

QUICKSCAN INNOVATIEMOGELIJKHEDEN WATERKERINGEN IN DE WATERWET



RAPPORT

2014
36

QUICKSCAN INNOVATIEMOGELIJKHEDEN
WATERKERINGEN IN DE WATERWET

RAPPORT

2014

36

ISBN 978.90.5773.647.6



Publicaties van de STOWA kunt u bestellen op www.stowa.nl

COLOFON

UITGAVE Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
Postbus 2180
3800 CD Amersfoort

AUTEURS
Herman Havekes
Ytsen Deelstra

DRUK Kruyt Grafisch Adviesbureau
STOWA STOWA 2014-36
ISBN 978.90.5773.647.6

COPYRIGHT De informatie uit dit rapport mag worden overgenomen, mits met bronvermelding. De in het rapport ontwikkelde, dan wel verzamelde kennis is om niet verkrijgbaar. De eventuele kosten die STOWA voor publicaties in rekening brengt, zijn uitsluitend kosten voor het vormgeven, vermenigvuldigen en verzenden.

DISCLAIMER Dit rapport is gebaseerd op de meest recente inzichten in het vakgebied. Desalniettemin moeten bij toepassing ervan de resultaten te allen tijde kritisch worden beschouwd. De auteurs en STOWA kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele schade die ontstaat door toepassing van het gedachtegoed uit dit rapport.

DE STOWA IN HET KORT

STOWA is het kenniscentrum van de regionale waterbeheerders (veelal de waterschappen) in Nederland. STOWA ontwikkelt, vergaart, verspreidt en implementeert toegepaste kennis die de waterbeheerders nodig hebben om de opgaven waar zij in hun werk voor staan, goed uit te voeren. Deze kennis kan liggen op toegepast technisch, natuurwetenschappelijk, bestuurlijk-juridisch of sociaalwetenschappelijk gebied.

STOWA werkt in hoge mate vraaggestuurd. We inventariseren nauwgezet welke kennisvragen waterschappen hebben en zetten die vragen uit bij de juiste kennisleveranciers. Het initiatief daarvoor ligt veelal bij de kennisvragende waterbeheerders, maar soms ook bij kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Dit tweerichtingsverkeer stimuleert vernieuwing en innovatie. Vraaggestuurd werken betekent ook dat we zelf voortdurend op zoek zijn naar de 'kennisvragen van morgen' – de vragen die we graag op de agenda zetten nog voordat iemand ze gesteld heeft – om optimaal voorbereid te zijn op de toekomst.

STOWA ontzorgt de waterbeheerders. Wij nemen de aanbesteding en begeleiding van de gezamenlijke kennisprojecten op ons. Wij zorgen ervoor dat waterbeheerders verbonden blijven met deze projecten en er ook 'eigenaar' van zijn. Dit om te waarborgen dat de juiste kennisvragen worden beantwoord. De projecten worden begeleid door commissies waar regionale waterbeheerders zelf deel van uitmaken. De grote onderzoekslijnen worden per werkveld uitgezet en verantwoord door speciale programmacommissies. Ook hierin hebben de regionale waterbeheerders zitting.

STOWA verbindt niet alleen kennisvragers en kennisleveranciers, maar ook de regionale waterbeheerders onderling. Door de samenwerking van de waterbeheerders binnen STOWA zijn zij samen verantwoordelijk voor de programmering, zetten zij gezamenlijk de koers uit, worden meerdere waterschappen bij één en het zelfde onderzoek betrokken en komen de resultaten sneller ten goede van alle waterschappen.

De grondbeginselen van STOWA zijn verwoord in onze missie:

Het samen met regionale waterbeheerders definiëren van hun kennisbehoeften op het gebied van het waterbeheer en het voor én met deze beheerders (laten) ontwikkelen, bijeenbrengen, beschikbaar maken, delen, verankeren en implementeren van de benodigde kennis.

QUICKSCAN INNOVATIE- MOGELIJKHEDEN WATERKERINGEN IN DE WATERWET

INHOUD

	STOWA IN HET KORT	
1	INLEIDING	1
	1.1 Aanleiding voor de Quickscan	1
	1.2 Vraagstelling van de Quickscan	2
	1.3 Werkwijze	3
2	ONDERZOEKSKADER	4
	2.1 Innovatiemanagement	4
	2.2 Formeel institutionele invalshoek (juridisch) op innovatiemanagement	6
3	BEVINDINGEN	7
	3.1 Uitkomsten Deskstudy naar Waterwet, lagere regelgeving, toets- en ontwerp-voorschriften en subsidieregeling	7
	3.2 Uitkomsten van de interviews	12
	3.2.1 Inzichten uit gesprekken met programmadirectie HWBP	12
	3.2.2 Inzichten uit gesprek met Expertise Netwerk Waterveiligheid	13
4	CONCLUSIES	15
	4.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	15
	4.1.1 Beantwoording vragen 1 en 2: kansen en belemmeringen	15
	4.1.2 Beantwoording vraag 3: aanpassing van bestaande voorwaarden	17
	4.2 Conclusies	17

1

INLEIDING

1.1 AANLEIDING VOOR DE QUICKSCAN

De STOWA heeft het Water Governance Centre gevraagd om te onderzoeken welke mogelijkheden de Waterwet biedt om innovatieve technieken toe te passen bij toekomstige versterkingen van afgekeurde waterkeringen. Er zijn twee redenen om een dergelijk onderzoek te doen.

Ten eerste achten bestuurders innovaties in dijkversterking noodzakelijk om kosten te kunnen besparen op de omvangrijke opgave van de komende jaren. Zo zijn in de notitie “Waterinnovaties in Nederland. Een beknopt overzicht” van de minister van IenM¹ liefst 22 dijkversterkingsprojecten opgenomen. De minister van IenM noemt Innovatie bij dijkversterking ‘geen luxe’. Volgens haar vragen “elke nieuwe generatie en elke nieuwe eeuw om nieuwe waakzaamheid en nieuwe plannen”. In de brief over het Waterveiligheidsbeleid van de minister aan de Tweede Kamer van 2 juni j.l. besteedt zij daarbij expliciet aandacht aan de noodzaak om innovatieve oplossingen te ontwikkelen voor het deelvraagstuk van piping. Piping is een van de faalmechanismen van dijken. Van piping is recent gebleken dat de effecten bij eerdere toetsing zijn onderschat, zodat de opgave na de laatste toetsing groter blijkt te zijn dan eerder aangenomen. Een veel gebruikte oplossing voor piping is om brede bermten achter de dijk aan te leggen. Deze oplossing is echter relatief kostbaar en neemt veel ruimte in, waardoor de maatschappelijke impact groot is. Om deze redenen is er bestuurlijk behoefte aan innovatieve oplossingen met minder ruimtelijke en maatschappelijke impact en lagere kosten. Voor piping zijn er een aantal technische innovaties in beeld die op dit moment in de Project Overstijgende Verkenning (POV) Piping in het kader van het HWBP worden onderzocht. De Quicksan dient om het HWBP en meer in het bijzonder de POV Piping te voorzien van kennis waarmee kan worden bepaald welke stappen nodig zijn om innovaties toe te kunnen passen. Het perspectief is dat vervolgens, na een aantal jaren van pilots en best practices, de huidige innovaties worden omgezet in geaccepteerde (standaard) oplossingen. De STOWA voorziet dan ook na de Quicksan een vervolg waarin uitgewerkt wordt hoe (wettelijke) belemmeringen weggenomen kunnen worden.

De tweede reden is dat waterschappen en de Inspectie leefomgeving en Transport op dit moment bezig zijn met de nadere uitwerking van de zorgplicht die waterschappen hebben voor waterkeringen (zie het Kader Zorgplicht Primaire Waterkeringen van maart 2014). De zorgplicht houdt in dat waterschappen er voor verantwoordelijk zijn om de waterkeringen in hun gebied te laten voldoen aan de geldende normen voor de waterveiligheid. De inhoudelijke maatregelen aan waterkeringen die zij daarbij kunnen treffen zijn daarbij, zoals we in deze Quicksan zullen zien, niet voorgeschreven. Wel gelden er procedures ten aanzien van het bepalen van het noodzakelijke beheer van keringen en ten aanzien van investeringen die nodig zijn om keringen die na toetsing zijn afgekeurd weer te laten voldoen aan de geldende norm. De vraag is welke afwegingsruimte waterschappen hebben binnen deze wettelijk voorgeschreven procedures om innovatieve oplossingen of technieken toe te passen.

1 Kamerstukken II, 2013/14, 33750 J, nr. 19.

RELATIE MET PROJECTEN BINNEN DE POV-PIPING

De Quickscan innovatiemogelijkheden waterkeringen in de Waterwet heeft inhoudelijke raakvlakken met enkele deelprojecten binnen de POV-piping. Met twee deelprojecten zijn de raakvlakken groot:

- “Veiligheidsoordeel en afweging maatregelen rond piping”
- “Pilot open benadering van de markt”

Het project met betrekking tot het veiligheidsoordeel heeft tot doel om tot een sociale innovatie te komen waarmee meer balans gevonden wordt tussen modelmatige afweging, besluitvorming op basis van expertise en omgaan met onzekerheid door te monitoren en te meten. Het raakvlak met deze quickscan is dat dit deelproject inzichten kan opleveren voor procesinnovaties waarmee toepassing van innovaties kunnen worden versneld.

De pilot open benadering van de markt gaat in op de vraag of enkele “nieuwe” vormen van aanbesteding leiden tot meer innovatie uit de markt. Worden voldoende belemmeringen weggenomen en zo niet wat kunnen we daar aan doen? Dit betreft de eerste fase van de verkenning. In de tweede fase wordt het concept verder (onder)bouwd, en in de derde fase voeren we een pilot uit. De drie aanbestedingsvormen die worden onderzocht zijn:

1. Precommercial Procurement, PCP.
2. Aanbesteding met testfase.
3. Plan, Design, Build (PDB) en Concurrentiegerichte Dialoog (CD).

Het raakvlak met deze quickscan is dat de benodigde publiekrechtelijke procedures om innovatieve technieken toe te passen in kaart worden gebracht.

De vorm van het onderzoek is een Quickscan, waarmee op hoofdlijnen in beeld wordt gebracht wat de kansen en belemmeringen in de Waterwet en bijbehorende uitvoeringsregelingen zijn voor toepassing van innovaties voor de versterking van waterkeringen.

1.2 VRAAGSTELLING VAN DE QUICKSCAN

Vanwege de concrete kennisbehoefte van de POV Piping richt de Quickscan zich op twee aspecten van innovaties:

- Welke mogelijkheden zijn er om innovaties versneld toe te passen gezien de procedures die gelden voor realisatie van projecten?
- Welke ‘ruimte’ biedt de wet om nieuwe technieken (innovaties) toe te passen?

Deze twee aspecten hebben we vertaald naar drie vragen die de Quickscan zal beantwoorden:

- 1 Welke kansen en belemmeringen bieden de Waterwet en de bijbehorende toets en ontwerpvoorschriften voor de toepassing van nieuwe technieken?
- 2 Onder welke voorwaarden mogen waterbeheerders afwijken van voorgeschreven technieken?
- 3 Wat is er nodig om bestaande voorwaarden (als deze knellen) aan te passen?

We beantwoorden deze vragen op hoofdlijnen, zodat we in de vervolgfase nader kunnen uitwerken hoe de kansen voor toepassing van technieken kunnen worden benut, en welke acties nodig zijn om (wettelijke) belemmeringen weg te nemen. We beantwoorden de vragen generiek en werken niet per technische innovatie uit wat de belemmeringen zijn. Als dat nodig is, kan dit in de vervolgfase.

1.3 WERKWIJZE

De Quickscan is uitgevoerd door:

- Een onderzoekskader te ontwikkelen dat focus aanbrengt voor de deskstudy
- Een deskstudy te doen waarin de volgende zaken zijn bestudeerd: de Waterwet, lagere wet- en regelgeving, de toets en ontwerpvoorschriften en de subsidieregeling van het HWBP. Ook is gekeken naar de mogelijkheden die de toekomstige Omgevingswet in dit kader biedt en wordt kort stilgestaan bij de mogelijke consequenties van de zgn. Wilnisjurisprudentie;
- In aanvulling op de deskstudy enkele direct betrokkenen te interviewen bij het HWBP (Erik Kraaij en Michelle Hendriks/Jasper Tamboer) en het Expertise Netwerk Waterkeringen (Don de Bake), dat verantwoordelijk is voor de Ontwerpleidraden en een rol speelt bij de ontwikkeling van de toetsvoorschriften.

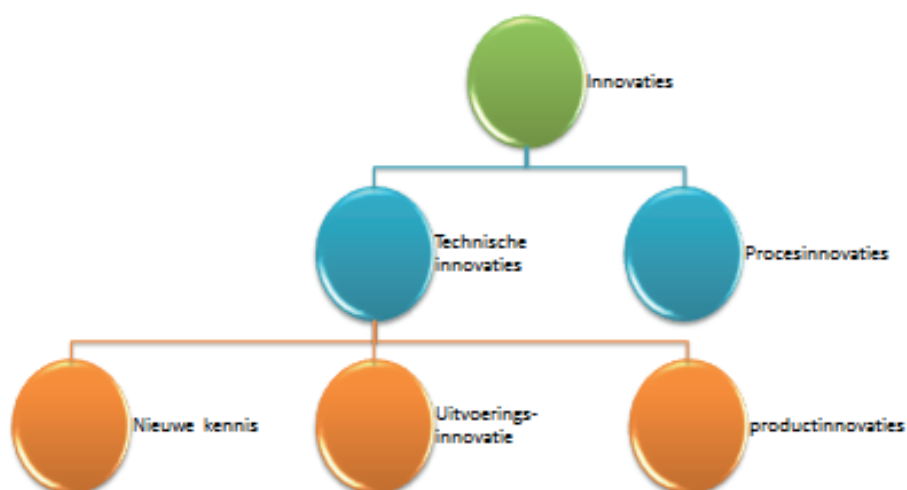
2

ONDERZOEKSKADER

2.1 INNOVATIEMANAGEMENT

In de management wetenschappen is innovatie een onderwerp dat op veel belangstelling kan rekenen. Er is dan ook een omvangrijk body of knowledge over innovaties ontwikkeld zodat er een veelheid aan benaderingen en modellen beschikbaar is. Daarmee is ook het aantal invalshoeken om innovaties mee te beschouwen groot. TU Delft en Berenschot onderscheiden in hun overzicht van innovatiemanagementmethoden² 39 veel gebruikte modellen. In veel modellen wordt een fasering verondersteld over de wijze waarop innovaties worden ontwikkeld en vervolgens toegepast. Vanuit een financieel economisch perspectief wordt daarom vaak gesproken over creatiefase, implementatiefase en kapitalisatiefase. In de creatiefase staat het ontwikkelen van nieuwe ideeën centraal, in de implementatiefase de uitwerking van ideeën tot werkende prototypen en in de kapitalisatiefase het economisch uitnutten van de innovatie. Het impliciete vertrekpunt bij deze modellen is dat geredeneerd wordt vanuit een bedrijf dat met innovaties markt wil maken. In een situatie waarbij de overheid (weliswaar met betrokkenheid van het bedrijfsleven) een publieke dienst verleent (zoals een bepaalde mate van bescherming tegen overstromingen met een waterkering) komt daar een bestuurskundig perspectief bij. Dit bestuurskundige perspectief besteedt aandacht aan de prikkels voor overheden als 'klant' om innovaties uit de markt toe te passen en gaat in op verdeling van risico's tussen overheid en bedrijfsleven bij het ontwikkelen en toepassen van de innovatie.

De handreiking Innovaties Waterkeringen³, die is gemaakt voor het HWBP, classificeert verschillende soorten innovaties. Deze classificatie⁴ nemen we hierover.



2 Innovatiemanagementmethoden, een overzicht van de meest gebruikte methoden en modellen, Tu Delft en Berenschot 2009.

3 Handreiking Innovaties Waterkeringen, Deltares 2013

4 Zie p. 3 van de handreiking voor definities van de verschillende soorten innovaties

Het onderscheid tussen technische en procesinnovaties is voor deze quickscan relevant omdat we zowel aandacht zullen besteden aan belemmeringen voor technische innovaties als voor eventuele procesinnovaties. De reden om aan beide soorten innovaties aandacht te besteden is dat we vanwege de tweede en derde onderzoeksvraag zullen nagaan welke processen doorlopen dienen te worden om af te mogen wijken van voorgeschreven technieken (vraag 2). En indien voorwaarden knellen welke procesaanpassingen (c.q. procesinnovaties) nodig zijn (vraag 3).

Daarnaast hanteert de handreiking een innovatiematrix⁵ die voor de quickscan goed toepasbaar is. De matrix gaat namelijk uit van een fasering van innovaties die aansluit bij het planproces voor versterking van waterkeringen en gaat ook uit van de relatie tussen markt en overheid. De matrix ziet er als volgt uit:

	HWBP fase	Initiatief	Verkenning	Plan-uitwerking	Realisatie	Beheer
Aspect	innovatiefase deelaspect	Idee	Ontwikkeling	Ontwerp	Uitvoering	Inpassing
Project	Krachtenveld					
	Teamkwaliteiten					
Techniek	Criteria bestis. toep.					
	Technische eisen					
	Terugvaloptie					
Juridische zaken	Contractvorm					
	Risicoverdeling					
Omgeving	Vergunningen					
	Effecten varianten					
	Communicatie					

Voor een toelichting van de aspecten verwijzen we naar de handreiking. Wel willen we hier opmerken dat het aspect krachtenveld in dit kader opgevat wordt als de aan- dan wel afwezigheid van prikkels voor de waterbeheerder om een innovatie toe te passen.

Toepassing van de innovatiematrix betekent dat we zoeken naar wettelijke belemmeringen en kansen voor toepassing van innovaties in de vijf fasen die de matrix onderscheidt. Daarbij dient opgemerkt te worden dat wettelijke belemmeringen iets anders is dan juridische zaken in de matrix. In feite voegt de Quickscan een aspect toe, namelijk de formele institutionele inbedding van het waterkeringbeheer en de gevolgen daarvan voor:

- Prikkels om innovaties toe te passen
- Benodigde (plan)procedures om innovatie te kunnen toepassen
- Processen die leiden tot aanpassing van de voorschriften, dan wel aanpassing van de processen om innovaties te realiseren

5 Zie p. 31 van de handreiking

2.2 FORMEEL INSTITUTIONELE INVALSHOEK (JURIDISCH) OP INNOVATIEMANAGEMENT

De juridische invalshoek van deze Quickscan op kansen en belemmeringen voor innovaties is gezien ons betoog in paragraaf 2.1. dus vooral een beschrijving en analyse van de formele institutionele setting waarbinnen waterbeheerders opereren als zij aanpassingen aan waterkeringen realiseren (of geheel nieuwe keringen realiseren). Dat betekent voor de deskstudy het volgende:

- We gaan er vanuit dat ideeën voor technische innovaties aanwezig zijn zodat we niet hoeven te focussen op de initiatieffase.
- We beschrijven het wettelijk kader dat geldt voor het doen van aanpassingen van waterkeringen, c.q. het realiseren van nieuwe keringen. Daarmee focussen we op de fasen Verkenning, Planuitwerking en Realisatie.
- We gaan na welke belemmeringen en kansen het wettelijk kader (inclusief lagere regelgeving) biedt voor waterbeheerders om innovaties toe te passen. Waar mogelijk duiden we belemmeringen en kansen in termen van prikkels voor beheerders om innovaties toe te passen.

3

BEVINDINGEN

3.1 UITKOMSTEN DESKSTUDY NAAR WATERWET, LAGERE REGELGEVING, TOETS- EN ONTWERP-VOORSCHRIFTEN EN SUBSIDIEREGELING

RELEVANTE BEPALINGEN WATERWET

Het wettelijk kader voor de versterking van primaire waterkeringen is opgenomen in de Waterwet, en dan in het bijzonder in de hoofdstukken 2, 5 en 7.⁶ De belangrijkste bepalingen vatten we hieronder samen.

GRONDSLAG VOOR TOETSING

Art. 2.1 lid 1 bepaalt dat de toepassing van de Waterwet (onder meer) gericht is op voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen. Art. 2.2 bevat de basis voor de wettelijke veiligheidsnormen, die in bijlage II per dijkkring zijn opgenomen. De normen zijn uitgedrukt als gemiddelde overschrijdingskans per jaar van de hoogste waterstand waarop de tot directe kering van het buitenwater bestemde primaire waterkering moet zijn berekend. Art. 2.3 biedt de grondslag voor een ministeriële regeling waarin voor daarbij aan te geven plaatsen wordt vastgesteld welke relatie tussen hoogwaterstanden en overschrijdingskansen daarvan uitgangspunt is bij de bepaling van het waterkerend vermogen daarvan. Bij die vaststelling kunnen tevens waarden worden vastgesteld van andere zodanige factoren, zoals de rivierafvoer, wind en golfslag. Het geheel van deze technische voorschriften en rekenregels wordt in de praktijk de “hydraulische randvoorwaarden” genoemd.

LEIDRADEN VOOR ONTWERP

Art. 2.6 verplicht de minister tot de totstandkoming en beschikbaarstelling van technische leidraden voor het ontwerp, het beheer en het onderhoud van primaire waterkeringen. Deze leidraden strekken de beheerders – zo bepaalt het artikel – tot aanbeveling en zijn dus niet bindend. Gedoeld wordt hier op de publicaties van het Expertise Netwerk Waterkeren (ENW), voorheen de Technische Adviescommissie Waterkeringen (TAW).

RAPPORTAGE OVER TOETSRESULTATEN

Art. 2.12 verplicht de beheerders iedere twaalf jaar verslag uit te brengen aan de minister over de algemene waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen. Dit verslag bevat een beoordeling van de veiligheid, die onder meer geschiedt in het licht van de wettelijke veiligheidsnormen, genoemde factoren, technische leidraden en de legger als bedoeld in art. 5.1 Waterwet. Indien de beoordeling van de veiligheid daartoe aanleiding geeft, bevat het verslag een omschrijving van de voorzieningen die op een daarbij aan te geven termijn nodig worden geacht. Per dijkkring brengt de minister op zijn beurt verslag uit aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Voorts zendt hij op grond van art. 2.13 elke twaalf jaar een verslag aan de Kamers over de doeltreffendheid en de effecten van de wettelijke veiligheidsnormen.

⁶ Zie uitvoerig Havekes en de Putter (red.), Wegwijzer Waterwet 2014, Kluwer, Deventer 2013.

PROCEDURE VOOR DE REALISATIE VAN DIJKVERSTERKINGEN

De art. 5.5 e.v. bevatten een specifieke procedure voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen. Dit vindt plaats via een zgn. projectplan dat, wanneer het door een waterschap wordt vastgesteld, de provinciale goedkeuring behoeft. Ook de hierna nog te bespreken Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 gaat er expliciet van uit dat het versterkingswerk via een projectplan verloopt en dus niet via een watervergunning als bedoeld in hoofdstuk 6 van de Waterwet. De projectplan procedure is nodig zodra er een wijziging optreedt in de normatieve toestand van de waterkering. De procedure van de Waterwet voorziet in een gecoördineerde en snelle totstandkoming van het projectplan en van de besluiten die nodig zijn ter uitvoering daarvan. Ook is voorzien in een snelle rechtsgang tegen het projectplan.

BEKOSTIGING VAN VERSTERKINGSMATREGELEN

De bekostiging van de versterking van primaire waterkeringen is geregeld in de art. 7.23 e.v. Waar beheerders tot voor kort aanspraak konden maken op een subsidie van 100% van de minister voor deze werken voor zover deze in het jaarlijks door de minister vast te stellen (subsidie)programma zijn opgenomen, geldt sinds de wetswijziging van medio 2013⁷ vanaf 2014 een subsidie van 90% van de geraamde kosten van een sober en doelmatig ontwerp van de maatregelen. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld over de kostenraming en de subsidiabele kosten. De beheerder betaalt dus vanaf 2014 zelf een projectgebonden bijdrage van 10% van de kosten. Overigens betalen alle waterschappen vanaf 2011 reeds mee aan de versterkingskosten, zodat de term “subsidie” enige nuancering behoeft. Vanaf 2015 betalen de waterschappen, ook de waterschappen die geen dijken hebben of al klaar zijn met het versterkingsprogramma, via jaarlijkse bijdragen aan de minister met een bedrag van € 181 miljoen de helft van de totale kosten. Deze bijdragen, die geregeld zijn in de art. 7.24 t/m 7.26, zijn gebaseerd op het aantal ingezetenen en de som van de zgn. WOZ-waarden van de gebouwde onroerende zaken van de waterschappen.

TOEZICHT EN HANDHAVING: ZORGPLICHT

Artikel 3.9 Waterwet bepaalt dat toezicht op het beheer van de primaire keringen wordt uitgeoefend door de minister van IenM. De Inspectie Leefomgeving en Transport is belast met het toezicht en de handhaving van wet- en regelgeving. Het toezicht op de waterbeheerders wordt op dit moment vormgegeven via een zorgplicht voor de waterbeheerders. De filosofie van de zorgplicht is dat voor verschillende aspecten van het beheer kwaliteitseisen worden gedefinieerd en dat er een kwaliteitszorgsysteem wordt ingericht waarmee een beheerder kan aantonen dat hij aan de eisen voldoet. Voor de volledigheid wijzen wij er op dat deze kwaliteitseisen vooral betrekking hebben op de interne procedures van beheerders bij het treffen van maatregelen en daarmee aanvullend zijn op de inhoudelijke eisen die bij de toetsing van waterkeringen worden gesteld.

IMPACT VAN DE OMGEVINGSWET

Zoals bekend zal de Waterwet binnen enkele jaren opgaan in de Omgevingswet. In grote lijnen is in het desbetreffende wetsvoorstel, dat in juni 2014 bij de Tweede Kamer is ingediend⁸ een vergelijkbare regeling opgenomen. Sommige van de thans in de Waterwet opgenomen elementen ontbreken daarin nog, maar zullen naar verluidt daarin alsnog worden opgenomen. Wel zal qua terminologie het nodige veranderen en heten bijvoorbeeld de huidige veiligheidsnormen en projectplannen straks “omgevingswaarden” respectievelijk “projectbesluiten”.

⁷ Wet van 15 mei 2013, Stb. 2013, 280.

⁸ Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nrs. 1-5.

RELEVANTE UITVOERINGSREGELINGEN

Met het voorgaande zijn in het kort de belangrijkste bepalingen van de Waterwet over de versterking van primaire waterkeringen beschreven. De Waterwet is verder uitgewerkt in het Waterbesluit en de Waterregeling, maar deze regelingen bevatten in dit kader geen relevante bepalingen. Wel is er een drietal afzonderlijke uitvoeringsregelingen dat op deze plaats nadere bespreking behoeft: de toetsvoorschriften, de (ontwerp)leidraden en de subsidieregeling van het HWBP.

TOETSVOORSCHRIFTEN

De toetsvoorschriften spelen een belangrijke rol bij de wettelijk verplichte twaalfjaarlijkse beoordeling van de algemene waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen. Alhoewel dat oordeel in beginsel aan de beheerder wordt overgelaten, gelden er landelijke regels vanwege de verantwoordelijkheid van de minister en de betrokkenheid van het parlement. Over de beoordelingssystematiek zijn in een bijlage bij de Regeling veiligheid primaire waterkeringen nadere regels gesteld, die inclusief de onderliggende Technische Rapporten in de praktijk bekend staan als het “Voorschrift toetsen op Veiligheid” (VTV). Ook de Hydraulische randvoorwaarden en de bij de toetsing te gebruiken (reken)software vormen onderdeel van het Wettelijk Toetsinstrumentarium (WTI). Hierbij dient er direct op te worden gewezen dat de betreffende regeling uitsluitend bedoeld is voor het toetsproces en niet tevens voor het ontwerp van de versterking van primaire waterkeringen. Toetsen en ontwerpen zijn in zoverre verschillende zaken dat zij een ander doel dienen. In de regeling zelf wordt dit ook expliciet benadrukt: “Doordat toetsregels en toetscriteria zijn opgesteld specifiek voor de beoordeling van de veiligheid tegen overstromen, zijn deze niet geschikt voor ontwerpen en mogen daarvoor dan ook niet worden toegepast”.⁹ Ook in de diverse leidraden wordt het verschil tussen toetsen en ontwerpen onderstreept.¹⁰

ONTWERPLEIDRADEN

De leidraden hebben conform de bedoeling van de wetgever in de praktijk het effect dat zij de beheerder houvast bieden bij het ontwerp voor de versterking van primaire waterkeringen. In de loop der jaren zijn door de vroegere Technische Adviescommissie Waterkeringen en tegenwoordig het Expertise Netwerk Waterveiligheid veel van deze leidraden en technische rapporten uitgebracht, niet alleen voor alle verschillende types waterkeringen (rivieren, zandige kust, zee- en meerdijken, boezemkaden), maar ook voor een groot aantal andere thema's, zoals kunstwerken en bijzondere constructies, vloeistofleidingen in en nabij waterkeringen en omgevingsaspecten/LNC-waarden. Tezamen vormen deze leidraden en technische rapporten voor de beheerder een dankbaar houvast, dat in totaliteit enkele duizenden pagina's beslaat.¹¹ De term “houvast” geeft nog eens aan dat de leidraden niet bindend zijn, zij strekken de beheerder op grond van art. 2.6 Waterwet “tot aanbeveling”.

9 Voorschrift Toetsen op Veiligheid, p. 27.

10 Zie bijv. de Leidraad Rivieren, p. 52-53.

11 Duidelijk zal zijn dat het alleen al vanwege het tijdbestek niet mogelijk is geweest deze leidraden in het kader van deze quick scan uitputtend te bestuderen. Voor zover op basis van een vluchtige beschouwing valt op te maken, vormt het thema innovatie geen vast onderdeel van de leidraden.

SUBSIDIEREGELING

Een laatste uitvoeringsregeling die nadere bespreking behoeft, is de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014.¹² Deze regeling bevat nadere voorschriften over de ministeriële subsidie waarop beheerders bij de versterking van primaire waterkeringen krachtens art. 7.23 Waterwet aanspraak kunnen maken. Hiervoor is al aangegeven dat om in aanmerking te komen voor een dergelijke subsidie de werken in het jaarlijks door de minister vast te stellen (subsidie)programma moeten zijn opgenomen en dat de subsidie verleend wordt voor 90% van de geraamde kosten van een sober en doelmatig ontwerp van de maatregelen. De subsidieregeling is op geen enkele manier gekoppeld aan de toetsvoorschriften, hetgeen gezien het andere doel daarvan ook niet logisch zou zijn, en aan de verschillende leidraden. De subsidiebeslissing staat op zichzelf en bestaat uit de beoordeling van het door de beheerder voor het werk op te stellen (project)plan. De onderhavige regeling bevat onder meer bepalingen over subsidiabele en niet-subsidiabele kosten, de wijze van kostenraming, de subsidieprocedure, voorschotverlening en voorfinanciering door de beheerder en gaat vergezeld van een uitvoerige toelichting.

In verband met de Quickscan zijn met name de art. 15 t/m 21 van belang, die subsidies voor experimenten of demonstratieprojecten betreffen. Deze worden in de toelichting (p. 17) aangemerkt als innovaties waarbij de waarde van de nieuwe techniek of procesverbetering nog niet (volledig) is bewezen, waardoor niet vooraf kan worden aangetoond dat wordt voldaan aan de eisen van sober en doelmatig. Aangezien dergelijke innovaties potentieel bij andere projecten binnen het hoogwaterbeschermingsprogramma tot forse besparingen kunnen leiden, wordt het wenselijk geacht om deze te stimuleren. Art. 15 bepaalt om die reden dat de minister op aanvraag een subsidie aan een beheerder van een primaire waterkering kan verstrekken voor het uitvoeren van een experiment of een demonstratieproject. Voorwaarden daarvoor zijn:

- dat met het experiment of demonstratieproject beoogd wordt tot een innovatie te komen met betrekking tot de te treffen maatregelen;
- het experiment of demonstratieproject voor het kalenderjaar waarin de subsidie wordt verstrekt is opgenomen in het subsidieprogramma;
- het experiment of demonstratieproject naar het oordeel van de minister noodzakelijk is voor het verwerven van kennis over of het ontwikkelen van te treffen maatregelen, en
- dat het experiment of demonstratieproject naar het oordeel van de minister kan leiden tot kostenbesparing bij het uitvoeren van het hoogwaterbeschermingsprogramma.

Gelet op de formulering van het artikel zal aan al deze voorwaarden moeten worden voldaan om in aanmerking te kunnen komen voor een subsidie. Daarbij geldt dat kostenbesparingsmotieven de achterliggende overweging zijn om de onderhavige innovatieve projecten te subsidiëren. Anders dan bij de “reguliere” versterkingsmaatregelen bedraagt de subsidie niet 90%, maar 100% van de subsidiabele werkelijke kosten.¹³ De toelichting op art. 15 (p. 25) vermeldt nog dat bij een experiment of demonstratieproject vaak niet zal worden voldaan aan de eisen sober en doelmatig. De grondslag voor de onderhavige subsidies is om die reden niet art. 7.23 van de Waterwet, maar de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat. Overigens groeien de bomen niet tot in de hemel. Art. 16 bepaalt dat voor deze subsidies, anders dan voor reguliere subsidies, door middel van de begroting voor het deltafonds een subsidieplafond wordt vastgesteld. Als door verlening van de subsidie dat plafond overschreden wordt,

¹² Staatscourant 2014, nr. 7049, van 13 maart 2014.

¹³ Zie art. 17 van de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014.

moet de subsidie geweigerd worden. Art. 20 bepaalt dat veel van de bepalingen van de regeling voor reguliere subsidies van toepassing zijn op subsidies voor experimenten of demonstratieprojecten. Art. 21 legt de ontvanger van de subsidie enkele aanvullende verplichtingen op.

Naast deze subsidiemogelijkheid voor experimenten of demonstratieprojecten is het van belang dat de toelichting bij de regeling (p. 17) benadrukt dat: "...innovaties kunnen leiden tot versnellingen en besparingen binnen het HWBP en daarmee ook voor beheerders. Uitgangspunt is dan ook dat innovaties voor subsidie in aanmerking komen wanneer deze kunnen bijdragen aan het meer doelmatig en kostenbesparend uitvoeren van het HWBP. Indien een innovatieve oplossing een financiële of planningtechnische meerwaarde voor het project zal opleveren en de kosten naar verwachting lager zullen uitvallen dan bij traditionele oplossingen, zijn de kosten voor de versterking subsidiabel op basis van art. 7.23 van de Waterwet. Uiteraard dient te worden aangetoond dat de oplossing ertoe leidt dat de primaire waterkering weer aan de vigerende norm voldoet”.

In zoverre kent de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 dus twee vormen van subsidiabele innovaties. In de eerste plaats is binnen de afzonderlijke reguliere projecten van het HWBP ruimte voor innovatieve oplossingen en toepassingen. In de tweede plaats is met het oog op kostenbesparingen bij toekomstige projecten van het HWBP ruimte voor experimenten of demonstratieprojecten. Met het oog hierop besteedt de programmadirectie hoogwaterbeschermingsprogramma veel aandacht aan innovatie en zijn op haar website¹⁴ onder meer een factsheet kennis en innovatie, een notitie over de kennis- en innovatiestrategie en een Handreiking Innovaties Waterkeringen te vinden, waarvan de bijlagen onder meer het toetsen van enkele concrete innovatiecases bevatten (Elastocoast, Mixed in place en Dijk in duin).

JURISPRUDENTIE OVER RISICOAANSPRAKELIJKHEID

Onderzoek naar relevante jurisprudentie levert op dat de recente uitspraak van het Hof Den Haag over de dijkverschuiving van de veenkade te Wilnis in 2003 gevolgen voor het toepassen van innovatie bij de versterking van (primaire) waterkeringen kan hebben. Zoals bekend heeft het Hof Den Haag onlangs arrest gewezen in de verwijzingsuitspraak.¹⁵ Het hof heeft daarin – kort samengevat – geoordeeld dat de dijkbeheerder niet aansprakelijk is voor de schade ten gevolge van het inschuiven van de veenkade te Wilnis in 2003 aangezien het effect van extreme droogte op veenkades toen nog onbekend was. In dit verband is echter vooral van belang dat het hof in navolging van de eerdere uitspraken van rechtbank, hof (Amsterdam) en Hoge Raad van oordeel is dat de veenkade, en daarmee elke dijk, een opstal is in de van het Burgerlijk Wetboek (BW). Dit brengt met zich dat op de bezitter van die opstal (doorgaans de beheerder) ingevolge art. 6.174 BW een zgn. risicoaansprakelijkheid in plaats van de in het waterbeheer gebruikelijke schuldaansprakelijkheid rust. Het is waarschijnlijk nog te vroeg om precies te kunnen vaststellen welke mogelijke gevolgen dit gegeven in de praktijk zal hebben. Het valt echter niet uit te sluiten dat een en ander de beheerders bij het versterken van waterkeringen eerder tot een keuze brengt voor maatregelen die zich reeds in de praktijk hebben bewezen dan tot een keuze voor innovatieve maatregelen. In het onverhoopte geval van een calamiteit zijn bewezen maatregelen immers eenvoudiger te verdedigen dan innovatieve maatregelen. In die zin kan de risicoaansprakelijkheid die op de beheerders van dijken rust, innovaties dus in de weg zitten. In dat licht verdienen de mogelijke gevolgen van de

¹⁴ www.hoogwaterbeschermingsprogramma.nl.

¹⁵ Hof Den Haag 6 mei 2014, AB 2014, 229 m.nt. Gilissen.

Wilnisjurisprudentie dus zeker nadere aandacht. In het kader van deze Quickscan ontbreekt de tijd daarvoor. Met name zou moeten worden nagegaan hoe de Wilnisjurisprudentie zich verhoudt tot de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke wens om innovaties toe te passen. Mocht eerder bedoeld effect inderdaad gesignaleerd worden, dan is het vervolgens de vraag op welke wijze dit (al dan niet door wetwijziging) valt te ondervangen. In een dergelijk nader onderzoek zou tegelijkertijd de precieze betekenis van het in maart 2014 door het ministerie van IenM vastgestelde Kader Zorgplicht Primaire Waterkeringen kunnen worden gezien.

3.2 UITKOMSTEN VAN DE INTERVIEWS

3.2.1 INZICHTEN UIT GESPREKKEN MET PROGRAMMADIRECTIE HWBP

Uit de interviews met Erik Kraaij (plv. Programmadirecteur HWBP) en met Jasper Tamboer (Teammanager Kennis en Innovatie) en Michelle Hendriks (Senior adviseur Kennis en Innovatie) komen op hoofdlijnen de volgende belemmeringen en kansen voor toepassing van innovaties naar voren:

- De opgave van het HWBP betreft 700 km afgekeurde dijken. Uit eerdere rondes van het HWBP is gebleken dat het tempo waarmee projecten worden gerealiseerd te laag is om de volledige 700 km binnen 12 jaar te versterken. Naast technische innovaties om kosten te besparen, is er ook behoefte aan versnelling van realisatie. Daar komt nog bovenop dat de nieuwe normen van het Deltaprogramma hun schaduw vooruit werpen;
- Juridische belemmeringen voor toepassing van technische innovaties ervaart de programmadirectie niet echt, ook al nodigen de bestaande regelingen door hun gedetailleerdheid daar niet direct toe uit. De (nieuwe) subsidieregeling met 10% projectgebonden eigen bijdragen prikkelt waterbeheerders kritisch te zijn op de te kiezen oplossing en vormt een stimulans om innovaties toe te passen. Voorheen bestond er een houding van “het werk wordt toch voor 100% vergoed”. Wel ervaart de projectdirectie dat het nuttig kan zijn om bepaalde innovaties sneller op beperkte schaal te kunnen toepassen, zodat het minder tijd kost om te bewijzen of een innovatie echt werkt. Voorts benadrukt men dat momenteel een toetsingskader voor innovaties ontbreekt;
- De belangrijkste belemmeringen ervaart de programmadirectie vooral in houding en gedrag van bestuurders en medewerkers betrokken bij de besluitvorming. Issues zijn:
 - Leidraden min of meer klakkeloos volgen omdat ze zo uitgebreid en gedetailleerd zijn, niet durven af te wijken
 - Conservatief opereren van adviesbureaus die voor waterschappen de plannen uitwerken
 - Angst voor vertraging door toepassing van innovatie, de huidige doorlooptijd is al 6 tot 7 jaar voordat er een schop de grond in gaat;
- Een positief element vormen de collegiale reviews die de programmadirectie heeft georganiseerd waardoor waterschappen van elkaar leren en kritisch meekijken met elkaars plannen van aanpak. Daarbij wordt nadrukkelijk ook gekeken of er voldoende gebruik gemaakt wordt van kansrijke innovaties. Met name voor de waterschappen die geen dijken hebben of al klaar zijn met hun versterkingsprogramma ligt hier een belang, zij betalen immers wel mee aan de versterkingswerken van hun collega's;
- Een mogelijk interessante procesinnovatie is om te kijken of aanscherping van de toetsing in de Verkenningsfase helpt om de opgave op een onderbouwde manier te verkleinen. Dit levert tijdwinst op en voorkomt onnodige investeringen. Een dergelijke werkwijze zit echter wel op de grens van hoe de subsidieregeling nu werkt;
- Ook door voorlichting, opleidingen, kennisdagen, netwerkbijeenkomsten e.d. doet het HWBP veel aan het promoten van de toepassing van innovaties. Er is dan ook zeker sprake

van een andere opstelling bij de beheerders, al wordt dit wel ervaren als een proces van langere adem;

- Een absoluut vereiste voor het toepassen van innovaties is ten slotte dat de beheerder zijn dijken perfect kent. Zonder uitgebreide praktijkkennis is innovatie een utopie.

3.2.2 INZICHTEN UIT GESPREK MET EXPERTISE NETWERK WATERVEILIGHEID

Uit het interview met Don de Bake (coördinator ENW) komt op hoofdlijnen het volgende naar voren:

- Er zijn geen wettelijke belemmeringen om innovaties toe te passen bij dijkversterkingen. De toetsvoorschriften (VTV en HR) zijn wel bindend bij het uitvoeren van de toetsing. Bij ontwerpen strekken leidraden en technische rapporten uitsluitend tot aanbeveling, daar mag een beheerder dus van afwijken. De Bake is hier heel stellig in;
- Het stelsel van leidraden en technische rapporten is erg uitgebreid en in de jaren onoverzichtelijk geworden. Een professional moet wel erg goed ingevoerd zijn om te weten welke van de technische rapporten en inzichten vigerend zijn en welke niet meer. Om deze reden hebben DG RW en RWS (directie Water, Verkeer en Leefomgeving) besloten om het gehele stelsel van leidraden samen met ENW te actualiseren en te digitaliseren. Actualiseren houdt in dat oude inzichten worden geschrapt, overlappende inzichten worden opgespoord en samengevoegd en dat hiaten worden benoemd en ingevuld; DG RW is verantwoordelijk voor de Leidraden en Technische Rapporten, ENW ziet toe op de inhoudelijke kwaliteit.
- Hoewel toetsen en ontwerpen formeel een andere status hebben, neemt de Bake waar dat in de praktijk het onderscheid minder strikt wordt gemaakt. Beheerders vragen zich bij toepassing van een nieuwe techniek namelijk direct af hoe zij die in de volgende ronde moeten toetsen. Dit heeft er toe geleid dat sommige beheerders menen dat een innovatie niet toegepast kan worden omdat deze bij toetsing zal worden afgekeurd. De Bake meent dat waterbeheerders daarmee de bedoeling van toetsvoorschriften mogelijk onjuist interpreteren. Wanneer een innovatieve maatregel wordt ontwikkeld, moet deze tegelijk door de initiatiefnemer worden voorzien van een passende toetsregel. Deze toetsregel kan specifiek zijn voor het betreffende project of meer generiek van toepassing zijn. Het ENW kan de toetsregel beoordelen (positief advies).

In de toetsing (WTI) kan de innovatie dan beoordeeld worden, in de gedetailleerde of de geavanceerde toets.

De toetsing is getrapt:

- De eenvoudige toets. Beoordeling vindt plaats op basis van eenvoudige beslisregels.
- De gedetailleerde toets wordt toegepast als de eenvoudige toets niet tot goedkeuren leidt. In de gedetailleerde toets worden rekentechnieken en modellen toegepast, gebaseerd op geconsolideerde kennis. Deze technieken en modellen zijn generiek van toepassing.
- De geavanceerde toets (toets op maat) wordt toegepast als er een zeer specifieke techniek wordt toegepast die niet in de toetsregels (eenvoudige en gedetailleerd) is omschreven en die dus ook niet generiek (overall) zonder meer is toe te passen; het betreft hier vaak maatwerk. Hier zit ook een duidelijke opening voor het goedkeuren van innovaties.
- Waterbeheerders kunnen dus aantonen dat hun waterkering voldoet door terug te grijpen op de onderbouwing van ontwerpkeuzes bij aanleg. Als omstandigheden zijn gewijzigd ten opzichte van het moment van ontwerpen, dan kan worden nagegaan of

berekende sterkten nog voldoen onder de nieuwe omstandigheden (geavanceerde toets). Als omstandigheden niet gewijzigd zijn, dan kan zelfs een eenvoudige toets volstaan (checken of het object nog functioneert zoals ontworpen);

- De ENW is er daarom sterk voorstander van om nieuwe toetsregels te abstraheren op basis van ontwerpkeuzes in het geval dat een innovatie wordt toegepast. Zeker als het een innovatie is die op meerdere plekken kan worden toegepast, is dit zinvol omdat dit de toetsing in de toekomst vergemakkelijkt;
- De ENW heeft een belangrijke rol bij de kwaliteitsborging van het Wettelijk Toets Instrumentarium. Het ENW is niet direct betrokken bij het ontwerpproces en werkt dus ook niet actief mee aan het ontwikkelen van innovaties. Het ENW denkt wel degelijk vroeg in het proces mee en kan het project van advies voorzien. Voor de bestuurlijke afweging bij toepassing van innovaties is de ENW er voorstander om te komen tot meer eenduidige ontwerpprocessen met kwaliteitsborging door bijvoorbeeld externe reviews.

4

CONCLUSIES

4.1 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

Op basis van het bovenstaande komen we nu tot de beantwoording van de onderzoeksvragen. We gaan daarbij eerst in op vragen 1 en 2, die betrekking hebben op kansen en belemmeringen voor toepassing van innovaties en vervolgens op vraag 3 met betrekking tot het aanpassen van voorwaarden.

4.1.1 BEANTWOORDING VRAGEN 1 EN 2: KANSEN EN BELEMMERINGEN

Vraag 1 en 2 luiden: 1. “Welke kansen en belemmeringen bieden de Waterwet en de bijbehorende toets- en ontwerpvoorschriften voor de toepassing van nieuwe technieken?” en 2. “Onder welke voorwaarden mogen waterbeheerders afwijken van voorgeschreven technieken?”

Uit de beschrijving van de wettelijke bepalingen en uitvoeringsregelingen in paragraaf 2.1. blijkt dat de Waterwet zelf geen bepalingen omvat over het toepassen van innovaties bij de versterking van primaire waterkeringen. De Waterwet zegt in het geheel niets over innovaties. Anders dan de komende Omgevingswet (zie art. 23.3) bevat de Waterwet ook geen experimenteerbepaling waarmee kan worden afgeweken van bestaande wettelijke bepalingen. Daarmee is overigens niet gezegd dat toepassing van innovaties daarmee is uitgesloten. De toetsvoorschriften, die zich daar qua karakter ook niet goed voor lenen, en de diverse leidraden zeggen evenmin iets over innovatie. Daarbij wordt opgemerkt dat de leidraden niet bindend zijn en daarmee geen beperkingen voor de toepassing van innovaties opleggen.

Anders ligt dit met de subsidieregeling, waarin in tweeërlei opzicht expliciet aandacht is voor technische en procesinnovaties. Allereerst is binnen de reguliere projecten ruimte (en geld) voor het toepassen van innovaties, al valt niet volledig uit te sluiten dat de nadruk die daarin op sober en doelmatig wordt gelegd in de praktijk bij deze projecten een zekere rem op het toepassen van innovaties vormt. Anderzijds mag verwacht worden dat de vanaf 2014 geldende projectgebonden bijdrage van 10% de beheerders (verder) aanzet tot het bedenken, ontwikkelen en toepassen van kostenbesparende innovaties. De ervaringen van de programmadirectie Hoogwaterbeschermingsprogramma lijken dit ook te bevestigen. In de tweede plaats is met het oog op kostenbesparingen bij toekomstige projecten ruimte (en geld) voor experimenten of demonstratieprojecten. In de subsidieregeling is hieraan een aparte paragraaf gewijd. De subsidie voor dergelijke experimenten of demonstratieprojecten is niet 90%, maar 100%. Een beperkende factor kan zijn dat er een jaarlijks subsidieplafond geldt en dat een subsidie alleen wordt toegekend indien het experiment of demonstratieproject volgens de minister kan leiden tot kostenbesparing bij het uitvoeren van het HWBP. Onlogisch zijn deze voorwaarden echter niet. De subsidieregeling biedt derhalve over het geheel genomen goede kansen voor toepassing van innovaties.

Tot slot hebben we geconstateerd dat de jurisprudentie over de verschuiving van de veenkade te Wilnis in 2003 er toe leidt dat op waterbeheerders als eigenaar van een waterkering een zgn. risicoaansprakelijkheid rust, doordat een dijk een opstal als bedoeld in art. 6.174 Burgerlijk Wetboek is. Deze risicoaansprakelijkheid maakt het waarschijnlijk voor beheerders aantrekkelijker om te kiezen voor bewezen technieken in plaats van voor innovaties (zelfs als daar geld mee kan worden bespaard).

Ons antwoord op vraag 1 van de Quicksan is dan ook dat het wettelijk kader en de toetsen en de ontwerpvoorschriften op zichzelf geen belemmering vormen voor het toepassen van innovaties bij de versterking van primaire waterkeringen. Met name de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014 biedt daarvoor alle ruimte, hetgeen ook in de werkwijze van de programmadirectie Hoogwaterbeschermingsprogramma zijn vertaling heeft gevonden. We constateren echter op basis van de interviews wel dat de wijze waarop de leidraden door hun gedetailleerde opzet in de praktijk worden toegepast, innovaties bepaald niet in de hand werken. De leidraden zelf zijn qua aard en omvang weinig uitnodigend om innovaties toe te passen. Uit de interviews blijkt dat er in de processen van ontwerpen en realiseren van versterking van keringen dan ook wel degelijk belemmeringen worden ervaren. In de eerste plaats vloeien deze zoals gezegd rechtstreeks voort uit de gedetailleerdheid van de diverse voorschriften, die daardoor als een “Bijbel” werken waarvan moeilijk afgeweken kan worden. In dat kader is het opvallend dat de voorschriften die gelden voor de waterkeringen niet alleen veel uitvoeriger zijn dan die voor het waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer gelden. Zo is bijvoorbeeld voor rioolwaterzuiveringsinstallaties, ter uitwerking van de EG-Richtlijn stedelijk afvalwater, alleen aangegeven aan welke normen het effluent moet voldoen. Er wordt dus volstaan met een beperkt aantal zgn. doelvoorschriften. Bij de waterkeringszorg wordt daarentegen gewerkt met een uitgebreid pakket van zgn. middelvoorschriften. Bovendien ontbreekt een voorschrift als de in het milieurecht gebruikelijke bepaling (zie art. 8.40a Wet milieubeheer) dat de vergunninghouder andere dan de voorgeschreven maatregelen mag treffen, wanneer met die maatregelen ten minste een gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu wordt bereikt. In de tweede plaats zijn de belemmeringen terug te voeren op verwarring over de relatie tussen toetsen van keringen enerzijds en het ontwerpen anderzijds. Daardoor worden innovaties niet gerealiseerd omdat deze na realisatie niet te toetsen zouden zijn. Dit blijkt volgens de ENW weliswaar op een misverstand te zijn gebaseerd, de situatie doet zich niettemin in de praktijk voor. Tezamen werkt dit dus een zekere starheid van de thans bestaande voorschriften in de hand. De door RWS en het ENW aangekondigde opschoning van deze voorschriften (zie par. 3.2.2) komt in die zin niets te vroeg.

Het antwoord op vraag 2 van de Quicksan is dat er in de wet geen bepalingen zijn opgenomen over de voorwaarden die van toepassing zijn om af te mogen wijken van voorgeschreven technieken. De wet schrijft strikte toepassing van leidraden immers niet voor, zij strekken ‘slechts’ tot aanbeveling. Het staat een beheerder dus in beginsel vrij om van de leidraden af te wijken. Daarmee lijkt vooral de (interne) opstelling en verantwoording over het afwijken van oplossingen die de leidraden aandragen (zoals die in de praktijk plaatsvindt bij het ontwikkelen van alternatieven voor dijkversterkingen in het kader van de projectprocedure) een mogelijke beperking voor het toepassen van innovaties te zijn. Of een dergelijke beperking zich concreet voordoet, hangt daarmee vooral af van de wijze waarop de besluitvorming in de praktijk is georganiseerd en de eisen die beslissers stellen aan de te maken afweging. Dat betekent bovendien dat eventuele procesinnovaties bij het ontwerpen en realiseren van versterking van keringen niet worden belemmerd door de wet. Waterbeheerders hebben alle vrijheid om hun eigen afwegings- en besluitvormingsproces in te richten als zij versterkingsprojecten voorbereiden.

Daarmee komen we aan beantwoording van vraag 3 van de Quickscan.

4.1.2 BEANTWOORDING VRAAG 3: AANPASSING VAN BESTAANDE VOORWAARDEN

Vraag 3 luidt: “Wat is er nodig om bestaande voorwaarden (als deze knellen) aan te passen?”

Het antwoord op vraag 3 is dat we op basis van de Quickscan vermoeden dat er meer ruimte voor toepassing van innovaties ontstaat door in de afweging van versterkingsmaatregelen in de praktijk meer aandacht te besteden aan alternatieven waarin kansrijke innovaties zijn opgenomen en deze expliciet af te wegen. Dit lijkt niet zozeer een kwestie van aanpassing van bestaande wet- en regelgeving te zijn, maar vooral een kwestie van houding en gedrag van beheerders, van cultuur anders gezegd. Gaat men “op zeker” of kiest men voor innovatieve oplossingen? Een procesinnovatie waarmee de wettelijke ruimte in de individuele besluitvorming van beheerder meer te benutten is in onze ogen nodig, echter nader onderzoek hiernaar is nodig om hierover meer gefundeerde uitspraken te kunnen doen. Het lopende onderzoek van Govert Geldof voor POV piping, waarbij narratieven over de wijze van afwegen tijdens het ontwerpproces worden gereconstrueerd, kan hierbij behulpzaam zijn.

4.2 CONCLUSIES

We trekken nu conclusie over kansen en belemmeringen in de verschillende fasen van het proces om versterking van waterkeringen te realiseren.

INITIATIEFFASE

Voordat een versterkingsproject wordt opgestart vindt eerst het proces van toetsing van kerin- gen plaats. De toetsing gaat niet in op innovaties. Dat is ook logisch omdat toetsen in feite een vertaling betreft van doelstellingen naar operationele eisen waaraan kering moet voldoen. Of er innovaties aanwezig zijn hangt af van samenwerking tussen waterbeheerders, kennis- instellingen en marktpartijen. Bereidheid om innovaties te programmeren hangt af van erkenning verantwoordelijken (IenM, RWS en waterschappen) van de noodzaak om innova- ties toe te passen. Deze erkenning blijkt aanwezig, zoals geschetst in de inleiding, en is tevens aanleiding voor deze Quickscan. Een mogelijke verklaring waarom in de praktijk nog wordt ervaren dat het lastig is om innovaties te realiseren is dat voorheen de financiële prikkel om te innoveren bij waterbeheerder ontbrak. Nieuwe afspraken over financieren van projecten (50/50 bekostiging HWBP door Rijk en waterschappen, waarbij reguliere projecten voor 90% worden bekostigd en er derhalve een projectgebonden bijdrage door individuele beheerders van 10% wordt verlangd) hebben tot een andere prikkel geleid. De projectgebonden bijdrage leidt in principe tot een hoger kostenbewustzijn van individuele beheerders. De 50/50 bij- drage door Rijk en waterschappen leidt tot een driver om gezamenlijk sober en doelmatig te opereren, wat dan ook de afspraak is tussen de partijen in het HWBP. Tegelijkertijd is er nog weinig ervaring met beslissen op basis van de nieuwe financieringsafspraken. Enige terug- houdendheid kan hierdoor verklaard worden.

Daarnaast speelt mee dat de wijze waarop tijdens de toetsing de opgave wordt bepaald, er toe leidt dat de opgave naar verwachting groter is dan in de praktijk zal blijken, in de POV Piping zijn hiervoor al concrete aanwijzingen. Oorzaak hiervan is dat bij de toetsing conservatieve aannames worden gedaan die in de praktijk op niet alle plekken langs een kering aan de orde zijn. Gevolg is dat in de Verkennings- of zelfs Planuitwerkingfase blijkt dat op bepaalde plek- ken minder grote versterkingsmaatregelen nodig zijn.

VERKENNINGSFASE EN PLANUITWERKINGSFASE

In het voorgaande is gebleken dat er geen wettelijke belemmeringen zijn voor toepassing van technische innovaties en ook niet voor procesinnovaties. Leidraden voor ontwerp zijn geen wettelijke voorschriften, afwijken van technieken die beschreven zijn in de leidraden mag dus. De nieuwe financiële setting levert bovendien prikkels op om kostenbesparende innovaties toe te passen. We verwachten dan ook dat waterbeheerders meer interesse zullen tonen voor innovaties waarmee zij kosten kunnen besparen in de realisatiefase. Voor de Verkenningfase en de Planuitwerkingsfase geldt dat om een experiment te mogen doen om een techniek aan te tonen (bijvoorbeeld proefvakken voor toepassing van geotextiel), geen Waterwet Projectprocedure hoeft te worden doorlopen zolang er geen wijziging optreedt in de normatieve toestand van de waterkering. Dat wil zeggen dat de beheerder moet kunnen aantonen dat de dijk door toepassing van de techniek niet verzwakt. Echter op het moment dat aangetoond is dat de techniek werkt en de beheerder op basis daarvan formeel wil verankeren dat de kering is versterkt, dan is alsnog een Projectprocedure nodig. De reden hiervoor is dat formele verankering inhoudt dat de normatieve toestand van de waterkering wordt gewijzigd. Dit is omslachtig, het ligt in de rede om voor het doen van experimenten om innovaties te bewijzen een ander wettelijk regime te ontwerpen, vanwege de behoefte aan versnelling. De in de komende Omgevingswet opgenomen experimenteerbepaling zou in die zin naar voren gehaald kunnen worden.

Voor de beslissing om een innovatie toe te passen is wettelijk gezien alle ruimte; daarmee is de keuze voor innovatie in feite een bestuurlijke afweging. De bestuurlijke afweging komt neer op de vraag of een bepaalde innovatie voldoende effectief en kostenbesparend is en of een beheerder bereid is enig risico te nemen om een experiment aan te gaan als effectiviteit en kostenbesparing nog niet voor 100% zijn aangetoond. De subsidieregeling biedt mogelijkheden om eventuele risico's voor individuele beheerders af te dekken. De vraag is of in de huidige besluitvormingsprocessen in de Verkennings- en Planuitwerkingsfase expliciete aandacht wordt besteed aan de vraag of er door middel van innovatie kosten kunnen worden bespaard en of een individuele waterbeheerder met afdekking van financiële risico's het experiment wil aangaan.

Tot slot wijzen we erop dat risicoaansprakelijkheid (Wilnisjurisprudentie) er mogelijk toe leidt dat beheerders meer zekere oplossingen kiezen, die zich eerder in de praktijk al bewezen hebben. Deze keuzes zijn dan aan de orde in de Verkennings- en Planuitwerkingsfase.

REALISATIEFASE

Wanneer in de Planuitwerking wordt gekozen voor realisatie van een innovatieve oplossing dan staat een individuele beheerder voor de opgave om de innovatie te realiseren. De financiële risico's van realisatie van een innovatie worden zoals eerder genoemd weggenomen bij de individuele beheerder door de innovatieparagraaf in de subsidieregeling. Dit is een sterk punt van de huidige regeling. Wel kan het (begrijpelijke) plafond aan subsidie-uitgaven volgens de innovatieparagraaf beperkend werken als waterschappen in een jaar veel innovaties willen toepassen.