

Voorstel aan het dagelijks bestuur

datum DB	11 november 2025
agendapunt	3.3
openbaar	Ja
openbaar vanaf	11 november 2025
steller/cluster	Erwin Grommen / HWBP
datum DT	27 oktober 2025
datum PHO	3 november 2025
portefeuille(s)	Jeroen Achten
bijlage(n)	1. Concept besluit Ledenvergadering UvW herijking HWBP 2. Samenvatting inhoud herijking HWBP 3. Bestuurlijke afspraken herijking HWBP 4. Tijdslijn herijking HWBP 5. Uitvoerbaarheidsoordeel programmadirectie landelijk HWBP
zaaknr.	2023-Z3467
documentnr.	WLDOC-77825112-47705

Onderwerp

Mandaat besluitvorming bestuurlijke afspraken herijking HWBP

Voorstel

Het machtigen van portefeuillehouder en dijkgraaf om namens Waterschap Limburg in te stemmen met de bestuurlijke afspraken die invulling geven aan de herijking van het landelijk Hoogwaterbeschermingsprogramma (HBWP).

Relatie met Bestuursprogramma 2023-2027

Het HWBP-programma Waterschap Limburg werkt, zoals opgenomen in het bestuursprogramma, aan een goede bescherming voor alle inwoners en ondernemers binnendijs tegen het overstromingsgevaar van de Maas. Met 'Maas 2050' voldoen alle waterkeringen in 2050 aan de wettelijke normeringen.

Dit doet zij door het voorbereiden, uitwerken en realiseren van de urgente HWBP-dijkversterkingsopgaven. De aanpak van het dijkversterkingsprogramma is gericht op nauwe samenwerking, consultatie en co-creatie met de omgeving en andere overheidspartners. Het HWBP-WL werkt hierbij toekomstbestendig en gebiedsgericht. Deze manier van werken sluit aan op het gedachtegoed van de nieuwe Omgevingswet die per 1 januari 2024 is ingegaan.

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding

De 21 waterschappen en het Rijk werken sinds 2014 samen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Hiermee wordt het in de Waterwet vastgelegde doel om uiterlijk 1 januari 2050 alle primaire keringen te laten voldoen aan de vastgelegde normen gerealiseerd. In 2024 zijn het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Unie van Waterschappen (UvW) en Programmadirectie 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. In de landelijke HWBP-programmering 2025-2036 is een verschil van € 3,6 miljard geconstateerd tussen het aangevraagde en beschikbare subsidiebudget. Uitgaande van een 70% realisatiegraad is in de periode 2030-2036 € 2,5 miljard nodig om de voortgang van het programma te behouden. Zowel Waterschappen als Rijk hebben besloten extra middelen beschikbaar te stellen op voorwaarde dat op Alliantieniveau afspraken worden gemaakt die de werking van de alliantie verbeteren. Hiervoor zijn zeven thema's benoemd:

1. het maken van vervolgafspraken over de toepassing en verrekening van de Projectgebonden Eigen Bijdragen met als leidend uitgangspunt dat de verdeling 50%-40%-10% is;
2. een stabielere solidariteitsbijdrage;
3. een reële toedeling van risico's in HWBP-projecten;
4. het nemen van maatregelen binnen dijkversterkingsprojecten die direct bijdragen aan het halen van de doelen in 2050;
5. een wijze van programmeren die het tempo van de programmering mogelijk maakt;
6. meer sturing op programmaniveau;
7. een overkoepelend advies over de doelmatigheidsprikkels in het programma.

Invulling voorwaarden

De zeven hierboven genoemde onderwerpen zijn uitgewerkt in een conceptovereenkomst tussen Waterschappen en Rijk. Hiervoor hebben de thema's in vier 'hoofdstukken' nadere invulling gekregen.

1. Opgave & middelen – *gezamenlijke strategie om de totale opgave te programmeren en op een stabiele wijze uit te voeren*

Via het onderzoek Opgave en Ontwikkelgesprekken (OOG) is per waterschap een verfijnde inschatting gemaakt van de HWBP-opgave. Samen met de inzichten uit de Landelijke Beoordeling van de primaire waterkeringen (LBO1) vormt dit de basis voor de totale landelijke opgave voor het HWBP tot en met 2050. Op basis van deze analyse is vastgesteld dat met de extra investering van de waterschappen en het Rijk voldoende uitvoeringstempo kan worden gerealiseerd. Daarbij is ook het benodigde tempo voor de periode 2037–2050 bepaald. Uiterlijk in 2030 wordt besloten of voor deze periode aanvullende financiering nodig is. Tot die tijd worden zowel de ontwikkelopgave als de kostenontwikkelingen jaarlijks gemonitord.

In de landelijke programmering wordt voortaan meer rekening gehouden met waterschappen met een grote opgave, zodat zij hun planning kunnen afstemmen op de deadline van 1 januari 2050. In de Waterwet wordt een wijziging doorgevoerd die niet langer een maximum-, maar een minimuminleg door het Rijk en de waterschappen vastlegt. Hierdoor ontstaat meer flexibiliteit voor aanvullende financiering. Daarnaast worden voorstellen gedaan om de begroting van waterschappen gelijkmatiger te belasten als gevolg van solidariteitsbijdragen. Hierbij wordt onder meer gedacht aan minder betalingsmomenten en aan de mogelijkheid voor waterschapsbesturen om een bestemmingsreserve in te stellen om fluctuaties op te vangen.

2. Regie op programmaniveau – *vertaling van strategie op programmaniveau naar projectafspraken en bijbehorende hulp- en sturingsmogelijkheden*

Er worden gezamenlijke kaders voor een efficiëntere uitvoering van projecten vastgelegd. Voor thema's zoals marktbenadering, contractering, kosten- en planningsbeheersing, risicomanagement en dataverzameling worden uniforme methodieken en afspraken opgesteld. De regie over een project ligt bij het uitvoerende waterschap. Projecten die buiten de afgesproken

kaders dreigen te raken, krijgen intensievere begeleiding vanuit de landelijke programmadirectie HWBP. Afwijkingen van deze kaders worden besproken en vastgesteld in overleg tussen het betreffende waterschap en de programmadirectie HWBP. Het doel is rust en stabiliteit in de landelijke programmering.

Projecten die binnen de kaders blijven, krijgen minder intensieve begeleiding. Daarnaast is er aandacht voor de cultuur binnen de alliantie: iedereen draagt verantwoordelijkheid voor het geheel ('best for program').

3. Sturing aan de voorkant – verbetering van de prestaties van projecten door duidelijkere sturingsafspraken aan de voorkant van projectfasen

Een belangrijk knelpunt op landelijk niveau is de instabiliteit van de programmering. Veel projecten kennen sterk stijgende kosten en vertragingen, waardoor de landelijke planning onder druk staat.

Om dit tegen te gaan, is afgesproken dat projecten pas in de landelijke programmering van het HWBP worden opgenomen nadat vooraf gezamenlijk duidelijke kaders zijn vastgesteld.

Na de ingangstoets volgt altijd een (gesubsidieerde) voorverkenning. In deze fase worden onder meer de scope, meekoppelkansen, kosten, planning en innovaties vastgelegd voor de gehele looptijd van het project. Per project wordt een set bindende afspraken gemaakt. Na iedere fase volgt toetsing op deze afspraken in een zogenoemd go-/no go-moment. Zolang het project binnen deze afspraken blijft, is slechts beperkte begeleiding nodig. Bij afwijkingen is extra aandacht en overleg tussen het waterschap en de programmadirectie vereist.

4. Doelmatigheid programma – aanpassing van de risicoverdeling en de relatie met de andere doelmatigheidsprikkels zoals de projectgebonden eigen bijdrage

Evaluaties van de Waterwet en de subsidieregeling tonen aan dat de huidige prikkel om risico's te identificeren goed werkt. De risicoreserveringen zijn vaak wel te hoog. Veel projecten reserveren voor dezelfde risico's, die uiteindelijk niet optreden. Hierdoor blijft geld onbenut. Er is daarom afgesproken om risico's deels collectief te beheren via een landelijke risicovoorziening. Projecten krijgen kleinere buffers, terwijl op landelijk niveau een gezamenlijke risicoset wordt beheerd. Dit verhoogt de doelmatigheid en maakt middelen beschikbaar voor nieuwe projecten. Ook wordt het beoogde effect van de 10% Projectgebonden Eigen Bijdrage (PGEB) beter bereikt.

Daarnaast wordt de hardheidsclausule (HHC) toegankelijker, zodat waterschappen beter worden beschermd tegen grote financiële tegenvallers. In overeenstemming met eerdere besluiten blijft de PGEB gebaseerd op de voorcalculatie. Nieuw is de afspraak dat projectwaterschappen verschillen tussen de werkelijke en berekende PGEB over de periode 2014–2022 reserveren voor toekomstige HWBP-fasen binnen hun eigen organisatie. De financiering van het HWBP blijft als volgt verdeeld: 50% Rijk en 50% waterschappen (waarvan 40% solidariteitsbijdrage en 10% PGEB).

Aandachtspunten bij het voorstel

Als Waterschap Limburg ondersteunen we de gekozen koers. Hierbij hebben wij echter een aantal kanttekeningen. Deze staan instemming nu niet in de weg, maar zijn bepalend voor onze inzet in de nadere uitwerking die de komende periode moet plaatsvinden. Onze aandachtspunten zijn:

- OOG kan op nationaal programmaniveau richting voor de opgave. Deze kunnen echter niet leidend zijn voor waterschappen of individuele projecten. Daarvoor is de LBO.
- Het komen tot een projectovereenkomst moet geen willekeurig proces zijn. Uitwerking is nodig zodat dit overal op dezelfde wijze gebeurt met voorspelbare uitkomsten.

- Uitkomst van het go – no go moment mag geen verrassing zijn. Heldere criteria en uitwerking van het proces zijn nodig.
- Waterschap Limburg werkt met stuurgroepen waarin met partners besluiten worden genomen. De Go/ No- go momenten creëren een extra spoor naast stuurgroep-besluitvorming bij faseovergang. Dit vergt afstemming van deze sporen.
- Het referentiekader gaat nog verschillende kanten uit: waarden zijn kaderstellend en tegelijkertijd is het 'basis voor afspraken'. Als Waterschap Limburg zijn wij van mening dat het referentiekader richtinggevend is. Waterschappen dienen ook een stem krijgen bij actualisatie referentiekader. Doordat Limburg met dijkintroductie een andere uitgangssituatie kent, is het referentiekader uitdagend.
- Het streven om de nieuwe afspraken zodra gereed bindend te verklaren voor reeds gestarte projecten is begrijpelijk. Dit vergt echter wel een impact-analyse om ongewenste effecten te voorkomen.
- Als WL willen we voorop lopen bij standaardisering en uniformering: we hebben de alliantie veel te bieden.
- Doordat voldoende middelen beschikbaar komen om de lopende scope te dekken wordt de noodzaak tot onvrijwillige voorfinanciering minder. Bij een besluit een project onder voorfinanciering te starten, wordt het risico echter groter door go/no go momenten.
- Om andere risicobenadering te laten werken, is zekerheid nodig wanneer claim wordt gehonoreerd. Alleen dan kunnen we conform ramen.

Het DB en AB zijn middels themabijeenkomsten meegenomen in de materie. Hier zijn geen aanvullende aandachtspunten naar voren gekomen.

Beoogd effect

Als alle waterschappen tijdens de CWV en de ledenvergadering instemmen met dit voorstel wordt de HWBP-alliantie in staat gesteld om invulling te geven aan de voorwaarden die gesteld zijn aan het beschikbaar stellen van extra middelen. Zowel door het Rijk als door de Waterschappen zijn hier voorwaarden aan verbonden.

Duurzaamheid

Het versterken van onze dijken is een wettelijke opgave, waarbij voldaan moet worden aan de norm in 2050. Gezien de enorme omvang is de periode tot 2050 nodig om deze opgave beheerst en gefaseerd te kunnen uitvoeren.

De basis voor duurzaamheid in het HWBP WL zijn de duurzaamheidsdoelen WL (nota Samen Duurzaam), het kader voor Ruimtelijke kwaliteit HWBP en het projectenboek HWBP. De geplande aanpassingen zijn, overeenkomstig deze documenten en volgens de landelijke leidraden, robuust en toekomstbestendig en met respect voor de ruimtelijke kwaliteit ontworpen. Concreet betekent dit onder andere dat rekening is gehouden met klimaatontwikkeling (hogere waterstanden). Door in het ontwerp al rekening te houden met het slim combineren van werkzaamheden en het toepassen van gebiedseigen grond ontstaan voordelen. Dit zorgt voor minder hinder; grond die op de ene locatie wordt afgegraven, wordt verderop gebruikt voor de aanleg van de dijken. Zo is er veel minder transport nodig. Dit leidt tot aanzienlijke reductie van de uitstoot van CO2 en het maakt dat dit project aansluit bij het duurzaamheidsbeleid van WL.

Argumenten

- Herijking is noodzakelijk in het belang van de alliantie. Om gezamenlijk te kunnen functioneren is meer aandacht voor ongewenste effecten op programmaniveau door beslissingen/gebeurtenissen op projectniveau nodig.
- De set van afspraken vormt een goede basis. Het uitgangspunt dat partners elkaar versterken herkennen wij.
- Voor de lange termijn is helderheid over de noodzaak voor extra keuzes uiterlijk in 2030 noodzakelijk. Dat is onderdeel van de afspraken.
- De introductie van een nieuwe wijze van programmeren kan ook negatieve gevolgen hebben voor Waterschap Limburg. Landelijk gezien ligt in Limburg niet de grootste veiligheidsopgave. Hierdoor kan het lastiger worden het gewenste tempo te behouden. Zonder de extra middelen waarvoor deze afspraken een voorwaarde zijn, gaat het programma landelijk (en dus ook in Limburg) met zekerheid vertragen.

Integriteitsaspecten

Ten aanzien van integriteit hebben we verschillende criteria beoordeeld (ontleend aan de Gedragscode openbaar bestuur) en komen we tot de conclusie dat we conform die criteria handelen. De criteria waar we op getoetst hebben zijn:

1. Verantwoordelijkheid en legitimiteit
2. Transparantie
3. Behoorlijke contacten met burgers
4. Zorgvuldigheid
5. Toepassing wettelijke aanbestedingsregels en vigerend inkoopbeleid

Als Waterschap Limburg hebben wij de verantwoordelijkheid om binnen het wettelijk handelingskader de dijkversterkingsopgave uit te voeren. De plannen zijn opgesteld conform de Waterwet, waarmee de verantwoordelijkheid en legitimiteit is geborgd. Het waterschap ziet toe op een zorgvuldig en transparant (besluitvorming)proces. Hierbij wordt zoveel als mogelijk rekening gehouden met belanghebbenden en worden de genomen besluiten nader toegelicht.

Risico's

- Het voorliggende besluit is gericht op de periode tot en met 2036 en biedt een oplossing voor projecten die de ingangstoets hebben doorlopen en daarmee aangemeld zijn voor de programmering. Voor de financiering tot 2050, waaruit projecten bekostigd worden waarvoor de ingangstoets nog dient plaats te vinden, moet nadere besluitvorming plaatsvinden. De ruimte voor het opstarten van nieuwe projecten blijft beperkt. Deze herijking is daarmee een eerste stap.
- Na deze afspraken over de herijking is mogelijk voor een aantal waterschappen de druk eraf om tot structurele afspraken op de lange termijn te komen. Als Waterschap Limburg zullen we zowel ambtelijk als bestuurlijk aandacht moeten blijven vragen om het tempo voor de lange termijn te behouden en het momentum te benutten.
- De uitwerking van de bestuurlijke afspraken leidt op onderdelen tot meer centrale sturing ten koste van de autonomie van het individuele uitvoerende waterschap. De inzet van WL is erop gericht hierin de goede balans te bewaken waarbij we oog hebben voor het alliantiebelang, maar ook voor ons belang als projectuitvoerend waterschap.

Consequenties Informatievoorziening

De stabiliteit van de financiering, het tempo van de programmering en alle vormen van bestuurlijke samenwerking tussen ketenpartners vormen mogelijke risico's voor het borgen van de informatievoorziening. Een negatieve impact op de informatievoorziening heeft directe gevolgen op de uitvoering van de projecten, de overdracht van de projectresultaten naar de beheerorganisatie en het gedegen onderhouden en beheren van de gerealiseerde waterschapsassets. Dit werkt op korte en lange termijn door in het naleven van wet- en regelgeving en het verstrekken van informatie ten behoeve daarvan. Afdeling IDT onderstreept daarom het belang om te streven naar voorspelbare financiering, zekerheid in de programmering en blijvende aandacht voor het belang van de informatievoorziening.

Financiële consequenties

Aan dit voorstel zijn geen financiële consequenties verbonden. Het betreft invulling van het AB besluit '*Middellange Termijn Financiering HWBP*' van 2 oktober 2024.

Vervolg

Na mandatering van portefeuillehouder en dijkgraaf zullen zij conform mandaat Waterschap Limburg vertegenwoordigen in de CWV van 5 december a.s. (besluit tot agendering in Ledenvergadering) en Ledenvergadering van 19 december. In de Ledenvergadering van december wordt het Uniebestuur gemachtigd om namens de Waterschappen in te stemmen met de bestuurlijke afspraken. Hiervoor is een uniform besluit van de Waterschappen noodzakelijk.

Communicatie

Er is geen separate communicatie voorzien over dit voorstel.

Bijlagen

6. Concept besluit Ledenvergadering UvW herijking HWBP
7. Samenvatting inhoud herijking HWBP
8. Bestuurlijke afspraken set herijking HWBP
9. Tijdslijn herijking HWBP
10. Uitvoerbaarheidsoordeel programmadirectie landelijk HWBP

De secretaris-directeur,

ir. E.J.M. Keulers MMO