



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Plan van aanpak evaluatie Waterwet

Ten aanzien van de doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming en nieuwe normering primaire waterkeringen

Versie 1.2

Datum	9 maart 2021
Status	CONCEPT

Colofon

	Bestuurskern
	Dir. Waterveiligheid, Klimaatadaptatie en Bestuur
	Den Haag
Contactpersoon	Bart Kornman

	Bart.Kornman@minienw.nl
Versie	1.2
Opdrachtgever	
Auteur	
Projectnummer	

CONCEPT

Inhoud

1	INLEIDING	4
1.1	INLEIDING.....	4
1.2	DOEL PLAN VAN AANPAK	4
1.3	AFSTEMMING.....	4
1.4	BEOOGD RESULTAAT	4
1.5	LEESWIJZER.....	5
2	ACHTERGROND EVALUATIE.....	6
2.1	INLEIDING.....	6
2.2	WIJZIGING 1 JANUARI 2014	6
2.3	WIJZIGING 1 JANUARI 2017	7
2.4	ARTIKEL EN BEPALINGEN	7
2.5	ACHTERGROND ANALYSE AANNAMES NORMEN	11
3	SCOPE EN ONDERZOEKSVRAGEN	12
3.1	INLEIDING.....	12
3.2	NADERE AFBAKENING	12
3.3	SCOPE EN ONDERZOEKSVRAGEN.....	12
3.3.1	Wijziging 1 januari 2014.....	12
3.3.2	Wijziging 1 januari 2017.....	14
4	ORGANISATIE EN PLANNING	16
4.1	INLEIDING.....	16
4.2	ORGANISATIE	16
4.3	PLANNING	16

1 Inleiding

1.1 Inleiding

In de Waterwet¹ (artikel 10.4, lid 2) is vastgelegd dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat vóór 1 januari 2025 een verslag aan de Staten-Generaal zendt over de doeltreffendheid en de effecten van de artikelen 2.2, 2.3, 2.12, 3.9 en 7.23 tot en met 7.26.

Deze evaluatie komt voort uit twee wetsvoorstellen voor wijziging van de Waterwet, uit respectievelijk 2013 en 2016. Het is gebruikelijk dat na een aantal jaren de werking van een wetsvoorstel in praktijk wordt geëvalueerd. Vragen daarbij kunnen zijn: hebben de wijzigingen uitgewerkt zoals beoogd? in welke mate worden de doelen die reden waren voor en/of verbonden waren aan de wijziging van de wet bereikt? Hoe effectief zijn de wijzigingen van de wet? Zijn aanpassingen en/of acties nodig om de werking te verbeteren?

Onderdeel van de evaluatie is eveneens de analyse of aanpassing van de normering van de primaire waterkering nodig is, als wezenlijke veranderingen in de achterliggende aannames² zijn opgetreden.

1.2 Doel plan van aanpak

Doel van dit plan van aanpak is het vastleggen van de scope van de evaluatie. Dit gebeurt aan de hand van een analyse van de achtergrond en reden van de wetwijzigingen. Op basis van de scope worden (hoofd)onderzoeksvragen voor de evaluatie gegeven.

1.3 Afstemming

Over het plan van aanpak en de scope heeft overleg en afstemming plaatsgevonden met RWS, HWBP, UvW, IPO en VNG.

ENW is gevraagd de adviseren over de scope van de evaluatie.

PM Moet nog gaan plaatsvinden

1.4 Beoogd resultaat

Het beoogd resultaat van de evaluatie is:

1. Kamerbrief aan de Staten-Generaal met de reactie van de minister op de uitkomsten van de evaluatie.
2. Een eindrapport van de evaluatie als bijlage bij de Kamerbrief.
3. Eventueel deelrapportages onderliggende onderzoeken.
4. Voorstellen voor aanpassingen en/of acties, indien nodig.

Begin 2024 moet deze ex post evaluatie worden afgerond, zodat het eindrapport en de Kamerbrief tijdig bestuurlijk kunnen worden behandeld.

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2021-01-01>

² Kst-34436-3 Memorie van toelichting wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen), blz. 39.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de wettelijke achtergrond van de evaluatie. De aanleiding en doelen van de wetswijziging worden gegeven, en de te evalueren artikelen worden beschreven. Dit bepaalt primair de scope en de onderzoeksvragen voor de evaluatie. De scope van de evaluatie en hoofd- en deelonderzoeksvragen worden in hoofdstuk 3 gegeven. In hoofdstuk 4 worden de hoofdlijnen van de organisatie en planning van de evaluatie beschreven.

CONCEPT

2 Achtergrond evaluatie

2.1 Inleiding

De 2 wetsvoorstellen die aan de basis staan van het evalueren van de betreffende 5 artikelen en de daaraan verbonden bepalingen worden in dit hoofdstuk toegelicht. Ook wordt informatie over de analyse van de achterliggende aannames van de normen gegeven. Deze informatie is nodig om de scope en de onderzoeksvragen van de evaluatie te definiëren. Informatie hierover komt uit de Memorie van Toelichting bij de wetwijzigingen en de Waterwet.

In 2013 en 2016 zijn voorstellen voor wijzigingen van de Waterwet gedaan. In 2013 betrof het de wet van 15 mei 2013 tot wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming), in werking vanaf 1 januari 2014. Deze wijziging was noodzakelijk om de afspraken uit het Bestuursakkoord Water³ (BAW) te effectueren over het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), de bekostiging van het HWBP en de rapportage van de toetsing. Het advies van de Taskforce-Ten Heuvelhof⁴ (2010) stond aan de basis van die afspraken in het BAW. De Taskforce wees er op dat in het bekostigingssysteem van het HWBP financiële en andere doelmatigheidsprikkels ontbraken. De financiële beheersbaarheid en een doelmatige uitvoering zouden bevorderd kunnen worden door dergelijke prikkels in het systeem in te bouwen.

In 2016 betrof het de wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen), in werking vanaf 1 januari 2017. Deze wijziging van de Waterwet vloeide voort uit ontwikkelingen in het waterveiligheidsbeleid. Dit leidde ertoe om voor de veiligheidsnormering te kiezen voor een risicobenadering. Dit maakt het mogelijk gericht te investeren in de waterveiligheid.

2.2 Wijziging 1 januari 2014

Het doel⁵ van de wijziging per 1 januari 2014 was het structureel borgen van de bekostiging van maatregelen die zijn opgenomen in het HWBP voor de versterking van primaire waterkeringen in beheer bij de waterschappen. Tevens beoogde dit wetsvoorstel de doelmatigheid en beheersbaarheid van dit programma te vergroten en het proces van periodieke toetsing en rapportage te verbeteren. De in het BAW gemaakte afspraken vormden daarbij het uitgangspunt. Daarnaast werd met het wetsvoorstel de zeggenschap van de waterschappen geborgd bij besluiten die van invloed zijn op de hoogwaterbeschermingsmaatregelen. Daartoe werden bepalingen in de artikelen 2.3, 2.12, 3.9 en 7.23 t/m 7.26 van de Waterwet gewijzigd.

Hierbij was vastgelegd om de werking van het wetsvoorstel in de praktijk te evalueren. De minister van IenW zou voor 1 januari 2019 verslag uitbrengen aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de wet. De evaluatie zou zich daarbij in ieder geval richten op de wijzigingen in de bekostigingssystematiek, het toets- en rapportageproces, de wijze van prioriteren

³ Kamerstukken II, 2010/11, 27 625, nr. 190. Het BAW (2011) richtte zich op het hele waterdomein en omvat de afspraak om met het uitvoeren van een pakket van maatregelen een doelmatigheidswinst na te streven die oploopt tot structureel 750 miljoen euro in 2020.

⁴ Kamerstukken II, 2010/11, 27 625, nr. 177; Taskforce-Ten Heuvelhof, Een dijk van een programma; Naar een nieuwe aanpak van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, 22 december 2010.

⁵ Kst-33465-3 Memorie van toelichting wijziging van de Waterwet (doelmatigheid en bekostiging hoogwaterbescherming).

en programmeren van maatregelen en de subsidieverlening. Deze evaluatie is bij de wijziging van de wet in 2017 uitgesteld (zie hieronder).

2.3 Wijziging 1 januari 2017

Het beleidsdoel⁶ van de wijziging per 1 januari 2017 was om de volgende waterveiligheidsdoelen te kunnen realiseren:

- Iedereen die in Nederland achter een primaire waterkering woont, kan uiterlijk in 2050 rekenen op ten minste een beschermingsniveau van 10^{-5} per jaar. Dit wordt het basisbeschermingsniveau genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat de kans op overlijden als gevolg van een overstroming voor een individu niet groter is dan 1 op 100.000 per jaar;
- Er wordt meer bescherming geboden op plaatsen waar sprake kan zijn van:
 - grote groepen dodelijke slachtoffers; en/of
 - grote economische schade; en/of
 - ernstige schade door uitval van vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang.

Deze (beleids)doelen en daarmee het gewenste beschermingsniveau worden gerealiseerd door normen vast te stellen voor de primaire keringen. Kern van het wetsvoorstel was de wettelijke verankering van de nieuwe veiligheidsnormering voor primaire waterkeringen.

Hierbij is een evaluatie vastgelegd (art. 10.4, lid 2). Uiterlijk op 31 december 2024 moet de minister van Infrastructuur en Waterstaat een verslag naar de 1^e en 2^e Kamer zenden over de doeltreffendheid en effecten van 5 artikelen in de Waterwet. Het gaat hierbij om (1) de normen (ondergrens en signaleringswaarde) [art. 2.2], (2) het opstellen van regels t.b.v. het beoordelen (ministeriële regeling beoordelen) [art. 2.3], (3) het 12 jaarlijks beoordelen van de primaire waterkeringen (rapportage landelijk veiligheidsbeeld) en de legger grote rivieren [art. 2.12], (4) het toezicht houden door de minister op de primaire waterkeringen [art. 3.9], (5) de financiering en bekostiging van maatregelen aan de primaire waterkeringen [art. 7.23 t/m 7.26].

Bij de wijziging per 1 januari 2017 is besloten de evaluatie uit de Waterwet van 2014 uit te stellen. De belangrijkste reden was dat een aantal van de bepalingen die in 2014 gewijzigd waren (artikel 2.3, 2.12, 7.23 en 7.24)) per 1 januari 2017 opnieuw gewijzigd werden. In 2017 is daarom besloten de evaluaties van de kernbepalingen uit de twee wetswijzigingen gelijktijdig te laten plaatsvinden en wel uiterlijk 31 december 2024.

2.4 Artikelen en bepalingen

In deze paragraaf wordt(en) per te evalueren artikel kort de bepaling(en) gegeven. Daarbij wordt het doel en/of reden achter het voorstel tot de wijziging van de artikelen (i.e. bepalingen) gegeven, dit o.b.v. de Memorie van Toelichting. Ook wordt daarbij waar relevant inhoudelijke achtergrond informatie gegeven.

Artikel 2.2.

Met dit artikel is voor elk dijktraject de hoogte van de signaleringswaarde en de ondergrens vastgelegd d.w.z. de normen voor de primaire waterkeringen.

⁶ Kst-34436-3 Memorie van toelichting wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen).

De normering is gebaseerd op de risicobenadering en uitgedrukt in een overstromingskans of faalkans per dijktraject. Met de (nieuwe) normen wordt beoogd te komen tot een vroegtijdige signalering dat een kering binnen afzienbare tijd zal moeten worden versterkt en waarbij tijdig subsidie kan worden verstrekt voor de maatregelen. Zo wordt voorkomen dat na elke beoordelingsronde blijkt dat bepaalde keringen niet meer het minimale beschermingsniveau bieden en pas dan wordt overgegaan tot het treffen van maatregelen. Om dit te bereiken zijn bij de wijziging van de Waterwet in 2017 twee waarden voor de norm vastgelegd: een signaleringswaarde en een ondergrens.

Artikel 2.3

Met dit artikel is vastgelegd dat voor de beoordeling van de veiligheid van een dijktraject bij ministeriële regeling regels worden gesteld voor het bepalen van de hydraulische belasting en de sterkte. Die ministeriële regeling wordt voor maximaal 12 jaar vastgelegd. Bij de voorbereiding van de regeling worden de besturen van de waterschappen gehoord.

In het BAW is afgesproken dat het wettelijk toetsinstrumentarium ten minste eenmaal in de twaalf jaar wordt vastgesteld. Dit sluit beter aan bij de tijd die het kost (10 jaar) om kennis te ontwikkelen en toe te passen in het instrumentarium rond belasting en sterkte. Daarmee is toetsing eens in de zes jaar niet noodzakelijk voor het borgen van de veiligheid (zie ook artikel 2.12). Bij de wijziging in 2014 is de termijn voor het vaststellen van het toetsinstrumentarium van 6 naar 12 jaar gegaan. (NB De eerste landelijke beoordelingsronde op basis van de nieuwe normen kent nog een doorlooptijd van 6 jaar, 2017-2023.)

Bij de wijziging in 2017 is ingevoerd dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld voor het bepalen van de hydraulische belasting en de sterkte. Dit hangt samen met de overgang van overschrijdingskans naar overstromingskans of faalkans voor de normen.

Artikel 2.12

Dit artikel bepaalt dat de veiligheid van alle primaire waterkeringen elke twaalf jaar moet worden beoordeeld. De beheerder van de grote rivieren brengt elke 12 jaar verslag uit over de mate waarin voldaan wordt aan de legger. Over de uitkomsten wordt verslag uitgebracht aan 1^e en 2^e Kamer. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de beoordeling. Bij de voorbereiding van de regeling worden de besturen van de waterschappen gehoord.

In het BAW is afgesproken om de frequentie van de toetsing te wijzigen naar ten minste eenmaal in de twaalf jaar. De wetswijziging (2014) strekt er toe de doelmatigheid te vergroten door het verlengen van de duur van de toetsperiode van zes naar twaalf jaar.

Het vergroten van de doelmatigheid van het toetsproces door eens in de twaalf jaar te toetsen mag niet leiden tot vermindering van de veiligheid. De veiligheid is voldoende gewaarborgd door de periodieke toetsing van de ontwerpuitgangspunten van de primaire kering aan het wettelijke toetsinstrumentarium (d.w.z. beoordelen of kering aan norm voldoet minstens 1 eenmaal in de twaalf jaar) in combinatie met de bestaande actieve zorgplicht van de beheerders, die volgt uit artikel 3.1 en 3.2 van de Waterwet. Deze zorgplicht brengt met zich mee dat moet worden beoordeeld of de fysieke toestand van de primaire kering nog in overeenstemming is met het ontwerp. Deze beoordeling vindt doorgaans minimaal eenmaal per jaar plaats. In het geval de fysieke toestand van de kering niet meer voldoet aan de minimale

ontwerpeisen moet de beheerder voor eigen rekening onderhoudsmaatregelen treffen.

Belangrijkste wijziging in 2017 is dat de beheerder van de grote rivieren periodiek verslag uit brengt over de beoordeling in welke de mate voldaan wordt aan de legger grote rivieren. Dit verslag hierover dient voor 1 januari 2024 naar de Staten-Generaal gestuurd te worden. Tegelijk met het verslag over de veiligheid van de primaire keringen.

Artikel 3.9.

Dit artikel bepaalt dat de Minister het toezicht uitoefent op de primaire waterkeringen.

In het kader van doelmatig openbaar bestuur is bij de wetswijziging van 2014 het toezicht op de primaire waterkeringen overgedragen van de provincies naar het Rijk. Dit was een afspraak in het BAW, om de bestuurlijke drukte in het toetsproces te verminderen.

Door middel van toezicht controleert het Rijk of de uitvoerende overheid de wettelijke voorschriften naleeft en of zij de doelen daadwerkelijk haalt. In de praktijk betekent dit dat de Inspectie voor de Leefbaarheid en Transport (ILT) toeziet op de correcte naleving van de wettelijke voorschriften bij de toetsing van de primaire waterkeringen door de beheerders (Waterschappen, RWS). Op basis van de verslagen van de beheerders en het rijksoordeel van de ILT hierover, brengt de Minister verslag uit aan beide Kamers der Staten-Generaal. Daarnaast zal de ILT toezien of de waterbeheerders op de juiste wijze invulling geven aan hun actieve zorgplicht voor de primaire waterkeringen.

Artikel 7.23

Dit artikel regelt dat de minister van IenW subsidie verleent aan de beheerder voor het treffen van versterkingsmaatregelen in het HWBP. De subsidie wordt verleend voor 90% van de geraamde kosten van een sober en doelmatig ontwerp van de maatregelen. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld met betrekking tot de kostenraming en de subsidiabele kosten. Bij de voorbereiding van het programma worden de besturen van de waterschappen gehoord.

Om de financiële beheersbaarheid en een doelmatige uitvoering van het HWBP te vergroten is met de wijziging van 2014 in de Waterwet de hoogte van het recht op subsidie gebaseerd op de geraamde kosten van een sober en doelmatig ontwerp van een versterkingsmaatregel. Hoofddoel van het HWBP is met sobere en doelmatige versterkingsprojecten te voldoen aan de wettelijke normen. De subsidie bedraagt sinds 2014 90% en de projectgebonden bijdrage van een waterschap aan een versterkingsmaatregel is 10%. Deze projectgebonden bijdrage en de subsidieverstrekking op basis van de geraamde kosten is bedoeld als doelmatigheidsprikkel.

De wetswijziging van 2014 bracht in dit artikel een grondslag aan om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen met betrekking tot zowel de subsidiabele kosten als de kostenraming. Uitsluitend de kosten die bij ministeriële regeling als subsidiabel zijn aangemerkt en zijn geraamd volgens bij ministeriële regeling te stellen regels, komen voor subsidie in aanmerking. In de subsidieregeling kunnen nadere eisen gesteld worden aan het ontwerp en de kostenraming om de doelmatigheid en beheersbaarheid van het programma te waarborgen.

Bij de wijziging in 2017 is, kort samengevat, geregeld dat de subsidieverlening

aansluit bij de veranderingen die samenhangen met de nieuwe normering.

Bij diverse wijzingen van bepalingen (in art. 2.3, 2.12 en 7.23) is vastgelegd dat de waterschappen gehoord worden bij de voorbereiding van het subsidieprogramma, de nadere regels met betrekking tot de kostenraming en de subsidiabele kosten, en wijzigingen in het instrumentarium. Besluiten over het actualiseren van het wettelijke toetsinstrumentarium en de programmering kunnen aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitgaven van waterschappen. De wijzigingen kunnen leiden tot extra kosten voor de maatregelen die al op het HBWP staan en tot nieuwe maatregelen. De waterschappen worden op basis van de wetswijziging van 2014 verantwoordelijk voor de medebekostiging van het HBWP en zijn daarmee direct belanghebbenden bij deze besluiten.

Artikel 7.24

Dit artikel regelt dat een waterschap een jaarlijkse bijdrage aan IenW verschuldigd is ter financiering van de kosten verbonden aan de verstrekking van subsidies voor de versterkingsmaatregelen van primaire waterkeringen in het beheer van de waterschappen. In het wetsartikel is ook de formule hoe de jaarlijkse solidariteitsbijdrage van een waterschap wordt berekend opgenomen. Tevens omvat het artikel een omschrijving van de bestemming van de bijdragen, behalve subsidies, aan bv rivierverruimingsmaatregelen of maatregelen in laag 2 en 3 t.b.v. de zogenaamde 'slimme combinatie'.

In het BAW is afgesproken dat de waterschappen met ingang van 2015 structureel 181 miljoen euro per jaar (prijsspeil 2011) zullen bijdragen aan het HBWP. Vanaf 2014 zullen het Rijk en de waterschappen daarmee een gelijke financiële bijdrage (50/50 bekostiging) leveren aan de versterking van de primaire keringen in beheer bij de waterschappen. Dit is bewerkstelligd door, via de wetswijziging van 2014, in dit artikel de hoogte van de jaarlijkse gezamenlijke bijdrage van de waterschappen te koppelen aan de hoogte van de bijdragen voor dat doel vanuit de rijksbegroting in dat jaar. De 50/50 bekostiging is bedoeld als doelmatigheidsprikkel. Het solidariteitsdeel (40% van de 50%) wordt omgeslagen over alle waterschappen.

De bijdrage van het Rijk en de bijdrage van de waterschappen aan het HBWP worden tot 2028 niet verhoogd. In 2023 zal worden gezien of aanvullende afspraken nodig zijn⁷.

Belangrijke wijziging in 2017 was de uitbreiding van de doelen van de subsidies en dat de bijdragen van de waterschappen ook gebruikt kunnen worden voor maatregelen verbonden aan de wijziging van de nieuwe veiligheidsnormen. Ook werd de uitbreiding van de doelen van bijdragen toegevoegd.

Artikel 7.25

Dit artikel bepaalt dat een waterschap elke vier jaar aan het ministerie van IenW bepaalde gegevens aanlevert om de hoogte van de bijdrage aan de kosten voor de versterkingsmaatregelen in het HBWP te kunnen vaststellen; dit is ten behoeve van de vaststelling van de hoogte van de bijdrage zoals vastgelegd in artikel 7.24.

Artikel 7.26

Dit artikel regelt dat de minister van IenW jaarlijks voor 1 mei de verplichting tot betaling van de bijdrage, bedoeld in artikel 7.24, vaststelt. Daarbij bevat het nog een aantal ander procedurele bepalingen rond de betaling van die bijdrage.

⁷ Kst-34436-3 Memorie van toelichting wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen), blz 36.

2.5 Achtergrond analyse aannames normen

In het Deltaprogramma 2015 was met de waterveiligheidspartners (waterschappen, provincies en gemeenten) afgesproken dat 'iedere twaalf jaar zal worden gezien of aanpassing van de normering nodig is, als wezenlijke veranderingen zijn opgetreden met betrekking tot de onderliggende aannames. Een van deze aannames betreft de evacuatiefracties. Ook kan worden gedacht aan het toetsen van de uitgangspunten van de MKBA WV21 en de slachtoffer risicoanalyse WV21 die onder meer ten grondslag liggen aan de bepaling van de hoogte van de normen.'

Deze toezegging is vastgelegd in de tussentijdse herziening van het Nationaal Waterplan (2014). In de Memorie van Toelichting van de wetswijziging 2017 is opgenomen dat de eerste toetsing van de onderliggende aannames deel zal uitmaken van de evaluatie zoals bedoeld in artikel 10.4, lid 2 van de Waterwet.

Daarna zal de toetsing van die onderliggende aannames plaatsvinden in het kader van de rapportages aan de 1^e en 2^e Kamer over de doeltreffendheid en de effecten van het veiligheidsbeleid die op grond van artikel 2.13 van de Waterwet iedere twaalf jaren dienen plaats te vinden. De eerste toezending van die rapportages moet voor 1 januari 2037 plaatsvinden.

(Art 2.13, lid 1: onze minister zendt elke twaalf jaar aan de beide Kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de in bijlagen II en III aangegeven normen voor dijktrajecten)

3 Scope en onderzoeksvragen

3.1 Inleiding

De scope van de evaluatie is beperkt tot de wettelijke verplichte delen. Hiervoor is directe aansluiting gezocht bij de doelstellingen van de twee wetswijzigingen, de betreffende 5 artikelen en de bepalingen daarin. De teksten van de Memorie van Toelichting bij de wetten van 2014 en 2017 vormen daarbij het uitgangspunt.

De evaluatie vraagt om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en de effecten. Deze twee begrippen zijn als volgt gedefinieerd:

Doeltreffendheid (effectiviteit): de mate waarin de (beleids)doelstelling met (dankzij) de inzet van de (beleids)instrumenten wordt gerealiseerd.

Voor de evaluatie gaat het dan om het bieden van inzicht in welke mate de aan de wijziging van de Waterwet verbonden doelstelling(en) bereikt worden en/of bevorderd zijn? Zijn aanpassingen en/of acties nodig om de doelstelling(en) te bereiken of verder te bevorderen? Is een wijziging van de wet nodig?

Effecten: de gevolgen, uitwerking van nieuwe bepalingen in een artikel. Het gaat hier om de werking en/of effect van een nieuwe bepaling in de praktijk. Hoe werken wijziging in bv. proces, regels, aanpak, en/of verantwoordelijkheid uit. Zijn aanpassingen en acties nodig om de werking te verbeteren?

3.2 Nadere afbakening

De inhoud van de Ministeriële Regeling (MR) WBI en het bijbehorende BOI zijn geen onderwerp van de evaluatie van de Waterwet. Wel kan een doorkijk worden gemaakt naar de doorwerking, omdat er een wisselwerking is tussen de wet en de regeling. Ook de MR HWBP is geen onderdeel van deze evaluatie. Deze regeling is in 2019 geëvalueerd, waarbij de uitgangspunten in de wet niet ter discussie stonden. De evaluatie ging over de uitvoerbaarheid van de regeling; een evaluatie van een MR betreft de uitvoering van de 'nadere regels'. Een evaluatie van de wet betreft de beleidsmatige uitgangspunten voor de regeling en de doeltreffendheid van de wettelijke verankering.

De overstromingsrisicobenadering en de waterveiligheidsdoelstellingen (bv LIR) zijn geen onderwerp van deze evaluatie.

3.3 Scope en onderzoeksvragen

De wetswijzigingen per 1 januari 2014 en 2017 zijn verbonden aan eigen doelstellingen en specifieke artikelen (hoofdstuk 2). Voor het overzicht zijn de onderzoeksvragen per wetswijziging gegeven.

3.3.1 Wijziging 1 januari 2014

Aan de wijziging van de Waterwet 2014 zijn drie doelstellingen verbonden:

- 1) De doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP te vergroten
- 2) Het proces van toetsing en beoordeling te verbeteren.
- 3) Het structureel borgen van de bekostiging van het HWBP.

Om de doeltreffendheid en effecten van de artikelen 2.3, 2.12, 3.9 en 7.23 tot en met 7.26. te evalueren zijn onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd:

Ad 1. Hoofdvraag:

In welke mate en hoe effectief is een doelmatig en beheersbaar programma van versterken van de primaire keringen in het beheer van waterschappen bevorderd?

Deelvragen

Hoe effectief zijn de financiële prikkels om de doelmatigheid en beheersbaarheid te vergroten? In hoeverre draagt de projectgebonden bijdrage van 10% aan het verbeteren van de doelmatigheid? In hoeverre heeft de 50/50 bekostiging de doelmatigheid van het HWBP bevorderd? Zorgt de solidariteitsbijdrage voor meer doelmatigheid? In hoeverre bevordert de 90% subsidie van de geraamde kosten voor een sober en doelmatig ontwerp het vergroten van de financiële beheersbaarheid en doelmatige uitvoering van het HWBP?

Hoe effectief zijn andere prikkels om de doelmatigheid en beheersbaarheid van het HWBP te vergroten? Hoe draagt de beperking van de subsidie tot alleen een sober en doelmatig ontwerp en alleen de geraamde kosten bij? Hoe draagt de verdeling van de uitvoeringsrisico's bij aan doelmatigheid (subsidieverstrekking op basis van geraamde kosten en op basis van uitvoeringskosten bij innovatieve oplossingen)? Hoe draagt decentrale voorfinanciering bij?

In hoeverre draagt de wijze van prioriteren en programmeren van maatregelen⁸ bij aan een beheersbaar en doelmatig HWBP? Werkt het programmeren o.b.v. veiligheidsrendement om de doelmatigheid te vergroten? Draagt het afwegingskader op basis waarvan het voorstel voor de programmering van het HWBP wordt opgesteld bij aan de beheersbaarheid? Werkt het 'voortrollend' programmeren van het HWBP om een zo groot mogelijk veiligheidswinst te bereiken? En draagt dat bij aan een beheersbaar en doelmatig HWBP?

Ad 2. Hoofdvraag

In welke mate en hoe effectief hebben de artikelen bijgedragen aan het verbeteren van de toets- en rapportageproces?

Deelvragen

Zal de verlenging van de toetsperiode naar 12 jaar de doelmatigheid van dit proces verbeteren? Wordt de actieve zorgplicht door de keringbeheerder voldoende uitgevoerd zodat het beheer en onderhoud voldoende bijdraagt aan het waarborgen van de veiligheid?⁹ In welke mate bevordert de ministeriële regeling het verbeteren van het toetsproces? Zijn de waterschappen voldoende betrokken bij het opstellen van de ministeriële regeling? In welke mate draagt dit bij aan het verbeteren van het toetsproces? In welke mate heeft (de nieuwe rol van) de ILT bijgedragen aan het verbeteren van het toets- en beoordelingsproces?

Ad 3. Hoofdvraag

In welke mate is de bekostiging van het HWBP voldoende en structureel geborgd?

⁸ Hierover is niets in de wet van 2014 zelf vastgelegd. Het wordt in de MvT benoemd als onderwerp voor de evaluatie (zie §2.2)

⁹ Aan de zorgplicht van de waterbeheerders is bij de wetswijzigingen van 2014 en 2017 niets gewijzigd. T.a.v. de wijziging van artikel 2.12 in 2014 wordt op het belang gewezen van zorgplicht (zie § 2.4 artikel 2.12).

Deelvragen

Wat is de kostenraming van de versterkingen tot 2050 o.b.v. LBO-1?. Moet de jaarlijkse bijdrage van Rijk en Waterschappen omhoog om de opgave tot 2050 te borgen? Is er een evenwichtige verdeling over de waterschappen van het solidariteitsdeel in de bekostiging? Zijn nieuwe financiële afspraken nodig?

3.3.2 Wijziging 1 januari 2017

De beleidsdoelstelling is dat iedereen achter de primaire waterkering in 2050 ten minste het basisbeschermingsniveau heeft. Dit beschermingsniveau is vertaald in de nieuwe normen voor de primaire waterkeringen. In 2050 moeten de primaire keringen aan de norm voldoen.

Dit deel van evaluatie betreft de doeltreffendheid en effecten van artikelen 2.2. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie willen we een oordeel kunnen geven of het haalbaar is dat de keringen in 2050 aan de norm voldoen, en dat daarmee het beleidsdoel wordt bereikt, dit in de context van de evaluatieperiode. Indien dit mogelijk niet het geval is, welke verbeteringen en acties zijn dan nodig?.

Er is een duidelijke relatie met de evaluatie van de artikelen 2.3, 2.12, 3.9 en 7.23 tot en met 7.26.

De volgende (hoofdonderzoeks)vragen zijn geïdentificeerd:

Uitvoering op orde?

- Zijn de keringbeheerders (RWS, waterschappen) voldoende in staat om de versterkingsopgave voor 2050 te kunnen realiseren? (dit met de verwachting dat opgave (weleens) groter zal zijn dan nu gedacht). Zo niet, welke acties en/of verbeteringen zijn nodig?
- Is sprake van een beheersbaar HWBP en programma van Rijkskeringen?

In de periode tot 2026 zien we dat het benodigde tempo nog niet gehaald wordt in het HWBP. Tot 2025 veel in de verkennings- en planuitwerkingsfasen daarna zal benodigde tempo (50 km/j) worden bereikt (aldus HWBP). Op basis van de inzichten in 2014 is destijds een prognose van de versterkingsopgave van 1700-1800 km gegeven. Met het huidige tempo van versterken zal er dan in 2023 nog ca 1500 km te versterken kering zijn tot 2050 (60 km/j).

Voldoende middelen beschikbaar?

- is de bekostiging van het HWBP voldoende en structureel geborgd?
- Is de bekostiging van programma Rijkskeringen voldoende geborgd?
- Zijn de kostenramingen voor de versterkingsopgave gedegen?

Om in 2050 te zorgen dat alle keringen aan de norm voldoen, moeten er voldoende middelen zijn voor de versterkingsopgave.

Zijn de normen passend?

Onderzocht zal worden of wezenlijke veranderingen zijn opgetreden met betrekking tot de onderliggende aannames, die aanleiding kunnen zijn om (de) normen voor de primaire waterkeringen aan te passen.

Het halen van de beleidsdoelen (§2.3 b.v. het basisbeschermingsniveau) wordt mede bepaald door een passende hoogte van de norm Deze evaluatieverplichting wordt gegeven in §2.5.

Voor dit onderzoek heeft RWS-WVL al een plan van aanpak opgesteld. Dit plan is in de werkgroep Waterveiligheid van het ENW besproken op 17 maart 2021. Eerste bericht is dat de aanpak wordt onderschreven.

CONCEPT

4 Organisatie en planning

4.1 Inleiding

In de hoofdstuk worden de hoofdlijnen van de organisatie en planning van de evaluatie geschetst. Na het vaststellen van de scope en dit plan van aanpak start de organisatiefase van het evaluatietraject.

4.2 Organisatie

Opdrachtgever

IenW/DGWB is verantwoordelijk voor uitvoering van de evaluatie.

Intern opdrachtgever van evaluatie is de directeur WKB van DGWB.

Ambtelijke afstemming UvW, waterschappen

Voorgesteld wordt om voor het gehele traject van de evaluatie een (ambtelijk) afstemoverleg in te richten waarin de resultaten in breder verband met vertegenwoordigers van de waterschappen, UvW en Stowa kunnen worden besproken. Hoe dit het beste vorm en inhoud kan krijgen zal in overleg met deze partijen tot stand moeten komen.

Bestuurlijke afstemming

Het Beleidsplatform Waterveiligheid (BPWV) wordt gebruikt voor bestuurlijke advisering en bespreking tijdens het traject. Hierin zitten IPO, VNG, UvW, Staf DC en DGWB

ENW

Het Expertise Netwerk Waterveiligheid: advisering over de scope van de evaluatie. Inhoudelijke advisering en dialoog over de resultaten. Reviewoordeel over het eind/syntheserapport van de evaluatie.

Stuurgroep Water (SGW):

De scope van de evaluatie zal aan de SGW worden voorgelegd. Bestuurlijke bespreking en beoordeling eindrapport en afstemming Kamerbrief aan 1^e en 2^e Kamer in 2024 vindt plaats in de SGW.

Stakeholders

- Intern: DGWB, HBJZ, RWS (BS, WVL en Rijkskeringen), ILT.
- Extern: UvW, waterschappen, ENW, HWBP, Stowa, IPO, VNG, staf DC.

4.3 Planning

De planning op hoofdlijnen is:

Organisatiefase: Q3-Q4 2021

In die fase zal de organisatie van de evaluatie verder worden vormgegeven o.b.v. de scope en onderzoeksvragen. Ook zullen afspraken gemaakt moeten worden over de betrokkenheid en deelname van stakeholders bij de evaluatie. Tevens wordt bepaald welke bureaus de evaluatie kunnen uitvoeren. Bekeken zal worden of dit in een opdracht kan plaatsvinden of dat de evaluaties nodig zijn, gezien de breedte van de evaluatie. Uiteindelijk zal er een synthese/eindrapport moeten komen, opgesteld door een externe partij.

Uitvoeringsfase: 2022-2023

In de periode van Q1 2022 tot en met Q4 2023 wordt de evaluatie uitgevoerd. Begin 2024 moet evaluatie zijn afgerond zodat het eindrapport en de Kamerbrief tijdig bestuurlijk kunnen worden behandeld.

Oordeels- en besluitvormingsfase 2023-2024

In deze fase wordt de oordeelsvorming en besluitvorming voorbereid en gerealiseerd. De Kamerbrief wordt opgesteld en de review van het eindrapport door ENW wordt uitgevoerd. Waar nodig worden procesvoorstellen opgesteld t.b.v. de follow-up van verbeteringen en acties die uit de evaluatie volgen.

CONCEPT