

HERIJKING HWBP

Registratienummer: 25.079268

Aan	De verenigde vergadering	Datum 15-okt.-2025
Van	D&H	Datum 9-sep.-2025
Onderwerp	Herijking HWBP	



Portefeuillehouder: Marjon Verkleij-Lemmers

Voorgesteld besluit

1. In te stemmen met de bestuurlijke afspraken die invulling geven aan de herijking van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP).
2. De vertegenwoordiger van dijkgraaf en hoogheemraden dit standpunt namens Rijnland kenbaar te laten maken tijdens de Ledenvergadering van de Unie van Waterschappen op 19 december 2025.

Context

In oktober 2024 heeft u ingestemd met de intentie om, onder voorwaarden, de solidariteitsbijdrage aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) te verhogen voor de periode 2030-2036. Daarbij heeft u het college opgedragen erop toe te zien dat de Unie van Waterschappen (UvW) voldoet aan de gestelde voorwaarden, voordat de hogere bijdrage definitief wordt vrijgegeven. Vanaf begin dit jaar is er gewerkt aan een herijking van het HWBP. Daarbij zijn de door u gestelde voorwaarden meegenomen. Het herijkingsproces heeft tot nieuwe afspraken geleid. U wordt gevraagd om in te stemmen met de bestuurlijke afspraken die invulling geven aan de herijking, zodat deze op de Ledenvergadering van de UvW van 19 december kunnen worden bekrachtigd.

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma

De 21 waterschappen en het Rijk werken sinds 2014 samen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma aan de grootste dijkversterkingsoperatie sinds de Deltawerken. Om overstromingen in Nederland te voorkomen worden er vanaf 2025 tot het jaar 2050 nog 1400 kilometer dijken en 400 sluizen en gemalen versterkt. Hiermee wordt het in de Waterwet vastgelegde doel om op 1 januari 2050 te voldoen aan de vastgelegde normen gerealiseerd. Waterschappen zien waterveiligheid als collectief gemeenschappelijk belang om mensenlevens en de economische waarde in Nederland te beschermen. De samenwerking tussen het Rijk en de waterschappen op het gebied van

waterveiligheid is uniek binnen Nederland en internationaal. Mede omdat ook de waterschappen die geen primaire waterkeringen in beheer hebben meebetalen. Alle waterschappen hebben er baat bij dat we in Nederland goed beschermd zijn tegen overstromingen. Op dit moment wordt ieder dijkversterkingsproject solidair gefinancierd: het Rijk betaalt 50%, de gezamenlijke waterschappen 40% (de solidariteitsbijdrage) en het waterschap dat het project uitvoert 10% (Projectgebonden Bijdrage, PGEb). Dat vraagt wel om heldere afspraken die blijvend worden nagekomen.

Aanleiding, inzichten en ontwikkelingen

In 2024 zijn het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Unie van Waterschappen en Programmadiirectie HWBP (PD HWBP) gestart met de herijking van het HWBP. Directe aanleiding van de herijking was de toename van de totale versterkingsopgave die volgde uit het Landelijk Veiligheidsbeeld en Globale Kosteninschatting uit 2023. Daarnaast bleek na 10 jaar HWBP dat de kosten voor de uitvoering van het programma stijgen en het tempo van de uitvoering achter blijft op planning. Deze drie ontwikkelingen zetten het realiseren van het programmadoel van 2050 onder druk en gaven in 2024 de inschatting dat de bijdragen aan het HWBP onvoldoende zijn om met de huidige kaders de doelstelling te bereiken. Daarnaast waren de Waterwet en de subsidieregeling HWBP in 2024 toe aan hun wettelijk vastgelegde evaluatie. De belangrijkste inzichten en ontwikkelingen van het herijkingsproces zijn:

- de opgave wel toeneemt ten opzichte van de inschatting bij het start van het HWBP in 2014, maar de resterende opgave minder groot is dan in 2023 ingeschat;
- de Waterwet en de subsidieregeling HWBP bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid van het HWBP, de (project)beheersing en het proces van subsidieverlening van het HWBP, maar dat niet alle doelmatigheidsprikkels effectief zijn en sommige ongewenste effecten hebben;
- de 21 waterschappen besloten hebben om extra financiële middelen (€1,25 miljard) voor het HWBP beschikbaar te stellen voor de periode 2030-2036, onder de voorwaarde dat het Rijk dezelfde financiële bijdrage als de waterschappen levert;
- dat de waterschappen zeven voorwaarden gesteld hebben aan de extra financiële middelen, namelijk:
 - vervolgsafspraken over de toepassing en verrekening van de Projectgebonden Eigen Bijdragen met als leidend uitgangspunt dat de verdeling 50-40-10 is;
 - stabielere solidariteitsbijdrage;
 - reële toedeling van risico's in HWBP-projecten.
 - maatregelen binnen dijkversterkingsprojecten die direct bijdragen aan het halen van de doelen in 2050;
 - wijze van programmeren die tempo van de programmering mogelijk maakt;
 - sturing op programmaniveau;
 - overkoepelend advies over de doelmatigheidsprikkels in het programma.
- het Rijk binnen het Deltafonds € 1 miljard extra beschikbaar stelt voor de HWBP-projecten van de waterschappen. Daarnaast onderzoekt het Rijk hoe het resterende bedrag van € 250 miljoen, op basis van de programmaprestaties van het HWBP, op een later moment kan worden ingevuld.

Invulling voorwaarde extra financiële bijdrage van het Rijk

Op basis van de Voorjaarsbesluitvorming van het inmiddels demissionaire kabinet is op 23 april jl. de eerste suppletoire begroting 2025 van het Deltafonds gepubliceerd. Hieruit blijkt dat het Rijk binnen het Deltafonds € 1 miljard extra beschikbaar stelt voor de HWBP-projecten van de waterschappen. Daarnaast onderzoekt het Rijk hoe het resterende bedrag van € 250 miljoen, op basis van de programmaprestaties van het HWBP, op een later moment kan worden ingevuld. De toezegging van het Rijk is dus deels voorwaardelijk: het resterende bedrag van €250 miljoen wordt pas beschikbaar gesteld als het HWBP aantoonbaar voldoet aan bepaalde prestatiecriteria. De waterschappen hebben aangegeven dat zij het belangrijk vinden dat de programmaprestaties worden verbeterd, wat ook een voorwaarde is voor hun deel van de extra financiering. Er zijn afspraken gemaakt om tot een helder kader te komen om deze prestaties te beoordelen. Voor 2030 moet hierover duidelijkheid zijn. De waterschappen en het Rijk stellen dus nagenoeg dezelfde voorwaarden aan hun extra financiering. De UvW meent dat er hiermee voldoende invulling is gegeven aan de vooraf gestelde voorwaarden. Het college deelt deze mening.

Argumenten

1.1. Versterking van de programmatische doelmatigheid

Een van de kernpunten van de herijking van het HWBP is het verbeteren van de doelmatigheid van het programma. Doelmatigheid wordt hier opgevat als het vermogen om met beschikbare middelen de programmadoelstellingen tijdig en efficiënt te realiseren. De herijking introduceert een aantal maatregelen die bijdragen aan een betere sturing en beheersing van projecten, met name aan de voorkant van het proces. Door programmasturing centraal te stellen, wordt het HWBP minder afhankelijk van de individuele voortgang van losse projecten en ontstaat er meer grip op de totale opgave.

1.2. Gelijkwaardige financiële inzet van partners

De waterschappen hebben zich bereid verklaard €1,25 miljard extra beschikbaar te stellen voor de periode 2030–2036, onder de voorwaarde dat het Rijk een gelijke bijdrage levert. Inmiddels heeft het Rijk €1 miljard toegezegd via het Deltafonds en onderzoekt ze hoe het resterende bedrag van € 250 miljoen, op basis van de programmaprestaties van het HWBP, op een later moment kan worden ingevuld. Er is afgesproken om uiterlijk voor 2030 heldere afspraken te hebben over het vrijmaken van resterende middelen. Daarmee is er invulling gegeven een belangrijke voorwaarde van de waterschappen.

1.3. Verankering van solidariteit en risicodeling

De afspraken bevestigen het principe van solidariteit tussen waterschappen, ook voor die zonder primaire keringen. De verdeling van projectkosten (50% Rijk, 40% gezamenlijke waterschappen, 10% uitvoerend waterschap) blijft leidend. Tevens zijn afspraken gemaakt over reële toedeling van risico's en doelmatigheidsprikkels, wat de uitvoeringspraktijk ten goede komt.

1.4. Inbedding van voorwaarden voor extra financiering

De zeven voorwaarden die de waterschappen hebben gesteld aan hun extra bijdrage van €1,25 miljard voor de periode 2030–2036 zijn integraal opgenomen in de bestuurlijke afspraken die voortvloeien uit de herijking van het HWBP. Deze voorwaarden zijn niet slechts randvoorwaarden, maar vormen een essentieel kader voor de toekomstige samenwerking en uitvoering van het programma.

Financiën

Door in te stemmen met bestuurlijke afspraken die invulling geven aan de herijking van het HWBP, wordt er ook ingestemd met de solidariteitsbijdrage. Hiervoor wordt voorlopig rekening gehouden met een verhoging van de jaarlijkse HWBP-bijdrage van Rijnland, uitgaande van € 10,8 mln. Boven op de bestaande bijdrage (gemiddeld €12-14 mln.), beginnend in 2030. Dit heeft consequenties voor het MJP.

Risico's

1.1. Onzekerheid over resterende Rijksbijdrage

Hoewel het Rijk €1 miljard heeft toegezegd, resteert nog €250 miljoen waarvoor de dekking afhankelijk is van toekomstige programmaprestaties. De toezegging van het Rijk is dus deels voorwaardelijk: het resterende bedrag van €250 miljoen wordt pas beschikbaar gesteld als het HWBP aantoonbaar voldoet aan bepaalde prestatiecriteria. Deze criteria zijn nog niet volledig uitgewerkt of bestuurlijk vastgesteld. Hierdoor ontstaat een risico dat projecten in de tweede helft van de periode 2030–2036 vertraging oplopen of opnieuw moeten worden geprioriteerd, indien het Rijk besluit het resterende bedrag niet beschikbaar te stellen. Om dit te ondervangen zijn er aantal mitigerende afspraken gemaakt:

- In de bestuurlijke afspraken is opgenomen dat uiterlijk in 2030 een besluit wordt genomen over aanvullende financiering. Dit biedt tijd om de programmaprestaties te monitoren en bestuurlijke druk op het Rijk uit te oefenen.

- De Unie van Waterschappen en de minister van IenW zullen gezamenlijk een kader opstellen voor de beoordeling van programmaprestaties, zodat er transparantie ontstaat over de voorwaarden voor de resterende Rijksbijdrage.
- Daarnaast wordt ingezet op versterkte programmasturing en monitoring, zodat tijdig kan worden bijgestuurd en onderbouwing kan worden geleverd voor het vrijmaken van de resterende middelen.

1.2 Onzekerheid effectiviteit van doelmatigheidsprikkels

De herijking van het HWBP beoogt een doelmatiger uitvoering van dijkversterkingsprojecten, onder andere door het inzetten van financiële prikkels zoals de projectgebonden eigen bijdrage (PGEB). Deze bijdrage is bedoeld om het uitvoerende waterschap te stimuleren tot kostenbewuste en efficiënte uitvoering. In de praktijk blijkt echter dat deze prikkel niet altijd het gewenste effect sorteert. Sommige waterschappen ervaren de PGEB als een disproportionele financiële last, vooral bij complexe projecten met hoge risico's of innovatieve oplossingen. De prikkel kan leiden tot suboptimale keuzes in ontwerp en uitvoering, waarbij kostenreductie prevaleert boven robuustheid of toekomstbestendigheid. Ten slotte is er sprake van een spanningsveld tussen doelmatigheid en solidariteit: de PGEB kan de bereidheid tot samenwerking onder druk zetten, zeker bij waterschappen met beperkte uitvoeringscapaciteit. Binnen het HWBP wordt dit erkend en op de volgende manieren ondervangen:

- Er is ingezet op versterkte sturing in de initiatieffase van projecten, zodat keuzes in ontwerp en uitvoering beter worden afgestemd op programmadoelen en niet uitsluitend op kosten.
- Er is in de afspraken expliciet opgenomen dat er een overkoepelend advies komt over de werking van doelmatigheidsprikkels, waaronder het PGEB.

1.3. Programmatische complexiteit en uitvoeringscapaciteit

Het HWBP is een omvangrijk en langdurig programma dat tot 2050 loopt en een versterking van 1400 kilometer dijken en 400 kunstwerken omvat. De herijking brengt extra complexiteit met zich mee, onder andere door aangescherpte sturingsafspraken, nieuwe financiële kaders en een grotere nadruk op doelmatigheid. Dit stelt hoge eisen aan de uitvoeringscapaciteit van zowel de individuele waterschappen als de centrale programmadirectie. Bij onvoldoende capaciteit of afstemming tussen partijen kan het tempo van uitvoering opnieuw onder druk komen te staan. Om dit te ondervangen zijn er mitigerende maatregelen getroffen, waaronder:

- In de bestuurlijke afspraken is opgenomen dat er op programmaniveau gestuurd wordt op tempo en capaciteit. Dit betekent dat de programmering van projecten beter wordt afgestemd op de beschikbare uitvoeringskracht.
- Er wordt gewerkt aan het versterken van de kennisinfrastructuur binnen de alliantie, onder andere door gezamenlijke leerprogramma's, interwaterschappelijke detachering en het delen van best practices.
- De programmadirectie van HWBP ontwikkelt een capaciteitsmonitor, waarmee knelpunten vroegtijdig gesignaleerd kunnen worden en waar nodig ondersteuning geboden kan worden.
- Tot slot wordt ingezet op het vereenvoudigen van subsidieverleningsprocessen en het verbeteren van digitale ondersteuning, zodat ambtelijke capaciteit efficiënter ingezet kan worden.

Vervolg

- Na instemming met het voorstel zal Rijnland voor het UvW voorstel stemmen tijdens de ledenvergadering van 19 december 2025.
- U ontvangt een bericht zodra de herijking van het HWBP definitief is afgerond.