

Memo: Werkwijze "HWBP financiering slimme maatregelen"
Datum: 09-09-2022
Versie: concept 0.5
Opstellers: L. Holvast/M. Taal(DGWB) en K.M. Heijn (pd HWBP)

De opbouw van deze memo is als volgt:

- Note vooraf
- Inleiding
- Algemene redeneerlijn
- Kader
- Zorgdragen voor vergelijkbaar beschermingsniveau
- Procedure aanpassing Waterwet
- Wijze en moment van onderbouwing kostenbijdrage
- Wat blijft hetzelfde?
- Bijlagen
 - I. Wanneer aanpassen waterwet?
 - II. Stappenplan bepaling en wettelijke vaststelling van normen voor nieuwe normtrajecten

Note vooraf

Deze memo is een uitbreiding van het 'Eindadvies verkenning 'Financiële uitwisseling tussen dijkversterking en rivierverruiming'' wat in juni 2019 is vastgesteld door het Financieroverleg (overleg tussen IenW en UvW). Rivierverruimingsmaatregelen leiden tot een verlaging van de waterstand op de rivier en daarmee potentieel tot de reductie van de dijkversterkingsopgave. Tussen Rijk en waterschappen is afgesproken dat de kostenbesparing ('vermeden kosten') voor de dijkversterking, als gevolg van de waterstandsdeling door een rivierverruimingsmaatregel, aangewend kunnen worden voor de bekostiging van de betreffende rivierverruimingsmaatregel. In het financieel advies is geregeld dat financiën vanuit het HWBP gebruikt kan worden voor deze projecten. De werkwijze in deze memo is een aanvulling van deze afspraak omdat in de praktijk ook andere maatregelen dan rivierverruiming kunnen leiden tot besparingen op dijkversterkingskosten. Daarmee wordt meer recht gedaan aan de mogelijkheden die de waterwet biedt.

Inleiding

Diverse maatregelen, zoals bijvoorbeeld een rivierverruimingsmaatregel, slimme combinatie (waterveiligheid wordt op een andere manier ingevuld dan sec dijkversterking), systeemmaatregel of een initiatief van derden kunnen leiden tot een kleinere versterkingsopgave van de bestaande waterkering. Daardoor kan een deel van de kosten voor dijkversterking worden bespaard. Deze vermeden kosten kunnen ingezet worden ten bate van de maatregel die zorgt voor de verkleining van deze opgave.

Een besparing op kosten dijkversterking kan zijn vanwege:

- a) *vermeden kosten dijkversterking t.g.v. het realiseren van een waterstandsdeling d.m.v. een rivierverruimende maatregel.*
- b) *Het niet versterken van de bestaande keringen door*
 - i. *dijkverleggingen,*
 - ii. *aanleg nieuwe dijken*
 - iii. *andere maatregelen waaronder bijv. een slimme combinatie.*

Voor de situatie onder b kan het ook voorkomen, bijvoorbeeld door de dijkverleggingen omwille van een watersysteemmaatregel, dat de totale dijkversterkingskosten toenemen. In dat geval zal de initiatiefnemer van de systeemmaatregel (meestal het Rijk) het financiële tekort voor de versterkingskosten moeten aanvullen.

Voor vermeden kosten door waterstandsdeling t.g.v. rivierverruimingen (a) is een werkwijze¹ opgesteld (zie note vooraf) en vastgesteld door het programmabestuur HWBP en het financieroverleg bestaande uit Directoraat-Generaal Water en Bodem (DGWB) en de Unie van Waterschappen (UvW) in juni 2019. Voor andere situaties (b) waarin de waterveiligheid op een andere wijze wordt geborgd dan het versterken van de bestaande waterkering, is in deze memo een nadere invulling op de bestaande werkwijze uitgewerkt, een en ander in lijn met de afspraken

¹ [Vermeden kosten & subsidie | Hoogwaterbeschermingsprogramma \(hwbp.nl\)](#)

uit het financieel eindadvies. De volgende onderdelen zijn aanvullend c.q. anders dan de werkwijze vermeden kosten rivierverruiming:

- zorgdragen voor vergelijkbaar beschermingsniveau (aanvullend);
- procedure aanpassing Waterwet (aanvullend);
- wijze van onderbouwing kostenbijdrage (anders).

Tevens is ter verduidelijking de algemene redeneerlijn voor vermeden kosten dijkversterking door slimme maatregelen nader uitgeschreven.

Algemene redeneerlijn

1. De referentie is het huidige normtraject dat regulier versterkt zou worden. Dit had kosten met zich meegebracht, waarvoor door het waterschap subsidie kon worden aangevraagd bij het HWBP, conform de Regeling subsidies Hoogwaterbescherming 2014.
2. Vanuit Rijk, een waterschap of initiatieven van derden kunnen maatregelen genomen worden die invloed hebben op de reguliere versterkingsopgave, maar die wel gezamenlijk het doel hebben om het gebied hetzelfde beschermingsniveau te bieden tegen overstromingen. Het gaat dus niet om meekoppelkansen bij de HWBP-opgave.
3. Dit zijn dus maatregelen die een waterveiligheidsbijdrage leveren aan de maatregelen die nodig zijn om aan het beschermingsniveau te voldoen, bijvoorbeeld:
 - o Rivierverruiming en systeemmaatregelen vergroten de afvoer- of bergingscapaciteit en verminderen de belasting op de dijken.
 - o Slimme combinaties beperken de opgave voor de primaire keringen.
 - o Een ander, slimmer dijktracé kan de opgave voor het oorspronkelijke tracé doen vervallen.
4. Als gevolg van 2 en 3 is het in lijn met artikel 7.23 en 7.24 van de Waterwet rechtmatig om middelen uit de Dijkrekening aan te wenden voor deze maatregelen, niet zijnde versterkingsmaatregelen van bestaande primaire waterkeringen. Voorwaarde is dat de middelen besteed worden aan waterveiligheid (=sober) en de daaraan nog nader te stellen eisen. Bijvoorbeeld een nieuwe norm voor een nieuwe aangelegde dijk, of afgeleide eisen vanuit het beleidsdoel "basisbeschermingsniveau" voor een slimme combinatie.
5. De middelen kunnen worden aangewend, tot aan het bedrag dat wordt bespaard op de oorspronkelijke dijkversterkingskosten (= de referentie onder 1). Indien kosten voor een nieuwe set maatregelen hoger uitvallen dan de reguliere versterking vult de initiatiefnemer de kosten aan. Bij systeemmaatregelen zal bijvoorbeeld het Rijk dit uit het budget voor de systeemmaatregelen halen.

Kader

Het eindadvies verkenning 'Financiële uitwisseling tussen dijkversterking en rivierverruiming' geldt alleen voor rivierverruimingmaatregelen. Destijds is afgesproken dat voor andere maatregelen dan rivierverruimingen in de geest van dit eindadvies wordt gewerkt. Deze memo geeft hiervoor een nadere duiding en uitwerking en is een uitbreiding van het bestaande kader. Dit nieuwe kader geldt voor op alle slimme maatregelen die het gebied op een andere manier beschermen tegen hoogwater dan met de bestaande waterkering.

Zorgdragen voor vergelijkbaar beschermingsniveau

De maatregelen waarvoor de middelen worden aangewend moeten er voor zorgen dat er een vergelijkbaar beschermingsniveau wordt geboden. De middelen worden besteed aan waterveiligheid (=sober). Bij dijkverleggingen en/of nieuwe dijken wordt er eventueel een nieuwe norm afgeleid en vastgesteld. Tevens dienen de nieuwe norm, coördinaten van de trajecten en de ligging van de nieuwe waterkering worden aangepast in de bijlagen van de Waterwet. In de bijlage I bij deze notitie is aangegeven wanneer dit het geval is.

Als het beschermingsniveau op een andere manier wordt gerealiseerd (bijvoorbeeld met een slimme combinatie) dienen de eisen voor waterveiligheid van een gebied worden afgeleid vanuit de beleidsdoelen voor waterveiligheid, te weten:

- Basisveiligheid, iedereen heeft een beschermingsniveau van 10^{-5} per jaar;
- Extra bescherming als er kans is op grote aantallen slachtoffers, grote economische schade en/of ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur met nationaal belang.

De totstandkoming van de maatregelen en de daaruit voortkomende consequenties (zoals bijvoorbeeld nieuwe normtrajecten of extra eisen aan een gebied) is onderdeel van het te doorlopen van het planproces met als resultaat een vastgesteld projectplan Waterwet. De Minister van I&W stelt uiteindelijk de nieuwe eisen vast voor het nieuwe beschermingsniveau door middel van een norm voor het nieuwe dijktraject en in het geval van slimme combinatie eventueel eisen

voor het gebied. De eisen in het geval van een slimme combinatie dienen ook institutioneel en juridisch geborgd te worden. Dit betekent dat de eisen worden vastgelegd in een wet of verordening en een overheidsorganisatie verantwoordelijk is. Het projectplan Waterwet biedt hiervoor de basis.

Als er een nieuwe waterkering noodzakelijk is om de aansluiting van de hoge grond aan de primaire waterkering te garanderen voor nu en in de toekomst of als er sprake is van een "beperkte" dijkverlegging, kan de financiering wel plaatsvinden via subsidieverlening aan het waterschap met de daarvoor geldende regels en afspraken. Het bestaande dijktraject blijft dan namelijk in principe in stand en het beschermingsniveau wordt op dezelfde wijze beschermd.

Procedure aanpassing Waterwet

De normtrajecten zijn vastgelegd in de bijlage van de Waterwet (normhoogte, begin en eind coördinaten en ligging op kaart) en op detailniveau in het Nationaal Basisbestand Primaire Waterkeringen. Als door de oplossing de dijktrajecten verlegd worden, of ingekort, vervallen of een andere norm zouden kunnen krijgen, dan dient voor de nieuwe trajecten de norm opnieuw vastgesteld te worden, c.q. het nieuwe traject te worden vastgesteld en het oude traject (of dijkgedeelte) te worden verwijderd. In het geval van slimme combinatie worden eventueel de eisen vanuit waterveiligheid voor het gebied vastgelegd. Zowel voor de wijziging van het bestaande normtraject als wel voor aanvullende eisen voor het gebied in het geval van een slimme combinatie wordt de procedure gehanteerd zoals beschreven in bijlage 2 van het Draaiboek LBO-1 versie 3 zoals vastgesteld door de Stuurgroep Water (20 september 2020). In bijlage II van het draaiboek is deze procedure beschreven, en wordt ook weer onderdeel van het nieuw op te stellen draaiboek.

Voor het vastleggen van een nieuw dijktraject en/of norm, dan wel vastlegging dat een dijkgedeelte vervalt gelden de volgende procesafspraken tussen de betrokken partijen (waterschap, Rijk en HWBP).

- a) Het waterschap verzoekt dan de minister van I&W per brief om in te stemmen met het nieuwe voorstel, en indien noodzakelijk de signaleringswaarde en de ondergrens van het nieuwe normtraject te bepalen, c.q. het nieuwe traject vast te leggen, overeenkomstig de procedure beschreven in de bijlage. Bijzonderheden zoals slimme combinaties kunnen hierin vermeld worden met het verzoek daarvoor in te stemmen.
- b) DGWB verzoekt RWS een inhoudelijke berekening voor de signaleringswaarde en de ondergrens voor het nieuwe traject uit te voeren en aan te leveren. De berekening zal intern tussen DGWB en RWS WV afgesteld worden.
- c) Nadat de Minister van I&W akkoord is met het nieuwe voorstel, zal DGWB de signaleringswaarde en de ondergrens, c.q. het nieuwe dijktraject, per brief melden aan de toekomstige beheerder. Daarbij zal ook aangegeven worden wat de vervolgstappen zijn
- d) Het waterschap legt het nieuwe voorstel vast in het projectplan, en legt deze ter inzage met de daarbij behorende procedure.
- e) De provincie keurt het projectplan goed (goedkeuringsbesluit).
- f) In geval er sprake is van een slimme combinatie waarbij het beschermingsniveau op een andere manier wordt gerealiseerd dan waterkeringen, worden dezelfde processtappen doorlopen zoals hierboven beschreven, met dien verstande dat de norm en ligging van de waterkering kan worden vervangen door waterveiligheidseisen voor het gebied.
- g) In het geval dat DGWB initiatiefnemer is volgt DGWB hun eigen procedure (MIRT spelregelkader en besluitvorming), met daarin dezelfde inhoudelijke aspecten zoals hierboven beschreven.

Wijze en moment van onderbouwing kostenbijdrage

De referentie is het huidige normtraject en de sobere en doelmatige maatregel die nodig zou zijn geweest om de bestaande kering weer aan de norm te laten voldoen. Dit had kosten met zich meegebracht, waarvoor door het waterschap subsidie kon worden aangevraagd bij het HWBP.

Voor de uitwerking van de kosten is het nodig dat het referentie ontwerp tot een redelijk niveau worden uitgewerkt, waarbij ook de belangrijkste uitvoeringsrisico's in beeld worden gebracht en geraamd. Denk bv. aan vervuilde grond of hergebruik van materialen. De raming wordt uitgewerkt op basis van een (voor)ontwerp met een onzekerheidsmarge van de kostenraming van maximaal 25%.

Deze bandbreedte van de kostenraming past bij het niveau van een voorkeursalternatief. Het referentieontwerp hoeft daarmee niet te worden uitgewerkt tot een te gedetailleerd niveau (= alleen ten behoeve van de bijdrage) en is passend bij het doel van de verkenning en de beslissing

van het voorkeursalternatief. Net zoals bij vermeden kosten rivierverruiming worden op basis van het (beoogde) voorkeursalternatief de definitieve vermeden kosten bepaald.

De HWBP-bijdrage is gebaseerd op de geraamde kosten voor het referentie ontwerp. Indien de geraamde kosten van de te realiseren maatregel lager zijn dan het referentie-ontwerp, is dat de basis voor de bijdrage. De raming van de kosten vindt plaats conform de Standaardsystematiek Kostenramingen (SSK), een en ander conform de vereisten vanuit de subsidieregeling.

Voor de vaststelling en toetsing van de bijdrage HWBP gelden de volgende procesafspraken tussen de betrokken partijen (waterschap, Rijk en HWBP).

- a) De initiatiefnemer (meestal DGWB of waterschap) onderbouwt de gevraagde HWBP bijdrage en levert de daarvoor benodigde informatie aan. Het betreft informatie m.b.t. het referentie-ontwerp en de daarbij behorende kostenraming en informatie om te kunnen toetsen of aan alle voorwaarden wordt voldaan.
- b) Pd HWBP toetst of aan alle voorwaarden is voldaan en of het referentie-ontwerp sober en doelmatig is, en stelt de bijdrage vast.

Opgemerkt dient te worden dat het aan het project (oftewel waterschap en/of DGWB) is om er voor te zorgen en aan te tonen (aan de verantwoordelijke overheidsorganisatie) dat met de maatregelen de nieuwe waterkering aan de (nieuwe) norm voldoet, of in het geval van een slimme combinatie de maatregelen voldoen aan de gestelde eisen. Voorgaande resultaatsverplichting is ook onderdeel van het projectbesluit.

Wat blijft hetzelfde?

Hieronder volgt voor de volledigheid een korte opsomming van een aantal belangrijke aandachtspunten die hetzelfde blijven.

- Aanvraag vindt plaats via het waterschap, als beheerder van de dijk waarvoor de opgave wordt verkleind;
- Alleen mogelijk voor reeds geprogrammeerde dijkversterkingsprojecten;
- Betrokken bestuurlijke partijen leggen de budget- en resultaatsafspraken (bijv. taakstelling rivierverruiming en/of eisen ten aanzien van waterveiligheid) vast in een Bestuursovereenkomst (waterschap-provincie-Rijk-gemeente). De initiatiefnemende partij verantwoordelijk is voor realisatie maatregel, bereiken doelstellingen en dekken evt. tekorten. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Waterwet is expliciet opgenomen dat er "vooralnog voor gekozen wordt om, indien een slimme combinatie zich voordoet, een maatwerkaanpak te volgen en afspraken vast te leggen in een bestuursovereenkomst, ondertekend door alle betrokken partijen inclusief de Minister van IenW;² Indien op termijn de vorm en inhoud van deze werkwijze bestendig blijkt, kan eventueel een wettelijke voorziening voor slimme combinaties worden getroffen;
- Uitbetaling van de vermeden kosten dijkversterking vanuit de dijkrekening vindt niet plaats via een HWBP-subsidie³, maar conform de afspraken die vanuit directoraat-generaal Water en Bodem hierover met de initiatiefnemer gemaakt worden;
- De vermeden kosten komen beschikbaar in het eerste jaar van realisatie van het betreffende dijkversterkingsproject (conform de HWBP-programmering), waarop de maatregel van invloed is, voor zover er ruimte is op het programma;
- De vermeden kosten die worden uitgewisseld betreffen alleen de bedragen op de dijkrekening, dus het 90% deel.

² zie pagina 58 van de memorie van toelichting via deze link: [vk2sfu8ftnzt.pdf \(eerstekamer.nl\)](#)

³ Voor deze maatregelen kan geen subsidie worden aangevraagd, omdat het recht op subsidie is gekoppeld aan bestaande dijktrajecten. Subsidie kan alleen verleend worden ten behoeve van maatregelen om het bestaande dijktraject weer aan de norm te laten voldoen.

Bijlage I: wanneer aanpassen waterwet?

Hieronder is aangegeven in welke situaties er een aanpassing van de waterwet moet plaatsvinden.

- A. Wijziging normhoogte;
- B. Een nieuw normtraject, of het vervallen van een normtraject;
- C. Statuswijziging bestaande waterkering: primair>regionaal of regionaal>primair;
- D. Wijziging van één of meerdere begin- of eindcoördinaten, meer dan 5 meter;
- E. Dijkverlegging: Significante wijziging van de ligging van de waterkering tussen de begin- en eindcoördinaten
(beperkte dijkverlegging niet, rivierverruiming wel. Je moet het minimaal op de kaart kunnen zien. Praktische invulling hiervan is: als verlegging > 25 m, loodrecht op de bestaande dijk gemeten tussen de bestaande en de nieuwe dijk);
- F. Opdelen van een normtraject in meerdere deeltrajecten, al dan niet met een verschillende normhoogte;
- G. Samenvoegen van normtrajecten

Bijlage II: Stappenplan bepaling en wettelijke vaststelling van normen voor nieuwe normtrajecten
(naar analogie uit bijlage 2 Draaiboek Eerste Beoordeling Primaire Keringen Overstromingskans, versie 3, vastgesteld in Stuurgroep Water)

Vóór publiekrechtelijk besluit en voor start realisatie: verkrijgen van de signaleringswaarde en ondergrens.

- Voor de vaststelling van het projectplan als bedoeld in artikel 5.4 van de Waterwet of provinciaal of Rijksinpassingsplan als bedoeld in afdeling 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening door de beheerder dient er overeenstemming te zijn met I&W over de signaleringswaarde en ondergrens waaraan het nieuwe traject moet voldoen.
- De toekomstige beheerder verzoekt de minister van I&W per brief de signaleringswaarde en de ondergrens van het nieuwe normtraject te bepalen.
- Na ontvangst zal DGWB aan de toekomstig beheerder terugmelden dat er gestart gaat worden met de bepaling van de nieuwe norm.
- DGWB verzoekt de RWS een inhoudelijke berekening voor de signaleringswaarde en de ondergrens voor het nieuwe traject uit te voeren en aan te leveren. De berekening zal intern tussen DGWB en RWS WV afgesteld worden.
- De signaleringswaarde en de ondergrens worden in de vorm van een advies per brief, ondertekend door de dgRWS, aan de dgWB verstuurd.
- Op basis van dit advies wordt in afstemming met de toekomstig beheerder door DGWB een voorstel aan de minister van I&W verstuurd voor de signaleringswaarde en de ondergrens van het nieuwe normtraject.
- Indien akkoord, zal de minister van I&W de signaleringswaarde en de ondergrens per brief melden aan de toekomstige beheerder.

Tijdens realisatie: wettelijke vaststelling

Alle benodigde publiekrechtelijke besluiten moeten door, of op verzoek van, de initiatiefnemer zijn voorbereid en vastgelegd. Dit zijn onder andere:

- Wijziging van het bestemmingsplan;
- Omgevingsvergunning;
- Projectplan, provinciaal- of Rijksinpassingsplan.

Als deze besluiten onherroepelijk zijn en de waterveiligheidsmaatregelen worden uitgevoerd, dient de toekomstige beheerder een schriftelijk verzoek in bij de minister van I&W tot een wijziging van de bijlagen I, IA en/of II van de Waterwet. Dit betreft het toevoegen/wijzigen van het normtraject met de bijbehorende signaleringswaarde en ondergrens, het aanpassen van de coördinaten en/of de kaart. Welke wijziging nodig is, is afhankelijk van het concrete geval.

HBJZ bereidt vervolgens op verzoek van DGWB deze wijziging van de bijlagen I, IA en/of II bij de Waterwet voor. Een aanpassing van de signaleringswaarde en/of de ondergrens voor een normtraject waar de signaleringswaarde en de ondergrens gelijk zijn, waren of worden, moet ook leiden tot een wijziging van de bijlage bij de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014.

In de wijziging van de bijlagen I, IA en/of II bij de Waterwet zal worden bepaald dat die bij koninklijk besluit in werking treedt. In dat koninklijk besluit wordt de datum van inwerkingtreding geregeld. Een wijziging van de subsidieregeling voorziet in haar eigen inwerkingtreding.

De wetswijziging en/of wijziging van de regeling treedt pas in werking op of nabij het tijdstip waarop het nieuwe of verbeterde normtraject volledig op functioneel is. Inwerkingtreding vindt plaats op één van de vaste verandermomenten voor regelgeving (1 januari of 1 juli).

NB.

De beheerder dient ook de legger aan te passen aan de nieuwe feitelijke ligging van het normtraject.

Toelichting op volgorde norm voor nieuw normtraject:

Eerst voorgenomen norm in projectplan en start realisatie project, daarna wettelijke vaststelling.

De voorgenomen norm wordt bepaald voordat het projectplan onherroepelijk is. Sterker nog, de norm wordt in het projectplan opgenomen. Het project moet eerst zijn uitgevoerd voordat de normen voor de nieuwe normtrajecten in de wet worden verankerd. Daarom is het in theorie

mogelijk dat de voorgenomen norm die de minister heeft toegewezen aan het nieuwe normtraject, toch nog heroverwogen moet worden. Er is voor deze volgorde gekozen omdat de Waterwet anders niet de vigerende situatie aangeeft, maar de toekomstige. En dan zou het kunnen gebeuren dat de wet voor niets is aangepast, terwijl de plannen flexibeler zijn dan de wet. Het is daarnaast rechtvaardig om de normen eerst in het projectplan te zetten, omdat daartegen bezwaar kan worden gemaakt. Zodoende is er rechtsbescherming ten aanzien van de norm bij een projectplan, daar waar die bij een wetwijziging ontbreekt.

De volgorde van vaststelling is vastgelegd in de nota van toelichting bij een algemene maatregel van bestuur die de bijlagen I en II bij de Waterwet wijzigt (Stb. 2015, 110) en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (Kamerstukken II 2015/16, 34 436, nr. 3). De basis voor dit stappenplan is daarmee in deze toelichtingen gelegd.