

SPRAAKWATER SCHULDPOSITIE WATERSCHAPPEN VRAAGT OM ACTIE!

*Hans Schouffoer en Robert van Cleef**

■ In 2008 werd de wereld geconfronteerd met een bankencrisis en de faalbaarheid van ons financiële systeem. Banken vielen om en enkele Europese staten moesten met grote steunpakketten overeind gehouden worden. Om herhaling te voorkomen werden Europese begrotingsnormen aangescherpt (Groei- en Stabiliteitspact, GSP) en aanvullende wet- en regelgeving vastgesteld. Dit heeft in Nederland geleid tot de Wet Houdbare Overheidsfinanciën waarin is geregeld dat (decentrale) overheden het EMU saldo respecteren. In de context van de bezuinigingen van het kabinet Rutte 2 spraken ook de waterschappen met het kabinet af dat zij uitgaven zouden verminderen om daarmee bij te dragen aan het oplossen van de crisis en het verminderen van het overheidstekort. Daar waar er recentelijk veel discussie is over gemeenten en de bekostiging van nieuwe taken van de gemeenten en hun financiële positie, is het relatief stil rondom de financiële positie van de waterschappen. Hans Schouffoer en Robert van Cleef plaatsen kanttekeningen bij de discussie over de schuldenlast en financiële positie van de waterschappen.

Solide positie waterschappen

Waterschappen hebben een bijzondere positie in Nederland. Anders dan gemeenten en provincies, zijn zij een functionele overheid en hebben zij – in tegenstelling tot de gemeenten en provincies – de mogelijkheid om belasting te heffen (belastinggebieden) voor vrijwel alle kosten die zij maken. De waterschappen staan juist vanwege het eigen belastinggebied bekend als een ‘solide’ overheidslaag. Mede vanwege het eigen belastinggebied en het gegeven dat waterschappen als uitvoeringsorganisaties jaarlijks hoge investeringen doen, is er specifieke financiële regelgeving voor de waterschappen als decentrale overheid.¹ Het Nederlands waterbeheer, waarin de waterschappen een belangrijke schakel zijn, is door de OECD recentelijk positief beoordeeld op governance en het robuuste bekostigingssysteem.²

Wat is een houdbare schuld?

Vanuit het Groei- en Stabiliteitspact van de EU mogen lidstaten een maximale schuld hebben van 60% van het BBP en een maximaal begrotingstekort van 3%.³ Vertaald naar de voor een overheid beschikbare begroting betekent dit dat een houdbare schuld ca 130% van de overheidsinkomsten kan zijn.⁴ Gemeenten en provincies hanteren dit in de praktijk ook als onofficiële norm voor een houdbare schuld.

Schuldpositie van de waterschappen

Een beknopt onderzoek naar de schuldpositie van de waterschappen, leert dat de totale schuldpositie van de waterschappen hoger ligt dan de door andere overheden gehanteerde 130% van de begroting.⁵ De Nederlandse waterschappen

* **Hans Schouffoer** MPA is adviseur watergovernance bij Ambient en waterschapsbestuurder. **Robert van Cleef** is directeur van Sterk Consulting en houdt zich bezig met financieel-economische vraagstukken in het waterbeheer.

hebben gezamenlijk een schuld van ca. 7,5 miljard euro op een gemiddelde begroting van ca. 2,4 miljard euro ofwel gemiddeld ca 300% van de begroting. Van deze schuld bestaat circa 80% uit langlopende schulden en 20% uit kortlopende schulden. Dit laatste percentage neigt te stijgen als gevolg van de zeer lage rentestand op kortlopende leningen. Conclusie is dat de relatieve schuldenlast van waterschappen beduidend hoger ligt dan wat gemeente en Rijk voor zichzelf houdbaar achten. Deze percentages laten zich overigens niet zonder meer vergelijken, omdat de bedrijfsvoering van waterschappen veel kapitaalintensiever is dan die van het Rijk en de gemeenten. Natuurlijk staan tegenover deze schulden ook bezittingen. De praktijk wijst echter uit dat deze bezittingen (het onderpand: gemalen, awzi's, gebouwen, dijken, sluizen e.d.) niet of moeilijk overdraagbaar / verkoopbaar zijn. De waarde ervan is in het economisch verkeer vrijwel niet te bepalen. Anders dan bij een woning kun je ze niet zomaar gebruiken om schulden mee af te lossen.

DE BALANS VAN DE WATERSCHAPPEN

Begrip van de schuldpositie van de waterschappen vraagt om zicht op de balans van de waterschappen.

- Activa: de eigendommen of activa van de waterschappen bestaan in hoofdzaak (75%) uit grond-, weg- en waterbouwkundige werken en in (veel) mindere mate uit financiële activa.
- Passiva: tegenover de activa staan de passiva in de vorm van vreemd vermogen (schulden) en eigen vermogen (al dan niet bestemd). Het vreemd vermogen bestaat grotendeels uit langlopende leningen van binnenlandse financiële instellingen.

De schuld van de waterschappen blijkt de afgelopen tien jaar bovendien fors te zijn toegenomen en

wanneer gekeken wordt naar de solvabiliteit (een indicator om te beoordelen of en in hoeverre een organisatie in staat is om op lange termijn aan haar verplichtingen te voldoen) vertaalt zich dit in een verslechtering van deze indicator in 10 jaar tijd (van 12% naar ca. 8%).

Risico's en toezicht

Zoals hiervoor is aangegeven gelden voor waterschappen specifieke financiële regels en normen, de hierboven genoemde 130% kan niet de maatstaf zijn voor het waterschap. Toch is het goed dat waterschappen nadenken over een eigen norm voor een houdbare schuldpositie. Een belangrijke vraag daarbij is of en in hoeverre deze schuldpositie risico's met zich brengt? Wij denken dat het van belang is deze risico's goed te bestuderen. Met het timmermansoog en zonder uitgebreid onderzoek komen wij tot het volgende. Rente en daarmee rentelasten zijn in de tijd variabel. De afgelopen 10 jaar heeft de trend van lage en dalende rentes waterschappen geholpen om de rentelasten te drukken en tariefstijgingen te beperken. Een stijgende rente is echter ook denkbaar en brengt risico's met zich. Waar in de huidige portefeuille leningen zijn afgesloten van 2 a 3 % en recentelijk ook nog fors lager (1,6% voor 30 jaar), was dit rond het jaar 2000 nog wel eens 7%. Afhankelijk van de samenstelling en looptijd van de leningenportefeuille, leidt een rentestijging, ceteris paribus, *direct* tot een stijging van de waterschapstarieven. Waar dalende rente de afgelopen jaren zorgde voor meevallers die hielpen de tariefstijgingen te beperken, zal een denkbare stijgende rente straks zorgen voor tegenvallers wanneer leningen opnieuw moeten worden gefinancierd. Daarbij kan bovendien de situatie ontstaan dat een groot deel van de belastinginkomsten naast de gebruikelijke exploitatielasten moet worden ingezet voor het aflossen van de schulden, zodat er weinig ruimte overblijft voor nieuwe investeringen. Daar komt bij dat een slechtere kredietwaardigheid zich kan vertalen in duurdere leningen. Het is opvallend te constateren dat de financieel toezichthouders van de waterschappen zich nog niet met deze vraag lijken te hebben bezig gehouden.

FINANCIEEL TOEZICHT

Het financieel toezicht op de waterschappen is een taak van de provincie die volgt uit de Waterschapswet. De provincie moet aangeven of het waterschap financieel gezond is en in staat zijn taken conform wettelijke eisen uit te voeren. Een kleine steekproef bij twee provincies (toezichthouders op 8 waterschappen) leerde dat de (hoge) schuldpositie de afgelopen 6 jaar geen issue was (behalve bij een waterschap dat er zelf over begon). De hoogte van de tarieven en de inzet van de reserves voor de dekking van structurele kosten waren wel aandachtspunten.

Druk op de waterschappen

Er zijn goede verklaringen voor de geschetste financiële positie en de recente ontwikkeling hiervan. Waterschappen worden feitelijk flink op de proef gesteld omdat er van hen wordt gevraagd fors te investeren in een veilige delta zonder de tarieven te verhogen en dit alles bij een ‘houdbare’ schuldenlast. Het gaat om de volgende elementen:

- Er worden grote investeringen verwacht van de waterschappen. Na het hoogwater op de Nederlandse rivieren in 1998 en de dijkverschuiving van Wilnis in 2003 werden de normen voor waterkeringen aangepast. Dit leidde tot een enorm investeringsprogramma voor dijkverbetering. Uit het Deltaprogramma 2015 volgt de komende jaren een nieuwe ronde van forse investeringen om ons land klaar te maken voor de effecten van klimaatverandering. Een groot deel van deze investeringsopgave ligt bij de waterschappen.
- Er worden tegelijkertijd forse bezuinigingen verwacht van de waterschappen. In het BAW zijn afspraken gemaakt over de door de waterschappen in te boeken doelmatigheidswinst in het jaar 2020.
- Er is, net als bij de gemeenten, een grote maatschappelijke druk op de waterschappen om

de belastingtarieven te beperken. Zowel voor de landelijke als de provinciale politiek is het ‘beperken van de waterschapslasten’ een belangrijk maar politiek ook erg gemakkelijk motto! Het is daarmee voor de waterschappen steeds moeilijker om tariefstijgingen door te voeren.

- Waterschappen worden, net als gemeenten en provincies, beperkt in hun autonomie rondom de eigen middelen (schatkistbankieren). In de praktijk beperkt dit de ruimte voor ‘kort’ en daarmee relatief goedkoop geld.

Zie hier de dilemma’s van de waterschapsbestuurders van vandaag en morgen: een grote schuldenlast, de noodzaak om te blijven investeren in een waterveilige delta en grote druk vanuit de samenleving om tariefstijgingen te beteugelen. Verleidingen zijn er ook: toegeven aan die druk en investeringen en schulden (her)financieren tegen extreem lage rente.

VOORBEELD HWBP:

In het bestuursakkoord water [2009] werd afgesproken dat de waterschappen € 181 miljoen (vanaf 2015) aan verplichtingen voor het hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) overnemen van het Rijk en zelf een gelijk bedrag bezuinigen. Het opnemen van het HWBP in de waterschapbegroting leidt ofwel tot tariefsverhoging (via exploitatie) ofwel tot een structurele verhoging van de schuldenlast. Uit- of afstel van investeringen in verbetering van waterveiligheid is immers uitgesloten! Dit geeft dezelfde ‘hoofdbrekens’ als de decentralisatieoperatie in de zorg, maar dan zonder veel maatschappelijke discussie.

Conclusie: waterschappen bepaal zelf uw koers!

De gemiddelde schuldenlast van de waterschappen is hoger dan die van de andere overheden. De omvang van de schuld verschilt per waterschap

maar loopt uiteen van 2 tot 4 keer de begroting. Deze hoge schuldpositie brengt risico's met zich mee: een rentestijging heeft direct consequenties voor de belastingtarieven. Bovendien kan de situatie ontstaan dat een waterschapsbestuur meer belastinggeld moet investeren in aflossing van oude waterzuiveringsinstallaties dan in nieuwe dijken. Al maar stijgende kapitaallasten zorgen ervoor dat de functionele handelingsruimte van waterschappen steeds kleiner wordt en het bestuur nog maar een klein stuurtje in handen heeft om uitvoeringsgericht beleid te maken. Gelukkig zijn er waterschapsbestuurders die de vinger op de zere plek hebben gelegd. Een aantal waterschappen werkt aan oplossingen. Dat begint met de discussie over een verstandige norm voor de schuldpositie. Naar verwachting kan die norm hoger zijn dan de officiële norm van 130% die nu in gemeente- en provincieland wordt gehanteerd. Er is binnen enkele waterschappen nu discussie over een norm ergens tussen de 200% – 250%. Zo'n norm is een belangrijk richtpunt voor het te voeren financieel beleid. Er is daarbij een aantal handelingsperspectieven. Via het treasurybeleid kunnen in aard en omvang van de leningenportefeuille risico's op rentestijging worden verminderd dan wel gespreid. Daarnaast is het natuurlijk belangrijk om de schuldenlast te verkleinen ofwel door op een verstandige manier de uitgaven (exploitatiekosten) te verminderen ofwel op even verstandige wijze de tarieven te verhogen om schulden af te lossen of te voorkomen. Belangrijk is ook dat de waterschappen hun financiële positie gezamenlijk en proactief agenderen en zich geen regels hoeven te laten opleggen die hen in de taakuitoefening belemmeren of in autonomie beknotten. Het past de waterschappen ook om – net als bij het oplossen van de grote waterhuishoudkundige vraagstukken – daadkrachtig en gezamenlijk op te trekken. Wees bewust en alert, zorg per waterschap voor houdbaar maatwerk en leg als sector vooral goed uit dat bij een veilige delta ook een goed financieel beheer past. Met de waterschapsverkiezingen in het vooruitzicht is dit een uitgelezen kans voor de deelnemende partijen om zich hierover uit te spreken en voor de nieuw te vormen besturen om actie te ondernemen; er viel op 18 maart inderdaad iets te kiezen! ■

-
- 1 Zo is bijvoorbeeld de kasgeldlimiet voor waterschappen 23% waar die voor gemeenten en provincies resp. 8,5% en 7% bedraagt. Ook de renterisiconorm voor waterschappen verschilt met die van provincies en gemeenten.
 - 2 OECD Studies on Water: Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future? OECD, 2013.
 - 3 Hiervan mag 0,5% voor rekening van de decentrale overheden komen waarvan 0,06% (in 2015) voor de waterschappen.
 - 4 De overheidsinkomsten bedragen circa 45% van het BBP.
 - 5 CBS: waterschappen, balansposten per waterschap.
-

ABSTRACT

In 2011, the EU implemented the Stability and Growth Pact (SGP). The SGP ensures that Member States adopt appropriate policy responses to deficits by implementing the Excessive Deficit Procedure (EDP). The Netherlands adopted these rules (wet HOF). These rules imply that the total debt of the Dutch Government must not exceed 130% of the government budget. Previously, the regional water authorities had agreed with the national government to decrease expenses in order to contribute to the national budget goals. The challenge in the Netherlands now is that these budget discussions must not result in a poorer performance of the regional water authorities. Unfortunately on the contrary: the regional water authorities are faced with persistent and emerging challenges, such as the implementation of the EU water framework directive (WFD) and new policies to reduce flood risk. Both of which enhance the costs of water management, both today and in the future.

In 2014, regional water authorities in the Netherlands have a common debt of 7.5 billion euro on an average yearly budget of 2.4 billion euro, i.e. an average debt quote of approximately 300%, far higher than the debt positions of municipalities and the government. This debt position entails various risks: an increase of interest rates will, ceteris paribus, directly lead to an increase of taxes. Where national and regional politicians readily call for limitation of taxation, this debt position also brings a risk of austerity and delay of necessary investments in water quality or flood protection. Governors of regional water authorities now will have to cope with new dilemmas in water management. In the context of SGP there is now momentum to develop an agenda for new financial policies. Preferably this discussion will be initiated by the united regional water authorities themselves (lead by the Unie van Waterschappen) before others do so.