



Hoogheemraadschap van
Rijnland

HOUDBARE WATERSCHAPS- FINANCIËN

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	3
1. In- en aanleiding en opdrachtformulering	4
2. Wat is duurzaam financieel beleid en welke kaders heeft Rijnland al?	6
3. Het gebruik van meevallers en tegenvallers	8
4. Aan welke kaders c.q. knoppen kan het bestuur 'draaien'? En wat zijn de gevolgen?	9
4.1 Wat is nu eigenlijk duurzaam financieel beleid? (en wat niet)?	9
4.2 Welke indicatoren kunnen gebruikt worden om de schuldenpositie objectief te meten en uit te drukken?	9
4.3 Wat zijn de huidige, bestuurlijk vastgestelde kaders voor (duurzaam) financieel beleid? ..	11
4.4 Hoe ziet de gereedschapskist om meevallers te benutten eruit?	12
4.5 Welke instrumenten zijn al eerder ingezet?	15
4.6 Welke voorbeelden uit de praktijk zijn er van andere partijen (bedrijven en overheden)? ..	15
4.7 Wat is de invloed van verplichte bijdragen aan andere overheden en programma's?	16
5. Conclusie en advies	17
Bijlage 1. Hoe doen andere waterschappen en decentrale overheden het?	18
Bijlage 2. Hoe is de financiering van Rijnland geregeld?	22
Bijlage 3. De schuldbestand van Rijnland vertaald naar de praktijksituaties	24
Bijlage 4. De schuldbestand van Rijnland verdeeld tussen Zuiveren en Watersystemen	25
Bijlage 5. Gevoeligheidsanalyse	26

Samenvatting

De Rijnlands schuldenpositie mag in 2023 maximaal 300% van de belastingopbrengst bedragen, af te bouwen naar 250% in uiterlijk 2030. Daarnaast is in de VV van 23 september 2015 een motie ingediend met een oproep om de maximale waarden bij voorkeur eerder te bereiken. Deze motie is door het college overgenomen. Voorgesteld wordt om op voorhand te kiezen voor structurele maatregelen in plaats van incidentele maatregelen achteraf om het besluit om de reserves te verlagen, niet aan te tasten. Dit betekent dat beheersmaatregelen voor de schuldpositie erop gericht zijn de actiefzijde van de balans (waar de investeringen en de onderhanden werken staan) te verlagen.

Daartoe zijn de volgende maatregelen geïnventariseerd:

- verhogen drempelbedrag voor een kredietaanvraag (nu: € 50.000);
- reguliere investeringswerken overhevelen naar de exploitatiebegroting;
- minder personele lasten activeren;
- watergebiedsplannen niet meer activeren;
- bouwrente afschaffen.

Nu wordt voorgesteld de eerste twee maatregelen te effectueren waarbij de investeringsdrempel wordt verhoogd van € 50.000 naar € 100.000. Dit kan met terugwerkende kracht ten laste van het boekjaar 2016 worden uitgevoerd en levert een schuldverlaging van € 5,9 mln. op. Dit is 3% punt van de 300%.

De laatste drie maatregelen kunnen op een later moment worden ingezet wanneer er structurele dekking voor in de exploitatiebegroting gevonden is.

De hierbij vastgelegde kaders zijn:

- de afgesproken doelstellingen en resultaten uit het WBP5;
- de jaarlijkse lastendrukstijging is vanaf 2018 is gemaximeerd op inflatie of 2%.

1. In- en aanleiding en opdrachtformulering

In- en aanleiding

Tijdens de behandeling van de nota vaste activabeleid vroegen meerdere bestuurders hoe Rijnland invulling kan geven aan duurzaam financieel beleid, rekening houdend met de 'driehoek' ambitie-lastendruk-schuldenpositie. Binnen deze driehoek is de afspraak dat Rijnlands schuldenpositie in 2023 maximaal 300% van de belastingopbrengst is, af te bouwen naar 250% in uiterlijk 2030. Daarnaast is in de VV van 23 september 2015 een motie ingediend met een oproep om de maximale waarden bij voorkeur eerder te bereiken. Deze motie is door het college overgenomen.

De toezegging over behandeling van dit onderwerp staat gepland voor de VV van 29 maart 2017.

Uit te werken opdracht en deelvragen

De door het college vastgestelde opdrachtformulering is als volgt:

Hoe komt Rijnland tot duurzaam financieel beleid om in 2023 een schuldenpositie te bereiken die structureel onder de 300% ligt, rekening houdend met:

- de afgesproken doelstellingen en resultaten uit het WBP5;
- het financiële kader dat de jaarlijkse lastendrukstijging vanaf 2018 is gemaximeerd op inflatie of 2%.
- de afspraak dat 'eventuele financiële meevallers en exploitatieoverschotten zijn bestemd voor de verbetering van de schuldenpositie, wat onverlet laat dat innovatie en besparende maatregelen daarbij een kans moeten krijgen'. (citaat uit de motie)

Deelvragen:

1. Wat is nu eigenlijk duurzaam financieel beleid?
2. Welke indicatoren kunnen gebruikt worden om de schuldenpositie objectief te meten en uit te drukken?
3. Wat zijn de huidige, bestuurlijk vastgestelde kaders voor (duurzaam) financieel beleid?
 - o.a. nota vaste activabeleid 2016;
 - notitie schuldenlast 2014;
 - de tariefsontwikkeling gemaximeerd op inflatie of 2% met ingang van 2018;
 - een beperking van de schuldenlast in 2023 tot maximaal 300% van de jaarlijkse belastingopbrengst en tot maximaal 250% in 2030;
4. Hoe ziet de gereedschapskist eruit om meevallers te kunnen inzetten voor vermindering van de schuldenpositie? In welke volgorde worden deze ingezet? Geef hierbij een gevoeligheidsanalyse. Neem 'de driehoek' als basis.

Denk aan:

 - reguliere investeringswerken overhevelen naar de exploitatiebegroting;
 - minder uren activeren;
 - verhogen drempelbedrag voor een kredietaanvraag (nu: € 50.000)
 - bouwrente (gedeeltelijk) afschaffen
5. Welke voorbeelden uit de praktijk zijn er van andere partijen (bedrijven, overheden)?
6. Wat is de invloed van verplichte bijdragen aan andere overheden en programma's (bijv. HWBP)?

Planning

- 8 november 2016: Besluitvorming over opdrachtformulering in college;
- 6 december 2016: Besluitvorming over de planning van de nota (tussenproduct met hoofdstukindeling);
- 10 januari 2017: Eerste behandeling in strategische sessie D&H;

-
- 21 februari 2017: Vaststelling in college van D&H van voorstel voor besluitvorming over duurzaam financieel beleid in commissie BOD en VV;
 - 15 maart 2017: Behandeling van en besluitvorming over duurzaam financieel beleid in commissie BOD;
 - 29 maart 2017: Besluitvorming over duurzaam financieel beleid in VV.

2. Wat is duurzaam financieel beleid en welke kaders heeft Rijnland al?

Definitie

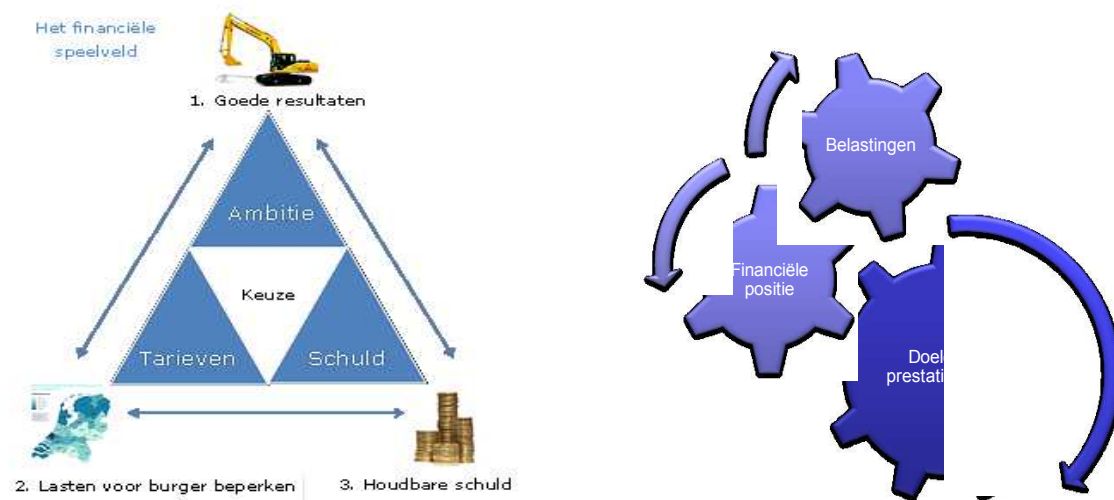
Duurzaam financieel beleid houdt in dat Rijnland ook op de lange termijn kan voldoen aan zijn verplichtingen om rente en aflossing te betalen. We spreken over houdbare financiën als een waterschap ook bij een scenario met economisch slecht weer genoeg geld overhoudt om de schuldverplichtingen te blijven voldoen zonder dat de noodzakelijke publieke voorzieningen in de knel komen.

De Unie van Waterschappen formuleert het als volgt: *Zijn wij ook op langere termijn in staat onze taken met maatschappelijk aanvaardbare lastenontwikkeling te bekostigen en zich daarbij manifesterende risico's af te dekken?* Een formulering die niet in strijd is met het voorgaande.

Men kan de schuld terugdringen door of te bezuinigen, dus de uitgaven te verminderen, of de inkomsten (belastingen) te verhogen. Er is geen objectieve norm voor de schuldpositie van een waterschap. Dit is een door de politiek bepaalde keuze. Bij de gemeenten wordt een schuldpositie van meer dan 130% van de opbrengsten door de VNG hoog genoemd. De Unie van waterschappen heeft geen vergelijkbaar standpunt ingenomen. De 130% van de gemeenten is niet goed toepasbaar op de waterschappen omdat het financieringsmodel van gemeenten en waterschappen verschillend is. De inkomsten van waterschappen komen voor het overgrote deel uit zelf te heffen belastingen terwijl bij gemeenten de uitkering uit het Gemeentefonds een essentiële rol speelt.

Driehoek

Zie notitie 14.63322 over bestendig financieel beleid. Inmiddels zijn twee hoeken uit de driehoek min of meer gefixeerd. De tariefsontwikkeling is vastgezet op maximaal 2% (inflatieniveau) en de resultaten of ambities zijn vastgelegd in WBP5. De driehoek laat zien dat een actie in een van de hoeken doorwerkt in de andere twee. Verlaging van de schuld betekent daarom onvermijdelijk dat hiervoor ruimte gezocht moet worden in de exploitatie.



De hoge schuldpositie van de waterschappen is goed verklaarbaar omdat:

- Grote opgaven leiden tot grote investeringen;
- Veel objecten staan nog niet op de balans en hebben een lange 'gebruiksduur';
- Toepassing van de filosofie dat de generatie die baat heeft, daarvoor betaalt;
- Vooral financiering met vreemd vermogen.

Wanneer de schuldpositie niet onder controle is, komen de volgende vragen aan de orde waarop Rijnland een adequaat antwoord zal moeten vinden:

- Moet er in de toekomst niet steeds meer worden afgelost?
- Neemt het beïnvloedbare deel van de begroting niet te veel af?
- Loopt Rijnland niet een te hoog renterisico?

Deze vragen moet Rijnland zichzelf regelmatig stellen om alert te blijven op zijn schuldpositie.

3. Het gebruik van meevallers en tegenvallers

In de motie van 23 september 2015 wordt opgeroepen om incidentele meevallers in de exploitatierekening niet gelijk aan iets anders uit te geven, maar te gebruiken om de schuldpositie te verminderen. De afgelopen negen uit tien jaar was er sprake van een substantieel exploitatieresultaat. Belangrijke posten die voor exploitatieoverschotten zorgden waren onderhoud, advieskosten en opbrengsten van eigendommen. Om dat te realiseren, zou Rijnland bij de resultaatbestemming aan het einde van het boekjaar de gekwantificeerde meevallers moeten toevoegen aan de reserves (het eigen vermogen). Dat wringt met een eerder door de VV genomen besluit om de algemene reserves terug te brengen tot maximaal 5% van de exploitatiekosten vóór egalisatie. Ook vereisen de jaarrekeningvoorschriften een consistente wijze van boekhouden wat pleit tegen het gebruik van incidentele meevallers. Om toch het gewenste resultaat te bereiken, wordt daarom voorgesteld in plaats daarvan structurele aanpassingen te doen die ertoe leiden dat **het bedrag aan de actiefzijde van de balans omlaag gaat**. Dat betekent dat de behoefte aan financiering met vreemd vermogen ook verlaagd kan worden. Uiteraard is dan wel een vereiste dat er voldoende ruimte in de jaarlijkse exploitatiebegroting beschikbaar is om dit te kunnen doen. De bestendige gedragslijn die de accountant graag ziet blijft dan overeind en er wordt niet getornd aan eerder genomen besluiten.

Aan de motie is toegevoegd dat –bovenop de lopende initiatieven- innovatieve en besparende maatregelen een kans moeten krijgen. Deze voorstellen worden nu onafhankelijk van de meevallers op hun haalbaarheid en rendement beoordeeld. Wanneer dergelijke voorstellen vergezeld gaan van een business case waarin de materiële en immateriële voors en tegens zijn benoemd, zijn deze gewenste maatregelen voldoende kansrijk.

Tegenvallers in de exploitatie vereisen een andere benadering. De genoemde motie schrijft voor dat tegenvallers direct voorzien worden van maatregelen om overschrijdingen in de exploitatierekening te voorkomen. Substantiële tegenvallers in de exploitatierekening worden gemeld in de Burap. Daarbij wordt aangegeven wat de verwachting is voor wat betreft de totale exploitatie. Wanneer dit dreigt tot een overschrijding te leiden, heeft het college onverminderd de opdracht om samen met de organisatie een oplossing hiervoor te vinden.

Voorbeeld:

Balans met ongewijzigde waarden			
Activa (investeringen, onderhanden werk etc.)	100	Eigen vermogen (gefixeerd op 5% van de exploitatie)	10
		Vreemd vermogen (schulden)	90
Balanstotaal	100		100

Balans met verlaagde activa			
Activa (investeringen, onderhanden werk etc.)	90	Eigen vermogen (gefixeerd op 5% van de exploitatie)	10
		Vreemd vermogen (schulden)	80
Balanstotaal	90		90

4. Aan welke kaders c.q. knoppen kan het bestuur 'draaien'? En wat zijn de gevolgen?

4.1 Wat is nu eigenlijk duurzaam financieel beleid?

Investeringscapaciteit

Reserves op de balans in vorm van eigen vermogen zeggen op zich weinig over de investeringsruimte van een waterschap. Eigen vermogen in de vorm van reserves is geen geld maar zit voor het overgrote deel vast in installaties. Om een investering te kunnen betalen moet er geld op de bankrekening staan. Als dat te weinig is, moet dat eerst worden geleend waarmee de schuld stijgt. Daarom moet de blik juist op de schulden worden gericht. Is het aangaan van nog meer schulden voor nieuwe investeringen nog wel verantwoord?

Schulden brengen rentelasten met zich mee. Daarbij veroorzaken nieuwe investeringen in de toekomst extra kosten voor beheer, onderhoud en afschrijvingen. De afschrijvingen weerspiegelen (deels) de aflossingen op de leningen voor investeringen. Hoge schulden verdringen zo andere noodzakelijke uitgaven van het waterschap.

De investeringscapaciteit hangt dus in belangrijke mate af van de ruimte om meer schulden aan te gaan. De ruimte voor het aangaan van schulden wordt bepaald door de inkomsten. Bij hogere inkomsten kan een waterschap hogere rentelasten opvangen.

4.2 Welke indicatoren kunnen gebruikt worden om de schuldenpositie objectief te meten en uit te drukken?

Sec het bedrag aan schulden op de balans zegt niet alles maar verhoudingsgetallen, de zogenaamde kengetallen des te meer. Gangbare kengetallen voor het beoordelen van de hoogte van de schuld zijn:

- de debt-ratio
- de netto schuld als aandeel van de belastinginkomsten (netto schuldquote).

Door de uitkomsten van deze kengetallen te vergelijken met andere waterschappen, krijgt u een indruk van de hoogte van de schulden. Hier wordt bewust gesproken van kengetallen en niet van normen omdat er geen waarden of percentages bestaan die door toezichthouders, het IMF of de NWB zijn voorgeschreven. Omdat wel de behoefte onder waterschapsbestuurders bestaat om deze schuldpositie onder controle te houden, is er in Unieverband uitgebreid over dit onderwerp van gedachten gewisseld en wat ervaring met kengetallen opgedaan.

Hoe hoog is het bezit belast met schuld?

De debt-ratio geeft aan welk aandeel van het bezit is belast met schulden. Het bezit staat aan de debetzijde van de balans. De financiering van dit bezit staat aan de rechterzijde van de balans. Voor het berekenen van de debt-ratio wordt de som van de langlopende schulden, de kortlopende schulden en overlopende passiva op de creditzijde van de balans gedeeld door het balanstotaal en wordt dit verhoudingsgetal uitgedrukt in procenten.

$$\text{Debt-ratio} = \frac{\text{Onderhandse leningen + overige vasteschuld + kortlopende schulden + overlopende passiva}}{\text{Balans totaal}}$$

Een debt-ratio van hoger dan 80% geeft aan dat het waterschap zijn bezit met zeer veel schulden heeft belast. Naast de debt-ratio kan ook de solvabiliteitsratio voor een dergelijk oordeel gebruikt worden. De solvabiliteitsratio is het spiegelbeeld van de debt-ratio. Bij een debt-ratio van 80% bedraagt de solvabiliteitsratio 20%. De solvabiliteitsratio laat zien welk aandeel van het bezit is afbetaald. Hiermee kan overigens niet gezegd worden dat een laag percentage gelijk reden geeft voor zorg. Het kan een bewuste keuze zijn om de reserves laag te houden terwijl toch alle rekeningen betaald kunnen worden. Bij Rijnland is dat ook het geval. De algemene reserves worden op 5% van de belastinginkomsten gehouden om niet onnodig te sparen met het geld van de belastingbetalers.

Voor de waterschappen en voor Rijnland zijn geen objectieve normen te benoemen. Wel is in de bijlagen te zien hoe Rijnland ervoor staat ten opzichte van de andere waterschappen. Voor Rijnland is dit een minder geschikte indicator. Rijnland is immers geheel vrij om te kiezen voor eigen of vreemd vermogen zonder dat er liquiditeits- of solvabiliteitsproblemen ontstaan. Daarom is eind 2014 door de VV een variant op de debt-ratio vastgesteld nl. de hoogte van schuld in verhouding tot de jaarlijkse inkomsten. Deze schuldpositie is door de VV gemaximeerd op 300%.

Hoe zwaar drukt de schuld op de begroting?

De netto schuld wordt berekend door de som van de onderhandse opgenomen leningen, vaste schuld, kortlopende schuld en overlopende passiva te nemen en daar de kortlopende (debiteuren)vorderingen en uitzettingen, liquide middelen en overlopende activa van af te trekken.

Netto schuldquote (Netto schuld als aandeel van de exploitatie)	=	$\frac{\text{(Netto Schuld)}}{\text{Totale Inkomsten (voor bestemming reserves)}}$
--	---	--

Als de netto schuld wordt gedeeld door de totale inkomsten, is het resultaat de netto schuld als aandeel van de exploitatie (inkomsten). Dit kengetal wordt ook wel de netto schuldquote genoemd. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie en de hoogte van de investeringen uit het nabije verleden. Om te duiden hoe zwaar de schuld op de begroting drukt, kunnen de kapitaallasten in een percentage van de exploitatiebegroting worden uitgedrukt. Ook hiervoor geldt dat er geen objectieve normen zijn te benoemen. In de bijlagen is te zien hoe Rijnland ervoor staat ten opzichte van de andere waterschappen. Dit is een betere indicator dan de debt-ratio omdat deze iets zegt over de mate waarin Rijnland ruimte heeft voor nieuwe, niet eerder vastgelegde uitgaven.

Schulden in de toekomst

Waterschappen moeten anticiperen op externe effecten die van invloed zijn op de schuldpositie. Hoe de schuld van een waterschap eruit komt te zien, hangt naast de investeringen af van de ontwikkeling van de inkomsten en uitgaven. In de regel zullen bestaande schulden verdampen door inflatie. Bij inflatie wordt geld minder waard en dat geldt uiteraard ook voor schulden. Door de lage inflatie verloopt dat proces nu traag.

Hoewel dat onbevredigend kan overkomen, is een schuldpositie in belangrijke mate een bestuurlijke keuze en gebaseerd op de mate van risico-aversie van wie de keuze maakt. Een goede vergelijking hiervoor is de hoogte van de hypotheekschuld. Waar enkele jaren geleden een hypotheekschuld van vijf maal het jaarinkomen nog door de geldverstrekker werd getolereerd, ligt het maximum nu bij twee tot drie keer het jaarinkomen. Dit is niet

zozeer gebaseerd op de voorkeur van de huizenkopers maar des te meer op mate waarin banken bij geldverstrekking risico willen lopen.

Vertaling naar praktijksituaties

Dit is niet eerder gedaan in waterschapsverband, maar de schuld van het waterschap is ook te vertalen naar de in de begroting gehanteerde praktijksituaties. Deze praktijksituaties zijn een gangbare manier om een gevoel te krijgen bij de lastendruk. De schuld per praktijksituatie is gepresenteerd naast de lastendruk voor 2017 (bijlage 3).

4.3 Wat zijn de huidige, bestuurlijk vastgestelde kaders voor (duurzaam) financieel beleid?

In de voorbije jaren is bij Rijnland steeds meer aandacht gekomen voor duurzaam financieel beleid. Dit heeft eerder onder meer geleid tot de afspraak in het laatste MJP om in 2023 resp. 2030 een percentage van 300 resp. 250 van de belastingopbrengst als bovengrens te hanteren. De genoemde 300% is na uitgebreide afweging in de VV in november 2014 vastgesteld. Daarnaast is in de budgettaire uitgangspunten het aandeel van kapitaallasten in de exploitatiebegroting gemaximeerd op 33%. De hierboven genoemde kengetallen zijn vastgesteld door de VV, wat betekent dat de VV bij uitstek het bestuursorgaan is dat de norm zo nodig aanpast.

Tenslotte heeft de VV eerder besloten dat de algemene reserves maximaal 5% van de netto-exploitatiekosten vóór egalisatie mogen bedragen.

4.4 Hoe ziet de gereedheidskist om meevallers te benutten eruit?

Uitgangspunten:

de gemaximeerde lastendrukstijging van 2% is een gegeven, net zoals het bereiken van de afgesproken doelstellingen en resultaten. De ambities die o.a. uit het WBP5 komen worden alleen bijgesteld als de actualiteit daarom vraagt.

Bestuur en organisatie kunnen aan de volgende knoppen draaien:

1. verhogen drempelbedrag voor een kredietaanvraag (nu: € 50.000);
2. reguliere investeringswerken overhevelen naar de exploitatiebegroting;
3. minder personele lasten activeren;
4. watergebiedsplannen niet meer activeren;
5. bouwrente afschaffen.

1. Drempelbedrag voor kredieten verhogen

1.1. Drempel handhaven op € 50.000;

1.2. Drempel verhogen naar € 100.000;

1.3. Drempel verhogen naar € 150.000.

Subvariant a: Met terugwerkende kracht, dus inclusief reeds verleende kredieten;

Subvariant b: Vanaf 2017 drempel verhogen, zonder terugwerkende kracht.

Toelichting

Door de investeringsdrempel te verhogen zullen meer uitgaven in één keer in exploitatie worden genomen en niet worden geactiveerd en afgeschreven. Dat betekent dat voor deze investeringen niet hoeft te worden geleend. Een verhoging van de drempel van € 50.000 naar € 100.000 leidt tot een bedrag van in totaal € 5,9 mln. dat per ultimo 2016 op de balans staat waarvoor geen investeringskrediet meer nodig is. Dit bedrag is inclusief de boekwaarde van de investeringen onder de € 100.000 die nu nog op de balans staan. Voor de periode 2017 tot 2022 is nog een totaalbedrag van ca. € 1 mln. voorzien aan investeringen met een bedrag onder de € 100.000. Dat is een relatief laag bedrag over een periode van vijf jaar waarvoor zonder veel moeite ruimte in de exploitatiebegroting gevonden kan worden. In de tweede Burap van 2016 is al aangekondigd dat er een exploitatieoverschot wordt verwacht. Daarmee valt deze maatregel binnen bereik en kan de actiefzijde van de balans (en daarmee de behoefte aan externe financiering) worden verlaagd.

Voor een verhoging van de drempel naar € 150.000 is het bedrag € 10,8 mln. aan boekwaarde. Dit bedrag is in absolute zin te hoog en valt daarmee buiten de financiële mogelijkheden om dit in een keer te kunnen afschrijven.

2. Reguliere investeringswerken overhevelen van de investeringsbegroting naar de exploitatiebegroting

2.1 Niets overhevelen;

2.2 Alle reguliere, terugkerende investeringswerken overhevelen;

2.3 Geen immateriële vaste activa op de balans.

Toelichting

Het overhevelen heeft direct een positief effect op de schuldpositie. De projecten worden uit de lopende exploitatiebegroting betaald en er hoeft dus niet meer voor geleend te worden totdat de kapitaallasten volledig uit de exploitatierekeningen van de komende jaren zijn 'afbetaald'. Ook hiermee gaat dus de actiefzijde van de balans omlaag. Op dit moment wordt bij elk investeringsvoorstel beoordeeld of dit niet beter uit de exploitatie bekostigd kan worden.

Op grond van boekhoudrichtlijnen en de Nota vaste activabeleid is zo precies mogelijk beschreven wat wel of niet voor het activeren in aanmerking komt en worden zuivere onderhoudswerkzaamheden al in de exploitatierekening verwerkt. De boekhoudregels vereisen een bestendige gedragslijn. Dat neemt niet weg dat er mogelijk nog enige

speelruimte is om meer uitgaven vanuit investeringen naar de exploitatie te halen, wat met ingang van 2017 consequent wordt getoetst.

3. Minder of geen personele kosten activeren

- 3.1. Alle project- en bijbehorende uren uit het projectcontract blijven activeren;
- 3.2. In het geheel geen personele kosten meer gaan activeren, zowel intern als ingehuurd;
- 3.3. Alleen IPM-personele kosten activeren (geen assistentes, beheerders, communicatieadviseurs e.d.);
- 3.4 Alleen ingehuurde projectmedewerkers activeren.

Toelichting

De keuze voor het al of niet activeren van eigen personele lasten is vooral een principiële. Hiervoor zijn niet veel bedrijfseconomische of wettelijke argumenten te bedenken. De huidige praktijk is gebaseerd op de uitgangspunten dat de uren besteed worden aan een investering die jaren mee kan en dat er onderscheid mag bestaan dus zelf doen of uitbesteden. Het activeren van eigen uren is eigenlijk het verschuiven van exploitatiekosten naar de toekomst terwijl het verlagen van de schuldpositie juist om een tegengestelde actie vraagt. De hierboven genoemde varianten dragen in verschillende mate bij aan het verlagen van investeringen en daarmee aan de schuldpositie. Daarmee hebben zij het risico van een doelredenering in zich. Het totaalbedrag aan geactiveerde lasten van eigen medewerkers is per jaar ca. € 5 mln. Omdat dit wel een erg hoog bedrag ineens is, is het wel voorstelbaar dat een tussenweg (zoals variant 3.3 of 3.4) wordt gekozen. Hierbij behorende verschillende bedragen waarvan nog een gefundeerde schatting gemaakt moet worden. De budgetruimte hiervoor in de exploitatiebegroting moet gevonden worden door andere beïnvloedbare posten te verlagen.

4. Watergebiedsplannen niet meer activeren

Op dit moment lopen vier grote watergebiedsplannen. De kosten hiervoor worden geactiveerd en gemiddeld in twintig jaar afgeschreven. Omdat de uitvoering van de watergebiedsplannen bestaat uit een groot aantal kleine maatregelen die optellen tot boven de investeringsdrempel, wordt het totaal geactiveerd. Toen de watergebiedsplannen nog niet bestonden, maar er nog sprake was van peilbesluiten en polderbeheer, haalde een groot aantal maatregelen de investeringsdrempel niet. De situatie toen en nu is niet volledig vergelijkbaar, maar de wijze van registreren speelt hier wel een rol. Er zijn daarom redenen om juist de watergebiedsplannen niet meer op de balans te zetten en er dus niet meer over af te schrijven zodat de actiefzijde van de balans ook in dit opzicht verlaagd kan worden. Als de grote investeringen (waarvoor onverminderd krediet wordt aangevraagd) hieruit gehaald worden en alleen een grote verzameling kleine maatregelen overblijft, is dit ca. € 4 mln. per jaar. De ruimte in de exploitatiebegroting is hiervoor niet structureel gegarandeerd.

5. Bouwrente afschaffen

5.1. Handhaven, niet afschaffen

Het idee achter bouwrente is dat het geld voor onderhanden werken geleend moet worden zolang deze niet in exploitatie zijn genomen. De kosten die uit het werk voortvloeien zijn immers nog niet in de belastingtarieven verwerkt. De rentekosten die Rijnland maakt, worden daarmee toegerekend aan hun veroorzaker. Theoretisch gezien is dit juist, maar het levert ook extra administratieve lasten op.

5.2. Volledig afschaffen

De toerekening van bouwrente heeft iets kunstmatigs omdat Rijnland geen individuele projectfinanciering kent, maar uitsluitend totaalfinanciering. Dat betekent dat de activa op de balans altijd gefinancierd worden met een mix van eigen en vreemd vermogen en niet per project bepaalbaar zijn. Het toerekenen van bouwrente is met ingang van 2016 niet meer verplicht. Waterschappen hebben daarmee de vrijheid om ervan af te stappen.

Het volledig afschaffen van het toerekenen van bouwrente kost ca. € 2 mln. aan exploitatielasten. Structurele dekking hiervoor is niet gegarandeerd.

4.5 Welke instrumenten zijn al eerder ingezet?

- Bijdrage HWBP (twee maal)
2011/2012: afschrijvingstermijn van 30 naar 5 jaar en vervroegd afgeschreven (bij jaarrekening 2015).
Met ingang van 2013: structureel in exploitatie opgenomen.
- Stelpost grondduikers en beschoeiingen van investeringen naar exploitatie.
- Herstructurering van de leningenportefeuille.
- Extra afschrijving vanwege het jaarrekeningresultaat 2014 (met terugwerkende kracht kleine investeringen onder € 50.000).
- Maatregelen stedelijke waterplannen; zo snel mogelijk op afschrijven.

4.6 Welke voorbeelden uit de praktijk zijn er van andere partijen (bedrijven en overheden)?

De gemeenten in Nederland worden beoordeeld op de netto-schuldquote. Dit is één van de financiële kengetallen die in de begroting en jaarstukken moet worden opgenomen. Deze verplichting volgt uit het advies voor de vernieuwing van het BBV ter verbetering van de onderlinge vergelijkbaarheid tussen gemeenten.

De netto schuld weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie.

- A. Vaste schulden (cf. art. 46 BBV)
- B. Netto vlottende schuld (cf. art. 48 BBV)
- C. Overlopende passiva (cf. art. 49 BBV)
- D. Financiële activa (cf. art. 36 lid d, e en f BBV)
- E. Uitzettingen < 1 jaar (cf. art. 39 BBV)
- F. Liquide middelen (cf art. 40 BBV)
- G. Overlopende activa (cf. art. 40a BBV)
- H. Totale baten (cf. art. 17 lid c BBV (dus excl. mutaties reserves))

$$\text{De netto schuldquote} = (A+B+C-D-E-F-G)/H \times 100\%$$

De VNG en de BNG beoordelen een netto schuldquote van 130% of hoger als zeer hoog. Dit plafond is afgeleid van het Europese schuldplafond van 60% van het BBP dat geldt voor landen. De mogelijkheid om investeringen te doen, komt dan in gevaar. Bij een netto schuldquote hoger dan 130% doet een gemeente er goed aan de schulden af te bouwen. Dat betekent een terughoudend investeringsbeleid en het afbouwen van voorraden bouwgrond. Al bij een lager percentage tussen de 100% en 130% is voorzichtigheid geboden en staat het licht voor de gemeente op oranje.

Dit geeft al aan dat waterschappen en gemeenten moeilijk te vergelijken zijn. Bij toepassing van deze norm van 130% zouden maximaal slechts vier waterschappen min of meer aan de norm voldoen. Gemeenten ontvangen een substantieel deel van hun inkomsten uit het gemeentefonds en daarnaast bestaat een veel groter deel van hun uitgaven uit exploitatiekosten terwijl waterschappen veel meer uitgaven voor investeringen doen. Dit betekent dat de gemeenten als referentiewaarde niet van grote betekenis zijn. Wel is de informatie die zij verzameld hebben over een houdbare schuldpositie en over stuurinstrumenten van waarde.

Voor bedrijven gelden nog andere omstandigheden. Afhankelijk van de aard van de bedrijfsvoering (bijv. al of niet veel voorraden en debiteuren), zijn bedrijven vrijwel altijd afhankelijk van bankkrediet en bepaalt de bank de maximale schuld door een kredietfaciliteit te verlenen. Omdat bedrijven niet naar believen hun inkomsten kunnen verhogen of verlagen, heeft deze externe norm een 'hard' karakter. Op grond van omzetcijfers, aard van het bedrijf, betaaltermijnen van leveranciers, courantheid van

voorraden en debiteuren wordt de kredietfaciliteit individueel bepaald. Daarom zijn deze maatstaven voor een waterschap niet bruikbaar. In principe kunnen waterschappen altijd hun belastinginkomsten aanpassen.

Vanuit andere waterschappen zijn er bruikbare voorbeelden van bewuste beleidskeuzes. De volgende voorbeelden worden achtereenvolgens besproken; Waterschap Brabantse Delta, Waterschap Zuiderzeeland en Waterschap Rivierenland.

Waterschap Brabantse Delta

Brabantse Delta heeft een langdurig traject (van ca. een jaar) doorlopen met de VV waarin een beperkt aantal scenario's is uitgewerkt. Deze scenario's bestonden ieder uit een combinatie van maatregelen die vooraf waren geïnventariseerd. Dat waren ook de maatregelen die binnen de Unie zijn benoemd als mogelijke stuurvariabelen om de schuldpositie te verminderen. In zijn algemeenheid kun je zeggen dat dit maatregelen zijn die kosten vanuit de investeringsfeer naar de exploitatierekening halen. Er is voor gekozen om de instrumenten bouwrente en het verhogen van de investeringsdrempel in te zetten om een verlaging van de schuld met 1% punt per jaar te bereiken met ingang van 2021.

Waterschap Zuiderzeeland

Zuiderzeeland heeft bewust voor sober en doelmatig gekozen en probeert de kosten te beperken. Daarnaast is een aantal limieten vastgesteld, te weten de omvang van de kapitaallasten is beperkt tot een werkbaar percentage (maximaal 20% van de begrotingsomvang) en een schuldpositie van maximaal 200% van de bruto begrotingsomvang.

Waterschap Rivierenland

Omdat de schuldpositie volgens de huidige prognoses niet verder oploopt, maar de rentelast wel en deze daarom als stuurvariabele wordt beschouwd, heeft het bestuur van Rivierenland ervoor gekozen om de HWBP-bijdrage in kortere termijnen af te schrijven. Daarnaast is onderzocht in hoeverre de overige gehanteerde afschrijvingstermijnen kunnen worden verkort. Daardoor komen de kapitaallasten gedurende een kortere termijn in de exploitatie en wordt sneller afgelost vanuit de belastingopbrengsten. Voor Rijnland biedt het beleid van Rivierenland geen houvast omdat Rijnland de HWBP-bijdrage al volledig in de exploitatierekening opneemt en al kortere afschrijvings-termijnen hanteert.

4.7 Wat is de invloed van verplichte bijdragen aan andere overheden en programma's?

Het belangrijkste externe investeringsprogramma waaraan Rijnland bijdraagt is het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Deze bedraagt € 14,3 mln. per jaar (2017). Op een begroting van € 180 mln. is dat een substantieel bedrag maar, omdat deze bijdrage niet geactiveerd wordt, verschilt deze niet van andere (niet beïnvloedbare) exploitatiekosten. Rijnland krijgt er geen aanwijsbaar vast actief op de balans voor terug. Niet alle waterschappen nemen deze last in een keer in exploitatie. Er zijn ook waterschappen die deze activeren en over een aantal jaren afschrijven. Het activeren draagt bij aan een oplopende schuldpositie.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bijdragen waterschappen totaal	185,0	185,2	185,6	186,7	187,8	189,4	190,6	191,7	192,9
-/- Projectgebonden Aandeel (10%)	4,0	13,0	45,1	15,1	36,5	36,6	36,9	37,1	37,3
= Solidariteitsbijdragen waterschappen	181,0	172,2	140,4	171,6	151,4	152,8	153,7	154,7	155,6

5. Conclusie en advies

Het vastgestelde kader luidt samengevat als volgt:

- De tariefstijging is gemaximeerd op 2% (inflatie);
- De schuldpositie bedraagt maximaal 300% van de belastinginkomsten in 2023 en daalt naar 250% in 2030;
- Deze maxima worden bij voorkeur eerder bereikt;
- Het kapitaallastenaandeel in de begroting bedraagt maximaal 33%;

Met dit kader in gedachten worden de in par. 4.4 genoemde instrumenten beoordeeld op de volgende criteria:

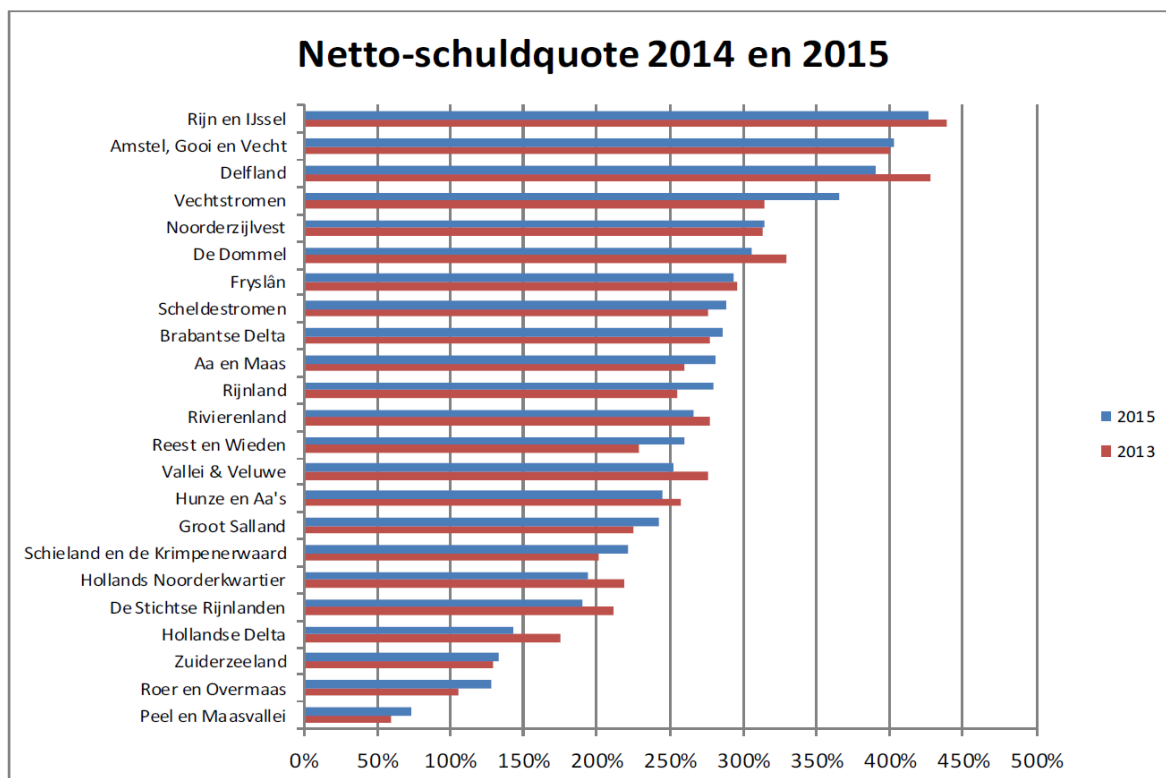
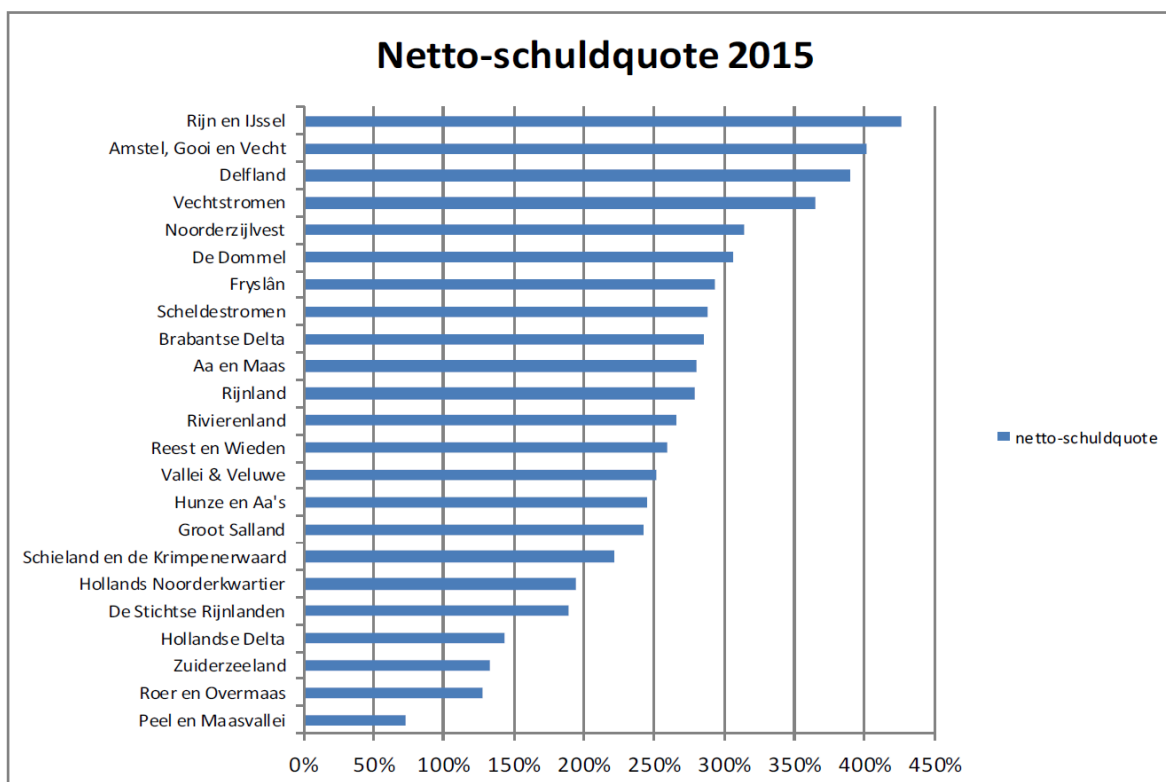
- Is er budgettaire ruimte voor?
- Is het eenvoudig en eenduidig uitvoerbaar?
- Levert het voldoende resultaat op in verhouding tot de inspanning?
- Kan over de aantoonbare resultaten gerapporteerd worden?

Op grond van het bovenstaande wordt nu geadviseerd om de volgende instrumenten toe te passen.

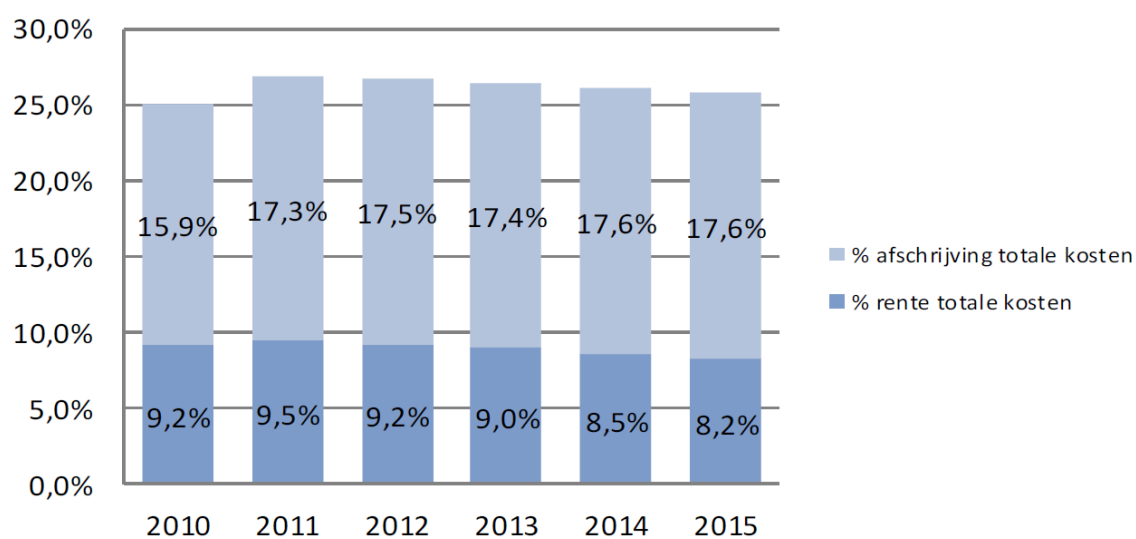
1. De kredietdrempel met terugwerkende kracht verhogen van € 50.000 naar € 100.000. De actiefzijde van de balans gaat met € 5,9 mln. omlaag per het einde van 2016. Daarnaast is het effect nog ca. € 0,2 mln. per jaar vanaf 2017. Het effect op de schuldpositie bedraagt ca. 3% punt. Het grote bedrag ineens kan uit het exploitatieoverschot van 2016 gefinancierd worden. Het bedrag van € 0,2 mln. voor de jaren daarna kan zonder grote gevolgen uit de exploitatie bekostigd worden zonder de tariefstijging substantieel te beïnvloeden.
2. Reguliere investeringswerken vanuit de investeringsbegroting zoveel mogelijk over te hevelen naar de exploitatie voor zover de boekhoudrichtlijnen dat toestaan.

Bijlage 1. Hoe doen andere waterschappen en decentrale overheden het?

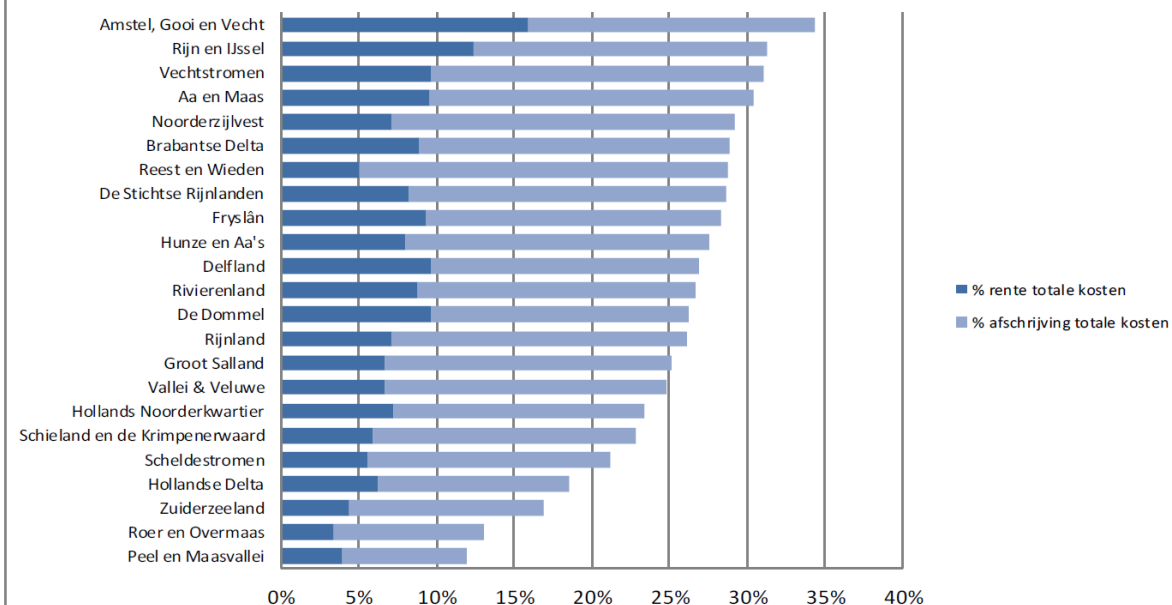
(Rijnland ten opzichte van de andere waterschappen)

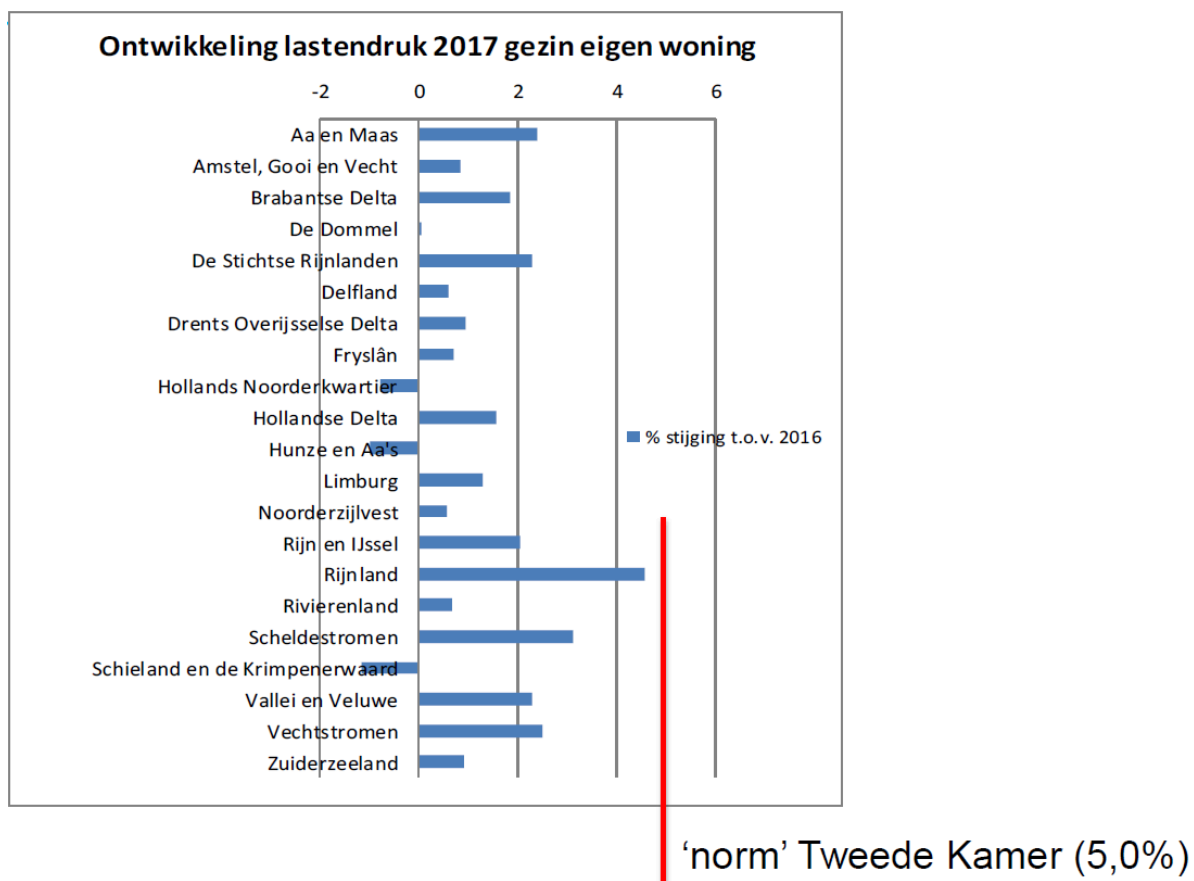


Kapitaallasten als % totale kosten



Kapitaallasten als % totale kosten (2015)





Lastendruk: Meerpersoonshuishouden koopwoning in €		
	2015	2016
Aa en Maas	268	270
Amstel, Gooi en Vecht	298	300
Brabantse Delta	271	277
De Dommel	224	227
De Stichtse Rijnlanden	303	308
Delfland	453	456
Drents Overijsselse Delta	358	365
Fryslân	373	382
Hollands Noorderkwartier	374	376
Hollandse Delta	326	330
Hunze en Aa's	406	409
Noorderzijlvest	361	366
Peel en Maasvallei	257	254
Rijn en IJssel	249	257
Rijnland	300	317
Rivierenland	330	335
Scheldestromen	342	347
Roer en Overmaas	224	223
Schieland en de Krimpenerwaard	310	314
Vallei & Veluwe	242	244
Vechtstromen	284	289
Zuiderzeeland	352	352

Bijlage 2. Hoe is de financiering van Rijnland geregeld?

Voor de financiering van de materiële en financiële vaste activa maakt Rijnland gebruik van interne middelen, zoals reserves en voorzieningen, en van langlopende geldleningen die in voorgaande jaren zijn afgesloten. Voor zover deze middelen niet toereikend zijn worden de vaste activa gefinancierd met vlottende schuld en nieuwe langgeldleningen. Vlottende schuld bestaat uit het verschil tussen de kortlopende vorderingen en schulden. Het wettelijk kader hierbij is de Wet financiering decentrale overheden (FIDO), die voorschrijft tot welk bedrag kortlopende geldleningen mogen worden afgesloten. Voor Rijnland betekent deze kasgeldlimiet dat in 2017 de kortgeldschuld gemiddeld per kwartaal maximaal € 48,8 mln. mag bedragen (23% van het begrotingstotaal). Ook moet Rijnland aan de renterisiconorm voldoen die in deze wet is beschreven. Deze renterisiconorm is ingevoerd om renterisico's te beperken. Het af te lossen bedrag in 2017 van € 26,7 mln. op langgeld blijft binnen de renterisiconorm van € 63,6 mln. (30% van het begrotingstotaal).

Het risicoprofiel van de Rijnlandse financiering als laag worden gekenschetst. In de leningenportefeuille vaste schuld bevindt zich geen enkele lening met de mogelijkheid van renteherziening tijdens de looptijd. Rijnland loopt geen krediet-, koers- en valutarisico's. Het gemiddelde rentepercentage van de langgeldportefeuille bedraagt 2,1%.

Rijnlands uitgangspunt bij het aantrekken van vreemd vermogen is een zo voordelig mogelijke financiering van de vaste activa met inachtneming van de financieringsvoorschriften. Conform het delegatie- en mandaatbesluit zijn dijkgraaf en hoogheemraden gemachtigd tot het aangaan van geldleningen.

Op basis van de uitgangspunten uit het Treasurystatuut, de Nota reserves en voorzieningen en de huidige verwachtingen op de geld- en kapitaalmarkt zijn in de begroting 2017 de volgende rentepercentages gehanteerd:

Externe financieringsmiddelen:

- af te sluiten langlopende geldleningen 2,0% (2016: 1,8%)
- af te sluiten kortlopende geldleningen 0,0% (2016: 0,3%)
- netto vlottende schuld 0,0% (2016: 0,0%)

Eigen financieringsmiddelen:

- algemene reserves 0,0% (2016: 1,0%)
- bestemmingsreserves en voorzieningen 0,0% (2016: 0,8%)

Renteomslag

Er wordt pas overgegaan tot het aantrekken van externe financieringsmiddelen als de liquiditeitspositie van het waterschap daartoe aanleiding geeft. De beschikbare financieringsmiddelen worden niet aangewend voor financiering per project maar voor de financiering van het gehele complex van vaste activa. Het omslagpercentage voor 2017 over de boekwaarde per 1 januari is 1,85.

In de volgende tabel leest u hoe de exploitatiekosten, kapitaallasten, lastendruk en de schuldenpositie zich ontwikkelen volgens de Programmabegroting 2017 van Rijnland.

€ mln	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Exploitatielasten ex. kap.lasten	129,4	131,3	131,2	133,3	132,1	133,7
Kapitaallasten	53,1	58,1	66,5	67,0	68,3	72,4
Totaal	182,5	189,4	197,7	200,3	200,5	206,1
Inzet reserves	2,3	0,5	5,0	3,8	0,05	1,7
Belastingopbrengst (lastendruk)	180,2	188,9	192,7	196,5	200,4	204,3
Ontwikkeling lastendruk	4,8%	4,8%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Aandeel kap.lasten/lastendruk	29%	31%	35%	34%	34%	35%
Schuldenpositie 1 jan	480	541	595	624	651	665
% van belastingopbrengsten	266%	286%	309%	317%	325%	325%

De lastendrukstijging blijft in 2017 beperkt tot 4,8% en daarna tot 2% per jaar in 2018 t/m 2021. Hierbij blijven de doelstellingen voor beperking van de schuldenlast haalbaar.

Bijlage 3. De schuldpositie van Rijnland vertaald naar de praktijksituaties

In de Rijnlandse begroting is altijd een aantal praktijksituaties opgenomen om meer gevoel te krijgen bij de waterschapstarieven en de ontwikkeling hiervan. Om een dergelijk effect te bereiken voor de schuldpositie, is de schuld vertaald naar dezelfde bekende praktijksituaties.

Praktijksituaties	2017	€	Schuldpositie €	% van het tarief
1 Eenpersoonshuishouden, geen eigenaar	161		426	264%
2 Meerpersoonshuishouden, geen eigenaar	274		716	261%
3 Meerpersoonshuishouden, woning WOZ-waarde € 200.000	330		861	261%
4 Procesindustrie, WOZ-waarde € 30 mln., 1.400 v.e.	87.199		225.013	258%
5 Groothandel, WOZ-waarde € 2,4 mln., 10 v.e.	1.233		3.192	259%
6 Klein bedrijf, WOZ-waarde € 600.000, 3 v.e.	336		871	259%
7 Agrarisch bedrijf, WOZ-waarde € 3,48 mln., 40 ha, 3 v.e.	4.295		11.406	266%
8 Glastuinbouwbedrijf, WOZ-waarde € 420.000, 3 v.e.	286		740	259%
9 Natuurgebied, opp. 10 ha	40		106	266%

Bijlage 4. De schuldpositie van Rijnland verdeeld tussen Zuiveren en Watersystemen

Om de schuldpositie nog iets meer te duiden is geprobeerd de schuld te verdelen over de taken Watersysteembeheer en Zuiveringsbeheer en een aantal overige, niet specifiek toe te wijzen posten. Bij de laatste moet gedacht worden aan immateriële vaste activa e.d. Omdat Rijnland geen projectfinanciering kent, maar uitsluitend totaalfinanciering, is het onderstaand overzichtje een zo goed mogelijke benadering.

Taak	%
Watersysteembeheer	49%
Zuiveringsbeheer	39%
Overige posten, niet specifiek toewijsbaar	12%
	<u>100%</u>

Bijlage 5. Gevoeligheidsanalyse

In de onderstaande paragrafen is aangegeven wat de effecten op de exploitatierekening, de balans en de schuldpositie zijn. Als uitgangspunt worden de geraamde belastinginkomsten 2017 genomen. Deze bedragen € 188,9 mln. Deze waarde wordt gebruikt om een oordeel te vormen over bijv. de eerder genoemde 300% aan maximale schuldpositie.

5.1 Het verhogen van de investeringsdrempel

Omdat alleen het verhogen van de investeringsdrempel van € 50.000 naar € 100.000 als realistisch scenario wordt beschouwd, worden andere varianten hier niet besproken. Het effect van het ineens afschrijven van de posten kleiner dan € 100.000 die eind 2016 nog op de balans stonden, is het het grootst. Wanneer het totaal van € 5,9 mln. in 2016 nog wordt afgeschreven, draagt deze balansverlaging voor 3% punt bij aan het verlagen van de schuldpositie (daalt dus bijv. van de norm van 300% naar 297%). In de jaren hierna gaat het nog om € 0,2 tot € 0,25 mln. en daarmee 0,1% punt per jaar.

5.2 Het afschaffen van bouwrente

Het effect van het volledig afschaffen van bouwrente bedraagt in het eerste jaar ca. € 2 mln. bij het huidige investeringsniveau. Door het niet meer toerekenen van bouwrente wordt de actiefzijde van de balans met € 2 mln. verlaagd ten opzichte van eerdere berekeningen waarin nog bouwrente begrepen is. € 1 mln. minder bouwrente heeft een effect van 0,5% punt op de schuldpositie (daalt bijv. van 300% van de norm naar 299,5%). Volledig afschaffen van het toerekenen van bouwrente beïnvloedt de schuldpositie dus afgerond met 1% punt van de norm.

5.3 Overige maatregelen

Zoals eerder gesteld, is het verlagen van de actiefzijde van de balans de effectiefste en best controleerbare methode om de schuldpositie te beheersen of te verlagen. De andere maatregelen zijn alle gericht op het verlagen van de balanspositie. Iedere € 1 mln. die daarmee gerealiseerd wordt, draagt afgerond bij aan het met 0,5% punt verlagen van de schuldpositie.

5.4 Tariefstijging met 1%

Omdat er gerekend wordt met percentages, beïnvloeden kengetallen elkaar. Uitgaande van de waarden voor 2017, ontstaat er bij een lastenstijging van 1% een ruimte van € 1,9 mln. om de schuldenlast te verhogen zonder dat de streefwaarde van 300% wordt aangetast. Dat betekent € 3,8 mln. per jaar voor het maximale lastenstijgingspercentage van 2% op basis van het coalitieakkoord. Wanneer er sprake is van een geringere stijging van de schulden draagt dat bij aan een verlaging van de norm (de bekende 300%).

5.5 Rentestijgingen

In verband met de historisch lage rente zijn met ingang van 2014 langgeldleningen afgesloten met een lineaire looptijd van 40 jaar en zijn in 2015 een groot aantal leningen ook omgezet naar een looptijd van 40 jaar. Het totaal bedrag van deze 40-jarige leningen bedraagt € 238 mln. Door de lange looptijd van de leningenportefeuille is het renterisico beheerst.

Voor nieuw af te sluiten leningen en leningen buiten de herstructurering bestaat het renterisico uiteraard nog wel. Hoewel er op dit moment geen aanwijzingen zijn dat de rente op korte of middellange termijn zal stijgen, is de kans daarop ook weer niet nihil. Het jaarlijkse renterisico over de leningenportefeuille bedraagt momenteel € 27 mln., dus ruim onder de norm van € 64 mln. Een rentestijging van 0,7% over dit totale renterisico levert over een periode van 10 jaar een lastenstijging van 1% ten opzichte van het lastenniveau 2017 (€ 1,9 mln.) op.