

Aan het algemeen bestuur

bezoekadres Dokter Van Deenweg 186
postadres Postbus 60
8000 AB Zwolle
telefoon 088 - 233 12 00
internet wdodelta.nl
bank Nederlandse Waterschapsbank Den Haag
IBAN NL66NWAB0636756882
BIC NWABNL2G
KvK 6420 8338

datum ons kenmerk Z/22/050496-210009 behandeld door Cor Beekmans
portefeuillehouder J.C.G. Wijnen e-mail corbeekmans@wdodelta.nl
onderwerp AB-brief: ontwikkelingen binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)

Geachte leden van het Algemeen Bestuur,

De omstandigheden in de wereld leiden momenteel tot nieuwe en vaak ook extreme situaties waar we de laatste tientallen jaren van verschoond waren. We hebben te maken met extreme prijsstijgingen, beschikbaarheid van materialen, krapte op de arbeidsmarkt en toenemende rentelast. Dit speelt uiteraard ook bij de HWBP-projecten. Gezien de omvang van deze projecten zijn de gevolgen daarvan ook groot. In de begrotingsbrief is hiervan al melding gemaakt en in de begroting komt dit ook terug. In deze brief willen we u echter apart op de hoogte brengen van wat bovenstaande veranderingen betekenen voor het HWBP-programma bij WDOdelta.

De reden van deze brief is namelijk dat we in onze bestuurlijke uitgangspunten voor het HWBP-programma het volgende hebben afgesproken als leidend principe 1: *De beheersing van het programma en de projecten is gericht op het minimaliseren van de (financiële) risico's en het maximaliseren van de voorspelbaarheid.* De eenvoudigste uiting van dit principe is dat we aan de voorkant proberen de projectgebonden eigen bijdrage vanuit ons waterschap zoveel mogelijk rond de 10% te willen houden (de andere 90% wordt gesubsidieerd vanuit het landelijke programma). Gezien de geschetste ontwikkelingen en de vastgelegde afspraken rond de regeling van het HWBP wordt dat steeds ingewikkelder. Daarnaast staat de nationale HWBP-alliantie ook niet stil. Daar spelen onder andere discussies over de eigen bijdrage van de waterschappen in de projecten en financiering van het programma op de langere termijn. Het is deze optelsom van ontwikkelingen waar we u nu vooraf over willen informeren, omdat we zien dat het moeilijker wordt binnen de door u meegegeven bestuurlijke kaders te blijven.

De belangrijkste punten hierbij zijn:

- De manier waarop we omgaan met kostenstijgingen in een voorcalculatorisch programma;
- ontwikkelingen in de rentelast als gevolg van de landelijke programmering;
- het streven naar een stabiele programmering van het HWBP.

Kostenstijgingen

We hebben als maatschappij momenteel te maken met de grootste inflatie in tientallen jaren. De grond-, weg- en waterbouwprojecten en daarmee ook de HWBP-projecten kijken aan tegen een kostenverhoging van 15-20% gemiddeld. Daarin zitten uitschieters zoals de prijs van damwanden en brandstoffen waarvan de kosten extreem zijn gestegen en/of enorm fluctueren. Over stijgingen van de kosten zijn in de regeling indexeringsafspraken gemaakt. Dit gebeurt op basis van de Rijksregeling

IBOI¹. Waterschappen gebruiken van oudsher een andere indexering voor hun projecten omdat de IBOI vaak achterloopt en niet alle kostenfluctuaties dekt. De indexering wordt bij de afsluiting van de projecten vastgesteld. In de praktijk was het verschil tussen IBOI en andere regelingen op te vangen door bijvoorbeeld de projectafsluiting iets later te realiseren. Daarmee was het risico van de waterschappen beperkt. In de veronderstelling dat prijsstabiliteit nog enkele jaren niet te verwachten is kan dat voor het waterschap tot de volgende gevolgen leiden:

- Verschil tussen de IBOI en de werkelijke prijsstijgingen is zodanig dat het waterschap het verschil zelf zal moeten financieren.
- Omdat prijsstijgingen direct worden uitgekeerd aan de opdrachtnemer ontstaat er een grotere mate van voorfinanciering.

Onze samenwerkingspartners (aannemers) zien dat het steeds moeilijker wordt om prijsafspraken te maken met leveranciers. Zaken als een vaste prijs voor een langere tijd worden niet afgegeven. Met name de brandstofcomponent is daarin leidend. Maar bijvoorbeeld ook de beschikbaarheid van binnenvaartschepen kan een knelpunt opleveren in de toekomst. Dit betekent dat daarmee de kostprijzen kunnen gaan variëren. En dat is uitermate onhandig als conform de regeling niet achteraf (op basis van na-calculatie), maar vooraf (op basis van voor-calculatie) de afspraken gemaakt worden met het landelijke programma over de te verkrijgen subsidie voor ons waterschap.

Dit treft uiteraard alle HWBP-projecten en daarom zijn in de HWBP-alliantie aanvullende afspraken gemaakt over de toepassing van de hardheidsclausule². Dit is op zich goed nieuws, want daarmee kan van een aantal te leveren bouwmaterialen aan de voorkant zekerheid worden gekregen over (100%) financiering door de alliantie. Dit verlaagt de kans op een mismatch op de bouwmaterialen bij de eindafrekening van een project. Dit geldt echter niet voor alle kostenposten en er zitten ook de nodige voorwaarden aan. Wat de gevolgen zijn voor een individueel project zullen we van geval tot geval moeten bepalen. Hierin helpt overigens wel onze huidige werkwijze in de samenwerking met de markt, waarin we zo lang mogelijk wachten met het vaststellen van de realisatieprijs waar de subsidie op wordt aangevraagd, maar desondanks is hier dus een risico ontstaan dat we bepaalde prijsstijgingen niet gesubsidieerd krijgen. Wat de meest zekere strategie is hangt af van project tot project. Daar zal in de desbetreffende subsidie aanvraag aandacht voor komen.

Programmering

Elk najaar presenteert de programmadirectie een concept-programmering op basis van wat de waterschappen aan projecten hebben aangeleverd. Het gepresenteerde conceptprogramma wordt op Prinsjesdag 2023 gepresenteerd in de Tweede Kamer. De programmadirectie maakt op basis van urgentie een programmering van 12 jaar. Waarbij de eerste 6 jaar de projecten zo ongeveer vast liggen en de 6 jaar daarna wat flexibel zijn. De financiële kaders van het eerste jaar liggen daarmee vast. Afgelopen jaren is er op nationaal niveau veel discussie geweest over de stabiliteit van het programma. Projecten vertragen, kosten veranderen, er komen projecten bij en er gaan projecten af. Zo is er elk jaar veel beweging. Dit terwijl er een bestedingsplafond van ongeveer 400 miljoen euro per jaar is vastgelegd. Afgelopen jaar is daarom een oproep gedaan om flexibeler te programmeren en meer ruimte aan de programmadirectie te geven wanneer de subsidie wordt uitgekeerd. Een belangrijke reden van een flexibel uitbetalingsregiem van de subsidie is om de uitvoering van het programma niet op te houden als gevolg van het afgesproken bestedingsplafond en de vertragingen van projecten makkelijk op te vangen.

In september jl. is de concept-programmering vrijgegeven voor de periode 2023-2035. Daarin is over de periode van 12 jaar een tekort van 350 miljoen euro aan budget, om het gehele nationale programma te financieren. Daarin zijn de gevolgen voor WDODelta van de gewijzigde manier van programmeren te zien. Onze projecten zijn op zich goed overgenomen, maar de gepresenteerde financiële reeks over de komende vier jaar loopt achter bij de verwachte uitgaven in de projecten. Dit betekent dat we als WDODelta moeten gaan voorfinancieren in de komende jaren en dat betekent een extra rentelast. Dat is op zich niet nieuw dat doen we vaker. Echter in het geval van een project in uitvoering gaat het om hogere uitgaven en dus een hogere financiering. Dit betekent dat de

¹ Index bruto overheidsinvesteringen: Dit is de gemiddelde prijsstijging van de bruto investeringen van de collectieve sector. De investeringen bestaan onder meer uit infrastructuur, vervoermiddelen, software etc.

² De hardheidsclausule houdt in dat de minister de subsidieontvanger kan bij springen in bijzondere omstandigheden.

Artikel 14. Hardheidsclausule

De Minister kan bij het vaststellen van de subsidie afwijken van artikel 5, eerste lid, of 5, tweede lid, voor zover toepassing daarvan, gelet op doel of strekking van deze bepalingen, voor de subsidieontvanger zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

rentelasten mogelijk gaan oplopen van 0,5 miljoen euro in 2023 tot ongeveer 4 miljoen euro in het jaar 2026. In totaal over de periode van 2023-2026 verwachten we uit te komen tussen de 6-12 miljoen euro voor te financieren rentelast. Als WDODelta zijn we niet uniek. De waterschappen met meerdere projecten krijgen allen te maken met stijgende rentelast.

Financiële gevolgen en onzekerheden

Zowel voor de kostenstijgingen als voor de programmering geldt op dit moment dat dit een versterkend effect heeft op elkaar. Het leidt tot een groter bedrag dat de individuele waterschappen moeten gaan voorschieten. Hoeveel hangt af van de volgende factoren:

- Rente op leningen: de verwachting van de afdeling financiën is dat we rekening moeten houden met een hogere rente dan een jaar geleden.
- De inflatie is in 2022 extreem hoog (>10%). Hoe lang houdt deze inflatie aan? En welke kostenposten in onze projecten hebben daar het meeste last van?
- Wat doet de IBOI indexering de komende jaren? Als deze meegaat met de inflatie dan gaat het om voorschieten van de uitbetaling van de indexering. Loopt de IBOI in pas met de werkelijke stijging of niet en wat zijn de gevolgen voor het waterschap?

Op basis van de concept-programmering en bijbehorende uitbetaling van de subsidie over de begrotingsperiode 2023-2026 zijn er scenario berekeningen uitgevoerd. Zoals hierboven al genoemd is de uitkomst dat de rentelasten voor ons kunnen oplopen tot 6-12 miljoen euro over de periode van 2013-2026 (gebaseerd op 3-4 % rente en verschillende inflatie cijfers). De onzekerheden hierin, gezien de situatie in de wereld en financiële markt, zijn groot en de voorspellingen onbetrouwbaar. De mogelijke kosten zijn nog niet opgenomen in onze begroting van 2023, omdat er nu nog te veel onzekerheden bestaan hoe dit gaat uitpakken. Dit hangt af van de ontwikkelingen zoals hierboven geschetst maar ook van het handelingsperspectief wat vooral op nationaal niveau gaat plaatsvinden.

Handelingsperspectief

Zoals aangegeven in het begin is de reden van deze brief u aan te geven dat dit speelt, zodat u daar ook tijdig over geïnformeerd bent. Vervolgens zitten we niet stil, en is het nodige volop in ontwikkeling. We zien hier voor onszelf de volgende handelingsperspectieven:

Op nationaal niveau:

1. Financiering van het HWBP loopt via de solidariteitsbijdrage van de waterschappen en medefinanciering door het Rijk. We zullen op nationaal niveau moeten gaan aanjagen dat dit wordt verhoogd. Zeker in deze tijden waarin er zoveel stimulansgelden ingezet worden, is het moeilijk te begrijpen dat dit een mogelijke show-stopper gaat worden.
2. Als WDODelta zijn we niet het enige waterschap met dit probleem. We moeten gaan inzetten dat de rentelast ook subsidiabel kan worden. In de zomer van 2021 is in het CWK indicatief gesproken over dit onderwerp, het is daarmee een bekend onderwerp in het CWK. Het is echter wel een stevige verandering en zal waarschijnlijk niet binnen enkele maanden kunnen worden aangepast.
3. Komend jaar zal ook de Wet op de Waterkering worden geëvalueerd. Onderdeel daarvan is de HWBP regeling. Ook in dit gesprek zal dit onderwerp worden en zullen we als WDODelta op beide bovenstaande punten gaan inzetten.

Op WDODelta-niveau:

4. Een overweging zou kunnen zijn om alles maar stil te leggen. Maar voor de komende 4 jaar ligt ons programma behoorlijk vast, met onderliggende contracten met de markt. Vanuit het behalen van de programmadoelen is het nu ook te vroeg om projecten te stoppen zonder inzicht in de maatschappelijke impact en/of financiële schade. Uitstel van projecten die in de planuitwerking zijn, leidt uiteindelijk tot hogere totaalkosten, omdat het werk deels opnieuw zal moeten worden uitgevoerd. Deze kosten zijn dan niet meer subsidiabel. Daarmee lijkt een stevig financieel effect, onder de huidige financiële constructie en met alle genoemde onzekerheden, voor de komende 4 jaar onvermijdelijk (als het zo blijft). Voor het einde van de periode daarna kunnen we wellicht nog bijsturen (zie ook punt 5)
5. Als WDODelta zijn we op basis van de laatste beoordelingsronde van onze dijken bezig met een bijstelling van de WDODelta HWBP programmering. In de analyse voor een aangepaste programmering kijken we naar veel verschillende aspecten. Daarin willen we een scenario onderzoeken dat uitgaat van een stabiel uitgave patroon dat past bij het beschikbare budget

op alliantie niveau. We brengen dan de impact van dit scenario in beeld op het behalen van het gewenste veiligheidsniveau in de doorlooptijd. Op basis van dit en andere scenario's kunnen bestuurlijk keuzes worden gemaakt. Dit proces zullen we voor de zomer van 2023 afronden. Dit zal geen verandering brengen in de eerste 4 jaar omdat de projecten die dit effect veroorzaken al gestart zijn. Maar kan wel voor een stabiele projecten en financiële stroom zorgdragen in de jaren daarna.

6. Samen met het bureau Thésor onderzoeken wij als WDODelta momenteel de mogelijkheden om de ontwikkeling van onze kapitaallasten en daarmee die van onze schuldpositie nog beter te beheersen. In dit onderzoek besteden wij ook aandacht aan de vraag of de huidige manier van begroten, afschrijven en financieren van de HWBP-projecten de meest optimale is. De uitkomst van dit onderzoek verwachten wij in het voorjaar van 2023. Dit kan de mogelijke effecten verlagen maar niet wegnemen.

De komende jaren gaat het WDODelta HWBP programma steeds meer in uitvoering. Dat betekent dat optredende risico's een grotere impact zullen hebben op onze financiële bijdrage. Daarboven op komen de bovenstaande ontwikkelingen.

Voor de prijsontwikkelingen zal het een samenspel worden van onze bouwpartners, het waterschap en de programmadirectie om te komen tot de beste afspraken.

Op het gebied van de rentelast staan we ook niet alleen. Als Dagelijks Bestuur zullen we met onze mede waterschappen de verschillende oplossingen agenderen daar waar het moet. Hier liggen geen snelle oplossingen voor het oprapen. Maar nu echter steeds duidelijker wordt wat de mogelijke financiële gevolgen zijn van de nieuwe manier van programmeren, moet hier wel met grote urgentie aan oplossingen worden gewerkt. We zullen ons dan ook vol in zetten om de genoemde acties de komende periode te starten, om terug te kunnen keren naar een voorspelbaar en betrouwbaar WDODelta HWBP programma. Zodra daar meer over te melden is komen we daar bij u op terug.

Op de deltabijeenkomst van 17 januari is er gelegenheid tot het stellen van vragen over dit onderwerp.

Het dagelijks bestuur van het
Waterschap Drents Overijsselse Delta

de secretaris

de dijkgraaf

E. de Kruijk

D.S. Schoonman