

De bekostiging en inpassing van de nieuwe waterveiligheidsnormen

Afsprakenlijst

Den Haag, 18 juni 2014



Ministerie van Infrastructuur en Milieu

 UNIE VAN WATERSCHAPPEN

Inleiding

In het Deltaprogramma wordt gewerkt aan een nieuwe opzet van het waterveiligheidsbeleid. Daarbij wordt afgestapt van de huidige systematiek met een normering per dijkkring, maar gaan voor verschillende dijktrajecten verschillende normhoogten gelden. Tevens wordt de overstap gemaakt van een norm gebaseerd op een overschrijdingskans (water over de dijk) naar een norm gebaseerd op een overstromingskans (water achter de dijk). In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat in het kader van het Deltaprogramma nadere afspraken zullen worden gemaakt over de financiering van de nieuwe normering. In deze notitie zijn de afspraken tussen Rijk en waterschappen over de bekostiging van de nieuwe normering uitgewerkt.

Voorstel

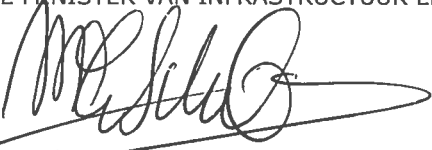
Het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Unie van Waterschappen zijn van mening dat met de bestaande afspraken t.a.v. de vulling van het Deltafonds en de inzet van het overblijvende deel van het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma, tot 2028 voldoende middelen zijn om de waterveiligheidsopgave, conform de nieuwe normering, op te pakken en daar ook een betekenisvolle invulling aan te geven. Daarbij maken het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Unie van Waterschappen de volgende afspraken:

- Uitgangspunt voor de bekostiging is een integrale aanpak van de waterveiligheidsopgaven (aanscherping normen, nieuwe technische inzichten en klimaat/bodemdaling) die erop gericht is om in 2050 overall aan de nieuwe norm te voldoen.
- Tot 2028 worden vrijvallende middelen uit het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma naar rato van de bijdrage van Rijk en waterschappen toegevoegd aan het budget voor het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma om het investeringsniveau van het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma stapsgewijs te verhogen (betekenisvolle eerste stap).
- De integrale aanpak van de versterkingsopgave, inclusief nieuwe normering, wordt gefinancierd vanuit het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma. De afspraken over de manier waarop het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma wordt gevuld, worden gecontinueerd. Een wijziging van de bijdrage van Rijk en waterschappen aan de dijkrekening voor maatregelen die nodig zijn voor de versterking van keringen in beheer van de waterschappen is daarmee tot 2028 niet nodig. De kostenverdeling tussen het Rijk en de waterschappen (50/50 cofinanciering) blijft ook gelijk. De waterschappen dragen vanaf 2014 50% (met een maximum van 181 miljoen euro per jaar (exclusief indexering)) bij aan de bekostiging van de waterschapsprojecten. Zoals dit ook wettelijk is vastgelegd in de Wetswijziging Doelmatigheid en bekostiging Hoogwaterbescherming.
- Op basis van de uitkomsten van de Landelijke rapportage Toetsing 4 (gereed in 2023) is meer bekend over de omvang van de opgave. Na 2023 wordt op basis hiervan bezien of aanvullende afspraken nodig zijn. De evaluatie van 2016 van de afspraken over de financiering, zoals afgesproken in het Bestuursakkoord Water, wordt ook uitgesteld tot 2023. Op dat moment kan ook gekeken worden of de lastenstijging en de projectgebonden bijdrage van 10% aanvaardbaar is.
- Voor waterschappen met een grote opgave moet de opgave beheersbaar blijven. Dit kan door slim programmeren, slim kapitaliseren of het egaliseren van de effecten binnen het

programma. Deze mogelijkheden worden de komende tijd nader onderzocht. In 2023 wordt bezien of aanvullende maatregelen wenselijk zijn.

- In het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma wordt een gezamenlijk innovatieprogramma ingericht om de versterkingskosten te beperken.
- De meerkosten van rivierverruiming ten opzichte van dijkversterking vallen niet onder de 50/50 afspraak. Eventuele besparingen op dijkversterkingen als gevolg van rivierverruiming of slimme combinaties kunnen worden aangewend ter dekking van de (meer)kosten van rivierverruimende maatregelen of de maatregelen van de slimme combinatie.
- Inventarisatie van de consequenties van de wijziging in status van diverse categorie c-keringen en de standzekerheid van regionale keringen die bijdrage aan de veiligheid van de primaire waterkeringen.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,



mw. drs. M.H. Schultz van Haegen

DE VOORZITTER VAN DE UNIE VAN WATERSCHAPPEN,



mr. drs. P.C.G. Glas

Toelichting

Opgave

Deltares en het projectbureau Veiligheid Nederland in Kaart (VNK) hebben een inschatting gemaakt van de kosten om in 2050 te voldoen aan de nieuwe normvoorstellen op basis van de overstromingskansbenadering door middel van dijkversterkingen. De hoogte van dit bedrag is afhankelijk van het definitieve normvoorstel, de uiteindelijke keuzes rond de status van C-keringen en omgang met de standzekerheid van achterliggende keringen. Op basis van de gemaakte ramingen is de verwachting dat de kosten in de orde van grootte van 15 miljard euro liggen, oftewel 500 miljoen euro per jaar in de periode van 2020-2050.

Op dit moment bedraagt de jaarlijkse bijdrage aan het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma (nHWBP) van rijk en waterschappen tezamen ca 400 miljoen euro per jaar. De waterschappen dragen vanaf 2014 50% (met een maximum van 181 miljoen euro per jaar (exclusief indexering)) bij aan de bekostiging van de waterschapsprojecten. Versterkingen van Rijkskeringen worden volledig door het Rijk bekostigd.

Dus in de toekomst is circa 100 miljoen euro per jaar extra nodig, uitgaande van het voornemen in het Nationaal Waterplan om in 2050 aan de nieuwe norm te voldoen.

Deltares en projectbureau VNK hebben begin 2013 berekend dat vasthouden aan de huidige normen in de periode 2020-2050 een investering betekent van 24 miljard euro (inclusief rijkskeringen). Dit betekent jaarlijks ca 800 miljoen euro. Als gekozen wordt voor een integrale aanpak, waarbij zowel de aanpassing aan de nieuwe normering als de aanpassingen vanwege klimaatverandering en nieuwe technische inzichten tegelijk worden uitgevoerd, zullen de totale kosten lager zijn dan wanneer gekozen zou worden voor een volgtijdelijke aanpak en vasthouden aan de huidige normen. Uitgangspunt voor de financiële afspraken over de bekostiging van de nieuwe norm is dat de verschillende opgaven integraal worden aangepakt zodat in de periode 2020-2050 een kering slechts eenmaal hoeft te worden versterkt.

Het Rijk en de waterschappen streven ernaar om de benodigde middelen voor het realiseren van de opgave tot 2050 waar mogelijk te beperken, in lijn met het Bestuursakkoord Water, te komen tot kosteneffectieve investeringsbeslissingen en efficiencyvoordelen te realiseren door het systematischer en efficiënter uitvoeren van operationele taken. Daarnaast wordt een gezamenlijk innovatie/ onderzoeksprogramma ingericht om de versterkingskosten te beperken.

Ingroeimodel

De integrale aanpak van de versterkingsopgave, inclusief nieuwe normering, wordt gefinancierd vanuit het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma. Conform het nHWBP wordt gewerkt met een systematiek waarbij het Rijk jaarlijks 50% bijdraagt aan de kosten van verbetermaatregelen van de bij de waterschappen in beheer zijnde primaire waterkeringen en de waterschappen de andere helft. Het reguliere beheer en onderhoud is een (financiële) verantwoordelijkheid van de beheerders,

Vanaf 2017 zal op basis van de nieuwe normering een toetsronde (de vierde toetsronde) starten. Dat betekent dat de uitvoering van de eerste projecten op basis van de nieuwe toetsronde vanaf 2020 zou kunnen starten. Wanneer dijken aangepakt worden, is afhankelijk van de mate van urgentie. Het is uitvoeringstechnisch niet realistisch om al vanaf 2020 jaarlijks circa 500 miljoen euro aan te besteden aan projecten, die op basis van de vierde toetsronde zijn afgekeurd, omdat er tijd nodig is voor het voorbereiden en uitvoeren van de toetsing, en het voorbereiden van de realisatie van de maatregel (waaronder het opzetten van een projectorganisatie, maken van een ontwerp en aanbesteden van het werk). Dit maakt het wenselijk om uit te gaan van een geleidelijk oplopende financiële reeks. Om die reden wordt voorgesteld uit te gaan van een ingroeimodel.

De verwachting is dat middelen (enkele honderden miljoenen) vrijvallen in het nu lopende tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma. Voorgesteld wordt de middelen die vrijvallen bij het HWBP2 te gebruiken om het tempo van de versterkingsmaatregelen voor de nieuwe normering stapsgewijs op te voeren. Door de vrijgevallen middelen op deze manier te gebruiken kan de bijdrage van rijk en waterschappen aan de dijkrekening tot 2028 ongewijzigd blijven ten opzichte van de huidige regeling.

De middelen die vrijvallen uit het tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma zijn voor eenderde door de waterschappen ingebracht en voor tweederde door het rijk. De middelen die door de waterschappen zijn ingebracht worden op basis van 50/50 afspraak toegevoegd aan het budget van het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma, conform het Bestuursakkoord Water. Dat betekent dat het rijk eenzelfde deel inlegt als de waterschappen. Het resterende deel van de vrijvallende rijksmiddelen blijft beschikbaar voor de waterveiligheidsopgave binnen het Deltafonds.

Uitgangspunt bij het hanteren van het ingroeimodel is dat de prioritering van de opgaven in het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma gebeurt op basis van het veiligheidsrisico. Door de dijkvakken met de grootste risico's als eerste aan te pakken, wordt met de projecten die tot 2028 worden uitgevoerd al een groot deel van de te realiseren veiligheidswinst verzilverd.

De financiële inschatting van de opgave kent een de nodige onzekerheid. In de periode tussen 2017 en 2023 vindt de vierde toetsronde plaats. Dit is de eerste toetsronde waarbij o.b.v. nieuwe waterveiligheidsnormen wordt getoetst. De landelijke resultaten daarvan zullen in 2023 aan de Tweede Kamer worden gerapporteerd. Er is dan een beter zicht op de grootte van de opgave en de kosten die dat met zich meebrengt. Op dat moment zal worden bezien of aanvullende afspraken tussen de waterschappen en het Ministerie van IenM nodig zijn. Het streven blijft daarbij om in 2050 overal aan de nieuwe normering te voldoen.

Waterschappen met een grote opgave

De maatregelen om aan de nieuwe normering te voldoen concentreren zich in bepaalde regio's. Dus de grootste financiële en operationele gevolgen slaan neer bij enkele waterschappen. Om de financiële gevolgen voor de individuele waterschappen beheersbaar te houden, wordt naar een breed pakket van slimme oplossingen gekeken, waarbij gedacht moet worden aan:

- De opgave goed in de tijd te programmeren, waarbij de einddatum van 2050 als inspanningsverplichting geldt;
- Slim kapitaliseren, waarbij enerzijds binnen de Wet Hof wordt gezocht naar optimalisieringsmogelijkheden en anderzijds mogelijkheden worden verkend om goedkoper te financieren met bij voorbeeld een raamovereenkomst met de waterschapsbank of de EIB;
- Het mogelijk egaliseren van effecten binnen het programma.

In 2023 wordt bezien of aanvullende maatregelen wenselijk zijn.

Rivierverruiming en slimme combinaties

De opgave langs de rivieren kan voor een deel worden aangepakt via rivierverruimende maatregelen. Deze maatregelen zijn over het algemeen duurder dan maatregelen aan de dijk, maar rivierverruiming kan zorgen voor een robuustere oplossing en meer ruimtelijke kwaliteit. Voor de meerkosten voor rivierverruiming, die worden geschat op circa 3 miljard euro oftewel 100 miljoen per jaar, wordt door het ministerie van IenM gekeken naar de mogelijkheid om andere belanghebbenden een bijdrage te laten leveren.

De meerkosten van rivierverruiming ten opzichte van dijkversterking vallen niet onder 50/50 afspraak. Uitgangspunt is dat eventuele besparing ten aanzien van de versterkingskosten, die ontstaat door rivierverruiming of slimme combinaties, kan worden ingezet als bijdrage aan het betreffende project. Rivierverruiming en slimme combinaties zullen voor de waterschappen niet leiden tot extra kosten tov de referentiesituatie.