

# Eindadvies Lange termijn Programmering

Definitieve versie 22 maart 2024

## 1. Inleiding

In 2050 moeten alle primaire waterkeringen in Nederland voldoen aan de norm. Het dijkversterkingsprogramma van het HWBP heeft als taak om deze doelstelling op een sober en doelmatige wijze te realiseren, zodat voldaan wordt aan de wettelijke eisen die zijn vastgelegd in de Omgevingswet/Waterwet. Door verschillende oorzaken komt dit doel met de huidige werkwijze in het geding. Vertraging in projecten, kostenstijgingen en een groeiende veiligheidsopgave zorgen al langere tijd voor knelpunten binnen de alliantie HWBP. De huidige manier van programmeren biedt niet langer uitzicht op een 'stabiel' programma op termijn. Vanuit het besef dat interventies noodzakelijk zijn om de programmadoelstelling te realiseren, heeft het Programmabestuur HWBP in 2023 opdracht gegeven om de prognose voor de programmering tot 2050 te actualiseren en te onderzoeken welke interventies of handelingsperspectieven mogelijk zijn om de programmadoelstelling tot 2050 te realiseren.

Met inzet van veel alliantiedeelnemers is in werkgroepen het afgelopen jaar gewerkt aan deze opdracht. In november 2023 is een tussenrapportage uitgebracht met de inzichten tot dat moment. De aanbevelingen uit de tussenrapportage zijn opgepakt of als aanbeveling opgenomen in dit eindadvies. Van november 2023 tot en met januari 2024 zijn de bevindingen zowel ambtelijk als bestuurlijk beeldvormend besproken binnen de alliantie. Parallel aan deze gesprekken is ambtelijk nog een verdiepingsslag gemaakt op de ontwikkelde hoekpuntenbenadering. Deze benadering, die in september gedeeld is met de directeurs waterveiligheid en de bestuurders van de Commissie Waterkeringen (CWK), is een waardevolle methodiek gebleken voor het verkennen van alternatieve programmeerprincipes. Tevens heeft het inzicht gegeven in mogelijke maatregelen om scherper te sturen op de alliantiedoelen. De opgedane inzichten kunnen behulpzaam zijn bij de verdere concretisering van de aanbevelingen. Tot slot zijn, conform de aanbevelingen uit de tussenrapportage nog adviezen gevraagd aan de Taskforce Deltatechnologie en aan de kennisinstituten over welke oplossingen zij zien om de programmering uitvoerbaar en betaalbaar te houden. Het advies van de kennisinstituten verwachten we begin april. Voor het overige zijn de opgedane inzichten en adviezen zoveel mogelijk verwerkt in dit eindadvies. Het bevat aanbevelingen voor interventies en verbetermaatregelen. Een overzicht van de aanbevelingen is opgenomen in dit advies.

Parallel aan de uitwerking van de opdracht Lange Termijn Programmering en als reactie op het Landelijk Veiligheidsbeeld Primaire Keringen 2023 is eind 2023 gestart met het opstellen van een gezamenlijk parapluplan 'Een toekomstgericht Hoogwaterbeschermingsprogramma', dat onder regie van DGWB, de Unie van Waterschappen en de programmadirectie HWBP wordt uitgevoerd. Onder deze paraplu zullen ook bestuurlijke en beleidsmatige keuzes worden gezien en een alliantiebesluitvorming worden voorbereid. Het doel van het plan is om eind 2025 uitspraken te kunnen doen over het al dan niet aanpassen van de (financiële) afspraken rondom het HWBP die tot 2028 vastliggen. Aanbevelingen uit dit advies zijn voor zover van toepassing opgenomen in het genoemde parapluplan.

## 1.2 Kernboodschap eindadvies LTP

Nederland is één van de veiligste delta's en daar zijn we trots op. Iedere dag wordt hard gewerkt om deze veiligheid te waarborgen voor de toekomst. Het dijkversterkingsprogramma van het HWBP heeft hierin een belangrijke taak. Het programma zorgt ervoor dat op een sobere en doelmatige wijze in 2050 alle primaire waterkeringen in Nederland voldoen aan de norm.

Door verschillende oorzaken staat de realisatie van het programma onder druk. De opgave groeit en is op langere termijn nog onzeker. Tegelijkertijd lopen planningsachterstanden op, wordt de performance niet gehaald en is er onvoldoende financiële ruimte om nieuwe projecten toe te voegen aan het HWBP programma. Daarbij zijn de effecten van eerdere (tijdelijke) interventies (nog) niet goed zichtbaar. Het HWBP programma is met de huidige werkwijze en kaders niet realiseerbaar. Deze ongemakkelijke constatering bevestigt de urgentie en de noodzaak voor interventies die structureel bijdragen aan het meer en gericht sturen op en realiseren van de alliantiedoelstellingen in 2050. Om bij te sturen zijn interventies nodig. Dit advies doet aanbevelingen voor interventies in:

- de wijze van sturen op de alliantiedoelen (meer sturen vanuit 'Best for Program')
- de wijze van programmeren (meer vanuit centrale regie en vanuit (herijkte) leidende principes)
- de wijze van organiseren (beter benutten en borgen van organisatie- en ontwikkelkracht)
- de huidige kaders en spelregels (inventariseren en herijken negatieve prikkels in het systeem en herijken van het huidige afwegingskader voor programmering)
- de alliantiecultuur en -structuur (evalueren van huidige governance structuur, meer scherpte aanbrengen in rollen en verantwoordelijkheden en meer zakelijkheid in de samenwerking)

Breed wordt druk en urgentie ervaren om snel in actie te komen. Tegelijkertijd gaat het om een doorontwikkeling van de alliantie naar een volgend volwassenheidsniveau. Het (bestuurlijk) bespreken en goed doorleven van de betekenis van de interventies is essentieel om te voorkomen dat de interventies beperkt blijven tot instrumentele wijzigingen of het oplossen van deelproblemen. Geadviseerd wordt om een aanpak met 2 sporen te hanteren die gelijktijdig worden ingezet (zie paragraaf 6). Daarmee wordt de kans vergroot op een goede balans tussen enerzijds snelle actie en het oplossen van knelpunten en anderzijds het goede bestuurlijke gesprek over de toekomst van de alliantie.

## 2. Bevindingen op basis van de tussenrapportage

Uit de analyse van geactualiseerde data over de omvang van de opgave en de inschatting van de daarbij behorende kosten, blijkt dat de dijkversterkingsopgave tot 2050, belangrijk om Nederland veilig en bewoonbaar te houden, duurder wordt en qua omvang groter.

### 2.1 Opgave groeit

Op basis van de actuele gegevens uit het Landelijk Veiligheidsbeeld, naar aanleiding van de LBO1, is de inschatting dat de opgave groeit in kilometers van 1500 naar 2000 (conform Globale Kosten Inschatting) met een bandbreedte tussen 1500 en 2200 kilometer. 62% van de 237 primaire waterkeringen in Nederland voldoen nog niet aan de wettelijke eisen en moeten de komende jaren opgepakt worden om de programmadoelstelling in 2050 te realiseren.

### 2.2 Kosten stijgen

De kosten voor de dijkversterkingsopgave stijgen. Deze kostenstijging kent verschillende oorzaken. De kosten worden van 2023 t/m 2050 ingeschat tussen 15,7 en 32,9 miljard euro met een middenwaarde van 24 miljard euro (prijspeil 2023). Een verdubbeling van het budget dat van 2023 t/m 2050 beschikbaar is. In de gemaakte analyse is gewerkt met een bandbreedte. In 2024 worden

verschillende acties uitgevoerd om deze bandbreedte en de onzekerheden rondom de eerste inschatting van de opgave in kilometers en kosten te verkleinen.

### 2.3 Performance blijft achter

Al enige tijd wordt geconstateerd dat de productievoortgang van het aantal kilometers dijkversterking per jaar niet gerealiseerd wordt. Ten opzichte van de ambitie na HWBP-2 (sneller en goedkoper) van 2014 loopt het programma achter op schema: 50% van de planningen wordt niet gehaald en de doorlooptijd van projecten is gestegen van gemiddeld 7 jaar naar 8,5 jaar.

### 2.4 HWBP doelstelling lijkt niet realiseerbaar

Uit alle inzichten tot nu toe kan worden geconcludeerd dat het HWBP met de huidige werkwijze en kaders niet realiseerbaar lijkt. Daarmee is de alliantiedoelstelling voor 2050 niet haalbaar. Daarnaast is zonder interventie op korte termijn, het handelingsperspectief op lange termijn beperkt. Vanuit financieel oogpunt is het programma voor de komende jaren 'vol' doordat meer budget wordt aangevraagd voor de periode na 2031 dan dat er beschikbaar is. Hierdoor neemt de (financiële) onzekerheid voor waterschappen over het opstarten van nieuwe dijkversterkingsprojecten toe, omdat vooraf geen zekerheid kan worden gegeven over subsidie voor alle projectfasen. Tegelijkertijd is de afgelopen jaren sprake van onderuitputting van het beschikbare budget doordat vertragingen optreden en de productievoortgang achterblijft. De stabiliteit en de continuïteit van het programma als geheel komen daardoor onder druk te staan.

Deze ongemakkelijke constatering bevestigt de urgentie en de noodzaak om als alliantie op korte termijn gezamenlijk te werken aan enerzijds tijdelijke (financiële) maatregelen en anderzijds aan interventies en handelingsperspectieven die structureel effect hebben op de voortvarende realisatie van dijkversterkingsopgaven en de alliantiedoelstelling van 2050.

### 2.5 Het kan anders

Beweging is nodig. De constatering is dat de som van alle projecten niet meer past binnen het totaal aan financieel beschikbare middelen. Er is een noodzaak om anders te programmeren, om regels op te stellen voor prioriteren en collectief bij te sturen. Uit de inzichten opgedaan in de hoekpuntenbenadering van de werkgroep scenario's, is gebleken dat er mogelijkheden zijn om het anders te doen. O.a. door meer vanuit de collectieve opgave (Best for Program) te sturen op de realisatie van het programma, meer vanuit centrale regie te programmeren of door taakstellende budgetten voor dijkversterking te introduceren. Maar ook andere afwegingscriteria (anders dan het huidige urgentie criterium) en leidende principes kunnen bijdragen aan een oplossing. Hierbij valt o.a. te denken aan het hanteren van 'veiligheidsrendement' als criterium of 'beschikbaar budget'. In alle gevallen gaat dat niet zonder pijn of verlies. De centrale vragen zijn welke mate van collectiviteit en centrale sturing noodzakelijk zijn om onze maatschappelijke opgave in te vullen en wat de betekenis en consequenties zijn voor de afzonderlijke alliantiepartners?

### 2.6 Werken aan een toekomstbestendige alliantie

Het lange termijn vraagstuk van het HWBP is meer dan alleen een financieel of programmeervraagstuk. Het gaat over de condities voor succesvol vervolg van het HWBP richting 2050. Dit is het moment om ook de kaders en de (financiële) 'spelregels' tegen het licht te houden, te reflecteren op de governancestructuur van het HWBP en te zoeken naar het slim organiseren en borgen van de uitvoering en ontwikkelkracht. De uitdagingen waar het HWBP nu voor staat, biedt kansen om richting te geven aan een slagvaardige en toekomstgerichte alliantie.

### **3. Lange termijn vraagstuk in breder perspectief**

#### *Vertrekpunt voor doorontwikkeling Alliantie HWBP is goed*

Het vertrekpunt van het de alliantie is goed. Binnen de unieke samenwerking gebaseerd op solidariteit is een solide organisatie ingericht die in de afgelopen 10 jaar naar beste vermogen en inzicht het programma heeft opgestart en op stoom gebracht. De laatste jaren waren af en toe tijdelijke maatregelen nodig (waaronder gebruik maken van onderuitputting) om alles financieel passend te maken, dat leverde knelpunten en uitdagingen op. De huidige situatie en knelpunten, kunnen gezien worden als logische groeistuipe van een alliantie die (door-)ontwikkelt en transformeert naar een volgend niveau van volwassenheid.

#### *Ervaren knelpunten niet uniek*

De knelpunten die ervaren worden zijn niet uniek, maar daarmee niet minder urgent. Ook op andere terreinen en bij andere organisaties zien we dat kosten stijgen en opgaven groter en complexer worden. Vertrouwde werkwijzen en wetmatigheden uit het verleden werken in de veranderende omstandigheden onvoldoende effectief. Denk bijvoorbeeld aan de ambities na HWBP-2 die, ondanks dat ze in de afgelopen jaren niet haalbaar bleken, toch referentie blijven voor de het aantal kilometers per jaar en de kosten per kilometer. Het vraagstuk van het HWBP staat in die zin niet op zich zelf en is te relateren aan transitievraagstukken die we op meerdere terreinen zien in het ruimtelijke domein en waar historische referenties en werkwijzen niet meer voldoende zijn om doelstellingen te halen.

#### *Dijkversterking in het licht van transitieopgaven*

Ingrijpende klimaatverandering, een toenemende druk op de ruimte en de ruimtelijk reserveringen veranderen de context waarbinnen het HWBP werkt aan hoogwaterbescherming. De dijk versterken is geen losstaande taak, maar onderdeel van maatschappelijke vraagstukken in de ruimte. Steeds vaker mengen transitieopgaven zich in reguliere dijkversterkingsprojecten. Duurzaamheid, circulariteit, energietransitie, maar ook ruimtelijke kwaliteit en biodiversiteit worden volop meegenomen in projecten, waardoor projecten complexer en meer integraal worden. Tegelijkertijd concurreren dijkversterkingsopgaven met andere opgaven om de schaarse ruimte in de leefomgeving. Opgaven worden hierdoor meer en meer onderling afhankelijk. Ook zien we dat de samenleving in de afgelopen jaren mondiger is geworden. Wat een direct effect heeft op de intensiteit en de benodigde tijd voor omgevingsmanagement. Deze ontwikkelingen geven spanning op planning, budget en realisatie.

#### *Integrale benadering waterveiligheid*

Steeds meer zien we dat de strikte scheiding binnen waterveiligheid tussen beleid, uitvoering en beheer niet meer realistisch is. Waterveiligheidsvraagstukken worden, net als meer vraagstukken in de fysieke ruimte, integraal beschouwd. Beleid, uitvoering en beheer zijn meer verbonden dan voorheen. Een meer integrale benadering zou behulpzaam kunnen zijn bij het toekomstgericht inrichten, organiseren en uitvoeren van dijkversterkingsopgaven. Keerzijde is dat dit niet altijd ten goede komt aan de doorlooptijd van dijkversterkingsprojecten, waardoor de productievoortgang nog verder onder druk kan komen te staan. Gericht en onderbouwd kiezen is hierin cruciaal.

#### *Leren omgaan met onzekerheden, cyclisch denken en doen*

Besluiten met inbegrip van onzekerheid en 'niet-weten' is al lang geen uitzondering meer. Klimatologische ontwikkelingen, maatschappelijke dynamiek en veranderende wet- en regelgeving maken het lastiger om ver in de toekomst te kijken. Meebewegen met ontwikkelingen, adaptief omgaan met onverwachte veranderingen en bijsturen met het doel voor ogen, maar zonder garanties op doelbereik op de lange termijn, zijn vaker de dagelijkse praktijk. Er zijn te veel onzekerheden en 'on-wetendheden'. Lange termijn visies en lange termijn programma's zijn

daardoor steeds minder houdbaar. Meer effectief in deze tijd is een strategie van (kort) cyclisch sturen en bijsturen vanuit gedeelde waarden en principes. Het biedt de mogelijkheid om met een vaste koers en lange adem, beter in te spelen op actualiteiten, ontwikkelingen en veranderingen. Immers, hoe verder in de toekomst geprogrammeerd, hoe groter de onzekerheid en hoe lager de voorspelbaarheid. Dat zien we ook in het HWBP programma met een programmeerhorizon tot 2050. Doelgericht sturen op deze termijn is lastig in een snel veranderende omgeving. Uitkomst kan zijn om de HWBP programmering meer te benaderen als een cyclisch proces, waarbij het voortrollend programma tot stand komt door (bij) te sturen, te programmeren en te rapporteren o.b.v. 12 jaar cyclus (i.v.m. aansluiting op de landelijke veiligheidsrapportage) met een continu inzicht in de totale opgave. Door continue monitoring kan beter geanticipeerd worden op nieuwe (klimatologische) ontwikkelingen en actuele inzichten om Nederland te beschermen tegen overstromingen.

#### *Krapte arbeidsmarkt mogelijk toekomstig knelpunt*

De krapte op de arbeidsmarkt is in veel sectoren hoog opgelopen. De verwachting is dat dit in de komende jaren verder zal toenemen waardoor beschikbare capaciteit een nieuw knelpunt kan worden voor de toekomst. Ondanks de inspanningen die alliantiepartners doen om continuïteit van het werk te garanderen, bestaat het risico dat door gebrek aan capaciteit of de juiste competenties vertragingen in projecten optreden en keuzes gemaakt moeten worden (op project én op programmaniveau) die van invloed zijn op de realisatie van de alliantiedoelstellingen. Slim omgaan met structurele schaarste aan menskracht is een belangrijke uitdaging om de productie van het HWBP op stoom te houden in de komende jaren.

#### **4. Aanbevelingen en adviezen voor interventies**

In deze paragraaf presenteren wij onze aanbevelingen en adviezen voor interventies. De adviezen en aanbevelingen geven handelingsperspectieven en interventierichtingen en dienen in samenhang te worden gezien. We hebben de aanbevelingen en adviezen ingedeeld in 3 blokken: Richten, Inrichten en Verrichten. Te samen vormen de adviezen een 'ontwikkelagenda' voor de alliantie HWBP.

*Richten* gaat over een heldere ambitie en richting. Over gedragen bestuurlijke ambities en collectieve waarden die richting en condities bieden voor de doorontwikkeling van de lange termijn strategie van het HWBP. Het blok richten is het 'domein' van bestuurlijke keuzes en vormt de basis voor het vervolg van de geschetste "ontwikkelagenda".

*Inrichten* gaat over het vormgeven van de gedragen ambities in samenhangende organisatievariabelen: structuur, strategie, systemen ('harde' variabelen) en cultuur, leiderschap en personeel ('mensgerichte' variabelen) Het blok inrichten is het domein van directies en management. Uitwerkingen in dit blok kunnen leiden tot bestuurlijke keuzes en besluitvorming.

*Verrichten* gaat over de aanpak en werkwijzen die passen bij de taken, rolopvatting, structuur en gekozen strategie. Het gaat over de wijze waarop er in de praktijk samengewerkt wordt tussen de diverse organen binnen de alliantie en met partners (kennisinstellingen, de markt etc). Het blok verrichten richt zich op het dagelijkse werk binnen de alliantie en het optimaliseren van processen, innovatie en experimenteren met andere aanpakken in de uitvoering.



#### 4.1 Ontwikkelagenda

In dit advies zijn alle aanbevelingen opgenomen in een ‘ontwikkelagenda’. Veel van de onderwerpen in de ontwikkelagenda zullen bekend voorkomen en niet nieuw zijn. Ze zijn vaker genoemd of staan al ergens op een ‘actielijstje’. We hebben geprobeerd om met behulp van de ontwikkelagenda overzicht te bieden en verbinding te leggen naar het parapluplan ‘een toekomstgericht HWBP’. In de navolgende paragrafen lichten we op hoofdlijnen de aanbevelingen toe.

### 5. ALGEMENE AANBEVELINGEN

#### 1. *Onderzoek de mogelijkheden voor het aanscherpen of veranderen van de opgave*

De actuele inschatting van de omvang van de dijkversterkingsopgave tot 2050, o.b.v. de LBO1 en de GKI kent nog onzekerheden. Het verder duiden en verdiepen van de uitkomsten van LBO1 is noodzakelijk. Dat kan door de huidige cijfers ‘uit te harden’ en een scherpere inschatting te maken van (voorlopige) beoordelingen in de komende jaren. In 2024 wordt hiermee gestart.

Een tweede manier is om anders te kijken naar de opgave en dijkversterking meer in *de context* te plaatsen van meerlaagse veiligheid. Dijkversterking is de belangrijkste strategie voor bescherming tegen overstromingen. Tegelijkertijd kan de omvang van de dijkversterking worden beïnvloed door andere ruimtelijke of beheermaatregelen, o.a. in het kader van meerlaagse veiligheid (rivierverruiming, bijstelling normering) en de zorgplicht. Werken aan waterveiligheid houdt namelijk nooit op in Nederland. Ook niet na 2050.

Een derde manier is om te onderzoeken in hoeverre de wet ruimte biedt voor invulling van de doelstelling ‘2050 op orde’. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Waterwet wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het bieden van een gelijk beschermingsniveau waar iedereen in 2050 recht op heeft en eisen die vanuit Maatschappelijke kosten batenanalyse (MKBA (risicoacceptatie) worden gesteld. Aangezien 66% van de normen zijn gebaseerd op de MKBA, biedt dit wellicht mogelijkheden voor de toekomst.

#### 2. *Koppel het beschikbaar stellen van extra financiële middelen (direct) aan structurele veranderingen en verbeteringen voor het HWBP programma*

Er wordt een voorstel voorbereid om op korte termijn extra financiële middelen beschikbaar te snellen om knelpunten op korte- en middellange termijn op te lossen. Hoewel het oplossen van de financiën op korte termijn ruimte en comfort geeft, is voor de lange termijn het enkel verhogen van de budgettaire ruimte onvoldoende om het programma houdbaar te maken voor de toekomst. Het is op korte termijn nodig om anders te programmeren, anders te sturen. Kortom anders te doen. Om deze doorontwikkeling te stimuleren adviseren wij om de extra financiële middelen die beschikbaar worden gesteld (direct) te koppelen aan structurele veranderingen en verbeteringen die bijdragen aan het realiseren van de collectieve alliantiedoelstellingen 2050.

### 5.1 AANBEVELINGEN RICHTEN

#### **Bestuurlijk richting geven als basis voor vervolg**

In de tussenrapportage is geconstateerd dat beweging nodig is. Er is een noodzaak om anders te sturen en te programmeren om de alliantiedoelen in 2050 te realiseren. Aan de hand van een denkraam met hoekpunten is het afgelopen jaar het gesprek gevoerd over mogelijke handelingsperspectieven en interventierichtingen. In alle opties is gekeken naar de huidige kaders en werkwijze, de interventies, het verwachte effect in de productievoortgang, budget, tijd en de mogelijke consequenties en risico's. Deze exercitie was nuttig en waardevol. Er bleken veel variabelen en mogelijkheden te zijn voor interventies, allen met uiteraard voor- en nadelen. Het maken van een expliciete keuze voor één van de hoekpunten leek niet realistisch en haalbaar. Uit ambtelijke en bestuurlijke gesprekken bleek dat een mix van interventies de voorkeur heeft, waarbij

er behoefte is aan *meer collectieve sturing op de alliantiedoelstellingen én meer adaptief programmeren én extra financiële middelen.*

#### *Collectief sturen vanuit Best for Program*

Collectief sturen vanuit Best for Program betekent gezamenlijk als alliantie de alliantiedoelstellingen 2050 voorop stellen en vandaaruit richting geven aan de alliantie en sturen op het geheel van projecten. Het gaat over het bereiken van het nationale waterveiligheidsdoel: *Zorgen voor de waterveiligheid in Nederland met behulp van dijkversterking als één van de lagen van meerlaagse veiligheid.*

De vraag is *hoe* binnen de alliantie gestuurd wordt en *gáát* worden op de collectieve alliantiedoelstellingen en hoe de partners in de alliantie dat *samen* doen, rekening houdend met de grote diversiteit binnen de alliantie (partners met grote opgaves, partners met weinig ingezetenen, netto-betalers en het rijk als systeemverantwoordelijke en 50% financier).

In de huidige situatie bestaat het programma uit de som van de eigen programmeringen van 18 waterschappen. Dit leidt ertoe dat het HWBP programma een stapeling is van individuele 'wens' programma's van waterschappen, waarbij het evenwicht tussen het beschikbare budget en de aangedragen kosten niet in balans is en waarbij niet de collectieve alliantiedoelingen centraal staan, maar de eigen individuele waterveiligheidsopgaven. De optelsom is niet per definitie gelijk aan een landelijk programma voor dijkversterking op basis van gedeelde en gedragen leidende principes, prioritering en keuzes.

Als collectief sturen vanuit 'best for program' het uitgangspunt is, dan staat de vraag centraal "wat draagt het meeste bij aan het realiseren van de alliantiedoelstelling 2050?". Het vraagt om een verandering van mindset binnen de alliantie als geheel over de wijze van programmeren en prioriteren, namelijk met het *alliantiedoel 2050* voor ogen projecten programmeren en prioriteren. Het betekent dat vanuit (nieuwe) collectief gedeelde en gedragen programmeerprincipes (in de huidige situatie nog het urgentiecriteria) de volgorde van programmering van projecten vanuit centrale regie wordt bepaald en zodanig verdeeld wordt in de tijd dat budget en kosten in evenwicht zijn en gestuurd kan worden op de collectieve alliantiedoelen. Dit kan leiden tot een verschuiving van projecten binnen de programmering zoals we die nu kennen. Dijkversterkingsprojecten van waterschappen zijn bij deze wijze van programmeren en sturen op het programma afhankelijk en volgend op de landelijke prioritering. Dit kan gevolgen hebben voor projecten die al op de (potlood)programmering staan, voor projectteams bij waterschappen die reeds zijn gevormd, voor het wel of niet kunnen aansluiten op ontwikkelingen en kansen in gebiedsprocessen. Maar ook kan het gevolgen hebben voor het beschikbaar komen van subsidiering of het op eigen verzoek naar voren halen van projecten. De consequenties moeten goed worden doordacht en uiteraard vorm gegeven worden met oog voor een overgangsfase om ongewenste effecten in de huidige programmering zoveel mogelijk te voorkomen. Sturen en programmeren vanuit 'Best for Program' heeft impact op ieder waterschap waardoor het belangrijk is om hier bestuurlijk intensief het gesprek over te voeren, de betekenis en consequenties te onderkennen en de dilemma's met elkaar te delen. Daarbij is het van belang om in ieder geval gezamenlijk antwoord te geven op de vragen:

- Welke mate van collectiviteit streven we na bij het bereiken van onze programmadoelen?
- Wat zijn de consequenties voor de eigen keuzevrijheid in de afzonderlijke projecten?
- Vanuit welke waarden willen we sturen op het geheel en wat zijn de leidende programmeerprincipes voor het behalen van de alliantiedoelen?
- En hoe helpen we elkaar bij het uitdragen van het collectieve verhaal van het HWBP in onze eigen omgeving?

Hierover heeft het bestuur samen het goede gesprek te voeren.

### *Meer zakelijkheid en scherpste*

De huidige alliantieprincipes gaan uit van gezamenlijkheid, gelijkwaardigheid en vertrouwen, maar geven (nog) onvoldoende scherpste in de uitvoering om te sturen op financiën, voortgang en uitvoering. Collectieve sturing kan vanuit verschillende waarden worden ingezet: vanuit controle en het uitbreiden van beheerinstrumentarium of vanuit vertrouwen en duidelijke kaders. Het beeld is dat dit laatste meer past bij de huidige alliantieprincipes. Een cultuur van meer zakelijkheid, collectief leiderschap, scherpste van gesprekken en besluiten en duidelijke regelingen en mandaten kunnen helpen om samen scherper te sturen op het realiseren van de alliantiedoelstellingen.

### Concrete aanbevelingen t.a.v. RICHTEN:

- 3. Stel collectieve sturing en programmering vanuit "Best for Program" voorop en condities creëren in de governance, kaders en spelregels condities om meer vanuit dit principe te programmeren, te prioriteren en te subsidiëren. Maak hiermee een verdere ontwikkeling en professionalisering van de alliantie mogelijk.*
- 4. Intensiveer de bestuurlijke dialoog met alle alliantiepartners over de consequenties en dilemma's van meer collectieve sturing en voer het gesprek over het aanscherpen van kaders, spelregels en de noodzakelijke condities.*

## **5.2 AANBEVELINGEN VOOR INRICHTEN**

### **Slimmer organiseren, programmeren en efficiënter uitvoeren**

Een tweede belangrijke interventie categorie is het slimmer organiseren, programmeren en efficiënter uitvoeren van dijkversterkingsopgaven. Dit gaat over interventies in rolverdeling, regelgeving, uitvoering en organisatie. Het gaat over de 'harde kant' van structuur en systemen en over de 'mensgerichte kant' van leiderschap en cultuur. Ten aanzien van de harde kant doen we een aantal aanbevelingen die gericht zijn op het aanscherpen van regels, robuuster organiseren van de uitvoering en ontwikkelkracht en het meer doelmatig uitvoeren van versterkingsopgaven. Het voorstel is om meer duidelijkheid te scheppen door te vereenvoudigen en te uniformeren en niet zozeer nieuw beleid, richtlijnen en regels toe te voegen (en daarmee te stapelen).

Aan leiderschap en cultuur, de meer mensgerichte kant, besteden we hier minder aandacht, hoewel het wel aandacht verdient. De indruk bestaat dat op alle niveaus in de alliantie meer 'vanuit Best for Program en het collectief' gedacht en gewerkt kan worden, niet alleen inhoudelijk maar ook in leiderschap en cultuur. Om de alliantieprincipes en de gezamenlijke alliantiedoelstellingen écht in de praktijk te brengen zal in houding, gedrag en in individuele afwegingen bij projecten vaker vanuit de collectieve doelstellingen van het HWBP gewerkt moeten worden. Met de beschreven interventies en aanbevelingen willen we vooral de condities verbeteren en afspraken aanscherpen zodat het makkelijker wordt om in de dagelijkse praktijk zakelijker samen te werken en elkaar aan te spreken op gemaakte afspraken. We lichten een aantal aanbevelingen toe.

### *Negatieve prikkels*

In diverse regelingen zitten negatieve prikkels die niet bijdragen aan het handelen en sturen op de gezamenlijke alliantiedoelstellingen. Zo leek bijvoorbeeld de huidige invulling van voorcalculatie in combinatie met de risicoverdeling tussen programma en project in 2014 een goede prikkel voor kostenbeheersing. De vraag of de prikkel nu niet averechts werkt in combinatie met het feit dat waterschappen individueel risicodragend zijn en daardoor meer geneigd robuuste ramingen op te stellen. Ook het toeschrijven van een 10% projectgebonden eigen bijdrage heeft mogelijk een ongewenst effect, omdat tot nu toe de bijdrage lager uitvalt. Of dit daadwerkelijk zo is, moet zich nog uitwijzen. De inzichten van nu zijn voornamelijk gebaseerd op projecten in de verkenning- en planuitvoeringsfase en nog niet op de realisatiefase, de fase waarin vaak de hoogste kosten vallen. Aanbevolen wordt om, aanvullend op en ten behoeve van de (opvolging van de) evaluatie van de



waterwet en de evaluatie van de subsidieregeling HWBP, de (financiële) prikkels in het systeem te inventariseren en zo nodig die prikkels te herijken die een ongewenst effect hebben op het sober en doelmatig bereiken van de alliantiedoelstellingen.

#### *Rol-en verantwoordelijkheidsverdeling*

Scherpte in structuur, rollen en taak- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen de alliantie kan helpen om meer zakelijkheid in de alliantie door te voeren. De vraag is op welke manier het huidige systeem van solidariteit en gezamenlijke verantwoordelijkheid van waarde kan blijven naar de toekomst toe. En tegelijkertijd de slagkracht en doorzettingsmacht vergroot kan worden. Aanbevolen wordt om te reflecteren op de huidige governance structuur in het licht van deze context. Doel is om een goed beeld te krijgen van hoe het nu gaat met de structuur, rollen, taken, verantwoordelijkheden, mandaten én cultuur. En of aanpassingen nodig zijn.

#### *Anders organiseren en ontwikkelkracht vergroten*

Er ligt mogelijk ook een oplossing in het anders organiseren van de uitvoering van projecten. Slimmer samenwerken, krachten en kennis bundelen én inzetten kan de performance van het programma als totaal verbeteren. Belangrijk is om te zoeken naar mogelijkheden om de organisatie en ontwikkelkracht binnen het HWBP en de individuele partners te borgen. In het licht van de krapte op de arbeidsmarkt is slim omgaan met structurele schaarste aan menskracht een belangrijke uitdaging om de productie van het HWBP op stoom te houden de komende jaren. Het is een uitdaging om gezamenlijk de capaciteit en kwaliteit van de uitvoering te borgen.

#### Concrete aanbevelingen t.a.v. INRICHTEN

5. *Voer een onafhankelijke evaluatie uit op de huidige governance structuur met als doel het aanscherpen van de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling van alle betrokken organen binnen de alliantie.*
6. *Inventariseer en herijk de (financiële) prikkels die een ongewenst effect hebben op een sobere en doelmatige realisatie, en neem de uitkomsten hiervan mee in de aanbevelingen die voortvloeien uit de evaluatie subsidieregeling HWBP en de evaluatie Waterwet.*
7. *Herijk het huidige afwegingskader voor programmering (urgentie criterium).*
8. *Verken de mogelijkheden voor meer samenwerking in de organisatie en in de uitvoering van dijkversterkingsprojecten zodat kennis, kunde en capaciteit voor langere tijd geborgd is.*

### **5.3 AANBEVELINGEN VOOR VERRICHTEN**

#### **Optimaliseren van processen, innovatie en experimenteren met andere aanpakken**

Verrichten gaat over het dagelijkse werk binnen de alliantie, het optimaliseren van processen, innovatie en experimenteren met andere aanpakken in de uitvoering. Een aantal mogelijkheden hiervoor is opgenomen in de ontwikkelagenda. Deze mogelijkheden zijn ongeacht de keuze voor meer collectieve sturing in te voeren. We lichten er een paar aanbevelingen uit.

#### *Pas de ervaringen en lessons learned uit innovaties toe*

De laatste jaren zijn veel innovaties uitgevoerd en is kennis ontwikkeld om dijkversterking doelmatiger en met toepassing van nieuwe technieken en inzichten te realiseren. De toepassing van de innovaties is nog vrijblijvend en leren van elkaar komt beperkt van de grond. Om bewezen innovaties ook daadwerkelijk toe te passen, wordt aanbevolen om in overweging te nemen hiervan een verplichting te maken en de markt en kennisinstellingen te betrekken bij de bredere toepassing van innovaties in projecten.

*Bied ruimte voor sociale innovatie en experimenten*

Innovatie beperkt zich niet alleen tot technische innovatie. Met name bij complexe opgaven in de fysieke leefomgeving, waar veel spelers partij zijn en de ruimte schaars is, is het goed om te zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking en te experimenteren met de mogelijkheden van het verbinden van opgaven in een gebiedsgerichte aanpak. Aanbevolen wordt om ruimte te bieden om de mogelijkheden te verkennen voor nieuwe samenwerkingen met de markt en om opgaven met elkaar te verbinden (denk aan KRW/PAGW/ Woningbouw en dijkversterking).

*Uniformeer werkwijzen en verken concentratie van taken en werkzaamheden*

Het werkveld van Waterveiligheid kent een uitgebreid instrumentarium aan werkwijzen, regelingen en beleid. Door de druk op de beheersbaarheid van het programma, bestaat de kans dat meer regels en richtlijnen worden toegevoegd of nieuw beleid wordt gemaakt om grip te krijgen. Dit heeft vaak een averechts effect. Het zicht op het geheel gaat verloren en meestal ontbreekt de samenhang. Aanbevolen wordt om eerst tijd en energie te steken in het orde scheppen in wat er al aan regels en werkwijzen is en, waar mogelijk, de regels te versimpelen (en daarmee duidelijkheid te creëren). Om meer flexibiliteit en ruimte te creëren voor de uitvoering adviseren wij om te verkennen in hoeverre werkwijzen meer geüniformeerd of gestandaardiseerd kunnen worden en welke taken en werkzaamheden eventueel geconcentreerd kunnen worden t.b.v. efficiëntere uitvoering. Denk bijvoorbeeld aan gezamenlijke en gedragen effectieve aanpak om de markt (vroeg)tijdig te contracteren.

Concrete aanbevelingen t.a.v. VERRICHTEN:

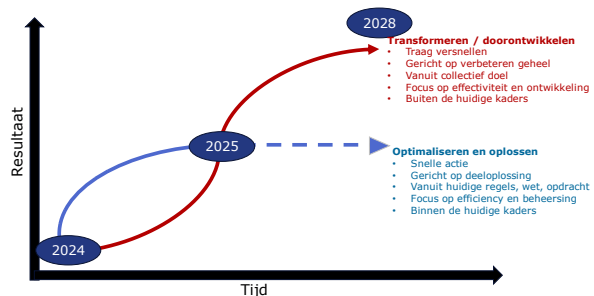
9. *Overweeg de verplichting van toepassing van bewezen innovaties en lessons learned.*
10. *Bied ruimte voor sociale en procesinnovatie, bijvoorbeeld door het verbinden van HWBP projecten met andere opgaven in het fysieke domein (KRW/PAGW/ Woningbouw/ ruimte voor de rivier) en (nieuwe) vormen van samenwerking met de markt.*
11. *Bied ruimte om te experimenteren met alternatieve aanpakken, zoals dijkversterking binnen de aanpak van meerlaagse veiligheid en de zorgplicht.*
12. *Verken de mogelijkheden voor standaardisatie, uniformering en vereenvoudiging van processen en werkzaamheden.*
13. *Professionaliseer programmamanagement binnen de alliantie.*

**6. Voorstel voor vervolgaanpak**

*Gelijktijdige aanpak van transformeren, optimaliseren en bestuurlijke dialoog*

Er leeft een grote behoefte in de alliantie om snel en concreet aan de slag te gaan. Dat kan ook. Voorbeelden zijn het voorstel voor tijdelijk extra budget om acute knelpunten op te lossen, de nadere analyse van de opgave, het inventariseren van (negatieve) financiële prikkels, onderzoeken van mogelijkheden voor meer robuuste uitvoeringsorganisaties, inventariseren van werkwijzen die geüniformeerd of gestandaardiseerd kunnen worden en het bieden van ruimte voor sociale en procesinnovaties en experimenten. Allemaal 'losse' interventies die gericht zijn op deeloplossingen binnen de huidige kaders en die op korte termijn (2024) opgestart of oppakt kunnen worden. In het parapluplan worden hier ook voorstellen voor gedaan.

Aanpak in samenhang en tijd



De afzonderlijke interventies of nadere onderzoeken leiden zeer waarschijnlijk tot meer inzicht, voorstellen om slimmer te werken en te organiseren en een betere beheersing. De échte doorontwikkeling van de alliantie zit in het doorleven van de betekenis van collectief sturen op de alliantiedoelen en meer vanuit centrale regie op het programmeren vanuit 'Best for Program'. Dat vraagt tijd en is gericht op het verbeteren van het geheel en dient bij voorkeur parallel te starten aan de acties en interventies gericht op meer inzicht en slimmer organiseren.

Het vertrekpunt voor deze parallelle aanpak is goed. Er is bereidheid om door te ontwikkelen met waardering voor het verleden en behoud van het goede en er is urgentie om het anders te doen. Het risico voor de vervolgaanpak is dat als onvoldoende tijd wordt genomen om het bestuurlijke gesprek te voeren in het programmabestuur en de CWK over de consequenties en de dilemma's van de interventies, deze beperkt blijven tot instrumentele wijzigingen of het oplossen van deelproblemen. Daarom adviseren we om een aanpak met 2 sporen te hanteren die gelijktijdig worden ingezet. Daarmee wordt de kans vergroot op een goede balans tussen enerzijds snelle actie (oplossen van deelproblemen) en anderzijds het goede bestuurlijke gesprek over structurele oplossingen en de toekomst van de alliantie.

## **7. Tot slot**

In maart 2023 is de opdracht verstrekt om inzicht te geven in de actuele prognose tot 2050 en in beeld te brengen welke interventies denkbaar en haalbaar zijn. Een opdracht waar veel alliantied medewerkers aan mee hebben gewerkt. De oorspronkelijk opdracht om handelingsperspectieven binnen de huidige kaders in beeld te brengen is ingehaald door de analyse van de actuele prognose en de financiële uitdagingen op korte en middellange termijn. Daardoor zijn op verschillende plekken binnen de alliantie initiatieven gestart om meer inzicht en meer grip te krijgen op de realisatie van het HWBP programma. De oorspronkelijke opdracht is onderdeel geworden van een groter geheel aan analyses, acties, onderzoeken en interventies om sturing op de HWBP doelstellingen te verbeteren en de alliantie toekomstbestendig te maken. De tussenrapportage van november 2023 en dit eindadvies vormen gezamenlijk de afronding van de opdracht. Maar daarmee stopt het werk niet. De aanbevelingen uit deze notitie zijn opgenomen in het parapluplan 'Een toekomstgericht HWBP' waar sinds december 2023 door de Unie van Waterschappen, DGWB en de programmadirectie gezamenlijk aan gewerkt wordt. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle aanbevelingen en is inzichtelijk gemaakt op welke manier de aanbevelingen zijn opgenomen in dit parapluplan.

### **Besluitvorming Programmabestuur**

Aan het programmabestuur wordt gevraagd:

1. Kennis te nemen van het eindadvies Langetermijnprogrammering.
2. Te besluiten de aanbevelingen uit het advies op te nemen in het parapluplan 'Toekomstgericht HWBP' en opdracht te geven deze uit te werken in concrete voorstellen
3. Te besluiten het eindadvies LTP te delen met de alliantiepartners door het advies te publiceren op de website van het HWBP

**Ontwikkelagenda Lange termijn Programmering: aanbevelingen en interventies**

Spoor 2 actie B Werkplan : een toekomstgericht HWBP/ Actiehouder: programmadirectie

Categorie aanbeveling	Aanbeveling/interventie	Gericht op...	Verbonden met actie uit parapluplan	Actiehouder
Algemene aanbevelingen	1. Onderzoek de mogelijkheden voor het aanscherpen van de opgave	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Scope reductie</li> <li>➤ Kwaliteit/ robuustheid</li> </ul>	Spoor 1, actie A	DGWB
	2. Koppel het beschikbaar stellen van extra financiële middelen (direct) aan structurele veranderingen en verbeteringen t.b.v. het collectieve HWBP programma	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Stimuleren verandering / anders werken</li> </ul>	Spoor 2, actie A	Programmabestuur
<b>RICHTEN</b>	3. Stel collectieve sturing en programmering vanuit "Best for Program" voorop en creëren in de governance, kaders en spelregels condities om meer vanuit dit principe te programmeren, te prioriteren en te subsidiëren. <i>Maak hiermee een verdere ontwikkeling en professionalisering van de alliantie mogelijk.</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Bestuurlijk commitment op collectief sturen, adaptief programmeren en extra financiële middelen</li> </ul>	Spoor 3, actie A	Programmabestuur
	4. Intensiveer de bestuurlijke dialoog met alle alliantiepartners over de consequenties en dilemma's van meer collectieve sturing en voer het gesprek over het aanscherpen van kaders, spelregels en de noodzakelijke condities.	<p>Ontwikkelen gezamenlijke cultuur</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Beeldvormend bespreken deelvormen Parapluplan</li> <li>➤ Collectief leiderschap in uitdragen en borgen afspraken in eigen organisatie</li> </ul>	Spoor 3, actie A	Unie van Waterschappen

Categorie aanbeveling	Aanbeveling/interventie	Gericht op...	Verbonden met actie uit parapluplan	Actiehouder
<b>INRICHTEN</b>	5. Voer een onafhankelijke evaluatie uit op de huidige governance structuur met als doel het aanscherpen van de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling van alle betrokken organen binnen de alliantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sturing en structuur</li> <li>➤ Duidelijke taak – en verantwoordelijkheidsverdeling</li> <li>➤ Heldere mandaten</li> </ul>	Spoor 2, actie C	DGWB
	6. Inventariseer en herijk de (financiële) prikkels die een ongewenst effect hebben op een sobere en doelmatige realisatie en neem de uitkomsten hiervan mee in de aanbevelingen die voortvloeien uit de evaluatie subsidieregeling HWBP en de evaluatie Waterwet	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Doelmatigheid verhogen</li> <li>➤ Voorspelbaarheid vergroten</li> </ul>	Spoor 2, actie D	DGWB & Unie van Waterschappen
	7. Herijk het huidige afwegingskader voor programmering (urgentiecriteria)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Collectieve sturing</li> <li>➤ Performance verbeteren</li> <li>➤ Uitvoerbaarheid vergroten</li> </ul>	Spoor 2, actie B	Programmadirectie i.s.m. waterschappen
	8. Verken de mogelijkheden voor meer samenwerking in de organisatie en uitvoering van dijkversterkingsprojecten zodat kennis, kunde en capaciteit voor langere tijd geborgd is	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Efficiëntere uitvoering</li> <li>➤ Mitigeren risico's krappe arbeidsmarkt en schaarse middelen</li> </ul>	Aanvullend op Spoor 2 actie C	Waterschappen
<b>VERRICHTEN</b>	9. Overweeg de verplichting van toepassing van bewezen innovaties en lessons learned	➤ Collectief leren en ontwikkelen	Niet van toepassing.	Programmadirectie i.s.m. de waterschappen
	10. Bied ruimte voor sociale en procesinnovatie bijv door het verbinden van HWBP projecten met andere opgaven in het fysieke domein (KRW/PAGW/ Wbouw/ RvdR) en (nieuwe) vormen van samenwerking met de markt	➤ Innovatie ➤ Alternatieve aanpakken	Betreft aanbevelingen die binnen de huidige kaders kunnen worden verkend.	
	11. Bied ruimte om te experimenteren met alternatieve aanpakken zoals dijkversterking binnen de aanpak van meerlaagse veiligheid en de zorgplicht.	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Experimenteren</li> <li>➤ Alternatieve aanpakken</li> </ul>		
	12. Verken de mogelijkheden voor standaardisatie, uniformering en vereenvoudiging van processen en werkzaamheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Efficiëntere uitvoering</li> <li>➤ Besparing kosten</li> <li>➤ Dereguleren</li> </ul>		
	13. Professionaliseer programmamanagement binnen de alliantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Collectief leren en ontwikkelen</li> <li>➤ Performance vergroten</li> </ul>		