

Voorstel voor het Algemeen Bestuur

ONDERWERP Nationaal HWBP-programma: Principe besluit verhoging solidariteitsbijdrage.		Reg. Nr.	Z/24/63537-268975
		Portefeuillehouder	J.C.G. Wijnen
Datum DB - vergadering	22 oktober 2024	Datum AB - vergadering	5 november 2024

VOORSTEL

Het Algemeen Bestuur besluit:

Om voor de periode 2030-2036 extra financiële middelen voor het landelijke HWBP beschikbaar te stellen¹, onder de voorwaarde dat:

- a. Het Rijk dezelfde extra financiële bijdrage als de waterschappen levert;
- b. Er in 2024 en 2025 (landelijk) besluitvorming² plaatsvindt om effectiever en efficiënter te worden, als onderdeel van de besluitvorming over de lange termijn financiering³.

SAMENVATTING

In 2023 is helder geworden dat de landelijke waterveiligheidsopgave als gevolg van de toetsing van alle waterkeringen (LBO1) toeneemt. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat er te weinig financiële middelen zijn om het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) 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. Zonder de stijging van het budget zullen waterschappen projecten stilleggen of het financiële tekort volledig moeten voorfinancieren. Dit kan leiden tot stagnatie van de realisatie van de waterveiligheidsopgave.

De kosten van de dijkversterkingen zijn door inflatie en grotere complexiteit sterker gestegen dan het beschikbare budget. Om extreme voorfinanciering door de kerring beheerders te beperken zijn extra middelen nodig. Het voornemen is om dit via verhoging van de solidariteitsbijdrage en extra bijdrage van het Rijk te bewerkstelligen. De inschatting is dat dit nodig is vanaf 2030 en in ieder geval tot en met 2036. Op dit moment gaan we ervan uit dat ca. € 1,25 miljard in 7 jaar nodig is voor het landelijke HWBP. Daarmee biedt het een oplossing voor de middellange termijn programmering. Besluiten over de lange termijn financiering volgen in 2025.

Om het programma op koers te houden loopt er in 2024 onderzoek om te bezien hoe het programma als totaal effectiever en efficiënter kan worden. Dit wordt in de totaal afwegingen in 2024 en 2025 meegenomen. Dit kan vervolgens mogelijk leiden tot aanpassing van de Waterwet en of de subsidieregeling.

BEOOGD EFFECT EN/OF RESULTAAT

Met dit besluit krijgen de projectwaterschappen (zoals WDODelta) meer zekerheid over de financiering van HWBP-projecten in de periode 2030 tot 2036. Zo kunnen de projectwaterschappen in 2024 en 2025 besluiten

¹ Dit besluit wordt voorgelegd bij alle 21 waterschappen en vastgesteld in een ledenvergadering van de Unie op 13-12-2024

² Periode is vastgesteld op basis van de huidige inzichten op basis van de jaarlijkse programmering van het HWBP in 2023 voor de periode 2025 t/m 2036 die aantoont dat in de periode 2030-2036 met de huidige bijdragen van waterschappen en Rijk te weinig budget beschikbaar is om alle geplande projectfasen te financieren.

³ 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.

nemen over de start van HWBP-projecten (of projectfasen) waarvoor op dit moment nog niet met zekerheid subsidie beschikbaar is in de periode 2030-2036. Ook ontstaat er door de extra financiering meer ruimte om de voorfinanciering te beperken.

KADER

De 21 waterschappen en het Rijk werken sinds 2014 samen in de alliantie Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) aan de grootste dijkversterkingsoperatie sinds de Deltawerken. 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. Het Rijk en alle waterschappen financieren gezamenlijk het HWBP. Op dit moment wordt ieder dijkversterkingsproject solidair gefinancierd: het Rijk betaalt 50%, de gezamenlijke waterschappen 40% (de zgn. solidariteitsbijdrage) en het waterschap dat het project uitvoert 10%.

In de wet staat dat de solidariteitsbijdrage jaarlijks wordt aangepast op basis van inflatie. Dit gebeurt op basis van de zogenaamde IBOI (Index Bruto Overheidsinvesteringen) -methodiek.

ARGUMENTEN

Besluit: verhoging solidariteitsbijdrage

Dit besluit gaat alleen over de periode 2030-2036. Besluitvorming over de lange termijnfinanciering (2036-2050) vindt later plaats in 2025. Los van de verhoging past dit besluit in de hierboven beschreven 50-40-10 afspraak. Deze blijft intact als het Rijk ook haar bijdrage inlegt. Daarmee is dit besluit te zien als een bestendinging van het solidariteitsbeginsel dat ten grondslag ligt aan de HWBP-alliantie.

Toelichting kostenstijgingen

De kosten van de dijkversterkingen zijn fors gestegen. De redenen zijn meervoudig:

- 1) Extreme inflatie: Ten opzichte van 2015 is er sprake van 50% stijging van de werkelijke kosten in de Grond, Weg en Waterbouwsector (Grond-, weg- en waterbouw (GWW); inputprijsindex 2015=100 | CBS);
- 2) Complexiteit projecten: Projecten worden complexer en dat vraagt een hogere investering bij gelijk resultaat.
- 3) Opgave groeit: In 2023 is in het Landelijk Veiligheidsbeeld en de Globale Kosteninschatting geconcludeerd dat de opgave in kilometers en euro's groter is dan tot kortgeleden 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 'primaire waterkeringen voldoen in 2050 aan de norm' te halen. Uitgaande van het midden van de bandbreedte is ruim € 10 mld. extra nodig, wat voor de waterschappen ca. € 200 mln. per jaar betekent.

Vershil indexering volgens IBOI en werkelijke inflatie

De jaarlijkse verhoging van de solidariteitsbijdrage (op basis van IBOI) is kleiner dan de stijging van de kosten van de dijkversterkingen. De reden dat IBOI achterblijft bij de GWW-ontwikkelingen is dat dit een bredere index is dan alleen inflatie in de GWW-sector. Mede door de achterblijvende productie (en dus lagere uitgaven dan verwacht) heeft dit verschil niet eerder tot een tekort op de begroting van het HWBP geleid. Het tekort wordt verwacht vanaf 2030.

Waterschappen met risico op grote 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, gaan waterschappen ervoor kiezen projecten te vertragen of minder projecten op te starten. Daarmee wordt het doel om alle keringen in 2050 aan de wettelijke norm te laten voldoen, onhaalbaar.

Niet alle projectfasen van een project zijn financieel geprogrammeerd

In de actuele programmering, en ook in de conceptprogrammering (voor de periode 2026-2037), zijn niet alle projectfasen ook financieel geprogrammeerd. Zonder extra middelen is er geen zekerheid over subsidie en kunnen die projecten niet worden uitgevoerd zonder grote voorfinanciering door waterschappen.

Wat betekent dit besluit voor WDODelta?

Wij hebben momenteel projecten op de programmering staan waarvan de subsidie voor de realisatiefase nog niet is geprogrammeerd. Het voorgenomen besluit neemt een stuk onzekerheid weg.

WDO Delta is een netto ontvangend waterschap. Dat betekent dat we meer subsidie gaan ontvangen dan we aan onze 10% projectgebonden kosten uitgeven. Een hogere inleg in de solidariteitsrekening betekent ook dat onze voorfinancieringslast wordt gereduceerd. Er is immers per jaar meer budget beschikbaar waardoor minder hoeft worden geleend.

Ontbindende voorwaarde a: Het Rijk zijn bijdrage ook vergroot

Het is belangrijk dat het Rijk net als de waterschappen haar aandeel in het budget ook toezegt.

Ontbindende voorwaarde b: 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 benut. Een aantal keer heeft het Rijk 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 vragen echter meer doorlooptijd dan het tijdsplan voor de in 2024 noodzakelijke besluitvorming over extra middelen voor de middellange termijn. De meeste besluiten kunnen niet eerder dan in 2025 worden genomen. Daarom is het voorstel deze besluiten te nemen bij de besluitvorming over de financiering voor de periode tot 2050; de 'langetermijnfinanciering'.

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

- Toepassing en verrekening Projectgebonden Eigen Bijdragen;
- Stabieler 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 het noodzakelijke tempo van de programmering mogelijk maakt;
- Sturing op programmaniveau;
- Overkoepelend advies over de doelmatigheidsprikkels in het programma.

De financiers (Rijk en waterschappen) hebben uitgesproken dat leidend uitgangspunt is dat de verdeling 50-40-10 is en blijft. Dit zal nader worden uitgewerkt zodat dit daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

In de bijlage 1 van dit besluit zijn bovengenoemde onderwerpen nader uitgewerkt, zodat duidelijk wordt welke resultaten worden beoogd.

FINANCIËN

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 op basis van de huidige inzichten volgens de jaarlijkse programmering van het HWBP in 2023 er in de jaren 2030 t/m 2036 totaal € 3,6 mld. extra nodig is. Uitgaande van de huidige 70% realisatiegraad en ervan uitgaande dat het Rijk een even groot bedrag inlegt, betekent dit dat de waterschappen in zeven jaar totaal € 1,25 mld. extra moeten inleggen (prijsspeil 2023).⁴ Een evenredige verdeling over deze zeven jaar betekent ca. € 180 mln. per jaar extra voor de waterschappen. Op basis van de verhouding projectgebonden bijdragen – solidariteitsbijdragen van de laatste jaren bestaat deze € 180 mln. voor ca. € 45 mln. uit projectgebonden eigen bijdrage en ca. € 135 mln. uit solidariteitsbijdrage. Met de huidige verdeelsleutel wordt de verhoging van de solidariteitsbijdrage als volgt onder de waterschappen verdeeld⁵:

⁴ Het subsidiepercentage blijft 90%. Als de realisatiegraad hoger wordt dan 70% dan moeten Rijk en waterschappen een hoger bedrag inleggen.

⁵ Getallen zijn een indicatie met de kennis van nu. Bedragen kunnen veranderen door o.a. capaciteit van de markt, grondstofprijzen en andere ontwikkelingen.

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

De omvang van de aanvullende middelen (ca. € 180 mln. per jaar) is een inschatting op basis van de kennis van nu. De daadwerkelijke toekenning van de middelen gebeurt pas over enkele jaren op basis van daadwerkelijke projectfase-ramingen. De omvang van het benodigde budget wordt jaarlijks na vaststelling van het volgende programma aangescherpt. De meerjarenramingen en begrotingen van de waterschappen kunnen op basis daarvan ook steeds worden bijgesteld.

Wat betekent dit voor WDODelta?

De solidariteitsbijdrage voor ons waterschap stijgt naar verwachting met zo'n € 4,5 miljoen per jaar.

Indicatie effect extra solidariteitsbijdragen op watersysteemheffing

Waterschappen gaan verschillend om met de financiële verantwoording van hun solidariteitsbijdragen. Dit betekent dat de impact per waterschap een verschillend is.

Wat betekent dit voor WDODelta?

De extra solidariteitsheffing van 4,5 miljoen komt overeen met een stijging van de watersysteemheffing voor WDODelta van zo'n 4%, op basis van de eigen analyse van de begroting 2024 en bijbehorende meerjarenraming. Doordat de solidariteitsheffing wordt geactiveerd komt deze verhoging van de heffing niet in het eerste jaar (2030) tot uiting, maar in de jaren daarna. Vanaf 2034 is de volledige stijging pas terug te vinden in de verhoging van de watersysteemheffing.

JURIDISCHE EN/OF ORGANISATORISCHE GEVOLGEN

Er wordt nog onderzocht of de voorgestelde wijzigingen over de solidariteitsbijdrage en andere besluiten die mogelijk genomen worden (voorwaarde b) een gevolg moeten hebben voor de Waterwet en of de subsidieregeling. Indien dat nodig is dan is daar voorbereidingstijd voor nodig. Door besluitvorming rond de jaarwisseling van 2024/2025 is er voldoende tijd om in 2028 de wetswijzigingen ook doorgevoerd te hebben.

Als deze besluiten niet genomen worden kunnen de consequenties als volgt zijn:

- 1) De harde doelstelling 'de primaire keringen voldoen in 2050 aan de norm in de waterwet' wordt mogelijk niet gehaald.
- 2) Waterschappen stellen het starten van projecten uit en kunnen projecten die reeds gestart zijn stil leggen met alle financiële en organisatorische gevolgen van dien.

BIJZONDERE AANDACHTSPUNTEN EN RISICO'S

Andere partijen

Uitgangspunt bij de besluitvorming over de solidariteitsbijdrage door de waterschappen is dat alle alliantiepartners hun verantwoordelijkheid nemen en zich conformeren aan de basisafspraken die in de Waterwet vastliggen. Dat geldt dus ook voor het Rijk. De waterschappen verwachten dat het Rijk de benodigde extra middelen voor het

HWBP gaat regelen via de uitwerking van de passage uit het Hoofdlijnenakkoord over de herijking van het HWBP.

Bereidheid van alle waterschappen

Zoals in bovenstaande tabellen onder *Financiën* duidelijk is gemaakt, is de impact van dit voorgenomen besluit aanzienlijk. Om de waterveiligheid in het werkgebied van WDODelta en de rest van Nederland te waarborgen, is het cruciaal dat de solidariteitsgedachte en de alliantie intact blijft. De stijgende kosten, groeiende opgaves (o.a. in de waterketen) en het effect op de lasten van onze inwoners, zorgt dat er continue aandacht voor het behoud van de solidariteit nodig is.

Effect besluit waterschappen op extra middelen Rijk

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

Specifieke aandachtspunten voor WDODelta

- *Voorfinanciering uit eigen middelen is een zeer reëel risico en is onvermijdelijk. Echter, door dit besluit van waterschappen en Rijk om de bijdrage te verhogen wordt onze voorfinancieringslast lager.*
- *De subsidie per projectfase per jaar is momenteel gemaximaliseerd op € 40 mln./jaar. Om voorfinanciering te beperken voor projecten met meer omzet dan €40 mln./jaar, pleiten wij landelijk voor het vervallen of verhogen van deze grens. Het nu voorliggende besluit heeft geen effect op deze problematiek. Dit thema is wel onderwerp van gesprek in de alliantie en er wordt landelijk gedacht aan indexatie van de maximale subsidiegrens van €40 mln./jaar.*

OMGEVING; BETROKKENEN, PARTNERS EN DRAAGVLAK

Dit voorgenomen besluit is besproken in formele en informele vergaderingen van de Commissie Waterkeringen (CWK) van de Unie van Waterschappen op 31 januari, 22 maart, 16 mei en 31 mei jl., alsmede de Ledenvergadering van de Unie van Waterschappen op 12 april en 21 juni 2024. Onder de CWK-leden was breed/ draagvlak voor het voorleggen van dit besluit aan de 21 algemene besturen van de waterschappen.

COMMUNICATIE

Communicatie wordt landelijk vanuit de Unie van Waterschappen opgepakt.

VERVOLG / UITVOERING

- September t/m 6 november: formele besluitvorming in Algemeen besturen van de waterschappen
- 7 november Commissie Waterkeringen Unie van Waterschappen: besluit nemen met steun Algemeen besturen
- 13 december Ledenvergadering Unie van Waterschappen: formaliseren besluit Algemeen besturen en CWK.
- Later in 2025 volgt besluitvorming over de lange termijn financiering. Momenteel is nog niet bekend of dat een besluit vraagt van de Algemeen besturen van de verschillende waterschappen.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Concept besluit CWK en Ledenvergadering

Het dagelijks bestuur van het Waterschap Drents Overijsselse Delta

de secretaris-directeur,
E.M. van Grol

de dijkgraaf,
D.S. Schoonman