

Middellange termijn financiering HWBP

Portefeuillehouder: Jeroen Haan / Steller: Wijnand Dekking

Voor u ligt een voorgenomen besluit dat bedoeld is om te worden besproken in achtereenvolgens de waterschapsbesturen, de CWK en de Ledenvergadering van de Unie.

Bespreekstuk (besluitvormend)

Gevraagd besluit

De waterschapsbesturen en vervolgens de Ledenvergadering van de Unie van Waterschappen worden gevraagd:

1. Te besluiten dat in 2024 en 2025, grotendeels als onderdeel van de besluitvorming over de financiering voor de lange termijn, besluitvorming plaatsvindt over de volgende onderwerpen die we binnen de alliantie gaan doen om effectiever en efficiënter te worden¹:
 - vervolgafspraken over de toepassing en verrekening van de Projectgebonden Eigen Bijdragen;
 - stabielere solidariteitsbijdrage;
 - reële toedeling van risico's in HWBP-projecten.
 - maatregelen binnen dijkversterkingsprojecten die direct bijdragen aan het halen van de doelen in 2050;
 - wijze van programmeren die tempo van de programmering mogelijk maakt;
 - sturing op programmaniveau;
 - overkoepelend advies over de doelmatigheidsprikkels in het programma.
2. In te stemmen met de intentie om als 21 waterschappen extra financiële middelen voor het HWBP voor de periode 2030-2036 beschikbaar te stellen, waarbij we er op dit moment vanuit gaan dat ca. €1,25 miljard in 7 jaar nodig zal zijn, onder de voorwaarde dat a) het Rijk dezelfde extra financiële bijdrage als de waterschappen levert; en b) de onder 1 genoemde besluiten worden genomen.

De kern van het advies

Context

De 21 waterschappen en het Rijk werken sinds 2014 samen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) aan de grootste dijkversterkingsoperatie sinds de Deltawerken. Om overstromingen in Nederland te voorkomen worden er 2000 kilometer dijken en 400 sluizen en gemalen versterkt om aan het in de Waterwet vastgelegde doel om in 2050 te voldoen aan de vastgelegde normen, waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van het aantal inwoners en de economische waarde. Waterschappen zien waterveiligheid als collectief gemeenschappelijk belang om mensenlevens en de economische waarde in Nederland te beschermen. De samenwerking tussen waterschappen op het gebied van waterveiligheid is uniek binnen Nederland en internationaal, mede omdat ook de waterschappen die geen primaire waterkeringen in beheer hebben meebetalen. Alle waterschappen hebben er baat bij dat we in Nederland goed beschermd zijn tegen overstromingen. Samen met het Rijk betalen alle waterschappen mee aan het HWBP. Op dit moment wordt ieder dijkversterkingsproject solidair gefinancierd: het Rijk betaalt 50%, de gezamenlijke waterschappen 40% en het waterschap dat het project uitvoert 10%. Dat vraagt wel om heldere afspraken die blijvend worden nagekomen.

¹ De besluitvorming op basis van deze notitie heeft betrekking op de periode t/m 2036. In 2025 vindt besluitvorming plaats over de financiering van het HWBP tot 2050.

Aanleiding voor het huidige voorstel

Op de middellange termijn zijn er bij de huidige financiële afspraken te weinig middelen beschikbaar om alle noodzakelijk HWBP-projecten volledig te financieren. Een belangrijke achterliggende oorzaak is dat de kosten van HWBP-projecten de laatste jaren sterker zijn gestegen dan de stijging van de bijdragen van de waterschappen en het Rijk aan het HWBP. Gevolg is dat er in 2024 besluiten van de besturen van de 21 waterschappen en het Rijk nodig zijn om het HWBP op schema te houden. In de jaarlijkse programmering van het HWBP in 2023 voor de periode 2025 t/m 2036 is namelijk geconstateerd dat er in de jaren 2030-2036 met de huidige bijdragen van waterschappen en Rijk te weinig budget beschikbaar is om alle geplande projectfasen te financieren. Daarom is er een aantal project(fasen) buiten de programmering geplaatst. Wat betreft de realisatiefase gaat het om enkele tientallen projecten van in totaal ca. tien waterschappen.

Gegeven de lange voorbereidingsperiode moeten de betreffende waterschappen in 2024 en 2025 besluiten nemen over de start van deze projecten, terwijl er nu geen zekerheid is dat er in de periode 2030-2036 subsidie voor die projecten beschikbaar is. Op basis van de huidige situatie kunnen die projecten in 2030-2036 alleen doorgang vinden als de betreffende waterschappen in die periode voorfinancieren. Bij de huidige rente betekent dit een groot risico op hoge rentelasten van voorfinanciering en deze rentelasten zijn niet subsidiabel. De waterschappen hebben aangegeven dit risico niet alleen te willen dragen en alleen over de projecten te willen besluiten als zekerheid van financiering bestaat. Als deze besluitvorming dit jaar en volgend jaar niet plaatsvindt, zal het programma met 6-8 jaar vertragen en zal het einddoel 2050 niet worden gehaald.

Het verzoek om extra middelen beschikbaar te stellen wordt gedaan op een moment dat de productie van het HWBP nog onvoldoende van de grond komt. De beoogde 50 km versterking per jaar wordt nog niet gehaald en veel projecten vertragen ten opzichte van de planning. Er zijn waterschappen met geen of een zeer beperkte HWBP-opgave die een solidariteitsbijdrage leveren aan het HWBP, maar geen inzicht of zeggenschap hebben waar het geld aan wordt besteed, zien dat de beoogde 10% PGEB niet wordt gehaald en door vertragingen toch extra solidariteitsbijdrage moeten inleggen. De solidariteit tussen de waterschappen is de kracht van het HWBP. Om die solidariteit te behouden is het van belang dat afspraken worden gemaakt over onder andere kostenbeheersing en -reductie en op het verbeteren van de performance. En dat er helderheid komt over wat er gebeurt als het lijkt/dreigt dat afspraken niet (kunnen) worden nagekomen.

Hoofdpijnen van het voorstel

Voorgenomen besluit 1: Besluitvorming in de alliantie om effectiever en efficiënter te worden

De programmering van het HWBP wordt gebaseerd op de productie die de projectwaterschappen opgeven. Tot nu toe wordt de opgegeven productie niet gehaald en worden de door Rijk en waterschappen beschikbaar gestelde middelen niet volledig besteed. Een aantal maal heeft het Rijk gevraagde kasschuiven toegepast, terwijl de productie vervolgens achterbleef en middelen niet zijn besteed. Ook waterschappen met weinig of geen projecten hebben extra middelen moeten inleggen omdat de productie achterbleef. Met deze achtergrond is afgesproken dat een besluit over het beschikbaar stellen van extra middelen niet kan worden genomen zonder dat er besluiten worden genomen om als alliantie effectiever en efficiënter te worden, waarbij oog is voor waterschappen met en zonder dijkversterkingsopgave.

De uitwerking van en besluitvorming over een groot deel van de onderwerpen om dat te bereiken vraagt echter meer doorlooptijd dan het tijdspad voor besluitvorming in 2024 over extra middelen voor de middellange termijn. De meeste besluiten kunnen niet eerder dan in 2025 worden genomen en het voorstel is deze besluiten te nemen bij de besluitvorming over de financiering voor de periode tot 2050, de 'lange termijn financiering'.

Voor de volgende onderwerpen zullen besluiten worden voorbereid, veelal als resultaat van het plan van aanpak 'Toekomstgericht HWBP'²:

- toepassing en verrekening Projectgebonden Eigen Bijdragen;
- stabielere solidariteitsbijdrage;
- reële toedeling van risico's in HWBP-projecten;
- maatregelen binnen dijkversterkingsprojecten die direct bijdragen aan het halen van de doelen in 2050;
- wijze van programmeren die tempo van de programmering mogelijk maakt;
- sturing op programmaniveau;
- overkoepelend advies over de doelmatigheidsprikkels in het programma.

Voor het onderwerp 'Toepassing en verrekening Projectgebonden Eigen Bijdragen' wordt in bijlage CWK 24-25-4 een voorstel gedaan ten einde op één aspect alvast tot afspraken te komen en in 2025 over een toegevoegd aspect te besluiten ten behoeve van de solidariteit tussen de waterschappen. Dit naar aanleiding van de aanbevelingen van Gerard Doornbos.

In de bijlage van deze notitie zijn bovengenoemde voorwaarden nader uitgewerkt, zodat duidelijk wordt welke resultaten worden beoogd.

Voorgenomen besluit 2: Extra middelen voor de middellange termijn

Voor de continuïteit en tempo in het HWBP is er op 12 december 2024 een intentiebesluit van de Ledenvergadering noodzakelijk voor de intentie van een extra financiële impuls van de waterschappen. In diverse bijeenkomsten van de Uniecommissie waterkeringen (CWK) is gesproken over mogelijke opties. Ter voorbereiding zijn onder andere twee mogelijkheden om voorfinancieringslasten te beperken en samen te delen in de alliantie uitgewerkt. Beide oplossingen hebben gemeen dat zij bestuurlijk complex zijn en niet op korte termijn te realiseren zijn. De CWK heeft uitgesproken dat oplossingen in de sfeer van (gezamenlijk dragen van) voorfinancieringslasten niet wenselijk zijn en dat het beschikbaar stellen van extra middelen voor de middellange termijn dat in principe wel is. Naar de huidige inzichten is een bedrag van € 2,5 miljard euro nodig, gelijk te verdelen over Rijk en waterschappen, over een periode van 7 jaar (zie onder 'Financiële consequenties' voor meer informatie).

Voorwaarde bij voorgenomen besluit 2: Rijk levert dezelfde financiële bijdrage als de waterschappen

Gegeven de 50/50-verdeling in de financiering van het HWBP verbinden de waterschappen aan hun toezegging om extra middelen beschikbaar te gaan stellen de voorwaarde dat het Rijk een even groot bedrag extra inlegt.

Financiële consequenties

Nadere uitwerking voorstel extra middelen voor de middellange termijn

Gegeven de lange voorbereidingsperiode moeten verschillende projectwaterschappen in 2024 en 2025 besluiten nemen over de start van projecten waarvoor geldt dat er nu geen zekerheid is dat er voor de realisatiefasen in de periode 2030-2036 subsidie beschikbaar is. Wat betreft de zekerheid die de projectwaterschappen dit jaar en in 2025 voor hun besluitvorming nodig hebben is het voorstel dat alle waterschapsbesturen in 2024 de intentie uitspreken vanaf het jaar 2030 extra solidariteitsbijdragen beschikbaar te stellen. Hiermee krijgen hun collega-waterschappen meer zekerheid over financiering m.i.v. 2030. De projectwaterschappen kunnen hier hun besluitvorming dan op baseren.

² Besluiten over deze onderwerpen zijn aanvullend op resultaten uit trajecten die al lopen om het HWBP te verbeteren, te weten: verbetermaatregelen uit het implementatieplan 'Naar een realistisch en betrouwbaar HWBP' (maatregelen hebben tijd nodig om effect te sorteren) alsmede transparantie en van elkaar leren a.h.v. de HWBP Dashboards (CWK op 16 mei).

Extra solidariteitsbijdrage

Om de omvang van de extra middelen die nodig zijn te kunnen bepalen heeft de Programmadirectie HWBP een analyse gemaakt. Deze geeft aan dat er in de jaren 2030 t/m 2036 totaal € 3,6 mld. extra nodig is. Uitgaande van de huidige 70% realisatiegraad en er vanuit gaande dat het Rijk een even groot bedrag inlegt, betekent dit dat de waterschappen in zeven jaar totaal € 1,25 mld. extra zouden moeten inleggen (prijspeil 2023).³ Een evenredige verdeling over deze zeven jaar zou per jaar gemiddeld ca. € 180 mln. extra voor de waterschappen betekenen. Op basis van de verhouding projectgebonden bijdragen – solidariteitsbijdragen van de laatste jaren zou deze € 180 mln. voor ca. € 45 mln. uit projectgebonden uitgaven bestaan en ca. € 135 mln. uit solidariteitsbijdragen. Met de huidige verdeelsleutel zouden deze solidariteitsbijdragen als volgt over de waterschappen worden verdeeld:

Waterschap	Jaarlijks extra 2030-2036 (* € mln.)
Aa en Maas	5,8
Amstel, Gooi en Vecht	13,6
Brabantse Delta	6,3
De Dommel	7,3
De Stichtse Rijnlanden	6,9
Delfland	9,5
Drents Overijsselse Delta	4,5
Fryslân	4,5
Hollands Noorderkwartier	8,9
Hollandse Delta	6,7
Hunze en Aa's	2,9
Limburg	8,0
Noorderzijlvest	2,5
Rijn en IJssel	4,5
Rijnland	10,8
Rivierenland	7,3
Scheldestromen	2,9
Schieland en de Krimpenerwaard	5,0
Vallei en Veluwe	8,7
Vechtstromen	5,6
Zuiderzeeland	2,9
Totaal	135

Ten aanzien van de omvang van de aanvullende middelen (ca. € 180 mln. per jaar) kan nog worden opgemerkt dat dit een inschatting op basis van de kennis van nu is. De daadwerkelijke toekenning van de middelen gebeurt pas over enkele jaren. In de aanloop daar naar toe kan de omvang van het benodigde budget jaarlijks na vaststelling van het volgende programma herijkt worden. De meerjarenramingen en begrotingen van de waterschappen kunnen op basis daarvan ook steeds worden bijgesteld.

Indicatie effect extra solidariteitsbijdragen op watersysteemheffing

Waterschappen gaan verschillend om met de financiële verantwoording van hun solidariteitsbijdragen. Dit heeft tot gevolg dat de bedragen uit de tabel per waterschap een verschillende impact op de watersysteemheffing hebben. Wanneer we de extra solidariteitsbijdrage één-op-één projecteren op de opbrengst van de watersysteemheffing van 2024 geeft dit het volgende beeld, waarbij geldt dat dit het totale effect op de watersysteemheffing is en derhalve geen stijging van jaar op jaar is.

³ Dit betekent niet dat de projectwaterschappen ook maar 70% subsidie zullen krijgen uitgekeerd. Het subsidiepercentage blijft 90%. Mocht blijken dat de realisatiegraad hoger wordt dan 70% dan zullen Rijk en waterschappen een hoger bedrag moeten inleggen.

Waterschap	Mogelijk jaarlijks extra 2030-2036 (* € min)	Extra bijdrage als % van watersysteem- heffing
Aa en Maas	5,8	7%
Amstel, Gooi en Vecht	13,6	8%
Brabantse Delta	6,3	7%
De Dommel	7,3	11%
De Stichtse Rijnlanden	6,9	8%
Delfland	9,5	7%
Drents Overijsselse Delta	4,5	5%
Fryslân	4,5	3%
Hollands Noorderkwartier	8,9	5%
Hollandse Delta	6,7	7%
Hunze en Aa's	2,9	6%
Limburg	8,0	8%
Noorderzijlvest	2,5	4%
Rijn en IJssel	4,5	6%
Rijnland	10,8	7%
Rivierenland	7,3	5%
Scheldestromen	2,9	4%
Schieland en de Krimpenerwaard	5,0	7%
Vallei en Veluwe	8,7	11%
Vechtstromen	5,6	7%
Zuiderzeeland	2,9	5%
Totaal	135	7%

De projectwaterschappen zullen er uiteraard ook rekening mee moeten houden dat hun extra projectgebonden bijdragen effect op de watersysteemheffing hebben

Op korte termijn besluit over aspect 'Toepassing en verrekening Projectgebonden Eigen Bijdragen'

Zoals eerder aangegeven wordt naar aanleiding van de aanbevelingen van Gerard Doornbos voorgesteld op al op korte termijn een besluit te nemen over een aspect van het onderwerp 'Toepassing en verrekening Projectgebonden Eigen Bijdragen'.

Argumenten

Waterschappen met risico op voorfinanciering hebben op korte termijn zekerheid nodig

Dit jaar en in 2025 besluiten diverse waterschappen over het starten van projecten waarvan nu geen zicht is op financiering van de planuitwerking en realisatie in de periode 2030-2036. Deze waterschappen hebben aangegeven alleen over de projecten te willen besluiten als er zekerheid van financiering in de genoemde periode is. Als die zekerheid er niet is, zullen waterschappen ervoor kiezen projecten te vertragen. Daarmee wordt het doel om alle keringen in 2050 aan de wettelijke norm te laten voldoen, onhaalbaar.

De extra middelen op de middellange termijn zijn een eerste stap naar meer middelen voor het programma op de lange termijn

In 2023 is in het Landelijk Veiligheidsbeeld en de Globale Kosteninschatting geconcludeerd dat de opgave in km's en euro's groter is dan tot kort geleden geraamd. Weliswaar is sprake van een grote bandbreedte, maar duidelijk is dat er voor de periode tot 2050 meer middelen beschikbaar moeten komen om het einddoel in 2050 te halen. Uitgaande van het midden van de bandbreedte is ruim € 10 miljard extra nodig, wat voor de waterschappen ca. 200 mln. per jaar betekent. Dit bedrag komt qua ordegrrootte overeen met de extra middelen voor de middellange termijn. Volledigheidshalve wordt vermeld dat over extra bijdragen van de waterschappen voor de volledige periode tot 2050 nu nog geen besluiten worden genomen. Besluitvorming over de Lange Termijn Financiering is gepland voor 2025.

Bestuurlijke aandachtspunten

Andere partijen

Uitgangspunt bij deze besluitvorming van de waterschappen is dat alle alliantiepartners hun verantwoordelijkheid nemen en zich houden aan gemaakte afspraken. Dat geldt dus ook voor het Rijk. De waterschappen verwachten dat het Rijk bij de uitwerking van de passage uit het Hoofdlijnenakkoord bij de



herijking van het HWBP ook de benodigde middelen voor het HWBP nu en in de toekomst zal regelen, waarbij onderbrenging van deze middelen in het Deltafonds het meest logisch is.

Effect besluit waterschappen op extra middelen Rijk

Een intentiebesluit van de waterschappen om de extra middelen in ieder geval wel beschikbaar te stellen laat zien dat de waterschappen topprioriteit geven aan hoogwaterveiligheid en kan een positief effect op de besluitvorming van het Rijk hebben.

Besproken in

- Formele en informele vergaderingen van de CWK op 31 januari, 22 maart, 16 mei en 31 mei jl., alsmede de Ledenvergadering op 12 april en 21 juni 2024.
- Verschillende aspecten van de middellange termijn financiering zijn aan de orde gekomen in de gesprekken die Gerard Doornbos in juni 2024 met de CWK-leden heeft gehouden. Bij het schrijven van dit voorstel hebben diverse aanbevelingen die Gerard Doornbos naar aanleiding van deze gesprekken heeft gedaan een plaats gekregen.

Vervolg/Communicatie

In de programmering in 2024 worden momenteel twee versies van het HWBP programma voor 2026-2037 uitgewerkt, één waarbij er geen extra middelen beschikbaar komen op middellange termijn, en één waarbij het gevraagde extra budget beschikbaar is tussen 2030 en 2036. In de tweede helft van 2024 zal een besluit worden genomen over de definitieve versie van het nieuwe programma.

|