C

UNIE VAN WATERSCHAPPEN

Informatie voor de algemene besturen van de waterschappen over issues in de financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma

Stand van zaken 1 oktober 2026

1. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)

Het HWBP is een gezamenlijk programma van de waterschappen en het Rijk dat als doel heeft dat Nederland ook in 2050 nog net zo goed beschermd is tegen overstromingen als nu. Dit doel is in de Waterwet vastgelegd. Van dit doel zijn er wettelijke normen afgeleid, waaraan alle primaire waterkeringen van de waterschappen in 2050 moeten voldoen. Het HWBP wordt door zowel de waterschappen als het Rijk voor 50% gefinancierd, eveneens op grond van de Waterwet. Deze financiering verloopt via het Deltafonds, een onderdeel van de rijksbegroting. In 2026 leggen de waterschappen en het Rijk samen 490 miljoen euro voor het HWBP in het Deltafonds in. De inleg wordt jaarlijks geïndexeerd.

Het HWBP wordt aangestuurd door een programmabestuur waarin de waterschappen en het Rijk beiden bestuurlijk zijn vertegenwoordigd. In 2025 heeft een zogenoemde herijking van het HWBP plaatsgevonden, die gaat zorgen voor het stabielere, doelmatigere en beter uitvoerbaardere programma dat nodig is om de waterveiligheid in Nederland te blijven garanderen.

Het HWBP is volop in uitvoering. Er wordt hard gewerkt om ervoor te zorgen om het einddoel ‘Nederland waterveilig in 2050’ te behalen. Door de gezamenlijke inzet van waterschappen en Rijk is het gelukt om veel projecten in voorbereiding en uitvoering te krijgen. Dit resulteert in een programma waarin veel kilometers dijkversterking in voorbereiding en/of uitvoering zijn, en waar het beschikbare budget volledig is toegewezen aan dijkversterkingsprojecten. Op een constructieve manier is de afgelopen jaren gewerkt aan een *Best for Program* programmering van de projecten, waarin vanuit het collectief gekeken wordt wanneer welke projecten het beste wanneer opgestart kunnen worden en van het beschikbare budget gebruik kunnen maken.

2. Twee issues rond de financiering van het HWBP / Prioritering Deltafonds en Mobiliteitsfonds

Op dit moment spelen er op het gebied van de financiering van het HWBP twee issues die beperkingen kunnen gaan opleveren voor het maken van een toereikend HWBP-programma en daarmee voor het werken aan een waterveilig Nederland. Het gaat om:

1. het nog niet door het Rijk nakomen van de afspraak om samen met de waterschappen 2,5 miljard euro extra beschikbaar te gaan stellen voor het HWBP in de periode 2030 t/m 2036;
2. een mogelijke beperking van de flexibiliteit van het Rijk om de middelen voor het HWBP vanuit het Deltafonds beschikbaar te stellen op het moment dat zij volgens het programma nodig zijn.

In het vervolg van deze notitie worden eerst deze twee onderwerpen toegelicht. Daarna volgt een korte toelichting op de prioritering van het Deltafonds en Mobiliteitsfonds die momenteel plaatsvindt onder leiding van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

2.1 Extra middelen voor de middellange termijn (2030-2036)

In 2023 hebben de waterschappen en het Rijk geconstateerd dat de jaarlijkse inleg in het Deltafonds in de periode 2030 t/m 2036 onvoldoende zal zijn om het in de Waterwet vastgelegde doel te kunnen halen dat Nederland ook in 2050 nog waterveilig is. Naar aanleiding daarvan

hebben de waterschappen en het Rijk toen afgesproken zich samen te gaan inspannen om de benodigde 2,5 miljard euro extra beschikbaar te krijgen. Op grond van 50-50 financieringsverhouding van het HWBP betekent dit voor Rijk en waterschappen een extra inspanning van elk 1,25 miljard euro.

Bijdrage waterschappen
Na bestuurlijke besluitvorming in alle 21 waterschappen hebben de waterschappen in december 2024 in de Ledenvergadering van de Unie hun deel van de extra middelen toegezegd (1,25 miljard euro). Daarbij hebben zij wel als voorwaarde gesteld dat het Rijk op hetzelfde moment dezelfde hoeveelheid extra middelen beschikbaar moet stellen. In 2025 hebben de waterschappen de extra middelen in hun (meerjaren)begrotingen opgenomen. Om ervoor te zorgen dat er op het moment dat het geld nodig is (vanaf 2030 dus) ook voldoende middelen zijn, hebben zij de bedragen ook geïndexeerd en indexeren zij deze ook de komende jaren.

Bijdrage Rijk
Wanneer we naar de stukken van de Rijksbegroting kijken, heeft het Rijk de extra middelen op dit moment nog niet voor het HWBP beschikbaar. In de begroting van het Deltafonds is wel een reservering van 1 miljard euro opgenomen, maar doordat sprake is van een reservering is nu niet zeker dat het geld er ook echt komt. Daarbij komt dat de resterende 250 miljoen euro nog niet beschikbaar is en ook nog niet is gereserveerd. Verder heeft er op de rijksbegroting nog geen indexatie van de extra bijdragen van het Rijk plaatsgevonden, waardoor er het risico is dat er een extra tekort aan middelen ontstaat (bij elkaar opgeteld loopt dit inmiddels in de grote getallen).

Overleg waterschappen – Rijk
Sinds het begin van dit jaar voert de Unie van Waterschappen op verschillende niveaus gesprekken met het Rijk met als doel te komen tot een volledige match tussen de extra middelen van het Rijk en van de waterschappen. Echter het boeken van voortgang is lastig, omdat het Rijk het geven van duidelijkheid inmiddels koppelt aan de besluitvorming over het traject van de prioritering van het Deltafonds (natte infrastructuur) en Mobiliteitsfonds (droge infrastructuur) (zie later in deze notitie voor meer informatie). De uitkomsten van de prioritering worden dit najaar inzichtelijk, maar definitieve besluiten worden waarschijnlijk pas genomen in het kader van de voorjaarsbesluitvorming 2027 van het kabinet. Op dit moment kunnen we niet veel meer aangeven dan dat de besluitvorming in het kader van de prioritering mogelijk gevolgen heeft voor de (extra) middelen van het Rijk voor het HWBP, maar dat uit brieven van de minister van IenW aan en zijn uitspraken in de Tweede Kamer valt op te maken dat waterveiligheid als prioriteit nummer één wordt gezien.

2.2 Mogelijke ingrepen in het moment van beschikbaar komen van de financiering van het HWBP

Huidige werkwijze
Bij het maken van het landelijke programma van het HWBP wordt uitgegaan van het totaalbudget dat door de jaarlijkse inleg van waterschappen en Rijk beschikbaar is voor de 12 jaar die het HWBP-programma bestrijkt. De verdeling van deze middelen over de verschillende jaren is tot nu toe vooral gebaseerd op het uitgavenpatroon van de projecten. Dit betekent dat het programma een wisselend uitgavenpatroon over de verschillende jaren kent. Omdat er tot voor kort financiële ruimte in het Deltafonds was, faciliteerde het Rijk met zogenoemde kasschuiven eventuele tekorten in bepaalde jaren door middelen uit toekomstige jaren naar voren te halen. Hierdoor kan vooral in de eerste programmajaren meer besteed worden dan de jaarschijf van de inleg om zodoende de geprogrammeerde projecten te kunnen financieren. In latere jaren wordt minder uitgegeven, waardoor het totaal aan uitgaven over 12 jaar wel gelijk bleef aan de inleg. Anders

gezegd, binnen de 12 jaar was het totaal passend, alleen het jaar van beschikbaarheid/besteding varieerde. Voor de inzet van kasschuiven maakte het Rijk altijd het voorbehoud van beschikbare financiële ruimte binnen het Deltafonds, maar het HWBP-programma heeft tot nu toe altijd van kasschuiven kunnen profiteren.

Mogelijke ingrepen in het kasritme in het Deltafonds
Voordat een nieuw HWBP-programma wordt gemaakt, stelt het Programmabestuur hiervoor altijd de spelregels vast. Deze worden vastgelegd in de zogenoemde Kadernota. Nadat het Programmabestuur HWBP in het voorjaar van dit jaar de kadernota voor het programma voor 2028-2039 had vastgesteld, heeft het ministerie van IenW in juni jl. aangegeven dat zij door de krapte aan middelen op het Deltafonds in komende jaren zeer terughoudend zal zijn in het faciliteren van het HWBP-programma met kasschuiven. Daarom is het HWBP verzocht te programmeren op basis van het bestaande kasritme uit de rijksbegroting. Het zou dan niet meer of slechts zeer beperkt mogelijk zijn om middelen naar voren te halen. Dit terwijl hier tot nu toe wel op is geanticipeerd om de productie op gang te krijgen om het einddoel 'Nederland waterveilig in 2050' te halen. Wanneer er geen kasschuiven meer mogelijk zijn, is er ná 2028 sprake van een aanzienlijke mismatch tussen benodigde en beschikbare middelen. Het mogelijk niet meer naar voren kunnen halen van budget zou in het huidige programma vanaf in de periode 2029 t/m 2034 leiden tot flinke tekorten leiden die oplopen tot circa 1 miljard euro.

Gesprekken over de mogelijke beperkingen voor het kasritme
Het onderwerp is op 9 juli jl. besproken in het Programmabestuur. Hierbij heeft het bestuur aangegeven dat er enerzijds meer helderheid moet komen over wat er binnen de nieuwe realiteit van het Deltafonds nog wel aan financiële flexibiliteit mogelijk is en wat daarvan de gevolgen voor de programmering kunnen zijn. En anderzijds heeft het Programmabestuur wat betreft deze programmering aan de Programmadirectie gevraagd om twee scenario's uit te werken: een scenario waarin een Best for Program programma wordt gemaakt op basis van de mogelijkheden die er tot nu toe binnen het Deltafonds waren (scenario 1) en een scenario gebaseerd op de toekomstige door het ministerie van IenW te hanteren kasreeks van het Deltafonds (scenario 2). Het doel van het opstellen van beide scenario's is inzicht te krijgen in de gevolgen voor tijd, geld en uitvoerbaarheid van projecten en wanneer zou moeten worden overgestapt naar een nieuw scenario.

De Programmadirectie, het ministerie van IenW en de Unie zijn aan de slag gegaan met de door het Programmabestuur gevraagde uitwerking. Met name in het kader van scenario 2 is gesproken over zaken zoals (niet limitatief):
- welke verplichtingen al zijn aangegaan en welke projecten bij voorkeur niet geraakt mogen worden;
- de consequentie voor (de uitvoeringskosten van) projectwaterschappen die hun productie en uitvoeringsteams hebben opgebouwd;
- voorfinancieren door waterschappen en de daarmee samenhangende rentekosten, met mogelijk temporiseren of zelfs stilleggen van projecten en een productiedip tot gevolg;
- het in de tijd opschuiven van nog niet gestarte projecten in de programmering;
- het bestuurlijk proces dat wordt doorlopen door de waterschappen van wie projecten worden geraakt en/of voor wie voorfinanciering van toepassing zou worden;
- de ruimte voor nieuwe projecten in de programmering;
- het effect op het halen van het in de Waterwet vastgelegde doel van Nederland waterveilig in 2050;
- de gevolgen voor het proces van totstandkoming in 2026 van het programma 2028-2039.

In de gesprekken is ook het voorstel ontstaan om vooralsnog vast te houden aan het reeds voorbereide Best for Program programma. Op deze wijze ontstaat tijd om de gevolgen van een eventuele bevriezing van het kasritme beter in beeld te brengen en hiervoor een breed scala aan oplossingsrichtingen te verkennen. Dit voorstel ligt op dit moment als onderdeel van de besluitvorming over het nieuwe HWBP-programma bij de waterschappen in consultatie.

Reactie van de waterschappen
Vanzelfsprekend heeft de mogelijke beperking van het kasritme in het Deltafonds geleid tot ongerustheid bij de waterschappen over de gevolgen voor het HWBP, de individuele projecten daarbinnen en de haalbaarheid van het einddoel in 2050. Waterschappen hebben de projecten voor de komende periode al in hun (meerjaren)begroting doorvertaald en daarbij rekening gehouden met tijdige financiering vanuit het Deltafonds. Hier komt bij dat in de komende maanden bij een aantal waterschappen concrete kredietvoorstellen voor nieuwe projecten voorgelegd gaan worden, waarbij er dus onzekerheid is ontstaan over het moment waarop vanuit het HWBP-programma middelen beschikbaar zullen komen.
Deze effecten en onzekerheden zal de Commissie Waterveiligheid van de Unie van Waterschappen meenemen in de twee bijeenkomsten in oktober en november 2026 waarin zij namens de waterschappen tot een gezamenlijke reactie aan het Programmabestuur komt over het ontwikkelde programmavoorstel. Het Programmabestuur besluit hier begin november 2026 in de vorm van een advies aan de minister van IenW over. Op grond van de wet is het de minister die het programma uiteindelijk vaststelt en volgend jaar zorgt voor verankering daarvan in de begroting 2028 van het Deltafonds.

Tijdens de consultatieperiode van het programma en daarna zullen zowel de Unie als het Programmabestuur met het ministerie van IenW over de consequenties van ingrepen in het kasritme spreken. Uit deze gesprekken moeten de kaders volgen voor de totstandkoming van volgende HWBP-programma's.

2.3 Prioritering Deltafonds en Mobiliteitsfonds

In januari jl. heeft de minister van IenW de Tweede Kamer geïnformeerd dat er tekorten van in totaal ruim € 80 miljard zijn op het Deltafonds en het Mobiliteitsfonds over de looptijd van deze fondsen. Deze tekorten hebben onder andere tot gevolg dat vernieuwingsprojecten, zoals het spui- en gemaalcomplex IJmuiden en de Haringvlietbrug, op dit moment niet kunnen worden gestart. In de brief beschrijft de minister het proces dat hij wil volgen om tot een prioritering voor deze kabinetsperiode te komen. In dit proces is eerst een afwegingskader ontwikkeld en vindt vervolgens de prioritering voor beide fondsen plaats. Belanghebbende organisaties kunnen een aantal keren lopende het proces input leveren. De Unie heeft hiervan gebruik gemaakt en daarbij de belangen van het waterbeheer en de waterschappen naar voren gebracht. Zoals eerder in deze notitie is aangegeven heeft de minister van IenW lopende het proces al geschreven en gezegd dat voor hem (water)veiligheid bovenaan staat, naast wettelijke verplichtingen.

Er is nog nets definitiefs, maar het plan lijkt om geld over te hevelen van het Mobiliteitsfonds naar het Deltafonds. Verder is ons voorlopige beeld – de discussie binnen IenW loopt nog – dat de Rijksbijdrage voor het HWBP in stand blijft. Wel is nog steeds onduidelijk wanneer de '250 miljoen euro' wordt toegevoegd, wat er gebeurt met de indexatie en wat het ritme in de jaren zal zijn waarin de middelen voor het HWBP beschikbaar komen.
Ook lijkt in het kader van waterveiligheid en wateroverlast het gemaal van IJmuiden te worden toegevoegd als prioriteit. Ook extra gemalen op de Afsluitdijk en de KRW zijn aangemerkt als

prioriteit. De keerzijde is dat er daarna tekorten zijn in het Deltafonds die ten koste gaan van geld voor onder andere klimaatadaptatie en zoet water.

Ook de komende periode zal de Unie op verschillende momenten inbreng in het proces hebben. Onze insteek is dat gemaakte afspraken in het kader van het HWBP door het Rijk worden nagekomen en dat – mede gezien het recente advies van de Deltacommissaris en de droge zomer – het niet zo kan zijn dat er bezuinigd wordt op klimaatadaptatie en zoetwater. Verder roepen we het Rijk in deze contacten op met ons te kijken welke maatregelen, middelen, menskracht, ruimte en geld noodzakelijk zijn om een basis te leggen voor de economische en ecologische ontwikkelingen in Nederland, nu en in de verdere toekomst.

Een belangrijke mijlpaal in het proces is de brief van de minister aan de Tweede Kamer, waarin de prioritering verder wordt uitgewerkt en concreet wordt gemaakt. Deze is voorzien voor 16 oktober a.s. Wij verwachten dat definitieve besluiten genomen zullen worden tijdens de Voorjaarsbesluitvorming 2027 van het kabinet. Uiteraard houden wij de waterschappen op de hoogte van relevante ontwikkelingen.