

Tussensprint naar 2015

Advies over de financiering
van de primaire waterkeringen
voor de bescherming van Nederland
tegen overstroming

Advies op verzoek van:

de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
de Voorzitter van de Unie van Waterschappen

Opgesteld door:

de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen

December 2006

Tussensprint naar 2015

Advies over de financiering van de primaire waterkeringen voor de bescherming van Nederland tegen overstroming

Advies op verzoek van:

de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
de Voorzitter van de Unie van Waterschappen

Opgesteld door:

de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen

December 2006

Advies op verzoek van:

de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
de Voorzitter van de Unie van Waterschappen

Leden Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen:

Prof.dr.ir. P. Vellinga (voorzitter)

(Vrije Universiteit / Faculteit der Aard- en Levenswetenschappen / Klimaatcentrum)

Prof.dr.ir. M.J.F. Stive

TU Delft / Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen, sectie Waterbouwkunde

Prof.dr.s.ir. J.K. Vrijling

TU Delft / Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen, sectie Waterbouwkunde

Prof.dr. P.B. Boorsma

Universiteit Twente

Prof.mr. J.M. Verschuuren

Universiteit van Tilburg / Faculteit Rechtsgeleerdheid

Prof.dr. E.C. van Ierland

WUR /Environmental Economics and Natural Resources Group

Met analytische ondersteuning door:

Ir. B.A. Bannink

ECOWater

Met specifieke bijdragen van:

Dr.ir. M. Kok

HKV LIJN IN WATER

Ir. T.T. Morselt

Rebelgroup Advisory

Ontwerp omslag: Bottenheft

Copyright © 2006, Klimaatcentrum Vrije Universiteit

INHOUD

1. Achtergrond en Samenvatting	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Samenvatting: wat is er financieel gezien nodig om de primaire waterkeringen op orde te brengen?	2
1.3 Samenvatting: wijze van financieren	3
2. De Huidige Situatie	7
2.1 Toetsing van de veiligheid	7
2.2 Wijze van financieren	8
2.3 Financiële middelen gereserveerd in de begroting 2007-2011 en planning voor daarna	9
2.4 Juridisch kader	11
3. Drie stappen in de raming van de financieringsbehoefte	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Binnen redelijke termijn voldoen aan de wettelijke norm	15
3.3 Economisch optimale normstelling	17
3.4 In de pas blijven lopen met economische ontwikkeling en klimaatverandering	18
3.5 Samenvatting van investeringen die nodig zijn om de veiligheid van de primaire waterkeringen op orde te brengen en te houden vanaf 2007	20
4. Alternatieve wijzen van financieren	21
4.1 Enkele kernbegrippen	21
4.2 Grenzen aan de uitgaven	22
4.3 Drie verschillende wijzen van financiering nader beschouwd	22
4.3.1 Financiering door de centrale overheid	22
4.3.2 Financiering door de waterschappen	25
4.3.3 Private financiering	27
4.4 Drie verschillende wijzen van financieren om te vergelijken	32
5. Criteria voor de beoordeling van de verschillende wijzen van financieren	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Effectiviteit	33
5.3 Efficiëntie	34

5.4	Rechtvaardigheid	34
5.5	Toekomstbestendigheid	34
5.6	Samenvatting	34
6.	Beoordeling	35
6.1	Inleiding	35
6.2	Verbeterde financiering door het Rijk	35
6.3	Financiering door de waterschappen	36
6.4	Financiering met private componenten	38
6.5	Evaluatie	40
7.	Nadere vragen en oplossingen voor een overgangssituatie	43
7.1	Vraagstukken omtrent inning en begroting	43
7.2	Vraagstukken bij inrichten van bovenregionale verevening	43
7.3	Vraagstukken omtrent normstelling en inspectie	44
7.4	Vraagstukken aangaande primaire waterkeringen in beheer bij Rijkswaterstaat	44
7.5	Verandering in de lastendruk	45
7.6	Overige taken die samenhangen met financiering	46
	Referenties	47
	Bijlagen	
Bijlage 1.	Onderzoeksopdracht Financiering Primaire Waterkeringen	49
Bijlage 2.	Samenstelling van de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen	55
Bijlage 3.	Samenvatting van resultaten van gehouden interviews	57
Bijlage 4.	Achtergrondberekeningen voor de vaststelling van de financiële middelen	63
	<i>Bijlage 4a:</i> Berekening van de kosten van versterkingswerken van mogelijke afkeuringen uit de categorie “geen oordeel” (35%) uit de 2 ^{de} toetsronde	
	<i>Bijlage 4b:</i> Berekening van de kosten van versterkingswerken waarmee het overstromingsrisico vanaf het wettelijk niveau tot op economisch optimaal niveau wordt gebracht	
	<i>Bijlage 4c:</i> Kosten van het economisch optimaal op sterkte houden van primaire waterkeringen	
	<i>Bijlage 4d:</i> Extreme zeespiegelstijging	

1. Achtergrond en Samenvatting

1.1 Achtergrond

Ongeveer de helft van de waterkeringen die Nederland moeten beschermen tegen overstroming door de Noordzee en de grote rivieren voldoet niet aan de door de overheid gestelde veiligheidsnorm, zo blijkt uit de rapportages van de Inspectie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003, 2006)). Deze normen zijn ontwikkeld na de stormvloed van 1953, vervolgens vastgelegd in het rapport van de Deltacommissie (1960) en de Wet op de waterkering van 1996.

Van de primaire waterkeringen die niet voldoen, ligt een deel achter de Oosterscheldekering. Vanwege de enigszins beschutte ligging is aan deze waterkeringen minder prioriteit gegeven. Voor een ander deel gaat het om dijken rondom het Markermeer die pas na 1998 zijn aangemerkt als primaire waterkering. Maar het gaat ook om direct aan de Noordzee en grote rivieren blootgestelde keringen. Voortschrijdend inzicht in het golfklimaat van de Noordzee, extreem hoogwater op de rivier en faalmechanismen van dijken hebben hier geleid tot een bijstelling van de randvoorwaarden. Met als resultaat dat essentiële delen van deze primaire waterkering niet voldoen aan de norm.

Echter niet alleen voortschrijdend inzicht en verandering van definities, maar ook gebrek aan maatschappelijke urgentie, heeft een belangrijke rol gespeeld in het ontstaan van een situatie waarbij een groot deel van de primaire waterkeringen niet voldoet aan de wettelijke norm. Het vele jaren uitstellen van versterkingswerken wordt ondermeer beschreven in het rapport "Risico's in bedijkte termen" van het RIVM (2004). De interviews die in het kader van het onderhavige advies zijn gehouden bevestigen dit beeld (zie bijlage 3).

Deze situatie is alarmerend voor een land als Nederland dat buitengewoon kwetsbaar is voor overstroming. In het geval van een doorbraak van de primaire waterkeringen gaat het om vele mensenlevens en om een economie die zeer zwaar zal worden beschadigd. Beschadigd, niet alleen in directe zin, maar ook in indirecte zin: een overstroming van delen van Nederland zal door imagoschade grote gevolgen hebben voor het investerings- en vestigingsklimaat.

De hierboven gesignaleerde situatie heeft tot nieuwe initiatieven geleid bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat en bij de Waterschappen. Het programma 'Ruimte voor de Rivier' is in oktober 2006 goedgekeurd door de Tweede Kamer. Aan de Noordzeekust wordt gewerkt in het programma Zwakke Schakels. Maar, slechts een deel van de benodigde financiële middelen is vastgelegd in de begroting 2007-2011 en in de lange termijn plannen tot 2020 van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (het Hoog Water Bescherming Programma (HWBP), 2006). Zelfs al zouden deze werken sneller worden uitgevoerd dan geldt nog steeds dat voor 35% van de primaire waterkeringen niet duidelijk is of ze wel of niet voldoen aan de wettelijke norm.

Hier komt nog bij dat deze norm aan revisie toe is. Er wonen ongeveer tweemaal zoveel mensen achter de dijk en de waarde van het te beschermen kapitaal is met een factor van ongeveer zeven toegenomen ten opzichte van de situatie waarvoor de veiligheidsnorm

werd vastgesteld. Bovendien moet rekening worden gehouden met klimaatverandering en zeespiegelstijging. Naar aanleiding van deze situatie heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat initiatieven genomen waarbij onderzoek wordt uitgevoerd naar een nieuw systeem van veiligheidsnormering (WV-21). Voorlopig echter zijn er in de meerjarenplannen tot 2020 te weinig financiële middelen beschikbaar om te voldoen aan de huidige wettelijke norm.

In het advies “Veiligheid tegen overstromen” concludeert de Adviescommissie Water (2006) onder voorzitterschap van Z.K.H. de Prins van Oranje dan ook dat het volgende kabinet financiële reserveringen moet maken voor noodzakelijke investeringen in de primaire waterkeringen om achterstanden in te halen en op zo kort mogelijke termijn te voldoen aan de veiligheidsnormen. Voorts stelt deze Adviescommissie Water in haar rapport “...dat een meer zekere en continue financiering van de veiligheid tegen overstroming beter moet worden gewaarborgd dan tot nu toe, zodat deze financiering minder afhankelijk wordt van de politieke korte termijn agenda. Dit is een essentiële basisvoorwaarde voor het fysieke bestaan van grote delen van land en bevolking.”

In verband met de huidige veiligheidssituatie, het tekort aan middelen en de vooruitzichten aangaande normstelling en klimaatverandering heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat samen met de Unie van Waterschappen een (ad-hoc) commissie in het leven geroepen. Deze Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen heeft als opdracht de wijze van financiering van de primaire waterkeringen tegen het licht te houden en advies uit te brengen over alternatieve financieringsarrangementen. Het doel hierbij is meer zekerheid te krijgen aangaande de beschikbaarheid van financiële middelen nodig voor het op orde brengen en houden van de primaire waterkeringen. In de opdracht wordt uitdrukkelijk gevraagd ook andere financieringsarrangementen te onderzoeken dan die via de centrale overheid. Financiering via de Waterschappen wordt hierbij met name genoemd. De opdracht aan de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen is vermeld in bijlage 1 van dit advies.

De commissie, samengesteld uit onafhankelijke deskundigen onder voorzitterschap van prof.dr.ir. P. Vellinga, heeft haar onderzoek uitgevoerd en dit advies opgesteld in de periode van september tot december 2006. De samenstelling van de commissie is aangegeven in bijlage 2. Het werk van de commissie bestaat uit twee delen. Ten eerste een analyse en raming van wat er financieel gezien nodig is om de waterkeringen op orde te maken en te houden, ten tweede een beschouwing over financiering met een advies over de meest geschikte vorm van financieren. Een samenvatting van de bevindingen van de commissie wordt hieronder gegeven.

1.2 Samenvatting: wat is er financieel gezien nodig om de primaire waterkeringen op orde te brengen?

1. De commissie kiest als uitgangspunt voor haar advies dat alle primaire waterkeringen in 2015 moeten voldoen aan de wettelijke norm, ook de primaire waterkeringen waarover tijdens de inspectie van 2006 onvoldoende gegevens bekend waren.
2. De commissie concludeert dat om in 2015 volledig te voldoen aan de huidige veiligheidsnorm, vanaf 2008 een investeringsbedrag nodig is van 930 miljoen per jaar. Voor de jaren 2008-2011 betekent dit gemiddeld 310 miljoen euro per jaar meer

dan is voorzien in de huidige Rijksbegroting. Voor de periode van 2012 tot 2015 gaat het om ca. 800 miljoen euro per jaar. Dat is 500 miljoen euro per jaar meer dan aangegeven in het Hoog Water Bescherming Programma 2006. Met deze investeringen is het mogelijk in 2015 te voldoen aan de huidige veiligheidsnorm.

3. De veiligheidsnorm zal moeten worden aangepast aan de nieuwe omstandigheden met meer mensen en meer kapitaal achter de dijken. Zo'n nieuwe norm kan worden ontwikkeld met "economisch optimale veiligheid" als uitgangspunt. De commissie adviseert deze nieuwe veiligheidsnorm zo spoedig mogelijk te ontwikkelen en wettelijk vast te leggen. Deze nieuwe norm zal voor belangrijke delen van Nederland vragen om verdere versterking van de waterkeringen. In haar financiële berekeningen gaat de commissie ervan uit dat deze versterkingswerken worden uitgevoerd in de periode 2015 tot 2025. Het verdient aanbeveling eerder met deze werken te beginnen, wanneer het een dijkvak betreft dat de komende jaren onder handen wordt genomen in het kader van "voldoen aan de huidige wettelijke norm".
4. De commissie komt tot de conclusie dat "economisch optimaal veilig" vanuit de afgeronde situatie in 2015 een additionele investering vraagt van ca. 9 miljard euro. Indien de benodigde werken worden uitgevoerd in de tienjarige periode van 2015 tot 2025 brengt dit vanaf 2015 een investering met zich mee van 900 miljoen euro per jaar.
5. Voor de financiering van de waterkeringen in de periode na 2025 zijn drie zaken van belang:
 1. de voortgaande stijging van de zeespiegel, inclusief mogelijke verrassingen als gevolg van klimaatverandering;
 2. de voortgaande economische groei die, ten behoeve van een economisch optimale bescherming, zal vragen om een veiligheidsnorm die strenger wordt naarmate de waarde van de investeringen achter de dijken toeneemt;
 3. de noodzaak om op enige termijn de bestaande relatief kostbare onderdelen van de waterkeringen zoals de Oosterscheldekering en de Maeslantkering te vernieuwen.

Elementen 1 en 2 samen nemend komt de commissie tot de conclusie dat, voor de periode na 2025 de werken nodig voor het bijhouden van klimaatverandering, economische groei een investering vragen in de orde van 500 tot 800 miljoen euro per jaar (prijzen 2006), afhankelijk van de snelheid van klimaatverandering en de stijging van de zeespiegel. Vernieuwing van de kostbare onderdelen van de waterkeringen genoemd onder 3 zijn voornamelijk niet daarin opgenomen. Voor de periode na 2025 leiden economische groei en klimaatverandering samen tot een jaarlijkse investering van 0,1 tot maximaal 0,2% van het BBP.

1.3 Samenvatting: wijze van financieren

De commissie heeft de verschillende financieringswijzen onderling vergeleken en trekt de volgende conclusies:

1. De huidige wijze van financieren via de Rijksbegroting is mede verantwoordelijk voor het ontstaan van een achterstand in het op orde brengen van de primaire waterkeringen. Uit gesprekken met leidende figuren uit het veld komt naar voren dat

in de tweede helft jaren '80 en gedurende de jaren '90 van de vorige eeuw het politieke en maatschappelijke gevoel van urgentie niet voldoende was om het Deltaplan volledig af te maken. Tegelijkertijd leidde voortschrijdend inzicht in actuele sterkte van de waterkeringen en voortschrijdend inzicht in de hydraulische randvoorwaarden tot een verdere toename van de kloof tussen de geldende veiligheidsnorm en de actuele situatie. Begin jaren 2000 trad geen significante wijziging op in deze situatie (zie ook de resultaten van interviews weergegeven in bijlage 3). Hierbij zei aangetekend dat de nu geldende procedures voor het op Rijksniveau alloceren en toekennen van middelen remmend werken op de voorbereiding en uitvoering van werken die nodig zijn om de waterkeringen op orde te brengen. De vertraging die ontstaat door deze procedures maakt het mogelijk andere prioriteiten op Rijksniveau te honoreren, met als gevolg tekort aan middelen voor de waterkeringen.

2. De commissie heeft voor het verbeteren van deze situatie drie verschillende wijzen van financieren nader onderzocht. Eén manier waarbij de centrale overheid haar bestaande rol van financier van verbeteringswerken van primaire waterkeringen behoudt. De zekerheid ten aanzien van lange termijn beschikbaarheid van financiële middelen wordt vergroot door beter gebruik te maken van het Infrastructuurfonds, door de middelen voor de waterkeringen beter vast te leggen en te beschermen voor tussentijdse verandering van prioriteiten. De tweede wijze van financiering die de Adviescommissie heeft onderzocht is die via de Waterschappen. Hierbij wordt de huidige rol van de Waterschappen met betrekking tot financiering van waterzuivering, waterkwantiteit, beheer en onderhoud van de primaire waterkeringen uitgebreid met de financiering van werken voor het op sterkte brengen en houden van de primaire waterkeringen. De derde manier van financieren onderzocht door de Adviescommissie is private financiering. Hierbij kan een relatie worden gelegd tussen investeren in veiligheid en het dekken van de schade bij rampen. Ook kan een relatie worden gelegd tussen de financiering van de aanleg van zakelijk aantrekkelijke infrastructuur (recreatie/stedelijke ontwikkeling) en collectieve infrastructuur (zoals dijken).
3. Private financiering zal in de praktijk vrij complex zijn en niet de zekerheid en effectiviteit bieden die nodig is om deze essentiële veiligheidsvoorziening op korte termijn op orde te brengen. Waterkeringen lenen zich minder goed voor private financiering dan wegen, tunnels en netwerken. De kosten van een investering kunnen niet eenvoudigweg worden gedekt uit de levering van een bepaalde dienst zoals doorgang, water, gas of elektriciteit. Ook is het moeilijk vast te stellen welk risico behoort bij de private partij, welk risico bij de belanghebbenden en welk risico bij de overheid blijft. Tot slot vraagt de invoering van private financiering om een afweging tussen profijt, solidariteit en nationale verevening met vermoedelijk complexe regelgeving en toezicht door de overheid.
4. Financiering door waterschappen biedt meer zekerheid dan financiering door de Rijksoverheid. Waterschappen hebben bij de allocatie van middelen niet de concurrentie van andere maatschappelijk belangrijke doelen, zoals bij de centrale overheid. Voorts kunnen waterschappen versneld investeren door geld te lenen en af te lossen door afschrijving. Waterschappen kunnen, in ieder geval theoretisch, per euro meer veiligheid bieden omdat de financiële verantwoordelijkheid voor aanleg

en onderhoud en voor de primaire en secundaire waterkeringen dan in één hand is. Dit maakt het mogelijk beter te optimaliseren. Ook wordt het gemakkelijker synergie te creëren met andere investeringen in de waterkeringzone. Tot slot is het voor waterschappen niet een geheel nieuwe taak. Indien de waterschappen deze taak erbij krijgen zal de totale waterschapsheffing aanvankelijk met ca. € 300 miljoen per jaar toenemen (dit is ca. 15% van de huidige heffingen). Op langere termijn, na 2015, wanneer de lopende programma's en budgetten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn uitgeput gaat het om een bedrag van ca. € 900 miljoen per jaar. Dat wil zeggen dat de waterschappen samen dan 45% meer heffen dan nu. De primaire waterkeringen drukken dan niet meer op de Rijksbegroting, de Rijksbelastingen zullen daarom bij deze verschuiving met een even groot bedrag kunnen en moeten verminderen. De waterschappen zijn door de recente fusies beter dan voorheen in staat deze taak goed uit te voeren.

5. Verschuiving van de taak van financiering van de primaire waterkeringen van het Rijk naar de waterschappen zal ook verschuiving van een aantal andere taken en verantwoordelijkheden met zich meebrengen. Zo zullen de waterschappen samen een vereveningssysteem moeten ontwikkelen om recht te doen aan solidariteit en het bovenwaterschappelijk belang van veiligheid tegen overstroming. De commissie stelt voor uit te gaan van een vereveningsfonds met een omvang zodanig dat 30% van de kosten van aanleg en versterking van de waterkeringen daaruit gedekt kan worden. Het gaat hierbij om de werkelijke kosten die gemaakt moeten worden om te voldoen aan de veiligheidsnorm. De middelen voor het vereveningsfonds zouden hierbij moeten worden opgebracht op basis van de bekende ingezetenenheffing. Een percentage lager dan 30% is niet wenselijk omdat bij economisch optimale normstelling de situatie zich kan voordoen dat de bewoners van laaggelegen, dunbevolkte gebieden met relatief weinig "kapitaal" achter de dijken en een minder strenge veiligheidsnorm moeten meebetalen aan het nog veiliger maken van dichtbevolkte gebieden met relatief veel kapitaal achter de dijken. Er zal een grens zijn aan de betalingsbereidheid. Een percentage lager dan 30% doet volgens de commissie te weinig recht aan de principes van solidariteit en bovenregionale verevening. De commissie kan zich voorstellen dat een meer gedetailleerde analyse aanleiding kan geven tot een percentage dat enigszins afwijkt van de genoemde 30%. Hierbij is de vormgeving van toekomstige veiligheidsnormen natuurlijk van belang.
6. Het vaststellen van de veiligheidsnorm en de periodieke inspectie moet volgens de commissie een nationale aangelegenheid blijven. Dit zijn taken die ook op andere beleidsterreinen bij de centrale overheid zijn belegd.
7. Uiteindelijk is de commissie van mening dat de vraag langs welke weg de financiering loopt (Rijk of waterschappen) minder belangrijk is dan de vraag of snelle versterking van de primaire waterkeringen van de grond komt. De commissie stelt voor dat een principe beslissing snel genomen wordt. De voor- en nadelen zijn voldoende duidelijk. Vervolgens kan er meer tijd worden genomen voor het inpassen van lopende financieringstrajecten en verplichtingen. In hoofdstuk 7 van dit rapport doet de adviescommissie voorstellen voor de overgang van de ene naar de andere financieringswijze.

2. De Huidige Situatie

2.1 Toetsing van de veiligheid

Primaire Waterkeringen zijn dijken, kunstwerken en duinen die bescherming bieden tegen overstroming vanuit de Noordzee, de grote rivieren en het IJsselmeer. Ondanks het Deltaplan en de omvangrijke werken van de afgelopen 40 jaar ter versterking van de primaire waterkeringen voldoet 19% niet aan de wettelijke norm, daarnaast kan over 35% geen uitspraak worden gedaan vanwege “onvoldoende gegevens”. In feite voldoet slechts 46% aan de wettelijke norm (Wet op de waterkering, Staatsblad 1996, 2005).

De resultaten van de vijfjaarlijkse toetsing door de Inspectie van Verkeer en Waterstaat (2006) zijn weergegeven in tabel 2.1. Van de in totaal 3.599 kilometer primaire waterkering voldoet volgens de toetsing van 2006 slechts 1.590 kilometer aan de wettelijke veiligheidsnorm. In 2001 voldeed 1.792 km van de 3.558 km nog aan de norm.

Toetsresultaten waterkeringen type:	Totaal a+b+c			
	2001		2006	
voldoet niet	549	15%	680	19%
geen oordeel / onvoldoende gegevens	1.217	34%	1.329	35%
voldoet	1.792	50%	1.590	46%
totaal	3.558		3.599	

Tabel 2.1 Resultaten toetsing primaire waterkeringen (in km en %)
 Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003, 2006).

Van de waterkering die niet voldoet aan de norm ligt een deel achter de Oosterscheldekering. Vanwege de enigszins beschutte ligging is er weinig prioriteit toegekend aan de versterking ervan. Bij een ander deel gaat het om dijken rondom het Markermeer die pas na 1998 zijn aangemerkt als primaire waterkeringen. Maar het gaat ook om waterkeringen die blootstaan aan de Noordzee en de grote rivieren. Bij deze waterkeringen speelt een rol dat de hydraulische randvoorwaarden, zoals golflengte op de Noordzee en maatgevende waterstanden op de rivier zijn aangepast in de loop van de jaren '90 op basis van metingen en voortschrijdend wetenschappelijk inzicht. Ook voortschrijdend inzicht in de wijze waarop een dijk bezwijkt heeft geleid tot een strengere keuring. Aanvankelijk voldoende sterk geachte dijkvakken zijn om die reden in tweede instantie afgekeurd. Onder het in de tabel genoemd percentage “onvoldoende gegevens” schuilen waarschijnlijk nog meerdere dijkvakken van dit type.

Niet alleen voortschrijdend inzicht, maar ook gebrek aan maatschappelijke urgentie heeft een belangrijke rol gespeeld in het ontstaan van deze veiligheids situatie. Het vele jaren uitstellen van versterkingswerken wordt ondermeer beschreven in het rapport “Risico’s in bedijkte termen” van het RIVM (2004). De interviews die in het kader van het onderhavige advies zijn gehouden bevestigen dit beeld, zie bijlage 3.

In het advies “Veiligheid tegen overstromen” concludeert de Adviescommissie Water (2006) onder voorzitterschap van Z.K.H. de Prins van Oranje dan ook dat het volgende kabinet financiële reserveringen moet maken voor noodzakelijke investeringen in de primaire waterkeringen om achterstanden in te halen en op zo kort mogelijke termijn te voldoen aan de veiligheidsnormen. Blijkens haar brief aan de Tweede Kamer, van 25 oktober j.l. (Verkeer en Waterstaat, 2006b), deelt de Minister deze conclusie.

Zowel volgens de Staatssecretaris van V&W als de voorzitter van de Unie van Waterschappen, opdrachtgevers van dit onderzoek, is de beperkte beschikbaarstelling van middelen één van de oorzaken voor een geringer dan wenselijke voortgang bij het realiseren van versterkingswerken. Beiden kiezen het uitgangspunt dat versterkingswerken binnen een periode van 5 – 10 jaar horen te worden gerealiseerd.

De Adviescommissie Water is van mening “...dat een meer zekere en continue financiering van de veiligheid tegen overstroming beter moet worden gewaarborgd dan tot nu toe, zodat deze financiering minder afhankelijk wordt van de politieke korte termijn agenda. Dit is een essentiële basisvoorwaarde voor het fysieke bestaan van grote delen van land en bevolking.”

2.2 Wijze van financieren

De primaire waterkeringen zijn voor verreweg het grootste deel in beheer bij de waterschappen. De kosten van aanleg en versterking ervan worden gedragen door het rijk. Het gaat hierbij om 100% van de aanlegkosten en om 15% daarvan voor de voorbereidingskosten. De kosten van beheer en onderhoud nemen de waterschappen voor eigen rekening (op enkele keringen na die in beheer zijn bij het Rijk). Deze afspraken zijn gemaakt in 2001 en ingegaan in 2005. Daarvoor was de situatie gemengd: de waterschappen betaalden via een bepaalde sleutel mee aan de aanleg en de centrale overheid verstreekte een financiële bijdrage voor beheer en onderhoud. Deze afspraken gelden voor de primaire waterkeringen. De gehele financiering van de niet-primaire waterkeringen, 14.000 km, ligt bij de waterschappen, uitgezonderd 550 km in beheer bij het Rijk.

De procedure van allocatie van financiële middelen voor aanleg en versterking van primaire waterkeringen loopt als volgt. Voorstellen tot verbeteringswerken worden via het “spelregelkader” (Verkeer en Waterstaat, 2006c) ingebracht in het Hoog Water Beschermingsprogramma (HWBP). Dit HWBP is onderdeel van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Het MIT wordt jaarlijks van budget voorzien via het Infrastructuurfonds (Verkeer en Waterstaat, 2006d).

Via een gedetailleerd omschreven procedure worden voorstellen stapsgewijs van een verkennende fase, via een planvormende fase tot de realisatiefase gebracht. Pas als budget voor de uitvoering is opgenomen in het Infrastructuurfonds, en daarmee deel uitmaken van de Rijksbegroting, kan budget worden verleend aan het omzetten van projecten van de verkennende naar de planvormende fase. Voor primaire waterkeringen kan de planvormende fase rekenen op een budget van 15% van de geraamde uitvoeringskosten.

2.3 Financiële middelen gereserveerd in de begroting 2007-2011 en planning voor daarna

In de rijksbegroting 2007-2011 zijn voor de verschillende jaren financiële middelen vrijgemaakt voor de versterking van de primaire waterkeringen. De gereserveerde bedragen zijn aangegeven in tabel 2.2. Deze middelen liggen in principe vast voor de komende 5 jaar.

Infrastructuurfonds Begroting 2007	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
11.03.01 Realisatieprogramma waterkeren	97	178	211	278	193	956
11.05.02 Planstudieprogramma waterkeren	55	96	176	171	157	654
16.02 Ruimte voor de Rivier	70	115	213	258	318	974
16.03 Maaswerken	49	34	38	16	33	170
Totaal Aanleg	271	423	638	723	700	2.755

Tabel 2.2 Begroting van het Infrastructuurfonds 2007.

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006).

Voor de periode na 2011 zijn indicatieve budgetten opgenomen in het Hoog Water Bescherming Programma (HWBP).

Over de fasering van de uitgaven van deze bedragen heeft geen politieke besluitvorming plaatsgevonden. Het HWBP moet worden opgevat als een overzicht van projecten van Verkeer en Waterstaat die in een later stadium worden aangemeld voor opname in een volgende begroting. In deze lijst wordt zichtbaar welke grote projecten in de pijplijn zitten. Het uiteindelijke tempo van uitvoeren vraagt nog een politiek besluit. De financiële middelen behorende bij die projecten en het indicatieve meerjarenschema is aangegeven in tabel 2.3.

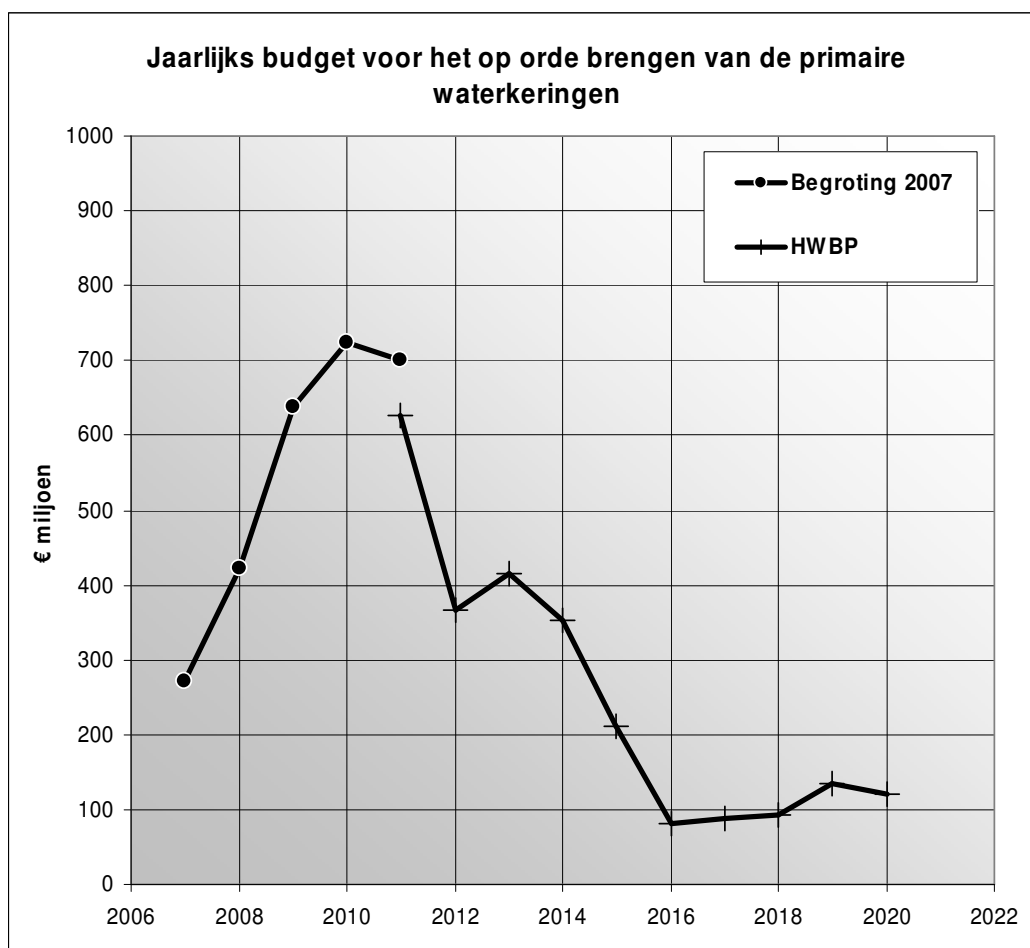
Project	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	>2020	Totaal
Maaswerken	32	88	24	25	23	12	1	2	2	6	214
Zwakke Schakels Kust	14	15	13	19	16	41	48	72	69	-	308
Ruimte voor de Rivier	303	303	308	156	38	-	-	-	-	-	1.110
Uitkomsten 2e toetsing, fase 2	17	9	8	10	4	35	43	61	49	-	234
totaal	366	415	353	211	81	88	92	135	120	6	1.866

Tabel 2.3 Meerjarenbudget benodigd voor projecten ter versterking van de primaire waterkeringen volgens het HWBP (inclusief bewerking op basis van toelichting door DGW)¹. Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water.

¹ Het HWBP gaat alleen over versterkingsmaatregelen die in aanmerking komen voor Rijkssubsidie op basis van het resultaat van de eerste en tweede ronde toetsing op veiligheid. In de Rijksbegroting/Infrastructuurfonds (IF) zijn de financiële middelen opgenomen voor de voorbereiding en uitvoering van maatregelen op het gebied van waterkeren, voor zover het Rijk/het ministerie van Verkeer en Waterstaat daarvoor verantwoordelijk is. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar vier hoofdproducten, te weten: watermanagement, beheer en onderhoud, aanleg, verkenning en planstudies. Voor dit advies zijn alleen de hoofdproducten "aanleg" en "verkenning en planstudies" relevant. Deze hoofdproducten kennen zes programma's: 1) rivierverruiming, 2) dijkversterking en herstel bekledingen (inclusief onderzoek), 3) overig onderzoek en kleine projecten, 4) resterende werkzaamheden Deltaplan Grote Rivieren, 5) Zwakke schakels kust, en 6) het Hoog Water Bescherming Programma. Daarnaast zijn als megaprojecten in het IF opgenomen: Ruimte voor de Rivier en Maaswerken. De budgetten in bovenaangegeven tabellen zijn een zo goed mogelijke weergave van de getallen die de commissie heeft kunnen vinden in de rapporten van de Rijksoverheid. De tabellen zijn samengesteld op basis van overleg met de deskundigen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ze mogen daarom worden opgevat als de best mogelijke weergave van de werkelijkheid.

De hier aangegeven budgetten zijn niet voldoende om de primaire waterkeringen op orde te brengen. De Minister van Verkeer en Waterstaat presenteerde in de brief aan de Tweede Kamer van 25 oktober j.l. een overzicht van gerealiseerde en voorziene investeringen in waterveiligheid (Verkeer en Waterstaat, 2006b). Volgens deze brief is voor het verbeteren van de primaire waterkeringen die bij de laatste toets het oordeel “voldoet niet” hebben meegekregen (19%, zie tabel 2.1), ruim € 1,6 miljard nodig. In de Rijksbegroting 2007-2011 is van het gevraagde bedrag ongeveer 1/4 deel opgenomen (€ 420 miljoen). De overige € 1,2 miljard is niet gehonoreerd in de begroting. Over de 35% die het oordeel “onvoldoende gegevens” heeft meegekregen (zie tabel 2.1) worden geen financiële uitspraken gedaan. Ook zijn voor dat doel nog geen projecten voorzien of middelen opgenomen in het Hoog Water Bescherming Programma 2007.

De harde middelen zoals opgenomen in de begroting 2007-2011 en de “zachte” middelen zoals opgenomen in het Hoog Water Bescherming Programma voor de periode na 2011 zijn samen uitgezet in figuur 2.1. Uit de figuur blijkt dat vele van de werken doorlopen tot ver na 2015. Voorts zijn de aangegeven middelen niet voldoende om de primaire waterkeringen volledig te laten voldoen aan de wettelijke norm.



Figuur 2.1 Jaarlijks budget voor het op orde brengen van primaire waterkeringen.

Bron: Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006)

2.4 Juridisch kader

De *Grondwet* draagt de overheid op het land tegen overstroming te beschermen (art. 21: ‘De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het milieu’)² en regelt de instelling van waterschappen, maar legt geen expliciet verband tussen de overheidstaak van artikel 21 en de instelling van waterschappen (art. 133). Dat is gebeurd in de *Waterschapswet*, die in artikel 1 regelt dat waterschappen de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied tot doel hebben, waarbij hen de zorg wordt opgedragen voor ‘hetzij de waterkering hetzij de waterhuishouding hetzij beide’.³

In de *Wet op de waterkering* (Staatsblad, 1996) staat deze taak verder uitgewerkt. Deze wet geeft per dijkkringgebied de gemiddelde overschrijdingskans van de hoogste waterstand die veilig moet worden gekeerd (variërend van 1/500 tot 1/10.000 gemiddeld per jaar). Verdere regels worden op rijksniveau gesteld.⁴ Gedeputeerde Staten voert het toezicht uit; uitvoering (aanleg, versterking of verlegging) geschiedt door de beheerder (de waterschappen), die dient te werken volgens een door hem opgesteld en met allerlei wettelijke, procedurele en inhoudelijke waarborgen omkleed plan. Op de beheerder rust de zorg voor de handhaving van de veiligheidsnorm. Hij rapporteert elke vijf jaar over de veiligheidssituatie aan GS, en die rapporteren weer aan de minister.

De financiering is geregeld in de artikelen 10 en 12. In de (ministeriële) *Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren* uit februari 2006 wordt deze bepaling verder uitgewerkt met een gedetailleerde beschrijving van subsidiabele kosten, procedurele eisen en een evaluatieverplichting van versterkingswerken (Verkeer en Waterstaat, 2006c). Wellicht ten overvloede: de aanpassing van art. 12 in 2005 en de ministeriële regeling uit 2006 vloeien voort uit afspraken gemaakt in 2001 door de Minister van Verkeer en Waterstaat met het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen, op grond waarvan beheer en onderhoud van primaire waterkeringen voortaan volledig bij de beheerder ligt (incl. financiering), maar financiering van verbeteringen volledig door het Rijk geschiedt.

Deze financieringsregeling is in overeenstemming met artikel 98 van de *Waterschapswet*, waarin is bepaald dat ten laste van het Rijk onderscheidenlijk die van de provincie of provincies, wordt bijgedragen in de kosten van taken waarvan de

² NB: dit is een typische overheidstaak, zodat financieringsregelingen tussen overheidsorganen onderling niet zijn onderworpen aan Europese mededingingsregels.

³ Met de wijziging van de *Waterschapswet* als gevolg van de *Wet modernisering waterschapsbestel* wordt deze tekst gewijzigd: de taken van waterschappen zijn dan ‘de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater’ (wetsvoorstel thans – eind november 2006- aanhangig in de Eerste Kamer: Kamerstukken I, 2006-2007, 30 601, A).

⁴ Bij amvb wordt vervolgens per dijkkringgebied de hiermee corresponderende gemiddelde kans per jaar op een overstroming door het bezwijken van een primaire waterkering aangegeven. Bij ministeriële regeling wordt voor aan te geven plaatsen vastgesteld van welke relatie tussen hoogwaterstanden en overschrijdingskansen de beheerder moet uitgaan bij de bepaling van het waterkerend vermogen. Tevens worden bij ministeriële regeling regels gesteld voor de door de beheerder te verrichten beoordeling van de veiligheid van de primaire waterkeringen.

behartiging redelijkerwijs geacht moeten worden het belang van het gebied van het waterschap te boven te gaan, omdat sprake is van de behartiging van een nationaal of provinciaal belang: de zogenaamde *bovenwaterschappelijke belangen*.⁵

De huidige Wet op de waterkering zal opgaan in een integrale *Waterwet*. Het voorstel voor deze nieuwe wet is op 28 september 2006 ingediend bij de Tweede Kamer. De tekst van het huidige artikel 12 is vrijwel letterlijk overgenomen in het nieuwe artikel 7.17 (Tweede Kamer, 2006-2007).

Europese regelgeving

Op Europees niveau is een *Richtlijn overstromingsbeoordeling en –beheer* in de maak,⁶ die zich primair richt op samenwerking tussen lidstaten in het stroomgebied van rivieren. Lidstaten moeten voor elk stroomgebied een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling opstellen (overstromingskansen, effectiviteit van waterkeringen incl. de verwachte impact van klimaatverandering). Op basis hiervan worden (delen van) stroomgebieden ingedeeld in gebieden met en zonder potentieel significant overstromingsrisico. Voor gebieden met zo'n risico moeten overstromingsrisicokaarten worden gemaakt waarop allerlei zaken moeten worden aangegeven,⁷ evenals overstromingsrisico-beheerplannen waarin o.a. het gewenste beschermingsniveau wordt vastgelegd en de te treffen maatregelen.⁸ De termijnen waarbinnen aan de diverse verplichtingen moet worden voldaan is over het algemeen lang (2013, 2018 e.d.).

De Richtlijn overstromingsbeoordeling en –beheer is inhoudelijk afgestemd op de *Kaderrichtlijn water*, welke richtlijn lidstaten opdraagt een geïntegreerd waterbeleid vast te stellen. Overstromingsbeleid valt daaronder, maar is slechts in zeer beperkte mate daarin geregeld, zodat besloten werd tot het formuleren van een afzonderlijke richtlijn. De Kaderrichtlijn water is wel nog relevant vanwege het in deze richtlijn opgenomen beginsel van kostenterugwinning voor waterdiensten. Kosten gemaakt voor waterdiensten moeten in beginsel worden gedragen door degene ten behoeve waarvan de dienst wordt geleverd, mede in acht nemend het beginsel van de vervuiler betaalt. Het is de vraag of bescherming tegen overstroming eveneens als een waterdienst moet worden gezien. Weliswaar valt het thema overstromingsbeheer onder de reikwijdte van de Kaderrichtlijn water, de term waterdienst lijkt alleen betrekking te hebben op onttrekking, opslag, distributie e.d. van oppervlakte- en grondwater (bijvoorbeeld t.b.v.

⁵ In de wijziging van de Waterschapswet als gevolg van de Wet modernisering waterschapsbestel blijft deze bepaling gehandhaafd.

⁶ Op 18 januari 2006 is een voorstel door de commissie gepubliceerd. Over de definitieve teksten voor een richtlijn wordt nog onderhandeld. De tweede lezing van het Europese Parlement zal naar verwachting begin 2007 plaatsvinden.

⁷ Voorspelde waterdiepte, stroomsnelheid, gebieden waar zich erosie kan voordoen, gebieden met hoog verval, factoren die mogelijk overstromingen kunnen veroorzaken, uiterwaarden en andere retentie- en buffergebieden, en een beeld van de potentiële nadelige gevolgen aan de hand van aantal betrokken inwoners, economische schade, milieuschade, aanwezigheid industriële activiteiten (IPPC-installaties).

⁸ Zie het uitvoerige artikel 9. Zie voor alle teksten:

http://ec.europa.eu/environment/water/flood_risk/key_docs.htm

de drinkwatervoorziening) en voor het beheer van afvalwater.⁹ Hieruit moet naar de mening van de commissie de conclusie worden getrokken dat bescherming tegen overstroming niet op grond van de richtlijn als een waterdienst moet worden beschouwd waarvoor de kosten bij de burger moeten worden gelegd.

Welke juridische acties kunnen worden ondernomen bij een geschil?

De regeling in en op basis van de Wet op de waterkering is een bindende regeling, in die zin dat de wet geen mogelijkheid biedt tot afwijking. De wet gaat ervan uit dat het Rijk de kosten die zij op grond van de wet moet dragen ook daadwerkelijk volledig draagt. Het langs juridische weg afdwingen van deze verplichting is mogelijk. De meest voor de hand liggende weg daartoe is het instellen van beroep bij de bestuursrechter tegen een gehele of gedeeltelijke afwijzing van de subsidie-aanvraag door de Minister. Bestuursrechtelijke procedures tussen overheden onderling zijn in ons land zeer gebruikelijk. De eerste zaak over artikel 12 Wet op de waterkering is thans aanhangig. Deze zaak betreft een geschil tussen een waterschap en de Minister van Verkeer en Waterstaat over een afgewezen subsidie-aanvraag omdat het volgens de Minister om onderhoud ging en niet om verbetering in verband met de veiligheidsnorm. De bestuursrechter kan een besluit tot afwijzing van een subsidieverzoek vernietigen, waarna de Minister een nieuw besluit moet nemen met in achtneming van de uitspraak.

Een andere, zij het veel minder gebruikelijke, mogelijkheid is het instellen van een civiele procedure. Niet-naleving van een wettelijke plicht door de Staat levert een onrechtmatige daad op. Degene die hierdoor wordt benadeeld kan naar de civiele rechter stappen om hetzij schadevergoeding te vorderen, hetzij een rechterlijk gebod gericht tot de Staat te verkrijgen om alsnog de wettelijke plicht na te leven. Zo vorderde de gemeente Rotterdam met succes uitvoering door de Staat van een welzijnsovereenkomst.¹⁰ Zo'n benadeelde partij zou een waterschap kunnen zijn, indien dat waterschap zelf kosten maakt om aan de veiligheidsnorm te voldoen of anderszins maatregelen moet nemen ter voorkoming of beperking van eventuele schade.

Aansprakelijkheid voor overstromingsschade

Hierboven werd al iets gezegd over de mogelijkheid voor waterschappen om civiele actie te ondernemen jegens de Staat vanwege overtreding van de Wet op de waterkering. In januari 2006 publiceerde de werkgroep schadevergoedingsvraagstukken een rapport over aansprakelijkheid voor wateroverlast van de overheid in brede zin jegens burgers en bedrijven. De werkgroep concludeert dat wanneer er duidelijke normen bestaan, zoals de hierboven genoemde veiligheidsnormen, eerder aansprakelijkheid zal worden aangenomen bij de overheid, dan wanneer deze ontbreken. Verder is de conclusie dat niet-naleving van deze normen plus het zich voordoen van schade volstaat om aan te tonen dat de overheid onrechtmatig heeft gehandeld. Wel zou volgens het rapport het aangesproken overheidslichaam argumenten kunnen aanvoeren waarom de schade niet

⁹ Aldus art. 2, lid 38.

¹⁰ HR 5 februari 1993, AB 1993, 239. Eerder al sprak de Hoge Raad uit dat indien een overheidslichaam een civiele vordering instelt tegen een ander overheidslichaam, de burgerlijke rechter bevoegd is over dit geschil te oordelen (HR 23 juni 1989, AB 1989, 551, GCN/Nieuwegein).

(volledig) toerekenbaar zou moeten zijn, waarbij gebrek aan benodigde financiering of ontbreken van vereiste medewerking van andere overheden als voorbeelden worden genoemd. Naar de mening van de commissie loopt het risico voor de overheid op een succesvolle schadeclaim door burgers of bedrijven die schade lijden als gevolg van het falen van een primaire waterkering op, naarmate de veiligheidsnorm langer niet wordt nageleefd. Op een gegeven moment kan de Rijksoverheid zich jegens hen die schade lijden, niet langer beroepen op het feit dat langs politieke weg keuzen worden gemaakt binnen de Rijksbegroting. Gezien het feit, dat het niet ter beschikking stellen van de wettelijk vereiste middelen niet eenmalig is geweest (bijvoorbeeld vanwege bepaalde bijzondere omstandigheden), de veiligheidsnormen al jaren niet worden gehaald, de schadedreiging veel groter is geworden vanwege toegenomen kapitaal en bevolking achter de dijken, en het risico is toegenomen als gevolg van klimaatverandering, moet naar de mening van de commissie worden geconcludeerd dat met succes schadevergoedingsacties bij de rechter kunnen worden gevoerd, indien sprake is van schade als gevolg van falende primaire waterkeringen.

3. Drie stappen in de raming van de financieringsbehoefte

3.1 Inleiding

De Adviescommissie wordt gevraagd onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van de huidige financieringswijze en met suggesties te komen voor verbetering. Het gaat hierbij primair om het binnen een redelijke termijn voldoen aan de norm volgens de Wet op de waterkering. In wetenschappelijke kring staat echter ook de norm zelf ter discussie. Sinds de ontwikkeling van de Deltanorm in 1960 is het aantal mensen dat woont in de kwetsbare delen van Nederland ongeveer verdubbeld. Door bodemdaling en door stedelijke ontwikkeling in diep gelegen polders is de kwetsbaarheid aanzienlijk toegenomen. Daarbij is de waarde aan gebouwen en infrastructuur achter de dijken met ongeveer een factor zeven toegenomen (Vellinga, 2003) (RIVM, 2004).

De Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen wil in dit advies niet aan deze ontwikkelingen voorbijgaan. Voor een goed en bruikbaar advies wordt het van belang geacht verder te kijken dan de huidige enigszins verouderde norm. De financieringsbehoefte wordt daarom in drie stappen in kaart gebracht. De nadruk in analyse ligt op de eerste stap.

De commissie heeft eerst onderzocht hoeveel het gaat kosten om de waterkeringen in betrekkelijk korte tijd op wettelijke sterkte te brengen. Vervolgens is nagegaan wat het ongeveer zou gaan kosten wanneer de veiligheidsnorm wordt aangepast aan de reëel maatschappelijke situatie. Tenslotte heeft de commissie een lange termijn doorkijk gemaakt naar een situatie waarbij de sterkte van de waterkeringen in de pas loopt met klimaatverandering en economische ontwikkeling.

3.2 Binnen redelijke termijn voldoen aan de wettelijke norm

Wat “voldoen aan de wettelijke norm” betekent zou redelijk helder moeten zijn. Was het maar zo. Het project ‘Veiligheid Nederland in kaart’ heeft nieuwe kennis opgeleverd die deze vraag complexer maakt dan hij lijkt. Het gaat daarbij om inzichten en concepten die in vakkringen worden aangeduid als “lengtewerking” en “faalmechanismen” en “robuust ontwerpen”. De Adviescommissie gaat in eerste instantie uit van de huidige praktijk van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en van de bestaande kostenramingen. Voor het effect van de genoemde inzichten en concepten brengt de commissie een toeslag in rekening van 10% van de kosten die worden gevonden met de bestaande ramingen. Deze 10% is een raming van de extra investering die nodig is wanneer wordt uitgegaan van a) robuust ontwerpen, dat wil zeggen een wetenschappelijk beter gefundeerde toepassing van bestaande methodieken van kansberekening; b) “de lengtewerking”, hier gaat het om de overgang van een veiligheidsbenadering waarbij per “dijkdoorsnede” wordt bekeken of aan de veiligheidsnorm wordt voldaan, naar een methode waarbij de gehele dijkkring als een keten van doorsnedes wordt beschouwd. Deze ketenmethode doet meer recht aan de werkelijkheid dan de doorsnedebenadering; c) voortschrijdend inzicht in faalmechanismen, het gaat hierbij om voortschrijdend inzicht in de wijze waarop een waterkering bezwijkt. Inbreng van deze drie elementen wordt bestudeerd in het kader van het programma van Verkeer en Waterstaat “Veiligheid Nederland in Kaart” en WV-

21. De commissie vindt het van belang in dit advies in zekere mate rekening te houden met de uitkomst van deze programma's. Een toeslag van 10% op de nu gehanteerde ramingen wordt hierbij als realistisch beschouwd.

Wat betekent "binnen een redelijke termijn"? De commissie gaat hierbij uit van een termijn van 5 à 10 jaar, conform de termijnen die in dit verband worden genoemd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Deze termijn is uit het oogpunt van planning en uitvoering voldoende voor het op orde brengen van een waterkering nadat een tekort is gesignaleerd. Gezien de huidige achterstand en gezien het grote belang van veiligheid kiest de commissie voor het jaar 2015 als redelijke datum voor het volledig op wettelijke sterkte hebben van de primaire waterkering.

Om te berekenen wat de bijbehorende kosten zijn worden de budgetten die genoemd worden in het Hoog Water Bescherming Programma (HWBP) voor de jaren na 2015 in de tijd naar voren gehaald. De commissie gaat er hierbij vanuit dat deze werken allemaal in 2015 zijn afgerond. Het budget dat behoort bij deze staart over de periode 2016 tot en met 2020 bedraagt 522 miljoen euro.

Daarnaast wordt het door de minister in haar brief van 25 oktober 2006 gevraagde budget van 1,6 miljard euro volledig "meegenomen" naar de periode voor 2015. Het gaat hierbij om een bedrag van 1 miljard meer dan nu is vermeld in figuur 2.1 voor de periode tot 2015 (de gevraagde € 1,6 miljard wordt vermindert met een bedrag van € 420 miljoen, reeds opgenomen in de Rijksbegroting 2007 – 2011, en een bedrag van € 200 miljoen dat reeds deel uitmaakt van het HWBP). Hiermee is de 19% "voldoet niet" van tabel 2.1 afgedekt.

Tot slot blijft een vraagteken staan bij de kosten die gemaakt moeten worden voor de 35% "onvoldoende gegevens" (de resultaten van de Inspectie van Verkeer en Waterstaat (2006), tabel 2.1). De adviescommissie heeft de kosten van het op sterkte brengen van deze categorie zo goed mogelijk geschat op basis van ervaringscijfers. De berekeningen zijn aangegeven in bijlage 4a. Het bedrag dat voor het op sterkte brengen van deze 35% wordt gevonden is € 1,4 miljard. Het werkelijke bedrag kan hiervan enigszins afwijken zowel in positieve als in negatieve zin.

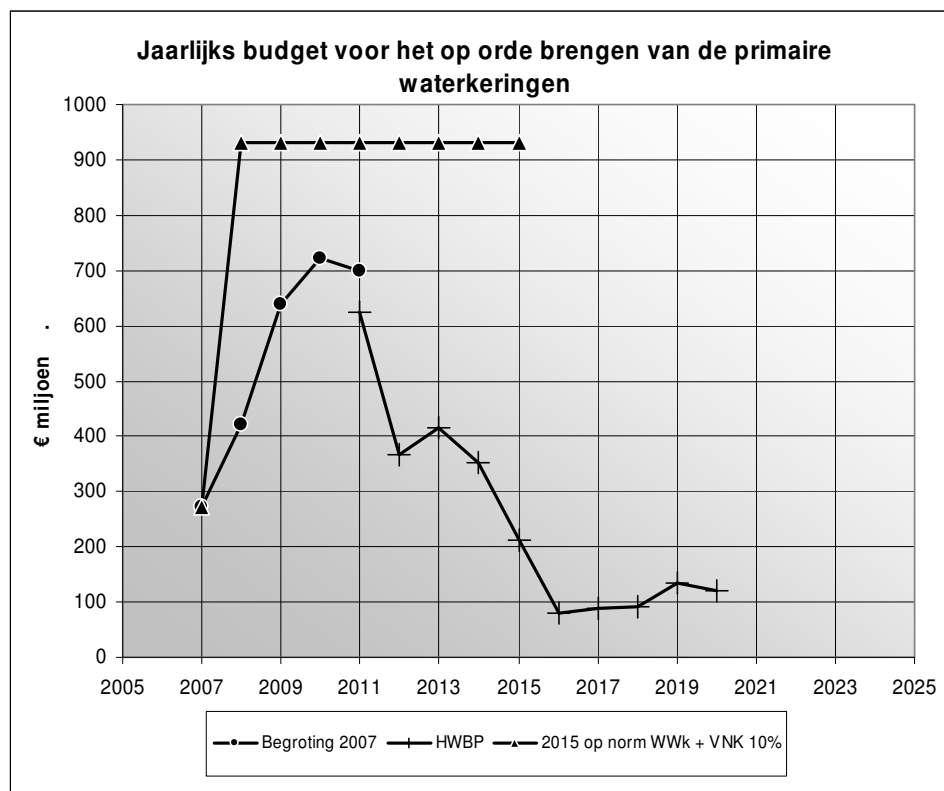
Deze drie bedragen: 522 miljoen plus 1 miljard plus 1,4 miljard (is € 2,922 miljard) kunnen worden opgeteld bij de bedragen die zijn begroot voor de periode 2007 - 2011 (totaal € 2,755 miljard) en de bedragen die zijn geïndiceerd voor de periode 2012 tot en met 2015 (samen € 1,866 miljard). Dit levert samen een bedrag van € 7,021 miljard op. Wanneer we hier 10 procent bij optellen voor de inzichten en concepten "lengte werking, faalmechanismen en robuust ontwerpen komen we op een bedrag van € 7,723 miljard.

Het totaalbedrag over de periode 2007-2015 wordt daarmee € 7,723 miljard. Wanneer we er hierbij vanuit gaan dat het in 2007 te investeren bedrag (van € 271 miljoen) (praktisch gezien) niet meer kan toenemen gezien de tijd die nodig is om tot uitvoering te komen, kan het overige bedrag (€ 7,452 miljard) voor het gemak evenredig worden verdeeld over de periode 2008 – 2015. Het resultaat daarvan, € 932 miljoen per jaar is aangegeven in figuur 3.1.

Wanneer we dit vergelijken met de begroting 2007-2011 zien we dat er € 1.242 miljoen meer nodig is dan voorzien (tabel 3.1).

	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Nodig	271	932	932	932	932	3.997
Begroot	271	423	638	723	700	2.755
Tekort	-	509	294	208	231	1.242

Tabel 3.1 Vergelijking kosten van het op orde brengen van de primaire waterkeringen en de begrotingstotalen voor 'waterkeren', Infrastructuurfonds 2007.



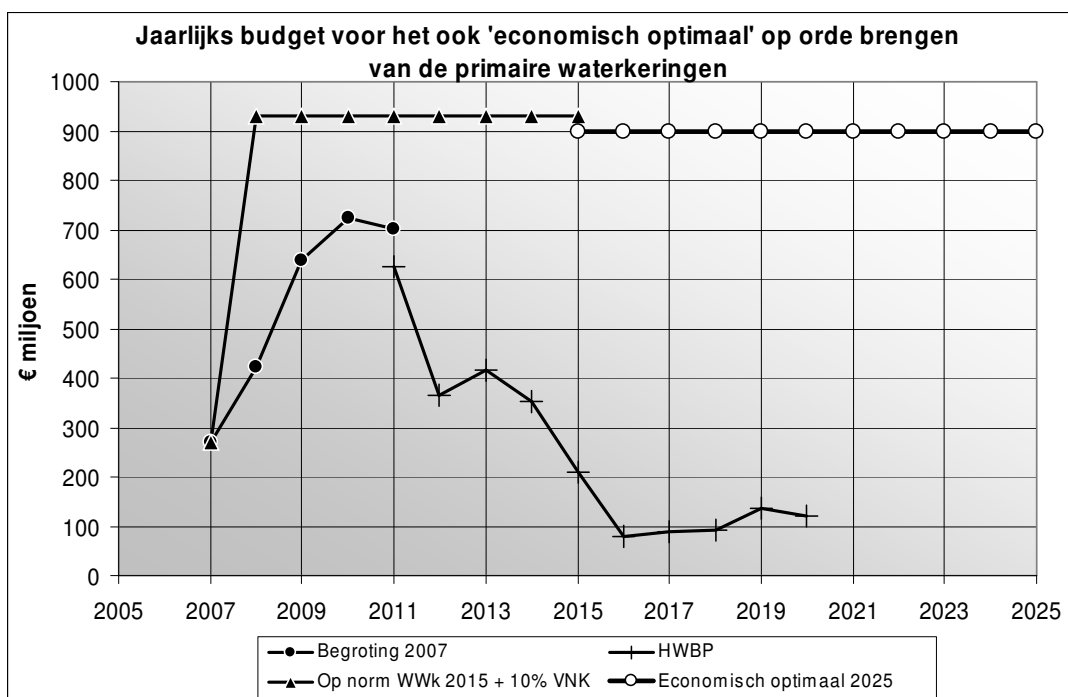
Figuur 3.1 Jaarlijks budget nodig voor het op normsterkte brengen van de primaire waterkeringen in 2015, conform de Wet op de waterkering.

3.3 Economisch optimale normstelling

De volgende stap is de inschatting van de kosten die gemaakt moeten worden om de waterkeringen te laten voldoen aan een nu nog fictieve nieuwe norm. Deze kosten hangen direct samen met de wijze waarop die nieuwe norm vorm krijgt. De commissie heeft zich hierbij laten leiden door de economische beschouwingen van Van Danzig (Deltacommissie, 1960), recent aangevuld met actuele berekeningen en voorbeelden door Eijgenraam (2005, 2006). Het gaat hierbij om een kosten-baten benadering waarbij in de optimale situatie geldt, dat een vermindering van de kans op dijkdoorbraak maal de schade die bij doorbraak ontstaat gelijk is aan de kosten die gemaakt moeten worden om die vermindering van kans te bereiken. Destijds is deze redenering het uitgangspunt geweest voor de ontwikkeling van de veiligheidsnorm voor Zuid-Holland (dijkkring 14). Toepassing van deze benadering voor de periode 2015-2050 leidt, onder redelijk geachte aannamen tot een bedrag van 9 miljard euro (bovenop de kosten die gemaakt moeten worden om aan de huidige wettelijke norm te voldoen). In de berekening wordt rekening gehouden met een economische ontwikkeling over die periode van 2% en er wordt

rekening gehouden met een stijging van de zeespiegel zoals nu is aangegeven in het middenscenario van het KNMI. De berekening moest noodzakelijkerwijze vrij schetsmatig worden uitgevoerd. Het resultaat moet daarom als indicatief worden geïnterpreteerd. De aannamen en de wijze van berekenen zijn aangegeven in bijlage 4b.

Voor een oriëntatie op de jaarlijkse kosten kunnen we de aanname doen dat de bijbehorende versterkingswerken voltooid moeten zijn binnen een periode van 10 jaar na het volledig voldoen aan de huidige norm¹¹. Het gaat dan om de periode 2015-2025. Dit levert per jaar een investeringsbedrag op van 900 miljoen euro. Het op deze wijze gevonden resultaat is weergegeven in figuur 3.2.



Figuur 3.2 Jaarlijks budget voor het ook “economisch optimaal” op orde brengen van de primaire waterkeringen

3.4 In de pas blijven lopen met economische ontwikkeling en klimaatverandering

Wanneer de waterkeringen eenmaal op orde zijn is het van belang de zaak op orde te houden. Achterstanden kunnen optreden om drie zeer verschillende redenen. Ten eerste kan door economische groei een onbalans ontstaan tussen de schade die optreedt bij een doorbraak en de kosten die een versterking van de waterkering met zich

¹¹ In technische zin zou nu al op basis van de economisch optimale methode kunnen worden gewerkt. In verband met bestuurlijke consistentie en om juridische conflicten over de vigerende norm te voorkomen, is het volgens de adviescommissie echter beter eerst alle versterkingswerken uit te voeren die nodig zijn om te voldoen aan de huidige wettelijke norm. Indien het daarbij werktechnisch opportuun is bij bepaalde werken rekening te houden met een nieuwe norm kan het aantrekkelijk zijn het bijbehorende investeringsbudget in de tijd naar voren te halen.

mee zou brengen. Bij een economische groei van bijvoorbeeld 2% per jaar zou na 50 tot 70 jaar de kans op overstroming met een factor 10 moeten worden verkleind om te voldoen aan het criterium “economisch optimaal”. Verkleinen van de overstromingskans met een factor 10 vanuit de huidige situatie vergt in dijkhoogte een ophoging van ca. 70 cm en in geldwaarde van nu een investering van naar schatting 27 miljard euro. Onder de aangenomen omstandigheden belooft dit proces een periode tot het eind van deze eeuw. In de jaren na 2025 is dit gemiddeld jaarlijks ca. 430 miljoen euro. De achterliggende argumentatie en berekeningen zijn aangegeven in bijlage 4c.

Ten tweede kan door een snellere klimaatverandering en zeespiegelstijging dan nu voorzien een probleem optreden. Wanneer de ijskap op Groenland sneller smelt dan nu voorzien in de scenario's van het KNMI zou de zeespiegel twee à drie maal zo snel kunnen stijgen dan de nu voorziene 60cm aan het eind van de 21^e eeuw. In dat geval zal er sneller een nieuwe ronde van versterking moeten volgen. Uitgaande van een zeer hoge stijging gedurende deze eeuw tot 1,50 m boven het huidige niveau, moet men er rekening mee houden dat elke 30 tot 35 jaar het overstromingsrisico met een factor 10 zal stijgen (of elke 45 tot 50 jaar een factor 20). Om dit te kunnen compenseren is een investeringsniveau te verwachten van jaarlijks ca. 800 miljoen euro. Bij een bruto binnenlands product in Nederland van ruim 500 miljard euro is het jaarlijks investeringsbedrag van 430 à 800 miljoen euro en de onzekerheid daarin te beschrijven als een jaarlijkse investering van 0,1 à 0,2% van het BBP, afhankelijk van de snelheid van klimaatverandering en zeespiegelstijging. De achterliggende berekeningen zijn aangegeven in bijlage 4d.

Ten derde, door veroudering van de bestaande grote kunstwerken zoals de Oosterschelde werken zal er een tijd komen dat deze geheel of gedeeltelijk zullen moeten worden vernieuwd. Het gaat hierbij niet alleen om de Oosterscheldewerken, maar ook om de Maeslantkering en de vele scheepvaart- en uitwateringsluizen. Het is moeilijk om hiervan een kostenschatting te maken. In het algemeen lijkt een levensduur van 100 jaar redelijk te zijn. De spuisluisen in de Afsluitdijk gelden hierbij als voorbeeld. Het gaat hierbij niet alleen om technische afschrijving. Functieverlies, bijvoorbeeld door klimaatverandering en zeespiegelstijging is eveneens, en mogelijk eerder, aan de orde. Deze vervangingskosten zijn niet in de prognoseberekeningen meegenomen.

Bovengenoemde ontwikkelingen spelen allemaal in de komende 30 tot 80 jaar. Dat is een lange periode die nog vrij ver voor ons ligt. De bedragen moeten daarom als zeer globaal en indicatief worden opgevat. De bedragen gelden alleen voor de huidige situatie en configuratie. De berekeningen zijn gebaseerd op incrementele veranderingen. Hierbij is ervan uitgegaan dat het huidige systeem de mogelijkheid heeft van incrementele aanpassingen tot een zeespiegelstijging van maximaal 1 à 1,5 m. Een zeespiegelstijging die hierboven uitgaat impliceert een quantumsprong met kosten die waarschijnlijk ver uitgaan boven de hierboven geschatte bedragen¹².

¹² Wanneer de zeespiegel sneller stijgt dan 1 à 1,5 m. in de komende 100 jaar zullen niet-lineaire effecten optreden zoals het “verdrinken” van het Waddengebied in Noord-Nederland en belangrijke delen van de vooroever in Zuid-Westelijk Nederland. Als gevolg daarvan zullen de golfkrachten en de stroomkrachten, en ook de daarmee samenhangende erosie, sterk toenemen. Een incrementele versterkingsbenadering zal dan zeer waarschijnlijk niet toereikend zijn. Voor de investeringskosten betekent dit vermoedelijk een quantumsprong.

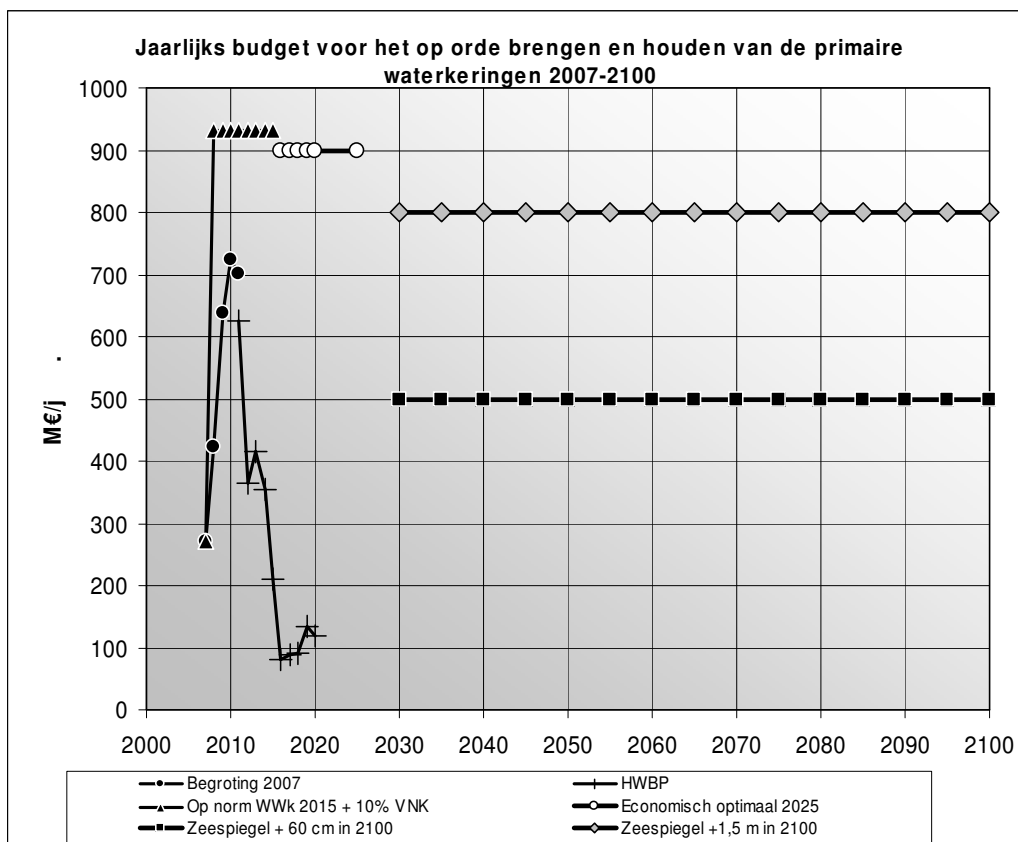
Binnen het bereik van incrementele aanpassingen (dat wil zeggen beneden de 1 à 1,5 m. zeespiegelstijging) zullen de jaarlijkse kosten van het op orde houden van de primaire waterkeringen naar verwachting beperkt blijven tot 0,1 à 0,2% van het BNP. De resultaten van deze oriënterende berekeningen en schattingen zijn aangegeven in figuur 3.3 (volgende pagina).

3.5 Samenvatting van investeringen die nodig zijn om de veiligheid van de primaire waterkeringen op orde te brengen en te houden vanaf 2007

In het voorgaande is aangegeven dat er vanaf 2008 tot en met 2015 een bedrag van € 932 miljoen per jaar nodig is om de primaire waterkeringen in 2015 te laten voldoen aan de wettelijke norm (zie figuur 3.1 en tabel 3.1).

Om een economisch optimale veiligheid te verkrijgen is daarna nog een bedrag nodig van ongeveer € 9 miljard. Wanneer bijbehorende werken worden uitgevoerd in de periode van 2016 tot en met 2025 komt dit neer op een investering van € 900 miljoen per jaar (zie figuur 3.2).

Om vervolgens de veiligheid op economisch optimaal peil te houden, rekening houdend met klimaatverandering, zeespiegelstijging en economische groei is na 2025 gemiddeld over een langere periode een investeringsbedrag nodig in de orde van grootte van € 500 tot € 800 miljoen per jaar, afhankelijk van de snelheid van zeespiegelstijging. Anders geformuleerd gaat het, ook op langere termijn om een jaarlijks investeringsbedrag gelijk aan 0,1 à 0,2% van het BBP (zie figuur 3.3).



Figuur 3.3 Kosten van het op orde brengen en houden van de primaire waterkeringen, bij 0,60 respectievelijk 1,5 m zeespiegelstijging in 2100 (exclusief vervanging grote werken als Oosterschelde- en Maeslantkering).

4. Alternatieve wijzen van financieren

4.1 Enkele kernbegrippen

Alvorens de verschillende manieren van “financiering” te behandelen worden twee essentiële begrippen uiteengezet, die niet alleen academisch maar ook beleidsmatig betekenis hebben. Allereerst het onderscheid tussen collectieve goederen (in de economie omvatten goederen ook diensten) en marktgoederen. Er is sprake van een collectief goed indien de consument zich niet kan uitsluiten van consumptie maar ook niet door de producent van het goed uitgesloten kan worden. Het criterium is “niet-uitsluitbaarheid”.

Primaire waterkeringen worden veelal gezien als collectieve goederen, maar helemaal zuiver is dat niet. Een burger kan zich onttrekken aan de consumptie door te verhuizen naar hoger gelegen grond. Voorts wordt een collectief goed vaak gedefinieerd als een goed waarvan het nut aan allen ten goede komt, ongeacht de waardering ervoor. Hierbij komt men op het feit dat sommige collectieve goederen een nationale werking hebben (defensie, rechtspraak), terwijl andere collectieve goederen een regionaal beperkte werking hebben. Zo geldt voor de dijken in Nederland dat die een regionale werking hebben. Sommige waterkeringen (de Noordzeedijken in Noord- en Zuid-Holland, de Afsluitdijk) hebben een veel grotere betekenis voor de bevolking en de economie dan andere dijken.

Als een dijk een echt collectief goed zou zijn, is “financiering” via de markt uitgesloten. Er resteren dan twee manieren. De eerste is een private manier: burgers geven een bijdrage aan een initiatief om gezamenlijk een waterkering te betalen, of werken in natura aan de aanleg. Of een private partij betaalt de waterkering geheel (zie de kloosters in de Middeleeuwen, zie de ontginningen in de 16^e -19^e eeuw). Belangrijk is het inzicht dat men geen stukje dijk kan verhandelen. De dijk moet in zijn geheel worden aangelegd en betaald. De tweede manier is gebruikelijk geworden: de aanleg wordt betaald door een overheid uit de algemene middelen. Hier heeft men voor gekozen in de meeste landen: overheden besluiten tot de aanleg van een dijk, laten die veelal bouwen door een private onderneming tegen een contractuele vergoeding (dus de bouw is wel een markttransactie) en betalen de aanleg uit de overheidsinkomsten. In Nederland hebben we daartoe in de Grondwet vastgelegd dat de waterschappen belast zijn met de zorg voor het water, waartoe ze belastingen kunnen heffen. Voorts is op enig moment in Nederland besloten, op grond van bovenregionale belangen, dat de Staat als centrale overheid voor de aanleg van de primaire waterkeringen middelen verschaft aan de waterschappen.

Een tweede centraal begrip is “financiering”. In de bedrijfseconomie wordt daaronder verstaan het aantrekken van vermogen voor de investering in activa. Met behulp van de activa worden goederen geproduceerd. Uit de inkomsten van de organisatie worden vervolgens de kapitaallasten, rente en aflossing, betaald. Naast de financiering is er het begrip “bekostiging”: hoe worden de lasten van het verbruik van productiemiddelen gedekt? Decentrale overheden zoals waterschappen werken met een exploitatiebegroting en een kapitaaldienst. Het Rijk werkt echter met een begroting op kas- (en verplichtingen)basis en boekt alle uitgaven rechtstreeks ten laste van de begroting,

ongeacht of het gaat om consumptieve uitgaven of investeringsuitgaven. De praktische betekenis van het onderscheid heeft te maken met de vraag of geleend kan worden voor extra uitgaven. Als de Staat meer wil uitgeven, bij gegeven inkomsten, stijgt het financieringstekort en moet de Staat lenen. De Staat der Nederlanden heeft een triple A status en heeft daarom een zeer ruim leenplafond. Waterschappen hebben evenzo een triple A status; extra geld lenen leidt tot extra lasten in de vorm van rente en aflossing, welke lasten moeten worden opgevangen door extra (belasting)inkomsten, om de gewone exploitatiebegroting sluitend te houden. Het waterschap kan dat laatste doen omdat de lasten kunnen/moeten worden omgeslagen over de belanghebbenden.

4.2 Grenzen aan de uitgaven

Uitgaven worden betaald uit belastingen, uit andere lopende inkomsten of via tekortfinanciering uit leningen. Overheden als de Staat en de waterschappen kunnen de druk van belastingen verhogen zonder wettelijke grenzen (provincies en gemeenten zijn veel meer gelimiteerd). Vanuit de EMU zijn geen normen gesteld aan de belastingdruk.

Indien een overheid besluit om de extra uitgaven te financieren via leningen, zijn er wel grenzen gesteld, t.w. door de EMU-verdragen. Er is de bepaling van Maastricht dat het EMU-saldo (afgeleid van het financieringstekort, dat gecorrigeerd wordt voor financieringstransacties zoals studieleningen) voor de totale overheid niet groter mag zijn dan 3% van het bruto binnenlands product (BBP). Later is de afspraak in Edinburgh aangescherpt tot rondom 0%. Indien in Nederland de 3%-norm wordt overschreden, worden maatregelen genomen die ook de waterschappen treffen. Daartoe zijn plafonds opgesteld voor de tekorten welke zeer stringent zijn. Momenteel (Miljoenennota 2007) wordt het EMU-saldo voor 2007 geraamd op + 0,2%. Een tweede begrenzing is gelegen in de EMU-norm voor de overheidsschuld: de schuld van de totale overheid mag niet groter zijn dan 60% BBP. Momenteel (Miljoenennota 2007) wordt de "EMU-schuld" voor 2007 geraamd op 47,9% BBP, zodat daar voldoende ruimte in zit.

4.3 Drie verschillende wijzen van financiering nader beschouwd

In principe staan er drie hoofdwegen, elk met varianten, open voor het voldoen van de rekening die de zorg voor veiligheid tegen overstromen met zich meebrengt. We beginnen met een beschouwing over financiering door de rijksoverheid. Daarna gaan we in op financiering door de waterschappen. Tot slot verkennen we de mogelijkheden en de aspecten van financiering door de private sector.

4.3.1 Financiering door de centrale overheid

Er zijn verschillende argumenten die pleiten voor bekostiging door de Staat. Allereerst is daar het argument van het bovenregionale belang van veel primaire waterkeringen, zo men wil het externe-effectenmotief. Een doorbraak van een primaire waterkering in Holland heeft niet alleen consequenties voor de inwoners van het betreffende waterschap, maar via allerlei doorwerkingen ook voor de inwoners van andere regio's. Een direct gevolg kan immers zijn dat een dominosteeneffect optreedt, waarbij een volgende waterkering bezwijkt en de aangrenzende bewoners en bedrijven wateroverlast bezorgt. Een ander extern effect kan zijn dat de verbreking van de verbindingen schade

aanbrengt aan het economische proces van de burens, en er meer externe effecten zijn te onderscheiden.

Een tweede motief voor bekostiging door het Rijk is het solidariteitsmotief. Zou de Staat geen middelen aan de waterschappen verschaffen uit de algemene middelen, en zouden de waterschappen zelf de integrale lasten moeten dragen, dan zou de verdeling van de lasten ongelijkmatig zijn: de inwoners/bedrijven in de laaggelegen gronden zouden meer moeten betalen dan de inwoners op de hooggeleden gronden, of de ingezetenen van de waterschappen van de lage gronden zouden een lager beschermingsniveau moeten accepteren.

Er is een derde argument dat pleit voor bekostiging door de Staat, dat minder principieel is dan de vorige twee. Een waterschap heeft eigenlijk alleen maar inkomsten uit belastingen, niet-belastinginkomsten zijn verwaarloosbaar. De Staat daarentegen heeft naast de belastingen verschillende soorten niet-belastingontvangsten, waarvan de belangrijkste zijn de inkomsten uit aardgas. Deze inkomsten worden gestort in het Fonds Economische Structuurversterking (FES), waaruit middelen kunnen worden vrij gemaakt voor de “financiering” van de infrastructurele werken van nationaal belang, zoals wegen en waterkeringen.

Bekostiging door de Staat heeft echter ook nadelen. Ten eerste heeft men binnen de Rijksbegroting te maken met het begrotingsbeginsel van de universaliteit. Alle uitgaven worden afgewogen tegen alle inkomsten. De afweging zou men kunnen onderscheiden in twee fasen, de macro-economische en de micro-economische afweging. Allereerst wordt veelal, gebruikmakend van macromodellen, afgewogen welke ruimte beschikbaar is voor uitgavenintensivering dan wel voor lastenverlichting. Beleidsgrootheden zijn daarbij de economische groei, de koopkrachtverbetering, het financieringstekort, de ontwikkeling van de lastendruk, het saldo lopende rekening van de betalingsbalans, e.d.. Na deze macroronde wordt in de micro-afweging allereerst de ruimte vastgesteld voor de verschillende compartimenten of “uitgavenkaders”: de rijksbegroting in enge zin (defensie, rijksinfrastructuur, onderwijs, ontwikkelingssamenwerking, e.d.), het compartiment voor de zorguitgaven en het compartiment voor de sociale zekerheid. Dan volgt de tweede stap van de micro-afweging: binnen de rijksbegroting in enge zin: hoeveel extra voor onderwijs, hoeveel voor cultuur, hoeveel voor defensie, hoeveel voor justitie, etc.. Dan blijkt dat er zeer veel concurrerende prioriteiten zijn: de integratieproblematiek, de opvang van (illegale) migranten, de verbetering van het onderwijs, de AOW, de veiligheidsproblematiek, etc.. Een vakminister is niet aangetrokken voor de afweging ten opzichte van de prioriteiten buiten het eigen vakgebied en zal dus proberen zoveel mogelijk middelen te krijgen voor de eigen beleidsprioriteiten. Het proces heeft dus een geïnstitutionaliseerde bijziendheid, waarbij de minister van Financiën als prioriteit heeft het voeren van een gezond financieel beleid en de minister-president de samenhang moet bewaken, maar geen absolute prioriteit zal toekennen aan één onderwerp. Dat laatste gebeurt in de regel alleen wanneer zich een ramp voltrekt.

Kortom: de prioriteit van de nodige extra uitgaven voor de primaire waterkeringen moet concurreren niet alleen op nationaal niveau, maar ook met de prioriteiten binnen het eigen ministerie, m.n. voor de verbetering van de wegen. Een extra probleem is daarbij dat de besluitvorming plaatsvindt in een politiek kader waarbij politieke processen

(stemmenwinst, e.d.) hun invloed uitoefenen. Die besluitvorming vindt plaats in een kader van onzekerheid: burgers zijn veelal in slechts beperkte mate geïnformeerd over de argumenten die samenhangen met al die prioriteiten. Daarbij bestaat ook hier de “kortzichtigheid” dat een voordeel dat speelt op de relatief korte termijn, bijvoorbeeld minder files, hoger wordt gewaardeerd dan een voordeel dat diffuser is en speelt op de langere termijn, zoals minder kans op overstroming.

Zijn de bezwaren te ondervangen? Een eerste methode is de instelling van een apart begrotingsfonds. Voor de instelling van een begrotingsfonds worden verschillende argumenten gehanteerd. Er wordt gesteld dat de uitgaven in de fondsen niet gewoon meedoen in de algehele afweging, zodat de betreffende uitgaven meer veilig worden gesteld. Dat geldt natuurlijk alleen als de dekking van de uitgaven automatisch volgt uit de algemene middelen. Voor het Gemeentefonds of het Provinciefonds geldt dat er bij elke kabinetsformatie afspraken worden gemaakt over de groei van de fondsen, en daarmee van de voeding van de fondsen uit de algemene middelen. De bescherming van deze uitgaven wordt met name geregeld doordat het kabinet te maken heeft met de *counterparts*, de gemeenten met het VNG en de provincies met het IPO, welke een flinke *countervailing power* kunnen organiseren. Bij het Infrastructuurfonds en het FES gaat het om fondsen van de Staat voor Staatsuitgaven, zodat de *countervailing power* ontbreekt. Ook indien bij de oprichting van zo'n fonds bepalingen zijn opgenomen over de doelen van de uitgaven, wijst de praktijk uit dat dergelijke bepalingen relatief gemakkelijk door dezelfde Staat kunnen worden overtreden, met goedvinden van de Staten-Generaal (zie o.a. de teloorgang van het Rijkswegenfonds). Niettemin geldt: de instelling van een begrotingsfonds werpt een “dijk” op.

Een wellicht sterkere methode is de instelling van een geormerkte inkomstenbron. Men stelt wel dat in zo'n geval de belastingweerstand tegen de belastingverzwaring wordt verminderd. Dat hoeft niet: indien de belasting wordt betaald door de belastingplichtigen uit groep X (bijv. degenen die wegenbelasting betalen) terwijl de middelen zijn geormerkt voor de aanschaf waarvan vooral mensen uit groep Y profiteren (bijv. alleen 65⁺-ers), dan heeft het argument van de verminderde weerstand weinig innerlijke logica. Oormerking heeft dus in dit opzicht alleen zin als de middelen ten goede komen aan belangen van dezelfde groep betalers. Automobilisten willen bijvoorbeeld wel een spitsheffing betalen, indien de opbrengst wordt aangewend voor verbetering van het wegennet. Dit argument komt terug bij “financiering” door de waterschappen.

Oormerking van rijksbelastingen komt weinig voor, omdat met name de minister van Financiën daar traditioneel tegen gekant is; oormerking doorbreekt immers het door Financiën gehuldigde principe van de algehele afweging.

Een derde methode om de bezwaren te omzeilen zou men kunnen zoeken in debudgettering. Dit houdt in dat de Staat een derde verzoekt om de uitgaven te doen, waarna de derde financiële middelen op de kapitaalmarkt aantrekt, waarbij het Rijk bijvoorbeeld een garantie afgeeft. De methode is gebruikt in de jaren zeventig, o.a. voor de financiering van complexen sociale woningbouw en voor leningen in het kader van ontwikkelingssamenwerking, en in de jaren negentig via financiële leaseconstructies. In de jaren negentig is afgesproken dit niet meer toe te passen. Het bewandelen van deze weg is ook zinloos geworden: zou het Rijk dergelijke uitgaven buiten de begroting om uitlokken, dan worden ze opgeteld bij het EMU-saldo. Onder andere om de EMU-norm

te omzeilen, maar ook om positieve redenen, heeft men in de jaren negentig onderzocht of “financiering” via PPS-constructies mogelijk is.

Een variant op de eerste methode is de instelling van een agentschap of sterker nog een ZBO. Een agentschap heeft een andere begrotingssystematiek, volgt namelijk het lasten-batenstelsel. Of deze weg een oplossing biedt moet worden betwijfeld: de extra uitgaven van het agentschap worden gewoon als Rijksuitgaven gerekend. Een ZBO dat de uitgaven doet voor primaire waterkeringen moet eerst aan de middelen komen. Indien het ZBO zijn “funding” van de Staat krijgt, wordt het ZBO economisch gewoon tot de centrale overheid gerekend. Soelaas wordt ook dan niet gevonden. Alleen indien een ZBO zijn middelen van derden krijgt zonder belastingkarakter, wordt een uitweg gevonden. Men komt dan in het alternatief van private financiering of van PPS.

4.3.2 Financiering door de waterschappen

Alvorens nader in te gaan op dit alternatief wil de commissie opmerken dat een alternatief waarbij de provincies de hoofdrol spelen ook mogelijk is, maar niet voor de hand ligt. Het belastinggebied van de provincies is uitermate beperkt. Het uitgavniveau van de provincie wordt in sterke mate bepaald door de afspraken over het Provinciefonds en de verdeelmaatstaven daarbinnen.

Bekostiging door de waterschappen heeft enkele voordelen. In de eerste plaats, het waterschap heeft eigen belastingen welke geormerkt zijn voor de watertaak. Indien extra uitgaven geboden zijn, kan het waterschap de belastingen verhogen en de extra last omslaan over de ingelanden.

In de tweede plaats heeft het waterschap daarbij te maken met verschillende categorieën belanghebbenden, burgers, buitenlui en bedrijven. De structuur van de belastingen houdt rekening met het belang dat elke inwoner of elk huishouden dan wel elk bedrijf heeft bij een goede uitoefening van de taak. De belastingstructuur van de waterschappen is sterk bepaald door het profijtbeginsel. Verwacht mag worden dat een verhoging van de waterschapslasten ten behoeve van versterking van de waterkeringen gemakkelijker wordt geaccepteerd dan een verzwaring van de BTW of van de LB/IB ten behoeve van de rijksbegroting

Het waterschap heeft twee heffingen, waarbij de ene heffing wordt geleid door het profijtbeginsel (denk hierbij aan de bekende aanslag “bebouwd” en “onbebouwd”), terwijl andere heffing (ingezetene heffing) veel meer het karakter heeft van een solidariteitsheffing.

De waterschappen hebben altijd zelf de financiering van de aanleg van de waterkeringen geregeld, totdat na de ramp van 1953 gekozen werd voor betaling door de Staat aan de waterschappen voor de aanleg van de primaire waterkeringen.

Financiering via de waterschappen heeft als mogelijk bezwaar dat de lasten verschillend uitpakken: extra lasten, vooral voor de burgers en bedrijven in het westen en het noorden. Tegen dit bezwaar is wel wat in te brengen. In het westen wonen relatief veel mensen, dus de toename wordt door relatief veel huishoudens opgebracht. Ook wordt in laaggelegen Nederland een meer dan evenredig deel van het BBP geproduceerd. De belastingbasis is dus relatief fors. Nadere berekening moet dan ook uitwijzen of de veronderstelde verschillen in extra lasten zich inderdaad zullen voordoen. In elk geval

zal de lastenverzwaring wel gelden voor de inwoners van tamelijk lege provincies met zware watertaken, t.w. Friesland, Groningen en Zeeland. In de tweede plaats kan men de politieke vraag stellen of verschillen in belastingdruk niet heel goed acceptabel zijn. De waterschappen zijn immers ontstaan op basis van het profijtbeginsel: wie 't water deert, die 't water keert.

Het eventueel resterende bezwaar van ongewenste drukverschillen kan goed worden opgevangen met behulp van een vereveningsfonds. Zo'n vereveningsfonds kan door de waterschappen zelf worden opgezet. Het kan gevoed worden met de inkomsten uit de bekende ingezetene heffing. Waterschappen met relatief hoge kosten voor de versterking van de primaire waterkeringen kunnen vervolgens op basis van een bepaalde verdeelsleutel uit dit fonds putten. Op die wijze wordt tegemoet gekomen aan het solidariteitsprincipe en aan de invulling van de bovenregionale belangen.

Een ander bezwaar tegen de bekostiging door waterschappen kan zijn dat er verschillen kunnen optreden in het beschermingsniveau. Waterschappen waar de weerstand tegen belastingverhoging groter is, zullen de nodige maatregelen wat meer temporiseren, daarmee genoegen nemend met een lager veiligheidsniveau. Indien een probleem van een doorbrekende waterkering alleen die ingelanden zou treffen, zou dat misschien acceptabel zijn. Het probleem is dat er externe effecten zijn. Dit vraagt haast om de formulering van normen waaraan alle waterkeringen moeten voldoen. Indien dit probleem zwaar wordt aangezet, wat inhoudt dat men minder vertrouwen heeft in de afweging door het waterschap, moet men bedenken dat het Rijk sinds de jaren vijftig wel algemene normen heeft geformuleerd, maar die zelf niet handhaaft. Om zekerheden in te bouwen dat een bepaald waterschap niet de zaak verwaarloost is het wellicht verstandig vast te houden aan het principe dat de centrale overheid de veiligheidsnorm vaststelt en ook de waterkeringen zoals nu gebruikelijk is, inspecteert.

Kan het waterschap de extra uitgaven doen en de extra lasten uitsmeren over een langere periode? Het waterschap kan geld lenen tegen lage tarieven, daar ze een triple A status hebben. De extra leningen leiden tot hogere kapitaallasten; de waterschappen kunnen er voor kiezen om de leningen over een langere periode af te lossen, en zo komende generaties belastingbetalers laten meebetalen in de baten van de sterkere waterkeringen. De vraag is of dit zinvol is. Het zou een redelijk argument zijn als de toekomstige belastingbetalers meer profijt hebben van de dijkversterking dan de huidige belastingbetalers, of als de toekomstige belastingbetalers er beter voor staan dan de huidige. Deze intergenerationele overwegingen zijn echter niet zo zinvol: als de waterschappen substantiële extra uitgaven bekostigen niet via belastingen maar via leningen, dan stijgen het EMU-saldo en de EMU-schuld. Worden deze normen overschreden, dan zal het Rijk maatregelen moeten nemen.

Indien de taak van de financiering van de aanleg van de primaire waterkeringen zou verschuiven van het Rijk naar de waterschappen, dan zijn enkele details nog belangrijk.

- a. Indien het Rijk de nu gereserveerde bijdragen niet zou overdragen aan de Waterschappen, dan zou het Rijk *pari passu* de rijksbelastingen moeten verlichten, daarmee fiscale ruimte creërend voor de stijgende waterschapslasten. Praktisch gezien lijkt het beter de bestaande budgetten en de bijbehorende financiële lijnen van de door de Tweede Kamer goedgekeurde projecten en programma's in stand te houden en de financiering via de waterschappen te laten starten met aanvullende en

- nieuwe projecten en programma's gericht op een versnelling van het op orde brengen van de primaire waterkeringen.
- b. Het is gebruikelijk om belastingbronnen te toetsen aan de beginselen voor belastingheffing. Intuïtief lijkt de verschuiving van rijksmiddelen naar waterschapsbelastingen enige denivellering in te houden. In dit advies wordt dat niet verder onderzocht: in de rijksbegroting kan de Staat eventuele koopkrachtgevolgen meewegen in het hele sociale en budgettaire beleid. Indien er op dit punt problemen ontstaan is het voor de waterschappen wellicht mogelijk de extra lasten op zo'n manier te heffen dat recht wordt gedaan aan de vigerende politieke opvattingen over nivellering en denivellering.
 - c. Op gezette tijden wordt het bestaan van waterschappen ter discussie gesteld. Eigenlijk gaat het dan altijd om de eventuele tekortschietende democratische controle. Het herhaaldelijk uitstellen van versterkingsmaatregelen in de jaren '80 en '90, de resultaten van de toetsing in 2001 en 2006, en de financiële middelen die vervolgens beschikbaar zijn gemaakt om de situatie te verbeteren geven aan dat het controlemechanisme van de Tweede Kamer niet per definitie effectiever is in het bieden van bescherming volgens wettelijke normen.

4.3.3 Private financiering

Publiek-private-samenwerking (PPS) is in Nederland een oud fenomeen: zie de financiering van Schiphol, van de winkelcomplexen rond het CS in Den Haag en Utrecht. In de jaren negentig kreeg de benadering een nieuwe impuls, zowel in de verwachting dat daardoor efficiëntievoordelen zouden worden gerealiseerd, alsook om de financiële restricties van het financieringstekort te omzeilen. Interessante voorbeelden zijn de financiering van de Noordtunnel en de Wijkertunnel. Het Rijk heeft daarbij aangegeven wat het bestek is; private bedrijven hebben de aanleg gefinancierd; de laatste hebben bij de tunnel onder de Noord het renterisico gelopen dat te maken heeft met vertraging in de aanleg; er is uitgegaan van een geschat aantal passanten gedurende een planperiode; het Rijk bepaalt een tarief per werkelijke passant; na afloop wordt het eigendom overgedragen aan het Rijk; de private partijen dragen een exploitatierisico: als het werkelijke aantal passanten achter blijft bij het door hen veronderstelde aantal, dan vallen de inkomsten tegen. Dergelijke constructies waarbij de private financiers duidelijk risico lopen worden door de EU buiten het EMU-saldo gelaten. NB.: hier wordt het verschil tussen bekostiging en financiering helder: de financiering is gedaan door private partijen (ING), maar de bekostiging was afkomstig van het Rijk uit de algemene middelen.

Is een PPS voor de waterkeringsproblematiek zinvol? Als private financiers investeren in dijken, waarna het Rijk daarna rente en aflossing betaalt, inclusief een winstopslag voor de financier, dan zal het volle financieringsbedrag worden opgeteld bij het EMU-saldo. Als het Rijk dat wil vermijden moeten risico's worden overgenomen door de financier. Welke kunnen dat zijn?

Veronderstel dat het Rijk een concessie had verleend aan de private financier uit het vorige voorbeeld, om de tunnels te exploiteren. In de concessie zou bepaald zijn dat het bedrijf een tol mag heffen. De (private) kapitaallasten worden dan gedekt uit private middelen. Dergelijke constructies zijn toegelaten en belasten noch het EMU-saldo noch de EMU-schuld. Voorts worden dergelijke lasten ook niet meegenomen in de politiek

geladen inkomensplaatjes. Is daarmee een oplossing voor het probleem gevonden? De vraag is of zo'n benadering mogelijk is bij het infrastructurele werk van de primaire waterkeringen. Bij de genoemde tunnel, of in het verleden bij de Zeelandbrug, werden alleen passanten aangeslagen die het genot hadden van de voorziening. Er waren/zijn zelfs mogelijkheden af te wegen: wel of niet gebruiken en betalen, of een andere weg nemen. Die afweging lijkt bij de primaire waterkering bijna niet mogelijk. Juist omdat de primaire waterkering veel sterker het karakter heeft van een collectief goed dan een tunnel in een gebied met vele wegen, is het prijsmechanisme voor toepassing minder geschikt.

In deze benadering kan geleerd worden van de PPS-praktijk. In de grotere PPS-projecten op het gebied van stadsvernieuwing wordt onderscheid gemaakt tussen projectdelen welke "vermarkt" kunnen worden, en onderdelen die niet vermarkt kunnen worden omdat ze een collectief-goedkarakter hebben. Binnen de grote projecten werden dan de lasten van de niet te vermarkten delen opgeteld bij de kosten van de wel verhandelbare delen. Kosten van een plantsoen kunnen worden meegenomen in de prijzen van de grond voor woningen en kantoren. Zo kan een concessionair, die een dijk moet financieren, onderzoeken hoe het project te gelde kan worden gemaakt. Zijn er commerciële parken aan te verbinden? Kan bij de dijkaanleg grond worden opgeleverd welke zich leent voor exploitatie met huizen, kantoren of bedrijven? Stel: men laat de Noordzeewaterkering in Noord- en Zuid-Holland in de huidige staat, en men geeft een concessie aan een consortium dat in de Noordzee voor de kust een nieuwe waterkering aanlegt, waarna het nieuwe buitendijkse gebied wordt geëxploiteerd.

Als men kennis neemt van de internationale ervaringen (zie bijv. Hodge en Greve, 2005), zal men meestal projecten aantreffen waarin de exploitatie is geregeld op basis van een prijs voor het gebruik door de consument of een vergoeding per geleverde prestatie door de overheid. Kortom, het gaat altijd om een goed met een markt karakter of om een quasi-collectief goed. Het gaat dus om wegen, tunnels, tollens, bruggen, winkelcentra, havens, scholen, afvalwaterbehandeling, luchthavens, etc. (zie bijv. het artikel van Graeme Hodge over de ervaring in Australasia (Hodge en Greve, 2005, pp. 305-322), en het artikel van Anthony E. Boardman *et al.* over de ervaringen in Noord Amerika, Hodge en Greve, 2005, pp. 162-189).

In dit verband is het van belang om wat voor contract het gaat (zie ook Joanne Evans en Diana Bowman, 'Getting the contract right', in Hodge en Greve (2005), pp. 62-80). De modellen voor PPS kunnen zijn:

- Traditionele aankoop door de overheid: zoals wanneer de overheid een dijk laat aanleggen door een aannemer tegen vergoeding;
- "*Build-Own-Operate-Transfer*": hierbij heeft een private partij het recht om het gebouwde actief gedurende een contractperiode te exploiteren; dat zal inhouden dat de private partij een prijs per geleverde diensteenheid moet ontvangen, hetzij direct van de consument, hetzij van de overheid (zie tunnel onder de Noord). Er is alleen dan geen sprake van debudgettering indien de private partij risico's, zoals exploitatie- of commerciële risico's, draagt. Hoe deze vorm kan worden gekozen voor een primaire waterkering is volstrekt onduidelijk.
- "*Design-Build-Finance-Operate*": Ook hier gaat het om "*revenue-generating*" projecten, dus niet om dijken.

- “*Design-Build-Operate*”: Ook nu weer zorgt de private exploitant voor inkomsten uit levering van diensten: wederom niet bruikbaar voor een dijk.

Indien men stelt dat waterkeringsprojecten nooit uit private middelen zijn gefinancierd kent men de geschiedenis niet. Gewezen wordt op de inpolderingprojecten in het verleden, in Holland en Utrecht, of de inpoldering van het Bildt in Friesland, of van de meer recente inpoldering van een buitendijks gebied “in” Friesland.

Als een concessiemodel wordt gehanteerd, moet een modus worden gevonden voor de bekostiging van de kapitaallasten. Belastingheffing is voor de concessionair niet toegestaan, dus moet hij ergens een prijs voor berekenen. Voor een dijk is dat niet mogelijk, voor eventueel daarmee verbonden marktgoederen, zoals grond, wel. Aan een collectief goed zou dus een marktgoed kunnen worden toegevoegd, met een economisch risico. Het hele project is financierbaar voor een private partij en blijft daarmee buiten het EMU-saldo. Buitendijkse waterkeringen kunnen wel nieuwe grond opleveren. Deze mogelijkheid doet zich in Nederland praktisch gezien vooralsnog in slechts beperkte mate voor.

Over de afweging publieke of private financiering is meer te zeggen. Met name de nieuwe institutionele economie, een tamelijk recente stroming in de micro-economie, welke enkele jaren geleden ook is doorgedrongen in de Miljoenennota, heeft een belangrijke verdieping gegeven. Binnen die benadering wordt onderscheid gemaakt tussen drie stromen, de transactiekostenbenadering, de “*property rights*” benadering, en de principaal-agentbenadering.

In de transactiekostentheorie wordt, uitgaande van goed functionerende markten, de vraag gesteld waarom er eigenlijk ondernemingen of andere, meer hybride organisaties ontstaan. Waarom worden in sommige omstandigheden transacties niet via contracten op de markt geregeld, maar worden die in hiërarchische organisaties behandeld? Kort gezegd kan men stellen dat naarmate de contracttermijnen langer worden, de onzekerheid groter is, en de investeringen meer specifieke activa gebruiken, de voorkeur groeit voor het regelen van de zaken binnen een hiërarchische organisatie en minder via marktcontracten. Op basis daarvan kan men voor de financiering van primaire waterkeringen stellen dat een publieke oplossing de voorkeur verdient: het gaat om zeer forse investeringen, in zeer specifieke activa met zeer lange looptijd.

Op basis van het laatste wordt ook de constructie waarbij het *verzekeringsinstrument* wordt gehanteerd zeer kritisch beoordeeld.

- Er moet onderscheid gemaakt worden tussen overstromingsschade in buitendijks gebied en binnendijks gebied. Een verzekering kan verplicht of vrijwillig zijn. Waar het gaat om de financiering van de primaire waterkering en bescherming binnendijks, lijkt een verplichte verzekering de aangewezen weg. De Staat verplicht alle huishoudens en bedrijven in een bepaald gebied om zich te verzekeren tegen schade als gevolg van overstroming vanuit de zee of de rivier. Hierbij zou men een parallel kunnen trekken met de verplichte WA-verzekering voor motorrijtuigen; maar die vergelijking is niet geheel juist. Bij een WA-verzekering wordt de burger verplicht zich te verzekeren tegen de schade die hij een derde aandoet. In wezen wordt die derde beschermd. Een verplichte verzekering tegen overstroming is in wezen een belasting en alleen overheden hebben het recht belasting te heffen.

- Waar het gaat om buitendijkse activa, is veeleer een keuze in het geding en zou de verzekering vrijwillig kunnen zijn. Hier is verzekeren wel mogelijk. In de praktijk blijken verzekeringstransacties vooralsnog niet op gang te komen. De meeste strandtenten zijn onder stringente condities wel verzekerd, maar de overige opstallen zelden.
- Verzekeren voor schade welke ontstaat door wateroverlast ten gevolge van storm en/of regen is relatief eenvoudig te institutionaliseren. Echter, deze vorm van verzekeren laten we hier buiten beschouwing.
- Het verzekeringsbedrijf heeft er belang bij dat de primaire waterkeringen zo goed mogelijk zijn; het verzekeringsbedrijf zal overigens net als de Staat een probabilistische benadering volgen: hoe hoog en sterk moet de dijk zijn, indien de kans op doorbraak kleiner moet zijn dan eens in de duizend jaar, etc..
- Indien zich een ramp voordoet, is de schade te hoog voor het bedrijf; het bedrijf zal zichzelf herverzekeren bij een herverzekeraar.
- Binnendijks draagt de overheid grondwettelijk de zorg voor de reductie van de kans op een overstroming in ruil voor belastingbetaling van de inwonenden. De verzekering betreft hier dus de schade die het gevolg is van een gebeurtenis waarbij de bescherming door de overheid onvoldoende blijkt te zijn.

Een verzekeringsbenadering heeft echter aantrekkelijke kanten. Hierbij worden de volgende argumenten naar voren gebracht:

- Het verzekeringsbedrijf kan gemakkelijker dan de Staat juridisch worden aangesproken door particuliere personen en bedrijven als schade geleden is. Sommigen menen daarom dat een private verzekeraar sneller tot het uitkeren van de schade zal overgaan dan de overheid indien die de rol van verzekeraar krijgt opgedrongen door de noodlottige gebeurtenis.
- Het verzekeringsbedrijf heeft een directe prikkel om de primaire waterkeringen op het contractueel beloofde peil te houden; het is gebleken dat dit niet geldt voor de Staat der Nederlanden.
- Een ander voordeel is dat economische subjecten door het verschil in hoogte van de verzekeringspremie worden aangespoord niet in diep gelegen polders te gaan wonen. Zodoende wordt het overstromingsrisico onderdeel van de vestigingsbeslissing. Deze differentiatie zou ook bereikt kunnen worden via een verschil in hoogte van de polderbelasting. In dat geval stuit dit echter op weerstand, omdat naast profijt ook solidariteit een beleidsprincipe is. Een argument tegen volledige doorvoer van het profijtbeginsel per waterschap is dat hoger gelegen gebieden voor hun verbindingen in vele gevallen afhankelijk zijn van de veiligheid van lager gelegen polders.
- Het verzekeringsbedrijf biedt in concurrentie een polis aan. De WA-polis voor motorrijtuigen die thans wordt aangeboden door concurrerende bedrijven is echter niet goed vergelijkbaar. Bij de WA-verzekering gaat het in Nederland om miljoenen activa, terwijl het bij de primaire waterkeringen gaat om enkele activa met een sterk collectief goed karakter. Dit houdt waarschijnlijk in dat per dijkkring de overheid per aanbesteding de verplichte verzekering gunt aan een concessionair. De concurrentie vindt in die gunning plaats.

De verzekeringsbenadering heeft naast bovengenoemde kantekeningen een aantal belangrijke bezwaren:

- Bij een ramp zullen mensenlevens in het geding zijn. Hoe zullen families van slachtoffers reageren? Zullen ze de verzekeraar daarvoor aansprakelijk stellen? Dat geldt ook zolang de overheid verantwoordelijk blijft. De overheid kan als gemeenschap van burgers eerder geen (financiële) aansprakelijkheid voor slachtoffers accepteren – de huidige situatie – dan een particulier verzekeringskantoor. De verzekeraar zal overigens het verlies aan mensenlevens ook in de polis uitzonderen.
- De eerder genoemde kenmerken van omvang plus grote onzekerheid plus lange contractperiode plus sterke specificiteit van activa maken ook dit alternatief minder geschikt. Het is kortweg zeer moeilijk om een sluitend contract op te stellen dat rekening houdt met de kansen, de potentiële schade en de eventuele oorzaken waarvoor de maatschappij aansprakelijk kan worden gesteld.
- Een ander probleem kan zijn dat de verzekeringsovereenkomst de verzekerde beschermt tegen de gevolgen van het handelen van een derde, te weten de voor de waterkering verantwoordelijke overheid. De overheid kan weliswaar de zorg voor de aanleg en het onderhoud in het contract overdragen aan de verzekeraar, maar deze zal in het contract wellicht vrijwaringclausules opnemen voor verborgen gebreken e.d.. In de polis zullen dus zeker eisen zijn opgenomen waaraan de overheid moet voldoen.
- De verzekeringsconstructie vergt, overigens net als de verzorging door de overheid transactiekosten. Beide organisatiebenaderingen, publiek of privaat, hebben naast uitvoeringskosten ook organisatie- en overheadkosten. Bij het private bedrijf is er de prikkel tot efficiëntie, welke echter ook inhouden dat vanwege de onzekerheid een minder goede oplossing wordt gekozen. Een verschil in lasten wordt in elk geval veroorzaakt doordat de verzekeraar een winstonslag hanteert voor het dragen van risico, in tegenstelling tot de overheid.
- De tussenkomst van een private verzekeraar zou betekenen dat de premie op voorhand betaald wordt en dat de premie een vergoeding bevat voor transactiekosten en risico-aversie. De lange herhalingsstijd (kleine kans) van een overstroming brengt met zich mee dat de betrouwbaarheid van de verzekeraar eerst na vele jaren premiebetaling op de proef wordt gesteld. Dan moet worden afgewacht of de verzekeraar tot uitkering overgaat of daartoe niet in staat is door gebrek aan vermogen of de derde partij, de overheid, aanspreekt voor de schade wegens nalatigheid. Dit verschilt met normale verzekeringen waarbij een zekere ervaring bestaat bij fractie van de verzekerden met het adequaat uitkeren van schade door de verzekeraar.
- “Een waterverzekering geeft schijnzekerheid, omdat de maximale omvang van de ramp en dus van de dekking niet kan worden verzekerd. In een dergelijke omstandigheid wordt toch altijd weer een beroep gedaan op de overheid.” (Kok, 2005).

In feite wordt in de berekening van de economisch optimale veiligheid tegen overstroming door de Deltacommissie de afweging gemaakt van de juiste mix van verzekeren bij de overheid middels het risico, de fictieve premie, die gelijk is aan kans maal gevolgschade enerzijds en de investering in dijkversterking anderzijds. Het blijkt dat een combinatie van dijkversterking tot een kans van 1/10.000 per jaar (voor de situatie in 1958) en verder, het risicodragen optimaal is. Indien men nu zou besluiten dit

risico te verzekeren bij een private partij mag men ervan uitgaan dat de te betalen premie wegens transactiekosten en risico-aversie een factor (>2) hoger ligt dan het risico. In dat geval wordt de optimale kans met dezelfde factor verkleind en dienen de dijken te worden versterkt om economisch optimaal te handelen. Macro-economisch gezien is het verzekeringsalternatief dus zeker duurder dan het klassieke alternatief.

Ooit hebben wij in Nederland het marktfalen bij het verschaffen van het collectieve goed “bescherming tegen overstroming” opgelost. Door burgerinitiatief en tegen aanmerkelijke kosten zijn overheden (waterschappen) opgericht om dijken te bouwen en te onderhouden. Om het free-rider probleem op te lossen hebben wij deze overheden voorzien van het recht om belasting te heffen voor het afgesproken doel.

4.4 Drie verschillende wijzen van financieren om te vergelijken

In het voorgaande zijn drie verschillende wijzen van financieren, inclusief varianten, nader beschouwd. Voor het maken van een onderlinge vergelijking is het van belang de drie alternatieven zo goed mogelijk vast te leggen. Per wijze van financieren wordt hierbij uitgegaan van de, in vergelijking met anderen, meest kansrijke variant. Deze worden als volgt omschreven.

1. **Verbeterde financieringswijze via de Rijksoverheid.** Een geormerkte belasting voor waterkeringen op rijksniveau wordt op basis van de voorgaande beschouwing als niet haalbaar gekwalificeerd. Het huidige systeem kan worden verbeterd door het gebruik van een meerjaren begrotingsfonds (glijdende looptijd van ca. 20 jaar) waarbinnen de middelen die nodig zijn voor het op orde houden van de primaire waterkeringen beter dan in de huidige situatie worden vastgelegd.
2. **Financiering via waterschappen.** In de huidige situatie heffen de waterschappen belastingen voor het beheer van waterkeringen, waterkwaliteit en waterkwantiteit. Verhoging van de heffing ten behoeve van het op peil brengen en houden van de veiligheid van de primaire waterkeringen is goed mogelijk. Aan de overname van de verantwoordelijkheid voor het bijeenbrengen van de middelen, wordt gekoppeld het opzetten van een fonds voor nationale verevening zodanig dat profijt, solidariteit en bovenregionale belangen voldoende kunnen worden gehonoreerd. De Rijksoverheid houdt het oppertoezicht en stelt minimumnormen vast.
3. **Financiering lang private weg.** Financiering van de primaire waterkeringen door verzekeringsmaatschappijen die werken met verplichte verzekering van burgers en bedrijven maakt op basis van de overwegingen in het voorgaande, weinig kans in vergelijking met de heffing van doelbelastingen in de collectieve sfeer. Daarom wordt de PPS-constructie als meest kanshebbende, private variant gekozen in de vergelijking met de andere wijzen van financieren.

5. Criteria voor de beoordeling van de verschillende wijzen van financieren

5.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn drie verschillende wijzen beschreven voor het financieren van de primaire waterkeringen. De kwaliteiten van de verschillende wijzen van financiering zijn daar ook nader aangeduid. Een systematische vergelijking is echter niet uitgevoerd. Een geëigende methode hiervoor is de zogenaamde multi-criteria analyse. Voor het uitvoeren van zo'n vergelijkend onderzoek moeten de criteria eerst helder worden omschreven. Vervolgens wordt er gescoord en opgeteld. De wijze van financiering met de hoogste score geldt dan als de beste.

Het kiezen van de criteria heeft daarbij enige invloed op de uitkomst. De commissie heeft de criteria zo objectief mogelijk gekozen. In de beleidstheorie worden voor de vergelijking van verschillende beleidsinstrumenten de criteria veelal teruggebracht tot een beperkt aantal hoofdcategorieën: **Effectiviteit**, **Efficiëntie** en **Rechtvaardigheid**. Deze criteria wil de Adviescommissie ook inzetten voor de vergelijking van de in het vorige hoofdstuk beschreven financieringswijzen.

Daarnaast heeft de Adviescommissie een criterium toegevoegd dat uitdrukking moet geven aan de robuustheid van de betreffende wijze voor ontwikkelingen in de toekomst: **Toekomstbestendigheid**. In hoeverre is de betreffende wijze van financiering houdbaar, wanneer belangrijke zaken in de omgeving veranderen? Relevante, niet geheel ondenkbare veranderingen liggen in de sfeer van bestuurlijke herindeling als gevolg van een verdergaande ontwikkeling van de regio's in Nederland en Europa. Ook op een verdere ontwikkeling richting marktwerking of een verdere ontwikkeling naar meer centrale sturing van het beheer van collectieve goederen kan worden getoetst. Tot slot heeft de commissie gemeend dat de mate van helderheid naar alle betrokkenen een belangrijk criterium is dat iets zegt over de kwaliteit en de toekomstbestendigheid van de betreffende wijze van financieren. Dit criterium wordt in de evaluatie meegenomen als subcriterium bij toekomstbestendigheid.

5.2 Effectiviteit

Bij effectiviteit gaat het om de mate van zekerheid waarop het doel wordt bereikt. Het uiteindelijke doel in dit geval is het met voldoende zekerheid bereiken van veiligheid tegen overstroming. Een belangrijk voorwaardelijk doel is de zekerheid dat het geld daarvoor in voldoende mate en tijdig bijeen wordt gebracht. Een tussendoel is de mate van zekerheid dat de bijeengebrachte middelen zullen worden ingezet voor het doel waarvoor ze zijn bestemd. Kortom, het effectiviteitscriterium is opgebouwd uit drie subcriteria: a) zekerheid over de **inning** (hoeveelheid en tijdigheid); b) zekerheid over de **aanwending** van de middelen voor het doel waarvoor ze geïnd zijn; c) zekerheid dat met de aanwending voor dat doel ook de beoogde **veiligheid** tegen overstroming wordt bereikt.

5.3 Efficiëntie

Bij efficiëntie gaat het om de verhouding tussen inspanning en resultaat. Ook dit criterium omvat de efficiëntie van de **inning**. Daarnaast gaat het ook om de efficiëntie van de **besteding** van de middelen (mate van veiligheid per geïnvesteerde euro). Tot slot is als subcriterium toegevoegd de mogelijkheid tot het creëren van **meerwaarde**. Hiermee wordt bedoeld de mogelijkheid waterkeringswerken te combineren met werken voor andere maatschappelijke doelen bijvoorbeeld in de sfeer van recreatie, stedelijke ontwikkeling, natuur, etc..

5.4 Rechtvaardigheid

Bij rechtvaardigheid gaat het om zaken als **profijtbeginsel**, **solidariteit**, **inkomenseffecten**, en het in aanmerking nemen van **bovenregionale belangen**.

5.5 Toekomstbestendigheid

Bij toekomstbestendigheid gaat het om bestendigheid van de wijze van financieren voor externe veranderingen zoals: **bestuurlijke herindeling**, zoals herindeling van stroomgebieden als gevolg van Europese regelgeving of herindeling binnen nationale grenzen zoals de vorming van stadsregio's, het samenvoegen van provincies en het samenvoegen of opheffen van waterschappen. Een mogelijk andere toekomstontwikkeling is verdergaande **privatisering** van vanouds collectieve goederen, of juist het tegenovergestelde: verdergaande **centrale/nationale sturing** van het beheer van collectieve goederen. Tot slot kan ook **helderheid naar alle betrokkenen** over waarvoor wordt betaald en welke instantie aanspreekbaar is op de te leveren dienst worden gezien als een criterium dat iets zegt over de toekomstbestendigheid. Het zegt iets over het gemak waarmee betrokkenen de opzet van het financieringsstelsel kunnen doorgronden en het vertrouwen dat hierbij ontstaat in de mogelijkheden van bijsturing wanneer daar behoefte aan is.

5.6 Samenvatting

Op basis van de criteria en subcriteria hierboven vermeld kunnen de verschillende wijzen van financiering worden vergeleken. Met de geïdentificeerde criteria wordt nadrukkelijk verder gekeken dan alleen het innen. Ook de besteding van de middelen en het bereiken van het uiteindelijke doel, wordt meegewogen in de beoordeling. Het is de bedoeling ieder van de hoofdcriteria mee te wegen in de oordeelsvorming, waarbij het belangrijkste criterium 'effectiviteit' dubbel telt. De gehele beoordelingsexercitie wordt beschreven in hoofdstuk 6.

6. Beoordeling

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 zijn drie wijzen van financiering nader beschouwd. In hoofdstuk 5 zijn vier criteria aangegeven voor de onderlinge vergelijking. In het volgende worden de wijzen van financieren één voor één beoordeeld op basis van deze criteria. Vervolgens worden de scores vergeleken en worden conclusies getrokken.

De methoden zijn 1) verbeterde financiering door het rijk, 2) financiering door de waterschappen en 3) financiering met een belangrijke private component. De criteria zijn achtereenvolgens: effectiviteit, efficiëntie, rechtvaardigheid en toekomstbestendigheid. Ieder van deze criteria is nader uitgewerkt in een aantal subcriteria (zie het voorgaande hoofdstuk). Voor de beoordeling wordt een 10-puntsschaal toegepast, waarbij de cijfers achtereenvolgens de volgende waarden aangeven. Het cijfer 8 betekent uitstekend; 7 is goed; 6 is voldoende; 5 is neutraal; 4 is onvoldoende; 3 is zeer onvoldoende; 2 is slecht.

6.2 Verbeterde financiering door het Rijk

Het gaat hier om een grotere garantie aangaande de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen voor de langere termijn. Het bestaande Infrastructuurfonds lijkt hierbij tot op zekere hoogte een goed middel te zijn om de financiën benodigd voor de versterking van de primaire waterkeringen voor een termijn van 10 à 20 jaar vast te leggen, zodanig dat de aanwending ervan niet op jaarbasis of kabinetsbasis hoeft te concurreren met andere maatschappelijke prioriteiten. In het huidige gebruik blijkt de beschermende werking van het Infrastructuurfonds beperkt te zijn.

Effectiviteit. Bij toepassing van deze methode lijkt de betrouwbaarheid van het tijdig bijeenbrengen van voldoende middelen niet volledig verzekerd. Het is altijd mogelijk dat andere maatschappelijke prioriteiten voorrang krijgen. Zo werkt het politieke proces. Op dit subcriterium scoort deze wijze daarom met een 6. Of de middelen ook voor bestemde doel worden aangewend is met de vastlegging in het fonds min of meer verzekerd. Echter, ook binnen het fonds kan concurrentie ontstaan met andere Infrastructuur behoeften, zeker wanneer er sprake is van budgetoverschrijding op andere projecten die uit het fonds putten. Daarom ook hier een 6 als score gegeven. Tot slot, of met de beschikbare en geormerkte middelen ook het doel “voldoende veiligheid tegen overstroming” wordt gehaald krijgt in verband met het voorgaande ook een 6 als score. Immers bij temporisering van uitgaven daalt de effectiviteit snel.

Efficiëntie. Het innen van middelen via de rijksbelasting is vrij efficiënt, de inningskosten zullen betrekkelijk laag zijn. Dit leidt tot een score van een 8. Of de middelen ook efficiënt worden aangewend is minder vanzelfsprekend aangezien de plannen voor de versterking van de waterkeringen worden gemaakt door de waterschappen en deze waterschappen daarna zelf voor de kosten van onderhoud opdraaien. Er bestaat dus enige kans op “overdimensionering” teneinde het jaarlijks bedrag voor onderhoud zo klein mogelijk te houden, daarom wordt hier een 6 als score toegekend. Het creëren van meerwaarde door multifunctionele arrangementen in

financiering en onderhoud is voor het rijk complex. Bij financiering door het rijk zal een versterking van de primaire waterkering voornamelijk op eigen merites worden beoordeeld. Ook zal het voor het rijk moeilijk zijn om afwegingen te maken tussen de versterking van de primaire waterkering en versterking van een daarachter gelegen secundaire waterkering wanneer, zoals hier het geval is, de centrale overheid de primaire waterkering betaalt en het waterschap de secundaire kering. Natuurlijk zal de centrale overheid stevig toezicht houden op het ontwerp dat het waterschap samen met de provincie voor financiering voorlegt, maar door de scheiding van financieringsbron en ontwerper / beheerder is deze methode qua efficiëntie beslist niet optimaal, daarom als score een 5.

Rechtvaardigheid. Op het subcriterium mate van honorering van het profijtbeginsel scoort deze methode niet goed, aangezien er bij financiering door het rijk geen relatie wordt gelegd met de “gebruiker” of die nou hoog of laag woont. Daarom wordt op dit punt een score van 2 punten toegekend. Op het subcriterium solidariteit scoort deze methode daarentegen wel goed (uitgaande van de schaal van Nederland). Iedere Nederlander en ieder bedrijf in Nederland draagt bij naar rato van de bijdrage aan de nationale belastingopbrengst. Daarom een score van 8 punten. Op het criterium inkomenseffecten (verdeling van de lasten over de meer en de minder draagkrachtigen) scoort deze methode ook goed, ervan uitgaande dat het Nederlandse belastingstelsel goed scoort op dit criterium, daarom een 8. Op het subcriterium mate van honorering bovenregionale belangen scoort de methode goed omdat alle regio's, hoog en laag gelegen, zonder onderscheid bijdragen, daarom op dit criterium ook een 8.

Toekomstbestendigheid. Op het subcriterium bestuurlijke herindeling scoort deze methode goed. Of zo'n herindeling nu wordt gedreven door EU regelgeving of door herindeling van bestuurlijk Nederland. Zo'n herindeling zal op nationale schaal en via nationale wetgeving vorm krijgen. De methode financiering door het rijk leent zich betrekkelijk gemakkelijk voor aanpassing aan nieuwe regionale indelingen vanwege de verankering op rijksniveau, daarom een maximale score: 8 punten. Op het subcriterium meer marktwerking scoort deze methode neutraal, want meer marktwerking organiseren vanuit de overheid voor de financiering van collectieve goederen blijkt niet eenvoudig te zijn, dat betekent een 5.

De wijze van financieren leent zich vrij eenvoudig voor aanpassing wanneer er een toename van centrale sturing aan de orde is. Daarom wordt op dit punt een score van 8 punten toegekend. Tenslotte op het subcriterium helderheid naar alle betrokkenen scoort de wijze van financiering door het rijk vrij goed. Het rijk doet zowel de normstelling, de financiering en de inspectie. Wel moet worden aangetekend dat wanneer blijkt dat de waterkering niet voldoende sterk was als gevolg van onvoldoende onderhoud, de waterschappen dienen te worden aangesproken aangezien zij verantwoordelijk zijn voor het onderhoud. Daarom wordt ten aanzien van helderheid uiteindelijk toch de score suboptimaal, ofwel een score van 6 punten toegekend.

6.3 Financiering door de waterschappen

Hierbij innen de waterschappen via hun reguliere heffingen de middelen die nodig zijn voor de versterking van de waterkeringen. Hiermee wordt de bestaande heffing in

aanzienlijke mate verhoogd. Een deel van de heffing voor de versterking van de waterkeringen wordt opgelegd via een omslag op alle ingezetenen, deze heffing kan dienen als bron voor het “vereveningsfonds”. Een ander deel is gerelateerd aan het directe nut. Dit tweede deel wordt opgelegd op basis van de bekende grondslag “bebouwd” en “onbebouwd”. Ten behoeve van (voor)investeren maken de waterschappen gebruik van een kapitaaldienst, zodanig dat de inzet van middelen over de tijd geoptimaliseerd kan worden en zekerheid wordt geboden dat de middelen worden ingezet voor het doel waarvoor ze geïnd zijn. Wel moet op nationaal niveau de EMU-norm in acht worden genomen.

Effectiviteit. Op het subcriterium betrouwbaarheid van de inningsweg scoort deze methode uitstekend, een 8. Het is immers een doelheffing en komt in de praktijk neer op een verhoging van de heffing die nu door de waterschappen wordt geïnd voor zaken als onderhoud waterkeringen, waterkwaliteitsbeheer en waterzuivering. Wat betreft zekerheid dat de middelen worden ingezet waarvoor ze bedoeld zijn scoort deze methode ook uitstekend omdat de financiële stromen binnen de waterschappen overzichtelijk en transparant zijn. Daarom wordt ook op dit punt een 8 toegekend. Tenslotte, op het criterium dat betrekking heeft op de zekerheid dat de afgesproken doelen worden bereikt scoort deze methode ook een 8 aangezien het een doelheffing betreft met relatief grote transparantie. Immers, mochten de middelen tekort schieten is het politiek gezien eenvoudig zichtbaar te maken dat er meer geld nodig is. Aangezien het gaat om de veiligheid van de inwonenden mag worden verwacht dat deze inwonenden bereid zijn voor het specifieke doel de benodigde middelen op te brengen.

Efficiëntie. De inningskosten bij de waterschappen zijn relatief gering aangezien het een toename betekent van een bestaande heffing door de waterschappen. Op dit criterium wordt daarom een 8 gescoord. Op het subcriterium efficiëntie van de aanwending van middelen scoort deze methode ook relatief hoog omdat door de waterschappen als vanzelfsprekend een rationele afweging wordt gemaakt tussen de kosten van aanleg en de kosten van onderhoud en tussen de kosten te maken voor primaire en secundaire waterkeringen. De waterschappen moeten immers beide bekostigen. Echter de waterschappen hebben een monopolie en de controle op de besteding van middelen (inclusief de regimes die daarvoor gelden) is minder dan bij de centrale overheid. Daarom wordt voor de overall efficiency van de besteding van middelen niet een 8 maar een 7 gescoord. Op het criterium creëren van maatschappelijke meerwaarde scoort deze wijze van bekostigen goed. Voor een waterschap is het, vanwege de regionale inbedding beter mogelijk via het financieringsmechanisme meerwaarde te creëren dan voor de meer afstandelijke rijksoverheid, daarom hier een score van 7 punten.

Rechtvaardigheid. Op het subcriterium mate van honorering profijtbeginsel scoort deze methode goed. De kosten voor een laaggelegen waterschap omringd door vele dijken zijn hoger dan voor een hooggelegen waterschap. Dit zal tot uitdrukking komen in de heffing. Op deze wijze worden de burgers en bedrijven die gevestigd zijn of zich willen vestigen in de kwetsbare gebieden tot op zekere hoogte belast met de extra kosten in vergelijking met vestiging in hoog gelegen gebieden. Daarom hier een score van 8 punten. Op het subcriterium solidariteit scoort de methode goed ervan uitgaande dat een deel van de heffing wordt geïnd op basis van de ingezetenen en de opbrengst ervan

wordt gebruikt om al te grote verschillen in heffing tussen laaggelegen inwoners en bedrijven en hooggelegen inwoners en bedrijven te verevenen. De score op dit punt is echter lager dan bij inning door de centrale overheid. Daarom wordt een score van 6 punten toegekend. Met betrekking tot inkomenseffecten scoort deze methode ook goed, immers er wordt belast op basis van bezit en gebruik van onroerende goederen (bebouwd en onbebouwd). Of de score hierbij optimaal zou moeten zijn kan de commissie niet beoordelen in verband met een gebrek aan gegevens en gebrek aan een objectieve maatstaf. Daarom wordt de score van 6 punten toegekend. Ten aanzien van het honoreren van bovenationale belangen scoort de methode goed. Het solidariteitsbeginsel (zie boven) komt neer op een nationale verevening. Het is natuurlijk wel afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van de verevening. Een score van 6 punten lijkt hier op zijn plaats.

Toekomstbestendigheid. In geval van een bestuurlijke herindeling vanwege EU regelgeving of vanwege bestuurlijke herindeling van Nederland kan de financiering via de waterschappen problemen geven. Wij gaan ervan uit dat bestaande dijkkringen ook bij herindeling als fysieke basiseenheden zichtbaar blijven, maar bij een hergroepering of samenvoeging kan wel de grondslag veranderen. Ook de waterschappen kunnen zelf in de knel komen. Daarom wordt op dit criterium een score toegekend van 5 punten. Indien er sprake zou zijn van verdergaande privatisering en marktwerking kan de wijze van financiering via de waterschappen zich aanpassen, wellicht beter dan wanneer de financiering via het rijk loopt, omdat de gehele bekostiging via de waterschappen inzichtelijker is en door het profijtkarakter meer verband houdt met de werkelijke kosten. Hier wordt een score van 6 punten toegekend. Wanneer er sprake zou zijn van een toenemende tendens tot centrale sturing, dan scoort deze wijze van financiering niet goed omdat het juist een uiting is van meer decentralisatie. Daarom een score van 4 punten. Op het criterium helderheid naar alle betrokkenen scoort de financiering via de waterschappen zeer goed, immers zij zijn speciaal voor de waterkeringen in het leven geroepen. Eén en dezelfde partij is belast met inning, uitvoering en beheer, van zowel de primaire als de secundaire waterkeringen. Deze integrale verantwoordelijkheid komt de helderheid ten goede vooral nu het er naar uit ziet dat het stelsel van primaire en secundaire waterkeringen de komende decennia meer integraal zullen worden benaderd (de uiteindelijke schade bij overstroming wordt in sterke mate bepaald door de effectiviteit van de secundaire waterkeringen; de secundaire waterkeringen kunnen voorkomen dat er in één keer grote delen van laag Nederland vollopen bij doorbraak van een primaire waterkering). Natuurlijk ligt bij het rijk de taak normstelling en inspectie. Deze rijkstaak ontslaat echter nooit het waterschap van haar primaire verantwoordelijkheid naar de burgers. De zaak is helderder dan in de huidige situatie waarbij het waterschap wel zorg draagt voor de veiligheid tegen overstroming, maar niet gerechtigd is te heffen voor het op voldoende sterkte brengen van de waterkeringen. Daarom een score van 8 punten.

6.4 Financiering met private componenten

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 is het, door de aard van primaire waterkeringen als collectief goed, niet gemakkelijk de zorg voor de waterkeringen volledig in private handen te leggen. Wel kan door PPS-arrangementen een groter of kleiner deel in private

handen worden gelegd. De uitvoering van de versterkingswerken ligt via openbare aanbesteding reeds in private handen. Financiering en beheer ligt bij de overheden. Er bestaat niet veel ervaring met private financiering en private zorg voor werken waarbij “het gebruik” beperkt blijft tot enkele malen per 1.000 à 100.000 jaren. In het verleden is sprake geweest van private financiering van dijken, maar dan stond nieuw land als gewin centraal. Ook bij de primaire waterkeringen is het in principe mogelijk nieuw gewin te creëren, bijvoorbeeld door de grond onder de primaire kering in concessie te geven en beschikbaar te stellen voor economische functies zoals stadsontwikkeling, recreatie en natuur.

Effectiviteit. Wanneer de financiering vorm krijgt door koppeling met andere maatschappelijke functies duurt het vaak vele jaren voordat de financiering rond is. Een score van 6 punten wordt als redelijk gezien als oordeel over de effectiviteit van het bijeenbrengen van de middelen. Aangaande de zekerheid of de middelen worden ingezet waarvoor ze zijn bedoeld is niet gemakkelijk na te gaan. Juist door de koppeling van collectieve voorzieningen aan marktvoorzieningen worden de kosten en opbrengsten meer diffuus. Op dit criterium scoort deze variant daarom matig, een 5. Op het subcriterium of het doel wordt bereikt kan deze methode wel goed scoren wanneer de inspecties goed zijn georganiseerd en van de sancties voldoende prikkel uitgaat. Toch kan de score niet erg hoog zijn omdat het vinden van meekoppelende projecten/bestemmingen tijd kost en nooit bij voorbaat zeker is. Daarom een score van 6.

Efficiëntie. Op het subcriterium efficiëntie van inning scoort deze methode goed. De private sector is zeer wel in staat geld op efficiënte wijze te innen: een 8. Aangaande de zekerheid dat de middelen optimaal efficiënt worden besteed aan waar ze voor zijn bedoeld, ontstaan een aantal vragen aangezien aan private bedrijven niet de eis kan worden opgelegd expliciete transparantie te bieden over geldstromen. Efficiëntie hier is mede afhankelijk van een goede marktwerking. Juist bij private financiering van traditioneel publieke diensten blijkt het echter niet gemakkelijk te zijn een goede marktwerking te bewerkstelligen, zie de energiemarkt die zowel op nationaal als op EU niveau meer het aanzien heeft van een oligopolie dan van een volledig vrije markt, dat wil zeggen minder efficiënt dan bij perfecte marktwerking. Daarom wordt hier de score van slechts 5 punten toegekend. Op het subcriterium de mate waarin meerwaarde kan worden gecreëerd scoort deze methode zonder meer goed. Een 8 is hierbij de score. Juist de private component zal voortdurend op zoek zijn naar het creëren van meerwaarde door te koppelen met andere maatschappelijke functies die ook geld kunnen opbrengen.

Rechtvaardigheid. Aangezien deze markt in aanzienlijke mate gereguleerd zal moeten worden door de overheid bestaan er mogelijkheden voor het inbouwen van principes van profijt, solidariteit en aangaande inkomensverdeling en bovenregionale belangen. De private sector zal dit echter niet als vanzelf doen. Het opleggen van deze principes zal daarom een prijs hebben in de sfeer van efficiëntie en/of effectiviteit. De overheid zal daarom niet alle principes tegelijkertijd naar wens kunnen inbouwen. Daarom wordt voor alle gehanteerde subcriteria de score van 6 punten aangehouden.

Toekomstbestendigheid. Het is de vraag hoe toekomstbestendig een financiering met private componenten is. Juist bestuurlijke herindeling kan complicerend werken wanneer

er sprake is van met de private sector voor een bepaalde dijkkring gesloten lange termijn contracten/concessies. Contracten zullen dan moeten worden opengebroken en/of worden afgekocht. Dit is niet onmogelijk wanneer er voldoende tijd wordt genomen, maar het werkt complicerend. Op het criterium bestuurlijke herindeling scoort deze methode daarom 5 punten. Meer marktwerking daarentegen zal gunstig zijn voor deze methode. De score hierop is daarom maximaal met 8 punten. Meer centrale sturing levert voor deze methode om begrijpelijke redenen een zeer lage score. Het gaat dan om een soort re-nationalisatie. Daarom hier een score 2. Tot slot, helderheid voor alle betrokkenen. Het zal moeilijk zijn een regime te ontwikkelen dat tegelijkertijd recht doet aan de principes: profijt, solidariteit en erkenning van bovenregionale belangen. Bij zeer directe marktwerking kan wel grote helderheid worden bereikt. De helderheid hangt dus samen met de directheid van de marktwerking. De score is dus afhankelijk van de wijze van invoeren en de wijze van maatschappelijke overeenstemming die daarover kan worden bereikt. Gezien deze onzekerheid wordt daarom een score van 6 punten toegekend.

	Omschrijving, typering	Verbeterde financiering via de Rijkssoevereïteit	Financiering via de Waterschappen met verevening	Private financiering PPS
Beoordelingsaspecten				
1	Effectiviteit			
1.1	tijdig en voldoende middelen bijeenbrengen	6	8	6
1.2	zekerheid van aanwending voor betreffend doel	6	8	5
1.3	zekerheid dat het doel wordt gehaald	6	8	6
	> Effectiviteit, overall score (weegfactor 2)	6,0	8,0	5,7
2	Efficiëntie			
2.1	efficiëntie van innen	8	8	8
2.2	efficiënte aanwending van middelen	6	7	5
2.3	creëren van meerwaarde	5	7	8
	> Efficiëntie, overall score (weegfactor 1)	6,3	7,3	7,0
3	Rechtvaardigheid			
3.1	honorering van het profijtbeginsel	2	8	6
3.2	solidariteit	8	6	6
3.3	inkomens effecten	8	6	6
3.4	mate van honorering bovenregionale belangen	8	6	6
	> Rechtvaardigheid, overall score (weegfactor 1)	6,5	6,5	6,0
4	Toekomstbestendigheid			
4.1	bestuurlijke herindeling	8	5	5
4.2	meer privatisering en marktwerking	5	6	8
4.3	meer centrale / nationale sturing	8	4	2
4.4	helderheid voor alle betrokkenen	6	8	6
	> Toekomstbestendigheid, overall score (weegfactor 1)	6,8	5,8	5,3
	Eindscore:	6,3	7,1	5,9
Samenvatting				
	Effectiviteit x 2	6	8	6
	Efficiëntie x 1	6,3	7,3	7,0
	Rechtvaardigheid x 1	6,5	6,5	6,0
	Toekomstbestendigheid x 1	6,8	5,8	5,3
	Eindscore	6,3	7,1	5,9
Legenda				
	uitstekend =	8		
	goed =	7		
	voldoende =	6		
	neutraal =	5		
	onvoldoende =	4		
	zeer onvoldoende =	3		
	slecht =	2		

6.5 Evaluatie

Met multi-criteria analyse als instrument zijn de drie wijzen van financieren onderling vergeleken. Voor ieder van de criteria: effectiviteit, efficiëntie, rechtvaardigheid en toekomstbestendigheid is een score toegekend. Over de precieze score per subcriterium

is discussie mogelijk. Het oordeel per subcriterium is moeilijk te objectiveren. Het overall resultaat heeft echter de instemming van de volledige Adviescommissie. Het beeld is als volgt.

Op effectiviteit scoort financiering via de waterschappen aanzienlijk beter dan de financiering via de centrale overheid en private financiering. De reden is dat de waterschappen het democratische recht hebben belasting te heffen voor het doel waar het hier om gaat. Daarnaast beschikken de waterschappen over een kapitaaldienst. Hiermee is het mogelijk op korte termijn de nodige middelen vrij te maken voor het versterken van de waterkeringen. Door middel van afschrijving kunnen de kosten over een langere periode in rekening worden gebracht bij de burgers en bedrijven.

Op efficiëntie scoort financiering via de waterschappen iets beter dan financiering via de centrale overheid en financiering via private partijen. Het verschil met de centrale overheid zit hem vooral in de mogelijkheden van het creëren van meer veiligheid per euro investering. Wanneer de waterschappen zowel aanleg als onderhoud voor hun rekening nemen zal er beter tussen die twee budgetlijnen worden geoptimaliseerd dan wanneer, zoals nu, de aanleg wordt gefinancierd door de centrale overheid en de kosten van onderhoud bij de waterschappen neerslaan. Daarnaast kan er ook beter worden geoptimaliseerd tussen primaire waterkeringen en secundaire waterkeringen. Bij het streven naar het verminderen van schade wanneer onverhoopt toch een overstroming optreedt neemt het belang van de secundaire waterkeringen en investeringen daarin toe. Tot slot zijn de waterschappen waarschijnlijk beter in staat dan de centrale overheid op lokaal niveau via samenwerking in de financiering multifunctionaliteit te bewerkstelligen. Voorheen, in de situatie met veel kleinere waterschappen zou juist de centrale overheid beter hebben gescoord op het criterium efficiëntie. Nu de waterschappen groter zijn en ook technisch, economisch en financieel beter zijn uitgerust en nu het creëren van meerwaarde via multifunctionaliteit op lokaal niveau belangrijker is geworden, is winst door schaalgrootte (bij financiering door de centrale overheid) niet meer de doorslaggevende factor. Financiering door private partijen scoort minder goed dan financiering via de waterschappen, maar ongeveer net zo goed als financiering via de centrale overheid. De reden is de mogelijkheid van het creëren van meerwaarde door multifunctionaliteit.

Op rechtvaardigheid scoren alle drie de varianten ongeveer gelijk, zij het om totaal uiteenlopende redenen. De waterschappen scoren redelijk goed vanwege de mogelijkheid tot het vinden van een optimale balans tussen profijt enerzijds en solidariteit en bovenregionale verevening anderzijds. De centrale overheid scoort goed omdat ten opzichte van de huidige situatie geen veranderingen optreden in de lastenverdeling. Financiering door private partijen scoort iets minder dan de twee overige, hoewel vermeld moet worden dat het heel moeilijk is hierover een uitspraak te doen. Het oordeel hiervoor hangt nauw samen met het politieke gevoel over wat rechtvaardig is, dat geldt in wezen voor alle onderdelen van dit criterium. De commissie heeft dit criterium toch expliciet willen maken om aangrijpingspunten aan te leveren voor een discussie.

Op toekomstbestendigheid scoort financiering door de centrale overheid duidelijk hoger dan de overige twee. Gezien de druk, zowel op Den Haag als op de Europese Unie om overheidstaken, zowel geografisch als hiërarchisch aan te passen aan veranderende

behoefden en veranderende uitdagingen mag worden verwacht dat er binnen een termijn van 10 tot 20 jaar enige formele veranderingen zullen optreden. De situatie laten zoals die nu is, met de centrale overheid als financier, heeft daarbij voordelen ten opzichte van vernieuwing. Anderzijds kan onderbrengen van financiering naar de waterschappen, dat wil zeggen decentralisatie van nationale taken naar het regionale niveau, worden gezien als een uiting van de bestuurlijke aanpassing die in Europa gaande is.

Samenvattend komt de adviescommissie tot de conclusie dat financiering van de aanleg en versterking van de primaire waterkeringen door de waterschappen interessante perspectieven biedt. Niet alleen vanwege de noodzaak de achterstand op het gebied van veiligheid in korte tijd weg te werken, maar ook gezien op langere termijn, vanwege de meerwaarde die financiering door de waterschappen met zich meebrengt.

Bij een dergelijke verschuiving van taken ontstaan nieuwe vragen. Bijvoorbeeld over de toekomst van het lopende Hoog Water Bescherming Programma, met de centrale overheid als financier. Ook over de verandering van de lastendruk kunnen vragen ontstaan. Voorts zijn er belangrijke onderdelen van de primaire waterkeringen die niet in het beheer zijn bij de waterschappen, maar bij het Rijk, zoals de Oosterscheldekering, de Maeslantkering en de Afsluitdijk. Voorts zijn er een aantal taken en verantwoordelijkheden die in de praktijk van de laatste decennia zijn gekoppeld aan de verantwoordelijkheid voor financiering. Indien de financiering overgaat van de centrale overheid naar de waterschappen moet voor deze zaken een oplossing worden gevonden. In het volgende hoofdstuk wordt daar nader op ingegaan.

7. Nadere vragen en oplossingen voor een overgangssituatie

7.1 Vraagstukken omtrent inning en begroting

Uit het onderzoek, zie voorgaande hoofdstukken, komt het beeld naar voren dat verschuiving van de financiering van aanleg en versterking van de primaire waterkeringen van de centrale overheid naar de waterschappen zowel op korte als op de langere termijn zeer het overwegen waard is.

Ten eerste omdat het de mogelijkheid biedt om de primaire waterkeringen op korte termijn op de wettelijke sterkte te brengen, buiten bezwaar van de rijksbegroting om en alle afwegingen die op dat niveau spelen. Ten tweede, omdat uit ons onderzoek blijkt dat het onderbrengen van de financiering bij de waterschappen niet alleen meer zekerheid biedt, maar ook efficiënter is dan financiering via de centrale overheid.

Verschuiving van taken vraagt om voorzieningen voor de overgangperiode. Zo staat er op de rijksbegroting voor de periode 2007-2011 een bedrag van € 2.755 miljoen terwijl er over die periode € 3.997 miljoen nodig is. Het verschil zou door de Waterschappen moeten worden opgebracht. Het lijkt de adviescommissie verstandig om het budget van de rijksbegroting in tact te laten en te gebruiken om een geleidelijke overgang naar financiering door de waterschappen mogelijk te maken.

De waterschappen zullen bij verschuiving van de financieringstaak over deze periode van vijf jaar in ieder geval 1.242 miljoen euro via de reguliere waterschapsheffingen moeten opbrengen. Ingeval die extra heffing wordt ingevoerd per 1 januari 2008 gaat het om een bedrag van 310 miljoen euro per jaar gemiddeld over de periode 2008-2011 voor alle waterschappen samen. Over alle waterschappen gemiddeld komt dit neer op een verhoging van ca. 15% ten opzichte van het totaal van de huidige heffingen. Voor een aantal waterschappen zal dit meer zijn, voor andere waterschappen minder, afhankelijk van de omvang van de waterkeringstaak en afhankelijk van de mate van bovenregionale verevening die wordt overeengekomen.

7.2 Vraagstukken bij inrichten van bovenregionale verevening

Bovenregionale verevening is een belangrijke financiële en politieke factor wanneer de financieringstaak van de centrale overheid wordt overgeheveld naar de waterschappen. De adviescommissie vindt het van belang dat naast het profijtbeginsel ook het solidariteitsbeginsel en het beginsel van bovenregionale samenhang wordt gehonoreerd. Maar, in welke mate. Als start van de discussie stelt de adviescommissie een percentage voor van 30% van de totale kosten. De heffing op basis van ingezetenen zou daarbij een hoogte moeten hebben, zodanig dat vanuit het vereveningsfonds een bijdrage wordt geleverd aan de kosten van de aanleg en versterking van de waterkeringen gelijk aan 30%. Hiermee wordt uitdrukking gegeven zowel aan de solidariteitsgedachte (hooggelegen bewoners dragen voor een klein gedeelte bij aan de kosten van laaggelegen bewoners), als aan de gedachte dat bewoners van hooggelegen gebieden mee profiteren van een goede verdediging van de lager gelegen gebieden. Een

percentage hoger dan 30% doet volgens de commissie te zeer geweld aan de gedachte dat bewoners en bedrijven een aanzienlijk deel van kosten die nodig zijn hen te beschermen zelf moeten dragen. Dit geldt temeer in een situatie waarbij de veiligheidsnorm en dus de kosten van versterking wordt gekoppeld aan het te verdedigen belang in termen van investering achter de dijken. Een hoger percentage werkt ook negatief uit op de efficiëntie voordelen die te bereiken zijn wanneer een waterschap voornamelijk zelf voor de kosten opdraait. Tot slot, een hoger percentage kan bij een nieuwe normstelling die is gebaseerd op economisch optimale veiligheid er toe leiden dat dunbevolkte, minder veilige gebieden moeten meebetalen aan het voldoen aan strengere normen voor dijken in dichtbevolkte gebieden, welke om economische redenen veiliger moeten zijn. Zo'n situatie zal niet gemakkelijk geaccepteerd worden. Het is daarom van belang bij voorbaat een grens te stellen aan verevening.

Een percentage van een 30% bijdrage aan de kosten voor aanleg en versterking via bovenregionale verevening is in de ogen van de commissie een redelijk percentage zowel voor de huidige situatie als voor de situatie in de toekomst met nieuwe, mogelijk meer op schade gebaseerde veiligheidsnormen. Meer gedetailleerde analyse van de te maken kosten onder de huidige en eventuele nieuwe norm zou kunnen uitwijzen dat een ander percentage meer grond van redelijkheid heeft. Het is echter nu niet mogelijk deze analyse te maken omdat nog niet bekend is hoe de nieuwe norm zal uitwerken.

Het ligt voor de hand het vereveningsfonds te voeden met middelen die worden geheven door de waterschappen op basis van de bekende ingezetenen grondslag. Voorts zullen de waterschappen overeenstemming moeten bereiken over de fasering van de besteding van middelen van het vereveningsfonds en dus over de fasering van werken.

7.3 Vraagstukken omtrent normstelling en inspectie

Bij verschuiving van de financieringstaak is het van groot belang goed vast te leggen waar de verantwoordelijkheid ligt voor de vaststelling van het gewenste veiligheidsniveau en welke overheidsorganisatie verantwoordelijk is voor de inspectie. De adviescommissie geeft hierbij het volgende ter overweging. Gezien de verdeling van vele andere overheidstaken op het gebied van veiligheid ligt in de rede de wettelijke normstelling en ook de inspectie van de kwaliteit van de primaire waterkeringen te verankeren bij de centrale overheid. Wel moet het mogelijk zijn dat een waterschap strengere normen stelt voor haar hele gebied of delen daarvan wanneer daarvoor binnen dat gebied voldoende draagvlak bestaat. Ook moeten er mogelijkheden zijn om voor zeer speciale gebieden in negatieve zin af te wijken van de veiligheidsnorm, maar daarvoor zal in ieder geval wettelijke goedkeuring nodig zijn op nationaal niveau.

7.4 Vraagstukken aangaande primaire waterkeringen in beheer bij Rijkswaterstaat

De primaire waterkering gerekend in kilometers zijn voor verreweg het grootste deel in beheer bij de waterschappen. Een klein maar niet onbelangrijk deel is in beheer bij Rijkswaterstaat. Het gaat hierbij om grote, bij aanleg kostbare, werken waarvan het niet zondermeer duidelijk is welk waterschap het meest geëigend is dit deel van de waterkering aan te leggen en/of te beheren, zoals de Oosterscheldekering, de Maeslantkering en de Afsluitdijk.

Wanneer de financiering van aanleg en versterking van primaire waterkeringen wordt overgedragen aan de waterschappen is het in principe mogelijk ook deze bijzondere delen over te dragen naar één van de waterschappen. Het vereveningsfonds kan een rol spelen bij de opvang van de lasten die het betreffende waterschap erbij krijgt. Achterliggende, door de betreffende waterkering beschermde waterschappen kunnen delen in deze lasten via een “profijt” deel in de bekostiging. Een geheel andere oplossing is Rijkswaterstaat de rol van beheerder te laten houden, ook in de toekomst. Het principe hierachter zou dan kunnen zijn dat kostbare en omvangrijke onderdelen van de primaire waterkering die een bovenwaterschappelijk belang dienen in beheer zijn en blijven bij Rijkswaterstaat.

Hieronder kunnen dan ook vallen de ontwikkeling en aanleg van omvangrijke nieuwe werken die eventueel nodig zijn om ons land te beschermen tegen klimaatverandering en zeespiegelstijging. Deze “Rijkswaterstaat voorziening “ zou ook kunnen worden ingezet ingeval van calamiteiten. Een calamiteit zou hierbij gedefinieerd kunnen worden als een gebeurtenis waarbij een situatie ontstaat met een reikwijdte die de competenties van een waterschap te boven gaat, een tsunami of een terroristische aanslag zou hiertoe gerekend kunnen worden. Het zou goed zijn wanneer in een formele regeling van nieuwe financieringsarrangementen over dit onderwerp een heldere voorziening wordt getroffen.

7.5 Verandering in de lastendruk

Bij versnelde uitvoering van de werken om de waterkeringen in 2015 op wettelijke sterkte te brengen neemt de lastendruk toe. In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven dat de uitgaven in dat geval vanaf 2008 tot 2011 met ca. 300 miljoen euro per jaar toenemen, onafhankelijk van de wijze van financieren. Indien de centrale overheid dit financiert worden deze lasten op de normale wijze verdeeld. Wanneer de waterschappen de additionele € 300 miljoen per jaar voor hun rekening nemen zullen de kosten op een andere manier neerslaan. Het betekent een toename van de heffing van waterschappen van gemiddeld 15%. Hoe dit additionele bedrag precies wordt toegerekend aan ingezetenen enerzijds en aan “bebouwd/onbebouwd” anderzijds, vraagt een nadere uitwerking. De commissie adviseert om 30% van dit additionele bedrag te financieren vanuit het vereveningsfonds. Dit houdt in dat ca. € 90 miljoen moet worden opgebracht door alle ingezetenen van alle waterschappen samen.

Op langere termijn, na 2015, wanneer alle lasten via de waterschappen zouden moeten worden opgebracht gaat het om een bedrag van ongeveer € 900 miljoen per jaar. Financiering via de waterschappen biedt echter voldoende mogelijkheden om de lasten zodanig te verdelen over bedrijven, eigenaren van vastgoed en ingezetenen dat een bevredigende verdeling kan worden bereikt.

In alle gevallen zal een versnelde uitvoering van werken effect hebben op het EMU saldo. Het maakt hierbij geen verschil of de financiering gaat via de waterschappen of via de centrale overheid. Het kan verschil maken wanneer wordt gekozen voor een financiering met belangrijke private componenten. Er zijn echter andere bezwaren die een dergelijke financieringswijze in de weg staan. Naar de mening van de commissie mag de EMU-norm absoluut niet in de weg staan als het gaat om de primaire veiligheid ten aanzien van overstroming.

7.6 Overige taken die samenhangen met financiering

Indien de financiering verschuift is het van belang na te gaan welke andere taken en verantwoordelijkheden daarbij aan de orde komen of kunnen komen. Een belangrijk aspect hierbij is het onderzoek dat nodig is om veilige waterkeringen op kosteneffectieve wijze aan te leggen en te versterken. Ook innovatie op dit gebied is van groot belang. Nu wordt het onderzoek en innovatie op het gebied van de nationale waterkeringen gefinancierd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het ligt voor de hand om, wanneer de financiering verschuift, een substantieel deel van de verantwoordelijkheid voor onderzoek en innovatie mee te laten schuiven. De kosten hiervan zouden binnen een goed afgebakend raam van afspraken gedragen kunnen worden vanuit het vereveningsfonds.

De commissie wil ook aandacht vragen voor de rol van de provincie. De provincie heeft een bepalende rol op het gebied van Ruimtelijke Ordening en de provincie houdt toezicht op de waterschappen. In dit advies heeft de commissie zich primair gericht op de wijze van financieren.

Referenties

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003). De veiligheid van de primaire waterkeringen in Nederland. Resultaten van de eerste toetsronde van 1996-2001.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006a). Primaire waterkeringen getoetst. Landelijke rapportage Toetsing 2006.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu RIVM (2004). Risico's in bedijkte termen. RIVM 500799002, ISBN 90-6960-110-9
- Hoogwaterbeschermingsprogramma (2006). *Persoonlijke communicatie* Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water.
- Adviescommissie Water (2006). Advies Veiligheid tegen overstromen. AcW/2006-103.
- Staatsblad (1996). Wet van 21 december 1995, Wet op de waterkering;
- Staatsblad (2005). Wijzigingswet Wet op de waterkering van 28 april 2005
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006b) Brief DG Water DGW 2006/1246: Veiligheid tegen overstromen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 27 625, nr. 76. ISSN 0921 – 7371.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006c). Brief DG Water DGW 2006/261 met bijlagen: Regeling bijzondere subsidies ..., Staatscourant 8 feb 2006, nr 28 / pag 16; Handreiking subsidiabele kosten verbetering primaire waterkeringen, Bijlage A; Spelregelkader Hoogwaterbescherming, Bijlage B. (Ook via <<http://www.waterkeren.nl/html/hwbp.htm>>)
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006d). Rijksbegroting 2007, Begroting A Infrastructuurfonds. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 hoofdstuk A, nr 1. KSR99346/1, ISSN 0921 / 737
- Tweede Kamer II, 2006-2007, Integrale Waterwet 30 818, nr. 3, p. 91.
- Deltacommissie (1960). Rapport Deltacommissie. Eindverslag en Interimadviezen. Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, 's-Gravenhage.
- Eijgenraam, C.J.J. (2005). Veiligheid tegen overstromen. Kosten-batenanalyse voor Ruimte voor de Rivier, deel 1. CPB Document No 82.
- Eijgenraam, C.J.J. (2006). From optimal to practical safety standards for dike-ring areas. Paper IWA-conference, Amsterdam, September 25-27.
- Hodge, Graeme en Carsten Greve (eds) (2005). *The Challenge of Public-Private Partnerships*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Kok, M. (2005). *Een waterverzekering in Nederland: mogelijk en wenselijk?* Rapport in opdracht van de Adviescommissie Water, HKV LIN IN WATER, Lelystad.
- Vellinga, P. (2003). *Klimaatverandering en de Veiligheid van Nederland*. Erasmus Liga Lezing 2003, pp. 35, ISSN 1384-5934, Stichting Erasmus Liga, www.erasmusliga.nl.
- Van den Hurk, B., A. Klein Tank, G. Lenderink, A. van Ulden, G.J. van Oldenborgh, C. Katsman, H. van den Brink, F. Keller, J. Bessembinder, G. Burgers, G. Komen, W. Hazeleger en S. Drijfhout (2006). KNMI Climate Change Scenarios 2006 for the Netherlands. WR 2006-01.

Bijlage 1.**Onderzoeksopdracht Financiering Primaire Waterkeringen**

postadres
Postbus 93218
2509 AE Den Haag
telefoon
(070) 351 97 51
telefax
(070) 354 46 42



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Vrije Universiteit Amsterdam
t.a.v. prof.dr.ir. P. Vellinga
De Boelelaan 1105
1081 HV AMSTERDAM

doorkiesnummer
351 97 94

onderwerp
project Financiering primaire waterkeringen

uw brief van

uw kenmerk

bijlage(n)
2

datum

ons kenmerk
33096 WB/TK

Geachte heer Vellinga,

Bij brief van 28 augustus jl. (31832 WB/EV) van de Unie van Waterschappen hebt u opdracht ontvangen tot uitvoering van het project Financiering primaire waterkeringen. In deze brief is opgemerkt dat in de eerste vergadering van de commissie nog een (beperkte) bijstelling van het projectvoorstel aan de orde zou komen. Deze vergadering heeft inmiddels plaatsgevonden en het projectvoorstel is enigszins bijgesteld. De definitieve tekst is bij deze brief gevoegd, evenals de kostenopzet tot een maximum van € 82.000,- ex BTW. Daarmee is de gezamenlijke opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen definitief geworden.

Op 3 oktober jl. is een aantal afspraken met u gemaakt over het traject van het onderzoek. Deze afspraken behelzen:

- de commissie, waarvan de samenstelling eveneens is bijgevoegd, is binnen de begrenzings van de projectopdracht, geheel onafhankelijk;
- de vergaderingen van de commissie worden bijgewoond door de heren Kraaij (UvW) en Van der Groep (DGW);
- het rapport van de commissie zal uiterlijk 1 december 2006 gereed zijn;
- opdrachtgevers zullen zich beraden op de vraag of, en zo ja op welke wijze, de inhoud van het rapport op korte termijn openbaar gemaakt kan worden;
- er wordt één maal gefactureerd via de Unie van Waterschappen na voltooiing van het rapport, doch uiterlijk 31 december 2006.

Het ligt in de bedoeling dat de opdrachtgevers na de in ontvangstneming van het rapport afzonderlijk met een nadere standpuntbepaling komen over het rapport.

2.

Unie 
van Waterschappen



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Wij zien het resultaat van het werk van de commissie met vertrouwen tegemoet.

Hoogachtend,
namens de Unie van Waterschappen,

mr. R.J. van der Kluit,
algemeen directeur,

namens het Ministerie van Verkeer en Waterstaat,

drs. M.E.P. Dierikx,
directeur-generaal water.

Onderzoeksopdracht Financiering primaire waterkeringen

Den Haag, 12 juli 2006

Inleiding

In Nederland ligt ruim 3500 km primaire waterkering. Deze dijken, duinen en kunstwerken beschermen tegen de dreiging van overstromingen vanuit de grote rivieren, het IJssel- en Markermeer en de zee. Van deze keringen is ruim 90% in beheer bij de waterschappen. De overige keringen zijn in beheer bij Rijkswaterstaat (bijvoorbeeld de Afsluitdijk en de Maeslantkering). Deze waterkeringen zijn vastgelegd in de Wet op de Waterkering. In die wet staat ook de verplichting om de keringen vijfjaarlijks te toetsen op hoogte en stabiliteit.

Uit de toetsing van 2001 is een pakket van verbetermaatregelen gekomen van circa 150 miljoen euro. Daarnaast zijn de afgelopen jaren verbeterprogramma's gestart voor de kust, de steenzettingen en het rivierengebied. Kortom er wordt voluit geïnvesteerd in het land. Desalniettemin zal uit de 2^e toetsronde blijken, die in 2006 beschikbaar komt, dat nog een heel aantal keringen niet aan de wettelijke norm voldoen. Beheerders moeten verbeterplannen opstellen en het rijk is verantwoordelijk voor de financiering van deze plannen. In de rijksbegroting staan thans echter onvoldoende middelen voor het versterken van de projecten uit de Tweede Toetsronde. De volgende problemen worden zichtbaar:

- Het Rijk heeft onvoldoende financiële middelen beschikbaar om de toetsresultaten te kunnen vertalen in verbeteringswerken die binnen redelijke termijn (5-10 jaar) worden uitgevoerd. Voor diverse verbeteringswerken in in 2003 een beleidsdoelstelling neergezet van zo'n 10 jaar, afhankelijk van de aard en omvang van het type verbeteringswerk (Markermeerdijken, Steenbekledingen, Kust, etc.);
- Het Rijk heeft daarom een extra prioriteringsmethode voorgesteld die bestaat uit 2 aspecten: het veiligheidsrendement van een dijkvak (de mate van afwijking van de norm en kosten van het verbeteringswerk) en fasering (2015/2020); ondanks deze prioritering is nog steeds onvoldoende geld beschikbaar voor de prioriteit 1 projecten (afwijking van de veiligheidsnorm van een factor 100 of meer);
- Nieuwe toetsonderingen maken het financiële probleem de komende jaren vermoedelijk nog groter, omdat er enerzijds nader onderzoek plaatsvindt naar een groot aantal dijkvakken en anderzijds eisen (hydraulische randvoorwaarden) veranderen;
- Het uitblijven of uitstellen van versterkingswerken leidt tot een geleidelijke achteruitgang van de veiligheidssituatie in Nederland, mede gezien de klimaatontwikkeling en bodemdaling.

Deze problemen zijn aanleiding om de financiering van de primaire waterkeringen eens tegen het licht te houden. Sinds de afspraken van 2001 hebben zich ook andere ontwikkelingen voorgedaan die aanleiding geven de financieringsstructuur te bezien. Bij de waterschappen heeft schaalvergroting plaatsgevonden. Daarnaast is er een toenemend verschil in verstedelijking, bevolkingsdichtheid én economisch draagvlak.

De bescherming tegen overstromingen is vastgelegd in de Wet op de Waterkering. Het onderzoek moet een analyse bevatten van de huidige financieringswijze en alternatieven op basis waarvan een afweging gemaakt kan worden. Het doel is om inzicht te verkrijgen op welke wijze het beste tot een snelle en kosteneffectieve manier versterkingen uitgevoerd kunnen worden, zodat de normen uit de Wet op de Waterkering gehaald worden. Een andere

financieringswijze kan ook invloed hebben op de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende overheden. Dit moet inzichtelijk gemaakt worden in het onderzoek.

Onderzoeksvragen

De volgende vragen dienen in het onderzoek beantwoord te worden:

- Wat zijn de voor- en nadelen van de huidige financieringswijze? Zijn er suggesties voor verbetering?
- Zijn andere financiële arrangementen mogelijk, zoals bijvoorbeeld financiering door de waterschappen?
- Welke effecten heeft dit op de begrotingen, de lasten(druk), en de rolverdeling tussen de verschillende overheden etc.?¹
- Zijn er andere mogelijkheden om versnelling van de verbeteringswerken te bewerkstelligen? Hoe verhouden deze mogelijkheden zich tot het financieringsprobleem?

Afbakening

Dit onderzoek staat thans los van de discussie over de actualisatie van het veiligheidsbeleid door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het onderzoek is gericht op de primaire waterkeringen en de versterking daarvan. Ontwikkelingen als Ruimte voor de Rivier, risicobenadering, alternatieven voor preventief beleid (dijkversterking) dienen buiten beschouwing gelaten te worden.

Aandachtspunten

De volgende aandachtspunten moeten de onderzoekers in ogenschouw nemen:

- De verschuiving van lasten en de lokale lastendruk (inclusief de kosten voor de burger)
- Hoe ga je om met lopende projecten, zoals Ruimte voor de Rivier, steenbekledingen etc. (bijvoorbeeld in een rijksfonds)
- Toezicht door provincie, Rijk (V&W, Financien) en Tweede Kamer;
- Hoe ga je om met incidenten? Bijvoorbeeld bij gewenste versnelling van verbetermaatregelen, zoals Deltaplan Grote Rivieren of de steenbekledingen; dan apart nieuwe afspraken maken
- Hoe ga je om met bovenregionaal belang (verbindende waterkeringen zijn nu ook vaak van het rijk); dat moet in de voorgestelde nieuwe situatie door en tussen de betrokken waterschappen worden geregeld zonder dat sprake is van een (waterschaps)fonds; of die blijven bij het rijk, zoals de grote stormvloedkeringen en afsluitdammen
- Wat dient het rijk toch nog bij te dragen? Bovenwaterschappelijk of aandeel op basis van solidariteitsgedachte

Planning en resultaat

- Fiattering onderzoeksopdracht door opdrachtgevers: voor 7 juli 2006;
- Offerte opdrachtnemers: 15 augustus;
- Start onderzoek: 15 augustus 2006;
- Afronding/rapportage voor eind november 2006.
- De rapportage moet uiterlijk 1 november 2006 opgeleverd worden. Het verwachte eindresultaat is een rapportage waarin de onderzoeksvragen

¹De onderzoeksinstelling wordt geacht hier lessen te trekken voor deze problematiek uit andere overheidstaken die onlangs gecentraliseerd, of gedecentraliseerd zijn. Denk hier bijvoorbeeld aan het regionale wegbeheer.

beantwoord worden. De rapportage moet minimaal een samenvatting bevatten van de onderzoeksresultaten en niet meer dan 40 pagina's bevatten.

Oprachtgever

De opdrachtgevers voor dit onderzoek zijn de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de voorzitter van de Unie van Waterschappen. Enkele malen, afhankelijk van de planning van de onderzoeksinstelling, zal overleg gevoerd worden over tussen- en eindproducten. Namens de opdrachtgevers zijn hier mevrouw A. Wouters (DGW) en de heer H. Kraaij (UvW) bij aanwezig. Voor de dagelijkse begeleiding en vragen kan ook contact worden opgenomen met de heer Van de Groep (DGW) en mevrouw Scholtes (UvW).

Oprachtnemer

De uitvoering vergt inzicht in de volgende kennisgebieden:

- Overheidsfinancien (Rijk en waterschappen);

Van beschikbare kennis op de volgende gebieden wordt gebruik gemaakt:

- Waterbouwkundige kennis;
- kennis van de Wet op de Waterkering;
- Klimaatverandering en de gevolgen voor de veiligheid tegen overstromingen;

De keuze van de opdrachtnemer(s) wordt hierop afgestemd.

Bijlage 2. Samenstelling Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen

Leden Adviescommissie

- Prof.dr.ir. P. Vellinga (voorzitter)
Vrije Universiteit / Faculteit der Aard- en Levenswetenschappen / Klimaatcentrum
- Prof.dr.ir. M.J.F. Stive
TU Delft / Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen, sectie Waterbouwkunde
- Prof.dr.ir. J.K. Vrijling
TU Delft / Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen, sectie Waterbouwkunde
- Prof.dr. P.B. Boorsma
Universiteit Twente
- Prof.mr. J.M. Verschuuren
Universiteit van Tilburg / Faculteit Rechtsgeleerdheid
- Prof.dr. E.C. van Ierland
WUR /Environmental Economics and Natural Resources Group

Analytische ondersteuning

- Ir. B.A. Bannink
ECOwater

Waarnemers

- Drs. M.P.J. van de Groep
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water
- Ing. H. Kraaij
Unie van Waterschappen

Bijlage 3. Samenvatting van resultaten van gehouden interviews

Samenvatting van interviews ten behoeve van de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen.

In de periode van 24 oktober tot 1 december hebben er gesprekken plaatsgevonden met een aantal deskundigen op het gebied van financiering, bestuur, bouwen en de problematiek van veiligheid tegen overstroming. De volgende vragen werden hierbij voorgelegd.

- 1) Waarom is er enige achterstand ontstaan in het op Delta(norm) sterkte brengen van onze primaire waterkeringen.
- 2) Nederland kent nu verschillende veiligheidsnormen per gebied, afhankelijk van kwetsbaarheid en te beschermen aantal mensen en kapitaal. Deze normen zijn vastgelegd in de wet. In hoeverre mogen veiligheidsnormen per gebied verschillen? Wie stelt de veiligheidsnorm voor een bepaald gebied vast? In hoeverre is er ruimte voor toepassing van het profijtbeginsel in de financiering van de veiligheid van een bepaald gebied? Wat vindt u van een basis veiligheid voor iedereen met optopping naar belang en draagkracht?
- 3) In hoeverre zijn de waterkeringen op te vatten als een nutsfunctie? Kunnen wij iets leren van de wijze van financieren van andere nutsfuncties zoals het energietransportnet, het watertransportnet, het wegennet, afvalwaterzuiveringsinstallaties. Het gaat hier vooral om de afweging tussen financiering ineens via de Rijksschatkist en financiering langs andere weg, op basis van afschrijving over de levensduur en betaling door belanghebbenden over een langere periode.
- 4) Welke financieringsmogelijkheden kunnen in beschouwing worden genomen anders dan de vigerende financiering door het rijk? Denk hierbij aan waterschap, gemeente, provincie, waterschapsbank, private concessies, verzekeringsmaatschappijen, etc. Wat zijn de positieve en negatieve aspecten van deze mogelijkheden. En wat betekent een andere dan rijksoverheidsfinanciering voor de verantwoordelijkheden?

De geïnterviewden zijn: voormalig minister van Verkeer en Waterstaat, mevrouw A. Jorritsma-Lebbink; voormalig directeur-generaal Rijkswaterstaat, Ir. G. Blom; directeur-generaal van Rijkswaterstaat, ir. L.H. Keijts; voorzitter van Bouwend Nederland, drs. L.C. Brinkman; Tweede Kamer leden, drs. F.J.M. Crone, dr. Y.J. van Hijum en dr. J. Boelhouwer.

Reactie op vraag 1. Waarom is er enige achterstand ontstaan in het op Delta(norm) sterkte brengen van onze primaire waterkeringen.

“In de jaren '80 lag het tempo van investeren te laag, er werd in die jaren zwaar bezuinigd, waarbij de implementatie van het Deltaplan te weinig prioriteit kreeg. Mede daarom is toen door VenW de periodieke toetsing ingesteld. Reeds bij de opzet van het systeem van 5 jaarlijkse toetsing bestond er een aanzienlijke achterstand op eerder vastgestelde schema's. Achterstand is ook ontstaan omdat bij het periodieke toetsen de hydraulische randvoorwaarden (bijvoorbeeld zwaarte van de golven) werden

aangescherpt en daarmee hogere eisen werden gesteld aan de sterkte van dijken en duinen, dan loop je altijd achter.”

“De achterstand is begonnen in de jaren '80. Vanaf die jaren is meer prioriteit toegekend aan vergroting van koopkracht en vergroting van consumptie als middel om de economie te stimuleren dan aan investeringen in de infrastructuur. Daarnaast was er geen acute nood, er bestond een overwegend gevoel in de samenleving dat de overheid dit wel goed regelt.”

“Er is in de samenleving een soort vast vertrouwen in Rijkswaterstaat. Wij rekenen erop dat Rijkswaterstaat deze fundamentele zaken van de verzorgingstaat goed op orde heeft als er geen sterk bericht van het tegendeel komt. Politici zijn bang al te snel te reageren op signalen van “de spa moet in de grond”. Dit interpreteren zij gemakkelijk als: “de sector wil altijd meer geld”. Er bestaat in de maatschappij een zeker wantrouwen ten aanzien van de sector”.

“ Veiligheid ten aanzien van overstroming heeft geen politieke prioriteit en het leeft niet bij de bevolking. Binnen een halfjaar na de bijna overstroming in 1995 was het thema alweer van de politieke agenda verdwenen. Dat was in het verdere verleden niet veel anders. Pas na de overstroming van 1916 is besloten over de plannen van de Afsluitdijk en pas na de stormramp van 1953 is besloten over de Deltawerken. Allerlei inspanningen van de Rijkswaterstaat en van de Waterschappen gericht op het verkrijgen van aandacht voor de waterveiligheid problematiek leverden weinig op. Rijkswaterstaat kon het niet goed doen, er was a priori wantrouwen bij de media. Iedere zorg geuit door de technici werd opgevat als een vraag om werk. Ook de waterstaatspecialisten in de Tweede Kamer kregen weinig ruimte: “Financiering via de lopende rekening is kwetsbaar zeker in tijden van bezuiniging. Binnen Verkeer en Waterstaat waren er in die jaren grote tegenvallers zoals rond het vervolg van de Oosterschelde werken en de Betuwelijn”

“Achterstand is ontstaan omdat in de jaren '90 het besef ontstond van “Nederland is klaar”. Je kon met het Deltaplan grote Rivieren een keer een impuls geven maar dan moet je niet binnen enkele jaren weer komen. Andere departementen hadden altijd een zeker wantrouwen ten aanzien van de plannen van Rijkswaterstaat.”

“Ik wil niet uitsluiten dat de technisch-inhoudelijk deskundigen de risico's van niet voldoen aan norm uit een soort bescheidenheid zo vlak na de grote investeringen in de Deltawerken, zodanig hebben ingeschat dat de politiek onvoldoende werd aangesproken.”

“Het is de vraag of het beeld van achterstand terecht is. Komt het niet door de systematiek van bijstelling van randvoorwaarden en periodieke toetsing van veiligheid?”

Over vraag 2. Nederland kent nu verschillende veiligheidsnormen per gebied, afhankelijk van kwetsbaarheid en te beschermen aantal mensen en kapitaal. Deze normen zijn vastgelegd in de wet. In hoeverre mogen veiligheidsnormen per gebied verschillen? Wie stelt de veiligheidsnorm voor een bepaald gebied vast? In hoeverre is er ruimte voor toepassing van het profijtbeginsel in de financiering van de veiligheid van een bepaald gebied? Wat vindt u van een basis veiligheid voor iedereen met optopping naar belang en draagkracht?

“De veiligheid ten aanzien van overstromen is een echt collectief goed, ook de mensen op de Vaalserberg moeten meebetalen. Wel kan ik me een mengvorm voorstellen waarbij de laaggelegen groepen wat meer betalen. De normstelling moet bij de wetgever op nationaal niveau blijven. Differentiatie van normen is goed mogelijk hierbij kun je de mate van levensbedreigendheid meenemen en ook de waarschuwingstijd en de mogelijkheid om weg te lopen meenemen, die laatste twee zijn langs de rivieren groter dan aan de Noordzeekust.”

Differentiëren van de veiligheid per gebied doen we nu al. Veranderen daarvan is lastig. Hogere normen stellen voor sommige gebieden dat doen we nu impliciet door het stellen van prioriteiten in het programma Zwakke Schakels. Omlaag brengen van de norm mag niet, maar uit het project Veiligheid Nederland in kaart blijkt dat we dat impliciet toch accepteren. Na het project VNK zullen de gebieden die een grotere kans op overstromen hebben ongetwijfeld gaan piepen. Het lijkt mij erg moeilijk te stellen dat ieder waterschap zijn eigen broek (qua financiering van veiligheid) moet ophouden. Veiligheid is een nationale kwestie en verevening van de lasten is nodig en gewenst.

“Introductie van beginselen als het “profijtbeginsel” en “de vervuiler betaald” moet je niet uit de weg gaan, ook niet als het gaat om de financiering van de primaire waterkeringen.”

“Differentiatie per gebied en koppelen van de waterkering functie aan andere functies kan leiden tot verlaging van de overall kosten en tot verhoging van de baten”

“Toetsing van de veiligheid moet plaatsvinden op nationaal niveau. De achterstand op het gebied van veiligheid tegen overstroming moet weg gewerkt worden met een nationaal programma, met een landelijk bouwplan en een directie zoals bij Ruimte voor de Rivier.”

“Ik ben tegen verschuiving van de financiering naar de waterschappen als dat betekent dat kwetsbare ingezetenen veel meer moeten betalen dan minder kwetsbare ingezetenen. Het pure profijtbeginsel ben ik tegen want mensen hebben in Nederland niet de vrije keuze als het om wonen gaat. Tegen een mengsel van solidariteit en profijt heb ik geen bezwaar. Ik kan me voorstellen dat je de taken van provincie en waterschappen samenvoegt en de rol van de provincie concentreert op RO-zaken. Op deze manier zou de provincie ook eigen (waterschaps)inkomsten hebben.”

“Veiligheid ten aanzien van overstromen lijkt mij primair een verantwoordelijkheid die bij het Rijk ligt. Als de waterschappen de financiering van die taak willen verzorgen is dat prima. Wel moet er een nationaal hoogwater beschermingsprogramma komen om de veiligheid op korte termijn in orde te maken. De waterschappen hebben een grote transformatie doorgemaakt. Dat moet ook gevolgen hebben voor de verantwoordelijkheid die zij dragen. Over decentralisatie van belasting heffen ben ik in dit geval positief.”

Reacties op vraag 3 en 4 zijn gebundeld vanwege de overlap in vragen en reacties.

Vraag 3: In hoeverre zijn de waterkeringen op te vatten als een nutsfunctie? Kunnen wij iets leren van de wijze van financieren van andere nutsfuncties zoals het energietransportnet, het watertransportnet, het wegennet, afvalwaterzuiveringsinstallaties. Het gaat hier vooral om de afweging tussen

financiering ineens via de Rijksschatkist en financiering langs andere weg, op basis van afschrijving over de levensduur en betaling door belanghebbenden over een langere periode.

Vraag 4: Welke financieringsmogelijkheden kunnen in beschouwing worden genomen anders dan de vigerende financiering door het rijk? Denk hierbij aan waterschap, gemeente, provincie, waterschapsbank, private concessies, verzekeringsmaatschappijen, etc. Wat zijn de positieve en negatieve aspecten van deze mogelijkheden. En wat betekent een andere dan rijksoverheidsfinanciering voor de verantwoordelijkheden?

“Creëer structurele zekerheid ten aanzien van de beschikbaarheid van middelen voor het op orde brengen van primaire waterkeringen. Het bestaande systeem van financiering via het rijk kan verbeterd worden door middel van een structurele verankering van de middelen in het Infrastructuurfonds. Nu is er geen goede zekerheid over de fondsen, het is steeds ad-hoc. Een gelijkmatig budget over de jaren met groei ten behoeve van het inhaalprogramma, waarbij beheerders kunnen investeren in de veiligheid ook als het volgens de huidige toetsingsystematiek nog niet nodig is, is effectiever. Financiering door de Waterschappen zal een aanzienlijke toename van de financiële controle bij de waterschappen met zich meebrengen. Het Rijk heeft geen kapitaalsdienst, maar door gebruik te maken van het bestaande en goed functionerende Infrastructuurfonds is dat ook niet nodig. Voorts zou het verminderen van de frequentie van toetsing van de waterkeringen ook meer rust en continuïteit met zich meebrengen. Iedere vijf jaar een nieuwe toetsing die kan leiden tot een nieuwe financiële claim geeft politieke onrust en bedreigt daarmee de continuïteit van de financiering.”

“Je kunt wel voorzieningen treffen die de continuïteit in financiering bevorderen. Waterschappen als doelorganisatie geven continuïteit. Je zou kunnen zeggen dat het probleem van veiligheid tegen overstroming te belangrijk is om aan de algemene democratie toe te vertrouwen. Zet de kapitaalsdienst van de Waterschappen in, met lening en afschrijving kun je een versnelling in het programma krijgen. Maar houd de normstelling bij het Rijk. Risico's die een kapitaalsdienst van nature met zich meebrengt zijn in het geval van de versterking van de primaire waterkeringen kleiner dan bij zaken als ziekenhuis en zorg. We zitten nu voor een piek in de financiering zoals ook na de '53 ramp. Financieren van deze piek gaat moeilijk via de Rijksbegroting. Daarom moet je de Waterschappen, als ze dat willen, zeker de kans geven. Je gebruikt de stille reserves van de Waterschappen dan op een goede manier. Eerder, toen er zeer veel waterschappen waren hebben de waterschappen gefaald. Door fusie zijn de waterschappen nu veel beter toegerust voor deze taak. Nu met het rijk stuivertje wisselen helpt dit probleem op te lossen. Overall praten we over kleine bedragen. Bij andere waterschapstaken is met het 'pollutor pays' principe goed te werken. Dan kan bij de waterschappen toch ook het 'beneficiaries pay' principe goed werken. Het 'beneficiaries pay' principe is het oudste principe dat we kennen bij de financiering van veiligheid: wie 't water deert die 't water keert.”

“Zie het versterken van de primaire waterkering in het licht van meervoudig grondgebruik. Meervoudig ruimtegebruik is beter lokaal te verwezenlijken dan in de huidige departementale strijd. Waterschappen zouden dat beter kunnen wanneer ze met de provincie samen op pad gaan. Maar Waterschappen moeten dan wel uit de box

komen. De huidige regeling waarbij het rijk de aanleg betaalt en de waterschappen het onderhoud betalen werkt de efficiëntie van de aanwending van middelen niet in de hand. Over concessies geven heb ik grote bedenkingen. Stel je doet dat voor Zuid-Holland en het gaat fout. Dan kunnen de private partijen het nooit betalen. Voor mijn gevoel is het beschermen tegen water primair een overheidstaak. Hierbij zie ik ook de waterschappen als overheid. Wateroverlast kun je misschien wel via een verzekeringsmechanisme aanpakken, maar de bescherming tegen zeer zeldzame, uiterst destructieve stormvloed overstroomingen past daar niet bij. Wel is het merkwaardig dat we prima bereid zijn te betalen voor een brandverzekering terwijl we de veiligheid tegen overstrooming als een stiefkindje behandelen. De jaarlijkse “premie” per woning is ongeveer hetzelfde.”

“Financiering van waterkeringen is toch anders dan financiering van andere nutsfuncties zoals energie, omdat daarbij afgerekend kan worden naar rato van gebruik van die functie. Bij de dienst die waterkeringen bieden is er geen mogelijkheid om die dienst niet af te nemen of in mindere mate af te nemen. Een kapitaaldienst actief gebruiken voor deze problematiek brengt ook risico’s met zich mee: wie controleert de waterschappen? De democratische controle op waterschappen is in de praktijk zeer beperkt. Je kunt beter het bestaande Infrastructuurfonds inzetten. Betrouwbaarheid van een financieringsstelsel is belangrijker dan het volume van de financiering. Bij de regeringsverklaring moet je regelen dat er een versnelling komt in de financiering, inclusief vastlegging op een meerjarenraming.”

“Actief gebruik van een kapitaalsdienst door de waterschappen kan zeer goed werken, zeker in combinatie met meervoudig ruimtegebruik. Hiervan is een mooi voorbeeld bekend uit de wereld van de Waterboards in Engeland. Om te voorkomen dat de nationale belasting omhoog gaat kun je decentraal investeren en afschrijven waarbij coalities worden gevormd met bijvoorbeeld jachthavens, restaurants, recreatie ondernemers, woningbouwers/stadsontwikkelaars. Het ministerie van financiën wil geen kapitaalsdienst. De Waterschappen zouden die functie heel goed kunnen vervullen. Het werken met concessies zoals bij het openbaar vervoer is een interessante mogelijkheid, de overheid moet wel een eigen kennispool hebben. Het in erfpacht geven van de grond van de waterkering biedt nieuwe perspectieven. Wel zijn er vragen aangaande kwaliteitscontrole.”

“Het Rijk een (geld)pot voor 10 jaar opzij laten zetten is nog steeds niet erg safe.”

“Ik zou de inkomstenbelasting voor een deel decentraliseren, net als in Denemarken. Zo’n oplossing zou ook goed passen in de decentralisatie van financiering van de waterkeringen naar de waterschappen.”

“Private financiering en verzekering tegen overstrooming vanuit zee en grote rivieren door private partijen lijkt mij onzin. Hoogwaterbescherming is typisch een overheidstaak. Dat mag ook het waterschap zijn.”

“Let wel op het EMU-saldo. Ook bij financiering door de waterschappen is dat een issue.”

Bijlage 4b

Berekening van de kosten van versterkingswerken waarmee het overstromingsrisico vanaf het wettelijk niveau tot op economisch optimaal niveau wordt gebracht.

Versterkingswerken hebben in de regel een specifiek kostenplaatje: generieke kosten per km dijk of duin ontbreken om die reden. Langs twee wegen, één specifiek voor een aan zeegelegen situatie en één specifiek voor situaties langs de grote rivieren, wordt gepoogd toch aan ruwe schatters van kosten voor versterkingswerken te geraken.

De Deltacommissie heeft voor het eerst voor een “economisch optimale” bescherming van een dijkring gezorgd, namelijk voor dijkring 14, Centraal Holland. Volgens het RIVM (2004) werden voor een bedrag van € 300 miljoen (prijspeil 2000) de keringen verhoogd van NAP + 4 m naar NAP + 5 m. Daarmee werd een twintigvoudige verlaging bereikt van zowel de overschrijdingskans als de overstromingskans.

Dijkring 14 kent ruim 100 km kering grenzend aan open water. Dit komt neer op een kostenniveau van € 3 miljoen per km voor 1 meter verhoging (prijspeil 2000).

Volgens Eijgenraam (2005) kost een verhoging van 1 meter rivierdijken in het bovenrivierengebied € 2 – 7 miljoen per km; in het benedenrivierengebied € 4 – 13 miljoen per km.

Voor een reductie van de overstromingskans met een factor 10 (een verhoging met zeg $\frac{3}{4}$ meter) wordt een prijs verwacht van € 4 – 10 miljoen per kilometer (prijspeil 2005). (In het verdere wordt van dit prijspeil uitgegaan, tenzij anders wordt vermeld).

Sinds 1960 is de bevolking verdubbeld en de te beschermen waarde achter de dijken (huizen, bedrijven, infrastructuur e.d.) bij benadering gestegen naar het zeventvoud (RIVM, 2004). We nemen aan dat een tienvoudige reductie van de overstromingskans een afdoend en kosteneffectief antwoord is op de doorgaande waardestijging tot 2015.

Met het op orde brengen van de keringen per 2015, voldoen alle keringen dan aan de normen zoals die nu in de Wet op de waterkering staan. Ze hebben om te blijven voldoen aan de wettelijke normen tot 2050 geen verdere verzwarende nodig, anders waren ze in de versterkingsronde voor 2015 meegenomen. Alleen keringen rond dijkringen die een relatief hoge te beschermen waarde hebben en die tegen het buitenwater door niet al te lange dijken beschermd worden, komen in een eerste ronde aanmerking voor een verzwarende uit overwegingen van economische optimalisatie van risico's. We verwachten dat in 2015 voor maximaal een derde van de 3600 km primaire keringen een dergelijke verdere verhoging nodig is.

Voor 1200 km is dan € 4,8 – 12 miljard nodig, gemiddelde verwachting: € 9 miljard.

Voor verdere berekeningen houden we € 9 miljard aan voor een verlaging van de overstromingskans met een factor 10, ofwel 7,5 M€/km. Hierbij wordt er van uitgegaan dat versterkingswerken ook voorzien in het afdekken van de bij VNK aangegeven faalmechanismen en robuust ontworpen worden.

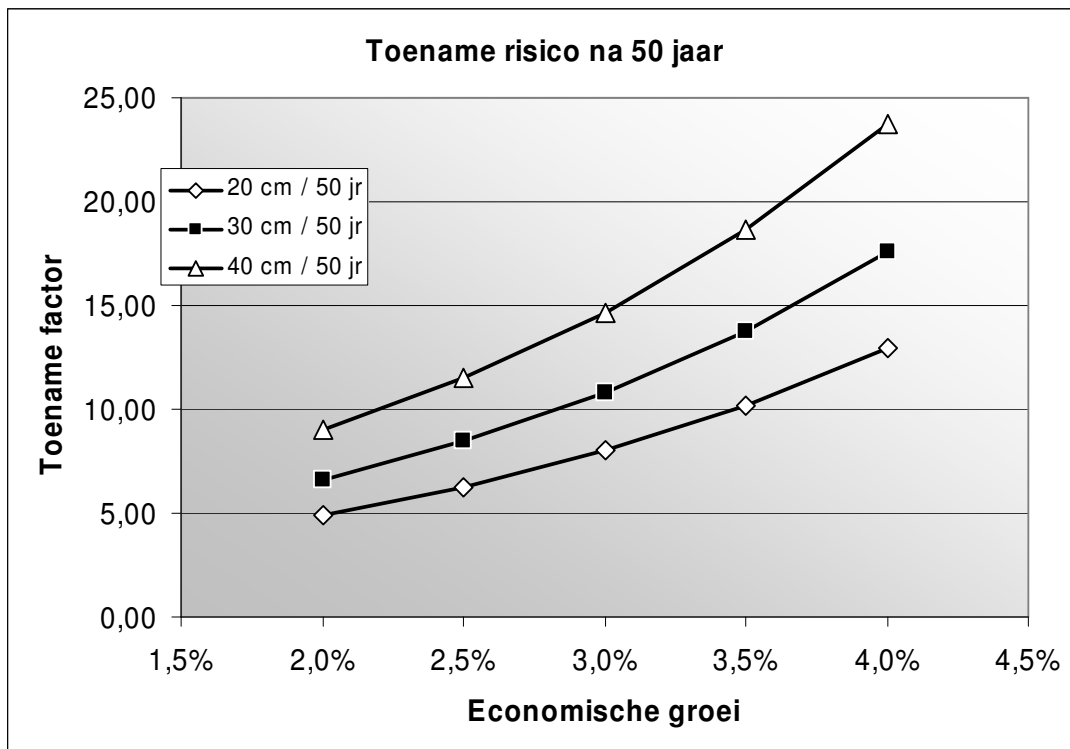
De verzwarende operatie vindt plaats van 2015 tot maximaal 2025. Gedurende die periode zal deze operatie dus jaarlijks ca. € 900 miljoen vergen.

Bijlage 4c.**Kosten van het economisch optimaal op sterkte houden van primaire waterkeringen**

Het vertrekpunt voor deze schatting is het op orde zijn van alle keringen per 2015, overeenkomstig de Wet op de waterkering (en hydraulische randvoorwaarden per 2006).

Per 2025 zijn de relevante keringen (een derde van de lengte van alle keringen samen) bovendien nog eens “economisch optimaal” op orde gebracht. Elke versterking van daarvoor in aanmerking komende keringen is in de periode tot 2025 ‘robuust’ ontworpen. Alle keringen worden adequaat beheerd.

Het enige dat na 2025 rest, is het bijhouden van het risico, dat ook bij gelijkblijvende keringsterkte blijft groeien. Twee oorzaken zijn hierin dominant: verzwarende klimaateffecten (waarvoor hier de versnelde stijging van de zeespiegel model staat) en economische groei. Vernieuwing van de grote kunstwerken zoals de Oosterscheldekering en de Maeslantkering is hier buiten beschouwing gebleven.



Figuur c1 Toename van het overstromingsrisico na 50 jaar economische groei en zeespiegelstijging (halveringshoogte 23 cm).

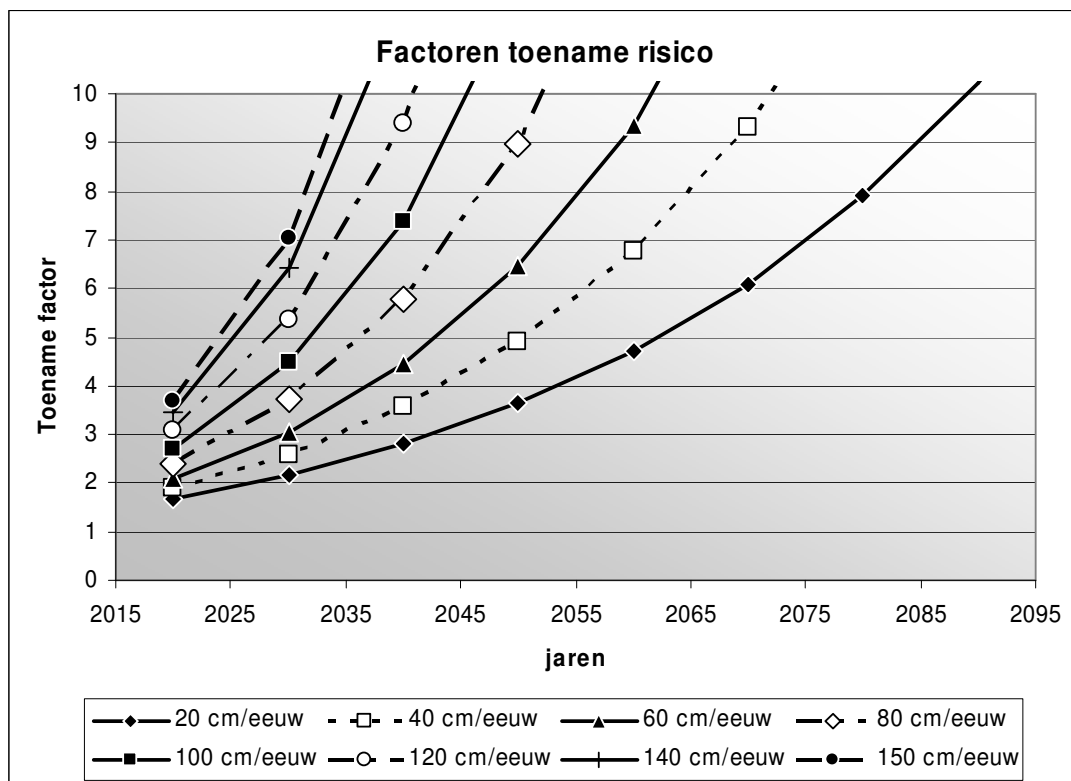
Hoe zwaarder de aanval op de keringen (hogere maximale waterstanden, zwaardere golfaanval) hoe hoger de overstromingskans, des te hoger het overstromingsrisico, maar ook geldt dat we bij voortgaande economische groei meer te verliezen hebben. Figuur c1 geeft een indruk hoe sterk dit risico na 50 jaar onder constante condities kan toenemen.

Bij een economische groei van meer dan 3,5%, en eenzelfde toename van belangen en geïnvesteerd vermogen achter de dijken, neemt dit risico met meer dan een factor 10 toe als de zeespiegel met 20 cm of meer in die 50 jaar toeneemt. Het KNMI (Van den Hurk *et al*, 2006) meldt een versnelde zeespiegelstijging tot 2050 tussen 15 en 35 cm bij 1

respectievelijk 2 °C verwachte temperatuurstijging (afhankelijk van de gevoeligheid van zeespiegelontwikkelingen voor temperatuurstijgingen).

Een andere weergave van de mogelijke stijging van het overstromingsrisico wordt gegeven in figuur c2. Hier is het toenemend risico uitgezet tegen de tijd en is een economische groei van 2% aangehouden.

In ca. 60 jaar kan het risico toenemen met een factor 10, bij een stijgsnelheid van de zeespiegel van 60 cm per eeuw. Als een economisch optimale versterking de overstromingskans terug brengt met een factor 10, dan moet men verwachten dat de keringen elke 50 – 70 jaar om een herhaalde versterking vragen. Economisch optimaal houdt namelijk ook in dat langer wachten, of vaker versterken, duurder is.



Figuur c2 Toename van het overstromingsrisico als gevolg van versnelde zeespiegelrijzing. (Economische groei van 2%, halveringshoogte 23 cm).

Een hypothetische fasering

Om een schatting te kunnen maken van het jaarlijks bedrag dat voor deze versterkingen nodig is, wordt een hypothetische fasering van versterkingswerken aangenomen:

- Vóór 2050 kunnen alleen keringen in aanmerking komen, die tot 2025 niet zijn versterkt; als voor alle keringen vóór 2050 de periode 50 – 70 jaar afloopt resulteert dit in een maximale concentratie van uitgaven (Periode groep 1: 2030 – 2050).
- De tweede groep werd in de periode 2007 - 2015 op orde gebracht conform de wet. Voor deze groep wordt gerekend met 50 – 70 jaar na 2015, dus tussen 2065 en 2085.

- De derde groep werd versterkt om voor Nederland economisch optimale bescherming te verwerven, in de periode 2015 - 2025. (Periode groep 3: 2075 en 2095).

De tweede groep wordt gevormd door:

- afkeuringen bij de 1e toets: 549 km
- afkeuringen uit de 2e toets: 680 km, waarvan 365 nieuwe km
- afkeuringen uit <35% onbekend>, waar het ging om 443 km.

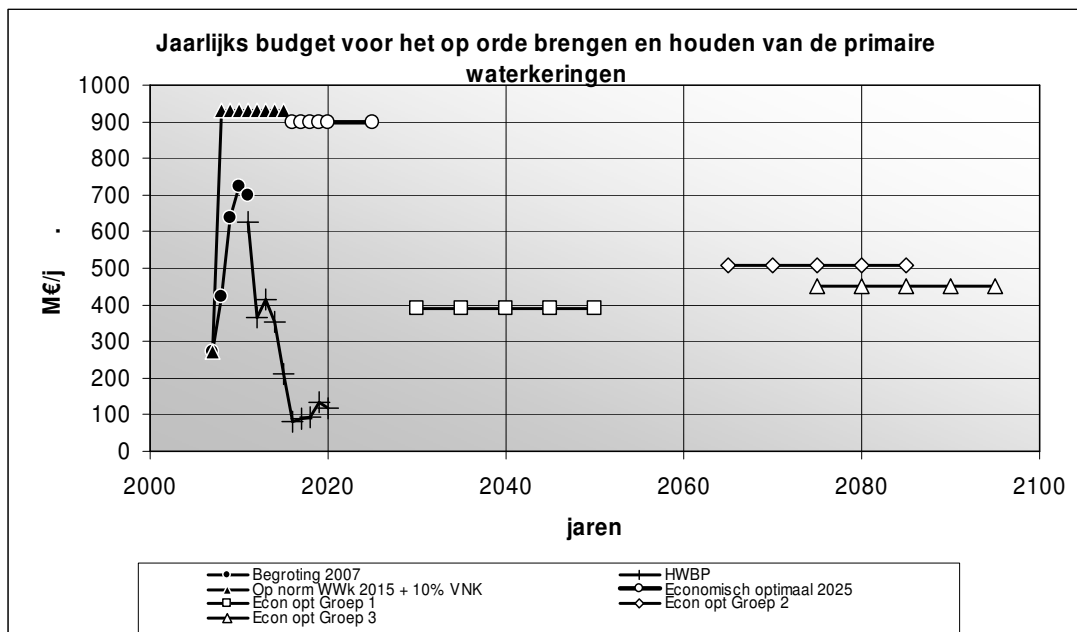
In totaal komt dit voor de tweede groep op 1357 km.

Vervolgens werden 1200 km economisch optimaal versterkt per 2025 (groep 3). We nemen aan dat het hier om andere dijkvakken gaat dan bij versterking tot de norm.

De eerstgenoemde groep wordt dus gevormd door $3600 - 1357 - 1200 \text{ km} = 1045 \text{ km}$.

Ook hier wordt € 7,5 miljoen per km aangehouden voor versterkingswerken waarbij het risico met een factor 10 wordt teruggebracht. Het kosteneffectief op orde houden van de primaire waterkeringen kost in de periode 2030 – 2050 dan ca. € 7,8 miljard, ofwel € 392 miljoen jaarlijks. Bij de tweede groep gaat het om ca. € 10 miljard en bij de derde groep opnieuw € 9 miljard. Gemiddeld is dit jaarlijks respectievelijk € 400, 500 en 450 miljoen.

In figuur c3 wordt het kostenverloop geschetst voor deze hypothetische fasering.



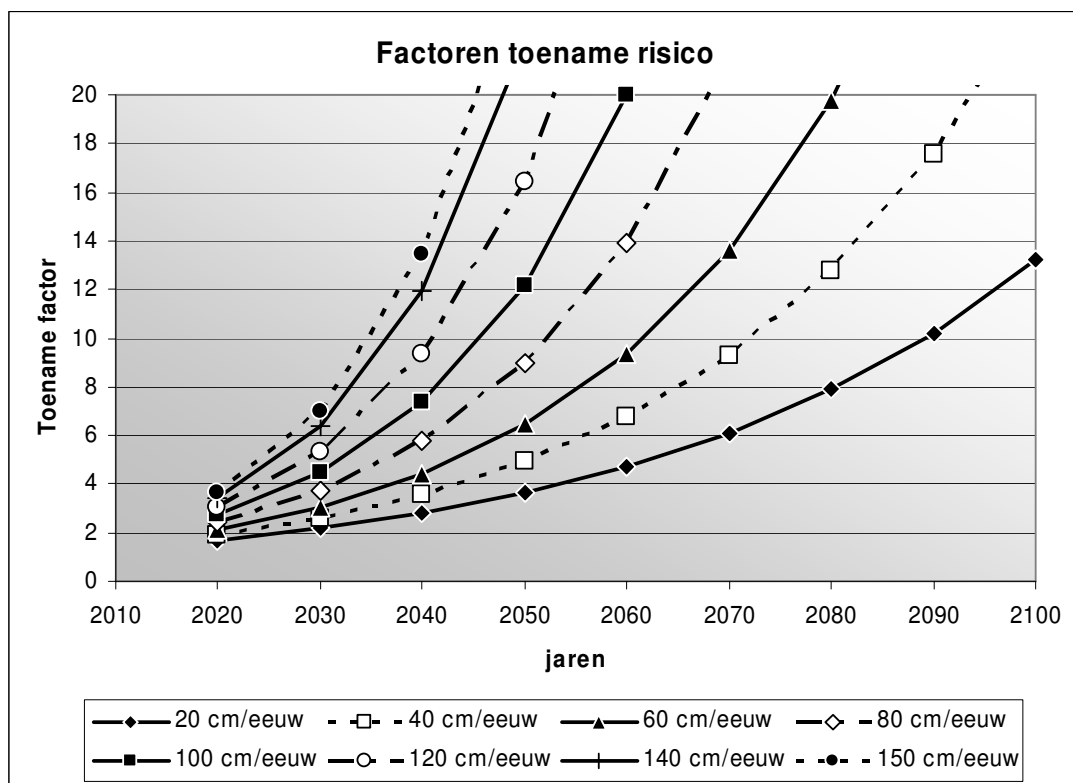
Figuur c3 Jaarlijkse kosten economisch optimale versterking na 2030

Gemiddeld moet gerekend worden op jaarlijks € 430 miljoen voor versterkingswerken die nodig zijn om elke 50 – 70 jaar (gemiddeld 63 jaar) het opgelopen overstromingsrisico, bij een zeespiegelstijging van 60 cm / eeuw en economische groei van 2%, terug te brengen (met een factor 10)

Bijlage 4d

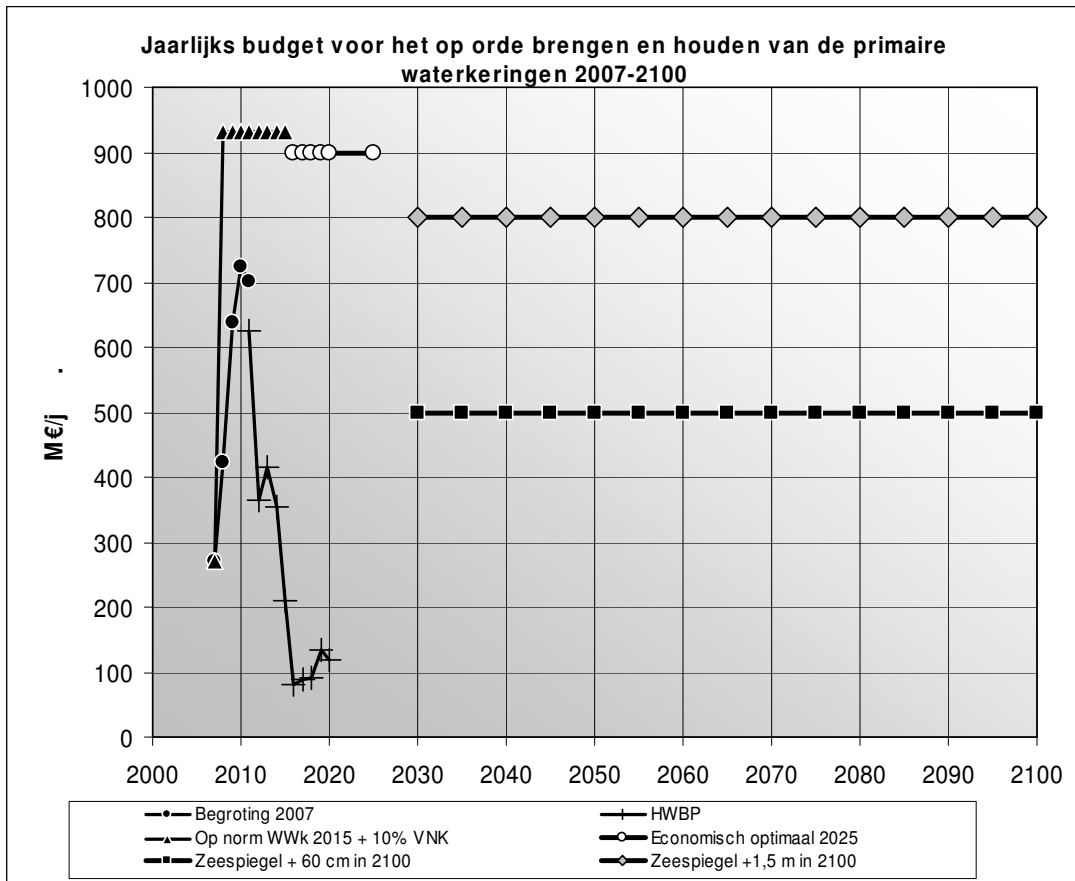
Extreme zeespiegelstijging

Voor extreme stijgsnelheden van de zeespiegel, orde 1,5 m per eeuw of meer, moet óf op een frequentere uitvoering van versterkingswerken worden gerekend, of op substantiëlere verzwaren.



Figuur d1 Toename overstromingsrisico tot 2100
(economische groei 2% , halveringshoogte 23 cm)

Figuur d1 laat bij 1,5 m stijging per eeuw al na 35 jaar een vertienvoudiging zien van het overstromingsrisico. Na 45 jaar is dit zonder aanpassingen van de keringen opgelopen tot een twintigvoudig risico. In het eerste geval moeten keringen zodanig versterkt worden er $100/35 = \text{ca } 3$ maal per eeuw een reductie van de overstromingskans bereikt wordt van een factor 10. In het tweede geval moet een reductie bereikt worden met een factor 20, maar deze hoeft $100/45 = \text{ca } 2$ maal per eeuw te worden aangebracht. Wat kosteneffectief is wordt nu niet nader bezien. Voor de berekeningen van de kosten wordt hier uitgegaan van de eerste variant: een factor 10.



Figuur d2 Jaarlijks budget nodig bij gemiddelde en extreme zeespiegelstijging

Bij een gemiddelde stijgsnelheid van de zeespiegel blijkt iedere 63 jaar het overstromingsrisico met een factor 10 te moeten worden teruggebracht. De totale kosten per versterkingsronde voor alle dijken is eerder geschat op ca. 27 miljard, ofwel 430 miljoen per jaar.

Bij een stijgsnelheid van 1,5 m/eeuw is dit bedrag in gemiddeld iets minder dan 35 jaar nodig. Qua kosten moeten we dus denken aan € 27 miljard elke 35 jaar, ofwel € 771 miljoen per jaar.

(Zie ook figuur d2).

Bij een bruto binnenlandsproduct van momenteel ca 500 miljard is dit 0,15%.

Tussensprint naar 2015

Advies over de financiering
van de primaire waterkeringen
voor de bescherming van Nederland
tegen overstroming

Advies op verzoek van:

de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
de Voorzitter van de Unie van Waterschappen

Opgesteld door:

de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen

