

Onderwerp: Besluitnota concept-Voorjaarsnota 2022

Datum vergadering: 6-7-2022

Registratienummer: 1879731 versie 4

Besluitnota

Onderwerp

concept-Voorjaarsnota 2022

Voorgesteld besluit

Het algemeen bestuur wordt voorgesteld om als kader en uitgangspunt te hanteren bij de opstelling van de ontwerp-Begroting 2023:

1. de in de Voorjaarsnota 2022 geschetste ontwikkelingen en uitwerkingen van de strategische lijnen in exploitatie en investeringen en de daarbij behorende netto kosten- en investeringsniveau voor de periode 2023-2026;
2. alsmede de daarbij behorende belastingopbrengstontwikkeling van maximaal 5,6% en de doorwerking hiervan in de tarieven voor de heffingen in het begrotingsjaar 2023. Dit in combinatie met inzet van de egalisatiereserves.

Inleiding

Dit jaar wordt het waterschap bij de voorbereiding van de begroting voor 2023 voor het eerst sinds jaren geconfronteerd met hogere inflatie, stijgende energieprijzen, oplopende rentes en onzekerheid over levering van grondstoffen. Dit mede als gevolg van de oplopende geopolitieke spanningen. Dit vertaalt zich in de voorjaarsnota in de fors hogere prijs- en loonindexcijfers van het CPB. Het gevolg is opwaartse druk in de kosten die enige jaren zal aanhouden, waarbij het dagelijks bestuur zich realiseert dat er voorlopig een grote mate van onzekerheid blijft.

Bij de totstandkoming van deze voorjaarsnota is het dagelijks bestuur op verschillende momenten geconfronteerd met nieuwe ontwikkelingen en inzichten die impact hebben op de uitwerking van het meerjarig financieel kader. In deze voorjaarsnota zijn de indexcijfers van het CPB van maart 2022 opgenomen. Deze indexcijfers vielen fors hoger uit dan de CPB cijfers van september 2021 waarmee rekening was gehouden in de meerjarenbegroting. Tevens werd in mei bekend wat de financiële impact van de bestaande energiecontracten voor 2022 en 2023 zullen zijn. Voor de begroting worden die geactualiseerd met de meest recente inzichten die het CPB zal afgeven in augustus. Gelet op de huidige onzekerheden, het lijken bijna dagkoersen gezien de snelheid waarop ontwikkelingen elkaar momenteel opvolgen, is een verdere stijging van de indexcijfers niet uit te sluiten door de hoge mate van onvoorspelbaarheid van de bestaande situatie.

Het dagelijks bestuur wil vastgestelde ambities handhaven en zal bij mogelijke tegenvallers bij de uitwerking van de Begroting 2023 de oplossing zoeken in temporisering in plaats van het verlagen van de ambitie.

De huidige cijfers laten zien dat de kosten in 2023 10,2% hoger uitvallen ten opzichte van 2022. Hiervan komt 4,9% voort uit verwachte prijs- en loonontwikkelingen inclusief de ontwikkeling van de energiekosten. Dit is ongekend hoog. Ter vergelijking: het effect van de prijs- en loonontwikkeling in het begrotingsjaar 2022 was 1,2%.

Om kostendekkend te worden zou dit om een 10,4% belastingopbrengsten stijging vragen. Dit is fors meer dan de in het coalitieakkoord voorgenomen jaarlijkse verhoging van de belastingopbrengsten van maximaal 4%.

Om een goede afweging te maken tussen de consequenties van de bestaande context en de eerder gemaakte bestuurlijke afspraken over de ontwikkeling van de belastingopbrengsten heeft het dagelijks bestuur een aantal mogelijkheden en combinaties van mogelijkheden verkend. Hierbij zijn kostenverlagingen dan wel temporisering, verhoging belastingopbrengsten en de inzet van egalisereserves de revue gepasseerd.

Uitgangspunten bij deze verkenning waren:

- een voorzichtig en zorgvuldig financieel beleid gericht op het realiseren van de ambities;
- het financieel gezond houden van het waterschap;
- binnen vier jaar kostendekkend blijven dan wel zijn;
- een gelijkmatige belastingtariefontwikkeling;
- niet te krap begroten zodat in de nabije toekomst nog hogere indexcijfers kunnen worden opgevangen;
- enige financiële ruimte in de meerjarenramingen om tegenvallers te op kunnen vangen;
- realiseren van de eerder voorgenomen ambities;
- zorgdragen dat in het meerjarig financieel kader vanaf 2024 ruimte beschikbaar blijft en er dus nog ruimte resteert voor het komende nieuwe bestuur.

Het Waterschap is financieel gezond. Dat blijkt uit de Begroting 2022 en de Jaarrekening 2021. In de nota reserves en voorzieningen zijn normen opgenomen voor het weerstandsvermogen en voor de egalisereserves. HDSR voldoet aan al die normen en zit in de meeste gevallen op het maximum of soms er boven. Die financieel gezonde positie zorgde ervoor dat de begroting van 2022 verhoogd kon worden ten einde invulling te geven aan een forse ambitie door middel van een pakket met 10 strategische lijnen. Daarnaast zijn de reserves van HDSR goed gevuld.

Beoogd effect

Met het voorgestelde besluit haalt het dagelijks bestuur het kader en de uitgangspunten op die gehanteerd moeten worden bij het opstellen van de ontwerp-Begroting 2023 gelet op de context en de onvoorspelbare en onzekere situatie waarin we momenteel verkeren.

Argumenten

1.1 Doorrekening ingezet beleid leidt tot € 152,041 miljoen aan netto-kosten in 2023

Door nauwkeurig alle autonome ontwikkelingen en de doorwerking van het reeds ingezette beleid door te rekenen volgt dat de netto-kosten in 2023 stijgen tot € 152,041 miljoen. Daarbij is ook rekening gehouden met overige ontwikkelingen die volgens de ambtelijke organisatie nodig zijn om goed invulling te geven aan het ingezette beleid. Inclusief de indexering voor loon- en overige kosten volgens de nieuwe cijfers van het CPB en de verwerking van de stijging van de energiekosten, komt de ontwikkeling van de totale netto-kosten uit op 10,2%. De opbouw en de ontwikkeling van totale netto-kostenniveau van HDSR ziet er als volgt uit.

Financieel kader

	Begroting 2022	VOORJAARSNOTA 2022			
		2023	2024	2025	2026
Netto-kosten Begroting 2022	138.030	138.030	138.030	138.030	138.030
Totaal autonome ontwikkelingen		8.894	13.263	17.382	21.519
Totaal doorwerking ingezet beleid		870	1.155	1.641	1.726
Totaal overige ontwikkelingen		2.940	2.903	3.243	3.218
Totaal ontwikkelingen Strategische lijnen		1.308	2.934	2.441	2.441
Totale netto-kosten VJN 2022	138.030	152.041	158.285	162.738	166.935
<i>jaarlijkse ontwikkeling netto-kosten</i>		<i>10,2%</i>	<i>4,1%</i>	<i>2,8%</i>	<i>2,6%</i>
Belastingopbrengsten	137.983	145.687	153.522	159.632	166.009
<i>jaarlijkse ontwikkeling belastingopbrengsten</i>		<i>5,6%</i>	<i>5,4%</i>	<i>4,0%</i>	<i>4,0%</i>
Resultaat (mutatie egalisatiereserve)	-47	-6.355	-4.763	-3.106	-926

(bedragen x € 1.000)

Tabel 1: Totale netto kosten niveau HDSR 2023-2026 (bedragen x € 1.000,-)

De grootste kostenontwikkeling zien we bij de autonome ontwikkelingen met een stijging van de netto-kosten van 6,4%. Onder deze categorie valt het financieel effect van 4,9% stijging van de netto-kosten door de prijs- en loonontwikkeling inclusief de stijging van de energiekosten.

De resterende 3,8% stijging van de netto-kosten komt voort uit de overige ontwikkelingen, de ontwikkeling van de strategische lijnen en de doorwerking van reeds ingezet beleid.

1.2 In de meerjarenraming vanaf 2024 financiële ruimte beschikbaar houden

De kostenontwikkeling is richting de toekomst onzekerder dan gebruikelijk als gevolg van hogere inflatie, stijgende energieprijzen, oplopende rentes en onzekerheid over levering van grondstoffen. Dit mede als gevolg van de oplopende geopolitieke spanningen. Deze onzekerheid vraagt erom financieel flexibel te blijven om mogelijke negatievere scenario's op te kunnen vangen. Oftewel: het financieel kader niet dicht te rekenen waardoor eventuele tegenvallers binnen de meerjarenbegroting opgevangen kunnen worden. Het dagelijks bestuur heeft er daarom met het voorkeursscenario voor gekozen om de egalisatiereserves niet tot de ondergrens van 5% terug te laten lopen. Daardoor is er vanaf 2024 in die reserves jaarlijks tenminste € 1,0 miljoen ruimte beschikbaar.

Naast de onzekerheid over de kostenontwikkeling moet ook rekening gehouden worden met mogelijke consequenties uit het regeerakkoord. In het regeerakkoord is een viertal grote opgaven onderkend die ook invloed kunnen gaan hebben op de taken van ons waterschap. Dit betreffen:

- * Nationaal Programma Landelijk Gebied (= NPLG)
- * Woningbouw opgaven
- * Klimaatadaptatie
- * Energie transitie

Voor deze opgaven komen mogelijk vanaf 2023 middelen vanuit het Rijk, die nu nog niet te kwantificeren zijn. Het is een reële gedachte dat het nieuwe bestuur met betrekking tot bovenstaande opgaven aanvullende ambities heeft. Het dagelijks bestuur vindt het, gelet op de onzekerheid van de kostenontwikkeling en de toekomstige opgaves uit het regeerakkoord, wenselijk dat in het financieel kader, vanaf 2024 € 1,0 miljoen per jaar beschikbaar is om nadere invulling te kunnen geven aan bijvoorbeeld de energietransitie.

1.3 Een netto-kostenniveau van € 151,041 leidt tot een te grote stijging van de belastingopbrengsten

Anders dan in andere jaren is het zowel aan de kant van de watersysteemheffing als van de zuiveringsheffing niet mogelijk de stijging van de netto-kosten te vertalen in belastingtarieven die recht doen aan de uitgangspunten voor de ontwikkeling van de belastingopbrengsten, de lastendruk en de egalisatiereserves. Daarom heeft het dagelijks bestuur onderzocht of met het verlagen van de netto-kosten door middel van fasen dan wel temporisering van de ambities een deel van de oplossing gevonden kon worden.

Strategische lijnen

De voorziene groei in de ramingen ten behoeve van de digitale transformatie en Gezond water wordt noodzakelijk geacht, omdat anders de recent in gang gezette verbeteringen ongedaan gemaakt worden. Ten aanzien van de overige strategische lijnen concluderen we dat faseren geen zin heeft, omdat zij onder de zuiveringsheffing vallen. Bij de zuiveringsheffing staat het belastingtarief veel minder onder druk dan bij de watersysteemheffing en is de egalisatiereserve relatief groot. Met andere woorden ten aanzien van de ambities moeten we concluderen dat dit te veel risico's ten aanzien van het behalen van de waterschapsdoelen met zich meebrengt en weinig financiële ruimte biedt.

Overige ontwikkelingen

Bij de overige ontwikkelingen is aan de voorkant al kritisch gekeken naar de onontkoombaarheid en de noodzaak van de middelen. De opgevoerde ontwikkelingen zijn alle benodigd om de ambities te realiseren dan wel om aan nieuwe wet- en regelgeving te voldoen.

Besparen op personeel is, gezien de bestaande werkdruk, geen optie. Door het komend jaar fors in te zetten op recruitment wordt getracht de verhouding vast en extern personeel te verbeteren en naar een gezondere situatie te komen, zowel qua aansturing als financieel. Verder ingrijpen levert op korte termijn geen geld op en is onverstandig gezien de ambities en taken die op ons afkomen.

2.1 Een maximale verhoging van de belastingopbrengsten met 5,6% om gelijkmatige tariefontwikkeling te waarborgen.

Met een belastingopbrengstenverhoging wordt niet alleen ruimte gecreëerd voor het komend jaar, maar het heeft ook gevolgen voor de opvolgende jaren. Door in de voorjaarsnota niet te scherp te ramen, wordt voorkomen dat tussen de voorjaarsnota en het opstellen van de begroting een nieuw probleem kan ontstaan als gevolg van verdere inflatie. Daarnaast is het mogelijk om een sluitende begroting voor 2023 te maken én meerjarig enige ruimte te creëren voor nieuw beleid.

De huidige inflatie is zo extreem en de onzekerheden zijn zo groot dat het uitlegbaar is nu extra belastingopbrengstenstijging voor te stellen. Het dagelijks bestuur is echter terughoudend met het laten doorwerken van de forse kostenontwikkeling in de belastingopbrengsten.

In het coalitieakkoord is afgesproken dat de belastingopbrengsten 4 jaar met maximaal 4% per jaar mogen stijgen. In de afgelopen 3 jaar is hier van 1,6% niet gebruikt. Als de belastingopbrengsten in 2023 met 5,6% zouden stijgen, past dit binnen de afspraken van het coalitie akkoord.

2.2 Inzet van de ruimte in de egalisatiereserves

De resterende dekking kan gevonden worden door inzet van de ruimte in de egalisatiereserves.

Egalisatiereserves zijn bedoeld om onverwachte noodzakelijke pieken in de belastingopbrengsten te kunnen afvlakken. Deze reserves zijn feitelijk een spaarpotje om fluctuaties op te vangen en dienen daarmee ter demping van de tarieven. Het inzetten van egalisatiereserves is daarom nu legitiem maar is alleen gericht op het verlichten van het eerstvolgende begrotingsjaar.

In de beleidsnota reserves en voorzieningen zijn kaders gegeven omtrent de minimale en de maximale omvang van deze reserves (bandbreedte tussen de 5%-10%, en per specifieke categorie tussen de -20% en de +20%). De huidige omvang van deze reserves biedt ruimte om een deel van de kostenontwikkeling op te vangen, omdat op dit moment de reserves op totaal begrotingsniveau maximaal gevuld (>10%) zijn.

Door de reserves voor de komende jaren binnen de bandbreedte 5%- 10% terug te brengen, is het mogelijk in de komende jaren ruimte te creëren, zodat de belastingopbrengsten minder hard hoeven te stijgen. Hierbij wordt wel een afloop in een periode van vier jaar voorgesteld, omdat anders op de lange termijn niet aan het uitgangspunt gelijkmatige tariefontwikkeling en kostendekkende tarieven wordt voldaan.

Rekening houdend met de vastgestelde bandbreedtes voor de egalisatiereserves, zowel per belastingcategorie als per heffing, is berekend wat de ruimte is die kan worden ingezet om de belastingtarieven te dempen (lager dan kostendekkend vast te stellen). Uitgaande van de ondergrens van 5% bedraagt deze ruimte voor de watersysteemheffing € 4,07 miljoen en voor de zuiveringsheffing € 11,08 miljoen. Hierbij is ervan uitgegaan dat deze ruimte meerjarig beschikbaar moet zijn, zodat de

tarieven zich ook de komende jaren gelijkmatig ontwikkelen. In het voorkeursscenario wordt daarom in het eerste jaar 42% van deze ruimte aangesproken. Daardoor is 58% van de ruimte nog beschikbaar voor demping in de volgende jaren. In bijlage 2 is de berekening van de ruimte in de egalisereserves opgenomen en is de mogelijke inzet daarvan voor de komende jaren weergegeven.

Kaders

Als kaders en uitgangspunten bij de totstandkoming van deze ontwerp-Voorjaarsnota 2022 gelden:

- artikelen 4 en 5 van de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie HDSR, vastgesteld door het algemeen bestuur op 30 juni 2010;
- Voorjaarsnota 2021;
- Begroting 2022;
- Waterbeheerprogramma 2022-2027;
- Besluit Beheer en Verantwoording Waterschappen (= BBVW), waarin is opgenomen dat er sprake moet zijn van een meerjarig sluitende meerjarenbegroting.

Kanttekeningen

1.1 Het netto-kostenniveau stijgt na 2022 flink door terwijl de realisatie in 2021 lager was dan begroot
Een deel van het voordeel in boekjaar 2021 is toe te schrijven aan een lagere realisatie van de kosten. Desondanks wordt nu voorgesteld het kostenniveau ten opzichte van 2022 te verhogen. Is dat wel realistisch en haalbaar? De onderschrijding op de netto-kosten in 2021 is grotendeels toe te schrijven aan incidentele meevallers. Er zijn onder andere substantiële incidentele baten gerealiseerd. Een nadere analyse leert dat het voordeel van 2021 geen doorwerking heeft naar 2022 en verder.

2.1 De belastingopbrengsten stijgen meer dan de maximale 4,0% uit het coalitieakkoord
De voorgestelde stijging van de belastingopbrengsten is met 5,6% hoger dan de maximale stijging van 4,0% per jaar uit het coalitieakkoord. Dat leidt tot een hogere lastendruk bij de belanghebbenden van het waterschap, de ingezetenen, agrariërs en bedrijven. Deze extra stijging wordt grotendeels veroorzaakt doordat de inflatie hoger is dan gemiddeld. Daarnaast is sprake van grote onvoorspelbaarheid. Vasthouden aan de maximale 4,0% betekent een verlaging van het ambitieniveau of tot te grote onttrekkingen aan egalisereserves. Het laatste leidt tot een onevenwichtige ontwikkeling van de belastingtarieven op de langere termijn.
Het uitgangspunt in het coalitieakkoord is een ontwikkeling van de belastingopbrengsten over een periode van 4 jaar met maximale stijging van 4% per jaar. In de afgelopen 3 jaar is hiervan 1,6% niet gebruikt. Als de belastingopbrengsten in 2023 met 5,6% zouden stijgen, past dit binnen de afspraken van het coalitie akkoord.

2.2 De tarieven aan de kant van de watersysteemheffing stijgen wel fors
Ondanks dat we nog niet tarieven hebben kunnen berekenen tekent zich een indicatie af dat de categorie Ingezetenen met een forse stijging te maken gaan krijgen. Daar tegenover staat wel dat de grote opgave op het terrein van de watersysteemheffing nu eenmaal moet worden opgebracht door de belastingplichtigen in die heffing. Door scherpe tariefstelling in de laatste jaren biedt de egalisereserve voor Ingezetenen geen mogelijkheid tot demping en ook de groei van het belastingdraagvlak is beperkt. Door de verlaging van het tarief zuiveringsheffing wordt de tariefstijging voor Ingezetenen op de factuur voor de huishoudens wel genivelleerd.

2.3 Door inzet van egalisereserves voldoet het college niet aan het uitgangspunt voor kostendekkende tarieven

Het uitgangspunt voor kostendekkende tarieven staat in dit geval op gespannen voet met de bandbreedtes van de egalisereserves. Zo zijn deze bij de categorieën Gebouwd en Zuiveringsheffing te hoog. Ook in het kader van gelijkmatige tariefontwikkeling en ontwikkeling van de lastendruk is het verdedigbaar om nu de ruimte in de egalisereserves aan te wenden om tijdelijk voor enkele categorieën tarieven lager dan kostendekkend vast te stellen. Door de afbouw van de inzet van de egalisereserve over de jaren wordt er naar kostendekkendheid toe gegroeid.

Financiën

Het dagelijks bestuur stelt het volgende dekkingsplan voor

Dekkingsvoorstel voor de VJN 2022:

	2023	2024	2025	2026
Belastingopbrengst ontwikkeling	+ 5,6%	+ 5,4%	+ 4,0%	+4,0%
Dekkingspercentage egalisereserve	13,2%	9,7%	7,5%	6,8%
Minimale bandbreedte egalisereserve	5%	5%	5%	5%
Inzet financiële ruimte Egalisereserve	42%	31%	20%	6%

Vervolg

Vooruit lopend op de behandeling in de gecombineerde commissie op 14 juni 2022 vindt op 8 juni 2022 een technische bijeenkomst plaats.

Op 27 juni 2022 wordt de concept-Voorjaarsnota 2022 behandeld in de auditcommissie om op 6 juli 2022 behandeld te worden in het algemeen bestuur.

Communicatie

Na vaststelling van de Voorjaarsnota 2022 door het algemeen bestuur op 6 juli zal de Voorjaarsnota 2022 op de website van HDSR worden gepubliceerd.

Samenwerking & participatie

Niet van toepassing.

Bijlagen

Bijlage 1: concept-Voorjaarsnota 2022 (DM 1887222)

Bijlage 2: Berekening ruimte egalisereserves (DM 1879929)