



KADERNOTA 2025

T.b.v. Twaalf-jaarlijkse programmaperiode

Inhoudelijke spelregels & financieel kader voor het programmeren (aanvullend op de Subsidieregeling)
Hoogwaterbeschermingsprogramma

Inhoud

Inhoud 2

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doel: alle primaire keringen in 2050 op orde	4
1.3	Opbouw van de kadernota	4
2	Algemeen	6
2.1	Organisatie programmeerproces	6
2.2	Opbouw programmering HWBP	7
2.3	Subsidieverlening en uitbetalingen	7
3	Leidende principes 'Best for Program'	8
3.1	Stabiliteit: borging continuïteit en stabiele productie.....	8
3.2	Effectiviteit: optimaal invullen veiligheidsopgave.....	8
3.3	Wendbaarheid: borging flexibiliteit in het programma	8
4	Inhoudelijke spelregels.....	10
4.1	Stabiliteit: borging continuïteit en stabiele productie.....	10
4.2	Effectiviteit: optimaal invullen veiligheidsopgave.....	11
4.3	Wendbaarheid: borging flexibiliteit van het programma.....	13
5	Spelregels voor VtM-proces.....	15
5.1	Programmeren en rapporteren met vergelijkbare informatie en betrouwbare, actuele gegevens	15
5.2	Financiële spelregels	16
6	Financieel kader	19
6.1	Bijdrage Rijk en Waterschappen.....	19
Bijlage 1: Financiële stuurknoppen		21
Toelichting stuurknoppen.....		21

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2050 moeten alle primaire waterkeringen in Nederland voldoen aan de waterveiligheidsnorm. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) heeft als taak om hiervoor noodzakelijke dijkversterkingen op een sober en doelmatige wijze te realiseren, zodat voldaan wordt aan de wettelijke eisen die zijn vastgelegd in de Omgevingswet. Iedere dag wordt hard gewerkt door alle dijkwerkers om deze veiligheid te waarborgen voor nu en voor de toekomst.

De inhoudelijke richting voor het programma is vastgelegd in het HWBP-programmaplan. Het programmaplan en daarvan afgeleide jaarplannen zijn de basis van de ontwikkeling van het HWBP als geheel. Met de jaarlijkse kadernota bepaalt het programmabestuur HWBP de koers voor de komende jaren. De kadernota bevat inhoudelijke spelregels én het financieel kader om tot een stabiel, wendbaar en efficiënt programma te komen¹. De HWBP-programmering wordt zodanig opgesteld dat de einddoelstelling, alle keringen voldoen in 2050 aan de waterveiligheidsnorm, voor alle beheerders uitvoerbaar is.

1.2 Doel: alle primaire keringen in 2050 op orde

Het doel van de alliantie HWBP is dat alle primaire keringen in 2050 voldoen aan de waterveiligheidsnorm. Nederland heeft ongeveer 3.500 km primaire waterkeringen. De huidige verwachte veiligheidsopgave is circa 1360 kilometer (met een bandbreedte van 700 kilometer) aan te versterken dijken en honderden sluizen en gemalen². Een deel hiervan staat al geprogrammeerd en een deel is al gestart binnen het HWBP. Om dit in goede banen te leiden maakt het HWBP jaarlijks een voortrollend programma met bijbehorende begroting voor een periode van twaalf jaar. Door jaarlijks voortrollend te programmeren kunnen nieuwe inzichten en ontwikkelingen worden meegenomen. Om alle primaire keringen in 2050 op orde te hebben, werken we als alliantie samen volgens de zes alliantieprincipes:

- Best for program: we handelen uit collectief belang
- Solidair: we zijn gelijkwaardig en samen verantwoordelijk
- Rolzuiver: we zijn rolzuiver in het belang dat we behartigen
- Transparant: we zijn open naar elkaar
- Voorspelbaar en verrassingsvrij: we maken risico's en issues bespreekbaar
- Betrouwbaar: we komen afspraken na

Het eerste decennia ging aandacht uit naar op stoom komen van het HWBP. En met een mooi resultaat, want afgelopen jaar en komende jaren worden vele tientallen kilometers versterkt. Als alliantie staan we garant voor de hoogwaterbescherming van Nederland. Nu het programma op stoom is, gaat aandacht uit naar het gezamenlijk op orde krijgen van alle primaire keringen in 2050. Daarbij geeft de alliantie in lijn met het alliantieprincipe 'Best for Program' en met het Actieplan Toekomstgericht HWBP een actuele invulling aan een stabiel, efficiënt en wendbaar programma. Dit alles gebeurt in het kader van de herijking van het HWBP. In deze kadernota staan de eerste inzichten uit Best for Program programmeren, als onderdeel van het actieplan opgenomen. Besluiten uit het Actieplan Toekomstgericht HWBP of andere, voor de programmering relevante besluiten, worden volgend jaar in de kadernota opgenomen.

1.3 Opbouw van de kadernota

De kadernota geeft de koers van het HWBP-programmeerproces voor de komende jaren. Hoofdstuk 2, Algemeen, beschrijft de organisatie van het programmeerproces en de opbouw van de HWBP-programmering. In hoofdstuk 3 volgt de vertaling van het doel, alle primaire keringen in 2050 op orde, naar de onderliggende principes vanuit 'Best for Program'. De hieruit volgende doelstellingen en concrete afspraken zijn te vinden in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 geeft de spelregels voor de werkwijze van het VtM-proces en hoofdstuk 6 beschrijft ten slotte het onderliggende Financieel

¹ De kadernota is een aanvulling op de subsidieregeling "[Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014](#)".

² [Resultaat van de Opgave- en Ontwikkelbehoeftegesprekken](#) uit 2024.

kader. Indien regels of afspraken verwijzen naar besluiten uit andere gremia, dan volgt verwijzing hiernaar in de voetnoot.

2 Algemeen

2.1 Organisatie programmeerproces

De HWBP-begroting is een onderdeel binnen het Deltafonds. De eerste zes jaar van het HWBP zijn onderdeel van het Deltaprogramma en worden door de minister van Infrastructuur en Waterstaat vastgesteld. De totstandkoming van het voortrollende programma is een gezamenlijk proces van de alliantiepartners en de programmadirectie HWBP. De programmadirectie heeft hierin een faciliterende en regisserende rol.

Gedurende het programmeerproces vinden programmeergesprekken op waterschapniveau en programmaniveau plaats. Waterschappen vullen hun wensprogramma in op een manier die de alliantie helpt. De programmadirectie maakt afwegingen en dilemma's inzichtelijk, deze worden vervolgens in een dialoog besproken in een alliantie brede zomersessie en verwerkt in het concept ontwerpprogramma als voorstel voor de consultatieperiode. De programmadirectie maakt het (concept) ontwerpprogramma op basis van de gemaakte afspraken conform deze kadernota, de door de beheerders nieuw aangemelde projecten, door gevoerde wijzigingen bij subsidieaanvragen en indien nodig extra aangedragen informatie. De consultatieperiode vindt plaats tussen het ontwerp- en definitief programmavoorstel. De Unie van Waterschappen bundelt de afzonderlijk door de waterschappen ingediende consultatiereacties indien mogelijk tot één inspraakreactie. Rijkswaterstaat verzorgt de inspraakreactie namens de Rijkspartners van het HWBP. Een grafische weergave van het programmeerproces is weergegeven in onderstaande *figuur 1*.



Figuur 1 Schematische weergave programmeerproces HWBP. [Meer over het programmeerproces op hwbp.nl](https://www.hwbp.nl). De programmeergesprekken vinden plaats rond actualisatie gegevens in april en mei. De zomersessie vindt plaats tijdens het opstellen van het (concept) ontwerpprogramma.

Eind 2022 is de eerste landelijke beoordelingsronde (LBO-1) afgerond. Dit geeft inzicht in de totale opgave tot 2050. De globale kosteninschatting (GKI) van de versterkingsopgave tot 2050 was een eerste inschatting met veel onzekerheden. Door Opgave- en Ontwikkelbehoeftegesprekken (OOG) is de versterkingsopgave, in kilometers, voor het HWBP aangescherpt en zijn de onzekerheden in beeld gebracht met een bandbreedte van de opgave en kosten. De resultaten van OOG worden benut bij de informatieverzameling voor de komende programmering.

2.2 Opbouw programmering HWBP

De programmadirectie maakt ieder jaar een programma voor een periode van 12 jaar. De eerste twee jaar staan 'vast geklikt' (ook wel 'bevroren jaren' genoemd) om stabiliteit en zekerheid te waarborgen. De eerste zes jaar zijn gekoppeld aan de periode van de rijksbegroting en de tweede zes jaar dient ten behoeve van het creëren van overzicht. Voor projecten buiten de eerste twee jaar, met name voor projecten in de tweede zes jaar van het programma, geldt dat er nog wisselingen kunnen plaatsvinden. Mutaties binnen lopende projecten hebben daarbij invloed op zowel de geprogrammeerde projecten (welke 'vastgeklikt' wensen te worden) als projecten die toegevoegd wensen te worden aan het programma met het succesvol doorlopen van de ingangstoets. De doorkijk naar de lange termijn geeft de opgave tot 2050 (met benutting van de resultaten uit OOG) en geeft daarmee inzicht in projecten die op den duur een ingangstoets moeten doorlopen om op het programma te komen om het totale programma te realiseren.

Bij het opstellen van het voortrollend programma wordt er jaarlijks een HWBP-ontwerpbegroting gemaakt en voorgelegd aan het programmabestuur HWBP. Hiervoor geldt een set van financiële kaders en afspraken. Bij het opstellen van het jaarlijks voortrollend programma wordt gewerkt met een financieel kader over een vaste periode van 12 jaar. Dit financieel kader is van toepassing voor zowel de begroting als de programmering. Dit houdt in dat de totale uitgaven en de totale bijdragen voor de vaste periode van 12 jaar gelijk zijn. Meer over het financiële kader is te vinden in hoofdstuk 6.

2.3 Subsidieverlening en uitbetalingen

Het gehele jaar worden subsidieaanvragen ingediend door de waterschappen. Gezien de doorlooptijd van subsidieaanvraag tot uitbetaling is het belangrijk dat aanvragen op tijd gedaan worden. Een te late aanvraag kan leiden tot onderuitputting op de begroting van dat jaar. Onderuitputting op de begroting kan leiden tot een hogere bijdrage voor het Deltafonds van de waterschappen. De doorlooptijd van een aanvraag is afhankelijk van de hoogte van het bedrag en door wie de aanvraag ondertekend moet worden. Om er zeker van te zijn dat de subsidieaanvraag in hetzelfde jaar leidt tot een (gedeeltelijke) voorschotbetaling, moet de aanvraag voor 1 oktober van dat jaar binnen zijn.

3 Leidende principes 'Best for Program'

3.1 Stabiliteit: borging continuïteit en stabiele productie

We werken als alliantie samen aan een betrouwbaar en voorspelbaar programma. Uitgangspunt voor startende projecten is een stabiele veiligheidsopgave, daarmee bijdragend aan een stabiel HWBP. Het programma wordt opgesteld op basis van de meest actuele inzichten wat betreft het beschikbaar komen van (extra) financiële middelen. De vast te stellen programmering moet passen binnen de financiële kaders. Om stabiliteit en continuïteit te borgen, werken we naar een gespreide verdeling van kilometers tot 2050 op basis van actuele gegevens³. Met de programmering wordt zo toegewerkt naar een tempo dat nodig is om 2050 voor alle waterschappen te halen. Met enerzijds oog voor de financiële ruimte per jaar (en of dit op basis van de gemiddelde kosten per kilometer voldoende is om gewenste tempo te halen) en tegelijkertijd aandacht voor de uitvoering door aansluiting van het programma op de beschikbare financiële ruimte. Uitgangspunt voor nieuwe projecten is dat deze worden opgenomen en geprogrammeerd als ze volledig gedekt kunnen worden binnen de programmeerperiode. Gezien mutaties in de lopende projecten invloed hebben op nieuw toe te voegen projecten, wordt bij het ontwerpprogramma expliciet inzicht gegeven in de mutaties in scope, tijd en geld van projecten en het effect ervan op het programma in planning en financierbaarheid.

Actuele inzichten ten aanzien van financiële middelen

Het programmabestuur HWBP heeft eind 2024 aangegeven dat de zogenoemde plusprogrammering, de programmering inclusief de aanvullende financiering van € 2,5 miljard, de beoogde programmering vormt. De Waterschappen hebben gezamenlijk toezegging gedaan ten aanzien van extra financiële middelen, mits er ook 1,25 miljard van Rijkszijde volgt. Het programma 2027 - 2038 wordt opgesteld op basis van de inzichten die volgen uit de vastgestelde voorjaarsnota over het beschikbaar stellen aanvullende financiering (geagendeerd begin juni). De in het najaar vast te stellen programmering moet passen binnen de dan formeel besloten financiële kaders.

Om de stabiliteit en voorspelbaarheid van projecten en daarmee het programma te vergroten, gebruikt de alliantie een ingangstoets voor nieuwe projectaanmeldingen⁴. De ingangstoets is een instrument om de scope, planning en raming van een versterkingsproject scherp in beeld te krijgen. Een afgeronde ingangstoets en een positief besluit hierover vanuit de programmadirectie HWBP is randvoorwaardelijk voor nieuwe projecten om opgenomen te worden op het programma.

3.2 Effectiviteit: optimaal invullen veiligheidsopgave

Alle primaire keringen in 2050 op orde vraagt om een efficiënte invulling van ons programma. Uitgangspunt is en blijft dat veiligheidsurgentie de basis is voor prioritering van projecten op het programma⁵. Prioritering binnen het programma is in transitie naar de berekeningssystematiek gebaseerd op LBO-1 resultaten om zo aan te sluiten op verbeteringen en vernieuwingen. Het optimaal invullen van de veiligheidsopgave en voortrollend karakter van het HWBP, betekenen dat geprogrammeerde projecten kunnen worden verdrongen door andere meer prioritaire projecten. Daar waar doelmatig, kan het verbinden van opgaven ook dienen als reden om een project voorrang te verlenen. Dit vraagt om een transparante wijze van programmeren met een regisserende rol van de programmadirectie en ruimte voor alliantiepartners om elkaar over en weer te helpen.

3.3 Wendbaarheid: borging flexibiliteit in het programma

Invulling geven aan een betrouwbaar en voorspelbaar programma vraagt, in aanvulling op stabiliteit, om flexibiliteit en een wendbaar programma. De programmadirectie maakt ieder jaar

³ [Resultaat van de Opgave- en Ontwikkelbehoeftegesprekken](#) uit 2024. Dit traject als onderdeel van het Actieplan Toekomstgericht HWBP heeft inzichtelijk gemaakt dat er nog circa 1360 km versterkt dient te worden. Deze kilometers zijn reeds geprogrammeerd of dienen nog geprogrammeerd te worden. In het programmabestuur van december 2024 is besloten de gegevens van OOG te benutten bij het VtM-proces.

⁴ Hoe de ingangstoets werkt is vastgelegd in [een werkwijze](#).

⁵ Volgt uit de [regeling subsidies hoogwaterbescherming](#). Deze methode voor het prioriteren is tevens vastgelegd in het programmabestuur HWBP.

een programma over een periode van 12 jaar⁶. De eerste zes jaar zijn gekoppeld aan de periode van de rijksbegroting en worden via het Deltaprogramma door de minister vastgesteld. Het doel van de tweede periode van zes jaar is het creëren van overzicht; zowel voor de beheerders, als voor de programmadirectie. Daarnaast biedt het de mogelijkheid voor de beheerders om in de regio en de gebiedsoverleggen van het Deltaprogramma vroegtijdig aan de slag te gaan met het identificeren van het verbinden van opgaven.

Bij het opstellen van een programma voor 12 jaar is sprake van grotere onzekerheden dan voor het programma in het eerste deel van zes jaar. Beheerders moeten er rekening mee houden dat in met name het tweede deel (jaar 7-12) van het programma nog wisselingen kunnen plaatsvinden van geprogrammeerde projecten. Zowel beheerders als de programmadirectie hebben behoefte aan stabiliteit en voorspelbaarheid van de uitvoering van het programma. Om de continuïteit en de stabiliteit van het programma te borgen wordt er iedere programmeringsronde daarom telkens twee jaar 'bevroren'. Dit houdt in dat projecten die reeds zijn gestart of in deze eerste 2 jaar starten, doorgang kunnen vinden voor alle projectfasen en niet worden verdrongen door andere, meer prioritaire, projecten. In de praktijk betekent dit helderheid tot ruim 3 jaar vooruit en groeiende wendbaarheid in de jaren daarna.

⁶ Indien het huidige jaar t is, start het ontwerpprogramma in het jaar t+2 en loopt deze door tot en met t+14.

4 Inhoudelijke spelregels

In dit hoofdstuk volgen de inhoudelijke spelregels om, in lijn met de ambitie en het alliantieprincipe 'Best for Program', tot een stabiel, wendbaar en efficiënt programma te komen.

4.1 Stabiliteit: borging continuïteit en stabiele productie

We werken samen aan een betrouwbaar en voorspelbaar programma. Het programma wordt opgesteld op basis van de meest actuele inzichten wat betreft het beschikbaar komen van (extra) financiële middelen. De vast te stellen programmering moet passen binnen de financiële kaders. Om stabiliteit en continuïteit te borgen, werken we daarbij naar een gespreide verdeling van kilometers tot 2050 op basis van de best beschikbare actuele kennis en gegevens, door het benutten van de resultaten uit OOG. Met de programmering wordt zo toegewerkt naar een tempo dat nodig is om 2050 voor alle waterschappen te halen.

Concrete afspraken t.a.v. borging continuïteit en stabiele productie:

- **NIEUW Afspraak 1 productie in balans met financiën:** De programmering wordt opgesteld op basis van de meest actuele financiële inzichten en moet passen binnen de financiële kaders. Daarbij worden enkel projecten met volledig zicht op financiering opgenomen. In tijden van budgettaire krapte, gaat aandacht uit naar het bewaken van voldoende aanwas van nieuwe projecten.
- **NIEUW Afspraak 2 gewenste versterkingstempo:** Met de programmering wordt toegewerkt naar een tempo dat nodig is om 2050 voor alle waterschappen te halen, op basis van de best beschikbare actuele inzichten, door het benutten van de resultaten uit OOG. Hoe het benodigd tempo zich verhoudt tot de financierbaarheid, wordt expliciet inzichtelijk gemaakt.

Consequenties gewenst tempo op basis van actuele gegevens

Met het uitvoeren van de plusprogrammering (periode 2026-2037), versterken we gemiddeld zo'n 61 km per jaar en dient er nog circa 450 (1360 km minus reeds geprogrammeerde opgave) km op het programma opgenomen te worden. In de jaren 2025 – 2028 staan al veel projecten geprogrammeerd die dan van start gaan in de verkenningsfase. Dit maakt dat er op programmaniveau in deze periode genoeg projecten om toe te werken naar een stabiele versterkingsopgave. Vanaf 2029 is er gedoseerd ruimte om nieuwe projecten toe te laten op het programma. Het gewenste tempo om nieuwe verkenningen op te starten vanaf 2029 wordt nader uitgewerkt onder het Actieplan Toekomstgericht HWBP, dit weten we nu nog niet. We gebruiken daarbij de resultaten van OOG en houden rekening met het geldende financieel kader.

De alliantie gebruikt een ingangstoets om projecten te programmeren met een stabiele scope en daarmee de stabiliteit en voorspelbaarheid van het programma te vergroten. Een ingangstoets kan op zijn vroegst 6 jaar voor beoogde start van de verkenning aangevraagd worden: eerder heeft geen meerwaarde gezien nog veel nieuwe kennis en omgevings-ontwikkelingen waardoor per definitie geen stabiele scope kan worden vastgesteld⁷. Een ingangstoets wordt uitgevoerd indien het project volgens de afwegingscriteria voor de programmering binnen de 6 jaar voor beoogde start van de verkenning valt. Reeds geprogrammeerde projecten die geen ingangstoets hebben doorlopen, doen dat ten behoeve van aanscherping van de scope alsnog (de ingangstoets heeft voor deze al geprogrammeerde projecten de vorm van een specialistengesprek). Om nieuwe projecten aan het programma toe te voegen, moet de ingangstoets voor 1 juli zijn afgerond en zijn voorzien van een positief besluit van de programmadirectie⁸.

UPDATE Afspraak 3 projecten doorlopen een ingangstoets ten behoeve van programmering met een stabiele scope: Alleen projecten die voor 1 juli hun ingangstoets met positief advies hebben doorlopen kunnen op het nieuwe programma komen. Wordt de ingangstoets later dan 1 juli afgerond dan zal het project later worden geprogrammeerd. De ingangstoets kan niet eerder dan zes jaar voor beoogde start van een project aangevraagd worden. Reeds

⁷ Ingangstoetsen t.b.v. monitoring vormen een uitzondering op de gestelde grens van 6 jaar.

⁸ Beheerder dient zorg te dragen voor een correcte en complete vastlegging in het Waterveiligheidsportaal (WVP). Dit moet conform de werkinstructie Prioriteren & Programmeren op de [Waterveiligheidsportaal Wiki](#) zijn.

geprogrammeerde projecten die geen ingangstoets hebben doorlopen, doen dat ten behoeve van aanscherping van de scope alsnog (in de vorm van een specialistengesprek).

4.2 Effectiviteit: optimaal invullen veiligheidsopgave

Continuïteit binnen de programmering is belangrijk. Hiervoor is het noodzakelijk om elk jaar nieuwe projecten op te starten om als alliantie alle dijken in 2050 op orde te hebben, te werken aan de meest urgente waterveiligheidsvraagstukken, en daar waar doelmatig opgaven te verbinden. De versterkingsprojecten die vallen onder bestuursovereenkomst Maas zijn ook onderdeel van het HWBP. Deze afspraken worden gerespecteerd bij het opstellen van het programma⁹.

In lijn met het alliantieprincipe 'Best for Program' en de geleerde lessen uit het 'Best for Program' programmeren (opvolging van het traject Lange Termijnprogrammering), bouwen we de programmering transparant op vanuit een drietal stappen. Voor de afwegingscriteria geldt dat urgentie als belangrijkste criterium voor de prioritering blijft gelden, daarnaast sturen we op de collectieve haalbaarheid (alle waterschappen in 2050 gereed) en tot slot beschouwen we de impact op de individuele belangen van de waterschappen (balanceren). Bij prioriteringsvraagstukken in de programmering, gelden de volgende afwegingscriteria:

1. Inhoud trapsgewijs optimaal invullen van de veiligheidsopgave.
 - i. Afstand tot de norm (grootse veiligheidstekort)
 - ii. Hoogte van de norm (grootste gevolgen achter de kering)
 - iii. Kosten per project en kosten per km (voorrang voor lagere kosten, doelmatigheid/rendement)
2. Collectieve haalbaarheid, alle waterschappen in 2050 op orde
 - i. Voldoende tempo voor waterschappen met een bepalende doorlooptijd
 - ii. Elk waterschap kan op tijd beginnen om 2050 te halen
3. Individuele doelstellingen
 - o Elkaars belangen kennen en elkaar helpen waar mogelijk

De drie stappen komen in programmeergesprekken met de waterschappen aan bod. Waterschappen vullen hun wensprogramma in op een manier die de alliantie helpt. Afwegingen en dilemma's worden door de programmadirectie inzichtelijk gemaakt en in scenario's voorgelegd aan de alliantie en verwerkt in het concept ontwerpprogramma als voorstel voor de consultatieperiode. Wensprogrammeringen worden intact gehouden mits dit bijdraagt aan het principe Best for Program. Keerzijde hiervan is dat niet ieder waterschap zijn eigen ideale projectenstroom zal kunnen uitvoeren ten behoeve van het halen van 2050 voor elk waterschap. Waterschappen kunnen bespreken of zij elkaar kunnen helpen door verschuiven van projecten. Of naar andere oplossingen kijken, bijvoorbeeld naar regionale samenwerking om kennis en mensen te behouden. Als de alliantie er in het alliantie brede gefaciliteerde gesprek niet uitkomt, dan doet de programmadirectie een Best for Program voorstel waarin stap 1 en 2 het uitgangspunt vormen en legt deze voor aan het programmabestuur.

Het kan voor de beheerder doelmatig en efficiënt zijn om maatregelen eerder uit te voeren dan de programmering van het HWBP voorziet. De regeling subsidies hoogwaterbescherming biedt de beheerder in dergelijke gevallen de mogelijkheid om een maatregel voor te financieren en later de subsidie te ontvangen. Deze vrijwillige voorfinanciering is geïntroduceerd om het programma op stoom te krijgen maar leidt er nu toe dat projecten met een lagere urgentie projecten met een hogere urgentie verdringen. Dit komt doordat vrijwillige voorfinanciering leidt tot betaling van de subsidie binnen de programmaperiode (t+6) en heeft daarmee invloed op de financiering van reguliere projecten. Daarom wordt voorfinanciering alleen nog in uitzonderingsgevallen toegestaan (wanneer het vanuit (de drie stappen van) 'Best for Program' programmeren onderbouwd bijdraagt

⁹ Betreffen afspraken uit 2016 en 2019. Deze zijn te vinden in de oplegmemorandum van de Vergadering Stuurgroep Deltaprogramma Maas van 28 september 2016, in de Afsprakenlijst Bestuurlijke Overleggen MIRT 2016, in de uitbreiding het Eindadvies Verkenning "Financiële uitwisseling tussen dijkversterking en rivierverruiming" van 09-09-2022 en in de Afsprakenlijst Bestuurlijk Overleggen MIRT van 20 en 21 november 2019.

aan het behalen van de alliantiedoelstellingen) en vervalt de regel dat subsidie automatisch wordt geprogrammeerd op t+6. Deze aanscherping geldt alleen voor nieuw aan de programmering toe te voegen projecten.

Concrete afspraken t.a.v. effectiviteit door optimaal invullen veiligheidsopgave:

- **NIEUW Afspraak 4: afwegingscriteria programmering:** We bouwen het programma op vanuit een drietal stappen in lijn met het alliantieprincipe 'Best for Program':
 1. **prioriteren op basis van urgentie en trajectoordeel:** Prioritering vindt plaats op basis van de overgangssystematiek VNK2 en het trajectoordeel uit LBO-1. Bij gelijke geschiktheid, wordt stapsgewijs gekeken naar hoogte van de norm, effectiviteit door middel van de kosten per project en kosten per km.
 - Voorrang van programmeren gaat uit naar nieuwe projecten welke, naast het positief doorlopen van de ingangstoets, beoordeeld zijn als categorie D in LBO-1;
 - Als de opgave onzeker is of indien externe ontwikkelingen invloed gaan hebben op de urgentie en/of het trajectoordeel, dan kan een project voorlopig naar achter schuiven (bijv. bij nieuwe kennis over hydraulische belastingen of normveranderingen).
 2. **beschouwen collectieve haalbaarheid zodat alle waterschappen 2050 op orde halen:** Dit betekent dat waterschappen welke de volledige periode tot 2050 nodig hebben, voorrang krijgen bij prioriteringsvraagstukken met oog voor de balans van de opgave voor de gehele alliantie tot 2050.
 - Voor waterschappen welke laag scoren op basis van urgentie en trajectoordeel geldt dat zij op tijd kunnen starten om ook in 2050 op orde te zijn (bijv. Categorie C gaat voor Categorie D voor waterschappen met veel projecten met LBO-1 oordeel C).
 3. **beschouwen impact op individuele doelstellingen:** Daar waar doelmatig, kan het verbinden van opgaven ook dienen als reden om een project voorrang te verlenen of voorlopig uit te stellen (balanceren).
 - Bijvoorbeeld verbinding met PAGW, Ruimte voor de Rivier 2.0 en aandacht voor het risico van desinvestering (met 'Besluit Kwaliteit Leefomgeving', voorheen Barro);
 - Daarnaast faciliteert de programmadirectie dat waterschappen elkaar kunnen helpen. Zo creëren we tevens ruimte voor project-overstijgende innovatieve aanpakken (bijv. door verdelen regionaal versterkingsopgave t.b.v. continuïteit bemensing in naburige waterschappen of clustering projecten voor gezamenlijke aanbesteding).
- **Afspraak 5 afspraken bestuursovereenkomst Maas:** De versterkingsprojecten die vallen onder de bestuursovereenkomst Maas zijn ook onderdeel van het HWBP-programma. De BO Maas projecten zullen als regulier project worden opgenomen op het programma met inachtneming van de bestuurlijke afspraken.
- **Afspraak 6 programmeren van voorgefinancierde projecten in alliantiebelang:** Een beheerder kan onder voorwaarden subsidie krijgen als hij ervoor kiest om met voorfinanciering een maatregel eerder uit te voeren dan in de programmering van het HWBP is voorzien. Vrijwillige voorfinanciering is enkel mogelijk wanneer dit vanuit Best for Program programmeren onderbouwd bijdraagt aan het behalen van de alliantiedoelstellingen. De voorfinancieringsprojecten zullen als regulier project worden opgenomen op het programma.

Consequenties afwegingscriteria programmering

Met de afwegingscriteria houden we urgentie als belangrijkste criterium voor de prioritering. Daarnaast sturen we op de collectieve haalbaarheid (alle waterschappen in 2050 gereed). Tot slot beschouwen we de impact op de individuele belangen van de waterschappen en Rijk (balanceren). De consequentie hiervan is niet ieder waterschap zijn eigen ideale projectenstroom kan gaan uitvoeren ten behoeve van het halen van 2050 voor elk waterschap.

4.2.1 Partieel, kort-cyclisch of integraal versterken

De keuze tussen partieel, kort-cyclisch of integraal versterken is een manier om invulling te geven aan de doelmatigheidsdoelstelling en effectiviteit van het HWBP, de totale kosten van een primaire kering gedurende de gehele (resterende) levensduur moeten worden geminimaliseerd¹⁰ (zie Tabel

¹⁰ Volgt uit de [regeling subsidies hoogwaterbescherming](#): "Het is aan de beheerder om te verkennen welk project of welke projecten hij in welke volgorde en op welk moment moet uitvoeren om ervoor te zorgen dat het dijktraject in zijn geheel zo snel mogelijk maar in ieder geval uiterlijk in 2050 aan de norm voldoet." Partieel- of kort-cyclisch versterken is daarmee in lijn met zowel de subsidieregeling als de Waterwet.

1 Definities dijkversterkingen). De voorwaarde van doelmatigheid geldt ook voor een integrale versterking. Doelmatig is de optimale verhouding tussen de kosten enerzijds (Euro's geïnvesteerd) en de prestatie anderzijds (dijkveiligheid) tegen aanvaardbare risico's. De beheerder dient in een levenscyclusanalyse (LCC) de verschillende oplossingsmogelijkheden te onderzoeken en een afweging te maken over de manier waarop het traject en de benodigde versterkingsopgave(n) moet worden opgepakt¹¹.

Afspraak 7 partieel, kort-cyclisch of integraal versterken: met de LCC-benadering toont de beheerder aan wat de meest doelmatige manier van versterken is.

Tabel 1 Definities dijkversterkingen

Type versterking	Definitie	Voorbeeld
Integraal versterken	De dijk voldoet in principe voor 50 jaar op alle faalmechanismen aan de norm rekening houdend met klimaatverandering (hogere hydraulische belastingen) en veroudering van de dijk	Bij afkeur op <i>piping</i> de dijk ook versterken op <i>hoogte</i> en <i>macrostabiliteit</i> ongeacht of dit nu al nodig is.
Kort-cyclisch versterken	Integraal versterken van de dijk voor kortere periode.	De dijk voldoet voor 25 jaar aan de norm. Na deze periode zal een tweede versterking worden uitgevoerd op deze dijk.
Partieel versterken	Versterken van een dijk op één of meerdere faalmechanismen, rekening houdend met de resterende levensduur van de kering op de andere faalmechanismen en met wellicht nieuwe kennis.	<ul style="list-style-type: none"> - Nu versterken op alleen <i>macrostabiliteit</i> en <i>hoogte</i> pas op einde van levensduur afhankelijk van klimaatverandering en zetting. - Gedeeltelijk versterken op <i>piping</i>, anticiperend op nieuwe kennis waarmee de volledige versterking (nog) niet nodig is.

4.2.2 Uitwisselingsbijdragen vermeden kosten dijkversterkingen

Rivierverruimingsmaatregelen, slimme combinaties of systeemmaatregelen leiden tot een verlaging van de waterstand op de rivier en daarmee potentieel tot een reductie van de dijkversterkingsopgave. Deze kostenbesparingen, zogenoemde vermeden kosten voor de dijkversterking als gevolg van rivierverruimingsmaatregelen, kunnen aangewend kunnen worden voor de bekostiging van de betreffende rivierverruimingsmaatregel of slimme combinatie¹². In de komende jaren kunnen in het kader van het programma Ruimte voor de Rivier 2.0 nieuwe rivierverruimingen worden geprogrammeerd met invloed op de waterveiligheidsopgave binnen het HWBP. De programmadirectie HWBP heeft hierin een toetsende rol waarbij wordt beoordeeld of de aanvraag past binnen de kaders van het eindadvies en neemt door middel van vaststelling van het ontwerpprogramma uiteindelijk het besluit over de uitwisselingsbijdragen. Deze uitwisselingsbijdrage is als apart en zelfstandig onderdeel zichtbaar op het programma. Daarmee is inzichtelijk dat met rivierverruiming of een slimme combinatie een deel van de waterveiligheidsopgave wordt gerealiseerd. Zo worden de hoogte van de vermeden kosten en hoe deze in de programmering verwerkt zijn duidelijk.

Afspraak 8 uitwisselingsbijdragen vermeden kosten dijkversterkingen: rivierverruimende en/of systeemmaatregelen komen in aanmerking voor een financiële bijdrage op basis van vermeden kosten.

4.3 Wendbaarheid: borging flexibiliteit van het programma

De programmadirectie maakt ieder jaar een programma over een periode van 12 jaar. Om de continuïteit en de stabiliteit van het programma te borgen wordt er iedere programmeringsronde telkens twee jaar 'bevroren'. Projecten buiten deze bevroren jaar kunnen worden verdrongen door andere, meer prioritaire, projecten. Een project met bevroren status dat wordt gesplitst, waarbij

¹¹ Volgt uit de [HWBP-webpagina LCC](#), deze vormt samen met [het handelingsperspectief LCC voor HWBP-projecten](#) de handreiking voor toepassing van LCC in dijkversterkingsopgaven.

¹² Volgt uit afspraak tussen Rijk en de waterschappen in 2014, deze afspraak is per 1 januari 2017 wettelijk geborgd in [Artikel 7.24 van de Waterwet](#). In juli 2019 is de notitie Eindadvies verkenning 'Financiële uitwisseling tussen dijkversterking en rivierverruiming' vastgesteld door het Programmabestuur HWBP. In 2022 is [een uitbreiding op deze regeling vastgesteld waarmee is vastgelegd hoe de programmadirectie HWBP tot vaststelling van de hoogte van de uitwisselingsbijdrage komt](#).

het afgesplitste deel van het project later dan de "bevriesperiode" van het programma wordt opgestart, wordt als nieuw project gezien.

Concrete afspraken t.a.v. borging wendbaarheid van het programma:

- **Afspraak 9 planperiode van 12 (6+6) jaar:** Ieder jaar wordt een programma over een periode van 12 jaar opgesteld. De eerste 6 jaar daarvan worden vastgesteld door de minister van I&W.
- **Afspraak 10 bevroren status projecten in eerste 2 jaar programmering:** Projecten die reeds zijn gestart of in de eerste 2 programmajaren starten, kunnen in beginsel doorgang vinden voor alle projectfasen. Projecten buiten deze bevroren jaar kunnen worden verdrongen door andere, meer prioritaire, projecten.

Consequenties borging wendbaarheid van het programma

De bevroren jaren gaan over de eerste twee jaar van het op dat moment geldende definitief programmavoorstel. In de praktijk betekent dit helderheid tot ruim 3 jaar vooruit en groeiende wendbaarheid in de jaren daarna. Na deze periode komen projecten in aanmerking voor herprioritering met startjaar worden verschoven. De verwachting is dat dat dit jaar ook gaat gebeuren voor de projecten die buiten de bevroren jaren staan.

5 Spelregels voor VtM-proces

Voor het opstellen van het voortrollend programma geldt een set van financiële kaders en afspraken. Bij het opstellen van het jaarlijks voortrollend programma wordt gewerkt met een financieel kader over een vaste periode van 12 jaar. Dit financieel kader is van toepassing voor zowel de begroting als de programmering. Dit houdt in dat de totale uitgaven en de totale bijdragen voor de vaste periode van 12 jaar aan elkaar gelijk zijn. De financiële afspraken zijn conform:

- Wet- en regelgeving:
 - De verwachte uitgaven voor subsidies aan de projecten op het programma moet corresponderen met de beschikbare financiële ruimte (bijdragen);
 - Het vaststellen van het definitieve programma is gekoppeld aan de voorbereiding van de rijksbegroting.
- Alliantieafspraken

De spelregels en stuurknoppen in paragraaf 5.1, Programmeren en rapporteren met vergelijkbare informatie en betrouwbare, actuele gegevens zijn randvoorwaardelijk voor het VtM-proces. In paragraaf 5.2, Financiële spelregels volgen de afspraken uit zowel Wet- en regelgeving als uit alliantieafspraken, in voetnoten wordt naar onderliggende afspraken verwezen. De financiële stuurknoppen welke worden toegepast voor de programmering zijn te vinden in Bijlage 1: Financiële stuurknoppen.

5.1 Programmeren en rapporteren met vergelijkbare informatie en betrouwbare, actuele gegevens

Voor het begrotings- en programmeringsproces en de daaruit voortvloeiende rapportages is het belangrijk dat de broninformatie betrouwbaar, actueel en op orde is. De resultaten van OOG worden benut bij de informatieverzameling voor de programmering. In de programmeergesprekken bespreken waterschappen en programmadirectie hoe de OOG-resultaten benut kunnen worden in het VtM-proces, nadere toelichting hierover volgt bij de start van het VtM-proces. Dit dient op een eenduidige manier ingebed te worden in het proces vanaf het programmeren tot en met de verlening van een subsidie.

Elke mutatie op de vastgestelde programmering (van zowel geprogrammeerde als niet geprogrammeerde projecten) dient door middel van een Verzoek tot Mutatie (VtM) aangedragen te worden¹³. De vastgestelde programmering en de goedgekeurde VtM's samen zorgen voor een ontwerpprogramma. Een VtM-formulier wordt qua onderbouwing/motivatie door het begeleidingsteam samen met de beheerder doorleefd. Na deze indiening wordt het VtM-formulier geüpload in de referentiedatabase en gebruikt voor het opstellen van het programma en rapportages¹⁴.

Om de inhoudelijke en financiële stabiliteit van het programma te vergroten wordt op het programma gewerkt met de realistische en de te verwachten doorlooptijden van de verschillende fases die de beheerder aangeeft (op basis van een probabilistische planning). Daarbij wordt de P50 als uitgangspunt gebruikt.

Concrete afspraken t.a.v. Programmeren en rapporteren met vergelijkbare informatie en betrouwbare, actuele gegevens:

- **UPDATE Afspraak 11 referentiebeheer/ VtM-proces:** De VtM-formulieren dienen conform de subsidieregeling, aanvullende afspraken in deze kadernota en concrete werkinstructies m.b.t. VtM, ingevuld te worden. Daarbij benutten de waterschappen de resultaten uit OOG in

¹³ Reacties tijdens de consultatieperiode worden enkel in het definitief programmavoorstel opgenomen wanneer het een fout betreft bij het verwerken van de ingediende VtM-formulieren. Hiermee kunnen fouten hersteld worden die: verkeerd verwerkt zijn door de programmadirectie, ontstaan zijn door verschillen ontstaan uit toezeggingen die gedaan zijn door de programmadirectie of op basis van administratieve onvolkomenheden.

¹⁴ Beheerder dient zorg te dragen voor een correcte en complete vastlegging in het Waterveiligheidsportaal (WVP). Dit moet conform de werkinstructie Prioriteren & Programmeren op de [Waterveiligheidsportaal Wiki](#) zijn.

de VtM formulieren. In programmeergesprekken tussen de programmadirectie en waterschappen wordt o.a. besproken hoe de OOG resultaten zijn benut. De toelichtingen worden opgenomen in de voortgangsrapportage richting het programmabestuur en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W).

- **Afspraak 12 realistische en vergelijkbare doorlooptijden:** Op het programma wordt gewerkt met de realistische en de te verwachten doorlooptijden van de verschillende fases die de beheerder aangeeft (op basis van een probabilistische planning). De P50 wordt als uitgangspunt gebruikt

5.2 Financiële spelregels

Binnen het HWBP wordt gewerkt met voorschotten van maximaal € 40 miljoen¹⁵. Effect hiervan op het programma is het behouden van ruimte voor andere projecten, het borgen van tempo en het behouden van wendbaarheid van het programma. Tevens fungeert deze regel in de praktijk als beheersmaatregel om de onderuitputting bij uitstel van de mijlpalen van de realisatiefase te beperken. Een bijkomend gevolg hiervan is de zogenoemde onvrijwillige voorfinanciering voor waterschappen doordat zij jaarlijks minder bevoorschot krijgen dan hun daadwerkelijke kasstroom.

Uitzondering voorschotreeks:

Binnen de alliantie is de afspraak dat financiële stuurknoppen van invloed kunnen zijn op de kasreeks. Hierdoor kan de opgenomen kasreeks van een project in het ontwerpprogramma afwijken van hetgeen hierboven staat.

Wanneer projecten bij het samensmelten (twee projecten worden één project) groter worden dan 40 miljoen (bijvoorbeeld omdat een LBO-1 deel ondertussen beoordeeld is en grondslag voor subsidie heeft), zal dit geraamde bedrag net als bij ieder ander project lineair verdeeld worden over verschillende jaren met een maximum van € 40 miljoen per jaar.

Voor projecten met een raming voor de realisatiefase van < € 40 miljoen én een uitvoeringsduur < 36 maanden geldt dat de kasreeks van de realisatiefase verdeeld dient te worden over twee jaar indien de gunningsbeslissing na de maand oktober in een bepaald jaar wordt verwacht.

Afspraak 13 betaling van voorschotten: maximum van €40 miljoen voorschot per project per jaar: Projecten (zowel voorfinanciering als regulier) kunnen maximaal aanspraak maken op €40 miljoen voorschot per project per jaar. Als mitigerende maatregel kan er meer dan € 40 miljoen per project worden uitgekeerd tot maximaal de projectuitgaven van dat jaar.

Benutten vrijval van financiële middelen

Het kan voorkomen dat er in het lopende begrotingsjaar budget overblijft als gevolg van meevallers in projecten of verkleinen van de scope van projecten. Vrijval van financiële middelen door meevallers in het lopende boekjaar wordt in principe benut in deze volgorde:

1. Aangepaste verdeling kasreeks door wijziging bij de aanvraag van de (kortere) looptijd (< 3 maanden) en lagere raming (< € 40 mln.)¹⁶;
2. Aanvraag komt eerder binnen dan gepland (voor 01-07);
3. Gewijzigde lineaire verdeling (het voorschot op de begroting is lager dan de uitkomst bij herberekening van de kasreeks);
4. Voorfinancieringsprojecten waarvan de aanvraag voor 01-07 binnen is;
5. Flexibele bevoorschotting (op basis van de feitelijke voortgang van het project);
6. Projecten met een hogere aanvraag dan begroot.

¹⁵ Volgt uit de [regeling subsidies hoogwaterbescherming](#). Ook van toepassing op voorfinancieringsprojecten.

¹⁶ Volgt uit de [regeling subsidies hoogwaterbescherming](#).

5.2.1 Financiële spelregels voor innovaties

Binnen het HWBP gaat aandacht uit naar het creëren van meerwaarde en doelmatigere projecten in lijn met de subsidieregeling. Voor subsidies aan kennisontwikkeling en innovaties is een plafond vastgesteld door middel van de begroting van het Deltafonds¹⁷. Voor de hoogte van dit subsidieplafond sluit het HWBP minimaal aan bij het streven van het ministerie van Economische zaken en klimaat om in Nederland 2,5% van het Bruto Binnenlands Product te investeren in kennis en innovaties¹⁸. In aanvulling hierop, is binnen de alliantie HWBP het volgende ingesteld ten behoeve van haar eigen Kennis en innovatiebehoefte:

- Een subsidieplafond van circa 10 miljoen¹⁹ per jaar uit de bijdrage van rijk en waterschappen;
- Innovaties worden voor 100% gefinancierd;
- Conform landelijk beleid:
 - Het HWBP werkt met een Kennis en Innovatieagenda. Het innovatieplafond is randvoorwaardelijk voor de hoeveelheid innovaties die per jaar kunnen worden opgepakt;
 - Het HWBP is als uitvoeringsprogramma bij uitstek de plek waar beheerders kunnen optreden als 'launching customer';
 - Indien nieuwe en/of innovatieve technieken (met 100% financiering HWBP) worden toegepast voor daadwerkelijke dijkversterkingen, dan zal via de begeleiding en de toetsing van het voorstel nadrukkelijk gekeken worden naar wat echt als innovatie te bestempelen (100% subsidie) is en welke kosten ook bij een niet innovatieve aanpak zouden worden gemaakt (90% subsidie). Dit zorgt ervoor dat het budget echt volledig ten goede komt aan innovatieve maatregelen.
 - Nieuwe kennis en innovaties die binnen het HWBP zijn ontwikkeld zijn vrij beschikbaar voor iedereen.

Innovatiesubsidies worden verleend op basis kostenramingen, subsidievaststellingen worden gebaseerd op basis van nacalculatie, dus werkelijk gemaakte kosten. De werkelijke kosten zijn vrijwel nooit gelijk aan de subsidieverlening. Dit leidt tot terugbetaling door het waterschap of extra subsidie te verlenen aan het waterschap. Daarnaast kan het in de praktijk voorkomen dat er sprake is van een wijziging van de aanpak van het innovatieve project. Aan de subsidiebeschikking is echter een plafond gekoppeld. Dat betekent dat als de werkelijk gemaakte kosten hoger zijn dan het subsidiebedrag, dat de subsidie eerst gewijzigd moet worden voordat deze (opnieuw) kan worden vastgesteld.

Bij projecten die een looptijd hebben van minder dan 36 maanden wordt de maximale bevoorschotting 80% van de subsidie. Bij projecten met een looptijd van meer dan 36 maanden wordt de kasreeks lineair verdeeld en bij vaststelling wordt het restant uitbetaald. De redenen hiervoor zijn: 1) Beperken van ontvangsten 2) HWBP is risicodragend dus hiermee wordt niet het gehele risicodossier al bij voorbaat uitbetaald en 3) Belang van de vaststelling wordt hiermee groter.

Concrete afspraken t.a.v. financiële spelregels voor innovaties:

- **Afspraak 14 budget voor kennis en innovatie:** Het budget voor innovatie projecten wordt vastgesteld op basis van de werkelijke aanvragen en voor de toekomstige jaren voor een bedrag van maximaal € 10 miljoen per jaar.
- **Afspraak 15 tussentijdse wijziging innovatieprojecten:** Een aanvraag tot subsidiewijziging dient tussentijds ingediend te worden indien de wijziging > 10%, of > € 1 miljoen bedraagt. Of bij een andere aanpak van het project.
- **Afspraak 16 maximumvoorschotverlening innovatieve projecten:** Bij projecten die een looptijd hebben van minder dan 36 maanden wordt het maximale bevoorschotting 80% van de beschikking. Bij projecten met een looptijd van meer dan 36 maanden wordt de kasreeks lineair verdeeld en bij vaststelling wordt het restant uitbetaald.

5.2.2 Financiële spelregels voor omgaan met mutaties

Gerapporteerde meerkosten na vaststelling voorkeursalternatief worden opgevangen door de beheerder tot het jaar dat er ruimte is op het programma. Concreet betekent dit dat als een project duurder wordt deze extra kosten in latere jaren als voorschotbetaling ontvangen worden.

¹⁷ Volgt uit de [regeling subsidies hoogwaterbescherming](#), conform art 16 lid 1 e

¹⁸ Volgt uit [beleidsbrief van 13 juli 2018, Naar missie gedreven Innovatiebeleid met Impact](#)

¹⁹ Circa 2,5% van het jaarlijks beschikbaar budget

Op deze manier leiden meerkosten niet tot verdringing van andere projecten op het programma. Het financieel oplossen van tegenvallers gaat ten koste van wendbaarheid van het HWBP. Aandacht gaat daarom uit naar het effect van mutaties van lopende projecten op het programma. Tegelijkertijd wordt het maken van een goede projectdefinitie, waaronder raming en planning, in de verkenningsfase extra belangrijk.

Door onder andere vertragingen ontstaat onderuitputting op de begroting. Door deze onderuitputting worden waterschappen geconfronteerd met een naheffing op de solidariteitsbijdrage. Deze naheffing komt vaak als een verrassing voor de waterschappen en is daarmee niet wenselijk. Onderuitputting wordt zoveel mogelijk te voorkomen door het extra uit te betalen van voorgefinancierde productie en een maximaal jaarlijks voorschot te programmeren. Hiermee kan een aanzienlijk deel van de reguliere onderuitputting worden gecompenseerd.

Ramingen voor projectfasen waarvan nog geen getoetste SSK beschikbaar is, zijn vaak onzeker en daarmee instabiel. Dit komt doordat de projectfase nog niet is begonnen en de beoogde werkzaamheden nog kunnen wijzigen. De praktijk leert dat ramingen hierdoor vaak te hoog worden ingeschat. Projectfasen zonder getoetste SSK worden sinds 2024 geprogrammeerd op basis van de middenwaarde uit het referentiekader. Het referentiekader zal daarbij elk jaar worden geïndexeerd aan de hand van de juiste index. Hierbij geldt het principe van 'comply or explain': afwijken van de middenwaarde is mogelijk mits beheerders kunnen beargumenteren dat de middenwaarde niet realistisch is voor betreffend project.

Concrete afspraken t.a.v. financiële spelregels voor omgaan met mutaties en onderuitputting:

- **Afspraak 17 opvangen van mutaties:** Voor projecten waarvan de raming hoger is geworden ten opzichte van de opgave in het vorige programma, dient de stijging in het laatste jaar van het programma opgenomen worden.
- **UPDATE Afspraak 18 budget voor fases lineair verdelen:** Voor alle projectfasen van reguliere en voorfinancieringsprojecten zal, ongeacht de duur van de projectfase, gelden dat het bedrag voor projectfasen lineair verdeeld wordt over de aangegeven kalenderjaren. De voorschotaanvraag voor deze projecten dient echter gebaseerd te zijn op het bedrag voor de gehele fase zolang de fase korter of gelijk is aan 36 maanden en max €40 miljoen per jaar
- **Afspraak 19 raming projectfase zonder getoetste SSK:** Projectfasen waar nog geen getoetste SSK voor beschikbaar is, wordt geprogrammeerd aan de hand van het Referentiekader HWBP waarbij wordt uitgegaan van de middenwaarde.

6 Financieel kader

Bij het opstellen van het voortrollend programma wordt er jaarlijks een HWBP-ontwerpbegroting gemaakt en voorgelegd aan het Programmabestuur HWBP. Hiervoor geldt een set van financiële kaders en afspraken. De basis voor het maken van de ontwerpbegroting voor het ontwerpprogramma is de vastgestelde begroting bij het een jaar eerder vastgestelde programma en vormt daarmee de basis voor het financieel kader van deze programmeerperiode. In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de reeds geprogrammeerde projecten en de ruimte die er nog is om nieuwe projecten op te starten.

6.1 Bijdrage Rijk en Waterschappen

De bijdragen, die het Rijk en de waterschappen in het HWBP inleggen, zijn verankerd in het Bestuursakkoord Water. Dit akkoord bepaalt het maximumbedrag dat wordt ingelegd en de verdelingsafspraken van de inleg over de begrotingsjaren. De gedeeltelijke decentralisatie van de financiering van de aanleg en verbetering van de primaire waterkeringen van het rijk naar de waterschappen zorgde voor een bijdrage van de waterschappen in de periode 2011-2013 van € 81 miljoen per jaar, in 2014 € 131 miljoen en vanaf 2015 structureel € 181 miljoen (prijsspeil 2011). Met ingang van 2016 wordt de bijdrage elk jaar geïndexeerd met de Index Bruto Overheids Investeringen, de IBOI, tenzij de Minister besluit de indexatie niet toe te wijzen. De IBOI compenseert algemene prijsstijgingen van projectkosten. De afgelopen jaren ziet het verloop van de bijdragen van Rijk en waterschappen er daarom als volgt uit:

Jaar	Bijdrage *)	Indexering*)	Geïndexeerd bedrag *)	Index percentage
2011	181.000	0	181.000	0,000%
2012	181.000	3.421	184.421	1,890%
2013	184.421	0	184.421	0,000%
2014	184.421	109	184.530	0,059%
2015	184.530	709	185.239	0,384%
2016	185.239	334	185.573	0,180%
2017	185.573	2.134	187.707	1,150%
2018	187.707	2.864	190.571	1,526%
2019	190.571	3.852	194.423	2,021%
2020	194.423	3.243	197.666	1,668%
2021	197.666	4.653	202.319	2,345%
2022	202.319	12.062	214.381	5,162+0,8%
2023	214.469	10.368	224.837	4,838%
2024	224.837	6.789	231.624	3.0190%

*) alle bedragen x 1.000

Voor de programmering 2027-2038 wordt € **463,248 (2x € 231,624) miljoen** (prijsspeil 2024) als gevolg van compensatie prijsstijgingen toegevoegd. Dit kan als voorschot gezien worden voor de financiële vrije (mogelijk nog te programmeren) ruimte voor onder andere het inpassen van meerkosten van lopende projecten en nieuwe projecten. De jaarlijkse totale bijdrage die in het HWBP worden ingelegd is als volgt opgebouwd:

- 50% door de waterschappen die samen de maximale bijdrage conform Bestuursakkoord Water vormt, bestaande uit:
 - een projectgebonden aandeel: de waterschappen die reguliere HWBP-projecten n.a.v. de derde toetsronde en latere beoordelingsronden uitvoeren nemen als doelmatigheids-prikkel 10% van de projectuitgaven voor eigen rekening;
 - een solidariteitsdeel: de rest van de jaarlijkse bijdrage, die door alle waterschappen wordt opgebracht; zijnde 40%.
- 50% door het Rijk.

Het solidariteitsdeel van de waterschappen wordt met de volgende verdeelsleutel over de waterschappen verdeeld:

- 50% van het bedrag wordt bepaald op basis van het aantal ingezetenen in de waterschappen. Dit komt overeen met het aantal huishoudens dat is betrokken in de aanslagheffing van de 'watersysteemheffing ingezetenen';

- 50% van het bedrag wordt bepaald op basis van de WOZ-waarde van de bebouwing in het gebied van de waterschappen. Dit komt overeen met de totale WOZ-waarde die is betrokken in de aanslagheffing van de 'watersysteemheffing gebouwd'.

Er zijn 2 momenten in het jaar dat de bijdrage per waterschap wordt geïnd:

Voor 1 mei jaar t wordt een factuur gestuurd bestaande uit 2 delen:

- Voorschot lopend jaar (jaar t) waarbij de bron de goedgekeurde begroting Prinsjesdag jaar t-1 (grondslag EC-tabel, Deltafonds) is. Deze cijfers kunnen worden opgenomen in de begroting van de waterschappen (richtinggevend).
- Afrekening, welke het verschil is tussen definitieve bijdrage jaar t-1 (mede op basis van werkelijk projectgebonden aandeel) minus gefactureerde voorschotten. In de begroting wordt uitgegaan van een bepaalde uitgave per jaar, die gebaseerd is op een programmering. Bij de afrekening worden de werkelijke subsidieverleningsbedragen als grondslag gebruikt. De verhouding 100% subsidiabele kostenraming t.o.v. de 90% subsidie en de effecten van de extra middelen (indien noodzakelijk) vanuit de Najaarsnota (NJN) zijn hierin verwerkt. Deze verschillen hebben direct invloed op de 10% projectgebonden bijdrage, waardoor het restant voor facturatie afwijkt t.o.v. de begroting. Middels deze afrekening wordt dit effect gecorrigeerd.
- Voor 1 oktober jaar t de indexatie van de voorschotbijdrage het desbetreffende jaar.

Vanwege de omvang van de solidariteitsbijdragen, de impact daarvan op de begrotingen en meerjarenramingen van de waterschappen en daarmee op hun belastingtarieven voor de ingezetenen, is het voor de waterschappen van groot belang dat zij een goed, vroegtijdig en meerjarig inzicht krijgen in de te betalen solidariteitsbijdragen. Tevens dient de onderbouwing van de omvang van deze bijdrage inzichtelijk en transparant te zijn. Aan het voorgaande wordt invulling gegeven door de EC-tabel een plaats te geven in de programmering. De inhoud van de tabel loopt hierdoor in feite samen met de programmering. Op basis van de EC-tabel wordt een raming gemaakt van de bijdragen van de verschillende waterschappen, waarmee ook meer inzicht wordt verschaft.

Bijlage 1: Financiële stuurknoppen

Naast genoemde spelregels, hanteren we voor de financiële programmering ook de financiële stuurknoppen. Deze worden gebruikt wanneer er een ongewenste spanning (verschil tussen 12-jarig budget en gewenste 12-jarige uitgaven) in het programma optreedt. Welke stuurknoppen kunnen worden gehanteerd, wordt in onderstaande tabel kort beschreven.

Nr.	Stuurknop	Toelichting stuurknop
1	Mitigerende Maatregelen	Maatregelen om de onderuitputting te compenseren.
2	Knop $T = T+1$	Een beschikking die wordt geprogrammeerd in een jaar heeft het kasjaar één jaar later.
3	Terugdraaien stuurknop $T = T+1$	Kasschuif stuurknop $T=T+1$ terugdraaien zo lang er financiële ruimte in die jaarschijven beschikbaar is.
4	Nieuwe inpassing (buiten programma plaatsen van de kasreeks)	Indien de mijlpalen van een project wijzigen dan zal in de toekomst bekeken worden of de gewenste subsidierreeks past binnen de beschikbare budgetruimte.
5	Budgetschuif	De mogelijkheid om in samenwerking met Bestuursstaf van RWS om beschikbaar gestelde budgetruimte later in te zetten.
6	Gewenste spanning	Een spanning accepteren die niet buitensporig is en hiervoor dus geen extra/gewijzigd budget wordt aangevraagd.

Toelichting stuurknoppen

- Knop Mitigerende Maatregelen:** Als, bijvoorbeeld door het vertragen van mijlpalen, het beschikbare budget in het lopende jaar niet volledig benut wordt, zullen de mitigerende maatregelen in werking treden. Dit zijn maatregelen met als doel de onderuitputting te compenseren. Denk hierbij aan vroegtijdig terugbetalen van voorfinancieringsprojecten of projecten een groter voorschot geven dan € 40 miljoen per project per jaar.
- Knop $T=T+1$:** Uit onderzoek van de laatste jaren is gebleken dat het overgrote deel van de subsidieaanvragen in het laatste kwartaal worden ingediend. Om de financiële stabiliteit te garanderen, wordt het geprogrammeerde bedrag met 1 jaar opgeschoven. Met deze stuurknop wordt de betaling in het volgende kalenderjaar verricht,
- Terugdraaien stuurknop $T = T+1$:** Zo lang er financiële ruimte in die jaarschijven beschikbaar is, wordt de knop $T= T+1$ teruggedraaid.
- Nieuwe inpassing:** Indien de mijlpalen van een project wijzigen dan zal in de toekomst bekeken worden of de gewenste subsidierreeks past binnen de beschikbare budgetruimte.
- Budgetschuif:** De mogelijkheid om in samenwerking met Bestuursstaf van RWS de beschikbaar gestelde budgetruimte later in te zetten.
- Gewenste spanning:** Een spanning accepteren die niet buitensporig is en hiervoor dus geen extra/gewijzigd budget wordt aangevraagd. Hier wordt vooral in eerste instantie gekeken naar de eerste zes jaar van het programma. De reden hiervan is dat die periode door de Minister wordt vastgesteld.