

Bijlage

Benodigde ruimte EMU-tekort waterschappen in de toekomst

Inhoud en doel notitie

Doordat waterschappen het baten-lastenstelsel hanteren en omvangrijke investeringen uitvoeren, hebben zij bij een sluitende exploitatiebegroting structureel een EMU-tekort, omdat het EMU-saldo gebaseerd is op een ander begrotingsstelsel. In deze notitie wordt het EMU-tekort van de waterschappen, mede met behulp van cijfers uit het verleden verklaard. Daarnaast wordt aangegeven welke ruimte de waterschappen in de toekomst nodig hebben om hun afgesproken investeringen om Nederland veilig en bewoonbaar te houden te kunnen uitvoeren. Inzicht in deze ruimte maakt het ook mogelijk de consequenties te overzien van een situatie waarin de waterschappen geconfronteerd worden met een beperkter aandeel in het EMU-tekort. De notitie begint met een verklaring waarom het baten-lastenstelsel bij uitstek geschikt is als begrotingsstelsel voor de waterschappen.

1. Baten- en lastenstelsel en taakuitoefening waterschappen passen bij elkaar

Waterschappen zijn belast met de bescherming tegen het water, met de regionale en lokale zorg voor voldoende en schoon oppervlakte- en grondwater, met de zuivering van afvalwater en met het beheer van land- en vaarwegen. In het kader van deze taken beheren en exploiteren de waterschappen een omvangrijke infrastructuur, die bestaat uit waterkeringen (dijken, duinen, dammen e.d.), waterlopen en hun oevers, gemalen, stuwen, sluizen, werken in het kader van de afvalwaterzuivering (transportsystemen, zuiverings- en slibverwerkingsinstallaties), vaarwegen, havens en landwegen. Regelmatig moet deze infrastructuur gerenoveerd dan wel vervangen worden en voorts moeten er aanpassingen plaatsvinden om in te spelen op veranderingen zoals in demografie, weersomstandigheden, bodemdaling, verzilting en aangescherpte milieuregels. Dergelijke investeringen richten zich op de lange termijn en de betreffende infrastructuur heeft een lange gebruiksduur. Van investeringen die nu worden gedaan, profiteren toekomstige generaties. Sinds 1980 maken de waterschappen, net zoals de andere decentrale overheden, als systematiek voor het verantwoorden van hun uitgaven, inkomsten, baten en lasten gebruik van een stelsel dat hier optimaal op aansluit, het 'baten- en lastenstelsel'. In dit wettelijk voorgeschreven stelsel worden uitgaven en inkomsten toegerekend aan de jaren waarin de infrastructuur (en bedrijfsmiddelen) waarop ze betrekking hebben hun nut afwerpt. De kosten worden in deze jaren verantwoord in de exploitatierekening en via belastingen in rekening gebracht bij degenen die daarvan het nut ondervinden. Op deze manier betaalt de huidige generatie voor de maatregelen die voor hen zijn getroffen en niet voor de maatregelen waarvan toekomstige generaties profiteren.

Dit betekent bijvoorbeeld dat investeringsuitgaven voor de bouw van een zuiveringsinstallatie in jaar x die in y jaren geëxploiteerd wordt, niet ten laste komen van jaar x waarin de rekeningen worden betaald, maar worden gespreid over de y jaren waarin de installatie zijn nut afwerpt. In de regel sluit een waterschap een lening af om de investeringsuitgaven te betalen. De afschrijvingen van de investeringen en de rentekosten komen ten laste van de begroting en worden betaald uit belastingopbrengsten. De opbrengsten die tegenover de afschrijvingen staan, worden gebruikt om de aflossingen van de lening te voldoen.

Door uitgaven en inkomsten toe te rekenen aan de jaren waarop ze betrekking hebben, wordt het inzicht in de kosten van infrastructuur en bedrijfsmiddelen bevorderd. Dit komt het bedrijfsmatig en doelmatig werken ten goede. Niet voor niets hanteert ook het bedrijfsleven het baten- en lastenstelsel.

Het baten- en lastenstelsel is ook belangrijk voor de waterschappen, omdat zij omvangrijke investeringsuitgaven hebben die van jaar tot jaar kunnen fluctueren. Het stelsel van baten en lasten geeft de mogelijkheid de kapitaaluitgaven in de tijd gespreid ten laste van de exploitatiebegroting te brengen en zodoende een voor burgers en bedrijven aanvaardbare en gelijkmatige lastenontwikkeling tot stand te brengen. In afzonderlijke jaren van het meerjarenperspectief kunnen pieken en dalen in de exploitatiekosten en belastingen binnen het baten- en lastenstelsel via voorzieningen en reserves worden afgevlakt.

Het baten- en lastenstelsel heeft mede bijgedragen aan de successen die de waterschappen de afgelopen decennia in het waterbeheer hebben bereikt. Het stelsel maakte omvangrijke investeringen mogelijk bij een voor burgers en bedrijven gematigde lastenontwikkeling. Hierdoor is de Nederlandse Delta momenteel de veiligste ter wereld, komen situaties van onaanvaardbare wateroverlast en droogte, ondanks veranderende weersituaties, nog slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden voor en is de waterkwaliteit sterk verbeterd. En ook voor de investeringen die in de toekomst in het Nederlandse waterbeheer noodzakelijk zijn, vervult het baten- en lastenstelsel een belangrijke rol om het waterbeheer voor burgers en bedrijven betaalbaar te houden. Het feit dat de waterschappen het baten- en lastenstelsel hanteren, is één van de redenen geweest waarom zij zijn gevraagd bij te gaan dragen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Een waterschap is wettelijk verplicht om in meerjarig perspectief een sluitende exploitatiebegroting van baten en lasten vast te stellen: in de periode die de meerjarenraming beslaat, moeten de jaarlijkse exploitatiekosten en –baten met elkaar in evenwicht zijn.

2. Baten- en lastenstelsel en verschillen met methode EMU-saldo

Het EMU-saldo is een begrip uit het Europees Systeem van Rekeningen (ESR), hetgeen een beschrijving van de economie in de EU is. Het ESR is gebaseerd op het zogenaamde transactiestelsel, een ander verantwoordingsstelsel dan het baten- en lastenstelsel. In het transactiestelsel, en dus in het ESR en in het EMU-saldo, is het moment waarop een transactie plaatsvindt tussen actoren in de economie bepalend voor de verantwoording. In geval van investeringen vindt in het transactiestelsel de registratie van uitgaven en inkomsten plaats op het moment dat de goederen of diensten worden geleverd (hetgeen vaak dicht bij het moment van betalen/ontvangen ligt). Omdat het in het ESR alleen gaat om transacties tussen actoren in de economie, tellen interne 'transacties' binnen overheden, zoals afschrijvingen en aanwendungen van reserves en voorzieningen niet mee bij de bepaling van het EMU-saldo. Bijvoorbeeld, als een uitgave vanuit een voorziening wordt betaald, draagt de uitgave wel negatief bij aan het EMU-saldo, maar staat daar in de ESR-systematiek (en dus het EMU-saldo) geen positieve dekking vanuit de voorziening tegenover, omdat deze aanwending van de voorziening als een interne transactie wordt beschouwd en derhalve niet meetelt in het EMU-saldo.

Waterschappen kennen dus wettelijk verplicht in meerjarig perspectief een sluitende exploitatiebegroting en derhalve begrotingsevenwicht van baten en lasten. Omdat de waterschappen al decennia lang jaarlijks investeringsuitgaven kennen die omvangrijker zijn dan de afschrijvingen, hebben zij bij een begrotingsevenwicht in baten-lastentermen bijna per definitie een negatief EMU-saldo.

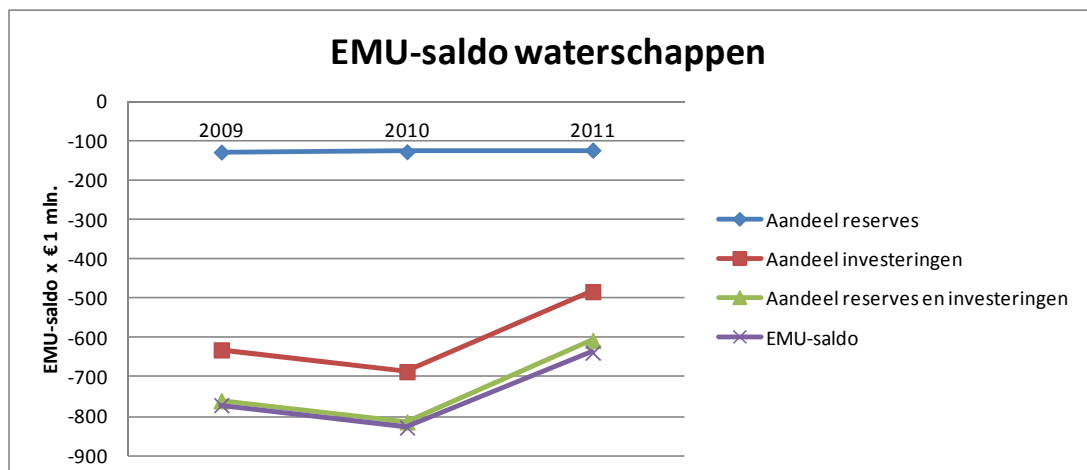
De laatste jaren levert ook het interen op reserves een negatieve bijdrage aan het EMU-saldo. Verschillen tussen het exploitatiesaldo in baten-lastentermen en het EMU-saldo zijn de oorzaak van de negatieve EMU-saldi van de waterschappen.

Bijgevoegde opbouw van het EMU-saldo uit de begrotingen van de jaren 2009 t/m 2011 illustreert het voorgaande.

<i>Bedragen in mln. €'s</i>		2009	2010	2011
EMU-exploitatiesaldo (saldo voor toevoeging/onttrekking reserves)		-127	-128	-124
Invloed investeringen				
-/- bruto-investeringsuitgaven	-/-	1.302	1.376	1.173
+ investeringssubsidies	+	275	274	217
+ verkoop materiële en immateriële activa	+	0	0	0
+ afschrijvingen	+	396	416	473
Invloed voorzieningen				
+ toevoegingen aan voorzieningen t.l.v. exploitatie	+	64	62	44
-/- onttrekkingen aan voorzieningen t.b.v. exploitatie	-/-	10	4	5
-/- betalingen rechtstreeks uit voorzieningen	-/-	67	70	68
+ eventuele externe veermeerderingen van voorzieningen	+	0	0	0
Invloed reserves				
-/- eventuele betalingen rechtstreeks uit reserves	-/-	3	1	2
+ eventuele externe vermeerderingen van reserves	+	2	0	0
Deelnemingen en aandelen				
+ boekverlies	+	0	0	0
-/- boekwinst	-/-	0	0	0
EMU-saldo volgens begroting		-771	-828	-638

In deze opstelling geeft het EMU-exploitatiesaldo weer wat de omvang van de inzet van reserves is die de exploitatiebegroting sluitend maakt.

Onderstaande grafiek laat de invloed van investeringen en van de inzet van reserves op het EMU-saldo zien.



Het 'aandeel investeringen' bestaat uit het resultaat van de volgende berekening:

-/- bruto-investeringsuitgaven + bijdragen van derden (incl. subsidies) + afschrijvingen.

Het kleine verschil tussen het EMU-saldo aan de ene kant en het aandeel van investeringen en van de inzet van reserves aan de andere kant (verschil tussen de paarse lijn en de groene lijn) wordt gevormd door de invloed van voorzieningen. Over een langere periode zijn de toevoegingen en onttrekkingen aan voorzieningen aan elkaar gelijk, maar in de periode die in de grafiek in beeld wordt gebracht wordt iets meer aan de voorzieningen onttrokken dan er aan wordt toegevoegd. In deze periode worden dus meer kosten uit voorzieningen betaald dan er middelen aan voorzieningen worden toegevoegd.

3. Ontwikkeling EMU-saldo waterschappen sinds 1995

Het Ministerie van Financiën heeft onderstaande cijferreeks over de ontwikkeling van het EMU-saldo van de waterschappen verstrekt:

Waterschappen	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EMU-saldo (CBS)	-207	-112	-382	-233	-203	-246	-55	-153
EMU-saldo	-0,07%	-0,04%	-0,11%	-0,06%	-0,05%	-0,06%	-0,01%	-0,03%
Investeringen (netto)	0,12%	0,12%	0,18%	0,10%	0,08%	0,08%	0,04%	0,07%
Investeringen in vaste activa (bruto)	0,21%	0,21%	0,26%	0,20%	0,18%	0,18%	0,14%	0,17%
Afschrijvingen	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%

Waterschappen	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EMU-saldo (CBS)	-250	-225	-354	-243	-341	-420	-341	-317
EMU-saldo	-0,05%	-0,05%	-0,07%	-0,04%	-0,06%	-0,07%	-0,06%	-0,05%
Investeringen (netto)	0,05%	0,06%	0,08%	0,08%	0,07%	0,06%	0,07%	0,07%
Investeringen in vaste activa (bruto)	0,15%	0,16%	0,18%	0,17%	0,17%	0,16%	0,18%	0,18%
Afschrijvingen	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,11%	0,11%

Omdat de posten die betrekking hebben op de investeringen als percentage van het BBP zijn weergegeven, is het lastig meer duiding te geven aan de ontwikkelingen die we zien. Om dit inzicht wel te bieden, zijn in onderstaande tabel de achterliggende absolute bedragen van bruto-investeringen en EMU-saldo weergegeven:

bedragen x € 1 mln.	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Investeringen in vaste activa (bruto)	627	660	902	716	682	764	634	790
EMU-saldo	-207	-112	-382	-233	-203	-246	-55	-153

bedragen x € 1 mln.	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Investeringen in vaste activa (bruto)	707	765	926	939	948	978	1030	1038
EMU-saldo	-250	-225	-354	-243	-341	-420	-341	-317

Als we kijken naar de ontwikkeling van het EMU-saldo en van de investeringen van de waterschappen sinds 1995 zien we het volgende:

- Er is over de gehele periode in ieder jaar sprake van een EMU-tekort. Zoals al eerder is aangegeven, hebben de waterschappen bijna per definitie een EMU-tekort, met name door het grote verschil tussen de jaarlijkse investeringsuitgaven en afschrijvingen. Dit heeft drie oorzaken: door inflatie zijn de uitgaven voor de vervanging van bestaande infrastructuur hoger dan de oorspronkelijke kostprijs waarop de afschrijvingen zijn gebaseerd, de waterschappen kennen in de gehele periode een investeringsimpuls en de investeringen van de waterschappen kennen lange afschrijvingsperioden, omdat ze op de lange termijn zijn gericht.

De eerste twee oorzaken zorgen er voor dat er ook bij een gelijkblijvend voorzieningenniveau, en dus bij vervanging en renovatie van bestaande bedrijfsmiddelen, sprake is van negatieve bijdragen aan het EMU-saldo.

- In de periode 1995 t/m 2004 is het jaarlijks tekort maximaal € 250 miljoen en liggen de bruto-investeringen onder de € 800 miljoen. In deze periode was sprake van een investeringsimpuls, met name omdat de afvalwaterzuiveringsinstallaties geschikt moesten worden gemaakt om te voldoen aan de Europese Richtlijn stedelijk afvalwater. Deze richtlijn eiste dat de afvalwaterzuiveringsinstallaties van de waterschappen ingrijpend moesten worden aangepast om meer stikstof en fosfaat uit het afvalwater te kunnen verwijderen en had omvangrijke investeringsuitgaven tot gevolg.

Het jaar 1997 vormt een uitbijter in deze reeks; toen bedroegen de investeringen meer dan € 900 miljoen en het tekort bijna € 400 miljoen. De verklaring hiervoor is dat de waterschappen in dat jaar de taak van de zuivering van afvalwater hebben overgenomen van de provincies Friesland en Utrecht en van de gemeente Amsterdam. Daarbij is de overgenomen infrastructuur voor de zuivering van het afvalwater op de balans van de waterschappen gebracht en als investeringsuitgaven verantwoord.

- Sinds 2005 bedraagt het tekort steeds meer (soms fors meer) dan € 300 miljoen per jaar en bedragen de bruto-investeringen meer dan € 900 miljoen. Deze nieuwe investeringsimpuls vloeide voort uit het besef dat aan het begin van het vorige decennium ontstond dat er ingrijpende aanpassingen aan de infrastructuur voor het waterbeheer moesten gaan plaatsvinden om adequaat in te spelen op ontwikkelingen zoals zeespiegelstijging, een veranderende neerslagverdeling over het jaar, verstedelijking, bodemdaling, verzilting en aangescherpte (Europese) milieu-eisen. Deze ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de waterschappen een kleine tien jaar geleden omvangrijke en kostbare maatregelen zijn gaan treffen om Nederland veilig en bewoonbaar te houden. Deze maatregelen vloeien voort uit de volgende wetgeving en bestuurlijke afspraken:
 - Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW; afgesloten in 2003) met als speerpunten versterkingen van regionale waterkeringen, bestrijding van situaties waar wateroverlast kan voorkomen en het versneld baggeren en saneren van waterbodems;
 - NBW-actueel (gesloten in 2007);
 - Europese Kaderrichtlijn Water (van kracht sinds december 2009);
 - Waterwet en overdracht grondwaterbeheer (effectief sinds december 2009);
 - Europese zwemwaterrichtlijn (van kracht sinds 2006).

Wat in deze periode ook invloed heeft gehad op de ontwikkeling van het EMU-saldo is het feit dat de waterschappen, mede gestimuleerd door de politiek geuite mening dat zij over (te) veel reserves beschikken, het eigen vermogen afbouwen in de richting van het vanuit het weerstandsvermogen bezien minimaal noodzakelijke niveau.

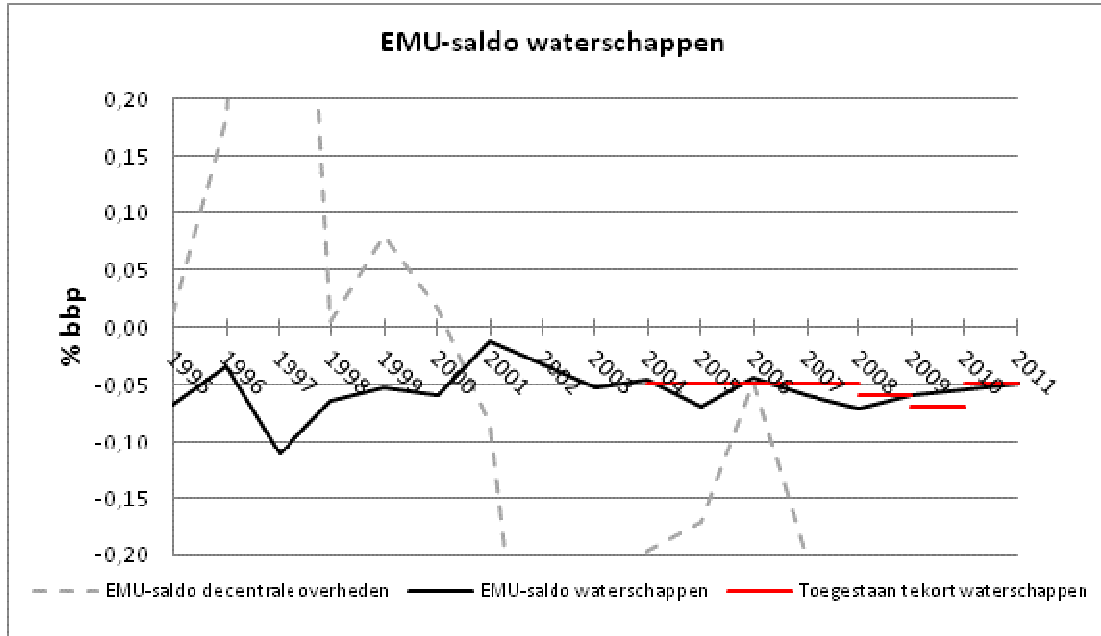
4. Noodzakelijke ruimte in het EMU-tekort in de toekomst

Een belangrijk aspect van de discussie over de toekomstige ruimte in het EMU-saldo van de verschillende overheden is de vraag of er sinds de bestuurlijke afspraken uit de jaren 2003 en 2004 ontwikkelingen zijn geweest die pleiten voor andere aandelen in het EMU-tekort van de verschillende overheden. Bij de beantwoording van deze vraag voor de waterschappen wordt allereerst stilgestaan bij de wijze waarop de discussie in 2004 is verlopen en vervolgens bij de ontwikkelingen die zich sinds 2004 hebben voorgedaan.

In 2003/2004 is het maximale tekort van Nederland van 3,0% BBP allereerst verdeeld op basis van de omvang van de uitgaven van de verschillende overheden. Vervolgens heeft een bijstelling van de aandelen plaatsgevonden op grond van verschillen in begrotingsstelsels en de investeringen die de onderscheiden overheden voorzagen. In de discussie die toen over de aandelen werd gevoerd, hebben de waterschappen aangegeven een ruimte in

het tekort van 0,06% nodig te hebben om de afgesproken investeringen te kunnen uitvoeren. Uiteindelijk is aan de waterschappen een aandeel van 0,05% EMU-tekort 'toebeedeeld'.

De eerder gepresenteerde cijfers en onderstaande figuur geven aan dat het EMU-tekort van de waterschappen sinds 2004 op of een fractie onder het maximaal toegestane tekort ligt.



Bezien over de gehele periode vanaf 2004 was een ruimte van 0,06% BBP voldoende geweest. Op de oorzaken van het tekort van de waterschappen is reeds in de vorige paragraaf ingegaan: sinds 2004 zijn de waterschappen invulling gaan geven aan de impuls die in internationale en nationale regels en afspraken werd gevraagd om het waterbeheer adequaat te kunnen laten blijven functioneren.

Met vergelijkbare achtergronden hebben de waterschappen ook in de toekomst ruimte in het EMU-saldo nodig. Na een korte typering volgt hiervan in de paragrafen 4.1 en 4.2 een nadere beschrijving en een cijfermatige invulling.

1. Een aantal factoren met een structureel karakter dan wel waarover in het verleden is besloten zorgen er voor dat de waterschappen nu en de komende jaren investeringsuitgaven kennen die omvangrijker zijn dan hun afschrijvingen:
 - a. reguliere verschil investeringsuitgaven en afschrijvingen;
 - b. afgesproken investeringsimpulsen;
 - c. decentralisatie HWBP.
2. Mede naar aanleiding van signalen uit de politiek en de maatschappij teren de waterschappen al een groot aantal jaren in op hun reserves. Omdat dit naar verwachting nog enkele jaren doorgaat, moet het toekomstige EMU-aandeel van de waterschappen hiervoor ruimte bieden.

4.1 Ruimte voor investeringsuitgaven

Ad 1a Reguliere verschil investeringsuitgaven en afschrijvingen

Op dit verschil, dat samenhangt met vervanging en renovatie van bestaande infrastructuur, is reeds in de vorige paragraaf ingegaan. Op deze plaats wordt nog een voorbeeld gegeven. De

capaciteit van de installaties waarmee de waterschappen het afvalwater van huishoudens en bedrijven zuiveren is in de periode 1975-1985 uitgebreid van 13 miljoen naar 22 miljoen inwonerequivalenten. Deze uitbreidingscapaciteit naderde een paar jaar geleden het einde van zijn technische gebruiksduur, zodat deze momenteel wordt vervangen en gerenoveerd¹. Het gaat hier om grote bedragen. Zo gaat Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden vanaf 2013 investeren in de vervanging van de rioolwaterzuiveringsinstallatie van de stad Utrecht. De totale investering kan oplopen tot € 160 miljoen.

Ad 1b Effect afgesproken investeringsimpulsen

Naast het zojuist onder Ad 1a geschetste basisverschil tussen investeringsuitgaven en afschrijvingen, zal er ook in de toekomst bij de waterschappen sprake zijn van een investeringsimpuls. De achtergrond en inhoud hiervan is ook reeds in de vorige paragraaf geschetst. Ook in de toekomst vloeien uit wetgeving en bestuurlijke afspraken, zoals het Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel, de Europese Kaderrichtlijn Water, de Waterwet en de Europese zwemwaterrichtlijn, nog omvangrijke en kostbare maatregelen voor de waterschappen voort om Nederland bij veranderingen in onder meer het weer en aangescherpte milieu-eisen veilig en woonbaar te houden. De meeste maatregelen in het kader van het NBW-actueel kennen een horizon tot 2015 (soms uitloop naar 2020; met name versterking van regionale waterkeringen) en de maatregelen voor de Kaderrichtlijn Water kennen een looptijd tot 2027.

Ad 1c Decentralisatie HWBP

Op grond van het Bestuursakkoord Water gaan de waterschappen in 2011 t/m 2013 € 81 miljoen, in 2014 € 131 miljoen en vanaf 2015 € 181 miljoen per jaar extra investeren in waterveiligheid via het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). De bijdragen van het Rijk aan het HWBP gaan met dezelfde bedragen omlaag. Waterschappen moeten in het EMU-saldo ruimte voor deze decentralisatie hebben. Dit is mede te motiveren met het feit dat er bij het Rijk dezelfde bedragen aan EMU-ruimte vrijvallen.

Kwantificeren van de ruimte in het EMU-saldo

Alle drie factoren die zojuist zijn beschreven, zorgen via een verschil tussen de investeringsuitgaven en afschrijvingen in hetzelfde jaar voor een EMU-tekort van de waterschappen. Het is lastig een exact onderscheid te maken tussen de investeringsuitgaven en afschrijvingen die uit iedere factor afzonderlijk voortvloeien. Dat geldt met name voor de twee eerste factoren. Als bijvoorbeeld een zuiveringsinstallatie ingrijpend moet worden gerenoveerd, wordt deze veelal direct geschikt gemaakt om ook te voldoen aan de meest recente Europese milieuregels ('werk maken met werk'). Met deze achtergrond wordt in het vervolg voor de drie factoren tegelijk aangegeven welke ruimte hiervoor de komende jaren in het EMU-saldo nodig is.

De meest betrouwbare informatie hiervoor komt uiteraard van de waterschappen zelf. Zij zijn gevraagd de opbouw van het verwachte EMU-saldo voor de jaren 2012 (bijgestelde raming) t/m 2015 aan te leveren. In de bijlage is aangegeven hoe met de cijfers van de water-

¹ In dit specifieke voorbeeld geldt ook nog dat de installaties in de genoemde periode voor een deel met Rijkssubsidie zijn gebouwd c.q. uitgebreid (op grond van de 'Uitkeringsregeling bestrijding verontreiniging rijkswateren; UKR). Deze regeling is echter een aantal jaren geleden beëindigd, zodat de investeringen van na die tijd volledig door de waterschappen zelf moesten worden gefinancierd. Ook dit effect leidt tot een negatieve bijdrage aan het EMU-saldo, omdat de netto-investeringen die ten laste van de waterschapsbegrotingen komen ook door het wegvallen van de subsidie hoger zijn dan in het verleden.

schappen is omgegaan om tot een betrouwbare raming te komen van de noodzakelijke ruimte in het EMU-tekort voor de waterschappen.

Uit de cijfers uit de bijlage volgt de volgende raming van de benodigde ruimte in het EMU-saldo voor het verschil tussen investeringsuitgaven en afschrijvingen:

bedragen x € 1 mln.	2012	2013	2014	2015
Bijdrage EMU-saldo a.g.v. effect investeringen > afschrijvingen				
-/- netto-investerings uitgaven	-784	-876	-918	-989
-/- effect wegvallen subsidies/cofinanciering derden	0	-50	-50	-50
+ afschrijvingen	505	521	544	569

Zoals in de bijlage wordt aangegeven, is in deze cijfers rekening gehouden met het feit dat de waterschappen de afgelopen jaren niet alle geplande investeringsuitgaven hebben gerealiseerd. Op de door de waterschappen aangeleverde investeringsuitgaven is een bepaald realisatiepercentage toegepast.

4.2 Ruimte voor de inzet van reserves

Net zoals iedere organisatie heeft ook een waterschap een buffer nodig om onverwachte tegenvallers te kunnen opvangen, de algemene reserve. Als deze vaste buffer in een bepaald jaar wordt aangesproken, moet deze in de jaren daarna weer zo snel mogelijk worden aangevuld tot het bestuurlijk afgesproken niveau. Over een meerjarige periode bezien wordt de reserve ofwel niet gebruikt dan wel houden onttrekkingen en toevoegingen elkaar in evenwicht.

Dat evenwicht geldt in de regel ook voor bestemmingsreserves die voor specifieke doeleinden worden gevormd; bij de waterschappen vrijwel altijd om een gelijkmatige ontwikkeling van de belastingen mogelijk te maken.

Bij de waterschappen is al vrij lang geen sprake van deze evenwichtssituatie. Mede gestimuleerd door de politiek en maatschappelijk geuite mening dat waterschappen over (te) veel reserves beschikken, bouwen de waterschappen het eigen vermogen al een groot aantal jaren af richting het vanuit het weerstandsvermogen bezien minimaal noodzakelijke niveau en datgene wat nodig is voor een gelijkmatige ontwikkeling van de belastingen. Dit traject zal ook nog enkele jaren doorlopen. Inzet van reserves is goed voor de belastingbetalende huishoudens en bedrijven, maar levert een negatieve bijdrage aan het EMU-tekort van de waterschappen. Gelet op de politiek-maatschappelijke wenselijkheid van deze inzet en het feit dat het ook in het kader van houdbare overheidsfinanciën niet is uit te leggen dat beperkingen in die vorm van financiering worden aangebracht, moet het EMU-aandeel van de waterschappen hiervoor ruimte bieden.

Kwantificeren van de ruimte in het EMU-saldo

Op grond van de van de waterschappen ontvangen informatie die in de bijlage is opgenomen, kan onderstaande cijferreeks van de netto-inzet van reserves worden opgesteld:

bedragen x € 1 mln.	2012	2013	2014	2015
Bijdrage EMU-saldo a.g.v. inzet reserves	-139	-80	-61	-57

5. Conclusies

Op grond van het voorgaande kan het volgende totaaloverzicht worden gemaakt van de benodigde ruimte in EMU-tekort voor de waterschappen.

bedragen x € 1 mln.	2012	2013	2014	2015
Bijdrage EMU-saldo a.g.v. effect investeringen > afschrijvingen				
-/- netto-investeringsuitgaven	-784	-876	-928	-989
-/- effect wegvallen subsidies/cofinanciering derden	0	-50	-50	-50
+ afschrijvingen	505	521	544	569
Bijdrage EMU-saldo a.g.v. inzet reserves	-139	-80	-61	-57
Benodigde ruimte in EMU-saldo, absoluut	-418	-484	-496	-528
als % van het BBP	-0,07%	-0,08%	-0,08%	-0,08%

Met het voorgaande is aangegeven dat de waterschappen in de periode 2013-2015 ruimte in het EMU-tekort met een omvang van 0,08% BBP² nodig hebben om het waterbeheer in onze Delta aan wettelijke eisen en internationale en nationale afspraken te laten blijven voldoen. In het perspectief van de huidige ruimte van 0,05%, de omvangrijke investeringen die moeten plaatsvinden en de van het Rijk overgenomen investeringen in het Hoogwaterschermingsprogramma van € 81 mln in 2013, €131 mln in 2014 en € 181 mln. per jaar vanaf 2015 is dit een reëel aandeel.

Het gaat hier om een voorzichtige raming van de benodigde ruimte. Naast reeds beschreven en gekwantificeerde investeringsimpulsen die voortvloeien uit vastgelegd beleid en regelgeving, spelen momenteel enkele ontwikkelingen waaruit in de toekomst kan voortvloeien dat de waterschappen worden verzocht nieuwe investeringen uit te voeren. Het gaat met name om het volgende:

- Het Onderhandelingsakkoord natuur van Rijk en provincies spreekt ook over het treffen van hydrologische maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof.
- Op grond van het regeerakkoord is een omvangrijke bezuiniging doorgevoerd op het budget voor maatregelen in Rijkswateren ter uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water. In de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van I&M aangegeven dat de waterschappen er met maatregelen voor kunnen zorgen dat Nederland zijn verplichtingen alsnog kan nakomen. De gesprekken hierover moeten nog worden gevoerd, maar kunnen leiden tot aanvullende investeringen door de waterschappen.
- Hormonen en ontstekingsremmers worden als medicijn of anticonceptiemiddel geslikt en komen via urine in het afvalwater terecht. De Europese Commissie bereidt een voorstel op grond waarvan de waterschappen verplicht zouden kunnen worden om verschillende van deze stoffen uit het afvalwater te verwijderen. Hierdoor moeten er dure aanpassingen aan de afvalwaterzuiveringsinstallaties van de waterschappen plaatsvinden.

² Bij de berekening van het aandeel in het BBP is er vanuit gegaan dat dit BBP zich ontwikkelt conform de laatste raming van het CPB (CEP voorjaar 2012) (inclusief inflatie en uitgedrukt in het prijspeil van het betreffende jaar:

2012: € 609 mld	2014: € 649 mld
2013: € 627 mld	2015: € 673 mld

Mocht het aandeel van de waterschappen in het EMU-tekort naar beneden worden bijgesteld, dan geeft deze notitie aan dat de bestuurlijke afspraken en regelgeving waarin de aanpassingen van het waterbeheer zijn vastgelegd niet kunnen worden ingevuld. Over de gevolgen daarvan en mogelijke oplossingen zal bestuurlijk overleg moeten worden gevoerd.

De ontwikkelingen en cijfers geven eveneens aan dat het voor de waterschappen niet mogelijk is binnen afzienbare termijn naar een evenwichtssituatie in EMU-termen te bewegen.

Het EMU-saldo in de periode 2012 t/m 2015 volgens de begrotingen van de waterschappen

De waterschappen zijn gevraagd de opbouw van het verwachte EMU-saldo voor de jaren 2012 (bijgestelde raming) t/m 2015 aan te leveren. Op twee na hebben alle waterschappen deze informatie volledig aangeleverd. De twee waterschappen, een klein en een middelgroot waterschap, hebben geen ramingen voor 2014 en 2015 aangeleverd. Voor deze waterschappen zijn de gemiddelde bedragen van de jaren 2012 en 2013 als bedragen voor 2014 en 2015 ingevuld. Ook geldt dat vrij veel waterschappen hun bruto-investeringsbedragen en subsidie-ontvangsten niet afzonderlijk hebben aangeleverd, maar netto-investeringsuitgaven hebben opgegeven. Van daar dat in de tabel waarin de cijfers van de waterschappen worden gepresenteerd alleen netto-investeringsuitgaven zijn opgenomen.

Nu duidelijk is dat de gemeenschappelijke regelingen waarin de waterschappen participeren meetellen in de EMU-prestaties van de waterschappen, is het nuttig ook Waterschapsbedrijf Limburg in de cijfers mee te nemen. Van de GR's lijkt dit de organisatie die de grootste bijdrage aan het EMU-saldo van de waterschappen kan leveren, omdat zij investeringen in installaties voor de zuivering van afvalwater uitvoert.

De door de waterschappen aangeleverde basiscijfers, inclusief die van Waterschapsbedrijf Limburg, geven het volgende beeld.



		2012	2013	2014	2015
1	EMU-exploitatiesaldo (saldo voor toevoeging/onttrekking aan reserves)	-137	-77	-59	-55
2	Invloed investeringen				
	-/- netto-investeringsuitgaven (bruto -/- subsidies)	901	973	1.009	801
	+ afschrijvingen	505	521	544	569
3	Invloed voorzieningen				
	+ toevoegingen aan voorzieningen t.l.v. exploitatie	55	53	56	61
	-/- onttrekkingen aan voorzieningen t.b.v. exploitatie	3	2	2	2
	-/- betalingen rechtstreeks uit voorzieningen	83	78	62	54
	+ eventuele externe vermeerderingen van voorzieningen	1	1	1	1
4	Invloed reserves				
	-/- eventuele betalingen rechtstreeks uit reserves	2	3	2	2
	+ eventuele externe vermeerderingen van reserves	0	0	0	0
5	Deelnemingen en aandelen				
	+ boekverlies	0	0	0	0
	-/- boekwinst	0	0	0	0
6	EMU-saldo volgens begroting	-565	-558	-534	-284

Analyse en realistische raming

Reserves

Het exploitatiesaldo laat zien dat het grote interen op na 2012 voorbij lijkt (er wordt een minder groot exploitatietekort geraamd dat uit de reserves wordt gedekt), maar ook dat in deze periode nog steeds substantiële bedragen vanuit het eigen vermogen worden ingezet.

Netto-investeringsuitgaven

De investeringen in de jaren 2012 t/m 2014 lopen jaarlijks op, maar in 2015 lijkt sprake van een structureel lager saldo. Navraag bij de waterschappen heeft echter geleerd dat in werkelijkheid geen sprake zal zijn van een lager bedrag, maar dat het investeringsvolume voor dat jaar nog onvoldoende bekend is en daardoor voor een lager bedrag is aangeleverd. De waterschappen die zijn benaderd, verwachten voor de periode 2015 t/m 2020 een gelijk investeringsvolume per jaar. Op grond van de reacties van de waterschappen wordt voor 2015-2020 een netto-investeringsvolume van € 1.075 miljoen per jaar verwacht. In dit bedrag zijn de bijdragen aan het HWBP ter grootte van € 181 mln (prijspeil 2011) opgenomen. In 2015 wordt dit bedrag overigens geïndexeerd en zal dit fors hoger zijn.

Het netto-investeringsvolume moet nog op twee punten worden gecorrigeerd om te kunnen dienen als onderbouwing van de ruimte in het EMU-saldo die de waterschappen nodig hebben:

1. het achterblijven van de realisatie van de netto-investeringsuitgaven bij ramingen;
2. mindere beschikbaarheid van subsidies en andere vormen van cofinanciering.

Ad 1

In de afgelopen jaren is gebleken dat de gerealiseerde investeringsuitgaven achterblijven bij de geraamde uitgaven. In 2009 was de realisatiegraad 73%, in 2010 74% en in 2011 83%. Deze verbetering is bereikt doordat de waterschappen sinds enkele jaren veel aandacht besteden aan de verbetering van de projectrealisatie. De verbeterprogramma's die daarvoor lopen worden

voortgezet en zullen ook de komende jaren effect hebben. Daarom is voor de jaren 2012 t/m 2015 uitgegaan van de volgende realisatiepercentages: 2012 87%, 2013 90%, 2014 92% en 2015 92% ('wet van de afnemende meeropbrengst').

Ad 2

Als gevolg van bezuinigingen op de Rijksbegroting en bij collega-overheden vervalt bij verschillende investeringen van waterschappen de cofinanciering en/of de subsidiëring. Omdat de regelgeving en bestuurlijke afspraken over datgene waaraan het waterbeheer moet voldoen gelijk blijven, moeten de waterschappen een groter aandeel zelf gaan financieren. Dit leidt tot hogere netto-investeringen voor de waterschappen, met als gevolg een groter EMU-tekort.

Bij de raming van het bedrag is gebruik gemaakt van de verhouding tussen bruto-investeringsuitgaven en ontvangen investeringssubsidies in de jaren 2009, 2010 en 2011:

Bedragen * € 1 mln	2009	2010	2011
Bruto-investeringsuitgaven	952	1014	972
Investeringsubsidies	313	313	299

De investeringssubsidies bedroegen dus steeds ca. € 300 miljoen. De waterschappen schatten in dat zij door het wegvallen van een deel van dit bedrag met ingang van 2013 zelf jaarlijks ca. € 50 miljoen extra moeten investeren om afgesproken 'wateropgaven' te realiseren.

Voorzieningen

Om na te gaan of er in de periode 2012-2015 sprake is van een significante invloed van voorzieningen, is het volgende overzicht gemaakt:

Bedragen * € 1 mln	2012	2013	2014	2015
Netto-bijdrage voorzieningen aan EMU-saldo	-30	-26	-7	6

In 2012 en 2013 is er nog sprake van enige invloed op het saldo, maar in 2014 en 2015 lijkt sprake te zijn van het normale patroon waarin onttrekkingen en toevoegingen min of meer in evenwicht zijn³.

Het voorgaande leidt tot de volgende, realistische raming van het EMU-saldo zoals dat in de toekomst uit de begrotingen van de waterschappen kan gaan blijken.

³ Vanwege dit effect in 2014 en 2015 wordt de inzet van voorzieningen later in deze notitie uiteindelijk buiten de berekening van de benodigde ruimte in het EMU-saldo gehouden.



1	EMU-exploitatiesaldo (saldo voor toevoeging/onttrekking aan reserves)	-137	-77	-59	-55
2	Invloed investeringen (realisatiegraad)	87%	90%	92%	92%
	-/- netto-investeringsuitgaven (bruto -/- subsidies)	784	876	928	989
	-/- effect wegvallen subsidies/cofinanciering derden	0	50	50	50
	+ afschrijvingen	505	521	544	569
3	Invloed voorzieningen				
	+ toevoegingen aan voorzieningen t.l.v. exploitatie	55	53	56	61
	-/- onttrekkingen aan voorzieningen t.b.v. exploitatie	3	2	2	2
	-/- betalingen rechtstreeks uit voorzieningen	83	78	62	54
	+ eventuele externe veermeerderingen van voorzieningen	1	1	1	1
4	Invloed reserves				
	-/- eventuele betalingen rechtstreeks uit reserves	2	3	2	2
	+ eventuele externe vermeerderingen van reserves	0	0	0	0
5	Deelnemingen en aandelen				
	+ boekverlies	0	0	0	0
	-/- boekwinst	0	0	0	0
6	EMU-saldo volgens begroting	-448	-510	-503	-522
	als % BBP	-0,07%	-0,08%	-0,08%	-0,08%

Op grond hiervan is het volgende overzicht opgesteld van de ruimte die de waterschappen minimaal in het EMU-saldo nodig hebben.

bedragen x € 1 mln.	2012	2013	2014	2015
Bijdrage EMU-saldo a.g.v. effect investeringen > afschrijvingen				
-/- netto-investeringsuitgaven	-784	-876	-928	-989
-/- effect wegvallen subsidies/cofinanciering derden	0	-50	-50	-50
+ afschrijvingen	505	521	544	569
Bijdrage EMU-saldo a.g.v. inzet reserves	-139	-80	-61	-57
Benodigde ruimte in EMU-saldo, absoluut	-418	-484	-496	-528
als % van het BBP	-0,07%	-0,08%	-0,08%	-0,08%