

Ondersteuning monitor financiële doelmatigheid waterbeheer

dr. C. Hoeben
J. Veenstra MSc
J.B. Geertsema MSc



rijksuniversiteit
groningen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Ondersteuning monitor financiële doelmatigheid waterbeheer

Corine Hoeben
Jacob Veenstra
Bieuwe Geertsema

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Faculteit Economie en Bedrijfskunde

Rijksuniversiteit Groningen

www.coelo.nl

COELO-rapport *

© COELO, Groningen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

0.	Voorwoord	6
1.	Inleiding	7
1.1.	Algemeen	7
1.2.	Onderzoeksvragen	Error!
	Bookmark not defined.	
1.3.	Opzet rapport	9
2.	Prognose en prestaties	10
2.1.	Prognose autonome ontwikkeling	10
2.2.	Prestaties in het waterbeheer	16
	Referenties	17

O. Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De verantwoordelijkheid voor eventuele onvolkomenheden berust bij de auteurs.

1. Inleiding

1.1. Algemeen

In april 2011 is het Bestuursakkoord Water (BAW) gesloten. Hierin is afgesproken dat vanaf 2020 jaarlijks een doelmatigheidswinst moet worden gerealiseerd van 750 miljoen euro. Hiervan zal 450 miljoen voor rekening komen van de waterketen (drinkwater, riolering en afvalwaterzuivering) en 300 miljoen voor rekening van het watersysteem (vooral waterkering en het waterpeilbeheer).

In het bestuursakkoord is ook afgesproken dat wordt gerapporteerd over de voortgang. Belangrijke vragen hierbij zijn of de doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd en of de prestaties op een acceptabel niveau blijven of verbeteren. Een werkgroep (werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheid (MFD)) bestaande uit vertegenwoordigers van de koepelorganisaties (Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Unie van Waterschappen (UvW), Interprovinciaal Overleg (IPO) en stichting RIONED), van Rijkswaterstaat en van het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu monitort de voortgang.

Afgesproken is dat de prestaties zo veel mogelijk worden gemonitord op basis van de driejaarlijkse benchmarks van de waterschappen, de drinkwaterbedrijven en stichting RIONED. Prestaties van Rijkswaterstaat worden weergegeven in de jaarverslagen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. In het najaar van 2013 zijn nieuwe benchmarks gepresenteerd en daarom wordt dit jaar de ontwikkeling van de prestaties nagegaan.

Om de doelmatigheidswinst te monitoren zijn in 2011 en 2012 prognoses opgesteld van de autonome ontwikkeling: hoe zouden de opbrengsten of kosten zich ontwikkelen als er geen maatregelen worden genomen om de doelmatigheid te vergroten? Die prognose is opgesteld op basis van de toen beschikbare inzichten over wat er tussen 2010 en 2020 zou gebeuren. De kosten kunnen zich anders ontwikkelen dan toen voorzien door exogene ontwikkelingen: ontwikkelingen die wel effect hebben op de kosten, maar waar waterbeheerders geen directe invloed op hebben. De werkgroep heeft afgesproken om te monitoren welke exogene ontwikkelingen effect hebben op de kosten en eventueel de prognoses hierop bij te stellen. In 2013 is voor het eerst nagegaan of bijstelling nodig is.

De werkgroep MFD heeft COELO gevraagd als onafhankelijke partij ondersteuning te bieden bij het analyseren van de resultaten van de benchmarks en de mogelijke bijstelling van de prognose van de autonome ontwikkeling. In dit rapport geven wij kort weer hoe wij dit hebben gedaan.

1.2. Werkzaamheden

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat er in 2020 een doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd van 750 miljoen euro (prijspeil 2010). Ook is afgesproken dat de voortgang wordt gemonitord. Dat gebeurt via drie sporen:

1. Er wordt op macroniveau nagegaan hoe lasten voor de betalers zich ontwikkelen.
2. Er wordt nagegaan welke acties en maatregelen worden getroffen om de doelmatigheid te vergroten.
3. Er wordt nagegaan of de geleverde prestaties op een acceptabel niveau blijven.¹

De lastenontwikkeling en de getroffen acties en maatregelen worden jaarlijks gemonitord in de rapportage Water in Beeld. Om de lastenontwikkeling te monitoren is een prognose opgesteld van de autonome opbrengst (gemeenten, waterschappen) of de kostenontwikkeling (drinkwaterbedrijven).

Eén keer in de drie jaar wordt er een uitgebreidere monitor opgesteld. Hierin wordt ook nagegaan hoe de prestaties zich ontwikkelen (spoor 3). Daarnaast wordt nagegaan welk effect exogene ontwikkelingen hebben gehad op de kosten van de waterbeheerders,² of er relevante financieel-administratieve wijzigingen zijn en of de prognoses van de autonome ontwikkeling moeten worden bijgesteld.

COELO heeft dit proces ondersteund.

Evaluatie van de prognose van de autonome ontwikkeling

Om vast te kunnen stellen of er een doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd heeft de werkgroep in 2011 en 2012 bepaald hoe de opbrengsten of kosten zich zouden ontwikkelen als er geen doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd. In een dergelijke prognose is het maar heel beperkt mogelijk om rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen. Door bijvoorbeeld veranderend beleid van het rijk (verandering btw-tarief) of vanuit Europa (scherpere milieueisen) kunnen de kosten voor waterbeheerders stijgen, zonder dat zij hier invloed op kunnen uitoefenen (exogene ontwikkelingen). Daarom worden de prognoses periodiek geëvalueerd en wordt bepaald of bijstelling nodig is. De koepels zijn nagegaan welke exogene factoren effect hebben gehad op de autonome kostenontwikkeling. Wij hebben dit ondersteund door de volgende punten na te gaan:

- 1. Zijn alle factoren die in de lijst van de werkgroep zijn opgenomen relevant en leiden deze mogelijk tot bijstelling van de prognose?**
- 2. Zijn er exogene ontwikkelingen die de werkgroep niet heeft opgenomen, maar die mogelijk wel een effect hebben gehad op de kostenontwikkelingen?**

¹ De werkgroep MFD hanteert de volgende definitie: 'Meer doen (prestatie) met dezelfde middelen of voldoen aan de wettelijke vereisten met minder middelen' (Sterk Consulting 2012).

² Drinkwaterbedrijven zijn niet zo zeer waterbeheerders, maar waterleveranciers. In dit rapport bedoelen we met de term waterbeheerders echter ook de drinkwaterbedrijven.

Tevens hebben wij de berekeningen nagelopen.

Analyse van de benchmarkresultaten

In het BAW is afgesproken dat de gegevens die nodig zijn om het BAW te evalueren zo veel mogelijk worden betrokken uit bestaande informatiebronnen. De belangrijkste bronnen van informatie zijn de driejaarlijkse benchmarks van de waterschappen, drinkwaterbedrijven en stichting RIONED.

Wij hebben de rapporten geanalyseerd. Daarbij richtten wij ons op de volgende punten:

3. Welke gegevens staan er in de benchmarks over de ontwikkeling van de prestaties?

4. Welke voor de prognose relevante exogene ontwikkelingen kunnen worden onderscheiden op basis van de benchmarks?

Wij hebben onze conclusies vergeleken met die van de koepels. In sommige gevallen was de ontwikkeling van een prestatie niet af te leiden uit de benchmark of riep de benchmark vragen op. In die gevallen is navraag gedaan.

1.3. Opzet rapport

In dit rapport wordt kort verslag gedaan van de ondersteuning die wij hebben geboden. In het volgende hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de ondersteuning bij het bijstellen van de prognose van de autonome ontwikkeling (paragraaf 2.1). Daarna wordt kort ingegaan op de ondersteuning bij het volgen van de ontwikkeling van de prestaties (paragraaf 2.2).

2. Prognose en prestaties

2.1. Prognose autonome ontwikkeling

Algemeen

In het Bestuursakkoord Water uit 2011 is onder meer afgesproken dat er een doelmatigheidswinst zal worden gerealiseerd in het waterbeheer. Om de voortgang te monitoren zijn in 2011 prognoses opgesteld van de autonome opbrengst- of kostenontwikkeling: de ontwikkeling als er geen doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd. Het gaat hierbij met nadruk om prognoses. De kosten van waterbeheerders kunnen zich anders ontwikkelen dan in 2011 was te voorzien door exogene ontwikkelingen. Exogene ontwikkelingen zijn ontwikkelingen die wel effect hebben op de kosten, maar waar waterbeheerders geen directe invloed op hebben. Het gaat om:

1. Nieuw nationaal of internationaal beleid (bijvoorbeeld nieuwe of aangepaste wetgeving);
2. Macro-economische ontwikkelingen (onder meer rente, inflatie, de gevolgen van de recessie);
3. Beleidswijzigingen bij provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven die het kostenniveau van de andere partij beïnvloeden.

Naast deze exogene ontwikkelingen kunnen financieel-administratieve veranderingen relevant zijn. Financieel-administratieve wijzigingen kunnen er voor zorgen dat de jaarlijkse kosten veranderen, zonder dat de totale kosten wijzigen. Een voorbeeld is het veranderen van de afschrijvingstermijn. Als de afschrijvingstermijn van een kapitaalgoed wordt verlengd dalen de jaarlijkse kosten, maar niet de totale kosten.

De werkgroep heeft allereerst een lijst opgesteld met mogelijke exogene factoren en financieel-administratieve wijzigingen. Vervolgens zijn de koepels nagegaan welke factoren en wijzigingen effect hebben op de opbrengsten of kosten en hoe groot dit effect is.

Allereerst gaan we kort in op de reden waarom gemeenten en waterschappen de opbrengsten monitoren, drinkwaterbedrijven de kosten, en op de monitoring van de doelmatigheidswinst bij Rijkswaterstaat en de provincies. Vervolgens geven we weer welke gegevens elke koepel heeft gebruikt om het effect van exogene ontwikkelingen op de autonome ontwikkeling te bepalen en waar van toepassing welke exogene ontwikkelingen effect hebben op de autonome ontwikkeling.

Opbrengsten, kosten en uitgaven

Het Bestuursakkoord Water moet er onder meer toe leiden dat de belastingbetaler in 2020 minder betaalt doordat er doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd. Er wordt gemonitord of er een doelmatigheidswinst wordt gerealiseerd. Gemeenten, waterschappen, provincies, drinkwaterbedrijven en Rijkswaterstaat zijn allen

betrokken bij het BAW en de doelmatigheidswinst. Aan het begin van het traject, in 2011, is besloten dat de partijen niet allemaal op dezelfde wijze de voortgang van de doelmatigheidswinst kunnen monitoren.

Gemeenten en waterschappen monitoren de *opbrengstontwikkeling*. Gemeenten dekken de kosten van het gemeentelijk waterbeheer vooral uit de rioolheffing. Waterschappen kennen uiteenlopende heffingen om de kosten van het waterbeheer te dekken. Het verschil tussen kosten en opbrengsten is beperkt. Het grootste verschil wordt veroorzaakt doordat een deel van de kosten kan worden gedekt uit de reserves (gemeenten en waterschappen) of andere middelen (vooral gemeenten). De opbrengstontwikkeling geeft een beter beeld van de lastendrukontwikkeling voor de burger dan de kostenontwikkeling. Drinkwaterbedrijven monitoren de *kostenontwikkeling* omdat het eenvoudiger was voor de sector om een prognose van de kosten op te stellen dan van de opbrengstontwikkeling.

Gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven werken met een baten-lasten stelsel. Rijkswaterstaat maakt onderdeel uit van de rijksoverheid en kent daarom een kasstelsel. Dit betekent dat investeringen in het lopende jaar worden bekostigd. Gemeenten en waterschappen kunnen investeringen activeren en afschrijven. Uitgaven van Rijkswaterstaat kunnen hierdoor sterker fluctueren dan kosten bij decentrale overheden en drinkwaterbedrijven. Er is weliswaar een prognose van de autonome ontwikkeling opgesteld in 2011, maar het is volgens Rijkswaterstaat niet mogelijk om deze bij te stellen voor exogene factoren. De doelmatigheidswinst bij Rijkswaterstaat wordt daarom niet gemonitord op basis van een prognose van de autonome ontwikkeling. Rijkswaterstaat heeft de besparingen ingeboekt en monitort of deze besparingen worden gerealiseerd.

De prognose van de autonome ontwikkeling van de provincies is gebaseerd op begrotingscijfers van het CBS. In een eerder onderzoek hebben wij aangegeven dat deze cijfers geen goed beeld geven van de kostenontwikkeling voor provincies.³ Er is destijds besloten door de werkgroep dat de te behalen doelmatigheidswinst door provincies dusdanig laag is dat het niet nodig is dat de provincies een betere prognose opstellen.

Drinkwater (kosten)

De prognose voor de kostenontwikkeling van het drinkwater wordt niet bijgesteld. De exogene ontwikkelingen hebben volgens Vewin dusdanig weinig effect dat bijstelling niet nodig is.

Om dit te bepalen heeft Vewin gebruikgemaakt van gegevens uit de benchmark (ontwikkeling energiekosten en grondstofprijzen). Daarnaast zijn realisatiecijfers vergeleken met de verwachte ontwikkelingen en is navraag gedaan bij de drinkwaterbedrijven (kosten vermogen).

³ C.Hoeben et al. 2012.

Exogene factoren:

1. Nieuw nationaal of internationaal beleid Gebruikers van drinkwater betaalden tot 2014 belasting op leidingwater (BOL) voor de eerste 300 kubieke meter water. Per 1 januari 2014 vervalt de grens van 300 kubieke meter water. Bij een groter verbruik (vooral bedrijven) geldt een degressief tarief. Een andere wijziging is dat drinkwaterbedrijven de BOL twee keer per jaar moeten innen in plaats van één keer. Dit brengt administratieve wijzigingen mee. De drinkwaterbedrijven verwachten de kosten op te kunnen vangen binnen de begroting.

2. Macro-economische ontwikkelingen De vermogenskosten en de kosten voor energie zijn licht gedaald, de prijzen voor grondstoffen zijn licht gestegen. Het totale effect van de macro-economische ontwikkelingen is dusdanig klein dat Vewin heeft besloten om de prognose niet bij te stellen.

Financieel-administratieve wijzigingen:

In de drinkwatersector is vooral een eventuele verandering van de afschrijvingstermijn van belang. Vewin heeft navraag gedaan bij de drinkwaterbedrijven. Deze geven aan dat afschrijvingstermijnen niet zijn veranderd.

Berekeningen

COELO heeft de berekeningen ontvangen en heeft deze nagelopen. De berekeningen bestaan uit bladen per drinkwaterbedrijf waarin de verwachte ontwikkeling wordt afgezet tegen realisatiecijfers. Daarnaast wordt een inflatiecorrectie uitgevoerd. COELO heeft geen kanttekeningen bij de berekeningen.

Rioolheffing (opbrengsten)

De prognose van de ontwikkeling van de autonome ontwikkeling van de opbrengst uit de rioolheffing wordt bijgesteld. De opbrengst in de periode 2010 tot en met 2012 wordt hoger dan in 2010 was voorzien, de opbrengst in de periode 2013 tot en met 2020 wordt circa 30 tot 35 miljoen euro lager.

De effecten van exogene factoren en financieel-administratieve wijzigingen op de autonome kosten zijn berekend door stichting RIONED. Er is gebruik gemaakt van gegevens die zijn opgevraagd in de vragenlijst voor de benchmark Rioleringszorg 2013.

Exogene factoren:

1. Nieuw nationaal of internationaal beleid

Btw Vanaf 1 oktober 2012 is het hoogste btw tarief verhoogd van 19 procent naar 21 procent. Dit betekent dat de kosten voor gemeenten en waterschappen stijgen. Voor gemeenten bestaat weliswaar het btw-compensatiefonds, maar dit wordt gevoed uit het gemeentefonds. Gemeenten kunnen de compensabele btw doorrekenen in de tarieven van de rioolheffing. Dit gebeurt in toenemende mate. De opbrengst van de

rioolheffing wordt hierdoor hoger, maar de kosten stijgen niet door gemeentelijk beleid. Daarom is hiervoor gecorrigeerd.

Uitbreiding watertaken gemeenten

Sinds 2008 zijn gemeenten niet alleen verantwoordelijk voor de afvoer van afvalwater via de riolering, maar hebben zij ook taken op het gebied van hemel- en grondwater. De kosten die hiermee gemoeid zijn blijken hoger te zijn dan in 2010 was voorzien. De prognose van de autonome ontwikkeling is hiervoor gecorrigeerd.

Wijziging areaal

Doordat in toenemende mate gescheiden rioolstelsels worden aangelegd stijgt het aantal kilometer rioolbuis. De stijging is groter dan werd voorzien in 2010. Meer meters buis betekent hogere operationele kosten. De prognose is hiervoor gecorrigeerd.

2. Macro economische ontwikkelingen

Inflatie De inflatie is lager dan was voorzien in 2010. Hierdoor is de waarde van oude kapitaallasten veranderd. Hier is een correctie voor uitgevoerd. In de andere kostenberekeningen gaat stichting RIONED uit van constante prijzen. Kosten kunnen eenvoudig worden teruggerekend naar prijspeil 2010 en een correctie voor andere kosten is dus niet nodig.

Rente De rente die gemeenten betalen in het waterbeheer is 0,39 procentpunt lager dan was voorzien in 2010. De autonome ontwikkeling is hier voor gecorrigeerd.

Economische recessie Eén van de gevolgen van de economisch recessie is dat grondexploitatie de gemeenten veel minder oplevert dan in het verleden. In het verleden werd nieuwe aanleg van riolering vaak bekostigd uit de grondexploitatie. De mogelijkheden daartoe zijn nu dus beperkt. Verschillende gemeenten bekostigen daarom de eerste aanleg van riolering nu geheel of deels uit de rioolheffing. De autonome ontwikkeling van de opbrengst uit de rioolheffing is hiervoor gecorrigeerd.

Financieel-administratieve wijzigingen

Dotaties en onttrekkingen voorzieningen De opbrengstontwikkeling is niet alleen afhankelijk van de kosten die worden gemaakt in het gemeentelijk waterbeheer, maar ook van onttrekkingen of dotaties aan de reserves. Als er meer wordt onttrokken aan de reserves dan zijn lagere opbrengsten nodig. De lagere opbrengst is dan echter niet het gevolg van grotere doelmatigheid. Het omgekeerde geldt ook, als er meer wordt gedoteerd aan de reserves dan is een hogere opbrengst nodig, maar dit betekent niet dat er minder doelmatig wordt gewerkt. Daarom is hiervoor gecorrigeerd.

Afschrijvingstermijn en direct afboeken Gemeenten kunnen investeringen in de riolering op de balans zetten. De investering wordt dan in meerdere jaren afgeschreven. De gemeente heeft jaarlijks kosten door het afschrijven van de investering en doordat rente wordt betaald. Als de afschrijvingstermijn wordt veranderd, veranderen ook de jaarlijkse kosten, maar de totale kosten niet. Daarom is afgesproken om te corrigeren voor een veranderende afschrijvingstermijn. Uit

gegevens van stichting RIONED blijkt dat de afschrijvingstermijn bijna niet is veranderd. Er is daarom niet gecorrigeerd voor de wijziging in de afschrijvingstermijn.

Gemeenten kunnen investeringen in de riolering ook direct afboeken. Ook dit leidt tot een andere verspreiding van de kosten over de tijd. Er is wel gecorrigeerd voor de verandering in het direct afboeken van investeringen.

Berekeningen

COELO heeft de berekeningen ontvangen en heeft deze nagelopen. De berekeningen bestaan uit grote databestanden met gegevens per gemeente, extrapolaties waar gemeenten gegevens niet hebben ingevuld, en verscheidene controles (waaronder controles of de extrapolaties robuust zijn). COELO heeft geen kanttekeningen bij de berekeningen.

Waterschappen: afvalwaterzuivering en watersysteem (opbrengsten)

Waterschappen kennen twee prognoses: voor de ontwikkeling van de zuiveringsheffing (afvalwaterzuivering, onderdeel van de waterketen) en voor de watersysteemheffing (watersysteembeheer). Beide prognoses worden bijgesteld. De opbrengst uit de zuiveringsheffing in de periode 2010 tot en met 2012 wordt hoger dan in 2010 was voorzien, de opbrengst in de periode 2013 tot en met 2020 wordt lager (daling in 2020 is circa 20 miljoen euro). Ook de prognose van de ontwikkeling van de watersysteem- en wegenheffing wordt bijgesteld. In de periode 2010 tot en met 2012 wordt de prognose naar boven bijgesteld, de opbrengst in de periode 2013 tot en met 2020 wordt lager (daling in 2020 is circa 30 miljoen euro).

De effecten van exogene factoren en financieel-administratieve wijzigingen op de autonome kosten zijn berekend door de Unie van Waterschappen. Er is vooral gebruik gemaakt van gegevens die zijn opgevraagd in de vragenlijst voor de benchmark. Daarnaast is gebruik gemaakt van gegevens die de Unie van Waterschappen jaarlijks opvraagt bij de waterschappen.

De Unie van Waterschappen is bij een groot aantal ontwikkelingen nagegaan of deze effect hebben op de prognose van de autonome ontwikkeling. We geven hier de belangrijkste factoren weer en de factoren die ook door de andere koepels zijn onderzocht.

Exogene factoren

1. Nieuw nationaal of internationaal beleid

Btw Vanaf 1 oktober 2012 is het hoogste btw tarief verhoogd van 19 procent naar 21 procent. De stijging van het tarief is verdisconteerd in de inflatie. De waterschappen hebben de prognose van de autonome ontwikkeling hier niet voor gecorrigeerd.

Uitstel waterschapsverkiezingen De laatste waterschapsverkiezingen zijn gehouden in 2008. Volgens de Waterschapswet zou één keer in de vier jaar een nieuw waterschapsbestuur moeten worden gekozen. Doordat de verkiezingen zijn uitgesteld

tot 2015 hebben de waterschappen in 2013 en 2014 nauwelijks kosten die verband houden met de verkiezingen. De prognoses van de autonome ontwikkeling van de waterschappen zijn hiervoor aangepast.

Dividend Nederlandse Waterschapsbank Omdat de Nederlandse Waterschapsbank zijn eigen vermogen moet versterken krijgen de waterschappen vanaf 2011 geen dividend meer. Dit duurt waarschijnlijk tot en met 2018. De prognoses zijn hiervoor gecorrigeerd.

2. Macro economische ontwikkelingen.

Rente De rente die de waterschappen betalen is 0,70 procentpunt lager dan was voorzien in 2010. De correctie is verwerkt in de prognose van de ontwikkeling van de zuiveringsheffing.

Toename kwijtschelding en oninbare aanslagen Door de economische recessie is het aantal huishoudens dat in aanmerking komt voor kwijtschelding van de waterschapsbelastingen toegenomen. Ook is het aantal aanslagen dat oninbaar blijkt te zijn toegenomen. De waterschappen ramen houden hier rekening mee door een hogere opbrengst te ramen. De ontwikkeling van de opbrengsten van de waterschappen wordt gemonitord op basis van deze hoger geraamde opbrengst. Daarom wordt hiervoor gecorrigeerd.

Financieel-administratieve wijzigingen

Dotaties en onttrekkingen voorzieningen De opbrengstontwikkeling bij de waterschappen is net als bij de gemeenten niet alleen afhankelijk van de kosten die worden gemaakt, maar ook van onttrekkingen of dotaties aan de reserves. Als er meer wordt onttrokken aan de reserves dan zijn lagere opbrengsten nodig. De lagere opbrengst is dan niet het gevolg van grotere doelmatigheid. Het omgekeerde geldt ook, als er meer wordt gedoteerd aan de reserves dan is een hogere opbrengst nodig, maar dit betekent niet dat er minder doelmatig wordt gewerkt. Daarom is hiervoor gecorrigeerd.

Afschrijvingstermijn Waterschappen kunnen net als gemeenten investeringen in de riolering op de balans zetten. De investering wordt dan in meerdere jaren afgeschreven. Als de afschrijvingstermijn wordt veranderd veranderen de jaarlijkse kosten, maar de totale kosten veranderen niet. Daarom is afgesproken om te corrigeren voor een veranderende afschrijvingstermijn. Uit gegevens van de Unie van Waterschappen blijkt dat de afschrijvingstermijn bijna niet is veranderd. Er is daarom niet gecorrigeerd voor de wijziging in de afschrijvingstermijn.

Berekeningen

COELO heeft de berekeningen ontvangen en nagelopen. De berekeningen bestaan uit een aantal bestanden waarin telkens een effect wordt doorgerekend. Wij hebben geen kanttekeningen bij de berekeningen.

2.2. Prestaties in het waterbeheer

De werkgroep MFD heeft afgesproken om de voortgang van de financiële doelstelling van het Bestuursakkoord Water ook te monitoren op basis van de prestaties in het waterbeheer en de drinkwaterproductie. De doelmatigheidswinst mag immers niet ten koste gaan van de kwaliteit. De prestaties worden zo veel mogelijk gemonitord op basis van de benchmarks. Dit om extra administratieve handelingen bij de waterbeheerders te voorkomen.

In 2013 zijn benchmarks verschenen over het drinkwater, riolering en afvalwaterzuivering. In 2012 verschenen twee rapporten van de Unie van Waterschappen⁴ waarin onder meer de prestaties van de waterschappen in het watersysteem worden vergeleken. De prestaties van Rijkswaterstaat worden gemonitord op basis van prestaties die worden weergegeven in de jaarverslagen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

In het in 2012 verschenen rapport Nulmeting van Sterk Consulting (2012) geven de koepels en Rijkswaterstaat weer welke indicatoren worden gebruikt om de ontwikkeling van de prestaties te monitoren. Wij zijn in iedere benchmark per indicator de ontwikkeling nagegaan. In sommige gevallen kon de ontwikkeling niet worden afgeleid uit de benchmark of moest de indicator verder worden uitgewerkt. In die gevallen is navraag gedaan.

In maart 2014 hebben de koepels en Rijkswaterstaat in een eerste conceptversie van het rapport van de werkgroep⁵ weergegeven hoe de prestaties in het waterbeheer zich ontwikkelen. Wij hebben dit vergeleken met onze analyse. In de meeste gevallen kwamen onze conclusies overeen met die van de koepels en Rijkswaterstaat. Waar nog steeds onduidelijkheid was is weer navraag gedaan. Uiteindelijk zijn alle vragen beantwoord en zijn de ingevulde gegevens in overeenstemming met gegevens in de benchmark.

⁴ Waterschapspeil en Waterschapsspiegel.

⁵ Werkgroep monitoring financiële doelmatigheid 2014.

Referenties

Hoeben, C., J.B. Geertsema, J. Veenstra, M.A. Allers 2012. *Voorbereiding monitor doelmatigheidswinst in het waterbeheer*. Groningen, COELO-rapport 12-4.

Sterk Consulting 2012, *Nulmeting doelmatig waterbeheer*, Bestuursakkoord Water, Werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheidswinst, augustus 2012.

Unie van Waterschappen, *Waterschapspeil 2012. Trends en ontwikkelingen in het regionale waterbeheer*. Unie van Waterschappen, Den Haag.

Unie van Waterschappen, *Waterschapsspiegel 2012. Waterschappen onderling vergeleken*. Unie van Waterschappen, Den Haag.

Werkgroep Monitoring Financiële Doelmatigheidswinst, 2014. 3-jaarlijkse rapportage lastenontwikkeling en doelmatigheidswinst, periode 2010-2013.

Verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvormogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003.

- 03-3 C. Hoeben, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004.
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004.
- 04-5 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarief voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, 2004.
- 05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005.
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005.
- 05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005.
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005.
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006.
- 06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendekking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006.
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J. Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006.
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007.
- 07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007.
- 07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsum*, 2007.
- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.
- 08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008.
- 08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
- 09-2 M.A. Allers en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, 2009.
- 09-3 C. Hoeben, *Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009*, 2009.
- 09-4 A.S. Zeilstra, L.A. Toolsema en C. Hoeben, *Kosten en baten riolering en afvalinzameling en -verwerking in Capelle aan den IJssel*, 2009.
- 09-5 C. Hoeben, *Ontwikkeling van de lokale woonlasten voor eigenaren van woningen 1998 - 2009*, 2009.
- 10-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema, C. Hoeben en J. Bolt, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2010*, 2010.
- 10-2 M.A. Allers en J. Bolt, *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, 2010.

- 10-3 C. Hoeben, *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, 2010.
- 10-4 L.A. Toolsema, M.A. Allers, A.S. Zeilstra, *De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie*, 2010.
- 10-5 M.A. Allers, C. Hoeben, *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, 2010.
- 10-6 M.A. Allers, *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, 2010.
- 10-7 M.A. Allers, C. Hoeben, *Bezuinigingen en crisisbeheersing: Financiële plannen van gemeenten, 2010-2012*, 2010
- 11-1 C. Hoeben, *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, 2011
- 11-2 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2011*, 2011
- 12-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2012*, 2012.
- 12-2 M.A. Allers, J. Veenstra en C. Hoeben, *Toereikendheid huidige kasgeldlimiet en renterisiconorm*, 2012
- 12-3 C. Hoeben, M.A. Allers, *Contra-expertise lastenontwikkeling door Project Gebonden Aandeel waterschappen aan het Hoogwater Beschermingsprogramma*, 2012
- 12-4 C. Hoeben, J.B. Geertsema, J. Veenstra, M.A. Allers, *Vorbereiding monitor doelmatigheidswinst in het waterbeheer*, 2012
- 12-5 C. Hoeben, M.A. Allers, *Robuustheid prognoses autonome lastenontwikkelingen bij waterschappen en drinkwaterbedrijven*, 2012
- 12-6 C. Hoeben, *Vervolgonderzoek robuustheid prognoses autonome kostenontwikkelingen bij drinkwaterbedrijven en waterschappen*, 2012
- 13-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2013*, 2013
- 13-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L. Janzen, J. Veenstra, J.B. Geertsema, E. Merkus, *Atlas van de lokale lasten. Algemene deel: Monitor van de ontwikkeling van de lokale lasten op macroniveau*, 2013
- 13-3 M.A. Allers, W. Vermeulen, *Kapitalisatie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in woningprijzen*, 2013
- 13-4 M.A. Allers, B. Steiner, C. Hoeben, J.B. Geertsema, *Gemeenten in perspectief*, 2013
- 13-5 J. Veenstra, H.M. Koolma, M.A. Allers, *De doelmatigheid van woningcorporaties in kaart gebracht*, 2013
- 14-1 L. Janzen, M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2014*, 2014
- 14-3 M.A. Allers, C. Hoeben, L. Janzen, M. van Gelder, J.B. Geertsema, J. Veenstra, *Atlas van de lokale lasten. Algemene deel: Monitor van de ontwikkeling van de lokale lasten op macroniveau*, 2014

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (www.coelo.nl), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

Andere COELO-uitgaven:

Atlas van de lokale lasten. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2011

Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2013