

Onderwerp : Voorjaarsnota 2021

Datum AB-vergadering: 7-7-2021

Registratienummer : 1764280-v6

Voorgesteld besluit

Het algemeen bestuur wordt voorgesteld:

de in de voorjaarsnota 2021 geschetste ontwikkelingen en uitwerkingen van de strategische lijnen in exploitatie en investeringen, alsmede de aangegeven dekking en de doorwerking hiervan in het tarief voor de heffingen in het begrotingsjaar 2022, als kader en uitgangspunt te hanteren bij de opstelling van de ontwerp-begroting 2022.

Toelichting

1. Terugblik op het doorlopen proces

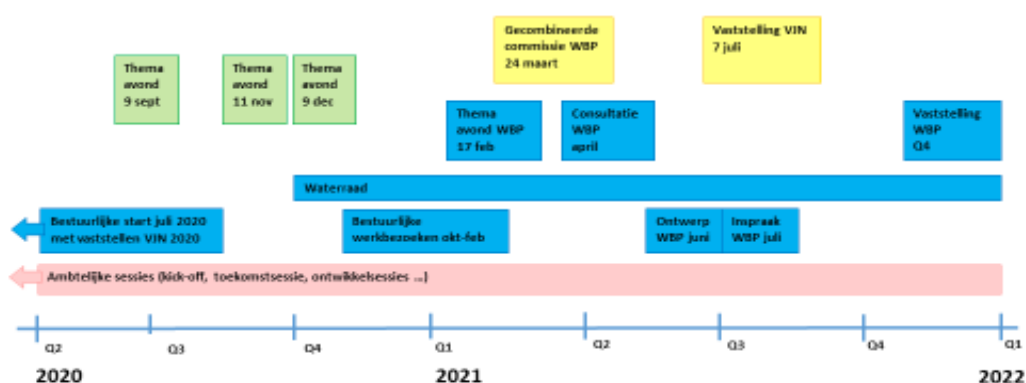
Voorjaarsnota 2020

In de voorjaarsnota 2020 zijn langs de tien strategische lijnen de ontwikkelingen en de mogelijke keuzes voor de tien strategische lijnen kwalitatief beschreven. Voor het merendeel van de strategische lijnen was op dat moment nog geen goede meerjarenraming af te geven, omdat deze mede afhankelijk was van de positie en houding die HDSR op die strategische onderwerpen wil innemen. Om het principe 'Wie eerst komt, wie eerst maalt' te voorkomen, heeft het dagelijks bestuur vorig jaar bij de voorjaarsnota 2020 voorgesteld om de integrale besluitvorming plaats te laten vinden bij de nu voorliggende voorjaarsnota 2021.

In het afgelopen jaar hebben voor de meeste van de tien strategische lijnen AB thema sessies plaatsgevonden, waarin de bestuurlijke ambitie per thema is opgehaald. In onderstaande figuur is het doorlopen proces weergegeven.

Doorlopen proces

Strategische agenda is basis van Voorjaarsnota én
Waterbeheerprogramma



Figuur 1. Doorlopen proces ter voorbereiding op de voorjaarsnota 2021.

Waterbeheerprogramma 2022-2027

In het proces van de voorbereiding en uitwerking van de voorjaarsnota 2021 bestond een nauwe verbinding met het Waterbeheerprogramma 2022-2027 (=WBP) dat tegelijk tot stand kwam, zie ook bovenstaande figuur. Een mooie combinatie, want in het WBP schetsen we de koers en ambitie van het waterschap voor de komende zes jaar, waaraan we in deze voorjaarsnota de eerste invulling geven voor de komende vier jaren.

2. Voorjaarsnota 2021

Bij de voorjaarsnota kijken we vooruit naar het werk van het waterschap. Dit doen we voor ten minste de komende vier jaren. We maken daarbij een meerjarenraming. We constateren echter dat de dynamiek rond ons werk toeneemt. De maatschappij, de vragen van onze partners en onze eigen ambitie maken dat we ons anders positioneren. De klassieke taken voor droge voeten, schoon water en veilige dijken staan in verbinding met ruimtelijke opgaven als woningbouw en verstedelijking, energie, en een duurzame toekomst voor landbouw en natuur. Hierdoor verandert ook het type werk en de voorspelbaarheid van onze begrotingen. In reactie daarop kijken we verder vooruit om mogelijke veranderingen tijdig aan te zien komen en werken we met een strategische agenda met tien lijnen.

Strategische lijnen

Om overzicht en regie te houden op de ontwikkelingen en de bijbehorende dilemma's en keuzes, werken we met een strategische agenda met tien relevante thema's voor het waterschap. Dit zijn thema's die bepalend zijn voor de ontwikkeling van het waterschap, voor het water- en zuiveringsbeheer in ons gebied en andere belangrijke maatschappelijke vraagstukken, waarvoor het waterschap van toegevoegde waarde is of kan zijn. Voor een flink aantal onderwerpen geldt dat we voortbouwen op eerder ingezette lijnen, en op de al behaalde resultaten. Binnen deze thema's zorgen we voor coördinatie, sturing en onderlinge afstemming. Langs deze strategische agenda kijken we langjarig vooruit. Bij de programmering ligt de nadruk op de 'integratie' tussen de thema's: waar zijn slimme combinaties in maatregelen te maken die helpen onze doelen te behalen en waar zijn mogelijke synergievoordelen te benutten? Daarnaast zijn elementen zoals maakbaarheid en betaalbaarheid ook meegenomen. Dit heeft geresulteerd in onderstaande meerjarenraming. In onderstaande tabel presenteren we de kostenontwikkeling in 2022 en verder - dat is inclusief de in eerdere voorjaarsnota's en meerjarenramingen genoemde bedragen voor intensivering van deze lijnen. De bedragen zijn altijd ten opzichte van het kostenniveau uit de begroting van 2021 gepresenteerd. Samen geeft dit dus een totaalbeeld van de kosten per lijn en ook per jaar. Dit betekent dat de tien strategische lijnen gezamenlijk een kostenstijging in 2022 van € 6,036 miljoen tot gevolg heeft.

MIDDELEN					
Exploitatie kostenontwikkeling					
omschrijving strategische lijn	2021	2022	2023	2024	2025
Toekomstbestendig waterbeheer	-	1.020	1.470	1.870	2.212
Gezond water	1.748	612	1.033	1.432	1.778
Bodemdaling veenweide	975	520	870	1.045	1.045
Zuivere ontwikkeling	5.500	817	923	1.908	1.766
Duurzaamheid	755	382	458	558	383
Sterke Lekdijk	-	235	235	350	385
Waterbewust leven	300		200	200	200
Digitale transformatie	-	2.500	3.250	3.750	3.750
Totaal kostenontwikkeling excl. synergievoordelen	9.278	6.086	8.439	11.113	11.520
Synergievoordelen		2022	2023	2024	2025
Gezond water, Bodemdaling veenweide en TBWS		-50	-300	-550	-800
Duurzaamheid en ZUIVERe ontwikkeling		-	-	-	-
Som van synergievoordelen		-50	-300	-550	-800
Totaal kostenontwikkeling incl. synergie voordelen		6.036	8.139	10.563	10.720

(bedragen x € 1.000,-)

Tabel 1. Kostenontwikkeling vanuit de strategische lijnen.

Concreetheid

De mate van concreetheid per strategische lijn varieert. Dit is afhankelijk van de fase waarin de strategische lijnen op dit moment zich momenteel bevindt. Waar de strategische lijnen Bodemdaling veenweide en Duurzaamheid al richting de uitvoering van de door u vastgestelde visies gaan, zijn andere lijnen die nog een visie aan het ontwikkelen, bijvoorbeeld ZUIVERe ontwikkelingen en Digitale transformatie. Over het onderwerp biodiversiteit volgt binnenkort een update over de stand van zaken en over grondwater zullen we een thema avond organiseren. De mate van concreet heeft ook invloed op de hardheid van de ramingen.

Synergievoordelen

In de strategische agenda zien we dat de drie strategische lijnen, Toekomstbestendig waterbeheer, Gezond water en Bodemdaling veenweide veel onderlinge raakvlakken hebben. Dit biedt mogelijkheden voor een gezamenlijke strategie en voor het combineren van inzet van middelen en menskracht. Dit leidt tot synergievoordelen, in bovenstaande tabel zijn gepresenteerd en die in de tabellen per lijn en het totaal al zijn verrekend. De omvang van de synergievoordelen is afhankelijk van de mate waarin we deze drie strategische lijnen programmatisch op elkaar kunnen afstemmen. Wanneer er wordt besloten tot een andere samenstelling van het programmering of tot een andere fasering kan dit effect hebben op de omvang van het voorziene synergievoordeel en de integrale aanpak.

Maakbaarheid & betaalbaarheid

Om tot een totale programmering te komen is, bij de onderlinge afstemming tussen de strategische lijnen, de uitwerking van de lijnen en de impact daarvan op de organisatie, in ogenschouw genomen. Dit noemen we de maakbaarheid van de ambitie. Dit heeft geresulteerd in een fasering van de activiteiten in de tijd. Een voorbeeld is faseren is het langzaam opbouwen van het budget voor personele inzet en impulsregelingen. Deze fasering is in de huidige cijfers verrekend.

Het faseren had tevens als positief bijeffect dat ook de boeggolf aan kosten die we voor 2022 voorzagen bij het consolideren van de ramingen van de strategische lijnen, afvlakte. De kostenontwikkeling verspreidt zich nu geleidelijk over de jaren daarna. Dit draagt bij aan de wens om te komen tot een geleidelijke lastenontwikkeling.

3 Netto kostenniveau 2022- 2025

Financiële positie HDSR

Parallel aan de uitwerking van de strategische agenda is ook de financiële positie van HDSR beoordeeld. Om de financiële gezondheid van het waterschap te bepalen zijn zowel interne richtlijnen als meer bedrijfseconomische maatstaven beoordeeld. Op de interne richtlijnen komen we bij het financieel kader terug. De bedrijfseconomische maatstaven die zijn beoordeeld zijn in onderstaande figuur gepresenteerd en zijn in onderlinge samenhang van elkaar beoordeeld.



In het kort gezegd is de verhouding tussen aan de ene kant de risico's, de omvang van de opgaven en de schuldenpositie, afgezet tegenover aan de andere kant de reservepositie, het weerstandsvermogen en de tarieven. Deze moeten met elkaar in balans zijn. Geconcludeerd is dat de financiële positie van HDSR gezond is en ook blijft. Tegenover de grote opgaven staan bestaande omvangrijke reserveposities. De omvang van de reserves zijn op basis van de laatste actualiteiten beoordeeld en waar nodig geactualiseerd. In deze voorjaarsnota wordt voor de reserves en voorzieningen een aantal wijzigingen voorgesteld. Mede hiermee vangen we de kosten van nieuwe ontwikkelingen op.

Figuur 2. Elementen ter beoordeling financiële positie HDSR.

Exploitatie

Naast de financiële consequenties die voortkomen uit de strategische lijnen voor de periode 2022 - 2025, zijn nog andere onderdelen nodig om tot het netto kostenniveau 2022-2025 te komen. Het uitgangspunt is de begroting van 2021 en vervolgens hebben we verwerkt:

- de doorwerking van de besluiten uit de voorjaarsnota's en begrotingen uit het verleden
- autonome ontwikkelingen: prijsontwikkelingen voor personeel en overige kosten en opbrengsten, en daarnaast ook doorrekening van kapitaallasten van investeringen uit het verleden en lopende investeringsprojecten;
- de in deze voorjaarsnota toegelichte overige ontwikkelingen.

1. Doorwerking autonome ontwikkelingen en eerdere besluitvorming				
	2022	2023	2024	2025
Totaal doorwerking autonome ontwikkelingen en eerdere besluitvorming	848.000	3.045.000	4.183.000	6.626.000

Per programma

	2022	2023	2024	2025
Watersysteemheffing	225.000	1.023.000	1.732.000	3.822.000
Waterzuiveringsheffing	(106.000)	690.000	436.000	615.000
Bestuur & organisatie	729.000	1.332.000	2.015.000	2.189.000
Totaal doorwerking autonome ontwikkelingen en eerdere besluitvorming	848.000	3.045.000	4.183.000	6.626.000

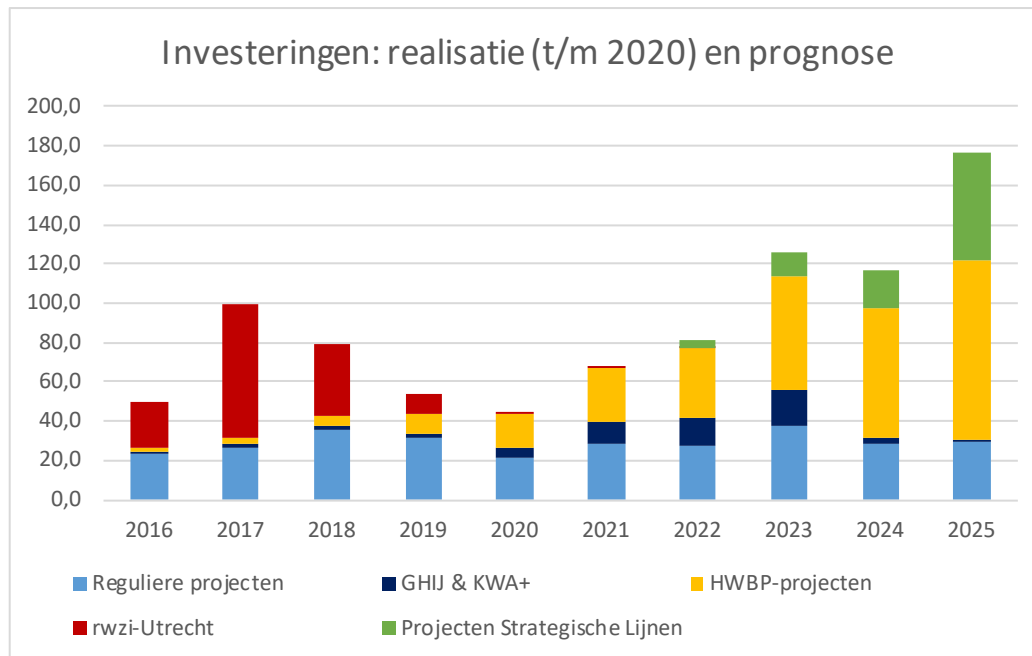
2. Overige ontwikkelingen

	2022	2023	2024	2025
Totaal overige ontwikkelingen	1.421.000	1.346.000	1.466.000	1.573.000
Per programma				
	2022	2023	2024	2025
Watersysteemheffing	946.000	1.096.000	1.216.000	1.323.000
Waterzuiveringsheffing	-	-	-	-
Bestuur & organisatie	475.000	250.000	250.000	250.000
Totaal overige ontwikkelingen	1.421.000	1.346.000	1.466.000	1.573.000

Tabel 2. Doorwerking autonome ontwikkelingen en eerdere besluitvorming.

Investerings

Net als in de vorige voorjaarsnota kijkt ook deze voorjaarsnota tien jaar vooruit in de investeringsagenda. Deze investeringsagenda omvat ook de investeringen vanuit de strategische lijnen en blijft voor de komende jaren omvangrijk, met een piek in 2024-2026. In onderstaande grafiek zijn gerealiseerde en de begrote investeringsuitgaven voor de periode 2016 t/m 2025 in beeld gebracht.



Figuur 3. Opbouw meerjaren investeringsagenda.

4. Financieel kader

Algemeen financieel kader 2022-2025

De kaders voor het financieel beleid in deze voorjaarsnota zijn afkomstig uit de financiële paragraaf van het coalitieakkoord 2019 en sluiten aan bij de in het algemeen bestuur gevoerde discussies. Gehanteerde uitgangspunten hierbij zijn:

- we bouwen voort op het gedegen financieel beleid van het algemeen bestuur van de afgelopen jaren;
- we gaan uit van meerjarige kostendeekkende belastingtarieven en een gelijkmatige en voorspelbare ontwikkeling van de waterschapslasten;
- de lastenontwikkeling voor de komende vier jaar kent een plafond van 4% stijging per jaar van de totale belastingopbrengsten voor het waterschap;
- als er buitengewone ontwikkelingen zijn, die het plafond van 4% onder druk zetten, voeren we daarover een discussie in het algemeen bestuur.

We streven naar kostendeekkende tarieven voor de beheertaken van het waterschap, voor zowel de watersysteemheffing als de waterzuiveringsheffing. De focus ligt daarbij op structurele kostendekking en op een gelijkmatige ontwikkeling van de belastingtarieven. We dekken jaarlijks de lasten door de in dat jaar gerealiseerde belastingopbrengsten.

Omdat het huidige tarief voor de waterzuiveringsheffing voor 2022 nog hoger dan kostendekkend is, biedt dit de ruimte om in dat jaar de tarieven aan de kant van de watersysteemheffing meer dan de kosten te laten stijgen, en zo ook voor de watersysteemheffing de stap naar kostendekkendheid te laten maken. Omdat vanaf 2023 de ontwikkeling van de netto kosten van zowel de watersysteem- als de waterzuiveringsheffing daalt tot onder de 4%, zijn meerjarig kostendeekkende tarieven en een gelijkmatige ontwikkeling van deze tarieven haalbaar met het in deze voorjaarsnota voorgestelde financiële kader. Een deel van de lastenstijging hebben we binnen de begroting op kunnen vangen.

Watersysteemheffing

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van het netto kostenniveau van de watersysteemheffing weergegeven. De stijging van de netto kosten bestaat uit verschillende onderdelen van autonome ontwikkelingen tot de beleidsmatige ontwikkelingen en is inclusief de uitwerking van de strategische lijnen, die in het kader van de deze voorjaarsnota zijn opgenomen.

Financieel kader voorjaarsnota 2021 watersysteemheffing

		VOORJAARSNOTA 2021			
	Begroting 2021	2022	2023	2024	2025
Netto kosten begroting 2021	70.832	70.832	70.832	70.832	70.832
Totaal autonome ontwikkelingen/ingezet beleid		619	1.742	2.874	5.058
Totaal overige ontwikkelingen		1.203	1.231	1.351	1.458
Herschikking middelen in relatie tot reserves en voorzieningen		-1.460	-1.060	-860	-460
Totaal ontwikkelingen strategische lijnen		3.687	5.263	6.372	6.845
Totale netto kosten VJN 2021	70.832	74.881	78.009	80.570	83.733
<i>jaarlijkse ontwikkeling netto kosten</i>		5,7%	4,2%	3,3%	3,9%
Belastingopbrengsten	69.978	74.881	78.009	80.570	83.733
<i>jaarlijkse ontwikkeling belastingopbrengsten</i>		7,0%	4,2%	3,3%	3,9%
Mutatie egalisatiereserve	-855	-	-	-	-

(bedragen x € 1.000)

Tabel 3. Meerjarenoverzicht netto kosten en belastingopbrengst watersysteemheffing.

Het netto kostenniveau tussen 2021 en 2022 stijgt met 5,7% van € 70,8 miljoen tot € 74,8 miljoen. Dit is inclusief alle ontwikkelingen, en inclusief deerschikking van middelen bij de reserves en voorzieningen. Meerjarig is de ontwikkeling van de netto kosten lager. Dit ondanks het feit dat de indexering meerjarig is verwerkt, dat het effect van de herschikking van middelen afneemt, en dat de ontwikkelingen van de strategische lijnen meerjarig financieel doorwerken.

Als we vervolgens het uitgangspunt van volledig kostendeekkende tarieven voor alle categorieën toepassen op 2022, met het huidige draagvlak, betekent dit een noodzakelijke verhoging van de belastingopbrengst van 7,0% ten opzichte van 2021. Deze stijging is voor 5,7 procentpunt toe te schrijven aan de stijging van de netto kosten en voor 1,3 procentpunt aan de stap naar kostendeekkende tarieven voor de categorie Gebouwd. De stijging van 7,0% is groter dan de maximale gemiddelde totale stijging van 4,0% van de belastingopbrengsten zoals het bestuur die wenselijk acht en we als uitgangspunt hanteren. Om tot volledige kostendeekkendheid te komen heeft de watersysteemheffing een groter deel dan de zuiveringsheffing nodig van de ruimte die het belastingplafond van 4% biedt. De daarop volgende jaren zijn de jaarlijkse stijgingspercentages van het netto kostenniveau binnen de 4%, en hierdoor zijn meerjarig kostendeekkende tarieven met een gelijkmatige jaarlijkse ontwikkeling een realistisch streven.

Waterzuiveringsheffing

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van het netto kostenniveau voor de waterzuiveringsheffing weergegeven. De stijging van de netto kosten bestaat uit verschillende onderdelen van autonome ontwikkelingen tot de beleidsmatige ontwikkelingen en is inclusief de uitwerking van de strategische lijnen, die in het kader van de deze voorjaarsnota zijn opgenomen.

Financieel kader voorjaarsnota 2021 zuiveringsheffing

	Begroting 2021
Netto kosten begroting 2021	60.829
Totaal autonome ontwikkelingen/ingezet beleid	
Totaal overige ontwikkelingen	
Herschikking middelen in relatie tot reserves en voorzieningen	
Totaal ontwikkelingen strategische lijnen	
Totale netto kosten VJN 2021	60.829
<i>jaarlijkse ontwikkeling netto kosten</i>	
Belastingopbrengsten	62.909
<i>jaarlijkse ontwikkeling belastingopbrengsten</i>	
Mutatie egaliseringsreserve	2.080

(bedragen x € 1.000)

VOORJAARSNOTA 2021			
2022	2023	2024	2025
60.829	60.829	60.829	60.829
229	1.303	1.409	1.668
219	115	115	115
-1.470	-1.470	-1.470	-1.470
3.036	3.564	4.191	3.874
62.843	64.341	65.074	65.016
3,3%	2,4%	1,1%	-0,1%
62.909	64.341	65.074	65.016
0,0%	2,3%	1,1%	-0,1%
66	-	-	-

Tabel 4. Meerjarenoverzicht netto kosten en belastingopbrengst waterzuiveringsheffing.

Het netto kostenniveau tussen 2021 en 2022 stijgt met 3,3% van € 60,8 miljoen tot € 62,8 miljoen. Dit is inclusief alle ontwikkelingen en deerschikking bij de reserves en voorzieningen. Ondanks de doorwerking van de kostenverhogende ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld indexering, ligt de stijging van de netto kosten vanaf 2023 lager.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de verwachte kosten van de strategische lijnen voor de komende jaren weliswaar goed en volledig in beeld zijn gebracht, maar dat met name bij de waterzuiveringsheffing ook ontwikkelingen spelen die verder in de tijd liggen.

Het huidige tarief van de waterzuiveringsheffing is hoger dan kostendekkend. Daardoor voegen we in 2021 bijna € 2,1 miljoen toe aan de egaliseringsreserve. De netto kosten voor 2022 stijgen ten opzichte van 2021 echter ook met ongeveer € 2,0 miljoen. Daardoor doteren we bij een gelijkblijvende belastingopbrengst nauwelijks meer aan de egaliseringsreserve, nog € 66.000. Omdat de egaliseringsreserve bovenin de bandbreedte zit, hoeven we deze ook niet aan te vullen.

5. Nog steeds onzekere tijden als gevolg van de coronapandemie

Het verloop van de coronapandemie is niet voorspellen en brengt onzekerheden met zich mee die niet te voorzien zijn. Er is geen directe aanleiding geweest om de ramingen aan te passen. De gevolgen van de pandemie hebben indirecte invloed op de meerjarenramingen omdat deze ook worden verwerkt in de indexeringscijfers van het Centraal Planbureau. De gevolgen van de coronapandemie kenmerken we binnen HDSR als onzekerheid/ risico waarvoor we een bedrag hebben opgenomen in het weerstandsvermogen.

We zien wel de sociale gevolgen en hebben grote waardering voor de manier waarop bewoners, medewerkers en bestuur zich inzetten en veerkracht tonen, ook waar het niet allemaal gesmeerd verloopt. We houden rekening met mogelijke effecten zoals meer kwijtscheldingen, stijgende kosten van materiaal, en een vertraging in ons werk als de regels versoepelen. We blijven hier alert op en zullen waar nodig aanpassingen doen.

Deze voorjaarsnota kende een uitgebreid voorbereidingstraject. Met deze voorjaarsnota leveren we een bouwsteen voor het opstellen van de begroting voor 2022.

Kaders

Als kaders en uitgangspunten bij de totstandkoming van deze ontwerp-voorjaarsnota 2021 gelden:

- artikelen 4 en 5 van de [Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie HDSR](#), vastgesteld door het algemeen bestuur op 30 juni 2010;
- voorjaarsnota 2020;
- begroting 2021;
- waterbeheerplan Waterkoers 2016-2021 en uitgangspunten waterbeheerplan 2022-2027;
- Besluit Beheer en Verantwoording Waterschappen (= BBVW), waarin is opgenomen dat er sprake moet zijn van een meerjarig sluitende meerjarenbegroting.

Financiële aspecten

Meer specifiek zijn deze opgenomen en beschreven in deze concept voorjaarsnota 2021 en dit bestuursvoorstel.

Communicatie aspecten

Na vaststelling van de voorjaarsnota 2021 door het algemeen bestuur maken we de voorjaarsnota via de HDSR-website toegankelijk.

Bijlagen

1. voorjaarsnota 2021 (DM1753211)