

Vergaderjaar 2024–2025

32 698

Hoogwaterbeschermingsprogramma

Nr. 90

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2025

Met deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluaties van de wettelijke normering van primaire waterkeringen, van de wijzigingen van een aantal wettelijke waterveiligheidsartikelen en van de subsidiëring van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) zoals uitgewerkt in de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014.

Daarnaast wordt in deze brief ingegaan op de tussenresultaten van de herijking van het HWBP, die in het Regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96) is aangekondigd.

Het waterveiligheidsbeleid

Door de lage ligging is Nederland kwetsbaar voor overstromingen. Een groot deel van ons land (ca 55%) zou regelmatig onder water staan zonder waterkeringen. Naast de laaggelegen delen in het westen gaat dit over gebieden langs de grote rivieren en langs de grote wateren.

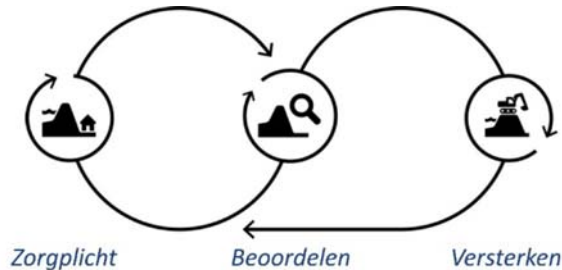
Het waterveiligheidsbeleid richt zich op het beheersen van de risico's van overstromingen, om catastrofes zoals de watersnoodramp in 1953, met veel slachtoffers en miljarden euro's aan schade te voorkomen. Vanuit deze gedachte zijn primaire keringen (dijken, dammen, duinen) aangegeven, waarvoor specifiek nationaal beleid geldt. Regionale keringen (kanaaldijken, boezemkades) vallen (met name) onder de verantwoordelijkheid van de provincies.

Het beleid voor de primaire keringen is gericht op dagelijks beheer en onderhoud (zorgplicht), periodieke beoordelingen en versterking. Versterkingen van primaire keringen in beheer van de waterschappen vinden plaats via het HWBP, waarvoor het Rijk en de waterschappen een alliantie vormen. Beide partijen betalen 50% aan de financiering van het HWBP (via de gezamenlijke dijkrekening). De samenwerking heeft tot doel te zorgen dat alle primaire keringen in Nederland in 2050 aan de normen

voldoen. Primaire keringen in beheer van het Rijk worden, voor rekening van het Rijk, versterkt in het programma Rijkskeringen.

Voor het gehele systeem zijn continu inzicht in de overstromingskans en in de doelmatige versterkingen de uitgangspunten. Dit gebeurt op basis van de meest actuele kennis over de sterkte van en de belasting op keringen.

Samenhang zorgplicht (beheer), beoordelen en versterken om dijken op orde te houden



Het gaat om het bereiken van de doelen van het waterveiligheidsbeleid door te voldoen aan de normen: iedereen achter een primaire kering heeft uiterlijk in 2050 ten minste het basisbeschermingsniveau (een maximale kans op overlijden door een overstroming van 1:100.000 per jaar).

Daar waar grote groepen slachtoffers kunnen vallen en/of substantiële economische schade kan optreden is de norm strenger. Bij het bepalen van de normen per dijktraject zijn de verwachte sociaaleconomische ontwikkelingen (o.a. toename van het aantal inwoners en groei van de economie) tot 2050 meegenomen. In 2050 moeten alle primaire keringen aan de norm voldoen. Ook na 2050 zullen de dijken moeten worden versterkt, onder andere vanwege zeespiegelstijging.¹

Kaders en evaluaties

Het beleid rond de primaire keringen is in het Nationaal Waterprogramma (NWP) 2022–2027 vastgelegd en deels juridisch verankerd in de Omgevingswet (Ow) en de Waterwet. Uit de Waterwet volgt dat vóór 1 januari 2025 de uitkomsten van evaluaties van de normering van primaire keringen en een aantal in 2014 en 2017 gewijzigde artikelen dienen te worden geëvalueerd. De eerstvolgende evaluatie van de waterstaatkundige toestand en veiligheid van de primaire waterkeringen wordt aan de Staten-Generaal gerapporteerd vóór 1 januari 2037 en daarna elke twaalf jaar.

Verder volgt uit de Algemene wet bestuursrecht de verplichting om subsidieregelingen elke vijf jaar te evalueren. Deze plicht geldt ook voor de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 (subsidieregeling HWBP).

In het Regeerprogramma is opgenomen dat het HWBP wordt herijkt. In dat kader wordt gekeken naar een aanscherping van de (in 2023²) ingeschatte versterkings-opgave tot 2050 en de impact die dat heeft op het HWBP. En er wordt gekeken naar mogelijkheden voor betere beheersing en sturing op het HWBP.

¹ Kamerstuk 36 410-J, nr. 5

² Kamerstuk 31 710, nr. 82

Evaluatie normering Waterwet³

Wettelijk is afgesproken dat iedere twaalf jaar wordt gezien of aanpassing van de normering voor de primaire keringen nodig is. Aanpassing is nodig als wezenlijke veranderingen zijn opgetreden met betrekking tot de onderliggende aannames. De toetsing van de onderliggende aannames (o.a. sociaaleconomische groei, evacuatiefracties, overstromingsberekeningen) maakt deel uit van de evaluatie van de wijzigingen van de Waterwet.

Uitkomsten onderzoek

Tot de 237 dijktrajecten behoren 22 zogeheten «voorliggende keringen», zoals de Afsluitdijk, Maeslantkering en Oosterscheldekering. Deze keringen zijn apart onderzocht door Deltares (zie *bijlage 1*). Hieruit blijkt vooral dat de aan deze keringen gestelde eisen eenduidiger moeten worden vastgelegd ten behoeve van het beheer. Samen met de beheerder Rijkswaterstaat wordt hier verder naar gekeken.

Deltares heeft daarnaast een technisch-inhoudelijk onderzoek uitgevoerd naar veranderingen in de onderliggende aannames van de andere 215 dijktrajecten (zie *bijlage 2*). De onderzoekers constateren daarover het volgende:

- Voor het grootste deel van de 215 dijktrajecten is er geen aanleiding om de hoogte van de normen aan te passen.
- Op de Waddeneilanden volgt uit de technische analyse en actuele overstromingsberekeningen een minder strenge norm voor in ieder geval acht van de tien trajecten.
- Voor de Maasvallei volgt uit de technische analyse en actuele overstromings-berekeningen voor diverse dijktrajecten in de Maasvallei een minder strenge norm. Tegelijk is geconstateerd dat voor de heroverweging van de normen voor deze dijktrajecten nadere analyses nodig zijn om meer precieze uitspraken te kunnen doen.
- Buiten de Maasvallei en de Waddeneilanden is er op basis van de actuele informatie ook reden om een minder strenge norm te overwegen bij twee trajecten langs de Hollandse IJssel en twee trajecten langs de Waal (Betuwe).
- Bovenstaande is de uitkomst van de uitgevoerde inhoudelijke analyse.

Conclusies en vervolg

- Het Ministerie van IenW gaat met de betrokken partijen in gesprek over de uitkomsten van deze technische evaluatie van de normen, ook in het licht van eerdere bestuurlijke keuzes (voor de Maasvallei worden daarbij ook de nadere analyses betrokken die nog met de regio worden uitgevoerd). Voorzien is om in 2025 een besluit te nemen over het eventueel aanpassen van de normen van betreffende dijktrajecten.
- Vanuit het waterveiligheidsbeleid is toepassing van een landelijk consistente systematiek van groot belang bij het bepalen van de normering.
- De normen zijn de basis voor de uitwerking van het waterveiligheidsbeleid en de versterkingsopgave van het HWBP. Ze zijn daarmee ook bepalend voor de kosten daarvan. Onnodig strenge normen kunnen leiden tot een grotere opgave en daarmee extra (hoge) kosten voor het HWBP.

³ Met de komst van de Omgevingswet per 1 januari 2024 zijn de waterveiligheidsnormen omgevingswaarden geworden. In deze brief wordt nog uitgegaan van de (oude) terminologie van de Waterwet.

- Mocht worden besloten tot normaangepassing, dan is het belangrijk om de uitvoering van lopende projecten niet te verstoren.

Los van deze wettelijke evaluatie is bij de uitvoering van HWBP-projecten (o.a. bij dijkverlegging) gebleken dat er soms onduidelijkheid is over de ligging, lengte of noodzaak van een primaire kering. De uitgangspunten en criteria die het Rijk daarvoor hanteert worden apart aan uw Kamer toegezonden in 2025 en ook verankerd in het Nationaal Waterprogramma.

Evaluaties overige wijzigingen Waterwet en subsidieregeling HWBP

In de Waterwet (zoals die gold tot 1 januari 2024) is vastgelegd dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat vóór 1 januari 2025 een verslag aan de Staten-Generaal zendt over de doeltreffendheid en de effecten van de in 2014 en 2017 gewijzigde artikelen 2.2, 2.3, 2.12, 3.9 en 7.23 tot en met 7.26.⁴

Het doel van de *wetswijziging 2014* was het structureel borgen van de bekostiging van het HWBP, het vergroten van de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP en het verbeteren van het proces van periodieke beoordeling en rapportage. Met de wijziging zijn prikkels geïntroduceerd om de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP te vergroten, is de beoordelingsperiode naar twaalf jaar verlengd en vindt het toezicht op de beoordeling nu feitelijk plaats door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Doel van de *wetswijziging 2017* (art. 2.2) was de wettelijke verankering van de nieuwe veiligheidsnormering voor primaire waterkeringen, gericht op meer doelmatigheid.

Bij deze wetsevaluatie is onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en de effecten van de wetswijzigingen in de praktijk. Het gaat daarbij om het doelmatig versterken van primaire keringen (d.w.z. dat de kosten van een kering gedurende de levensduur worden geminimaliseerd) en om beheerste processen van beoordelen en versterken.

De wetsevaluatie gaat alleen over primaire keringen (Rijksverantwoordelijkheid) en niet over regionale keringen (met name provinciale verantwoordelijkheid) en meerlaagsveiligheid. Het beleid voor meerlaagsveiligheid is uiteengezet in de Kamerbrief van 7 mei 2024 (Kamerstukken 32 698, nr. 87).

De Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 is specifiek gericht op uitvoering van benodigde dijkversterkingen op basis van de Waterwet (artikel 7.23–7.28). De regeling omvat regels met betrekking tot de kostenraming en de subsidiabele kosten bij dijkversterkingsprojecten in het HWBP. Na de eerste evaluatie van de subsidieregeling in 2019 dient de eerstvolgende evaluatie uiterlijk in 2024 opgeleverd te worden. In deze evaluatie is onderzocht in hoeverre de subsidieregeling HWBP bijdraagt aan een doeltreffende en beheersbare uitvoering van de HWBP-kaders en doelmatige en beheersbare besteding van financiële middelen.

⁴ Per 1 januari 2024 dienen uitsluitend de artikelen 7.23 t/m 7.26 (financiering en bekostiging maatregelen) die zijn achtergebleven in de Waterwet te worden geëvalueerd. Vanwege integraliteit en continuïteit zijn ook de artikelen 2.2, 2.3, 2.12, 3.9 (oud), die zijn omgezet in de Omgevingswet, geëvalueerd.

Uitkomsten onderzoeken

Het consortium Decisio/Twynstra Gudde/Sweco heeft de waterveiligheidsartikelen uit de Waterwet en de subsidieregeling HWBP geëvalueerd. Als *bijlagen 3 en 4* zijn de eindrapporten opgenomen.

Uit de constatering van de onderzoekers blijkt het volgende:

- De wetwijzigingen en de subsidieregeling HWBP dragen bij aan het vergroten van de doelmatigheid, de (project)beheersing en het proces van subsidieverlening van het HWBP, maar niet alle doelmatigheidsprikkels zijn effectief en sommige hebben ook ongewenste effecten.
- Het invoeren van subsidie op basis van voorcalculatie heeft bijgedragen aan beter projectmanagement en daarbij zijn de kansen op budgetoverschrijding geminimaliseerd. Doordat waterschappen zelf verantwoordelijk zijn voor uitvoeringsrisico's worden risico's zo veel mogelijk beperkt en dit leidt tot hogere kostenramingen en risicoreserveringen.
- Omdat gesubsidieerde kosten achteraf niet verrekend worden, dragen de waterschappen tot op heden minder bij dan de wettelijke projectgebonden eigen bijdrage (PGEB) van 10%.
- De wetwijzigingen dragen bij aan een beter proces van beoordeling en rapportage m.b.t. de kering door de ruimere periode en de rol van de ILT als nieuwe toezichthouder. Wel is er sprake van een leerproces om te komen tot betere inhoudelijke beoordelingen.
- De bekostiging van het HWBP is met de afgesproken verdeelsleutel structureel geborgd door Rijk en waterschappen (50–50%), maar nog niet geborgd is hoe om te gaan met hogere kosten dan in 2014 voorzien.
- Lastendruk en projectgebonden eigen bijdrage (PGEB):
 - Uit de Globale Kosteninschatting (GKI) in 2023 bleek dat de versterkingsopgave tot 2050 mogelijk fors zou stijgen. Dit riep de vraag op of een eigen bijdrage van 10% per project dan niet een te grote lastendruk zou opleveren voor waterschappen met veel versterkingsprojecten.
 - Daarom is separaat onderzocht (*zie bijlage 5*) hoe de lasten voor waterschappen veranderen als een eigen bijdrage van 5% per project wordt toegepast in plaats van 10%.
 - De resultaten laten zien dat er voor de waterschappen slechts sprake is van (hele) kleine verschuivingen in de lastendruk.
 - Deze uitkomsten geven daarom geen aanleiding om de hoogte van de 10% PGEB te heroverwegen. Daarbij komt ook dat de recente inschatting van de daadwerkelijke PGEB veel lager is (*zie hieronder bij herijking HWBP*).

Conclusies en vervolg evaluaties Waterwet en subsidieregeling HWBP

- De evaluatie geeft geen directe aanleiding om de wet te wijzigen, maar vraagt wel aandacht hoe de doelmatigheids- en beheersingsprikkels een betere werking kunnen krijgen. In 2025 wordt dit nader bekeken. Dan wordt, als gevolg van de herijking van het HWBP, bepaald of in de wet de hierbij behorende kaders, de financiële bepalingen in de Waterwet of de subsidieregeling aangepast moeten worden.
- Het is van belang dat er vanuit de alliantie scherper wordt gestuurd op doelmatigheid en beheersing en dat de werkwijze hierop wordt aangepast, onder meer om in 2050 de primaire keringen tegen zo laag mogelijke (versterkings)kosten te kunnen laten voldoen aan de norm. Door Rijk en waterschappen wordt momenteel al intensief samengewerkt aan mogelijke opties hiervoor.
- Doelmatigheid: duidelijk is dat voorcalculatie op dit moment onvoldoende werkt als doelmatigheidsprikkel en dat waterschappen minder

bijdragen dan de wettelijke PGEB van 10% (in de praktijk is de PGEB inmiddels bijna 0%⁵). Dat is anders dan wat in de wet is beoogd en dit zal in de praktijk moeten worden nageleefd. Er worden meerdere stappen gezet om dit te corrigeren. Er is inmiddels een besluit genomen in de HWBP-alliantie over de periode 2023 en verder: over deze jaren bestemmen de waterschappen de niet-bestede PGEB (ten opzichte van de 10%) voor HWBP-projectfasen van de eigen organisaties. Over 2014–2022 hebben de waterschappen vervolgens een principebesluit genomen dat de niet-bestede PGEB eveneens bestemd blijft voor HWBP-projectfasen van de eigen organisaties. Samen met de waterschappen zal verder worden bezien op welke manier de doelmatigheid verbeterd kan worden door bijvoorbeeld meer gestandaardiseerde afspraken over risico-opslag en programmabrede risicoreserveringen, betere beheersing van voorbereidingskosten en het centraal beter toetsen van en sturen op doelmatige keuzes bij projecten.

- Uitvoering en projectbeheersing: in het kader van het vergroten van de doelmatigheid is ook van belang om de uitvoering verder te verbeteren. Samen met de waterschappen zal daarom worden gekeken naar mogelijkheden voor meer transparantie over maatwerk en meer uniformering van de projectaanpak om zo te komen tot effectievere en snellere aanbesteding en uitvoering.
- Langs bovenstaande lijnen zal met behulp van de aanbevelingen uit de evaluatierapporten in de herijking HWBP met de alliantiepartners worden gezocht naar de benodigde verbeteringen. Dit kan door (bestuurlijke) afspraken in de alliantie of indien nodig door aanpassing van de bijbehorende kaders en/of financiële bepalingen in wet- en regelgeving.

Herijking HWBP

Duidelijk is dat de kosten voor het HWBP stijgen en dat Rijk en waterschappen met elkaar in gesprek moeten over dekking hiervan. Het borgen van de bekostiging van maatregelen in het HWBP is van groot belang om de waterveiligheidsdoelstellingen te kunnen halen. Daarnaast blijft het tempo van de versterkingen achter, waardoor het halen van 2050 ook onder druk kan komen te staan. Daarom is in het Regeerprogramma afgesproken om het HWBP te herijken. Enerzijds door het scherper bepalen van de dijkversterkingsopgaven (waarbij eerdere bandbreedtes worden verkleind) en anderzijds door het verbeteren van de sturing en aanpak van het HWBP en vernieuwen van lopende financiële afspraken. Eind 2025 worden hierover bestuurlijke afspraken gemaakt. Hieronder staan enkele tussenresultaten.

Beter zicht op de versterkingsopgave

Met de brief van 8 november 2023⁶ zijn de Staten-Generaal geïnformeerd over de staat van de primaire waterkeringen na de eerste landelijke beoordelingsronde en over een globale kosteninschatting (GKI) van de versterkingsopgave tot 2050. Daarin is aangegeven dat de GKI een eerste inschatting was met veel onzekerheden en dat die eerst verder aanscherpt zou moeten worden.

In de Kamerbrief van 17 juni 2024⁷ is een analyse aangekondigd naar de concretisering van het aantal te versterken kilometers dijk. Deze is

⁵ In het evaluatierapport staat nog 1,1%, maar het meest actuele beeld is inmiddels ca. 0% (halfjaarrapportage 2024 HWBP)

⁶ Kamerstuk 31 710, nr.82

⁷ Kamerstuk 27 625, nr. 670

inmiddels uitgevoerd en uit de analyse volgt dat de verwachte resterende opgave tot 2050 lager uitvalt: ca. 1.400 km. Het Expertisenetwerk Waterveiligheid (ENW) beschouwt deze nieuwe inschatting als een verbeterde en op dit moment best mogelijke inschatting van het aantal kilometers (zie *bijlagen 6, 7, 8 en 9*).

Het verschil met de GKI-inschatting wordt, zoals verwacht, voor een belangrijk deel veroorzaakt doordat niet alle delen van een dijktraject versterkt hoeven te worden als dit traject niet voldoet aan de norm. Deze expertinschatting is nauwkeuriger, maar zal, indien er nieuwe inzichten ontstaan uit de tweede landelijke beoordelingsronde tot 2035 (LBO2), en naarmate projecten in het HWBP worden uitgewerkt, worden bijgesteld. Dit sluit aan bij een cyclisch systeem waarin nieuwe inzichten leiden tot een nauwkeuriger beeld van de opgaven.

Aanpassing van het aantal kilometers versterkingsopgave, een geactualiseerde kosteninschatting en een verbeterde rekenmethode voor omgaan met onzekerheden in de kosten leiden tot 2050 op basis van deze analyse tot een geschatte budgetbehoefte (prijspeil 2024) van ca. € 14 – € 23 miljard.

Ten opzichte van de beschikbare ca. € 12 miljard wordt hiermee een tekort verwacht tot 2050, waarover later nadere afspraken gemaakt dienen te worden.

Sturing op HWBP-projecten

De herijking van het HWBP richt zich verder op mogelijkheden om de voortgang en doelmatigheid van het HWBP te verbeteren. Daarom worden de volgende acties ondernomen:

- Op korte termijn wordt intensiever gestuurd op de planning van de lopende HWBP-projecten. Voor zestien projecten die op korte termijn in realisatie moeten gaan, worden de voortgang en de potentiële risico's voor tijdige realisatie nauwkeurig gemonitord om zo nodig bij te sturen.
- In de periode 2030–2036 ontstaat er een financieel knelpunt van ca. € 2,5 miljard. Het Rijk en de waterschappen kijken hoe het tempo van het HWBP op gang kan worden gehouden. De waterschappen hebben besloten € 1,25 miljard (50% van dit verwachte tekort) beschikbaar te stellen. Het Rijk staat voor zijn wettelijke verantwoordelijkheid om ook zijn bijdrage te leveren om de waterveiligheidsdoelen in 2050 te halen. De rijksbijdrage voor het financiële knelpunt in deze periode wordt daarom meegewogen in het reguliere begrotingsproces en de daarmee samenhangende besluitvorming. Daarbij wordt de motie Grinwis c.s. (Kamerstuk 36 600-J, nr.17) meegenomen, waarin de regering wordt verzocht om prioriteit te geven aan waterveiligheid/HWBP in de investeringsruimte van het Deltafonds. Van belang daarbij is het inzicht in de noodzakelijke planning van uitgaven door de waterschappen. Besluiten over financiële knelpunten zijn daarom onlosmakelijk verbonden met afspraken over de sturing en voortgang van het HWBP.
- Op basis van bovenstaande conclusies en lopende analyses worden samen met de waterschappen structurele aanpassingen van de inrichting en aansturing van het HWBP verkend.

Eind 2025 wordt de Tweede Kamer op de hoogte gebracht van de concrete invulling van actualisatie van de financiële en bestuurlijke afspraken rondom het HWBP op middellange en lange termijn. Daarbij worden ook de voortgang en de sturing van het HWBP betrokken.

Tot slot

De evaluaties laten zien dat doorontwikkeling van ons waterveiligheidsstelsel nodig is, maar de wettelijke kaders geven een goede basis voor de toekomst, waterschappen werken hard aan de uitvoering in het HWBP en met actuele kennis wordt gestreefd naar continu inzicht in de staat van de waterkeringen.

In de nu lopende tweede beoordelingsronde tot 2035 (LBO2) en bij de geplande dijkversterkingen wordt opnieuw met de actuele kennis naar de stand van de primaire keringen gekeken. Daarbij wordt bijvoorbeeld ook gebruik gemaakt van de nieuwste klimaatscenario's en de kennis uit het Kennisprogramma Zeespiegelstijging. Uit al deze analyses blijkt de urgentie om tempo te maken en te houden bij de aanpak van waterveiligheid en het op orde houden van onze keringen.

In de alliantie tussen Rijk en de waterschappen werken we continu aan de doorontwikkeling en verbetering van het HWBP en het waterveiligheidsbeleid.

Zo kunnen we nu en na 2050 veilig in Nederland wonen, werken en leven.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener