

Een dijk van een programma

Naar een nieuwe aanpak van het
Hoogwaterbeschermingsprogramma

Een dijk van een programma

Naar een nieuwe aanpak van het
Hoogwaterbeschermingsprogramma

Datum 16 december 2010

Inhoud

1	Inleiding 6
1.1	Opdracht van de Taskforce 6
1.2	Samenstelling van de Taskforce 7
1.3	Leeswijzer 7
2	Samenvatting 8
2.1	Problematiek 8
2.2	Adviezen over de structuur van het hoogwaterbeschermingssysteem 10
2.3	Adviezen over de processen rond het Hoogwaterbeschermingsprogramma 12
2.4	Adviezen over de organisatie en governance van het Hoogwaterbeschermingsprogramma 14
2.5	Implementatie van de adviezen van de Taskforce 14
2.6	Adviezen over het terugdringen van het tekort op het lopende Hoogwaterbeschermingsprogramma 15
3	Conclusies 16
3.1	Huidige problematiek 16
3.2	Conclusies van de Taskforce 20
4	Adviezen van de Taskforce 22
4.1	Adviezen over de structuur van het hoogwaterbeschermingssysteem 22
4.1.1	Verantwoordelijkheidsverdeling 22
4.1.2	Financiering 24
4.1.3	Bekostiging 29
4.2	Adviezen over de processen rond het Hoogwaterbeschermingsprogramma 31
4.2.1	Proces rond VTV en HR 31
4.2.2	Adviezen over het toetsingsproces 33
4.2.3	Adviezen over de programmering van het HWBP en het opstellen van verbeterplannen 35
4.3	Adviezen over de organisatie en governance van het HWBP 42
4.4	Implementatie van de voorstellen 44
4.5	Adviezen over het terugdringen van het tekort op HWBP-2 45
5	Reacties uit het veld 47
5.1	Gevoerde gesprekken 47
5.2	Beeld uit de gesprekken 47
Verdiepingshoofdstukken 49	
6	Analyse van de lopende hoogwaterbeschermingsprogramma's 50
6.1	HWBP-1 50
6.2	HWBP-2 51
6.2.1	Budgettaire problematiek HWBP-2 verklaard 51
6.2.2	Ervaringen met de uitvoeringsfase 53
6.3	HWBP-3 54
6.3.1	Planning 55
6.3.2	Kosten 55

7 Varianten in de systeemverantwoordelijkheid 56

8 Varianten in de financiering van het HWBP 58

8.1 Beschrijving 58

8.2 Varianten in de financieringswijze 59

9 Varianten in de bekostiging van het HWBP 62

9.1 Beschrijving 62

9.2 Varianten in de wijze van bekostiging 62

Bijlage A De waterkeringen 66

A.1 Primaire keringen 66

A.2 Niet-primaire keringen 66

Bijlage B Overzicht van de wijzigingsvoorstellen van de Taskforce 67

Bijlage C Het huidige toets- en verbeterproces 70

C.1 Beschrijving van het toetsproces 70

C.1.1 Fase 1: Vaststellen HR en VTV 70

C.1.2 Fase 2: de toetsing 71

C.1.3 Fase 3: verslag van de toetsresultaten 72

C.1.4 Fase 4: beoordeling door de provincie 72

C.1.5 Fase 5: Beoordeling door de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu 72

C.1.6 Fase 6: Vaststelling LRT 73

C.2 Beschrijving van het verbeterproces 74

C.2.1 Fase 1: vaststellen van het HWBP 74

C.2.2 Fase 2: opstellen verbeterplan 75

C.2.3 Fase 3: goedkeuring van het verbeterplan 75

C.2.4 Fase 4: Uitvoering versterkingsplan 76

C.2.5 Fase 5: toetsing subsidieaanvraag 76

C.2.6 Fase 6: Vaststelling definitieve beschikking 76

Bijlage D Schema totstandkoming LRT en HWBP volgens voorstellen Taskforce 77

1 Inleiding

1.1 Opdracht van de Taskforce

In zijn brief van 2 juli 2010 aan de Tweede Kamer kondigde de Minister van Verkeer en Waterstaat aan een taskforce in te stellen om de problematiek van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) te gaan onderzoeken. Het HWBP richt zich op de aanpak van de primaire waterkeringen in Nederland.

Vanuit het Rijk bezien is er sprake van een significant financieel knelpunt bij de uitvoering van het huidige HWBP: er blijkt meer geld nodig te zijn voor de uitvoering van de maatregelen dan aanvankelijk werd verondersteld. De benodigde extra middelen voor het HWBP verdringen daarmee andere investeringen op het terrein van waterveiligheid en infrastructuur dan wel dwingen de Minister tot bijstelling van de ambities met betrekking tot het HWBP. Het financiële probleem is daarmee ook een bestuurlijk probleem geworden. Daarnaast signaleert de minister dat het huidige wettelijke systeem geen efficiëncyprikkels kent.

Op verzoek van de minister heeft de Taskforce HWBP zich gebogen over de programmabeheersing van het HWBP. Aan de Taskforce is een tweeledige opdracht meegegeven:

1. Maak een analyse van de huidige wet- en regelgeving, rol- en taakverdeling en programmabeheersing en sturing van het huidige Hoogwaterbeschermingsprogramma.
2. Formuleer voorstellen voor aanpassingen (van het wettelijke systeem) om de programmabeheersing van het lopende en de toekomstige Hoogwaterbeschermingsprogramma's te verbeteren en een efficiëncyprikkel voor de waterschappen in te bouwen (mede in het licht van de ontwikkelingen rondom doelmatig waterbeheer). Beschrijf de consequenties van de voorgestelde aanpassingen.

Expliciet is de Taskforce gevraagd bij de uitwerking van de voorstellen, als bedoeld onder punt 2, aandacht te besteden aan de bestuurlijke rol- en taakverdeling, de programmabeheersing intern het ministerie en extern het ministerie (met waterschappen, provincies, Tweede Kamer), de programmabeheersingsaspecten (scope, tijd, geld en risico's), en het proces om tot een goede raming op programmaniveau te komen (te gebruiken bij het HWBP2 en de voorbereiding voor HWBP3).

Aangezien de Taskforce relatief weinig tijd ter beschikking stond is er voor gekozen te komen tot conclusies en adviezen op grond van een expert-judgement. Daarbij is door de Taskforce gekozen voor een systeem- en procesbenadering op hoofdlijnen. De verbetervoorstellen van de Taskforce moeten als richtinggevend beschouwd worden. De Taskforce beschouwt het niet tot zijn taak alle verbetervoorstellen tot op het operationele niveau uit te werken. Daar ligt een gezamenlijke taak voor het Rijk, de waterschappen en de provincies.

De voorstellen van de Taskforce zijn voorgelegd aan een aantal direct betrokkenen bij het HWBP. Hun reactie is in hoofdstuk 5 op hoofdlijnen weergegeven.

1.2 Samenstelling van de Taskforce

De Taskforce HWBP is namens de minister ingesteld door de directeur-generaal Water. De Taskforce bestaat uit:

- Ernst ten Heuvelhof, TU Delft (voorzitter);
- Piebe van den Berg, werkzaam bij het Hoogheemraadschap Rijnland;
- Ben van den Reek, werkzaam bij de provincie Noord-Brabant;
- Frank Valkenburg, Palladio Groep;
- Stasiu Strzelczyk, werkzaam bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, DBO (secr.);
- Dylan Koenders, werkzaam bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, RWS (secr.).

De leden van de werkgroep hebben deelgenomen aan de Taskforce op persoonlijke titel en deskundigheid. Zij deden dat zonder last of ruggespraak met hun organisaties en/of hun achterban.

1.3 Leeswijzer

Het rapport van de Taskforce bestaat uit twee delen. Het eerste deel heeft betrekking op de samenvatting, conclusies en de adviezen van de Taskforce (hoofdstukken 1 t/m 5).

Vanaf hoofdstuk 6 treft de geïnteresseerde lezer enkele verdiepingshoofdstukken aan. Daarin zijn onderwerpen verder uitgewerkt en toegelicht.

Een aantal beschrijvende teksten is opgenomen in de bijlagen van het rapport.

2 Samenvatting

2.1 Problematiek

De hoogwaterbeschermingsprogramma's worden steeds omvangrijker; verwachtingen niet uitgekomen

Het hoogwaterbeschermingssysteem is bedoeld om Nederland veilig te houden en er voor te zorgen dat de Nederlandse waterkeringen voldoen aan de veiligheidsnorm. De verwachting was dat het op orde brengen van de primaire keringen¹ op korte termijn met relatief beperkte middelen en relatief snel zou kunnen gebeuren. Pas op langere termijn zouden grotere uitdagingen voor ons liggen. Deze verwachting is niet uitgekomen. Integendeel. Het HWBP-2 blijkt groter uit te vallen dan HWBP-1 en de verwachting is dat HWBP-3 nog weer groter zal zijn dan HWBP-2.

De programma's zijn niet op tijd gereed en de realisatie van HWBP-2 is duurder dan gedacht

De programma's zijn nog niet gereed als de volgende toetsronde van start gaat. De beoogde planning wordt niet gehaald. Zo valt het lopende programma (HWBP-2) samen met de start van het nieuwe programma (HWBP-3), wat de beheersing van de programma's complexer maakt.

Bij de ondertekening van de intentieverklaringen tussen de waterschappen, provincies en Rijk in april 2008 werden de kosten van HWBP-2 nog geraamd op € 1,807 mld. euro (excl. Afsluitdijk).² Op 15 augustus 2010 bedroeg de meest actuele prognose circa € 2,7 mld. euro, een mogelijke tegenvaller dus van circa € 900 mln. euro.³ Deze tegenvallers moeten opgevangen worden op de rijksbegroting en vormen in deze tijden van ombuigingen en budgettaire krapte zoals Nederland die op dit moment kent, een zware last.

Toch is beeld van onbeheersbaarheid HWBP ongenueanceerd...

Rond de HWBP's is een beeld ontstaan van financiële onbeheersbaarheid. Dit is enerzijds te wijten aan de toenemende omvang van de programma's en anderzijds aan de stijging van de kostenramingen binnen de programma's. Dat beeld wordt versterkt door de veronderstelling dat het HWBP in ernst en dus ook in kosten een aflopende zaak zou zijn.

want de feitelijke beveiliging is minder goed dan gedacht wat meer vraagt van HWBP's en...

De Taskforce hecht eraan te benadrukken dat dit beeld van onbeheersbaarheid geen recht doet aan de feitelijke *performance* van het hoogwaterbeschermingssysteem. Niet uit het oog verloren moet worden dat ons huidige hoogwaterbeschermingssysteem het hoogste veiligheidsniveau ter wereld biedt en Nederland beter beschermd is tegen overstromingen dan ooit.

¹ Zie voor een begripsomschrijving bijlage A

² Bron: 1^e voortgangsrapportage HWBP, T1 2008, d.d. 9 mei 2008.

³ Bron: 8^e voortgangsrapportage HWBP, T2 2010, d.d. 22 november 2010. Dit betreft de zogenaamde 50%-raming. Bij een 85% waarde kan de tegenvaller oplopen tot circa € 1,2 mld. De raming die het Programmabureau hanteert, ligt ca 100 mln lager (zie 6.2.1). Dit verschil wordt veroorzaakt doordat de Taskforce uitgaat van een raming voor HWBP-2 inclusief de (laatst bekende) kostenraming voor versterking van de Houtribdijk.

Maar de feitelijke beveiliging tegen overstromingen is minder goed dan aanvankelijk werd verondersteld. De lijst met afgekeurde keringen groeit gestaag en de kosten die verband houden met uitvoering van het HWBP daarmee dus ook.

onjuiste aannames over kosten HWBP-2 door valse start HWBP-2 maar...

Dat de kosten voor HWBP2 sinds de start van het programma zo explosief zijn gestegen kan grotendeels verklaard worden door de onjuiste aannames die zijn gehanteerd bij de start van HWBP-2. De tijdsdruk bij de start van het programma was te hoog.

door ontbrekende incentive-structuur geen garanties voor doelmatige uitvoering

De Taskforce meent dat de omvang van het aantal afkeuringen en het tempo waarin deze naar voren komen, de logische resultante is van de wijze waarop in ons veiligheidssysteem het proces van toetsen en verbeteren is vormgegeven. Maar de financiële beheersbaarheid en een doelmatige uitvoering zouden bevorderd kunnen worden door prikkels in de bekostigingssystematiek in te bouwen. Nu ontbreken dergelijke prikkels. Beheerders ontvangen thans een 100% vergoeding van de realisatiekosten en daarnaast ook nog een forfaitaire vergoeding voor de voorbereidingskosten ter hoogte van 15% van de realisatiekosten.

De context van het HWBP wijzigt waardoor HWBP omvangrijk zal blijven

De huidige context van het HWBP is complex en de omvang van het programma groot. In de toekomst zal deze complexiteit naar verwachting nog verder toenemen. Na uitvoering van het HWBP-3 zal de omvang van de verbeteropgave ook significant blijven. De Taskforce voorziet de volgende ontwikkelingen die hieraan bijdragen:

1. Kennis over faalmechanismen van waterkeringen blijft groeien;
2. Klimaat en watercondities veranderen;
3. Wijziging van de veiligheidsfilosofie en aanscherping van de normen;
4. Toekomstgericht toetsen met toekomstige waterstanden.

De Taskforce concludeert: het lerende vermogen van het hoogwaterbeschermingssysteem is op orde, maar onnodig majoreren dient te worden voorkomen

De Taskforce stelt vast dat het lerende vermogen van het hoogwaterbeschermingssysteem op orde is, wat niet wegneemt dat onnodig majoreren dient te worden voorkomen. Het is namelijk niet vanzelfsprekend dat steeds wordt gekozen voor de meest doelmatige werkwijze. Dit geldt op vier niveaus:

- In de eerste plaats bij de vaststelling van toetsvoorschriften. De generiek werkende wetenschappelijk onderbouwde regels die het principe van 'safety first' voorrang geven, worden al maar belangrijker. Hier kan een consequente benadering van altijd 'safety first' leiden tot een cumulatie van voorwaarden en eisen;
- In de tweede plaats ook op het niveau van het toetsen van waterkeringen. Hier kan het gebeuren dat de voorschriften rigide worden toegepast zonder rekening te houden met lokale kennis en bijzonderheden;
- In de derde plaats ontbreekt bij het ontwerpen van verbeterwerken een prikkel tot doelmatigheid. Verbeterwerken worden nu op grond van de bestaande leidraden ontworpen op een houdbaarheid van minimaal 50

jaar met toeslagen en marges (robuust ontwerpen), wat gezien vanuit een lange termijn financieel perspectief niet altijd de beste strategie is en een risico tot majoreren met zich mee brengt. Daarmee wordt niet altijd even doelmatig geopereerd;

- Tenslotte doen zich tot nu toe tegenvallers voor bij de realisatie van de verbetermaatregelen. Tegenvallers die nu volledig ten laste komen van het Rijk.

Om dit alles te voorkomen zijn wijzigingen nodig in het systeem van verantwoordelijkheden en in de incentive-structuur. Daartoe heeft de Taskforce een aantal adviezen uitgebracht over de structuur van ons waterveiligheidssysteem en de processen die daar onderdeel van uit maken.

2.2 Adviezen over de structuur van het hoogwaterbeschermingssysteem

De Taskforce komt tot de volgende adviezen over de structuur van het hoogwaterbeschermingssysteem.

1. De Taskforce kiest ervoor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, provincie en waterschappen rond het HWBP grotendeels intact te laten;
2. Het Rijk is en blijft verantwoordelijk voor de veiligheidsnorm en het ter beschikking stellen van het toets- en ontwerpinstrumentarium aan de beheerders;
3. De beheerder is en blijft verantwoordelijk voor de toetsing, het ontwerpen van verbeterplannen en de uitvoering van de plannen;
4. Niet de provincie maar de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is voortaan verantwoordelijk voor de (onafhankelijke) beoordeling van de toetsing die de waterbeheerders hebben gedaan. Daarnaast blijft de inspectie haar meta-toezicht op de waterveiligheid uitoefenen. DGW wordt vervolgens verantwoordelijk voor het opstellen van de LRT.

De vertegenwoordiger vanuit de provincie in de Taskforce neemt op dit punt een minderheidsstandpunt in. Hij is van mening dat in het licht van de toezichthoudende taak van de provincies op de waterschappen en het belang van waterveiligheid voor de ruimtelijke inrichting van ons land (kerntaak provincies) de taak van de provincies bij de controle op de toetsing ongewijzigd moeten blijven;

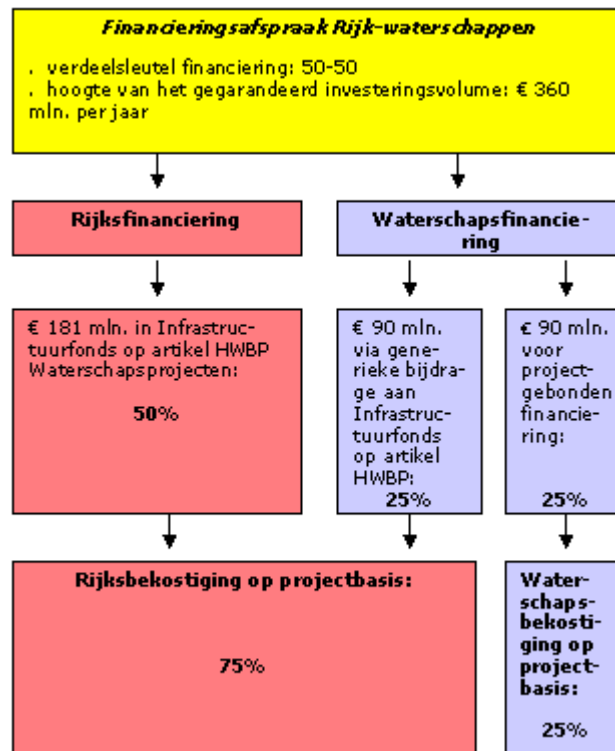
5. De provincies behouden hun verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening. Het HWBP is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en waterschappen. Bij de realisatie van de individuele maatregelen wordt nauw samengewerkt met de provincies. De provincies blijven, op grond van de huidige regelgeving, verantwoordelijk voor de integrale goedkeuring van dijkverbeteringsplannen en zijn betrokken via de projectprocedure. De Taskforce stelt voor dat bij ingrijpende verbeterplannen, wanneer ook andere ambities of doelen worden mee gekoppeld (zoals bij Zwakke Schakels), tijdens de verkenningfase afspraken worden gemaakt welke partij de initiatiefnemer wordt: Rijk, provincie of waterschap.
6. De gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen Rijk en waterschappen dient tot uitdrukking te worden gebracht door beiden voor 50% bij te laten

dragen aan de kosten van het HWBP, voor zover het gaat om de primaire keringen die in beheer zijn van waterschappen.

De Taskforce verwacht dat door een eigen financiële bijdrage van de waterschappen te introduceren er een prikkel tot grotere doelmatigheid ontstaat.

De vertegenwoordiger van de provincie in de Taskforce neemt op dit punt een minderheidsstandpunt in. Hij is van mening dat de rijksoverheid een primaire verantwoordelijkheid heeft voor het handhaven van de veiligheid van het systeem van primaire waterkeringen. Deze verantwoordelijkheid is er een van nationaal belang. Dat maakt dat een financiering van het HWBP van 100% door het Rijk naar zijn mening noodzakelijk blijft;

Schematisch ziet de financiering en bekostiging er als volgt uit:



7. Bij de budgettaire invulling van de gedeelde verantwoordelijkheid stelt de Taskforce voor uit te gaan van een jaarlijkse bijdrage van € 181 door Rijk en waterschappen ten behoeve van de uitvoering van waterschapsprojecten. De Taskforce is van mening dat over dit bedrag in goed overleg tussen Rijk en waterschappen afspraken moeten worden gemaakt in een op te stellen Bestuursakkoord. Daarmee komt jaarlijks € 360 mln. beschikbaar voor de uitvoering van het programma. Daarnaast dient het Rijk jaarlijks € 40 mln. (of zoveel meer als nodig wordt geacht) te reserveren voor de uitvoering van de rijksprojecten. Met een jaarlijks investeringsbedrag van € 400 mln. kunnen de problemen van HWBP-2 en het toekomstige HWBP-3 worden aangepakt. Wel zal er meer tijd voor nodig zijn voor de uitvoering van

HWBP-3 dan we dachten. De Taskforce gaat er van uit dat bij een eventuele onderuitputting de middelen beschikbaar blijven voor het programma.

8. In de bekostiging wordt een onderscheid gemaakt naar rijksprojecten en waterschapsprojecten. De rijksprojecten worden (uit een eigen artikel op het Infrastructuurfonds) voor 100% door het Rijk bekostigd. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid dient een substantieel deel van de bijdrage van de waterschappen een projectgebonden karakter te krijgen. De Taskforce adviseert uit te gaan van een percentage van 25% van de totale investeringssom. Zo wordt de bekostiging van individuele waterschapsprojecten vanuit het programmabudget HWPB gemaximeerd op 75%. De bekostiging van projecten vindt niet langer plaats door toepassing van het subsidie-instrumentarium, maar op basis van een bijdrageregeling. De Taskforce is van mening dat de genoemde 75% bekostiging betrekking dient te hebben op de integrale kosten die gemaakt worden in de planstudie- en realisatiefase. De Taskforce adviseert het huidige subsidieregime te vervangen door een systeem van bekostiging dat meer aansluit bij de MIRT-werkwijze (paragraaf 4.3 nr. 13) Rijksprojecten.

2.3 Adviezen over de processen rond het Hoogwaterbeschermingsprogramma

De Taskforce komt tot de volgende adviezen over de processen in en rond het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

1. Het lerend vermogen van het HWBP is goed. Dat moet zo blijven.
2. Het beheerdersoordeel in het toetsinstrumentarium moet beter worden geborgd. Hierdoor komt de kennis van de beheerders over de lokale situatie beter aan bod. De Taskforce stelt voor hiervoor een protocol te ontwikkelen.
3. De kennis op het gebied van toetsen en ontwerpen moet los van financiële en politieke overwegingen tot stand kunnen komen. Maar wel moeten de financiële consequenties die verband houden met wijzigingen van het instrumentarium, zichtbaar zijn en afgewogen worden.
4. De minister moet streven naar een snellere, formele, actualisering van het toetsings- en ontwerpinstrumentarium, onder voorwaarde dat er zicht is op financiële dekking van de meerkosten die hiermee gepaard gaan.
5. De periode tussen de landelijke toetsrondes kan worden verlengd van 6 naar 12 jaar om de toetsing beter te laten aansluiten bij de gangbare realisatietermijnen van verbetermaatregelen. De Taskforce adviseert nader onderzoek te doen naar de mogelijkheid om toetsing een continue karakter te geven waarbij door de waterschappen jaarlijks een deel van het areaal wordt beoordeeld.
6. Bij de landelijke toetsrondes moet uit gegaan worden van goede basisgegevens. Op dit punt zijn verbeteringen nodig. Het Rijk dient dit af te dwingen door het doorvoeren van verbeteringen in de basisgegevens als voorwaarde te stellen voor de bijdrage aan projecten vanuit het programmabudget HWBP.
7. Het toetsingsproces moet uitmonden in een openbare lijst waarop alle waterkeringen zijn vermeld die niet aan de norm voldoen: de Landelijke Rapportage Toetsresultaten (LRT). Vervolgens moet gewaarborgd zijn

- dat alleen de juiste waterkeringen in aanmerking komen voor opname in het HWBP. De LRT wordt opgesteld door het directoraat-generaal Water.
8. Laat de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu bij haar beoordeling van de toetsrapportages twee vragen expliciet beantwoorden:
 - a. Zijn er keringen ten onrechte opgenomen op de LRT?
 - b. Zijn er keringen ten onrechte niet opgenomen op de LRT?
 9. De Minister stelt het HWBP vast op grond van de LRT. De waterschappen adviseren de Minister hierbij;
 10. De Minister stelt het jaarlijkse investeringsprogramma HWBP vast. Voorafgaand aan de vaststelling voert de Minister hierover bestuurlijk overleg met de waterschappen.
 11. Het HWBP is onderdeel van het Deltaprogramma. De Deltacommissaris is nauw betrokken bij het HWBP om de plannen van het HWBP te bezien in het licht van de lange termijn integrale en gebiedsgerichte aanpak die hij bevordert. Hij geeft daarom zijn reactie op het programma.
 12. Bij het HWBP wordt voortaan gewerkt met een systematiek die ontleend is aan de MIRT-werkwijze. Het jaarlijkse investeringsprogramma HWBP kent voortaan een 'verkenningfase' waarin alternatieven onderzocht worden. Hiervoor moet meer tijd worden uitgetrokken dan nu het geval is bij het HWBP. Zo kan een valse start vermeden worden.
 13. In de verkenningfase dienen uit doelmatigheidsoverwegingen in ieder geval twee soorten alternatieven te worden onderzocht op haalbaarheid: de niet-robuuste of 'normconforme' ontwerpen (die gericht zijn op het voldoen aan de huidige norm met een ontwerphorizon van tenminste 12 jaar) en de robuuste ontwerpen die bedoeld zijn voor 50 tot 100 jaar.
 14. Om een voortvarende uitvoering van de verbetermaatregelen te waarborgen stelt de Taskforce voor gebruik te maken van de mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet biedt om procedures te versnellen. De HWBP-projecten dienen daarvoor toegevoegd te worden aan bijlage II van de Crisis- en herstelwet.
 15. De huidige werkwijze van het Rijk voorziet niet in voorfinanciering van projecten door de waterschappen. Om de verantwoordelijkheid van waterschappen te benadrukken en te stimuleren, moet het mogelijk zijn dat de waterschappen tot voorfinanciering overgaan, mits de voorfinancieringskosten (rentelasten) door het waterschap zelf worden gedragen.
 16. Het moet in principe mogelijk zijn om bij de planuitwerking ook aanpalende, maar formeel nog niet-afgekeurde dijkvakken mee te nemen als dit kostenefficiënt is of vanuit maatschappelijk draagvlak wenselijk wordt geacht. Dit moet van geval tot geval worden beoordeeld.
 17. De beheerder betreft het Rijk en de provincie bij de selectie van te onderzoeken alternatieven voor de verbetermaatregelen en de Minister dient bestuurlijk akkoord te gaan met de aard van de verbetering dan wel de raming voordat de beheerder de planstudie start.
 18. In de planstudie en realisatiefase is een adequate programma- en projectbeheersing noodzakelijk bij de beheerder om tegenvallers te voorkomen. Ramingen, planningen, scopebeheer moeten op orde zijn en risicomanagement dient een volwaardig onderdeel te zijn van de projectsturing en -beheersing.

2.4 Adviezen over de organisatie en governance van het Hoogwaterbeschermingsprogramma

De Taskforce komt tot de volgende adviezen over de organisatie en de governance van het HWBP.

1. De beheerders dienen meer te investeren in kennis en kunde. Er moet nu geanticipeerd worden op de grote opgave die nog op ons afkomt. De kennis binnen de overheden wordt schaars. Er dreigt een te grote afhankelijkheid van marktpartijen.
2. De Taskforce beveelt aan toe te werken naar een gemeenschappelijke kennis- en uitvoeringsorganisatie op landelijk en/of (deels) op regionaal niveau. Rijkswaterstaat zou als 'huisbaas' voor de landelijke organisatie kunnen dienen. Centraal hierbij staat dat de waterschappen en het Rijk op basis van gelijkwaardigheid aan zo'n organisatie deelnemen.
3. Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is DGW beleidsverantwoordelijk voor het HWBP. Rijkswaterstaat is vanuit zijn ervaring met de aansturing van Grote Projecten het beste geëquipeerd om de rol van programmamanager van het HWBP inhoud te geven. De formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de project- en programmasturing tussen beide directoraat-generaals dient beter geëxpliciteerd te worden.
4. Binnen Rijkswaterstaat dient een scherp onderscheid te worden gemaakt tussen de rol van RWS als beheerder (uitvoerder) enerzijds en de rol van programmamanager (facilitator/ toetser / adviseur) anderzijds.

2.5 Implementatie van de adviezen van de Taskforce

De Taskforce geeft het volgende mee voor een invoering van zijn adviezen.

1. In zijn huidige vorm meent de Taskforce dat de Spoedwet geen recht doet aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid en het commitment van Rijk en waterschappen om de uitdagingen van het HWBP op te pakken. De Taskforce stelt voor de huidige Spoedwet te vervangen. De Taskforce meent dat op zo kort mogelijke termijn een Bestuursakkoord met de waterschappen gesloten moet worden waarin afspraken worden gemaakt over de gezamenlijke financiering van het HWBP en de wijze van bekostiging. In dit akkoord dient een evaluatiebepaling opgenomen te worden.
2. In het op te stellen Bestuursakkoord tussen Rijk en waterschappen moet bezien worden of de nieuwe financierings- en bekostigingsstructuur ook op de projecten van HWBP-2 al kan worden toegepast zodat de budgettaire problematiek van het lopende programma kan worden gereduceerd. Ook dienen afspraken gemaakt te worden over een betere beheersing van de projecten die in uitvoering zijn of, binnenkort, komen. De afspraken in dit kader hebben een zelfregulerend karakter.
3. Over de juridische verankering van de nieuwe financierings- en bekostigingsstructuur dienen in het Bestuursakkoord afspraken gemaakt

te worden. De Taskforce schat dat deze binnen 2 jaar geëffectueerd kunnen worden, rekening houdend met reguliere doorlooptijden in het wetgevingsproces.

In bijlage B heeft de Taskforce een overzicht opgenomen van de wijzigingsvoorstellen en een indicatie van de wetstechnische aanpassingen die daaruit voortvloeien.

2.6 Adviezen over het terugdringen van het tekort op het lopende Hoogwaterbeschermingsprogramma

De Taskforce geeft het volgende in overweging voor het terugdringen van de huidige tekorten op het HWBP-2.

1. Reeds bij nu lopende projecten moet worden nagegaan of het zinvol is om normconforme ontwerpen te maken in plaats van robuuste ontwerpen. Dit kan het geval zijn indien de kosten van normconforme ontwerpen substantieel lager zijn dan die van robuuste ontwerpen. Daarbij moet de mate waarin de lopende projecten in de procedure gevorderd zijn, mee gewogen worden;
2. Het per direct toepassen van de nieuwe financierings- en bekostigingssystematiek op het HWBP-2 lost de budgettaire problematiek voor het HWBP-2 grosso modo op⁴.
3. Indien er geen extra middelen meer voor het HWBP-2 beschikbaar komen is temporisering van projecten onontkoombaar. Kosteneffectiviteit en veiligheidsrisico's zijn de criteria op basis waarvan die temporisering plaats moet vinden.

⁴ Mits de besparing van € 650 mln. tot 2020, die op de voeding van het Infrastructuurfonds is ingeboekt in het kader van het Regeerakkoord, niet rechtstreeks doorvertaald wordt op het projectbudget voor HWBP-2.

3 Conclusies

3.1 Huidige problematiek

Hoogwaterbeschermingsprogramma's steeds omvangrijker; verwachtingen niet waargemaakt

Het hoogwaterbeschermingssysteem is bedoeld om Nederland veilig te houden en er voor te zorgen dat de Nederlandse waterkeringen voldoen aan de veiligheidsnorm. Deze waterkeringen beschermen tegen overstromingen en zijn dus vitaal voor onze veiligheid. De primaire waterkeringen⁵ beschermen tegen het buitenwater, water uit de Noordzee, de Waddenzee, de grote rivieren en het IJssel- en Markermeer. De Waterwet schrijft voor dat deze waterkeringen elke zes jaar gecontroleerd moeten worden. Dit is vanaf 1996 het geval.

Waterkeringen die worden afgekeurd moeten door de beheerder op orde worden gebracht. Voor zover de afkeuring het gevolg is van een wijziging in de veiligheidsnorm of het wettelijke toetsinstrumentarium, komen de kosten die verband houden met de verbetermaatregel sinds 2001 voor volledige bekostiging door het Rijk in aanmerking. Daartoe moet de verbetermaatregel op het subsidieprogramma Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) zijn geplaatst.

Deze financieringsstructuur is destijds primair gekozen vanuit de idee dat hiermee onvoorziene omstandigheden –zoals stijgende rivierafvoeren en zeespiegelstijging - *op de langere termijn* zouden kunnen worden opgevangen. Daarnaast zou met de financiële betrokkenheid van het Rijk meer sturing kunnen worden gegeven aan de financiële en inhoudelijke aspecten van de waterkeringszorg. De verwachting in 2001 was dat het op orde brengen van de keringen *op korte termijn* met relatief beperkte middelen en relatief snel zou kunnen gebeuren. Deze verwachting is niet uitgekomen. Integendeel. Het HWBP-2 blijkt groter uit te vallen dan HWBP-1 en de verwachting is dat HWBP-3 nog omvangrijker zal worden.

Programma's zijn niet binnen de toetscyclus gereed en de realisatie van HWBP-2 is duurder dan gedacht

Binnen de opeenvolgende HWBP's verliepen de zaken niet naar wens. De uitvoering verliep traag. HWBP-1 was nog niet afgerond, toen HWBP-2 in 2006 al begon. Bovendien bleek het HWBP-2 gaandeweg duurder dan begroot. Bij de ondertekening van de intentieverklaringen tussen de waterschappen, provincies en Rijk in april 2008 werden de kosten van HWBP-2 nog geraamd op € 1,807 mld. euro (excl. Afsluitdijk)⁶. Op 15 augustus 2010 bedroeg de meest actuele prognose circa € 2,7 mld. euro, een mogelijke tegenvaller van circa € 900 mln. euro⁷. Deze tegenvallers moeten opgevangen worden op de rijksbegroting en vormen in deze tijden van ombuigingen en budgettaire krapte zoals Nederland die op dit moment kent, een zware last.

⁵ Zie bijlage A

⁶ Bron: 1^e voortgangsrapportage HWBP, T1 2008, d.d. 9 mei 2008.

⁷ Bron: 8^e voortgangsrapportage HWBP, T2 2010, d.d. 22 november 2010. Dit betreft de zogenaamde 50%-raming. Bij een 85% waarde kan de tegenvaller oplopen tot circa € 1,2 mld. De raming die het Programmabureau hanteert, ligt ca 100 mln lager (zie 6.2.1). Dit verschil wordt veroorzaakt doordat de Taskforce uitgaat van een raming van het HWBP-2 inclusief de (laatst bekende) kostenraming voor versterking van de Houtribdijk.

Toch is beeld van onbeheersbaarheid HWBP ongenueanceerd.....

Rond de HWBP's is een beeld ontstaan van financiële onbeheersbaarheid. Dit is enerzijds te wijten aan het toenemende aantal verbeterwerken op de programma's en anderzijds aan de stijging van de kostenramingen binnen de programma's. Dat beeld wordt versterkt door de veronderstelling dat het HWBP in ernst en dus ook in kosten een aflopende zaak zou zijn.

want de feitelijke beveiliging is minder goed dan gedacht wat meer vraagt van HWBP's en...

De Taskforce hecht eraan te benadrukken dat dit beeld van onbeheersbaarheid geen recht doet aan de feitelijke *performance* van het hoogwaterbeschermingssysteem. De groeiende omvang van de programma's is te verklaren omdat in de eerste toetsronde de keringen alleen zijn getoetst op hoogte en pas vanaf de tweede toetsronde ook getoetst zijn op andere faalmechanismen. Dit veroorzaakte een toenemend aantal afkeuringen in de tweede ronde. Daarnaast kon over een groot deel van de keringen (35%) nog geen oordeel worden gegeven. De hydraulische randvoorwaarden (HR) en de VTV's zijn sinds het HWBP-1 slechts beperkt aangepast.

Met afronding van derde toetsronde in 2011, zo is de intentie, zal de toestand van het gehele areaal van primaire waterkeringen feitelijk voor het eerst in kaart zijn gebracht. De Taskforce verwacht dat de lijst met afgekeurde keringen hierdoor verder zal groeien en de kosten die verband houden met uitvoering van het HWBP daarmee ook.

onjuiste aannames over de kosten van de projecten op HWBP-2 door valse start HWBP-2 maar...

Dat de kosten voor HWBP2 sinds de start van het programma zo explosief zijn gestegen kan grotendeels verklaard worden door de onjuiste aannames die zijn gehanteerd bij de start van HWBP-2. Toen is door het Rijk sterke druk uitgeoefend op waterbeheerders om snel kostenramingen in te dienen, nog voordat de verbeterplannen goed uitgewerkt waren. Nu blijken deze ramingen te optimistisch geweest te zijn en daarvan worden nu de zure vruchten geplukt. Daarnaast zijn er mechanismen die doelmatig werken niet bevorderen.

Het Rijk heeft zich tot voor kort in lijn met zijn formele rol als subsidieverstrekker en de formele verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen, relatief terughoudend opgesteld in het ontwerpproces. Dit terwijl in die fase nog de meeste invloed kan worden uitgeoefend op de hoogte van de kosten.

door vigerende incentive-structuur geen garanties voor doelmatige uitvoering

De Taskforce meent dat de omvang van het aantal afkeuringen en het tempo waarin deze naar voren komen de logische resultanten zijn van de wijze waarop in ons veiligheidssysteem het proces van toetsen en verbeteren is vormgegeven. Maar de financiële beheersbaarheid en een doelmatige uitvoering kan bevorderd worden met wijzigingen in de financierings- en bekostigingssystematiek en een aantal procesmatige verbeteringen. Beheerders ontvangen thans naast de 100% vergoeding van realisatiekosten ook een forfaitaire vergoeding voor de voorbereidingskosten ter hoogte van 15% van de realisatiekosten. Het is evident dat dit geen prikkel is om sterk te sturen op doelmatigheid in het verbeterproces.

De context van het HWBP wijzigt waardoor HWBP omvangrijk zal blijven

De huidige context van het HWBP is complex en de omvang van het programma groot. In de toekomst zal deze complexiteit naar verwachting nog verder toenemen. Na uitvoering van het HWBP-3 zal de omvang van de verbeteropgave ook significant blijven. De Taskforce voorziet de volgende ontwikkelingen:

A Kennis over faalmechanismen van waterkeringen blijft groeien

De Taskforce stelt vast dat de kennis over faalmechanismen van waterkeringen nog steeds groeiende is. Per saldo leidt dit tot het inzicht dat de huidige kwaliteit van onze waterkeringen wel eens minder goed kan zijn dan werd verondersteld.

Zo zal weldra mogelijk een aanscherping van de toetsvoorschriften aan de orde zijn als gevolg van nieuwe inzichten rond piping⁸ en nieuwe inzichten over de gevolgen van golfoverslag. Per saldo zal dit resulteren in een grotere omvang van de HWBP's. Mogelijk zal ook een aantal keringen dat in het kader van HWBP1 en HWBP2 is verbeterd hierdoor wederom worden afgekeurd.

B Klimaat en watercondities veranderen

De Taskforce wijst erop dat wijzigingen in het klimaat (extreme weersituaties, opwarming resulterend in zeespiegelstijging en hogere rivierafvoeren) meer en meer zullen doorklinken in de hydraulische randvoorwaarden. Dit zal ertoe leiden dat een deel van de waterkeringen die nu nog voldoen, in de toekomst zal worden afgekeurd.

C Wijziging veiligheidsfilosofie en aanscherping normen

De huidige veiligheidsfilosofie voor de beveiliging tegen overstroming is gebaseerd op zogenaamde overschrijdingskansen en stamt uit de koker van de oorspronkelijke Deltacommissie. Conform het Nationaal Waterplan, wordt binnen het Deltaprogramma een voorstel uitgewerkt voor actualisatie van het normenstelsel voor waterveiligheid. Hiervoor is een principebesluit van het kabinet in 2011 voorzien. De juridische verankering is uiterlijk in 2017 voorzien, waarna toetsing aan geactualiseerde normen kan plaatsvinden. Deze actualisatie kan tot een vergrote veiligheidsopgave leiden, waardoor mogelijk een groot aantal waterkeringen moet worden afgekeurd.

D Toekomstgericht toetsen

Beleidsmatig is er voor gekozen om de toetsingen vanaf 2017 te richten op waterstanden die over 12 jaar verwacht worden. Op zich is het een goed streven om verbeteringen door te voeren voordat onder het wettelijke veiligheidsniveau wordt gezakt. Dit zorgt in eerste instantie echter ook voor eerdere afkeuring van dijkvakken in de tijd.

Deze vier ontwikkelingen overziende houdt de Taskforce er rekening mee dat de verbeteropgave die in de nabije toekomst op ons afkomt, dus na HWBP-3, qua omvang in ieder geval significant zal blijven.

⁸⁸Piping is een term uit de civiele techniek en houdt in dat er water door een kade of dijk stroomt als gevolg van een waterstandsverschil, waarbij het water ook gronddeeltjes meeneemt. In het begin gaat dit heel langzaam, maar hoe langer de piping doorgaat, hoe sneller de uitspoeling van gronddeeltjes gaat. Op die manier wordt de dijk of kade verzwakt. Als piping niet op tijd wordt gestopt kan het leiden tot een verzakking en uiteindelijk een doorbraak

De Taskforce heeft bij het formuleren van zijn conclusies en aanbevelingen verder rekening gehouden met de volgende ontwikkelingen:

A Het HWBP en de relatie met het Deltaprogramma

Het HWBP is een onderdeel van het Deltaprogramma met behoud van eigen besturing, organisatie en financiering⁹. Kern van het Deltaprogramma wordt gevormd door een integrale gebiedsgerichte benadering. Voor het HWBP brengt dit een spanningsveld met zich mee. Enerzijds is het wenselijk dat bij de uitwerking van verbetermaatregelen door betrokken partijen actief gezocht wordt naar mogelijkheden om de lokale verbeteropgaven te koppelen aan andere initiatieven. Dit werkt kwaliteitsverhogend en per saldo kostenverlagend. Anderzijds is het bijna onvermijdelijk dat dit zoekproces een vertragende werking heeft op de uitvoering van noodzakelijke verbeteringen en tot kostenverhogingen kan leiden.

De Taskforce bepleit, in navolging van de Algemene Rekenkamer¹⁰, dat er tijdens de verkenningenfase duidelijkheid ontstaat over de mate waarin het Rijk zal bijdragen aan de verbetermaatregel en welke inpassingsmaatregelen getroffen zullen worden. Het is noodzakelijk om bij de varianten die betrekking op een integrale aanpak duidelijkheid te hebben over het gedeelte van de kosten dat met deze integrale gebiedsgerichte aanpak samenhangt en welk deel betrekking heeft op het realiseren van de veiligheidsnorm.

B De afspraken in het Regeerakkoord

In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen is een aantal afspraken gemaakt dat direct van invloed kan zijn op het hoogwaterbeschermingssysteem.

Zo geeft het Regeerakkoord aan dat er wordt gewerkt aan veilige dijken en waterkeringen en de kustwering wordt versterkt. Het kabinet en de betrokken overheden zullen komen tot een doelmatiger waterbeheer.¹¹ Ten aanzien van het bestuur stelt het Regeerakkoord dat Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zich beperken tot hun kerntaken. De kerntaken van provincies liggen op de gebieden ruimte, economie en natuur. Daarnaast kunnen er ten hoogste twee bestuurslagen betrokken zijn bij hetzelfde onderwerp.¹² Op dit moment zijn de provincies toezichthouder op de waterschappen.

Tot slot is er een financiële besparing ingeboekt op het Infrastructuurfonds van € 50 mln. in 2014 en € 100 mln. structureel vanaf 2015 als gevolg van overdracht van taken op het gebied van waterveiligheid van Rijk aan de waterschappen.

⁹ Deltaprogramma 2011, blz. 54

¹⁰ Brief van Algemene Rekenkamer aan de TK d.d. 9-11-2009, kenmerk 9008951 blz. 4

¹¹ Kabinet Rutte-Verhagen, blz. 44

¹² Idem, blz. 19

3.2 Conclusies van de Taskforce

De Taskforce is gevraagd te kijken naar de knelpunten in het HWBP-2. De Taskforce heeft conclusies en adviezen geformuleerd die het HWBP-2 overstijgen en het gehele systeem van hoogwaterbescherming beslaan.

Het systeem van hoogwaterbescherming moet toekomstvast zijn. Pas dan kan het systeem een antwoord bieden op de ontwikkelingen die in paragraaf 3.1 zijn geschetst.

Lerend vermogen van het hoogwaterbeschermingssysteem is op orde.

Een belangrijke oorzaak voor het steeds omvangrijker worden van de hoogwaterbeschermingsprogramma's is gelegen in de toegenomen kennis over omgevingscondities en de sterktes van waterkeringen, in het bijzonder de kennis over faalmechanismen. Problemen die al bekend waren, kunnen hierdoor ernstiger of juist minder ernstig blijken te zijn dan we altijd dachten. Ook kunnen nieuwe problemen zichtbaar worden waarvan wij ons nog niet bewust waren. Deze problemen bestonden uiteraard altijd al, maar worden eerst nu bekend. Deze opgedane kennis werkt door in de toets- en ontwerpleidraden. Het gevolg is dat er meer waterkeringen (zullen) worden afgekeurd, de omvang van het programma groeit en de kosten navenant toenemen.

Op zichzelf is dit een goede zaak, hoe vreemd dit ook mag klinken. Ten eerste natuurlijk omdat via de periodieke toetsing voor iedereen inzichtelijk wordt wat de staat van de waterkeringen is. Ten tweede omdat geconstateerd kan worden dat ons veiligheidssysteem een goed ontwikkeld lerend vermogen kent. Door periodieke herijking van het toetsinstrumentarium en de ontwerpleidraden worden nieuwe ontwikkelingen en nieuwe kennis ingebracht in het proces van toetsen en verbeteren. Uiteindelijk leidt dit er toe dat onze veiligheid nog beter wordt gewaarborgd. Het is onvermijdelijk dat dit gepaard gaat met aanzienlijke kosten.

...maar onnodig majoreren dient te worden voorkomen

Hoewel het veiligheidssysteem op zich goed werkt zijn er wel kritische kanttekeningen bij te plaatsen. Het gevaar bestaat dat er op verschillende niveaus en in opeenvolgende fasen van het proces van toetsen, ontwerpen en realiseren wordt gemajoreerd om zo de inherente onzekerheden in het systeem te managen:

- Op het niveau van de vaststelling van toetsvoorschriften en de ontwerpleidraden kan een consequente benadering van altijd 'safety first' leiden tot een cumulatie van voorwaarden en eisen. Dit geldt des te sterker indien niet transparant is welke meeropbrengsten deze aanscherpingen vanuit het perspectief van veiligheid genereren en wat de financiële gevolgen (meerkosten) zijn die hiermee verband houden.
- Op het niveau van het toetsen van waterkeringen kan het gebeuren dat de voorschriften rigide worden toegepast zonder rekening te houden met lokale kennis en bijzonderheden. Dit zou tot twee typen fouten kunnen leiden: fouten van het type 1: keringen worden ten onrechte afgekeurd maar ook fouten van het type 2: keringen worden ten onrechte goedgekeurd.
- Ook ontbreekt er een prikkel tot doelmatig werken bij het ontwerpen van de verbeterwerken. Niet in alle gevallen zal het nodig zijn om een planperiode van minimaal 50 jaar te hanteren en/of robuust te ontwerpen. Soms kan het doelmatiger zijn om te volstaan met eenvoudiger ingrepen waardoor de kering, weliswaar voor een kortere periode, weer voldoet aan de norm.

- Tijdens de uitvoering doen zich regelmatig tegenvallers voor bij de realisatie van de goedgekeurde ontwerpen. De kostenoverschrijdingen in de realisatie komen thans volledig ten laste van het Rijk.

Vanuit de rol en verantwoordelijkheid van de verschillende actoren in het systeem is het overigens begrijpelijk dat actoren liever het zekere voor het onzekere nemen. Het gaat om de veiligheid van burgers en het beschermen van grote economische belangen. Maar de doelmatigheid mag niet uit het oog worden verloren.

Huidige incentive-structuur geen rem op majoreren

De risico's op majoreren zijn des te sterker indien er onvoldoende 'checks-and-balances'¹³ zijn ingebracht en er geen sprake is van financiële incentives en disincentives die majoreren tegengaan.

De Taskforce stelt vast dat dergelijke natuurlijke prikkels in het huidige systeem ontbreken. Partijen, te weten de waterbeheerders die de toetsingen uitvoeren en de verbeterplannen dienen te realiseren, dragen niet financieel bij aan de kosten van individuele plannen. De toetsende rol van het Rijk in de ontwerpfase beperkt zich formeel tot het beoordelen van de subsidieaanvragen, nadat het versterkingsplan is vastgesteld en goedgekeurd. De beperkte beschikbaarheid van middelen remt het majoreren niet af, maar leidt hooguit tot vertragingen in de uitvoering.

In het volgende hoofdstuk formuleert de Taskforce zijn adviezen.

¹³ Een stelsel waarbij verschillende ambten met eigen bevoegdheden en tegengestelde belangen (functiescheiding) elkaar controleren. De beschikkende c.q. betalende (derde) partij rekent op de werking van deze tegenstelling en ziet daarop toe om te voorkomen dat deze met de gevolgen van samenspannende (eerste en tweede) partijen geconfronteerd wordt.

4 Adviezen van de Taskforce

De Taskforce stelt vast dat het hoogwaterbeschermingsprogramma kan worden beschouwd als een uitvloeisel van de periodieke toetsing van de primaire waterkeringen. Het belang hiervan is evident met het oog op de noodzakelijke bescherming tegen overstromingen. Daarnaast stelt de Taskforce vast dat de manier waarop de waterkeringen worden vormgegeven beeldbepalend is in onze drukke en dichtbevolkte delta. Verbeteringen aan waterkeringen kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor de omgeving en de ruimtelijke en natuurlijke kwaliteit.

Tegelijkertijd is er een behoefte om het HWBP beter beheersbaar te maken. Hoewel uiteraard het veiligheidsvraagstuk voorop staat zou de Taskforce het betreuren als hierdoor de aandacht voor de ruimtelijke en natuurlijke kwaliteit onder druk zou komen te staan. De aandacht voor deze aspecten van het HWBP mag niet uit het oog verloren worden. Een gezamenlijke aanpak van alle partners rond het HWBP is daartoe nodig: het Rijk, de waterschappen en de provincies.

In dit hoofdstuk formuleert de Taskforce zijn adviezen die betrekking hebben op de structuur en de processen van het HWBP. Doel van deze adviezen is prikkels aan te brengen in het systeem waarmee de doelmatigheid wordt vergroot

4.1 Adviezen over de structuur van het hoogwaterbeschermingssysteem

4.1.1 *Verantwoordelijkheidsverdeling*

1 *De Taskforce kiest ervoor om de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, provincies en waterschappen rond het HWBP grotendeels intact te laten*

De Taskforce heeft de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende partijen (Rijk, provincies en beheerders) in het stelsel gezien. De huidige structuur laat zich kenschetsen als een vervlochten structuur waarin beheerders en het Rijk verschillende verantwoordelijkheden dragen. Er is sprake van een gedeelde en tegelijkertijd gezamenlijke verantwoordelijkheid. Deze verdeling doet recht aan de verschillende belangen die in het stelsel gewaarborgd dienen te worden. De Taskforce stelt vast dat een volledige concentratie van bovengenoemde taken en bevoegdheden bij een partij (centraal of decentraal) vanuit het oogpunt van 'checks-and-balances' niet wenselijk is.

2 *Het Rijk is verantwoordelijk voor de veiligheidsnorm en het toets- en ontwerpinstrumentarium*

Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en vaststellen van het kaderstellende beleid ten aanzien van de waterveiligheid. Afgeleid hiervan is de wettelijke verantwoordelijkheid om de veiligheidsnormen te bepalen, de toetsvoorschriften vast te stellen en voor de totstandkoming van de ontwerpkeidraden. De kennisontwikkeling die aan de basis ligt van deze besluiten dient objectief en onafhankelijk te zijn, ook van financiële

overwegingen. Het Rijk stelt de normen, voorschriften en leidraden vast, met inachtneming van de (financiële) gevolgen.

3 *De beheerder is verantwoordelijk voor toetsing en het ontwerpen van verbeterplannen*

Voor de Taskforce staat de eigen verantwoordelijkheid van de beheerder voor het treffen van verbetermaatregelen buiten kijf. Deze toetst op grond van de door de minister gegeven voorschriften en rapporteert hierover. Binnen het eigen gebied heeft de beheerder een actieve zorgplicht. Hij kent als geen ander de lokale omstandigheden. In het kader van die zorgplicht wordt het beheer en onderhoud verricht en worden verbeterwerken voorbereid en uitgevoerd.

4 *Niet de provincie naar de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is voortaan verantwoordelijk voor de (onafhankelijke) controle op de toetsing die de waterbeheerders hebben gedaan*

De Taskforce meent dat, mede in het licht van het kabinetsvoornemen om de bestuurlijke drukte te verminderen, een gedeeltelijke herbezinning op de rol van de provincies aan de orde is. Binnen deze rol dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de taak die de provincie momenteel heeft als beoordelaar van de toetsrapporten in het kader van de periodieke toetsing en de taak die de provincie heeft bij de goedkeuring van verbeterplannen. De Taskforce heeft vastgesteld dat de provincies elk op eigen wijze invulling geven aan deze toezichthoudende taak. De Taskforce is van mening dat dit uniform dient te geschieden.

Daarom adviseert de Taskforce het toezicht op de toetsrapporten voortaan op centraal niveau te beleggen bij de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De Taskforce meent dat de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu deze rol kan vervullen, mits daarvoor voorzieningen in capaciteit en kennis worden getroffen. De Taskforce is van mening dat kennisontwikkeling op één centraal punt te prefereren is. Inhoudelijke ondersteuning aan de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu kan verleend worden door het Expertise Netwerk Waterveiligheid (ENW). Naast deze rol binnen het toetsproces behoudt de inspectie haar rol als meta-toezichthouder. Van belang is dat DGW voortaan de verantwoordelijkheid neemt voor het adviseren aan de minister over het vaststellen van de LRT.

De vertegenwoordiger vanuit de provincies in de Taskforce neemt op dit punt een minderheidsstandpunt in. Hij is van mening dat de huidige taken van de provincie in haar rol als toezichthouder op de primaire waterkeringen ongewijzigd dienen te blijven. Juist in een situatie dat er sprake is van budgettaire belangen bij Rijk en de waterschappen bij de uitkomst van de toetsing is, naar zijn mening, een onafhankelijke partij als de provincie noodzakelijk. Bovendien gaat het Rijk t.a.v. rijkskeringen en rivieren aan zichzelf adviseren.

De toetsende rol van de provincies kan niet door IVW overgenomen worden omdat het hier om bestuurlijk toezicht gaat. Waterveiligheid is een voorwaarde bij de ruimtelijke inrichting van ons land en is daarom bij de provincies, mede gezien de kerntaak van de provincies op dit terrein, goed geadresseerd. Het ligt daarmee niet

voor de hand om deze taak uit het toezichthoudende pakket van de provincies te halen.

5 *De provincies behouden hun verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening*

Projectplannen voor verbetermaatregelen van de waterbeheerder waarop de projectprocedure van toepassing is, zijn onderworpen aan provinciale goedkeuring. Dit is zo omdat projectplannen die onderworpen zijn aan de projectplanprocedure uit de Waterwet¹⁴ meestal tot uitvoering komen met gevolgen voor de ruimtelijke ordening. Op grond van de huidige wet kan de provincie de projectprocedure bij verordening van toepassing verklaren op andere werken van bovenlokale betekenis. De afbakening van de reikwijdte van de projectprocedure is een bevoegdheid van de provincie. Zo kan de provincie de projectprocedure van toepassing verklaren op andere projecten dan de wijziging of aanleg van primaire waterkeringen. De Taskforce stelt voor dat bij ingrijpende verbeterplannen (zoals bij Zwakke Schakels) tijdens de verkenningsfase afspraken worden gemaakt welke partij de initiatiefnemer wordt: Rijk, provincie of waterschap.

In het kader van de projectprocedure heeft de provincie de wettelijke taak om de plannen voor de verbetering van de primaire keringen goed te keuren. Dit moet in samenhang gezien worden met de taak die de provincie heeft in de coördinatie van het ruimtelijke beleid, het proces van vergunningverlening en de MER-procedure. Deze goedkeuringsrol wil de Taskforce in stand houden. Temeer daar de leidende rol van de provincies in het toekennen van ruimtelijke functies in de toekomst groter zal worden.

4.1.2 *Financiering*

6 *Gezamenlijke financiering wenselijk*

Zoals de Deltacommissie al aangaf is waterveiligheid een collectieve, nationale verantwoordelijkheid. De overheid waarborgt dit. Een logisch uitvloeisel van het nationale karakter van deze verantwoordelijkheid is de toepassing van het solidariteitsbeginsel, omdat alle bewoners van Nederland, ongeacht woonplaats, met de gevolgen van een gebrekkige waterveiligheid kunnen worden geconfronteerd. In het Deltaprogramma is solidariteit een van de drie basiswaarden.

De Taskforce is van mening dat dit solidariteitsbeginsel een belangrijke leidraad moet zijn voor de manier waarop het HWBP wordt gefinancierd, maar dat dit niet als absoluut uitgangspunt moet blijven gelden.

De Taskforce heeft ook gekeken naar het door de waterschappen bepleite voorstel om de financiering van het HWBP volledig over te nemen voor de waterschapsprojecten. Een volledige overheveling naar en financiering van het HWBP door de waterschappen is naar de mening van de Taskforce ongewenst. Een dergelijke ontwikkeling staat volgens de Taskforce haaks op het grote nationale belang van het HWBP. Bij volledige financiering door de waterschappen zou dit (gezien de verschillen in lokale draagkracht)

¹⁴ Waterwet artikelen 5.5. t/m 5.14

betekenen dat er zeer waarschijnlijk op overkoepelend waterschapsniveau zou worden verevend, waardoor er feitelijk weer een nationale verevening ontstaat. In dat geval kan, in de ogen van de Taskforce, beter een nationale verevening via het Rijk en de rijksbegroting plaatsvinden. Dit is een betere manier om te komen tot een evenredige verdeling van de lasten onder de burgers.

Door het ontbreken van een financiële betrokkenheid van het Rijk zou het voor het Rijk moeilijk kunnen worden zijn deel van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid waar te maken. Tenslotte is het maar zeer de vraag of het gewenst is dat een zo omvangrijk programma, met zo'n grote impact op de leefomgeving, buiten de invloedssfeer van de nationale politiek kan worden gerealiseerd.

Tegelijkertijd komt de Taskforce tot de conclusie dat de huidige financieringsstructuur (100% door het Rijk) weliswaar voldoet aan de uitgangspunten van rijksverantwoordelijkheid en solidariteit, maar dat daardoor het risico van majoreren onvoldoende wordt beheerst. Een aanpassing van de financiering en bekostiging is volgens de Taskforce aan de orde.

Dit kan worden vormgegeven door te kiezen voor een gezamenlijke financiering (50-50) van het HWBP door Rijk en waterschappen.

De Taskforce verwacht dat door een eigen financiële bijdrage van de waterschappen te introduceren er een prikkel tot grotere doelmatigheid ontstaat.

Een gezamenlijke financiering geeft tevens een goede invulling aan het uitgangspunt dat het HWBP een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van Rijk en waterschappen. Daarbij dient het uitgangspunt van nationale solidariteit grotendeels in stand te blijven, maar moet daarnaast ook in beperkte mate ruimte zijn voor de toepassing van het profijtbeginsel.

<p>De vertegenwoordiger vanuit de provincies in de Taskforce neemt op dit punt een minderheidsstandpunt in. Hij is van mening dat de rijksoverheid een primaire verantwoordelijkheid heeft voor het handhaven van de veiligheid van het systeem van primaire waterkeringen. Deze verantwoordelijkheid is er een van nationaal belang. Dat maakt dat een financiering van het HWBP van 100% door het Rijk noodzakelijk blijft.</p>

In het onderstaande schema wordt de opzet van de financiering van het HWBP weergegeven.



7 *Budgettaire invulling van de gedeelde verantwoordelijkheid*

De door de Taskforce bepleite gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de financiering kan het beste ingevuld worden door Rijk en waterschappen beide ongeveer 50% van de totale kosten van het HWBP voor hun rekening te laten nemen. Daartoe zijn in de praktijk reeds de eerste stappen gezet.

- Op grond van de afspraken in het kader van Doelmatig Waterbeheer zullen de waterschappen jaarlijks € 81 mln. gaan bijdragen aan de financiering van het HWBP¹⁵. Via de Spoedwet is geregeld dat deze € 81 mln. wordt bekostigd uit de watersysteemheffing. Deze bijdrage van de waterschappen mag niet leiden tot lokale lastenverhoging.

De Taskforce heeft kennisgenomen van de totstandkoming van de Spoedwet en is van mening dat deze als een (te) eenzijdige maatregel van het Rijk kan worden beschouwd. De waterschappen zijn voor een voldongen feit geplaatst waarbij een door het Rijk bepaalde verdeelsleutel is opgelegd. Dit doet geen recht aan de gezamenlijkheid die de Taskforce ziet tussen Rijk en waterschappen.

De Taskforce adviseert de huidige Spoedwet in te trekken en daarvoor in de plaats een Bestuursakkoord met de waterschappen te sluiten waarin de bijdrage van € 81 mln. beter wordt geregeld.

¹⁵ Het is mogelijk de formule die onder de € 81 mln. jaarlijks te herzien waardoor het bedrag jaarlijks kan worden aangepast aan de investeringsbehoefte. Zo kan bewerkstelligd worden dat deze bijdrage ongeveer 25% zal bedragen.

- In het kader van het Regeerakkoord is besloten de waterschappen, aanvullend hierop, nog eens € 100 mln. per jaar (vanaf 2015) te laten bijdragen aan taken op het gebied van waterveiligheid die nu nog voor rekening van het Rijk komen. Over de invulling hiervan zijn nog geen afspraken gemaakt. Wel is de genoemde € 100 mln. reeds structureel op de voeding van het Infrastructuurfonds in mindering gebracht¹⁶. De Taskforce adviseert ook deze afspraak in het Bestuursakkoord te betrekken.

Zoals aangegeven zullen Rijk en waterschappen ieder 50% van de financiering van de waterschapsprojecten voor hun rekening nemen. Hoe gaan de geldstromen dan lopen?

- In het kader van het op te stellen Bestuursakkoord zullen de waterschappen de helft van hun bijdrage van € 181 mln. als generieke inkomst storten in het Infrastructuurfonds (= 25%);
- Het restant van de waterschapsbijdrage (€ 90 mln.) dragen de waterschappen zelf als aandeel bij aan de bekostiging van de individuele verbeterplannen (= 25%);
- Het Rijk draagt zorg voor 50% van het benodigde investeringsvolume;
- De bekostiging wordt zo vormgegeven dat vanuit het programmabudget op de rijksbegroting voortaan nog 75% van de projectkosten wordt vergoed die samenhangen met het treffen van verbetermaatregelen ten behoeve van de veiligheid.

De Taskforce stelt uit praktische overwegingen voor de optelsom van € 181 mln. als een maximale bijdrage van de waterschappen aan het jaarlijkse investeringsvolume van het HWBP te beschouwen.

Daarbij is het van belang dat deze bijdrage uitsluitend ten goede komt aan de waterschapsprojecten. Daarom acht de Taskforce het wenselijk dat er binnen het investeringsprogramma HWBP voorzieningen worden getroffen waardoor budgettair een onderscheid kan worden aangebracht tussen de waterschapsprojecten en de projecten waarvan het Rijk de beheerder is. (zie punt 8).

Indien de bijdrage van de waterschappen wordt beschouwd als 50% van het investeringsvolume van de waterschapsprojecten komt het totale volume op jaarbasis op € 360 mln. Omdat de waterschappen over de inning en besteding van deze middelen binnen hun eigen democratische bestel verantwoordelijkheid moeten afleggen wordt de druk verhoogd om te komen tot een doelmatige uitvoering van verbeterwerken.

De Taskforce adviseert de waterschappen terughoudend te zijn om hun bijdrage grotendeels of geheel onderling te verevenen. Het verband op projectniveau tussen de financiering en de bekostiging van

¹⁶ De Taskforce gaat er van uit dat deze korting niet wordt doorgevoerd op het programmabudget van het HWBP. De jaarlijkse bijdrage van 81 mln. die waterschappen gaan leveren per 1 januari 2011 (in totaal 810 mln. tot 2020) zou dan de facto grotendeels wegvallen tegen die budgetkorting. Het geprognosticeerde tekort van het HWBP-2, wat er zelfs met de bijdrage van de waterschappen nog is, zou hierdoor vanaf 2011 met 650 mln. toenemen.

verbetermaatregelen dient – binnen het uitgangspunt van solidariteit – zo sterk mogelijk te zijn. De Taskforce hanteert zelf het uitgangspunt dat een waterschap 25% van de kosten van de verbetermaatregel direct voor eigen rekening zou moeten nemen. Mocht dit in bepaalde regio's met relatief weinig inwoners en veel kilometers aan te verbeteren dijken tot een te grote lokale lastenverhoging leiden, dan adviseert de Taskforce tot een beperkte extra verevening over te gaan.

De vertegenwoordiger vanuit de provincies in de Taskforce neemt op dit punt een minderheidsstandpunt in. Hij is van mening dat de voorgestelde bijdragen van de waterschappen kunnen worden beschouwd als een nationale belastingmaatregel via de waterschappen, omdat een nationale opgave met rijks(belasting)gelden betaald dient te worden. Invoering hiervan wijzigt de verhoudingen binnen het bestel (de kaderstellende rol van Rijk zal door de waterschappen ter discussie gesteld worden) en beïnvloedt beleidskeuzes van het Rijk, te weten dijkverbeteringen in plaats van rivierverruiming.

Een bijdrage op projectbasis lijkt te billijken, maar zal in de praktijk naar zijn mening als versoberingsprikkel niet werken. Omdat de bijdrage wettelijk wordt vastgelegd bestaat de prikkel uit 25% van een mogelijke versobering.

Een projectspecifieke bijdrage heeft naar zijn mening flinke effecten op zowel de hoogte als de verschillen in de lokale lastendruk. Alleen waterschappen met een taak op het gebied van primaire keringen zullen de projectspecifieke bijdrage via de heffingen moeten omslaan. Voor waterschappen met veel en dure verbeteringen werkt dit extra negatief uit. Bovendien zijn de waterschapsheffingen niet gebaseerd op de algemene belastingprincipes waardoor een extra verschuiving naar de burger optreedt.

De vertegenwoordiger vanuit de provincies is bevreesd dat de bijdrage door de waterschappen aan het HWBP, mede gezien de groeiende omvang van het HWBP, vooral uitwerkt als een belastingverhoging voor de burger.

De argumentatie die in 2001 gold (zie Memorie van Toelichting bij Wet op de waterkering) om over te gaan tot 100% rijksfinanciering van de hoogwaterbescherming, is naar zijn mening vandaag de dag nog onverkort van toepassing.

Totaal investeringsvolume HWBP

Een HWBP dat overheerst wordt door vraagstukken van budgettaire krapte op rijksniveau, is niet geloofwaardig.

Voor de rijksprojecten (zie advies 8) gaat de Taskforce uit van een additioneel volume van € 40 mln.¹⁷ Daarmee zou in totaal voornamelijk uitgaan kunnen worden van een jaarlijks investeringsvolume van circa € 400 mln. voor het gehele HWBP.

¹⁷ Bij een jaarlijkse bijdrage van 2 keer € 180 mln. voor de "waterschapsprojecten" (totaal € 360 mln.) en een totaal investeringsvolume voor het HWBP van € 400 mln. betekent dit dat er dus jaarlijks € 40 mln. beschikbaar is voor investeringen in de Rijkskeringen. Of dit voldoende is, hangt af van de uitkomsten van de derde toetsronde.

Uitgaande van de voorgestelde financiering zou dit betekenen dat het Rijk zich jaarlijks garant dient te stellen voor een structurele bijdrage van circa € 220 mln. aan het HWBP.

Een totaal jaarlijks investeringsvolume van € 400 mln. komt in de richting van wat er voor het lopende HWBP, Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en Herstel Steenbekledingen Ooster- en Westerschelde in de laatste jaren gemiddeld beschikbaar was op de rijksbegroting. Een dergelijk investeringsvolume is in ieder geval uitvoeringstechnisch haalbaar gebleken. Daar komt bij dat deze programma's in of rond 2015 aflopen en vanaf dat moment dus geen beslag meer zullen leggen op de beschikbare ruimte in het Infrastructuurfonds.

Een rijksbijdrage van € 220 mln. per jaar vanaf 2014/2015 voor uitvoering van HWBP-3, zo komt het de Taskforce voor, leidt dus niet tot structureel hogere uitgaven aan waterveiligheid. Eerder het omgekeerde is het geval. Van een zeer ambitieus investeringsprogramma is in de ogen van de Taskforce met 400 mln. per jaar hiermee geen sprake, maar gelet op de actuele stand van rijksfinanciën lijkt dit budgettair het maximaal haalbare. Een dergelijk volume is onvoldoende is om de opgave van het HWBP-2 en HWBP-3 binnen de afgesproken toetsperiode van 6 jaar te realiseren. Wel bestaat zicht op afronding van de verbetermaatregelen die voortkomen uit de derde toetsing in de periode 2020-2030.

Situatie tot 2020

Hoewel de Taskforce graag gezien zou hebben dat alle verbetermaatregelen van het HWBP binnen een kortere termijn zouden worden gerealiseerd, moet realisme overheersen. Een gefaseerde uitvoering van de verbetermaatregelen binnen het HWBP zal onvermijdelijk zijn. De Taskforce beschouwt de genoemde € 400 mln. als een minimum gelet op de omvang van de nog te verwachten opgave. Dit betekent dat er in de periode tot 2020 additionele middelen voor het HWBP gevonden moeten worden. Gelet op de grote veiligheidsbelangen en de allesomvattende impact van overstromingen dient hier absolute prioriteit aan gegeven te worden.

Situatie vanaf 2020

Vanaf 2020 ontstaat er een nieuwe situatie. Dan treedt de afspraak in werking over een structurele voeding van € 1 mld. per jaar voor het op te richten Deltafonds. Dat betekent dat het HWBP, als onderdeel van het Deltaprogramma, vanaf 2020 mede een beroep kan doen op dit budget. Het Deltafonds zal daarmee een belangrijke rol gaan spelen bij het realiseren van een stabiele budgettaire basis voor de Rijksbijdrage.

4.1.3 *Bekostiging*

- 8 *Geen volledige rijksbekostiging meer voor waterschapsprojecten en een onderscheid in de bekostiging tussen rijksprojecten en waterschapsprojecten*
Op basis van een 50% 50% financiering door Rijk en waterschappen stelt de meerderheid van de Taskforce een bekostigingstelsel voor waarbij 75%

van de kosten van de waterschapsprojecten worden bekostigd door het Rijk in plaats van de huidige 100%. De resterende 25% komt (op projectbasis) voor rekening van het waterschap.

De Taskforce stelt tevens vast dat de huidige subsidiesystematiek waarbij het Rijk een vast percentage van 15% vergoedt voor de onderzoeks- en apparaatskosten aan herziening toe is. Het huidige vaste percentage bevordert de doelmatigheid niet.

De Taskforce is van mening dat de genoemde 75% bekostiging betrekking dient te hebben op de integrale kosten die gemaakt worden in de planstudie- en realisatiefase. Dit betekent dat niet alleen de realisatiekosten, maar ook de apparaatskosten, de kosten voor onderzoek etc. onderdeel vormen van de bekostiging. Dit impliceert dat over deze kosten achteraf op basis van werkelijke gemaakte kosten met het Rijk wordt afgerekend.

De Taskforce adviseert het huidige subsidieregime te vervangen door een bekostiging die meer aansluit bij de MIRT-aanpak (paragraaf 4.3 nr. 13). Zoals hierboven aangegeven zal er in de begroting een splitsing plaatsvinden naar rijksprojecten en waterschapsprojecten. De Taskforce stelt voor het onderscheid tussen rijksprojecten en waterschapsprojecten door te trekken in de financierings- en begrotingsystematiek.

Het Rijk is en blijft verantwoordelijk voor de financiering en bekostiging van rijksprojecten.

De financiering van de rijksprojecten dient 100% voor rekening van het Rijk te komen. Hiervoor dient het Rijk dus afzonderlijke middelen op zijn begroting te reserveren.



4.2 Adviezen over de processen rond het Hoogwaterbeschermingsprogramma

In deze paragraaf wordt ingegaan op de processen in en rond het HWBP. Voor een beschrijving van de huidige processen wordt verwezen naar bijlage C.

4.2.1 *Proces rond VTV en HR*

1 *Borging lerend vermogen HWBP*

De Taskforce hecht eraan de condities te scheppen waarbinnen het lerend vermogen van het hoogwaterbeschermingssysteem geborgd blijft. Het is een goede zaak dat deskundigen vrijelijk zoeken naar veranderingen in het klimaat en het watersysteem die van invloed zijn op de bescherming tegen overstromingen. Tevens is het positief te waarderen dat steeds meer bekend wordt over faalmechanismen van waterkeringen. Dit alles in de veronderstelling dat er goede 'checks-and-balances' zijn ingebouwd. Uiteindelijk leiden deze inzichten tot veranderingen in het VTV en tot verhoging van de kosten van het HWBP. Dat is de onvermijdelijke prijs die betaald moet worden om het veiligheidsniveau van de keringen in lijn te brengen met de geldende normen.

2 *Beheerdersoordeel beter borgen in het toetsings- en ontwerpinstrumentarium*

Omdat het toetsings- en ontwerpinstrumentarium zo sterk in beweging is, is het aannemelijk dat onze kennis en dus het toetsingsinstrumentarium ook in de toekomst nog zal veranderen. Hieruit volgt dat bij de huidige toetsings- en ontwerpactiviteiten sprake is van een zekere mate van onzekerheid. Een verstandige strategie bij kennisvergaring onder condities van onzekerheid is het naast elkaar gebruiken van verschillende methoden. In de wetenschap wordt dit multi-methodisch werken wel aangeduid met triangulatie. Met behulp van deze triangulatie kan onzekerheid weliswaar niet volledig, maar wel voor een gedeelte worden gereduceerd.

De Minister zou de Waterdienst of het ENW kunnen verzoeken na te gaan of het mogelijk is om toets- en ontwerpprotocolen op te stellen waarin plaats is voor kennis uit meerdere bronnen. Formeel wetenschappelijke kennis zou dan, meer dan thans het geval is, kunnen worden gecombineerd met kennis afkomstig uit andere bronnen.

Een interessante mogelijkheid als aanvulling op de nogal technocratische benadering die ten grondslag ligt aan de toetsvoorschriften, is in dit verband de lokale kennis die bij de beheerder bestaat over het concrete gedrag van het water en de staat van de concrete waterkering die tot uiting kan komen in een 'beheerdersoordeel'.

De Taskforce is van mening dat dit beheerdersoordeel een goede aanvulling kan vormen op de wetenschappelijke onderbouwde toetsvoorschriften en een zwaarder gewicht moet krijgen bij de toetsing van waterkeringen. De hamvraag hierbij luidt: onder welke voorwaarden zou deze lokale kennis de generieke toetsregel moeten overrulen?

De Taskforce stelt voor hiervoor een protocol te ontwikkelen waarbij het doel is te komen tot een degelijke en uniforme onderbouwing van het beheerdersoordeel. Anders gezegd: hoe kan de bestaande kennis en ervaring van de beheerder geëxpliciteerd worden.

Indien er een meningsverschil ontstaat tussen de waterbeheerder en de beoordelaar van het toetsrapport (de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) over een afwijkend beheerdersoordeel, zou dit niet meer mogen leiden tot een eenzijdige 'vernietiging' van dat oordeel. De toetsrapportages (met eventueel afwijkende beheerdersoordelen) en de beoordeling van de inspectie worden aangeboden aan DGW. Deze kan een onafhankelijke derde partij vragen om in het meningsverschil te bemiddelen. DGW draagt de verantwoordelijkheid de minister te adviseren over de Landelijke Reportage Toetsresultaten (LRT).

3 *De technische ontwikkelingen die kunnen leiden tot aanpassingen van VTV's en Leidraden dienen onafhankelijk te zijn van financiële overwegingen, maar wel dienen de financiële consequenties zichtbaar te zijn*

De Taskforce is van mening dat voorstellen van de Waterdienst of het ENW, om de toets- en ontwerpleidraden aan te passen, moeten zijn gebaseerd op strikt inhoudelijke gronden. Deze voorstellen dienen los van pragmatische en budgettaire overwegingen tot stand te komen. De Nederlandse burger heeft er recht op dat deze kennis 'state-of-the-art' is en geen veiligheidsrisico's worden achtergehouden.

Wel is de Taskforce van mening dat DGW na moet gaan welke extra kosten zijn gemoeid met de voorgestelde aanpassingen van het toetsings- en ontwerpinstrumentarium. De Minister moet bij vaststelling van het instrumentarium de meerwaarde – in termen van additionele veiligheid – afwegen tegen de meerkosten en daarbij tevens inzichtelijk maken hoe deze meerkosten doorwerken in het HWBP en in de begroting. Hierover zal ook met de Tweede kamer moeten worden gecommuniceerd.

4 *Bij nieuwe kennis is een snelle, formele, actualisering van het toetsings- en ontwerpinstrumentarium wenselijk.*

De minister moet er voor zorg dragen dat de toetsvoorschriften en de ontwerpleidraden zijn gebaseerd op de meest recente inzichten nadat een afweging op basis van kosten en baten heeft plaatsgevonden.

Vermeden moet worden dat actuele kennis en inzichten wel beschikbaar en toepasbaar zijn, maar niet formeel verwerkt zijn in de voorschriften aan de hand waarvan de feitelijke toetsing plaatsvindt of de richtlijnen die bij het ontwerp van een waterkering worden gehanteerd.

De Taskforce meent dat nieuwe inzichten sneller dan nu het geval is, wanneer deze eenmaal zijn gevalideerd, formeel door de minister moeten worden opgenomen in de toetsvoorschriften en ontwerpleidraden.

Tegelijkertijd kunnen aanpassingen van de voorschriften – zeker waar het een aanscherping betreft – grote financiële impact hebben. Vandaar de noodzaak de kosten en de baten expliciet tegen elkaar af te wegen.

Een snellere, formele autorisatie van kennis in de voorschriften dan nu het geval is, voorkomt dat er een grijs gebied blijft bestaan waar beheerders

wel willen anticiperen op nieuwe voorschriften en richtlijnen, terwijl deze nog niet formeel zijn bekrachtigd en daarom vanuit rijkszijde niet worden bekostigd.

Het kan ook voorkomen dat nieuwe inzichten leiden tot minder strenge regels. De vraag is hoe zo'n verandering zou moeten doorwerken in lopende verbeteringsprocessen. Enerzijds kan het niet zo zijn dat alle lopende processen in deze situatie automatisch worden afgebroken en dat de processen opnieuw moeten starten. Anderzijds is het ook niet te rechtvaardigen dat dure maatregelen altijd maar worden doorgezet terwijl bekend is dat ze niet nodig zijn. Een situationele afweging lijkt voor dit soort situaties de geëigende oplossing te zijn.

4.2.2 Adviezen over het toetsingsproces

- 5 *Tussenperiode landelijke toetsrondes kan worden verlengd naar 12 jaar*
De Taskforce is van mening dat een verlenging van de toetsperiode van 6 naar 12 jaar overwogen moet worden. Belangrijkste overweging hierbij is dat hierdoor een realistischer relatie ontstaat tussen de formele doorlooptijd van de toetscyclus en de gangbare doorlooptijd van te realiseren verbeterwerken. De verkenning, planstudie en realisatie van maatregelen kent alles bij elkaar, zeker bij complexe maatregelen een doorlooptijd van circa 10 jaar. Daar komt bij dat na de 3^e toetsing het gehele areaal is beoordeeld.

Overigens merkt de Taskforce op dat een verlenging van de toetsperiode geen aantasting van de veiligheid inhoudt. Deze is altijd gewaarborgd door de actieve zorgplicht van de beheerders.

De Taskforce meent dat de periode van 12 jaar niet als een vaststaand gegeven moet worden beschouwd. Indien blijkt dat op grond van nieuwe inzichten een significante aanpassing van de toetsvoorschriften en ontwerpleidraden aan de orde is, moet dit tot uiting komen in een versnelde toetsronde binnen de termijn van 12 jaar. De HR en VTV worden dan geactualiseerd alvorens de toetsronde van start gaat. De beslissing hierover ligt uiteraard bij de Minister.

De Taskforce heeft ook gekeken naar mogelijkheden om niet één keer het gehele areaal te toetsen, maar om hier een nadere fasering in aan te brengen, bijvoorbeeld door beheerders de mogelijkheid te geven jaarlijks een gedeelte van hun areaal te toetsen. Frequenter toetsen zou het 'stop-go' karakter van de huidige opzet wegnemen en zou tot een efficiënter inzet leiden van de bij betrokken partijen thans aanwezige kennis en kunde. Gevolg zou zijn dat jaarlijks een lijst van afgekeurde keringen zou worden gepubliceerd. De Taskforce adviseert hier nader onderzoek naar te verrichten. Daarbij moeten ook de gevolgen in ogenschouw genomen van invoering van de nieuwe veiligheidsnormen.

- 6 *Bij de landelijke toetsrondes moet uitgegaan worden van actuele basisgegevens*
Een goede toetsing van de primaire keringen (en beoordeling ervan) staat of valt met de beschikbaarheid van de juiste kennis en informatie over afmetingen, aanwezigheid kabels- en leidingen en aard van de ondergrond en dergelijke. Niet voor alle primaire keringen is deze informatie nu beschikbaar of ontsloten. Dit moet worden verbeterd.
Het is van belang om nieuwe inzichten die worden opgedaan goed te verwerken in de legger en het beheersregister. Op deze manier wordt de informatie en kennis efficiënt verwerkt en vastgelegd voor toekomstige toetsingen. Het Rijk moet in de voorwaarden van zijn bijdrageregeling eisen stellen ten aanzien van de kwaliteit van de basisgegevens.
- 7 *Het toetsingsproces dient uit te monden in een openbare lijst met alle waterkeringen die niet aan de norm voldoen.*
Onterechte afkeuringen moeten worden voorkomen, onterechte goedkeuringen eveneens. De resultaten moeten opgenomen worden in een openbare lijst, de Landelijke Rapportage Toetsrapportages (LRT). Deze dient zo weinig mogelijk 'geen oordeel' te bevatten.
De uitkomst van de toetsing moet een betrouwbaar, volledig en transparant beeld geven van de staat van de waterkeringen die getoetst zijn. Die uitkomst moet voldoende zekerheid geven dat er geen onterechte goedkeuringen of onterechte afkeuringen hebben plaatsgevonden.
- 8 *De Inspectie beoordeelt de toetsrapportages*
Voortaan beoordeelt de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de toetsrapportages en stelt daarbij twee hoofdvragen:
Vraag 1: zijn er keringen ten onrechte opgenomen op de lijst?
Vraag 2: zijn er keringen ten onrechte niet opgenomen op de lijst?
Daartoe beoordeelt de inspectie de kwaliteit en volledigheid van de toetsrapportages en bekijkt of de afwijkende beheerdersoordelen conform de daartoe afgesproken protocollen zijn onderbouwd.
De inspectie voert steekproefsgewijs controles uit waarbij de inhoudelijke kwaliteit van de rapportages wordt beoordeeld.

De rapportages en de beoordeling van de Inspectie worden vervolgens door DGW in een rapportage aan de minister verwerkt. DGW stelt vervolgens de Landelijke Rapportage Toetsresultaten (LRT) op. Vanzelfsprekend dient de LRT –zoals in de huidige situatie– openbaar gemaakt te worden.

De Taskforce is van mening dat de uitkomst van de toetsronde een zwart-wit beeld levert van de staat van de waterkeringen: 'afgekeurd', 'goedgekeurd' en 'geen oordeel'. In de beeldvorming staat 'afgekeurd' vrijwel synoniem voor 'onveilig'. Dat ligt in de praktijk een stuk genuanceerder, zeker wanneer bij toekomstige toetsing uitgegaan wordt van de verwachte waterstanden over 12 jaar. De Taskforce stelt voor bij de uitkomst van de toetsing een kwalificatie aan de waterkeringen mee te geven en hiervoor door DGW voorstellen te laten uitwerken. Gedacht kan worden aan de volgende kwalificatie:

- I. **Onvoldoende:** afgekeurd en acuut te verbeteren (code rood);

- II. **Niet voldoende:** maar niet noodzakelijk om acuut te verbeteren (code oranje);
- III. **Goed:** goedgekeurd en voldoet aan de huidige veiligheidsnorm (code groen).

4.2.3 Adviezen over de programmering van het HWBP en het opstellen van verbeterplannen

9 De minister stelt het HWBP vast

Na afloop van de toetsronde wordt uiteindelijk bepaald welke afgekeurde keringen voor het HWBP in aanmerking komen. Dat gebeurt op basis van de LRT dat als een groslijst van alle afgekeurde waterkeringen kan worden beschouwd. Deze groslijst is het eindresultaat van de 12 jaarlijkse landelijke toetsing uitgevoerd door de waterbeheerders.

De groslijst met afkeuringen kent de volgende categorieën:

1. afgekeurde waterkering maar deze is reeds onderdeel van een eerder HWBP en staat in de planning;
2. afgekeurde dijkvakken waarvoor de verbetering bestaat uit een rivierverruimingsmaatregel (Ruimte voor de Rivier of Maaswerken) . Na afloop van een dergelijke maatregel ligt het in de verwachting dat de beoogde waterstandsaling kan leiden tot goedkeuring van het betreffende dijkvak. Deze conclusie kan echter pas getrokken worden in de toetsronde die volgt na realisering van de rivierverruimingsmaatregel;
3. afgekeurde waterkering, maar verbetering van de primaire kering vormt onderdeel van andere lopende rijksprogramma's op het gebied van waterveiligheid, zoals Ruimte voor de Rivier en Maaswerken, Herstel Steenbekledingen Ooster- en Westerschelde of (in de toekomst) het Deltaprogramma. Hier is de oplossing verbetermaatregelen te treffen buiten het HWBP;
4. afgekeurde waterkering, maar de oorzaak en de oplossing liggen in de sfeer van beheer en onderhoud. Dit type is een zaak van de waterbeheerder en komt niet in aanmerking voor opname op het HWBP;
5. van de resterende afgekeurde keringen komt de verbetermaatregel in aanmerking voor opname in het HWBP.

Het 'afpellen' van de groslijst uit de LRT om te komen tot een lijst van afgekeurde keringen die in aanmerking komen voor het HWBP en daarmee voor een rijksbijdrage is een taak van de minister die belegd kan worden bij DGW. De beheerders dienen hiertoe een voorstel in te dienen, gelijktijdig met de oplevering van de toetsresultaten.

Na de publicatie van de LRT kan de minister een lijst met HWBP-waardige afgekeurde keringen samenstellen.

In de optiek van de Taskforce is deze eerste publicatie de start van een HWBP en hebben de maatregelen op deze lijst het karakter van te starten verkenningen (zie verder bij punt 13). Bij de verkenningen zijn er nog geen indicaties van scope, kosten en planning beschikbaar.

Opname in deze lijst betekent dat de waterbeheerder op enig moment 75% van de kosten die verband houden met de werkzaamheden vergoed krijgt.

Aangezien het HWBP een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en waterschappen is, met een gedeelde financiering, dienen er afspraken gemaakt te worden met de waterschappen over hun betrokkenheid bij de besluitvorming. Bijzondere aandacht verdienen daarbij de waterkeringen die voorzien zijn van een afwijkend beheerdersoordeel.

- 10 *De minister stelt jaarlijks het investeringsprogramma HWBP vast.*
De minister stelt jaarlijks het geactualiseerde investeringsprogramma HWBP vast. Het betreft hier een overzicht van de actuele stand van de uitwerking van de maatregelen die op het HWBP staan (zie advies 9). Maatregelen kunnen in enig jaar nog in de verkenningsfase zitten of zijn overgegaan naar de planstudie- of realisatiefase.

Omdat de waterschappen nauw betrokken zijn bij de financiering van het programma heeft de vaststelling van dit investeringsprogramma HWBP plaats na landelijk bestuurlijk overleg met onder andere de waterschappen. Dit zou twee maal per jaar kunnen plaatsvinden in aanwezigheid van de minister en de Deltacommissaris.

De uitkomsten van dat overleg worden door de Minister meegenomen waarna hij het HWBP-investeringsprogramma aan de Kamer aanbiedt, tegelijkertijd met de aanbieding van de ontwerp-begroting van het Infrastructuurfonds / Deltafonds van het volgende jaar.

- 11 *Deltacommissaris is betrokken*
Bij het ontwerpen en realiseren van verbeterwerken moeten de gebiedsontwikkelingen in ogenschouw genomen worden. Dat betekent dat bij robuust ontwerpen goed gekeken moet worden naar de gebiedsgerichte voornemens in het kader van het Deltaprogramma. Vermeden moet worden dat dure oplossingen in het HWBP binnen 50 jaar teniet worden gedaan door de ambities van het Deltaprogramma. Naast het kostenaspect zou dit het lokale draagvlak bij de bevolking kunnen aantasten. Daarom moet de Deltacommissaris betrokken zijn bij het landelijk bestuurlijk overleg over de opstelling van het jaarlijkse investeringsprogramma HWBP. De relatie tussen HWBP en het Deltaprogramma moet helder worden gecommuniceerd.

- 12 *In het investeringsprogramma HWBP zijn voortaan, conform het MIRT, drie fasen te onderscheiden: de verkenningsfase, de planstudie- en de realisatiefase*
Anders dan nu het geval is, moet het Rijk in de ogen van de Taskforce niet langer de rol van subsidieverstrekker vervullen, maar een rol die gebruikelijk is bij MIRT-projecten. DE MIRT-systematiek is een hulpmiddel voor zorgvuldige besluitvorming. De Taskforce adviseert bij het HWBP een werkwijze te hanteren die gebaseerd is op de MIRT-systematiek.

In het HWBP kan gewerkt worden met de drie besluitvormingsfasen van het MIRT.

A De verkenningenfase

Zoals gesteld komt het HWBP voort uit de groslijst met afgekeurde waterkeringen. Uit de lijst met afkeuringen moet een lijst van verbeterwerken ontstaan die in aanmerking komen voor bekostiging uit het HWBP (cat. 5). Deze lijst kan, om in MIRT-termen te spreken, als een lijst van te starten verkenningen beschouwd worden.¹⁸ Opname in deze lijst betekent dat de waterbeheerder op enig moment 75% van de kosten die verband houden met de werkzaamheden vergoed krijgt.

In het verleden werd in een kort tijdsbestek na het beschikbaar komen van de toetsresultaten een kostenschatting gemaakt van de hieraan te verbinden verbetermaatregelen. Nu adviseert de Taskforce een time-out in te voegen en een verkenningenfase te introduceren.

De ervaring in het verleden leert dat er meer tijd nodig is om op projectniveau de alternatieven goed in beeld te brengen en de financiële gevolgen hiervan te overzien. Tevens kan deze fase gebruikt worden om nader onderzoek te doen (grondmechanica etc.) om de belangrijkste risico's die verband houden met de maatregelen goed in kaart te brengen. Hiermee wordt voorkomen dat, zoals bij HWBP-2 het geval was, het programma een valse start kent.

Doel van deze fase is om in overleg met alle partners de mogelijke alternatieve typen verbetermaatregelen in kaart te brengen. Pas op het eind van deze fase kan er zicht zijn op de aard en het type verbetering en de daarmee samenhangende mogelijke kosten en de benodigde doorlooptijd van de verbetermaatregel. Deze fase is hiermee vergelijkbaar met de MIRT-verkenningenfase. Het Rijk dient zich uit te spreken over het rijksaandeel in de kosten van het type dan wel aard van de verbetering. Daarbij staat het de regio altijd vrij een duurder plan te realiseren. De extra kosten zijn dan voor rekening van de regio.

¹⁸ Met een belangrijk verschil: MIRT-verkenningen kunnen weer afgevoerd worden. Verkenningen in het kader van het HWBP hebben een wettelijke status omdat er een verplichting is om tot verbeterwerken over te gaan.

Voor kleinere en eenvoudige maatregelen zal de verkenningfase snel doorlopen kunnen worden. Voor de grotere complexe maatregelen, waarbij ook de mogelijkheid van een koppeling met andere ruimtelijke opgaven moet worden onderzocht, kan dit wat langer duren. Uitgangspunt zou moeten zijn dat de maatregel in deze fase wordt uitgewerkt tot op het niveau van een Voorkeursbeslissing zoals dat tegenwoordig te doen gebruikelijk is bij MIRT-verkenningen. Met de afronding van de verkenning wordt een keuze gemaakt voor één alternatief, waarvan de aspecten tijd, scope en geld worden vastgelegd.

B Planstudie en realisatiefase

Projecten kunnen doorstromen van de verkenningfase naar de planstudiefase als er middelen beschikbaar zijn. Dit is het startpunt voor de planstudiefase.

In de planstudiefase kan de beheerder een definitief ontwerp gaan uitwerken binnen de randvoorwaarden van tijd, scope en geld zoals deze zijn vastgelegd in de Voorkeursbeslissing.¹⁹ In de regel zal hier maximaal 2 jaar voor nodig zijn, afhankelijk ook van de mate waarin het voorkeursalternatief al is uitgewerkt. De Minister dient met het ontwerp dan wel de raming in te stemmen alvorens het projectplan bij het bevoegd gezag in procedure kan worden gebracht. De formele instemming moet gepaard gaan met de toezegging van het Rijk 75% van de integrale projectkosten te vergoeden.

Wat zijn de gevolgen?

In de praktijk betekent de bovenstaande werkwijze dat het zwaartepunt van de bestuurlijke besluitvorming over HWBP-projecten verschuift van de planstudiefase naar de verkenningfase. Ook al verandert er in de contactmomenten tussen de programmaorganisatie en waterschap hierdoor materieel weinig²⁰, door het feit dat er op hoog bestuurlijk niveau ingestemd zal moeten worden met het voorkeursalternatief, zal de doorlooptijd van de verkenningfase toenemen ten opzichte van de huidige situatie.

Daar staat tegenover dat – zoals de Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (commissie Elverding) concludeerde – vroegtijdige politieke besluitvorming op de hoofdlijnen ('nut en noodzaak') rust en stabiliteit creëert. Voordat de beheerder het voorkeursalternatief in een projectplan verder uitwerkt is al duidelijk welk type (of aard van de) verbetering voor 75% uit het programmabudget van het HWPB zal worden bekostigd. Over de keuze van het voorkeursalternatief en de financiële kaders die daarbij horen (raming met bandbreedte) kan dan later geen discussie meer ontstaan. Bij de planuitwerking zelf hoeft vervolgens ook nog maar één alternatief onderzocht te worden, wat leidt tot

¹⁹ Binnen het voorkeursalternatief zullen er nog wel vaak meerdere (inrichtings-)varianten mogelijk zijn.

²⁰ De contactmomenten tussen Programmabureau en Waterschappen op ambtelijk niveau zijn nu ook al gebaseerd op de MIRT-fasen. Er is echter niet voorzien in formele besluitvorming over het te kiezen voorkeursalternatief of projectplan. In de huidige subsidieregeling is immers bepaald dat subsidie aangevraagd kan worden nadat het projectplan door Gedeputeerde Staten is vastgesteld en welke kosten voor vergoeding in aanmerking komen.

een afname in de onderzoekslasten, en dus, doorlooptijden (zie ook advies 14).

Het feit dat de positie van het Rijk in het besluitvormingsproces op projectniveau wijzigt, veronderstelt een intensievere samenwerking met de waterbeheerder in de verschillende fasen van ontwerp en realisatie, maar stelt ook eisen aan de kennis en kunde die het Rijk inbrengt en aan de wijze waarop het Rijk zijn faciliterende en toetsende rol invulling geeft. Daarmee wordt de projectbeheersing op een hoger plan gebracht.

Deze benaderingswijze vraagt om een gestructureerd overleg tussen Rijk, provincie en waterschappen. Het stelt de provincie in staat haar bredere ruimtelijke invalshoek in te brengen en zo haar verantwoordelijkheid als toezichthouder op de primaire keringen in te vullen.

Geen extra drukte: MIRT-light

De Taskforce meent dat indien wordt gekozen wordt voor een MIRT-aanpak dit niet mag leiden tot een grote ambtelijke drukte. De MIRT-aanpak dient in een lichte vorm toegepast te worden. Volstaan kan worden met het formaliseren van de huidige contactmomenten van het programmabureau HWBP.

Een zware invulling van de rol van het Rijk binnen de MIRT-aanpak is ongewenst. Bij de beoordeling van de alternatieven past het Rijk een rol die samenhangt met zijn rol als verstrekker van een rijksbijdrage. Maar anders dan een bijdrage aan een rijksproject ligt de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer, de waterschappen. De verantwoordelijkheid voor de planvorming en uitvoering zal daarom bij de initiatiefnemer blijven. De Minister kan en wil niet in deze verantwoordelijkheid treden. Daarom kan het Rijk volstaan met een marginale toetsing die er op gericht is te bezien :

- of alle varianten ter tafel zijn gekomen;
- of een gedegen afweging heeft plaatsgevonden tussen normconforme of robuuste verbetermaatregelen (zie punt 14);
- of is voldaan aan de eisen van doelmatigheid;
- of er bij de initiatiefnemer wordt voldaan aan vereisten ten aanzien van projectbeheersing en risicomanagement.

13 *Twee soorten ontwerpen in het HWBP en de prioriteitstelling*

Voor de grotere maatregelen dient in ieder geval in de verkenningfase onderzocht te worden of gekozen moet worden voor een robuust ontwerp²¹ of dat kan worden volstaan met een normconform ontwerp. Dit kan kostenbesparingen opleveren en onnodig overdimensioneren voorkomen:

- *Normconform ontwerp* is het alternatief waarbij een afgekeurde waterkering betrekkelijk snel en tegen beperkte kosten weer kan voldoen aan de huidige norm. Hierbij kan sprake zijn van het 'repareren'

²¹ Uitgangspunt van robuust ontwerpen is dat een waterkering gedurende langere tijd (50 jaar of meer) moet blijven voldoen aan de voorschriften. Dit betekent dat in het ontwerp rekening gehouden dienen te worden met toekomstige ontwikkelingen en onzekerheden, zodat het uitgevoerde ontwerp tijdens de planperiode blijft functioneren zonder dat er ingrijpende en kostbare aanpassingen noodzakelijk zijn, en wordt er voor gezorgd dat het ontwerp uitbreidbaar is indien dat economisch verantwoord is. De term 'robuust' is vooral verbonden aan de aspecten onzekerheden en uitbreidbaarheid.

van één faalmechanisme. Het ligt wel in de bedoeling om het betreffende faalmechanisme toekomstgericht te verbeteren. De verbeteringen dienen zodanig uitgevoerd te worden dat er niet bij de eerstvolgende toetsronde wederom een afkeuring zou volgen. De Taskforce adviseert tenminste te anticiperen op het verwachte waterpeil over 12 jaar;

- *Robuuste ontwerpen* die voldoen aan de normen die, naar verwachting, over 50 jaar (waterkeringen) of over 100 jaar (kunstwerken) gelden. Dit is momenteel de gangbare werkwijze.

Met nadruk zij vermeld dat normconforme plannen slechts zin hebben indien dit tegen beperkte kosten mogelijk is en de overlast voor de omgeving beperkt blijft. Indien hoge kosten gemaakt moeten worden, verdient het aanbeveling om ontwerpen te maken die waarschijnlijk lange tijd meekunnen (robuuste ontwerpen);

Bij de afweging tussen normconform ontwerp en robuust ontwerp moeten verder de volgende overwegingen een rol spelen:

- De vergelijking tussen de kosten van normconform ontwerp en robuust ontwerp moet geschieden op basis van 'life-cycle costs';
- De ontwikkelingen in de ruimere omgeving van de waterkering dienen in ogenschouw te worden genomen. In de eerste plaats zijn hierbij mogelijk de regionaal gerichte activiteiten in het kader van het Deltaprogramma van belang. In de tweede plaats kan het zijn dat andere toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen de condities van de waterkering zullen veranderen. Indien te voorzien is dat een gebied om een van beide redenen 'op de schop gaat' in de nabije toekomst, is het te overwegen de planvorming met betrekking tot de waterkering hierop af te stemmen. De provincie is de geëigende partij om dit aan te geven.

Het investeringsprogramma zoals dat op basis van de planstudies en het realisatieprogramma wordt vastgesteld zal een combinatie van normconforme en robuuste verbeterplannen bevatten. In het sporadische geval dat er acute veiligheidsproblemen zijn (en deze niet het gevolg zijn van achterstallig beheer en onderhoud) zal direct na de toetsing door de beheerder actie moeten worden ondernomen. Deze komen dan wel voor bekostiging uit het programmabudget in aanmerking, maar doorlopen niet het (gehele) proces van verkenning, planstudie en realisatie.

Indien er onvoldoende budgettaire middelen ter beschikking staan kan worden geprioriteerd door voorrang te verlenen aan normconforme ontwerpen boven robuuste ontwerpen en/of bij de prioritering van projecten mee te laten wegen welke extra veiligheid wordt bewerkstelligd per geïnvesteerde euro.

- 14 *Neem de HWBP-projecten op in bijlage 2 van de Crisis- en herstelwet*
Met de Crisis- en herstelwet (CHW) zijn enkele aanpassingen doorgevoerd in de planprocedures voor infrastructurele en andere grote bouwprojecten met als doel om een versnelling van de huidige procedures te bewerkstelligen. Voor projecten die genoemd worden in bijlage 2 van de CHW is geen verplicht toetsingsadvies meer nodig van de Commissie MER en hoeft geen verplicht onderzoek naar alternatieven uitgevoerd te worden.

In het Regeerakkoord is het voornemen opgenomen om de huidige Crisis- en herstelwet permanent te maken. De Taskforce acht het wenselijk dat, in ieder geval zodra de verkenningsfase van een verbetermaatregel afgerond is, het betreffende project onder het regiem van de CHW wordt gebracht en opgenomen wordt in bijlage 2 van de CHW. Het gaat om belangrijke projecten die de veiligheid van de burger tegen overstromingen moeten verbeteren.

Dat er geen verplichting meer rust op de uitvoering van het alternatievenonderzoek, wil natuurlijk niet zeggen dat beheerders zich hierop in alle gevallen moeten beroepen. Dit zal van geval tot geval en in overleg met bevoegd gezag (provincie) moeten worden bekeken.

- 15 *Voorfinanciering mogelijk maken*
De huidige werkwijze van het Rijk voorziet niet in voorfinanciering van projecten door de waterschappen of de provincie. Om de verantwoordelijkheid van waterschappen te benadrukken en te stimuleren, moet het mogelijk zijn dat de waterschappen tot voorfinanciering overgaan, mits de voorfinancieringskosten (rente) door het waterschap zelf worden gedragen. De stimulering die hiervan uitgaat om tot versnelde planontwikkeling te komen, kan ook benut worden om mogelijke onderuitputting binnen de rijksbegroting in een jaar te voorkomen. Bij een eventuele voorfinanciering dient wel de eerder beschreven MIRT-werkwijze bij de besluitvorming gevolgd te worden. De Taskforce adviseert om een voorfinancieringsregeling op te stellen die op een praktische manier kan worden benut bijvoorbeeld door de garantie van een maximum voorfinancieringstermijn in te bouwen.

- 16 *Meer flexibiliteit bij het opstellen van verbeterplannen*
In de praktijk kan het wenselijk of doelmatig zijn om in de verbeterplannen ook niet afgekeurde dijkvakken mee te nemen. Over langere dijktrajecten komt het voor dat naastgelegen vakken deels zijn afgekeurd en deels zijn goedgekeurd. Wanneer de afgekeurde vakken vervolgens ruimer gedimensioneerd moeten worden en de niet afgekeurde vakken niet worden meegenomen, geeft dit een ongewenste situatie. Deze kan leiden tot nieuwe maatregelen in het gebied op relatief korte termijn. Een meer flexibele benadering verhoogt tevens het draagvlak in de omgeving. De huidige bekostigingssystematiek biedt deze flexibiliteit niet.

- 17 *Het Rijk toetst de alternatieve verbeterplannen vanuit een MIRT-benadering*
Op grond van de vergelijking van alternatieven legt de beheerder de Minister aan het einde van de verkenningsfase een voorkeursalternatief voor instemming voor. Vanuit zijn budgettaire verantwoordelijkheid voor het

HWBP moet de Minister vervolgens beoordelen of het door de beheerder voorgesteld voorkeursalternatief doelmatig is.

- 18 *Realisatie: Adequate programma- en projectbeheersing noodzakelijk*
De beheersing van het HWBP en de projecten in de uitvoeringsfase moet zodanig zijn ingericht dat de maatregelen en het programma binnen de gestelde randvoorwaarden van tijd en geld worden uitgevoerd. Er moet verantwoording kunnen worden afgelegd over de voortgang van het programma en znodig kunnen worden bijgestuurd.

Ramingen, plannings, scopebeheer moeten op orde zijn en risicomangement dient een volwaardig onderdeel te zijn van de projectsturing en beheersing. De Taskforce constateert dat de wijze waarop Rijkswaterstaat hier invulling aangeeft brede navolging verdient. Hierop wordt in paragraaf 4.4. nader ingegaan.

In bijlage D heeft de Taskforce op hoofdlijnen schematisch weergegeven hoe het proces vanaf toetsing tot realisatie er, na de adviezen van de Taskforce, uit zou kunnen zien.

4.3 Adviezen over de organisatie en governance van het HWBP

- 1 *Investeer in kennis en kunde*
Bij de start van het HWBP-2 waren niet alle waterschappen qua organisatie in staat de verbetermaatregelen voortvarend en beheerst op te pakken en uit te voeren. Dit is het gevolg van zowel gebrek aan ervaring met de uitvoering van grootschalige verbetermaatregelen als gebrek aan inhoudelijke kennis en capaciteit. Een deel van de vertraging bij de uitvoering van het lopende programma is hier zeker aan toe te schrijven.

Er moet nu reeds geanticipeerd worden op de omvangrijke opgave die voor ons ligt. Voorkomen moet worden dat – als gevolg van gebrek aan kennis en kunde – verkenning, ontwerp en realisatie (wederom) onnodig vertraging oplopen.

- 2 *Creëer een gemeenschappelijke kennis- en uitvoeringsorganisatie*
Het HWBP is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de waterschappen en het Rijk. Deze verantwoordelijkheid geldt dus ook voor het creëren van de juiste condities en randvoorwaarden waarbinnen het HWBP uitgevoerd moet worden. Naast het investeren in meer kennis en kunde (zie hierboven), kan er ook winst behaald worden door de kennis en kunde "slimmer en beter" te organiseren.

De Taskforce geeft er de voorkeur aan om de samenwerking gestalte te geven door middel van de inrichting van een gemeenschappelijke kennis- en uitvoeringsorganisatie; een soort shared-service-organisatie 'voor en door beheerders'. De kennis die aanwezig is en gaandeweg verder wordt vergaard, wordt op deze manier automatisch en direct ontsloten naar alle beheerders toe. 'Lessons learned' kunnen dan weer direct toegepast worden bij een volgend project.

Dit levert efficiencywinst en tijdswinst op. Bijkomend voordeel is dat de individuele beheerders ook minder afhankelijk worden van marktpartijen. Van een (eventuele) bundeling van krachten op het terrein van inkoop mogen tot slot ook positieve markteffecten worden verwacht.

'Decentraal waar het kan, centraal waar het moet', zou het devies moeten zijn. Afhankelijk van de geografische spreiding en het aantal te realiseren verbetermaatregelen (schaalgrootte) kunnen een of meerdere regionale bureaus opgezet worden waar de regionale beheerders – waterschappen en Rijkswaterstaat – hun kennis en ervaring bundelen om de planvoorbereiding en realisatie van de verbetermaatregelen ter hand nemen. Provincies kunnen hierin ook een inbreng leveren. Dit om zo goed mogelijk in te spelen op specifieke, lokale omstandigheden. De ervaringen die zijn opgedaan met het bureau Zeeweringen kunnen daarbij van dienst zijn.²²

Op landelijk niveau kan de kennis gebundeld worden die zo specifiek of schaars is, dat deze beschikbaar moet zijn voor alle beheerders. Het betreft hier de toepassing van kennis over projectbeheersing zoals probabilistisch ramen en plannen, maar – zeker bij complexe, risicovolle projecten, ook de toepassing van 'gate reviews', het zogenaamde IPM-gedachtengoed en innovatief contractmanagement. Daarnaast kan gedacht worden aan specifieke kennis op het gebied van grondmechanica, vastgoed, hydraulica of natuurwetgeving. Wanneer onvoldoende schaalgrootte bereikt kan worden met regionale samenwerking, ligt ook bundeling van de planvoorbereiding en uitvoering op landelijk niveau in de rede.

Rijkswaterstaat is de meest aangewezen organisatie om als huisbaas voor de landelijke kennis- en uitvoeringsorganisatie op te treden. Hoe de samenwerking ook vormgegeven wordt, uitgangspunt is en blijft dat de individuele beheerder de formele verantwoordelijkheid draagt voor het op orde houden (en brengen) van de primaire keringen in zijn beheergebied. De waterschappen dienen ook aan de landelijke organisatie in alle gevallen expertise en mankracht te leveren.

- 3 *Scherp binnen IenM de taakverdeling tussen DGW en RWS aan*
Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is DGW beleidsverantwoordelijk voor het HWBP. Rijkswaterstaat is vanuit zijn ervaring met de aansturing van Grote Projecten het beste geëquipeerd om de rol van programmamanager van het HWBP de juiste invulling te geven. Tussen beide directoraat-generaals moeten een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling zijn. De huidige opdracht die RWS heeft dient aangescherpt te worden, passend binnen de sturingslijnen van het departement en analoog aan de wijze waarop dit gebeurt bij Grote Projecten.

²² Voor de uitvoering van het herstel van de steenbekledingen in de Ooster- en Westerschelde hebben RWS en de Zeeuwse Waterschappen een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie in het leven geroepen: bureau Zeeweringen

4 *Richt binnen RWS een programmaorganisatie HWBP in*

Er dient een scherp onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds de rol van RWS als beheerder (uitvoerder en huisbaas van de landelijke kennis- en uitvoeringsorganisatie) en anderzijds de rol van programmamanager (toetser / adviseur van DGW). Dit stelt hoge eisen aan de professionaliteit van Rijkswaterstaat. Er dient zeer helder gecommuniceerd te worden naar de omgeving – zowel richting Kamer als richting waterschappen – welke rollen RWS vervult en in welke hoedanigheid RWS aan tafel zit.

De coördinatie van, en het toezicht op, de uitvoering van het HWBP zal naar mening van de Taskforce altijd op landelijk niveau plaats moeten vinden en ook altijd onder de verantwoordelijkheid van de Minister dienen te geschieden. Een meer regionale opzet, zoals bij een gezamenlijke kennis- en uitvoeringsorganisatie wel denkbaar is, is niet wenselijk.

De positieve ervaringen met de Programmaorganisatie Ruimte voor de Rivier leert dat dit niet hoeft te betekenen dat de verschillende rollen ook in verschillende directies van Rijkswaterstaat moeten worden ondergebracht. Indien ervoor gekozen wordt de landelijke kennis- en uitvoeringsorganisatie en de coördinerende en toezichtsrol in één organisatie onder te brengen, ligt het in de ogen van de Taskforce echter wel in de rede om, het belang van het HWBP in overweging nemende, hiervoor een aparte, slagvaardige directie in het leven te roepen. Vanzelfsprekend dient deze directie – om ambtelijke drukte te vermijden, zo efficiënt mogelijk ingericht te worden. Hierbij zou recht wordt gedaan aan de marginale toetsing van het rijk zoals beschreven in par 4.3, nummer 12.

4.4 Implementatie van de voorstellen

1 *Van Spoedwet naar Bestuursakkoord*

De Spoedwet die thans bij de Tweede Kamer ter behandeling voorligt, regelt dat de Waterschappen vanaf 2011 een deel van het HWBP gaan financieren. Gekozen is voor bekostiging op grond van de watersysteemheffing.

In zijn huidige vorm meent de Taskforce dat de Spoedwet geen recht doet aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid en het commitment om de uitdaging van het HWBP op te pakken. Daarom meent de Taskforce dat de huidige Spoedwet herzien moet worden en op zo kort mogelijke termijn een Bestuursakkoord met de waterschappen gesloten moet worden waarin afspraken worden gemaakt over de gezamenlijke financiering van het HWBP en de wijze van bekostiging.

De Taskforce merkt op dat de waterschappen hebben aangegeven sceptisch te zijn over de mate waarin het Rijk zijn bijdrage aan het HWBP zou kunnen garanderen.

In concreto zal een Bestuursakkoord naar de mening van de Taskforce de volgende elementen moeten bevatten:

1. Afspraken over de invulling van de financieringsafspraken en de ingangstermijn;

2. Afspraken over het bekostigingsregime en de ingangstermijn;
3. Afspraken over de gevolgen voor de resterende uitvoeringsperiode van het HWBP2;
4. Afspraken over de toekomstige vaststelling van het HWBP en het investeringsprogramma en de rol daarin voor de waterschappen;
5. Afspraken over de verwerking van de uitkomsten van de lopende derde toetsronde;
6. Afspraken over een gemeenschappelijk op te zetten kennis- en uitvoeringsorganisatie;
7. Afspraken over de juridische verankering van de afspraken;
8. Afspraak over een evaluatietermijn waarin de mogelijkheid wordt opgenomen tot herziening van de financierings- en bekostigingsafspraken te komen indien een van de partijen in gebreke blijft.

2 *Anticipeer bij het HWBP-2 nu al op de toekomstige situatie*

In het op te stellen Bestuursakkoord tussen Rijk en waterschappen moet bezien worden of de nieuwe financierings- en bekostigingsstructuur ook reeds op de projecten van HWBP-2 kan worden toegepast zodat de budgettaire problematiek kan worden gereduceerd. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat rond 2013 conform de huidige planning voor het merendeel van de HWBP2-projecten een subsidieaanvraag zal zijn ingediend op grond van de huidige Regeling.

Voorts adviseert de Taskforce in het Bestuursakkoord ook sluitende afspraken te maken over de projectbeheersing van de lopende projecten, vooral met betrekking tot het contractmanagement en de risicobeheersing in de realisatiefase.

3 *Implementatietermijn*

Over de juridische verankering van de nieuwe financierings- en bekostigingsstructuur dienen in het Bestuursakkoord afspraken gemaakt te worden. De Taskforce schat dat deze afspraken binnen 2 jaar geëffectueerd kunnen worden, rekening houdend met reguliere doorlooptijden in het wetgevingsproces.

Met betrekking tot de versterking van de rol en positie van de programmaorganisatie kunnen per direct al belangrijke stappen worden gezet.

4.5 Adviezen over het terugdringen van het tekort op HWBP-2

1 *Versoberen indien mogelijk*

De Taskforce adviseert om na te gaan of er in de lopende planstudies nog mogelijkheden zijn om besparingen te realiseren, zonder dat de veiligheid hierbij in het geding komt. Met andere woorden: kijk voor welke projecten nu nog een versoberd of normconform ontwerp gekozen kan worden. Medewerking van de waterschappen is hierbij vereist, aangezien de huidige bekostigingsystematiek de Minister niet de ruimte biedt om subsidieaanvragen af te wijzen op grond van het feit dat het gekozen

ontwerp robuust is. In het op te stellen Bestuursakkoord zullen hier nadere afspraken over gemaakt moeten worden.

2 *Snel overstappen op nieuwe bekostiging*

De Taskforce stelt voor in het kader van het te sluiten bestuursakkoord tussen Rijk en waterschappen om nog tijdens het lopende HWBP-2 over te stappen op de nieuwe bekostiging. Indien de bekostiging van de waterschapsprojecten maximaal 75% bedraagt, dan volstaat het huidige programmabudget om de waterschapsprojecten uit te voeren. Voorziet het Bestuursakkoord hier niet in, dan zal het tekort op het lopende HWBP op andere wijze opgelost moeten worden.²³

2 *Terugvaloptie: prioriteren en temporiseren*

Niet uitgesloten moet worden dat projecten uit het HWBP/2 getemporiseerd moeten gaan worden. Dit heeft niet de voorkeur van de Taskforce. Het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak voor het huidige en toekomstige HWBP is hier niet bij gebaat. Als temporisering echter onontkoombaar is, dient besluitvorming hierover plaats te vinden op het niveau van het programma als geheel en in overleg met de waterschappen. Een dergelijk besluit moet goed gemotiveerd kunnen worden door partijen. Dit kan in de ogen van de Taskforce alleen door de kosteneffectiviteit en veiligheidsrisico's prominent te laten meewegen in de besluitvorming. Tot acute veiligheidsrisico's kan een dergelijke prioritering overigens nooit leiden. Zodra daar sprake van zou zijn, heeft de beheerder immers de wettelijke verplichting (direct) maatregelen te treffen. De vergoeding van de gemaakte kosten vindt dan echter op een later moment plaats.

²³ Voor de uitvoering van het huidige HWBP (inclusief Afsluitdijk) is in het Infrastructuurfonds voor de jaren 2011-2020 nog circa € 2,3 mrd. beschikbaar. Rekening houdend met het feit dat de kosten voor de Houtribdijk en Afsluitdijk niet (volledig) in de raming van het totale HWBP zijn verwerkt en de programmarisico's nog niet zijn gemonetariseerd, acht de Taskforce de kans reëel dat voor de uitvoering van het huidige HWBP-2 nog minstens ca. € 500 - 750 mln. extra nodig zal blijken te zijn.

5 Reacties uit het veld

Tijdens zijn onderzoek heeft de Taskforce gebruik gemaakt van de expertise van zijn leden. Op verzoek van de opdrachtgever is aan het einde van de onderzoeksperiode een consultatieronde gemaakt bij direct betrokkenen uit het veld. De bevindingen uit deze consultatie worden hieronder verkort weergegeven.

5.1 Gevoerde gesprekken

De Taskforce heeft gesprekken gevoerd met:

Dhr. De Boer	Ruimte voor de Rivier
Dhr. Dijkman	Ministerie van Financiën/IRF
Dhr. Dronkers	Ministerie van IenM/DG Rijkswaterstaat
Mw. Dwarshuis	Gedeputeerde Provincie Zuid-Holland
Dhr. Van Erkelens	Dijkgraaf Wetterskip Fryslân
Dhr. Geluk	Dijkgraaf Waterschap Hollandse Delta
Dhr. Kelderman	Secretaris-directeur Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
Dhr. Kohsiek	Dijkgraaf Waterschap Hollands Noorderkwartier
Dhr. Kraaij	Directeur Unie van Waterschappen
Mw. Kruisinga	Gedeputeerde Provincie Noord-Holland
Dhr. Kuijken	Deltacommissaris
Mw. Nijhof	Ministerie van IenM/DG-Water
Dhr. Poorter	Ministerie van Financiën/IRF
Dhr. Schaap	TU Delft, ex-voorzitter Unie van Waterschappen
Dhr. Verwolf	Voorzitter kerngroep ENW
Dhr. Waals	Hoofd Beleid Waterschap Hollandse Delta

5.2 Beeld uit de gesprekken

Uit de gesprekken kwam naar voren dat vrijwel alle gesprekspartners de analyse en de conclusies van de Taskforce deelden. Van de zijde van de waterschappen werd aangegeven dat de totstandkoming van de (achteraf te lage) raming van HWBP-2 onder grote bestuurlijke druk plaatsvond.

Wat de structuur van het HWBP betreft is door veel partijen aangegeven dat deze ten principale goed is, maar op punten aanscherping behoeft. Wat de rol van de verschillende overheden betreft waren er kritische geluiden te beluisteren over de rol van de provincie bij de huidige zesjaarlijkse toetsronde. Het voorstel van de Taskforce om de provincie daarin niet langer een rol te geven kon op brede steun rekenen, maar leverde bij de vertegenwoordigers van de provincie een verdeeld beeld op.

Eén gedeputeerde hechtte niet aan deze taak en vond het overdragen aan de Inspectie een logische stap. De andere gedeputeerde zag deze taak als een essentieel onderdeel van de algemene toezichtsrol van de provincie en het toezicht op de primaire keringen in het bijzonder.

Wat de financiering betreft signaleerden alle betrokkenen dat er aan de huidige opzet waarbij het Rijk 100% financiert bezwaren kleven. Zo is een veel gehoord geluid bij de waterschappen dat het Rijk zich tot nu toe in het HWBP uit financieel oogpunt geen betrouwbare partner heeft getoond. Daarbij wordt gewezen op een structureel gebrek aan middelen bij het Rijk voor de uitvoering van HWBP-2. Dit verklaart de behoefte die bij veel betrokkenen uit de waterschapswereld bestaat om het HWBP dan maar geheel in eigen hand te nemen. Toch is men hier niet onwelwillend tegenover een gezamenlijke financiering mits het Rijk zich aan gemaakte afspraken over het benodigde investeringsvolume zal houden. De waterschappen onderschrijven de noodzaak om hierover op korte termijn tot een Bestuursovereenkomst te komen met het Rijk. In die overeenkomst moet voorzien worden in een mogelijkheid de afspraken te evalueren en eventueel te herzien. Een van de gedeputeerden van de provincie deelde deze visie niet. In haar optiek dient het Rijk, gelet op de daarmee gemoeide nationale belangen, altijd verantwoordelijk te blijven voor een 100% financiering.

Alle betrokkenen onderschreven dat het huidige bekostigingssysteem (100%) geen goede incentives kent. Van de zijde van de waterschappen werd onderschreven dat een eigen bijdrage tot een verbetering van de incentive-structuur kan leiden. Een van de gedeputeerden was deze mening niet toegedaan.

De voorstellen die de Taskforce heeft gedaan om tot verbeteringen te komen in het proces rond het HWBP werden eveneens breed onderschreven, met uitzondering van de hierboven geduide taak van de provincie in het toetsproces.

Verdiepingshoofdstukken

In de hierna volgende hoofdstukken heeft de Taskforce een aantal onderwerpen nader uitgewerkt.

6 Analyse van de lopende hoogwaterbeschermingsprogramma's

6.1 HWBP-1

In de eerste toetsronde zijn de primaire a en b keringen²⁴ **alleen op hoogte** getoetst.

Op de peildatum van 1 januari 2002 gold dat van de 3558 km primaire waterkering in Nederland:

- o 1792 km (50%) voldeed aan de gestelde wettelijke veiligheidsnorm.
- o 549 km van de waterkering (15%) niet voldeed aan de gestelde norm. Hiervan is 14 km (1% van het totaal) geïdentificeerd in de eerste toetsronde. Het betrof 11 km waterkering in de Krimpenerwaard en 2 km in Noord-Holland, beide met onvoldoende stabiliteit, en 1 km te lage waterkering die de benedenstad van Nijmegen moet beschermen. Voor het resterende deel dat niet aan de norm voldoet (535 km) was dit al langer bekend. Het betreft op peildatum 1 januari 2002 165 km van het programma Deltaplan Grote Rivieren dat nog niet was voltooid, 290 km zee- en meerdijk waarvan de bekleding van gezette steen onvoldoende sterk is, en volgens een voorlopige schatting 80 km waterkering langs het Markermeer.
- o Voor 1217 km (35%) op basis van de beschikbare gegevens nog geen definitief oordeel kon worden uitgesproken.

Als uitsluitend de 2942 km primaire waterkering wordt beschouwd die de dijkkringgebieden direct beschermen tegen overstroming vanuit de Noordzee, de grote rivieren en het IJssel- en Markermeer, dan voldeed 1177 km (40%). Van deze waterkeringen voldeed 549 km niet (19%), en over 1216 km (41%) kon nog geen oordeel worden uitgesproken. Van de overige 616 km waterkering, de primaire waterkeringen die indirecte bescherming tegen overstroming bieden, voldeed 615 km (100%). Over 1 km kon nog geen oordeel worden uitgesproken.

In de primaire waterkeringen bevinden zich vele zogenaamde waterkerende kunstwerken, zoals sluizen, stormvloedkeringen, coupures (afsluitbare verlaagde overgangen over de dijk) en duikers, die mede bepalend zijn voor de sterkte van de waterkering. 808 kunstwerken zijn in de eerste toetsronde apart beoordeeld. De beoordeling van de overige, kleinere kunstwerken is bij de beoordeling van het dijklichaam meegenomen:

- Van deze 808 beoordeelde kunstwerken voldeden er 350 (43%) aan de norm, en;
- voldeden 82 kunstwerken (10%) niet aan de norm;
- Het grootste deel van de kunstwerken die niet voldoen (65) valt onder de afronding van het Deltaplan Grote Rivieren. Voor 6 kunstwerken is dit bij de eerste toetsronde gebleken. Het restant (11) betreft kunstwerken aan het Markermeer. Voor 376 kunstwerken (47%) is nog geen definitief oordeel mogelijk.

Uit de eerste toetsing zijn uiteindelijk 10 projecten op het HWBP terecht gekomen.

²⁴ Voor een beschrijving zie bijlage A

6.2 HWBP-2

In de tweede toetsronde zijn de a en b keringen getoetst op **hoogte en op sterkte** (de toen bekende faalmechanismen). De daadwerkelijke afkeuring vond toen plaats op het eerst vastgestelde faalmechanisme (one out, all out). Dit was veelal ingegeven door tijdgebrek. Ingeval van 'geen oordeel' zijn wel alle andere toetssporen afgelopen omdat daarop wel een afkeuring (dus een eindoordeel) zou kunnen volgen. De tweede toetsronde is in 2007 afgerond. De uitkomst van deze toetsing luidde: 50% goedgekeurd, 35% (weer) geen oordeel, 15% afgekeurd. De afgekeurde 15% leidde in het HWBP-2 tot in totaal 340 km aan verbeterwerken. Het betreft in totaal 92 verbeterwerken.

6.2.1 Budgettaire problematiek HWBP-2 verklaard

De Taskforce constateert dat het budget voor het HWBP-2 is vastgesteld zonder dat daar goede kostenramingen op projectniveau voor beschikbaar waren. Er is onvoldoende rekening gehouden met onzekerheden en risico's rond de door beheerders afgegeven kostenindicaties. Geconcludeerd wordt dat er meer tijd moet worden genomen voor het opstellen en controleren van de kostenramingen van de individuele verbetermaatregelen.

Hiermee is echter nog niet verklaard *waarom* er geen goede ramingen waren bij de start van het HWBP-2 en er – met de kennis van nu – te weinig budget is vrijgemaakt voor het HWBP. Naar de mening van de Taskforce was er een grote politieke behoefte om zo snel mogelijk aan de slag te gaan met de noodzakelijke verbetermaatregelen. Daardoor resteerde er in 2006 te weinig tijd om tot betrouwbare kostenramingen te komen voor individuele projecten (en daarmee voor het programma als geheel).

Bij de ondertekening van de intentieverklaringen tussen de waterschappen, provincies en Rijk in april 2008 werden de kosten van HWBP-2 nog geraamd op € 1,807 mld. euro (excl. Afsluitdijk)²⁵. Op 15 augustus 2010 bedroeg de meest actuele raming circa € 2,6 mld. euro, binnen een bandbreedte van € 2,2 mrd. (15%-waarde) en € 2,9 mrd. (85%-waarde).²⁶ Een verwachte tegenvaller van zo'n € 800 mln euro dus. Deze tegenvaller moet opgevangen worden op de rijksbegroting en vormen in deze tijden van ombuigingen en budgettaire krapte zoals Nederland die op dit moment kent, een zware last.

Bij de raming van € 2,6 mrd. zijn de volgende opmerkingen te plaatsen:

- Dit bedrag is exclusief de kosten voor versterking van de Afsluitdijk. De Afsluitdijk maakt wel onderdeel uit van de primaire keringen die in de tweede toetsronde zijn afgekeurd, maar de Afsluitdijk staat niet op het Hoogwaterbeschermingsprogramma voor 2010 dat door de Minister op 2 juli 2010 aan de Kamer is gezonden.

²⁵ Bron: 1^e voortgangsrapportage HWBP, T1 2008, d.d. 9 mei 2008.

²⁶ Dit betreft een 50% waarde. Bij een 85% waarde kan de tegenvaller oplopen tot circa € 1,2 mrd. Bron: Programmabureau HWBP, Voortgangsrapportage 8, d.d. 22 november 2010.

- De kosten voor de Houtribdijk, die net als de Afsluitdijk is afgekeurd in het kader van de tweede toetsronde, zijn ook niet meegenomen in de raming. De verbetering van deze primaire kering is in 2009 door de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat getemporeerd tot na 2020. De kosten voor verbetering van de Houtribdijk waren op dat moment geraamd op ca. 100 mln.
- De raming ligt lager dan de bandbreedte die de minister van Verkeer en Waterstaat heeft vermeld in zijn brief aan de Kamer van 2 juli 2010.²⁷ De neerwaartse bijstelling is onder meer het gevolg van:
 - Het besluit de projectscopes van het Waterschap Hollandse Delta aan te passen, nadat was gebleken dat de projecten ook niet afgekeurde trajecten en trajecten zonder oordeel omvatte (- € 150 mln.
 - Het besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat in augustus 2010 om voor de aanpak van de Zwakke Schakels 'Kop van Noord-Holland' en 'Hondsbosche- en Pettemerzeewering' maximaal € 250 mln. beschikbaar te stellen (- € 85 mln.).
- De programmarisico's zijn nog niet gemonetariseerd. De kosteneffecten van (met name) de uitvoeringsrisico's kunnen ertoe leiden dat de totale programmaprognose feitelijk hoger ligt dan uit de gepresenteerde bandbreedte nu blijkt.

In de eerdergenoemde brief van 2 juli waren de kostenstijgingen binnen HWBP-2 volgens het ministerie van Infrastructuur en Milieu het gevolg van:

1. *Onvolledige oorspronkelijke ramingen.* De uit 2006 daterende ramingen blijken niet aan SSK/PRI-eisen te voldoen. Zo is nu gebleken dat posten ontbraken zoals engineering, risico's en een post onvoorzien.
2. *Oorspronkelijk ontwerp te globaal.* Bij verdere detaillering en ruimtelijke inpassing in de omgeving (bijvoorbeeld bebouwd gebied) blijken duurdere oplossingen nodig dan eerder was voorzien <VRAAG; gaat het nu om andere zaken dan sec de veiligheid? De term inpassing suggereert dat er aanvullende eisen zijn gesteld (door de vergunningverlener? Het lijkt goed dit uit te zoeken want in de tabel hierna wordt zichtbaar dat ruim 1/5 van de overschrijdingen hieraan toe te rekenen valt!>;
3. *Geotechnische complicaties.* Bij de technische uitwerking bleek de draagkracht van de ondergrond bij een aantal projecten slechter dan verwacht;
4. *Scopewijzigingen.* De wijziging van dijk lengten in het Benedenrivierengebied zijn scopewijzigingen die vooralsnog opgenomen zijn in de programmaraming. Vanwege een acute situatie door het faalmechanisme zettingsvloeiingen is het dijkvak Dordtsche Kil opgenomen in het programma;
5. *Nieuwe ontwerprandvoorwaarden.* Hogere waterstanden en golven met name op de Waddenzee. Voor de Hondsbosche en Pettemer Zeewering zijn zwaardere hydraulische randvoorwaarden vastgesteld;
6. *Tegenvallende aanbestedingsresultaten, fluctuaties in grondstofprijzen en tegenvallers tijdens de uitvoering.* Vanwege de spanning op de GWW markt vielen de aanbestedingen in het begin tegen. Op dit moment geeft

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 27 625, nr. 167

de marktsituatie vooralsnog positieve aanbestedingsresultaten. Daarnaast bleek bijvoorbeeld de aangewezen en in het bestek opgenomen klei ongeschikt en waren er onvoorziene historische constructies in de dijk;

Nadere analyse van deze oorzaken leert dat – uitgaande van de bandbreedte zoals deze op 2 juli 2010 aan de Kamer is gemeld - het aandeel in de huidige overschrijdingsproblematiek nogal varieert.

	Oorzaak	%
1	Onvolledige oorspronkelijke kosteninschatting/onjuiste methodiek	46,6
2	Oorspronkelijk ontwerp te globaal uitgewerkt	21,9
3	Geotechnische tegenvallers	7,7
4	Scopewijziging op projectniveau	11,1
5	Nieuwe ontwerprandvoorwaarden	7,3
6	Tegenvallende aanbestedingsresultaten, fluctuaties in grondstofprijzen en tegenvallers tijdens de uitvoering	5,4
	Totaal	100

Door het besluit in de zomer van 2010 om de projectscopes van het waterschap Hollandse Delta aan te passen (en niet afgekeurde dijkvakken dus niet mee te nemen), levert de categorie "scopewijzigingen op projectniveau" thans overigens geen significante bijdrage meer aan de spanning tussen raming en budget. Met andere woorden: het huidige verwachte tekort is vrijwel geheel endogeen van aard.

6.2.2 Ervaringen met de uitvoeringsfase

De Taskforce heeft bekeken welke kostenstijgingen zich hebben voorgedaan in de uitvoeringsfase van het HWBP-1 en 2. Zoals hierboven aangegeven heeft dit tot nu toe Dit is van belang omdat de mogelijkheid bestaat dat deze tegenvallers zich ook kunnen voordoen bij als de huidige planstudieprojecten in uitvoering gaan.

Project	Beheerder	Projectfase		Originele beschikking M€	Laatst bekende stand	% mutatie
WN-011	Zeeuwse Eilanden	realisatie	duin	22,20	22,20	0%
WZ-005	Delfland	realisatie	duin	117,79	117,68	0%
WZ-006	Hollandse Delta	voldoet aan norm	duin	26,15	34,00	30%
WN-010	Zeeuwse Eilanden	voldoet aan norm	duin	23,50	21,40	-9%
			Subtotaal	189,64	195,28	3%
WZ-009	Zeeuws-Vlaanderen	realisatie	dijk/duin	173,31	160,33	-7%
				173,31	160,33	-7%

W1-009	Schieland en de Krimpenerwaard	realisatie	dijk	68,20	108,00	58%
W2-003	Hollands Noorderkwartier	realisatie	dijk	51,90	78,38	51%
W1-008	Schieland en de Krimpenerwaard	realisatie	dijk	65,92	92,12	40%
WN-025	Hollandse Delta	realisatie	dijk	20,49	25,00	22%
WZ-004	Delfland	realisatie	dijk	67,90	67,90	0%
			Subtotaal	274,40	371,40	35%
	Totaal-gemiddeld		Totaal	637,35	727,01	14%

Op basis van uitvoeringsgegevens kan geconcludeerd worden dat dijkversterkingen in de praktijk tot aanzienlijke meerkosten in de uitvoering kunnen leiden (+35%).

De Taskforce meent dat deze bevindingen een verdere analyse noodzakelijk maken. Tevens is op grond van de uitvoeringsgegevens een aanpassing van kengetallen aan de orde die in de nu voorliggende ramingen uit de planstudiefase gehanteerd worden.

6.3 HWBP-3

In principe wordt in de derde toetsronde de huidige status quo van de keringen vastgesteld. Dit betekent dat de projecten die wel op het HWBP staan, maar nog niet versterkt zijn, opnieuw afgekeurd zullen worden.

De derde toetsing van de primaire waterkeringen kwam in 2008 op gang. Deze toetsing loopt wettelijk tot 15 januari 2011. Het toetsinstrumentarium bestaat uit de Hydraulische Randvoorwaarden 2006 (HR2006) en het Voorschrift Toetsen op Veiligheid Primaire Waterkeringen (VTV2006). Het ministerie heeft in overleg met de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg procesafspraken voor de derde toetsing vastgelegd.

Centraal aandachtspunt voor de derde toetsronde is de reductie van het percentage 'geen oordeel' (35%) over de a- en b-keringen uit de vorige toetsing. In 2008 zijn diverse instrumenten ontwikkeld die aan deze reductie bijdragen. Ook zijn de hydraulische randvoorwaarden voor de c-keringen bepaald waardoor deze met ingang van de derde toetsronde ook volledig in de toetsing meegenomen kunnen worden.

Niettemin bleek tijdens de derde toetsronde ook dat de VTV en de HR op een aantal punten nog onvoldoende helder waren om tot een goed oordeel te komen. Daarop heeft de provincie Zuid-Holland samen met de waterschappen en in overleg met andere provincies (toezichthouders) en in nauw contact met de Helpdesk Waterkeringen van de Waterdienst een aantal vuistregels opgesteld met behulp waarvan naar verwachting de beoogde aanzienlijke reductie van het aandeel 'geen oordeel' kan worden bereikt.

Op 15 september hebben alle waterkeringbeheerders hun rapportage aangeleverd aan de toezichthoudende provincie, die begin 2011 zal rapporteren aan het Rijk. In september 2011 zal de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu dan een Landelijke Rapportage van de Toetsing (LRT) aanleveren, zodat een jaar later een nieuw Hoogwaterbeschermingsprogramma aan de Eerste en Tweede Kamer kan worden aangeboden.

Op basis van een eerste inventarisatie door de Unie bij alle waterkeringbeheerders (waterschappen én Rijkswaterstaat) blijkt dat een groot aantal primaire waterkeringen in het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma moet worden opgenomen, omdat ze niet voldoen aan de wettelijke normen en randvoorwaarden.

Daarnaast zal een groot aantal kunstwerken niet aan de normen. Op basis van nog lopende overleg met o.a. de provincies kunnen deze lengtes en aantallen uiteindelijk nog iets afwijken. Zo lijkt er nog veel gebrek te zijn aan gegevens en onduidelijkheid te zijn over de betrouwbaarheid van afsluitmiddelen. Aanvullende risicoanalyses moeten hierin duidelijkheid brengen.

6.3.1 *Planning*

Er is nog geen planning voor de uitvoering van het HWBP-3

6.3.2 *Kosten*

De waterkeringbeheerders hebben een zeer voorlopige indicatie gegeven van de benodigde versterkingsmaatregelen. Daarbij is uitgegaan van de huidige inzichten en spelregels, zoals deze bij HWBP-2 gelden. Dat wil o.a. zeggen dat een integrale versterking de dijk weer voor zo'n 50 jaar laat voldoen aan de huidige normen, waarbij een robuustheidstoeslag voor ontwikkelingen zoals zeespiegelstijging en klimaatverandering wordt meegenomen.

Gezien de beschikbare tijd is daarbij een onderscheid gemaakt naar eenvoudige, normale en complexe versterkingsmaatregelen. Uit een eerste indicatie kan afgeleid worden dat het HWBP-3 ongeveer een verdubbeling kan gaan betekenen ten opzichte van HWBP-2.

7 Varianten in de systeemverantwoordelijkheid

De Taskforce ziet ook in de toekomst een grote rol voor de rijksoverheid weggelegd bij het HWBP. Enerzijds door het permanente karakter van het HWBP, vanwege de te verwachten toekomstige opgaven, maar ook vanuit een principiële benadering. De Taskforce heeft gekeken naar drie benaderingswijzen:

- I. Volledige verantwoordelijkheid voor HWBP en uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de projecten bij het Rijk;
- II. Volledige verantwoordelijkheid voor HWBP en uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de projecten bij de beheerders;
- III. Volledige verantwoordelijkheid voor het HWBP bij het Rijk en de decentrale uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de projecten bij de beheerders.

De Taskforce meent dat het vraagstuk van de verantwoordelijkheid direct gekoppeld moet worden aan het vraagstuk van de financiering van het HWBP. Daarbij gaat de Taskforce er van uit dat pas van een autonome invulling van verantwoordelijkheden kan worden gesproken als dit gekoppeld is aan een gedeeltelijke bijdrage in de financiering. Met andere woorden: wie betaalt bepaalt.

Ad I Door alles in één hand onder te brengen bij het Rijk lijken er voordelen te zijn op het gebied van ramen, plannen en prioriteren. Het Rijk staat synoniem voor het behartigen van een nationaal belang. Er zijn mogelijkheden voor een strakke sturing en kan er een schaalvoordeel optreden.

Maar in de optiek van de Taskforce overheersen de nadelen. Zo zal het met een dominante rol voor het Rijk moeilijk worden om tot gedragen integrale plannen te komen. Het Rijk heeft niet de kennis, kunde en capaciteit om gebiedsgericht maatwerk te leveren. Er is een grote afstand tussen de planvormingen en realisatie van het programma. De lokale kennis schiet te kort. Wellicht zal de bureaucratie toenemen en de afstand tot de burger groeien. Hierdoor zal het draagvlak voor het HWBP kunnen afnemen.

Ad II Bij de verantwoordelijkheid speelt ook het element van nationaal belang een grote rol. Door de volledige verantwoordelijkheid in handen te leggen van de lokale beheerders zijn er naar de mening van de Taskforce te weinig waarborgen dat de bovenregionale belangen van veel primaire waterkeringen worden geborgd, het zogenaamde externe-effectenmotief. Het falen van primaire waterkeringen heeft niet alleen consequenties voor de inwoners van het betreffende waterschap, maar ook voor de inwoners van andere regio's en ons land als geheel.²⁸ Een direct gevolg kan immers zijn dat een dominosteeneffect optreedt, waarbij een volgende waterkering bezwijkt en de aangrenzende bewoners en bedrijven wateroverlast bezorgt. Dit alles betekent dat de financiering een bredere basis zou moeten hebben dan het gebied van de waterbeheerder waarin de waterkering is gelegen.

²⁸ Vellinga, blz. 23

Ad III De Taskforce meent dat de nationale en lokale belangen in het HWBP het best gediend zijn bij een gedeelde verantwoordelijkheid. Het Rijk is verantwoordelijk voor het beleid, de normen en de voorschriften. De waterbeheerder is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en het naleven van de richtlijnen in de praktijk.

Omdat het Rijk de beleidsmatige verantwoordelijkheid draagt en de normen vaststelt, moet naar de mening van de Taskforce daar ook (gedeeltelijk) de financiële gevolgen van dragen. Dat rechtvaardigt een blijvende rijksbetrokkenheid in de financiering.

Een bijkomend motief voor de financiële betrokkenheid van het Rijk is het solidariteitsmotief. Zoals de Deltacommissie aangaf is waterveiligheid een collectieve, nationale verantwoordelijkheid. De overheid waarborgt dit. Vanuit die collectieve verantwoordelijkheid wordt het solidariteitsbeginsel gehanteerd: iedereen (ongeacht de woonplaats) heeft belang bij waterveiligheid en draagt daar daarom financieel aan bij.²⁹

De Taskforce wil echter niet onverkort aan het solidariteitsbeginsel vasthouden. Ook een beperkte toepassing van het profijtbeginsel is op zijn plaats. Daarom is het gerechtvaardigd dat de waterschappen een gedeelte van de kosten van het HWBP bij zijn ingezetenen in rekening brengen.

²⁹ Rapport Deltacommissie, blz. 43

8 Varianten in de financiering van het HWBP

8.1 Beschrijving

De huidige financieringstructuur is relatief nieuw. Voor 1994 was er via subsidieregelingen sprake van een directe financiële betrokkenheid van het Rijk bij het onderhoud van de primaire keringen, de rivierdijkversterking en de muskusrattenbestrijding. Deze verantwoordelijkheid is in 1994 naar de provincies gedecentraliseerd dit vanuit de veronderstelling dat de toekomst van de waterkeringszorg stabiel en voorspelbaar was. Men ging er van uit dat er niet opnieuw een financiële rijksbetrokkenheid voor de waterkeringszorg zou ontstaan.

In de loop van de jaren '90 van de vorige eeuw deden zich echter verschillende (onvoorziene) ontwikkelingen voor op het gebied van de bescherming tegen overstromingen. Daarbij ging het om ontwikkelingen in kennis, techniek en beleid zoals bijvoorbeeld de aanpassing van de steenzettingen van de zeedijken, aanleg Maaskaden, Ruimte voor de Rivier, aanwijzing van het Markermeer als buitenwater, resultaten toetsing waterkeringen, de eventuele overgang (in het kader van de Wet op de waterkering) naar een nieuwe veiligheidsfilosofie gebaseerd op het risico van overstroming en de verandering van natuurlijke randvoorwaarden (zeespiegelstijging, bodemdaling, veranderende rivierafvoeren en stormvloed).

In 2001 werd naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de waterkering besloten over te stappen naar het huidige regime³⁰.

Voorzien werd dat voor de periode 2001-2005 voldoende middelen gereserveerd waren op de begroting van het Infrastructuurfonds. Bekend was namelijk welke keringen en kosten het betrof: herstel van steenbekledingen, verbeteringswerkzaamheden van de eerste toetsronde, ruimte voor de rivier, aanwijzing van het Markermeer als buitenwater en versterkingen naar aanleiding van nieuwe golfrandvoorwaarden.

Het huidige HWBP wordt volledig gefinancierd uit rijksmiddelen en is gebaseerd op de gedachte dat er sprake is van een programma van nationaal belang waarbij de solidariteitsgedachte leidend is.

³⁰ In de Memorie van Toelichting van de Wet op de Waterkering is deze keuze als volgt gemotiveerd: "De behoefte (...) komt voort uit de ervaring dat het lastig is om met de huidige structuur onvoorziene omstandigheden te kunnen opvangen. Daarbij gaat het om ontwikkelingen in kennis, techniek en beleid (...), het realiseren van meer ruimte voor de rivier, mogelijk tegenvallende resultaten van de toetsing van waterkeringen en een eventuele overgang naar een veiligheidsbenadering, gebaseerd op overstromingskansen. Met de voorgestelde wijziging (...) wordt de grondslag geboden voor nieuwe financiële betrokkenheid van het Rijk bij de versterking van primaire waterkeringen, zodat meer sturing kan worden gegeven aan de financiële en inhoudelijke aspecten van de waterkeringszorg. Uitgangspunt is dat (...) de financiële verantwoordelijkheid voor de versterking van primaire waterkeringen (en voor andersoortige maatregelen om te kunnen voldoen aan de gestelde veiligheidsnormen) geheel bij het Rijk komt te liggen."

Versterkingsmaatregelen zijn niet de enige manier om de gewenste veiligheid te bereiken. Om die reden is ervoor gekozen ook "andersoortige maatregelen om te kunnen voldoen aan de gestelde veiligheidsnormen" onder deze financieringsstructuur te kunnen brengen. De Memorie van Toelichting hierover: "Het is immers ook mogelijk dat bijvoorbeeld rivierverruimende maatregelen bijdragen aan de gewenste veiligheid. Dergelijke maatregelen, die eigenlijk als substituuft dienen voor nieuwe ronden dijkverzwaringen, dienen ook gefinancierd te kunnen worden uit de rijksmiddelen."

In het kader van Doelmatig Waterbeheer gaan de waterschappen co-financieren. Dit gedeelte van de financiering zal binnen de waterschapswereld waarschijnlijk worden verevend. Hierdoor blijft de solidariteitsgedachte in stand. Omdat deze wijze van financieren geen directe impact heeft op de wijze van bekostigen, zal er slechts een beperkte prikkel van uit gaan om te komen tot optimalisatie van de doelmatigheid van de verbetermaatregelen.

Zou het Rijk het HWBP niet financieren, dat zouden de waterschappen dit zelf moeten opbrengen. Maar de veiligheidsopgave is niet gelijkmatig verdeeld over het land: de inwoners/bedrijven in de laaggelegen gronden zouden meer moeten betalen dan de inwoners op de hooggeleden gronden, of de ingezetenen van de waterschappen van de lage gronden zouden een lager beschermingsniveau moeten accepteren.

Nu worden alleen de kosten van beheer en onderhoud door de eigen heffingen verhaald op de ingezetenen. De instandhoudingskosten binnen een waterschap worden gedragen door de eigen ingezetenen. Hier is dus wel een directe relatie tussen beslissen, genieten en betalen.

Zoals aangegeven kan het vraagstuk van de financiering niet los gezien worden van de verantwoordelijkheidsverdeling. Tevens wordt de keuze voor een financieringsstructuur in hoge mate bepaald door normatieve opvattingen over onder andere solidariteit, profijtbeginsel en de verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling tussen partijen (wie betaalt, bepaalt bijvoorbeeld). De Taskforce heeft 3 varianten en daarbinnen enkele subvarianten bezien voor de financiering van het HWBP.

8.2 Varianten in de financieringswijze

Ten aanzien van het HWBP zijn de volgende financieringsmodellen denkbaar:

A. *Volledig financiering door het Rijk*

Wanneer uitgegaan wordt van 100% financiering door het Rijk van het HWBP geldt het uitgangspunt van nationale solidariteit. De kosten voor specifieke, lokale projecten wordt dan volledig gedekt uit de algemene middelen en zijn voor 100% subsidiabel.

De legitimatie is gelegen in het bovenwaterschappelijke / nationale belang van waterveiligheid, financiële draagkracht, "de veroorzaker bepaalt"-filosofie en de solidariteitsgedachte.

Van deze situatie stelt de Taskforce vast dat dit geen prikkels oplevert voor een doelmatige aanpak van de verbeterplannen. Er is geen rechtsreeks verband tussen de financiering en de beheersing op projectniveau.

Financiering door het Rijk houdt wel in dat er in de praktijk altijd een druk op de beschikbare budgetten zal blijven. De waterveiligheid zal immers moet blijven concurreren met andere beleidsterreinen. Hierdoor kan de programmering van het HWBP onder druk komen te staan.

B. *Volledige financiering door de waterschappen*

Het eindbeeld van Doelmatig waterbeheer is dat de waterschappen uiteindelijk 100% van de financiering van het HWBP op zich nemen. Dit kan door financiering op grond van de lokale heffingen. Overigens zullen in dit model waarschijnlijk de grote infrastructurele werken bij het Rijk blijven (zoals de Oosterscheldekering, Afsluitdijk e.d.).

Denkbaar is in deze variant te kiezen voor financiering door de betrokken waterschappen (profijtbeginsel) of te komen tot een breed Waterschapsfonds waarin een verevening plaatsvindt tussen alle waterschappen (solidariteitsbeginsel).

- a. Zonder verevening. Het onderscheid tussen beheer en onderhoud enerzijds en verbetering anderzijds is in dit model niet meer relevant: alle kosten komen immers direct voor rekening van het betreffende waterschap. Het HWBP houdt dan op te bestaan.
- b. Met (een vorm van) verevening tussen de waterschappen onderling. Als er verevend wordt, zal er ook gezamenlijk door de waterschappen (of namens hen) bepaald moeten worden welke projecten bekostigd worden en welke niet. Feitelijk zal er dan wel een HWBP zijn (met alle sturings- en beheersingsvraagstukken van dien), maar het is alleen niet langer een rijksprogramma

Voordeel van de variant zonder verevening is dat er een direct verband wordt gelegd tussen de financiering en het opstellen van de verbeterplannen. Life-cyclemanagement zou als vanzelf worden geïntroduceerd. Tevens wordt het HWBP onttrokken aan de Haagse arena waarin altijd competitie bestaat tussen beleidsterreinen en het gevecht om de prioriteit woedt. Het HWBP zou minder onder politieke druk staan.

Maar daarnaast signaleert de Taskforce ook nadelen. Allereerst zou een dergelijke variant naar de mening van de Taskforce op gespannen voet staan met het nationale belang dat met het HWBP is gemoeid. Ten tweede kunnen er significante verschillen in ontstaan in lastendruk tussen burgers en bedrijven. Er kunnen dijkvakken ten onrechte worden goedgekeurd vanwege risico's en/of andere belangen die buiten het gezichtsveld van het Rijk blijven. De relatie tussen de rol van het Rijk als eindverantwoordelijke partij en de opsteller van normen en toetsvoorschriften zou verstoord raken. Het toezicht op de voortgang door het Rijk zou bemoeilijkt worden. De democratische controle zou alleen nog plaatsvinden op lokaal waterschapsniveau. De nationale politiek zal moeilijk kunnen accepteren dat een van de hoekstenen van onze veiligheid niet langer op de agenda kan worden gezet.

C. *Cofinanciering Rijk/Waterschappen*

Een tussenvariant is om over te gaan tot een gedeelde financiering tussen Rijk en waterschappen. *Daarbinnen bestaan twee opties:*

- i. *Cofinanciering op programmaniveau*
Indien de Spoedwet door het parlement goedgekeurd wordt, zal vanaf 2011 sprake zijn van een gedeelde financiële verantwoordelijkheid van Rijk en waterschappen voor het HWBP.

Het aandeel van de waterschappen *gezamenlijk* is daarbij bepaald op € 81 mln. per jaar.

Wanneer de financiële afspraken uit het Regeerakkoord worden geëffectueerd, en er wordt voor gekozen om dit via dezelfde systematiek te doen als bij de spoedwet, wijzigt dit alleen wat aan de hoogte van het jaarlijkse bedrag dat door de waterschappen gezamenlijk moet worden opgebracht (vanaf 2015 wordt dit dan € 181 mln. per jaar).

De optiek van het Rijk hierbij is om een deel van de programmakosten, ingegeven door strikt budgettaire motieven, bij de waterschappen neer te leggen. De veronderstelling is dat de waterschappen door een efficiënter gebruik van de waterketen hier besparingen weten te realiseren. Vanwege de vereveningssytematiek die ten grondslag ligt aan de bijdrage van de waterschappen is er echter geen directe relatie tussen de financiële bijdrage die een individueel waterschap levert aan een specifiek project. Nationale solidariteit is nog steeds het uitgangspunt. De nadelen zijn identiek aan variant A.

ii. *Co-financiering door de waterschappen op projectniveau*

In deze variant dragen de waterschappen direct bij aan de realisatie van de eigen projecten. Dit betekent meer profijtbeginsel, minder solidariteit. Daar staat tegenover dat er wel een prikkel is om doelmatiger te gaan verbeteren. Het waterschap draagt immers een deel van de risico's.

9 Varianten in de bekostiging van het HWBP

9.1 Beschrijving

De verbeterwerken in het kader van het HWBP worden nu via een subsidieregeling bekostigd³¹. In de huidige opzet betekent dit dat de verbeterkosten voor 100% vergoed worden door het Rijk. Het gaat dan om kosten die de beheerder neemt ter verbetering van de waterkering omdat wijzigingen zijn aangebracht in de normen, hydraulische randvoorwaarden of het VTV (artikel 7.23 Waterwet). De kosten die verband houden met de uitvoering van (achterstallig) beheer en onderhoud komen voor rekening van de beheerder.

In de ministeriële Regeling bijzondere subsidies en waterkeren en waterbeheren uit 2006 is een en ander nader uitgewerkt. Hierin is ook vastgelegd dat voor de voorbereiding van maatregelen voor verbetering een forfaitaire bijdrage wordt gegeven van 15% van de geraamde realisatiekosten of zoveel minder als wordt aangevraagd. De 15% was gebaseerd op ervaringscijfers.

Naast de Regeling en de Handreiking is eind 2007 ook een Spelregelkader Hoogwaterbeschermingsprogramma opgesteld. In dit Spelregelkader wordt de werkwijze beschreven voor de *individuele* subsidieprojecten van waterschappen die op het Hoogwaterbeschermingsprogramma staan. Het zijn afspraken tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg en kunnen worden gezien als een vorm van zelfregulering binnen de kaders van het bestaande systeem. Deze afspraken zijn van belang voor een goede samenwerking tussen de beheerders (waterschappen), betrokken provincies als bevoegd gezag van de verbeteringswerken en het Rijk, in deze het programmabureau HWBP van Rijkswaterstaat, "zodat het Hoogwaterbeschermingsprogramma op een goede manier en binnen het beschikbare budget en de beschikbare tijd uitgevoerd kan worden."

9.2 Varianten in de wijze van bekostiging

De Taskforce stelt vast dat de impact van de wijze van bekostiging verder gaat dan prikkels voor de beheersbaarheid van het uitvoeringsprogramma. Het vooruitzicht op een volledige vergoeding van de kosten op projectniveau werpt zijn schaduw vooruit op het toetsproces. Zoals later wordt aangegeven is het mogelijk om met een beheerdersoordeel af te wijken van de uitkomst bij een strikte toepassing van het VTV. De prikkel om dit te doen is niet groot als het vooruitzicht is dat verbeterwerken te allen tijde voor 100% worden vergoed.

Eenzelfde situatie kan zich voordoen als de keuze voorligt wel of niet robuust te gaan ontwerpen: de beheerder heeft er geen belang bij te kiezen voor een niet-robuste oplossing en bij kostenoverschrijdingen in de realisatiefase komt de rekening ook voor het Rijk. In dit systeem ontbreekt een prikkel voor toepassing van een life-cycle benadering. Het ontbreken van deze prikkel zou ook weer tot verhoging van de maatschappelijke kosten kunnen leiden.

³¹ Voor kerings die in beheer zijn van Rijkswaterstaat en op het HWBP staan is de subsidieregeling niet van toepassing. RWS is immers een agentschap van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De kosten van de RWS-maatregelen komen direct ten laste van het Infrastructuurfonds.

Bij de bekostiging van verbetermaatregelen maakt de Taskforce onderscheid tussen:

- I. De wijze waarop de bekostiging van projecten plaatsvindt;
- II. De hoogte van de vergoeding van de apparaatskosten.

Ad I De Taskforce heeft verschillende alternatieven in ogenschouw genomen om de bekostiging van projecten gestalte te geven:

1. *Directe bekostiging van projecten uit de rijksbegroting.*
Hierbij zijn vervolgens twee subvarianten denkbaar:
 - a. *Bekostiging van projecten via het subsidie-instrumentarium.*
Dit is de huidige praktijk. Deze systematiek, zo concludeert, de Taskforce, lijkt te passen bij de formele verantwoordelijkheidsverdeling tussen waterschappen en Rijk. Het voordeel van deze systematiek is dat gewaarborgd is dat alle projecten op basis van dezelfde algemene criteria worden beoordeeld. Keerzijde is dat de systematiek (te) weinig sturingsmogelijkheden biedt voor het Rijk in de ontwerpfase. Het instrumentarium is –naar zijn aard – ook inflexibel. Er kan immers ook niet afgeweken worden van de subsidievoorwaarden, ook al is dat wenselijk. Het biedt derhalve onvoldoende waarborg voor een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke uitvoering van de verbeteropgave.
 - b. *Bekostiging van projecten op basis van een bijdrageregeling.*
Voordeel van deze methodiek is dat, in combinatie met toepassing van de MIRT-spelregels, het Rijk meer inhoudelijke sturing kan geven aan het ontwerpproces (van verkenning tot projectplan). De mate van kosteneffectiviteit van de voorgestelde verbetermaatregel kan door de Minister mee gewogen in zijn beslissing over de hoogte van de beschikbaar te stellen bijdrage aan het project. De doelmatigheid van de investeringen is hiermee gediend. De centrale programmaorganisatie dient wel voldoende geëquipeerd te zijn om invulling te geven aan zijn toetsende rol in de ontwerpfase. Belangrijk is ook dat de Minister bij toekenning van de middelen aan individuele projecten een consistente gedragslijn hanteert. De beoordelingscriteria moeten vooraf helder zijn.
2. *Indirecte bekostiging van projecten via een apart Waterfonds.*
Anders dan bij alternatief 1 worden verbetermaatregelen niet direct bekostigd uit de rijksbegroting, maar stort het Rijk zijn jaarlijkse bijdrage aan het HWBP (50% van het totaal) vanuit de rijksbegroting in een apart op te richten Waterfonds, dat niet onder beheer staat van de Minister (en dus geen onderdeel vormt van de rijksbegroting). De jaarlijkse bijdrage van het Rijk vormen dan samen met de niet-projectgebonden bijdragen van de waterschappen de voeding van het fonds. Uit dit fonds worden vervolgens de individuele verbetermaatregelen bekostigd.

Het voordeel van deze bekostigingswijze, in theorie althans, is dat de Minister niet langer aangesproken kan worden op de hoogte van de kosten van de individuele verbetermaatregelen of het tempo waarin individuele verbetermaatregelen door de waterschappen worden uitgevoerd. Een ander voordeel is dat het Rijk niet langer een programmaorganisatie hoeft in te richten die zich bezig houdt met de toetsing van de verbetervoorstellen / subsidieaanvragen.

Feitelijk wordt de uitvoering van het HWBP in deze variant op afstand gezet van de Minister, terwijl het Rijk wel een grote financiële verantwoordelijkheid houdt voor het programma. Dit is een fundamenteel andere benadering van de problematiek, zo constateert de Taskforce. De Taskforce is van mening dat, mede gelet op de ontwikkelingen rond het HWBP, het Rijk juist meer in plaats van minder sturing aan het HWBP moet geven. Het op orde houden van de primaire waterkeringen is immers een zaak van nationaal belang en het HWBP vormt samen met het Deltaprogramma de hoeksteen van het nationale waterveiligheidsbeleid. Het decentraliseren van de aansturing van het HWBP verhoudt zich hier niet mee. Juist vanwege het belang van het HWBP en de budgettaire omvang ervan, is het ook nog maar de vraag of de Kamer als controleur van de regering zich ten aanzien van de Minister terughoudend zal opstellen, zeker wanneer zich kostenstijgingen of vertragingen in de uitvoering van het programma voordoen.

De Taskforce verwacht daarnaast dat het juridisch ingewikkeld zal blijken te zijn om het beheer van het Waterfonds goed vorm te geven. Het beheer van het fonds zal in handen moeten worden gelegd van de waterschappen. Er zal echter ook een vorm van democratische controle moeten zijn op de besluiten over de verdeelsleutel en hoogte van de niet-gebonden bijdragen van de Waterschappen aan het HWBP, de besluitvorming over de toekenning van middelen en de (eventuele) prioritering van de verbetermaatregelen in de tijd. Dit vraagt waarschijnlijk om een democratisch gekozen bestuur op bovenwaterschappelijk/landelijk niveau.

- Ad II In de huidige situatie keert het Rijk boven de 100% vergoeding van de realisatiekosten een vaste bijdrage van 15% uit voor de apparaatskosten van de waterbeheerder. Deze kosten hebben betrekking op de kosten van de projectvoorbereiding en –uitvoering (inclusief studie en onderzoek). Dit percentage is een historisch gegeven en aan herziening onderhevig. Zo stelde Algemene Rekenkamer al vast in zijn onderzoek naar de Zwakke Schakels dat een vast percentage geen stimulans vormt voor de waterschappen op kritisch te zijn op de eigen apparaatskosten. Daarnaast vormt het geen prikkel om terughoudend te zijn met hogere realisatiekosten. De Rekenkamer adviseerde over te gaan tot de vergoeding van daadwerkelijk gemaakte kosten. In een reactie verklaarde de staatssecretaris te laten onderzoek of dit mogelijk zou zijn.

De Taskforce heeft twee denkrichtingen verkend:

1. *De hoogte van de vergoeding voor apparaatskosten te baseren op een staffel.*

Deze werkwijze wordt momenteel gehanteerd bij Ruimte voor de Rivier. De hoogte van de te vergoeden apparaatskosten is gebaseerd op een percentage van de geraamde bouwsom. Op basis van de meest actuele raming wordt in de bestuursovereenkomst voor de realisatiefase het bedrag "vastgezet". De volgende staffel geldt hierbij als uitgangspunt:

- Als de bouwkosten minder dan € 10 mln bedragen dan is een percentage van meer dan 15% bespreekbaar;
- Wanneer de bouwkosten liggen tussen de € 10 en de € 30 mln, dan is een percentage reëel tussen de 10% en de 15%;
- Wanneer de bouwkosten meer dan € 30 mln bedragen dan zal dit percentage minder dan 10% zijn.

Na de definitieve gunning wordt het bedrag opnieuw geijkt op basis van de dan actuele raming. De vergoeding moet wel passen binnen de laatst gevalideerde raming.

Het voordeel van deze benadering is dat deze weinig administratieve lasten met zich meebrengt. Het nadeel is evenwel dat de doelmatigheid van de vergoeding in individuele gevallen niet goed aantoonbaar is.

2. De hoogte van de vergoeding voor apparaatskosten te baseren op de werkelijke kosten.

Voordeel van deze benadering is dat – omdat nog slechts 75% van de kosten van de verbetermaatregel uit het programmabudget HWBP worden vergoed, waterschappen een deel van de gemaakte kosten niet vergoed krijgen. Er is dus een automatische doelmatigheidsprikkel ingebouwd. De administratieve lasten zijn wel hoger. Echter, omdat de waterschappen bij oplevering van het werk toch al verantwoording zullen moeten afleggen aan de Minister voorzien van een accountantscontrole, gaat het in de ogen van de Taskforce om beperkte meerkosten.

Bijlage A De waterkeringen

A.1 Primaire keringen

Een **primaire waterkering** is een dijk die beschermt tegen het buitenwater. In Nederland was er in 2001 3585 km aan primaire waterkeringen. De kaden die gebieden in Limburg beschermen tegen de Maas vallen sinds 2006 ook onder de primaire waterkeringen. Nederland is ingedeeld in dijkkringgebieden³² (ca. 100) en verbindende waterkeringen³³ (27 stuks).

Binnen de primaire keringen worden een onderscheid gemaakt in 3 categorieën:

- Waterkeringen uit de categorie a (a-keringen) zijn dijken, duinen en kunstwerken die rechtstreeks bescherming bieden tegen de zee, de grote rivieren, het IJsselmeer of het Markermeer.
- Waterkeringen uit de categorie b (b-keringen), zoals de Afsluitdijk of de Maeslantkering, verbinden waterkeringen uit de categorie a of uit categorie c.
- Waterkeringen uit de categorie c (c-keringen) zijn waterkeringen die indirect tegen buitenwater beschermen. Een voorbeeld hiervan zijn de waterkeringen langs het Noordzeekanaal.

A.2 Niet-primaire keringen

De niet-primaire waterkeringen bestaan uit 2 groepen: regionale keringen en "overige keringen". Formeel is een niet-primaire kering pas een regionale kering wanneer deze hiertoe is aangewezen en genormeerd bij provinciale verordening³⁴ of bij AMvB³⁵.

Het kenmerk van een regionale kering is dat de kering een regionaal belang heeft en geen nationale en wettelijke status heeft. In de Waterwet zijn echter wel de provinciale verplichtingen ten aanzien van regionale keringen opgenomen. Deze krijgen een vertaling in de Verordeningen Water van de provincies.

Net als bij de primaire waterkeringen is de verantwoordelijkheid voor aanleg en beheer en onderhoud van deze keringen belegd bij de waterschappen of Rijkswaterstaat en is de provincie toezichthouder op de uitvoering van de taak door waterschappen. Anders dan bij primaire keringen strekt dit toezicht zich niet uit tot de keringen die in beheer zijn bij het Rijk. Anders is ook dat de verantwoordelijkheid voor het normeren van de regionale keringen bij de provincie ligt, tenzij de keringen in beheer bij het Rijk zijn (dan normeert het Rijk bij AMvB).

³² Een dijkkringgebied is een gebied omgeven door een primaire waterkering, zoals dijken, duinen, technische kunstwerken en hoge gronden. Elk dijkkringgebied heeft een normfrequentie voor de waterstand waartegen de waterkeringen bestand moeten zijn. De normfrequentie is afhankelijk van de aard van de bedreiging (rivier, zee, meer), de omvang en het belang van het gebied binnen de dijkkring. De verbindende waterkering hebben een normfrequentie gelijk aan de hoogste van de normfrequenties van de te beschermen dijkkringgebieden.

³³ Verbindende waterkeringen zijn dijken, dammen en constructies die verder landinwaarts gelegen dijkkringgebieden beschermen. Voorbeelden van verbindende waterkeringen zijn: de Afsluitdijk, de Houtribdijk en de Maeslantkering.

³⁴ in geval het waterschap beheerder is

³⁵ als het Rijk beheerder is.

Bijlage B Overzicht van de wijzigingsvoorstellen van de Taskforce

Huidige situatie	Wijzigingsvoorstel	Wijziging wetten	Wijziging AMVB	Wijziging provinciale verordening
Provincie beoordeelt toetsrapporten waterschappen	Rol van provincie wordt beëindigd. Voortaan toetsing door de Inspectie	Ja	Ja	Ja
Bijdrage van waterschappen via Spoedwet	Bijdrage waterschappen aan HWBP via op te stellen Bestuursakkoord en daarna wettelijke verankering. Evaluatiebepaling opnemen.	Ja	Nee	Nee
Variabel investeringsvolume in het IF	Vastleggen in HWBP van jaarlijks investeringsvolume van € 400 op 50% basis	Ja	Nee	Nee
Subsidieregeling HWBP: 115% wordt vergoed door het Rijk	Bijdrageregeling HWBP: voortaan rijksbijdrage van 75% van de integrale kosten van de waterschapsprojecten	Ja	Ja	Nee
Apparaatskosten bedragen forfaitair 15%	Apparaatskosten worden onderdeel van de integrale kosten en daarmee onderdeel van de 75% bekostiging. Kosten worden afgerekend op declaratiebasis.	Nee	Ja	Nee
Er is één programma-artikel HWBP in het IF	Binnen IF HWBP een splitsing aanbrengen in een onderdeel waterschapsprojecten en een onderdeel rijksprojecten	Ja, begrotingswet	Nee	Nee
Een afwijkend beheerdersoordeel is nu mogelijk, maar in de praktijk lastig toepasbaar.	Opstellen van een protocol dat gehanteerd wordt bij het afwijkende beheerdersoordeel.	Nee	Ja	Nee
Toetsvoorschriften en ontwerpleidraden	Financiële gevolgen duidelijk maken van	Nee	Nee	Nee

Huidige situatie	Wijzigingsvoorstel	Wijziging wetten	Wijziging AMVB	Wijziging provinciale verordening
worden opgesteld zonder uitvoeringstoets en indicatie van mogelijke kosten.	aanpassing toetsvoorschriften en ontwerpleidraden			
Actualisering toetsvoorschriften gekoppeld aan toetsrondes. Lange periode tussen vaststellen problematiek en formaliseren wijzigingen	Actualisering toetsvoorschriften (VTV's) iedere 12 jaar. Bij dringende zaken sneller aanpassen. Snellere formalisering van de wijzigingen.	Nee	Ja	Nee
Toetsperiode bedraagt 6 jaar	Toetsperiode wordt 12 jaar. Onderzoek naar mogelijk om te komen tot een continue proces dat voorziet in jaarlijkse toetsing van waarbij alle keringen binnen 12 jaar zijn getoetst.	Ja	Ja	Nee
LRT wordt na schoning gepubliceerd	Na afloop van de toetsing alle afkeuringen (zonder schoning) als LRT publiceren.	Nee	Ja	Nee
Huidige LRT vormt met de verbetermaatregelen het HWBP. Daarin aannames van de kosten.	Schoning van de LRT. Vaststelling HWBP door minister na overleg met waterschappen en advies DC. HWBP heeft dan de status van verkenningen. Nog zonder scope, budget en planning.	Nee	Ja	Nee
Mogelijke MER-plicht geldt voor verkenningen en planstudiefase	Door HWBP onder regime van de Crisis- en Herstelwet te brengen wordt de MER-plicht alleen van toepassing op de planstudiefase	ja	ja	Nee
HWBP kent geen MIRT-fasen	Introduceren van verkenningen, planstudies en	Ja	Ja	Nee

Huidige situatie	Wijzigingsvoorstel	Wijziging wetten	Wijziging AMVB	Wijziging provinciale verordening
	realisatiefasen in het HWBP			
HWBP wordt jaarlijks geactualiseerd.	Jaarlijks vaststellen investeringsprogramma HWBP met uitwerking van de MIRT-fasen en een planning van 12 jaar.	Ja	Nee	Nee
Geen voorfinanciering mogelijk bij HWBP	Voorfinanciering mogelijk maken	nee	Ja	Nee
In de praktijk wordt alleen robuust ontworpen.	Introduceren keuze tussen normconforme ontwerpen en robuuste ontwerpen	Nee	Nee	Nee
Subsidieaanvraag bij minister op einde van het projectproces	Bijdrage door Minister op basis van beslismoment conform de MIRT-systematiek	Nee	Ja	Nee

Bijlage C Het huidige toets- en verbeterproces

C.1 Beschrijving van het toetsproces

C.1.1 Fase 1: Vaststellen HR en VTV

De Minister stelt de Hydraulische Randvoorwaarden en het Voorschrift Toetsen op Veiligheid Primaire waterkeringen vast aan de hand waarvan de periodieke toetsing moet worden uitgevoerd.

De huidige veiligheidsfilosofie gaat uit van volledige veiligheid onder maatgevende omstandigheden. Op basis van de vastgestelde overschrijdingsfrequenties wordt een waterstand en golfbelasting afgeleid die de belasting van de kering vormen onder maatgevende omstandigheden.

Met behulp van de geldende leidraden wordt de hierbij benodigde sterkte bepaald.

Voor elke dijkkring is een norm vastgesteld in de vorm van een overschrijdingskans. De kering voldoet aan de norm als de gemiddelde kans per jaar op overschrijding van de hoogste waterstand, waarop de waterkering moet zijn berekend (waterkerend vermogen), in overeenstemming is of kleiner is dan de vastgestelde overschrijdingskans.

De overschrijdingsfrequentie wordt vertaald in een waterstand en golfbelasting onder maatgevende omstandigheden. Dit worden de Hydraulische Randvoorwaarden genoemd. De Hydraulische Randvoorwaarden worden iedere periodieke toetsronde per ministeriële regeling vastgesteld.

Het Voorschrift Toetsen op Veiligheid (VTV) 2006 is met de Hydraulische Randvoorwaarden Primaire Waterkeringen (HR) voor de derde toetsronde 2006-2011 (HR2006) het instrumentarium voor het uitvoeren van de toetsing.

Het VTV2006 is afgestemd op de vigerende TAW/ENW ontwerpleidraden en bevat beoordelingscriteria. Het VTV2006 en de HR2006 zijn aparte wettelijke toetsinstrumenten gebaseerd op onder meer TAW/ENW-leidraden, -technische rapporten en -onderzoeken. De opstelling van de VTV's gebeurt in nauw overleg met de Waterdienst en DGW. DGW treedt namens de minister op als opdrachtgever. Op dit moment maakt een integrale kostenschatting van de wijzigingen in toetsvoorschriften geen deel uit van de werkwijze.

De huidige Waterwet biedt de mogelijkheid om, net als in de Wet op de Waterkeringen, de technische norm te wijzigen van een overschrijdingskans naar een meer omvattende overstromingskans. De overschrijdingskans ziet enkel op de kans op overstromen als gevolg van een bepaalde waterstand. De overstromingskans ziet op de kans dat een waterkering bezwijkt als gevolg van

faalfactoren. Naar de faalmechanismen wordt door VNK³⁶ al enkele jaren onderzoek gedaan.

C.1.2 Fase 2: de toetsing

De beheerders, de waterschappen en Rijkswaterstaat, zijn verantwoordelijk voor het feitelijk uitvoeren van de periodieke toetsing (van de keringen in hun beheersgebied).

In de praktijk is de toetsing een intensief en complex traject wat voor een belangrijk deel is gebaseerd op enerzijds landelijke afspraken over planning, tussenresultaten en de inbreng van eenieder (beheerder, provincies en de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) en anderzijds de instrumenten die door het Rijk zijn vastgesteld (voor de toetsing betreft dit de Hydraulische Randvoorwaarden en het Voorschrift Toetsen op Veiligheid).

Daarnaast is een belangrijke rol weggelegd voor het zogenaamde beheerdersoordeel.

Het VTV 2006 zegt hierover het volgende:

'Bij het beoordelen van een primaire waterkering worden naast de eindscores volgens de toetsingsregels in dit voorschrift ook de door de beheerder opgedane kennis over en ervaring met het gedrag van de betreffende waterkering mee gewogen bij het vaststellen van de uiteindelijke eindscore per sectie. De beoordeling van een sectie leidt dan tot twee scores: de eindscore volgens de toetsingsregels en het beheerdersoordeel. Dit betekent dat de beheerder voor iedere sectie een beheerdersoordeel op moet stellen. Indien de beheerder instemt met de eindscore volgens de toetsingsregels kan volstaan worden met het overnemen hiervan als beheerdersoordeel zonder verdere onderbouwing. Indien het beheerdersoordeel afwijkt van de eindscore volgens de toetsingsregels moet een afweging worden gemaakt om tot de eindscore voor de sectie te komen. Deze afweging wordt uitgewerkt in het kader van het Draaiboek Toetsen Primaire Waterkeringen voor de derde toetsronde.

Een punt van aandacht in het beheerdersoordeel vormt het gegeven dat de norm waarop moet worden getoetst ver af ligt van waargenomen extreme omstandigheden, en dus van opgedane en verwerkte ervaringen, dat de kans bestaat dat de gegeven toetsingsregels niet alle van belang zijnde zaken dekken. Dit ondanks het feit dat gebruik is gemaakt van de laatste stand van wetenschap en techniek.

De beheerder speelt daardoor een belangrijke rol in het opsporen van mogelijke tekortkomingen in de toetsingsregels. Hij is de eerste die vanuit zijn dagelijks omgaan met de primaire waterkering een praktijkgericht oordeel kan geven over de toepasbaarheid van een specifieke toetsingsregel.'

³⁶ Veiligheid Nederland in Kaart

C.1.3 *Fase 3: verslag van de toetsresultaten*

De beheerders brengen vervolgens verslag uit aan Gedeputeerde Staten over de resultaten van de toetsing. Omdat de provincies toezicht hebben op alle primaire waterkeringen in de provincies, vallen hieronder ook de primaire waterkeringen die in het beheer zijn bij het Rijk.

C.1.4 *Fase 4: beoordeling door de provincie*

De provincie beoordeelt de toetsrapporten die ze ontvangt van de beheerders van de waterkeringen, bundelt deze en stuurt ze aan de minister.

Door afstemming tussen beheerders en provincies wordt de voortgang en kwaliteit bewaakt. Tijdens het proces komen dilemma's in beeld waarover afspraken worden gemaakt dan wel dat ze worden voorgelegd aan de Helpdesk Water. In beginsel wordt gestreefd naar een gedragen uitkomst, waarbij ieder eigen verantwoordelijkheden heeft. Dit kan tot afwijkingen leiden tussen beheerders en provincies en tussen provincies en het Rijk.

Naast de rapportages van de beheerders dienen de provincies in te gaan op de borging van de hoge gronden (in het verlengde van waar primaire waterkeringen hierop aansluiten).

De rivierbeheerders van de grote rivieren zijn eveneens gehouden om een toetsing uit te voeren. Om integraal over de veiligheid te kunnen rapporteren, worden de rivierrapportages door de provincies meegenomen in hun rapportage aan het Rijk. De rivierrapportages zitten nog in een ontwikkelingsfase omdat ze pas kort geleden verplicht zijn geworden. Uit deze rapportages kunnen in de toekomst ook afkeuringen volgen.

C.1.5 *Fase 5: Beoordeling door de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

Namens de Minister ontvangt en beoordeelt de Inspectie Infrastructuur en Milieu de door de provincies aangeleverde toetsrapporten.

Bij het vormgeven van het toezicht op de natte verkeer en waterstaat wet- en regelgeving bestaat er een rolverdeling van de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu met provincies, RWS, waterschappen. De Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ziet toe op deze overheden en organisaties. Daarnaast hebben deze overheden en organisaties zelf ook een toezichthoudende rol. Zo is RWS verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van natte wet- en regelgeving door burgers en bedrijven en houden de provincies toezicht op de uitvoering door Waterschappen en gemeenten. Om dit stelseltoezicht vorm te kunnen geven is afstemming en samenwerking een voorwaarde. Dit gebeurt op basis van wettelijke taken en (twee)jaarlijkse Risicoanalyse.

Bij het waterbeheer handhaaft de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de nalevingseisen die aan andere overheidsinstanties (RWS, provincies en de

waterschappen) worden gesteld voor wat betreft waterveiligheid, inclusief de kwantiteit en kwaliteit van het oppervlaktewater. Voor het waterbodembeheer staan de (bodem) intermediairs en de certificerende instellingen onder toezicht van de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Toezicht door de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu/WB draagt eraan bij dat waterbeheerders het vastgestelde beleid uitvoeren en daarbij conform wet- en regelgeving werken. Dit bevordert de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, verhoogt de effectiviteit van de uitvoering van het waterbeheer en draagt daarmee bij aan het bereiken van de volgende beleidsdoelstellingen:

- Een veilig, klimaatbestendig en bewoonbaar Nederland.
- Gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik van de watersystemen gegarandeerd wordt.

De Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu richt zich vooral op de goede werking van het systeem rond uitvoering en toepassing van de natte wet- en regelgeving in de context van het vigerende beleid en de borging van bovenregionale belangen en internationaalrechtelijke verplichtingen daarbij. Zij ondersteunt daarmee de ministeriële (systeem)verantwoordelijkheid.

Het toezicht door de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu op het waterbeheer kent de volgende deelarrangementen:

- Bestuurlijk toezicht op de uitvoering en toepassing van natte wet- en regelgeving in de context van het vigerende beleid. Het toezicht richt zich op RWS en medeoverheden.
- Direct toezicht in de rol van Bevoegd Gezag ten aanzien van de eigen werken van of werken in opdracht van RWS.
- Direct toezicht op certificerende instellingen en intermediairs in het (water)bodembeheer.

Binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht opereert de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu als onafhankelijke toezichthouder op waterbeherend Nederland. Ze heeft eigen verantwoordings- en rapportagelijnen naar de politieke en ambtelijke leiding van het departement. Dit is vooral belangrijk omdat het toezicht deels betrekking heeft op RWS, een collega-agentschap binnen het ministerie. Het is de opdracht van de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om de rechten en plichten van ondertoezichtstaanden te waarborgen door transparante voorlichting en informatievoorziening. Ook trekt zij zich het houden aan termijnen (vergunningen, klachten, bezwaarschriften e.d.) aan, alsmede het motiveren van beslissingen. De Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft daarbij de plicht om onafhankelijk en deskundig te oordelen, belangenverstrengeling te vermijden, voorbeeldgedrag te tonen en zich publiek te verantwoorden.

C.1.6 Fase 6: Vaststelling LRT

De Minister stelt de Landelijke Rapportage Toetsing vast en stuurt naar de Tweede Kamer.

De verslagen die Gedeputeerde Staten aan de Minister uitbrengen en de bevindingen van de Minister terzake worden door de Minister aan de Eerste en Tweede Kamer (artikel 2.12, lid 3) aangeboden. Deze rapportage staat bekend als de Landelijke Rapportage Toetsing.

C.2 Beschrijving van het verbeterproces

C.2.1 Fase 1: vaststellen van het HWBP

De Minister stelt jaarlijks het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) vast en stelt de financiën beschikbaar voor de te verbeteren primaire keringen.

In de Waterwet staat niet expliciet vermeld dat de Minister het HWBP moet vaststellen uiterlijk binnen een jaar na verzending van de LRT aan beide Kamers van de Staten-Generaal. Dit volgt echter automatisch uit de bepaling (artikel 2.12, lid 6) dat de Minister uiterlijk een jaar na verzending van de LRT beide Kamers der Staten-Generaal een *totaaloverzicht* dient te sturen van de maatregelen die door beheerders worden getroffen om de keringen weer aan de gestelde norm te laten voldoen (zie ook paragraaf 3.5.1).

Het HWBP vormt een uitsnede van dit totaaloverzicht en omvat alleen die maatregelen die voortkomen uit wijziging van de wettelijke veiligheidsnorm, de Hydraulische Randvoorwaarden en/of het Voorschrift Toetsen op Veiligheid.

Artikel 7.23 Waterwet regelt de financiering van het HWBP (zie paragraaf 3.6). Concreet bepaalt het artikel dat de beheerder in aanmerking komt voor vergoeding van de kosten die verband houden met de uit te voeren maatregelen die op het HWBP staan.

Zodra vastgesteld is door de Minister dat de maatregelen die de beheerder moet treffen het gevolg zijn van door het Rijk doorgevoerde wijzigingen in normen, toetsvoorschriften of hydraulische randvoorwaarden draagt het Rijk de kosten.

Vanuit zijn begrotingsverantwoordelijkheid legt de bewindspersoon daarnaast verantwoording af aan de Tweede Kamer over de efficiency en effectiviteit van de bestede middelen ten behoeve van de uitvoering van het HWBP. Binnen het beleidsdepartement is *DG Water (DGW)* verantwoordelijk voor het HWBP. Daarnaast is de minister verantwoordelijk voor de reserveringen van de benodigde budgetten binnen de begroting van het ministerie en de subsidieregeling, voor het opstellen van verantwoordingsrapportages aan de Tweede Kamer en het bewaken van de algehele voortgang van het HWBP.

Rijkswaterstaat heeft een dubbele rol in het kader van het HWBP:

1. Rijkswaterstaat voert het beheer over de primaire keringen die formeel in beheer zijn bij het Rijk.
2. Rijkswaterstaat is als onderdeel van het ministerie op dit moment belast met de uitvoering van de subsidieregeling ('Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren').

C.2.2 *Fase 2: opstellen verbeterplan*

De beheerder start met de voorbereidingen van het treffen van maatregelen om de kering weer op orde te krijgen (ongeacht of deze nu op het HWBP staat niet). De beheerder stelt daartoe – indien verplicht – het verbeterplan op conform de projectenprocedure, voert overleg met de andere betrokken partijen, creëert draagvlak in de regio en neemt het besluit over een verbeteringsplan.

De gemeente is vanuit de ruimtelijke ordening ook betrokken bij een verbeteringsproject. Enkele voorbeelden zijn: de inbreng vanuit de welstandscommissie bij projecten in stedelijk gebied, het verkeersplan tijdens de uitvoering én een ruimtelijke kwaliteitsimpuls als nevendoeel van een versterkingswerk. De gemeente draagt daarnaast zorg voor de eventuele noodzakelijke aanpassing van bestemmingsplannen als gevolg van verbeteringsprojecten.

C.2.3 *Fase 3: goedkeuring van het verbeterplan*

De provincie moet het door de beheerder vastgestelde verbeteringsplan goedkeuren.

Met deze goedkeuring door de provincies wordt enerzijds de inbedding van het werk van de functionele overheid (de waterschappen) in het algemeen maatschappelijk bestel geborgd. Anderzijds wordt toezicht gehouden op het aspect hoogwaterbescherming dat vanwege het grote maatschappelijke belang vanouds een afzonderlijke plaats in de waterstaatswetgeving heeft. Deze toezichtsvorm is dan ook geen integraal onderdeel van het algemene toezicht door de provincies op de waterschappen.

Bij de provincie is tevens de coördinatieplicht neergelegd die aan de orde is bij het volgen van de projectprocedure voor dijkaanpassingen. Hiermee wordt een parallelloop en afstemming van de benodigde vergunningen bewerkstelligd. In de praktijk betekent dit een klus waarmee de nodige tijd is gemoeid. Het gaat hierbij vaak om uiteenlopende vergunningen waarvoor medewerking vereist is van ambtenaren die tot dan toe nog niet of nauwelijks bij het dijkaanpassingsplan betrokken waren.

In het proces en overleg met de beheerder wordt vanuit de provincie aandacht besteed aan het op een adequate wijze meenemen van omgevingsfactoren, belangen, ruimtelijke kwaliteit e.d. Tevens vindt overleg plaats over de technische vereisten waaraan het plan dient te voldoen.

Samengevat komt de rol van de provincies neer op het volgende:

- rol van Bevoegd Gezag in de MER
- bewaking van technische, juridische, procedurele, proces en omgevingsvereisten
- coördinatie van vergunningverlening
- goedkeuringsbesluit dat tevens appelabel is (provincie is verweerder)
- vooral ambtelijke en gedeeltelijk bestuurlijke inzet

C.2.4 *Fase 4: Uitvoering versterkingsplan*

De beheerder neemt de uitvoering van het versterkingsplan ter hand en dient – indien de versterking onderdeel uitmaakt van het HWBP – een subsidieaanvraag in.

C.2.5 *Fase 5: toetsing subsidieaanvraag*

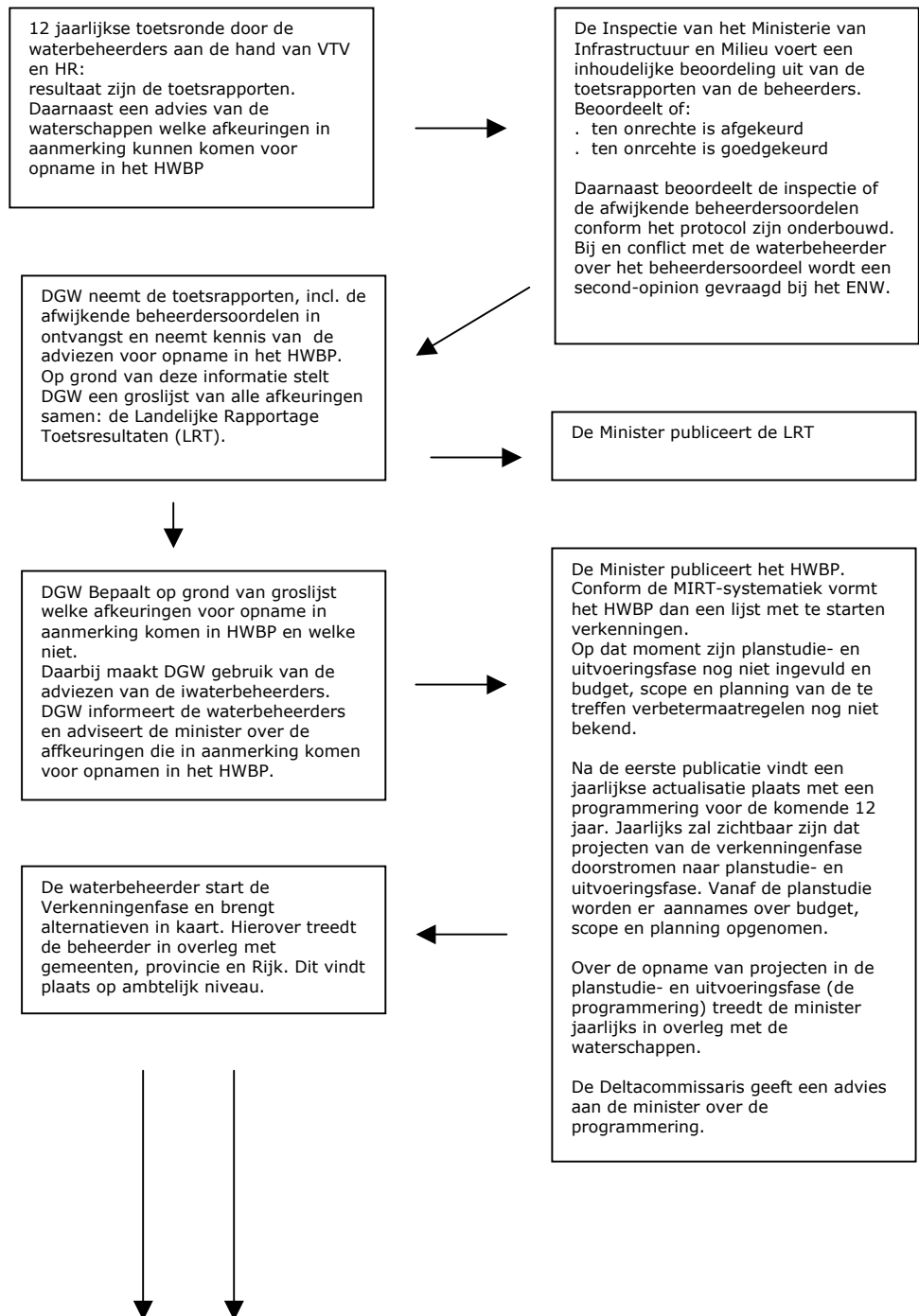
De Minister toetst de subsidieaanvraag en neemt een besluit over de subsidiëring in de vorm van beschikking.

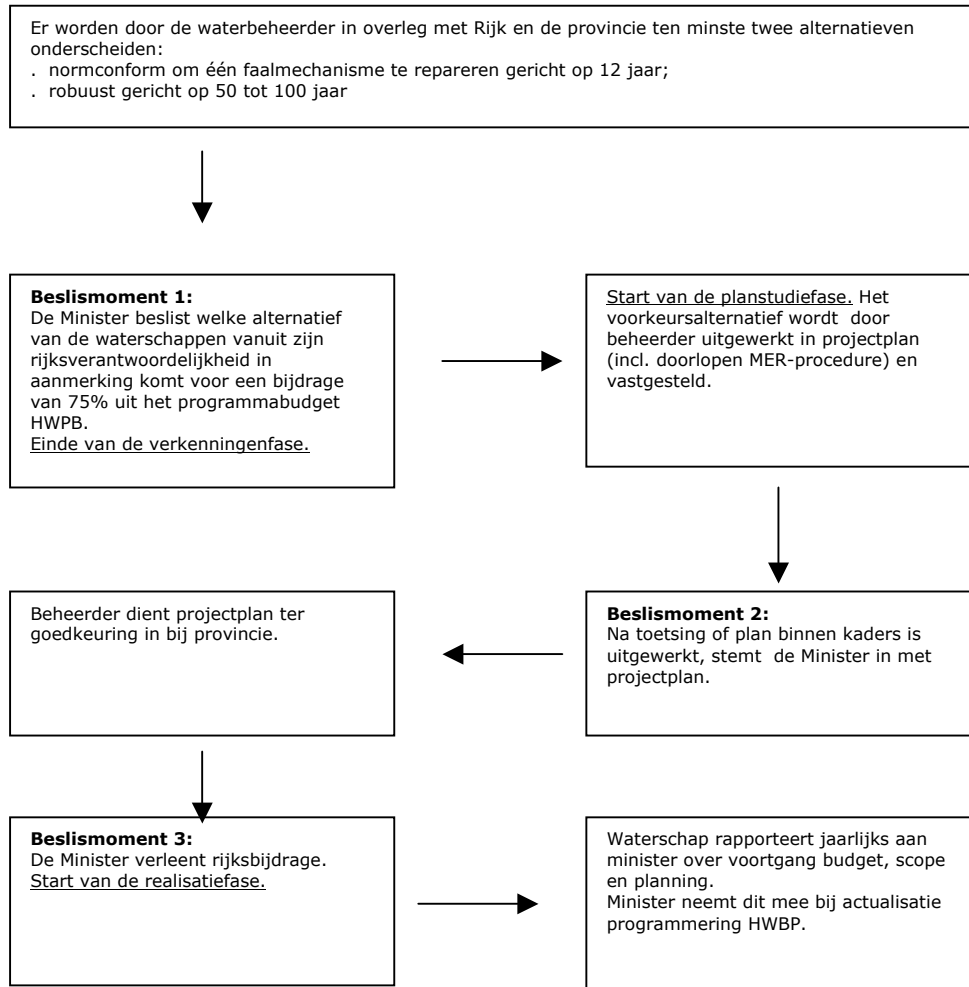
C.2.6 *Fase 6: Vaststelling definitieve beschikking*

De beheerder rond de versterking af en de Minister stelt de definitieve beschikking vast.

Bijlage D Schema totstandkoming LRT en HWBP volgens voorstellen Taskforce

Proces van toetsen tot programmeren (waterschapsprojecten)





Inhoud

1	Inleiding 6
1.1	Opdracht van de Taskforce 6
1.2	Samenstelling van de Taskforce 7
1.3	Leeswijzer 7
2	Samenvatting 8
2.1	Problematiek 8
2.2	Adviezen over de structuur van het hoogwaterbeschermingssysteem 10
2.3	Adviezen over de processen rond het Hoogwaterbeschermingsprogramma 12
2.4	Adviezen over de organisatie en governance van het Hoogwaterbeschermingsprogramma 14
2.5	Implementatie van de adviezen van de Taskforce 14
2.6	Adviezen over het terugdringen van het tekort op het lopende Hoogwaterbeschermingsprogramma 15
3	Conclusies 16
3.1	Huidige problematiek 16
3.2	Conclusies van de Taskforce 20
4	Adviezen van de Taskforce 22
4.1	Adviezen over de structuur van het hoogwaterbeschermingssysteem 22
4.1.1	Verantwoordelijkheidsverdeling 22
4.1.2	Financiering 24
4.1.3	Bekostiging 29
4.2	Adviezen over de processen rond het Hoogwaterbeschermingsprogramma 31
4.2.1	Proces rond VTV en HR 31
4.2.2	Adviezen over het toetsingsproces 33
4.2.3	Adviezen over de programmering van het HWBP en het opstellen van verbeterplannen 35
4.3	Adviezen over de organisatie en governance van het HWBP 42
4.4	Implementatie van de voorstellen 44
4.5	Adviezen over het terugdringen van het tekort op HWBP-2 45
5	Reacties uit het veld 47
5.1	Gevoerde gesprekken 47
5.2	Beeld uit de gesprekken 47
Verdiepingshoofdstukken 49	
6	Analyse van de lopende hoogwaterbeschermingsprogramma's 50
6.1	HWBP-1 50
6.2	HWBP-2 51
6.2.1	Budgettaire problematiek HWBP-2 verklaard 51
6.2.2	Ervaringen met de uitvoeringsfase 53
6.3	HWBP-3 54
6.3.1	Planning 55
6.3.2	Kosten 55

7 Varianten in de systeemverantwoordelijkheid 56

8 Varianten in de financiering van het HWBP 58

8.1 Beschrijving 58

8.2 Varianten in de financieringswijze 59

9 Varianten in de bekostiging van het HWBP 62

9.1 Beschrijving 62

9.2 Varianten in de wijze van bekostiging 62

Bijlage A De waterkeringen 66

A.1 Primaire keringen 66

A.2 Niet-primaire keringen 66

Bijlage B Overzicht van de wijzigingsvoorstellen van de Taskforce 67

Bijlage C Het huidige toets- en verbeterproces 70

C.1 Beschrijving van het toetsproces 70

C.1.1 Fase 1: Vaststellen HR en VTV 70

C.1.2 Fase 2: de toetsing 71

C.1.3 Fase 3: verslag van de toetsresultaten 72

C.1.4 Fase 4: beoordeling door de provincie 72

C.1.5 Fase 5: Beoordeling door de Inspectie van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu 72

C.1.6 Fase 6: Vaststelling LRT 73

C.2 Beschrijving van het verbeterproces 74

C.2.1 Fase 1: vaststellen van het HWBP 74

C.2.2 Fase 2: opstellen verbeterplan 75

C.2.3 Fase 3: goedkeuring van het verbeterplan 75

C.2.4 Fase 4: Uitvoering versterkingsplan 76

C.2.5 Fase 5: toetsing subsidieaanvraag 76

C.2.6 Fase 6: Vaststelling definitieve beschikking 76

Bijlage D Schema totstandkoming LRT en HWBP volgens voorstellen Taskforce 77

