WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

W14.12.0196/IV

Wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming)

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging hebben genomen dat het wenselijk is de Waterwet te wijzigen teneinde de doelmatigheid van hoogwaterbeschermingsmaatregelen te vergroten, de bekostiging van deze maatregelen structureel te borgen en de beheerders hierbij een grotere rol te geven;
Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Waterwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.3, tweede lid, komt te luiden:

2. De in het eerste lid bedoelde vaststelling geschiedt telkens voor maximaal twaalf jaren. Bij de voorbereiding van de regeling worden de besturen van de waterschappen gehoord.

B

Artikel 2.12 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en tweede lid wordt “zes jaren” telkens vervangen door “twaalf jaren” en “gedeputeerde staten” telkens vervangen door: Onze Minister.

2. Het derde lid komt te luiden:
3. Onze Minister brengt telkens over de in het eerste lid genoemde periode over elke dijkring verslag uit aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

3. Aan het vierde lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: Bij de voorbereiding van de regeling worden de besturen van de waterschappen gehoord.

4. Het zesde lid vervalt.

C

Artikel 3.9 komt te luiden:

Artikel 3.9

Onze Minister oefent het toezicht uit op de primaire waterkeringen.

D

Artikel 7.23 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt tussen "de desbetreffende maatregelen" en "zijn opgenomen" ingevoegd: voor het kalenderjaar waarin de subsidie wordt verstrekt.

2. Het tweede lid komt te luiden:
2. De subsidie, bedoeld in het eerste lid, wordt verleend voor negentig procent van de geraamde kosten van een sober en doelmatig ontwerp van de maatregelen. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld met betrekking tot de kostenraming en de subsidiabele kosten.

3. Na het derde lid worden twee leden toegevoegd, luidende:
4. Bij de voorbereiding van het programma, bedoeld in het eerste lid, en van de regeling, bedoeld in het tweede lid, worden de besturen van de waterschappen gehoord.
5. Bij algemene maatregel van bestuur worden de maatregelen aangewezen waarvoor in afwijking van het tweede lid subsidie wordt verleend voor honderd procent van de kosten van uitvoering. Daarbij worden de aard en omvang van deze maatregelen aangeduid en de locaties en de betrokken beheerders vermeld.

E

Artikel 7.24 komt te luiden:

Artikel 7.24

1. Ter bestrijding van de kosten verbonden aan de verstrekking van subsidies voor maatregelen die nodig zijn vanwege wijziging van de krachtens artikel 2.3 of 2.12, vierde lid, gestelde regels, is een waterschap een jaarlijkse bijdrage aan Onze Minister verschuldigd.
2. De jaarlijkse bijdrage wordt berekend volgens de formule:
B = 0,50 x R1 (I/IT + WG/WGT) + 0,40 x R2 (I/IT + WG/WGT), waarin

B voorstelt: de te berekenen bijdrage in euro's;

R1 voorstelt: een bedrag in euro's dat gelijk is aan het bedrag dat ten laste van een begroting als bedoeld in artikel 7.22c, eerste lid, onder a of b, ten bate van de begroting van het desbetreffende jaar wordt toegevoegd aan het deltafonds ten behoeve van subsidies voor de maatregelen die zijn aangewezen krachtens artikel 7.23, vijfde lid, en dat tezamen met R2 niet hoger is dan het in het vierde lid genoemde maximum;

R2 voorstelt: een bedrag in euro's dat gelijk is aan het bedrag dat ten laste van een begroting als bedoeld in artikel 7.22c, eerste lid, onder a of b, ten bate van de begroting van het desbetreffende jaar wordt toegevoegd aan het deltafonds ten behoeve van subsidies voor maatregelen die nodig zijn vanwege wijziging van de krachtens artikel 2.3 of 2.12, vierde lid, gestelde regels en niet zijn aangewezen krachtens artikel 7.23, vijfde lid, en dat tezamen met R1 niet hoger is dan het in het vierde lid genoemde maximum;

I voorstelt: het aantal ingezetenen in het gebied van het waterschap op de peildatum;

IT voorstelt: het aantal ingezetenen in de gebieden van de waterschappen tezamen op de peildatum;

WG voorstelt: de som van de op basis van hoofdstuk IV van de Wet waardering onroerende zaken vastgestelde waarden van de gebouwde onroerende zaken in het gebied van het waterschap op de peildatum;

WGT voorstelt: de som van de op basis van hoofdstuk IV van de Wet waardering onroerende zaken vastgestelde waarden van de gebouwde onroerende zaken in de gebieden van de waterschappen tezamen op de peildatum.

3. De peildatum, bedoeld in het tweede lid, is 1 januari 2010 voor de jaarlijkse bijdrage voor de kalenderjaren 2011 tot en met 2014 en voor elke daaropvolgende aaneengesloten periode van vier kalenderjaren telkens 1 januari van het laatste kalenderjaar dat voorafgaat aan de betrokken periode.

4. Het in het tweede lid aan de som van R1 en R2 gestelde maximum bedraagt in 2014 131 x 10^6 euro' s en vanaf 2015 181 x 10^6 euro' s, met dien verstande dat met ingang van 2016 het laatstgenoemde bedrag ten opzichte van het loon- en prijspeil van 2011 jaarlijks wordt geïndexeerd volgens de Index Bruto Overheidsinvesteringen, zoals toegepast door Onze Minister van Financiën in de Voorjaarsnota.

F

In artikel 7.25 wordt "1 augustus" vervangen door: 1 maart.

G

Artikel 7.26 komt te luiden:

Artikel 7.26

1. Onze Minister stelt de verplichting tot betaling van de bijdrage, bedoeld in artikel 7.24, jaarlijks voor 1 mei vast.

2. Indien de slotwet van de begroting van het deltafonds daartoe aanleiding

geeft, wordt de verplichting tot betaling door Onze Minister gewijzigd.
3. Indien de verplichting tot betaling op grond van het tweede lid wordt gewijzigd, is over de te betalen of terug te betalen geldsom geen wettelijke rente verschuldigd.
4. Krachtens het eerste of tweede lid verschuldigde geldsommen kunnen door Onze Minister worden ingevorderd bij dwangbevel.
5. Onze Minister kan een aan een waterschap terug te betalen geldsom verrekenen met een van hetzelfde waterschap krachtens het eerste of tweede lid te vorderen geldsom voor een ander kalenderjaar.

H

Onder aanduiding van de bestaande tekst van artikel 10.4 als eerste lid wordt na dit lid aan dit artikel een nieuw lid toegevoegd, luidende:
2. Onverminderd het eerste lid zendt Onze Minister vóór 1 januari 2019 aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van artikel 2,3, tweede lid, 2.12, 3.9 en 7.23 tot en met 7.26.

Artikel II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

INHOUDSOPGAVE MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Doel en achtergrond van het wetsvoorstel
1.1 Doel van het wetsvoorstel
1.2 Achtergrond

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel
2.1 Inhoud van het wetsvoorstel
2.2 Juridische vormgeving
2.3 Relatie tot andere wetgevingstrajecten

3. Bekostiging hoogwaterbeschermingsmaatregelen door Rijk en waterschappen
3.1 Huidige wijze van bekostiging
3.2 50/50 cofinanciering van waterschapsprojecten
3.2.1 Wettelijke verankering van het 50/50 principe
3.2.2 Doorwerking in de begroting van het deltafonds en de waterschapsbegrotingen
3.3 Solidariteitsdeel
3.3.1 Verevening van het solidariteitsdeel
3.3.2 Bestedingsdoelen van het solidariteitsdeel
3.4 Projectgebonden aandeel
3.4.1 Inleiding
3.4.2 Effecten projectgebonden aandeel op de bijdrage per waterschap
3.4.3 Effecten projectgebonden aandeel op de waterschapsheffingen

4. Meten en beoordelen van de primaire waterkeringen
4.1 Huidige regelgeving in praktijk
4.2 Toetsing
4.2.1 Toetsinstrumentarium en het toepassen van nieuwe kennis en inzichten
4.2.2 Toetsproces
4.2.3 Verslaglegging
4.3 Toezicht op de primaire keringen
4.4 Toetsing in de periode tot 2023
4.4.1 Vierde ronde toetsing
4.4.2 Verlengde derde toetsing

5. Programmering en prioritering van nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen
5.1 Inleiding
5.2 Het Hoogwaterbeschermingsprogramma als onderdeel van het deltaprogramma
5.3 Wijze van prioriteren en programmeren
5.4 Voortrollend programmeren van nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen

5.5 Projectprocedure

6. Subsidiering
6.1 Inleiding
6.2 Subsidieregeling
6.3 Uitvoeringskosten
6.3.1 Sober en doelmatig ontwerp
6.3.2 Innovatieve oplossingen
6.3.3 Verdeling van uitvoeringsrisico's
6.4 Voorbereidingskosten
6.5 Decentrale voorfinanciering

7. Betrokkenheid waterschappen bij besluitvorming

8. Effecten/lasten van het wetsvoorstel
8.1 Bestuurlijke lasten (Rijk en waterschappen)
8.2 Administratieve lasten en uitvoerbaarheid

9. Consultatie en advisering

10. Evaluatie

Artikelsgewijze toelichting
MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Doel en achtergrond van het wetsvoorstel

1.1 Doel van het wetsvoorstel

Het doel van dit wetsvoorstel is het structureel borgen van de bekostiging van maatregelen die zijn opgenomen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma voor de versterking van primaire waterkeringen in beheer bij de waterschappen. Tevens beoogt dit wetsvoorstel de doelmatigheid en beheersbaarheid van dit programma te vergroten en het proces van periodieke toetsing en rapportage te verbeteren. De in het Bestuursakkoord Water gemaakte afspraken vormen daarbij het uitgangspunt[1]. Het wetsvoorstel strekt ertoe de daarvoor noodzakelijke wijzigingen in de Waterwet tot stand te brengen. Daarnaast wordt met het wetsvoorstel de zeggenschap van de waterschappen geborgd bij besluiten die van invloed zijn op de hoogwaterbeschermingsmaatregelen.

[1] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 8.

1.2 Achtergrond

Het Nederlandse beleid inzake de bescherming tegen overstromingen vindt zijn basis in de jaren vijftig van de vorige eeuw[2]. Dit heeft geleid tot de wettelijke voorschriften met betrekking tot hoogwaterbescherming die thans in de Waterwet zijn vastgelegd. Deze wettelijke bepalingen betreffen een veiligheidsnorm voor elke dijkring, de verplichting van de waterkeringbeheerder om zorg te dragen dat de primaire keringen aan deze norm voldoen en het periodiek toetsen van de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkering. De toetsing vindt plaats aan de hand van de Hydraulische Randvoorwaarden en het Voorschrift Toetsen op Veiligheid[3]. Over de toetsresultaten wordt verslag uitgebracht aan de Eerste en Tweede Kamer. De keringen die naar de actuele inzichten niet aan de gestelde normen voldoen, moeten worden versterkt. Hiervoor is het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) opgezet, een uitvoeringsprogramma voor hoogwaterbeschermingsmaatregelen.

In het thans lopende Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma zijn projecten opgenomen die zijn gebaseerd op de eerste en tweede toetsing van de primaire waterkeringen[4]. Bij de resultaten van de eerste toetsing was de verwachting dat het op orde brengen van de keringen binnen een beperkte tijdsspanne met relatief beperkte middelen zou kunnen gebeuren. Deze verwachting is niet uitgekomen. De lasten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma voor de rijksbegroting zijn veel groter en structureler gebleken dan destijds is verondersteld. Het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma is omvangrijker dan het Eerste Hoogwaterbeschermingsprogramma en op basis van de Derde

[2] Na de watersnoodramp van 1953 is voortvarend gewerkt aan de veiligheid van ons land. De destijds ingestelde Deltacommissie heeft in de jaren na de ramp uitgangspunten en normen voor waterveiligheid ontwikkeld en er kwam een Deltawet (Wet van 8 mei 1958, Stb. 246, houdende de afsluiting van de zeearmen tussen de Westerschelde en de Rotterdamsche Waterweg en de versterking van de hoogwaterkering ter beveiliging van het land tegen stormvloeden.) waarbij het op niveau brengen van de veiligheid naast het waarborgen van dat niveau centraal stond. In 1996 is de Wet op de waterkering (Stb. 1996, 8) van kracht geworden, waarin een algemeen toezicht op de uitoefening van de waterkeringzorg voor de hoogwaterkeringen is geregeld en anderzijds maatregelen tot decentralisatie om te komen tot een betere op de materie afgestemde verdeling van toezichthoudende taken en bevoegdheden tussen rijk en provincie en een verdeling tussen het rijk en de waterschappen. In 2009 is de Wet op de Waterkering opgegaan in de Waterwet.

[3] De Hydraulische Randvoorwaarden stellen de relatie vast tussen de hoogwaterstanden, andere belastingen en de wettelijke veiligheidsnorm. Het Voorschrift Toetsen op Veiligheid schrijft voor hoe de periodieke beoordeling inhoudelijk moet worden uitgevoerd en op welke wijze over de toetsing moet worden gerapporteerd. De Hydraulische Randvoorwaarden en het Voorschrift Toetsen op Veiligheid zijn vastgelegd in de ministeriële Regeling veiligheid primaire waterkeringen (Stcrt. 2007, 175).

[4] Kamerstukken II, 2002/03, 18 106, nr. 124; Kamerstuk II, 2006/07, 18 106, nr. 177.

Landelijke Rapportage Toetsing is de verwachting dat het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma meer versterkingsmaatregelen zal omvatten dan het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma. De structurele toename van de kosten vraagt om herbezinning op de wijze van aansturing en bekostiging van het programma.

In juli 2010 is een significant financieel knelpunt en een aanzienlijke vertraging in de realisatie van versterkingsmaatregelen van het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma gemeld[5]. Tevens is geconstateerd dat het huidige wettelijke kader geen efficiencyprikkel bevat voor de waterschappen om tot een doelmatige uitvoering te komen. Naar aanleiding hiervan heeft de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat een taskforce ingesteld die onder leiding van de prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof (hierna: de Taskforce-Ten Heuvelhof) de problematiek van het Hoogwaterbeschermingsprogramma heeft onderzocht. De Taskforce-Ten Heuvelhof heeft in december 2010 advies uitgebracht over de verbetering van de beheersbaarheid van het Hoogwaterbeschermingsprogramma[6]. Het kabinet-Rutte heeft 22 april 2011 aan de Tweede Kamer laten weten dat het de belangrijkste aanbevelingen van de Taskforce-Ten Heuvelhof zal overnemen[7].

In het regeerakkoord-Rutte is vastgelegd dat het Rijk met de betrokken overheden wil komen tot een doelmatiger waterbeheer. Deze afspraak bouwt voort op de maatregelen die het kabinet-Balkenende IV in gang heeft gezet[8]. De desbetreffende maatregelen hebben geleid tot onder meer een verlaging van de rijksuitgaven met 100 miljoen euro door de invoering van een gezamenlijke bijdrage van de waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma van 81 miljoen euro per jaar en de overdracht van de muskusrattenbestrijding aan de waterschappen (19 miljoen euro per jaar). Hiervoor zijn in 2011 de Waterwet en Waterschapswet gewijzigd door middel van de zogenaamde Spoedwet 100 miljoen[9]. De financiële bijdrage van de waterschappen aan maatregelen voor de verbetering van primaire waterkeringen is geregeld in de Waterwet. In de Waterschapswet is een grondslag opgenomen voor de doorberekening van de bijdragen van de waterschappen aan de belastingplichtigen via de

[5] Kamerstukken II, 2009/10, 27 625, nr. 167.
[6] Kamerstukken II, 2010/11, 27 625, nr. 177; Taskforce-Ten Heuvelhof, 'Een dijk van een programma; Naar een nieuwe aanpak van het Hoogwaterbeschermingsprogramma', 22 december 2010.
[7] Kamerstukken II, 2010/11, 27 625, nr. 191.
[8] Kamerstukken II, 2009/10, 27 625, nr. 153.
[9] Wet van 23 mei 2011 tot wijziging van de Waterwet en de Waterschapswet en intrekking van de wet van 18 december 1985, houdende enige voorzieningen ten behoeve van de inzet en bekostiging van muskusrattenvangers, tot regeling van de zorgplicht ter voorkoming van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskusratten en van financiële bijdragen aan verbetering van primaire waterkeringen van de waterschappen, (Staatsblad 2011, 270) in werking getreden op 1 juli 2011 (Staatsblad 2011, 302).

watersysteemheffing. In het regeerakkoord-Rutte is afgesproken dat de rijksuitgaven met betrekking tot het waterbeheer met ingang van 2014 in twee stappen verder zullen worden verlaagd met 100 miljoen euro per jaar vanaf 2015. Tevens gaat het regeerakkoord-Rutte uit van een aanpassing van de taakverdeling tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Hierbij beperken overheden zich tot hun kerntaken en worden taken gelegd op een niveau zo dicht mogelijk bij de burger. Een van de uitgangspunten daarbij is dat per beleidsterrein ten hoogste twee bestuurslagen zijn betrokken bij hetzelfde onderwerp.

Om met de provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven te komen tot een vergroting van de doelmatigheid van het waterbeheer is in het voorjaar van 2011 het Bestuursakkoord Water gesloten[10]. Het Bestuurakkoord Water richt zich op het gehele waterdomein en omvat de afspraak om met het uitvoeren van een pakket van maatregelen een doelmatigheidswinst na te streven die oploopt tot structureel 750 miljoen euro in 2020. Deze doelmatigheidswinst bestaat uit 450 miljoen euro in de waterketen en 300 miljoen euro in het beheer van het watersysteem. Van deze doelmatigheidswinst wordt 200 miljoen euro gebruikt om de rijksuitgaven op het gebied van waterveiligheid te verminderen, zoals afgesproken is in het regeerakkoord-Rutte.

Met de middelen die door het Bestuursakkoord Water beschikbaar komen, zal eerst het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma worden afgerond[11]. Daarmee is het financiële knelpunt van het thans lopende Hoogwaterbeschermingsprogramma opgelost. Tevens wordt zo de bekostiging van het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma structureel geregeld. Om de doelmatigheid en beheersbaarheid te vergroten zullen het Rijk en waterschappen gezamenlijk de maatregelen voor de keringen in beheer bij de waterschappen bekostigen. Het regeerakkoord-Rutte en de adviezen van de Taskforce-Ten Heuvelhof vormen hiervoor het uitgangspunt. In een nadere toelichting op het Bestuursakkoord Water zijn de tot en met 2020 beschikbare financiële middelen voor de nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen vastgelegd. In het Bestuursakkoord Water is voorts een doelmatigheidsprikkel geïntroduceerd in de vorm van een aandeel van een waterschap in de kosten van de eigen projecten in het Hoogwaterbeschermingsprogramma[12]. Verder is afgesproken dat de frequentie van het rapporteren over de veiligheidstoestand van de primaire keringen teruggebracht zal worden van eenmaal per zes naar eenmaal per twaalf jaar.

[10] Het Bestuursakkoord Water is op 23 mei 2011 ondertekend; Kamerstukken II, 2010/11, 27 625, nr.190.
[11] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 19.
[12] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 22.

In het Bestuursakkoord Water is ook overeengekomen dat er meer tijd moet worden genomen voor de programmering van hoogwaterbeschermingsmaatregelen en dat het Hoogwaterbeschermingsprogramma zal worden vorm gegeven als een voortrollend programma dat jaarlijks wordt bijgesteld in het deltaprogramma[13]. Bij de programmering zal een verkenningsfase en planstudiefase worden ingebouwd, naar analogie van het spelregelkader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) en Sneller & Beter.

Het effectueren van de afspraken uit het Bestuursakkoord Water over het Hoogwaterbeschermingsprogramma, de bekostiging en de verslaglegging maakt een aantal wijzigingen van de Waterwet noodzakelijk. Deze wijzigingen zijn in het voorliggende wetsvoorstel uitgewerkt en toegelicht.

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

2.1 Inhoud van het wetsvoorstel

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de participatie van de waterschappen in de bekostiging van het lopende, Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma en nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen voor een langere periode te regelen. De voorgestelde regeling sluit aan bij de wettelijke bepalingen over de bekostiging die reeds zijn vastgelegd in de Waterwet.
In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de waterschappen in 2014 131 miljoen euro en met ingang van 2015 structureel 181 miljoen euro per jaar (prijspeil 2011) zullen bijdragen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma[14]. Vanaf 2014 zullen het Rijk en de waterschappen daarmee een gelijke financiële bijdrage (50/50 bekostiging) leveren aan de versterking van de primaire keringen in beheer bij de waterschappen. Dit wordt bewerkstelligd door in artikel 7.24 van de Waterwet de hoogte van de jaarlijkse gezamenlijke bijdrage van de waterschappen te koppelen aan de hoogte van de bijdragen voor dat doel vanuit de rijksbegroting in dat jaar. De bijdragen van de waterschappen zullen op een aparte bankrekening van het Rijk worden gestort en als ontvangsten in het deltafonds worden opgenomen. Deze bankrekening zal 'dijkrekening' worden genoemd. De rijksprojecten op het Hoogwaterbeschermingsprogramma worden volledig door het Rijk bekostigd. Hierin brengt het wetsvoorstel geen verandering.

De bekostiging van de versterking van primaire keringen die in beheer zijn van een waterschap, vindt plaats met behulp van subsidies uit het deltafonds. Om de subsidieverstrekking beter te kunnen afstemmen op de beschikbare middelen, regelt dit wetsvoorstel tevens dat maatregelen alleen voor subsidie in aanmerking

[13] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 22.
[14] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 19 en 22.

komen indien zij in het desbetreffende jaar zijn opgenomen in een jaarlijks vast te stellen (subsidie)programma. Binnen het huidige Hoogwaterbeschermingsprogramma wordt 100 procent van de werkelijk gemaakte kosten gesubsidieerd. Om de doelmatigheid van de programmering van de nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen te vergroten wordt voorgesteld de voorwaarden voor het verstrekken van subsidie aan te passen en een projectgebonden aandeel in de kosten van 10 procent te introduceren. Dit wetsvoorstel regelt daartoe dat voor nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen de subsidie wordt beperkt tot 90 procent van de geraamde kosten van een sober en doelmatig ontwerp[15]. Nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen maken onderdeel uit van het deltaprogramma, dat jaarlijks wordt geactualiseerd. De programmering van de hoogwaterbeschermingsmaatregelen volgt vanzelfsprekend de eisen die daaraan zijn gesteld in artikel 4.9, vijfde lid van de Waterwet.

Het wetsvoorstel strekt er verder toe de doelmatigheid te vergroten door het verlengen van de duur van de toetsperiode van zes naar twaalf jaar. Dit houdt in dat de waterbeheerder eenmaal per twaalf jaar verslag uitbrengt over de toestand van de primaire keringen die hij in beheer heeft en dat de Hydraulische Randvoorwaarden[16] ten minste eenmaal per twaalf jaar worden vastgesteld. Voorgesteld wordt verder dat de waterbeheerder het verslag voortaan direct aan de minister van Infrastructuur en Milieu stuurt. Nu rapporteert de beheerder aan de gedeputeerde staten en sturen gedeputeerde staten hun verslag vervolgens aan de minister. De minister brengt op zijn beurt verslag uit aan de Tweede en Eerste Kamer. Het wetsvoorstel beoogt tevens te regelen dat nog slechts één bestuurslaag uit de algemene democratie verantwoordelijk is voor het toezicht op de primaire keringen. Hiertoe wordt het algemene toezicht op de primaire waterkeringen dat thans wordt uitgeoefend door gedeputeerde staten opgedragen aan het Rijk, zodat de kadersteller direct het toezicht houdt op de beheerder.

Gelet op de gezamenlijke verantwoordelijkheid vanaf 2014 van het Rijk en de waterschappen voor de bekostiging van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en het belang van een adequaat financieel beheer door de waterschappen, wordt ten slotte voorgesteld in de Waterwet te regelen dat de waterschappen worden gehoord bij wijzigingen in de Hydraulische Randvoorwaarden, de toetsvoorschriften[17], de op te stellen subsidieregeling en de voorbereiding van het subsidieprogramma voor de te nemen verbetermaatregelen.

[15] Zie voor de toelichting op de begrippen sober en doelmatig paragraaf 6.3.1 van deze toelichting.
[16] Zie voor de Hydraulische Randvoorwaarden hoofdstuk 1 van deze toelichting.
[17] Zie voor het Voorschrift Toetsen op Veiligheid en de Hydraulische Randvoorwaarden hoofdstuk 1 van deze toelichting.

2.2 Juridische vormgeving

Dit voorstel van wet omvat een wijziging van de Waterwet. De wijzigingen in de hoogte, bestemming en vaststelling van de bijdragen van de waterschappen aan de bekostiging van hoogwaterbeschermingsmaatregelen en in de subsidiering vinden plaats door aanpassing van artikel 7.23 tot en met 7.26 van deze wet.

De verlenging van de geldigheidsduur van de Hydraulische Randvoorwaarden, de verlaging van de frequentie van de toetsing en verslaglegging en de rechtstreekse rapportage aan de minister worden geregeld in artikel 2.3 en 2.12. In artikel 2.3, 2.12 en 7.23 wordt tevens verankerd dat de waterschappen bij de voorbereiding van het jaarlijkse subsidieprogramma en van wijzigingen van de Hydraulische Randvoorwaarden, de toetsvoorschriften en de subsidieregeling worden gehoord. Voor de opdracht van het algemene toezicht op de primaire keringen aan de minister van Infrastructuur en Milieu wordt artikel 3.9 gewijzigd.

2.3 Relatie tot andere wetgevingstrajecten

Het voorliggende wetsvoorstel heeft raakvlakken met een aantal andere wetsvoorstellen die in voorbereiding zijn of al zijn ingediend bij de Tweede Kamer.

Het betreft allereerst het reeds aangekondigde voorstel voor een integrale Omgevingswet. Met dat wetsvoorstel is door het kabinet-Rutte beoogd de wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht te vereenvoudigen en te bundelen. De Omgevingswet zal ten minste vijftien bestaande wetten op het gebied van omgevingsrecht, waaronder de Waterwet, integreren. Het vervangen van het instrumentarium dat het omgevingsrecht nu kent door een zestal rechtsfiguren zal onderdeel van het voorstel zijn[18]. Dit zal ook gevolgen hebben voor de vormgeving van de instrumenten in de Waterwet die van belang zijn voor hoogwaterbeschermingsmaatregelen. Het betreft met name de projectprocedure uit de huidige Waterwet. Inhoudelijk zullen de gevolgen voor de wijze van toetsen en het voorbereiden en uitvoeren van besluiten ten behoeve van versterkingsmaatregelen vermoedelijk beperkt zijn.

Tijdens de parlementaire behandeling van het onderhavige wetvoorstel kan samenloop gaan optreden met het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, dat volgens de planning in het voorjaar van 2013 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. De verwachting is dat op enig moment, afhankelijk van het verloop van de procedures voor beide wetsvoorstellen en het tijdstip van inwerkingtreding, de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel met de inhoud van de Waterwet zal opgaan in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.

Door de minister van Financiën is een wetsvoorstel in procedure gebracht dat tot doel heeft de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen door de

[18] Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr.3.

belangrijkste uitgangspunten en randvoorwaarden van het Nederlandse budgettaire beleid, zoals de begrotingsregels, wettelijk te verankeren. De Europese eisen en afspraken over reductie van het begrotingstekort en de staatsschuld vormen de basis van het wetsvoorstel. Omdat ook decentrale overheden bijdragen aan het begrotingstekort van de collectieve sector, bepaalt het wetvoorstel dat ook onder andere de waterschappen zich moeten houden aan de doelstellingen van het aangescherpte Stabiliteits- en Groeipact. Dit heeft gevolgen voor de bestedings- en investeringsruimte van waterschappen. In het Bestuursakkoord Water zijn afspraken gemaakt om te komen tot een doelmatiger waterbeheer[19]. Om die reden is de verwachting dat de gevolgen van de afspraken uit het Bestuursakkoord Water over het verhogen van de bijdrage van de waterschappen aan hoogwaterbeschermingsmaatregelen, die door het onderhavige wetsvoorstel verankerd worden, geen of een beperkte invloed zullen hebben op de houdbaarheid van de financiën van de waterschappen[20].

Daarnaast wordt een wetsvoorstel voorbereid dat onder andere tot doel heeft de verontreinigingsheffing te vereenvoudigen, mede naar aanleiding van de motie-Madlener[21]. Het wetsvoorstel wijzigt weliswaar de Waterwet, maar interfereert niet met het onderhavige wetsvoorstel.

Tot slot zal de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat worden ingetrokken en vervangen door de Kaderwet subsidies Infrastructuur en Milieu. Het wetsvoorstel dat hierin voorziet, ligt ter behandeling bij de Tweede Kamer[22]. Het wetsvoorstel wijzigt tevens artikel 7.23, derde lid, van de Waterwet met betrekking tot het recht op subsidie voor versterkingsmaatregelen, dat nu nog naar de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat verwijst.

Omdat de inhoudelijke samenhang met de wetswijzigingen die door de minister van Infrastructuur en Milieu worden voorbereid, beperkt zijn en het voor de voortgang van het Hoogwaterbeschermingsprogramma noodzakelijk is de financiële afspraken uit het Bestuursakkoord Water voor 1 januari 2014 wettelijk te verankeren is er voor gekozen om voorliggend wetsvoorstel als een afzonderlijk voorstel in te dienen[23].

3. Bekostiging hoogwaterbeschermingsmaatregelen door Rijk en waterschappen

3.1 Huidige wijze van bekostiging

[19] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 8 en 18.
[20] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 19 en 22.
[21] Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr. 33 (motie-Madlener) en Kamerstukken II 2009/10, 27 625, nr. 168 (brief van de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 6 juli 2010 n.a.v. deze motie).
[22] De vervanging van de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat door de Kaderwet subsidies I en M wordt geregeld bij nota van wijziging, Kamerstukken II 2011/12, 32 537, nr. 6.
[23] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 19 en 22.

De waterschappen zijn beheerder van ongeveer 90% van de primaire waterkeringen. Rijkswaterstaat beheert de overige primaire waterkeringen. De beheerders zijn verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen om te waarborgen dat de primaire keringen voldoen aan de in de Waterwet vastgelegde veiligheidsnormen. Zij dienen aan de hand van de wettelijke toetsvoorschriften en Hydraulische Randvoorwaarden[24] periodiek te toetsen of de primaire keringen voldoen aan het wettelijk beschermingsniveau. Indien uit de toetsing blijkt dat een waterkering niet aan de veiligheidsnorm voldoet, moet de kering worden versterkt.

De kosten van versterking van keringen in beheer van het Rijk komen, evenals de kosten van beheer en onderhoud, volledig voor rekening van het Rijk. De kosten van beheer en onderhoud van de primaire keringen die in beheer zijn bij de waterschappen worden door ieder waterschap bekostigd uit de opbrengsten uit de watersysteemheffing. De kosten van aanleg en verbetering komen onder bepaalde voorwaarden in aanmerking voor subsidie van het Rijk.

In artikel 7.23 van de Waterwet is bepaald dat het Rijk de kosten van de uitvoering van versterkingsmaatregelen volledig subsidieert als de maatregel noodzakelijk is als gevolg van wijziging van de veiligheidsnormen, Hydraulische Randvoorwaarden of toetsvoorschriften en is opgenomen op het Hoogwaterbeschermingsprogramma. De minister stelt de subsidiebeschikkingen vast. De bekostiging van hoogwaterbeschermingsmaatregelen geschiedt nu uit het Infrastructuurfonds en vanaf 2013 uit het deltafonds.

Voor het huidige bekostigingssysteem is indertijd gekozen om vanuit het Rijk sturing te kunnen geven aan de financiële en inhoudelijke aspecten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. De vooronderstelling was daarbij dat het Hoogwaterbeschermingsprogramma een beperkte omvang en duur zou hebben. Deze verwachting is niet uitgekomen; de kosten van hoogwaterbeschermingsmaatregelen zijn voor de rijksbegroting een veel grotere en structurelere last dan destijds is verondersteld. Daar komt bij dat de financiële beheersbaarheid van het lopende Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma ontoereikend is gebleken. Als gevolg hiervan is een significant financieel knelpunt ontstaan dat in juli 2010 aan de Kamer is gemeld[25].

Op verzoek van de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat is een taskforce ingesteld die onder leiding van prof. mr. dr. E.F. ten Heuvelhof de problematiek van het Hoogwaterbeschermingsprogramma heeft onderzocht. De Taskforce-Ten Heuvelhof heeft er op gewezen dat in het huidige

[24] Zie voor het Voorschrift Toetsen op Veiligheid en de Hydraulische Randvoorwaarden hoofdstuk 1 van deze toelichting.
[25] Kamerstukken II 2009/10, 27 625, nr. 167.

bekostigingssysteem financiële en andere doelmatigheidsprikkels ontbreken. De financiële beheersbaarheid en een doelmatige uitvoering zouden bevorderd kunnen worden door dergelijke prikkels in het systeem in te bouwen. De Taskforce-Ten Heuvelhof heeft onder andere geadviseerd om de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en waterschappen tot uitdrukking te brengen door beiden voor 50% bij te laten bijdragen aan de kosten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, voor zover het gaat om de primaire keringen die in beheer zijn van waterschappen. Sinds 2011 leveren de waterschappen gezamenlijk reeds een jaarlijkse bijdrage van 81 miljoen euro aan deze maatregelen[26].

In het Bestuursakkoord Water is vervolgens vastgelegd dat de bijdrage van de waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma in 2014 met 50 miljoen euro en vanaf 2015 met 100 miljoen euro per jaar wordt verhoogd[27]. Tevens is afgesproken dat het Rijk vanaf 2014 een gelijke bijdrage levert. Ook is op basis van de adviezen van de Taskforce-Ten Heuvelhof de afspraak gemaakt dat voor nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen, die voortkomen uit de derde toetsingsronde, de bijdrage van de waterschappen uit twee componenten zal bestaan: namelijk een solidariteitsdeel dat verdeeld wordt over alle waterschappen op basis van de verdeelsleutels die sinds 2011 in de Waterwet zijn geregeld voor de verdeling van de gezamenlijk bijdrage van 81 miljoen euro, en een doelmatigheidsprikkel in de vorm van een projectgebonden aandeel dat een waterschap betaalt aan de eigen projecten. Met de middelen die door het Bestuursakkoord Water beschikbaar komen, zal eerst het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma worden afgerond[28]. Tevens zal worden gestart met de versterking van de primaire waterkeringen in beheer van de waterschappen die in de derde toetsingsronde zijn afgekeurd.

3.2 50/50 cofinanciering van waterschapsprojecten

3.2.1 Wettelijke verankering van het 50/50 principe

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de afspraak in het Bestuursakkoord Water dat het Rijk en de gezamenlijke waterschappen vanaf 2014 ieder de helft van de kosten van de hoogwaterbeschermingsmaatregelen van de waterschappen dragen, vast te leggen in de Waterwet[29]. Omdat deze kosten van jaar tot jaar kunnen verschillen, regelt het wetsvoorstel dat de gezamenlijke bijdrage van de waterschappen afhankelijk is van de middelen die voor het desbetreffende jaar door het Rijk beschikbaar worden gesteld ten behoeve van deze maatregelen. Het

[26] Zie hoofdstuk 1 van deze toelichting.
[27] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 19 en 22.
[28] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 19 en 22.
[29] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 19 en 22.

gaat om de toevoegingen aan het deltafonds uit de rijksbegroting die bestemd zijn voor maatregelen van de waterschappen die voortvloeien uit wijzigingen in de Hydraulische Randvoorwaarden of de toetsvoorschriften.

Voor de maatregelen die deel uit maken van het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma behouden de waterschappen recht op 100% subsidiëring. Voor nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen bedraagt de subsidie 90% van de kosten. In het wetsvoorstel is om die reden bepaald dat de jaarlijkse bijdrage van de waterschappen voor het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma gelijk is aan de rijksbijdrage en dat de jaarlijkse bijdrage van de waterschappen voor nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen 4/5 van de toevoeging vanuit de rijksbegroting bedraagt[30]. Het resterende 1/5 deel wordt door de waterschappen betaald in de vorm van projectgebonden aandelen.

Vanwege de verschillende bekostigingsregimes is het van belang dat er een duidelijk onderscheid is tussen de maatregelen die deel uitmaken van het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (100% centrale bijdrage) en nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen (90% centrale bijdrage).
Om die reden zal in het Waterbesluit een lijst van maatregelen worden opgenomen waarvoor nog een recht geldt op 100% subsidie[31].

Om te voorkomen dat door inflatie de reële omvang van de beschikbare middelen voor versterkingsmaatregelen afneemt en daarmee de uitvoeringsduur van het programma toeneemt, is het wenselijk om de middelen voor hoogwaterbeschermingsmaatregelen te indexeren. In de rijksbegroting worden de beschikbare budgetten in principe jaarlijks gecorrigeerd voor de inflatie. Voor het aandeel van het Rijk in de bekostiging van het Hoogwaterbeschermingsprogramma vindt deze correctie plaats in de begroting van het deltafonds. Omdat de hoogte van de waterschapsbijdragen wordt geregeld in de Waterwet, wordt aldaar ook in de aanpassing aan de inflatie van deze bijdragen voorzien[32]. Zij zullen met ingang van 2016 jaarlijks ten opzichte van het prijspeil van 2011 worden geïndexeerd volgens de Indexering Bruto overheidsinvesteringen (IBOI), zoals toegepast door de minister van Financiën[33].

3.2.2 Doorwerking in de begroting van het deltafonds en de waterschapsbegrotingen

[30] Zie artikel I, onderdeel E, van dit wetsvoorstel m.b.t. artikel 7.24, tweede lid, van de Waterwet.
[31] Zie artikel I, onder D, subonderdeel 3,van dit wetsvoorstel.
[32] Zie artikel I, onderdeel E, van dit wetsvoorstel m.b.t. artikel 7.24, vierde lid, van de Waterwet.
[33] Artikel I, onderdeel E (artikel 7.24, vierde lid, Waterwet).

De bijdragen van de waterschappen zullen op een aparte bankrekening van het Rijk, de zogenoemde dijkrekening, worden gestort en als ontvangsten in het deltafonds worden opgenomen[34]. Het Rijk zal vanuit hoofdstuk XII van de rijksbegroting vanaf 2014 jaarlijks eenzelfde bijdrage beschikbaar stellen voor de uitvoering van versterking van de keringen in beheer bij de waterschappen. Ook die middelen zullen in het deltafonds worden verantwoord. De keuze om de waterschappen te laten bijdragen via het deltafonds houdt verband met de wens om de bestuurlijke drukte te minimaliseren. Het bijdragen via een afzonderlijk door te waterschappen zelf te beheren fonds zou het oprichten van een nieuwe juridische entiteit vereisen.

Hoewel het streven is de jaarlijkse uitgaven aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma af te stemmen op het beschikbare budget, kunnen zij in de praktijk fluctueren. Via suppletoire begrotingen en de slot(begrotings)wet worden de uitgaven en het budget zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht. In de Waterwet is bepaald dat indien in een bepaald jaar minder wordt uitgegeven dan in de begroting van het deltafonds is gepland, de overgebleven middelen ten goede komen aan de begroting van het volgende jaar (artikel 7.22c, tweede lid). Het totaal beschikbare budget voor een project of programma blijft dan gelijk, maar het budget wordt in een ander tempo uitgegeven.
In de jaarlijkse begroting en verantwoording van het deltafonds zal een extra-comptabel overzicht worden opgenomen waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe de door het Rijk en waterschappen geleverde financiële bijdragen zich verhouden tot de gerealiseerde uitgaven. Dit overzicht heeft als doel om de toevoeging van rijkszijde zichtbaar te maken. Binnen de rijksbegroting wordt dit normaliter niet gedaan op programma- of projectniveau, aangezien de begrotingssystematiek uitgaat van een volledige scheiding van inkomsten en uitgaven. Omdat de hoogte van de gezamenlijke jaarlijkse waterschapsbijdrage zal worden gebaseerd op de toevoegingen vanuit de rijksbegroting aan het deltafonds in dat jaar, wordt een uitzondering op de regel gemaakt.
De rijksbegroting kent geen rentebepalingen over overschotten. Over het eventuele saldo van de waterschappen zal dan ook geen rente worden vergoed. Uitgangspunt is dat er geen of slechts een beperkt saldo zal zijn, omdat de beheerders zorgen voor het tijdig aanwenden van de beschikbare middelen voor versterkingsmaatregelen.

Waterschappen dienen hun begroting op 1 december voorafgaand aan het begrotingsjaar vast te stellen[35]. Om hun bijdrage te berekenen kunnen de

[34] De bijdragen van de waterschappen zijn ontvangsten van derden in de zin van artikel 7.22c, eerste lid, onderdeel c, van de Waterwet.
[35] Artikel 101, tweede lid, Waterschapswet.

waterschappen uitgaan van de bedragen die vanuit de rijksbegroting ten behoeve van de begroting van dat jaar aan het deltafonds worden toegevoegd. Het procentuele aandeel van een individueel waterschap in de gezamenlijke jaarlijkse bijdrage wordt eenmaal per vier jaar vastgesteld[36]. Op basis van deze gegevens kan een waterschap zijn bijdrage ramen en tijdig in zijn begroting verwerken.

Het wetsvoorstel regelt dat de betalingsverplichting van elk waterschap voor 1 mei van het kalenderjaar wordt vastgesteld[37]. Dit kan betekenen dat de verschuldigde geldsom ten opzichte van de slotwet van de begroting van het deltafonds te hoog of te laag wordt bepaald. Dit kan pas na afloop van het begrotingsjaar, worden geconstateerd, als de slotwet van kracht is geworden . Als dit het geval zou zijn, moeten de bedragen worden gecorrigeerd. Het wetsvoorstel voorziet hierin[38].

3.3 Solidariteitsdeel

3.3.1 Verevening van het solidariteitsdeel

Het kabinet acht het wenselijk dat de bijdrage van de waterschappen op een evenwichtige wijze tussen hen wordt verdeeld en dat via deze verdeling wordt gewaarborgd dat er geen onevenredige stijgingen van de lokale lasten ontstaan in gebieden met veel primaire waterkeringen en relatief weinig inwoners. Om die reden is niet gekozen voor het beperken van de subsidiebijdrage tot 50% van de kosten van een versterkingsmaatregel, ondanks de doelmatigheidsprikkel die hiervan zou uitgaan. Wel wordt voorgesteld om overeenkomstig de afspraken uit het Bestuursakkoord Water de waterschapsbijdrage te laten bestaan uit een solidariteitsdeel dat wordt omgeslagen over alle waterschappen en een doelmatigheidsprikkel in de vorm van een projectgebonden aandeel[39].

Een evenwichtige verdeling over de waterschappen van het solidariteitsdeel wordt nagestreefd door deze toe te delen op basis van respectievelijk het aandeel van het waterschap in totale aantal ingezetenen van de waterschappen en de totale WOZ-waarde van gebouwde objecten in de gebieden van alle waterschappen tezamen, zoals dit al in de Waterwet is geregeld voor de verdeling van de 81 miljoen euro die de waterschappen sinds 2011 bijdragen[40]. Het bestaande systeem van verevening heeft de voorkeur boven een systeem van gedifferentieerde subsidies. Voor inzicht in de effecten van gedifferentieerde subsidies op de lastenverdeling is namelijk vereist dat er per waterschap een

[36] Artikel 7.24, derde lid, Waterwet.
[37] Artikel I, onderdeel G.
[38] Ibidem.
[39] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 22.
[40] Artikel 7.24, tweede lid, van de Waterwet. Zie voor de spoedwet 100 miljoen hoofdstuk 1.

betrouwbaar beeld van de kosten van de te nemen maatregelen bestaat. De daarvoor benodigde informatie is echter nog niet beschikbaar.

3.3.2 Bestedingsdoelen van het solidariteitsdeel

Het solidariteitsdeel kan alleen worden aangewend voor de bekostiging van verbetering van waterkeringen die in het beheer zijn van de waterschappen. Het dient tevens te gaan om maatregelen die nodig zijn vanwege wijzigingen van de Hydraulische Randvoorwaarden of de toetsvoorschriften. Het solidariteitsdeel kan niet worden gebruikt voor maatregelen die verband houden met wijziging van de veiligheidsnormen. De reden is dat wijziging van deze normen aanzienlijke kosten met zich mee kan brengen. Om die reden is in het Bestuursakkoord Water afgesproken dat de solidariteitsbijdragen van de waterschappen alleen gebruikt zullen worden voor maatregelen die nodig zijn vanwege wijziging van de Hydraulische Randvoorwaarden of de toetsvoorschriften. Als de veiligheidsnormen in de Waterwet worden aanpast, zullen in het kader van het deltaprogramma afspraken tussen betrokken overheden worden gemaakt met betrekking tot de aanpak, realisatie en bekostiging[41].

Tot de kosten die betaald kunnen worden uit het solidariteitsdeel worden ook gerekend de kosten die het programmabureau voor de nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen moet maken in directe samenhang met de subsidieverstrekking en de kosten van innovatieve oplossingen voor de versterking van primaire waterkeringen.

De bijdrage van de waterschappen en het Rijk zal allereerst gebruikt worden om het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma af te ronden. Daarnaast zal naar verwachting vanaf 2016 worden gestart met de realisatie van versterkingsmaatregelen die voortvloeien uit de derde toetsronde. De beschikbare middelen voor nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen worden dus beïnvloed door eventuele mee- en tegenvallers in het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma. Dit zou er toe kunnen leiden dat de versterkingen die voortvloeien uit de derde toetsronde later starten. Anderzijds geldt dat hoe minder middelen uiteindelijk nodig zijn voor de realisatie van het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma, hoe sneller de versterkingen in het kader van de derde toetsronde kunnen worden opgepakt.

[41] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 22.

3.4 Projectgebonden aandeel

3.4.1 Inleiding

Overeenkomstig het advies van de Taskforce-Ten Heuvelhof om vanuit het oogpunt van doelmatigheid een substantieel deel van de bijdrage van de waterschappen een projectgebonden karakter te geven en de afspraken uit het Bestuursakkoord Water zal de waterschapsbijdrage behalve uit een solidariteitsdeel dat wordt omgeslagen over alle waterschappen bestaan uit een doelmatigheidsprikkel in de vorm van een projectgebonden aandeel[42]. Dit wordt bereikt door de subsidie te beperken tot 90% van de kosten. Het projectgebonden aandeel zal derhalve 10% van de projectkosten bedragen.

Bij een projectgebonden aandeel blijft de bijdrage aan de projectkosten van het Rijk 50%, maar wordt het aandeel dat bekostigd wordt uit solidariteitsbijdragen van de waterschappen kleiner. Dat betekent dat elk waterschap ook minder aan solidariteitsbijdrage hoeft af te dragen. Daartegenover staat dat het waterschap voor een deel van de eigen projectkosten geen subsidie ontvangt.

Het introduceren van een projectgebonden aandeel leidt tot een verschuiving van lasten tussen waterschappen ten opzichte van een bekostigingsmodel dat uitgaat van een volledige verdeling van de gezamenlijke bijdrage van de waterschappen. De effecten zijn groter naarmate het projectgebonden aandeel stijgt.

3.4.2 Effecten projectgebonden aandeel op de bijdrage per waterschap

Door het Rijk en de waterschappen zijn berekeningen gemaakt om inzicht te krijgen in de effecten van een projectgebonden aandeel op de ontwikkeling van de lasten per waterschap[43]. Daarbij is gerekend met een projectgebonden aandeel van verschillende percentages. Doel hiervan was zowel om een balans te vinden tussen een doelmatigheidsprikkel en solidariteit als een evenwichtige verdeling van de lasten te bewerkstelligen.

Om de gevolgen van een projectgebonden aandeel te kunnen bepalen zou eigenlijk moeten worden vastgesteld welke waterschappen de komende jaren met hoogwaterbeschermingsprojecten te maken krijgen en wat de kosten per waterschap zullen zijn. Op basis van de thans beschikbare informatie kunnen de projectkosten echter slechts met een beperkte nauwkeurigheid worden bepaald.

---

[42] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 22.

[43] Hierbij is gebruik gemaakt van het COELO-rapport 'Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma', Groningen, 2011-11-17 en 'Waterschapsspiegel2010, waterschappen onderling vergeleken' van de Unie van waterschappen.

De uitkomsten van de Derde Landelijke Rapportage Toetsing (LRT3), die eind november 2011 aan de Tweede Kamer zijn toegezonden[44] behoeven nog nadere uitwerking. Een betere benadering van de kosten is dan ook pas te geven op basis van de uitkomsten van de verkenningen.

Omdat er nog onvoldoende zicht is op de projectkosten per waterschap die zullen voorvloeien uit de LRT3, is ervoor gekozen een schatting te maken van de effecten op basis van een zogenoemde levenscyclusbenadering. Daarbij is uitgegaan van de totale lengte van de keringen die in beheer zijn van een waterschap. De kosten voor de toekomstige versterkingen worden benaderd op basis van de gemiddelde kosten per kilometer van de versterking van een primaire waterkering, uitgaande van ervaringscijfers. De gedachte achter deze wijze van berekening is dat iedere kilometer dijk gedurende een normale levenscyclus van 50 jaar ten minste eenmaal versterkt moet worden. Bij de levenscyclusbenadering worden de kosten automatisch in de tijd gespreid omdat wordt uitgegaan van een langjarig gemiddelde en de extremen worden uitgemiddeld.

Om de effecten van een projectgebonden aandeel van 10% te kunnen bepalen zijn deze vergeleken met de effecten van een projectgebonden aandeel van 0% ofwel de situatie waarin sprake is van volledige verevening van de gezamenlijk bijdrage van de waterschappen. Voor beide situaties is berekend wat per waterschap de kosten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma zijn. Hierbij is uitgegaan van een totale bijdrage van 181 miljoen euro per jaar. De individuele bijdrage per waterschap aan het solidariteitsdeel is berekend op basis van de verdeelsleutels in de Waterwet voor de verdeling van de 81 miljoen euro, te weten het aandeel van het waterschap in het totale aantal ingezetenen en in de totale WOZ-waarde van gebouwde objecten in de gebieden van alle waterschappen tezamen[45].

Bij de berekeningen zijn de effecten van doelmatiger werken buiten beschouwing gelaten. In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de waterschappen lastenstijgingen zullen compenseren met kostenbesparingen[46]. De werkelijke lastenstijging zal daardoor beperkter zijn dan in de berekeningen wordt weergegeven of zelfs teniet worden gedaan. Omdat er momenteel te weinig informatie beschikbaar is om de effecten van kostenbesparingen op de lastenontwikkeling te kunnen onderzoeken, zijn deze buiten beschouwing gelaten. De berekende lastenstijgingen moeten dan ook niet in absolute termen worden geïnterpreteerd, maar in onderlinge relatie. De berekeningen zijn vooral bedoeld om inzichtelijk te maken wat de effecten zijn van een projectgebonden aandeel

[44] Kamerstukken II, 2011/12, 31 710, nr. 22.
[45] Artikel 7.24, tweede lid, van de Waterwet.
[46] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 22.

van 10% ten opzichte van de situatie waarin de gezamenlijke bijdrage volledig wordt verevend.

De wijze waarop het waterschap zijn bijdrage verwerkt in zijn begroting is eveneens van invloed op de kostenstijging. Een waterschap kan de bijdrage in één keer ten laste brengen van zijn begroting, de bijdrage activeren op de balans en afschrijven over een bepaalde termijn of een combinatie van beide methoden hanteren. Bij activeren en afschrijven zullen de lasten aanvankelijk minder stijgen. Er worden dan alleen middelen ingezet om afschrijving en rente te betalen. Het tarief blijft echter meerdere jaren stijgen. Omdat gerekend wordt met langjarige gemiddelden is aangenomen dat een waterschap zijn bijdrage direct ten laste van de begroting brengt.

De resultaten van de berekeningen zijn weergegeven in tabel 1. In de tweede tot en met de vierde kolom wordt per waterschap achtereenvolgens vermeld: het aantal kilometers primaire waterkering dat wordt beheerd, de omvang van de totale begroting in 2011 en het aandeel van het waterschap in de gezamenlijke bijdrage van 81 miljoen euro aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma.
In de vijfde kolom is aangegeven wat de bijdrage vanaf 2015 per waterschap zou zijn als deze via volledige verevening zou worden verdeeld volgens de verdeelsleutels voor de 81 miljoen euro. Deze bijdrage is berekend in miljoenen euro's per jaar en in de zesde kolom afgezet tegen het huidige begrotingstotaal. Hiermee wordt de relatieve stijging in 2015 ten opzichte van de begroting 2011 weergegeven. De procentuele kostenstijging is groter naarmate het aandeel van het waterschap in het totale aantal ingezetenen en in de totale WOZ-waarde van gebouwde objecten groter is. De procentuele stijging is ook afhankelijk van de totale kosten die het waterschap moet maken om zijn taken te kunnen uitvoeren. Die kosten verschillen per waterschap (zie de derde kolom). Als gevolg hiervan leidt eenzelfde solidariteitsbijdrage bij een laag begrotingstotaal tot een hogere procentuele stijging dan bij een hoog begrotingstotaal[47].

In de zevende kolom wordt de totale bijdrage per waterschap bij een projectgebonden aandeel van 10%[48] vermeld. Vergelijking van de bedragen in de vijfde en de zevende kolom laat zien wat het verschil in effect is op lastenstijging voor een waterschap. Duidelijk is dat voor waterschappen met veel ingezetenen

[47] Voorbeelden: bijdragen van waterschappen De Dommel en Rivierenland: resp. 9,91 mln. euro en 9,94 mln. euro, procentuele kostenstijging: resp. 12,7% en 7,1%; bijdragen van de waterschappen Peel & Maasvallei en Hunze & Aa's: resp. 4,15 en 4,20 mln. euro, procentuele kostenstijging resp. 8,2% en 5.7%; bijdragen wetterskip Fryslân en waterschap Rijn & IJssel: resp. 6,55 en 6,62 mln. euro, procentuele stijging resp. 6,7% en 9,0%.
[48] Deze berekeningen zijn ook voor andere percentages, zoals een projectgebonden aandeel van 15% en 25% gemaakt (zoals door de Taskforce-Ten Heuvelhof is voorgesteld), maar voor de overzichtelijkheid zijn de uitkomsten van deze berekeningen niet in de tabel opgenomen.

of een hoge WOZ-waarde en weinig of geen waterkeringen, de lasten minder stijgen door de introductie van een projectgebonden aandeel. Voor waterschappen met veel waterkeringen en weinig inwoners of een lage WOZ-waarde nemen de lasten juist toe door een projectgebonden aandeel.

	Lengte primaire waterkeringen	Totale begro-ting 2011	Bijdrage HWBP 2011	Bijdrage aan nHWBP vanaf 2015 op basis van volledige verevening		Bijdrage aan nHWBP vanaf 2015 op basis van Project Gebonden Aandeel van 10%	
Waterschap	**km**	**M€**	**M€**	**M€/jaar**	**%**	**M€/jaar**	**%**
Aa & Maas	105	84,77	3,68	8,23	9,7%	7,66	9,0%
Amstel,Gooi&Vecht	53	150,56	7,13	15,93	10,6%	13,29	8,8%
Brabantse Delta	134	98,99	3,97	8,87	9,0%	8,47	8,6%
De Dommel *	0	77,91	4,43	9,91	12,7%	7,92	10,2%
Stichtse Rijnlanden	80	90,23	3,82	8,53	9,5%	7,65	8,5%
Delfland	53	215,29	5,48	12,25	5,7%	10,34	4,8%
Wetterskip Fryslan	196	97,80	2,93	6,55	6,7%	7,25	7,4%
Groot Salland	220	57,74	1,76	3,93	6,8%	5,39	9,3%
Hollands Noorderkwartier	339	172,71	5,37	11,95	6,9%	13,03	7,5%
Hollande Delta	367	121,47	3,95	8,83	7,3%	10,82	8,9%
Hunze&Aa's	28	73,43	1,88	4,20	5,7%	3,65	5,0%
Noorderzijlvest	66	57,20	1,51	3,38	5,9%	3,38	5,9%
Peel&Maasvallei	104	50,55	1,86	4,15	8,2%	4,39	8,7%
Reest&Wieden	34	39,33	1,00	2,23	5,7%	2,13	5,4%
Regge&Dinkel *	0	70,62	2,70	6,04	8,6%	4,83	6,8%
Rijn&IJssel	144	73,71	2,96	6,62	9,0%	6,77	9,2%
Rijnland	83	147,15	6,35	14,20	9,6%	12,21	8,3%
Rivierenland	559	140,70	4,45	9,94	7,1%	13,67	9,7%
Roer&Overmaas	75	76,82	3,35	7,48	9,7%	6,75	8,8%

	Lengte primaire waterkeringen	Totale begro-ting 2011	Bijdrage HWBP 2011	Bijdrage aan nHWBP vanaf 2015 op basis van volledige verevening		Bijdrage aan nHWBP vanaf 2015 op basis van Project Gebonden Aandeel van 10%	
Waterschap	**km**	**M€**	**M€**	**M€/jaar**	**%**	**M€/jaar**	**%**
Schieland&Krimpenerwaard	71	68,84	2,81	6,28	9,1%	5,75	8,3%
Vallei&Eem	46	56,55	3,13	6,99	12,4%	6,06	10,7%
Velt&Vecht *	0	29,13	0,86	1,93	6,6%	1,54	5,3%
Veluwe	82	48,58	2,16	4,82	9,9%	4,69	9,7%
Scheldestromen	490	83,56	1,85	4,14	5,0%	8,33	10,0%
Zuiderzeeland	207	59,57	1,63	3,64	6,1%	5,03	8,4%
Totaal			81,00	181,00		181,00	

Tabel 1: Berekende kosten per waterschap voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma in 2011 en vanaf 2015 zonder en met een projectgebonden aandeel van 10%.

3.4.3 Effecten projectgebonden aandeel op de waterschapsheffingen

Het waterschap berekent de kosten van de solidariteitsbijdrage en de projectgebonden kosten door in de watersysteemheffing. De mate waarin de waterschapslasten voor een individuele belastingbetaler stijgen ten gevolge van de invoering van een projectgebonden aandeel, zal verschillen per waterschap en per belastingplichtige. Om de lastenontwikkeling voor de belastingbetaler te bepalen is voor verschillende belastingprofielen berekend hoe groot het verschil is tussen het bedrag dat zij aan het waterschap betalen wanneer de bijdrage aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma volledig wordt verevend en wanneer er een projectgebonden aandeel is van 10 procent van de kosten[49]. Behalve van de hoogte van de solidariteitsbijdrage en het projectgebonden aandeel, het begrotingstotaal en de boekhoudkundige verwerking van de kosten, is de lastenstijging per waterschap afhankelijk van de kostentoedelingspercentages die het waterschap hanteert bij de watersysteemheffing en voor welke onderdelen van de watersysteemheffing de belastingbetaler wordt aangeslagen. De toedelingspercentages in de kostentoedelingsverordening moeten ten minste één

[49] PM verwijzing naar nog te verzenden brief aan de Kamer en/of het COELO rapport.

keer in de vijf jaren worden vastgesteld. In de berekeningen is uitgegaan van de huidige kostentoedelingsverordeningen, omdat niet bekend is of en hoe deze gaan veranderen.

De effecten van een projectgebonden aandeel van 10% op de stijging van de waterschaplasten voor de onderzochte profielen liggen maximaal tussen circa +8% en -5%. De grootste relatieve stijging doet zich voor bij het Waterschap Scheldestromen met een stijging van circa 8% voor een natuurterrein van 1.000 hectare. De grootste relatieve stijging voor huishoudens doet zich eveneens voor bij het Waterschap Scheldestromen met een stijging van circa 6% voor een eenpersoonshuishouding met een koopwoning met een WOZ-waarde van 200.000 euro. In bedragen komt dit overeen met een stijging van 15 tot 20 euro op jaarbasis. Het kabinet is op basis van deze berekeningen van mening dat een projectgebonden aandeel van 10% voor nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen leidt tot een evenwichtige balans tussen solidariteit en doelmatigheid. Dit betekent dat de bekostiging van nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen voor 50% zal plaatsvinden uit rijksbijdrage en voor 40% uit solidariteitsbijdragen van de waterschappen. De overige 10% wordt betaald in de vorm van projectgebonden aandelen door de waterschappen die verantwoordelijk zijn voor de maatregelen.

4. Meten en beoordelen van de primaire waterkeringen

4.1 Huidige regelgeving in praktijk

In de Waterwet zijn normen vastgelegd waaraan de primaire waterkeringen moeten voldoen. Om inzicht te krijgen in de waterstaatkundige toestand van deze keringen worden zij thans elke zes jaar getoetst. De beoordeling van de veiligheid vindt plaats in het licht van onder andere de wettelijke veiligheidsnorm en de zogenoemde Hydraulische Randvoorwaarden, waarin de relatie is vastgelegd tussen de wettelijke norm en de hoogwaterstanden en andere belastingen. De eisen die worden gesteld aan de periodieke beoordeling en de verslaglegging zijn vastgelegd in het Voorschift Toetsen op Veiligheid. Zowel de Hydraulische Randvoorwaarden als het Voorschrift Toetsen op Veiligheid maken deel uit van de Regeling Veiligheid primaire waterkeringen[50]. Vanwege de ontwikkeling van de kennis over de sterkte van en de belasting op waterkeringen en andere processen die de maatgevende omstandigheden beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld zeespiegelstijging en bodemdaling, wordt deze ministeriële regeling iedere zes jaar opnieuw door de minister van Infrastructuur en Milieu vastgesteld.

[50] Stcrt. 2007, 175.

De beheerders - de waterschappen en Rijkswaterstaat - zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de toetsing van de primaire keringen in hun beheergebied. Zij brengen nu verslag uit over de resultaten van de toetsing aan gedeputeerde staten. Omdat iedere provincie het toezicht houdt op alle primaire waterkeringen in haar gebied, rapporteert ook het Rijk over de toestand van de door het Rijk beheerde keringen aan gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten bundelen de toetsrapporten tot een rapportage per dijkring en zenden deze aan de systeemverantwoordelijke, de minister van Infrastructuur en Milieu. De minister stelt de Landelijke Rapportage Toetsing op en zendt deze aan de Tweede en Eerste Kamer.

In 1996 is gestart met de eerste toetsronde. De toetsing is vervolgens periodiek uitgevoerd[51]. De resultaten van de derde toetsronde zijn in november 2011 aan de Tweede Kamer aangeboden[52]. Nu er drie toetsronden zijn uitgevoerd, kan geconcludeerd worden dat het periodiek toetsen van de waterkering daadwerkelijk leidt tot een goed inzicht in de veiligheid van de primaire waterkeringen.

Er is gebleken dat een periode van vijf jaar, conform de Wet op de Waterkering, niet goed aansluit bij de praktijk. Dit geldt ook voor de zes jaar die staat voor de toetsing sinds de invoering van de Waterwet. Het doorlopen van alle stappen die horen bij een toetsronde, van het opstellen van het toetsinstrumentarium tot het opstellen van de Landelijke Rapportage Toetsing, kost meer tijd. Hierdoor is de tijd die de beheerder heeft voor het uitvoeren van de toets (te) kort. Het uitvoeren van de toetsing is door de technische complexiteit een intensief traject.

De beheerder moet vanuit zijn wettelijke zorgplicht voor de waterkering er voor zorgen dat de kering aan de veiligheidseisen voldoet. Hiertoe wordt de kering regelmatig geïnspecteerd en wordt het noodzakelijke onderhoud uitgevoerd. De periodieke toetsing aan het wettelijke toetsinstrumentarium is in beginsel alleen noodzakelijk bij wijzigingen in het toetsinstrumentarium vanwege nieuwe wetenschappelijke inzichten in de belasting op of sterkte van een kering. De praktijk wijst uit dat het uitvoeren van onderzoek en het vervolgens verwerken van de resultaten daarvan in technische voorschriften ruim tien jaar in beslag neemt. Daarmee is een toetsing eens in de zes jaar niet noodzakelijk voor het borgen van de veiligheid. Uiteraard blijft de beheerder regelmatig inspecteren.

De doelmatigheid van het toetsproces kan derhalve vergroot worden door de frequentie te verlagen, zonder dat het inzicht in de veiligheid afneemt. Daarom is in het Bestuursakkoord Water afgesproken de frequentie van de toetsing te

[51] De toetstermijn was tot aan de inwerkingtreding van de Waterwet in 2009 op grond van de Wet op de Waterkering vijf jaar en is sindsdien zes jaar.
[52] Kamerstukken II, 2011/12, 31 710, nr. 22.

wijzigen naar ten minste eenmaal in de twaalf jaar [53]. Om de bestuurlijke drukte in het toetsproces te verminderen is in het Bestuursakkoord Water tevens afgesproken dat de rol van de provincie in het toetsproces vervalt[54]. De beheerders blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van de toetsing, maar het Rijk beoordeelt de toetsing.

4.2 Toetsing

4.2.1 Toetsinstrumentarium en het toepassen van nieuwe kennis en inzichten

De Hydraulische Randvoorwaarden en de toetsvoorschriften vormen samen het wettelijk toetsinstrumentarium. De kennis van de sterkte van en belasting op waterkeringen groeit nog steeds. Daarnaast moet rekening gehouden worden met processen die de maatgevende omstandigheden beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld zeespiegelstijging en bodemdaling. Om deze nieuwe kennis en inzichten te kunnen verwerken in het toetsinstrumentarium blijft het noodzakelijk om periodiek het instrumentarium te actualiseren. Conform de afspraken uit het Bestuursakkoord Water wordt voorgesteld in de Waterwet te regelen dat het wettelijk toetsinstrumentarium ten minste eenmaal in de twaalf jaar opnieuw door de minister van Infrastructuur en Milieu wordt vastgesteld[55].

In principe wordt het toetsinstrumentarium gedurende de periode van twaalf jaar niet gewijzigd. Mocht tijdens een toetsperiode nieuwe kennis worden opgedaan waardoor het inzicht in de veiligheid van de keringen significant verandert, dan kunnen de Hydraulische Randvoorwaarden tussentijds worden gewijzigd. Significante nieuwe kennis wil in dit geval zeggen dat een nieuw faalmechanisme wordt onderkend of dat de in de toetsregels gehanteerde veiligheidsmarges op basis van nieuwe inzichten niet meer toereikend zijn. Om te bepalen of dit aan de orde is, wordt een effectanalyse uitgevoerd voor dit nieuwe inzicht. De verwachting is dat een dergelijke tussentijdse wijziging slechts bij hoge uitzondering zal plaatsvinden.

In geval van tussentijdse aanpassing van het toetsinstrumentarium dient de beheerder te toetsen of de keringen die hij beheert, voldoen aan de nieuwe voorschriften. Dit vloeit voort uit zijn zorgplicht voor de keringen. In dat kader kan het nodig zijn om als toezichthouder van de beheerders extra informatie te vragen. In het Waterbesluit zal worden geregeld dat de toezichthouder daartoe in die situatie bevoegd is. De Waterwet biedt hiervoor in artikel 3.10 de grondslag[56].

[53] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 24.
[54] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 13 en 24.
[55] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 24.
[56] Omdat de primaire keringen een bovenregionaal belang vertegenwoordigen, kan op grond van artikel 3.10, tweede lid, van de Waterwet bij of krachtens algemene maatregel van

Om de redenen die in hoofdstuk 7 zullen worden toegelicht, voorziet het wetsvoorstel in een verplichting van de minister van Infrastructuur en Milieu om de waterschappen te horen bij de voorbereiding van wijzigingen in het wettelijk toetsinstrumentarium (artikel I, onder A en I, onder B, onderdeel 3).

4.2.2 Toetsproces

De toetsing heeft tot doel om aan de hand van het toetsinstrumentarium te beoordelen of ook bij nieuwe inzichten het ontwerp van de kering nog voldoet aan de veiligheidsnorm. Deze beoordeling is in principe alleen noodzakelijk wanneer het toetsinstrumentarium is gewijzigd. Omdat wordt voorgesteld het toetsinstrumentarium ten minste eenmaal per twaalf jaar te actualiseren, is het een logische stap de toetsfrequentie overeenkomstig aan te passen. De beheerder bepaalt overigens zelf in welke volgorde en op welk moment de keringen worden getoetst. Waar nodig maken Rijk en beheerders gezamenlijk afspraken over de inrichting van het toetsproces en leggen deze vast in een draaiboek.

De beheerder is ervoor verantwoordelijk maatregelen te treffen wanneer de kering niet meer aan de veiligheidsnorm voldoet. In het geval dat een maatregel nodig is vanwege wijziging van de veiligheidsnorm of het toetsinstrumentarium, kan de beheerder de maatregel aanmelden voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma, waardoor de beheerder in beginsel recht krijgt op subsidiëring van de kosten.

Conform de afspraken in het Bestuursakkoord Water wordt het Hoogwaterbeschermingsprogramma opgezet als een voortrollend programma (zie paragraaf 5)[57]. Dit houdt in dat beheerders keringen waarvan uit de toetsing blijkt dat deze niet voldoen aan de veiligheidsnorm of het toetsinstrumentarium jaarlijks aanmelden voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Dit betekent dat de beheerder daarmee niet hoeft te wachten tot het einde van de toetsperiode.

Het vergroten van de doelmatigheid van het toetsproces door eens in de twaalf jaar te toetsen mag niet leiden tot vermindering van de veiligheid. Het kabinet is van mening dat de veiligheid voldoende gewaarborgd is door de bestaande actieve zorgplicht van de beheerders, die volgt uit artikel 3.1 en 3.2 van de

---

bestuur aan de waterbeheerder een informatieverplichting met betrekking tot deze keringen worden opgelegd.

[57] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 23.

Waterwet. Deze verplichting brengt met zich mee dat de keringbeheerder permanent inzicht dient te hebben in de veiligheid van de keringen, dient te zorgen dat deze aan de norm voldoen en dit veiligheidsniveau ook in stand houdt door tijdig beheer en onderhoud uit te voeren. De beheerder is zelf verantwoordelijk voor de bekostiging van het beheer en onderhoud.

4.2.3 Verslaglegging

De frequentie van rapporteren over de resultaten van de toetsing is gelijk aan de frequentie waarmee het toetsinstrumentarium wordt herzien. Als het toetsinstrumentarium in plaats van eenmaal per zes jaar eenmaal per twaalf jaar wordt vastgesteld, ligt het derhalve voor de hand dat de beheerder eveneens eenmaal in de twaalf jaar verslag uitbrengt over de resultaten van de toetsing. Behalve over de toestand van de primaire keringen, wordt door de beheerders ook periodiek verslag uitgebracht over de toestand van het buitenwater, zijnde grote rivieren, en de mate waarin deze voldoen aan de legger[58]. Het wetsvoorstel regelt dat ook deze rapportage eenmaal per twaalf jaar plaatsvindt.

Om de bestuurlijke drukte bij het toetsproces te verminderen, regelt het wetsvoorstel tevens dat de beheerders van de primaire keringen en de grote rivieren voortaan direct aan de minister van Infrastructuur en Milieu rapporteren en dat hij per dijkring verslag uitbrengt aan Eerste en Tweede Kamer. De rol van gedeputeerde staten in het verslagleggingsproces komt daarmee te vervallen.

Omdat het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma jaarlijks zal worden geactualiseerd, kunnen beheerders keringen die niet aan de norm voldoen, ieder jaar aanmelden voor het programma, dus niet meer uitsluitend na het uitbrengen van het periodieke verslag. Het verslag aan de Kamers van de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen zal om die reden een ander karakter krijgen dan het huidige. Het zal melding maken van zowel de resultaten van de periodieke toetsing als een overzicht geven van de stand van zaken rond de hoogwaterbeschermingsmaatregelen. De voorwaarden die in verband daarmee worden gesteld aan de rapportage door de beheerder zullen onderdeel uitmaken van de toetsvoorschriften. In de periode tussen de twaalfjaarlijkse verslagen wordt in het kader van het deltaprogramma jaarlijks gerapporteerd over de voortgang en de programmering van de hoogwaterbeschermingsmaatregelen.

4.3 Toezicht op de primaire keringen

[58] In de legger is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen.

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat omwille van een effectief en doelmatig openbaar bestuur slechts één bestuurslaag uit de algemene democratie verantwoordelijk zal zijn voor het vaststellen van de doelen voor het waterbeheer en de daarbij behorende kaders, normen en beleid: de kadersteller[59]. Door middel van toezicht controleert de kadersteller of de uitvoerende overheid de wettelijke voorschriften naleeft en door middel van beleidsmonitoring of zij de doelen daadwerkelijk haalt. Uitgangspunt is steeds dat er sprake is van slechts één kadersteller of toezichthouder en één uitvoerende overheid.

Bij het hoofdwatersysteem, inclusief de primaire keringen, is de kadersteller het Rijk. Om die reden wordt voorgesteld om het toezicht op de primaire keringen, dat thans bij gedeputeerde staten rust[60], over te dragen van de provincies naar het Rijk. Deze wijziging is in lijn met de voorgestelde wijziging in het rapportageproces van de toetsing waarbij de beheerder direct verslag uitbrengt aan het Rijk. Het voorstel beoogt te voorkomen dat er overlappingen of doublures ontstaan in het toezicht op de primaire keringen door een onduidelijke taakverdeling tussen het Rijk en de provincies. De provincies blijven wel kadersteller en toezichthouder voor de regionale keringen. Daarnaast blijven de provincies verantwoordelijk voor het generieke toezicht op de waterschappen[61].

Het beleggen van het toezicht op de primaire waterkeringen bij het Rijk betekent in de praktijk dat de Inspectie voor de Leefbaarheid en Transport gaat toezien op de correcte naleving van de wettelijke voorschriften bij de toetsing van de primaire waterkeringen door de beheerders. Daarnaast zal de Inspectie voor de Leefbaarheid en Transport toezien of zij op de juiste wijze invulling geven aan hun actieve zorgplicht voor de primaire keringen. In het Waterbesluit zal worden geregeld in welke situaties de toezichthouder aan de beheerder gedurende de periode tussen de wettelijk voorgeschreven rapportages, tussentijds informatie kan vragen over de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen. Artikel 3.10 Waterwet biedt hiervoor de grondslag[62].

4.4 Toetsing in de periode tot 2023

4.4.1 Vierde ronde toetsing

[59] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 13 en 14.
[60] Artikel 3.9 Waterwet.
[61] Dit is krachtens artikel 133, vierde lid, van de Grondwet geregeld in de Waterschapswet.
[62] Omdat de primaire keringen een bovenregionaal belang vertegenwoordigen, kan op grond van artikel 3.10, tweede lid, van de Waterwet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan de waterbeheerder een informatieverplichting met betrekking tot deze keringen worden opgelegd.

In 2011 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu verslag uitgebracht aan de Tweede Kamer over de resultaten van de derde ronde toetsing van de primaire keringen[63]. De overgang naar een twaalfjaarlijkse toetsing direct aansluitend op de derde ronde toetsing zou betekenen dat in 2023 het volgende verslag wordt uitgebracht.

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de vierde ronde toetsing wordt uitgesteld totdat er duidelijkheid bestaat over de actualisering van de normering[64]. De beslissing over het actualiseren van de waterveiligheidsnormen wordt binnen het deltaprogramma voorbereid. Deze beslissing kan gevolgen hebben voor het toetsinstrumentarium. Het ligt daarom in de rede om met het vaststellen van het toetsinstrumentarium voor de vierde ronde te wachten totdat de beslissing over actualisering van de normen is genomen. Het verwerken van de beslissing over de normering in nieuwe Hydraulische Randvoorwaarden en toetsvoorschriften vraagt enige tijd. Om die reden is de verwachting dat in 2017 een nieuw toetsinstrumentarium kan worden vastgesteld. Omdat door wijziging van de Hydraulische Randvoorwaarden in feite een nieuwe toetsronde start, worden de geldende Hydraulische Randvoorwaarden, die dateren uit september 2007, in beginsel tot 2017 ongewijzigd gelaten. Hiermee wordt aangesloten bij de verlenging van de geldigheidsduur van de Hydraulische Randvoorwaarden tot maximaal twaalf jaar, waarin dit wetsvoorstel voorziet[65].

Het vaststellen van het toetsinstrumentarium in 2017 en het uitbrengen van het verslag in 2023, betekent dat de beheerder nog eenmaal een periode van zes jaar heeft om de keringen te beoordelen en te rapporteren aan de minister. Dit wordt echter haalbaar geacht omdat in het Bestuursakkoord Water is overeengekomen dat het gegevensbeheer voor de primaire keringen wordt verbeterd[66]. Dit proces zal nu al gestart worden ter voorbereiding op de komende toetsing. Bovendien zal het toetsinstrumentarium in vergelijking met voorgaande toetsronden eerder beschikbaar zijn en zal de rapportage direct aan de minister plaatsvinden. Dit levert voor de beheerder tijdwinst op in het gehele proces. De vijfde ronde toetsing zal dan de eerste toetsronde zijn die volledig wordt uitgevoerd volgens de nieuwe procedure.

4.4.2 Verlengde derde toetsing

De periode tussen het einde van de derde toetsronde en het starten van de vierde toetsronde wordt deels gebruikt voor een zogenaamde verlengde derde toetsronde. Het doel van deze verlenging is om tot een toetsoordeel te komen

[63] Kamerstukken II, 2011/12, 31 710, nr. 22.
[64] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 24.
[65] Zie hiervoor onderdeel 4.2.1.
[66] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 24.

over die keringen uit de reguliere derde ronde waarvoor nog nader onderzoek nodig is. Zo wordt tot een zo compleet mogelijk landelijk toetsbeeld gekomen. Voor de invulling van taken en rollen tijdens deze ronde zijn tussen de beheerders, provincies en het Rijk afspraken gemaakt[67]. Hierbij is al rekening gehouden met de in dit wetvoorstel voorziene overgang van het toezicht op de toetsing op de waterkeringen van de provincies op de minister van Infrastructuur en Milieu. In het kader van de wettelijke taak van de provincies zal de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport de provincies informeren over de resultaten van de verlengde derde ronde toetsing.

5. Programmering en prioritering van nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen

5.1 Inleiding

Aan de hand van de uitkomsten van de Landelijke Toetsrapportages vindt de programmering van de hoogwaterbeschermingsmaatregelen plaats. De waterkeringbeheerders maken met behulp van het toetsoordeel een nadere uitwerking van alle afgekeurde keringen en kunstwerken. Voor het thans lopende Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma zijn de uitkomsten van de Tweede Landelijke Rapportage Toetsing uitgangspunt geweest. Op basis van deze uitkomsten zijn globale ramingen van de kosten en een planning per maatregel gemaakt op basis waarvan in de Rijksbegroting de benodigde middelen zijn gereserveerd en een taakstellend budget en einddatum voor het programma is vastgesteld. Daarbij is volledig uitgegaan van de prioritering en programmering van de beheerders.

Naar aanleiding van de financiële tegenvaller binnen het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma is door de Taskforce-Ten Heuvelhof geconcludeerd dat een beheersbaar programma een zorgvuldiger voorbereiding vergt en dat het wenselijk is om het budget pas vast te stellen op het moment dat het ontwerp van de maatregel voldoende is uitgewerkt op basis van een verkenning en er een raming ligt met een relatief kleine onzekerheidsmarge.

In het Bestuurakkoord Water zijn afspraken gemaakt om te komen tot een gezamenlijke structurele bekostiging van het Hoogwaterbeschermingsprogramma door middel van een jaarlijkse bijdrage van zowel het Rijk als de waterschappen. Het werken met een vast jaarlijks budget maakt het prioriteren van maatregelen en programmeren van projecten noodzakelijk. De uitvoering van de projecten (en dus de uitgaven) moet immers in de pas lopen met de jaarlijks beschikbare middelen. Meer uitgeven dan in de begroting is opgenomen, is in principe niet

[67] Deze zijn vastgelegd in het Draaiboek toetsen verlengde derde ronde.

mogelijk. Dit brengt met zich mee dat het noodzakelijk is om het huidige systeem van programmeren aan te passen.

Vanwege de aard van de maatregelen, de omvang van de opgave en de beperkte beschikbaarheid van financiële middelen en personele capaciteit zal het Hoogwaterbeschermingsprogramma een lange doorlooptijd hebben. Door de lange looptijd kunnen gedurende het programma nieuwe technische en beleidsmatige inzichten tot ontwikkeling komen en zullen nieuwe toetsresultaten beschikbaar komen. Dit maakt het voor de doelmatigheid van het Hoogwaterbeschermingsprogramma wenselijk om het programma voldoende flexibel in te richten, zodat het mogelijk is om de volgorde van de uit te voeren maatregelen en de aard van de maatregelen tussentijds aan te passen aan gewijzigde inzichten.

In het Bestuursakkoord Water is, mede naar aanleiding van de analyse en adviezen van de Taskforce-Ten Heuvelhof, afgesproken dat er meer tijd zal worden genomen voor de programmering van de hoogwaterbeschermingsmaatregelen[68]. Tevens is afgesproken dat bij de programmering een verkenningsfase wordt ingebouwd, naar analogie van het MIRT en Sneller en Beter[69]. De programmering van de hoogwaterbeschermingsmaatregelen zal onderdeel zijn van het deltaprogramma. In dit kader is van belang dat het deltaprogramma is vormgegeven als een programma dat jaarlijks wordt geactualiseerd. Dit is ook van toepassing op de programmering van de hoogwaterbeschermingsmaatregelen. Hierdoor is het mogelijk de besluitvorming te faseren en programma ieder jaar bij te stellen, waardoor de verkenning en uitwerking van versterkingsmaatregelen gelijkmatiger in de tijd kunnen worden uitgevoerd en er voldoende tijd beschikbaar is voor een zorgvuldige voorbereiding.

5.2 Het Hoogwaterbeschermingsprogramma als onderdeel van het deltaprogramma

Het deltaprogramma is het nationale programma voor waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen

[68] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 19 en 22.
[69] Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) is een investeringsprogramma van het Rijk. Het MIRT brengt meer samenhang in investeringen in ruimte, economie, bereikbaarheid en leefbaarheid. De spelregels die het MIRT stelt, beschrijven de processtappen voor projecten en programma's die in aanmerking willen komen voor een rijksbijdrage (Spelregels van het MIRT, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 000-A, nr. 20). Met het project Sneller en Beter werkt de Rijksoverheid samen met andere partijen aan een structureel betere voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van projecten, om trage besluitvorming tegen te gaan (Wijziging van de Tracéwet met het oog op de versnelling en verbetering van besluitvorming over infrastructurele projecten; Stb. 2011, 595; Kamerstukken II, 32 377).

werken hierin samen om Nederland ook voor de volgende generaties te beschermen tegen hoogwater en te zorgen voor het op orde houden van de zoetwatervoorziening. Het programma bestaat uit maatregelen en voorzieningen met een bijbehorende bekostiging en planning in het kader waarvan een set samenhangende structurerende deltabeslissingen wordt voorbereid.

Binnen het deltaprogramma nemen de nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen van de waterschappen formeel-juridisch een aparte positie in, omdat er een wettelijk recht op subsidie ontstaat indien een kering niet meer aan de wettelijke voorschriften voldoet als gevolg van wijzigingen van de veiligheidsnormen, Hydraulische Randvoorwaarden of toetsvoorschriften. Uit het wettelijk recht op subsidie vloeien financiële verplichtingen voort voor het Rijk en voor de waterschappen door de solidariteitsbijdragen en het projectgebonden aandeel. Daarnaast is sprake van een aparte positie door de cofinanciering door Rijk en waterschappen. De bekostigingssystematiek, die is toegelicht in hoofdstuk 3, brengt met zich mee dat een aanzienlijk deel van de financiële middelen binnen het deltafonds geoormerkt is voor het versterken van keringen in beheer van de waterschappen.

Vanwege het wettelijk recht op subsidie is het van belang dat de subsidieverstrekkingen afgestemd kunnen worden op de jaarlijks beschikbare middelen. Daarom is het wenselijk dat jaarlijks kan worden vastgesteld welke maatregelen in het betreffende jaar in aanmerking komen voor een subsidie vanuit het programma voor hoogwaterbeschermingsmaatregelen. Het Rijk en de waterschappen stellen daartoe jaarlijks samen een prioritering van de versterkingsmaatregelen op en een programmering voor de projecten die door beheerders zijn aangemeld als nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen en recht geven op subsidie.

De verwachting is dat het grootste deel van de in de derde toetsing afgekeurde keringen en kunstwerken door middel van ‘reguliere’ versterkingen weer aan de wettelijke veiligheidsnorm kan voldoen, waarbij dus geen inhoudelijke samenhang bestaat met voorzieningen in de gebiedsgerichte deelprogramma’s van het deltaprogramma. Voor een deel van de resultaten van de derde toetsing is echter wel sprake van inhoudelijke samenhang met de andere onderdelen van het deltaprogramma. Deze samenhang met de toetsingsresultaten kan er bijvoorbeeld in bestaan dat er mogelijkheden zijn de afgekeurde kering op een andere manier dan met reguliere dijkversterking aan te pakken. Ook kunnen uit het deltaprogramma aanvullende opgaven voortvloeien voor een te versterken kering, bijvoorbeeld door actualisering van de waterveiligheidsnormen of vanwege ruimtelijke ambities.

Binnen de gebiedsgerichte deelprogramma’s van het deltaprogramma wordt tezamen met de waterschappen en de provincies in kaart gebracht waar

inhoudelijke samenhang aan de orde is. De provincies geven aan bij welke verbetermaatregelen nauwe betrokkenheid van hen gewenst is vanwege de ruimtelijke relevantie en hun rol als gebiedsregisseur. Zij doen dit in overleg met de gemeenten en de waterschappen. Vervolgens wordt bij de programmering van de hoogwaterbeschermingsmaatregelen hiermee rekening gehouden. Reguliere versterkingen kunnen dan worden geprogrammeerd, terwijl voor maatregelen die reguliere versterkingen overstijgen er ook duidelijkheid nodig is over de aanvullende opgaven en bijkomende ambities en de daarvoor noodzakelijke budgetten. De deltacommissaris stuurt hierbij, conform zijn wettelijke taak, op de voortgang, zodat vertraging wordt voorkomen.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de bijdrage van de waterschappen aan het budget voor de hoogwaterbeschermingsmaatregelen, alsook het rijksdeel van het budget, alleen bestemd is om de keringen in het beheer van waterschappen aan de vigerende norm te laten voldoen. Aanvullende opgaven zullen dus uit de overige middelen van het deltafonds moeten worden bekostigd dan wel door derden.

Bij het opstellen van het voorstel voor gebiedsgerichte verkenningen of MIRT-onderzoeken zal rekening worden gehouden met het vereiste dat verkenningen alleen kunnen starten wanneer er zicht is op financiële dekking. Hiermee wordt ook voorkomen dat maatregelen die nodig zijn om keringen aan de wettelijke veiligheidsnorm te laten voldoen te lang worden uitgesteld. Dit gelet op het feit dat de zorgplicht van de beheerder onverminderd blijft bestaan. Het voorstel voor gebiedsgerichte verkenningen of MIRT-onderzoeken wordt inclusief een voorstel voor de trekker in het bestuurlijk overleg van het deltaprogramma besproken. Wanneer er eventueel verschillen van inzicht (blijven) bestaan tussen partijen zal de minister van Infrastructuur en Milieu een beslissing nemen.

5.3 Wijze van prioriteren en programmeren

Gegeven het feit dat de jaarlijks beschikbare middelen begrensd zijn, zal een uitvoeringsvolgorde voor de versterkingsmaatregelen moeten worden vastgesteld. Het uitgangspunt bij het programmeren van nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen zal het streven zijn om het veiligheidsrendement van het programma te optimaliseren en daarmee de doelmatigheid te vergroten.

Uit de huidige toetsing volgt niet in welke mate de kering niet voldoet en welke gevolgen het heeft als op een bepaalde locatie een doorbraak plaatsvindt. Hierdoor is er op basis van de toetsresultaten nog geen beeld van het veiligheidsrendement en de prioriteit van mogelijke maatregelen. Om het veiligheidsrendement te bepalen wordt gebruik gemaakt van de methode die is

ontwikkeld binnen het project Veiligheid Nederland in Kaart (VNK), dat op initiatief van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg in 2001 is gestart. Binnen dit project is een methode ontwikkeld om per dijkring het risico van een overstroming in beeld te brengen[70]. Het risico van een overstroming is de kans dat in een dijkring een overstroming plaatsvindt gerelateerd aan de gevolgen van deze overstroming. Deze systematiek maakt het mogelijk om per te treffen maatregel op het Hoogwaterbeschermingsprogramma het veiligheidsrendement te bepalen: wat kost de maatregel en hoeveel draagt deze bij aan het terugdringen van het risico. De maatregelen met het hoogste veiligheidsrendement krijgen daarbij in beginsel de hoogste prioriteit.

Het veiligheidsrendement van een project is niet het enige criterium dat van belang is om te komen tot een gedragen en uitvoerbaar programma. Er kunnen verschillende redenen zijn om de volgorde van prioritering aan te passen, bijvoorbeeld de mogelijkheid van combineren van een maatregel met regionale gebiedsontwikkeling, koppeling aan noodzakelijk onderhoud, beschikbaarheid van financiële- of personele middelen bij de beheerder of onzekerheid over de invloed van nieuwe kennis of beslissingen uit het deltaprogramma op de te treffen maatregel. Het Rijk en de beheerders zullen daarom gezamenlijk een afwegingskader opstellen op basis waarvan een voorstel voor de programmering van nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen wordt opgesteld.

5.4 Voortrollend programmeren van nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen

Om met de beschikbare middelen een zo groot mogelijk veiligheidswinst te bereiken wordt het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma opgezet als een 'voortrollend' programma, dat wil zeggen een programma dat jaarlijks wordt geactualiseerd. Dit maakt het mogelijk om op basis van nieuwe resultaten uit de toetsing de volgorde van maatregelen te heroverwegen op basis van hun prioriteit en daarmee de doelmatigheid van het programma te vergroten.

De opzet van het Hoogwaterbeschermingsprogramma als voortrollend programma houdt ook in dat er geen sprake is van een afgebakend einde van het programma en er geen taakstellend budget wordt vastgesteld. In plaats daarvan wordt de prognose van de benodigde middelen voor het programma, de uitvoeringsvolgorde en de planning herzien op basis van de toetsresultaten en de voortgang van lopende versterkingsmaatregelen.

Het vertrekpunt voor het opstellen van het programma vormen de toetsresultaten. Gedurende een toetsperiode van twaalf jaar worden alle keringen

[70] Kamerstukken II, 2005/06, 27 625, nr. 57.

ten minste eenmaal getoetst. In het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma kunnen keringen op elk moment worden aangemeld voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma wanneer deze niet meer voldoen door wijziging van de veiligheidsnorm, de Hydraulische Randvoorwaarden of de toetsvoorschriften.

Op basis van de aanmeldingenlijst maakt het Rijk jaarlijks een geactualiseerde prioritering van de versterkingsmaatregelen en een programmering voor de projecten die door beheerders zijn aangemeld voor het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma en recht geven op subsidie. Bij de voorbereiding van het programma worden de waterschappen gehoord. Omdat de beheerders verantwoordelijk zijn voor een doelmatige uitvoering van de maatregelen en een adequate beheersing van risico's voor de planning en de kosten, is het van belang dat zij een oordeel kunnen geven over de uitvoerbaarheid van de programmering. De waterschappen worden op basis van het voorliggende wetsvoorstel daarnaast medeverantwoordelijk voor de bekostiging van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Het is voor een adequaat financieel beheer van belang dat zij een oordeel kunnen geven over de financiële inpasbaarheid van de programmering en hun investeringen op elkaar kunnen afstemmen in verband met mogelijke gevolgen voor hun EMU-saldo. Om die reden is in het wetsvoorstel opgenomen dat de waterschappen worden gehoord over de voorgestelde programmering.

De deltacommissaris neemt de programmering van de maatregelen op als onderdeel van het voorstel voor het deltaprogramma. Vervolgens legt de deltacommissaris zijn jaarlijkse voorstel voor het deltaprogramma, inclusief de hoogwaterbeschermingsmaatregelen, en voorzien van zijn advies voor aan de minister van Infrastructuur en Milieu. De minister van Infrastructuur en Milieu stelt het subsidieprogramma dat de maatregelen vermeldt die in het desbetreffende jaar in aanmerking komen voor subsidie, jaarlijks vast.

De Kamers zullen via het deltaprogramma jaarlijks worden geïnformeerd over de aanmeldingen en de maatregelen die in aanmerking komen voor subsidie. Daarnaast zullen de Kamers volgens de eisen die daaraan gesteld worden in de Waterwet voor de eerstvolgende zes jaren zo gedetailleerd als redelijkerwijs mogelijk inzicht worden geboden in de maatregelen en voorzieningen in die periode zullen worden uitgevoerd en welke middelen beschikbaar worden gesteld. Tevens wordt (indicatief) aangegeven welke maatregelen of soorten van maatregelen in de daaropvolgende twaalf jaren worden voorzien en welke middelen daarvoor vermoedelijk beschikbaar zijn bij ongewijzigd beleid (artikel 4.9, vijfde lid, van de Waterwet).

In artikel 2.12, zesde lid, van de Waterwet is op basis van een amendement van Tweede-Kamerlid Koppejan[71] bepaald dat de minister binnen één jaar na verzending van de landelijke toetsrapportage een programma aan de Kamers moet zenden, met daarin een overzicht van te nemen maatregelen voor alle afgekeurde keringen. Voorgesteld wordt dit artikel te laten vervallen, omdat de Eerste en Tweede Kamer in de nieuwe opzet al jaarlijks worden geïnformeerd over de voortgang van de maatregelen op het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Een zesjaarlijkse of twaalfjaarlijkse rapportage heeft dan weinig toegevoegde waarde.

In lijn met het advies van de Taskforce-Ten Heuvelhof wordt voorgesteld dat voldoende tijd wordt genomen om te komen tot een onderbouwd programma voor de keringen die zijn afgekeurd tijdens de derde toetsing. In 2014 zal het eerste programma met nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen worden aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer op basis waarvan de verkenningsfase kan starten voor de eerste projecten.

5.5 Projectprocedure

Om de beheersbaarheid van het programma te vergroten is het wenselijk om op projectniveau te komen tot een zorgvuldige en transparante voorbereiding en besluitvorming. Daarom zal iedere maatregel op het Hoogwaterbeschermingsprogramma in principe drie fasen doorlopen: de verkennings-, planstudie- en realisatiefase[72]. Per fase dient de beheerder een plan van aanpak op te stellen op basis waarvan per fase een subsidiebeschikking zal worden afgegeven.

De verkenningsfase begint na de startbeslissing waarbij onder meer wordt vastgelegd wie de initiatiefnemer is van de verkenning en wat de scope is. De startbeslissing wordt genomen door de minister van Infrastructuur en Milieu bij de jaarlijkse vaststelling van het subsidieprogramma. Vooraf aan de verkenningsfase geven de provincies vanuit de rol als gebiedsregisseur aan bij welke versterkingsmaatregelen nauwe betrokkenheid vanuit de provincies aan de orde is vanwege de ruimtelijke relevantie. De provincies doen dit in overleg met de gemeenten en de waterschappen.

In de verkenningsfase worden de mogelijke alternatieven bekeken die ertoe leiden dat een kering weer voldoet aan de norm en de kansrijke oplossingsrichtingen geselecteerd. Deze worden in overleg met belanghebbenden, zoals gemeenten en provincies, verder uitgewerkt om aan het einde van de

[71] Kamerstukken II, 2007/08, 30 818, nr. 15.
[72] Naar analogie van de werkwijze van het meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

verkenning te komen tot één voorkeursoplossing. Voor deze voorkeursoplossing wordt een planning en een raming opgesteld op basis waarvan de voorkeursbeslissing wordt genomen. Indien niet alle kosten van de gekozen oplossing subsidiabel zijn, dient de beheerder inzichtelijk te maken wat het subsidiabele deel van de kosten is en op welke wijze het niet-subsidiabele deel gedekt wordt[73].

Na afronding van de verkenning en de beslissing om de opgave uit te werken volgt de planstudiefase waarin de voorkeursbeslissing wordt uitgewerkt en de formele bestuursrechtelijke besluitvormingsprocedures worden doorlopen. Conform de Waterwet dient het waterschapsbestuur een projectplan op te stellen. Het projectplan behoeft volgens artikel 5.7 van de Waterwet de goedkeuring van de provincie waarin de kering is gelegen. Het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de goedkeuringsbevoegdheid bij gedeputeerde staten blijft en dat zij zich bij de uitoefening daarvan zullen concentreren op de ruimtelijke aspecten van het projectplan en de landschappelijke, natuur- en culturele waarden (LNC-waarden)[74]. Daarnaast is relevant dat in het kader van de nieuwe Omgevingswet de projectprocedure uit de Waterwet naar verwachting zal worden vervangen door het instrument projectbesluit. De beoordeling van het projectplan op de waterveiligheidsaspecten zal worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Rijk. Het projectplan vormt, voorzien van verder uitgewerkte planning en raming, de basis voor de subsidieverlening.

In de realisatiefase vindt de aanbesteding en uitvoering van de werkzaamheden plaats conform het vastgestelde projectplan. Na afronding van de realisatiefase wordt de definitieve hoogte van het subsidiebedrag vastgesteld.

6. Subsidiering

6.1 Inleiding

Het huidige Hoogwaterbeschermingsprogramma is een subsidieprogramma waarbij 100 procent van de werkelijk gemaakte kosten van een versterkingsmaatregel als bedoeld in artikel 7.23 van de Waterwet vergoed worden. Dit is uitgewerkt in Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren. Hoofddoel van het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma is met sobere en doelmatige versterkingsprojecten te voldoen aan de wettelijke normen.

[73] Zie paragraaf 6.3.1 voor een toelichting op de subsidiabele kosten.
[74] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 23.

De Taskforce-Ten Heuvelhof heeft geconcludeerd dat de huidige opzet van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en de bijbehorende subsidieregeling onvoldoende prikkels biedt voor een doelmatig en beheersbaar programma. De Taskforce-Ten Heuvelhof wijst daarbij op het belang van een adequaat risicomanagement om tegenvallers ten opzichte van de afgesproken planning en het budget te voorkomen en beperken. Ook wijst zij erop dat een robuuste versterking die uitgaat van een levensduur van 50 jaar voor dijken en dammen en 100 jaar voor kunstwerken niet voor elke kering de economisch optimale levensduur van een maatregel is.

Het kabinet stelt daarom voor de financiële beheersbaarheid en een doelmatige uitvoering van het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma te vergroten door de hoogte van het recht op subsidie te baseren op de geraamde kosten voor een sober en doelmatig ontwerp van een versterkingsmaatregel. Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht zal tevens de subsidie worden beperkt tot 90 procent van de kosten. De beheerder zal derhalve 10 procent van de kosten voor eigen rekening moeten nemen (het zogenoemde projectgebonden aandeel). Ook hiervan gaat een doelmatigheidsprikkel uit.

6.2 Subsidieregeling

De voorwaarden voor subsidiëring zullen in een ministeriële regeling nader worden uitgewerkt. De Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat, die zal worden vervangen door de Kaderwet subsidies I en M[75] vormt daarbij een van de grondslagen. De andere grondslag is het tweede lid, van artikel 7.23, zoals als dit volgens het onderhavige wetvoorstel zal komen te luiden[76].

De kosten, die toegerekend kunnen worden aan een versterkingsmaatregel om een kering te laten voldoen aan de wettelijke normen, worden voor 90 procent gesubsidieerd. Deze subsidies zullen worden bekostigd uit het budget van het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

In de subsidieregeling zullen nadere eisen gesteld worden aan het ontwerp en de kostenraming om de doelmatigheid en beheersbaarheid van het programma te waarborgen. Tevens zal daarin worden geregeld welke kosten als subsidiabel en welke kosten als niet-subsidiabel worden aangemerkt. De eisen die aan het ontwerp worden gesteld zullen erop gericht zijn te bewerkstelligen dat het voldoet aan de subsidiecriteria ‘sober en doelmatig’. Voor de kostenraming zal worden aangesloten bij de SSK-systematiek zoals die voor de GWW sector is

[75] Kamerstukken II, 2011/12, 32 537, nr. 6. Het wetsvoorstel Kaderwet subsidies I en M voorziet tevens in wijziging van artikel 7.23, derde lid, van de Waterwet, dat nu nog naar de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat verwijst.
[76] Zie artikel I, onderdeel D.

ontwikkeld[77]. Evenals bij de voorbereiding van het subsidieprogramma zullen de waterschappen bij de voorbereiding van de subsidieregeling worden gehoord[78].

6.3 Uitvoeringskosten

6.3.1 Sober en doelmatig ontwerp

De kosten van een versterkingsmaatregel worden in belangrijke mate bepaald door de ontwerpeisen en de ontwerpkeuzes die bij het uitwerken van de te realiseren maatregel worden gemaakt. De beheerder is op basis van de huidige wettelijke bepalingen in beginsel vrij om zelf de ontwerpeisen vast te stellen en ontwerpkeuzes te maken. Voor een beheersbaar en doelmatig programma is het van belang dat het ontwerp van de versterkingsmaatregel sober en doelmatig is. Daarom wordt voorgesteld wettelijk te bepalen dat alleen de kosten van een sober en doelmatig ontwerp voor subsidie in aanmerking komt. Wanneer de beheerder aanvullende eisen stelt aan het ontwerp van de versterkingsmaatregelen, zal hij zelf zorg moeten dragen voor de bekostiging van eventuele meerkosten. De beheerder zal door middel van een transparant en traceerbaar ontwerpproces dienen aan te tonen dat aan de eis van een sober en doelmatig ontwerp wordt voldaan, wil hij in aanmerking komen voor subsidie. Daartoe zal hij vooraf de eisen en beoordelingscriteria moeten definiëren en alternatieve oplossingen in kaart moeten brengen en tegen elkaar moet af wegen.

Sober wil zeggen dat alleen de kosten van maatregelen waardoor de kering weer aan de veiligheidsnorm gaat voldoen en de inpassing daarvan in de omgeving, voor subsidie in aanmerking komen. Wettelijke inpassingskosten maken onderdeel uit van de te subsidiëren kosten.
Het gaat daarbij om locatiespecifieke maatregelen of voorzieningen die nodig zijn om de nadelige gevolgen van een plan of besluit bijvoorbeeld als bedoeld in de Wet Milieubeheer te voorkomen, beperken of te compenseren. Ook kan gedacht worden aan de Wet ruimtelijke ordening die regelt dat er sprake dient te zijn van een ‘goede ruimtelijke ordening’. Dit kan met zich meebrengen dat de kosten van aanvullende voorzieningen in aanmerking komen voor subsidie, bijvoorbeeld om versterkingsmaatregelen in te passen binnen de bestaande bebouwde omgeving en de sloop van gebouwen te voorkomen[79]. Dit wetsvoorstel brengt in artikel

[77] In de SSK-systematiek is de opbouw van de raming en de wijze van omgaan met onzekerheden gestructureerd en geüniformeerd. De SSK-systematiek is een uitwerking van ramingen die (in aangepaste vorm) ook bruikbaar is in andere sectoren (CROW-publicatie 137, ‘Wat kost dat? Standaardsystematiek voor kostenramingen in de GWW’, 2e verbeterde druk, CROW, 2002).
[78] Dit wordt geregeld in artikel I, onderdeel D, subonderdeel 4, van het wetsvoorstel.
[79] Artikel 10, eerste lid, Wet ruimtelijke ordening en artikel 19, eerste lid, Wet ruimtelijke ordening.

7.23, tweede lid, van de Waterwet een grondslag aan om bij ministeriele regeling nadere regels te stellen met betrekking tot zowel de subsidiabele kosten als de kostenraming.

Het kan maatschappelijk wenselijk zijn om bij het uitvoeren van een maatregel niet alleen te voldoen aan de veiligheidsdoelstelling, maar ook nevendoelstellingen te verwezenlijken. Hierbij kan gedacht worden aan het tegelijkertijd met het project uitvoeren van groot onderhoud aan infrastructuur op of naast de waterkering, bovenwettelijke maatregelen om de ruimtelijke kwaliteit te vergroten, gebiedsontwikkelingen of maatregelen die voortkomen uit het deltaprogramma. De additionele kosten van deze nevendoelstellingen komen niet in aanmerking voor subsidie vanuit het Hoogwaterbeschermingsprogramma. De beheerder dient in een dergelijk geval inzichtelijk te maken wat de omvang is van de niet-subsidiabele meerkosten. Voor dat resterende deel zal de beheerder aanvullende financiële dekking moeten vinden in eigen middelen, bijdragen van derden of andere subsidieregelingen[80]. Wanneer een beheerder voor bepaalde kosten op grond van een andere regeling al een subsidie of vergoeding kan aanvragen worden deze niet (nogmaals) vergoed uit het budget van het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Doelmatig wil zeggen dat de totale kosten van een kering gedurende gehele (resterende) levensduur worden geminimaliseerd. Een goedkope oplossing om een kering aan de veiligheidsnorm te laten voldoen zal niet in alle gevallen de meest doelmatige oplossing zijn, indien dit leidt tot hogere beheer- en onderhoudskosten. Omgekeerd kan het ondoelmatig zijn om lage beheer- en onderhoudskosten na te streven als dit hoge kosten voor de versterkingsmaatregel zelf met zich mee brengt. Verder zal het niet altijd doelmatig zijn om voor een robuuste oplossing te kiezen, zoals een ontwerp voor verbetering van een dijk of dam met een levensduur van 50 jaar of van een kunstwerk met een levensduur van 100 jaar. Het kan beter zijn om te kiezen voor een goedkopere maatregel met een kortere levensduur dan een duurdere maatregel met een lange levensduur. Wanneer er sprake is van grote onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen kan een gefaseerde aanpak van de versterking doelmatiger zijn. Mede om die reden geldt als uitgangspunt dat de vigerende technische leidraden voor het ontwerp, het beheer en het onderhoud van primaire waterkeringen strekken tot aanbeveling[81]. De beheerder dient per maatregel aan te tonen welke van de onderzochte oplossingen het meest

[80] Onder bepaalde voorwaarden is in het belang van integrale besluitvorming mogelijk bij wijze van experiment subsidies te verstrekken ten laste van het deltafonds, mits daartegenover aanvullende ontvangsten staan (artikel III van de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening, Stb. 2011, 604).
[81] Zie artikel 2.6 van de Waterwet.

doelmatig is gegeven de specifieke kenmerken van de kering en derhalve voor subsidie in aanmerking komt.

6.3.2 Innovatieve oplossingen

Innovaties kunnen mogelijk leiden tot aanzienlijke kostenbesparingen op het Hoogwaterbeschermingsprogramma. De watersector is daarnaast aangewezen als een van de Topsectoren[82]. Innovaties leiden echter niet altijd direct tot besparingen in het project zelf. Ook kan in de praktijk blijken dat een innovatie uiteindelijk geen meerwaarde heeft en zelfs leidt tot meerkosten voor een beheerder.

De winst van een succesvolle innovatie die bij meerdere projecten wordt toegepast, kan evenwel de kosten van groot aantal 'mislukkingen' compenseren. Deze asymmetrie belemmert in de praktijk het toepassen van innovaties. Om die reden wordt in het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma de bekostiging van innovatie op programmaniveau geregeld. Vooralsnog wordt rekening gehouden met een beperkt, vast percentage van het programmabudget. Het programmabureau ontwikkelt hiervoor een aanpak samen met de keringbeheerders en marktpartijen. Innovatiekosten kunnen zowel uit het rijksaandeel in het budget van het Hoogwaterbeschermingsprogramma als uit de solidariteitsbijdragen van de waterschappen worden bekostigd[83].

6.3.3 Verdeling van uitvoeringsrisico's

Een evenwichtige risicoverdeling vormt een belangrijke voorwaarde voor een doelmatig en beheerst programma. Algemeen geaccepteerd uitgangspunt is daarbij dat de partij die het risico kan beheersen het risico in beginsel ook draagt.

Dit betekent dat de kosten en risico's als gevolg van wijzingen in wet- en regelgeving en van wijziging van de reikwijdte van de maatregel, voor zover deze wijziging plaatsvindt op initiatief of aanwijzing van de minister van Infrastructuur en Milieu, voor rekening komen van het budget voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Bij aanbestedingen kunnen door onder meer marktomstandigheden aanzienlijke verschillen ontstaan tussen de aanbieding van de 'winnende' aannemer en de

[82] Het Kabinet heeft in 2011 negen topsectoren aangewezen. De watersector is daar een van. Het programma Topsector Water is gericht op het ontwikkelen en implementeren van beleid met betrekking tot kennis en innovatie op het gebied van water, alsmede het leveren van een bijdrage in EU-verband op het gebied van water en klimaatadaptie (Stcrt. 2011, 22838).

[83] Zie de toelichting bij artikel I, onderdeel E, artikel 7.24, eerste lid, van de Waterwet.

raming van de beheerder. Aanbestedingsresultaten kunnen invloed hebben op het exploitatieresultaat van een waterschap en daarmee doorwerken in de hoogte van de lokale lasten. De risico's van aanbestedingsresultaten worden om die reden centraal belegd (zowel positieve als negatieve). Dat wil zeggen dat het subsidiebedrag wordt vastgesteld na de gunning op basis van de bijgestelde projectraming waarin het aanbestedingsresultaat is verwerkt. Vanwege deze verdeling van de aanbestedingsrisico's zal een van de subsidievoorwaarden zijn dat het waterschap de subsidieverlener vooraf inzage geeft in de inkoopplannen, contractstukken en de voorgenomen gunningsbeslissing, opdat de subsidieverlener kan beoordelen of is voldaan aan de gestelde eisen. De beheerder blijft te allen tijde zelf verantwoordelijk voor het aanbestedingsproces en bevoegd tot het nemen van de gunningsbeslissing.

Alle overige uitvoeringsrisico's komen ten laste van de beheerder. Om de risico's te ondervangen neemt de beheerder in de kostenraming behorend bij het projectplan een standaardopslag op voor voorziene en onvoorziene risico's. In de subsidieregeling zullen de eisen worden vastgelegd waaraan de kostenraming dient te voldoen. Deze raming vormt de basis voor de subsidie, die 90 procent van de geraamde kosten bedraagt. Wanneer risico's daadwerkelijk optreden, komen de daaruit voortvloeiende kosten ten laste van de post onvoorzien. Wanneer de post onvoorzien ontoereikend is, komen de resterende kosten van deze risico's – anders dan bij het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma - voor rekening van de beheerder. Dit vormt voor de beheerder een belangrijke prikkel om risico's adequaat te beheersen en draagt eraan bij dat de betaalbaarheid van het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma als geheel beter wordt gewaarborgd.

6.4 Voorbereidingskosten

Kosten die voorafgaand aan de start van de verkenning door een waterschap worden gemaakt, komen voor rekening van het waterschap. Voor verkenningen en planstudies zullen de kosten vergoed worden op basis van een door de beheerder op te stellen plan van aanpak met daarin een raming van de voorbereidingskosten (planvorming, ontwerp, etcetera). Met betrekking tot de subsidiabele kosten en de raming zullen nadere regels worden gesteld in de subsidieregeling. Het programmabureau toetst de plannen van aanpak en de raming. De subsidieverlening met betrekking tot de voorbereidingskosten zal 90 procent van de goedgekeurde geraamde kosten bedragen. Achteraf zal alleen worden getoetst of het op te leveren resultaat aan de eisen voldoet. Er vindt geen verrekening achteraf plaats (nacalculatie). Dit beperkt de administratieve lasten en houdt tevens een prikkel tot doelmatigheid in.

De kosten van de voorbereiding van de realisatiefase maken onderdeel uit van de raming van het project. De omvang van deze kosten is afhankelijk van de omvang van het project. Daarbij geldt dat als gevolg van schaaleffecten de omvang van de kosten voor de projectorganisatie in de totale projectkosten in relatieve zin afneemt naarmate de totale projectkosten toenemen. Uitgaande van dit principe zullen de voorbereidingskosten voor de realisatiefase vergoed worden op basis van een forfaitaire opslag die afhankelijk zal zijn van de omvang van het werk. Deze werkwijze biedt een prikkel aan de beheerder om de kosten van de projectoverhead te beperken en vermindert tegelijkertijd de administratieve lasten van het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma, aangezien voor de vergoeding van de werkelijk gemaakte kosten een administratie moet worden gevoerd en gecontroleerd. De vergoedingssystematiek zal nader worden uitgewerkt in de subsidieregeling.

6.5 Decentrale voorfinanciering

In bepaalde gevallen kan het voor de beheerder doelmatig zijn om maatregelen eerder uit te voeren dan in de programmering van de maatregelen van het Hoogwaterbeschermingsprogramma is voorzien, bijvoorbeeld om kosten van (groot) onderhoud te besparen of om maatregelen te kunnen koppelen aan gebiedsontwikkeling. Het voornemen bestaat om een dergelijke versnelling in beginsel mogelijk te maken op basis van decentrale voorfinanciering. De rentekosten komen daarbij voor rekening van de beheerder. In voorkomende gevallen zal bij de subsidieverlening worden vastgesteld wanneer de kosten van de maatregel worden vergoed. Het moment van betalen wordt gebaseerd op de prioritering en planning van de te nemen maatregelen die geldt op het moment waarop de subsidiebeschikking wordt vastgesteld. In de subsidiebeschikking zal worden vastgelegd dat het Rijk bevoegd is om versneld de bijdrage aan de versterkingsmaatregel uit te betalen op basis van de netto contante waarde van de vordering. Om zoveel mogelijk gelijke behandeling te waarborgen zullen bij de subsidiëring zo veel mogelijk dezelfde regels gelden als bij subsidies die verstrekt worden conform het subsidieprogramma. Omdat de bestemming van de solidariteitsbijdragen niet beperkt is tot subsidies voor maatregelen die worden verstrekt op basis van het subsidieprogramma, kunnen ook de kosten van voorgefinancierde maatregelen daaruit worden gesubsidieerd[84].

7. Betrokkenheid waterschappen bij besluitvorming

[84] Zie de artikelgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel E, artikel 7.24, eerste lid, van de Waterwet.

Waterveiligheid is een nationaal belang. De minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor het waterveiligheidsbeleid. Hierin brengt het wetsvoorstel geen verandering.

Besluiten over onder meer het actualiseren van het wettelijke toetsinstrumentarium en de programmering kunnen evenwel aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitgaven van waterschappen. Bij wijzigingen in het toetsinstrumentarium of de Hydraulische Randvoorwaarden moet immers beoordeeld worden of de keringen ook bij deze wijzigingen voldoen, hetgeen extra personele inzet vraagt. De wijzigingen kunnen vervolgens leiden tot extra kosten voor de maatregelen die al op het Hoogwaterbeschermingsprogramma staan en tot nieuwe maatregelen. De waterschappen worden op basis van het onderhavige wetsvoorstel verantwoordelijk voor de medebekostiging van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en zijn daarmee direct belanghebbenden bij deze besluiten. Ook is het van belang dat de waterschappen hun investeringen op elkaar afstemmen in verband met mogelijke gevolgen voor hun EMU-saldo.

Het ligt daarom in de rede dat de waterschappen betrokken worden bij de besluitvorming over de genoemde aanpassingen en de voorbereiding van de het jaarlijkse subsidieprogramma. In het wetsvoorstel is opgenomen dat de waterschappen bij het vaststellen van de programmering, wijzigingen in het wettelijk toetsinstrumentarium en het vaststellen van de subsidieregeling door de minister van Infrastructuur en Milieu gehoord dienen te worden. In de Waterwet is reeds geregeld dat beheerders worden gehoord bij de voorbereiding van een wijziging van een veiligheidsnorm (artikel 2.2, eerste lid juncto artikel 1.3, tweede lid).

8. Effecten/lasten van het wetsvoorstel

8.1 Bestuurlijke lasten (Rijk en waterschappen)

Het wetsvoorstel strekt ertoe de bekostiging van maatregelen die zijn opgenomen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma voor de versterking van primaire waterkeringen in beheer bij de waterschappen voor de langere termijn te borgen[85]. De bestuurlijke lasten ten aanzien van de bekostiging zullen als gevolg van het wetsvoorstel voor het Rijk slechts beperkt toenemen.

De vormgeving van het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma als een voortrollend programma en het jaarlijks actualiseren van de prioritering en programmering leidt wel tot een beperkte toename van de bestuurlijke lasten.

[85] In hoofdstuk 3 van deze Toelichting wordt de bekostigingssystematiek beschreven.

Deze toename wordt veroorzaakt door de informatie die de beheerders moeten aanleveren ten behoeve van het prioriteren en het opstellen van de programmering. Dit is echter grotendeels dezelfde informatie die de beheerders al aan de minister moeten verstrekken vanwege de subsidiëring van de maatregelen. De toename van de lasten blijft daardoor beperkt tot de jaarlijkse inspanning die de beheerder moet leveren om de verstrekte gegevens actueel te houden.

De bestuurlijke lasten voor de toetsing van de primaire keringen verminderen daarentegen aanzienlijk door de duur van een toetsronde te verlengen van zes naar twaalf jaar. Een toename van de bestuurlijke lasten zou kunnen optreden indien de minister tussentijds extra informatie vraagt van de beheerder bij significante nieuwe inzichten. De omvang van deze toename is vooraf niet aan te geven omdat deze volledig afhankelijk is van de aard van de nieuwe inzichten en het aantal keringen waarop deze inzichten van toepassing zijn. De vereenvoudiging van het rapportageproces, waarbij de beheerder direct rapporteert aan de minister, leidt tot een vermindering van de bestuurlijke lasten bij de provincie. De lasten van het Rijk zullen hierdoor toenemen. Ook de overgang van het algemeen toezicht op de primaire keringen van de provincie

naar de minister zal leiden tot een toename van de lasten voor het Rijk. De lasten van de provincie gaan echter omlaag. De omvang van deze verlaging zal per provincie verschillen, omdat de invulling van het toezicht per provincie verschilt. De financiële consequenties voor de waterschappen zullen gering zijn.

De voorgestelde nieuwe bekostigingssystematiek brengt met zich mee dat de minister van Infrastructuur en Milieu jaarlijks in plaats van vierjaarlijks de hoogte van de financiële bijdrage van de afzonderlijke waterschappen zal moeten vaststellen en zo nodig zal moeten aanpassen. Ook dit betekent een beperkte toename van de bestuurlijke lasten.

In het Bestuursakkoord Water is vastgelegd dat de gemaakte afspraken over de bekostiging van de hoogwaterbeschermingsmaatregelen worden geëvalueerd[86]. Hierbij zullen toekomstige ontwikkelingen worden betrokken.

8.2 Administratieve lasten en uitvoerbaarheid

Administratieve lasten voor burgers en het bedrijfsleven zijn gedefinieerd als de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen van rechten en om het verzamelen, bewerken, registreren,

[86] Zie Bestuursakkoord Water, 2011, p. 9.

bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Met het wetsvoorstel blijven de administratieve lasten voor burgers en bedrijven ongewijzigd omdat de systematiek van de belastingheffing niet verandert. Dit gaat ook op voor de uitvoerbaarheid.

9. Consultatie en advisering

De Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging Nederlandse Riviergemeenten zijn geconsulteerd.

Tevens is aan het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO) gevraagd om een contra-expertise uit te voeren op de gehanteerde berekeningswijze van de effecten van een projectgebonden aandeel van 10% op de waterschapslasten.

De Unie van Waterschappen heeft aangegeven dat in het conceptwetsvoorstel de meeste afspraken uit het Bestuursakkoord Water op een deugdelijke wijze zijn geregeld. Zij hecht sterk aan een evenwaardige positie van de waterschappen in het bekostigen van de hoogwaterbeschermingsmaatregelen. De waterschappen willen om die reden naast de in het wetsvoorstel reeds geregelde zeggenschap van de waterschappen ook graag gehoord worden bij de voorbereiding van de subsidieregeling. Aan deze wens is gehoor gegeven.
Verder heeft de Unie van Waterschappen aangegeven dat bij een voortrollend versterkingsprogramma ook een voortrollend toetsprogramma hoort. Het toetsprogramma krijgt een voortrollende karakter doordat de keringen die niet voldoen aan het toetsinstrumentarium jaarlijks - dus gespreid in de tijd - kunnen worden aangemeld voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma. De Waterwet biedt nu al de mogelijkheid het toetsprogramma als voortrollend programma in te richten. Het is dus zonder wetswijziging mogelijk dat Rijk en beheerders gezamenlijk afspreken het toetsproces aldus in te richten. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in een draaiboek, zoals ook gedaan is tijdens de derde toetsing en verlengde derde toetsing. Het maken van een dergelijk draaiboek is echter geen wettelijke verplichting.
De wettelijke taak van de keringbeheerders om te zorgen dat de keringen aan de wettelijke eisen voldoen en het feit dat de waterschappen 50% van het programma bekostigen, vereisen volgens de Unie van Waterschappen een heldere positionering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma binnen het deltafonds en het deltaprogramma. Deze positionering is echter al uitgebreid geregeld in de Waterwet, zodat hierop geen aanvullingen nodig zijn.
De Unie van Waterschappen wil verder dat geborgd wordt dat eventuele aanvullende opgaven die samen hangen met gebiedsgerichte deelprogramma's

van het deltaprogramma niet bekostigd kunnen worden uit de middelen voor waterschapsprojecten het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Dit is reeds geregeld in het wetsvoorstel door de bijdragen van de waterschappen uitsluitend te bestemmen voor maatregelen die voortvloeien uit wijzigingen in de toetsvoorschriften of de Hydraulische Randvoorwaarden.

Het IPO heeft aangegeven dat een aantal afspraken met de provincies in het Bestuursakkoord Water niet voldoende in het conceptwetsvoorstel zijn terug te vinden. Naar aanleiding hiervan zijn enkele passages van deze toelichting aangepast.
Het IPO heeft verder opgemerkt dat de voorgestelde wijziging van artikel 3.9 Waterwet tot ongewenste doublures en onduidelijkheid in het toezicht op de waterschappen leidt. Het kabinet acht het voor een effectief en doelmatig openbaar bestuur beter dat slechts één bestuurslaag verantwoordelijk is voor de doelen voor het waterbeheer en de daarbij behorende kaders. Bij het hoofdwatersysteem is het Rijk de kadersteller. Om die reden is in artikel 3.9 geregeld dat het toezicht op de primaire keringen wordt overgedragen naar het Rijk.
In haar reactie stelt het IPO verder dat de afspraak uit het Bestuursakkoord Water dat de verandering van de financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma niet mag leiden tot een onevenwichtige verschuiving van de lokale lasten, onvoldoende is terug te vinden in het conceptwetsvoorstel. Zoals in paragraaf 3.4.3 is aangegeven zijn de effecten van een projectgebonden aandeel van 10% op de waterschapslasten voor een aantal belastingprofielen berekend. Op basis van deze berekeningen meent het kabinet dat een projectgebonden aandeel van 10% voor nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen leidt tot een evenwichtige balans tussen solidariteit en doelmatigheid.
Ten slotte heeft het IPO aangegeven dat ten aanzien van de goedkeuringsbevoegdheid in het conceptwetsvoorstel ten onrechte wordt vooruitgelopen op de Omgevingswet. Dit is niet juist; het wetsvoorstel wijzigt de goedkeuringsbevoegdheid van de provincies niet. Wel is in deze toelichting in algemene zin de relatie met de Omgevingswet belicht.

De VNG heeft in haar reactie aangegeven dat met het conceptwetsvoorstel een goede invulling wordt gegeven aan de in het Bestuursakkoord Water opgestelde afspraken. De VNG acht een adviesbevoegdheid van gemeenten bij programmering en raming van verbetermaatregelen wenselijk indien gekozen wordt voor een benadering conform het concept van meerlaagsveiligheid. In wetsvoorstel is geregeld dat het Rijk jaarlijks een geactualiseerde prioritering van de versterkingsmaatregelen maakt en een programmering opstelt voor de projecten die door beheerders zijn aangemeld voor het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma en recht geven op subsidie. De

deltacommissaris neemt vervolgens de programmering van de maatregelen op als onderdeel van het voorstel voor het deltaprogramma. Artikel 3.6b van de Waterwet regelt dat de deltacommissaris een jaarlijks voorstel doet voor het deltaprogramma. Artikel 3.6d van de Waterwet regelt dat de deltacommissaris regelmatig overleg voert met de betrokken bestuursorganen van provincies, waterschappen en gemeenten bij het doen van een voorstel voor het jaarlijks deltaprogramma. De gewenste adviesbevoegdheid van gemeenten is daarmee reeds geregeld in de Waterwet.
In haar reactie geeft de VNG verder aan dat de memorie van toelichting onduidelijk is over hoe zal worden omgegaan met de bekostiging van gebiedsgerichte oplossingen. In deze memorie van toelichting is echter opgemerkt dat de bijdrage van de waterschappen aan het budget voor de hoogwaterbeschermingsmaatregelen, alsook het rijksdeel van het budget, alleen bestemd is om de keringen in het beheer van waterschappen aan de vigerende norm te laten voldoen. Aanvullende opgaven zullen dus uit de overige middelen van het deltafonds moeten worden bekostigd dan wel door derden.

10. Evaluatie

Het ligt in de rede om de werking van het wetsvoorstel in de praktijk te evalueren. In het wetsvoorstel is aan de bestaande evaluatiebepaling van de Waterwet toegevoegd dat de minister voor 1 januari 2019 verslag zal uitbrengen aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Artikel 2.3 van de Waterwet bevat de grondslag voor de ministeriële regeling waarin is bepaald van welke maatgevende waarden de beheerder van een primaire waterkering moet uitgaan bij het bepalen van het waterkerend vermogen van de kering - de zogenoemde Hydraulische Randvoorwaarden. De ministeriële regeling dient volgens de huidige bepaling iedere zes jaar opnieuw te worden vastgesteld.

Om de redenen die uiteengezet zijn in hoofdstuk 4 van deze toelichting wordt het wenselijk geacht dat de ministeriële regeling voor een langere periode kan worden vastgesteld. Voorgesteld wordt een geldigheidsduur van maximaal twaalf jaar mogelijk te maken. Onderdeel A voorziet hierin.

Indien zich nieuwe inzichten ontwikkelen die significante gevolgen hebben voor de beoordeling van de veiligheid van de primaire waterkeringen, kunnen de Hydraulische Randvoorwaarden tussentijds worden gewijzigd. Een geldigheidsduur van maximaal twaalf jaren sluit een snellere wijziging immers niet uit.

Vanwege de extra werkzaamheden en mogelijke extra kosten die een wijziging van de Hydraulische Randvoorwaarden met zich meebrengt voor de waterschappen, hun bijdrage aan de bekostiging van de hoogwaterbeschermingsmaatregelen en hun specifieke kennis wordt de minister van Infrastructuur en Milieu in het tweede lid van artikel 2.3 van de Waterwet verplicht de besturen van de waterschappen bij de voorbereiding van de ministeriële regeling te horen. Het voorstel is toegelicht in hoofdstuk 7.

Artikel I, onderdeel B

In artikel 2.12 van de Waterwet is thans bepaald dat de beheerder eenmaal per zes jaarverslag uitbrengt aan gedeputeerde staten over de algemene waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen die hij beheert. Gedeputeerde staten brengen op hun beurt per dijkring verslag uit aan de minister van Infrastructuur en Milieu, die op basis van deze verslagen een rapport opstelt ten behoeve van de Eerste en Tweede Kamer. Artikel 2.12 schrijft tevens voor dat de minister binnen een jaar na deze rapportage aan de Kamers een overzicht van de te nemen verbetermaatregelen stuurt.

Onderdeel B verlaagt de verslagleggings- en toetsfrequentie naar eenmaal per twaalf jaar. Hiertoe wordt in subonderdeel 1 het eerste en tweede lid van artikel 2.12 gewijzigd. De overwegingen bij dit voorstel zijn belicht in hoofdstuk 4 van deze toelichting. De wijziging hangt samen met het voorstel in onderdeel A van dit artikel.

In de subonderdelen 1 en 2 wordt tevens bepaald dat de beheerders niet meer aan gedeputeerde staten rapporteren, maar rechtstreeks aan de minister van Infrastructuur en Milieu. Deze wijziging vloeit voort uit een afspraak die hierover in het Bestuursakkoord Water in aansluiting op het Regeerakkoord-Rutte is gemaakt. Zie hiervoor paragraaf 4.2.3 van deze toelichting.

Subonderdeel 2 regelt dat de minister op basis van de verslagen van de beheerders per dijkring verslag uitbrengt aan de Eerste en Tweede Kamer.

Subonderdeel 3 voegt aan het vierde lid van artikel 2.12 een bepaling toe, inhoudende dat de waterschapsbesturen bij de voorbereiding van een wijziging

van het toetsinstrumentarium door de Minister van Infrastructuur en Milieu worden geraadpleegd. De motivering is dezelfde als is gegeven bij de toevoeging van een identieke bepaling aan artikel 2.3, tweede lid, van de Waterwet, in onderdeel A.

Subonderdeel 4 houdt het voorstel in het zesde lid van artikel 2.12 te laten vervallen. De redenen zijn toegelicht in paragraaf 5.4.

Artikel I, onderdeel C

In dit onderdeel wordt het algemene toezicht op de primaire waterkeringen dat thans bij gedeputeerde staten berust, opgedragen aan de minister van Infrastructuur en Milieu. Voor de overwegingen die ten grondslag liggen aan dit voorstel wordt verwezen naar paragraaf 4.3 van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel D

Subonderdeel 1 voorziet in een wijziging van het eerste lid van artikel 7.23 van de Waterwet. De wijziging strekt ertoe het recht op subsidie te beperken tot die maatregelen waarvoor het programma in het kalenderjaar waarin de subsidie wordt aangevraagd, voorziet in subsidiëring. De minister van Infrastructuur en Milieu stelt dit subsidieprogramma jaarlijks vast. In het programma zal worden vermeld welke maatregelen in het desbetreffende jaar in aanmerking komen voor subsidie en in welke fase deze maatregelen zich bevinden. Zoals is beschreven in paragraaf 5.5. zal een maatregel drie fasen doorlopen: de verkennings-, planstudie- en realisatiefase. Door deze wijze van programmeren wordt het mogelijk de subsidieverstrekkingen beter af te stemmen op de jaarlijks beschikbare middelen.

De wijzigingen die worden voorgesteld in subonderdeel 2, strekken ertoe hoogwaterbeschermingsmaatregelen betaalbaar te houden door het introduceren van prikkels die doelmatigheid en beheersbaarheid stimuleren. De wijzigingen houden in de eerste plaats in dat de subsidiëring beperkt wordt tot 90% van de kosten. De beheerder dient dus zelf 10% van de kosten voor zijn rekening te nemen. Dit is het zogenoemde projectgebonden aandeel in de kosten. Een tweede wijziging betreft de beperking van de vergoeding tot de kosten van een sober en doelmatig ontwerp. De begrippen sober en doelmatig zijn toegelicht in paragraaf 6.3.1. Tot slot wordt in subonderdeel 2 geregeld dat uitsluitend de kosten die bij ministeriële regeling als subsidiabel zijn aangemerkt en zijn geraamd volgens bij ministeriële regeling te stellen regels, voor subsidie in aanmerking komen. In de ministeriële regeling zal voor elk van de drie fasen die

een maatregel doorloopt, worden geregeld welke kosten voor subsidie in aanmerking komen. De wijzigingen in het eerste en tweede lid van artikel 7.23 van de Waterwet zijn nader toegelicht in hoofdstuk 6.

In subonderdeel 3 worden aan artikel 7.23 van de Waterwet na het derde lid twee leden toegevoegd. Het nieuwe vierde lid bepaalt dat de waterschappen gehoord worden bij de voorbereiding van zowel het subsidieprogramma als de nadere regels met betrekking tot de kostenraming en de subsidiabele kosten, bedoeld in het nieuwe tweede lid. De redenen voor dit voorstel zijn uiteengezet in hoofdstuk 7.

Om de Waterwet zelf niet te belasten met een gedetailleerde lijst van projecten waarop de bestaande subsidieregels van toepassing blijven, wordt voorgesteld deze lijst op te nemen in het Waterbesluit. Om dit te regelen schrijft het nieuwe vijfde lid voor dat bij algemene maatregel van bestuur de maatregelen worden aangewezen waarvoor een recht op subsidiëring van 100% van de uitvoeringskosten blijft gelden. Het gaat om de projecten van de waterschappen die deel uitmaken van het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma. Dit programma is in maart 2011 door de Tweede Kamer aangewezen als groot project in de zin van de Regeling grote projecten[87]. De desbetreffende maatregelen worden beschreven in de Basis- en Voortgangsrapportages die in verband met deze status van het HWBP-2 ten behoeve van de Tweede Kamer zijn opgesteld[88]. De projecten bevinden zich in verschillende stadia van uitvoering: bij sommige is sprake van een planstudie, andere verkeren in de realisatiefase. Met betrekking tot alle projecten waarvoor op het moment van inwerkingtreding van de wijziging van het Waterbesluit de subsidie voor de realisatiekosten nog niet definitief is vastgesteld, blijft krachtens het vijfde lid recht gelden op vergoeding van 100% van de uitvoeringskosten.
Omdat het gaat om bekende projecten, waarvoor de aanspraak op subsidie reeds is erkend doordat zij zijn opgenomen in het HWBP-2, tast aanwijzing daarvan bij algemene maatregel van bestuur de rechtszekerheid voor de beheerders niet aan. De maatregelen worden immers thans evenmin concreet in de Waterwet benoemd.

Ter uitvoering van de bepaling in het vijfde lid zal in het Waterbesluit een lijst van de maatregelen worden opgenomen, waarbij de aard en omvang van de maatregelen worden omschreven en de beheerders en locaties worden vermeld. Het voornemen is de wijziging van het Waterbesluit gelijktijdig met de onderhavige wetswijziging in werking te laten treden.

[87] Kamerstukken II 2005/06, 30 351. De Regeling grote projecten is gebaseerd op artikel 31 van het Reglement van Orde van Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[88] Bijlagen bij resp. Kamerstukken II 2011/12, 27 625, nr. 237 (26 september 2011) en Kamerstukken II 2011/12, 32 698, nr. 3 (29 maart 2012).

Artikel I, onderdeel E

Artikel 7.24, eerste lid
De wijziging van het eerste lid van artikel 7.24 houdt een beperking in van de doelen waarvoor de solidariteitsbijdragen van de waterschappen kunnen worden aangewend. Volgens de huidige bepaling zijn zij verschuldigd voor de bekostiging van maatregelen waarvoor op grond van artikel 7.23 van de Waterwet een recht op subsidie bestaat. De wijziging van het eerste lid beperkt de bestemming van de solidariteitsbijdragen tot subsidies voor maatregelen die nodig zijn in verband met wijziging van de Hydraulische Randvoorwaarden of de toetsvoorschriften[89]. Dit brengt met zich mee dat zij niet kunnen worden gebruikt voor de bekostiging van maatregelen in verband met wijziging van de in artikel 2.2 bedoelde veiligheidsnormen. Zoals in het algemene deel is vermeld, vloeit deze beperking voort uit afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Bestuursakkoord Water.

Onder de kosten van subsidieverstrekking vallen alle kosten die rechtstreeks samenhangen met de subsidiëring. Naast de subsidiebedragen zelf gaat het bijvoorbeeld om de kosten van de beoordeling van subsidieaanvragen, van de vaststelling van subsidiebeschikkingen en van de beoordeling van verantwoordingsrapportages.

In bepaalde gevallen kan het doelmatig zijn een verbetermaatregel versneld uit te voeren en daarmee af te wijken van de vastgestelde prioritering en programmering. Er zal dan meestal (nog) geen recht op subsidie bestaan op grond van artikel 7.23 van de Waterwet. Zoals in paragraaf 6.5 is vermeld, is het de bedoeling dat de beheerder in een dergelijk geval toch – achteraf - in aanmerking kan komen voor subsidiëring van de kosten. Daarbij zal in ieder geval als voorwaarde worden gesteld dat het betrokken waterschap de maatregel voorfinanciert en de rentekosten voor zijn rekening neemt. Omdat het wenselijk is dat de solidariteitsbijdragen van de waterschappen ook voor dergelijke subsidies kunnen worden gebruikt, beperkt het eerste lid van artikel 7.24 Waterwet de bestemming van de bijdragen niet tot maatregelen waarvoor op basis van artikel 7.23 Waterwet een recht op subsidie geldt.

Omdat in het eerste lid van artikel 7.24 niet de voorwaarde wordt gesteld dat de maatregelen moeten voldoen aan de in artikel 7.23 van de Waterwet geformuleerde eis ‘sober en doelmatig’, kunnen uit de solidariteitsbijdragen ook innovatieve maatregelen worden bekostigd.

[89] De hydraulische randvoorwaarden en de toetsvoorschriften zijn vastgesteld in de Regeling veiligheid primaire waterkeringen, een ministeriële regeling gebaseerd op art. 2.3, eerste lid, en 2.12, vierde lid, van de Waterwet.

Niet vereist is dat de solidariteitsbijdragen in het jaar waarin zij verschuldigd zijn voor subsidies worden aangewend. Zij kunnen ook in een volgend jaar voor subsidiëring worden gebruikt. Niet-bestede middelen worden op grond van artikel 7.22c, tweede lid, van de Waterwet ten gunste van de begroting van het deltafonds van het volgende jaar gebracht. Zij blijven dus beschikbaar voor subsidies ten behoeve van hoogwaterbeschermingsmaatregelen van de waterschappen.

Artikel 7.24, tweede lid
Het tweede lid van artikel 7.24 van de Waterwet bevat de formule voor de berekening van de jaarlijkse solidariteitsbijdrage van ieder waterschap aan de bekostiging van hoogwaterbeschermingsmaatregelen van de waterschappen. om deze bijdrage (B) te kunnen berekenen dient eerst de gezamenlijke bijdrage van de waterschappen te worden bepaald. Artikel I, onderdeel E, maakt de hoogte van laatstgenoemde bijdrage afhankelijk van de hoogte van de rijksbijdragen voor hoogwaterbeschermingsmaatregelen van de waterschappen in hetzelfde kalenderjaar en verbindt deze aan een maximum. Binnen de gezamenlijke bijdrage wordt onderscheid gemaakt tussen het deel dat bestemd is voor het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma en het deel dat bestemd is voor nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen. Deze opsplitsing hangt samen met het voorstel, in onderdeel D, subonderdeel 2, om voor nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen de subsidie te beperken tot 90% van de kosten. Hierdoor komt 10% van de kosten van de maatregel rechtstreeks voor rekening van het waterschap dat daarvoor verantwoordelijk is. Dit beperkt het deel van de gezamenlijke bijdrage voor nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen dat wordt opgebracht door middel van solidariteitsbijdragen.

<u>Koppeling waterschapsbijdragen aan rijksbijdragen</u>
Volgens de huidige wettekst is het jaarlijks over de waterschappen te verdelen bedrag 81 miljoen euro. Het voorstel voor de wijziging van het tweede lid van artikel 7.24 houdt in dat de hoogte van het te verdelen bedrag afhankelijk wordt van de middelen die voor het desbetreffende jaar door het Rijk beschikbaar worden gesteld ten behoeve van hoogwaterbeschermingsmaatregelen van de waterschappen. Het gaat daarbij om de middelen die vanuit de rijksbegroting aan het deltafonds worden toegevoegd ten behoeve van respectievelijk maatregelen die deel uitmaken van het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma en nieuwe maatregelen die de waterschappen moeten treffen in verband met wijziging van de Hydraulische Randvoorwaarden of de toetsvoorschriften. De met de rijksbijdragen corresponderende bijdrage van de waterschappen aan het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma respectievelijk de nieuwe

hoogwaterbeschermingsmaatregelen wordt in de formule aangeduid met R1 respectievelijk R2.

De koppeling van de hoogte van de over de waterschappen te verdelen bijdragen aan de hoogte van de rijksbijdragen vloeit voort uit het Bestuursakkoord Water. Daarin is afgesproken dat het Rijk en de gezamenlijke waterschappen vanaf 2014 ieder 50% van de kosten van de hoogwaterbeschermingsprojecten van de waterschappen zullen dragen. In 2014 zal ieders bijdrage 131 miljoen euro zijn en vanaf 2015 jaarlijks 181 miljoen euro. Deze bijdragen zullen vanaf 2016 worden geïndexeerd. In verband met deze afspraken is het bedrag dat jaarlijks over de waterschappen wordt verdeeld, gebonden aan het maximum dat wordt vermeld in het nieuwe vierde lid van artikel 7.24.

Gezamenlijke waterschapsbijdrage aan het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma

Op de maatregelen die deel uitmaken van het Tweede Hoogwaterprogramma blijven krachtens het nieuwe vijfde lid van artikel 7.23 van de Waterwet de bestaande subsidieregels van toepassing[90]. Aangezien deze subsidie 100% van de uitvoeringskosten bedraagt, is bij deze maatregelen geen sprake van een projectgebonden aandeel. Dit betekent dat de gezamenlijke financiële bijdrage van de waterschappen aan het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (R1) volledig zal bestaan uit solidariteitsbijdragen. Het over de waterschappen te verdelen bedrag ten behoeve dit programma is daarmee gelijk aan R1.

Gezamenlijk waterschapsbijdrage aan nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen

Voor nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen wordt de subsidie in artikel I, onderdeel D, subonderdeel 2, beperkt tot 90% van de kosten. Het percentage van de kosten dat rechtstreeks voor rekening komt van de beheerder – het projectgebonden aandeel - bedraagt daarmee voor deze maatregelen 10%. 10% van de totale uitgaven voor nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen zal derhalve worden bekostigd uit projectgebonden aandelen. Omdat de waterschappen samen de helft van de kosten dragen, komt 10% van de totale kosten overeen met 20% van de bijdrage van de waterschappen. Dit betekent dat van de waterschappen afkomstige middelen ten behoeve van nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen (R2) 20% zal bestaan uit projectgebonden aandelen en 80% uit solidariteitsbijdragen. Het over de waterschappen te verdelen bedrag voor deze maatregelen is in de formule derhalve gelijk aan 0,8 R2.

[90] Zie artikel I, onderdeel D, subonderdeel 3, van het onderhavige wetsvoorstel.

Berekening individuele waterschapsbijdrage

De verdeelsleutels op basis waarvan de solidariteitsbijdrage per waterschap (B) wordt berekend en de wijze waarop deze worden vastgesteld, wijzigen niet door het onderhavige wetsvoorstel. Evenals thans zal de verdeling plaatsvinden aan de hand van twee verdeelsleutels: voor de ene helft op basis van het aandeel van het waterschap in het totale aantal ingezetenen van de waterschappen tezamen - in de formule voorgesteld door I/IT- en voor de andere helft op basis van het aandeel van het waterschap in de totale WOZ-waarde van de gebouwde onroerende zaken in de gebieden van de waterschappen tezamen - in de formule voorgesteld door WG/WGT. Beslissend is het aantal ingezetenen en de som van de waarden van gebouwde onroerende zaken op de peildatum, die is geregeld in het derde lid van artikel 7.24 van de Waterwet[91].
De twee verdeelsleutels bepalen ieder voor de helft de grootte van het aandeel van elk waterschap in de gezamenlijke bijdrage van de waterschappen.

Voor de bijdrage van een waterschap aan het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma brengt dit met zich mee dat deze gelijk is aan de som van het aandeel van het waterschap in het totale aantal ingezetenen van de waterschappen (I/IT), vermenigvuldigd met 0,5 R1, en het aandeel van het waterschap in de totale WOZ-waarde van de gebouwde onroerende zaken in de gebieden van de waterschappen (WG/WGT), vermenigvuldigd met 0,5 R1. In de formule wordt dit weergegeven als: 0,5 R1 (I/IT + WG/WGT).

De bijdrage van een waterschap aan nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen is gelijk aan de som van het aandeel van het waterschap in het totale aantal ingezetenen van de waterschappen (I/IT), vermenigvuldigd met 0,4 R2, en het aandeel van het waterschap in de totale WOZ-waarde van de gebouwde onroerende zaken in de gebieden van de waterschappen (WG/WGT), vermenigvuldigd met 0,4 R2. In de formule wordt dit weergegeven als: 0,4 R2 (I/IT + WG/WGT).

De totale jaarlijkse solidariteitsbijdrage van een waterschap is gelijk aan de som van de bijdrage aan het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma en de bijdrage aan nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen. B is derhalve gelijk aan 0,5 R1 (I/IT + WG/WGT) + 0,4 R2 (I/IT + WG/WGT).

Rekenvoorbeeld

Om de werking van de formule te verduidelijken volgt hierna een rekenvoorbeeld. Stel: in jaar x bedraagt de toevoeging vanuit de rijksbegroting aan het deltafonds voor projecten van de waterschappen die deel uitmaken van het Tweede

[91] Zowel de verdeelsleutels als de peildatum zijn sinds 1 juli 2011 geregeld in artikel 7.24, derde lid, van de Waterwet (Staatsblad 2011, 270 en 302).

Hoogwaterbeschermingsprogramma 160 miljoen euro en voor nieuwe hoogwaterbeschermingsmaatregelen 21 miljoen euro. Op de peildatum[92] telt waterschap A 300.000 ingezetenen[93]. De WOZ-waarde van de categorie gebouwd in het gebied van het waterschap A bedraagt 90 miljard euro. In de gebieden van de waterschappen tezamen is het aantal ingezetenen 7,5 miljoen en de totale WOZ-waarde gebouwd 2 biljoen euro. De solidariteitsbijdrage van waterschap A bedraagt dan 0,5 x 160.000.000 x (3/75 + 9/200) + 0,4 x 21.000.000 x (3/75 + 9/200) = 7.514.000 euro.

Artikel 7.24, vierde lid
Het nieuwe vierde lid van artikel 7.24 van de Waterwet maximeert de bijdragen van de waterschappen ten behoeve van subsidies voor hoogwaterbeschermingsmaatregelen tot de bedragen die zijn afgesproken in het Bestuursakkoord Water. In 2014 gaat het om 131 miljoen euro en vanaf 2015 om 181 miljoen euro per jaar. De bedrage van 181 miljoen euro wordt met ingang van 2016 geïndexeerd ten opzichte van het loon- en prijspeil van 2011 volgens de Indexatie Bruto Overheidsinvesteringen (IBOI) in de Voorjaarsnota van de minister van Financiën.
De indexatie van de bijdragen van het Rijk aan hoogwaterbeschermingsmaatregelen vindt plaats in de begroting van het deltafonds. Ook hierbij wordt de IBOI toegepast.

Artikel I, onderdeel F

Artikel 7.25 verplicht de waterschappen om eenmaal in die vier jaren aan de minister van Infrastructuur en Milieu gegevens te verschaffen ten behoeve de berekening van de bijdragen van de afzonderlijke waterschappen. Het gaat om het aantal ingezetenen en de som van de WOZ-waarden van de gebouwde onroerende zaken in het gebied van het waterschap op de peildatum, bedoeld in het derde lid van artikel 7.24.
In onderdeel F wordt voorgesteld de in artikel 7.25 genoemde datum waarop deze gegevens aan de minister dienen te zijn verstrekt, te wijzigingen van 1 augustus in 1 maart van het kalenderjaar, volgend op het kalenderjaar waarin de peildatum valt. Deze wijziging hangt samen met de datum waarop de hoogte van de solidariteitsbijdragen van de waterschappen vastgesteld moet zijn. In onderdeel G wordt laatstgenoemde datum gewijzigd van 1 oktober in 1 mei van het kalenderjaar.

[92] De peildatum ligt volgens artikel 7.24, derde lid, van de Waterwet telkens een jaar voor het begin van een aaneengesloten periode van vier kalenderjaren. Voor bijvoorbeeld de jaarlijkse bijdragen van 2015 tot en met 2018 is 1 januari 2014 de peildatum.
[93] Een ingezetene is volgens artikel 7.1, eerste lid, van de Waterwet een ingezetene als bedoeld in artikel 116, onder a, van de Waterschapswet. Op grond van laatst genoemde bepaling wordt per huishouden één lid aangemerkt als ingezetene. Dit betekent dat voor de toepassing van artikel 7.24 van de Waterwet het aantal ingezetenen gelijk is aan het aantal huishoudens.

Het waterschap is voor de toelevering van de benodigde gegevens afhankelijk van de gemeenten. De waterschappen ontvangen de WOZ -gegevens en de gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens doorgaans in de loop van het voorjaar van het kalenderjaar waarop zij betrekking hebben. De gegevens over de stand van zaken op bijvoorbeeld peildatum 1 januari 2014, krijgen zij derhalve in het voorjaar van 2014. Onderdeel F houdt in dat zij op hun beurt vóór 1 maart 2015 de gevraagde gegevens aan de minister van Infrastructuur en Milieu moeten leveren. De minister heeft in dat kalenderjaar dan twee maanden om de bijdragen van de afzonderlijke waterschappen vast te stellen.
De ingezetenenaantallen en WOZ-waarden van gebouwde onroerende zaken op de peildatum vormen vier jaar lang de basis voor het berekenen van de vereveningsbijdragen.

Artikel I, onderdeel G

Artikel 7.26, eerste lid
De hoogte van de solidariteitsbijdrage van elk waterschap in een kalenderjaar wordt in onderdeel E afhankelijk gemaakt van de hoogte van de toevoegingen vanuit de rijksbegroting aan het deltafonds te behoeve van subsidies voor hoogwaterbeschermingsmaatregelen in dat kalenderjaar. Dit brengt met zich mee dat de verschuldigde geldsom kan wijzigen onder invloed van wijzigingen in de begroting. De begroting staat pas definitief vast na afloop van het begrotingsjaar als de slotwet van de begroting in werking is getreden.

Omdat het om budgettaire redenen wenselijk is al voor het einde van het begrotingsjaar over de bijdragen van de waterschappen te kunnen beschikken, wordt voorgesteld de minister van Infrastructuur en Milieu in artikel 7.26 van de Waterwet de bevoegdheid te geven de betalingsverplichtingen al tijdens het begrotingsjaar vast te stellen. Als datum waarop de beschikkingen moeten zijn genomen, wordt 1 mei van het kalenderjaar voorgesteld. Voor die datum is gekozen, enerzijds omdat de waterschappen tijd nodig hebben om de benodigde middelen te verwerven door middel van belastingheffing, anderzijds omdat de bijdragen van de waterschappen nodig zijn om jaarlijks het programma van maatregelen te kunnen uitvoeren.

De minister van Infrastructuur en Milieu stelt de verplichting tot betaling bij beschikking vast. Deze betalingsverplichting is een bestuursrechtelijke geldschuld, waarop titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. De beschikking dient de te betalen geldsom te vermelden (artikel 4:86, tweede lid, onderdeel a, Awb). Dit bedrag wordt bepaald op basis van de begroting zoals die luidt op het moment van vaststelling van de beschikking. In

de beschikking wordt ook vermeld binnen welke termijn de betaling moet plaatsvinden (artikel 4:86, tweede lid, onderdeel b, Awb). Op grond van artikel 4:87, eerste lid, Awb bedraagt deze termijn ten minste zes weken.
Aangezien de hoogte van de toevoegingen vanuit de rijksbegroting aan het deltafonds per jaar kan verschillen en de bijdragen worden geïndexeerd, is het noodzakelijk om de beschikkingen, in afwijking van de huidige regeling, jaarlijks vast te stellen.
Als het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, dienen de verschuldigde bijdragen, die op basis van de huidige wet voor de jaren 2011 tot en met 2014 zijn vastgesteld, voor het jaar 2014 te worden gewijzigd. In de beschikkingen die eind 2011 zijn vastgesteld, is in verband hiermee met betrekking tot de bijdrage voor 2014 reeds een voorbehoud gemaakt.

Artikel 7.26, tweede lid
Indien na de totstandkoming van de definitieve begroting zou blijken dat de betalingsverplichtingen op een te hoog of te laag bedrag zijn vastgesteld, dienen zij te worden gewijzigd. In dat geval is er immers meer respectievelijk minder in rekening gebracht dan op grond van artikel 7.24 van de Waterwet verschuldigd is. Om die reden bepaalt het tweede lid van artikel 7.26 van de Waterwet dat de minister van Infrastructuur en Milieu de verplichting tot betaling wijzigt, indien de slotwet van de begroting van het deltafonds daartoe aanleiding geeft. Is het aanvankelijk in rekening gebrachte bedrag hoger dan het bedrag dat verschuldigd is op basis van de slotwet, dan volgt terugbetaling van het verschil door het Rijk. Is het laatstgenoemde bedrag hoger, dan is het waterschap het verschil verschuldigd aan het Rijk. Dit laatste is aan de orde als bijvoorbeeld de aanpassing aan de inflatie van het rijksaandeel in de middelen op de begroting van het deltafonds op een zodanig tijdstip plaatsvindt dat er bij het vaststellen van de betalingsverplichtingen bedoeld in het eerste lid, nog geen rekening mee gehouden kan worden.

Artikel 7.26, derde lid
Voorgesteld wordt om in het derde lid te bepalen dat indien de betalingsverplichting gewijzigd wordt, over het verschil tussen het oorspronkelijke bedrag en het gewijzigde bedrag geen wettelijke rente verschuldigd is. Dit geldt zowel in het geval de in eerste instantie verschuldigde geldsom hoger is dan het gewijzigde bedrag, als in het geval deze lager is. De reden is dat interdepartementaal geen rente berekend wordt en de rijksbegroting derhalve geen rentebepalingen kent. Als aan de waterschappen wettelijke rente in rekening zou worden gebracht, betalen zij meer aan de hoogwaterbeschermingsmaatregelen dan het Rijk. Zouden zij rente ontvangen, dan betalen zij juist minder dan het Rijk. Om geen afbreuk te doen aan de afspraak in het Bestuursakkoord Water dat de partijen ieder de helft van de kosten zullen dragen, wordt afgezien van het in rekening brengen van rente.

Hiermee wordt overigens niet afgeweken van het bepaalde in artikel 4:102, vierde lid, van de Awb. Omdat de slotwet de oorspronkelijke begrotingswet niet met terugwerkende kracht wijzigt, heeft wijziging naar aanleiding van de slotwet van de in eerste instantie vastgestelde betalingsverplichting, evenmin terugwerkende kracht. Om die reden is artikel 4:102, vierde lid, van de Awb, dat ziet op wijziging van een beschikking met terugwerkende kracht, niet van toepassing.

Artikel 7.26, vierde lid
De bevoegdheid tot invordering bij dwangbevel van een bestuursrechtelijke geldschuld bestaat slechts als zij bij wet is toegekend (art. 4:115 Awb). De minister van Infrastructuur en Milieu beschikt reeds over deze bevoegdheid met betrekking tot de bijdragen die de waterschappen

verschuldigd zijn op grond van het huidige artikel 7.24. Het nieuwe vierde lid van artikel 7.26 strekt ertoe de bevoegdheid te laten gelden voor de betalingsverplichtingen bedoeld in het nieuwe eerste en tweede lid.

Artikel 7.26, vijfde lid
Artikel 4:93 van de Awb bepaalt dat de bevoegdheid tot verrekening van een bestuursrechtelijke geldschuld met een bestaande tegenvordering slechts bestaat voor zover daarin bij wettelijk voorschrift is voorzien. Daarom is aan artikel 7.24 van de Waterwet een zesde lid toegevoegd waarin de minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid wordt gegeven om een terug te betalen bedrag – waarbij het doorgaans zal gaan om gedeeltelijke terugbetaling aan een waterschap van een in eerste instantie te hoog vastgestelde geldsom – te verrekenen met een door het waterschap verschuldigde geldsom voor een ander kalenderjaar.

Artikel I, onderdeel H

Onderdeel H voegt aan het bestaande evaluatiebepaling van de Waterwet, artikel 10.4, een lid toe dat de evaluatie regelt van de artikelen die door het onderhavige wetsvoorstel worden gewijzigd.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Joop Atsma