



Deltacommissaris

> Retouradres Postbus 90653 2509 LR Den Haag

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Deltacommissaris

Muzenstraat 93
Den Haag
Postbus 90653
2509 LR Den Haag
www.deltacommissaris.nl

Kenmerk

DC-2023/984

Datum 27 november 2023
Betreft Advies deltacommissaris dijkversterkingsoperatie

Geachte voorzitter,

Uit nieuwe gegevens¹ blijkt dat de dijkversterkingsopgave in Nederland - nodig om ons land veilig en bewoonbaar te houden - fors duurder zal worden en ook meer kilometers zal betreffen. Tegelijk blijkt uit nieuwe klimaatscenario's voor Nederland dat we met extremere weersomstandigheden en -na 2050- met versnelling van de zeespiegelstijging rekening moeten houden. Dat noopt mij als deltacommissaris tot een aanvullend advies aan de komende kabinetten om te komen tot een financiële reservering. Een groeiafsprake op het Deltafonds, die een spaarpot vormt die gelijke pas houdt met de klimaatverandering en de kosten die daaruit voortvloeien, met name ook na 2050.

In het Deltaprogramma werken overheden gezamenlijk met kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties aan de klimaatbestendigheid van Nederland. Dat behelst investeren in zoetwaterbeschikbaarheid om periodes van droogte goed te kunnen doorstaan, investeren in ruimtelijke adaptatie om met weersextremen om te kunnen gaan en investeren in waterveiligheid om hoogwater vanuit zee en vanuit onze grote rivieren te kunnen verwerken. Als Regeringscommissaris voor het Nationaal Deltaprogramma heb ik de wettelijke taak om de totstandkoming van het Deltaprogramma te regisseren, de samenwerking van overheden hierbij te stimuleren en over de voortgang van de uitvoering aan de regering te rapporteren en adviseren.

Op Prinsjesdag 2023 is het Deltaprogramma 2024 aan uw Kamer aangeboden. Er zijn sindsdien ontwikkelingen, die mij aanleiding geven om u nader te informeren. Het KNMI heeft nieuwe klimaatscenario's gepubliceerd en de minister van IenW heeft u in zijn brief van 8 november jl. geïnformeerd over de eerste inschatting van de opgave voor de dijkversterkingsoperatie waar ons land voor staat. In deze brief schets ik u mijn beeld hierbij en adviseer ik u oplossingsrichtingen, in aanloop naar het jaarlijkse gesprek van de deltacommissaris met uw vaste Commissie voor Infrastructuur en Waterstaat.

¹ Kamerstuk 31710-82 "Landelijk veiligheidsbeeld primaire waterkeringen"

De resterende dijkversterkingsopgave is in het Deltaprogramma 2024 geschat op circa 1500 kilometer, met een kostenschatting van circa 12 miljard euro (prijsspeil 2021). Dat was de schatting van het aantal kilometers op basis van de stand zoals gepubliceerd op 7 maart 2023 in het HWBP Jaarbericht 2022, conform de gebruikelijke systematiek. Dit jaar was echter bijzonder omdat in mei 2023 het Landelijk Beeld van de staat van de primaire waterkeringen is verschenen. Hierin worden de resultaten van de eerste beoordelingsronde van de waterkeringen op basis van de (nieuwe) wettelijke waterveiligheidsnormen aan de Kamer gerapporteerd. Uit de rapportage blijkt dat 62% van de 237 waterkeringen in ons land nog niet aan de wettelijke normen voldoen, die voor 2050 gelden. Dat wil niet zeggen dat deze keringen nu niet veilig zijn, maar ze moeten de komende jaren versterkt worden op in 2050 wel aan de normen te voldoen.

De minister van IenW heeft in reactie op het landelijk beeld opdracht gegeven om een eerste inschatting te maken tot welke versterkingsopgave dit leidt. De inschatting is dat de dijkversterkingsopgave groter en duurder wordt dan waarvoor afgaand aan de invoering van de nieuwe normering (2014) van werd uitgegaan. Circa 2000 kilometer dijken moet worden versterkt en dit gaat tussen de 15,7 en 32,9 miljard euro kosten, met 24 miljard als huidige middenwaarde van deze (nog verder te versmallen) bandbreedte. Ten opzichte van de eerdere inschatting zou dit een verdubbeling van de kosten betekenen. Er is nog grote onzekerheid over deze cijfers, maar duidelijk is dat de dijkversterkingsopgave fors duurder zal worden en ook meer kilometers zal betreffen.

In het Deltaprogramma 2024 rapporteerde ik voor het gehele Deltaprogramma een tekort van 3,4 mld. voor de periode 2015 – 2050 en een oplopende trend hierbij, voornamelijk veroorzaakt door zeer hoge inflatie in de Grond- Weg en Waterbouwsector (GWW). *"Ik ben van mening dat deze oplopende budgettaire spanning op de middellange termijn in beginsel nog steeds hanteerbaar is, maar dat dit, met inachtneming van de groeiende opgaven, de uitvoeringskracht verder bedreigt. In toenemende mate baren de budgettaire spanning en de maakbaarheid mij zorgen."*, zo schreef ik in het Deltaprogramma 2024. De ca. 12 miljard die nu als gestegen kosten is gerapporteerd door de minister van IenW, komt bovenop dit door mij beschreven tekort van 3,4 mld. Daarmee kan ik niet langer volhouden dat de budgetten voor de middellange en lange termijn voor het Deltaprogramma op orde zijn.

Deze constatering is ongemakkelijk en zorgwekkend. Ongemakkelijk omdat deze structurele tekorten bestaan naast gelijktijdig optredende jaarlijkse onderuitputting op het Deltafonds. De dijkversterkingen die gepland zijn lopen momenteel vertraging op door diverse oorzaken, waaronder ook stikstofproblematiek. Van maar liefst 28 van de 34 projecten die de komende 5 jaar starten is bekend dat deze zich in de invloedssfeer van reeds overbelaste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden bevinden. Dit betekent dat deze projecten goed ecologisch effect onderzoek moeten uitvoeren en intensief moeten overleggen met de provincie, maar dan nog altijd een groot risico lopen dat zij een substantiële inzet van emissieloos materieel nodig hebben en hierdoor aanzienlijke kosten moeten maken. Er is bovendien nog onvoldoende geëlektrificeerd bouwmaterieel beschikbaar om in alle projecten te worden ingezet. Op korte termijn is er dus -alle urgentie ten spijt- risico ten aanzien van de voortgang van het HWBP en daarmee een risico op nieuwe onderuitputting.

Het is behalve ongemakkelijk ook zorgwekkend want het op orde brengen en houden van de primaire waterkeringen is voor Nederland van existentieel belang. Het KNMI berekent in de nieuwe klimaatscenario's voor Nederland die op 9 oktober zijn gepubliceerd een grotere kans op droogte en hitte en toenemende neerslagextremen. Wat nu nog uitzonderlijk is, zal het nieuwe normaal worden². Wetenschappers, en ik met hen, roepen de politiek op om de urgentie van de klimaatverandering onder ogen te zien en om de schaal en snelheid van de benodigde maatregelen te verhogen³. Wij zullen dan ook hard door moeten blijven werken om ons land weerbaar te maken tegen toenemende weersextremen. En op de langere termijn zullen we aan de slag moeten met de zeespiegelstijging. Ook dat is -bij iedere oplossingsrichting- kostbaar en ingrijpend.

Dit geheel van toenemende urgentie en toenemende kosten brengt, zeker nu door de Studiegroep Begrotingsruimte wordt opgeroepen om de Rijksbegroting door bezuinigingen weer op orde te brengen⁴, complexe politieke afwegingen met zich mee. In het rapport roept de studiegroep expliciet op om op de lange termijn klimaatkosten te anticiperen. Voor aanpassingen aan extreem weer zullen stijgende kosten niet alleen bij de Rijksoverheid neerslaan maar vooral ook bij gemeenten, waterschappen en ook bij particulieren. En hiervoor geldt: als we de benodigde investeringen aan de voorkant nalaten, dan komen de kosten aan de achterkant alsnog. In de vorm van schade of als verzekeringspremie. Ik wil dit graag in perspectief plaatsen; we geven nu ca 1% van ons BBP uit aan werken aan water. Dat is naar mijn mening een bescheiden bedrag voor een land dat voor 1/3e onder de zeespiegel ligt en voor 2/3e overstroombaar is als we de duinen, dijken en deltawerken niet hadden. De kosten van niets doen zijn voor ons land onvoorstelbaar veel hoger. Er wonen 10 miljoen mensen in dit overstroombare gebied, er staat voor biljoenen euro's aan gebouwde panden en er ligt voor onschatbare waarde aan cultureel erfgoed.

Samengevat: de kosten van waterveiligheid worden in alle scenario's onvermijdelijk hoger. De regering doet er verstandig aan om een budgettaire voorziening te creëren om het vraagstuk van stijgende kosten voor de dijkversterkingsoperatie tot 2050 en de versnellende klimaatverandering die zich voor de zeespiegelstijging met name na 2050 zal manifesteren, aan te kunnen pakken. Hierbij zijn verschillende elementen in de overweging te betrekken. In de eerste plaats gaat het dan om de omvang van het benodigde budget. Dat is voor de dijkversterking voor het Rijksdeel, bij handhaving van een 50-50 verdeling van de kosten tussen Rijk en Waterschappen en vooralsnog uitgaande van het midden van de bandbreedte van de kostenschattting, ca. 6 miljard euro extra tot en met 2050. De maakbaarheid is ook een punt om te overwegen. Er zijn op korte termijn immers de nodige problemen om het gevraagde realisatietempo te kunnen bewerkstelligen. En ook de solidariteitsvraag die achter de vormgeving van de financiering van de dijkversterkingen schuil gaat is belangrijk om te overwegen. Dat betreft niet alleen de 50-50 verdeling tussen Rijk en Waterschappen, maar

² <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/achtergrond/knmi-23-klimaatscenario-s>

³ Open brief Van den Hurk c.s., <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/wetenschappers-zijn-klaar-met-aarzelend-klimaatbeleid-en-komen-met-oplossingen~b1fe438e/?referrer=https://www.uu.nl/>

⁴ <https://www.rijksfinancien.nl/sbr/17de-rapport-studiegroep-begrotingsruimte>.

ook het doordenken van de consequenties van de onvermijdelijke en ongelijke stijging van de waterschapslasten voor ingezetenen.

Deltacommissaris

Alles overwegende kom ik tot het volgende advies:

1. Op korte termijn moet de dijkversterkingsopgave weer vlotgetrokken worden. Dat vraagt onder andere om een effectieve aanpak van de stikstofproblematiek zodat er weer vergunningen kunnen worden afgegeven voor deze projecten. Ik adviseer u om hierover doortastende afspraken te maken in een nieuw regeerakkoord.
2. De bandbreedte van het gerapporteerde tekort op de dijkversterkingsopgave is nu te groot om in de aanstaande kabinetsformatie mee te kunnen lopen voor een adequaat financieel antwoord. De keringbeheerders moeten dan ook eerst aan de slag met het preciezer in kaart brengen van de te verwachten kosten en kilometers. Dit heeft de minister van IenW inmiddels ook aan hen gevraagd. Voor de lopende HWBP-projecten is het van belang dat voor de periode 2031-2036 wel voldoende (zicht op) financiële ruimte komt, zodat projecten niet vertragen als gevolg van beperkte beschikbare budgetten.
3. Gegeven de diverse onzekerheden en indachtig de toenemende opgaven, vooral op middellange en lange termijn, adviseer ik u om in het nieuwe regeerakkoord een nominale groeiafspraak op Deltafonds te introduceren, jaarlijks te effectueren bij de extrapolatie van de zichttermijn (t+14). Dat leidt er toe dat het Deltafonds gaat meegroeien met de verwachte kostenstijging die het gevolg is van de klimaatverandering. Afhankelijk van het startmoment voor de groeiafspraak en de hoogte van de grondslag is het groeipercentage te variëren. Bij ingang ná de looptijd van de huidige T+14 zal bij 3% jaarlijkse groei er tussen 2038 en 2050 bijna € 6 mld. extra zijn toegevoegd aan het Deltafonds, wat correspondeert met huidige Rijksdeel⁵ van de (zoals onder punt 2 gezegd; nog nader uit te harden) benodigde € 12 mld. Onder de voorwaarde dat de waterschappen de andere helft bijdragen (zie punt 4), resteert het tekort op het Deltaprogramma zoals op Prinsjesdag gerapporteerd en als "zorgelijk maar beheersbaar" gekwalificeerd. Bij eerdere ingang van de groeiafspraak is het vanzelfsprekend mogelijk om met een lager percentage op dezelfde € 6 mld. budgetgroei te komen, maar dit zal tevens beoordeeld moeten worden tegen de realiseerbaarheid van het gevraagde investeringsvolume en tempo.
4. Voorts adviseer ik het nieuwe kabinet tegen deze achtergrond om op korte termijn met de waterschappen en Rijkswaterstaat het gesprek aan te gaan over verlenging van het Bestuursakkoord Water, dat in 2028 afloopt. Hierin moet op basis van de verder uitgeharde kostenschattning van de dijkversterkingsopgave een sluitende dekking worden vastgesteld, inclusief de verdeling tussen Rijk en waterschappen. Daarbij is het belangrijk om ook de draagkracht, de onderlinge solidariteit en de gevolgen voor de tarieven van deze opgave voor de waterschappen onder ogen te zien.

⁵ Op basis van de bestaande 50-50 verdeling van de kosten voor het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

5. Indien uit de Herijking van het Deltaprogramma die wordt gepubliceerd in **Deltacommissaris** Deltaprogramma 2027 een hogere of lagere totale kostenschatting voor het Deltaprogramma volgt, kan het groeipercentage zoals onder punt 3 geadviseerd, worden aangepast.

Een belangrijk voordeel van een dergelijke groei afspraak op het Deltafonds is mijns inziens dat hiermee een spaarpot wordt gevuld die gelijke pas houdt met de klimaatverandering en de kosten die daaruit voortvloeien, met name ook na 2050. Dan komen immers ook in alle scenario's grote vervangings- en/of aanpassingsopgaven in beeld voor stormvloedkeringen, het uitbreiden van pompcapaciteit etc.

Met deze brief wil ik bij u de urgentie voor de groeiende waterveiligheidsopgave nogmaals onderstrepen en adviseren om nu reeds afspraken te maken om op lange termijn met een passende financiële dekking te komen, zowel ten aanzien van de rijksbijdrage als de bijdrage van de waterschappen, voor de onvermijdelijk stijgende kosten van waterveiligheid. De titel van het deltaprogramma 2024 drukt deze urgentie ook uit. Deze titel luidt immers: "Nu voor later".

Ik spreek dank uit voor de vruchtbare samenwerking met uw Kamer die ik heb mogen ervaren gedurende de afgelopen periode dat ik als deltacommissaris heb gediend, en spreek de wens uit dat deze ook met mijn opvolger, dhr. prof. dr. Co Verdaas, nog lang zal mogen worden voortgezet.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Glas', with a long horizontal stroke extending to the right.

Peter Glas
Regeringscommissaris voor het Nationaal Deltaprogramma