

Dijken verhogen, schulden indammen

Waterveiligheid is een kostbare zaak. In de jaren 2019-2022 investeren de waterschappen € 5,8 miljard in hun infrastructuur. En nog eens € 100 miljoen extra per jaar voor klimaatadaptatie. Ook wil de sector al in 2025 volledig energieneutraal opereren. Voorop in duurzaamheid, maar hoe duurzaam is de financiering van deze overvolle agenda? Wat als de rente stijgt?

KLIMAATADAPTIE
€ 100 mln

INFRASTRUCTUUR
€ 5,8 mld

Help!



D

TEKST HANS OERLEMANS
BEELD ISTOCKPHOTO E.A.

Steeds meer waterschappen nemen maatregelen om de financiën op orde te krijgen. Zo kondigt het nieuwe bestuur van Wetterskip Fryslân een forse eenmalige verhoging van de belastingtarieven in 2020 aan. De extra inkomsten zijn nodig om de uitgaven en inkomsten weer in evenwicht te krijgen, vorig jaar bedroeg het tekort 7,8 miljoen euro.

Het nieuwe college van bestuur van Rijn en IJssel zag dat in 2018 de schuldquote van het waterschap volgens de jaarrekening op 420 procent lag (de schuld bedraagt dan 4,2 keer de opbrengst van de belastingen) en dat is ruim boven het gemiddelde van de waterschappen. Reden voor het bestuur om dat percentage stapsgewijs terug te brengen. Ook waterschap Vechtstromen scoort hoog in het verkeerde rijtje. Het staat volgens de Waterschapsspiegel 2018 in de top van waterschappen met de grootste schuldenlast als percentage van de belastingopbrengst (367 procent). Tot circa 250 procent geldt als acceptabel. Tien van de 21 waterschappen blijven hieronder, terwijl er zes een netto-schuldquote hebben van meer dan 300 procent. Daar is alle reden voor permanente schuldbewaking. Vechtstromen draait er niet omheen in de notitie Financiële situatie en



meerjarenperspectief (2018). Het bestuur moet keuzes maken voor een meer 'toekomstbestendig en duurzaam financieel beleid'. De schuld liep snel op van € 386 in 2014 naar € 437 miljoen in 2018. Bijna een derde van de belastinginkomsten gaat op aan kapitaallasten (rente en afschrijvingen). Koploper in dit rijtje is overigens Hoogheemraadschap Delfland waar de kapitaallasten 40 procent van de begroting opslokken. Ter vergelijking: bij waterschap Limburg is dat slechts 11 procent.

Schuldenplafond

De waterschappen financieren hun investeringen doorgaans met vreemd vermogen (leningen), terwijl rente en aflossingen worden betaald uit belastingen. De sector is gewend grote investeringen te doen, stelt Wijnand Dekking, financieel beleidsmedewerker bij de Unie van Waterschappen. "Dat is al decennia zo. Denk aan de bouw van steeds geavanceerdere rwzi's om aan Europese richtlijnen te voldoen. Die projecten werden gefinancierd zonder dat de lasten voor burgers en bedrijven sterk stegen. Ook in tijden dat de rente veel hoger stond dan nu. Enige lastenstijging is onvermijdelijk, maar daar staan

'DE SCHULDPOSITIE VORMT EEN BEDREIGING VOOR DE WATERVEILIGHEID'

betere voorzieningen tegenover."

Toch blijft de lastenverhoging niet altijd beperkt. Waterschap Noorderzijlvest heeft de ingezetenenheffing dit jaar met 25,8 procent verhoogd. Dijkgraaf Bert Middel legt in het Dagblad van het Noorden een verband met 'intensieve investeringen in waterveiligheid' en de klimaatverandering die 'sneller gaat en ernstiger is' dan verwacht. Tegelijkertijd wil het waterschap de totale schuld beheersbaar houden. In 2018 werd daarom een schuldenplafond ingesteld van € 250 miljoen. Dat plafond komt nu akelig dichtbij.

"De schuldpositie vormt een bedreiging voor de waterveiligheid", stelt Peter van Mombergen van de tweemansfractie Betaalbaar Water in het algemeen bestuur van Noorderzijlvest. "Een schuldenplafond disciplineert, maar beperkt tegelijkertijd de ruimte om in te spelen op noodsituaties, nieuwe opgaven of tegenvallers. Lopende projecten kunnen in gevaar komen. In dat geval heeft het bestuur nog maar weinig opties over: of de belastingen verder verhogen of door het schuldenplafond heen gaan. We zien wat er dit jaar met de heffingen is gebeurd."

Volgens Mombergen valt niet te ontkomen aan een herijking van taken. In de kern staat het waterschap voor 'veilig, voldoende en schoon.' Dat zijn de watertaken waarvoor belasting >

'WATERSCHAPPEN DOEN AL DECENNIA GROTE INVESTERINGEN'



Wijnand Dekking



Peter van Mombergen



Leon Knoester



Robert van Cleef

wordt betaald. "Investeren in natuur en internationale projecten zijn prachtig, maar kunnen we niet beter eerst de schulden wegwerken? Doe je dat niet, dan betalen onze kinderen de rekening. Wat mij betreft is alles bespreekbaar. Waarom niet een onderzoek naar een fusie van Noorderzijlvest met naastgelegen waterschappen? Wellicht valt zo aanzienlijk te besparen op de vaste lasten."

"Schuld, ook een hoge schuld, hoeft geen probleem te zijn", stelt Dekking van de Unie. "Als de potentiële risico's maar goed in beeld zijn en het waterschap maatregelen neemt om die te beheersen. Eén zo'n risico is dat de post rente en aflossingen op een begroting te groot wordt, wat ten koste gaat van de capaciteit om calamiteiten op te vangen of nieuw beleid in gang te zetten. Maar de praktijk laat zien dat de beïnvloedbare ruimte op de begrotingen van waterschappen de laatste jaren gemiddeld genomen gelijk is gebleven."

Negatieve rente

Ongekend lang al staat de rente ongekend laag. Maar blijft dat zo? Wat als de rente stijgt? Voorlopig lijkt dat scenario net zo ver weg als Wat als de dijken breken? Waterschappen profiteren dubbel van de lage rente: bij nieuwe leningen én bij herfinanciering of een rentewijziging van oude leningen. Dekking: "De huidige marktrente is veel lager dan die van leningen uit het verleden. Door slim te herfinancieren en rentes voor lange tijd vast te zetten, dalen de jaarlijkse kosten. Daarmee krijg je meer vrije ruimte op de begroting." De Nederlandse Waterschapsbank (NWB Bank) is dé grote financier van de sector met ruim 90 procent van de uitstaande leningen. Jaarlijks gaat het om een bedrag tussen € 500 en € 700 miljoen aan nieuwe financieringen. In vergelijking met andere overheden hebben de meeste waterschappen hun leningen beter gespreid in de tijd, stelt Leon Knoester, hoofd Public Finance van NWB Bank. "Het renterisico is prudent afgedekt. Lopende leningen werden gehierarchiseerd met historisch lage rentes en

tegelijkertijd werd de looptijd verlengd. Voor hun kortlopende leningen kunnen waterschappen nu zelfs tegen negatieve rentes lenen."

NWB Bank ziet vooralsnog geen risico in een oplopende schuldenlast. De waterschappen hebben solide eigen inkomsten uit belastingen en kunnen daarmee aan hun verplichtingen voldoen. Knoester: "Dankzij de lage rente blijven de extra lasten van nieuwe leningen beperkt. Als het gepaard gaat met herfinanciering van oude leningen kunnen zelfs bij een hogere schuld de jaarlijkse kapitaalslasten dalen. Het zijn bijzondere tijden. Maar ook als de rente stijgt, blijven de gevolgen beperkt door het grote aantal langlopende leningen tegen lage rentes."

NWB Bank geeft Green Bonds uit (waterobligaties) waarvoor veel belangstelling bestaat op de internationale kapitaalmarkt. "Door de grote vraag kunnen wij deze obligaties tegen een gunstiger prijs wegzetten dan reguliere obligaties. Dat prijsvoordeel geven we helemaal door aan de waterschappen."

Niet rustig slapen

Is er dan echt geen enkele reden tot zorg? Zeker wel, vindt Robert van Cleef, directeur van Sterk Consulting. Hij houdt zich al jaren bezig met de financieel-economische aspecten van het waterbeheer. "De vraag of het financieel beleid van waterschappen verantwoord is, laat zich lastig beantwoorden. Je komt al snel in discussies over technische parameters. Is het renterisico afgedekt? Blijft er voldoende beïnvloedbare ruimte op de begroting? Door op zulke details in te zoomen, lijkt het allemaal wel mee te vallen. Maar als je uitzoomt naar het grote geheel, dan zie je iets anders. In de Waterschapsspiegel 2018 lees ik dat er in de sector gemiddeld een tekort van 1,8 procent op de begroting is en dat veel waterschappen interen op hun reserves. De gemiddelde schuldpositie is hoog: 2,5 tot 3 keer de jaarbegroting. Als bij de dijkgraaf thuis de financiën er zo voorstaan, dan zie ik hem niet rustig slapen. >

Dure dijken in Rivierenland



Jacob Knoops

Sinds het Bestuursakkoord Water uit 2011 gaat een veel groter deel van de rekening voor waterveiligheid naar de waterschappen. Voorheen betaalde het Rijk de versterking van primaire waterkeringen. In 2011 woedde de kredietcrisis en bezuinigde het kabinet waar het maar kon. In dat klimaat kwam er een Bestuursakkoord Water met onder meer een collectieve bezuinigingsopdracht van € 750 miljoen én een verdeelsleutel voor de financiering van het nieuwe Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Het Rijk betaalt voortaan nog maar 50 procent van de kosten, de gezamenlijke waterschappen 40 procent en het waterschap dat een project uitvoert 10 procent. De eigen bijdrage stimuleert een sobere en doelmatige aanpak. De rijksbijdrage werd vastgesteld aan de hand van kostenramingen van de afzonderlijke HWBP-projecten. Maar sindsdien zijn de normen voor veilige waterkeringen verscherpt en de bouwkosten fors gestegen. De werkelijke uitgaven zouden weleens sterk kunnen afwijken van de ramingen.

Tekort in piekjaren

Stel nu dat een waterschap een aantal hoogst urgente en complexe dijkversterkingen tegelijk moet uitvoeren. De tien procent eigen bijdrage drukt dan zwaar op de begroting. En als bovendien de actuele doorrekeningen sterk afwijken van de oorspronke-

lijke ramingen, dan heeft dat waterschap een serieus probleem. Dit nu lijkt aan hand bij Waterschap Rivierenland. Met 550 kilometer aan vitale dijken langs onder meer Rijn, Waal en Lek staat Rivierenland aan de vooravond van een hele serie dijkversterkingen. De eerste trajecten zijn in voorbereiding zoals Gorinchem-Waardenburg en Waardenburg-Tiel. Eind 2018 bleek dat een nieuwe doorrekening veel hoger uitkomt dan de ramingen uit het HWBP. Rivierenland wil zelf jaarlijks maximaal € 11 miljoen uittrekken als eigen bijdrage. Dat volstaat niet als een aantal dure projecten tegelijk volop in uitvoering is. Bovendien keert het Rijk maximaal € 40 miljoen per jaar uit per project. In 'piekjaren' liggen de uitgaven hoger, wat voorfinanciering (extra lenen) noodzakelijk maakt.

Solidariteit

De verwachte financiële tegenvallers zorgden voor commotie in de lokale media. Minister Van Nieuwenhuizen van Infrastructuur en Waterstaat kreeg een serie Kamervragen over de kwestie, zoals: Wat vindt u van de toename van de schulden van Rivierenland met € 80 miljoen in vier jaar naar nu € 440 miljoen? De minister wees in haar antwoorden veelvuldig op de eigen verantwoordelijkheid van het bestuur van het waterschap en de rol van de provincie als toezichthouder. Wat gaat Rivierenland

doen als dijkversterkingen veel duurder uitvallen dan geraamd? Het Rijk om een extra bijdrage vragen? "Nee, zover zijn we nog lang niet", zegt financieel-directeur Jacob Knoops. "We hebben een half jaar uitgetrokken om de ramingen te analyseren en goed uit te zoeken waar ze precies verschillen van de recente doorrekeningen. Ondertussen gaan de voorbereidingen door. Hoe verder we in de planfase komen, hoe scherper het beeld van de uitgaven. Dan zien we ook waar kosten te drukken zijn met wellicht een versobering of andere technieken. Als het beeld compleet is, komt de vraag naar de financiering en de gevolgen voor de planning. Het gaat stap voor stap."

Is er genoeg solidariteit tussen waterschappen onderling? Sommige hebben geen enkele primaire waterkering, andere moeten tientallen kilometers dijken versterken. En soms ook nog een rwzi vernieuwen. Rivierenland is veruit koploper met € 800 miljoen aan investeringen (2019-2022). Knoops: "Onze collega's tonen zich uitermate solidair door gezamenlijk 40 procent te betalen van de kosten van dijkversterkingen. Pas in 2023 staat een herijking gepland van het HWBP. Dan is de landelijke beoordeling van alle primaire keringen klaar en weten we hoe groot de opgave per waterschap wordt. Tot die tijd geldt de huidige verdeelsleutel."

'ALS BIJ DE
DIJKGRAAF
THUIS DE
FINANCIËN
ER ZO
VOORSTAAN,
DAN ZIE IK
HEM NIET
RUSTIG
SLAPEN'



Geen artikel 12 voor waterschap



Corine Hoebe

Is er een vangnet voor waterschappen die financieel in een vrije val dreigen te raken? Een soort artikel 12-status waarbij het bestuur onder curatele komt te staan? Gemeenten met structureel hoge tekorten kunnen bij het Rijk om extra steun uit het gemeentefonds vragen. Daarvoor leveren ze dan tijdelijk financiële zelfstandigheid in.

“Nee, zoiets bestaat niet voor waterschappen,” zegt onderzoeker Corine Hoebe van COELO, het kennisinstituut voor lokale lasten, verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen. “Anders dan gemeenten en provincies bekostigen de waterschappen zichzelf. Van oudsher al betalen ingezetenen belasting voor hun eigen veiligheid. Dat leidt wel tot flinke verschillen per regio. Op de hogere zandgronden ben je

een stuk goedkoper uit dan in laag Nederland.”

“Ook als de uitgaven oplopen, moeten waterschappen dat zelf oplossen door heffingen te verhogen en/of schulden te laten oplopen. Maar tot nu toe heeft dat nog nergens tot exorbitant hoge lasten geleid. De belastingen voor het waterschap zijn nog altijd relatief laag in vergelijking met die van gemeenten en Rijk. Ik heb onderzoek gedaan naar de stijging van de waterschapslasten in de afgelopen vier jaar. Die is gemiddeld heel bescheiden geweest, ongeveer gelijk aan de inflatie, hoewel er natuurlijk uitschieters zijn.”

Provincie ziet toe

De Waterschapswet schrijft voor dat provincies toezicht houden op de waterschappen (interbestuurlijk toezicht). Gedeputeerde Staten moeten

onder meer vaststellen of de begroting en jaarrekening aan een aantal formele eisen voldoen. Het gaat meer om de juiste inrichting van de stukken dan over de cijfers.

In het uiterste geval kan een provincie een begroting schorsen of zelfs vernietigen. Hoebe: “Mij zijn daarvan geen voorbeelden bekend. Wel maken provincies soms opmerkingen over de verdeling van de lasten tussen de categorieën ‘ingezetenen, gebouwd en onbebouwd.’ Maar de schuldpositie of de hoogte van de kapitaallasten zijn nooit een punt van discussie. Dat komt ook omdat er geen wettelijke normen bestaan voor een maximale schuld en andere financiële parameters. Waar moet je aan toetsen? En stel dat een afgesproken schuldenplafond is bereikt, maar een vitale dijk moet hoognodig

worden verbeterd. Wat doe je dan? Gebrek aan geld kan nooit een reden zijn om de veiligheid op het spel te zetten.”

Uitruilen en polderen

“Waterschappen investeren in dijken en andere hardware met een hele lange levensduur. Daar profiteren onze kinderen ook nog van. Daarom is het te verdedigen hiervoor langjarige leningen af te sluiten. Een kwestie van solidariteit tussen generaties. Daar valt wel iets op af te dingen. Hoe meer schulden hoe groter de post rente en aflossingen. Dat gaat ten koste van nieuw beleid. Hogere schulden en/of hogere lasten, het is altijd een bestuurlijke afweging. De uitkomst van het nodige polderen en uitruilen van belangen. Zo gaat dat in een democratie.”

‘ALGEMENE
RESERVES
BLIJVEN
AANSPREKEN,
LIJKT ME ON-
VERSTANDIG’

De schuldpositie van de waterschappen is een stuk hoger dan bij andere overheden. Het Rijk bouwt bovendien de schuld af en heeft een groot overschot op de begroting. Dat zou ook de strategie van de waterschappen moeten zijn. In economisch goede tijden en bij een lage rentestand ga je schulden afbouwen en de financiële positie versterken. Dat zie ik niet gebeuren. Het Rijk en de waterschappen zouden een algemene norm moeten vaststellen voor een houdbare schuld. Nu vaart men overal een eigen koers met grote onderlinge verschillen en risicoprofielen. In een sector met dermate goed voorspelbare eigen inkomsten moet het mogelijk zijn een dergelijke norm te formuleren en te

handhaven. Voor provincies en gemeenten geldt al wel een wettelijke norm voor de schuldpositie.”

Extra investeren in veiligheid, gelijkblijvende lasten én een stabiele of liever nog afnemende schuld. Alle drie wenselijk, maar alle drie tegelijk gaat niet lukken, volgens Van Cleef. “Of je moet de algemene reserves blijven aanspreken, maar dat lijkt me onverstandig. Heffingen verhogen krijgt geen applaus, maar toch zal het moeten als er extra taken bijkomen voor het klimaat en de waterveiligheid. Vraag je aan de stukadoer om bij je thuis een extra kamer te stuken, dan stuurt hij een hogere rekening. Daar doet niemand moeilijk over, ook de dijkgraaf niet.”