



KADERNOTA 2028 - 2039

T.b.v. Twaalf-jaarlijkse programmaperiode

Inhoudelijke spelregels & financieel
kader voor de programmering
Hoogwaterbeschermingsprogramma

Inhoud

1	Inleiding	2
1.1	Aanleiding.....	2
1.2	Doel: alle primaire keringen in 2050 op orde	2
1.3	Leeswijzer	2
2	Algemeen	3
2.1	Voortrollende programmering HWBP.....	3
2.2	Organisatie informatievoorzieningsproces	3
2.3	Organisatie programmeerproces	4
3	Spelregels 'Best for Program' programmering.....	5
3.1	Stabiliteit: borging continuïteit en stabiele productie	5
3.2	Effectiviteit: optimaal invullen veiligheidsopgave	5
3.3	Wendbaarheid: borging flexibiliteit van het programma	7
4	Afspraken opstellen financieel programma.....	8
4.1	Programmeren en rapporteren met vergelijkbare informatie en betrouwbare, actuele gegevens	8
4.2	Financiële voorschotten en uitgangspunten bij onderuitputting	10
5	Opbouw programmering HWBP	13
	Bijlage I: Toelichting 'Best for Program' programmering	15
	Bijlage II Financieel kader	17
	Bijlage III: Financiële stuurknoppen.....	19

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 werken dijkwerkers in het hele land om deze veiligheid te waarborgen voor nu en voor de toekomst.

Het HWBP-programmaplan en de daarvan afgeleide jaarplannen bepalen de inhoudelijke koers van het programma. Met de jaarlijkse kadernota stelt het programmabestuur aanvullende richting vast voor de komende jaren. De kadernota geeft de alliantie de inhoudelijke spelregels én het financieel kader om tot een stabiel, wendbaar en efficiënt programma te komen¹.

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 nog te versterken veiligheidsopgave is circa 1360 kilometer (met een bandbreedte van 700 kilometer) aan te versterken dijken en honderden sluzen en gemalen. Een deel hiervan staat al geprogrammeerd en een deel is al gestart of afgerond 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.

Met de start van het programma in 2014, ging focus in het eerste decennium uit naar het op stoom brengen van het HWBP. Met mooie resultaten: tientallen kilometers worden en zijn reeds versterkt. Nu richten we ons op het gezamenlijk realiseren van het einddoel, daarvoor is een goede programmering cruciaal en bouwt de alliantie de twaalf jaarlijkse programmering op via het alliantieprincipe 'Best for Program'.

1.3 Leeswijzer

De kadernota beschrijft de koers van het HWBP-programmeerproces en wordt jaarlijks bijgewerkt en vastgesteld door het programmabestuur. De opbouw van de kadernota is in gewijzigd ten opzichte van eerdere jaren. Dit heeft effect op de volgorde van enkele afspraken. De basis is daarbij grotendeels gelijk gebleven. Hoofdstuk 2 beschrijft het informatievoorzienings- en programmeerproces. In hoofdstuk 3 volgt de toelichting op de 'Best for Program' programmering met daarbij horende afspraken. Hoofdstuk 4, geeft de afspraken voor het opstellen van het financieel programma, inclusief afspraken voor de werkwijze van het informatievoorzieningsproces. In hoofdstuk 5 wordt de opbouw van de programmering toegelicht. Aanvullende (achtergrond)informatie is gebundeld in de bijlagen.

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

2 Algemeen

Het HWBP werkt met een voortrollende programmering. De alliantie maakt daarbij gebruik van een cyclisch informatievoorzienings- en programmeerproces om ieder jaar een programma voor een periode van twaalf jaar op te stellen. In dit hoofdstuk worden deze processen kort toegelicht. Bij het opstellen van het jaarlijks voortrollend programma wordt gewerkt met een financieel kader (zie hoofdstuk 4 en bijlage II).

2.1 Voortrollende programmering HWBP

De programmadirectie maakt ieder jaar een programma voor een periode van twaalf jaar (6+6 jaar). De eerste zes jaar zijn gekoppeld aan de periode van de rijksbegroting en worden als onderdeel van het Deltaprogramma door de minister van Infrastructuur en Waterstaat vastgesteld. De tweede zes jaar dient ten behoeve van het creëren van toekomstig inzicht. De eerste twee jaar van het programma staan daarnaast 'vastgeklikt' (ook wel 'bevroren jaren' genoemd) om stabiliteit en zekerheid te waarborgen. Voor projecten buiten deze eerste twee jaar 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. 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.

De doorkijk naar de lange termijn geeft de opgave tot 2050 en geeft daarmee inzicht in beoogde projecten die waterschappen op den duur willen starten om het totale programma te realiseren. Door middel van Opgave- en Ontwikkelbehoeftegesprekken (OOG) is de versterkingsopgave in 2024 in kilometers aangescherpt en zijn onzekerheden in beeld gebracht met een bandbreedte van de opgave en kosten: de huidige verwachte nog te versterken versterkingsopgave omvat circa 1360 kilometer dijken (met een bandbreedte van 700 kilometer) en honderden sluizen en gemalen². Een deel hiervan is al gestart of geprogrammeerd. En een deel zal in de komende decennia versterkt worden. De onzekerheid neemt toe naarmate de opgave verder in de toekomst ligt. Door autonome ontwikkelingen zal de overstromingskans en daarmee de veiligheidsopgave in de toekomst continu wijzigen, echter wordt tot 2050 geen significante toename van de veiligheidsopgave verwacht. De overkoepelende versterkingsopgave geeft daarmee informatie over het benodigde tempo in te versterken kilometers per jaar om alle primaire keringen in 2050 te laten voldoen aan de waterveiligheidsnorm.

2.2 Organisatie informatievoorzieningsproces

Om het programma op te stellen inventariseert de programmadirectie jaarlijks welke wijzigingen in het lopende programma worden verwacht. Dit gebeurt via het zogenoemde Verzoek tot Mutatie (VtM-)proces. Voor uniformiteit bij invullen en verwerken van gegevens verstrekt de programmadirectie werkinstructies in maart. Daarnaast vindt ook jaarlijks een kick-off plaats voor alle medewerkers binnen de alliantie die te maken hebben met het VtM-proces.

Toelichting Verzoek tot Mutatie (VtM)

Waterschappen geven mutaties op de vastgestelde programmering door met een VtM. De VtM-formulieren worden ingevuld voor alle gestarte projecten, geprogrammeerde projecten en projecten die een ingangstoets doorlopen. Voor het begrotings- en programmeringsproces en daaruit voortvloeiende rapportages is het belangrijk dat de broninformatie betrouwbaar, actueel en op orde is. Elk jaar zijn er daarom twee VtM-rondes: in het voorjaar (VtM-1) en in het najaar (VtM-2). VtM-1 dient voor zowel de begroting als de programmering en de halfjaarrapportage). VtM-2 dient enkel voor de begroting en de jaarrapportage. Wijzigingen welke in het najaar zijn doorgegeven, dienen in het daaropvolgende voorjaar daarom nogmaals aangedragen te worden voor verwerking op de programmering.

Voor de lange termijn opgave tot 2050 waarvan beoogde projecten nog niet op het lopende programma staan, wordt uitgegaan van de resultaten van de beoordelingsronden en resultaten van OOG. Deze opgave is in 2025 opgevraagd via een zogenoemd Inschatting van Opgave-

² [Resultaat van de Opgave- en Ontwikkelbehoeftegesprekken](#) uit 2024 zoals gecommuniceerd met de Tweede Kamer.

formulier. Nieuwe inzichten op basis van LBO-2, een nieuwe ronde van OOG, een uitgevoerde trajectaanpak of gevoerde specialistengesprekken kunnen reden zijn voor het doorvoeren van wijzigingen op de opgave (zie ook 2.3 organisatie programmeerproces, waterschappen geven eventuele wijzigingen door tijdens de programmeergesprekken).

2.3 Organisatie programmeerproces

Het programmeerjaar start met de evaluatie van het voorgaande jaar en het opstellen van de nieuwe kadernota. Van februari tot mei vinden programmeergesprekken op waterschapniveau en programmaniveau plaats tussen de programmadirectie en de bij het waterschap betrokken collega's die zich bezighouden met de programmering. In deze gesprekken wordt de visie en aanpak voor 2050 op orde en relatie met (beoogde) projecten in de korte-, middellange en lange termijn besproken.

De gehele alliantie speelt sinds 2025 een grotere en expliciete rol bij de totstandkoming van de programmering: het programmeren is een gezamenlijke opgave waarin solidariteit tussen partners noodzakelijk is om 'Best for Program' keuzes te maken (voor toelichting op 'Best for Program' programmering, zie Bijlage 1). *Terugkoppeling van de programmeergesprekken en bespreking van beoogde mutaties voor de VtM-1 ronde, vindt plaats in een alliantiebrede programmeersessie. Zo maakt de alliantie de impact van beoogde mutaties van reeds geprogrammeerde projecten op nieuw toe te voegen projecten inzichtelijk.* Ook vindt het gesprek over prioritering van projecten op de programmering plaats aan de hand van vastgestelde afwegingscriteria. De programmadirectie maakt afwegingen en dilemma's inzichtelijk, deze worden vervolgens in een dialoog besproken in een ontwerpprogrammasessie en verwerkt in het ontwerpprogramma als voorstel voor de consultatieperiode. De programmadirectie maakt het ontwerpprogramma op basis van de gemaakte afspraken conform deze kadernota en het financiële kader. De consultatieperiode vindt plaats tussen het ontwerp- en definitief programmavoorstel. De Unie van Waterschappen stelt namens de 21 waterschappen een gezamenlijke consultatiereactie op (en bespreekt deze via de Unie Commissie Waterveiligheid). Rijkspartners van het HWBP verzorgen tevens een inspraakreactie. Een grafische weergave van het programmeerproces is weergegeven in Figuur 1.

In het najaar zoomt de alliantie uit naar de (middel)lange termijn. In deze opgavesessie wordt 2050 op orde besproken als alliantie en per waterschap met aandacht voor beoogde projecten in de korte, middellange en lange termijn. Eventuele nieuwe inzichten, dan wel wijzigingen in de versterkingsopgave, komen hierin ook onderbouwd aan bod. Ten slotte worden de te starten ingangstoetsen bepaald zodat deze beoogde projecten het jaar erop, na bespreking en prioritering in de korte termijn programmeersessie, kunnen worden opgenomen op de programmering.



Figuur 1 Schematische weergave programmeerproces HWBP. [Meer over het programmeerproces op hwbp.nl](https://www.hwbp.nl). De programmeergesprekken vinden plaats tussen vaststellen kadernota en actualisatie gegevens. De programmeersessie vindt parallel aan actualisatie van de gegevens

plaats. De ontwerpprogrammasessie na de deadline van de ingangstoetsen, bij de start van het opstellen van het ontwerpprogramma.

3 Spelregels 'Best for Program' programmering

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 (zie bijlage I voor een nadere toelichting op de begrippen 'stabiel, wendbaar en efficiënt').

3.1 Stabiliteit: borging continuïteit en stabiele productie

We werken samen aan een betrouwbaar en voorspelbaar programma. De vast te stellen programmering moet passen binnen de financiële kaders (zie bijlage II). 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.

- **Afspraak 1 productie in balans met financiën:** De programmering wordt opgesteld op basis van de meest actuele financiële inzichten en past binnen de financiële kaders. Alleen projecten met volledig zicht op financiering worden opgenomen. In tijden van budgettaire krapte, gaat aandacht uit naar het bewaken van voldoende aanwas van nieuwe projecten.
- **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 (benutten resultaten uit OOG). Hoe het benodigd tempo zich verhoudt tot de financierbaarheid, wordt expliciet inzichtelijk gemaakt.

Consequenties gewenst tempo op basis van actuele gegevens

Vanaf 2029 moet circa 50 km per jaar aan nieuwe verkenningen opstarten (o.b.v. OOG)

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 zes jaar voor beoogde start van de verkenning aangevraagd worden: eerder heeft geen meerwaarde gezien nog veel nieuwe kennis- en omgevingsontwikkelingen waardoor per definitie geen stabiele scope kan worden vastgesteld³. Een ingangstoets wordt uitgevoerd mits het beoogde project binnen zes jaar beoogt te starten (volgens de afwegingscriteria voor de programmering). Reeds geprogrammeerde projecten die geen ingangstoets hebben doorlopen, doen dat ten behoeve van aanscherping van de scope alsnog in de vorm van een specialistengesprek). Om nieuwe projecten aan het programma toe te voegen, moet de ingangstoets voor 1 juni zijn afgerond en zijn voorzien van een positief besluit van de programmadirectie.

- **Afspraak 3 projecten doorlopen een ingangstoets ten behoeve van programmering met een stabiele scope:** Alleen projecten die voor 1 juni hun ingangstoets met positief advies afronden kunnen op het nieuwe programma komen (onderdeel prioriteringsproces, tot 2024 was de deadline 1 juli). De ingangstoets kan niet eerder dan zes jaar voor beoogde start van een project aangevraagd worden. Reeds geprogrammeerde projecten die geen ingangstoets hebben doorlopen, doen dat ten behoeve van aanscherping van de scope alsnog (in de vorm van een specialistengesprek).

3.2 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 of uitwisselingsbijdragen vermeden kosten dijkenversterkingen zijn ook onderdeel van het HWBP (tot 2025 opgenomen als separate afspraken 6 & 8 in de kadernota. Deze afspraken uit het verleden zijn gebundeld in hoofdstuk 5, Opbouw programmering HWBP). Deze in het verleden gemaakte afspraken worden gerespecteerd bij het opstellen van het programma.

³ Ingangstoetsen t.b.v. monitoring vormen een uitzondering op de gestelde grens van 6 jaar.

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). In lijn met het alliantieprincipe 'Best for Program', wordt de programmering transparant opgebouwd vanuit een drietal te prioriteren stappen:

- 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
 - i. 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.

- **Afspraak 4: er gelden afwegingscriteria voor prioriteren voor een 'Best for Program' programmering:** er wordt gestuurd op alle waterschappen in 2050 gereed. Urgentie blijft hierbij als belangrijkste criterium voor de prioritering gelden. Tot slot beschouwt de alliantie de impact op de individuele belangen van de waterschappen. De programmadirectie faciliteert het prioriteringsgesprek om tot een 'Best for Program' programmering te komen. Als de alliantie er niet uitkomt, dan doet de programmadirectie een 'Best for Program' voorstel waarin collectieve haalbaarheid en urgentie (stap 1 & 2) het uitgangspunt vormen en legt dit voor aan het programmabestuur.
 1. **Prioriteren op basis van urgentie en trajectoordeel:** Prioritering vindt plaats op basis van de overgangssystematiek VNK2 en het trajectoordeel uit LBO. 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;
 - 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 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).

Consequenties afwegingscriteria programmering

De consequentie van het 'Best for Program' programmeren is dat niet ieder waterschap de eigen ideale projectenstroom kan uitvoeren ten behoeve van het halen van 2050 voor elk waterschap. *Met de overgang naar een 'Best for Program' programmering, is er geen sprake meer van het omwisselen van projecten binnen een waterschap: de afweging voor (her)prioritering van projecten vindt plaats via het alliantiebrede programmeerproces.*

3.3 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 jaren kunnen worden verdrongen door andere, meer prioritaire, projecten. Een project met bevroren status dat wordt gesplitst, waarbij het afgesplitste deel van het project later dan de "bevriesperiode" van het programma wordt opgestart, wordt als nieuw project gezien.

- **Afspraak 5 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 IenW.
- **Afspraak 6 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.

4 Afspraken opstellen financieel programma

Het financieel kader voor het maken van de ontwerpbegroting voor het ontwerpprogramma is de vastgestelde begroting bij het een jaar eerder vastgestelde programma. Voor het opstellen van het financieel programma, gelden daarnaast afspraken welke terugkomen in de uitvraag van de VtM-formulieren. Deze worden in dit hoofdstuk toegelicht. Het financieel kader en de financiële stuurknoppen welke worden toegepast voor de programmering zijn te vinden in Bijlage II en III.

Financieel Kader

Voor de programmering 2028-2039 is de nieuwe jaarschijf € **478.550 miljoen** (inclusief indexatie, betreft prijspeil 2025).

Actuele inzichten ten aanzien van financiële middelen (uit nota voortgangsrapportage HWBP nov. 2025)

Door de waterschappen en het Rijk wordt in totaal € 2,25 miljard aan aanvullende financiering beschikbaar gesteld voor de periode 2030 tot en met 2036. Vanuit de waterschappen is dit € 1,25 miljard en vanuit het Rijk € 1,00 miljard. Conform de waterwet dienen het Rijk en de waterschappen 50/50 bij te dragen aan het HWBP. Het Rijk heeft nog een opgave om de resterende € 0,25 miljard voor de periode tot 2036 in te passen in de begroting. Hiervoor geldt dezelfde voorwaarde die bij het bekend worden van de extra Rijksinleg is gesteld, namelijk dat besluitvorming hierover plaatsvindt op basis van de programmaprestaties van het HWBP en verbetering van de kostenbeheersing bij lopende projecten. Deze middelen zijn nodig om het programma op stoom te houden.

4.1 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. Elke mutatie op de vastgestelde programmering van november een jaar eerder dient door middel van een Verzoek tot Mutatie (VtM) aangedragen te worden⁴. 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.

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. Voor alle projectfases zal, ongeacht de duur van de projectfase, het bedrag voor projectfases in het programma lineair verdeeld worden over de aangegeven kalenderjaren. Voor projecten die bij de aanvraag van de fase <36 maanden en < €40 miljoen zijn, worden het bedrag wel in een keer uitbetaald.

Ramingen voor projectfases 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. Projectfases zonder getoetste SSK worden sinds 2024 geprogrammeerd op basis van de middenwaarde uit het referentiekader. Het referentiekader zal daarbij elk jaar worden geïndexeerd. 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.

Als er een (nieuwe) SSK-raming voor een project beschikbaar is en deze is getoetst door het BGT, dan geven de waterschappen deze door op het VtM formulier. De nieuwe SSK-raming wordt dan gebruikt voor het nieuw op te stellen programma. Voor projecten waarvan de overeengekomen SSK-raming hoger is geworden ten opzichte van de opgave in het vorige programma, wordt de stijging in het laatste jaar van het programma opgenomen. *Daarnaast is het mogelijk dat*

⁴ 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.

projecten mee- of tegenvallers verwachten die nog niet SSK onderbouwd en getoetst zijn. Hierbij geven BGT's een inschatting van de kans van optreden, waarbij ook gekeken wordt wat er gedaan kan worden om tegenvallers te voorkomen of meevallers te ondersteunen. Voor het saldo van deze ingeschatte mee- en tegenvallers wordt sinds 2025 een reservering op programmaniveau opgenomen. Zo is er voldoende ruimte om bij optredende en onderbouwde tegenvallers bij subsidie aanvraag te beschikken, maar kijken waterschappen en programmadirectie ook naar andere opties om tegenvallers te voorkomen.

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. 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.

- **Afspraak 7 referentiebeheer:** 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 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 (IenW).
- **Afspraak 8 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.
- **Afspraak 9 budget voor fases lineair verdelen:** Voor alle projectfases zal, ongeacht de duur van de projectfase, gelden dat het bedrag voor projectfases in het programma lineair verdeeld wordt over de aangegeven kalenderjaren. Fases waarbij de doorlooptijd van de fase korter is dan 36 maanden en het totaalbedrag minder is dan max € 40 miljoen worden wel in een keer uitbetaald.
- **Afspraak 10 raming projectfase zonder getoetste SSK:** Projectfases waar nog geen getoetste SSK voor beschikbaar is, worden geprogrammeerd aan de hand van het referentiekader HWBP waarbij wordt uitgegaan van de middenwaarde.
- **UPDATE Afspraak 11 opvangen van mutaties:** Voor projecten waarvan de nieuwe, getoetste SSK-raming hoger is geworden ten opzichte van de opgave in het vorige programma, wordt de stijging in het laatste jaar van het programma opgenomen. *Mee- of tegenvallers die nog niet SSK onderbouwd en getoetst zijn, worden vertaald naar een risicoreservering op programmaniveau.*

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.

4.1.1 Innovatieprojecten

Binnen het HWBP gaat aandacht uit naar kennis en innovaties om HWBP-projecten sneller, slimmer en goedkoper te realiseren. Voor subsidies aan kennisontwikkeling en innovaties is een plafond vastgesteld door middel van de begroting van het Deltafonds⁵. De alliantie HWBP heeft voor kennis en innovatieprojecten een subsidieplafond van circa 10 miljoen⁶ per jaar vastgesteld.

Het HWBP werkt met een Kennis en Innovatie Aanpak die in 2025 is geactualiseerd. Jaarlijks besluit het Programmabestuur volgens die aanpak welke innovatievoorstellen worden opgenomen in het Kennis en Innovatie Portfolio. Deze voorstellen worden in het daaropvolgende programmeerjaar specifiek benoemd als project onder Kennis en Innovatie. Het innovatieplafond is randvoorwaardelijk voor de hoeveelheid innovaties die per jaar kunnen worden opgepakt.

⁵ Volgt uit de [regeling subsidies hoogwaterbescherming](#), conform art 16 lid 1 e

⁶ Circa 2,5% van het jaarlijks beschikbaar budget

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 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. Innovatiesubsidies worden verleend op basis van kostenramingen, subsidievaststellingen worden gebaseerd op basis van nacalculatie (werkelijk gemaakte kosten). Een aanvraag tot subsidiewijziging is nodig als de wijziging > 10%, of > € 1 miljoen bedraagt. 20% van het aanvraagbedrag wordt gereserveerd en betaald in het vaststellingsjaar. 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.

- **Afspraak 12 budget voor kennis en innovatie:** Het budget voor innovatieprojecten wordt vastgesteld op basis van de werkelijke aanvragen en voor de toekomstige jaren voor een bedrag van maximaal € 10 miljoen per jaar.
- **Afspraak 13 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 14 maximumvoorschotverlening innovatieve projecten:** 20% van het (geraamde of feitelijke) aanvraagbedrag wordt gereserveerd en betaald in het vaststellingsjaar.

4.1.2 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 geminimaliseerd⁷ (zie Tabel 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 opgepakt.

Afspraak 15 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>macrostabieliteit</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>macrostabieliteit</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 Financiële voorschotten en uitgangspunten bij onderuitputting

⁷ 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.

Binnen het HWBP wordt gewerkt met voorschotten van maximaal € 40 miljoen (prijspeil 2025)⁸. 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 voorschot krijgen dan hun daadwerkelijke kasstroom.

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. Om onvrijwillige voorfinanciering te beperken wordt het maximaal projectvoorschot van 40 miljoen per jaar per 2026 jaarlijks met het IBOI-percentage verhoogd.

Maximaal projectvoorschot

Voor sommige projecten is het maximale projectvoorschot per jaar niet toereikend. In 2025 gaat het in totaal om acht projecten van drie waterschappen (WSRL, WSAM, WSZZ). Het programmabestuur heeft op 10 november 2025 ingestemd met het voorstel om het maximaal projectvoorschot per 2026 jaarlijks in lijn met het IBOI-percentage te verhogen en geeft de programmadirectie mandaat om maatwerkafspraken te maken voor de projecten van drie waterschappen die te maken hebben met grote voorfinancieringslasten. Dit kan door het benutten van onderuitputting in het uitvoeringsjaar of door het meedenken met het splitsen van de realisatiefasen in meerdere deelprojecten. Voor de maatwerkafspraken geldt dat als deze buiten de kaders komen van het HWBP, zij eerst voorgelegd moeten worden aan het programmabestuur.

Het gehele jaar worden subsidieaanvragen ingediend door de waterschappen. Gezien de doorlooptijd van subsidieaanvraag tot uitbetaling is het belangrijk dat aanvragen voor 1 oktober gedaan worden. Een te late aanvraag kan leiden tot onderuitputting op de begroting van dat jaar. De onderuitputting wordt daar waar mogelijk gecompenseerd door kasbeheersmaatregelen. Blijft na inzet van alle kasbeheersmaatregelen nog een onderuitputting over dan worden waterschappen geconfronteerd met een naheffing op de solidariteitsbijdrage. Deze naheffing komt vaak als een verrassing voor de waterschappen en is daarmee niet wenselijk.

UPDATE Afspraak 16 betaling en indexatie van maximale voorschotten:

Projecten ontvangen maximaal een voorschot van €40 miljoen per projectfase per jaar (prijspeil 2025). Als er onderuitputting ontstaat en de productie van een project voorloopt op de subsidiebetalingen, dan kan een project(fase) door inzet van kasbeheersmaatregelen dat jaar een hoger voorschot ontvangen. *Het maximaal projectvoorschot van €40 miljoen per jaar wordt per 2026 jaarlijks geïndexeerd.*

Uitzondering voorschotreeks:

Binnen de alliantie is de afspraak dat financiële stuurknoppen binnen het programma kunnen worden gebruikt om het programma financieel sluitend te krijgen. Hierdoor kan de opgenomen kasreeks van een project in het ontwerpprogramma afwijken van de door het waterschap opgegeven kasreeks.

⁸ Volgt uit de [regeling subsidies hoogwaterbescherming](#). Ook van toepassing op voorfinancieringsprojecten.

Benutten onderuitputting in het uitvoeringsjaar (onderuitputting)

Het kan voorkomen dat er in het lopende begrotingsjaar kasbudget overblijft als gevolg van vertragingen, meevallers in projecten of lagere raming door verkleinen van de scope van projecten (onderuitputting van het kasbudget). Onderuitputting kan worden gecompenseerd door kasbeheersmaatregelen. De volgorde van inzet van kasbeheersmaatregelen is als volgt:

1. Aangepast kasritme
2. Eerder uitbetalen voorfinancieringsprojecten
3. Gewijzigde lineaire verdeling lopend jaar
4. Verschuiving mijlpalen (eerder)
5. Flexibele bevoorschotting

Ad 1: Op het programma verdelen we de kasreeks voor projectfases lineair. Is ten tijde van de aanvraag de looptijd minder dan 36 maanden en 40 miljoen, dan moet het gehele subsidiebedrag voor dit project betaald worden (in lijn met subsidieregeling). Hiervoor wordt een reserve aangemaakt.

Ad2: Voorfinancieringsprojecten (VF) worden uitbetaald bij T+6. Bij de kasbeheersmaatregelen worden VF-projecten hetzelfde behandeld als reguliere projecten en kunnen o.b.v. hun voortgang subsidie ontvangen.

Ad3: Als de looptijd van een projectfase een kortere looptijd heeft dan eerder gedacht dan kan dit project naast de reguliere subsidie ook een bedrag ontvangen uit de kasbeheersmaatregelen.

Ad4: Als een aanvraag een jaar eerder komt dan begroot dan kan bij ruimte voor kasbeheersmaatregelen voor dit project toch subsidie worden afgegeven.

Ad5: Als projecten in hun productievoortgang verder zijn dan subsidie is ontvangen, dan kan bij ruimte voor kasbeheersmaatregelen extra subsidie worden verleend tot maximaal het percentage van de productievoortgang.

5 Opbouw programmering HWBP

Nadat alle projectinformatie is opgehaald door middel van het informatievoorzieningsproces, maakt de programmadirectie het meerjarig programma voor een periode van twaalf jaar. Daar het informatievoorzienings- en programmeerproces cyclisch zijn, schuift het programma elk jaar een jaar op: zowel het start- als eindjaar schuift een jaar vooruit. De jaren waarin projecten starten en worden uitgevoerd, zijn terug te zien in de programmaperiode⁹. Naast de programmaperiode van twaalf jaar, zijn op de programmering ook de begrotingsjaren te zien. De begrotingsjaren betreffen een periode van veertien jaar waarvoor de overheid geld reserveert binnen de meerjarige betoging, dit betreft een concrete financiële planning die telkens mee schuift met de programmaperiode.

Op de programmering staan de eerste twee jaar van de programmaperiode 'vastgeklikt': ook wel 'bevroren jaren' genoemd. Deze 'bevroren jaren' waarborgen de stabiliteit en zekerheid van zowel individuele projecten als het totale programma. Voor projecten buiten de eerste twee jaar 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 en de ingangstoets hebben doorlopen.

Praktisch voorbeeld programmering: programmaperiode, begrotingsjaren en bevroren jaren

- **In 2025** (onderstaande afbeelding): het HWBP-programma is vastgesteld voor de jaren 2027-2038 (donkergroen) met begrotingsjaren 2025-2040 (donkergroen + lichtgroen). De bevroren jaren zijn 2027 en 2028.

Onderdeel Reguliere projecten															
2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040

- **In 2026**: het programma schuift door naar 2028-2039, met begrotingsjaren 2026-2041. De bevroren jaren worden 2028 en 2029. Projecten startend vanaf 2029 kunnen bij het opstellen van het programma nog schuiven t.b.v. een meer prioritair project. Nieuw toe te voegen projecten starten op zijn vroegst in 2028.

Naast de algemene onderdelen en reguliere projecten zijn, conform eerder gemaakte afspraken, de volgende onderdelen terug te vinden op het twaalf jaarlijks programma:

Onderdeel Kennis & Innovatie:

In totaal is er €10 miljoen per jaar aan subsidiebudget voor innovatieprojecten beschikbaar. De bedragen op het programma zijn de subsidiebedragen per jaar die het innovatieproject ontvangt.

Projecten als onderdeel van de Bestuursovereenkomst Maas:

De versterkingsprojecten die vallen onder de bestuursovereenkomst (BO) Maas zijn ook onderdeel van het HWBP-programma¹⁰. De BO Maas projecten zijn als regulier project opgenomen op het programma met inachtneming van de bestuurlijke afspraken.

Vrijwillige voorfinancieringsprojecten:

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 ontvangen¹¹. Deze zogenoemde voorfinancieringsprojecten zijn als regulier project opgenomen op het programma. Vrijwillige voorfinanciering is geïntroduceerd om het programma

⁹ Indien het huidige jaar t is, start het (ontwerp)programma in het jaar t+2 en loopt deze door tot en met t+14.

¹⁰ 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.

¹¹ Zie [regeling subsidies hoogwaterbescherming](#)

op stoom te krijgen maar leidt er sinds 2025 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 daarmee invloed heeft op de financiering van reguliere projecten. Daarom wordt voorfinanciering vanaf 2025 nog in uitzonderingsgevallen toegestaan (wanneer het vanuit 'Best for Program' onderbouwd bijdraagt 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 voorfinancieringsprojecten.

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 rivierverruiming 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.

Bijlage I: Toelichting 'Best for Program' programmering

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.

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 gegevens¹². 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.

Om de stabiliteit en voorspelbaarheid van projecten en daarmee het programma te vergroten, gebruikt de alliantie een ingangstoets voor nieuwe projectaanmeldingen¹³. 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.

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 programma¹⁴. 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.

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 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.

¹² [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.

¹³ Hoe de ingangstoets werkt is vastgelegd in [een werkwijze](#).

¹⁴ Volgt uit de [regeling subsidies hoogwaterbescherming](#). Deze methode voor het prioriteren is tevens vastgelegd in het programmabestuur HWBP.

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.

Bijlage II 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. Dit financieel kader geeft inzicht in de ruimte die er nog is om nieuwe projecten op te starten op basis van de reeds geprogrammeerde projecten.

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 (prijspeil 2011). Met ingang van 2016 wordt de bijdrage elk jaar geïndexeerd met de Index Bruto Overheids Investerings, 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%
2025	231.624	7.651	239.275	3.3028%

*) alle bedragen x 1.000

Voor de programmering 2028-2039 betreft de jaarschijf € **478,550 (2x € 239,275) miljoen** (prijspeil 2025, betreft indexatie als gevolg van compensatie prijsstijgingen). 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 momenteel twee momenten in het jaar dat de bijdrage per waterschap wordt geïnd. *Binnen de herijking van het HWBP wordt onderzocht of het mogelijk is om naar één betaalmoment per jaar te gaan.* De werkwijze voor 2025 gaat uit van twee betaalmomenten: 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 III: 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	Kasbeheersmaatregelen	Maatregelen om de onderuitputting te compenseren.
2	Knop $T = T+1$	Een beschikking die wordt geprogrammeerd in een jaar t 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

1. Knop kasbeheersmaatregelen: Als, bijvoorbeeld door het vertragen van mijlpalen, het beschikbare budget in het lopende jaar niet volledig benut wordt, zullen de kasbeheersmaatregelen 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 o.b.v. de voortgang van de productie.
2. 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,
3. Terugdraaien stuurknop $T = T+1$: Zo lang er financiële ruimte in die jaarschijven beschikbaar is, wordt de knop $T= T+1$ teruggedraaid.
4. 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.
5. Budgetschuif: De mogelijkheid om in samenwerking met Bestuursstaf van RWS de 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. 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.