

Spelregelkader Hoogwaterbeschermingsprogramma

Bijlage B bij DGW 2006/261

**Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat Generaal Water**

Februari 2006

Inhoudsopgave

Toelichting op het document.....	5
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doel Spelregelkader	7
2 Rollen, taken en verantwoordelijkheden in het proces	9
3 Besluitvormingsprocedure Projecten Hoogwaterbeschermingsprogramma	11
4 Het Hoogwaterbeschermingsprogramma	15
4.1 Opstellen Hoogwaterbeschermingsprogramma	15
4.2 Vastgesteld Hoogwaterbeschermingsprogramma	16
Bijlage 1	19
Bijlage 2	21
Bijlage 3	23

Toelichting op het document

Voor u ligt het Spelregelkader Hoogwaterbeschermingsprogramma. Hierin wordt een werkwijze beschreven rond het Hoogwaterbeschermingsprogramma en voor de individuele projecten die op het Hoogwaterbeschermingsprogramma staan. Het zijn afspraken tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg.

Het Spelregelkader Hoogwaterbeschermingsprogramma is vergelijkbaar met het Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten (SNIP) dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor zijn eigen projecten kent.

Naast dit Spelregelkader Hoogwaterbeschermingsprogramma is er een Subsidieregeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren met een bijbehorende Handreiking. Hierin staat op projectniveau goed omschreven welke activiteiten in aanmerking komen voor subsidie en hoe de subsidieverlening plaatsvindt. De Subsidieregeling is op 10 februari 2006 van kracht geworden.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2001 is een nieuwe financieringsstructuur voor de financiering van de primaire waterkeringen afgesproken. Deze nieuwe financieringsstructuur houdt het volgende in:

- de waterschappen nemen de kosten voor beheer en onderhoud van de primaire waterkeringen geheel voor eigen rekening;
- het Rijk draagt de kosten van de bestrijding van de oevererosie Oosterschelde;
- het Rijk vergoedt 100% van alle kosten voor nieuwe versterkingen van primaire waterkeringen.

Om de nieuwe financieringsstructuur te formaliseren is de Wet op de waterkering gewijzigd. Deze wetswijziging is 26 april j.l. door de Eerste Kamer aanvaard en is op 28 september 2005 van kracht geworden. Vooruitlopend op de wetswijziging is een concept-subsidieregeling "Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheeren" met bijbehorende concept-handreiking subsidiabele kosten primaire waterkeringen vastgesteld in december 2002. Totdat de Subsidieregeling en Handreiking zijn vastgesteld wordt gewerkt met deze concepten.

Om voor subsidie van het Rijk in aanmerking te komen moeten de verbeteringsmaatregelen opgenomen zijn in het vastgestelde Hoogwaterbeschermingsprogramma. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma is een landelijke meerjarenplanning, die jaarlijks zal worden geactualiseerd. Inmiddels is twee jaar ervaring met het werken met het Hoogwaterbeschermingsprogramma en zijn er verschillende zaken gesignaleerd die om een verbetering van het proces vragen.

Daarnaast is in algemene zin geconstateerd dat een duidelijk proces ontbreekt waarin het Hoogwaterbeschermingsprogramma tot stand komt. Een helder proces waar de verschillende partijen zich in kunnen vinden en waarmee ze rekening kunnen houden in hun eigen realisatie van projecten ontbreekt.

Het gehele traject van een afgekeurd dijkvak tot een situatie die weer aan de wettelijke norm voldoet (dijkaanleg, dijkversterking en/of dijkverlegging) is een proces waarin de verschillende partijen, rijk, provincie, gemeente, waterschap en belangenorganisaties, hun eigen rol hebben, maar wel een sterke onderlinge afhankelijkheid kent.

In het bestuurlijk overleg van 26 januari 2005 is afgesproken om tot de benodigde professionalisering van het proces rond het Hoogwaterbeschermingsprogramma te komen.

De verschillende overheden hebben verschillende vragen omtrent het hoogwaterbeschermingsprogramma. Voor het waterschap is het meest belangrijk hoe zij het verbeteringsproject kan realiseren met de subsidie. Voor het rijk is het meest belangrijk hoe zij het veiligheidsbudget kan inzetten en zich hierover kan verantwoorden in de Tweede Kamer. Voor de provincies is de rol van toezichthouder is het belangrijk dat de waterkeringen voldoen aan de gestelde eisen.

De te verbeteren punten in het proces waren:

- Het ritme van de jaarlijkse actualisatie van het Hoogwaterbeschermingsprogramma sluit niet goed aan op de begrotingscyclus van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ten tweede maken schommelingen in tijd en geld in maatregelen het voor het ministerie lastig om een sterk of robuust Hoogwaterbeschermingsprogramma te maken en vraagt om programmamanagement, risicosturing en flexibiliteit.
- Het Rijk heeft niet voldoende middelen beschikbaar om alle projecten die uit een toetsronde voorkomen tegelijkertijd in te plannen. Het Rijk zal daarom moeten prioriteren. De provincies en waterschappen zullen hiervoor voldoende informatie moeten aanleveren. En daarnaast ontbreekt het nog aan een transparante prioriteringsmethodiek.

Ook is in het bestuurlijk overleg afgesproken de aanbevelingen van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI) te verwerken in het proces rond het Hoogwaterbeschermingsprogramma. De aanbevelingen, die relevant zijn:

- Er is behoefte aan transparante besluitvorming (onder andere fase-indeling en bijbehorende momenten van besluitvorming) die gebaseerd moet zijn op een goede onderbouwing.
- Er is in de Tweede Kamer behoefte aan een goede informatievoorziening.
- Een heldere prioritering en een heldere beleidsafweging zijn nodig.
- Bij de keuze voor oplossingen kan een MKBA een belangrijke rol spelen.
- Voorafgaand aan de besluitvorming moet een risicoanalyse worden gedaan.
- Geraamde kosten en baten en aannames moeten onafhankelijk worden getoetst in de besluitvormingsfase (bijvoorbeeld door het CPB).

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma bevat voorsnog geen grote projecten, maar de TCI-aanbevelingen zijn wel zoveel mogelijk overgenomen, omdat het totaal aan projecten een forse financiële investering behelst. Dit is meegenomen in de spelregels, maar wel in verhouding tot de te besteden middelen en de complexiteit van de projecten.

Eventueel kan er een enkel groot project (van meer dan 250 miljoen euro) op het Hoogwaterbeschermingsprogramma komen. Voor dit grote project zal in dat geval de volledige Grote Projecten Procedure worden gevolgd.

1.2 Doel Spelregelkader

Dit Spelregelkader bevat de resultaten van een projectgroep die gezocht heeft naar oplossingen voor de hiervoor genoemde knelpunten. De beschreven werkwijze in deze rapportage zal bijdragen aan een professionalisering en "TCI-proof" maken van het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

De doelstelling is om te komen tot een helder proces met duidelijke beslismomenten, waar de verschillende partijen zich in kunnen vinden en met voldoende mogelijkheden om verantwoording over af te leggen. Het gaat om het proces om te komen tot een vastgesteld Hoogwaterbeschermingsprogramma en de uitvoering van de individuele projecten. Dit proces voor de ontwikkeling van het Hoogwaterbeschermingsprogramma geeft inzicht in de te nemen stappen, de wijze waarop de verschillende partijen opereren en de wijze van de besteding van de financiële middelen.

Dit Spelregelkader Hoogwaterbeschermingsprogramma is van toepassing op alle projecten die betrekking hebben op aanleg, versterken of verleggen van primaire waterkeringen zoals bedoeld in de Wet op de waterkering. Dit betekent dat deze professionalisering en de bijbehorende spelregels niet alleen van toepassing zijn op de waterschappen, maar ook op de andere beheerders, zoals Rijkswaterstaat. Het Spelregelkader Hoogwaterbeschermingsprogramma is zodanig opgezet dat het veel overeenkomsten heeft met SNIP en dat Rijkswaterstaat binnen het kader volgens de SNIP-systematiek kan werken.

Uitgangspunten voor de professionalisering zijn de aangepaste Wet op de waterkering met daarin de huidige financieringsregeling, de huidige verantwoordelijkheidsverdeling en de Subsidieregeling en bijbehorende Handreiking subsidiabele kosten verbetering primaire waterkeringen.

In dit rapport zijn, als dit leidt tot verduidelijking, elementen uit de Wet op de waterkering en uit de Handreiking subsidiabele kosten primaire waterkering opgenomen. Hierdoor lijken er soms dubbelingen te zijn met de Wwk, de Subsidieregeling, de Handreiking en dit Spelregelkader. Beoogd is echter dat deze rapportage het smeermiddel is, waardoor op overzichtelijke en transparante wijze het Hoogwaterbeschermingsprogramma tot stand kan komen en de verschillende partijen weten waar ze aan toe zijn en welke informatie benodigd is voor een volgende stap. Voor het overzicht zijn verschillende stappen vanuit de wet, de hoogwaterbeschermingsprocedure en de praktijk in een schema gezet (zie bijlage 1).

2 Rollen, taken en verantwoordelijkheden in het proces

De verschillende overheden hebben verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden in het besluitvormingsproces. Deze volgen uit diverse wetten en afspraken. Voor het professionaliseren van het proces rond het Hoogwaterbeschermingsprogramma is het wenselijk deze rollen specifiek te benoemen.

Waterschap

Het waterschap is veelal beheerder van de dijk. Hij is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de toetsing. Bij een afgekeurd dijkvak is hij opdrachtgever voor het verbeteringsplan. Het waterschap bereidt beslissingen voor, voert overleg met de andere betrokken partijen, creëert draagvlak in de regio en neemt de beslissing over een verbeteringsplan. Tenslotte voert het waterschap het versterkingsplan, veelal een dijkversterkingmaatregel, uit. En de waterschappen leveren informatie aan het Rijk ten behoeve van de prioritering van de projecten. Het gaat hierbij o.a. om uitvoerbaarheid, kostenraming en de veiligheidssituatie van de afgekeurde dijk.

Gemeente

De gemeente is vanuit de ruimtelijke ordening betrokken bij een verbeteringsproject. Enkele voorbeelden zijn: de inbreng vanuit de welstandscommissie bij projecten in stedelijk gebied, het verkeersplan tijdens de uitvoering én een ruimtelijke kwaliteitsimpuls als nevendoeel van een versterkingswerk.

Provincie

De provincie is toezichthouder op alle primaire waterkeringen. Zij beoordelen de toetsresultaten van alle keringbeheerders (of er voldaan is aan de toetsingsvoorschriften). Zij zijn bevoegd gezag voor de Milieueffectrapportage en het goedkeuren van het verbeteringsplan én het uitvoeren van een gecoördineerde procedure van vergunningen. Daarnaast zorgt de provincie voor een goede waarborg van de ruimtelijke kwaliteit bij een dijkversterkingproject. En de provincies leveren informatie aan het Rijk ten behoeve van de prioritering van de projecten. Het gaat hierbij o.a. om ruimtelijke inpassing en meekoppelingmogelijkheden en eventuele win-win situaties.

De Minister/Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat

De minister, dan wel staatssecretaris is eindverantwoordelijk voor de veiligheid tegen overstromingen in Nederland. Hij informeert de Tweede Kamer over de uitkomsten van de toetsing, het budget en de voortgang van projecten. Hij ontwikkelt een voorschrift toetsen op veiligheid en zorgt voor hydraulische randvoorwaarden en leidraden voor ontwerp. De minister stelt jaarlijks het Hoogwaterbeschermingsprogramma vast en stelt de financiën beschikbaar voor de te versterken primaire keringen. Ten slotte legt de minister verantwoording af aan de Tweede Kamer over de efficiency en effectiviteit van de bestede middelen ten behoeve van de uitvoering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat kan een dubbele rol hebben. Zij kunnen net als het waterschap opdrachtgever zijn van een dijkversterking in de rol van beheerder. Dan gelden dezelfde taken en verantwoordelijkheden als hierboven bij het waterschap beschreven zijn.

De andere rol die Rijkswaterstaat heeft is subsidieverlener in de regio waarbij ze o.a. een rol spelen in de toetsing van de ramingen namens het rijk. Rijkswaterstaat heeft de taak ervoor te zorgen dat middelen effectief besteed worden. In deze rol heeft Rijkswaterstaat ook overleg met het waterschap over de verschillende alternatieven.

DG Water (DGW)

Het beleidsdepartement van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma en de gestelde prioritering. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor de reserveringen van de benodigde budgetten binnen de begroting van het ministerie en de subsidieregeling. DGW schrijft het beleidsvoornemen naar aanleiding van de toetsresultaten en de landelijke rapportage toetsing en betreft hierbij de Unie van Waterschappen, IPO en Rijkswaterstaat. En DGW stelt in overleg met deze beheerders jaarlijks het Hoogwaterbeschermingsprogramma op. Ten

slotte is DGW verantwoordelijk voor het opstellen van verantwoordingsrapportages aan de Tweede Kamer en de algehele voortgang van het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Inspectie van Verkeer en Waterstaat

De inspectie van Verkeer en Waterstaat zorgt voor een inspectie- en handhaafbaarheidstoets van het toetsinstrumentarium dat iedere vijf jaar door het rijk beschikbaar wordt gesteld. De inspectie stelt ook op basis van de toetsresultaten de landelijke rapportage toetsing op. De rapportage wordt afgestemd met betrokken provincies en waterschappen.

Burgers, bedrijven en andere belanghebbenden

De burger is in deze situatie de klant. Soms is de burger heel zichtbaar via een lokale bewonersvereniging, soms is hij heel onzichtbaar. De verbeteringsmaatregel moet bijdragen aan zijn veiligheid. Bij de maatregel moet rekening worden gehouden met de kwaliteit van zijn leef/woon omgeving.

Bij het ontwerpen en uitvoeren van de verbetermaatregel zijn ook andere mensen/partijen belanghebbend. Zij zijn veelal betrokken omdat zij een directe relatie hebben met het verbeteringsproject (bedrijfsobject staat tegen de te verbeteren dijk) of een specifiek belang.

3 Besluitvormingsprocedure Hoogwaterbeschermingsprogramma

In dit Spelregelkader Hoogwaterbeschermingsprogramma is vastgelegd welke processtappen moeten worden doorlopen voor aanleg, versterking en verleggingen van een primaire waterkering, wat de hierbij behorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn van de verschillende partijen en op welke momenten betrokkenheid van andere partijen noodzakelijk is.

Per fase (start, planstudie, realisatie) is aangegeven wat de beslismomenten zijn, welke informatie aangeleverd moet worden voor welk beslistmoment en wie bevoegd is om de betreffende beslissing te nemen. De fasen komen overeen met de verschillende fasen uit SNIP.

Een beheerder kan er altijd voor kiezen om geen gebruik te maken van de rijkssubsidierегeling of kan ervoor kiezen een bepaald project voor te financieren. De beheerder is dan niet gebonden aan de voorwaarden in dit Spelregelkader. Indien de beheerder aanspraak wil maken op de subsidieregeling ofwel gelijktijdig, ofwel na voorfinanciering, moet deze beheerder alsnog de in dit Spelregelkader beschreven besluitvormingsprocedure doorlopen.

Fase 1 De startfase/verkenningfase

De startfase bestaat uit de volgende stappen:

1. De beheerder¹, bijvoorbeeld het bestuur van het waterschap, of de HID van Rijkswaterstaat, stelt een toetsrapportage vast met daarin een beschrijving van een afgekeurd dijkvak of kunstwerk.
2. De provincie, Gedeputeerde Staten, bevestigt de resultaten van de toetsing.
3. De staatssecretaris beoordeelt en bekrachtigt de resultaten van de toetsing en erkent daarmee een afgekeurd dijkvak of kunstwerk.
4. De staatssecretaris stelt het Hoogwaterbeschermingsprogramma vast waarop het betreffende project voor de eerste keer genoemd staat.
5. De beheerder besluit een planstudie te starten.

Stap 3 geeft de bevestiging aan van het rijk over de toetsoordelen van de beheerder. Dit gebeurt met een Landelijke rapportage toetsing en het beleidsvoornemen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Stap 4 (SNIP moment 2) markeert de opname van een project in een Hoogwaterbeschermingsprogramma. Hiermee worden wederzijdse verwachtingen en mogelijkheden geschapen. Een project kan alleen voor rijksfinanciering in aanmerking komen als het genoemd staat op het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Al bij de eerste opname in dit Hoogwaterbeschermingsprogramma dient de beheerder een raming² te kunnen geven van de benodigde kosten voor de voorbereiding en de uitvoering van het project. Met de opname van het project in een vastgesteld Hoogwaterbeschermingsprogramma weet de beheerder dat er financiële middelen zijn gereserveerd voor zijn versterkingswerk in een bepaalde periode of jaar. Daarmee kan de beheerder de planstudie (laten) uitvoeren om mogelijke oplossingsrichtingen nader te bestuderen. Voor Rijkswaterstaatsprojecten start de planstudiefase conform SNIP in het jaar dat geld is opgenomen op het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Fase 2 Planstudiefase

In de planstudiefase wordt onderzocht wat er moet gebeuren om het probleem aan te pakken. In deze planstudies zal het gaan om een dijkversterking, dijkverlegging of aanleg van een waterkering. Bij de start van een planstudie kan het veiligheidsprobleem verbreed worden als er een kans ligt voor het koppelen met andere problemen of projecten. Voorbeelden hiervan zijn de planstudies voor de Zwakke Schakels Kust (waarbij ook een ruimtelijke impuls een onderdeel is) en de planstudie voor de Keersluis in het Eemmeer als alternatief voor een dijkversterking langs de zuidelijke randmeren. Een maatschappelijke kosten/baten analyse (MKBA) is dan onderdeel van de afweging (ten behoeve van het voorkeursalternatief). De nuloptie is hierbij geen alternatief, omdat het veiligheidsprobleem moet worden opgelost. Bij de aanleg of verlegging van een dijk bij een 'nieuw' te beschermen gebied kan eveneens een MKBA uitgevoerd worden. Een MKBA is verplicht bij projecten met een startraming

¹ In uitzonderlijke gevallen is een andere partij beheerder van een waterkering. Op deze uitzonderingsgevallen wordt niet ingegaan.

² Volgens SSK, deze ramingsystematiek is vastgelegd in de CROW-publicatie nr. 137.

vanaf 50 miljoen tenzij sprake is van een klassieke dijkversterking zonder koppelingen met andere problemen. De MKBA is bedoeld om tot een betere afweging van alternatieven te komen.

Momenteel wordt door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gewerkt aan een Overzicht Effecten Infrastructuur bij SNIP-projecten. Een OEI geeft een overzicht van de maatschappelijke effecten van investeringen in een infrastructuurproject. Als de OEI-systematiek gereed is zal in overleg met waterschappen en provincies bezien moeten worden hoe deze systematiek kan worden toegepast op projecten uit het Hoogwaterbeschermingsprogramma die niet in beheer zijn bij Rijkswaterstaat.

Indien sprake is van een scope waarbij niet alleen sprake is van het oplossen van het veiligheidsprobleem op basis van de toetsing, door het koppelen van externe problemen of aanleg en verlegging van dijken, moet op projectniveau een overeenkomst gesloten worden met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Als voorbeeld kan hier het convenant genoemd worden over de Overdiepse Polder in het kader van Ruimte voor de Rivier. De beheerder is dan niet per definitie initiatiefnemer van de planstudie.

Naast een beschrijving van de waterkering en het betreffende probleem worden oplossingsrichtingen uitgewerkt in alternatieven. Per alternatief worden de verwachte effecten in beeld gebracht en relatief beoordeeld. De omvang van de planstudie is afhankelijk van de complexiteit van het betreffende project alsook de verplichting om een MER-beoordeling of MER-studie te verrichten (MER Besluit). De provincie is bevoegd gezag voor de m.e.r.

De planstudie wordt uitgevoerd door de beheerder. In de projectorganisatie hebben in ieder geval het waterschap, de gemeente(n), de provincie(s) en Rijkswaterstaat zitting. In het projectplan wordt naast informatie over de projectorganisatie ook kwaliteitsborging en informatieverstrekking vermeld. Bij alle projecten moet een communicatieplan voorhanden zijn waarin staat op welke manier de omgeving geïnformeerd wordt.

In de opmaat naar het afsluitende projectbesluit worden twee keuzes gemaakt die van invloed zijn op de hoogte van de subsidie. Deze keuzes zijn:

- De keuze van de alternatieven in het Milieueffectrapport (indien deze wordt opgesteld)
- De keuze voor een voorkeursvariant (SNIP moment 2a).

De genoemde keuzes kunnen aanleiding zijn om tussentijds de raming in het Hoogwaterbeschermingsprogramma aan te passen, teneinde steeds een zo realistisch mogelijke verwachting over het uiteindelijke subsidieverzoek aan het rijk te kunnen geven. Deze herziene raming kan in het eerstvolgende Hoogwaterbeschermingsprogramma worden meegenomen. Een kosteneffectiviteitanalyse moet naast de milieueffecten onderdeel zijn van de planstudie. Bij projecten met een startraming vanaf 50 miljoen of bij overschrijding van 15% van de eerdere raming in het Hoogwaterbeschermingsprogramma, moet op verzoek van Rijkswaterstaat een second opinion door een onafhankelijke partij gebeuren.

De keuze voor een voorkeursalternatief (inclusief een kostenraming) is echter zo belangrijk voor de door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te financieren versterking, dat dit voorkeursalternatief kenbaar gemaakt moet worden aan de HID Rijkswaterstaat.

Na voltooiing van de planstudie wordt de planstudiefase afgerond met de volgende besluiten:

6. De beheerder stelt het verbeteringsplan vast (projectbesluit).
7. Het vastgestelde verbeteringsplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan Gedeputeerde Staten van de Provincie.
8. De staatssecretaris stelt het Hoogwaterbeschermingsprogramma vast met een definitief subsidieplafond o.b.v. de definitieve raming.
9. Rijkswaterstaat geeft een beschikking af voor de subsidie van het verbeteringsproject zoals verwoord in de subsidieregeling Regeling bijzondere subsidies waterkeren en beheren.

Na het projectbesluit (stap 6, SNIPmoment 3) zal het plan ter goedkeuring worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten. Na goedkeuring wordt het goedkeuringsbesluit door Gedeputeerde Staten gepubliceerd.

Vervolgens bestaat de mogelijkheid dat bezwaar wordt aangetekend tegen het besluit van de beheerder, bijvoorbeeld op grond van de wet RO of de Wet op de waterkering. De planstudiefase is afgerond wanneer de bezwaartermijn is verlopen of wanneer het bezwaar niet gegrond wordt verklaard. Bij een gegrond bezwaar dient een nieuw projectbesluit door de beheerder en een goedkeuringsbesluit door de provincie te worden genomen.

In het eerstvolgende Hoogwaterbeschermingsprogramma (stap 8) wordt deze raming opgenomen. Echter indien het project hoger is geraamd, of de uitvoeringstermijn/periode is gewijzigd, kan dit aanleiding zijn het project op het Hoogwaterbeschermingsprogramma te herprioriteren in tijd en geld.

Fase 3 Realisatiefase

De realisatiefase kan starten als het project is opgenomen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma met de definitieve raming (SNIPmoment 4). De Staatssecretaris stelt financiering beschikbaar in de genoemde jaren in een vastgesteld Hoogwaterbeschermingsprogramma, waarmee de financiële dekking geregeld is. De beheerder kan de uitvoering van het project starten (uitvoeringsbesluit, SNIPmoment 5). Hiermee committeert het rijk zich aan het beschikbaar stellen van de subsidie in de genoemde jaren. Het waterschap committeert zich aan het realiseren van het verbeteringsplan binnen de afgesproken tijd en voor het geraamde bedrag.

Het begin van de realisatiefase kan een moment zijn om andere uitvoeringsprojecten in hetzelfde gebied aan elkaar te koppelen, zodat de overlast voor de omgeving beperkt wordt en mogelijk kostenreductie van het totaal aan projecten kan plaatsvinden. De eventuele kostenreductie zal ook tot uitdrukking moeten komen in de kostenramingen op het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Op basis van de Regeling bijzondere subsidies waterkeren en beheren en de bijbehorende Handreiking subsidiabele kosten verbetering primaire waterkering vraagt de beheerder subsidie aan bij de HID Rijkswaterstaat. De regeling en de handreiking beschrijven het kader voor de realisatiefase, waaronder de uitkering van de subsidie en de verantwoording over de uitgaven.

Fase 4 Opleveringsfase

In de zin van de spelregelkader eindigt het werk bij het opleveringsbesluit (SNIPmoment 6). De beheerder stelt vast dat het werk is uitgevoerd en dat de waterkering weer aan de norm van de wet voldoet.

4 Het Hoogwaterbeschermingsprogramma

Een essentieel onderdeel van het spelregelkader is opstellen en vaststellen van het Hoogwaterbeschermingsprogramma zelf, met de maatregelen (projecten) die nodig zijn om te voldoen aan de wettelijke norm. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma is een lijst van projecten met bijbehorende ramingen (zowel het totaalbedrag als de bijbehorende ramingen per jaar) en planning in de tijd.

4.1 Opstellen Hoogwaterbeschermingsprogramma

Voor het opstellen van het Hoogwaterbeschermingsprogramma zijn verschillende elementen nodig, die hieronder genoemd zullen worden:

1. Een lijst van projecten die voortkomen uit de toetsing van de beheerders en door de staatssecretaris bekrachtigd zijn (Landelijke rapportage toetsing).
2. Een lijst met gegevens over de verschillende projecten (bijvoorbeeld de resultaten op basis van een enquête bij de beheerders zoals beschreven is in bijlage 3).
3. Voorstel-Hoogwaterbeschermingsprogramma vanuit het IPO en de Unie van Waterschappen met wijzigingsvoorstellen ten opzichte van het Hoogwaterbeschermingsprogramma uit het lopende kalenderjaar. Deze wijzigingsvoorstellen geven impliciet een prioritering in de uitvoering door de beheerders.
4. Inzicht in de financiering vanuit de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
5. Prioriteringssysteematiek.

Op basis van de resultaten vanuit de toetsing, de gegevens vanuit de beheerders, de beschikbare financiering en de prioritering van de projecten zal een Hoogwaterbeschermingsprogramma worden opgesteld door het Rijk in overleg met IPO en de Unie van Waterschappen.

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma zal bestaan uit een drietal lijsten, te weten een planstudielijst, een realisatielijst en een verkenningenlijst. Deze onderverdeling in lijsten sluit aan bij de begroting van Verkeer en Waterstaat.

Op de planstudielijst en realisatielijst staan alle projecten die volgen uit de, door de staatssecretaris bekrachtigde, toetsresultaten. De verdeling van de projecten over de planstudielijst en de realisatielijst hebben betrekking op de toekenning van de subsidie door Rijkswaterstaat en daarmee met de begrotingssystematiek van het rijk. Op de planstudielijst staan projecten in de startfase en de planstudiefase. Op de realisatielijst staan alle projecten waarbij de beheerder een subsidiebeschikking heeft. De planstudielijst én de realisatielijst zullen door de staatssecretaris worden vastgesteld. Op de verkenningenlijst staan projecten die de aandacht verdienen, maar nog niet door de staatssecretaris zijn bevestigd (denk hierbij aan projecten uit de volgende toetsronde). Deze is ter kennisname.

Als een beheerder besluit om vooruitlopend op de uitkering van de subsidiegelden een project voor te financieren en uit te voeren, dan zal het feitelijke uitgavenpatroon van het waterschap afwijken van de opgenomen getallenreeks in het vastgestelde Hoogwaterbeschermingsprogramma. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat financiert de eventuele rentekosten niet.

In de jaren tussen het moment dat het project voor het eerst op het Hoogwaterbeschermingsprogramma staat op de planstudielijst én de oplevering kunnen schommelingen in de ramingen en tijdspaden plaatsvinden. Wijzigingsvoorstellen kunnen worden ingediend op basis van:

- Een SSK-raming op basis van de alternatieven
- Een SSK-raming van het voorkeursalternatief
- Een SSK-raming in het definitieve verbeteringsplan dat is vastgesteld door de beheerder (dit is tevens de waarde op basis waarvan de 15% voorbereidingskosten worden uitgekeerd).
- Een financiële reeks op basis van de realisatiekosten, zoals deze zijn ingediend bij Rijkswaterstaat.

De schommelingen die voortkomen uit nieuwe ramingen in de planstudiefase of nieuwe inzichten in de kosten in de realisatiefase moeten worden opgevangen binnen het Hoogwaterbeschermings-

programma. Als dit niet mogelijk is moet bekeken worden of een aanvullende financiële reservering door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat nodig is.

4.2 Vastgesteld Hoogwaterbeschermingsprogramma

Op basis van het voorstel-Hoogwaterbeschermingsprogramma, het beschikbare budget (subsidieplafond) en een prioriteringssysteem wordt jaarlijks het Hoogwaterbeschermingsprogramma vastgesteld. Dit vastgestelde Hoogwaterbeschermingsprogramma zal twee lijsten bevatten: een planstudielijst en een realisatielijst. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma zal worden vastgesteld door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat na een bestuurlijk overleg met het IPO en de Unie van Waterschappen. De vaststelling van het Hoogwaterbeschermingsprogramma kan gezien worden als het projectbesluit (SNIPmoment 3) over het totaal van uit te voeren maatregelen.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat stelt jaarlijks een Hoogwaterbeschermingsprogramma vast. De projecten die hierop moeten komen te staan komen voort uit de toetsrapportages. Aan de hand van de Landelijke rapportage toetsing wordt het Hoogwaterbeschermingsprogramma vijfjaarlijks geactualiseerd op basis van de "nieuwe" toetsresultaten.

De beschikbare financiën voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma voor de diverse jaren (het subsidieplafond) is onderdeel van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het is noodzakelijk om een programma aan te sturen en daarover verantwoording af te leggen. Daarom is het van belang om de meest recente informatie in het Hoogwaterbeschermingsprogramma beschikbaar te hebben bij de begrotingsvoorbereiding. Het departement is gebonden aan de volgende data:

1 april	voortgangsrapportage projecten ten behoeve van wijzigingen in ramingen en/of planning ten behoeve van de herziening van de begroting in het lopende jaar.
1 oktober	voortgangsrapportage projecten: fase van de planstudie, ramingen en/of planning ten behoeve van de herziening begroting van het jaar daarna en de voorbereiding van de begroting 2 jaar daarna.

In de lijn met deze begrotingscyclus zal het jaarlijkse voorstel voor actualisatie van het Hoogwaterbeschermingsprogramma eind oktober, begin november opgesteld worden. Uiterlijk 1 april in het daaropvolgende jaar zal het geactualiseerde Hoogwaterbeschermingsprogramma worden vastgesteld. In 2006 geldt een overgangperiode. Het overgangschema is opgenomen in bijlage 2.

De prioriteringssysteem

Uit de 2^{de} ronde toetsing van de primaire waterkeringen volgt dat dijkvakken en kunstwerken niet aan de wettelijke norm uit de Wet op de waterkering voldoen en daarom verbeterd moeten worden. Naar verwachting zal het aantal te verbeteren primaire waterkeringen, en de daarmee gemoeide kosten, de op korte termijn beschikbare financiële middelen overtreffen. Het is dus onvermijdelijk dat er geprioriteerd moet worden in de tijd; liefst op een zodanige wijze dat de veiligheid het snelst verbetert.

In deze notitie wordt een voorstel gepresenteerd voor de prioriteringssysteem waarin zowel ruimte is voor een objectieve volgorde op basis van veiligheid als voor een politiek-bestuurlijke afweging. De prioritering zal op een heldere en transparante wijze moeten geschieden, zodat tevens wordt voorzien in de aanbeveling van de Commissie Duivestein.

Stappen in de prioriteringssysteem als basis voor het opstellen van het Hoogwaterbeschermingsprogramma

Er zijn verschillende lopende programma's en projecten die te maken hebben met hoogwaterbescherming zoals de PKB Ruimte voor de Rivier, Maaswerken, Herstel steenbekledingen Westerschelde en Oosterschelde, Zwakke Schakels kust en de projecten uit de eerste toetsing. Deze programma's vinden hun financiële dekking in het Infrastructuurfonds. Uit de 2^{de} ronde toetsing komt daar een hele lijst aan nieuwe projecten bij waarvoor grotendeels nog geen dekking is. De prioriteringssysteem is van toepassing op de projecten die uit de tweede toetsing komen en niet op bestaande programma's en projecten. In uitzonderingsgevallen is het mogelijk om lopende programma's te temporiseren en hiermee geld vrij te maken om acuut onveilige situaties op te lossen.

Opstellen van een objectieve volgorde van de projecten

Als uitgangspunt hebben de criteria gediend die ook gehanteerd worden bij de PKB Ruimte voor de Rivier en Zwakke Schakels kust. Afgeleid daarvan is gekomen tot de invulling:

1. Veiligheid

Voor de invulling van het criterium veiligheid zijn verschillende mogelijkheden variërend van de watersysteemvolgorde van de 4^{de} Nota Waterhuishouding, de berekeningen uit het Voorschrift toetsen op veiligheid tot een zuivere risicoanalyse geanalyseerd. De verschillende invullingen hebben ook verschillende voor- en nadelen, maar bijna allemaal vragen ze om extra berekeningen.

Gekozen is voor een methodiek die nauw aansluit bij de huidige praktijk: procentuele afwijking van de wettelijke norm. Hoe groter de afwijking van de wettelijke norm hoe hoger de prioriteit. Een prioritering op basis van de procentuele afwijking van de wettelijke norm is relatief eenvoudig te ontwikkelen, sluit goed aan bij de huidige wetgeving en levert een transparante methodiek op.

Door het procentueel te doen is het voor heel Nederland vergelijkbaar en wordt de zwakste plek als eerste aangepakt. Wel wordt bij projecten met gelijke procentuele afwijking gekeken naar welke dijkkring het betreft. Het project in de dijkkring met de hoogste wettelijke norm krijgt dan prioriteit. De volgorde bij gelijke procentuele afwijking van de wettelijke norm wordt dan Hollandse kust → Zeeuwse kust en Waddenzee kust → Benedenrivierengebied → Bovenrivierengebied.

Bij de volgende ronde toetsing zullen de resultaten van VNK, Waterveiligheid 21^{ste} eeuw en OEI bij SNIP beschikbaar zijn en kan bekeken worden hoe deze meegenomen worden in het criterium veiligheid.

2. Veiligheidsrendement

Na de bepaling van een prioriteringsvolgorde op basis van criterium 1, kan verder gekeken worden naar het veiligheidsrendement. Bij verschillende projecten die een vergelijkbare prioriteit hebben na stap 1, komt de grootste klapper veiligheid tegen de laagste kosten vervolgens het hoogst op de lijst. De stijging van de veiligheid wordt dan afgezet tegen de kosten om zo het rendement van de investering te bepalen. De kosten worden gebaseerd op een raming die de beheerder aanlevert volgens de afgesproken ramingsmethodiek.

3. Projecten met regionale medefinanciering

Door werk-met-werk te maken of mogelijkheden van financiële meekoppeling kunnen projecten goedkoper worden voor het Rijk. Deze projecten (zie 2) kunnen daardoor naar voren schuiven in de prioritering.

NB: Uitvoerbaarheid en draagvlak zijn in deze stap geen onderscheidende criteria om de volgende redenen:

Uitvoerbaarheid: alleen uitvoerbare projecten worden ingepland

Draagvlak: wordt meegenomen in het bestuurlijk overleg

Confrontatie tussen totale lijst met benodigde budget & beschikbare budget en de tijdsdimensie

Nadat de objectieve lijst beschikbaar is, wordt in beeld gebracht hoe de programmering eruit ziet in tijd en geld als alle versterkingswerken over 15 jaar gereed moeten zijn, alles over 20 jaar gereed, etc.

Bestuurlijk overleg

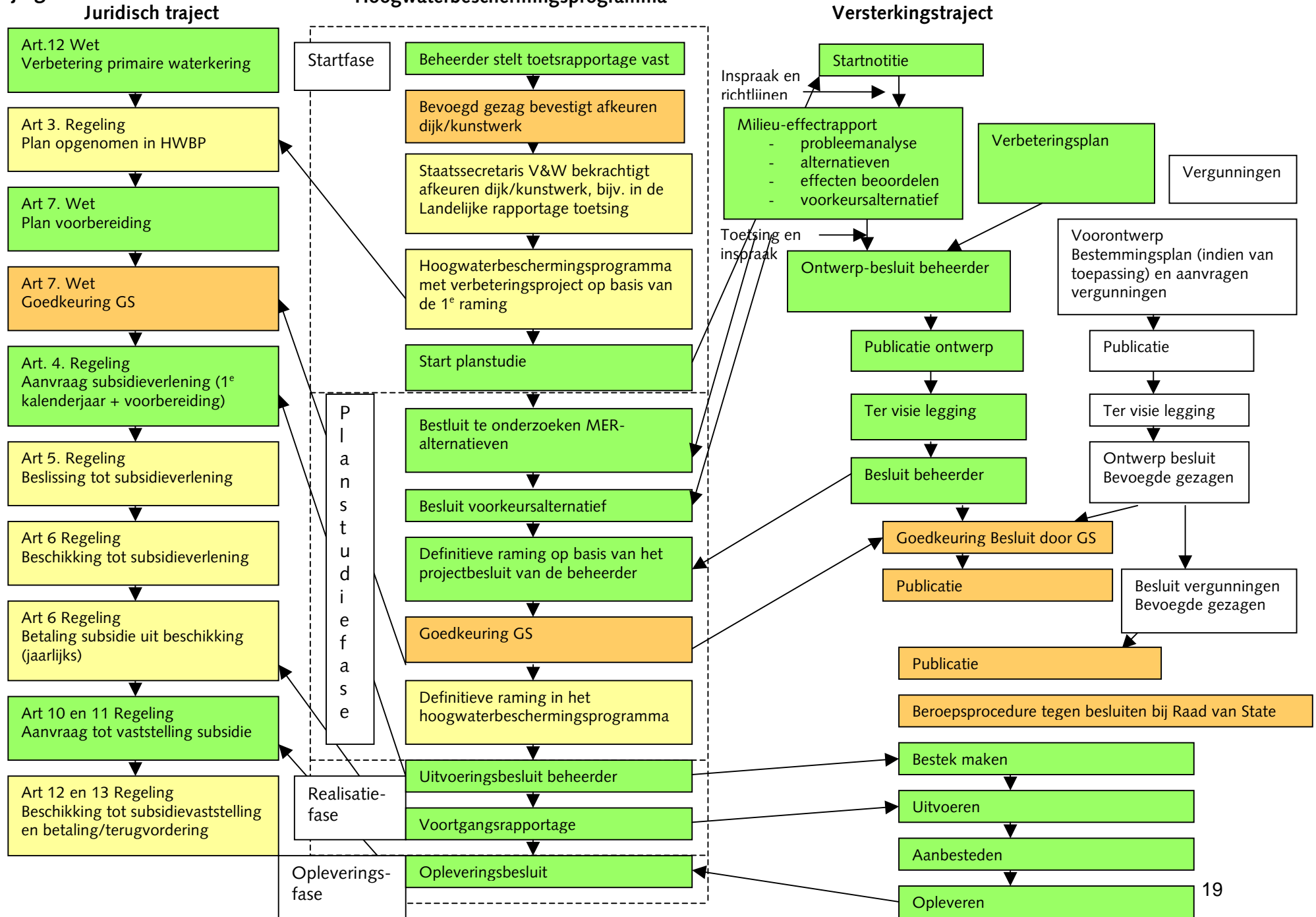
- Uitgangspunt van het bestuurlijk overleg is de prioriteringsvolgorde na stap 3 en de inzichten die de confrontatie tussen de lijst en het beschikbare budget heeft opgeleverd..
- Vervolgens kunnen op basis van zwaarwegende regionale en nationale argumenten/wensen projecten verschoven worden, wat leidt tot de uiteindelijke programmering. Criteria die daarbij een rol kunnen spelen zijn: draagvlak, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit, fase in de planstudie cq uitvoeringsgereedheid in de tijd. NB: Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om het resultaat na stap 3 helemaal op de kop te zetten, het gaat om zwaarwegende argumenten.

Na het bestuurlijk overleg kan het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma en eventuele extra benodigde financiële middelen in de tijd vastgesteld worden.
T.b.v. de volgende ronde toetsing wordt de prioriteringssystematiek herzien op basis van b.v. de resultaten Veiligheid Nederland in Kaart, Waterveiligheid 21ste eeuw en OEI bij SNIP.

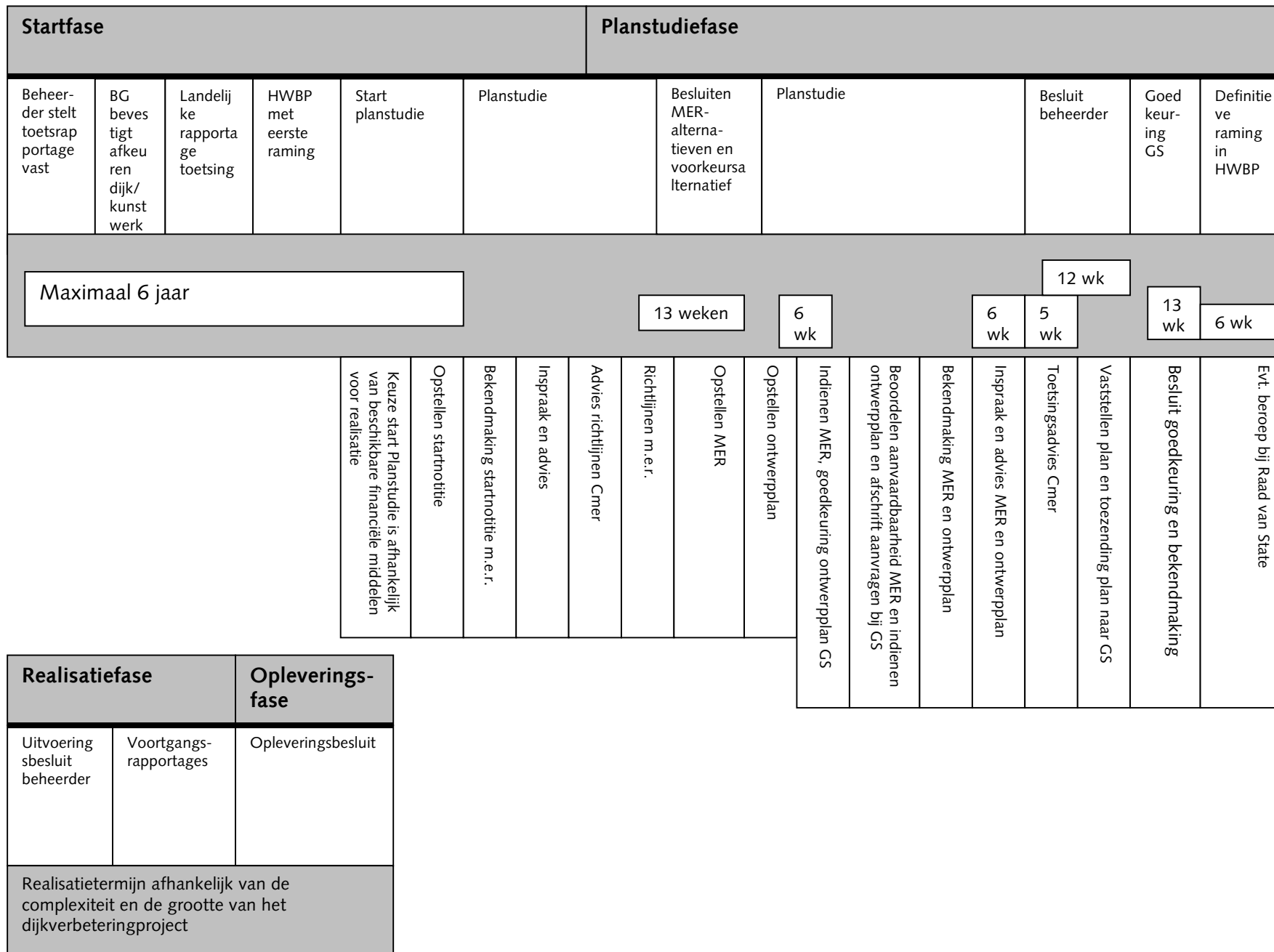
Het programmamanagement

Voor het aansturen, coördineren en (financieel) managen van het Hoogwaterbeschermingsprogramma zal bij Rijkswaterstaat een klein programmabureau ingericht worden. Dit programmabureau zal uiterlijk 1 september 2006 in werking zijn. Een van de taken zal ook het risicomanagement van het Hoogwaterbeschermings-programma zijn.

Bijlage 1



Tijdbalk



Bijlage 2

Stappen in overgangperiode naar nieuwe cyclus Hoogwaterbeschermingsprogramma

Jaar	Periode	Toetscyclus	Projectniveau	Programmaniveau	Mijlpalen
2006	januari	Afronding 2 ^{de} toetsing	Groslijst van projecten 2 ^{de} toetsing	BO Professionalisering en TCI-proof	Bestuurlijke afspraken voor verbeterd proces Groslijst projecten 2 ^{de} toetsing
	maart			BO resultaten 2 ^{de} toetsing en zwakke schakels kust	
	juni	Opstellen Landelijke Rapportage Toetsing door het rijk	Definitieve groslijst projecten 2 ^{de} toetsing	Prioritering van de groslijst	2 ^{de} landelijke rapportage toetsing en beleidsvoornemen 2 ^{de} landelijke rapportage toetsing
	augustus			Voorstel voor Hoogwaterbeschermingsprogramma UvW en IPO	Voorstel- HWBP 2007 e.v.
	oktober			BO voorstel programmering Vaststellen programmering resultaten 2 ^{de} toetsing in HWBP 2007 e.v.	Vastgesteld-HWBP 2007 e.v.

Bijlage 3

Deze enquête, die als basis dient voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma bevat ongeveer volgende vragen:

- Dijkkring afgekeurde dijk
- Beheerder
- Locatie dijkvak/omschrijving (3 kleine afgekeurde dijkvakken kunnen ook één versterkingsproject zijn).
Denk hierbij aan:
 - De naam van de dijk, bijvoorbeeld Havendijk Den Helder
 - Naam van traject in plaatsen, bijvoorbeeld Lekdijk, Bergambacht-Schoonhoven.
- Aantal kilometers
- Reden niet voldoen (bijvoorbeeld hoogte, stabiliteit)
- De huidige kans op overschrijden van de norm
- Het effect bij overstromen van het achterliggend gebied, uitgedrukt in euro
- Stand van Zaken, gerelateerd aan de fasen, zoals benoemd in de besluitvormingsprocedure.
- Totale SSK-raming (uitvoeringskosten inclusief 15% voorbereidingskosten)
- Per project, per jaar, een inschatting welk bedrag nodig is om het project te voltooien
- Zijn er koppelingmogelijkheden met andere projecten
- Ja/nee, mogelijk voorfinanciering
- Ja/nee, overleg met de provincie
- Ja/nee, overleg met de regionale directie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Nieuw project, of reeds in vorig vastgesteld Hoogwaterbeschermingsprogramma