

UITWERKING AANBEVELING B8 ‘VERGROTING VOORSPELBAARHEID HWBP-SOLIDARITEITSBIJDRAGEN’

1. INLEIDING

Aanleiding

In 2021 is een groot aantal aanbevelingen gedaan die als doel hebben om de stabiliteit van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) te verbeteren. Ter uitwerking van deze aanbevelingen is in 2022 het implementatieplan ‘Naar een realistisch en betrouwbaar HWBP’ ontwikkeld en wordt dit momenteel uitgevoerd. In het plan zijn de verschillende aanbevelingen in vijf thema’s geclusterd. Thema 4 heet ‘Programma-technische oplossingen’ en omvat de volgende aanbevelingen:

- B8 ‘We vergroten de voorspelbaarheid van de jaarlijkse solidariteitsbijdrage’ met als beoogd resultaat ‘een meerjarige solidariteitsbijdrage’;
- B9 ‘We gaan anders programmeren: flexibel zonder kasschuif’ met als beoogd resultaat ‘probabilistisch programma (bandbreedtes)’;
- B10 ‘We gaan ruimer programmeren en accepteren risico van overuitputting’ met als beoogd resultaat ‘hogere productie’;
- B11 ‘We vragen meer programmaregie’ met als beoogd resultaat ‘uitvoering implementatie plan; programmasturing’;
- A1 ‘Flexibele koppeling kasstroom en productie’ met als beoogd resultaat ‘productie en planning zijn losgekoppeld’.

Deze notitie gaat over de uitwerking van aanbeveling B8. In het rapport van de bestuurlijke werkgroep die de aanbeveling heeft gedaan is deze als volgt geformuleerd:

8. We vergroten de voorspelbaarheid van de jaarlijkse solidariteitsbijdrage

De jaarlijkse solidariteitsbijdrage van de waterschappen is deels afhankelijk van de voortgang van projecten. Wanneer deze voortgang achterblijft ten opzichte van de planning, moet gedurende het jaar een aanvullende bijdrage aan de waterschappen worden gevraagd. Van dit systeem van na-heffingen hebben de bestuurlijke partners veel last. We onderzoeken hoe de jaarlijkse solidariteitsbijdrage kan worden vervangen door een meerjarige solidariteitsbijdrage. Daarbij kan bijvoorbeeld periodiek een meerjarenbegroting met kasreeks worden vastgesteld en kan de jaarlijkse inleg los-gekoppeld worden van de gerealiseerde productie. Met deze werkwijze moet wel gewaarborgd blijven dat het bestuurlijke gesprek over de voortgang van het programma gevoerd blijft worden (zie aanbeveling 2) en dat bestuurders vinger aan de pols houden of de opgave in het programma en de jaarlijkse solidariteitsbijdrage nog met elkaar in de pas lopen. Deze oplossing adresseert de instabiliteit niet in de bron, maar hierdoor weten de partners in het HWBP beter waar ze financieel aan toe zijn.

Samenstelling werkgroep

De uitwerking van de aanbeveling is uitgevoerd door een werkgroep met de volgende samenstelling:

- Suzanne Hermans-Henzen, Waterschap Rivierenland;
- Ron Dijkmans, Waterschap De Dommel;
- Marc Kool, Waterschap Drents Overijsselse Delta;
- Thijs Schutter, Waterschap Drents Overijsselse Delta;
- Marco Visser, programmadirectie HWBP;
- Wijnand Dekking, Unie van Waterschappen (penvoerder).

Leeswijzer

Deze notitie bevat de uitwerking die de zojuist genoemde werkgroep aan de aanbeveling van de bestuurlijke werkgroep heeft gegeven. In paragraaf 2 heeft de werkgroep als tussenstap op basis van de eerder weergegeven tekst van de aanbeveling de probleemstelling verwoord die voor haar het vertrekpunt van deze uitwerking was. Paragraaf 3 bevat de basisinformatie die volgens de werkgroep essentieel is om in het achterhoofd te hebben bij het kennis nemen van de verdere uitwerking van de aanbeveling. Het gaat hier achtereenvolgens om een korte uitleg over de werking van de systematiek van de solidariteitsbijdragen, een (cijfermatig) beeld van de (wisselende) omvang van de solidariteitsbijdragen, een beschrijving van de activiteiten die in het recente verleden in gang zijn gezet om de voorspelbaarheid van de jaarlijkse solidariteitsbijdragen te vergroten en de invloed die de wijze waarop waterschappen de solidariteitsbijdrage financieel verantwoorden heeft op de exploitatiekosten en daarmee op de watersysteemheffing. In paragraaf 4 worden de mogelijkheden geschetst die er naar het oordeel van de werkgroep in aanvulling op de reeds beschikbare instrumenten zijn om ervoor te zorgen dat de impact van de HWBP-solidariteitsbijdragen op de jaarlijkse begroting gelijkmatig is. In dezelfde paragraaf weegt de werkgroep tegen elkaar af en komt zij tot een aanbeveling hierover. Ook in de voorgaande onderdelen van deze notitie heeft de werkgroep aanbevelingen geformuleerd die bijdragen aan een gelijkmatiger impact van de solidariteitsbijdragen op de exploitatiebegroting.

2. PROBLEEMSTELLING

Door de werkgroep gehanteerde scope van de opdracht

De werkgroep leest uit de in paragraaf 1 opgenomen tekst van de aanbeveling uit het rapport van de bestuurlijke werkgroep de volgende behoeften van de waterschappen:

- voorspelbaarheid: de waterschappen willen in meerjarenperspectief beter weten waar zij wat betreft de solidariteitsbijdragen aan toe zijn;
- gelijkmatige ontwikkeling: de waterschappen willen dat de solidariteitsbijdragen zo min mogelijk van jaar op jaar schommelen;
- eindafrekening voorkomen: de waterschappen willen zoveel mogelijk voorkomen zien dat er naheffingen van de solidariteitsbijdragen plaatsvinden;
- meerjarige solidariteitsbijdrage: de waterschappen willen onderzocht zien of een 'meerjarige solidariteitsbijdrage' een invulling is van de zojuist geadresseerde behoeften.

De werkgroep heeft in zijn uitwerking al deze behoeften betrokken en dat had tot gevolg dat de werkgroep verder is gegaan dan wat ook uit de aanbeveling gelezen zou kunnen worden, namelijk alleen het doen van onderzoek naar het nut van een meerjarige solidariteitsbijdrage. Dit betekent ook dat de werkgroep heeft gezien of er wellicht meer en/of betere 'instrumenten' zijn dan de meerjarige solidariteitsbijdrage om op de weergegeven behoeften van de waterschappen in te spelen.

Constateringen van de werkgroep

Mede op basis van de informatie in deze notitie constateert de werkgroep:

- dat de waterschappen sinds 2020 door een betere informatievoorziening beter weten wat de te verwachten meerjarige ontwikkeling van de solidariteitsbijdragen is;
- dat de Programmadirectie sinds het HWBP-programma 2021-2026 (en daarmee sinds de HWBP-bijdrage over 2021) over financiële beheersmaatregelen beschikt waarmee de omvang van de nabetaling van de solidariteitsbijdrage wordt beperkt;
- dat desondanks door de volgende oorzaken de solidariteitsbijdragen van jaar op jaar wisselen:
 - de HWBP-programma's bevatten wisselende jaarlijkse uitgaven;
 - ieder nieuw HWBP-programma leidt tot wijziging van de uitgaven voor hetzelfde jaar;

- door vertraging van de realisatie moet na afloop van een jaar aan solidariteitsbijdragen worden bijgepast, waarbij komt dat de ingeschatte omvang van deze eindafrekening na iedere voortgangsrapportage wijzigt;
- dat als gevolg van het voorgaande punt in de begrotingen van de waterschappen jaarlijks een verschillend bedrag aan HWBP-solidariteitsbijdragen moet worden geabsorbeerd, terwijl de waterschappen behoefte hebben aan een zo gelijkmatig mogelijke meerjarige ontwikkeling van de solidariteitsbijdragen, met weinig schommelingen in de hoogte van jaar op jaar.

Door de werkgroep als basis genomen probleemstelling

Op basis van het voorgaande komt de werkgroep tot de volgende probleemstelling voor haar verdere uitwerking:

Op welke wijze kan er in aanvulling op de reeds beschikbare mogelijkheden voor worden gezorgd dat de impact van de HWBP-solidariteitsbijdragen op de (meerjaren)begroting gelijkmatig is?

3. BASISINFORMATIE

3.1 Systematiek van de solidariteitsbijdragen

De financiële bijdragen die het Rijk en de waterschappen voor het HWBP in het Deltafonds moeten inleggen, zijn verankerd in de Waterwet. De totale bijdrage die voor een bepaald jaar moet worden ingelegd wordt voorgaand aan een jaar vastgesteld in de begroting van het Deltafonds, is daarmee een gegeven, en is als volgt onderverdeeld:

- 50% door de waterschappen, bestaande uit:
 - een projectgebonden aandeel: de waterschappen die reguliere HWBP-projecten uitvoeren nemen (als doelmatigheidsprikkel) 10% van de projectuitgaven voor eigen rekening;
 - een solidariteitsdeel: de rest van de jaarlijkse bijdrage van de waterschappen, die door alle waterschappen wordt opgebracht;
- 50% door het Rijk.

De begroting van het Deltafonds bevat daarmee het totale bedrag dat de waterschappen voor een bepaald jaar moeten inleggen en bevat ook de raming van het projectgebonden aandeel (10%). Deze raming is gebaseerd op het laatst vastgestelde HWBP-programma. Door het aftrekken van het projectgebonden deel van het totaalbedrag wordt de totale geraamde omvang van de solidariteitsbijdragen van alle waterschappen samen berekend.¹ Als voorbeeld, voor 2022 ging het om de volgende bedragen:

totale bijdrage waterschappen (Deltafonds):	€ 213 miljoen
geraamde omvang projectgebonden aandeel (Deltafonds):	€ 40 miljoen
	----- -/-
totaal geraamde solidariteitsbijdragen waterschappen:	€ 173 miljoen

De daadwerkelijk gerealiseerde omvang van het projectgebonden aandeel wordt om het administratief eenvoudig te houden 'gemeten' met de subsidiebetalingen t.b.v. HWBP-projecten. Als na afloop van een jaar, in bovenstaand voorbeeld in 2023 over 2022, blijkt dat over een jaar minder of meer subsidies zijn verstrekt dan geraamd, vindt er een bijstelling van het projectgebonden aandeel plaats en volgt er voor de waterschappen een eindafrekening van de solidariteitsbijdragen die ervoor zorgt dat er over een jaar het totale bedrag wordt ingelegd dat in de begroting van het Deltafonds is opgenomen.

¹ Het totaal van de solidariteitsbijdragen wordt met de volgende verdeelsleutel over de waterschappen verdeeld:

- 50% van het bedrag op basis van het aantal ingezetenen in de waterschappen. Dit komt overeen met het aantal huishoudens dat is betrokken in de aanslagheffing van de 'watersysteemheffing ingezetenen';
- 50% van het bedrag op basis van de WOZ-waarde in het gebied van de waterschappen. Dit komt overeen met de totale WOZ-waarde die is betrokken in de aanslagheffing van de 'watersysteemheffing gebouwd'.

Een voorbeeld gebaseerd op bovenstaande cijfers

Als op basis van de gerealiseerde subsidiebetalingen in 2022 aan het begin van 2023 wordt berekend dat het projectgebonden aandeel geen €40 miljoen, maar € 35 miljoen is geweest, moeten de waterschappen € 5 miljoen aan solidariteitsbijdragen bijbetalen om er voor te zorgen dat er door de waterschappen over 2022 het vooraf vastgestelde totaalbedrag van € 213 miljoen wordt ingelegd.

Aanbeveling 1 werkgroep

De werkgroep constateert dat de systematiek van de HWBP-bijdragen complex is en dat de kennis daarover binnen de waterschappen kan worden verbeterd. Mede gegeven de waterschapsverkiezingen van maart 2023, waardoor er veel nieuwe waterschapsbestuurders zullen aantreden, beveelt de werkgroep aan om de systematiek opnieuw nader over het voetlicht te gaan brengen. Dit zou kunnen door hierover informatie op te nemen in een informatiepakket over het HWBP voor nieuwe waterschapsbestuurders. Als spin off zal dezelfde informatie ook veel medewerkers van waterschappen (opnieuw) bereiken.

3.2 Traject vroegtijdigere en betere informatie over meerjarige ontwikkeling solidariteitsbijdragen

Tot enkele jaren geleden waren de waterschappen voor het verkrijgen van inzicht in de hoogte van de solidariteitsbijdragen in toekomstige jaren aangewezen op de presentatie van de ontwerp-begroting van het Deltafonds op Prinsjesdag, de derde dinsdag in september dus. Wanneer waterschappen op Prinsjesdag met wijzigingen van hun solidariteitsbijdragen in vergelijking met het voorgaande inzicht worden geconfronteerd, is het zeer lastig om hier nog in hun begrotingen en meerjarenramingen voor de komende jaren rekening mee te houden. Op dat moment is de bestuurlijke behandeling van deze documenten namelijk al in een vergevorderd stadium. Mede gegeven de omvang van de solidariteitsbijdragen was (en is) het voor de waterschappen van groot belang dat zij op een eerder moment in het jaar dan medio september zicht krijgen op de raming van de solidariteitsbijdragen voor de komende jaren.

Met deze achtergrond heeft de Unie het initiatief genomen om samen met het Programmabureau HWBP, Rijkswaterstaat en het ministerie van IenW tot afspraken te komen over een werkwijze waardoor de waterschappen in een vroeger stadium kunnen beschikken over informatie die een beeld geeft van de HWBP-solidariteitsbijdragen die zij in de komende jaren kunnen verwachten. Deze afspraken zijn in 2019 vastgesteld en sinds 2020 wordt er op deze wijze gewerkt. Op grond van de afspraken informeert de Unie de waterschappen via de deelnemers aan het Overleg Hoofden Financiën Waterschappen op drie momenten over de bijdragen die over jaar t en verder moet worden voldaan:

1. Het eerste moment is maart van jaar t-1. Dit gebeurt op basis van het HWBP-programma dat in november van het jaar t-2 is vastgesteld. De waterschappen kunnen de bedragen uit deze prognose opnemen in hun (voorbereiding van de) meerjaren- en jaarbegrotingen voor jaar t en verder, zodat de solidariteitsbijdragen onderdeel uitmaken van (de voorbereiding van) het financieel beeld voor de komende jaren.
2. Het tweede moment is kort na Prinsjesdag van jaar t-1. Op Prinsjesdag verschijnt namelijk de ontwerp-begroting van het Deltafonds jaar t en op basis van de cijfers in deze begroting actualiseert het Uniebureau wanneer nodig de raming van de solidariteitsbijdragen per waterschap. De waterschappen kunnen deze informatie vaak nog net meenemen in hun (meerjaren)begroting voor het jaar t (en verder).
3. Het derde informatiemoment is februari van jaar t+1. Op dat moment heeft het Programmabureau HWBP een nagenoeg definitief zicht op de in jaar t uitbetaalde subsidies en derhalve op de omvang van de eindafrekening over jaar t. Op basis van deze informatie voorziet de Unie de waterschappen over de bijdragen die zij aan de totale eindafrekening zullen moeten leveren.

Aanbeveling 2 werkgroep

De werkgroep is van mening dat het op deze wijze sinds 2020 informeren van de waterschappen tot een aanzienlijkere verbetering heeft geleid van het inzicht in en de voorspelbaarheid van het meerjarenperspectief van de te betalen solidariteitsbijdragen. Tegelijk constateert de werkgroep dat de informatie vanuit de Unie niet bij alle waterschappen op alle plekken terecht komt waar deze terecht zou moeten komen. De werkgroep adviseert de Unie om de informatie ook meer formeel aan de waterschappen aan te bieden, zodat meer mensen binnen de organisaties

hierover kunnen beschikken. Ook adviseert de werkgroep om de informatie standaard op de agenda's van de Werkgroep en Commissie Waterkeringen te plaatsen, zodat er ook in die platforms het (bestuurlijk) gesprek tussen de waterschappen over kan worden gevoerd.

3.3 Inzicht in de HWBP-bijdragen: geen gelijkmatig meerjarig patroon solidariteitsbijdragen

Omdat de HWBP-solidariteitsbijdragen een aanzienlijke financiële impact op de begrotingen van de waterschappen hebben en deze impact een (nagenoeg) directe invloed heeft op de watersysteemheffing, is het voor de waterschappen van belang dat de meerjarige ontwikkeling van de solidariteitsbijdragen een zo gelijkmatig mogelijk patroon volgt, met weinig schommelingen van jaar op jaar. Daarvan is op dit moment (nog) geen sprake als gevolg van de factoren die hierna worden beschreven en cijfermatig worden geïllustreerd. Wat betreft deze cijfermatige illustratie is steeds het landelijke totaalbedrag vermeld alsmede de bedragen van de waterschappen die een deelnemer in de werkgroep hebben.²

3.3.1 De huidige programmering

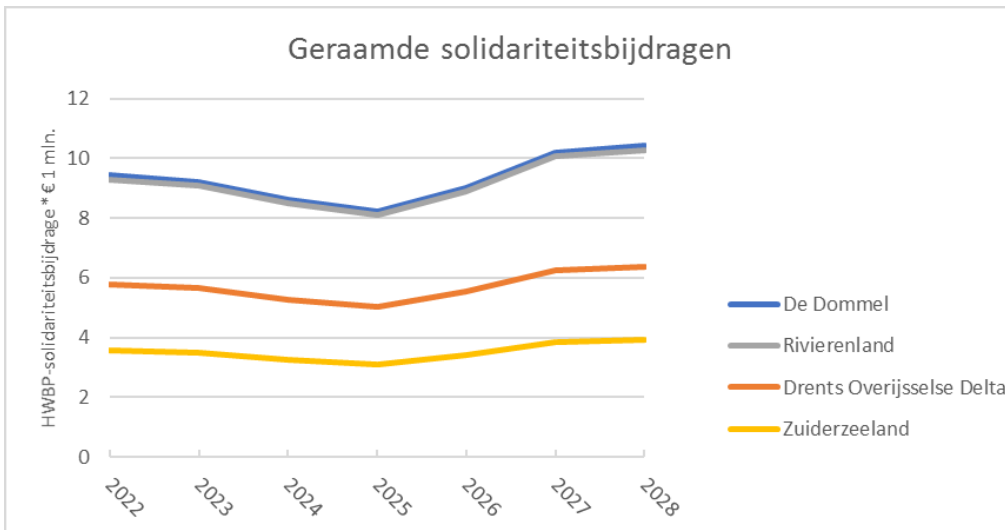
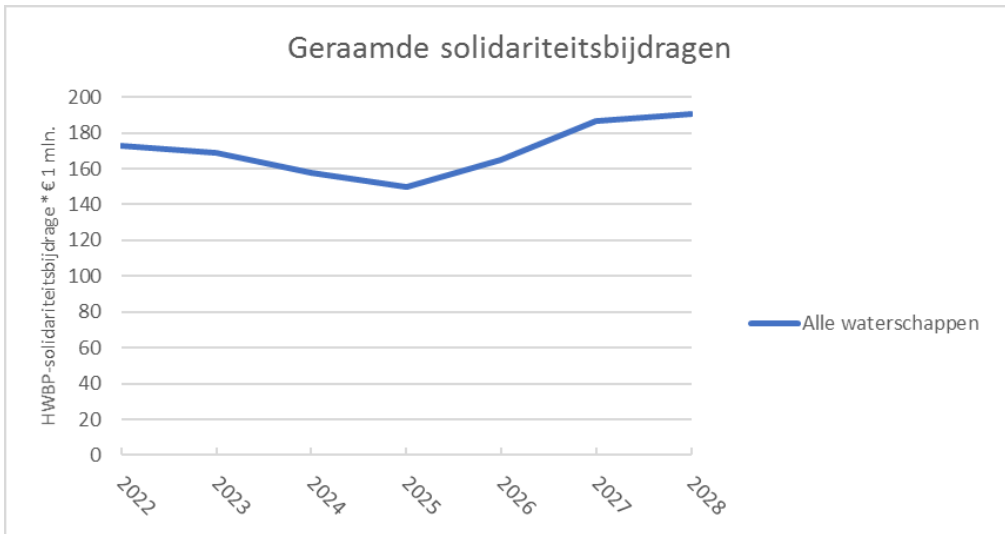
De meerjarige raming van de solidariteitsbijdragen wordt gebaseerd op de vastgestelde programmering. Het programmabureau HWBP, met als eindverantwoordelijke het programmabestuur HWBP, en de Minister van IenW, staan ieder jaar voor de complexe klus om op basis van de versterkingswensen van de waterschappen, op basis van het principe 'urgentie' en met het beschikbare budget als randvoorwaarde, te komen tot een nieuw programma. Op dit moment geldt echter dat op grond van een vastgesteld programma de omvang van de programma-uitgaven van jaar tot jaar schommelt, waarmee ook de projectgebonden bijdragen en de solidariteitsbijdragen van jaar tot jaar schommelen. Bovendien leidt ieder nieuw programma tot een bijstelling van de projectgebonden bijdragen voor hetzelfde jaar en verandert afgeleid hiervan ook de hoogte van de solidariteitsbijdragen voor dat jaar steeds.

Illustratie 1: vastgesteld programma leidt tot van jaar op jaar wisselende omvang solidariteitsbijdragen

Het in de Deltafondsbegroting 2023 opgenomen HWBP-programma 2023-2028 leidt tot de volgende raming van de solidariteitsbijdragen (bedragen in miljoenen euros in prijspeil van de betreffende jaren).

Geraamde solidariteitsbijdragen	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Totaal alle waterschappen	173	169	158	150	165	187	190
Waterschap De Dommel	9,4	9,2	8,6	8,2	9,0	10,2	10,4
Waterschap Drents Overijsselse Delta	5,8	5,7	5,3	5,0	5,5	6,3	6,4
Waterschap Rivierenland	9,3	9,1	8,5	8,1	8,9	10,1	10,3
Waterschap Zuiderzeeland	3,5	3,5	3,2	3,1	3,4	3,8	3,9

² Omdat aanvankelijk ook een medewerker van Waterschap Zuiderzeeland aan de werkgroep zou gaan deelnemen, zijn ook de cijfers van dit waterschap opgenomen.



Om het effect van de wisselende omvang van de solidariteitsbijdragen op de belastingopbrengst te laten zien, is in de tabel hieronder het grootste verschil in de solidariteitsbijdragen van de verschillende jaren uitgedrukt in de belastingopbrengst van het jaar 2023, zowel van de watersysteemheffing als van de totale belastingopbrengst, waarbij natuurlijk moet worden bedacht dat de belastingopbrengst na 2023 groeit en waardoor de werkelijke druk op de belastingopbrengst lager is.

Geraamde solidariteitsbijdragen	Grootste verschil 2022-2028 (* € 1 mln.)	Vershil als % opbrengst watersysteemheffing	Vershil als % totale belastingopbrengst
Waterschap De Dommel	2,2	3,6%	1,7%
Waterschap Drents Overijsselse Delta	1,4	1,6%	1,0%
Waterschap Rivierenland	2,2	1,7%	1,0%
Waterschap Zuiderzeeland	0,8	1,5%	0,9%

Illustratie 2: Ieder nieuw programma leidt tot bijstelling van solidariteitsbijdrage voor hetzelfde jaar

Voorgaande cijfers en figuren lieten zien dat de solidariteitsbijdragen door de wisselende jaarlijkse omvang van de uitgaven van een programma van jaar tot jaar schommelen. Daarnaast speelt een rol dat ieder nieuw programma tot een bijstelling van de projectgebonden bijdragen voor hetzelfde jaar leidt. De volgende cijfers illustreren dit voor de totale solidariteitsbijdrage van de waterschappen en die van de vier individuele waterschappen voor het jaar 2023 in de laatste vier HWBP-programma's (bedragen in miljoenen euros in prijspeil 2023).

	Bijdrage totaal	De Dommel	Rivieren- land	DO Delta	Zuider- zeeland
Solidariteitsbijdrage 2023 o.g.v. programma 2020-2025	157	8,6	8,5	5,3	3,2
Solidariteitsbijdrage 2023 o.g.v. programma 2021-2026	158	8,6	8,5	5,3	3,3
Solidariteitsbijdrage 2023 o.g.v. programma 2022-2027	149	8,1	8,0	5,0	3,1
Solidariteitsbijdrage 2023 o.g.v. programma 2023-2028	169	9,2	9,1	5,7	3,5

Ook van deze wisselende omvang van de solidariteitsbijdragen is het effect op de belastingopbrengst in beeld gebracht op dezelfde wijze als eerder in deze notitie is gebeurd.

Geraamde solidariteitsbijdragen	Grootste verschil programma's 2020-2023 (* € 1 mln.)	Vershil als % opbrengst water- systeemheffing	Vershil als % totale belasting- opbrengst
Waterschap De Dommel	1,1	1,8%	0,8%
Waterschap Drents Overijsselse Delta	1,1	1,3%	0,8%
Waterschap Rivierenland	0,7	0,5%	0,3%
Waterschap Zuiderzeeland	0,4	0,7%	0,4%

Aanbeveling 3 werkgroep

De werkgroep heeft geconstateerd dat er door de Programmadirectie HWBP al diverse maatregelen zijn genomen met het oog op het vergroten van de stabiliteit van het programma. Als resultaat van het huidige implementatieplan 'Naar een realistisch en betrouwbaar HWBP' zullen nieuwe maatregelen genomen worden. De werkgroep is van mening dat een stabielere programmering automatisch zal leiden tot een gelijkmatiger meerjarenpatroon van de omvang van de solidariteitsbijdragen en adviseert dan ook om onverminderd door te gaan met alle maatregelen die verbeteringen aanbrengen in de programmering.

3.3.2 Realisatie door waterschappen wijkt af van de raming

Een andere oorzaak van de huidige schommelingen van de solidariteitsbijdragen is dat de waterschappen aan de voorkant van projecten vaak optimistisch zijn over het moment van starten en de voortgang daarvan, maar dat de realisatie daar vervolgens regelmatig bij achter blijft. Dit werkt door in bijstellingen van de projectgebonden bijdragen en daarmee ook in de uiteindelijke omvang van de solidariteitsbijdrage over een bepaald jaar. Als namelijk na afloop van een jaar blijkt dat er over het voorgaande jaar minder subsidiebetalingen zijn gedaan dan geraamd, resulteert dit in een hogere definitieve solidariteitsbijdrage en moeten de waterschappen een nabetaaling voldoen.

Sinds het HWBP-programma 2021-2026, en daarmee de HWBP-bijdrage over 2021, kan de Programmadirectie over zogenoemde 'financiële beheersmaatregelen' beschikken. Deze maatregelen stellen de programmadirectie in staat om flexibel om te gaan met de uitbetaling van de subsidies, waarmee de onderuitputting van de subsidieverstreking en daarmee de omvang van de nabetaaling van de solidariteitsbijdrage kunnen worden beperkt.

Illustratie 3: van raming afwijkende realisatie leidt tot nabetaalingen solidariteitsbijdragen

Over de afgelopen vier jaar hebben de waterschappen een aanvulling op de solidariteitsbijdrage moeten betalen als gevolg van het feit dat er over het voorgaande jaar minder subsidies zijn uitbetaald dan geraamd. Over 2019 was er een eindafrekening van slechts € 0,2 mln. maar over 2020 was dat € 7,0 mln. en over 2021 zelfs € 8,4 mln. De eindafrekening over 2022 zal waarschijnlijk € 0,2 mln. bedragen.

De volgende tabel bevat ook de cijfers van de individuele waterschappen (bedragen in duizenden euros in prijspeil van het betreffende jaar).

Nabetaling solidariteitsbijdragen	2019	2020	2021	2022
Totaal alle waterschappen	200	7.200	8.356	233
Waterschap De Dommel	11	383	457	13
Waterschap Drents Overijsselse Delta	7	235	280	8
Waterschap Rivierenland	11	378	451	13
Waterschap Zuiderzeeland	4	144	172	5

Na ieder kwartaal brengt de programmadirectie HWBP een voortgangsrapportage uit. In deze rapportages wordt ook altijd aangegeven hoe de realisatie van de uitgaven zich verhoudt tot de raming en wat het effect van de financiële beheersmaatregelen op de subsidiebestedingen is. Zeker tegen het einde van het jaar is het voor de waterschappen in verband met de aanstaande jaarrekening van belang dat zij een goede inschatting kunnen maken van de omvang van de nabetaaling. Uit de onderstaande tabel over de verwachtingen met betrekking tot de eindafrekeningen over 2022 blijkt dat er pas in februari van 2023 zekerheid ontstond over de exacte omvang daarvan, waarbij geldt dat de eindafrekening op dat moment niet door alle waterschappen meer kon worden meegenomen in de jaarrekeningen (bedragen in laatste kolom in miljoenen euros).

Moment	Bron	Verwachte eindafrekening 2022
6 september 2022	Halfjaarrapportage	8
Oktober 2022	Q3-rapportage	0,2 – 9,6
15 december 2022	Voortgangsbrief Q3 2022	4
Februari 2023	Info van programmadirectie	0,2

Een laatste aspect wat de werkgroep in relatie tot de eindafrekeningen wil benoemen is de systematiek die in het kader van het HWBP moet worden toegepast om de planning en benodigde budgetten van projecten te bepalen. Om zowel in doorlooptijd maar ook financieel voldoende ruimte te hebben om de projectdoelstellingen voor wat betreft tijd en geld te behalen is het in de infrastructuurmarkt gebruikelijk om de zogenoemde P85 te hanteren. P85 komt er vereenvoudigd gesteld op neer dat de kans op afwijking 15% bedraagt. Voor de HWBP-projecten is echter voor het doorrekenen van de financiële consequenties t.b.v. de subsidieverlening de P50-systematiek voorgeschreven. P50 betekent 50% kans op afwijking van de planning/raming (o.b.v. 70% zekerheid). Als P85 wordt gehanteerd i.p.v. P50 is er minder kans op vertragingen/ overschrijding van ramingen waardoor het programma stabiel wordt en de kans op naheffing van de solidariteitsbijdrage kleiner wordt. P85 geeft immers een grotere zekerheid dan P50.

Aanbevelingen werkgroep

4. *Wanneer waterschappen er in slagen om de planning en uitvoering van projecten meer in lijn te brengen, en daarmee vaak ook de raming en realisatie van projectuitgaven, levert dit ook een bijdrage aan een gelijkmatiger meerjarenpatroon van de solidariteitsbijdragen. De werkgroep weet dat er bij alle waterschappen trajecten lopen om hierin verbeteringen aan te brengen, maar constateert op basis van de eerder opgenomen informatie dat we er op dit moment nog niet zijn. De werkgroep adviseert dan ook dat de waterschappen onverminderd doorgaan met alle maatregelen die zorgen voor verkleining van het gat tussen planning/raming en uitvoering/realisatie.*
5. *De werkgroep beveelt aan om te onderzoeken of in plaats van de huidige P50-methodiek de P85-methodiek zou kunnen worden gehanteerd.*
6. *Wat betreft de omvang van de eindafrekeningen is volgens de werkgroep op dit moment sprake van een onaangenaam verrassingsmoment, omdat de waterschappen hun besturen hier niet tijdig en goed genoeg over kunnen informeren. De werkgroep is van mening dat de waterschappen vroegtijdiger en beter geïnformeerd moeten worden over aanstaande eindafrekeningen en stelt voor dat de programmadirectie hiervoor een proces inricht. Als onderdeel van dit proces kan de werkgroep zich voorstellen dat er door een waterschap een melding aan de programmadirectie wordt gedaan zodra zij ziet aankomen dat een vertraging gaat leiden tot een latere subsidie-uitbetaling.*

3.4 Verantwoordingswijze heeft invloed op impact solidariteitsbijdrage op begroting en watersysteemheffing heeft

De werkgroep vindt het van belang onder de aandacht te brengen dat ook de wijze waarop de waterschappen de solidariteitsbijdrage financieel verantwoordend invloed heeft op de impact van deze bijdrage op de begroting. Deze verantwoordingswijze verschilt:

- 8 waterschappen activeren de bijdrage (= plaatsen deze als activum op de balans) en schrijven deze over 5 jaar of langer af. Ook de nabetalings van de bijdrage worden op dezelfde wijze afgeschreven.
- 13 waterschappen nemen de jaarlijkse HWBP-solidariteitsbijdrage en de nabetaling daarvan direct in de exploitatierekening op.

Bij deze laatste 13 waterschappen hebben de jaarlijkse schommelingen en de eindafrekeningen van de solidariteitsbijdragen een direct effect op de exploitatierekening.

Voor de 8 waterschappen die de solidariteitsbijdrage activeren geldt dat ook het effect van de jaarlijkse mutatie meerjarig verspreid en dus 'automatisch gedempt' in de exploitatierekening terecht komt. Hierdoor is de impact van de jaarlijkse wisseling van de bijdragen (inclusief de eindafrekening) bij deze waterschappen minder groot dan bij de waterschappen die de bijdrage in één keer in de exploitatie nemen.

4. AANVULLENDE INSTRUMENTEN

Een voorspelbare en gelijkmatige meerjarige ontwikkeling van de HWBP-solidariteitsbijdragen draagt bij aan een gelijkmatige impact van deze bijdragen op de exploitatiebegroting en daarmee op de watersysteemheffing. In het voorafgaande deel van deze notitie zijn de volgende maatregelen en instrumenten genoemd die een bijdrage leveren aan de voorspelbaarheid en de gelijkmatige meerjarige ontwikkeling van de solidariteitsbijdragen:

- reeds in gang gezette en nieuwe maatregelen die de stabiliteit van de programmering verbeteren;
- de informatie over de meerjarige ontwikkeling van de HWBP-solidariteitsbijdragen die sinds 2020 door de Unie aan de waterschappen wordt verstrekt;
- maatregelen van waterschappen die planning en uitvoering van HWBP-projecten, en daarmee van raming en realisatie van uitgaven, dichter bij elkaar brengen;
- inzet van de financiële beheersmaatregelen door de programmadirectie gericht op het beperken van de omvang van de eindafrekening, zo mogelijk tot '0';
- betere informatie over de omvang van de eindafrekeningen van de solidariteitsbijdragen op een zodanig moment dat deze nog kan worden meegenomen in de jaarrekening.

Met betrekking tot verschillende van deze maatregelen en instrumenten heeft de werkgroep aanbevelingen gedaan en opvolging daarvan zal naar het oordeel van de werkgroep tot verdere verbeteringen leiden.

De werkgroep ziet daarnaast nog de volgende instrumenten die een aanvullende bijdrage kunnen leveren aan een gelijkmatiger impact van de HWBP-solidariteitsbijdragen op de begroting en watersysteemheffing:

- a. interne egaliseringsreserve bij waterschappen;
- b. externe egaliseringsreserve d.m.v. een fonds.

Nadere toelichting aanvullende instrumenten

a. Interne egaliseringsreserve bij waterschappen;

Waterschappen vormen intern een specifieke bestemmingsreserve of houden ruimte in hun tariefegaliseringsreserve om de effecten van de jaarlijkse schommelingen van de solidariteitsbijdragen op de exploitatiebegroting te kunnen dempen. Deze reserves kunnen bijvoorbeeld worden gevoed door in de begroting een hogere raming van de solidariteitsbijdrage op te nemen dan die uit de ramingsoverzichten die door de Unie worden verspreid.

b. Externe egaliseringsreserve d.m.v. een fonds

Waterschappen leggen middelen in een extern fonds in en vanuit dit fonds worden de wettelijk verplichte solidariteitsbijdragen betaald. De inleg in het fonds vormt een gelijkmatig meerjarenpatroon, zodat de waterschappen beter weten en meer zekerheid hebben over waar zij langjarig in financiële zin aan toe zijn. Het fonds vangt de jaarlijkse schommelingen van de solidariteitsbijdragen als het ware voor de waterschappen op en vanuit het fonds zouden ook de nabetalings van de solidariteitsbijdragen kunnen worden voldaan. Consequentie is wel dat waterschappen in sommige jaren meer zullen moeten betalen dan de bijdrage die zij op grond van de Waterwet verplicht zijn. In theorie zou het fonds ook negatief kunnen staan, met als gevolg dat zij aanvullende financiering zou moeten kunnen aantrekken.

Het beheer van het fonds zou bij de programmadirectie of een andere externe partij kunnen worden ondergebracht.

Afweging van de twee aanvullende instrumenten

De werkgroep heeft de twee aanvullende instrumenten tegen het licht gehouden op basis van de volgende criteria:

- Is het instrument eenvoudig of bewerkelijk?
- Is het instrument eenvoudig of moeilijk uitlegbaar?
- Is het instrument op korte of op langere termijn te realiseren?
- Past het instrument binnen of buiten de huidige wettelijke mogelijkheden, zoals de Waterwet en de subsidieregeling?
- Is de extra financieringslast die met het instrument samenhangt wel of niet voor alle waterschappen te dragen?
- Zal er naar verwachting wel of geen draagvlak voor het instrument bij de waterschappen zijn?

De bevindingen van de werkgroep luiden als volgt.

1. Interne egaliseringsreserve bij waterschappen

- Is een eenvoudig instrument, wat door waterschappen ook in andere situaties wordt gehanteerd.
- En is mede daardoor ook eenvoudig om uit te leggen.
- Is ook op korte termijn te realiseren, via bestuurlijke besluitvorming binnen ieder waterschap.
- Het instrument past ook binnen de wettelijke mogelijkheden, zowel die wat betreft het HWBP als de verslaggeving.

- Omdat het hier gaat om een instrument waarvan een waterschap de omvang op de eigen behoefte kan afstemmen, is de extra financieringslast naar het oordeel van de werkgroep voor alle waterschappen te dragen.
- De werkgroep verwacht een groot draagvlak voor dit instrument bij de waterschappen.

2. Externe egalisatie d.m.v. een fonds

- Dit instrument is bewerkelijk om te realiseren, mede omdat het bestuurlijke afspraken tussen de waterschappen en wellicht ook de instelling van een nieuw instituut vraagt.
- Het instrument is ook lastiger uitlegbaar dan het vorige.
- Mede door voorgaande punten vraagt de realisatie de nodige doorlooptijd.
- Onder andere vanwege de volgende vraag twijfelt de werkgroep aan de juridische haalbaarheid van dit instrument binnen de huidige regelgeving: mogen waterschappen wel meer HWBP-bijdragen afdragen dan waar zij op grond van de Waterwet toe verplicht zijn?
- De extra financieringslast zal afhangen van de mate van zekerheid die de waterschappen willen. Het is lastig hier op voorhand iets van te zeggen.
- Het zal de nodige doorlooptijd vragen om voldoende draagvlak bij alle waterschappen voor dit instrument te krijgen.

Aanbevelingen werkgroep

7. *Op basis van de voorgaande beoordeling en de in haar ogen relatief beperkte jaarlijkse schommelingen van het effect van de solidariteitsbijdragen op de exploitatierekening per waterschap is de werkgroep geen voorstander van het onder 2 beschreven 'externe egaliserende instrument'. De werkgroep beveelt aan om geen nader onderzoek naar dit instrument te doen.*
8. *De werkgroep beveelt de waterschappen bij wie de effecten van de jaarlijkse schommelingen van de solidariteitsbijdragen op de exploitatiebegroting een probleem vormen aan om een specifieke bestemmingsreserve te vormen of ruimte in hun tariefsegalisatiereserve in te bouwen om schommelingen te kunnen dempen. Deze reserves kunnen bijvoorbeeld worden gevoed door in de begroting een hogere raming van de solidariteitsbijdrage op te nemen dan die uit de ramingsoverzichten die door de Unie worden verspreid.*