



UW WATERSCHAP

Adres Steenbokstraat 10
Postbus 4142
7320 AC Apeldoorn

Telefoon (055) 527 29 11

E-Mail info@vallei-veluwe.nl

Website www.vallei-veluwe.nl

Datum 14 augustus 2019

Ons kenmerk

Opgemaakt door
afdeling Bedrijfskundige Ondersteuning

Nota schuldpositie

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
1.1.	Aanleiding.....	3
1.2.	Context	3
2.	Eigen en vreemd vermogen.....	5
2.1.	Definitie.....	5
2.2.	Schuldpositie	5
3.	Normen	7
3.1.	Huidige norm.....	7
3.2.	Overige normen	7
3.3.	Mogelijke nieuwe norm.....	8
4.	Resumé	10
5.	Bijlage: financiële kengetallen waterschap Vallei en Veluwe	11

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In de commissie FBA van 8 april 2019 is toegezegd dat in 2019 een nota schuldpositie wordt aangeboden aan het bestuur, waarin het huidige beleid wordt geactualiseerd. De afgelopen jaren is de bewustwording rond de schuldpositie van overheden sterk toegenomen. Deze nota biedt een theoretische onderbouwing voor een norm ten behoeve van besluitvorming door het algemeen bestuur. We gaan in op bestaande normen rondom schuld en bekijken wat een reële norm voor een maximale schuldpositie kan zijn voor het waterschap.

Daarbij is het van belang om te benadrukken dat de schuldpositie slechts één kant van de driehoek (ambities – belastingen – financiële positie) betreft. Een wijziging van de maximale hoogte van de schuldpositie (als onderdeel van de financiële positie) heeft altijd effect op belastingtarieven en/of ambitie (investeringsniveau). Om inzicht nodig in de financiële positie van het waterschap te krijgen zijn daarom in hoofdstuk 5 enkele kengetallen toegelicht.

1.2. Context

Waterschappen hebben te maken met:

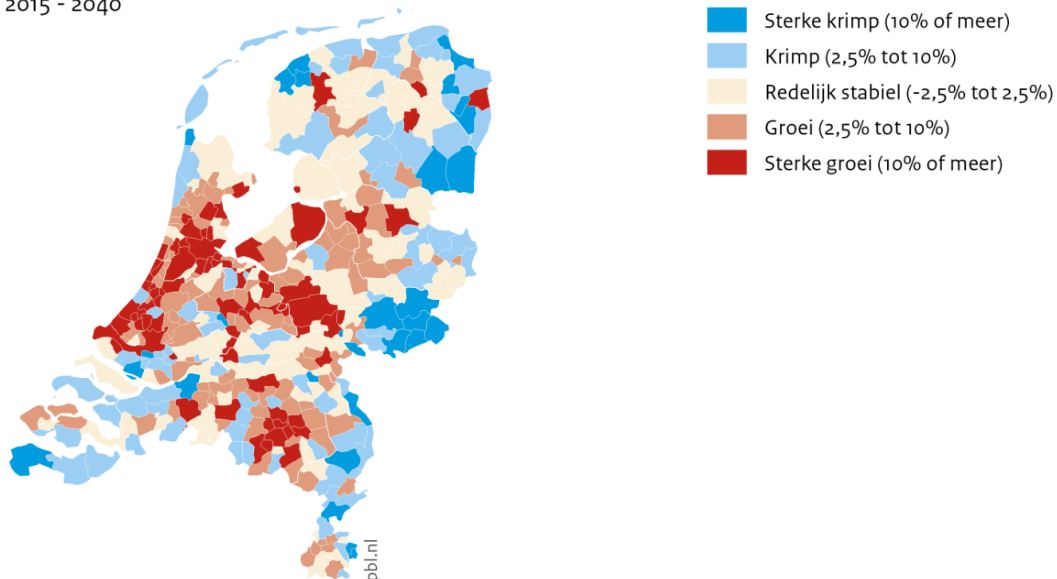
- grote opgaven in het waterbeheer, die leiden tot hoge investeringen. We verwachten de komende jaren grote vervangingsinvesteringen te moeten doen in onze rwzi's. Met behulp van assetmanagement werken we eraan om het beoogde investeringsvolume voor de komende 5 tot 10 jaren beter in beeld te krijgen.
- de transitie naar een duurzamere maatschappij. We hebben uitgesproken dat we aansluiten bij de ambitie van het Rijk (in 2050 circulair) en we zijn een belangrijke voorloper in de energietransitie. Deze nadruk op duurzaamheid kan leiden tot hogere kosten. De volledige consequenties zijn nu nog niet in beeld en worden uitgewerkt in het programma.
- de wet Houdbare Overheidsfinanciën (EMU-saldo).
- tariefsverhogingen die onder een vergrootglas liggen. De houdbaarheid van het tarief van de watersysteembelasting is al jaren een vraag.
- toenemende aandacht van buiten voor onze financiële positie.

Daarnaast hebben economische ontwikkelingen impact op de kostenontwikkeling van het waterschap. Het Centraal Planbureau voorspelt in de Middellange Termijnverkenning dat het gestage herstel van de Nederlandse economie doorzet. Dit herstel blijft kwetsbaar als gevolg van grote internationale onzekerheden. Door de aantrekkende economie stijgt de werkgelegenheid en daalt de werkloosheid naar het op één na laagste niveau in vier decennia. De krappe arbeidsmarkt leidt tot opwaartse druk op de lonen. Door hogere loonkosten, hogere energieheffingen en de verhoging van het lage btw-tarief stijgt de inflatie. Onzekerheid lijkt momenteel het toverwoord op de financiële markten: de Chinees-Amerikaanse handelsoorlog, de Brexit. Dit alles leidt mede tot een rente die rond zijn laagste niveau ligt sinds jaren. Deskundigen houden steeds meer rekening met de kans dat de ECB aan het einde van 2019 de rente verlaagt. Een goed moment om nu de afspraken rondom schuldpositie tegen het licht te houden.

Demografische ontwikkelingen hebben impact op het belastingpotentieel. Het Planbureau Leefomgeving voorspelt dat tussen 2015 en 2040 de bevolking in het beheersgebied van ons waterschap blijft groeien (zie figuur). GBLT houdt in de meerjarenbegroting rekening met de effecten van deze demografische ontwikkelingen op de heffingseenheden.

Bevolkingsontwikkeling per gemeente

2015 - 2040



Bron: PBL/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2015-2040

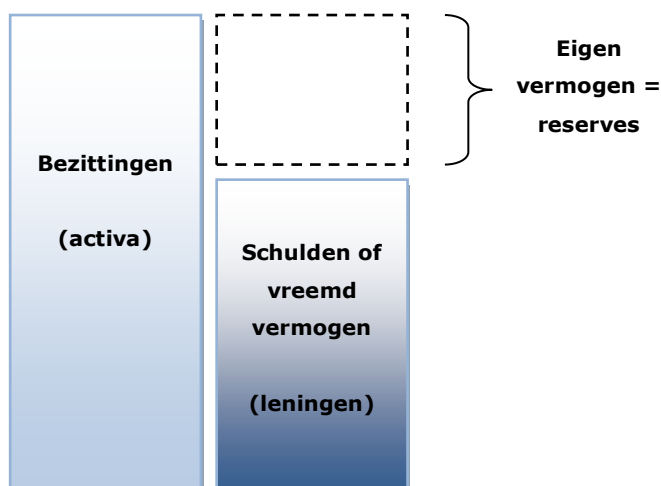
2. Eigen en vreemd vermogen

2.1. Definitie

De bezittingen van het waterschap worden gefinancierd door vreemd vermogen en eigen vermogen:

- Het waterschap sluit in de regel (langlopende) leningen af voor het realiseren van investeringen oftewel de aanschaf van bezit. De langlopende en kortlopende schulden vormen samen het vreemd vermogen.
- Het eigen vermogen van een waterschap betreft het saldo van bezittingen en schulden. Het is eigenlijk een fictieve restpost in de vorm van de algemene reserves en de bestemmingsreserves. Deze fictieve restpost brengt de balans in evenwicht.

RELATIE TUSSEN BEZITTINGEN, SCHULDEN EN RESERVES



De reserves geven het bedrag aan waarmee het bezit niet met schuld is belast ofwel welk deel van het bezit is afbetaald. Eigenlijk is dit geld al eerder geïnd bij de belastingplichtigen. De reserves zelf zijn geen geld. De inzet van de reserves leidt altijd tot een verhoging van de schuld, omdat deze uitgaven worden gedekt door belastinginkomsten die in het verleden zijn ontvangen.

Het huidige beleid rondom het aantrekken van leningen is vastgelegd in:

Treasurystatuut	DB 08-07-14
Afwegingskader langlopende leningen	DB 15-04-14
Beleidsbegroting 2019	AB 12-12-18

2.2. Schuldpositie

Het lenen van geld leidt tot een schuldpositie. In feite verplaatst het waterschap door te lenen de aanschaf van de investering naar de toekomstige gebruikers door het jaarlijks afschrijven van de investering. De afschrijvingen en rentebetalingen over de lening moeten immers uit toekomstige belastingopbrengsten worden betaald. Hierdoor drukken de kosten op de toekomstige bewoners. Het zijn echter ook deze toekomstige bewoners die profijt hebben van de investering.

Een hoge schuldpositie brengt echter risico's met zich mee. Zeker bij een toenemende

schuld:

- moet er in de toekomst steeds meer worden afgelost;
- is er een afname van het beïnvloedbare deel van de begroting. De rente- en afschrijvingslasten in de begroting 2019 bedragen ruim 21% van de totale lasten (zie ook paragraaf 5.3);
- worden gevolgen van een renteverhoging groter: een rentestijging van 1% betekent voor
 - 2020 € 0,2 miljoen stijging van de rentelasten
 - oplopend tot in 2024 (voor het jaar 2024) circa € 1,3 miljoen
 - cumulatief voor 2020 t/m 2024 circa € 3,9 miljoen

De opbouw van de leningportefeuille met nagenoeg alleen lineaire leningen heeft een dempend effect op het renterisico. Doordat het waterschap vaste geldleningen jaarlijks lineair aflost, werkt een stijging of daling van de marktrente slechts geleidelijk door in de exploitatie.

Gezien voorgaande is het belangrijk de hoogte van de schuld in de gaten te houden. De hoogte van de schuld zegt meer dan het eigen vermogen en is dus een belangrijke graadmeter voor de financiële positie. De landelijke definitie van netto schuld is: langlopende leningen + kasgeldleningen + rekening courant positie – (verstrekke leningen + kortlopende activa – kortlopende schulden).

Maar wat is nu een maximale of aanvaardbare schuldpositie? Er bestaat namelijk geen objectieve, vaste norm voor de hoogte van de schuld van een waterschap. De politieke discussie over de hoogte van de schuld van het waterschap kent echter wel één absolute begrenzing in de vorm van een houdbare schuld. De schuld mag niet zo hoog oplopen dat de financiële positie van het waterschap in de waagschaal wordt gelegd. De waterschapsfinanciën horen – ook bij economisch slecht weer – zonder hulp van buitenaf beheersbaar te blijven. In het volgende hoofdstuk gaan we verder in op de normen.

3. Normen

3.1. Huidige norm

Een veelgebruikt kengetal door overheden dat inzicht geeft in de omvang van het vreemd vermogen van een organisatie is de netto-schuldquote: de verhouding tussen de omvang van de netto-schuld¹ en de inkomsten.

Dit is ook de norm die de Unie van Waterschappen in de bedrijfsvergelijking uitvraagt en het waterschap hanteert, waarbij de inkomsten worden gedefinieerd als de netto belastingopbrengsten². Het algemeen bestuur van waterschap Vallei en Veluwe besloot dat de netto schuld van het waterschap aan het eind van de planperiode maximaal 200% van de belastingopbrengsten mag bedragen (excl. terugverdienprojecten). De cijfers uit de begroting 2019 laten zien dat deze norm in de meerjarenraming 2020 t/m 2023 niet wordt overschreden (zie ook paragraaf 5.2).

3.2. Overige normen

3.2.1. Europese norm

Volgens het 'Groei- en Stabiliteitspact' (GSP) van de EU mogen lidstaten een maximale schuld van 60% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) hebben. Het aandeel van de overheidsinkomsten in het BBP is ongeveer 45%. Vertaald naar de voor een overheid beschikbare begroting betekent dit dat een houdbare schuld ongeveer 130% van de overheidsinkomsten mag zijn. De VNG adviseert om dit percentage als maximum norm te hanteren en daarboven de schuld af te bouwen. Dit percentage laat zich echter niet zonder meer vertalen naar een waterschap, omdat de bedrijfsvoering van waterschappen kapitaalintensiever is dan die van gemeenten. Uit hoofde van hun taak doen waterschappen hogere investeringen in verhouding tot hun totale inkomsten dan gemeenten. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven worden investeringen gefinancierd met leningen. Omdat de schuld wordt gerelateerd aan de totale inkomsten, hebben waterschappen per definitie een hogere schuldquote.

3.2.2. Wet FIDO

In de wet Financiering Decentrale Overheden (FIDO) is een aantal bepalingen opgenomen waarbij het uitgangspunt is dat de risico's die inherent zijn aan het aangaan van leningen worden beperkt. Hiervoor moet voldaan worden aan twee normen: de kasgeldnorm (kortlopende schuld) en de renterisiconorm (langlopende schuld). Beide normen worden in de (meerjaren)begroting 2019 niet overschreden.

Voor een oordeel over de schuldpositie is met name de renterisiconorm van belang. Hoewel deze norm vooral iets zegt over de structuur van de leningportefeuille (en niet over de hoogte), kan deze norm als richtlijn worden gehanteerd. Het jaarlijkse aflossingsbedrag van waterschappen mag maximaal 30% van het begrotingstotaal bedragen. Voor gemeenten en provincies geldt hiervoor een percentage van maximaal 20%. Voor waterschappen geldt dus een 1,5 keer hogere norm dan voor gemeenten en

¹ Netto schuld = langlopende leningen + kasgeldleningen + rekening courantpositie - (verstekte leningen + kortlopende activa - kortlopende schulden)

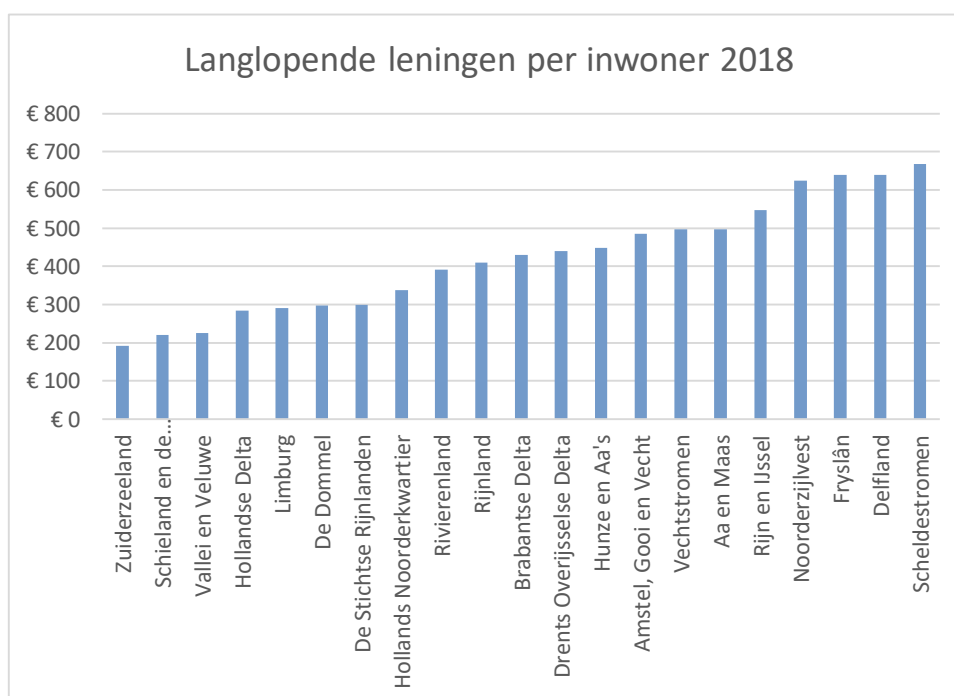
² Netto belastingopbrengsten = bruto belastingopbrengsten - oninbaar - kwijschelding

provincies. Uit deze verschillende normen blijkt het gegeven dat waterschappen als uitvoeringsorganisaties jaarlijks hoge investeringen doen.

Uit voorgaande vloeit voort dat de schuld van waterschappen 1,5 keer hoger mag zijn dan van gemeenten en provincies. Als dit wordt afgezet tegen de norm uit paragraaf 3.2.1 dan bedraagt de afgeleide maximum norm voor waterschappen $130\% * 1,5 = 195\%$.

3.2.3. Schuld per inwoner

Een alternatief is een norm per inwoner. De Nederlandse staatsschuld bedraagt ongeveer € 25.000 per inwoner. De schuld per inwoner voor de waterschappen staat in onderstaande grafiek. Waterschap Vallei en Veluwe (2018: € 225) ligt ver onder het gemiddelde (2018: € 403).



Voor de schuld per inwoner zijn echter geen objectieve, externe normen opgesteld. Daarom wordt deze variant niet verder uitgewerkt.

3.3. Mogelijke nieuwe norm

Uit paragraaf 3.2 blijkt dat de meest objectieve norm een afgeleide is van de normen uit Europa en wet FIDO. Dit leidt tot een nieuwe norm voor de schuld tussen de 130% en 195%.

Daarbij is wel van belang waaraan de schuld wordt gerelateerd:

- De afgeleide norm van de EU gaat uit van de (overheids) inkomsten. Ook gemeenten gaan uit van de totale inkomsten;
- De renterisiconorm gaat uit van het begrotingstotaal, hetgeen zich laat vertalen naar totale inkomsten;
- Op dit moment gaan we als waterschappen uit van de netto-belastingopbrengsten.

De overige inkomsten voor waterschap Vallei en Veluwe bedragen jaarlijks ongeveer € 6 miljoen, die nu niet worden meegenomen in de bepaling van de netto-schuldquote. De totale inkomsten bepalen echter de draagkracht van het waterschap voor rente- en aflossingsbetalingen. Daarom stellen we voor om bij het berekenen van de netto-schuldquote uit te gaan van de totale inkomsten en te lobbyen richting de Unie van Waterschappen om de landelijke definitie aan te passen.

Op dit moment worden leningen voor terugverdienprojecten in de begroting niet meegenomen in de berekening van de schuldpositie. Reden hiervoor is dat deze projecten zich in relatief korte tijd (uitgangspunt 10 jaar) terugverdienen en de leningen voor deze projecten dus in relatief korte tijd afgelost kunnen worden. In de werkelijke cijfers van de schuldpositie zijn de leningen van deze projecten echter wel inbegrepen, omdat geen onderscheid per project gemaakt kan worden in de leningportefeuille. Het waterschap doet immers aan balansfinanciering en financiert geen afzonderlijke projecten. In de berekening van de schuldpositie worden voortaan de terugverdienprojecten meegenomen. Daartegenover gaan we, zoals hierboven genoemd, ook uit van de totale inkomsten incl. inkomsten van terugverdienprojecten.

Indien de norm in enig jaar wordt overschreden, dan wordt dit onderbouwd en toegelicht. Daarbij wordt eveneens aangegeven hoe de norm weer wordt bereikt.

De verschillende normen vertalen zich als volgt in cijfers (volgens de meerjarenraming 2019 – 2023):

Omschrijving (bedragen x € 1 miljoen)	2019	2020	2021	2022	2023
totale schuld	€ 273	€ 293	€ 287	€ 303	€ 281
waarvan schuld terugverdienprojecten	€ 0	€ 8	€ 10	€ 10	€ 10
belastingopbrengsten	€ 144	€ 149	€ 151	€ 154	€ 158
overige opbrengsten	€ 6	€ 7	€ 7	€ 6	€ 6
totale inkomsten	€ 150	€ 155	€ 157	€ 160	€ 164
huidige norm: 200% t.o.v. belastingopbrengsten	190%	192%	184%	191%	172%
nieuwe definitie: % t.o.v. de totale inkomsten	182%	189%	182%	190%	172%

Aan het begin van deze paragraaf is een nieuwe norm aangegeven voor de schuldpositie tussen de 130% en 195% van de totale inkomsten. Uit bovenstaande tabel blijkt dat de schuldpositie volgens de nieuwe definitie gedurende de hele planperiode voldoet aan de nieuwe maximum norm van 195%. Om een schuldpositie van 130% te bereiken is het nodig om de ambitie bij te stellen (minder investeren), de tarieven te verhogen (hogere belastingopbrengst) of een combinatie van beiden. Onderstaand zijn de uitersten weergegeven om de norm van 130% aan het einde van de planperiode te realiseren:

- bijstellen ambitie: jaarlijks € 14 miljoen minder investeren met als gevolg een minder hoge schuld aan het einde van de planperiode (€ 211 miljoen i.p.v. € 281 miljoen);
- verhoging belastingopbrengst: de huidige gemiddelde jaarlijkse stijging van de totale belastingopbrengst bedraagt 2,7%. Om de lagere norm van 130% te kunnen realiseren zonder de ambitie te wijzigen is een jaarlijkse gemiddelde stijging van de

belastingopbrengst nodig van 8%, jaarlijks gemiddeld 5,3% hoger dan de huidige raming. De totale belastingopbrengst komt dan in 2023 uit op € 211 miljoen (huidige raming € 158 miljoen).

4. Resumé

- Het waterschap vindt een gezonde verhouding tussen schulden en eigen vermogen van groot belang. Om dit te bewerkstelligen is het waterschap terughoudend in het aangaan van schuld;
- De maximale schuldpositie bedraagt tussen de 130% en 195% van de totale inkomsten;
- In de berekening van de schuldpositie worden ook de investeringen in terugverdienprojecten meegenomen;
- Een schuldpositie van 195% is verantwoord gezien:
 - de investeringen die het waterschap in onze assets moet doen vanuit de wettelijke taak
 - de ambities van het waterschap op het gebied van circulariteit en energietransitie
 - het feit dat waterschappen een eigen belastingstelsel hebben en daarmee niet afhankelijk van derden voor wat betreft inkomsten
 - de huidige lage rente en de verwachting dat deze niet op korte termijn stijgt
- Indien de norm in enig jaar wordt overschreden, dan wordt dit onderbouwd en toegelicht in de begroting of jaarrekening. Daarbij wordt eveneens aangegeven hoe de norm weer wordt bereikt.

5. Bijlage: financiële kengetallen waterschap Vallei en Veluwe

5.1. Inleiding

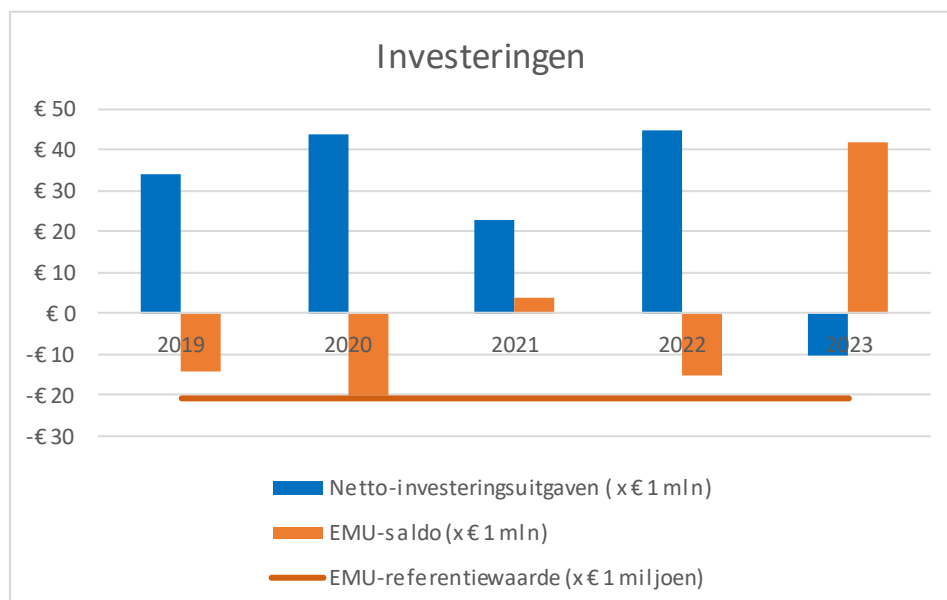
Om een goed besluit te kunnen nemen wat voor waterschap Vallei en Veluwe de meest passende norm is voor de schuldpositie, is inzicht nodig in de financiële positie van het waterschap. Landelijk is een aantal kengetallen ontwikkeld om te kunnen beoordelen hoe gezond de financiële positie van een waterschap is. Deze zijn toegelicht in onderstaande doelenboom en uitgewerkt in de volgende paragrafen (gebaseerd op werkelijke cijfers tot en met 2018 en begrote cijfers conform meerjarenraming 2019-2023).

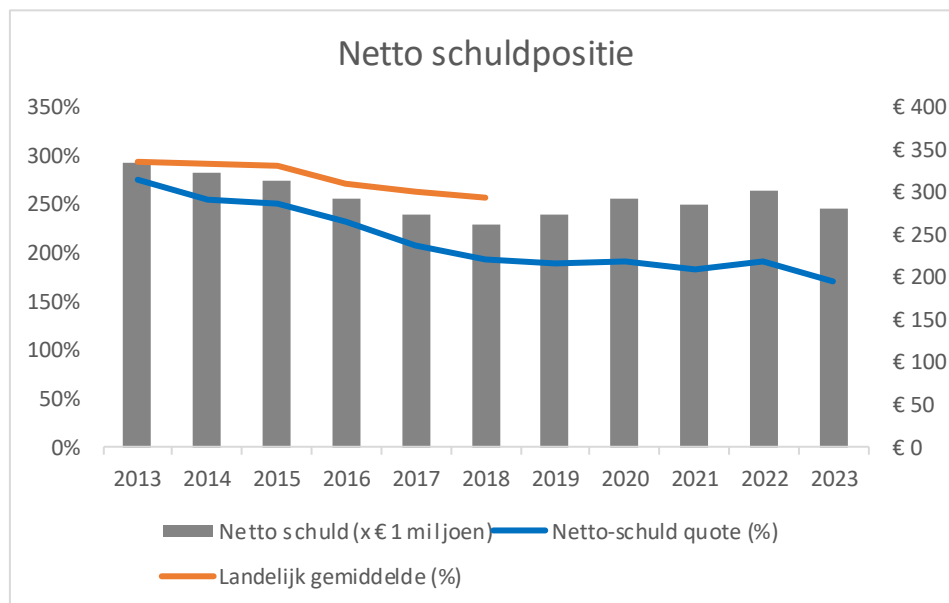
Doelenboom Financiën

Hoofddoelen	Subdoelen	Succesfactoren
Financiële ruimte om taken goed uit te kunnen voeren en risico's af te dekken	Financiële ruimte om te kunnen investeren	1. Investeringsuitgaven 2. EMU-saldo 3. Schuldpositie
	Financieel afdekken van risico's	1. Weerstandsvermogen 2. Wendbaarheid begroting
	Opbrengsten om exploitatiekosten te kunnen dekken	1. Lastendruk en -ontwikkeling 2. Mate waarin begroting sluit

5.2. Financiële ruimte om te kunnen investeren

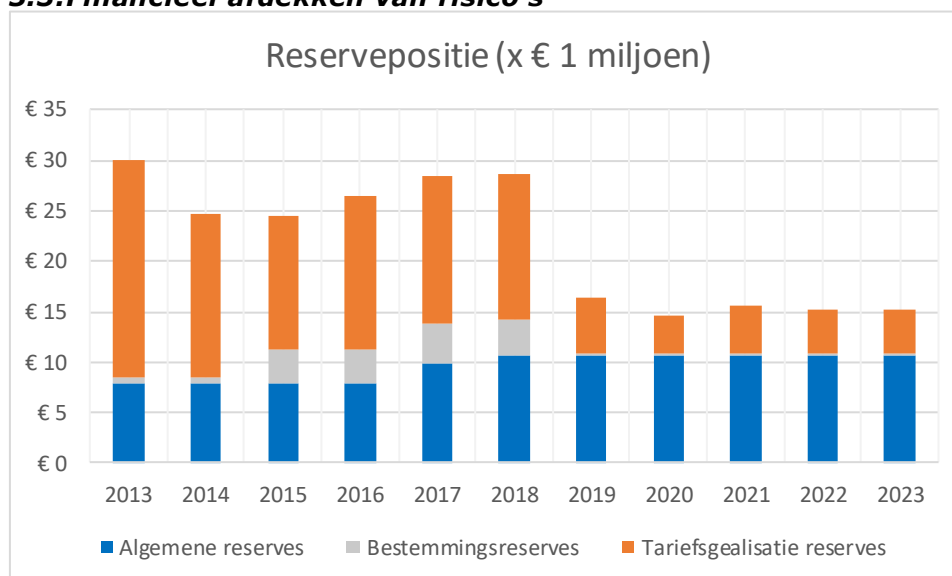
Het EMU-saldo van de waterschappen wordt voornamelijk bepaald door het verschil tussen netto-investeringsuitgaven en afschrijvingen en de inzet van reserves. De ruimte van waterschappen in het Nederlandse EMU-saldo (vertaald naar een EMU-referentiewaarde per waterschap) bepaalt hoeveel er kan worden geïnvesteerd. Een EMU-tekort betekent dat een waterschap in een jaar op kasbasis meer heeft uitgegeven dan dat er aan inkomsten was. Dit EMU-tekort is ongeveer gelijk aan het bedrag waarmee de netto-schuld toeneemt. Uit de grafiek blijkt dat wij volgens de meerjarenraming 2019-2023 ruimte hebben binnen onze EMU-referentiewaarde.

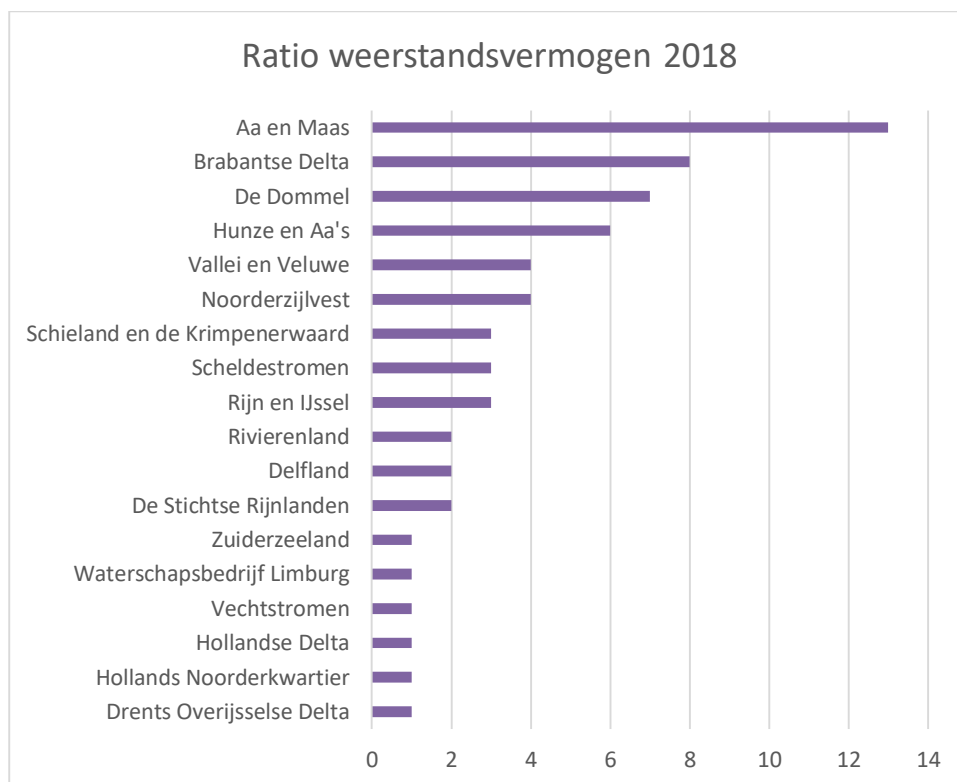




Het algemeen bestuur van waterschap Vallei en Veluwe besloot dat de netto schuld quote van het waterschap aan het eind van de planperiode maximaal 200% van de belastingopbrengsten mag bedragen (excl. terugverdienprojecten). Uit de grafiek blijkt dat deze norm niet wordt overschreden en dat wij volgens de huidige cijfers gemiddeld een lagere schuldquote hebben dan de meeste overige waterschappen. Ook in combinatie met ons belastingtarief laat dit een positief beeld zien. De lastendruk bij waterschap Vallei en Veluwe behoort landelijk tot de laagste. Voor een goede duiding moet de schuldpositie namelijk in samenhang gezien worden met het belastingtarief. Een lage schuldpositie kan immers betekenen dat de financiering plaatsvindt door hoge belastingen. Of andersom: een hoge schuldpositie kan betekenen dat kosten naar de toekomst zijn geschoven, wat leidt tot een lager belastingtarief in het heden.

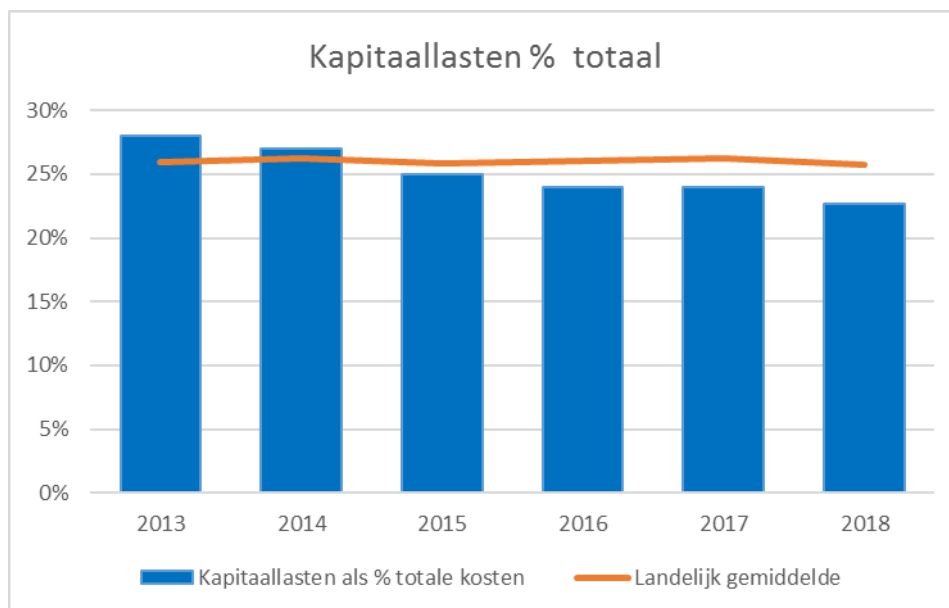
5.3. Financieel afdekken van risico's





Het kengetal weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin het waterschap in staat is tegenvallers op te vangen zonder dat dit de financiële positie ernstig aantast. Als een waterschap onvoldoende weerstandsvermogen heeft, moet bij een forse calamiteit direct een fors beroep op de belastingbetaler worden gedaan om het aldus ontstane negatieve eigen vermogen weg te werken.

- Als het kengetal de waarde 1 heeft, zijn risico's en de financiële dekking daarvan in balans. Bij een waarde onder 1, loopt het waterschap een zeker risico op verstoring van zijn financiële positie.
- Waterschap Vallei en Veluwe hanteert een norm van 2 (=uitstekend). Per eind 2018 bedraagt het werkelijke weerstandsvermogen ruim 4. In 2019 wordt een nota weerstandsvermogen aangeboden aan het algemeen bestuur, waarin de cijfers worden herijkt.

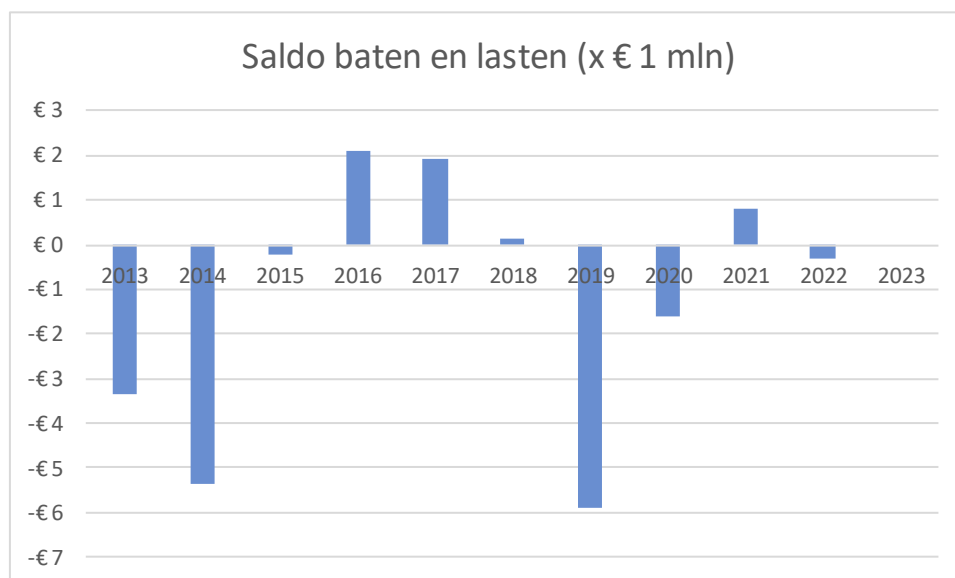


Een wendbare begroting biedt meer mogelijkheden om de financiële positie te verbeteren dan een begroting waarvan de kosten in hoge mate vastliggen. De kapitaallasten vormen een groot deel van de op korte termijn moeilijk te beïnvloeden kosten. Het percentage voor Waterschap Vallei en Veluwe laat een licht dalende trend zien en ligt onder het landelijk gemiddelde.

5.4. Opbrengsten om exploitatiekosten te kunnen dekken



De Tweede Kamer hanteert een eigen referentiekader voor de beoordeling van de lastenontwikkeling op individueel waterschapsniveau in enig jaar. De Tweede Kamer moet geïnformeerd worden door de minister als de lastenontwikkeling (profiel meerpersoonshuishouden met eigen woning) in enig jaar in een bepaald waterschap hoger is dan 5%. Bij Waterschap Vallei en Veluwe is hiervan geen sprake. Als de hoogte van lastendruk van een waterschap en de ontwikkeling ten opzichte van de andere waterschappen relatief laag is, zal het eenvoudiger zijn bestuurlijk, maatschappelijk en politiek draagvlak te vinden voor lastenverhogingen.



Een sluitende begroting zegt iets over de financiële positie van het waterschap: als de opbrengsten lager zijn dan de kosten, dan is geen sprake van volledige kostendeckende en de financiële positie berust dan op toekomstige tariefsverhogingen. Conform de meerjarenraming 2019-2023 bereiken we voor watersysteem een begrotingsevenwicht in 2020 en voor zuiveringsbeheer in 2021.