

Monitor Lastenontwikkeling en Doelmatigheidswinst Bestuursakkoord Water over de periode 2010-2019

Eindrapportage lastenontwikkeling, doelmatigheidswinst en prestaties
in het kader van het Bestuursakkoord Water

Mei 2021

Managementsamenvatting

Het Bestuursakkoord Water (BAW) is in 2011 afgesloten tussen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland. Omdat het waterbeheer aan steeds meer eisen moet voldoen, zouden de kosten voor het beheer van het watersysteem en de waterketen zonder maatregelen naar verwachting oplopen tot € 8 à 9 miljard in 2020. Tegelijkertijd was de maatschappelijke opdracht om het waterbeheer betaalbaar te houden voor inwoners en bedrijven. Om de lastenstijging voor inwoners en bedrijven gematigd te houden, hebben Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven afgesproken om ten opzichte van de prognose in 2010, een doelmatigheidswinst na te streven die geleidelijk oploopt tot jaarlijks ten minste € 750 miljoen in 2020.

De afgesproken doelmatigheidswinst van € 750 miljoen is opgebouwd uit € 450 miljoen in de waterketen (€ 380 miljoen bij gemeenten en waterschappen en € 70 miljoen bij drinkwaterbedrijven) en € 300 miljoen in het beheer van het watersysteem door Rijk, provincies en waterschappen.

In het BAW is tevens afgesproken om de ontwikkeling van de lokale lasten en de bereikte doelmatigheidswinst door de jaren heen in beeld te brengen. Dat gebeurt via drie parallelle sporen:

1. De ontwikkeling van de lokale belastingopbrengsten en kosten.
2. De manier waarop de doelmatigheidswinst wordt bereikt.
3. De ontwikkeling van de door partijen geleverde prestaties.

Onderhavige rapportage is de derde driejaarlijkse Monitor Lastenontwikkeling en Financiële Doelmatigheidswinst en tevens de eindrapportage van dit onderdeel van het BAW, waarin gerapporteerd wordt over de kostenontwikkeling, de doelmatigheidswinst en de ontwikkeling van de prestaties in de periode 2010 tot en met 2019. Het eerste rapport werd in 2014 uitgebracht over de periode 2010-2013 en het tweede rapport in 2017 over de periode 2010-2016 en nu dus het derde rapport in 2021 over de periode 2010-2019.

Aanpassing autonome ontwikkeling

De kosten en belastingopbrengsten van de BAW-partijen worden vergeleken met de prognose van de autonome ontwikkeling (BAW-prognose). De prognose is aangepast naar aanleiding van exogene factoren die zich in de afgelopen periode hebben voorgedaan. Voor de gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven geldt dat de BAW-prognose onder andere is gecorrigeerd voor rente, inflatie, kwijtschelding, oninbaarheid, inzet van reserves en voorzieningen en enkele wijzigingen in taken. Voor Rijkswaterstaat (RWS) is het niet mogelijk om de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten af te zetten tegen de doelmatigheidswinst, omdat de uitgaven van RWS als uitvoeringsorganisatie van

het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) onderdeel zijn van de begroting van IenW en voornamelijk wordt gevoed uit de algemene middelen. De prognose van de autonome ontwikkeling van de provincies wordt niet aangepast omdat de invloed van exogene factoren marginaal is.

Resultaten kostenontwikkeling, doelmatigheidswinst en prestaties

Waterketen

De doelmatigheidswinst in de waterketen bedroeg in 2019 circa € 668 miljoen. De doelmatigheidswinst is met name gerealiseerd door toegenomen efficiency, intensievere samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven en verbeterd assetmanagement. Dit vertaalt zich in een opbrengst- en kostenontwikkeling die gematigder is dan werd verwacht bij de voorbereiding van het BAW. Deze ontwikkeling is in de periode 2010-2019 duidelijk onder de 'BAW-prognose zonder doelmatigheidswinst' gebleven. De afgesproken doelmatigheidswinst is daarmee ruim gerealiseerd.

Watersysteem

De doelmatigheidswinst in het watersysteem bedroeg in 2019 circa € 404 miljoen. De belastingopbrengsten van de waterschappen zijn veel minder gestegen dan verwacht bij het afsluiten van het BAW. De gematigde stijging is voor een belangrijk deel te danken aan de doelmatigheidsinitiatieven die waterschappen ontplooiën binnen de waterschappen, met gemeenten en met andere partijen. De doelmatigheidsdoelstelling van RWS is gerealiseerd binnen het programma versoberingen en efficiency van € 800 miljoen ter dekking van de onderhoudsproblematiek tot en met 2020. Door provincies wordt doelmatigheidswinst behaald door intensievere samenwerking met waterschappen op het gebied van ruimtelijke planvorming. Voorbeelden bevestigen dat het BAW daadwerkelijk leidt tot meer samenwerking, efficiency en andere benaderingen die zich uitdrukken in doelmatigheidswinst.

Prestaties

De prestaties in het waterbeheer zijn in het algemeen op een goed op niveau gebleven.

Conclusies

De totale gerealiseerde doelmatigheidswinst bedroeg in 2019 ruim € 1 miljard. Dit is meer dan de doelstelling van tenminste € 750 miljoen per jaar, zoals in het BAW is afgesproken. Omdat de doelstelling ruimschoots is gerealiseerd, zijn de lasten voor inwoners en bedrijven minder toegenomen dan zonder het BAW het geval zou zijn geweest.

Inhoud

Managementsamenvatting	2
1 Inleiding	5
1.1 Bestuursakkoord Water	5
2 Bijstelling prognoses autonome ontwikkeling	6
2.1 Gemeenten	6
2.2 Waterschappen	7
2.3 Drinkwaterbedrijven	8
2.4 Rijkswaterstaat	8
2.5 Provincies	8
3 Ontwikkeling van belastingopbrengsten, kosten, doelmatigheidswinst en prestaties	9
3.1 Spoor 1: Ontwikkeling van de belastingopbrengsten en koste	9
3.2 Spoor 2: Doelmatigheidswinst in de praktijk	14
3.3 Spoor 3: Ontwikkeling van de geleverde prestaties	24
4 Lastendruk voor huishoudens en bedrijven	39
5 Conclusies	44
Bijlagen	
A Rapport bijstelling prognose autonome ontwikkeling rioolheffing 2020 (link)	45
B Herziening BAW-referentie lijn ontwikkeling belastingopbrengsten en doelmatigheidswinst waterschappen	46

1 Inleiding

1.1 Bestuursakkoord Water

Het Bestuursakkoord Water (BAW) is in 2011 afgesloten tussen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin). Omdat het waterbeheer aan steeds meer eisen moet voldoen, zouden de kosten voor het beheer van het watersysteem en de waterketen zonder maatregelen naar verwachting oplopen tot € 8 à € 9 miljard in 2020. Tegelijkertijd was de maatschappelijke opdracht om het waterbeheer betaalbaar te houden voor inwoners en bedrijven. Om de lastenstijging voor inwoners en bedrijven gematigd te houden, hebben Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven afgesproken om ten opzichte van de prognose in 2010 een doelmatigheidswinst na te streven die geleidelijk oploopt tot jaarlijks ten minste € 750 miljoen in 2020.

Het begrip 'doelmatigheidswinst' is door de werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheid (MFD) in de Nulmeting (2012) gedefinieerd als: 'meer doen (prestatie) met dezelfde middelen of voldoen aan de wettelijke vereisten met minder middelen'. De afgesproken doelmatigheidswinst van € 750 miljoen is opgebouwd uit € 450 miljoen in de waterketen (€ 380 miljoen bij gemeenten en waterschappen en € 70 miljoen bij drinkwaterbedrijven) en € 300 miljoen in het beheer van het watersysteem door Rijk, provincies en waterschappen.

In het BAW is tevens afgesproken om de ontwikkeling van de lokale lasten en de bereikte doelmatigheidswinst door de jaren heen in beeld te brengen. Door een compleet beeld te geven via drie parallelle sporen is een goed oordeel over de doelmatigheidswinst mogelijk:

1. De ontwikkeling van de lokale belastingopbrengsten en kosten.
2. De manier waarop de doelmatigheidswinst wordt bereikt.
3. De ontwikkeling van de door partijen geleverde prestaties.

Jaarlijks wordt in de Staat van Ons Water gerapporteerd over het eerste en tweede spoor. Eenmaal per drie jaar wordt uitgebreider gerapporteerd over alle sporen, mede aan de hand van de drie benchmarks in de waterketen (drinkwater, riolering en rioolwaterzuivering).

In het vervolg van deze rapportage wordt achtereenvolgens ingegaan op de bijstelling van de prognose van de autonome ontwikkeling (hoofdstuk 2), de resultaten van de belastingopbrengsten en kosten, doelmatigheidswinst en de prestaties (hoofdstuk 3), de lastendruk voor burgers en bedrijven (hoofdstuk 4) en tot slot de conclusies (hoofdstuk 5).

2 Bijstelling prognoses autonome ontwikkeling

De basis voor het eerste spoor is prognose van de ontwikkeling van de belastingopbrengsten en kosten van de waterbeheerders zoals deze zouden zijn geweest zonder de maatregelen in het Bestuursakkoord Water, ofwel de autonome ontwikkeling. De kosten en opbrengsten kunnen zich als gevolg van exogene ontwikkelingen anders ontwikkelen dan was voorzien in de prognose. Exogene ontwikkelingen zijn gedefinieerd als ontwikkelingen die wel effect hebben op de kosten, maar waar de partijen geen directe invloed op hebben. Het betreft:

- Nieuw nationaal of internationaal beleid/regelgeving zoals vastgelegd in nationale wet- en regelgeving, beleidsregels en Europese richtlijnen;
- Macro-economische ontwikkelingen, zoals de ontwikkeling van de rente, inflatie en energie- en grondstoffenprijzen;
- Beleidswijzigingen bij provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven die het kostenniveau van de andere partij(en) beïnvloeden.

Naast deze exogene ontwikkelingen kunnen ook financieel-administratieve wijzigingen de autonome ontwikkeling beïnvloeden, zoals aanpassingen van afschrijvingstermijnen. Afsgesproken is dat de prognose wordt gecorrigeerd voor exogene ontwikkelingen en voor financieel-administratieve wijzigingen, omdat deze niet voortvloeien uit doelmatigheidsverbetering. Eenvoudig gezegd wordt de BAW-prognose ontdaan van wat ook zonder BAW zou plaatsvinden om inzicht te krijgen in het effect van de maatregelen uit het BAW.

De cijfers, onderliggende onderbouwing en berekeningen die door de gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven zijn aangeleverd, zijn getoetst en akkoord bevonden door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO).

2.1 Gemeenten

De BAW-prognose van de gemeenten is gecorrigeerd voor de volgende exogene ontwikkelingen:

- Rente
- Klimaatveranderingen
- Toename nieuwbouw
- Stijging kosten kwijtschelding

Daarnaast is de BAW-prognose gecorrigeerd voor financieel-administratieve wijzigingen die gemeenten hebben doorgevoerd, maar geen effect hebben op de doelmatigheidswinst.

Het betreft de volgende ontwikkelingen:

- Verandering afschrijvingstermijn
- Wijziging financiering investeringen
- Verandering netto dotatie aan voorzieningen
- Wijziging kostentoerekening

Het resultaat van deze aanpassing is samengevat in de volgende tabel. In bijlage A wordt de aanpassing van de prognose van de autonome ontwikkeling bij de gemeenten uitgebreider beschreven.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rente	-10,2	-20,8	-31,2	-51,5	-72,6	-94,5	-136,3	-177,7	-216,8
Afschrijvingstermijn	-1,1	1,1	0,8	0,5	0,2	-0,3	-0,5	-0,1	0,7
Verandering netto dotatie voorziening	65,3	35,2	-21,4	9,6	15,8	-6,4	-19,8	-35,5	-51,4
Verandering financiering	-13,5	2,3	68,3	8,1	9,5	0,2	15,5	30,4	44,5
Verandering kostentoerekening	nb	nb	28,3	41,4	56,3	61,5	66,4	71,0	75,0
Toename nieuwbouw	13,6	21,2	28,3	34,4	41,1	47,2	50,4	54,4	58,3
Klimaatverandering						18,1	36,1	54,2	72,2
Kwijtschelding	0,3	0,6	0,9	1,2	1,4	1,7	2,0	2,3	2,6

Figuur 2.1: Tabel bijstelling van de prognose van de autonome ontwikkeling per exogene factor en gemeentelijke aanpassing periode 2011-2019 (€ miljoen, prijspeil 2010)

2.2 Waterschappen

Voor wat betreft de waterschappen is voor acht factoren onderzocht of de BAW-prognose op grond hiervan zou moeten worden aangepast. Uiteindelijk is geconcludeerd dat voor twee factoren bijstelling niet aan de orde is en gecorrigeerd voor de volgende factoren: inzet van reserves, renteontwikkelingen, kwijtschelding en oninbare heffingen, dividend van de Waterschapsbank, waterschapsverkiezingen en de invoering van de Omgevingswet. Het resultaat van deze aanpassing is samengevat in de volgende tabel. In bijlage B wordt de aanpassing van de prognose van de autonome ontwikkeling bij de waterschappen beschreven.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2. Inzet van reserves	0	0	0	0	0	0	0	-1,3	-27,3	-48,6
4. Rente	0	0	0	0	0	0	-16,8	-28,4	-35,9	-42,7
5. Kwijtschelding en oninbaar	0	0	0	0	0	0	0	-2,1	-2,7	-2,0
6. Dividend Waterschapsbank	0	0	0	0	0	0	0	0	-7,4	0
7. Waterschapsverkiezingen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-3,6
8. Implementatie Omgevingswet	0	0	0	0	0	0,9	4,5	7,1	10,4	17,9
Totaal	0	0	0	0	0	0,9	-12,3	-24,8	-63,0	-79,0

Figuur 2.2: Tabel aanpassingen autonome ontwikkeling waterschappen periode 2016-2020 (€ miljoen, prijspeil 2010)

2.3 Drinkwaterbedrijven

De gerealiseerde kostenontwikkeling van de drinkwatersector wijkt slechts gering af van de in 2016 geactualiseerde prognose. Er is daarom voor de realisatie 2020 geanalyseerd of onbeïnvloedbare (autonome) effecten de kostenrealisatie hebben beïnvloed. Van de tien onderzochte potentiële factoren hebben acht daadwerkelijk enige invloed gehad. De prognose is voor die elementen aangepast.

	2020
Vennootschapsbelasting	800
Rente en WACC	-13.367
Precario	6.303
Herinterpretatie toezichthouder van niet-wettelijke activiteiten	7.570
Grondwaterheffing provincie	-895
Wijziging activering van uren	-1.500
Veranderingen rondom donaties	33.000
Overige boekhoudkundige wijzigingen	8.560
Totaal	25.331

Figuur 2.3: Tabel aanpassingen autonome ontwikkeling drinkwaterbedrijven voor het jaar 2020 (€ duizend, prijspeil 2010)

2.4 Rijkswaterstaat

Voor Rijkswaterstaat (RWS) is het niet mogelijk om de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten af te zetten tegen de doelmatigheidswinst. De uitgaven die RWS doet als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zijn onderdeel van de begroting van IenW, welke voornamelijk wordt gevoed vanuit de algemene middelen.

2.5 Provincies

De prognose van de autonome ontwikkelingen wordt voor de provincies niet aangepast, omdat externe factoren marginale invloed hebben op de prognose van de autonome ontwikkeling.

3 Ontwikkeling van belastingopbrengsten, kosten, doelmatigheidswinst en prestaties

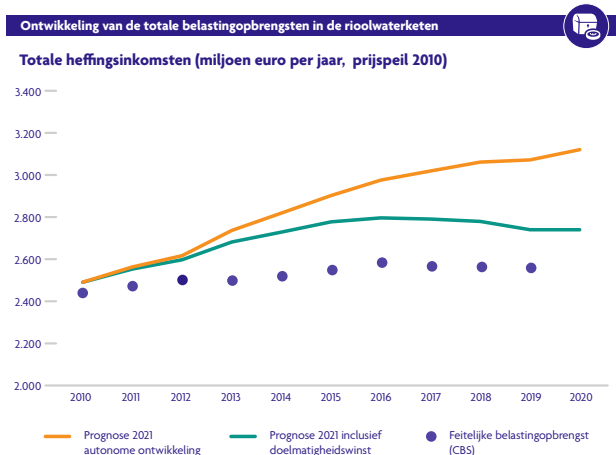
3.1 Spoor 1: Ontwikkeling van de belastingopbrengsten en kosten

3.1.1 Waterketen

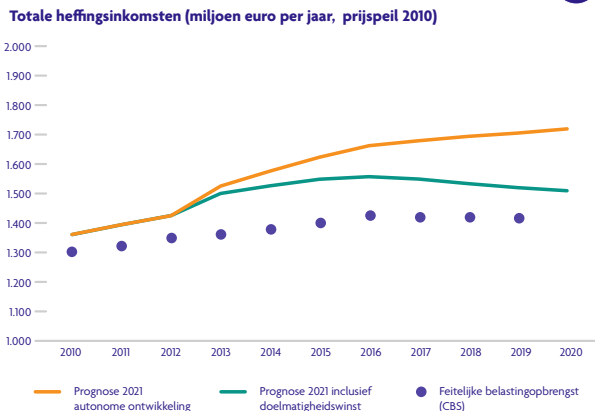
Het onderdeel van het BAW dat de meeste doelmatigheidswinst genereert – met als doelstelling oplopend tot per jaar ten minste € 450 miljoen in 2020 – is de aanpak voor de waterketen. Deze aanpak kenmerkt zich met name door intensivering van de samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven. Het beeld op hoofdlijnen is dat de besparingen sneller zijn gerealiseerd dan voorzien en ook omvangrijker zijn. Dit vertaalt zich in een opbrengst- en kostenontwikkeling die gematigder is dan werd verwacht bij de voorbereiding van het BAW.

Waterschappen en gemeenten

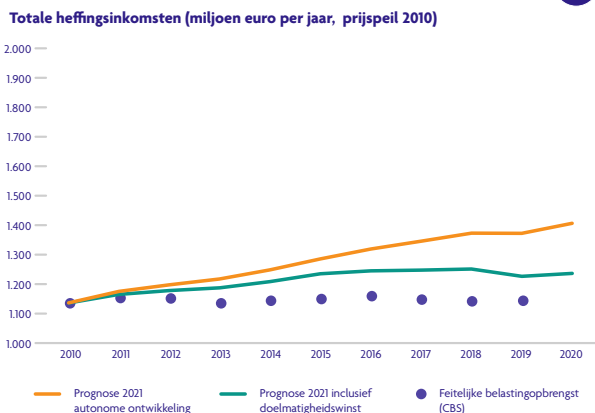
De grafieken hieronder laten de relatie zien tussen de feitelijke ontwikkeling (blauwe stippen), de oorspronkelijke prognose (rode lijn) en de prognose inclusief de doelmatigheidsdoelstelling (groene lijn) van de opbrengst van de rioolheffing van de gemeenten en de zuiveringsheffing van de waterschappen. Uit de grafieken blijkt dat de trend van een gematigde stijging van de heffingen voor de rioolwaterketen zich gedurende de gehele looptijd van het BAW heeft voorgedaan. De besparingen op de heffingsinkomsten zijn sneller gerealiseerd dan bij het afsluiten van het BAW werd ingeschat en zijn ook veel omvangrijker geworden. De werkelijke belastingopbrengsten van de waterschappen en gemeenten in de rioolwaterketen waren in 2019 € 520 miljoen lager dan de ‘BAW-prognose zonder doelmatigheidswinst’.



Figuur 3.1: Ontwikkeling van de totale belastingopbrengsten voor de rioolwaterketen (prijspeil 2010)



Figuur 3.2: Ontwikkeling van de heffingsopbrengsten van de rioolheffing van de gemeenten (prijspeil 2010)



Figuur 3.3: Ontwikkeling van de opbrengsten van de zuiveringsheffing van de waterschappen (prijspeil 2010)

De besparingen in de rioolwaterketen zijn mede te danken aan een andere investeringsstrategie van gemeenten en waterschappen. Deze kent een aantal aspecten. In de eerste plaats is deze gebaseerd op intensiever meten en monitoren van afval- en regenwaterstromen. Hierdoor neemt het inzicht in de feitelijke toestand en het functioneren van de rioolwaterketen toe. Op basis van dit inzicht en het beter benutten van de beleidsvrijheid van gemeenten en waterschappen (lokaal maatwerk in plaats van het dogmatisch toepassen van (generieke) normen), brengen gemeenten en waterschappen nut en noodzaak van

investerings beter in beeld dan voorheen. In de tweede plaats is de investeringsstrategie meer gebaseerd op assetmanagement. Toepassing van assetmanagement heeft geleerd dat de technische levensduur van infrastructuur vaak aanzienlijk langer is dan waarvan ten tijde van de bouw werd uitgegaan. In combinatie met risicogestuurd onderhoud zorgt dit ervoor dat deze technische levensduur optimaal benut wordt met behoud van bedrijfszekerheid. Ten slotte zijn gemeenten en waterschappen beleid en investeringsbeslissingen steeds meer op elkaar gaan afstemmen, waardoor soms ook gezamenlijke investeringsbeslissingen plaatsvinden. Zo kan het bijvoorbeeld voor een waterschap soms aantrekkelijk zijn om een financiële bijdrage te leveren aan een investering van een gemeente in haar rioleringsstelsel als hiermee een duurdere uitbreiding van een rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt voorkomen. Dit alles heeft tot heroverweging van investeringsprogramma's geleid, waarbij als uitgangspunt is gehanteerd dat bijstellingen van deze programma's geen negatieve gevolgen op de prestaties mogen hebben.

Ondanks dat de afgesproken doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd, blijven de kosten en daarmee de noodzakelijke belastingopbrengsten stijgen.

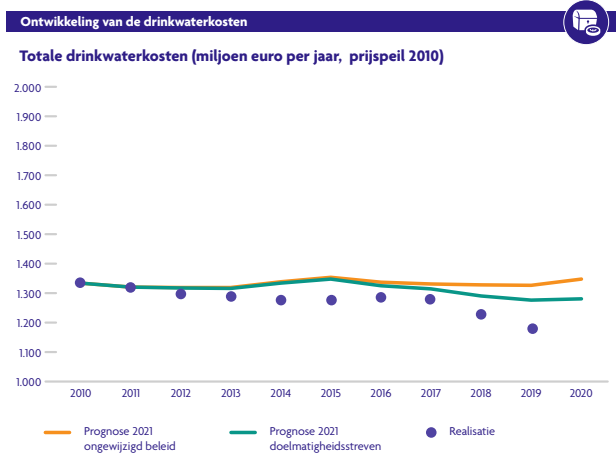
De belangrijkste oorzaken van deze stijgingen zijn:

- opgaven als gevolg van intensieve neerslag en droogte (klimaatverandering), milieukwaliteitseisen (o.a. EU-kaderrichtlijn water) en bijdragen aan de energietransitie en aan de circulariteit van de economie;
- de eerste aanleg van de riolering is in de meeste gevallen betaald uit de grondopbrengst en is dus in een keer ten laste gebracht van de koper van het gebouw. Voor de zuiveringsinstallaties geldt dat de eerste aanleg veelal deels door het Rijk werd gesubsidieerd. De vervanging van de infrastructuur wordt inmiddels geheel betaald uit de riool- en zuiveringsheffing;
- verbreding van de gemeentelijke watertaken in 2009 van uitsluitend afvalwater naar afvalwater, regenwater en grondwater. Alle taken worden uit de rioolheffing bekostigd, waar deze voorheen deels uit andere middelen (onroerendezaakbelasting en andere algemene middelen) werden bekostigd.

Drinkwaterbedrijven

De kosten van de drinkwaterbedrijven ontwikkelden zich in 2019 gunstiger dan in de BAW-prognose en zijn inmiddels € 148 miljoen per jaar lager dan verwacht bij het sluiten van het BAW. Het kostenniveau ligt hierdoor ruim onder de 'BAW-prognose inclusief doelmatigheidsstreven' en de drinkwaterbedrijven hebben hun doelmatigheidsdoelstelling dus ruimschoots gehaald. Dit komt doordat besparingen vroegtijdig en versneld zijn doorgevoerd en extra besparingen zijn gerealiseerd in de operationele bedrijfsvoering. Dit heeft geleid tot een versnelde en daardoor versterkte verlaging van het kostenniveau. Daarnaast blijven de investeringen wat achter bij de prognose door optimalisatie van de investeringsplanningen door verbeterd asset management. De investeringen lopen in 2020 weer op. Klimaatadaptatie, energietransitie, bevolkingsgroei, vervuiling, verduurzaming

en de toenemende vervangingsopgave van ondergrondse infrastructuur vragen om een snelle en forse toename van investeringen in de komende jaren. Dit beeld geldt voor alle drinkwaterbedrijven.



Figuur 3.4: Ontwikkeling drinkwaterkosten (prijspeil 2010)

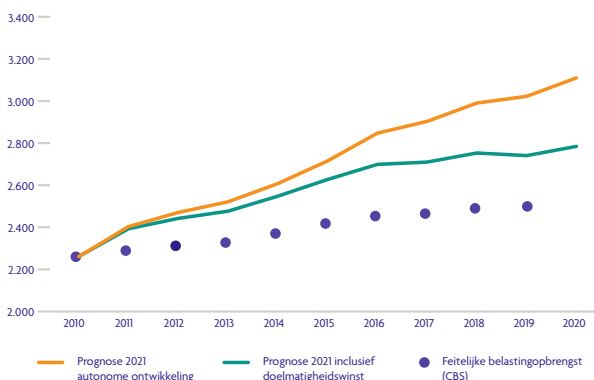
3.1.2 Watersysteem

Waterschappen

Als gevolg van het BAW komen sommige uitgaven voor rekening van de waterschappen, die voorheen door het Rijk werden betaald. De waterschappen hebben de muskusrattenbestrijding overgenomen van de provincies, wat voorheen voornamelijk werd bekostigd via het Provinciefonds. Tot 2011 werd het Hoogwaterbeschermingsprogramma volledig gefinancierd uit de Rijksbegroting. Vanaf 2011 betalen ook de waterschappen mee. Inmiddels is de bijdrage van de waterschappen opgelopen tot € 198 miljoen in 2020. Deze extra kosten van de waterschappen als gevolg van het BAW maken onderdeel uit van de prognose exclusief doelmatigheidswinst die onderdeel is van de in grafiek 3.5 weergegeven totale belastingopbrengsten van de waterschappen.



Totale heffingsinkomsten (miljoen euro per jaar, prijspeil 2010)



Figuur 3.5: Ontwikkeling van de totale belastingopbrengsten van de waterschappen (prijspeil 2010)

De belastingopbrengsten zijn veel minder gestegen dan verwacht werd bij het afsluiten van het BAW. De gematigde stijging is voor een belangrijk deel te danken aan de doelmatigheidsinitiatieven die de waterschappen ontplooiën, zowel in eigen huis als met partners. In 2019 waren de totale werkelijke belastingopbrengsten van de waterschappen € 520 miljoen lager dan de ‘prognose zonder doelmatigheidswinst’ zoals verwacht in het BAW. Na aftrek van het verschil in belastingopbrengsten in de rioolwaterketen, zijn de belastingopbrengsten voor het watersysteem € 285 miljoen lager dan verwacht in BAW-prognose.

Rijkswaterstaat

De uitgaven van Rijkswaterstaat (RWS) zijn onderdeel van de begrotingen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De doelmatigheidsdoelstelling in het kader van het BAW maakt onderdeel uit van het programma versobering en efficiency van € 800 miljoen ter dekking van de onderhoudsproblematiek tot en met 2020. De Tweede Kamer wordt hierover jaarlijks geïnformeerd in een bijlage bij de Infrastructuurbegroting van IenW. De verwachte prognoserealizatie bedraagt € 815 - € 820 miljoen zoals is beschreven in de Infrastructuurbegroting 2021. Op basis van het huidige beeld is de inschatting dat het realiseren van het totale pakket aan versobering- en efficiëncymaatregelen mogelijk is. Ten opzichte van de vorige begroting zijn de inzichten niet gewijzigd.

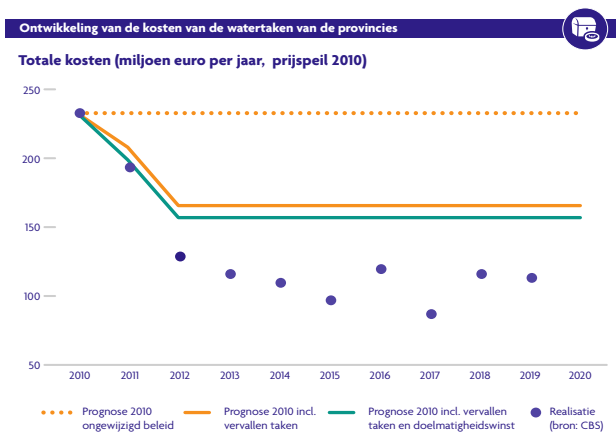
Beoogde doelmatigheidswinst Rijkswaterstaat (€ miljoen per jaar)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totaal bedrag	-	-	5,0	6,0	7,0	9,5	24,5	24,5	24,5	24,5	24,5

Figuur 3.6: Ontwikkeling doelmatigheidswinst Rijkswaterstaat (prijspeil 2011)

Provincies

De kosten voor het waterbeheer bij de provincies zijn de afgelopen jaren sterk gedaald. Deze daling komt onder meer door de overdracht van de muskusrattenbestrijding naar de waterschappen in 2011 zoals afgesproken in het BAW. De kosten voor de provincies zijn hierdoor met € 25 miljoen zijn gedaald in vergelijking met de periode daarvoor. Ook is vanaf 2012 de integratie-uitkering rivierdijkversterkingen/hoofdwaterkeringen vervallen en een korting van circa € 42 miljoen doorgevoerd op het Provinciefonds. In 2019 waren de kosten ruim € 50 miljoen lager dan de prognose (inclusief de vervallen taken) ten tijde van het opstellen van het BAW. De afgesproken doelmatigheidswinst is gerealiseerd door onder meer intensievere samenwerking met waterschappen op het gebied van ruimtelijke planvorming. Daarnaast is deze afname veroorzaakt door diverse wijzigingen in het beleid en ambities van de provincies.



Figuur 3.7: Ontwikkeling kosten provincies (prijspeil 2010)

3.2 Spoor 2: Doelmatigheidswinst in de praktijk

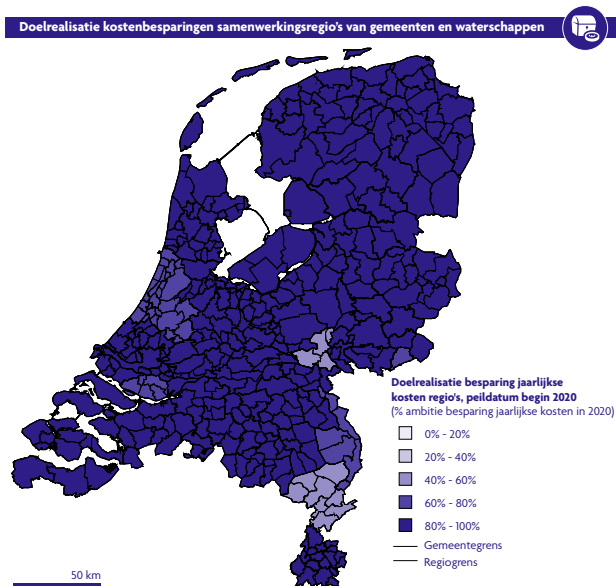
3.2.1 Samenwerking in de waterketen door gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven

De afgesproken doelmatigheidswinst in de waterketen komt grotendeels tot stand door betere afstemming van taken tussen gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven. De gemeenten en waterschappen hebben kort na het afsluiten van het BAW hun krachten gebundeld in 49 regio's, waarbij ook de drinkwaterbedrijven zijn betrokken. Unie van Waterschappen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Vereniging van Waterbedrijven in Nederland hebben regionale samenwerkingsverbanden gestimuleerd en gefaciliteerd, die ook gebruik konden maken van kenniscoaches en het digitale platform www.samenwerken-aanwater.nl. De voortgang en het tussentijdse resultaat van de samenwerking werden

jaarlijks in beeld gebracht. De resultaten van de laatste monitor met peildatum begin 2020 zijn hieronder vermeld.

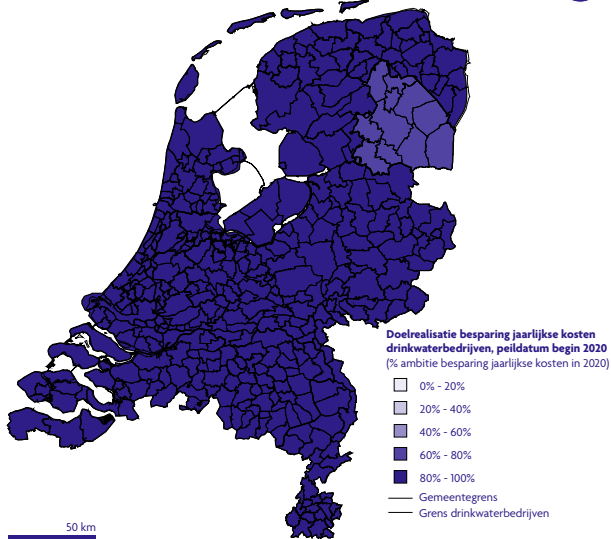
Beperking van de kostenstijging

Figuur 3.9 geeft de doelrealisatie van de besparing op de jaarlijkse kosten per regio voor de gemeenten en waterschappen aan het eind van 2019 weer. De doelrealisatie is uitgedrukt in een percentage ten opzichte van de ambitie voor 2020 die de regio's hebben vastgelegd in plannen. Dit is dus een andere manier van in beeld brengen van de doelmatigheidswinst dan in het voorgaande deel van deze rapportage. Wanneer we de door de regio's aangeleverde cijfers optellen, blijkt dat zij op dat moment 101% van de door hen zelf beoogde kostenbesparing in de rioolwaterketen hadden gerealiseerd. Het gaat hier om een landelijk totaal waarbij geldt dat de resultaten van regio's die de eigen ambitie niet hebben gerealiseerd 'worden gecompenseerd' door regio's die de eigen ambitie meer dan hebben gerealiseerd en waardoor een totaalresultaat van meer dan 100% wordt gehaald



Figuur 3.9: Doelrealisatie kostenbesparingen samenwerkingsregio's van gemeenten en waterschappen (% realisatie begin 2020 t.o.v. ambitie in 2020)

Figuur 3.10 geeft hetzelfde inzicht voor de drinkwaterbedrijven weer. De getotaliseerde gerealiseerde kostenbesparing van de drinkwaterbedrijven bedroeg eind 2019 225% van hun eigen ambitie voor het jaar 2020.



Figuur 3.10: Doelrealisatie kostenbesparingen drinkwaterbedrijven (% realisatie begin 2020 t.o.v. ambitie in 2020).

Ook zetten gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven concrete stappen om kwaliteit van de uitvoering van de beheertaken in de waterketen te verhogen en de personele kwetsbaarheid te verminderen.

Kwaliteit van de uitvoering van de taken

De kwaliteit van de uitvoering van de beheertaken (en keuzes die daarbij aan de orde zijn) vormt een belangrijke bouwsteen voor de te realiseren kostenbesparingen. Dat geldt voor de periode tot en met 2020 en daarna. Belangrijke partijen hierbij zijn de kennisinstellingen van de gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven. Voorts geldt dat bij de organisaties innovatie een speerpunt is. Belangrijke ontwikkelingen van de afgelopen jaren in het zuiveringsbeheer zijn met name de Nereda technologie (ruimte- en energiebesparend), het modulair bouwen, het opwekken van energie, het terugwinnen van (grond)stoffen en het hergebruik van water. Daarnaast zijn benchmarks een belangrijk instrument om het kwaliteitsniveau van de organisaties onderling te monitoren. De uitkomsten worden gebruikt om de eigen bedrijfsprocessen verder te optimaliseren en te professionaliseren. Gemeenten hebben hun laatste benchmark eind 2016 uitgebracht met resultaten over het jaar 2015.

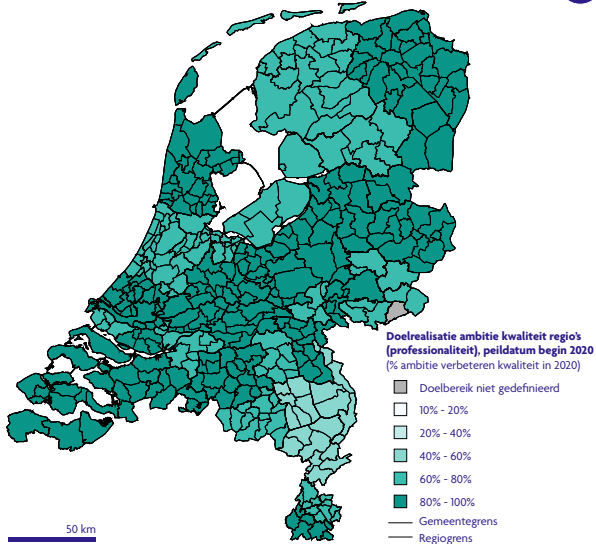
De waterschappen blijven hun rioolwaterzuiveringstaak conform het in het BAW afgesproken driejaarlijkse ritme benchmarken. In september 2019 hebben zij de rapportage

met de resultaten over het jaar 2018 uitgebracht. De volgende benchmark wordt momenteel voorbereid, in 2022 uitgevoerd en stelt de resultaten in het jaar 2021 centraal. De benchmark van de drinkwaterbedrijven wordt driejaarlijks uitgevoerd door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De meest recente benchmark is gepubliceerd in 2020 en betrof de resultaten in het jaar 2019. De drinkwaterbedrijven hebben op basis van de prestaties in 2019 verbeterplannen opgesteld en naar de minister van IenW gestuurd met doelstellingen voor prestatieniveaus in het komende benchmarkjaar. De volgende benchmark meet de prestaties over het jaar 2022.

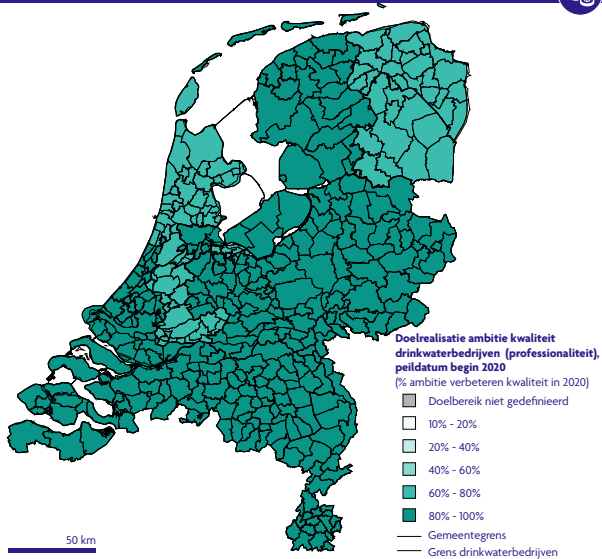
Voor de rioolwaterketen, waarin de gemeenten en waterschappen actief zijn, geldt dat inzicht in de feitelijke toestand en het functioneren van de keten leidt tot optimale beheer- en investeringsbeslissingen bij vervanging van voorzieningen (riolering, gemalen, zuiveringen en dergelijke), bij het realiseren van de opgaven klimaatadaptatie en waterkwaliteit en bij maatregelen in het dagelijks beheer (waaronder reinigen en inspecteren).

Kwaliteit van de dienstverlening is voor de drinkwaterbedrijven topprioriteit. De drinkwaterbedrijven werken voortdurend aan het vergroten van hun professionaliteit. Dat gebeurt bijvoorbeeld door kwaliteitscertificering en daaraan gekoppelde interne kwaliteitsaudits. Tenslotte is training en opleiding een speerpunt bij alle bedrijven.

De regio's en drinkwaterbedrijven hebben ook voor het thema kwaliteit eigen ambities geformuleerd. Figuur 3.11 en figuur 3.12 geven de doelrealisatie weer van deze ambities voor de waterschappen en gemeenten respectievelijk de drinkwaterbedrijven aan het eind van 2019. Voor de waterschappen en gemeenten geldt dat zij gemiddeld inmiddels 77% van de eigen ambitie hebben gerealiseerd op het gebied van kwaliteit. Uit het kaartbeeld blijkt dat een aantal regio's goed op koers ligt om de eigen doelstellingen in 2020 te realiseren. Voor de drinkwaterbedrijven is de gemiddelde realisatie 76%, wat betekent dat zij eveneens op koers liggen wat betreft het halen van de eigen kwaliteitsdoelstellingen.



Figuur 3.11: Doelrealisatie op terrein van kwaliteit van de samenwerkingsregio's van gemeenten en waterschappen (% realisatie voorjaar 2020 t.o.v. ambitie in 2020).

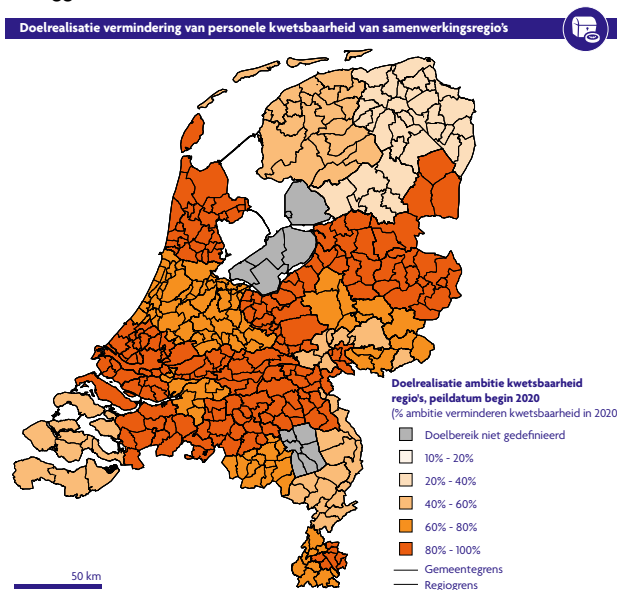


Figuur 3.12: Doelrealisatie op terrein van kwaliteit van de drinkwaterbedrijven (% realisatie voorjaar 2020 t.o.v. ambitie in 2020).

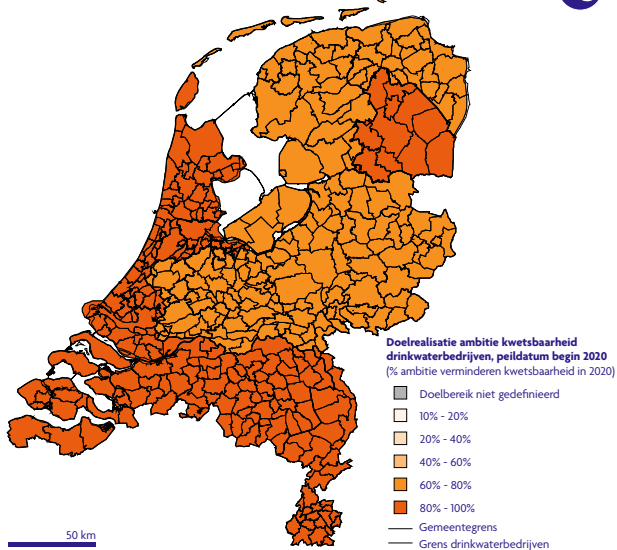
Personele kwetsbaarheid

Voorbeelden van personele kwetsbaarheid zijn een organisatie waarbinnen maar één medewerker bepaalde deskundigheid of vaardigheden heeft of wanneer er sprake is van een personeelsbestand waarin een aanzienlijk aantal ervaren medewerkers op korte termijn met pensioen gaat. Het verminderen van kwetsbaarheid leidt tot het garanderen van continuïteit in de uitvoering van de beheertaken en tot een verhoging van de kwaliteit ervan (professionaliteit). De regio's en drinkwaterbedrijven hebben ook voor het thema personele kwetsbaarheid ambities geformuleerd. Voor de gemeenten en waterschappen gaat het onder andere om gezamenlijke kennisontwikkeling, specialisatie in regionaal verband en uitwisseling van personeel. Ook de drinkwaterbedrijven werken hard aan het verlagen van de personele kwetsbaarheid van hun organisaties. Kennis wordt vastgelegd in management-systemen, er is veel aandacht voor kennisoverdracht bij de medewerkers en tussen de bedrijven onderling worden kennis en ervaringen structureel uitgewisseld.

Figuur 3.13 en figuur 3.14 geven de doelrealisaties weer van de ambities op het terrein van personele kwetsbaarheid voor de regio's van gemeenten en waterschappen respectievelijk drinkwaterbedrijven. Gemeenten en waterschappen hebben aan het eind van 2019 gemiddeld 73% gerealiseerd van de ambitie op het gebied van personele kwetsbaarheid. Een aantal regio's ligt goed op koers om haar doelstellingen in 2020 te realiseren. De drinkwaterbedrijven hadden eind 2019 gemiddeld 79% gerealiseerd van de ambities, waaruit blijkt dat ook zij op koers liggen.



Figuur 3.13: Doelrealisatie op aspect vermindering van kwetsbaarheid van de samenwerkingsregio's van gemeenten en waterschappen (% realisatie voorjaar 2020 t.o.v. ambitie in 2020).



Figuur 3.14: Doelrealisatie op aspect vermindering van kwetsbaarheid van de drinkwaterbedrijven (% realisatie voorjaar 2020 t.o.v. ambitie in 2020).

Overige doelmatigheidswinst drinkwaterbedrijven

Net zoals de gemeenten en waterschappen werken drinkwaterbedrijven ook buiten de waterketen veel samen met andere organisaties om de doelmatigheid te vergroten en de kosten en overlast voor de burger te verminderen. Concreet gebeurt dat in alle regio's met nutsbedrijven, waarbij het doel is om de overlast bij het openleggen van de straat voor de burgers en bedrijven zo laag mogelijk te houden. In toenemende mate wordt daarbij gewerkt met gecombineerde werkzaamheden van verschillende nutsfuncties (water, gas, elektra, kabels), waarbij ook aanbesteden, projectmanagement en toezichthouden steeds vaker gezamenlijk worden opgepakt.

Aanvullende afspraken

Tot slot is het goed op te merken dat de BAW-partijen die actief zijn in de waterketen op 31 oktober 2018 aanvullende afspraken hebben gemaakt die ervoor moeten zorgen dat er in de samenwerking wordt aangehaakt bij actuele ontwikkelingen zoals cybersecurity, uitwisseling van data/informatie, de invoering van de Omgevingswet en de aandacht voor de vitaliteit en overstromingsrisico's van de rioolwaterketen. De Aanvullende afspraken BAW gaan onder andere in op het gegevensbeheer (standaardiseren en uitwisselen). Hiermee versterken de partijen het fundament voor doelmatig beheer- en investeringsbeslissingen.

3.2.2 Samenwerking buiten de waterketen

Waterschappen

Ook buiten de waterketen genereren de waterschappen extra doelmatigheidswinst in het waterbeheer. Dit gebeurt door maatregelen in de eigen organisatie en door de samenwerking met andere waterschappen alsmede met gemeenten, Rijk en provincies te verbreden en te intensiveren. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de samenwerking van de waterschappen met de gemeenten op het gebied van belastingheffing belicht.

Samenwerking leidt tot lagere perceptiekosten van waterschapsbelastingen

Een terrein waarop de waterschappen intensief de samenwerking met elkaar en met de gemeenten hebben gezocht en blijven zoeken is het opleggen en invorderen van belastingen. In het afgelopen decennium heeft ieder waterschap één of meer keer onderzocht welke vorm van samenwerking op dit terrein in de eigen situatie het best passend is. Het huidige resultaat is dat 19 waterschappen de uitvoering van hun belastingtaken hebben ondergebracht in een samenwerkingsverband. Soms is dit een samenwerkingsverband van een waterschap met één of meer gemeenten, maar vaak is dit een organisatie waarin enkele waterschappen de krachten hebben gebundeld en waarbij in de afgelopen jaren gemeenten zijn aangehaakt. Twee waterschappen zijn tot de conclusie gekomen dat samenwerking in hun situaties niet leidt tot verlaging van de kosten, verhoging van de kwaliteit en verlaging van de personele kwetsbaarheid.

Er is in beeld gebracht (zie tabel) hoe het aantal gemeenten waarmee de waterschappen en hun belastingkantoren samenwerken zich ontwikkelt. Voor een goed begrip van de cijfers is het van belang te weten dat er in ons land ook samenwerkingsverbanden zijn waaraan alleen gemeenten deelnemen, waardoor het niet voor alle gemeenten interessant is aan te haken bij (de samenwerkingsverbanden van) de waterschappen.

Omdat het aantal gemeenten door fusies daalt, is het ook interessant in beeld te brengen welk aandeel van de gemeenten deelneemt aan of samenwerkt met de (belastingssamenwerkingen van de) waterschappen. Dit aandeel is in de volgende tabel steeds tussen haakjes naast het aantal gemeenten geplaatst.

	2013	2015	2017	2019
Aantal gemeenten als deelnemer	N.B.	N.B.	111 (28,6%)	109 (30,7%)
Samenwerking o.g.v. kwijtschelding	201 (49,2%)	242 (61,6%)	225 (58,0%)	211 (59,4%)
Bredere samenwerking o.g.v. belastingheffing en –invordering	85 (20,8%)	107 (27,2%)	111 (28,6%)	109 (30,7%)
Uitvoering van taxaties Wet waardering onroerende zaken	85 (20,8%)	105 (26,7%)	108 (27,8%)	109 (30,7%)

Figuur 3.16: Aantal gemeenten aangehaakt bij samenwerking op gebied van belastingheffing en invordering van waterschappen

Aantal deelnemende gemeenten

Als eerste is nagegaan hoe het aantal gemeenten dat als deelnemer participeert in de samenwerkingsverbanden met de waterschappen zich sinds 2017 heeft ontwikkeld. In 2017 ging het om 111 gemeenten en in 2019 om 109 gemeenten. Een aantal fusies van gemeenten heeft voor een daling van dit aantal gezorgd, maar hierbij geldt dat de uit fusies ontstane gemeenten meestal gewoon deel van de samenwerking zijn blijven uitmaken. In de periode 2017-2019 zijn er tien nieuwe gemeenten tot de samenwerkingsverbanden toegetreden. Het aandeel van de gemeenten dat deelneemt is wel toegenomen.

Samenwerking uitvoering kwijtschelding

Vervolgens is het aantal gemeenten in beeld gebracht voor wie de belastingkantoren het proces van kwijtschelding van belastingen uitvoeren of van wie de belastingkantoren gegevens krijgen aangeleverd. Een dergelijke samenwerking is er vaak ook met gemeenten die geen deelnemer aan het samenwerkingsverband zijn. Uit de tabel blijkt dat het aantal gemeenten waarvoor de kwijtschelding wordt verzorgd is gestegen tot 242 in 2015 en daarna naar 211 in 2019 is gedaald. Een aantal fusies van gemeenten is de belangrijkste oorzaak van deze daling. In de meeste gevallen blijven de uit fusies ontstane gemeenten de kwijtschelding door het belastingkantoor laten uitvoeren. Soms is een fusie echter de aanleiding voor een gemeente om de kwijtschelding weer zelfstandig te gaan doen, omdat er meer schaalgroottes is ontstaan. Een andere oorzaak van de afname van het aantal gemeenten waarvoor de kwijtschelding wordt verzorgd zijn de risico's die voortvloeien uit de introductie van de vennootschapsbelasting voor overheidsbedrijven enkele jaren geleden. Per saldo is het aandeel van de gemeenten waarmee wordt samengewerkt over de hele periode wel toegenomen.

Bredere samenwerking belastingheffing en -invordering

Ook is gekeken met hoeveel gemeenten de belastingkantoren breder op het gebied van de heffing en invordering samenwerken. De tabel geeft aan dat dit totaal steeg tot 111 in 2017 en daarna licht is gedaald naar 109 in 2019. Ook hier speelt een aantal fusies van gemeenten een rol. Het aandeel van de gemeenten waarmee wordt samengewerkt is over de hele periode gestegen.

Samenwerking WOZ-taxaties

Als laatste is in beeld gebracht voor hoeveel gemeenten de (samenwerkingsverbanden van) waterschappen de taxaties voor de Wet Waardering onroerende zaken uitvoeren. De waarde van de gebouwen die aldus wordt vastgesteld, wordt gebruikt voor andere de onroerendezaakbelasting van de gemeenten, de watersysteemheffing van de waterschappen en het eigenwoningforfait van de Rijksbelastingdienst. De waardering is formeel een taak van de gemeenten, maar kan dus voor hen door samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd. Voor deze taak zien we een kleine intensivering van de samenwerking. Het aantal gemeenten waarvoor de taxaties worden uitgevoerd is over de hele periode gestegen naar 109 in 2019, het aandeel van de gemeenten naar 30,7% in hetzelfde jaar.

Samenwerking leidt tot lagere perceptiekosten van waterschapsbelastingen

Het opleggen en innen van de waterschapsbelastingen kost geld. Die kosten worden 'perceptiekosten' genoemd. Hieronder vallen bijvoorbeeld de kosten van het inwinnen van de gegevens die nodig zijn om aanslagen te kunnen samenstellen, het maken en versturen van aanslagbiljetten en het nemen van maatregelen als aanslagen niet op tijd worden betaald. De perceptiekosten worden uitgedrukt in een percentage van de opgelegde belastingopbrengst. De intensivering van de samenwerking heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de daling van het aandeel van de perceptiekosten dat de volgende tabel laat zien.

	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Perceptiekosten	5,3%	5,0%	4,4%	4,1%	4,0%	3,8%

Figuur 3.17: Perceptiekosten als aandeel van de opgelegde belastingopbrengst

In de periode 2009-2019 zijn de perceptiekosten gedaald van 5,3% naar 3,8%. In 2019 was het aandeel van de perceptiekosten in de belastingopbrengst bijna 30% lager dan in 2009. De laatste jaren vlakkt de daling wel af te vlakken. Verbetering van de efficiency is niet de enige reden voor het intensiveren van de samenwerking op het gebied van belastingen. Ook het verminderen van personele kwetsbaarheid en het verbeteren van de dienstverlening liggen hieraan ten grondslag.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat heeft zich binnen de scope van het hoofdwatersysteem gecommitteerd aan een doelmatigheidswinst van € 24,5 miljoen per jaar. De doelmatigheidsdoelstelling maakt onderdeel uit van de efficiëncymaatregelen van € 800 miljoen binnen het programma versoberingen en efficiency waarmee de kosten voor het beheer en onderhoud beheersbaar blijven. Voor het hoofdwatersysteem realiseert RWS de efficiency door een daling van de prijs voor zandsuppleties via een andere wijze van aanbesteden. Er worden langjarig en meerdere percelen tegelijk aanbesteed voor een contractperiode met meer concurrentie. Daarnaast beoogt RWS besparingen te realiseren door het meerjarig contracteren van het overige variabel onderhoud bij het hoofdwatersysteem. Op basis van het huidige beeld is de inschatting dat het realiseren van het totale pakket aan versobering- en efficiëncymaatregelen mogelijk is.

Provincies

Door provincies wordt doelmatigheidswinst behaald door intensievere samenwerking met waterschappen op het gebied van ruimtelijke planvorming. Voorbeelden bevestigen dat het BAW daadwerkelijk leidt tot meer samenwerking, efficiency en andere benaderingen die zich uitdrukken in doelmatigheidswinst. Het BAW vormt in de praktijk dus een duidelijke impuls voor de samenwerking.

3.3 Spoor 3: Ontwikkeling van de geleverde prestaties

3.3.1 Prestaties in de waterketen

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen van de prestaties van de BAW-partijen die actief zijn in de waterketen in beeld gebracht.

Prestaties van gemeenten in de rioleringszorg

Vanwege het beperken van de omvang van de benchmark – gedaan om de inspanning voor gemeenten te verkleinen en zo een representatieve benchmark te behouden – zijn er van de gemeenten geen actuelere gegevens beschikbaar over de vervanging van mechanische riolering en ook niet over het totaal aantal verstoppingen, klachten en meldingen. Gemeenten hebben de taak om verantwoord met riolering en stedelijk water om te gaan. Gemeenten leveren dan ook goede prestaties in de rioleringszorg, het is “going concern”. Dit betekent dat de doelmatigheidswinst niet ten koste gaat van de kwaliteit van de dienstverlening.

Wateroverlast en milieu

Door klimaatverandering en heviger buien lijkt het aantal malen hemelwateroverlast vaker voor te komen. In 2012 registreerden de gemeenten op 1.330 locaties overlast. In 2016 is naast overlast ook gerapporteerd over hinder. Er was 9.323 keer sprake van overlast of hinder van hemelwater en 15.900 keer overlast of hinder van grondwater. Daarbij dient rekening gehouden te worden dat het ene jaar meer extreme regen valt dan het andere jaar waardoor cijfers niet één op één vergeleken kunnen worden.

In 2012 waren er 630 overstorten en hemelwateruitlaten met negatieve effecten op het ontvangende oppervlaktewater. In 2016 zijn dit er nog 336. In 2013 was de totale lengte van de vrijvervalriolering 94.600 km; in 2016 is dit 97.300 km. De vervanging en renovatie van het vrijvervalstelsel neemt toe. In de jaren 2010-2012 werd 650 km buis vervangen en 175 km gerenoveerd. Dit betreft 0,69% van het totaal aantal km. In de jaren 2013-2015 werd gemiddeld per jaar 417 km vervangen (0,43%), 192 km gerenoveerd (0,20%) en 389 km (0,40%) verbeterd, samen 1% van totaal, zie ook onderstaande tabel.

Jaartal	2006-2009	2010-2012	2013-2015
vervanging vrijverval-riolering (km buis per jaar (% per jaar))	575 (0,64%)	650 (0,69%)	417 (0,43%)
renovatie vrijverval-riolering (km buis per jaar (% per jaar))	170 (0,19%)	175 (0,18%)	192 (0,20%)
verbetering (ombouwen in 2009) (km buis per jaar (% per jaar))	300	n.b.	389 (0,40%)
vervanging mechanische riolering (km buis per jaar (% per jaar))	58 (0,2%)	29 (0,12%)	n.b.

Figuur 3.19: Prestaties van gemeenten in de rioleringszorg

Prestaties van waterschappen in de rioolwaterzuivering

De taak rioolwaterzuivering van de waterschappen omvat het transport van het hemelwater en het afvalwater van huishoudens en bedrijven dat de gemeenten in de riolering hebben

verzameld naar de rioolwaterzuiveringsinstallaties van de waterschappen, de zuivering aldaar van het ontvangen water, de verwerking en afzet van het zuiverings-slib dat bij de zuivering vrijkomt en het in het oppervlaktewater brengen van het gezuiverde water.

Indien het oorspronkelijke in het Bestuursakkoord Water (BAW) afgesproken ritme van monitoring zou zijn gevolgd, zouden in deze rapportage de prestaties die in het zuiverings-beheer van de waterschappen zijn bereikt tot en met het jaar 2018 in beeld worden gebracht en zouden deze worden ontleend aan de Bedrijfsvergelijking Zuiveringsbeheer (BVZ) over het jaar 2018¹. Er is in BAW-verband echter besloten om niet 2018 als rapportagejaar aan te houden, maar 2019. Omdat niet alle prestaties van de waterschappen jaarlijks worden gemeten, hebben de prestaties die in deze paragraaf in beeld worden gebracht deels betrekking hebben op 2018 en deels op 2019. De prestaties over 2019 zijn ontleend aan Waterschapspiegel, de tweejaarlijkse organisatiebrede bedrijfsvergelijking van de waterschappen. De laatste editie is verschenen in september 2020 en bracht met name de prestaties in het jaar 2019 in beeld. In deze paragraaf worden de prestaties in 2018/2019 vergeleken met de resultaten over de jaren 2009, 2012 en 2015 die in vorige BAW-rapportages in beeld zijn gebracht.

De waterschappen exploiteerden in 2018 in totaal 323 rioolwaterzuiveringsinstallaties (2019: 313), 2.328 rioolgemalen en bijna 8.000 km transportleiding. Op jaarbasis werd er in totaal 1,8 miljard m³ rioolwater gezuiverd (2019: 1,9 mld. m³).

Voldoen aan de afnameverplichting

Deze indicator geeft aan in hoeverre de capaciteit van het rioolwatertransportsysteem van het waterschap is afgestemd op de met de gemeenten overeengekomen afspraak voor de afname van het aangeboden water. De indicator wordt berekend door per 'overnamepunt' de beschikbare transportcapaciteit en de afnameverplichting (beiden in m³/uur) te bepalen en vervolgens te totaliseren voor in eerste instantie het gehele verzorgingsgebied van het waterschap en vervolgens tot het landelijke totaal.

	2009	2012	2015	2019	Ontwikkeling 2009-2019
Voldoen aan afnameverplichting	96,4%	98,2%	97,3%	98,2%	+ 1,8%

Figuur 3.20: Prestaties van waterschappen in de rioolwaterzuivering - afnameverplichting

Zuiveringsprestatie

De zuiveringsprestatie is een maatstaf die de kwaliteit van het eindproduct in beeld brengt, namelijk goed gezuiverd rioolwater. De definitie van de indicator is: het gemid-

¹ Met de BVZ vergelijken de waterschappen de resultaten die zij in de rioolwaterzuiveringstaak bereiken met elkaar. De BVZ wordt conform afgesproken in het BAW eenmaal per drie jaar uitgebracht en is gebaseerd op de realisatie in het voorafgaande jaar. De laatstgehouden BVZ is in september 2019 gepresenteerd en bracht de prestaties in het jaar 2018 in beeld.

delde rendement van de verwijdering van zuurstofbindende stoffen (CZV), van stikstof (N) en van fosfaat (P). In de tabel hieronder zijn ook de samenstellende delen van de indicator opgenomen.

	2009	2012	2015	2019	Ontwikkeling 2009-2019
Zuiveringsprestatie,	86,5%	86,7%	87,2%	88,1%	+ 1,6%
waarvan rendement verwijdering:					
- zuurstofbindende stoffen	92,4%	92,2%	92,6%	92,3%	- 0,1%
- stikstof	83,2%	83,3%	83,4%	85,2%	+ 2,0%
- fosfaat	84,4%	84,6%	85,3%	86,7%	+ 2,3%

Figuur 3.21: Prestaties van waterschappen in de rioolwaterzuivering - zuiveringsprestaties

Voor de verwijdering van stikstof en fosfaat is er een wettelijke eis van minimaal 75%. De waterschappen voldoen hier dus ruimschoots aan.

Naleving lozingseisen

Deze indicator geeft aan in welk percentage van de metingen van het gezuiverde rioolwater de zuiveringsinstallaties hebben voldaan aan de individuele lozingseisen die in de vergunningen aan deze installaties worden gesteld. Deze lozingseisen hebben betrekking op Biologisch Zuurstof Verbruik (BZV), Chemisch Zuurstofgebruik (CZV), stikstof (N), fosfaat (P) en onopgeloste stof. Vaak wordt het niet voldoen aan de lozingseisen veroorzaakt door een oorzaak die buiten de invloedssfeer van het waterschap ligt, zoals een calamiteit bij een bedrijf dat afvalwater loost wat uiteindelijk op de rioolwaterzuivering aankomt. Dit verklaart voor een belangrijk deel het lagere percentage voor het jaar 2019 in de tabel hieronder.

	2009	2012	2015	2019	Ontwikkeling 2009-2019
Naleving lozingseisen	98,0%	98,5%	98,8%	98,2%	+ 0,2%

Figuur 3.22: Prestaties van waterschappen in de rioolwaterzuivering – naleving lozingseisen

Specifiek energieverbruik zuiveren afvalwater

Het terugdringen van het energieverbruik, het investeren in innovatieve, energiezuinigere oplossingen, het inzetten en bovenal het zelf produceren van duurzame vormen van energie zijn belangrijke speerpunten van de waterschappen in het algemeen en in het zuiveringsbeheer in het bijzonder. De waterschappen leveren daarmee een bijdrage aan de landelijke energiedoelstellingen en aan de afspraken die zij met het kabinet hebben gemaakt in de Meerjarenaafspraken Energie-Efficiency (MJA3) en het Klimaatakkoord. Samengevat, de waterschappen geven invulling aan het begrip duurzaamheid en leveren een bijdrage aan een duurzamer Nederland.

De prestaties van de waterschappen op dit terrein worden gemeten met twee indicatoren, het totale energieverbruik voor het zuiveringsbeheer en verbetering van de energie-efficiency per jaar. Voor dit laatste kengetal wordt berekend hoeveel het energieverbruik

is per 1000 uit het afvalwater verwijderde inwonerequivalenten. Eén inwonerequivalent is de gemiddelde hoeveelheid en vuilast van het afvalwater van één persoon. In het MJA3 hebben de waterschappen afgesproken een energie-efficiency van 2% per jaar te realiseren.

	2009	2012	2015	2019	Ontwikkeling 2009-2019
Energieverbruik zuiveringsbeheer	7.750 TJ	7.875 TJ	7.539 TJ	7.838 TJ	+ 88 TJ
Energie-efficiency verbetering zuiveringsbeheer gemiddeld per jaar sinds 2009	0	+3,1%	+ 4,7%	n.b.	+ 4,7% ²

Figuur 3.23: Prestaties van waterschappen in de rioolwaterzuivering – energieverbruik en energie-efficiency ²Ontwikkeling 2009-2015

Omdat de energie-efficiency verbetering sinds 2017 alleen nog maar op het niveau van het totaal van de waterschappen, en niet alleen voor hun taak rioolwaterzuivering, wordt vastgesteld, ontbreekt dit cijfer voor het jaar 2019 in de tabel hierboven. Volledigheidshalve zijn in de tabel hieronder de gegevens van de totale bedrijfsvoering van de waterschappen opgenomen

	2009	2011	2013	2015	2019	Ontwikkeling 2009-2019
Energie-efficiency verbetering totale bedrijfsvoering gemiddeld per jaar sinds 2009	0	2,8%	3,1%	4,0%	3,7%	+ 3,7%

Figuur 3.24: Prestaties van waterschappen – energie-efficiency totale bedrijfsvoering

Bedrijfszekerheid rioolwaterzuivering

De indicatoren waarmee deze prestatie wordt gemeten, geven aan hoe lang de belangrijkste onderdelen van het proces van rioolwaterzuivering niet beschikbaar waren als gevolg van technische storingen. De definities van de twee indicatoren waarmee deze prestatie wordt gemeten luiden:

- % van de totale beschikbaarheid op jaarbasis dat de rioolwatertransportstelsels niet beschikbaar waren als gevolg storingen of uitval;
- % van de totale beschikbaarheid op jaarbasis dat de installaties voor het zuiveren van rioolwater niet beschikbaar waren als gevolg storingen of uitval.

In de Bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer over 2015 is geconcludeerd dat de aangeleverde gegevens onvoldoende vergelijkbaar waren om tot een landelijk cijfer te kunnen komen, omdat de onderliggende onderhoudsregistratiesystemen van de waterschappen verschillende definities hanteerden. Vandaar dat de cijfers over 2015 ontbreken in de tabel.

Deze constatering heeft ertoe geleid dat er een project is uitgevoerd met als doel het verbeteren van de kwaliteit van onderhoudsinformatie. Als onderdeel daarvan is een landelijk uniform begrippenkader ontwikkeld en is de inrichting van de onderhoudsbeheersystemen van de waterschappen op elkaar afgestemd. Op grond daarvan zijn de twee indicatoren weer in beeld gebracht in de bedrijfsvergelijking over 2018. Omdat de indicatoren inmiddels

anders zijn gedefinieerd kunnen de resultaten over 2018 niet vergeleken worden met de gegevens over 2009 en 2015.

	2009	2012	2015	2018
Verlies beschikbaarheid rioolwatertransportsystemen	0,77%	0,30%	n.b.	0,004%
Verlies beschikbaarheid rioolwaterzuiveringsinstallaties	1,59%	0,61%	n.b.	0,03%

Figuur 3.25: Prestaties van waterschappen in de rioolwaterzuivering – verlies aan beschikbaarheid installaties

Beheer infrastructuur

De indicatoren waarmee dit onderwerp in beeld wordt gebracht geven aan welke delen van de bestaande capaciteit van het transportstelsel en van de rioolwaterzuivering in een bepaalde periode worden vervangen. De definities van de prestatie-indicatoren luiden:

- percentage lengte rioolwatertransportleiding die aanwezig was in 2009 die is gerenoveerd of vervangen (km leiding per jaar);
- percentage capaciteit van de transportgemalen die aanwezig was in 2009 die is gerenoveerd of vervangen (aantal m³/uur capaciteit per jaar);
- percentage capaciteit van de rioolwaterzuivering die aanwezig was in 2009 die is gerenoveerd of vervangen (aantal i.e. ontwerpcapaciteit per jaar).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
km transportleiding	0,15%	0,63%	1,12%	1,13%	0,45%	0,33%	0,68%	0,61%	2,48%
capaciteit transportgemalen	4,17%	3,49%	8,82%	2,02%	1,12%	2,27%	0,70%	1,66%	1,53%
capaciteit zuivering	3,75%	2,85%	3,23%	1,15%	1,98%	1,64%	3,82%	2,58%	2,40%

Figuur 3.26: Prestaties van waterschappen in de rioolwaterzuivering – percentage vervanging infrastructuur uit 2009

Prestaties van drinkwaterbedrijven

De prestaties van de drinkwaterbedrijven worden gemeten in de onderlinge prestatievergelijking drinkwaterbedrijven die door de ILT wordt uitgevoerd. De prestatievergelijking is een op grond van de Drinkwaterwet verplichte driejaarlijkse rapportage over de prestaties van de drinkwaterbedrijven. Deze is opgesteld volgens het door het ministerie van IenW vastgestelde Protocol Prestatievergelijking Drinkwaterbedrijven 2019³.

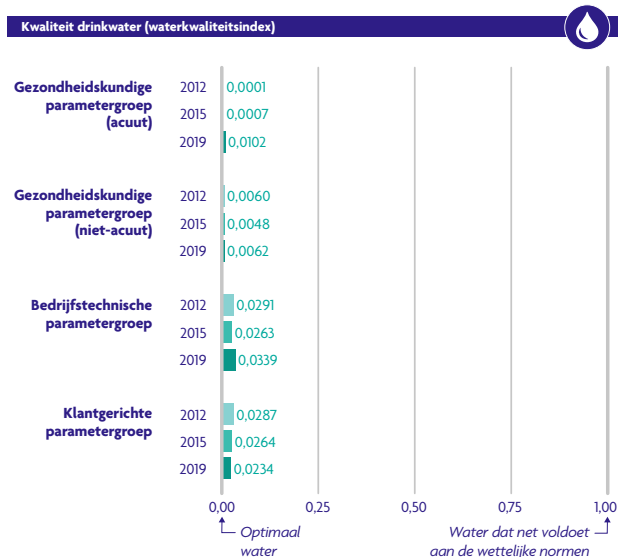
In de rapportage van ILT zijn de wettelijk voorgeschreven prestatie-indicatoren opgenomen. De in 2015 vergeleken indicatoren zijn op enkele onderdelen afwijkend van de in 2012 en eerder vergeleken indicatoren, waardoor een vergelijking van de indicatoren voor kwaliteit met eerdere jaren niet te maken is. Hieronder worden de voor deze rapportage relevante prestaties successievelijk weergegeven en zijn de ten opzichte van 2015 afwijkende indicatoren in de rapportage van de ILT toegelicht.

³ De driejaarlijkse prestatievergelijking zou volgens planning over het jaar 2018 uitgevoerd worden, maar is door de minister van IenW een jaar uitgesteld omdat het eind 2017 wenselijk bleek enkele indicatoren toe te voegen.

Waterkwaliteitsindex (WKI)

Deze indicator geeft aan in welke mate het drinkwater voldoet aan de wettelijke normen. Voor (elk van de) vier groepen van parameters wordt de index van de waterkwaliteit in één cijfer aangegeven. De waterkwaliteitsindex wordt in de monitor BAW weergegeven op sectorniveau per parametergroep. Daartoe wordt het gewogen gemiddelde berekend op basis van het aantal door elk waterbedrijf geproduceerde kubieke meters drinkwater. Een score van '0' is de hoogst haalbare score en wordt als optimaal drinkwater beschouwd, een score van '1' betekent dat de gemiddelde waarden voldoen aan de wettelijke norm. De waarde van de WKI bleef in 2019 ruim onder de 0,1; een exactere overall indicatie van de WKI-waarde is in de rapportage prestatievergelijking 2019 niet gegeven. De ILT heeft in de rapportage over het jaar 2019 niet één index maar vier indexen voor vier parametergroepen gerapporteerd. Ter toelichting zijn de gerealiseerde waarden per parametergroep zoals door de drinkwatersector aan ILT aangeleverd onder de tabel opgenomen.

Indicator	2009	2012	2015	2019
Waterkwaliteitsindex 4 parametergroepen (0 is optimaal)	0,018	0,014	Niet gerapporteerd	Ruim onder 0,1



Figuur 3.28: Prestaties van drinkwaterbedrijven – kwaliteit drinkwater

Klanttevredenheid

Bij klanttevredenheid gaat het om de waardering van klanten bij het verhelpen van storingen, onderhoud, verhuizingen/klantmutaties, meteropname en facturering. Gemeten wordt de mate waarin aan de verwachtingen van de klant wordt voldaan. Het

gemiddelde rapportcijfer dat de ILT rapporteert is het gemiddelde van de rapportcijfers voor de hiervoor genoemde vijf diensten. Het gemiddelde rapportcijfer dat de klanten de drinkwatersector in 2019 geven is 7,9, in de prestatievergelijking over 2015 was dit 7,8. De verschillende drinkwaterbedrijven ontlopen elkaar op dit aspect nauwelijks. De ILT schrijft: “De klanttevredenheid van de drinkwaterbedrijven is met een gemiddelde score tussen de 7,5 en de 8,2 goed te noemen. De drinkwaterbedrijven streven naar een voortdurende verbetering van de klanttevredenheid. De afgelopen drie prestatievergelijkingsperiodes is de klanttevredenheid vrij stabiel met voor de meeste bedrijven een lichte verbetering.”

	2009	2012	2015	2019
Klanttevredenheid dienstverlening (rapportcijfer)	7,6	7,7	7,8	7,9

Figuur 3.29: Prestaties van drinkwaterbedrijven - klanttevredenheid

Leveringscontinuïteit

De leveringscontinuïteit wordt in beeld gebracht door de indicator leveringsonderbrekingen. Deze indicator geeft aan hoe lang een administratieve aansluiting in een jaar gemiddeld zonder water heeft gezeten. De leveringsonderbrekingen in 2019 door gepland onderhoud variëren van 4:58 tot 18:21 minuten. Onderbrekingen als gevolg van storingen variëren van 2:44 tot 15:06 minuten. De stijging van de ongeplande leveringsonderbreking is met name te wijten aan één storing in een transportleiding en één storing bij een pompstation. Gemiddeld is de waterlevering van een huishouden door storingen en gepland onderhoud 18:19 minuten onderbroken, waarvan 9:33 minuten door gepland onderhoud en 8:46 minuten door storingen. Gemiddeld worden 0:57 minuten van deze leveringsonderbrekingen veroorzaakt door derden.

	2009	2012	2015	2019
Ongeplande leveringsonderbreking (minuten)	7:35	5:57	6:33	8:46

Figuur 3.30: Prestaties van drinkwaterbedrijven - leveringscontinuïteit

Energieverbruik

De indicator energieverbruik is het elektriciteitsverbruik in kWh voor het productie- en distributieproces van water, gedeeld door de hoeveelheid geproduceerd/gedistribueerd drinkwater. In de prestatievergelijking 2019 is onderscheid gemaakt tussen het energieverbruik voor de productie en het verbruik voor de distributie van het drinkwater.

	2009	2012	2015	2019
Energieverbruik (kWh/m ³)	0,50	0,52	0,50	n.b.
Energieverbruik (kWh/m ³) – productie	n.b.	n.b.	n.b.	0,37
Energieverbruik (kWh/m ³) – distributie	n.b.	n.b.	n.b.	0,14

Figuur 3.31: Prestaties van drinkwaterbedrijven - energieverbruik

Beheer infrastructuur

Het beheer van de infrastructuur van de drinkwaterbedrijven wordt in beeld gebracht door het investeringsbedrag voor vervanging van het leidingnet. In 2019 werd 43,8% van de totale investeringen van de drinkwatersector besteed aan vervanging van het leidingnet en 16,0% aan uitbreiding van het leidingnet. De hieronder gepresenteerde cijfers zijn afkomstig uit de Vewin-statistieken en zijn inclusief uitbreidingsinvesteringen.

Indicator	2009	2012	2015	2019
Investerings in distributie infrastructuur (miljoen € nominaal)	179	213	247	351

Figuur 3.32: Prestaties van drinkwaterbedrijven – beheer infrastructuur

3.3.2 Prestaties in het watersysteem

In deze paragraaf wordt voor de partijen die een bijdrage leveren aan de besparingen in het watersysteem aangegeven hoe hun prestaties zich in de periode 2009-2019 hebben ontwikkeld.

Prestaties van waterschappen in het watersysteem

Voor de waterschappen geldt dat de besparingen die het BAW rubriceert als ‘besparingen in het watersysteem’ een bredere scope hebben. Het gaat om alle besparingen die niet direct plaatsvinden in de waterketen. Zo horen bijvoorbeeld besparingen op het gebied van de belastingheffing of de ICT, die ten gunste vallen van zowel de rioolwaterzuivering als de andere taken van de waterschappen, in deze ‘rubriek’. Om deze reden worden in deze rapportage ook prestatie-indicatoren vermeld die deels een bredere scope hebben dan het strikte ‘watersysteembeheer’.

Ook is het goed te vermelden dat die taak, het (strikte) ‘watersysteembeheer’ van de waterschappen zowel de bescherming tegen het water (waterveiligheid, waterkeringen) als het beheer van oppervlakte- en grondwater omvat. Het beheer van oppervlakte- en grondwater omvat zowel de hoeveelheid (‘niet te veel en niet te weinig’) als de kwaliteit van dat water.

De belangrijkste prestaties van de waterschappen worden, voor al hun taken, met de brancherapportage Waterschapsspeil en in beeld gebracht en in de onderliggende benchmark Waterschapsspiegel onderling vergeleken. De prestaties van de waterschappen die in het kader van de doelmatigheidsmonitoring van het BAW worden gemonitord, worden dan ook ontleend aan deze ‘publicaties’ van de Unie van Waterschappen. Waterschapsspeil wordt eenmaal in de twee jaar uitgebracht en is gebaseerd op de realisatie in het voorafgaande jaar. De laatste rapportage is in september 2020 beschikbaar gekomen en stelt de prestaties in het jaar 2019 centraal. Deze prestaties zijn in het vervolg van deze rapportage, tenzij anders aangegeven, vergeleken met die over 2009, 2011, 2013, 2015 en 2017, de jaren waarop vorige publicaties betrekking hadden.

Voldoen aan veiligheidseisen primaire waterkeringen

De ca. 3.300 km primaire waterkeringen die de waterschappen in beheer hebben, moeten voldoen aan wettelijk vastgestelde, landelijke normen. De waterschappen beoordelen of de keringen aan deze normen voldoen en, indien dat niet het geval is, worden deze keringen aangemeld om onderdeel te worden van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Binnen de programmering van dat programma wordt bepaald wanneer een kering zal worden versterkt en dus in feite wanneer deze weer aan de normen gaat voldoen.

De indicator waarmee deze prestatie wordt gemeten is: het percentage van de primaire keringen dat bij de waterschappen in beheer is dat aan de veiligheidsnormen voldoet.

	2009	2011	2013	2015	Ontwikkeling 2009-2015
% lengte primaire waterkeringen dat aan de normen voldoet	42%	62%	69%	73%	+ 31%

Figuur 3.29: Prestaties van waterschappen in het watersysteem – veiligheidseisen primaire waterkeringen

Per 1 januari 2017 gelden er nieuwe, strengere veiligheidsnormen waaraan de primaire waterkeringen moeten voldoen. Tussen 2017 en 2023 beoordelen de waterschappen alle primaire waterkeringen en de 256 sluizen en gemalen die daarin liggen volgens de nieuwe normen. Omdat de beoordeling net is begonnen en de nieuwe normen onvergelykbaar zijn met de vorige, zijn de resultaten van de beoordeling onvergelykbaar met die op basis van de vorige normen. Vandaar dat er in de tabel geen resultaten van na 2015 zijn opgenomen. Een tussenstand op basis van de situatie op 31 december 2019 geeft aan dat:

- 25% van de totale lengte aan primaire waterkeringen op basis van de 'normen 2017' was beoordeeld (bijna 800 km);
- 118 km (15% van de beoordeelde kilometers) aan de veiligheidsnormen voldeed;
- naar alle waarschijnlijkheid bijna 1.300 km waterkeringen in de periode tot 2050 zal moeten worden versterkt.

Voldoen aan veiligheidseisen regionale waterkeringen

De waterschappen hebben ruim 14.000 km niet-primaire waterkeringen in beheer. Een groot deel hiervan is inmiddels door de provincies aangewezen als zogenoemde regionale keringen en eveneens door de provincies van veiligheidsnormen voorzien. Voor deze keringen bepalen de provincies dus aan welke normen moet worden voldaan en zijn er geen landelijke normen. Overleg tussen een waterschap en de provincie waarin het waterschap ligt resulteert in het jaar waarin de regionale keringen uiterlijk aan de normen moeten voldoen. De waterschappen stellen vervolgens een planning op van de verbeteringswerken en bepalen zo wanneer de waterkeringen aan de normen gaat voldoen.

Idealiter wordt deze indicator net zo gemeten als de primaire waterkeringen: het percentage van de regionale keringen dat bij de waterschappen in beheer is, dat daadwerkelijk aan de normen voldoet. Maar omdat nog niet voor alle regionale waterkeringen normen zijn

vastgesteld, de normen in de loop der jaren enkele malen zijn aangescherpt en nog niet alle waterkeringen aan de meeste recente normen zijn getoetst, kan die indicator gemakkelijk tot onjuiste conclusies leiden. Een voorbeeld: ook bij een grote vooruitgang in het aantal kilometers dat aan de normen voldoet, kan de indicator in de tijd dalen als er meer kilometers van een norm zijn voorzien. Daarom volgen we de veiligheid van de regionale keringen door de lengte van de waterkeringen aan te geven dat van normen is voorzien, dat is getoetst en dat aan de normen voldoet. De resultaten staan in de volgende tabel. De verklaring voor het feit dat er in de periode 2013-2015 een achteruitgang is in het aantal kilometers dat aan de normen voldoet is dat de normen in die periode zijn verhoogd. De verklaring voor de achteruitgang van het aantal kilometers dat is genormeerd, een verantwoordelijkheid/prestatie van de provincies, is eveneens het actualiseren van de normen: eind 2019 waren minder kilometers regionale waterkeringen van een actuele norm voorzien dan eind 2011.

Km's regionale waterkeringen	2009	2011	2013	2015	2017	2019	Ontwikkeling 2009-2019
- dat is genormeerd	n.b.	10.033	9.665	9.397	9.892	9.518	- 515 ⁴
- dat is getoetst	8.236	7.867	8.838	8.415	9.543	9.148	1.281
- dat aan de normen voldoet	5.122	5.072	5.944	4.822	6.353	6.937	1.815

Figuur 3.30: Prestaties van waterschappen in het watersysteem – veiligheidseisen regionale waterkeringen

Voldoen aan NBW-gebiedsnormen voorkoming wateroverlast

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) is in 2003 afgesproken dat de waterschappen, samen met de gebiedspartners, voor de verschillende delen van hun beheergebied komen tot normen, die uiteindelijk door de provincies worden vastgesteld. Deze normen zijn gericht op het voorkomen van situaties van onaanvaardbare wateroverlast en bepalen hoe vaak deze situaties maximaal mogen voorkomen. Aan de hand van de afgesproken normen wordt berekend welke maatregelen moeten worden genomen om onaanvaardbare wateroverlast te voorkomen. In 2005 hebben alle waterschappen bepaald voor welk gedeelte van hun beheergebied zij niet aan deze werknormen uit het NBW voldoen. De indicator waarmee de voortgang van het voldoen aan de normen wordt gevolgd luidt: het percentage van de oppervlakte van de beheergebieden dat aan de 'NBW normen' voldoet.

	2009	2011	2013	2015	2017	2019	Ontwikkeling 2009-2019
% oppervlakte beheergebieden dat voldoet aan normen voorkoming van onaanvaardbare wateroverlast	98,7%	99,0%	99,1%	99,1%	99,2%	99,5%	+0,8%

Figuur 3.31: Prestaties van waterschappen in het watersysteem – NBW normen

⁴ Ontwikkeling 2011-2019

Voldoen aan Europese normen chemische kwaliteit oppervlaktewater

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het regionale oppervlaktewater en meten deze kwaliteit periodiek op een groot aantal plaatsen. De kwaliteit van het water wordt bepaald door de aan- of afwezigheid van chemische stoffen en fysieke parameters die van belang zijn voor de ecologie. Daarbij wordt ook, in aangewezen waterlichamen, getoetst of de gemeten waarden voldoen aan de daarvoor geldende normen uit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). De KRW onderscheidt chemische en ecologische normen waaraan moet worden voldaan.

De waterschappen nemen maatregelen zoals inrichtingsmaatregelen in watersystemen (bijvoorbeeld de aanleg van natuurvriendelijke oevers), strengere eisen in vergunningen voor lozingen, intensiever toezicht, strengere handhaving alsmede aanpassing van rioolwaterzuiveringsinstallaties, om een hogere waterkwaliteit te realiseren, maar hebben slechts een beperkte invloed omdat er vervuiling optreedt vanuit meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen uit de landbouw, door het wegspoelen van zware metalen, door de scheepvaart, er aanvoer plaatsvindt van stoffen via rivieren uit het buitenland en door neerslag van gassen en andere stoffen, waarvoor onder meer het (lucht)verkeer verantwoordelijk is. Naast het beleid van de waterschappen is landelijk beleid nodig om de komende jaren de waterkwaliteit echt verder te verbeteren.

Het voldoen aan de eisen voor waterkwaliteit wordt gemeten met de indicator: het percentage waterlichamen⁵ waarin het oppervlaktewater aan de normen voor de beoogde toestand van prioritaire en gevaarlijke stoffen voldoet.

	2009	2011	2013	2015	2017	Ontwikkeling 2009-2017
% waterlichamen meetpunten waar oppervlaktewater voldoet aan normen prioritaire en gevaarlijke stoffen	77%	n.b.	53%	43%	43%	- 34%

Figuur 3.32: Prestaties van waterschappen in het watersysteem – chemische kwaliteit oppervlaktewater

De chemische toestand van het oppervlaktewater werd aanvankelijk vanuit de KRW beoordeeld aan de hand van ongeveer 40 stoffen waarvoor op Europees niveau milieukwaliteitsnormen zijn vastgesteld en waarvan er 33 als zogenoemde prioritaire stoffen zijn aangewezen. Dat zijn stoffen die gevolgen kunnen hebben voor de gezondheid van mens en dier, en die daarom zoveel mogelijk uit het oppervlaktewater moeten worden geweerd. Sinds 2013 is er echter zowel een aantal stoffen toegevoegd als heeft er een aanscherping van de normen plaatsgevonden, waardoor de resultaten van de verschillende jaren niet goed met elkaar kunnen worden vergeleken en waarmee er een verklaring voor de daling van het aandeel waterlichamen dat voldoet is gegeven. De resultaten van 2015 en 2017 kunnen wel worden vergeleken.

⁵ In de rapportage over de periode 2010-2013 was de indicator gebaseerd op het aantal meetpunten waar aan de normen werd voldaan. Dit verklaart de afwijkende waarde van het jaar 2009.

Voldoen aan normen zwemwater

De Europese Zwemwaterrichtlijn heeft als doel zwemmers in oppervlaktewater te beschermen tegen onder meer risico's op besmetting met bacteriën en de gevolgen van giftige blauwalgen. De waterschappen hebben tot taak te toetsen of de zwemwaterlocaties aan het eisen voldoen en de provincie te adviseren over de te nemen maatregelen.

In de wateren die bij de waterschappen in beheer zijn, zijn anno 2019 door de provincies 480 locaties als officieel zwemwater aangewezen. Als indicator om de zwemwaterkwaliteit in beeld te brengen wordt weergegeven op welk aandeel van deze zwemwaterlocaties is voldaan aan de normen van de Zwemwaterrichtlijn 2006.

	2009	2012	2013	2015	2017	2019	Ontwikkeling 2012-2019
% zwemwaterlocaties dat voldoet aan normen Zwemwaterrichtlijn 2006	n.b.	92%	95%	97%	96%	96%	+ 4%

Figuur 3.33: Prestaties van waterschappen in het watersysteem – zwemwaterkwaliteit

Voldoen aan termijnen afhandeling vergunningaanvragen Waterwet en keur

Waterschappen geven aan particulieren en bedrijven vergunningen af in het kader van de Waterwet en op grond van de eigen keur. Een indicator die een beeld geeft van de klantgerichtheid van de waterschappen, luidt: percentage van het aantal vergunningaanvragen dat door de waterschappen binnen de wettelijke termijnen wordt afgewikkeld.

	2009	2011	2013	2015	2017	2019	Ontwikkeling 2009-2019
% vergunningaanvragen Waterwet en keur dat binnen de wettelijke termijnen is afgewikkeld	82%	87%	92%	92%	89%	87%	+ 5%

Figuur 3.34: Prestaties van waterschappen in het watersysteem – afhandeling vergunningaanvragen

Duurzaamheid: aandelen duurzame inkoop, duurzame energie en eigen productie in energieverbruik

Aandeel duurzame inkoop

De waterschappen geven op vele manieren invulling geven aan het begrip duurzaamheid. Dat doen zij onder andere door zo veel mogelijk duurzaam in te kopen. Duurzaam inkopen is het toepassen van milieucriteria bij de inkoop van producten, diensten en werken. De gezamenlijke overheden hebben duurzaamheidscriteria opgesteld voor verschillende productgroepen. Per productgroep zijn minimumeisen en wensen opgesteld voor milieuaspecten. Een leverancier moet aan de minimumeisen voldoen voor het leveren van duurzame producten, diensten of werken.

Een indicator, die een beeld geeft van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de waterschappen, luidt: percentage van het inkoopvolume aan producten, diensten en

werken waarvoor duurzaamheidscriteria zijn vastgesteld dat daadwerkelijk voldoet aan de minimumeisen voor de desbetreffende productgroepen.

	2010	2011	2013	2015	Ontwikkeling 2009-2015
Aandeel duurzame inkoop	85%	88%	93%	98%	+ 13%

Figuur 3.35: Prestaties van waterschappen in het watersysteem – duurzame inkoop

2015 was laatste jaar waarover het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu de monitor duurzame inkoop uitvoerde. Vandaar dat er in de tabel hierboven alleen gegevens tot en met dat jaar zijn opgenomen. Om een beeld te geven van andere manieren waarop waterschappen invulling geven aan verduurzaming zijn in het vervolg de resultaten op twee andere indicatoren opgenomen.

Gebruik van duurzame energie

Een manier waarop de waterschappen hun energieverbruik verduurzamen is het gebruiken van zo veel mogelijk duurzaam opgewekte energie. Dit is in beeld gebracht met de volgende indicator: aandeel van het energieverbruik van de waterschappen dat bestaat uit duurzaam opgewekte energie.

De cijfers in de tabel hieronder geven aan dat het aandeel duurzame energie van de waterschappen na 2013 hoger is dan 100%. Dit betekent dat de waterschappen vanaf dat moment duurzame energie die zij zelf hebben opgewekt aan derden zijn gaan leveren.

	2011	2013	2015	2017	2019
Aandeel duurzame energie in totaal energieverbruik	90,3%	98,6%	102,2%	109,4%	113,9%

Figuur 3.36: Prestaties van waterschappen in het watersysteem – aandeel duurzame energie

Eigen energieopwekking

Een andere manier van energieverduurzaming die de waterschappen toepassen is het zelf opwekken van duurzame energie bij het uitvoeren van hun taken. Met name de rioolwaterzuiveringstaak leent zich hiervoor. Bij de zuivering van rioolwater ontstaat namelijk als restproduct slib. Tot voor kort was dit een afvalstof die werd verbrand, maar inmiddels is het een bron van energie (en grondstoffen). Met het zuiveringsslib kan met behulp van bacteriën biogas worden gemaakt. Dit biogas kan zowel direct als energiebron worden gebruikt, bijvoorbeeld als brandstof in transport- en vervoermiddelen, maar ook indirect door er elektriciteit mee te produceren. De waterschappen willen in 2025 volledig energie-neutraal werken. Als tussendoel hebben zij gesteld om in 2020 40% van hun energieverbruik zelf duurzaam op te wekken.

De indicator die in de volgende tabel in beeld is gebracht is: aandeel van het totale energieverbruik van de waterschappen dat zij zelf hebben opgewekt.

	2011	2013	2015	2017	2019
Aandeel eigen productie van totaal energieverbruik	25,0%	27,5%	29,5%	33,9%	40,3%

Figuur 3.37: Prestaties van waterschappen in het watersysteem – aandeel eigen energieproductie

Prestaties Rijkswaterstaat

Voor het meten van de prestaties van Rijkswaterstaat wordt aangesloten bij reeds bestaande processen waarmee de scores op prestaties worden gemeten. Er wordt gemonitord aan de hand van de prestatie-indicatoren op het gebied van watermanagement en waterkeren.

Watermanagement

De indicator 'informatievoorziening op orde' geeft aan of informatie voor maatschappelijk vitale processen ten tijde van hoogwater, laagwater, ijsgang of calamiteuze lozingen binnen afgesproken termijn en van voldoende kwaliteit is. De informatievoorziening voldeed in 2019 aan de norm. De indicator 'waterhuishouding op orde' bestaat uit vier onderliggende indicatoren, namelijk peilhandhaving kanalen en meren, hoogwaterbeheersing kanalen, verziltingsbestrijding en wateraanvoer bij droogte. De laatstgenoemde indicator scoorde onder de norm vanwege onderschrijdingen bij stuw Driel, zoutindringing als gevolg van werkzaamheden bij de Irenesluizen en het niet realiseren van de afgesproken capaciteit bij gemaal Eefde.

Watermanagement	2009	2012	2015	2019
Calamiteitenorganisatie op orde	90%	100%	n.b.	n.b.
Informatievoorziening op orde	82%	91%	80%	99%
Streefpeilen op afgesproken niveau	n.b.	n.b.	100%	n.b.
Waterhuishouding op orde	n.b.	n.b.	n.b.	75%

Figuur 3.36: Prestaties van Rijkswaterstaat in het watermanagement

Waterkeren

De indicator 'Basiskustlijn handhaven' geeft aan of de basiskustlijn niet verder landinwaarts is verschoven dan in 1990 is afgesproken (en in 2001 is herijkt). Kleine verschuivingen zijn normaal en toegestaan, en worden door middel van het kustsuppletieprogramma gecorrigeerd. De mogelijke kleine verschuivingen komen tot uitdrukking in de streefwaarde dat 90 procent van de basiskustlijn op zijn plaats blijft.

De indicator 'beschikbaarheid stormvloedkeringen' is erop gericht dat de zes stormvloedkeringen voldoen aan de afgesproken faalkanseisen. Deze eisen gaan over de kans dat de kering bij een sluitvraag niet gesloten kan worden. De kansen worden uitgedrukt in aantal sluitvragen: bij hoeveel sluitvragen mag een kering één keer falen. Realisatie op deze indicator is 83% (vijf van de zes keringen voldoen aan de afgesproken faalkanseis). Voor de Maeslant-kering is in 2019 geen faalkans afgegeven omdat de betrouwbaarheid van de besturingssoftware niet kwantitatief kon worden aangetoond. De onderhoudsmaatregelen,

die een belangrijke bijdrage leveren aan de betrouwbaarheid van het sluitproces van de Maeslant-kering, worden volgens planning uitgevoerd. De veiligheid is daarmee niet in het geding.

Waterkeren	2009	2012	2015	2019
Basiskustlijn suppletievolume	13,19 mln. m ³ zand	8,1 mln. m ³ zand	10,75 mln m ³ zand	11,2 mln m ³ zand
Basiskustlijn handhaven ⁶	n.b.	n.b.	93%	92%
Beschikbaarheid stormvloedkeringen ⁷	100%	97,6%	60%	83%

Figuur 3.37: Prestaties van Rijkswaterstaat in waterkeren

De score op de prestatie-indicatoren wordt periodiek gemeten. De Tweede Kamer wordt onder meer via de begrotingen en jaarverslagen van IenW geïnformeerd.

Prestaties provincies

De provincies rapporteren op dit moment niet afzonderlijk over prestaties in het water-beheer. Aangezien € 9 miljoen doelmatigheidswinst al per 2011 is gerealiseerd, voegt het benoemen en monitoren van prestatie-indicatoren nauwelijks iets toe. Er worden in deze rapportage dan ook geen prestaties weergegeven voor de provincies.

⁶ In 2009 en 2012 werd nog niet de Basiskustlijn als norm gehanteerd, maar de gesuppleerde hoeveelheid zand voor/op de kust. De norm is 12 mln. m³ zand per jaar. Vanaf 2013 wordt de Basiskustlijn als norm gehanteerd.

⁷ De stormvloedkeringen worden vanaf 2013 apart gemeten. In 2009 en 2012 werd gemeten of de toestand van alle primaire RWS-keringen niet achteruit is gegaan ten opzichte van de toestand in 2006 (2e toetsing).

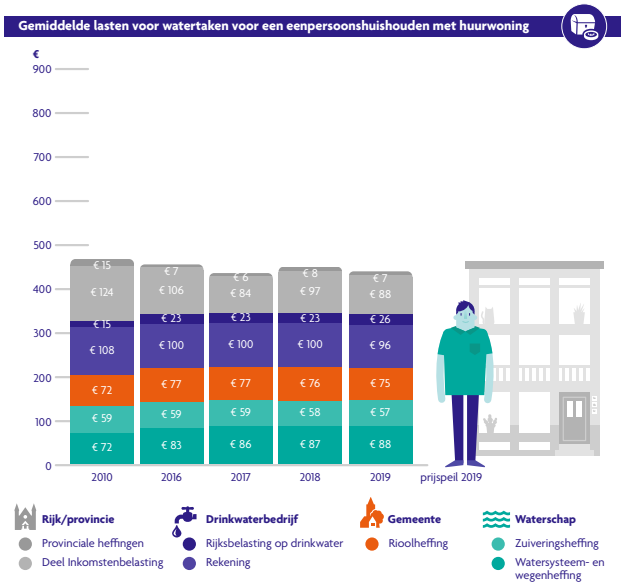
4 Lastendruk voor huishoudens en bedrijven

Alle huishoudens en bedrijven betalen jaarlijks verschillende belastingen om het waterbeheer in ons land uit te voeren. Daarnaast betalen zij de drinkwaterrekening van het waterbedrijf. Voor eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens zijn berekeningen gemaakt van de gemiddelde lastendruk. Daarnaast is ook een berekening gemaakt van de gemiddelde lastendruk van agrarische bedrijven, groothandels en productiebedrijven. De volgende figuren laten zien wat het betreffende huishouden of bedrijf gemiddeld in ons land betaalde aan:

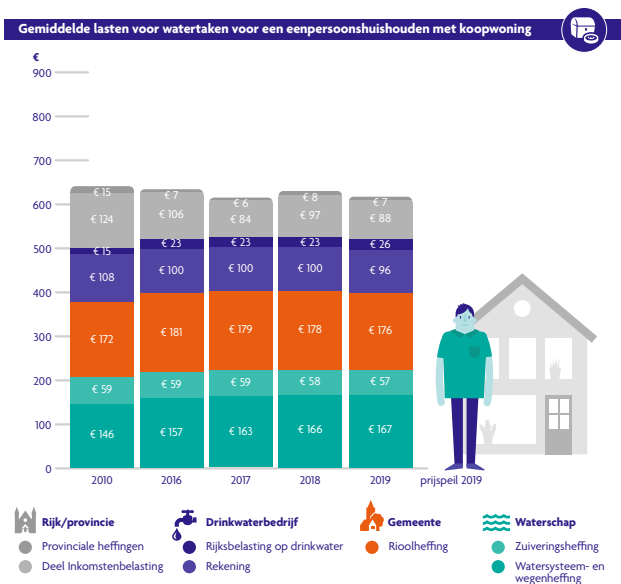
- a watersysteem- en wegenheffing aan het waterschap;
- b zuiveringsheffing aan het waterschap;
- c rioolheffing aan de gemeente
- d drinkwaterrekening aan het drinkwaterbedrijf
- e rijksbelastingen op drinkwater, zoals Belasting op leidingwater en BTW, aan het Rijk geïnd door het drinkwaterbedrijf;
- f overige rijksbelastingen ten behoeve van het waterbeheer aan het Rijk;
- g provinciale en rijksbelastingen ten behoeve van de watertaken van de provincie aan de provincie en het Rijk.

Anders dan de bedragen in de vorige paragrafen, die prijspeil 2010 hebben, zijn de bedragen in deze paragraaf omgerekend naar prijspeil 2019.

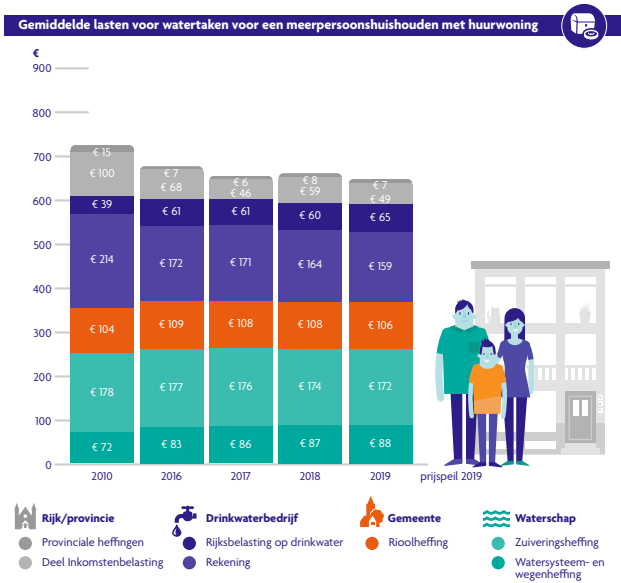
Voor de drie bedrijfssituaties – agrarisch bedrijf, groothandel en productiebedrijf – is het niet mogelijk om betrouwbaar in beeld te brengen hoeveel er gemiddeld per bedrijf aan Rijks- en provinciale belastingen wordt betaald voor de watertaken van het Rijk en de provincies. Daarom ontbreken deze bedragen in figuur 4.5, figuur 4.6 en figuur 4.7.



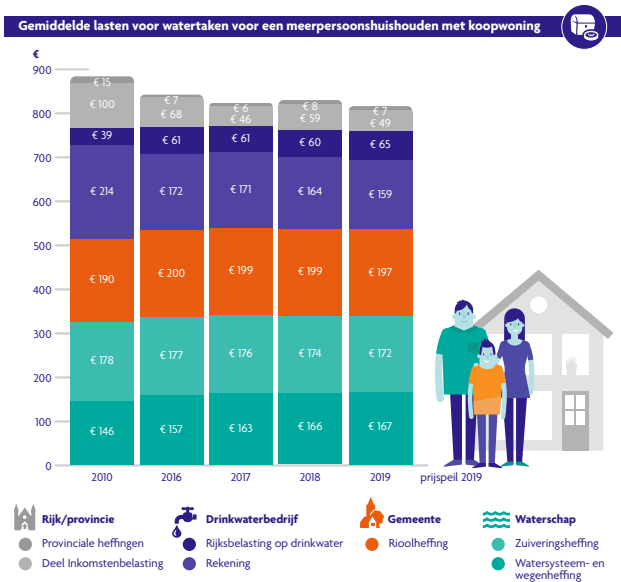
Figuur 4.1: Gemiddelde lastendruk 2010-2019 eenpersoonshuishouden huurwoning (in euro's, prijspeil 2019)



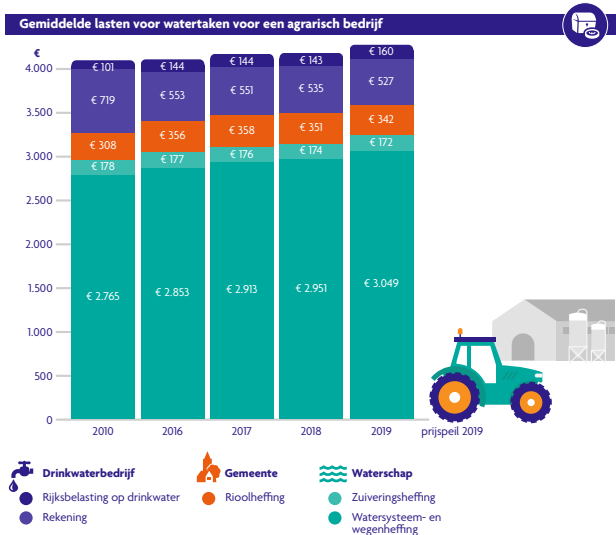
Figuur 4.2: Gemiddelde lastendruk 2010-2019 eenpersoonshuishouden koopwoning (in euro's, prijspeil 2019)



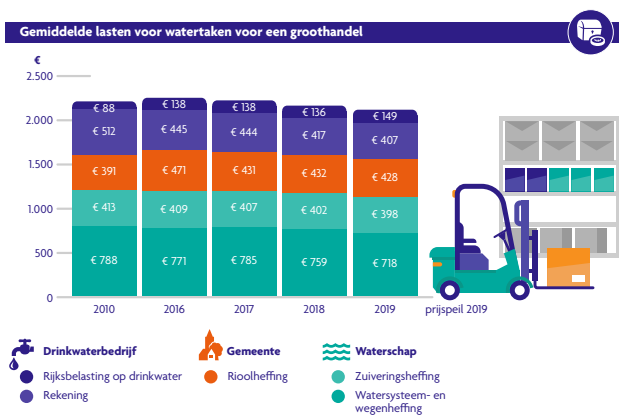
Figuur 4.3: Gemiddelde lastendruk 2010-2019 meerpersoonshuishouden huurwoning (in euro's, prijspeil 2019)



Figuur 4.4: Gemiddelde lastendruk 2010-2019 meerpersoonshuishouden koopwoning (in euro's, prijspeil 2019)



Figuur 4.5: Gemiddelde lastendruk 2010-2019 agrarisch bedrijf met 40 ha. grond (in euro's, prijspeil 2019)



Figuur 4.6: Gemiddelde lastendruk 2010-2019 groothandel (in euro's, prijspeil 2019)



Figuur 4.7: Gemiddelde lastendruk 2010-2019 productiebedrijf voedingsmiddelen (in euro's, prijspeil 2019)

De lastendruk met betrekking tot de belastingen van waterschappen en gemeenten en de drinkwatertarieven voor huishoudens bleef in de periode 2010-2019 redelijk stabiel. De lastendruk heeft zich dus met het inflatieniveau ontwikkeld. Het bedrag dat aan Rijsbelastingen wordt betaald voor het waterbeheer fluctueert wat meer. Dit komt doordat de kosten van het Rijk voor een deel programma-uitgaven zijn, die een dergelijk verloop kennen.

Zoals al aangegeven is het voor de drie bedrijfssituaties – agrarisch bedrijf, groothandel en productiebedrijf – niet mogelijk om betrouwbaar in beeld te brengen hoeveel er gemiddeld per bedrijf aan Rijs- en provinciale belastingen wordt betaald voor de watertaken van het Rijk en de provincies. Wel kan het totaal voor alle bedrijven in ons land worden weergegeven (figuur 4.8).

	2010	2016	2017	2018	2019
Rijsbelastingen voor watertaken Rijk	194	268	224	235	239
Provinciale en Rijsbelastingen ten behoeve van watertaken provincies	15	8	6	9	9

Figuur 4.8: Rijs- en provinciale belastingen van bedrijven in Nederland voor watertaken van het Rijk en provincies 2010-2019 (miljoen euro, prijspeil 2019)

5 Conclusies

Waterschappen, gemeenten, provincies, Rijk en drinkwaterbedrijven hebben in 2011 in het BAW afgesproken om een gezamenlijke doelmatigheidswinst te realiseren oplopend tot ten minste € 750 miljoen per jaar in 2020. Deze eindrapportage laat zien dat in 2019 een doelmatigheidswinst van circa € 668 miljoen is gerealiseerd in de waterketen en een doelmatigheidswinst van circa € 404 miljoen in het watersysteem. De totale gerealiseerde doelmatigheidswinst bedraagt hiermee ruim € 1 miljard. Dit is meer dan de doelstelling van tenminste € 750 miljoen per jaar. Omdat de doelstelling ruimschoots is gerealiseerd, zijn de lasten voor inwoners en bedrijven minder toegenomen dan zonder het BAW het geval zou zijn geweest. De gerealiseerde doelmatigheidswinst blijkt uit de ontwikkeling van de belastingopbrengsten en de drinkwaterkosten waarbij de reeds hoge prestaties op het zelfde niveau zijn gebleven of verbeterd. Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende deelconclusies:

- De belastingopbrengsten in de rioolwaterketen ontwikkelden zich gematigder dan voorzien in de prognose die is opgesteld bij het BAW. De doelmatigheidswinst is mede gerealiseerd door toegenomen efficiency, intensievere samenwerking en verbeterd asset-management bij gemeenten en waterschappen.
- De kosten van de drinkwaterbedrijven in de waterketen hebben zich gunstiger ontwikkeld dan in de BAW prognose werd verwacht door onder andere extra besparingen in de operationele bedrijfsvoering en verbeterd asset management.
- De gematigde stijging van de belastingopbrengsten in het watersysteem is voor een belangrijk deel te danken aan doelmatigheidsinitiatieven die waterschappen ontplooiën binnen de waterschappen, met gemeenten en met andere partijen.

Op grond van de ontwikkelingen wordt verwacht dat de beoogde doelmatigheidsdoelstelling ook in 2020 is gerealiseerd. Het is noodzakelijk dat de betrokken partijen zich ook in de komende periode blijven inzetten voor het verbeteren van efficiency en intensieve samenwerking.

Bijlage A

Rapport bijstelling prognose autonome ontwikkeling rioolheffing 2020

Herziening BAW-referentielijn ontwikkeling belastingopbrengsten en doelmatigheidswinst waterschappen

Rapportage Unie van Waterschappen; beoordeeld en akkoord bevonden door het COELO

1 Aanleiding, inhoud en opzet notitie

In het kader van het Bestuursakkoord Water (BAW) wordt ter monitoring van de afspraken over het gematigd houden van de lastenontwikkeling en de na te streven doelmatigheidswinst een referentielijn voor de waterschapsbelastingen gehanteerd. Deze referentielijn ontstaat uit drie delen:

- de basis is de autonome ontwikkeling, dat is de ontwikkeling van de belastingopbrengsten zoals deze op basis van het inzicht van eind 2009 zou zijn geweest zonder de invloed van de maatregelen uit het BAW en van externe factoren die zich hebben voorgedaan na de voorbereiding van het BAW;
- daar bovenop komen de extra kosten van de waterschappen sinds 2011 die voortvloeien uit het BAW. Deze extra kosten zijn het gevolg van het gaan bijdragen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP; bijdragen oplopend van € 81 miljoen in 2011 tot inmiddels € 200 miljoen per jaar in 2021 en het overnemen van de muskusrattenbestrijding van de provincies (extra kosten € 25 miljoen m.i.v. 2011; prijspeil 2010);
- en daar vanaf gaat de beoogde doelmatigheidswinst, die met ingang van 2011 oploopt tot minimaal € 325 miljoen in het jaar 2020.

De oorspronkelijke referentielijn van de waterschappen is opgenomen in het rapport 'Nulmeting doelmatig waterbeheer', dat eind 2012 door de Stuurgroep Water is vastgesteld. Voor de waterschappen lag de autonome ontwikkeling besloten in het beleid en de omstandigheden van eind 2009, die tot uitdrukking kwamen in de (meerjaren)begrotingen 2010-2013.

Een afspraak die eveneens via het vaststellen van de eerdergenoemde Nulmeting is gemaakt is dat alle betrokken partijen eenmaal in de drie jaar onderzoeken of er voldoende aanleiding is om de autonome ontwikkeling aan te passen, met name voor factoren die buiten de invloedssfeer van partijen zelf liggen. Indien tot aanpassing wordt besloten, leidt dit tot een bijstelling van de autonome lijn.

De eerste bijstelling van de autonome lijn heeft aan het begin van 2014 plaatsgevonden op basis van de ontwikkelingen in de periode 2010 tot en met 2013. De tweede bijstelling heeft in 2017 plaatsgevonden en had betrekking op de periode 2014 t/m 2016. Deze notitie bevat het onderzoek naar de derde en laatste bijstelling, dat gaat over de vraag of de ontwikkelingen in de periode 2017 t/m 2020 voldoende aanleiding zijn om tot een bijstelling van de autonome ontwikkeling te komen. Hiervoor geldt de afspraak dat de koepels van gemeenten, provincies, waterschappen en drinkwaterbedrijven alsmede Rijkswaterstaat vanuit de eigen sector de bouwstenen aandragen waarmee deze vraag kan worden beantwoord.

Deze notitie bevat deze bouwstenen ten aanzien van de waterschappen en volgt drie stappen. In de eerste stap zijn de factoren in beeld gebracht die zich in de periode t/m 2019 hebben voorgedaan en aanleiding kunnen zijn tot aanpassing van de autonome lijn. Daarbij is waar relevant en mogelijk ook de invloed van de betreffende factor op de autonome ontwikkeling gekwantificeerd. In de tweede stap wordt de vraag beantwoord of de invloed van de factoren in zijn totaliteit voldoende significant is om de autonome ontwikkeling bij te stellen. Als deze vraag met 'ja' wordt beantwoord, volgt als laatste stap het aanpassen van de autonome ontwikkeling. Dit resulteert in een nieuwe referentielijn voor de waterschappen waaraan de feitelijke lastenontwikkeling en daarmee de doelmatigheidswinst kan worden getoetst.

Het is nog goed om te vermelden dat anders dan in de 'nulmeting' en de rapportage over de bijstelling van de autonome ontwikkeling uit 2014 de extra kosten van de waterschappen als gevolg van de overname van een deel van het HWBP en van de muskusrattenbestrijding sinds de bijstelling van de autonome lijn in 2017, op verzoek van de andere BAW-partners, onderdeel uitmaken van de autonome ontwikkeling.

2 Vertrekpunt huidige bijstelling

De bijstelling in 2017 heeft geresulteerd in de volgende cijfers wat betreft de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten, de invloed van de beoogde doelmatigheidswinst en de referentielijnen van de belastingopbrengsten. Zoals te zien is wordt onderscheid gemaakt in:

1. de zuiveringsheffing;
2. de watersysteem-, wegen- en verontreinigingsheffingen;
3. het totaal van de waterschapsbelastingen.

Alle cijfers hebben prijspeil 2010.

Opbrengst zuiveringsheffing

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prognose autonome ontwikkeling 2016	1.134	1.173	1.196	1.207	1.233	1.271	1.286	1.332	1.368	1.390	1.427
Prognose doelmatigheidswinst 2010	0	10	20	30	40	50	74	98	122	146	170
Referentie ontwikkeling 2016	1.134	1.163	1.176	1.177	1.193	1.221	1.212	1.234	1.246	1.244	1.257

Opbrengst watersysteem-, wegen- en verontreinigingsheffingen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prognose autonome ontwikkeling 2016	1.128	1.230	1.275	1.306	1.361	1.432	1.530	1.565	1.629	1.678	1.744
Prognose doelmatigheidswinst 2010	0	0	8	14	20	38	74	95	115	135	155
Referentie ontwikkeling 2016	1.128	1.230	1.267	1.292	1.341	1.394	1.456	1.470	1.514	1.543	1.589

Opbrengst totaal waterschapsbelastingen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prognose autonome ontwikkeling 2016	2.262	2.404	2.471	2.513	2.595	2.703	2.816	2.897	2.997	3.068	3.172
Prognose doelmatigheidswinst 2010	0	10	28	44	60	88	148	193	237	281	325
Referentie ontwikkeling 2016	2.262	2.394	2.443	2.469	2.535	2.615	2.668	2.704	2.760	2.787	2.847

3 Gebruikte basisgegevens

In dit onderzoek worden de factoren in beeld gebracht die zich in de periode 2017 t/m 2019 hebben voorgedaan en aanleiding zouden kunnen zijn tot aanpassing van de autonome lijn. Daarom is in het vervolg zo veel mogelijk uitgegaan van de informatie die over het jaar 2019 beschikbaar is. Omdat de gegevens kunnen leiden tot een bijstelling van de prognose t/m 2020, is waar relevant ook gekeken naar de cijfers van de begrotingen 2020. Immers, als deze een afwijkend beeld geven ten opzichte van de ontwikkeling in de periode 2017 t/m 2019, zou het onverstandig zijn deze niet in een eventuele bijstelling van de prognose te betrekken.

Alle bedragen die omtrent de factoren die invloed kunnen hebben op de autonome ontwikkeling in deze notitie zijn opgenomen, zijn conform gemaakte afspraken omgerekend naar prijspeil 2010. Voorts geldt dat alle bedragen in deze notitie het totaal van alle waterschappen betreffen en in miljoenen euro's zijn weergegeven. Doordat, vanwege de overzichtelijkheid, bedragen veelal op miljoenen euro's zijn afgerond, maar de optellingen gebaseerd zijn op de niet-afgeronde bedragen, kunnen totalen afwijken van de som die op grond van niet-afgeronde bedragen wordt gemaakt.

4 Beschrijving factoren met mogelijke invloed op autonome ontwikkeling; indien mogelijk kwantificering van factoren met invloed

In de voorbereiding van dit onderzoek hebben zowel enkele waterschappen als de Unie geïnventariseerd welke factoren van invloed zouden kunnen zijn op de autonome ontwikkeling. Dit leverde het volgende overzicht op:

1. investeringen op grond van de volgende ontwikkelingen:
 - a. snellere klimaatverandering, met als gevolg meer maatregelen tegen wateroverlast en droogte;
 - b. meer investeringen in regionale keringen, mede als gevolg van hogere normen die door de provincies worden gesteld;
 - c. maatregelen a.g.v. bodemdaling;
 - d. extra investeringen in eigen energievoorziening, energiebesparing en grondstoffenterugwinning;
 - e. Delta-aanpak waterkwaliteit en zoet water;
 - f. verwijdering van medicijnresten en andere 'nieuwe' stoffen uit afvalwater.
2. Inzet van reserves.
3. Afschrijvingstermijnen.
4. Rente.
5. Kwijtschelding en oninbaar.
6. Dividend Waterschapsbank.
7. Kosten waterschapsverkiezingen.
8. Implementatie Omgevingswet.

In het vervolg van deze paragraaf worden deze factoren beschreven en wordt gemotiveerd waarom de autonome ontwikkeling daarvoor wel of niet zou moeten worden aangepast. Voor de factoren die naar het oordeel van de Unie wel tot bijstelling van de autonome ontwikkeling leiden, wordt de invloed op de autonome ontwikkeling gekwantificeerd.

4.1 Hoe hebben de investeringsuitgaven zich in de periode 2018 t/m 2020 ontwikkeld?

Referentie voor de investeringsuitgaven in 2018 t/m 2020

Bij de vorige bijstelling van de autonome ontwikkeling in 2027 lag het volgende beeld van de netto-investeringsuitgaven van de waterschappen op tafel (bedragen conform begrotingen betreffende jaren, omgerekend naar prijspeil 2010).

Netto-investeringsvolume prijspeil 2010 dat neerslaat in:	2011	2012	2013	Gem. 2011-2013	2014	2015	2016	2017	Gem. 2014-2017	Gem. 2011-2017
Watersysteem-, wegen- en verontreinigingsheffing	702	629	601	644	662	621	517	583	596	616
Zuiveringsheffing	382	353	346	360	248	265	284	354	288	319
Totaal	1.084	983	947	1.004	910	886	801	937	884	935

Over dit beeld is in de betreffende rapportage uit 2017 opgenomen dat wanneer we de periode 2014-2017 vergelijken met de periode 2011-2013 zich een daling van het netto-investeringsvolume aftekent. De jaarcijfers van de periode 2014-2017 laten zien dat met name het jaar 2016 een uitzonderingsjaar lijkt: met name in dat jaar is sprake van een fors lager volume, terwijl het volume in 2017 weer aantrekt.

Deze meerjarige ontwikkeling is in de rapportage onder andere geplaatst in het perspectief van de Wet Houdbare overheidsfinanciën (Hof), op grond waarvan ook de waterschappen moeten bijdragen aan het door de Nederland overheid voldoen aan de eisen vanuit de Europese Unie omtrent het EMU-saldo en de EMU-schuld. Het EMU-saldo van de waterschappen wordt vooral bepaald door het verschil tussen de netto-investeringsuitgaven (bruto-uitgaven minus ontvangen bijdragen/subsidies) en de afschrijvingen en door de inzet van reserves. Naar aanleiding van de Wet Hof zijn de waterschappen kritisch naar hun schuldbestand gaan kijken. Het hebben van een EMU-tekort in enig jaar, betekent immers dat de netto-schuld in dat jaar met hetzelfde bedrag is opgelopen. Diverse waterschappen hebben maatregelen genomen die een bijdrage leveren aan een lager EMU-tekort, waaronder investeringen vervangen door beheermaatregelen met hetzelfde effect, investeringsuitgaven die voorheen werden geactiveerd in één keer in de exploitatierekening opnemen en minder reserves gaan inzetten. De twee eerste factoren vertalen zich in een lager investeringsvolume en is één van de oorzaken van het afnemend investeringsvolume dat de cijfers in de tabel laten zien. Omdat deze daling van het investeringsvolume zich echter vertaalt in hogere exploitatiekosten, is er per saldo geen effect op de waterschapsbelastingen en dus geen aanleiding om de autonome ontwikkeling aan te passen.

Verder is gekeken naar de verdeling watersysteem-zuivering en geconstateerd dat er met name bij zuivering sprake van een daling van het investeringsvolume. Dit is in lijn met datgene wat in onder andere 'De staat van Ons Water' over een andere investeringsstrategie, die inmiddels wordt toegepast, is aangegeven. Deze investeringsstrategie kent twee aspecten. Enerzijds is deze gebaseerd op intensiever meten en monitoren van afval- en regenwaterstromen. Hierdoor neemt het inzicht in de feitelijke toestand en het functioneren van de rioolwaterketen toe. Op basis van dit inzicht en het beter benutten van de beleidsvrijheid van gemeenten en waterschappen (lokaal maatwerk in plaats van het dogmatisch toepassen van (generieke) normen), worden nut en noodzaak van investeringen beter in beeld gebracht dan voorheen. Anderzijds is de investeringsstrategie inmiddels gebaseerd op assetmanagement. Toepassing van assetmanagement heeft geleerd dat de technische

levensduur van infrastructuur vaak aanzienlijk langer is dan waarvan ten tijde van de bouw werd uitgegaan. Met risicogestuurd onderhoud kan deze technische levensduur optimaal uitgenut worden met behoud van bedrijfszekerheid. Dit alles heeft tot heroverweging van investeringsprogramma's geleid, waarbij als uitgangspunt is gehanteerd dat bijstellingen van deze programma's geen negatieve gevolgen op de prestaties mogen hebben.

Omdat de bijstelling van investeringsvolume die in de periode 2014 t/m 2017 geconstateerd kan worden met name verklaard kan worden vanuit doelmatiger werken en het investeringsbedrag van 2017 weer hoger ligt dan in de jaren daarvoor, was er geen aanleiding om de prognose van de autonome ontwikkeling met deze achtergrond bij te stellen.

Investeringsuitgaven 2018 t/m 2020

Onder andere vanuit de waterschappen is gesteld dat op grond van met name de volgende ontwikkelingen sprake zou kunnen zijn van meer netto-investeringen die op de begrotingen en daarmee op de belastingopbrengsten drukken:

1. snellere klimaatverandering, met als gevolg meer maatregelen tegen wateroverlast en droogte;
2. meer investeringen in regionale keringen, mede als gevolg van hogere normen van de provincies;
3. maatregelen a.g.v. bodemdaling;
4. extra investeringen in eigen energievoorziening, energiebesparing en grondstoffenterugwinning;
5. Delta-aanpak waterkwaliteit en zoet water;
6. verwijdering van medicijnresten en andere 'nieuwe' stoffen uit afvalwater.

Daarom kijken we in het huidige onderzoek hoe de investeringen die zijn opgenomen in de begrotingen van de jaren 2018 t/m 2020 zich hebben ontwikkeld en vergelijken we deze ontwikkeling met die in de periode 2011 t/m 2017.

We hebben net zoals bij het onderzoek van de drie voorgaande bijstellingen op grond van autonome ontwikkelingen de volgende benadering gevolgd⁸:

- de netto-investeringsuitgaven zijn gesplitst in enerzijds zuiveringstechnische werken en anderzijds overige investeringen;
- vervolgens zijn de netto-investeringsuitgaven uit de begrotingen van de jaren 2018 t/m 2020 steeds teruggerekend naar het prijspeil van het voorgaande jaar (het jaar waarin de begroting is opgesteld) met het inflatiepercentage dat ieder waterschap zelf heeft gehanteerd.

⁸ De getallen en berekeningen zijn opgenomen in de spreadsheet 'NettoInvesteringenBegroting2018_2020'.

- als laatste zijn de aldus ontstane bedragen van de jaren 2018 t/m 2020, maar nu met prijspeil van de jaren 2017 t/m 2019, met de officiële inflatiecijfers van het CBS uitgedrukt in prijspeil 2010.

De begrotingen 2018 t/m 2020 geven dan het volgende beeld:

Netto-investeringsvolume prijs-peil 2010 dat neerslaat in:	2018	2019	2020	Gem. 2018-2020
Watersysteem-, wegen- en verontreinigingsheffing	520	491	571	527
Zuiveringsheffing	357	330	405	364
Totaal	878	821	976	892

De cijfers laten zien dat het totale gemiddelde jaarlijkse investeringsvolume in de periode 2018 t/m 2020 met € 892 mln. min of meer gelijk is met dat in de periode 2014 t/m 2017 van € 884 mln. Mede in combinatie met het feit dat de argumenten die voor de periode 2014 t/m 2017 golden ook voor de periode 2018 t/m 2020 is dit naar het oordeel van de Unie voldoende reden om niet over te gaan tot bijstelling van de prognose van de autonome ontwikkeling.

4.2 Hoe heeft de inzet van reserves zich in de periode 2018 t/m 2020 ontwikkeld?

Waterschappen houden vooral reserves aan om risico's af te dekken en een gelijkmatige lastenontwikkeling te kunnen realiseren. Na het onderzoek van 2017 was de volgende reeks van de netto-inzet⁹ van reserves onderdeel van de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten van de waterschappen die in het kader van de monitoring van het BAW wordt gehanteerd (bedragen in prijspeil 2010):

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Netto-inzet reserves	142	138	117	60	57	52	18	41	41	41	41

Als waterschappen reserves inzetten, verlaagt dit de benodigde belastingopbrengst. Als waterschappen meer of minder reserves inzetten dan zoals meegenomen in de raming van de belastingopbrengsten die als referentie in het kader van het BAW fungeert, moet deze referentie op basis van deze meer of minder inzet worden bijgesteld. Om na te gaan of de autonome ontwikkeling nu moet worden bijgesteld op basis van een andere inzet van reserves, kijken we naar de gegevens uit de begrotingen van de jaren 2018 t/m 2020. Deze gegevens geven aan dat er bij het bepalen van de benodigde belastingopbrengst is uitgegaan van de volgende netto-inzet van reserves (zie spreadsheet 'InzetReserves2018_2020 (2021)'):

⁹ Onttrekkingen minus toevoegingen

	2018	2019	2020
Raming netto-inzet reserves o.b.v. begrotingen 2018-2020	47,0	78,0	105,1
Prijspeil	2018	2019	2020

Ondanks dat deze cijfers nog het prijspeil van het betreffende jaar hebben, is duidelijk dat de waterschappen meer reserves hebben ingezet dan waarvan in de laatste prognose uit 2017 is uitgegaan. Dit betekent dat de prognose van de belastingopbrengst van de jaren 2018 t/m 2020 naar beneden moet worden bijgesteld. Om deze correctie te berekenen moeten de getallen uit de tabel hierboven worden omgerekend naar prijspeil 2010. Dit doen we door eerst het (ongewogen) gemiddelde inflatiepercentage van de waterschappen te hanteren om de getallen naar het prijspeil van het jaar daarvoor, het jaar waarin de begrotingen werden vastgesteld en vervolgens op de getallen die hieruit resulteren de officiële inflatiecijfers van het CBS los te laten. Dan ontstaat de volgende reeks in prijspeil:

	2018	2019	2020
Netto-inzet reserves in prijspeil 2010	41,8	67,8	89,1

Op grond van al het voorafgaande kan het volgende overzicht van oorspronkelijke en bijgestelde raming van de netto-inzet van reserves worden opgesteld (een negatief getal in de laatste regel wil zeggen dat de belastingopbrengst naar beneden wordt bijgesteld):

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Oorspronkelijke prognose, prijspeil 2010	142	138	117	60	50	45	18	41	41	41	41
Bijgestelde prognose, prijspeil 2010	142	138	117	60	50	45	18	41	42	68	89
Bijstelling autonome ontwikkeling	0	0	0	0	0	0	0	0	-1	-27	-49

Als laatste moet de correctie van de autonome ontwikkeling, die op de laatste regel is weergegeven, nog worden verdeeld over de zuiveringsheffing en de overige waterschapsbelastingen. Dit gebeurt voor de jaren 2018 t/m 2020 op basis van de verhouding van de daadwerkelijke inzet in die jaren. Dit resulteert in:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zuiveringsheffing	0	0	0	0	0	0	0	0	-1	-18	-24
Watersysteem-, wegen en verontreinigingsheffing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-10	-25

De conclusie is dat er in jaren 2018 t/m 2020 meer reserves zijn ingezet dan waar bij het maken van de prognose vanuit is gegaan. Dit heeft geen invloed op de kosten, maar wel op de belastingopbrengsten. Het is mogelijk om de autonome ontwikkeling van de belastingen bij te stellen.

4.3 Hoe hebben de afschrijvingstermijnen zich ontwikkeld?

Als onderdeel van de jaarlijkse uitvraag van Unie, CBS en COELO in het najaar naar gegevens uit de begrotingen en meerjarenramingen leveren de waterschappen ook de afschrijvingsstermijnen van verschillende soorten activa aan. Op deze manier kan worden gesignaleerd of er sprake is van een aanpassing van deze termijnen en om welke veranderingen het gaat. De gegevens die in het kader van dit onderzoek zijn gehanteerd zijn bijeen gebracht in de spreadsheet 'Afschrijvingstermijnen2016_2020', waarin per waterschap de afschrijvingstermijnen voor de verschillende typen activa zijn opgenomen die in de begrotingen 2016 en 2020 werden gehanteerd. 2016 is het referentiejaar, omdat van dat jaar de afschrijvingstermijnen bij de vorige aanpassing van de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten ook zijn gehanteerd. Er is met andere woorden gekeken naar eventuele veranderingen van de afschrijvingstermijnen in de periode 2016-2020.

Er is als volgt met de beschikbare gegevens omgegaan:

- Sinds 2016 zijn de twee Limburgse waterschappen gefuseerd. Voor het nieuwe waterschap is per type investering in de kolom 2016 de rekenkundige gemiddelde afschrijvingstermijn van de fusiepartners opgenomen. De afzonderlijke termijnen van de twee waterschappen staan in de achterliggende 'jaartabel 2016' van de spreadsheet.
- Niet alle waterschappen hebben alle gegevens aangeleverd. Een juiste vergelijking kan alleen plaatsvinden als er van een waterschap voor beide jaren waarnemingen zijn. Als een waterschap bepaalde gegevens niet had aangeleverd zijn de betreffende cellen geel gemaakt. Cellen waarin op zich wel aangeleverde gegevens stonden, maar waaruit gegevens verwijderd zijn om tot een juiste vergelijking te kunnen komen, zijn groen gekleurd.
- Met deze geschoonde gegevens is het rekenkundig gemiddelde, waarbij ieder waterschap dus even zwaar meetelt, per type activum berekend.

Dit levert het volgende beeld op:

	2016	2020
'Watersysteem'		
Planvorming	5,4	5,4
Primaire waterkeringen	35,8	35,8
Regionale waterkeringen	32,1	31,4
Wegen- bouwkundig	21,3	21,3
Vaarwegen- bouwkundig	29,4	28,1
Kwantiteits gemalen- bouwkundig	32,0	32,5
Kwantiteits gemalen- Elektro mech.	16,7	17,0
Baggeren/Saneren	21,3	21,1
Waterlopen	28,5	28,2
Overig	15,2	13,5
Waterketen		
Transportleidingen	34,5	34,5
Transportgemalen- bouwkundig	31,1	31,3
Transportgemalen- elektro mech.	15,9	15,9
Zuiveringsinstallaties- bouwkundig	31,4	31,7
Zuiveringsinstallaties- elektro mech.	16,0	16,3
Slibverwerkingsinstallaties- bouwkundig	31,1	31,4
Slibverwerkingsinstallaties- elektro mech.	16,0	16,2

Wat betreft de activa binnen het watersysteem zien we dat er bij sommige typen sprake is van een verkorting van de termijnen en dat er bij andere sprake is van verlenging. Gemiddeld genomen blijven de termijnen globaal gelijk.¹⁰

Wat betreft de waterketen is bij meeste typen activa sprake van marginaal langere termijnen, hetgeen kan worden verklaard door de eerder in deze notitie beschreven toepassing van assetmanagement.

De conclusie is dat de wijzigingen van de afschrijvingstermijnen met name vanuit doelmatigheid kunnen worden verklaard en ook los daarvan niet zodanig groot zijn dat de prognose van de autonome ontwikkeling met deze achtergrond behoeft te worden bijgesteld.

4.4 Rente

In 2017 is de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten gecorrigeerd op grond van de daling van de rente in de periode 2013-2016. Het rente-omslagpercentage zoals dat over 2016 bekend was, 2,96%, is toegepast op de boekwaarde van de activa in de jaren 2016 t/m 2020. Voor de boekwaarden 2017 t/m 2020 waren op het moment van de berekeningen nog geen cijfers bekend en is er vanuit gegaan dat de boekwaarde van de activa zou 'door-groeien' conform de ontwikkeling in de periode 2013-2016.

¹⁰ Kijkend naar het rekenkundig gemiddelde

Inmiddels zijn zowel de omslagrentepercentages als de boekwaarden van de jaren 2017 t/m 2020 bekend en kan er een herrekening plaatsvinden van de boekwaarden en de invloed van de daadwerkelijke rente-omslag op de boekwaarde.

Als eerste geldt dat we het in 2017 berekende rentevoordeel voor de periode 2017 t/m 2020 en dat onderdeel is geworden van de autonome ontwikkeling moeten corrigeren omdat de boekwaarde van de activa zich in werkelijkheid anders heeft ontwikkeld dan in 2017 geraamd. Dit gebeurt in het eerste tabblad van het bestand 'Rentepercentage_2016_2020'. Het resultaat wordt weergegeven in de volgende tabel en laat zien dat:

- Het rentevoordeel voor de zuiveringsheffing in 2017 te laag is ingeschat, omdat de boekwaarden te laag zijn ingeschat;
- Het rentevoordeel voor de watersysteemtaak in 2017 te hoog is ingeschat, omdat de boekwaarden te hoog zijn ingeschat.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zuiveringsheffing correctie op 2017	0	0	0	0	0	0	0	-0,7	-1,4	-1,8	-2,0
Watersysteem-, wegen en verontreinigingsheffing correctie op 2017	0	0	0	0	0	0	0	3,5	6,0	7,5	8,1

In de tweede stap is op basis van het verschil tussen het in 2017 geraamde renteomslagpercentage en de daadwerkelijke, lagere rente-omslagpercentages voor de periode 2017-2020 berekend met welk rentevoordeel de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten moet worden bijgesteld. In 2017 was voor de periode 2017-2020 voor ieder jaar uitgegaan van het gewogen gemiddelde rente-omslagpercentage van het jaar 2016, namelijk 2,96%. De daadwerkelijke rente-omslagpercentages voor de jaren 2017 t/m 2020 waren: 2,69%, 2,50%, 2,38% en 2,28%.

De berekening vindt plaats in het tweede tabblad van het bestand 'Rentepercentage_2016_2020'. Het resultaat is weergegeven in de volgende tabel:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zuiveringsheffing effect rente 2020	0	0	0	0	0	0	0	-9,3	-16,1	-20,3	-23,3
Watersysteem-, wegen en verontreinigingsheffing effect rente 2020	0	0	0	0	0	0	0	-12,1	-20,6	-27,0	-33,0

Per saldo leiden beide berekeningen tot het verlagende effect op de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten dat op de laatste regel van de volgende tabel is weergegeven:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zuiveringsheffing correctie op 2017	0	0	0	0	0	0	0	-0,7	-1,4	-1,8	-2,0
Zuiveringsheffing effect rente 2020	0	0	0	0	0	0	0	-9,3	-16,1	-20,3	-23,3
Zuiveringsheffing totale bijstelling	0	0	0	0	0	0	0	-10,0	-17,4	-22,1	-25,2
Watersysteem-, wegen en verontreinigingsheffing correctie op 2017	0	0	0	0	0	0	0	3,5	6,0	7,5	8,1
Watersysteem-, wegen en verontreinigingsheffing effect rente 2020	0	0	0	0	0	0	0	-12,1	-20,6	-27,0	-33,0
Watersysteem-, wegen en verontreinigingsheffing totale bijstelling	0	0	0	0	0	0	0	-8,7	-14,7	-19,5	-24,9
Totaal	0	0	0	0	0	0	0	-18,7	-32,1	-41,6	-50,1

De betreffende bedragen hebben nog het prijspeil van het betreffende jaar en moeten worden omrekenend naar prijspeil 2010. In de volgende tabel zijn bedragen waarmee de autonome ontwikkeling moet worden bijgesteld uitgedrukt in prijspeil 2010.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zuiveringsheffing totale bijstelling	0	0	0	0	0	0	0	-9,0	-15,4	-19,1	-21,5
Watersysteem-, wegen en verontreinigingsheffing totale bijstelling	0	0	0	0	0	0	0	-7,8	-13,0	-16,8	-21,2
Totaal	0	0	0	0	0	0	0	-16,8	-28,4	-35,9	-42,7

De conclusie is dat de boekwaarden en daadwerkelijke omslagrentes waarmee de waterschappen hebben gerekend afwijken van degenen die onderdeel uitmaakten van de prognose uit 2017. Het is mogelijk om de autonome ontwikkeling van de belastingen bij te stellen op grond van de verschillen.

4.5 Kwijtschelding en oninbaar

De bijstelling van de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten in 2017 heeft geresulteerd in een raming voor het totaal van kwijtschelding en oninbaar dat onderdeel is van de prognose. Deze prognose was in belangrijke mate gebaseerd op de ramingen uit de begrotingen van de waterschappen t/m 2017 en bevatte de volgende bedragen:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totaal kwijtschelding en oninbaar prijspeil 2010	76	75	80	84	88	97	98	96	96	96	96

Inmiddels zijn de begrotingen van de jaren 2018 t/m 2020 beschikbaar en kan worden nagegaan of de daarin opgenomen bedragen overeenkomen met die uit de raming van de autonome ontwikkeling.

De door de waterschappen aangeleverde cijfers uit hun begrotingen voor de jaren 2018 t/m 2020 bevatten de volgende ramingen voor kwijtschelding en oninbaar bevatten:

	2018	2019	2020
Kwijtschelding en oninbaar (bedragen x € 1 mln.)	105,2	106,9	110,5
Prijspeil	2018	2019	2020

Ten behoeve van het doorrekenen van het effect van deze bedragen op de belastingopbrengsten moeten de bedragen uit de vorige tabel worden omgerekend naar prijspeil 2010. Dit gebeurt in de spreadsheet 'KwijtscheldingED_2017ev', waarbij bij het omrekenen van de jaren 2018 t/m 2020 naar het prijspeil van het jaar waarin de begrotingen zijn opgesteld het gemiddelde inflatiepercentage van de waterschappen wordt gehanteerd en voor de doorrekening van de resultaten daarvan naar prijspeil 2010 op deze getallen vervolgens de officiële inflatiecijfers van het CBS worden losgelaten. Dit levert de volgende berekening van de bijstelling van de autonome ontwikkeling op:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Oorspronkelijke prognose, prijspeil 2010	76	75	80	84	88	97	98	96	96	96	96
Bijgestelde prognose, prijspeil 2010	76	75	80	84	88	97	98	96	94	93	94
Bijstelling autonome ontwikkeling	0	0	0	0	0	0	0	0	-2,1	-2,7	-2,0

De correctie van de autonome ontwikkeling (de totaalbedragen uit de onderste regel) moet nog worden toegerekend aan de zuiveringsheffing en de overige waterschapsbelastingen. Dit gebeurt voor de jaren 2018 t/m 2020 met de daadwerkelijke verdeling van de totaalbedragen voor kwijtscheldingen en oninbaarverklaringen uit de begrotingen van die jaren en levert de volgende cijfers op:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zuiveringsheffing	0	0	0	0	0	0	0	0	-1,1	-1,4	-1,0
Watersysteem-, wegen en verontreinigingsheffing	0	0	0	0	0	0	0	0	-1,0	-1,3	-1,0

De conclusie is dat de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengst neerwaarts kan worden aangepast als gevolg van de ontwikkeling van kwijtscheldingen en oninbaarlijdingen.

4.6 Dividend Waterschapsbank

Tot en met 2009 betaalde de NWB Bank (Nederlandse Waterschapsbank) de waterschappen jaarlijks een regulier dividend uit van € 36 mln. per jaar. In de oorspronkelijke prognose in het kader van het BAW is dan ook van deze vaste inkomstenpost uitgegaan. Om als bank te kunnen voldoen aan de eisen die 'Basel III' stelt aan de omvang van het eigen vermogen betaalde de NWB Bank in 2010 fors minder en vanaf 2011 helemaal geen dividend meer aan zijn aandeelhouders uit. Op grond hiervan moesten de waterschappen hun belastingen met hetzelfde bedrag verhogen om voldoende middelen beschikbaar te hebben voor hun taakuitoefening. De verwachting was dat de bank met ingang van 2019 weer dividend zou gaan

uitbetalen. Op grond van het voorgaande is de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten in 2014 als volgt bijgesteld (bedragen met prijspeil 2010):

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totaal	0	35	34	33	33	33	32	32	31	0,0	0
Zuiveringsheffing	0	17	17	16	16	16	15	15	15	0,0	0
Watersysteem-, wegen en verontreinigingsheffing	0	18	18	17	17	17	17	16	16	0,0	0

De cijfers laten zien dat er in de prognose tot nu toe vanuit is gegaan dat de NWB Bank met ingang van over het boekjaar 2019 weer € 36 mln. (prijspeil 2019) aan de waterschappen zou gaan uitbetalen. Inmiddels is bekend dat de bank het totale uit te betalen dividend over 2019 op € 55 mln. (prijspeil 2019) heeft vastgesteld, waarvan € 44,6 mln. voor de waterschappen (bedragen prijspeil 2019). Invulling gevend aan het dringende verzoek van de Europese Centrale Bank heeft de NWB Bank besloten de uitkeringen van dit bedrag pas in 2021 te doen. Ondanks dat de waterschappen het bedrag nog niet ontvangen hebben, is de Unie van mening dat er in de autonome ontwikkeling wel rekening gehouden moet worden met de extra opbrengst van € 44,6 -/- € 36 mln. = € 8,6 mln. die niet de raming zit. De waterschappen hebben hier immers in hun belastingopbrengsten rekening mee kunnen houden. Deze correctie wordt toegepast op het jaar 2019.

De correctie van € 8,6 mln. in het jaar 2019 heeft prijspeil 2019. Dit bedrag moet worden geïndexeerd naar prijspeil 2010. Dit gebeurt met het indexcijfer voor 2019 dat bij voorgaande onderdelen van deze notitie ook is gebruikt en gebaseerd is op de inflatiecijfers van het CBS, namelijk 1,159 (2010 = 1). De bijstelling in 2019 in prijspeil 2010 wordt dan € 7,4 mln.

De correctie van de autonome ontwikkeling o.b.v. het dividend in het jaar 2019 moet nog worden verdeeld over de twee belastinggebieden, enerzijds de zuiveringsheffing en anderzijds de overige waterschapsbelastingen. Dit gebeurt met de sleutel die de meeste waterschappen ook nu voor de post dividend hanteren te weten de belastingopbrengsten. In 2019 was deze verhouding 1.327 mln. - 1.576 mln. Dit heeft tot gevolg dat 45,7% aan de zuiveringsheffing en 54,3% aan de overige belastingen wordt toegerekend.

Op 18 maart 2021 heeft de NWB Bank bekend gemaakt dat zij over 2020 € 45 mln. aan dividend zal uitkeren. Hiervan gaat iets meer dan € 36 mln. naar de waterschappen. Dit komt dus overeen met het bedrag dat al onderdeel is van de autonome ontwikkeling, zodat er voor het jaar 2020 geen correctie hoeft te worden toegepast.

De bijstelling van de autonome ontwikkeling is dan als volgt:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zuiveringsheffing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-3,4	0
Watersysteem-, wegen en verontreinigingsheffing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-4,0	0
Totaal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-7,4	0

Conclusie is dat de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten in het jaar 2019 met deze achtergrond kan worden bijgesteld.

4.7 Kosten waterschapsverkiezingen

In de autonome ontwikkeling is er rekening mee gehouden dat de waterschappen voor € 6 miljoen per jaar aan kosten hebben in verband met de waterschapsverkiezingen. Dit bedrag is gebaseerd op de kosten van de verkiezingen die in 2008 zijn gehouden. Deze kosten waren € 23,2 miljoen, exclusief personeelskosten van de waterschappen zelf. Het gaat om een bedrag met prijspeil 2008.

In de rapportage over de bijstelling van de autonome ontwikkeling uit 2017 is geconstateerd dat de kosten van de verkiezingen in 2015 weliswaar hoger waren, ca. 29 miljoen in prijspeil 2015, ca. € 26 mln. in prijspeil 2008, maar daarbij is gesteld dat het verschil van ca, 0,5 mln. per jaar gedurende vier jaar te gering werd gevonden om in de bijstelling van de autonome ontwikkeling mee te nemen.

Sinds 2020 betalen de waterschappen een vast bedrag per jaar van € 2,8 mln. als dekking voor de kosten die de gemeenten maken om de verkiezingen voor hen te organiseren. Deze € 2,8 mln. met prijspeil 2020 kan worden vergeleken met het bedrag van € 23,2 mln. uit 2008 met prijspeil 2008, zij het dat dit laatste bedrag betrekking had op de zittingsduur van vier jaar van het bestuur; per jaar gaat het dan om een bedrag van € 5,8 mln. Het verschil tussen de € 5,8 mln. en € 2,8 mln. in prijspeil 2010 is het bedrag waarmee de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengst in het jaar 2020 naar beneden moet worden bijgesteld. Hiertoe herrekenen we beide bedragen naar prijspeil 2010. De bijdrage 2008 is dan € 5,9 mln. en de bijdrage 2020 € 2,4 mln., wat leidt tot een verschil van € 3,6 mln. waarmee de autonome ontwikkeling in 2020 moet worden gecorrigeerd.

Vervolgens moet deze correctie nog worden verdeeld over de twee belastinggebieden, enerzijds de zuiveringsheffing en anderzijds de overige waterschapsbelastingen. Dit gebeurt met de sleutel die de meeste waterschappen voor de post verkiezingen hanteren, namelijk fifty-fifty. Dit heeft tot gevolg dat de kostenverlaging van € 1,8 mln. aan zowel de zuiveringsheffing als aan de overige belastingen wordt toegerekend.

De bijstelling van de autonome ontwikkeling kan als volgt worden weergegeven:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zuiveringsheffing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1,8
Watersysteem-, wegen en verontreinigingsheffing	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1,8
Totaal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-3,6

Conclusie is dat de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten in het jaar 2020 met deze achtergrond kan worden bijgesteld.

4.8 Implementatie Omgevingswet

De huidige stelselwijziging in het omgevingsrecht wordt wel de grootste wetgevingsoperatie sinds de invoering van de Grondwet genoemd. Zo'n 40 wetten gaan op in de nieuwe Omgevingswet, zo'n 120 AMvB's op in 4 nieuwe AMvB's en honderden ministeriële regeling in een beperkt aantal opvolgers. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zullen op grond hiervan eigen regelgeving, beleid en organisatie moeten aanpassen. De verandering van 'houding en gedrag' die de overheden moeten doormaken is wellicht nog wel een grotere opgave dan het juridische traject. En daarnaast wordt er een groot digitaal stelsel ontwikkeld en ingevoerd. Vrijwel zeker zal de Omgevingswet op 1-1-2022 in werking treden.

Bij de vorige bijstelling van de autonome ontwikkeling in 2017 was er wel enig zicht op de implementatiekosten van de waterschappen, maar is er vanwege het premature karakter van de inschattingen gaat en het feit dat de kosten met name in de periode 2017 en later zullen liggen voor gekozen om de autonome ontwikkeling nog niet bij te stellen. Inmiddels zijn we een aantal jaren verder, is er een onafhankelijk onderzoek beschikbaar dat de implementatiekosten van de vier overheden in beeld heeft gebracht en kan daarmee het effect op de autonome ontwikkeling wel in beeld worden gebracht. Het rapport is via de volgende link te downloaden: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/ In dit rapport is opgenomen dat de implementatiekosten van de waterschappen in de periode t/m 2020 als volgt zijn:

Bedragen x € 1 mln.	2016	2017	2018	2019	2020
Implementatie Omgevingswet	1	5	8	12	21
Prijspeil	2016	2017	2018	2019	2020

Ten behoeve van het doorrekenen van het effect van deze bedragen op de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten moeten de bedragen uit de tabel worden omgerekend naar prijspeil 2010. Dit gebeurt in de spreadsheet 'Omgevingswet', waarbij bij het omrekenen gebruik gemaakt wordt van de inflatiecijfers van het CBS. Dit levert de volgende berekening van de bijstelling van de autonome ontwikkeling op:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totaal	0	0	0	0	0	0	0,9	4,5	7,1	10,4	17,9

Deze correctie moet nog worden toegerekend aan de zuiveringsheffing en de overige waterschapsbelastingen. Dit gebeurt evenredig over beide heffingsgebieden en levert de volgende cijfers op.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zuiveringsheffing	0	0	0	0	0	0	0,5	2,3	3,5	5,2	8,9
Watersysteem-, wegen en verontreinigingsheffing	0	0	0	0	0	0	0,5	2,3	3,5	5,2	8,9
Totaal	0	0	0	0	0	0	0,9	4,5	7,1	10,4	17,9

De implementatie van de Omgevingswet was nog niet in beeld toen de autonome ontwikkeling van het BAW in 2011 werd opgesteld en de implementatiekosten maken nog geen onderdeel uit de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten. De conclusie is dat deze autonome ontwikkeling naar boven kan worden aangepast als gevolg van de kosten van de (implementatie van de) wet.

5 Is er aanleiding de autonome ontwikkeling bij te stellen?

De beschrijving in het voorgaande deel van deze notitie geeft aan dat er de nodige ontwikkelingen zijn die in potentie leiden tot lagere of hogere kosten in vergelijking met de kosten die al onderdeel waren van de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten. In de tabel hieronder is van elk van de beschreven factoren aangegeven welke invloed deze hebben op de prognose van de ontwikkeling van de waterschapsbelastingen. Een '+' geeft aan dat de betreffende factor een opwaarts effect heeft op de belastingopbrengst; een '-/-' dat er een neerwaarts effect is en een '0' dat er geen effect is.

Wijziging sinds begin 2017	Op dit moment verhoging of verlaging autonome ontwikkeling?
1. Wijziging investeringsomvang	0
2. Inzet van reserves	-/-
3. Wijziging afschrijvingstermijnen	0
4. Rente	-/-
5. Kwijtschelding en oninbaar	-/-
6. Dividend Waterschapsbank	-/-
7. Waterschapsverkiezingen	-/-
8. Implementatie Omgevingswet	+

Om de vraag te kunnen beantwoorden of er voldoende aanleiding is om de autonome ontwikkeling ook daadwerkelijk aan te passen, worden de factoren die kunnen worden gekwantificeerd in onderstaande tabel weergegeven en wordt daarbij per factor de omvang van het effect op de autonome ontwikkeling vermeld.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2. Inzet van reserves	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	-1,3	-27,3	-48,6
4. Rente	0	0	0	0	0	0	0,0	-16,8	-28,4	-35,9	-42,7
5. Kwijtschelding en oninbaar	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	-2,1	-2,7	-2,0
6. Dividend Waterschapsbank	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	-7,4	0,0
7. Waterschapsverkiezingen	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	-3,6
8. Implementatie Omgevingswet	0	0	0	0	0	0	0,9	4,5	7,1	10,4	17,9
Totaal	0	0	0	0	0	0	0,9	-12,3	-24,8	-63,0	-79,0

Het voorgaande geeft aan dat het mogelijk is te duiden en te kwantificeren welke factoren invloed hebben op de prognose van de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengsten van de waterschappen. De totale invloed van de factoren op de prognose bedraagt maximaal bijna € 80 miljoen in enig jaar en dat is voldoende substantieel om een aanpassing te rechtvaardigen. Deze aanpassing vindt in de volgen de paragraaf plaats.

6 Wat worden de nieuwe autonome ontwikkelingen en de nieuwe referentielijnen voor de waterschapsbelastingen?

Het voorgaande heeft tot gevolg dat voor de nieuwe autonome ontwikkelingen en referentielijnen van enerzijds de zuiveringsheffing, anderzijds de watersysteem-, wegen- en verontreinigingsheffingen en tot slot het totaal van de waterschapsbelastingen de volgende cijfers in prijspeil 2010 gaan gelden¹¹.

Opbrengst zuiveringsheffing

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prognose autonome ontwikkeling 2016	1.134	1.173	1.196	1.215	1.247	1.283	1.316	1.351	1.385	1.407	1.444
Bijstelling autonoom 2021	0	0	0	0	0	0	0	-7	-14	-36	-39
Prognose autonome ontwikkeling 2021	1.134	1.173	1.196	1.215	1.247	1.283	1.317	1.344	1.371	1.370	1.404
Prognose doelmatigheidswinst 2010	0	10	20	30	40	50	74	98	122	146	170
Referentie ontwikkeling 2021	1.134	1.163	1.176	1.185	1.207	1.233	1.243	1.246	1.249	1.224	1.234

Opbrengst watersysteem-, wegen- en verontreinigingsheffingen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prognose autonome ontwikkeling 2016	1.128	1.230	1.275	1.306	1.361	1.432	1.530	1.565	1.629	1.678	1.744
Bijstelling autonoom 2021	0	0	0	0	0	0	0	-6	-11	-27	-40
Prognose autonome ontwikkeling 2021	1.128	1.230	1.275	1.306	1.361	1.432	1.530	1.559	1.618	1.651	1.705
Prognose doelmatigheidswinst 2010	0	0	8	14	20	38	74	95	115	135	155
Referentie ontwikkeling 2021	1.128	1.230	1.267	1.292	1.341	1.394	1.456	1.464	1.503	1.516	1.550

¹¹ Alle data zijn opgenomen in de spreadsheet 'AanpassingReferentielijn_2021'

Opbrengst totaal waterschapsbelastingen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prognose autonome ontwikkeling 2016	2.262	2.404	2.471	2.513	2.595	2.703	2.816	2.897	2.997	3.068	3.172
Bijstelling autonoom 2021	0	0	0	0	0	0	1	-12	-25	-63	-79
Prognose autonome ontwikkeling 2021	2.262	2.404	2.471	2.521	2.608	2.715	2.847	2.903	2.990	3.022	3.109
Prognose doelmatigheidswinst 2010	0	10	28	44	60	88	148	193	237	281	325
Referentie ontwikkeling 2021	2.262	2.394	2.443	2.477	2.548	2.627	2.699	2.710	2.753	2.741	2.784

De op de onderste regel weergegeven referentie-ontwikkeling komt neer op een stijging van de belastingopbrengsten van de waterschappen van gemiddeld 2,1% per jaar. Dit betekent dat indien deze belastingopbrengsten in de periode 2010-2020 gemiddeld 2,1% of minder per jaar (exclusief inflatie) stijgen, de waterschappen voldoen aan de afspraken die over gematigde lastenontwikkeling en doelmatigheidswinst in het Bestuursakkoord Water zijn gemaakt¹².

12 Tot de bijstelling van de autonome ontwikkeling die in deze notitie is uitgevoerd ging het om gemiddeld 2,3% excl. inflatie per jaar voor de periode 2010-2020.