

ALGEMEEN BESTUUR

ONDERWERP
Kadernota 2026-2030

PROGRAMMA
Financiën, organisatie en informatie

PORTEFEUILLEHOUDER
T. Vereijken

Het Algemeen Bestuur besluit

1. De Kadernota 2026-2030 vast te stellen, waarin het voorkeursscenario van het college "Verantwoord temporiseren" is opgenomen.

Korte samenvatting

Het college stelt het Algemeen Bestuur voor om in te stemmen met de Kadernota 2026-2030. Bij het opstellen van de kadernota is geconstateerd dat de kostenontwikkeling zonder bijsturing zou leiden tot omvangrijke lastendrukstijgingen. Het college heeft daarom een aantal scenario's in kaart gebracht met daarin keuzes die leiden tot een lagere lastendrukontwikkeling. Deze kadernota is gebaseerd op het voorkeursscenario *Verantwoord temporiseren*: een aanpak die vasthoudt aan de ingezette koers uit het bestuursprogramma, waarbij een aantal maatregelen en doelen in een aangepast tempo worden gerealiseerd, maar de inhoudelijke doelstellingen uit het bestuursprogramma behouden blijven. Ook is er voldoende oog voor de toekomstbestendigheid van de financiële positie en wordt voorkomen dat lasten doorschuiven naar de toekomst. Dit samen zorgt voor evenwicht tussen doelstellingen, uitvoerbaarheid en financiële houdbaarheid.

De kadernota laat zien dat de opgaven waar we aan werken groot zijn. Investerings in waterveiligheid, waterkwaliteit, voldoende water en klimaatadaptatie zijn noodzakelijk en zijn voor het grootste deel het gevolg van wettelijke normen / verplichtingen en maatschappelijke verwachtingen. De huidige geopolitieke situatie en toenemende digitale dreigingen maken dat het daarnaast nodig is om te investeren in de weerbaarheid van het waterschap.

Bij de in november vastgestelde begroting en meerjarenraming is voor de jaren 2026-2029 een bandbreedte aangehouden voor de tariefs-/lastendruk ontwikkeling tussen ca. +8% en +12% voor zowel de watersysteemtaak als de zuiveringstaak.

In de kadernota is de kostenontwikkeling geschetst die samenhangt met het realiseren van de opgaven. Deze laat zien dat de begrotingsomvang de komende jaren toeneemt tot circa € 159 miljoen in 2030. Om deze kosten te dekken en om ook in de komende jaren een toekomstbestendige financiële positie te behouden is een tariefsontwikkeling nodig die zich rond de bovenkant van de bandbreedte uit de meerjarenraming begeeft. De indicatieve lastendrukontwikkeling voor huishoudens en industriële bedrijven komt hierbij uit rond de 11%. Voor agrarische bedrijven komt de indicatieve stijging uit op 12,6%. De lastendruk voor natuurorganisaties daalt met 13% vanwege een aanpassing van de kostentoedeling.

Hierbij is rekening gehouden met de uitgangspunten van het schulden- en reservebeleid, waarbij de reservepositie in de loop van de planperiode naar het midden kan groeien van de in het reservebeleid opgenomen bandbreedte van 25% tot 40%. Voor de eerstkomende jaren in de planperiode is het uitgangspunt gehanteerd dat de reserveomvang niet onder de 20% van de begrotingsomvang komt.

De bespreking van deze kadernota is het moment waarop de fracties hun algemene beschouwingen delen en ook het moment voor eventuele inhoudelijke en financiële bijsturing door het Algemeen Bestuur. Als het AB andere keuzes wil maken, is dit het aangewezen moment om dat via moties of amendementen aan te geven. Op basis van de nu vast te stellen Kadernota

werkt het college vervolgens aan de ontwerp-Begroting 2026 en Meerjarenraming 2027–2030. In oktober volgt daaraan voorafgaand een technische notitie.

Relevante kaders

Waterschapswet (waaronder hoofdstuk XIV, par. 1)
Verordening Beleids- en verantwoordingsfunctie 2025
Schulden- en reservebeleid (AB december 2022)
Bestuursprogramma 2023-2027 - “Verbinden en koers houden”
Collegeplan 2023-2027 – “Verbinden en koers houden”
Waterbeheerprogramma 2022-2027

Lelystad, 17 juni 2025

het college van Dijkgraaf en Heemraden,

de secretaris-directeur,
ing. W. Slob MSc.

de dijkgraaf,
ir. H.C. Klavers.

Aanleiding

Het begrotingsproces van het waterschap loopt vanaf de start van de kadernota tot en met het vaststellen van de begroting en meerjarenraming en vormt één geheel, conform de opzet van de Planning & Controlcyclus. In maart 2025 is het proces gestart met een beeldvorming over de kadernota. Tijdens deze beeldvormende bespreking van de Kadernota in het Algemeen Bestuur in maart jl. is gevraagd scenario's te ontwikkelen.

Met deze besluitvormende behandeling van de kadernota vindt de inhoudelijke en financiële kaderstelling voor de begroting plaats. Het college neemt vervolgens het opstellen van de ontwerp-Begroting & Meerjarenraming ter hand, die in de vergadering van november 2025 aan het Algemeen Bestuur wordt aangeboden. Vooraf daaraan ontvangt het AB in oktober 2025 een technische notitie met een technische actualisatie van de kosten- en tariefsontwikkeling, conform de uitgangspunten die bij de kadernota zijn vastgesteld.

In juni 2025 heeft een extra opiniërende bespreking plaatsgevonden van deze scenario's (met daarbij inzicht in de lastenontwikkelingen en de indicatieve lastendruk per scenario). Diverse fracties hebben bij de opiniërende behandeling hun zorgen over de lastendrukontwikkeling uitgesproken en ook begrip getoond voor het voorkeurscenario. Het college deelt de zorgen over de tariefsontwikkeling en blijft scherp letten op de kostenontwikkeling en zal mogelijke kansen om de tariefstijging te beperken uiteraard benutten. Tegelijkertijd houdt het college vast aan de gemaakte keuzes in het scenario "verantwoord temporiseren", omdat dit een goede balans vormt tussen enerzijds de noodzaak om aan de slag te blijven met het tijdig realiseren van opgaven en doelen en anderzijds de stijging van de lastendruk het behoud van de financieel gezonde positie op langere termijn.

Kadernota – beschrijving:

De Kadernota is het startpunt van het begrotingsproces. De Kadernota schetst de verwachte beleidsmatige en financiële ontwikkelingen. Het biedt een integraal beeld van wat er speelt in de komende planperiode (tenminste vijf jaren vooruit). Het ondersteunt het bestuur bij het maken van een integrale afweging in de balans tussen beleidsdoelstellingen en lastendruk. De focus is gericht op de lange termijn. De investeringsplanning maakt onderdeel uit van de Kadernota. De Kadernota is het kader waarbinnen de B&MR wordt uitgewerkt.

Rol AB en momenten

Via de Kadernota stuurt het AB aan de voorkant van het begrotingsproces. Bij de eerste beeldvormende behandeling geeft het AB een globale richting mee. Bij de besluitvormende behandeling delen de fracties hun algemene beschouwingen en stelt het AB de Kadernota vast. Voorafgaand aan de vaststelling van de B&MR wordt de Kadernota technisch geactualiseerd.

Momenten in 2025: maart (beeldvormend), juni (extra: opiniërend), juli (besluitvormend), oktober (technische notitie) en november (besluitvormend B&MR).

Beoogd effect

Met het vaststellen van de Kadernota 2026-2030 is dit de basis voor het opstellen van de ontwerp-Begroting 2026 en Meerjarenraming 2027-2030. De kaders worden ook toegepast bij het opstellen van bestuursvoorstellen in de komende periode.

Onderbouwing beslispunten

1.1 De koers zoals vastgelegd in het bestuursprogramma wordt voortgezet. Het bestuursprogramma *Verbinden en koers houden* vormt samen met het Waterbeheerprogramma de leidraad voor de uitvoering van de taken van het waterschap. Deze koers is gericht op het realiseren van de opgaven op het gebied van veiligheid, schoon water, voldoende water, waarbij thema's als duurzaamheid en biodiversiteit zijn geïntegreerd in de taakuitvoering. Hier zijn we volop mee aan de slag. De koers sluit aan bij wettelijke normen en

maatschappelijke verwachtingen. In een steeds veranderende en veeleisende omgeving is het vasthouden aan deze koers van belang voor de continuïteit en effectiviteit van het waterschapswerk.

1.2 Het waterbeheer vergt steeds meer inspanning in zowel de keringen, AWZI's als het watersysteem. Dit is een structurele en onvermijdelijke ontwikkeling. Dijken moeten worden versterkt, afvalwaterzuiveringen en transportstelsels moeten worden aangepast en vergroot, gemalen worden gerenoveerd. En we gaan aan de slag met waterbeschikbaarheid en ons beleidshuis. Ook is het nodig om mee te bewegen en te investeren in de digitale transformatie. Deze opgaven willen we in verbinding met onze omgeving uitvoeren.

1.3 Versterken van de weerbaarheid van het waterschap is een speerpunt. De taken die het waterschap uitvoert maken onderdeel uit van de vitale infrastructuur van Nederland, waarmee het waterschap een onmisbare bijdrage aan de maatschappelijke stabiliteit. Vanwege toenemende risico's door onder andere geopolitieke spanningen en digitale dreigingen is het noodzakelijk om te investeren in de weerbaarheid van het waterschap. Dit om de continuïteit van primaire processen ook onder uitzonderlijke omstandigheden zo goed mogelijk te kunnen borgen.

1.4 Investeringsplanning is geactualiseerd. Onderdeel van de kadernota is de actualisatie van de investeringsplanning. Op totaalniveau is te zien dat de geraamde investeringsuitgaven in de komende jaren meer dan 150 miljoen euro bedragen. Bruto, zonder aftrek van HWBP subsidies, bedragen de geraamde investeringsuitgaven zelfs meer dan 400 miljoen euro in de periode tot 2030. Dit is een veelvoud van de uitgaven in de afgelopen jaren en bevestigt het beeld dat er sprake is van een omvangrijke investeringsopgave. In hoofdstuk 3 van de bijlage van de kadernota wordt uitgebreid ingegaan op het totaal van de investeringsplanning, de mutaties en de ontwikkeling van de kapitaallasten. Hieronder wordt ingegaan op een tweetal aandachtspunten die voortkomen uit de actualisatie van de investeringsplanning:

Bijstelling investeringsraming vispassage De Blocq:

De aanleg van een vispassage bij gemaal De Blocq van Kuffeler is opgenomen als maatregel in het 3^e stroomgebiedbeheerplan van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Het waterschap is daarmee verplicht om een vispassage te realiseren.

In de oorspronkelijke investeringsplanning was uitgegaan van een investeringsraming die gebaseerd was op ervaringen bij gemaal Vissering, waar gebruik kon worden gemaakt van een bestaande leiding. Ook was rekening gehouden met een verwachte bijdrage van 50% door Rijkswaterstaat.

Vanuit het PAGW-project Oostvaardersoever (uitgevoerd door Rijkswaterstaat) is het wenselijk om een tweezijdige vispassage aan te leggen. In dit kader zijn verschillende varianten onderzocht en zijn de meest kansrijke opties verder uitgewerkt. Bij de beoordeling is nadrukkelijk gekeken naar waterveiligheid en effectiviteit van de vismigratie.

Uit de uitwerking blijkt dat een robuuste, goed functionerende vispassage aanzienlijk hogere kosten met zich meebrengt dan aanvankelijk geraamd. Met name de eisen aan waterveiligheid – vanwege de constructie door en op de waterkering – zorgen voor een hogere investeringsraming. Uitgangspunt is dat Rijkswaterstaat 50% bijdraagt in de kosten.

Een alternatief met een eenzijdige vispassage zou voor Zuiderzeeland geen financieel voordeel opleveren. De kosten voor Zuiderzeeland blijven dan vergelijkbaar, terwijl de wens van Rijkswaterstaat voor een tweezijdige passage dan niet wordt gehonoreerd. Bovendien zou Rijkswaterstaat dan op een andere locatie op/door de kering een aparte vispassage moeten realiseren, tegen hogere maatschappelijke kosten.

Het college heeft een verzoek aan het Ministerie van IenW gedaan om het bedrag beschikbaar te stellen. Het ministerie heeft inmiddels per brief laten weten dat ze de voorkeursvariant ondersteunt, dat de gevraagde bijdrage past binnen de financiële kaders van het project Oostvaardersoevers en dat daarmee de subsidie kan worden aangevraagd.

In een geheime bijlage bij dit voorstel wordt verder ingegaan op de hoogte van de investeringsraming. Deze "bijlage d" is geheim vanwege marktgevoeligheid van de investeringsraming, waarvoor de aanbesteding nog moet plaatsvinden. Indien het bedrag van de Vispassage de Blocq in deze bijlage openbaar zou zijn, zou het waterschap (en mogelijk) onze samenwerkingspartner Rijkswaterstaat in een financieel en economisch nadelige positie komen bij deze toekomstige aanbesteding. Dit is een uitzonderingsgrond voor openbaarheid ex. art. 5.1 lid 2 onder b Wet open overheid.

Financieringslasten HWBP

Voor versterkingen van keringen in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) ontvangt het waterschap HWBP subsidie vanuit het HWBP. Deze subsidiebedragen zijn gemaximeerd en lopen niet gelijk op met de uitgaven. Vooral bij de realisatiefase van de IJsselmeerdijk (waar grote kasstromen mee gemoeid zijn), laat de prognose van uitgaven en inkomsten zien dat uitgaven in de eerste jaren hoger zullen liggen dan de (gegarandeerde) subsidie-inkomsten. Deze verschillen leiden tot aanzienlijke extra rentelast in de jaren 2027-2030. In totaal is in de planperiode een bedrag van ruim € 6 miljoen aan financieringslasten opgenomen. Dit bedrag kan ook sterk fluctueren. Omdat het gaat om grote kasstromen, kunnen procentueel kleine bijstellingen in de kasstromen tot aanzienlijke mutaties in de lasten leiden. Gezien de omvang van de last en de mogelijke fluctuaties, onderzoekt het college welke oplossingen hiervoor denkbaar zijn. Concreet kan hierbij worden gedacht aan activering van de financieringslast. Zonodig bereid het college hierover voorstellen voor aan het algemeen bestuur. Eventuele bijstellingen die hieruit voortvloeien kunnen, gezien de omvang van de lasten, effect hebben op de tariefsontwikkeling in de komende jaren.

1.5 Door het realiseren van alle opgaven lopen kosten op en moeten keuzes worden gemaakt om de tariefsontwikkeling te beperken.

In de in november vastgestelde meerjarenraming 2026-2029 was al voorzien dat de kosten in de komende jaren toenemen. In de meerjarenraming is voor de jaren 2026-2029 een bandbreedte aangehouden voor de tariefs-/lastendruk ontwikkeling tussen ca. +8% en +12% voor zowel de watersysteemtaak als de zuiveringstaak¹. De kadernota laat ten opzichte van de meerjarenraming een verdere kostenstijging zien. Dit leidt ertoe dat er keuzes moeten worden gemaakt om de kostenontwikkeling te beperken. Bij het opstellen van de kadernota zijn daarom een drietal scenario's in kaart gebracht. Het uitgangspunt daarbij was om geen kosten naar de toekomst te verschuiven en achteruitgang te voorkomen op onderwerpen waarin is

¹ De vastgestelde begroting en meerjarenraming gaat voor de jaren 2026-2029 uit van een stijging van de watersysteemheffing tussen +8% en +12%. Voor de zuiveringstaak werd uitgegaan van een tariefstijging tussen de +€ 6,- tot +€ 9,- per jaar (7,7% - 11,7%).

geïnvesteed en resultaten zijn geboekt. De scenario's die in kaart zijn gebracht betreffen:

- 1) Voortzetten van de huidige planning:
Dit is het referentiescenario waarin dit scenario wordt vastgehouden aan de bestaande koers en de bestaande planning en doelen zoals vastgelegd in de begroting en meerjarenraming en het bestuursprogramma.
- 2) Verantwoord temporiseren:
In dit scenario heeft het college een aantal gerichte maatregelen in kaart gebracht om de stijging van de tarieven te beperken, zonder daarbij de koers en doelstellingen uit het bestuursprogramma los te laten. Deze maatregelen betreffen met name het temporiseren van bepaalde ambities. Daarbij is ook rekening gehouden met de uitvoerbaarheid, gezien de beschikbare interne capaciteit en externe omstandigheden.
- 3) "Stagneren uitvoering bestuursprogramma"
In dit scenario worden ingrijpende maatregelen genomen om de lastenstijging verder te beperken. Dit gebeurt door een koerswijziging en het loslaten van een aantal ambities uit het bestuursprogramma. Het college heeft nadrukkelijk geen voorkeur voor dit scenario, maar het kan worden ingezet als het Algemeen Bestuur een beperktere lastenstijging nastreeft dan in het scenario "Verantwoord temporiseren".

In bijlage b bij deze kadernota is een uitgebreide toelichting opgenomen over deze scenario's en de maatregelen die hieronder vallen.

Het college kiest voor het scenario "*Verantwoord temporiseren*". Deze keuze zorgt ervoor dat doelstellingen kunnen worden gerealiseerd in een aangepast tempo dat uitvoerbaar en betaalbaar is, met behoud van de ingezette koers die vastligt in het bestuursprogramma. Daarbij blijven reeds gerealiseerde resultaten behouden en wordt voorkomen dat lasten worden doorgeschoven naar toekomstige generaties.

1.6 Vanuit het scenario "verantwoord temporiseren" blijft het waterschap sturen op behoud van een financieel toekomstbestendige reserve- en schuldenpositie.

De oplopende kosten die samenhangen met het realiseren van de opgaven, de toenemende complexiteit en de huidige geopolitieke situatie bevestigen de noodzaak om te blijven sturen op behoud van een financieel gezonde positie van het waterschap en te kiezen voor een tariefscenario die passend is bij de omvangrijke opgaven. Belangrijke uitgangspunten bij het sturen op behoud van een financieel gezonde positie liggen in het reserve- en schuldenbeleid. Hierin ligt onder andere een bandbreedte vast voor de reserve omvang van 25% tot 40% van de begrotingsomvang. In het scenario "verantwoord temporiseren" kiest het college ervoor om tijdelijk een lagere reservepositie (van minimaal 20%) te accepteren. Om de financiële gezonde positie op lange termijn te borgen, blijft het uitgangspunt dat het waterschap toegroeit naar het midden van de bandbreedte aan het einde van planperiode. Deze werkwijze past binnen de uitgangspunten van het reservebeleid. Door de omvangrijke investeringen in de komende jaren loopt de schuldenomvang in de planperiode op, maar deze blijft onder de referentiewaarde van 150% uit het schulden- en reservebeleid.

1.7 Cijfermatige uitwerking lastendrukontwikkeling.

Op basis van de cijfers in deze kadernota en de uitgangspunten voor het tariefscenario is de lastendrukontwikkeling voor de verschillende categorieën doorgerekend. Voor huishoudens en industriële bedrijven leidt dit in 2026 tot een indicatieve lastendrukstijging van circa 11%. Voor agrarische bedrijven komt de indicatieve lastendrukstijging uit op

12,6%. De lastendruk voor natuurorganisaties daalt in 2026 als gevolg van een wijziging in de kostentoedeling, waarbij het aandeel natuur wordt verlaagd van 2,2% naar 1,7%. Het aandeel gebouwd stijgt hierdoor van 53,5% naar 54%. Op het moment van opstellen van de kadernota ligt de kostentoedeling ter inzage. Definitieve vaststelling van de kostentoedeling is voorzien in de AB vergadering van september.

Hieronder is weergegeven wat de indicatieve lastendrukontwikkeling in 2026 is voor de verschillende categorieën op basis van de huidige kosteninschattingen.

Lastendruk 2026	%
Eenpersoons huishouden zonder eigen woning	11,0%
Eenpersoons huishouden met eigen woning	10,8%
Meerpersoons huishouden zonder eigen woning	11,0%
Meerpersoons huishouden met eigen woning	10,9%
Agrarisch bedrijf	12,6%
Industrieel bedrijf	11,2%
Natuurorganisatie	-13,0%
Woningbouwcoöperatie	10,7%

1.8 Technische actualisatie volgt in oktober, B&MR volgt in november

Na de zomer actualiseert het college de kostenontwikkeling en de technische financiële uitgangspunten voor inflatie, energieprijzen, de loonontwikkeling en de belastingeenheden. Ook zal de hierin de aanvullende besluitvorming door het AB worden meegenomen. In de vergadering van het Algemeen Bestuur van oktober wordt een technische notitie met deze mutaties ten opzichte van de kadernota voorgelegd. Vervolgens wordt de ontwerp-begroting 2026 en meerjarenraming 2027-2030 (B&MR) aan u voorgelegd in de vergadering van het Algemeen Bestuur van november.

Alternatief

Het eerste deel van het begrotingsproces 2026-2030 wordt nu afgesloten met de bespreking en vaststelling van de kadernota. Op het moment dat het AB wijzigingen wil aanbrengen in de door het college geschetste koers in het begrotingsproces en/of voorkeur heeft voor een ander scenario, is dit het moment voor het AB om hierop bij te sturen. Het AB kan dit doen door moties en amendementen met inhoudelijke én financiële dekking mee te geven, waar het college mee aan de slag kan richting de komende begroting of het volgende begrotingsproces, afhankelijk van de omvang van de gegeven opdracht.

Risico's en kanttekeningen

De kadernota kent verschillende onzekerheden die van invloed kunnen zijn op de lastendrukontwikkeling in de komende jaren en de realisatie van de opgaven. De belangrijkste zijn beschreven op pagina 6 en 7 van de kadernota. Samengevat gaat het om de volgende risico's en onzekerheden:

- Internationale spanningen en wijzigingen in de macro-economische omstandigheden kunnen impact hebben op prijs- en kostenontwikkelingen in de komende jaren.
- De val van het kabinet en de kabinetsformatie zorgen voor onzekerheid over rijksbeleid, wat gevolgen kan hebben voor de uitvoering van onze opgaven.
- Schommelingen op de energiemarkt en wijzigingen in belastingen en transporttarieven kunnen grote invloed hebben op onze energiekosten.
- Bij het opstellen van projectramingen en -planningen is veel aandacht voor de realiteit van de planning. Dit neemt niet weg dat toenemende complexiteit van projecten, afhankelijkheden van externe projecten en een krappe arbeidsmarkt kunnen leiden tot vertraging van investeringsprojecten en verschuiving van uitgaven.

- De ingebruikname van de vernieuwde AWZI Almere leidt vanaf 2027 tot aanzienlijke wijzigingen in het zuiveringsproces op de AWZI. De kostenschattingen zijn in de kadernota gebaseerd op de business case, maar kunnen in werkelijkheid (in positieve of negatieve zin) leiden tot wijzigingen.
- Het demissionaire kabinet is van plan om de huidige vrijstelling voor het verbranden van zuiveringsslib binnen de afvalstoffenbelasting af te schaffen. De afschaffing maakt mogelijk onderdeel uit van de begrotingskeuzes die het Rijk maakt voor het belastingplan 2026. De Unie van Waterschappen heeft hierover zorgen geuit richting het Rijk. Het vervallen van de vrijstelling kan voor het waterschap leiden tot hogere kosten, waarvan de exacte impact op dit moment lastig te bepalen is.
- De verschillen tussen uitgaven en subsidieontvangsten in de HWBP-projecten zijn de komende jaren fors en kunnen leiden tot forse schommelingen in de financieringslasten (zowel positief als negatief). In de aanpak voor de invulling van de financieringsbehoefte is hier nadrukkelijk aandacht voor.

Financiën en capaciteit

De Kadernota 2026-2030 vormt de basis voor het opstellen van de ontwerp-Begroting 2026 en Meerjarenraming 2027-2030. De kaders worden ook toegepast bij het opstellen van bestuursvoorstellen in de komende periode. In de AB-vergadering van oktober 2025 wordt een technische notitie met mutaties ten opzichte van de kadernota voorgelegd inclusief de consequenties daarvan voor de tariefsontwikkeling. Bij het bespreken en vaststellen van de B&MR 2026-2030 in november van dit jaar worden de begroting en tarieven voor 2026 definitief vastgesteld.

Begrotingswijziging

Geen.

Communicatie

Geen.

Bijlagen

- Kadernota 2026-2030
- Beschrijving scenario's (ter achtergrondinformatie, uit opiniërende ronde van juni jl.)
- Infographic Kadernota 2026-2030
- Toelichting verhoging Vispassage de Blocq (geheim)