

Feitenanalyse problematiek productie en financiën HWBP

1. Inleiding
 - Nederland is één van de veiligste delta's in de wereld door de permanente aandacht voor en investeringen in waterveiligheid.
 - Zonder dijken, dammen en duinen zou ca. 50% van Nederland regelmatig onder water komen te staan. Het grootste deel van de bevolking woont in dit kwetsbare gebied en daarin wordt twee derde van ons Bruto Binnenlands Product verdiend. De jaarlijkse uitgaven voor het HWBP bedragen op dit moment, circa, slechts 0,04% van het BBP.
 - Sinds 2017 zijn nieuwe (hogere) veiligheidsnormen van kracht. Het uitgangspunt is dat iedereen achter een primaire kering tenminste het basisbeschermingsniveau heeft (de kans op overlijden door een overstroming is niet groter dan 1 op 100.000 per jaar) en dit is uiterlijk in 2050 behaald.
 - Binnen het hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) wordt eraan gewerkt dat in 2050 alle primaire keringen (de dijken en duinen langs de kust, grote wateren en grote rivieren) aan deze nieuwe norm voldoen. Het gaat om het aanpakken van de delen die niet aan de norm voldoen.
 - Hiervoor zijn financiële afspraken gemaakt tussen Rijk en Waterschappen waardoor er budget is om deze versterkingsopgave te realiseren.
 - De afgelopen jaren is een grote kostenstijging van de projecten te zien geweest, onder andere door prijsstijgingen, maar ook door toegenomen complexiteit in de uitvoering (bijvoorbeeld stikstofwetgeving, PFAS, omgevingsprocessen).
 - Daarnaast lijkt de opgave in kilometers fors groter te worden dan bij de start van het HWBP was ingeschat.
 - Dit alles leidt op de langere termijn tot een spanning tussen wat aan geld nodig is en wat aan geld beschikbaar is die niet oplosbaar is met optimalisaties.
 - Deze notitie geeft een schets van de problematiek.

2. Wat is het beeld op lange, middellange en korte termijn?

Lange termijn (na 2036):

- Er is grote onzekerheid over de daadwerkelijke versterkingsopgave in kilometers en kosten na het programma 2025 t/m 2036; er wordt gewerkt met kentallen en er zijn nog geen uitgewerkte projecten.
- Op basis van de Globale Kosteninschatting lijkt de totale versterkingsopgave groter dan gedacht (inschatting: van 1.500 naar 2.000 km).
- En ook de kosten van het gehele programma lijken daarmee hoger dan gedacht (inschatting: van €14,4 miljard naar €24 miljard euro met een bandbreedte van 50%).
- Gezien de omvang is het onwaarschijnlijk dat het tekort alleen met efficiëntiemaatregelen kan worden overbrugd. Maar voor een goed besluit over hoe hiermee om te gaan, is eerst meer inzicht nodig, waarmee:
 - o de bandbreedte zowel van de versterkingsopgave als van de raming van de benodigde middelen kan worden verkleind;
 - o inzichtelijk is welke mogelijkheden er zijn om de kosten van het programma te beperken (inclusief het inzichtelijk maken van de effecten daarvan);
 - o inzichtelijk is hoe de financieringsproblematiek het beste structureel aangepakt kan worden.
- Er is vooral tijd nodig om dit goed uit te zoeken en daarover in de alliantie een gedragen beeld te creëren. Binnen het onderzoek naar de lange termijn programmering wordt gezocht naar mogelijkheden om de tekorten te minimaliseren. En onder de vlag van het Vervolg Landelijk Veiligheidsbeeld zullen de cijfers verder worden uitgehard (onzekerheden verkleinen) en bestuurlijke en beleidsmatige keuzes worden bezien.
- Desondanks zullen de beleidsmatige keuzes voor de lange termijn zijn omgeven met onzekerheden.

Middellange termijn (ca 2030-2036):

- Veel projectramingen, welke al op het programma stonden, zijn de afgelopen 2 jaar fors gestegen;
- Hierdoor is verdringing in het programma opgetreden, d.w.z. dat voor de 12-jarige programmaperiode er niet genoeg budgetruimte is om alle projecten volledig op het programma te zetten. De jaarlijks beschikbare middelen (inleg Dijkrekening) blijven, afgezien van indexatie, immers gelijk;

- Het beschikbare budget voor het programma 2025-2036 is € 4,8 miljard euro. Het totaal door de waterschappen aangevraagd programma 2025-2036 is € 8,4 miljard euro. Dit betekent een tekort van € 3,6 miljard;
- In de concept programmering is hier, om de productie op peil en het doel 2050 binnen bereik te houden, als volgt mee omgegaan:
 - o Er is alleen budget geprogrammeerd voor nieuwe projecten voor de (voor)verkenningfase. Dit betreft 9 nieuwe projecten, startend tussen 2024 en 2027, die een positieve ingangstoets hebben doorlopen. Er is circa € 60 miljoen geprogrammeerd voor deze (voor)verkenningfasen en circa € 0,8 miljard (voor de plan- en realisatiefasen van deze 9 projecten) is buiten de programmering geplaatst.
 - o Daarnaast zijn er ook 24 realisatiefasen van projecten noodgedwongen buiten de programmering geplaatst met een totaal van circa € 1,8 miljard.
 - o Op het resterende deel van het tekort ($€3,6\text{mrd} - €0,8\text{mrd} - €1,8\text{mrd} = €1\text{ miljard}$) zijn de overige financiële stuurknoppen conform de kadernota toegepast om de programmering financieel sluitend te krijgen. Het gaat bijvoorbeeld om de maatregel om projecten zonder ingangstoets buiten de programmering te zetten, het verlagen van de spanningsmaatregelen in de programmering en andere technische maatregelen.
- Het uit de programmering zetten van projectfasen levert voor waterschappen een grote onzekerheid op wanneer zij projecten kunnen opstarten, omdat er geen harde zekerheid gegeven kan worden over wanneer de financiering uitgekeerd kan worden. Gezien de steeds hogere kosten van voorfinanciering kan dat leiden tot uitstel van projecten door waterschappen, wat leidt tot vertraging van projecten.
- Zonder ingrijpen (en zonder voorfinanciering) ontstaat er een risico dat hierdoor circa 400km kilometer dijkversterking van de programmeerperiode doorschuift naar de programmering van na 2036. Dit betreft 100km voor de 9 nieuwe projecten en 300km voor de 24 realisatiefasen.
- Dit betekent een vertraging in de programmering van ca 8 jaar (o.b.v. 50 kilometer per jaar. Met de nieuwe inzichten moet de productie naar ruim 75 kilometer per jaar om in 2050 gereed te zijn).
- Hierdoor raakt de ambitie “in 2050 voldoen alle primaire keringen aan de norm” hoogstwaarschijnlijk buiten bereik omdat de opgave zonder deze problematiek al een grote uitdaging was.
- Dit programmaknelpunt op de middellange termijn is een bestuurlijk knelpunt op de korte termijn omdat de uitvoerende waterschappen hier op korte termijn (financiële) besluiten over moeten nemen (zie hierna).

Korte termijn (2024-2029):

- Het programmabudget is nu voldoende om de eerste 6 jaar van het programma te dekken.
- Waterschappen staan aan de vooravond van bestuurlijke besluiten over de start van de realisatiefasen op de middellange termijn. Voor investeringen waar geen directe subsidiedekking tegenover staat moeten waterschappen mogelijk voorfinancieren. Over het moment waarop middelen uit het programma wel beschikbaar komen, is nu geen duidelijkheid. Omdat rentelasten van voorfinanciering niet subsidiabel zijn in het HWBP lopen de waterschappen hierdoor een ongewis (voor)financieringsrisico. Opgeteld gaat het om voorfinancieringslasten voor een bedrag van circa 350¹ miljoen euro. Voor sommige individuele waterschappen gaat het om zeer substantiële bedragen (top 2: WSRL en WDO).
- Tot nu toe is er zeer beperkt sprake van onvrijwillige voorfinanciering. Door onderuitputting in het lopende programma kunnen waterschappen die al rekening hielden met voorfinanciering toch eerder uitbetaald worden.
- In deze uiteenzetting wordt het voorfinancieringsprobleem als een tijdelijk probleem beschouwd (in de tijd afgebakend), omdat verondersteld wordt dat op termijn nieuwe (financiële) afspraken zullen worden gemaakt die weer tot evenwicht tussen budget en programma gaan leiden (zie onder lange termijn).
- Duidelijkheid voor de uitvoerende waterschappen over het zicht op (lange/middellange termijn) financiering en/of wie de voorfinancieringslasten gaat dragen, is dringend nodig.
- Zonder duidelijkheid hierover, kan dit waarschijnlijk leiden tot uitstel van besluiten en uitstel van projecten of projectfasen en kan de huidige programmering niet gehaald worden. Naast vertraging van het programma kunnen hier ook forse kosten aan verbonden zijn, doordat teams ontbonden worden, omgevingsprocessen onderbroken worden en studies op termijn geactualiseerd moeten worden.
- Daarnaast wordt het jaarlijkse productiedoel niet gehaald. Wanneer de programmering jaarlijks gerealiseerd wordt, blijft 2050 als doel in beeld en gelden bovenstaande financiële uitdagingen.

¹ Inschatting betreft stand juni 2023 welke gerapporteerd is aan het programmabestuur met een bandbreedte van 325 en 375 miljoen euro, er komt een geactualiseerde inschatting in Q4 2023.

3. Hoe hard zijn de tekorten?

De stijging in de kosten is door de beheerders bevestigd via het VtM-proces² van de programmadirectie en in het bredere onderzoek van de Globale Kosteninschatting in opdracht van het ministerie. Hoewel de onderzoeken niet precies dezelfde scope en invulling kennen laten ze globaal hetzelfde beeld zien. De cijfers in de programmering hebben in de tijd een verschillende gradatie van hardheid.

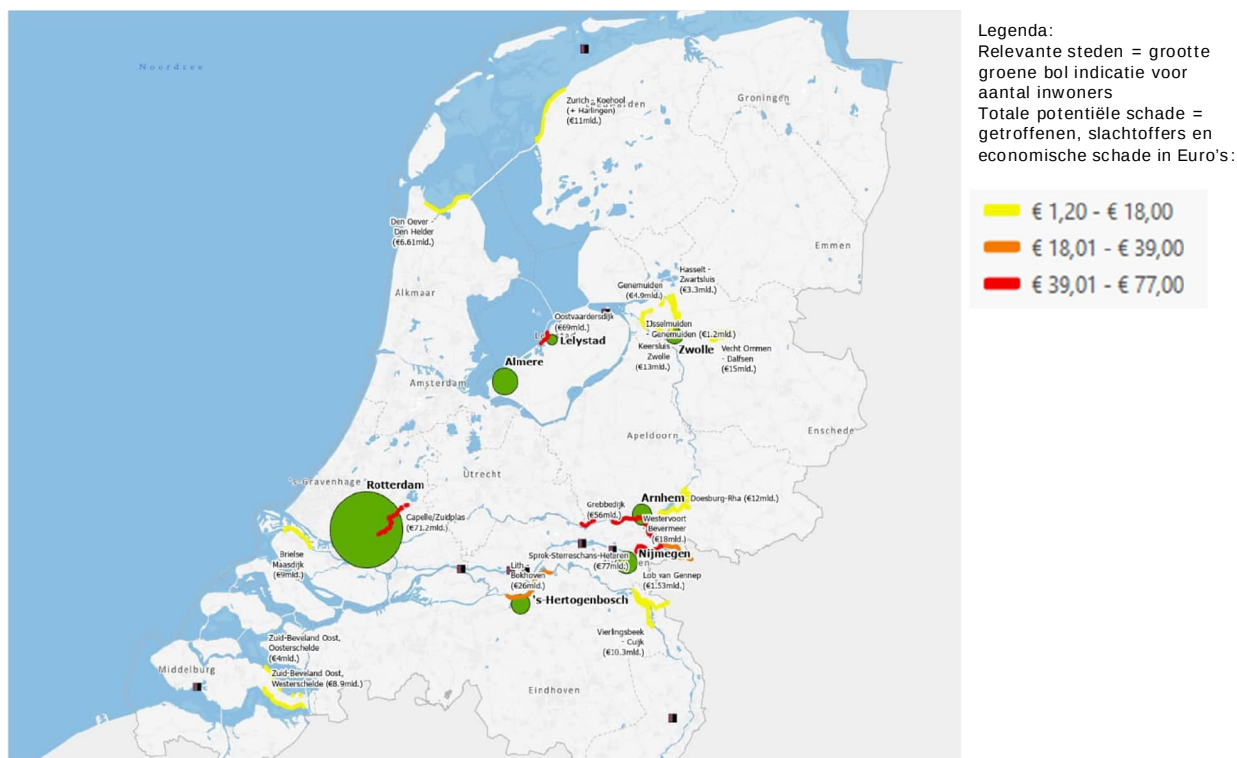
- De budgetten voor de korte termijn (2024-2029) zijn als onderbouwd aan te merken waarbij in de meeste gevallen een ingangstoets heeft plaatsgevonden en er uitgewerkte ramingen en soms toetsingen onder liggen. De potentiële bandbreedte als gevolg van bijvoorbeeld bijstellingen van de opgave of duurder wordende projecten, is voor deze periode het kleinste en voornamelijk beheersbaar;
- De onzekerheid over de kilometers en kosten voor de middellange termijn (2030-2036) is groter dan voor de korte termijn. Er is doorgaans al wel sprake van concrete projecten met een projectraming, die nu in het VtM-proces zijn bijgesteld voor de recente kostenstijgingen;
- Er is grote onzekerheid over de opgave en benodigde budgetten voor de lange termijn (2037 t/m 2050). Er is voor deze periode gewerkt met kentallen en er zijn nog geen uitgewerkte projecten. De bandbreedte is dan ook groot (zie lange termijn).

Gezien de schatting van de omvang van de kostenstijging tot en met 2050 én de reeds opgetreden kostenstijging in de huidige programmering is het waarschijnlijk dat er een financieel knelpunt is. Gezien het bovenstaande is het van belang om de problematiek voor de middellange termijn reeds op korte termijn op te lossen.

4. Wat betekent dit voor de waterveiligheid van Nederland?

Wanneer dijkversterkingsprojecten worden uitgesteld vanwege onzekerheid over de beschikbaarheid van budget, betekent dit dat in de betreffende gebieden pas later dan voorzien aan de norm zal worden voldaan. Omdat de prioritering op basis van urgentie gebeurt, gaat het om kwetsbare delen van het systeem in dichtbevolkte gebieden.

Figuur 1 - Overzicht van dijkversterkingsprojecten die nu buiten het programma 2025-2036 gezet zijn. Potentiële schade indien de dijken niet aan de veiligheidsnormen gaan voldoen.



² In het VtM-proces (verzoek tot mutatie) geven de waterschappen twee keer per jaar de mutaties in hun projecten door aan de programmadirectie.

Binnen de huidige programmeerperiode 2025-2036 is de budgetspanning al zichtbaar. Vanaf ongeveer 2030 zullen veel projecten, zonder aanvullende (financiële) afspraken, waarschijnlijk vertragen ten opzichte van de oorspronkelijke planning. Deze vertraging zou er toe leiden dat veel dijken later (ca 5-8 jaar) versterkt gaan worden. Het gaat o.a. om dijken langs de Waal, Lek en IJssel waar grote versterkingsopgaven zijn. Uiteraard heeft dit bij ongewijzigd beleid doorwerking op de voortgang van het gehele programma, waardoor het doel om in 2050 alle dijken aan de norm te laten voldoen, buiten bereik lijkt te raken.

Daarnaast zijn er diverse overige overwegingen die rol een spelen:

- Totdat de versterking is uitgevoerd, wordt de waterveiligheid geborgd met aanvullende maatregelen door beheerders. Qua kosten worden die aanvullende maatregelen minder efficiënt bij uitstel van de versterkingsmaatregel.
- Daarnaast laten de nieuwe klimaatscenario's zien dat de klimaatverandering en zeespiegelstijging sneller gaat dan verwacht (drogere zomers, nattere winters, heviger neerslag) en dat de opgave van het HWBP onverminderd urgent is. Vertraging is daarom niet verstandig. Want na 2050 is het werk niet af: de zeespiegelstijging³ zet door en plaatst ons voor nieuwe uitdagingen, bijvoorbeeld als het gaat om de bescherming van de kust, IJmond, Maasmonding en Scheldemonding. Dit komt dan bovenop de opgave in het riviereengebied. Hoe meer we de komende periode realiseren hoe beter deze opgaves zijn in te passen. De verwachting is dat de opgaven i.i.g. niet kleiner zullen worden.
- Zowel de markt als de uitvoeringswaterschappen hebben belang bij een stabiele en voorspelbare programmering en toestroom van projecten zodat ze kunnen investeren in de uitvoering hiervan. Onvoorspelbare en/of een tijdelijke verminderde toestroom van nieuwe projecten heeft als risico dat deze schaarse capaciteit verdwijnt naar andere opgaves en mogelijk niet gemakkelijk opnieuw ingezet kan worden of slechts tegen hoge kosten.

5. Wat is een realistische inschatting om de nu buiten de programmering geplande productie weer binnen de programmeerperiode 2031-2036 te halen (middellange termijn)? En hoeveel geld zou daar mee gemoeid zijn?

Eerste beeld is dat de realisatie gemiddeld 70% van de prognose is. Bij de inschatting wordt ook het effect van de financiële stuurknoppen betrokken, waartoe door het Programmabestuur in 2022 besloten is. Een eerste inschatting is dat het zou kunnen gaan om een bedrag van €2,5mrd (van de €3,6mrd die na de programmeerperiode is geplaatst).

Het echte probleem voor de lange termijn wordt met financiering/kasritme niet opgelost. Er wordt hiermee wel voor gezorgd dat we verder kunnen en tijd hebben om het besluit over de dekking goed voor te bereiden en in één keer een goed besluit te nemen in de vorm van een herijking van de programmaring. Vast staat inmiddels dat er extra budget nodig is om de huidige programma ambities waar te maken.

6. Hoe voorkomen we geld bijvragen voor toekomstige jaren en geld overhouden in het uitvoeringsjaar?

Er zijn verschillende beheersingsaspecten die bijdragen aan de stabiliteit van het in balans houden van de uitgaven en het beschikbare budget:

- Het afgelopen jaar zijn de stuurknoppen geïntroduceerd die ervoor zorgen dat de productie en middelen zoveel als mogelijk van elkaar losgekoppeld worden om maximale flexibiliteit in het systeem te creëren zodat de jaarlijkse budgetschijven ook gerealiseerd worden;
- In aanvulling daarop wordt er in de begroting spanning aangebracht om ervoor te zorgen dat de werkelijk realisatie van de maximale budgetbeschikbaarheid gebruik maakt. Overigens is dit in combinatie met initiatieven van waterschappen die om allerlei redenen eerder starten met de realisatie. De combinatie met de maatregel onder de eerste bullit, het loskoppelen van het budget en de productie, zorgt ervoor dat dit ook gerealiseerd wordt doordat er altijd projecten zijn die (eerder) uitbetaald kunnen worden.
- Daarnaast wordt er op de totale inschatting van €3,6mrd 30% in mindering gebracht voor mogelijke tegenvallers in de planningen (onderuitnutting). Hiermee wordt een aanvullend stukje spanning aangebracht met als doel ervoor te zorgen dat de beschikbare budgetten ook daadwerkelijk uitgenut worden.
- Er lopen onderzoeken en verbetertrajecten om de projectaanpak, stabiliteit van de scope, en de uitvoering en de kosten te beheersen. Hoewel dit maar beperkt het dekkings- en

³ Uit de tussenrapportage over de zeespiegelstijging blijkt dat Nederland een zeespiegelstijging van 3 meter aankan maar dat daarvoor wel nog een serieuze slag gemaakt moet worden in de veiligheidsopgave.

financieringsprobleem kan oplossen draagt het wel bij aan de stabiliteit en voorspelbaarheid van het programma. Voorbeelden van dit soort trajecten zijn het implementatieplan naar een realistisch en betrouwbaar HWBP, het onderzoek naar de lange termijn programmering, de kostenontwikkeling LBO1, voorfinancieringslasten, etc.

- In geval van aanvullende middelen zijn er ook nog mogelijkheden voor een beheerste invoering. Er hoeft nog geen sprake van te zijn dat het extra budget ook direct moet worden ingebracht. Het aanvullende budget kan een garantstelling zijn. De afspraak dient wel bindend vastgelegd te worden in de financiële meerjarenafspraken zodat de uitvoerende waterschappen hier hun besluitvorming op kunnen baseren. De daadwerkelijke toekenning van de budgetten ligt echter nog ver weg in de tijd. Jaarlijks kan dan de ontwikkeling van het benodigde budget opnieuw herijkt en met betere onderbouwingen bijgesteld worden. In geval in de toekomst blijkt dat deze kostentoeename een onverwacht tijdelijk karakter heeft en zich niet materialiseert de komende jaren dan is er de mogelijkheid om dit bij te stellen. Blijkt deze toename zich wel degelijk te materialiseren dan wordt dat de komende jaren duidelijk in de meerjarenbegroting doordat deze met stapjes verhoogd moet worden. Deze verhoging op de bijdrage is dan niet onverwacht maar geanticipeerd en financiers kunnen hier rekening mee houden in hun lange termijn planningen.
- Bovengenoemde maatregelen moeten ervoor zorgen dat de jaarlijkse budgetschijf ook daadwerkelijke gerealiseerd wordt door de productie en uitgaven maximaal op elkaar aan te laten sluiten.