



Opgave en financiën in balans

Ontwikkeling van de financiële positie van de waterschappen in 2025-2050

Datum

22 december 2025

Opdrachtgever

Unie van Waterschappen

Onderzoeksteam

Koen van Wijk, Martijn van der Goes, Lisette Reuvers, Michiel Ehrismann, Maarten Veraart

Referentie

GU18/Eindrapport_2025_2050_TG

Foto's en illustraties

Pixabay: Dedrie

/ Managementsamenvatting

Waterschappen willen in gesprek over de financiële effecten van toenemende investeringen

De waterschappen verwachten dat zij de komende jaren (veel) meer noodzakelijke investeringen moeten gaan doen. Dat zal leiden tot hogere kosten en uiteindelijk tot belastingstijgingen. In de afgelopen paar jaar zijn er al grotere belastingstijgingen geweest dan tot voor kort gebruikelijk was. Uiteindelijk zou het financiële systeem van de waterschappen onder druk kunnen komen te staan.

De waterschappen willen een gesprek voeren over deze verwachte ontwikkelingen – in eerste instantie onderling en later ook eventueel met hun stakeholders. Om dit gesprek goed te voeren, hebben de waterschappen een actueel overzicht nodig van de verwachte financiële ontwikkeling. Daarnaast hebben ze ook behoefte aan duiding: wanneer is de financiële positie van de waterschappen nog robuust te noemen, en wanneer niet meer?

De Unie van Waterschappen (UvW) heeft onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om de ontwikkeling van de financiële positie te onderzoeken en te duiden voor de middellange (2025-2029) en lange termijn (2030-2050). Dit rapport beantwoordt de vraag:

“Hoe ontwikkelt de financiële positie van waterschappen als sector zich in de periode 2025-2050 en hoe is deze financiële ontwikkeling te duiden?”

Het onderwerp van het onderzoek is de financiële robuustheid van de sector als geheel

Dit rapport richt zich op de waterschappen als sector. Het is nadrukkelijk niet het doel om de financiële positie van individuele waterschappen te beoordelen. De financiële positie van een individueel waterschap is immers sterk afhankelijk van de lokale opgave en historische context. Dit onderzoek presenteert dan ook alleen geaggregeerde bevindingen, en geeft duiding over de sector.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2024 tot december 2025. Het beeld van de ontwikkelingen in de periode 2025-2029 is gebaseerd op de meerjarenbegrotingen van de waterschappen. Het beeld over 2030 tot 2050 is gebaseerd op een model van AEF dat financiële ontwikkelingen raamt. De brondata voor dit model zijn cijfers die drie waterschappen hebben geraamd in het kader van de eerste ronde ('23/'24) van de *Leerkring inhoudelijk en financieel (meer) vooruitkijken*.¹ Het beeld van deze selectie waterschappen is opgeschoond en daarna 'geëxtrapoleerd': het beeld van deze selectie is beredeneerd doorgetrokken naar alle andere waterschappen.

De grootste kostentoeename komt uit instandhouding en vervanging van bestaande assets

Het onderzoek laat zien dat de waterschappen de komende tijd te maken krijgen met fors hogere lasten voor instandhouding of vervanging van bestaande assets. Veel van de huidige assets zijn decennia geleden gebouwd met aanzienlijke subsidies of overgenomen voor symbolische bedragen van het Rijk. Andere assets waren financieel al volledig afgeschreven maar nog wel in gebruik. Wanneer deze assets de komende jaren vervangen worden, stijgen de lasten.

¹ Data uit een tweede ronde van de Leerkring ('24/'25) was niet op tijd beschikbaar om kwantitatief mee te nemen, maar met enkele van deze waterschappen zijn wel interviews gehouden waarmee het beeld kwalitatief verrijkt is.

Gemiddeld leidt dit in 2050 tot een toename van de totale exploitatiekosten met 51% ten opzichte van 2029.² Dit komt bovenop de kostenstijgingen door 'nieuwe' inhoudelijke ontwikkelingen. In totaal neemt de exploitatiebegroting dus met 82% toe ten opzichte van 2029.

De waterschappen krijgen de komende jaren te maken met tal van nieuwe ontwikkelingen

Uit de analyse komt ook naar voren dat er een breed palet van uiteenlopende ontwikkelingen op waterschappen afkomt. Drie brede categorieën inhoudelijke ontwikkelingen hebben de grootste financiële invloed:

- ▶ De groei van de opgave van het HWBP (die o.a. leidt tot een hogere solidariteitsbijdrage)
- ▶ Verschillende aspecten van klimaatverandering en -adaptatie (denk daarbij aan keringen, vernatting of verdroging, duurzaamheid, etc.)
- ▶ Zuivering (waarbij hogere kwaliteitseisen en verdere bevolkingsgroei en verstedelijking spelen)

Naast deze drie grootste ontwikkelingen zijn er nog tal van andere inhoudelijke ontwikkelingen die op de waterschappen af komen, waaronder inzet op biodiversiteit, (digitale) veiligheid, en personele uitbreidingen door geïntensiveerde gebiedsprocessen, EU-wetgeving, en innovatie. Samen leiden deze inhoudelijke ontwikkelingen naar verwachting tot een toename van de exploitatiekosten met 31% in 2050 ten opzichte van 2029, nog los van inflatie. Het is de som van alle inhoudelijke ontwikkelingen samen die het kostenniveau verhoogt.

Het onderzoek duidt de financiële positie van de waterschappen via historische cijfers

Als gevolg van de inhoudelijke ontwikkelingen en bijbehorende hogere investeringen, verandert ook de financiële positie van waterschappen. In dit rapport is gepoogd om deze veranderingen te duiden. In dit onderzoek zijn verschillende indicatoren gebruikt om deze veranderingen te duiden: de ontwikkeling van de schuldquote, het aandeel kapitaallasten en belastingstijging.³

Voor duiding hiervan zijn signaalwaarden opgesteld, waarbij in twee gradaties wordt aangegeven wanneer het model de financiële positie niet meer als robuust ziet: Oranje signaalwaarden geven aan dat de financiële positie aandacht vraagt en in het verleden weinig is voorgekomen, en rode signaalwaarden dat die kwetsbaar is en in het verleden zelden voorgekomen.

Deze signaalwaarden zijn vooral gebaseerd op de kaders die in het huidige stelsel als robuust worden gezien en historische ervaringscijfers. Verkennende literatuurstudie en interviews lieten zien dat er weinig 'harde' normen of kaders zijn voor de waterschappen. Dat geldt zowel voor wetenschappelijke inzichten als externe controle en toezicht op de waterschappen. Hierdoor bieden deze bronnen weinig houvast voor signaalwaarden en is er meer vertrouwd op expertopinions en historische data.

² Deze cijfers en alle andere cijfers in het vervolg van deze managementsamenvatting zijn uitgedrukt in het prijspeil van 2025. Eventuele inflatie komt er dus bovenop. In bijlage B staan cijfers beschreven voor de periode 2025-2029.

³ Er is gekozen voor (juist) deze indicatoren op basis van literatuuronderzoek en interviews met deskundigen. Deze selectie staat in het rapport en zijn bijlagen toegelicht. Een vierde indicator kan de reserveposities van de waterschappen betreffen. Die is wel relevant voor de middellange termijn, maar niet voor de lange termijn aangezien de reservepositie afhankelijk is van beleidskeuzes die zo ver in de toekomst niet zinvol te ramen zijn.

Door het hogere investeringsniveau verandert de financiële positie van de waterschappen

Door de indicatoren te toetsen aan de signaalwaarden komt het volgende beeld naar voren:

- ▶ **Schuldquote:** door de benodigde investeringen stijgt de gemiddelde schuldquote van de waterschappen, tot 2040. Daarna vlakt deze af en daalt uiteindelijk richting 2050. In deze periode doen zich schuldquotes voor die in het verleden niet eerder zijn voorgekomen.
- ▶ **Kapitaallasten:** Het aandeel van de kapitaallasten in de begroting blijft stijgen gedurende de hele periode. Het sterk stijgende aandeel kapitaallasten van de exploitatiebegroting zal richting 2050 serieuze consequenties hebben voor waterschappen. Gemiddeld loopt dit aandeel in 2050 op tot bijna 53%, waar dit in 2025 nog rond de 20% ligt. Dit leidt ertoe dat de financiële bewegingsruimte van waterschapsbesturen sterk afneemt: er is weinig ruimte om keuzes te maken.
- ▶ **Belastingverhogingen:** Ten slotte stijgen de belastingen gedurende de hele periode harder dan inflatie, met forse verhogingen met name in de eerste jaren. Naargelang de periode vordert nemen deze verhogingen af, maar elke verhoging komt cumulatief bovenop het niveau van het jaar ervoor. De belastingen bereiken dus een stabiel hoger niveau. In 2050 wordt er daarmee in reële cijfers 111% meer betaald aan de waterschappen dan in 2024.

De onderstaande tabel vat deze ontwikkelingen samen door te schetsen voor hoeveel van de waterschappen er tenminste een oranje signaalwaarde geldt (dus oranje en/of rood).

Aantal waterschappen met oranje óf rode signaalwaarde per indicator

Indicator	2030	2035	2040	2045	2050
Schuldquote	10	17	19	19	17
Aandeel kapitaallasten	5	17	21	21	21
Belastingstijging	21 ⁴	21	19	18	0

De stijgingen vragen om een nieuw narratief van de waterschappen

De meerjarenbegrotingen tot 2029 geven nu al aan dat waterschappen rekening houden met hogere waterschapsbelastingen als gevolg van hun veranderende inhoudelijke opgave. In bijlage B staat dit beschreven. De bovenstaande cijfers bevestigen dat dit niet gaat om een kortdurende piek, maar dat de hogere noodzakelijke investeringen van de waterschappen op lange termijn een blijvende realiteit vormen. De waterschappen staan hiermee dus voor de opgave om een nieuw narratief te ontwikkelen en naar hun stakeholders (waaronder in het bijzonder belastingbetalers) te communiceren dat uitlegt waarom er een 'nieuw normaal' moet ontstaan rond waterschapsbelasting.

De cijfers na 2029 schetsen een beeld van de veranderingen, niet de beleidskeuzes

De analyse tot 2050 is noodzakelijkerwijs een versimpeling van de werkelijkheid. Niemand weet immers welke keuzes rondom investerings-, reserve-, en schuldbeleid zullen worden gemaakt door de besturen van de waterschappen in deze periode. In de praktijk zal de nieuwe situatie er per waterschap anders uitzien. Er kunnen keuzes gemaakt worden over het op- of afbouwen van reserves, de (uitvoering van) de opgave zelf, en de financiering van de waterschappen. Dit alles moet onderdeel zijn van de discussie over de toekomst van deze sector. De boodschap van dit rapport is dan ook niet dat deze uitkomsten onvermijdelijk zijn, of dat de waterschappen verkeerde financiële keuzes (gaan) maken. Het beeld dat wordt geschetst is dat de sector voor een grote investeringsopgave staat die op deze lange termijn niet zal afnemen, en dat deze serieuze effecten heeft op de financiële positie van de sector.

⁴ Geldt voor 2031: in 2030 is er geen stijging geraamd, aangezien het model 2030-2050 geen cijfers raamt voor 2029.

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	3
/ 1	Aanleiding en vraagstelling	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Vraagstelling	7
1.3	Methode	8
1.4	Leeswijzer	9
/ 2	Opzet vooruitblik en duiding	10
2.1	Werking vooruitblik 2025 - 2029	10
2.2	Werking vooruitblik 2030 - 2050	10
2.3	Werking referentiekader	11
/ 3	Relevante ontwikkelingen	16
3.1	Invloed instandhouding	16
3.2	Belangrijkste inhoudelijke ontwikkelingen	16
/ 4	Impact op financiële positie	19
4.1	Investeringsopgave	19
4.2	Schuldquote	21
4.3	Aandeel kapitaallasten	22
4.4	Belastingstijging	23
/ 5	Conclusies en discussie	27
5.1	Conclusies	27
5.2	Discussie	29
/ A	Bijlage: Totaaloverzicht relevante ontwikkelingen 2030 - 2050	31
/ B	Bijlage: beeld middellange termijn (2025-2029)	35
B.1	Investeringsopgave	35
B.2	Schuldquote	37
B.3	Aandeel kapitaallasten	38
B.4	Omvang reserves	38
B.5	Belastingstijging	39
B.6	Samenvatting middellange termijn (2025 - 2029)	41
/ C	Bijlage: Methodologie vooruitblik	45
C.1	Vooruitblik	45
C.2	Indicatoren	48
C.3	Signaalwaarden	52
C.4	Onderbouwing bij signaalwaarden	56
C.5	Lijst van gesprekspartners	62

/ 1 Aanleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding

Een stijgende opgave kan de waterschapsfinanciën onder druk zetten

Waterschappen beheren de kwaliteit van het oppervlaktewater, beschermen tegen overstromingen, zuiveren afvalwater en zorgen voor balans in de waterhuishouding. Deze taken vereisen dat waterschappen grote investeringen doen. Om dit te bekostigen, heffen ze eigen belastingen.

De waterschappen verwachten dat zij in de toekomst (veel) meer moeten investeren als gevolg van de opgave waar ze voor staan. Dat kan leiden tot hogere kosten voor rente, afschrijving en onderhoud, en uiteindelijk belastingstijgingen. Dit roept vragen op over de toekomstige ontwikkeling van de financiële positie van de waterschappen.

Om het gesprek over deze ontwikkelingen te voeren, zijn overzicht en duiding nodig

De waterschappen willen een gesprek voeren over deze verwachte ontwikkelingen – in eerste instantie onderling en later ook met hun externe stakeholders. Hiervoor hebben ze *overzicht* nodig van de verwachte financiële ontwikkeling en daarnaast hebben ze behoefte aan *duiding*: wanneer is de financiële positie van de waterschappen nog robuust te noemen, en wanneer niet meer?

De Unie van Waterschappen (UvW) wil ook inzicht hebben in de ontwikkeling van de financiële positie van waterschappen, zowel op middellange termijn (de periode 2025 – 2029) als op lange termijn (de periode 2030 – 2050). De UvW heeft onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om deze ontwikkeling te onderzoeken en te duiden.

1.2 Vraagstelling

Dit rapport schetst de ontwikkeling van de financiële positie in de periode 2025 - 2050

Doel van dit rapport is om het beeld van de toekomstige ontwikkeling van de financiële positie van waterschappen aan te vullen met een beeld over de lange termijn. De hoofdvraag luidt:

“Hoe ontwikkelt de financiële positie van waterschappen als sector zich in de periode 2025 - 2050 en hoe is deze financiële ontwikkeling te duiden?”

Een beeld van de toekomst is altijd onzeker maar draagt wel bij aan bestuurlijke bewustwording

Niemand kan in de toekomst kijken, dus een beeld tot en met 2050 is per definitie onzeker. Doel van dit rapport is dan ook niet om exacte toekomstvoorspellingen te doen, maar om in grote lijnen vooruit te kijken. Daarbij identificeert het rapport welke inhoudelijke ontwikkelingen op waterschappen afkomen en welke financiële gevolgen daarvan te verwachten zijn. De uitkomsten zijn niet bedoeld als exacte raming, maar als bijdrage aan bestuurlijke voorbereiding op de toekomst.

Het onderzoek geeft ook duiding van de financiële positie, als startpunt voor een gesprek

In dit rapport wordt de toekomstige financiële positie van waterschappen niet alleen *beschreven*, maar ook *geduid*: wanneer is de financiële positie van de waterschappen nog robuust te noemen, en wanneer niet meer? Daar kan een signalerende werking van uitgaan. Zo kan het rapport de discussie

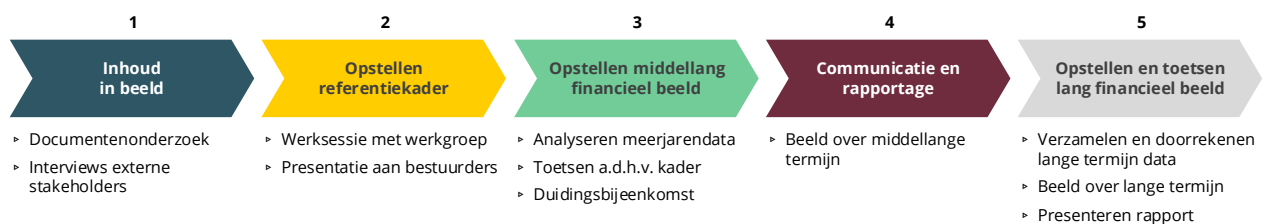
tussen waterschappen onderling faciliteren over de balans tussen opgaven en financiën. Daarbij wordt een referentiekader gehanteerd.

Daarbij richt het rapport zich op de waterschappen als sector. Het is nadrukkelijk niet het doel om de financiële positie van individuele waterschappen te beoordelen. De financiële positie van een individueel waterschap is immers sterk afhankelijk van de lokale opgave en historische context, en is onderhevig aan de beleidskeuzes. Bovendien is de financiële positie van individuele waterschappen op heel lange termijn minder goed te voorspellen, omdat individuele meevallers en tegenvallers daar grote invloed kunnen hebben. Voor de sector als geheel geldt dat in veel mindere mate omdat meevallers en tegenvallers elkaar daar meer uitmiddelen. Dit onderzoek presenteert dan ook alleen geaggregeerde bevindingen.

1.3 Methode

Dit rapport is het slotstuk van een langer lopend traject

Dit rapport over de financiële ontwikkeling op lange termijn is het eindresultaat van een langer lopend onderzoekstraject. De figuur hieronder geeft dit hele traject weer, dat liep vanaf november 2024 tot december 2025.



Dit onderzoeksrapport over 2025 – 2050 is het resultaat van stappen 4 en 5.

Dit rapport gebruikt een referentiekader dat is gebaseerd op interviews en literatuur

De eerste stappen van het traject zijn gezet in het voorjaar van 2025. Daarbij is eerst in beeld gebracht welke inhoudelijke ontwikkelingen op waterschappen afkomen. Daarvoor is een literatuurstudie uitgevoerd en zijn deskundigen binnen en buiten de waterschappen geïnterviewd. Tot de externe deskundigen behoorden wetenschappers, beleidsdeskundigen van betrokken ministeries en gemeenten, provincies (ook in hun rol als toezichhouders), accountant en de Waterschapsbank.⁵

Aan de hand daarvan is een referentiekader ontwikkeld, mede gebaseerd op input van een ambtelijke werkgroep van financieel experts van waterschappen. Het kader bestaat uit een set indicatoren en bijbehorende signaalwaarden, waarmee de ontwikkeling van de financiële positie van de waterschappen kan worden geduid. Paragraaf 2.3 van dit rapport beschrijft het referentiekader in meer detail.

De ramingen voor 2025 – 2029 zijn gebaseerd op de meerjarenbegrotingen van waterschappen

Vervolgens zijn de financiële ontwikkelingen op middellange termijn (de periode 2025 – 2029) in beeld geraamd. Deze raming was gebaseerd op de meerjarenbegrotingen van alle waterschappen, zoals verzameld door de UvW. De verwachte financiële ontwikkelingen zijn geduid met behulp van het referentiekader. De uitkomst hiervan staat beschreven in bijlage B.

⁵ Zie bijlage C.5 voor een volledig overzicht van gesprekspartners in deze fase.

De ramingen voor 2030 - 2050 zijn gebaseerd op data van de 'Leerkring vooruitkijken'

Het rapport over de lange termijn tot 2050 gebruikt hetzelfde referentiekader, maar een andere methode van dataverzameling. Voor de middellange termijnramingen kon worden gebruikgemaakt van de meerjarenbegrotingen van alle 21 waterschappen. Dat is voor de lange termijn niet mogelijk; zo ver kijken de meerjarenbegrotingen immers niet in de toekomst.

Om de toekomstige opgave helderder in beeld te krijgen, richtte de UvW de *Leerkring inhoudelijk en financieel (meer) vooruitkijken* in. Daarbij kunnen waterschappen hun verwachte toekomstige investeringen zo holistisch mogelijk in beeld brengen via Financieel Fit voor de Toekomst (FFT)-methode, op basis van inhoudelijke en financiële schattingen. In de eerste ronde van deze leerkring ('23/'24) hebben drie waterschappen zo een rijk beeld opgebouwd van hun opgave tot 2050.

De lange termijnramingen hebben we primair gebaseerd op de data van deze drie waterschappen. In een tweede ronde van de Leerkring ('24/'25) stellen nog eens vier waterschappen ramingen op. Hun data was niet (op tijd) beschikbaar om kwantitatief mee te nemen, maar met enkele van deze waterschappen zijn wel interviews gehouden waarmee het beeld kwalitatief verrijkt is.

Het beeld van deze selectie waterschappen is vervolgens 'geëxtrapoleerd': het beeld van deze selectie is beredeneerd doorgetrokken naar alle andere waterschappen. Het uitgangspunt daarbij is dat dezelfde inhoudelijke ontwikkelingen de andere waterschappen financieel in dezelfde mate raken, tenzij er reden is om anders te verwachten. Paragraaf 2.2 beschrijft deze extrapolatie in meer detail.

Op basis van deze verwachtingen hebben we een financieel model opgesteld dat de financiële positie van de waterschappen raamt. Deze financiële positie is geïdentificeerd met het referentiekader dat al was opgesteld om de ramingen van de middellange termijn te duiden. De verwachte inhoudelijke ontwikkelingen, de financiële effecten en de duiding daarvan kunt u lezen in dit rapport.

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken en drie bijlagen

De rest van dit rapport presenteert de ontwikkeling van de waterschapsfinanciën voor de periode 2025 tot en met 2050. De hoofdtekst bestaat uit vijf hoofdstukken:

- ▶ **Hoofdstuk 1** schetst de aanleiding, vraagstelling en methode van het onderzoek.
- ▶ **Hoofdstuk 2** gaat verder in op de werking van de vooruitblik en op het referentiekader.
- ▶ **Hoofdstuk 3** presenteert de geïdentificeerde ontwikkelingen die op waterschappen af komen.
- ▶ **Hoofdstuk 4** beschrijft de impact van deze ontwikkelingen op de financiële positie.
- ▶ **Hoofdstuk 5** geeft conclusies en discussie over de financiële positie van de waterschappen.

Dit rapport kent drie bijlagen: bijlage A geeft een overzicht van alle geïdentificeerde relevante ontwikkelingen die spelen op lange termijn. Bijlage B geeft een overzicht van relevante ontwikkelingen en hun gevolgen voor de financiële positie op middellange termijn (2025 – 2029). Bijlage C beschrijft de methodologie achter het onderzoek in meer detail.

/ 2 Opzet vooruitblik en duiding

2.1 Werking vooruitblik 2025 - 2029

De financiële ontwikkelingen tot 2029 zijn al in beeld via meerjarenbegrotingen

De financiële ontwikkelingen op de middellange termijn (tot 2029) zijn bij alle waterschappen in beeld door middel van de meerjarenbegrotingen voor 2025-2029. De UvW heeft de belangrijkste informatie hieruit uitgevraagd bij de waterschappen.

Hierdoor is bekend op welke manier de individuele waterschappen van plan zijn deze investeringen te financieren: in welke mate kiezen ze voor belastingverhogingen, olopende schulden, of een afnemende reservepositie? We hebben deze informatie verzameld in een eerste rekenmodel dat de ontwikkeling van financiële kengetallen laat zien, en aan de hand van het referentiekader deze ontwikkelingen duidt.

2.2 Werking vooruitblik 2030 - 2050

In de Leerkring zijn data opgebouwd over veranderingen in inkomsten en uitgaven

De vooruitblik tot 2050 is gebaseerd op een model van AEF dat de financiële ontwikkelingen schetst voor de waterschappen. Het model schetst zowel (veranderingen in) investeringen, inkomsten en uitgaven als (veranderingen op) de balans. De brondata voor het model zijn cijfers die in de *Leerkring inhoudelijk en financieel (meer) vooruitkijken* zijn geraamd.

In de eerste ronde van deze leerkring ('23/'24) hebben drie waterschappen in beeld gebracht welke ontwikkelingen ze verwachten tot 2050 die kunnen leiden tot hogere investeringen, inkomsten en uitgaven. Voor elk van de geïdentificeerde ontwikkelingen hebben de deelnemende waterschappen het financieel effect kwantitatief geraamd. Om deze ruwe data geschikt te maken voor opname in een model dat ook de financiële positie (op de balans) kan berekenen, heeft AEF deze data op enkele punten aangescherpt. Bijlage A beschrijft dit in meer detail.

Voor elke geïdentificeerde ontwikkeling is één procentueel financieel effect berekend

Het beeld van deze selectie waterschappen is vervolgens 'geëxtrapolerd': het beeld van deze selectie is beredeneerd doorgetrokken naar alle andere waterschappen. Daarvoor hebben we éérs de drie databestanden geconsolideerd tot één lijst met 34 inhoudelijke en financiële ontwikkelingen.⁶ Hoofdstuk 3 presenteert een gecompriëerde versie van deze lijst. Bij extrapolatie zijn we er in principe vanuit gegaan dat de overige waterschappen dezelfde veranderingen zullen doormaken als de drie waterschappen uit de eerste ronde van de Leerkring.

⁶ Dit aantal is tot op zekere hoogte arbitrair. Sommige van deze inhoudelijke ontwikkelingen hebben betrekking op meer dan één van de drie typen kosten: personeelslasten, materiële lasten of kapitaallasten. Wanneer de ontwikkeling op elk type kosten apart zou worden gezien, gaat het zelfs om 48 inhoudelijke ontwikkelingen. Bij bredere of smallere afbakening van wat telt als één individuele ontwikkeling zou het aantal respectievelijk lager of hoger kunnen uitkomen.

Daarbij hebben we gepoogd te corrigeren voor het feit dat verschillende waterschappen met verschillende structuurkenmerken te maken hebben. In een sessie met de begeleidende ambtelijke werkgroep is besproken welke drie kenmerken we gebruiken op basis waarvan we kosteneffecten zwaarder of minder zwaar wegen. Dit betrof:

- ▶ Aandeel zuivering in de exploitatiekosten
- ▶ Primaire waterkeringen
- ▶ Hoge/lage ligging

Op deze drie kenmerken zijn er voor verschillende groepen waterschappen verschillende correcties gebruikt. Bijlage A.2 beschrijft deze in meer detail. In werkelijkheid zijn deze drie structuurkenmerken niet de enige kenmerken die bepalen hoe waterschappen financieel geraakt worden door toekomstige ontwikkelingen. Maar het zijn wel de *belangrijkste* structuurkenmerken en ze verklaren een groot deel van de variatie tussen waterschappen. Rekening houden met nog meer structuurkenmerken, zou schijnprecisie zijn.

2.3 Werking referentiekader

Om de ontwikkeling van de financiële positie van de waterschappen te duiden, werkt dit rapport met een zogeheten 'referentiekader'. Om de interpretatie van gegevens te vergemakkelijken, hanteert dit rapport hetzelfde referentiekader als het eerdere rapport over de middellange termijn. Het referentiekader bestaat uit **indicatoren** en **signaalwaarden**.

2.3.1 Indicatoren

Het referentiekader kent vier indicatoren

De indicatoren zijn kengetallen die de financiële positie van waterschappen in beeld brengen op een bepaald aspect. De gekozen indicatoren hebben met name te maken met de investeringsopgave, omdat het beeld van deskundigen is dat die het sterkst gaat veranderen in de komende periode. Op basis daarvan zijn voor het referentiekader vier relevante indicatoren geselecteerd:⁷

- I. **Schuldquote.** Deze indicator geeft inzicht in de hoogte van de schuld van een waterschap, relatief aan de belastinginkomsten van het waterschap.
- II. **Aandeel kapitaallasten.** Het aandeel van de kosten voor rente en afschrijving ten opzichte van de exploitatiekosten. Deze indicator geeft inzicht in de wendbaarheid van de begroting: de financiële ruimte die een waterschap heeft om de consequenties van investeringen te dragen en de bestuurlijke ruimte in de begroting voor beleidskeuzes.
- III. **Omvang reserves:** De omvang van algemene reserves t.o.v. bruto-exploitatiekosten. Deze indicator geeft inzicht in de mate waarin een waterschap tegenslagen kan opvangen en dus bestand is tegen risico's.⁸
- IV. **Belastingstijging:** De stijging van de totale belastinginkomsten (boven de inflatie). Deze indicator geeft inzicht in hoezeer een waterschap een groter beroep moet doen op belastingbetalers om de kosten van de investeringsopgave te dekken.

⁷ Toelichting voor de keuze voor juist deze vier indicatoren staat in bijlage C.2..

⁸ Hoofdstuk 4 over de impact van ontwikkelingen op de financiële positie doet geen aannames over de reserveposities van waterschappen, aangezien de reservepositie op lange termijn afhankelijk wordt van beleidskeuzes. Zo ver in de toekomst zijn deze niet zinvol te ramen. Bovendien is de rol van reserves op de lange termijn kleiner: inzet van reserves is incidenteel en kan structurele ontwikkelingen niet oneindig opvangen. Op middellange termijn is het wel zinvol op de reservepositie van waterschappen te ramen, dus bijlage B neemt dit wel mee.

Deze indicatoren weerspiegelen in samenhang de keuzes die waterschappen kunnen maken. In beginsel zijn er drie manieren waarop hogere investeringsuitgaven kunnen worden opgevangen:

- ▶ Het waterschap kan de (uitvoering van de) **opgave** tegen het licht houden, wat kan resulteren in het verlagen van het investeringsvolume.⁹
- ▶ Het waterschap kan de **schuld- en reservepositie** beïnvloeden door leningen aan te trekken en/of in te teren op de bestaande reserves en/of meer eigen vermogen op te bouwen.
- ▶ Het waterschap kan de **belastinginkomsten** verhogen om de kosten te dekken.

De drie indicatoren grijpen als 'radertjes' op elkaar in

De Unie van Waterschappen visualiseert de samenhang tussen deze indicatoren als ineengrijpende radertjes, zoals in het figuur hieronder. Als er wordt gedraaid aan één radertje (bijvoorbeeld omdat de investeringsopgave stijgt) dan heeft dat noodzakelijkerwijs impact op de andere radertjes.



Elk van deze indicatoren geeft een ander element van de balans tussen schulden en inkomsten weer, om zo de robuustheid van de waterschapsfinanciën te duiden. In isolatie geeft elke indicator een beperkt beeld, maar samen genomen heeft hun overkoepelende beeld meer zeggingskracht..

2.3.2 Signaalwaarden

Ons onderzoek geeft aan dat er geen harde normen zijn voor de waterschapsfinanciën

Op basis van de bevindingen in het onderzoek naar een referentiekader stellen we vast dat er weinig 'harde' normen of kaders zijn voor de waterschappen. Dat geldt zowel voor wetenschappelijke inzichten als externe controle en toezicht op de waterschappen. Hierdoor bieden deze bronnen weinig houvast voor signaalwaarden waarop we de indicatoren in het referentiekader kunnen toetsen.¹⁰

Er is door het kleine formaat van de waterschappen als sector geen grote basis van wetenschappelijke literatuur die specifiek hun financiële positie gericht is. Tegelijkertijd maken de

⁹ Voor het doel van het referentiekader is afgesproken om de uitvoering van de inhoudelijke opgave (het radertje 'taken' hieronder) zoals de Leerkringwaterschappen die identificeren te zien als vast gegeven. Dat wil zeggen: we gaan er vanuit dat geïdentificeerde ontwikkelingen altijd volledig worden opgepakt. Het referentiekader is financieel van opzet en kan de technische en bestuurlijke afwegingen opgave niet weerspiegelen, dus het kan niet modelleren dat waterschappen geïdentificeerde taken maar deels oppakken of keuzes maken om te besparen op de uitvoering.

¹⁰ Bijlage C.4 gaat verder in op de onderliggende bevindingen die leiden tot deze conclusie.

taakstelling en grote financiële onafhankelijkheid van de waterschappen hen beperkt vergelijkbaar met andere organen zoals provincies of gemeentes, of organisaties zoals drinkwaterbedrijven. Wetenschappelijke bronnen geven dus beperkt inzicht de kaders die voor waterschappen (zouden moeten) gelden.

Ook externe partijen zoals toezichthouders of kredietverstrekkers begrenzen de waterschapsfinanciën beperkt. Uit gesprekken met deze partijen blijkt dat zij op dit moment geen absolute grenswaarden (kunnen) hanteren in hun analyses van de waterschapsfinanciën. De politieke onafhankelijkheid van de waterschappen maakt dat toezichthouders niet met harde grenzen rekenen, en dat bovendien ook niet wenselijk achten. De Nederlandse Waterschapsbank (NWB) beoordeelt de waterschappen op basis van hun financiële, maar ook politieke en ecologische gezondheid. De kaders hiervoor zijn echter ook niet als harde begrenzing bedoeld, mede omdat de NWB het ook als functie van de bank ziet om in principe wel krediet te verlenen. Daarnaast schatten ook externe beoordelaars het huidige systeem niet heel risicovol door de mogelijkheid van de waterschappen om hogere belasting te heffen.

De signaalwaarden hebben twee gradaties: oranje en rood

De signaalwaarden zijn grenswaarden die aangeven wanneer een financiële ontwikkeling historisch gezien zeldzaam is. Zij versterken de signalerende werking van het referentiekader. Met de signaalwaarden kan het referentiekader duiding geven over wanneer er van een 'robuuste' positie kan worden gesproken en wanneer niet.

De signaalwaarden geven per indicator in gradaties aan hoe de financiële positie van een waterschap te duiden is. We hanteren per indicator twee typen signaalwaarden.¹¹

- ▶ Signaalwaarde **oranje** betekent 'de financiële positie op deze indicator vraagt aandacht en is in het verleden weinig voorgekomen.'
- ▶ Signaalwaarde **rood** betekent 'de financiële positie op deze indicator is kwetsbaar en is in het verleden zelden voorgekomen.'

Daarbij geldt dat een oranje of rode signaalwaarde expliciet niet bedoeld is als beoordeling van een waterschap. Het signaal wil niet zeggen dat een waterschap verkeerde keuzes heeft gemaakt of onaanvaardbare risico's neemt. Het wil alleen zeggen dat de groeiende opgave een waterschap voor (financiële) keuzes stelt die voorheen zelden nodig waren. Ook is de beschrijving van wat deze signaalwaarden betekenen bewust voorzichtig geformuleerd. Dat komt omdat ze alleen op geaggregeerd niveau goed te interpreteren zijn.

De signaalwaarden die we hanteren zijn gebaseerd op ervaringscijfers en expertschattingen

Voor elk van de bovengenoemde indicatoren stelt het referentiekader signaalwaarden op: de grens vanaf waar een bepaalde waarde op een indicator als 'oranje' of 'rood' wordt aangemerkt. Hieronder schetsen we per indicator deze signaalwaardes, inclusief een nadere definiëring van de indicator.

¹¹ Een waterschap dat niet binnen het bereik van de oranje of rode waarde valt, krijgt de 'neutrale' waarde waar geen extra signalerende werking vanuit gaat.

Indicator	Definitie	Signaalwaarde
I. Netto-schuldquote	Verhouding tussen de omvang van de netto-schuld ¹² en de totale gerealiseerde belastingopbrengsten.	Oranje: 300-350% Rood: hoger dan 350%
II. Aandeel kapitaallasten in de exploitatiekosten	Verhouding tussen de totale kapitaallasten en de totale bruto-exploitatiekosten.	Oranje: 30-40% Rood: hoger dan 40%
III. Stijging van totale belastinginkomsten	Procentuele toename boven inflatie van de totale belastinginkomsten.	Oranje: 2,5-5% Rood: hoger dan 5%

Deze bovenstaande grenswaarden voor oranje en rode signaalwaarden zijn vooral gebaseerd op de kaders die in het huidige stelsel als robuust worden gezien. Verkennende literatuurstudie en interviews lieten zien dat er weinig 'harde' normen of kaders zijn voor de waterschappen, zie bijlage C.3 en C.4. Dat geldt zowel voor wetenschappelijke inzichten als externe controle en toezicht op de waterschappen. Hierdoor bieden deze bronnen weinig houvast voor signaalwaarden en is er meer vertrouwd op expertopinions en historische data.

De keuze voor deze grenswaarden is dan ook niet bedoeld als normatieve grens die in de toekomst altijd op hetzelfde niveau blijft: het is denkbaar dat het belang en de grootte van de opgave dusdanig is, dat er beleidskeuzes worden gemaakt om de standaarden in de toekomst wel degelijk te laten veranderen omdat dat onvermijdelijk is. Het is daarbij bijvoorbeeld mogelijk dat nieuwe signaalwaarden worden vastgesteld op basis van ervaringscijfers die ontstaan bij een nieuw stabiel hoog investeringsniveau. In de nabije toekomst is nog niet zeker wanneer dat nieuwe stabiele niveau is bereikt, en een dergelijke conclusie kan waarschijnlijk ook pas achteraf getrokken worden. De gegevens voor de periode 2025-2029 zouden in de nabije toekomst kunnen dienen als houvast voor nieuwe signaalwaarden. De analyse in dit rapport duidt erop dat deze periode meer representatief is voor de toekomstige 'normale' hoogte van de indicatoren dan de historische cijfers. Dat soort beleidskeuzes moeten echter onderdeel zijn van een toekomstig gesprek over deze financiële ontwikkelingen, waarbij duidelijk wordt gemaakt welk doel de nieuwe signaalwaarden dienen.

¹² Dit bestaat uit de som van de vaste schulden, de netto vlottende schulden en de overlopende passiva, minus de som van de financiële vaste activa, de uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan een jaar, het totaal van de kortlopende vorderingen, het totaal van de liquide middelen, en de overlopende activa. Zie Bijlage 1 bij artikel 2, eerste lid, van de *Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen*. [Link](#)

De cijfers over individuele waterschappen zeggen samen iets over de sector als geheel

Het referentiekader is bedoeld om te gebruiken op macroniveau. Daar laat het zien hoe de financiële ontwikkelingen in de sector van waterschappen zich vertalen naar trends en veranderende gemiddelden over alle waterschappen samen genomen. De indicatoren en signaalwaarden bezien weliswaar in eerste instantie de financiën van elk waterschap afzonderlijk, maar dit is enkel onderliggende bouwsteen om tot het sectorbeeld te komen en geen zelfstandig resultaat van dit onderzoek.

De cijfers over een individueel waterschap zijn dan ook expliciet niet bedoeld als 'beoordeling' van het waterschap. Dat zou ook weinig zinvol zijn: omdat het referentiekader opereert op geaggregeerd niveau, kan het niet de financiële beleidskeuzes, historische context, en toekomstplannen van elk waterschap afzonderlijk meenemen, terwijl die informatie nodig is voor een beoordeling van een individueel waterschap.

/ 3 Relevante ontwikkelingen

Dit hoofdstuk presenteert de inhoudelijke ontwikkelingen die naar verwachting op lange termijn¹³ een effect hebben op de financiële positie van waterschappen.

3.1 Invloed instandhouding

De grootste kostentoeename komt uit instandhouding en vervanging van bestaande assets

Uit de analyse blijkt dat met name instandhouding en vervanging van de huidige assets leidt tot een grote toename van de kosten en investeringen bij waterschappen. Gemiddeld leidt dit in 2050 tot een toename van de totale exploitatiekosten met 51% ten opzichte van 2029. Binnen deze totale exploitatiekosten kunnen de kapitaallasten met wel 120% toenemen.

Deze toename lijkt op het eerste gezicht verwarrend: bij vervanging van een asset, zeker als deze dezelfde functionaliteit houdt, zouden de kapitaallasten immers min of meer gelijk moeten blijven. Dit is echter niet het geval, om twee redenen:

- ▶ Waterschappen werken veel met kapitaalintensieve assets die al volledig afgeschreven zijn, maar nog niet zijn vervangen. Assets worden langer gebruikt dan hun afschrijftermijn. In de praktijk wordt gekeken naar de technische noodzaak voor vervanging, en niet naar de boekwaarde.
- ▶ Veel van de huidige assets zijn decennia geleden gebouwd met aanzienlijke subsidies of overgenomen voor symbolische bedragen van het Rijk. De afschrijvingen van deze zeer kostbare assets waren daardoor tot nu toe veel lager of nagenoeg afwezig.

3.2 Belangrijkste inhoudelijke ontwikkelingen

Op de waterschappen komen uiteenlopende inhoudelijke ontwikkelingen af

Uit de analyse komt naar voren dat er een breed pallet van uiteenlopende ontwikkelingen op waterschappen afkomt. Uit analyse van de leerkring verwachtingen komen 34 verschillende ontwikkelingen naar voren die op de waterschappen af komen, verdeeld over dertien zeer diverse ontwikkelingen. Deze raken alle kostenposten: personeelslasten, materiële lasten, kapitaallasten.

¹³ Bijlage B beschrijft relevante ontwikkelingen op middellange termijn (2025 – 2029). Dit zijn deels dezelfde ontwikkelingen die ook op lange termijn spelen. Vanwege methodologische verschillen in de vooruitblik is het niet zuiver om beide lijsten van ontwikkelingen in één overzicht te plaatsen.

De tabel hieronder geeft een overzicht van de tien ontwikkelingen met het grootste financieel effect. Een volledige lijst van alle ontwikkelingen staat weergegeven in bijlage A. De rechter kolom geeft het financieel effect aan: de totale groei van de jaarlijkse exploitatiebegroting in 2050 ten opzichte van 2029.¹⁴ Daarbij staat welke lasten groeien:

- ▶ P = Groei van de personele lasten
- ▶ M = Groei van de materiële lasten
- ▶ K = Groei van de kapitaallasten

#	Ontwikkeling	Thema	Uitleg/voorbeelden	Groei	Betreft
1	Groei opgave HWBP	HWBP	Bijdragen aan stijgen; Netto eigen bijdrage HWBP-project + (geactiveerde) solidariteitsbijdrage	7,2%	K, M
2	Klimaatbestendig maken assets (regionale keringen)	Klimaat- verandering en - adaptatie	Investerings in klimaatbestendigheid bestaande assets, bijv. lokale keringen en investeringen in bestaande zuiveringsinst.'s	2,7%	K
3	Grote woningbouwopgave	Gebieds- processen	Bijv. extra zuiveringscapaciteit; Extra onderhoud door meer stedelijk water (essentiële watergangen)	2,3%	K, M
4	Hogere eisen waterkwaliteit (uit KRW) en toenemende verontreinigingen	Waterkwaliteit	Investerings in vierde trap + aanvullende technieken; Extra beheerslasten vanwege investeringen; Extra personele lasten door hogere eisen en nieuwe investeringen	2,1%	K, M, P
5	Meer inzet op circulariteit in grondstoffengebruik	Klimaatneutrale waterschappen	O.a. biogasproductie, aquathermie; gebruik circulaire materialen; kennis circulariteit én meer inzet personeel ipv materieel	2,0%	K, M, P
6	Waterbeschikbaarheid verandert	Klimaat- verandering en - adaptatie	Investerings t.b.v. keuzes in watersysteem: wijzigingen grondwaterpeil, veengebieden vernatten, openwaternorm; inzet personeel t.b.v. complexe keuzes watercapaciteit	1,9%	K, P
7	Beweging richting klimaat- en energieneutraal	Klimaatneutrale waterschappen	Bijv. duurzamer beheer en onderhoud watersysteem	1,9%	M
8	Krapte op de arbeidsmarkt	Arbeidsmarkt	Meer inhuur, meer kosten voor om- en bijscholing	1,3%	P
9	Wateroverlast	Klimaat- verandering en - adaptatie	Investerings in sterkere keringen, buffercapaciteit en gemaalcapaciteit; extra energiegebruik; projectteams grote projecten	1,2%	K, M, P
10	Netbeheer wordt duurder door aanpak netcongestie	Klimaat- verandering en - adaptatie	Extra kosten netbeheer	1,2%	M

De vierentwintig ontwikkelingen die niet in deze 'top-10' staan, gaan over diverse thema's (waaronder digitale transformatie, meer regelgeving, crisisbeheersing, samenwerking en biodiversiteit). Samen betreffen zij ca. 7,5% groei van de lasten, voortkomend uit stijgingen op elk van de drie typen lasten.

¹⁴ Daarbij is gerekend met de verhouding tussen de drie kostensoorten zoals die in de meerjarenbegrotingen voor 2029 gemiddeld over alle waterschappen is. Bijvoorbeeld: als de personele lasten in 2029 50% uitmaken van de totale exploitatiebegroting en de personele lasten stijgen door een ontwikkeling met 10%, dan is de totale groei 5%.

De belangrijkste ontwikkelingen spelen rond HWBP, klimaatadaptatie en zuivering

De 34 inhoudelijke ontwikkelingen leiden samen in 2050 tot een toename van de exploitatiekosten ten opzichte van 2029 met 31%, bovenop de 51% extra kosten voor instandhouding en vervanging van bestaande assets. Drie brede categorieën ontwikkelingen hebben de grootste invloed:

- ▶ De groei van de opgave van het HWBP (die ook leidt tot een hogere solidariteitsbijdrage)
- ▶ Verschillende aspecten van klimaatverandering en -adaptatie (denk daarbij aan keringen, vernatting of verdroging, duurzaamheid, etc.)
- ▶ Zuivering (waarbij hogere kwaliteitseisen en verdere bevolkingsgroei en verstedelijking spelen)

Verder hebben tientallen kleinere ontwikkelingen ook invloed, zoals inzet op biodiversiteit, veiligheid, en personele uitbreidingen door geïntensiveerde gebiedsprocessen, EU-wetgeving, en innovatie.

/ 4 Impact op financiële positie

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de ontwikkelingen van de financiële positie van waterschappen op de drie geselecteerde indicatoren. Eerst leest u over de ontwikkeling van de investeringsopgave, die de aanleiding vormt voor het financiële beeld. Deze ontwikkeling is geraamd aan de hand van geëxtrapoleerde ramingen van de Leerkring vooruitkijken, zoals beschreven in paragraaf 2.2.

Prijspeil

Alle genoemde bedragen in dit hoofdstuk zijn uitgedrukt in prijspeil 2025. Dat betekent dat externe autonome loon- en prijsontwikkelingen (inflatie) geen factor zijn in de analyse.

Dit hoofdstuk focust zich op de lange termijn, met soms ook context van de middellange termijn

In dit hoofdstuk zijn op twee plaatsen de cijfers voor 2025-2029 opgenomen naast de cijfers van 2030-2050. Dit gaat om de totale investeringen en de belastingstijging. Deze keuze is gemaakt om de totaaleffecten beter in beeld te brengen.

Om de totale toename van de investeringscijfers in 2050 te duiden, is 2025 immers een tastbaarder referentiejaar dan 2030. Voor de belastingstijging geldt bovendien dat dit gaat om een cumulatieve stijging: de stijging in 2050 komt bovenop de stijgingen in 2025-2049.

Het is echter belangrijk op te merken dat deze cijfers niet één-op-één op elkaar aansluiten. De cijfers voor 2025-2029 komen uit meerjarenbegrotingen, terwijl de cijfers voor 2030-2050 uit een model komen gebaseerd op cijfers van slechts drie waterschappen. Om deze reden is er bij de overige indicatoren voor gekozen om de twee periodes gescheiden te houden. De cijfers voor 2030-2050 worden hier gepresenteerd, en de cijfers voor 2025-2029 in bijlage B.

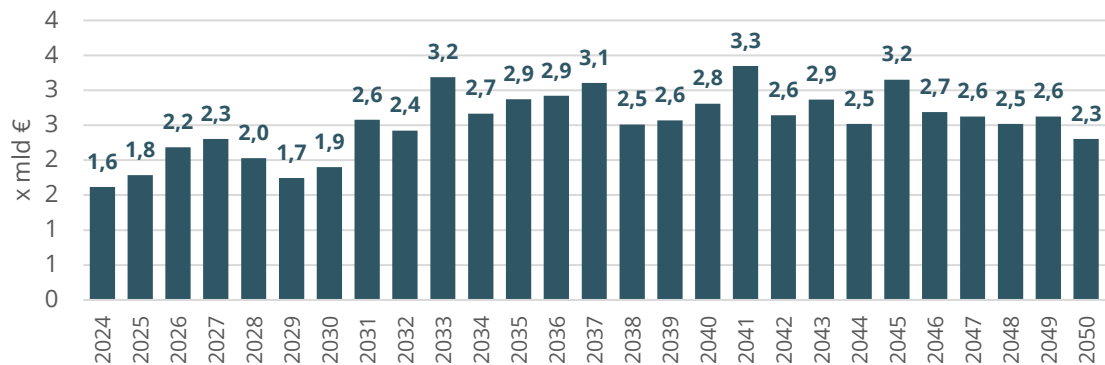
4.1 Investeringsopgave

Het investeringsniveau ligt tussen 2025 en 2050 gemiddeld een stuk hoger dan nu

De figuur hieronder laat zien welke netto investeringen¹⁵ worden verwacht van alle waterschappen samen. De cijfers voor 2025-2029 komen uit de meerjarenbegrotingen, en de cijfers voor 2030-2050 uit het rekenmodel en de Leerkringdata.

¹⁵ Met 'netto investeringen' wordt bedoeld de bruto investeringen minus bijdragen van derden. Omdat zeker op lange termijn onbekend is welke bijdragen van derden er zullen zijn, zijn de bruto en netto investeringen rond 2050 grotendeels gelijk.

Totale jaarlijkse netto investeringen



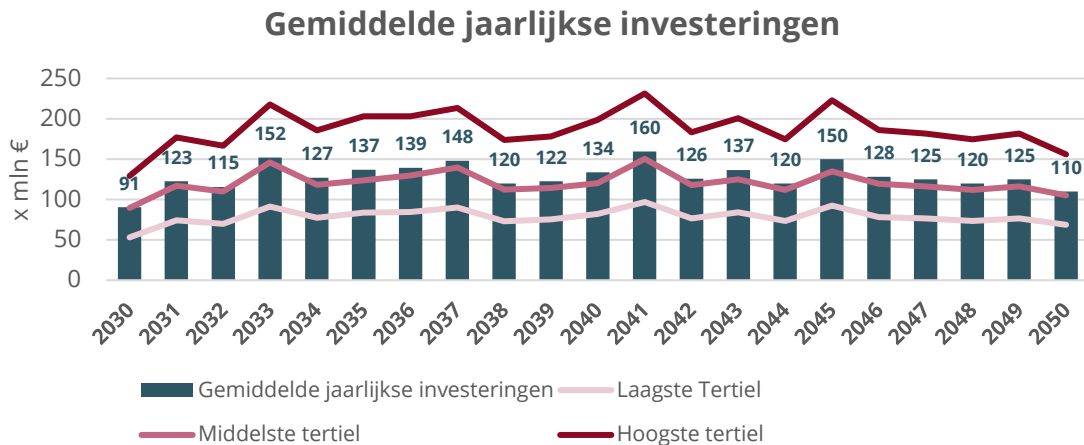
Hoewel er geen eenduidige trend zichtbaar is in de figuur, is er wel te zeggen dat het niveau van investeringen over de gehele periode hoog ligt. In 2025-2029 laten de meerjarenbegrotingen een stijging zien, die in de ramingen voor 2030-2050 nog verder doorstijgt. In de periode 2025-2029 liggen de investeringen gemiddeld rond de € 2 miljard, een stijging van 25% ten aanzien van 2024. Vanaf 2030 groeien de investeringen snel. In 2033 tellen de totale investeringen op tot 3,2 miljard, wat een verdubbeling ten aanzien van 2024 bedraagt. Over de gehele periode 2030-2050 is het gemiddelde niveau 2,7 miljard per jaar, 69% hoger dan het niveau in 2024.

In 2029 en 2050 dalen de investeringen weer tot onder het niveau van 2025 respectievelijk 2030. Dit verschijnsel in 2029 en 2050 beeld heeft deels technische oorzaken: Op extreem lange termijn is het voor waterschappen moeilijk te voorspellen welke ontwikkelingen zich voordoen, en kunnen ontwikkelingen onvoldoende concreet worden gemaakt. Daarom worden ze doorgaans niet meegenomen in de ramingen. Ditzelfde effect treedt op in de meerjarenbegrotingen voor het jaar 2029. Dit verklaart waarom de geraamde investeringen richting het einde van de beide periodes afnemen, zonder dat dit een daadwerkelijke neerwaartse trend in toekomstige uitgaven hoeft te betekenen.

De onderlinge verschillen tussen waterschappen veranderen in onze analyse beperkt

De totalen geven geen gedetailleerd beeld van de ontwikkeling van de investeringen binnen waterschappen. De toename in de investeringsopgave is namelijk niet per definitie voor alle waterschappen hetzelfde. Dit wordt veroorzaakt door verschillen in grootte, geografische kenmerken, taakstelling, en bestuurlijke ambities van de waterschappen.

Om dit te illustreren geven we hieronder de gemiddelde investering per waterschap weer, evenals de investeringen per tertiel.



In de bovenstaande grafiek zijn de waterschappen opgedeeld in drie gelijke groepen van 7:

1. Laagste tertiel: de 7 waterschappen met de laagste gemiddelde netto investeringen over de periode 2030 – 2050.
2. Middelste tertiel: de 7 waterschappen waarvan de gemiddelde netto investeringen over de periode 2030 - 2050 zich het meest rond de mediaan begaven.
3. Hoogste tertiel: de 7 waterschappen met de hoogste gemiddelde netto investeringen over de periode 2030 – 2050.

In de grafiek is een zeer vergelijkbare trend te zien in de ontwikkelingen van de gemiddelde jaarlijkse investeringen per tertiel. Dit laat zien dat het verschil tussen groepen waterschappen met hoge, gemiddelde en lage investeringen gedurende de periode niet significant lijkt te veranderen.¹⁶

De indicatoren geven gezamenlijk een beeld van de financiële positie van de waterschappen

De investeringsopgave heeft effect op hoe de financiële positie van de waterschappen zich ontwikkelt. Ook de materiële- en personele lasten nemen volgens de ramingen van de waterschappen toe. Er is in dit hoofdstuk gekozen om stil te staan bij de ontwikkeling van de investeringen omdat kapitaallasten die voortkomen uit investeringen de belangrijkste veroorzaker zijn voor de toename in toekomstige kosten.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling op elk van de eerdergenoemde geselecteerde indicatoren beschreven, waarbij per jaar het aantal waterschappen is weergegeven met een signaalwaarde 'oranje' of 'rood'. Ook is de (ongewogen) gemiddelde jaarlijkse waarde¹⁷ voor de indicator weergegeven. Zo is de trend bij alle waterschappen zichtbaar over de periode 2030 - 2050.

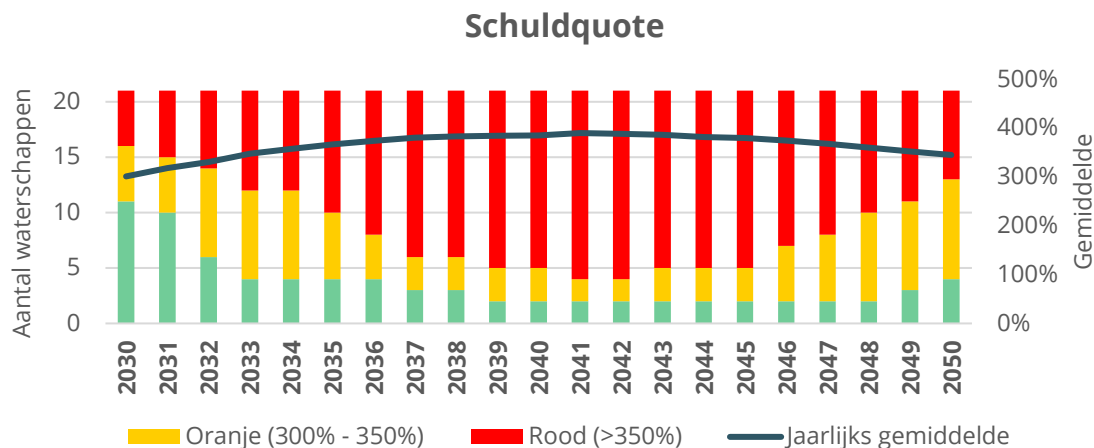
4.2 Schuldquote

De schuldquote wordt gemeten door het vreemd vermogen te delen door de benodigde belastinginkomsten. Hieronder is per jaar aangegeven voor hoeveel waterschappen de

¹⁶ Onze methodiek kon geen verschuivingen modelleren *binnen* groepen waterschappen met dezelfde structuurkenmerken, omdat de extrapolatie van 3 naar 21 waterschappen uitsluitend differentieert voor drie structuurkenmerken, zie paragraaf 2.2 en bijlage C.1

¹⁷ Het gemiddelde is ongewogen. Dat betekent dat elk waterschap even zwaar meeweegt, ondanks dat de absolute aantallen van sommige waterschappen hoger zijn dan anderen. Dat doen we bewust. Ons gemiddelde zegt niet iets over bijvoorbeeld de totale schuldquote van de waterschappen samen, maar het zegt iets over hoe 'het gemiddelde' waterschap ervoor staat.

signaalwaarde oranje of rood kleurt. Zoals beschreven in paragraaf 2.3.2 kleurt de schuldquote oranje tussen 300% en 350%, en rood bij een waarde hoger dan 350%.

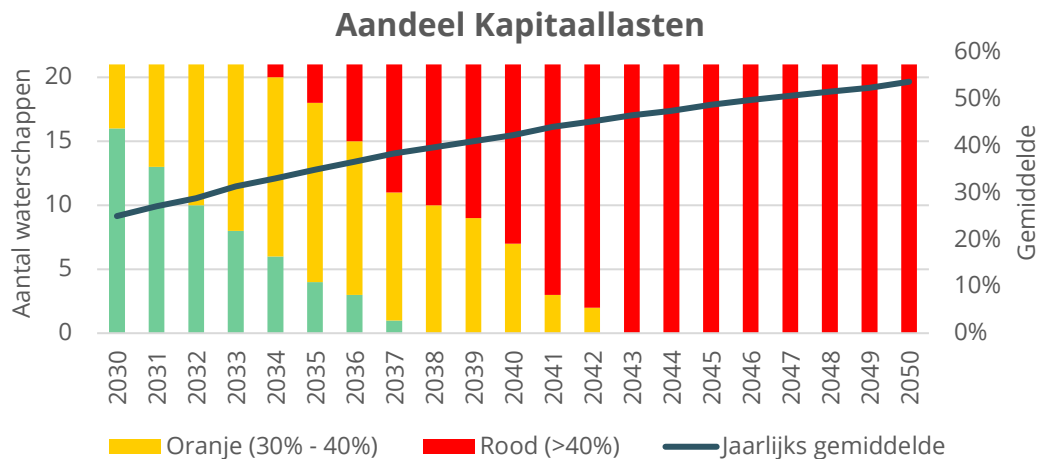


Oranje en rode signaalwaarden nemen toe voor de schuldquote, maar dalen vanaf 2041 weer

Het aantal waterschappen dat oranje of rood kleurt neemt tot 2041 toe. Waar er in 2030 nog 11 waterschappen zijn met een groene signaalwaarde, 5 met een oranje signaalwaarde en 5 met een rode waarde is dit in 2041 veranderd in respectievelijk 2, 2, en 17 waterschappen. Tussen 2032 en 2050 bevindt het merendeel van de waterschappen zich (ten minste) boven de oranje signaalwaarde. Tussen 2039 en 2048 is dit percentage (waterschappen die zich in het oranje of rood bevinden) zelfs 90%. De gemiddelde schuldquote stijgt van 301% in 2030 tot 386% in 2040. Vanaf 2041 neemt de gemiddelde schuldquote af en vanaf 2049 zijn er weer meer waterschappen waarbij de schuldquote een groene signaalwaarde kent. Dit kent twee hoofdoorzaken: de belastinginkomsten nemen steeds verder toe, en de geraamde nieuwe investeringen nemen af in de laatste jaren van de periode. Omdat de exploitatiekosten toenemen nemen de belastinginkomsten ook toe in de periode tot 2050. Aangezien de schuldquote mede wordt berekend aan de hand van de belastinginkomsten en er, door lagere geraamde investeringen, minder nieuwe schuld bijkomt richting 2050, daalt de gemiddelde schuldquote richting het eind van de periode.

4.3 Aandeel kapitaallasten

Het aandeel van de kapitaallasten wordt gemeten door de som van afschrijvingen en rentelasten te delen door de totale kosten. Dit zegt iets over de wendbaarheid van de begroting. Hieronder is het jaarlijks gemiddelde weergegeven en het aantal waterschappen waarvoor de signaalwaarde van de indicator oranje (tussen 30% en 40%) of rood (meer dan 40%) kleurt.



Het aandeel van de kapitaallasten in de begroting neemt steeds verder toe

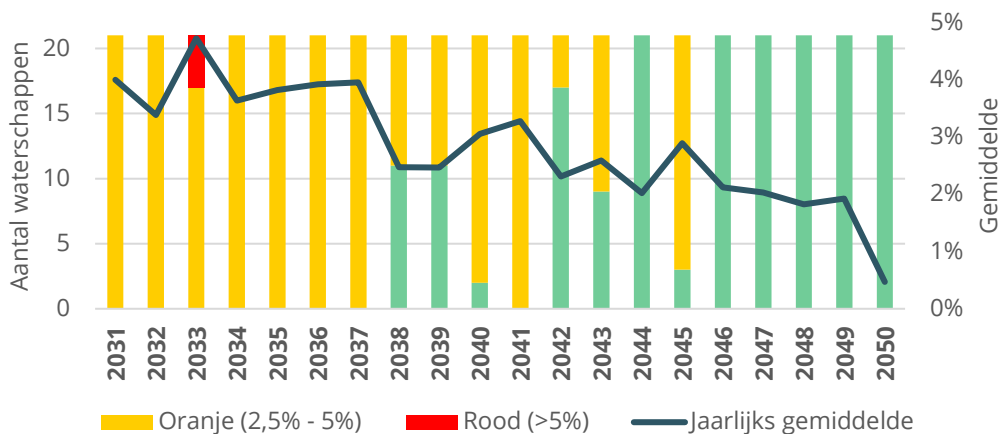
Deze toename is gedurende de gehele periode redelijk constant. Zo ligt het gemiddelde aandeel van de kapitaallasten in de begroting in 2030 op zo'n 25%. In 2050 zal dit 53% worden. De groei is geen verrassing, gezien het totaal aan opgaven waar de waterschappen in deze periode voor komen te staan. De investeringen die nodig zijn om aan deze opgaven te voldoen zorgen op termijn voor een toename aan afschrijvingen en rentelasten, waardoor de kapitaallasten stijgen. Ondanks dat de totale begroting meestijgt, wordt met deze groei het aandeel van de kapitaallasten significant hoger. Dit zorgt ervoor dat een groter deel van de begroting vooraf vastligt, waardoor bestuurders minder ruimte hebben om budgetten in te zetten naar de wensen van hun eigen beleid.

Waar in de eerste jaren nog geen enkel waterschap boven de rode signaalwaarde uitkomt, neemt dit aantal flink toe. Tot en met 2033 is dit aantal nog 0, maar vanaf 2043 bevinden alle waterschappen zich boven de rode signaalwaarde. Het aantal waterschappen met een signaalwaarde boven de oranje waarde (>30% en <40%) stijgt in de eerste jaren, waarna dit afneemt. Voor veel van de waterschappen die boven de oranje signaalwaarde uitkomen stijgt het aandeel tot boven de 40% (rode waarde), waardoor de waarde voor meer waterschappen rood kleurt in plaats van oranje.

4.4 Belastingstijging

De belastingstijging per jaar wordt gemeten door het reële verschil in belastinginkomsten van een bepaald jaar, ten opzichte van een jaar eerder, te delen door de belastinginkomsten in het voorgaande jaar. Het betreft reële cijfers, waarbij inflatie dus niet wordt meegenomen. Een belangrijke kanttekening bij deze stijging is dat de draagkracht van de belastingbetalers (het financieel draagvlak) in de meeste waterschapsgebieden ook enigszins groeit, bijvoorbeeld door toenemende inwoneraantallen of hogere welvaart). Hieronder is het jaarlijks gemiddelde weergegeven en het aantal waterschappen waarvoor de signaalwaarde van de indicator oranje (vanaf 2,5%) of rood (boven 5%) kleurt.

Reële Jaarlijkse Belastingstijging

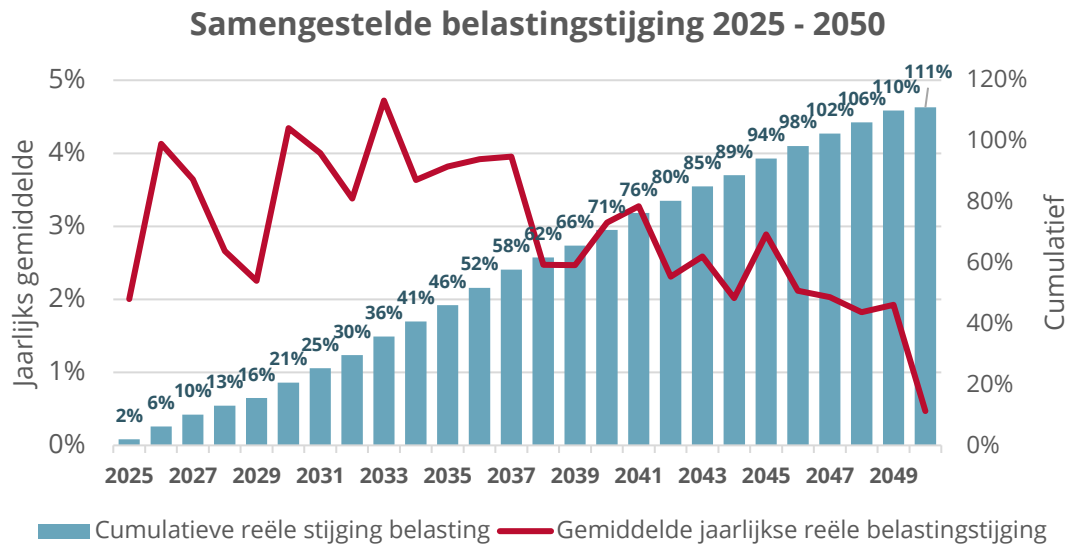


De belasting stijgt fors over de gehele periode met een dalende jaarlijkse toename

Over de gehele periode 2030-2050 is de gemiddelde belastingstijging 2,8% per jaar. Dit wordt vooral veroorzaakt door hoge stijgingen aan het begin van de periode. Omdat stijgingen in latere jaren bovenop eerdere stijgingen komen is de stijging over de hele periode genomen fors. Daarbij is belangrijk om op te merken dat de uiteindelijke totale stijging naast de reële stijging ook het inflatiepercentage bevat (deze is niet meegenomen in de grafieken). Wat opvalt is dat gedurende deze periode er slechts één jaar is waarin enkele waterschappen een reële stijging van 5% of hoger kennen (rode signaalwaarde). Wel kennen alle waterschappen tot en met 2037 een jaarlijkse reële stijging van minstens 2,5% (oranje signaalwaarde). Vanaf 2042 lijken de tarieven tot een ‘nieuw normaal’ te zijn gestegen en blijft de jaarlijkse reële stijging vanaf dat moment beperkt tot gemiddeld zo’n 2-2,5%.

Een belangrijk gegeven bij belastingstijging is dat de stijging cumulatief is, stijging in latere jaren komt bovenop de stijging in eerdere jaren. Zo is in onderstaande grafiek te zien hoe de toename op eerdere toename ervoor zorgt dat de tarieven door blijven stijgen. Zoals onderstaande grafiek laat zien liggen de reële tarieven in 2050 zo’n 111% hoger ten opzichte van 2024.

Let op: de cijfers in de onderstaande grafiek zijn slechts beperkt als doorlopende trend te analyseren. De cijfers voor de periode 2025-2029 komen voort uit een andere methodiek dan de cijfers voor de periode 2030-2050. Vanwege het cumulatieve effect van belastingstijging kiezen we ervoor om deze cijfers toch gecombineerd weer te geven.



In 2050 ligt de gemiddelde belastingdruk voor een voorbeeldhuishouden rond €1.060

De belastingstijging zal niet door iedereen op dezelfde manier gevoeld worden. Een aantal waterschappen kennen in 2025 al een hoge belastingdruk, waardoor additionele procentuele stijgingen harder aankomen. Ook is de groei per waterschap verschillend. Als we een inschatting maken¹⁸ van de belastingdruk voor een voorbeeldhuishouden¹⁹ voor de verschillende waterschappen wordt hiermee zowel de totale stijging als de toenemende verschillen zichtbaar.

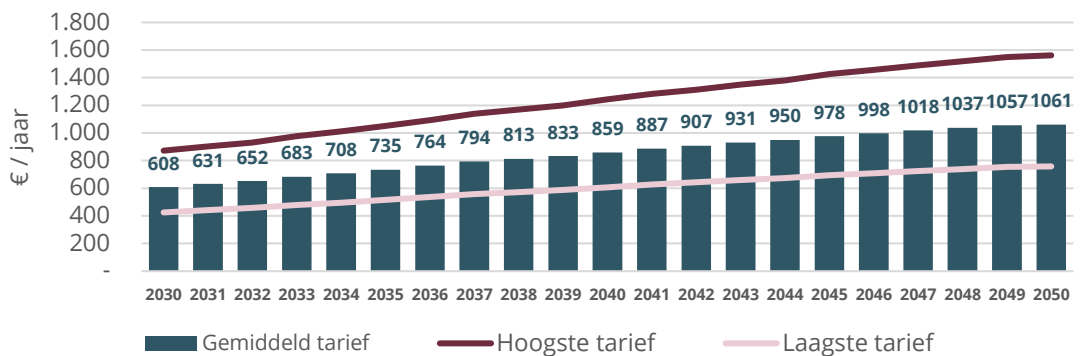
Onderstaande grafiek laat zien dat naast de algehele gemiddelde stijging ook een kleine stijging in het verschil tussen het waterschap met de hoogste en laagste belastingdruk zichtbaar is, waardoor onderlinge verschillen tussen belastingbetalers iets toe zullen nemen.

Let op: de cijfers in de onderstaande grafiek zijn slechts beperkt als doorlopende trend te analyseren. De cijfers voor de periode 2025-2029 komen voort uit een andere methodiek dan de cijfers voor de periode 2030-2050. Vanwege het cumulatieve effect van belastingstijging kiezen we ervoor om deze cijfers toch gecombineerd weer te geven.

¹⁸ Het gaat om de belastingdruk voor een gemiddeld huishouden. Als startpunt nemen we hiervoor de geraamde belastingtarieven voor 2029 uit het rapport over de financiële positie op de middellange termijn. Daarbij is, voor 2030, de gemiddelde belastingdruk van 2029 vermenigvuldigd met 1, plus de voor inflatie gecorrigeerde procentuele stijging van de belastinginkomsten. Voor de overige jaren is dezelfde methode gebruikt. In de praktijk is de daadwerkelijke belastingdruk afhankelijk van de verdeling van de belastingen over de verschillende types betalers, evenals de ontwikkeling van de WOZ-waardes per waterschap, etc. Dit overzicht is niet bedoeld als precieze berekening van de belastingdruk voor het voorbeeldhuishouden over de jaren, maar om enige houvast te bieden bij de genoemde procentuele stijgingen.

¹⁹ De cijfers gelden voor een meerpersoonshuishouden met een koopwoning met de gemiddelde WOZ-waarde in 2025.

Gem. belastingdruk voorbeeldhuishouden



Waar dit verschil in 2025 zo'n € 297 per jaar bedraagt groeit dit voor inflatie gecorrigeerde verschil in 2050 naar verwachting naar zo'n € 804. Daarmee neemt het verschil gedurende de periode met 171% toe. Dat komt met name door een grote toename in de verschillen tussen waterschappen tot en met 2029. In die vier jaar stijgt het verschil tussen het hoogste en laagste tarief met 34%, terwijl de samengestelde stijging van de gemiddelde tarieven in die jaren 13% bedraagt. In de periode 2030-2050 ramen we de toename op ongeveer 80%, wat iets hoger is dan de gemiddelde samengestelde stijging van 75% over dezelfde periode.

/ 5 Conclusies en discussie

5.1 Conclusies

In dit rapport is de ontwikkeling van de financiële positie van waterschappen tot 2050 onderzocht en geduid. Hoewel heel ver in de toekomst kijken inherente onzekerheid kent, komen uit het onderzoek wel contouren van aankomende financiële ontwikkelingen naar voren.

De waterschappen krijgen de komende jaren te maken met tal van nieuwe ontwikkelingen

Uit de analyse komt naar voren dat er een breed pallet van uiteenlopende ontwikkelingen op waterschappen afkomt. Uit analyse van de leerkringverwachtingen komen 34 verschillende ontwikkelingen naar voren die op de waterschappen afkomen. Deze ontwikkelingen gaan over diverse thema's, waaronder klimaatadaptatie, gebiedsprocessen, digitale transformatie, meer regelgeving, crisisbeheersing, samenwerking en biodiversiteit.

Drie brede categorieën inhoudelijke ontwikkelingen hebben de grootste financiële invloed:

- ▶ De groei van de opgave van het HWBP (die o.a. leidt tot een hogere solidariteitsbijdrage)
- ▶ Verschillende aspecten van klimaatverandering en -adaptatie (denk daarbij aan keringen, vernatting of verdroging, duurzaamheid, etc.)
- ▶ Zuivering (waarbij hogere kwaliteitseisen en verdere bevolkingsgroei en verstedelijking spelen)

Naast deze drie grootste ontwikkelingen zijn er nog tal van andere inhoudelijke ontwikkelingen die op de waterschappen af komen, waaronder inzet op biodiversiteit, (digitale) veiligheid, en personele uitbreidingen door geïntensiverde gebiedsprocessen, EU-wetgeving, en innovatie.

Samen leiden deze inhoudelijke ontwikkelingen naar verwachting tot een toename van de exploitatiekosten met 31% in 2050 ten opzichte van 2029, nog los van inflatie. Het is de som van alle inhoudelijke ontwikkelingen samen die het kostenniveau verhoogt.

De grootste kostentoeename komt uit instandhouding en vervanging van bestaande assets

Het onderzoek laat zien dat de waterschappen de komende tijd te maken krijgen met fors hogere lasten voor instandhouding of vervanging van bestaande assets. Veel van de huidige assets zijn decennia geleden gebouwd met aanzienlijke subsidies of overgenomen voor symbolische bedragen van het Rijk. Andere assets waren financieel al volledig afgeschreven maar nog wel in gebruik. Wanneer deze assets de komende jaren vervangen worden, stijgen de lasten.

Gemiddeld leidt dit in 2050 tot een toename van de totale exploitatiekosten met 51% ten opzichte van 2029. Dit komt bovenop de kostenstijgingen door 'nieuwe' inhoudelijke ontwikkelingen. Gezamenlijk stijgen de exploitatiekosten dus met 82% ten opzichte van 2029.

De investeringsopgave van waterschappen stijgt en bereikt een stabiel hoger niveau

Ook als gevolg van het bovenstaande nemen de investeringsopgaven van waterschappen sterk toe. De investeringsopgave in de periode 2030-2050 is duidelijk hoger dan wat in het verleden gebruikelijk was. Dit hogere investeringsniveau is niet tijdelijk maar juist structureel: het wordt een nieuwe standaard voor de waterschappen. Het niveau van deze opgave is gemiddeld over alle jaren per waterschap 129 mln. euro. Dat is ongeveer 52% boven het niveau van 2025.

Door het hogere investeringsniveau verandert de financiële positie van de waterschappen

Als gevolg van de inhoudelijke ontwikkelingen en bijbehorende hogere investeringen, verandert ook de financiële positie van waterschappen. In dit rapport is gepoogd om deze veranderingen te duiden. In dit onderzoek zijn verschillende indicatoren gebruikt om deze veranderingen te duiden: de ontwikkeling van (I) de schuldquote, (II) het aandeel kapitaallasten en (III) belastingstijging.²⁰ Hun definities staan in bijlage C.3.

Uit doorrekening blijkt dat door de benodigde investeringen de gemiddelde schuldquote van de waterschappen stijgt tot in elk geval 2040. Daarna vlakt deze af en daalt uiteindelijk richting 2050. Het aandeel van de kapitaallasten in de begroting blijft stijgen gedurende de hele periode. Ten slotte stijgen de belastingen gedurende de hele periode harder dan de inflatie, met forse verhogingen met name in de eerste jaren.

De financiële positie wordt door de toenemende opgave minder robuust

In dit rapport zijn deze veranderingen geduid. Voor deze duiding zijn signaalwaarden opgesteld, waarbij in twee gradaties wordt aangegeven wanneer het model de financiële positie als robuust ziet, en wanneer niet. Oranje signaalwaarden geven aan dat de financiële positie aandacht vraagt en in het verleden weinig is voorgekomen, en rode signaalwaarden dat die kwetsbaar is en in het verleden zelden voorgekomen. De onderstaande tabel schetst hoeveel waterschappen tenminste oranje kleuren (dus oranje en/of rood).

Aantal waterschappen met oranje óf rode signaalwaarde per indicator

Indicator	2030	2035	2040	2045	2050
Schuldquote	10	17	19	19	17
Aandeel kapitaallasten	5	17	21	21	21
Belastingstijging	21 ²¹	21	19	18	0

De onderstaande tabel schetst bij elke indicator hoeveel waterschappen rood kleuren.

Aantal waterschappen met rode signaalwaarde per indicator

Indicator	2030	2035	2040	2045	2050
Schuldquote	5	11	16	16	7
Aandeel kapitaallasten	0	3	14	21	21
Belastingstijging	0 ²²	0	0	0	0

De cijfers duiden erop dat de financiële positie van de waterschappen minder robuust wordt. Bij interpretatie van de bovenstaande cijfers is het goed om op te merken dat elke indicator een eigen dynamiek heeft. De belastingstijgingen zijn de enige cumulatieve indicator: een stijging in latere jaren komt bovenop een stijging in eerdere jaren. Een afnemend aantal waterschappen met oranje signaalwaarde is niet per se een teken van een afnemend probleem. Het betekent alleen dat de belastingdruk *stabiliseert* op een aanmerkelijk hoger niveau

Merk op dat een oranje of rode signaalwaarde expliciet niet bedoeld is als beoordeling van een waterschap. Het signaal wil niet zeggen dat een waterschap verkeerde keuzes heeft gemaakt of

²⁰ Er is gekozen voor (juist) deze indicatoren op basis van literatuuronderzoek en interviews met deskundigen. Deze selectie staat in het rapport en zijn bijlagen toegelicht. Een vierde indicator kan de reserveposities van de waterschappen betreffen. Die is wel relevant voor de middellange termijn, maar niet voor de lange termijn omdat de reservepositie afhankelijk is van beleidskeuzes die zo ver in de toekomst niet zinvol te ramen zijn.

²¹ Geldt voor 2031: in 2030 is er geen stijging geraamd, aangezien het model geen cijfers raamt voor 2029.

²² Zie hierboven.

onaanvaardbare risico's neemt. Het wil alleen zeggen dat de groeiende opgave een waterschap voor (financiële) keuzes stelt die voorheen zelden nodig waren.

De schuldquote en het aandeel van kapitaallasten worden het sterkst beïnvloed door historie en ontwikkelen zich dus langzaam. De ramingen verwachten dat veel waterschappen rond 2030 al een schuldquote hebben die in historisch termen hoog is. Hierom begint deze indicator in 2030 met meer oranje en rode signaalwaarden. De latere daling komt door stijgende belastinginkomsten (waardoor de noemer van de breuk groter wordt) en afnemende nieuwe investeringen. Wat betreft het aandeel van de kapitaallasten is de situatie in 2030 nog robuust, maar in deze langere periode zien we een gestaag stijgende trend. Zo ligt het gemiddelde aandeel van de kapitaallasten in de begroting in 2030 op zo'n 25%. In 2050 zal dit 53% worden.

5.2 Discussie

De bovenstaande cijfers zijn geen exacte voorspelling, maar dragen bij aan bewustwording

De bovenstaande cijfers zijn bedoeld om in grote lijnen vooruit te kijken. Ze moeten niet geïnterpreteerd worden als exacte toekomstvoorspellingen. Immers, niemand kan in de toekomst kijken dus toekomstvoorspellingen zijn inherent onzeker.

In dit geval geldt daarbij ook nog dat het beeld over de lange termijn is gebaseerd op een klein aantal waterschappen die de eerste ronde *Leerkring inhoudelijk en financieel (meer) vooruitkijken* hebben doorlopen (weliswaar kwalitatief aangevuld met een beeld van andere waterschappen). Voor dit onderzoek hebben we het beeld van deze selectie zo goed mogelijk geëxtrapolatied naar de andere waterschappen, maar die extrapolatie kan niet perfect zijn.

Waterschappen hebben in de toekomst steeds minder beïnvloedbare ruimte in de begroting

Het sterk stijgende aandeel kapitaallasten van de exploitatiebegroting zal richting 2050 serieuze consequenties hebben voor waterschappen. Gemiddeld loopt dit aandeel in 2050 op tot bijna 53%, waar dit in 2025 nog rond de 20% ligt. De consequentie hiervan is dat meer dan de helft van de kosten die waterschappen moeten dragen al vastliggen in kapitaallasten. Een groot deel van het restant bestaat bovendien uit materiële en personeelskosten waar ook niet zomaar vanaf te zien is. Dit leidt ertoe dat de financiële beweegruimte van waterschapsbesturen sterk afneemt: er is weinig ruimte om binnen de begroting keuzes te maken.

Ook zal de belastingbetaler veel merken van de grotere opgaven waar de waterschappen voor staan. De jaarlijkse belastingverhogingen nemen af naargelang de periode vordert, maar elke verhoging komt bovenop het niveau van het jaar ervoor. De belastingen bereiken dus een stabiel hoger niveau. Let wel: ook in het einde van de periode tot 2050 ligt de gemiddelde belastingstijging *boven inflatie* nog boven 1%, wat betekent dat de stijgingen niet gestopt zijn. In 2050 wordt er daarmee in reële cijfers 111% meer betaald aan de waterschappen dan in 2024.

De stijgingen vragen om een nieuw narratief van de waterschappen

Waar systematische hoge belastingstijgingen voorkwamen, leidde dit in het verleden tot kritische vragen van stakeholders zoals media, toezichthouders en politici. Zulke stijgingen werden dan ook tot nu toe als onwenselijk gezien.

De eerdere analyse van de meerjarenbegrotingen tot 2029 gaf al aan dat dit beeld moet veranderen met de veranderende inhoudelijke opgave van de waterschappen. Dit rapport bevestigt dat dit niet

gaat om een kortdurende piek, maar dat de hogere noodzakelijke investeringen van de waterschappen voorlopig een blijvende realiteit vormen.

De waterschappen staan hiermee dus voor de opgave om een nieuw narratief te ontwikkelen en naar hun stakeholders (waaronder in het bijzonder de belastingbetalers) te communiceren dat uitlegt waarom er een 'nieuw normaal' moet ontstaan rond waterschapsbelasting.

Deze cijfers schetsen een beeld van de omvang van de veranderingen, niet de beleidskeuzes

De analyse tot 2050 is noodzakelijkerwijs een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Niemand weet immers welke keuzes rondom investerings-, reserve-, en schuldbeleid zullen worden gemaakt door de besturen van de waterschappen in deze periode. De ramingen geven een indicatie van de omvang van de opgave en wat dit kan zal betekenen voor de 'normale' financiële positie van een waterschap.

In de praktijk zal de nieuwe situatie er echter per waterschap anders uitzien. Het opbouwen van reserves in aanloop naar nieuwe investeringen, of juist het interen op bestaande reserves, heeft implicaties voor de benodigde belastinginkomsten per jaar, evenals de uiteindelijke schuldquote. Ook kunnen er andere keuzes gemaakt worden in de (uitvoering van) de opgave zelf, evenals de financieringsstructuur van de waterschappen. Dit alles moet onderdeel zijn van de discussie over de toekomst van deze sector. De boodschap van dit rapport is dan ook niet dat deze uitkomsten onvermijdelijk zijn, of dat de waterschappen verkeerde financiële keuzes (gaan) maken. Het beeld dat wordt geschetst is dat de sector voor een grote investeringsopgave staat die op deze lange termijn niet zal afnemen, en dat deze serieuze effecten heeft op de financiële positie van de sector.

/ A Bijlage: Totaaloverzicht relevante ontwikkelingen 2030 - 2050

In dit onderzoek zijn 48 individuele relevante ontwikkelingen geïdentificeerd

De tabel hieronder geeft een totaaloverzicht van alle geïdentificeerde relevante ontwikkelingen met invloed op de financiële positie van waterschappen. In de analyse onderscheiden we 48 individuele ontwikkelingen.²³ De rechter kolom geeft het financieel effect aan: de totale groei van de jaarlijkse exploitatiebegroting in 2050 ten opzichte van 2029. Daarbij staat welke lasten groeien:

- ▶ P = Groei van de personele lasten
- ▶ M = Groei van de materiële lasten
- ▶ K = Groei van de kapitaallasten

#	Ontwikkeling	Thema	Uitleg/voorbeelden	Groei t.o.v. 2029	Betreft
1	Groei opgave HWBP	HWBP	Solidariteitsbijdrage HWBP stijgt; Netto eigen bijdrage HWBP-project + geactiveerde solidariteitsbijdrage	7,2%	K, M
2	Klimaatbestendig maken assets (regionale keringen)	Klimaatverandering en -adaptatie	Investerings in klimaatbestendigheid bestaande assets, bijv. aanpak lokale keringen en investeringen in huidige installaties ²⁴	2,7%	K
3	Grote woningbouwopgave	Gebiedsprocessen	Bijv. extra zuiveringscapaciteit; Extra onderhoud door meer stedelijk water (essentiële watergangen)	2,3%	K, M
4	Hogere eisen waterkwaliteit (uit KRW) en toenemende verontreinigingen	Waterkwaliteit	Investerings in vierde trap + aanvullende technieken; Extra beheerslasten vanwege investeringen; Extra personele lasten vanwege hogere eisen en nieuwe investeringen	2,1%	K, M, P
5	Meer inzet op circulariteit in grondstoffengebruik	Klimaatneutrale waterschappen	O.a. biogasproductie, aquathermie; gebruik circulaire materialen; kennis circulariteit én meer inzet personeel ipv materieel	2,0%	K, M, P
6	Waterbeschikbaarheid verandert	Klimaatverandering en -adaptatie	Investerings t.b.v. keuzes in watersysteem: wijzigingen grondwaterpeil, veengebieden vernatten, openwaternorm; inzet personeel t.b.v. complexe keuzes watercapaciteit	1,9%	K, P

²³ Dit aantal is tot op zekere hoogte arbitrair. Sommige van deze inhoudelijke ontwikkelingen hebben betrekking op meer dan één van de drie typen kosten: personeelslasten, materiële lasten of kapitaallasten. Wanneer de ontwikkeling op elk type kosten apart zou worden gezien, gaat het zelfs om 48 inhoudelijke ontwikkelingen. Bij bredere of smallere afbakening van wat telt als één individuele ontwikkeling zou het aantal respectievelijk lager of hoger kunnen uitkomen. Hierom geven we in de tabel ook de overkoepelende thema's weer.

²⁴ Ook gebruikt als categorie als een waterschap investeringen ten behoeve van klimaatadaptatie niet had uitgesplitst.

#	Ontwikkeling	Thema	Uitleg/voorbeelden	Groei t.o.v. 2029	Betreft
7	Beweging richting klimaat- en energieneutraal	Klimaatneutrale waterschappen	Bijv. duurzamer beheer en onderhoud watersysteem	1,9%	M
8	Krapte op de arbeidsmarkt	Arbeidsmarkt	Meer inhuur, meer kosten voor om- en bijscholing	1,3%	P
9	Wateroverlast	Klimaatverandering en -adaptatie	Investerings in sterkere keringen, buffercapaciteit en gemaalcapaciteit; extra energiegebruik; projectteams grote projecten	1,2%	K, M, P
10	Netbeheer wordt duurder door aanpak netcongestie	Klimaatverandering en -adaptatie	Extra kosten netbeheer	1,2%	M
11	Verzilting grond- en oppervlaktewater	Klimaatverandering en -adaptatie	Investerings in tegendruk zout water	1,1%	K
12	Meer inzet op datagedreven werken en AI	Digitale transformatie	Meer personeel voor verwerking data; Overige investeringen in digitalisering, bijv. digitaliseren vaarkaarten	1,0%	K, P
13	Strengere/meer regelgeving in dienstverlening	Regelgeving, transparantie en verantwoording	Dienstverlening moet en wordt steeds beter: meer privacyeisen, mondigere burgers. Daarom extra personeel	1,0%	P
14	Meer inzet op samenwerking met gebiedspartners	Gebiedsprocessen	Meer werken vanuit de opgave (water en bodem sturend) daar personeel voor nodig. Extra beleids capaciteit BOVi, WABOS, etc.	0,7%	P
15	Meer inzet op biodiversiteit	Natuur en biodiversiteit	Natuurvriendelijk maaien; Bijv. vispassages, aanpassingen oevers	0,6%	M, K
16	Meer inzet op samenwerking in groter aantal samenwerkingsvormen	Samenwerking	Bijdrage aan extra samenwerkingsvormen zoals GR's, BV-constructies; Meer inzet personeel vanwege extra governance	0,6%	M, K
17	Meer en complexere calamiteiten	Crisisbeheersing	Robuustere crisisorganisatie met meer rollen, meer inzet; Investerings in assets om calamiteiten te voorkomen	0,4%	K, P
18	Hitte en droogte	Klimaatverandering en -adaptatie	Bijv. investeringen in robuuster watersysteem, overstroomgebied; projectteams grote projecten	0,3%	K, P
19	Beweging richting klimaat- en energieneutraal	Klimaatneutrale waterschappen	Beleidskennis energie- en duurzaamheidsmarkt én extra personele inzet voor bijv. duurzamer onderhoud	0,3%	P
20	Minder grondstoffen beschikbaar door geopolitieke situatie	Geopolitieke situatie	Grondstoffen worden duurder	0,3%	P

#	Ontwikkeling	Thema	Uitleg/voorbeelden	Groei t.o.v. 2029	Betreft
21	Toename funderingsproblematiek (o.a. door droogte)	Klimaatverandering en -adaptatie	Aanpak funderingsproblematiek vraagt investeringen, waterschap betaalt mogelijk mee.	0,2%	M
22	Inzet op realtime monitoring voor betere aansturing	Datagedreven werken	Bijv. installatie sensoren op assets	0,2%	K
23	Hogere eisen en behoeften informatiebeveiliging	Datagedreven werken	Meer en duurder ICT-personeel	0,2%	P
24	Grote woningbouwopgave	Gebiedsprocessen	Inzet personeel voor betrokkenheid proces	0,2%	P
25	Zuiveringsproces wordt gezien als vitale sector	Regelgeving, transparantie en verantwoording	Grotere opgave op gebied van verantwoording	0,2%	P
26	Gebiedsontwikkeling in het kader van HWBP	HWBP	Waterschap betaalt mee aan projecten die onstaat rondom de HWBP versterkingsopgave (meekoppelkansen)	0,1%	K
27	Nieuwe/extra invasieve exoten	Natuur en biodiversiteit	Capaciteit voor kennis/onderzoek nieuwe exoten	0,1%	P
28	Inzet op creëren meer maatschappelijk draagvlak en verbinding	Gebiedsprocessen	Meer inzet gebiedsregisseurs voor meer betrekken stakeholders en bewoners gebied	0,1%	P
29	Meer regelgeving vanuit EU, meer internationale afstemming	Regelgeving, transparantie en verantwoording	Inzet personeel voor internationale afstemming	0,1%	P
30	Uitbreiding meetnet waterkwaliteit	Waterkwaliteit	Uitbreidingen in kwaliteitsmeetnet, extra bemonsteren	0,1%	M
31	Hergebruik afvalwater (effluent aanwenden voor industriewater)	Klimaatneutrale waterschappen	Investeringen in techniek hergebruik effluent	0,0% ²⁵	K
32	Meewerken aan grote gebiedsprocessen (zoals aanleg Lelylijn)	Gebiedsprocessen	Personele inzet voor het leveren van input bij grote gebiedsprocessen, zoals Lelylijn. Alleen geraamd in beginjaren, daarom 0.	0,0% ²⁶	P

²⁵ Een waarde van 0% betekent dat de gemiddelde omvang van een ontwikkeling over de drie waterschappen uit de Leerkring (afgerond) minder dan 0,05 is. Dit kan komen doordat een ontwikkeling niet bij alle waterschappen speelt, of dat er bij (sommige) waterschappen al voldoende rekening mee is gehouden in de begroting van 2029. Als een ontwikkeling wél speelt maar niet geraamd is door een waterschap is hij niet meegenomen in de berekening.

²⁶ Alleen geraamd in beginjaren, daarom 0 in 2050.

#	Ontwikkeling	Thema	Uitleg/voorbeelden	Groei t.o.v. 2029	Betreft
33	Beweging richting klimaat- en energieneutraal	Klimaatneutrale waterschappen	Investeringen zoals zonnepanelen, windmolens, energieopslag.	0,0% ²⁷	K
34	Verschuiving van repressie naar preventie van exoten	Natuur en biodiversiteit	Bijv. investeringen in graafdierwerende maatregelen	0,0%	K

²⁷ 0% want uiteindelijk verdient het zich veelal terug. In eerdere jaren zijn er wel kosten.

/ B Bijlage: beeld middellange termijn (2025-2029)

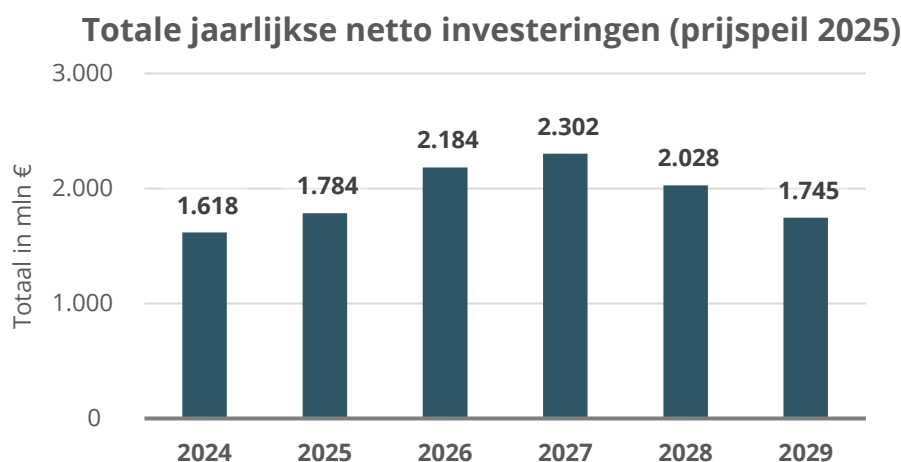
De bijlage geeft een overzicht van de ontwikkelingen van de financiële positie van waterschappen op de vier geselecteerde indicatoren. Eerst leest u over de ontwikkeling van de investeringsopgave, die de aanleiding vormt voor het financiële beeld. Dit overzicht is gebaseerd op analyse van de meerjarenbegrotingen van de waterschappen tot en met 2029.

B.1 Investeringsopgave

Investeringsopgave stijgt de komende periode, maar niet even hard voor alle waterschappen

De waterschappen signaleren dat zij als gevolg van grote opgaven waar zij voor staan de komende jaren veel moeten investeren. De belangrijkste onderliggende factoren voor deze opgave zijn: de noodzaak om in te spelen op klimaatverandering, hogere vereisten als gevolg van (Europese) regelgeving en een vervangingsopgave van de infrastructuur.

Onderstaand figuur laat het totaal van de geraamde netto-investeringen zien voor alle waterschappen voor de periode 2024 tot en met 2029. Hierbij zijn de kosten omgerekend naar het prijspeil van 2025 door te corrigeren voor inflatie.²⁸ Netto-investeringen voor waterschappen betreffen de bruto investeringen waarbij de bijdragen van derden in mindering zijn gebracht. Het gaat dus om het totaal aan investeringen, waar bijdragen vanuit het Rijk, medeoverheden en overige organisaties vanaf zijn gehaald. Onder bijdragen van derden vallen bijvoorbeeld ontvangen gelden in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Voor de realisatiegraad van de investeringen is uitgegaan van de ramingen van de waterschappen zelf.²⁹

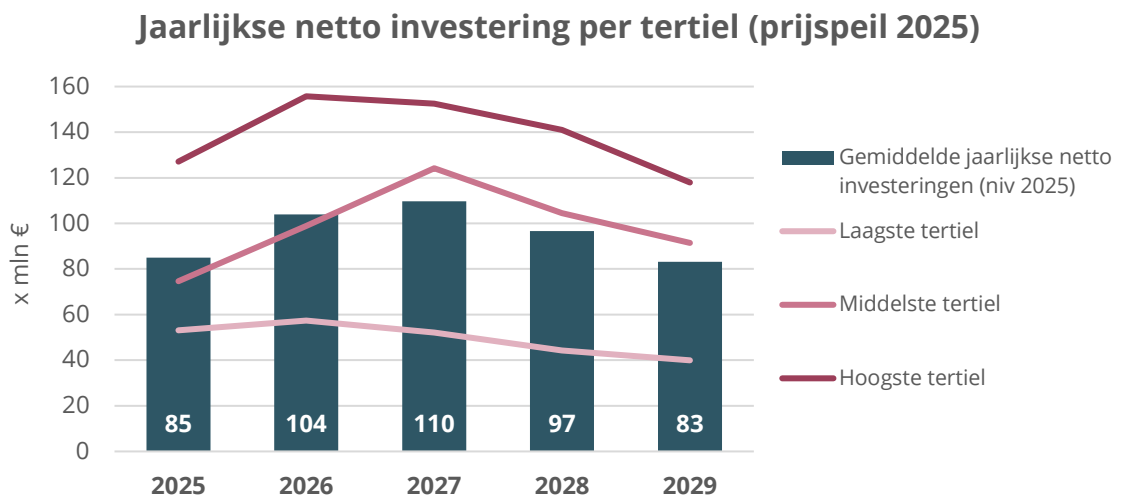


²⁸ We gebruiken de aannames die de waterschappen zelf hebben gedaan over de inflatie om de investeringsbedragen terug te rekenen naar het prijspeil van 2025. De gemiddelde door de waterschappen aangenomen inflatie is in 2025 2,9%, in 2026 2,4%, en in de overige jaren 2,3%.

²⁹ De waterschappen realiseren niet alle investeringen die ze voor een bepaald jaar plannen. In hun meerjarenbegrotingen houden ze hier op verschillende manieren rekening mee. De meeste waterschappen rekenen met een realisatiegraad van 100%, wat in de praktijk vaak een overschatting zal zijn. Andere waterschappen werken met lagere realisatiegraden, tot 75%.

De totale jaarlijkse netto investeringen nemen tot 2027 snel toe. Tussen 2024 en 2027 wordt er een stijging van 42% verwacht, exclusief inflatie. Hierna lopen de netto investeringen tot en met 2029 weer iets terug, maar het niveau van de investeringen ligt in 2029 nog steeds 8% hoger dan 2024 (gecorrigeerd voor inflatie). Het is echter waarschijnlijk dat de daling in de latere jaren in de praktijk een onderschatting zal blijven. Experts van de waterschappen geven aan dat dit fenomeen zich om twee redenen vaker voordoet bij meerjarenbegrotingen. Ten eerste zijn schattingen van de opgave voor de latere jaren minder accuraat omdat de benodigde investeringen nog niet volledig in beeld zijn. Ten tweede worden in de praktijk de investeringen die gepland staan voor de eerste jaren niet volledig gerealiseerd, waardoor ze deels doorschuiven naar de latere jaren. Het is dus waarschijnlijk dat de huidige piek van investeringen in 2027 in de praktijk vorm zal krijgen als een geleidelijk stijgende lijn.

De totalen geven niet een gedetailleerd beeld van de ontwikkeling van de investeringen. De toename in de investeringsopgave is namelijk niet voor alle waterschappen hetzelfde. Dit wordt veroorzaakt door verschillen in grootte, geografische kenmerken, taakstelling, en bestuurlijke ambities van de waterschappen. Om dit te illustreren geven we hieronder de gemiddelde investering per waterschap weer, evenals de investeringen per derde deel (tertiel) van de waterschappen.



In de bovenstaande grafiek zijn de waterschappen opgedeeld in drie gelijke groepen van zeven waterschappen:

1. Laagste tertiaal: de 7 waterschappen met de laagste netto investeringen over 2025 - 2029
2. Middelste tertiaal: de 7 waterschappen waarvan de netto investeringen over 2025 - 2029 zich het meest rond de mediaan begaven
3. Hoogste tertiaal: de 7 waterschappen met de hoogste netto investeringen over 2025 - 2029

Door de diversiteit van de waterschappen zijn er per tertiaal grote verschillen. De gemiddelde jaarlijkse netto-investeringen (prijsniveau 2025) stijgen van 85 miljoen in 2025 tot 110 miljoen in 2027 en dalen daarna tot 83 miljoen in 2029. De netto-investeringen stijgen vooral voor het middelste tertiaal, dit niveau is in 2025 nog onder het gemiddelde maar stijgt hier in 2027 bovenuit.

In het vervolg van bijlage B duiden we de ontwikkeling van de indicatoren in sommige gevallen ook aan de hand van deze tertielen.

De indicatoren geven gezamenlijk een beeld van de financiële positie van de waterschappen

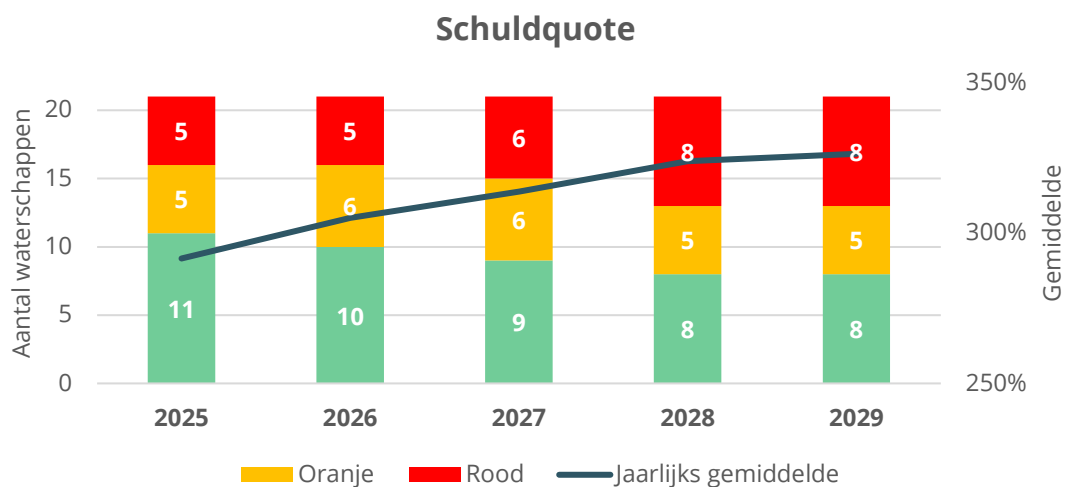
De investeringsopgave heeft effect op hoe de financiële positie van de waterschappen zich ontwikkelt. In het vervolg van bijlage B wordt de ontwikkeling op elk van de geselecteerde indicatoren beschreven, waarbij per jaar het aantal waterschappen is weergegeven met een signaalwaarde

'oranje' of 'rood'. Ook is de (ongewogen) gemiddelde jaarlijkse waarde³⁰ voor de indicator weergegeven. Zo is de trend voor alle waterschappen over de periode 2025 - 2029 zichtbaar.

B.2 Schuldquote

Komende jaren komt de schuldquote van meer waterschappen boven de signaalwaarden uit

De schuldquote wordt gemeten door het netto-vreemd vermogen te delen door de gerealiseerde belastinginkomsten. Hieronder is het jaarlijks gemiddelde weergegeven en het aantal waterschappen waarvoor de signaalwaarde van de indicator oranje of rood kleurt. Zoals beschreven in paragraaf 2.3.2 kleurt de schuldquote oranje tussen 300% en 350%, en rood bij een waarde van meer dan 350%.



De gemiddelde schuldquote van waterschappen neemt gestaag toe, waarbij de toename in 2029 stagneert. Deze stijging vertaalt zich ook in het aantal waterschappen waarvoor de indicator boven de signaalwaarden uitkomt. In 2025 waren dit er 10, waar er in 2028 13 waterschappen boven de oranje of rode waarde uitkomen. Daarbij komen er zowel meer waterschappen boven de oranje signaalwaarde uit als boven de rode waarde. In 2029 blijft het aantal waterschappen dat boven de oranje en rode waarde uitkomt gelijk aan 2028.

Als we kijken naar de ontwikkeling van de schuldquote als gemiddelde van de investeringstertielen (uit paragraaf B.1), ontstaat een opvallend beeld. De 7 waterschappen met de laagste totale investeringen hebben in deze periode juist te maken met een dalende gemiddelde schuldquote. In 2025 is het gemiddelde 294%, welke terugloopt tot 259% in 2029. Dit zou kunnen betekenen dat deze waterschappen al een periode van grote investeringen achter de rug hebben, en dus nu te maken hebben met een beperkte investeringsopgave.

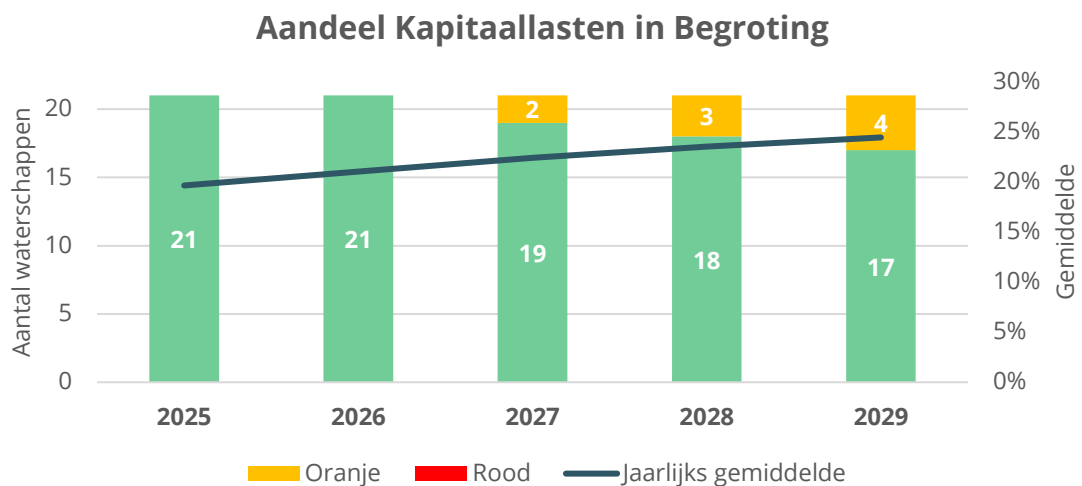
Voor het middelste en hoogste tertiel is de trend wel stijgend. Hier zien we verder dat de waterschappen met de hoogste investeringsopgave starten én eindigen met de hoogste gemiddelde schuldquote (318% in 2025 en 368% in 2029). Dit is een indicatie dat deze groep waterschappen ook van tevoren al tot de meest kapitaalintensieve hoorde.

³⁰ Het gemiddelde is ongewogen. Dat betekent dat elk waterschap even zwaar meeweegt, ondanks dat de absolute aantallen van sommige waterschappen hoger zijn dan anderen. Dat doen we bewust. Ons gemiddelde zegt niet iets over bijvoorbeeld de totale schuldquote van de waterschappen samen, maar het zegt iets over hoe 'het gemiddelde' waterschap ervoor staat.

B.3 Aandeel kapitaallasten

Het aandeel van kapitaallasten neemt langzaam maar zeker toe door stijgende investeringen

Het aandeel van de kapitaallasten wordt gemeten door de som van afschrijvingen en rentelasten te delen door de totale kosten. Dit zegt iets over de wendbaarheid van de begroting. Hieronder is het jaarlijks gemiddelde weergegeven en het aantal waterschappen waarvoor de signaalwaarde van de indicator oranje (tussen 30% en 40%) of rood (meer dan 40%) kleurt.



In de jaren 2025 en 2026 bevindt het aandeel kapitaallasten zich bij alle waterschappen nog binnen de in paragraaf 2.3.2 beschreven grenzen. Logischerwijs vertalen hogere investeringen zich ook pas later in een beperktere flexibiliteit van de begroting, omdat de vertaling naar afschrijvingen ervoor zorgt dat investeringen over een lange periode uitgesmeerd kunnen worden. Wel neemt het gemiddelde percentage kapitaallasten in de begroting gedurende de hele periode toe evenals het aantal waterschappen waarvoor de waarde zich boven de oranje signaalwaarde van 30% bevindt.

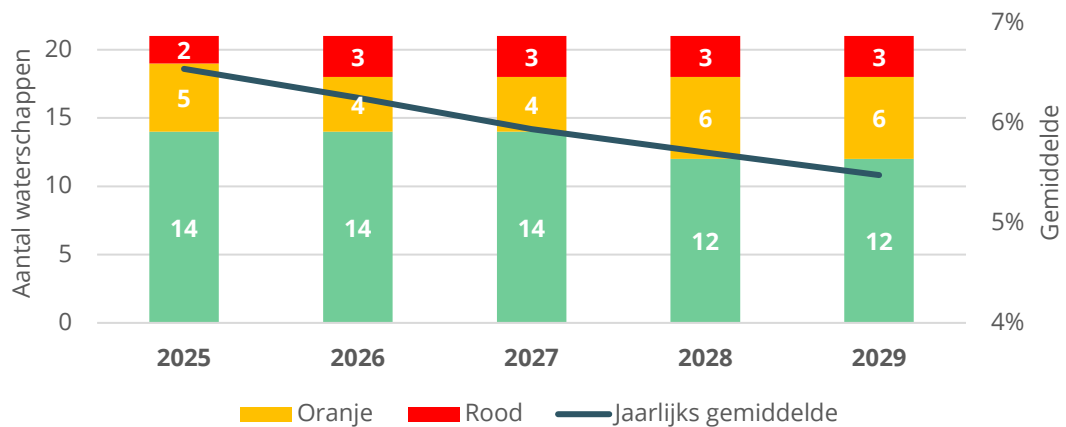
De 7 waterschappen met de hoogste investeringsopgave hebben vanaf 2025 te maken met een hoger aandeel kapitaallasten dan de overige 14 (21% tegenover 19% gemiddeld), en dit verschil neemt toe over de periode tot 2029. In het laatste jaar ligt het gemiddelde voor het hoogste tertiel rond de 29%. Dit zet het beeld kracht bij dat de waterschappen met de grootste investeringsopgave ook voor deze periode al het meest kapitaalintensief waren, en dat bij hen ook de toename het grootst is.

B.4 Omvang reserves

Het percentage algemene reserve wordt voor meer waterschappen een probleem

Het percentage algemene reserve wordt gemeten door de algemene reserve te delen door de bruto-exploitatiekosten. Hieronder is het jaarlijks gemiddelde weergegeven en het aantal waterschappen waarvoor de signaalwaarde van de indicator oranje (tussen 4% en 2,5%) of rood (lager dan 2,5%) kleurt.

Percentage Algemene Reserve



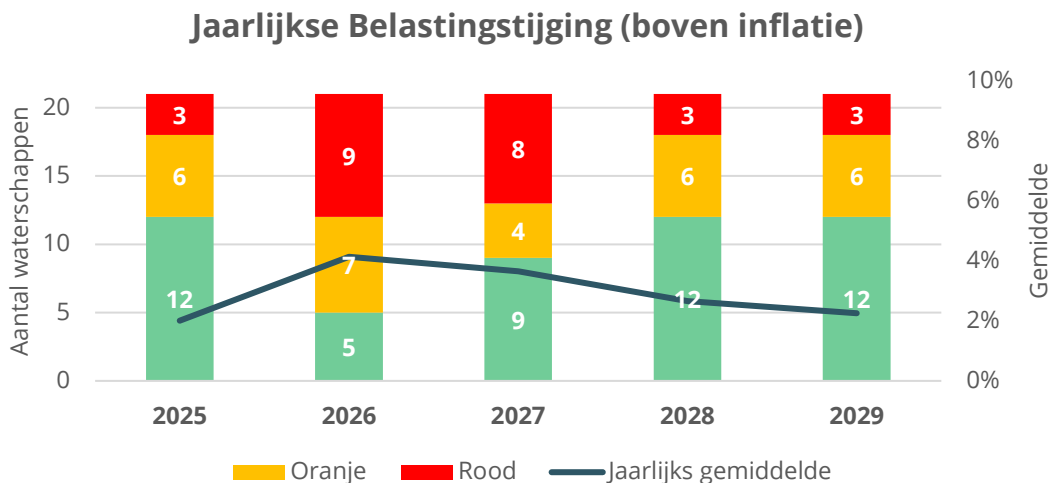
De gemiddelde algemene reserve, als percentage van de bruto exploitatiekosten, neemt gedurende de periode in een vrijwel constant tempo af. De exploitatiekosten nemen toe, als gevolg van de investeringsopgave en daarnaast lijkt een aantal waterschappen een deel van de algemene reserve in te zetten om tekorten in de exploitatie te dekken. De bovenstaande figuur geeft aan dat de mogelijkheden om de reserve in te zetten om tekorten te dekken in de toekomst steeds beperkter zal worden. Naast de dalende trend is een toenemend aantal waterschappen te zien die boven de signaalwaarden uitkomen. Tot en met 2027 blijft dit aantal nog gelijk, al gaat één waterschap van een oranje, naar een rode waarde. In 2028 komen er twee waterschappen bij die onder de 4% uitkomen. In 2029 blijven de aantallen van 2028 ongewijzigd. Het lijkt erop dat de waterschappen met de hoogste investeringsopgave ook de minste ruimte hebben in hun algemene reserves: alle rode en de meeste oranje signaalwaarden horen bij dit tertiaal, en het gemiddelde van deze groep ligt op 4% gedurende de periode.

B.5 Belastingstijging

De jaarlijkse belastingstijging stijgt het hardst in 2025 en neemt in de overige jaren ook toe

De belastingstijging per jaar wordt gemeten door het reële verschil in belastinginkomsten ten opzichte van een jaar eerder te delen door de belastinginkomsten in het voorgaande jaar. Om jaarlijkse reële groei te berekenen wordt het inflatiepercentage in mindering gebracht op de gemiddelde jaarlijkse stijging.³¹ Een belangrijke kanttekening bij deze stijging is dat de draagkracht van de belastingbetalers ook enigszins groeit (bijvoorbeeld door toenemende inwoneraantallen of hogere welvaart). Hieronder is het jaarlijks gemiddelde weergegeven en het aantal waterschappen waarvoor de signaalwaarde van de indicator oranje (vanaf 2,5%) of rood (boven 5%) kleurt.

³¹ We gebruiken de aannames die de waterschappen zelf hebben gedaan over de inflatie om de belastingopbrengsten terug te rekenen naar het prijspeil van 2025. De gemiddelde door de waterschappen aangenomen inflatie is in 2025 2,9%, in 2026 2,4%, en in de overige jaren 2,3%.



Voor 2025 is te zien dat negen waterschappen een reële belastingstijging ten opzichte van 2024 kennen die minstens boven 2,5% uitkomt. Voor drie waterschappen geldt daarnaast dat de belastingstijging 5% of hoger bedraagt. In het jaar daarna neemt het aantal waterschappen met een jaarlijkse belastingstijging van 5% of hoger toe, waarbij het aandeel van de waterschappen dat een belastingstijging tussen de 2,5% en 5% heeft ook groeit. Na 2026 neemt de belastingstijging weer af. In 2028 en 2029 is het aantal waterschappen met een rode of oranje indicatie even hoog als in 2025.

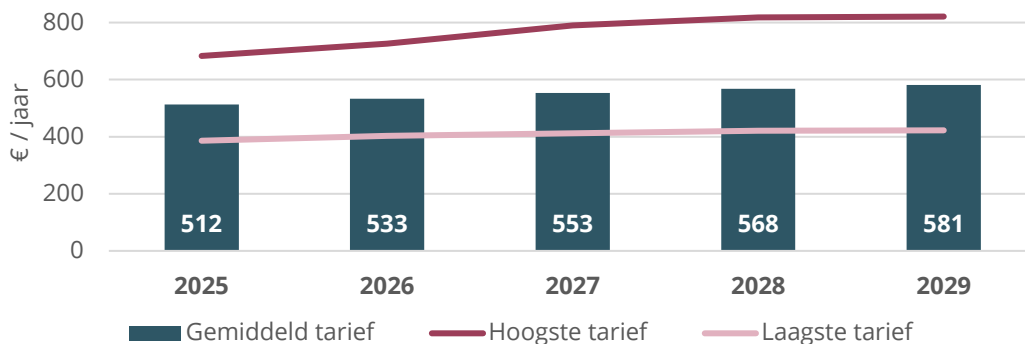
Het is echter belangrijk om te realiseren dat belastingstijging cumulatief is: de verhogingen van de jaren ervoor beïnvloeden de hoogte in latere jaren. De grafiek hieronder gaat hier verder op in.



Om de effecten van de belastingstijging te duiden moet er worden gekeken naar het cumulatieve effect. De verhogingen volgen elkaar immers op. In bovenstaande grafiek is de cumulatieve belastingstijging te zien. Daarbij is ook de gemiddelde jaarlijkse stijging weergegeven. Alle cijfers zijn op het prijspeil van 2025. De samengestelde groei laat zien hoeveel hoger de belastinginkomsten liggen in een bepaald jaar ten opzichte van het begin van de periode, 2024 in dit geval. Daarbij is in de weergegeven samengestelde groei ook gecorrigeerd voor inflatie.

De gemiddelde belastingstijging is het hoogst in 2026 en neemt af in de jaren daarna. Echter komt de groei van de jaren bovenop de groei in eerdere jaren, waardoor de samengestelde groei steeds verder toeneemt. In 2029 ligt het voor inflatie gecorrigeerde gemiddelde belastingopbrengst 17,1% hoger dan in 2024.

Gem. belastingtarief voorbeeldhuishouden (prijspeil 2025)



Als we een inschatting maken³² van de belastingtarieven voor een voorbeeldhuishouden³³ voor de verschillende waterschappen wordt zowel de stijging als de toenemende verschillen tussen waterschappen zichtbaar. Naast de algehele gemiddelde stijging is nu ook een toename in het verschil te zien tussen het waterschap met het hoogste en laagste tarief. Waar dit verschil in 2025 zo'n € 300 per jaar bedraagt groeit dit voor inflatie gecorrigeerde verschil in 2029 naar verwachting naar zo'n € 400.

B.6 Samenvatting middellange termijn (2025 – 2029)

De investeringsopgave van waterschappen neemt de komende jaren fors toe

In dit rapport is de ontwikkeling van de financiële positie van waterschappen onderzocht en geduid. Uit het onderzoek komt naar voren dat de investeringsopgave van de waterschappen in de periode 2025 – 2029 duidelijk toeneemt. Deze toename wordt veroorzaakt door drie factoren: de noodzaak in te spelen op de klimaatverandering, aangescherpte (deels Europese) regelgeving en een grote vervangingsopgave voor hun infrastructuur.

Analyse van de meerjarenbegrotingen van de 21 waterschappen geeft ook cijfermatige onderbouwing van dit beeld. Alleen al in de periode tussen 2024 en 2027 wordt er een stijging van 41% van de netto investeringen geraamd, exclusief inflatie. Op basis van de huidige cijfers is de verwachting dat deze stijging daarna afvlakt of zelfs iets terugloopt in de jaren tot 2029. Niettemin lijken de totale netto investeringen van de waterschappen in 2029 nog steeds 8% hoger te liggen dan in 2024. Dat zijn voor de waterschappen grote veranderingen in korte tijd die in afgelopen jaren niet zijn voorgekomen.

De hogere investeringsopgave vertaalt zich in een andere financiële positie

Uit het onderzoek komt naar voren dat deze financiële veranderingen het best in beeld kunnen worden gebracht met een samenspel van vier indicatoren (hun definities staan in paragraaf 2.3.1):

³² Het gaat om de tarieven voor een gemiddeld huishouden. Daarbij zijn, voor 2026, de gemiddelde tarieven van 2025 vermenigvuldigd met 1, plus de procentuele stijging van de belastinginkomsten, min inflatie. Voor de overige jaren is dezelfde methode gebruikt. In de praktijk is het daadwerkelijke gemiddelde tarief afhankelijk van de verdeling van de belastingen over de verschillende types betalers, evenals de ontwikkeling van de WOZ-waardes per waterschap, etc. Dit overzicht is daarmee niet bedoeld als precieze berekening van het belastingtarief voor het voorbeeldhuishouden over de jaren, maar om enige houvast te bieden bij de eerder genoemde procentuele stijgingen.

³³ De genoemde cijfers gelden voor een meerpersoonshuishouden met een koopwoning met de gemiddelde WOZ-waarde in 2025.

- I. De schuldquote
- II. Het aandeel kapitaallasten
- III. Omvang van reserves
- IV. Belastingstijging

Analyse van de meerjarenbegrotingen van de waterschappen laat zien dat de snelle veranderingen in de investeringsopgave zich vertalen naar veranderingen in de financiële positie van waterschappen. De gemiddelde schuldquote van de waterschappen gaat toenemen, en het aandeel kapitaallasten in de totale begroting ook. De reserves van waterschappen lopen volgens de ramingen tot en met 2029 juist terug. Tot en met 2029 worden er elk jaar stijgingen van de waterschapsbelasting verwacht die hoger liggen dan de inflatie.

Voor duiding van deze ontwikkelingen zijn signaalwaarden opgesteld, waarbij in twee gradaties wordt aangegeven wanneer het model de financiële positie als robuust ziet, en wanneer niet. Oranje signaalwaarden geven aan dat de financiële positie aandacht vraagt en in het verleden weinig is voorgekomen, en rode signaalwaarden dat die kwetsbaar is in het verleden zelden voorgekomen.

De financiële positie wordt beïnvloed door de toenemende opgave

De onderstaande tabel schetst op basis van de meerjarenbegrotingen bij elke indicator hoeveel waterschappen tenminste oranje kleuren (dus oranje en/of rood).

Aantal waterschappen met oranje óf rode signaalwaarde per indicator

Indicator	2025	2026	2027	2028	2029
Schuldquote	10	11	12	13	13
Aandeel kapitaallasten	0	0	2	3	4
Omvang reserves	7	7	7	9	9
Belastingstijging	9	19	12	9	9

De onderstaande tabel schetst bij elke indicator hoeveel waterschappen rood kleuren.

Aantal waterschappen met rode signaalwaarde per indicator

Indicator	2025	2026	2027	2028	2029
Schuldquote	5	5	6	8	8
Aandeel kapitaallasten	0	0	0	0	0
Omvang reserves	2	3	3	3	3
Belastingstijging	3	9	8	3	3

De cijfers duiden erop dat de financiële positie van de waterschappen minder robuust wordt. Bij interpretatie van de bovenstaande cijfers is het goed om op te merken dat elke indicator een eigen dynamiek heeft. De belastingstijgingen zijn de enige cumulatieve indicator: een stijging in latere jaren komt bovenop een stijging in eerdere jaren. Een *constant* aantal oranje signaalwaarden bij belastingstijging wijst dus op een *toenemend* probleem.

Merk op dat een oranje of rode signaalwaarde expliciet niet bedoeld is als beoordeling van een waterschap. Het signaal wil niet zeggen dat een waterschap verkeerde keuzes heeft gemaakt of onaanvaardbare risico's neemt. Het wil alleen zeggen dat de groeiende opgave een waterschap noopt tot financiële keuzes die voorheen zelden nodig waren.

De schuldquote en het aandeel van kapitaallasten worden het sterkst beïnvloed door historie en ontwikkelen zich dus langzaam.³⁴ Een kleine toename in de jaren tot en met 2029 kan een symptoom zijn van onderliggende vraagstukken en verdere toename na 2030.³⁵ In dat licht lijken de bovenstaande cijfers op problemen te wijzen. In samenhang laten ze zien dat de financiële positie van de waterschappen verslechtert.

Over de breedte van de sector worden grote stijgingen in de waterschapsbelasting verwacht

Dat de financiële positie van waterschappen problematischer wordt, blijkt voor deze (relatief korte) tijdsperiode het duidelijkst uit belastingverhogingen. Veel waterschappen zien zich gedwongen om elk jaar de waterschapsbelasting te verhogen met hoge percentages (boven inflatie) om te voorkomen dat de financiële gezondheid van het waterschap te sterk terugloopt. Een dergelijke vrijwel sectorbrede stijging is in de recente geschiedenis niet voorgekomen.

Bijna alle waterschappen verwachten in de komende jaren de belastingen sneller te verhogen dan de inflatie. De reële stijgingen (gecorrigeerd voor inflatie) schommelen de gehele periode tussen de 2 en 4%, en zijn bovendien cumulatief. De cumulatieve reële belastingstijging over de hele periode wordt geraamd op 17,1%.

De stijgingen vragen om een nieuw narratief van de waterschappen

De genoemde belastingstijgingen zijn als 'rood' gemarkeerd omdat ze in het verleden nauwelijks zijn voorgekomen. Waar ze wel voorkwamen, leidde dit tot kritische vragen van stakeholders zoals media, toezichthouders en politici. Zulke stijgingen werden dan ook tot nu toe als onwenselijk gezien.

Verschillende geïnterviewden geven aan dat dit beeld moet veranderen. De inhoudelijke opgave van waterschappen verandert, en dat leidt ook tot een ander financieel plaatje. De waterschappen staan hiermee dus voor de opgave om een nieuw narratief te ontwikkelen en naar hun stakeholders (waaronder in het bijzonder de belastingbetalers) te communiceren dat uitlegt waarom er een 'nieuw normaal' moet ontstaan rond waterschapsbelasting.

Ook de verschillen tussen waterschappen nemen toe

Uit het onderzoek komt naar voren dat de financiële verschillen tussen waterschappen ook lijken toe te nemen. Een aantal waterschappen heeft de ruimte om de toenemende investeringen gedeeltelijk op te vangen door de schuldquote te laten toenemen. Echter, er zijn in 2025 al acht waterschappen voor wie deze ruimte beperkt is omdat de schuldquotes nu al erg hoog zijn.

Er zijn ook waterschappen die voor de opgave staan om hun algemene reserves te laten afnemen. Zij kunnen de impact van de opgave deels dempen. Ook hier is de ruimte beperkt aangezien in 2025 al zeven waterschappen de oranje signaalwaarde overschrijden. Dit brengt bovendien risico's met zich mee: de algemene reserves zijn bedoeld om onvoorziene tegenvallers op te vangen.

Mede hierdoor worden substantiële verschillen tussen waterschappen in belastingstijging verwacht. Er zal een groep waterschappen zijn met veel moeite om de investeringsopgave te vertalen naar een robuuste nieuwe financiële positie, een groep met juist weinig moeite, en substantiële middelgroep.

³⁴ Daarnaast worden ze 'gedempt' door de toenemende belastingopbrengsten (waarbij de noemer van de breuk groter wordt).

³⁵ Een later rapport gaat de ontwikkeling over de periode 2030 – 2050 schetsen. Op basis van de bovenstaande cijfers is de hypothese op te stellen dat het aantal waterschappen met oranje schuldquotes en kapitaallasten dan gaat stijgen. Hierbij geldt ook nog dat de effecten rond de schuldquote en kapitaallasten gedempt worden door de stijgende belastinginkomsten.

Deze verschillen zijn te verklaren vanuit de verschillen in opgave van de waterschappen, maar ook uit de huidige financiële positie die door historische keuzes tot stand is gekomen.

/ C Bijlage: Methodologie vooruitblik

C.1 Vooruitblik

De vooruitblik naar 2025 – 2029 werkt op basis van meerjarenbegrotingen

In de periode 2025-2029 kunnen de financiële ontwikkelingen van de waterschappen worden geschat op basis van de huidige bestaande meerjarenbegrotingen voor die periode. We nemen daarom de ontwikkelingen in de investeringsvolumes, exploitatiebegrotingen, en balansen die voortkomen uit deze financiële plannen en berekenen de indicatoren in het referentiekader.

De vooruitblik naar 2030 – 2050 is complexer. Het vervolg van bijlage C.1 focust zich op de werking van de vooruitblik naar 2030 – 2050,

De vooruitblik naar 2030 – 2050 werkt op basis van leerkringdata

De vooruitblik tot 2050 is gebaseerd op een model van AEF dat de financiële ontwikkelingen schetst voor de waterschappen. Het model schetst zowel (veranderingen in) investeringen, inkomsten en uitgaven als (veranderingen op) de balans. De brondata hiervoor zijn cijfers van waterschappen die de *Leerkring inhoudelijk en financieel (meer) vooruitkijken* hebben geraamd. Die zijn vervolgens aangescherpt en geëxtrapoleerd naar alle waterschappen.

In de *Leerkring inhoudelijk en financieel (meer) vooruitkijken* hebben zeven waterschappen in beeld gebracht welke ontwikkelingen ze verwachten tot 2050 die kunnen leiden tot hogere investeringen, inkomsten en uitgaven. Die ontwikkelingen hadden betrekking op alle taken van een waterschap; rond zuiveringsbeheer, rond watersysteembeheer en/of rond achterliggende bedrijfsvoering.

Voor elk van de geïdentificeerde ontwikkelingen hebben de deelnemende waterschappen het financieel effect kwantitatief geraamd. Ze hebben uitgedrukt welke veranderingen ze verwachten in kapitaallasten, personele lasten en materiële lasten als gevolg van de ontwikkelingen, tot 2050. Daarbij is ook aangegeven wat de kans is dat een ontwikkeling optreedt (<25%, 25-50% of >50% kans). Deze kwantificering zijn schattingen, maar vaak wel gebaseerd op de inbreng van meerdere betrokken inhoudelijk deskundigen op verschillende niveaus in de organisatie. Inflatie wordt niet meegerekend; alle bedragen zijn uitgedrukt in het prijspeil van 2025.³⁶

Deze ramingen zijn vastgelegd in databestanden. Voor het doel van dit onderzoek hebben de drie waterschappen uit de *Leerkring* van '23/'24 alle drie dit databestand met AEF gedeeld.

AEF heeft enkele bewerkingen op de leerkringdata uitgevoerd

Om deze ruwe data geschikt te maken voor opname in een model dat ook de financiële positie (op de balans) kan berekenen, heeft AEF deze data op enkele punten aangescherpt. Dit omvatte:

- ▶ Interpoleren van de kosten voor instandhouding van het huidig niveau, om pieken en dalen per jaar uit te middelen.

³⁶ De brondata van de *Leerkring '23/'24* is uitgedrukt in het prijspeil van 2024. Voor dit rapport hebben we die omgerekend naar het prijspeil van 2025. In dit rapport staat dus alle cijfers in het prijspeil van 2025.

- ▶ Omrekenen van de kapitaallasten naar investeringen. In afstemming met de werkgroep hanteren we als assumptie dat de kapitaallasten jaarlijks 10% van de investeringen bedragen, waarvan 5% rente en 5% afschrijving (waarmee dus wordt uitgegaan van een levensduur van 20 jaar).
- ▶ Waar nodig hernoeming of herclassificering: het kon gebeuren dat de drie waterschappen verschillende benamingen gaven aan eenzelfde soort trend. Dit hebben we gelijkgetrokken.
- ▶ Schattingen van noodzakelijke aanvullende investeringen op basis van interviews met de Leerkringwaterschappen (bv. door stijgende kwaliteitseisen, etc.).
- ▶ Cijfers van 2024 zijn uitgedrukt in het prijspeil van 2025.

Voor elke geïdentificeerde ontwikkeling is één procentueel financieel effect berekend

Het beeld van deze selectie waterschappen is vervolgens 'geëxtrapoleerd': het beeld van deze selectie is beredeneerd doorgetrokken naar alle andere waterschappen. Daarvoor hebben we éérs de drie databestanden geconsolideerd tot één lijst met 34 inhoudelijke en financiële ontwikkelingen.³⁷ Hoofdstuk 3 presenteert een gecomprimeerde versie van deze lijst.

De financiële impact hiervan hebben we uitgedrukt als het ongewogen gemiddelde van de procentuele netto³⁸ verandering in personele, materiële of kapitaallasten bij de drie waterschappen. Veranderingen vanaf 2029 zijn uitgedrukt ten opzichte van hun lasten in 2029 zoals geraamd in de meerjarenbegroting van de waterschappen. Als een waterschap een ontwikkeling met een kans van lager dan 50% had ingeschat zijn die kosten voor 25% meegenomen. Als een waterschap een ontwikkeling met een kans van >50% had ingeschat, zijn die kosten volledig meegenomen.³⁹

Daarbij kon het voorkomen dat één van de drie waterschappen een ontwikkeling niet geïdentificeerd had. Via interviews zijn we nagegaan wat hiervan de oorzaak was:

- ▶ Het waterschap had de ontwikkeling niet kwantitatief kunnen ramen door gebrek aan data;
- ▶ Het waterschap had de ontwikkeling over het hoofd gezien;
- ▶ Het waterschap had de ontwikkeling al volledig meegenomen in de begroting voor 2029;
- ▶ Het waterschap had de ontwikkeling anders geïdentificeerd;
- ▶ Het waterschap verwacht op inhoudelijke gronden dat de ontwikkeling voor hen niet optreedt.

In de laatste twee gevallen is het betreffende waterschap in het gemiddelde meegerekend met de waarde 0. In de eerste drie gevallen is het waterschap niet meegenomen en is het gemiddelde berekend op basis van de twee andere waterschappen.

Bij de extrapolatie hebben we rekening gehouden met drie structuurkenmerken

De extrapolatie zijn we er in principe vanuit gegaan dat de overige waterschappen dezelfde procentuele veranderingen in hun kosten zullen doormaken als het hierboven beschreven gemiddelde van de drie waterschappen uit de eerste ronde van de Leerkring. Die assumptie is kwetsbaar voor individuele waterschappen, maar minder kwetsbaar voor de sector als geheel omdat uitschieters met hogere en lagere effecten elkaar daar uitmiddelen.

³⁷ Sommige van deze inhoudelijke ontwikkelingen hebben betrekking op meer dan één van de drie typen kosten: personeelslasten, materiële lasten of kapitaallasten. Wanneer de ontwikkeling op elk type kosten apart zou worden gezien, gaat het zelfs om 48 inhoudelijke ontwikkelingen.

³⁸ Met 'netto veranderingen' wordt bedoeld dat als een waterschap uit de Leerkring als gevolg van een ontwikkeling zowel extra inkomsten als extra uitgaven voorzigt, we die twee effecten van elkaar hebben afgetrokken.

³⁹ Uit interviews kwam naar voren dat waterschappen sterk verwachten dat de grote meerderheid van de >50%-ontwikkelingen daadwerkelijk gaat optreden. (Voor ons doel was die categorie eigenlijk te breed; als de categorie in tweeën was gesplitst, met een 50-95% kans en een >95% kans categorie, zou een grote meerderheid van de betreffende ontwikkelingen in de >95% categorie zijn geplaatst).

Daarbij hebben we gepoogd te corrigeren voor het feit dat verschillende waterschappen met verschillende structuurkenmerken te maken hebben. In een sessie met de begeleidende ambtelijke werkgroep is besproken welke drie kenmerken we gebruiken op basis waarvan we kosteneffecten zwaarder of minder zwaar wegen. In de sessie is door de werkgroep aangeduid voor welke ontwikkelingen deze kenmerken relevant zijn.

Voor die ontwikkelingen is er onderscheid gemaakt in effect op basis van het kenmerk. Dit leidde tot drie correcties:

- ▶ **Aandeel zuivering in de exploitatiekosten**, ingedeeld in: *Weinig*, *Gemiddeld*, en *Veel*.⁴⁰
 - ▶ Veel zuivering: 1,5x gemiddelde
 - ▶ Gemiddeld zuivering 1,25x gemiddelde⁴¹
 - ▶ Weinig zuivering 0,75x gemiddelde
- ▶ **Primaire waterkeringen**, ingedeeld in: *Geen*, *Aanwezig*, en *Veel aanwezig*.⁴²
 - ▶ Veel aanwezig: op 75% van de range tussen het hoogste en laagste van de drie waterschappen
 - ▶ Aanwezig: gemiddelde genomen
 - ▶ Niet aanwezig: 0 genomen
- ▶ **Hoge/lage ligging**, ingedeeld in: *Hoog Nederland*, *Laag Nederland* en *Overgangsgebied*. Omdat toevalligerwijs alle drie de waterschappen uit de '23/'24 Leerkring in Laag Nederland liggen, hebben we dat als volgt gecorrigeerd:
 - ▶ Bij ontwikkelingen waar lage waterschappen meer kosten hebben: hoge waterschappen 0,5x het gemiddelde van de drie (lage) waterschappen en overgangswaterschappen 0,75x
 - ▶ Bij ontwikkelingen waar hoge waterschappen meer kosten hebben: hoge waterschappen 1,25x het effect en overgangswaterschappen 1,5x
 - ▶ Bij 1 ontwikkeling is voor hoge waterschappen 0 effect gerekend en voor overgangswaterschappen 0,5 (verzilting)

Als voorbeeld voor de eerste factor: er is een gemiddelde berekend voor het aandeel zuivering in de exploitatiekosten van de drie waterschappen. Vervolgens is ieder waterschap gelabeld als 'veel zuivering', 'gemiddeld zuivering' of 'weinig zuivering' en vervolgens is per waterschap het gemiddelde gecorrigeerd met de genoemde factor.

De correcties voor structuurkenmerken versterken de betrouwbaarheid, al blijft die imperfect

In werkelijkheid zijn deze drie structuurkenmerken niet de enige kenmerken die bepalen hoe waterschappen financieel geraakt worden door toekomstige ontwikkelingen. Tal van andere kenmerken en verschillen in uitgangspositie zullen daar ook invloed op hebben. Maar het zijn wel de *belangrijkste* structuurkenmerken en ze verklaren een groot deel van de variatie tussen waterschappen. Rekening houden met nog meer structuurkenmerken, zou schijnprecisie zijn. Een methodisch aandachtspunt blijft wel dat de toekomst ramen inherent onzeker is.

⁴⁰ Daarbij hebben we alle waterschappen op basis van Waves-data op een rij gezet van een klein tot een groot aandeel van zuiveringskosten in het totale exploitatiekosten. *Weinig* was het eerste kwartiel van de waterschappen, *Gemiddeld* het tweede en derde kwartiel van de Waterschappen, en *Veel* het vierde kwartiel.

⁴¹ Alle waterschappen waarvan ramingen beschikbaar waren, hadden een klein aandeel zuivering. Hun gemiddelde is dus waarschijnlijk een onderschatting van het daadwerkelijke gemiddelde. Daarom is er gekozen om voor het gemiddelde een factor 1,25 te nemen.

⁴² Dit is gebaseerd op de lengte primaire keringen per waterschap, waarin keringen die nu in onvoldoende staat zijn (volgens Waves data) 1,5x zijn meegenomen. De gewogen lengte boven 250 km hebben we aangeduid als *Veel aanwezig*, daaronder *Aanwezig* en bij geen primaire keringen *Geen*.

C.2 Indicatoren

Om de ontwikkeling van de financiële positie van de waterschappen te onderzoeken en te duiden, werkt dit rapport met een zogeheten 'referentiekader'. Hieronder Het referentiekader bestaat uit **indicatoren** en **signaalwaarden**.

De indicatoren zijn financiële kengetallen die de financiële positie van waterschappen in beeld brengen op een bepaald aspect. In de financieel-economische wetenschap zijn tientallen van dit soort kengetallen voorgesteld, maar het referentiekader gebruikt daar slechts een subset van: het kader gebruikt alleen indicatoren die een aspect belichten dat relevant is, en waarvoor voldoende data beschikbaar is om die voor alle waterschappen eenduidig te kunnen schetsen tot en met 2050.

De signaalwaarden zijn grenswaarden die aangeven wanneer een financiële ontwikkeling historisch gezien zeldzaam is. Zij versterken de signalerende werking van het referentiekader. Met de signaalwaarden kan het referentiekader duiding geven over wanneer er van een 'robuuste' positie kan worden gesproken en wanneer niet.

In het referentiekader beantwoorden de indicatoren daarmee de vraag 'waar moeten we naar kijken om de financiële positie te duiden?' en de signaalwaarden de vraag 'wanneer is deze positie uitzonderlijk?'

De cijfers over individuele waterschappen zeggen samen iets over de sector als geheel

De indicatoren en signaalwaarden bezien in eerste instantie de financiën van elk waterschap afzonderlijk. Zoals beschreven in paragraaf 1.2 is analyse van individuele waterschappen echter een onderliggende bouwsteen om tot het sectorbeeld te komen en geen zelfstandig resultaat van dit onderzoek.

Het referentiekader is bedoeld om te gebruiken op macroniveau. Daar laat het zien hoe de financiële ontwikkelingen in de 21 waterschappen zich vertalen naar trends en veranderende gemiddelden over alle waterschappen samen genomen. In de presentatie van de bevindingen geven we de resultaten dus ook alleen geaggregeerd weer, en spreken we van gemiddelden en trends.

De cijfers over een individueel waterschap zijn dan ook expliciet niet bedoeld als 'beoordeling' van het waterschap. Dat zou ook weinig zinvol zijn: omdat het referentiekader opereert op geaggregeerd niveau, kan het niet de financiële beleidskeuzes, historische context, en toekomstplannen van elk waterschap afzonderlijk meenemen, terwijl die informatie nodig is voor een gedegen beoordeling van een individueel waterschap.

Uit de verkenning blijkt dat vooral de investeringsopgave gaat toenemen

Uit interviews met de externe stakeholders van waterschappen komt naar voren dat zij verwachten dat vooral de **investeringsopgave** gaat veranderen in de komende jaren. Deze opgave wordt complexer en groter. Dit beeld van externe stakeholders komt overeen met het beeld dat waterschappen zelf hebben. Deze toename wordt vooral veroorzaakt door drie factoren: de noodzaak in te spelen op de klimaatverandering, aangescherpte (deels Europese) regelgeving en een grote vervangingsopgave voor hun infrastructuur.

Het referentiekader moet de financiële gevolgen van de toenemende investeringsopgave van de waterschappen helpen duiden. Daarom selecteren we indicatoren voor het referentiekader die te maken hebben met de impact die toenemende investeringsopgaven hebben op de financiële

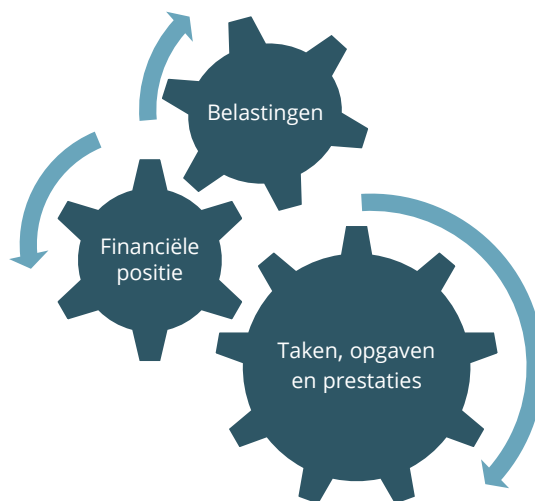
huishouding van waterschappen. Enkele geïnterviewden zien ook ontwikkelingen die de dagelijkse exploitatie van waterschappen kunnen raken (zoals personele veranderingen), maar daar bestaat geen duidelijke consensus over en hun financiële impact is van een andere orde van grootte.

De gekozen indicatoren moeten de opties van waterschappen weerspiegelen

Bij de keuze voor indicatoren rond de investeringsopgave speelt dat waterschappen (in theorie) op verschillende manieren met de opgave kunnen omgaan. In beginsel zijn er drie manieren waarop hogere benodigde investeringsuitgaven financieel kunnen worden opgevangen:

1. Het waterschap kan de (uitvoering van de) **opgave** ter discussie stellen om de benodigde investeringen te verminderen.
2. Het waterschap kan de **schuld- en reservepositie** beïnvloeden door leningen aan te trekken en/of in te teren op de bestaande reserves.
3. Het waterschap kan de **belastinginkomsten** verhogen om de kosten te dekken.

De Unie van Waterschappen visualiseert de samenhang tussen deze indicatoren als ineengrijpende radertjes, zoals in het figuur hieronder. Als er wordt gedraaid aan het radertje 'taken' (bijvoorbeeld omdat de investeringsopgave sterk stijgt) dan heeft dat noodzakelijkerwijs impact op de andere twee radertjes. De belastingen moeten bijvoorbeeld stijgen, of de financiële positie verslechtert door stijgende schulden en dalende reserves.



Voor het doel van het referentiekader is afgesproken om de inhoudelijke opgave (het radertje 'taken') zoals de waterschappen die ramen in hun meerjarenbegrotingen als vast gegeven te zien; het referentiekader stelt de huidige ramingen van waterschappen niet ter discussie. Het referentiekader is financieel van opzet en kan de technische en bestuurlijke afwegingen rond de opgave niet weerspiegelen. De andere twee opties zijn echter geen vast gegeven. We kiezen dus indicatoren die de financiële effecten van de keuzes rond deze opties weerspiegelen.

De indicatoren in het referentiekader focussen op de schuld- en reservepositie en tarieven

Op basis van de bovenstaande overwegingen, zijn voor het referentiekader vier relevante indicatoren geselecteerd. Toelichting op de keuze voor deze set van vier indicatoren en de signaalwaarden staat in bijlage C.4. Deze vier indicatoren zijn:

- I. **Schuldquote.** Deze indicator geeft inzicht in de hoogte van de schuld van een waterschap, relatief aan de belastinginkomsten van het waterschap.
- II. **Aandeel kapitaallasten.** Het aandeel van de uitgaven voor rente en afschrijving ten opzichte van de exploitatiekosten. Deze indicator geeft inzicht in de wendbaarheid van de begroting: de

financiële ruimte die een waterschap heeft om de consequenties van investeringen te dragen en de bestuurlijke ruimte in de begroting voor beleidskeuzes

- III. **Omvang reserves:** De omvang van algemene reserves t.o.v. bruto-exploitatiekosten. Deze indicator geeft inzicht in de mate waarin een waterschap tegenslagen kan opvangen en dus bestand is tegen risico's.
- IV. **Belastingstijging:** De stijging van de totale belastinginkomsten (boven de inflatie). Deze indicator geeft inzicht in hoezeer een waterschap een groter beroep moet doen op belastingbetalers om de investeringsopgaven te volbrengen.

De eerste drie indicatoren bevinden zich in de figuur met de radertjes onder het kopje 'financiële positie' en zeggen iets over de schuld- en reservepositie. De vierde indicator is anderssoortig: de belastingstijging zegt immers niets over de financiële positie in letterlijke zin. Het is echter een noodzakelijke sluitpost voor de waterschapsfinanciën en geeft bovendien aan hoezeer de stijgende opgave de belastingbetaler zal raken.

Elk van deze indicatoren geeft een ander element van de balans tussen schulden en inkomsten weer, om zo de robuustheid van de waterschapsfinanciën te kunnen duiden. In isolatie bezien geeft elk van deze indicatoren een beperkt beeld, maar samen genomen heeft hun overkoepelende beeld meer zeggingskracht. Bijvoorbeeld: een hoge schuldquote is mogelijk zorgwekkend, maar moet samen worden genomen met de mate waarin waterschappen ruimte hebben om de kapitaallasten die daaruit voortkomen te betalen. Een lage reservepositie kan zorgwekkend zijn, maar als de stijging van de belastingen nog niet hoog is, bestaat er nog ruimte om deze aan te vullen. Als alle indicatoren samen op rood staan voor veel waterschappen, duidt dat op grote kwetsbaarheden in het stelsel.

Er waren drie hoofdredenen om andere indicatoren niet te gebruiken

In de ontwikkeling van het referentiekader is een uiteenlopende lijst van potentiële indicatoren overwogen. Een aantal indicatoren is wel overwogen, maar niet opgenomen in het kader. De belangrijkste redenen hiervoor waren:

- ▶ **De indicator richt zich op de boekhoudkundige gezondheid van een individueel waterschap.** Deze indicatoren zijn belangrijk voor de professionaliteit en dagelijkse financiële gezondheid van een waterschap, maar zeggen weinig over de houdbaarheid van het stelsel op macroniveau.
- ▶ **De indicator zegt weinig over de manier waarop de waterschappen omgaan met een stijgende investeringsopgave.** De aanleiding voor de vooruitblik en het daarbij benodigde referentiekader is de verwachte stijging in de investeringsopgave. Zoals uitgelegd in H2, heeft deze invloed op de schuld- en reservepositie, evenals de benodigde belastinginkomsten van de waterschappen. Indicatoren die zich niet op deze aspecten richten laten we buiten beschouwing.
- ▶ **De indicator dubbelt deels met een andere, meer voor de hand liggende indicator.** Om het referentiekader zo eenvoudig en duidelijk als mogelijk te maken, voorkomen we dat meerdere indicatoren in feite hetzelfde fenomeen beschrijven.

Merk op: de keuze om een indicator niet op te nemen in het referentiekader is dus geen normatieve afwijzing van de indicator op zichzelf. Het wil slechts zeggen dat de indicator niet (meer) bijdroeg aan de duiding van de ontwikkeling van de waterschapsfinanciën (dan de andere indicatoren).

Vier indicatoren zijn in het bijzonder wel overwogen, maar niet gebruikt

Hieronder beschrijven we enkele specifieke indicatoren die zijn overwogen, maar die we om inhoudelijke of praktische redenen hebben afgewezen. Daarbij staan we telkens stil bij de reden waarom deze indicator beter geen onderdeel kan uitmaken van het referentiekader.

1. Beslag op het EMU-saldo

Het beslag op het EMU-saldo wordt berekend ten opzichte van een bepaald (indicatief) toegestaan saldo. Dat komt voort uit de Europese afspraak dat het verschil tussen inkomsten en uitgaven van een lidstaat niet groter mag zijn dan een tekort van 3% van het BBP. Waterschappen zijn verplicht om hun beslag op het EMU-saldo te rapporteren.

Deze indicator nemen we niet mee omdat het EMU-saldo iets zegt over de (toename van) de netto-schuld, wat al wordt meegenomen in de schuldquote, en bovendien erg wisselvallig is. Dit beslag kan namelijk van jaar tot jaar verschillen, afhankelijk van welke investeringen (toevallig) in welk boekjaar vallen.⁴³ Langjarige trends in de toename van schulden, worden beter uitgedrukt door de toename van de schuldquote.

2. Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt als de relatie tussen de middelen en de financiële consequenties van de geraamde risico's. Waterschappen maken hiervoor in hun begroting een inschatting van de risico's die ze lopen, samen met een schatting van hun financiële consequenties en waarschijnlijkheid. Waterschappen zijn verplicht het weerstandsvermogen te rapporteren.

We nemen het weerstandsvermogen niet mee omdat waterschappen verschillende methodieken hanteren voor het inschatten van de risico's en bovendien andere invulling hanteren van de middelen die daar tegenover worden gezet. Hierdoor lopen deze waardes sterk uiteen en zijn ze beperkt vergelijkbaar. We signaleren wel dat het voor vergelijkende analyse van waterschapsfinanciën (door middel van dit referentiekader en anderzijds) wenselijk is dat deze methodieken meer in lijn worden gebracht.

3. Vrije kasstroom

De kasstroom van waterschappen geeft aan hoeveel liquide middelen het waterschap binnen krijgt en uitgeeft. Dat kan een indicator zijn van de ruimte die het waterschap heeft om de rente- en afschrijvingslasten te dragen als het nieuwe schulden aangaat. Waterschappen zijn als publieke organisaties echter niet verplicht het kasstroomoverzicht te rapporteren.

We nemen de indicator niet mee omdat de vrije kasstroom erg wisselvallig is en afhankelijk van welke out-of-pocket uitgaven (toevallig) in welk boekjaar vallen. Daarnaast speelt dat er centraal geen gegevens over de vrije kasstroom beschikbaar zijn en het daarom omslachtig zou zijn om de ontwikkeling van deze indicator in beeld te brengen.

4. Belastingtarieven

De belastingtarieven voor verschillende types belastingbetalers vormen de manier waarop de waterschap belastingen int. Waar de gemiddelde stijging van deze tarieven iets zegt over de ontwikkelingen per jaar, is het voor de betaler vanzelfsprekend ook belangrijk hoe hoog de tarieven in absolute zin zijn: een grote stijging vanaf een erg laag tarief leidt alsnog tot een laag tarief.

We nemen deze indicator niet mee omdat de belastinginkomsten in de praktijk voortkomen uit meerdere heffingen en daarmee met meerdere tarieven worden gegenereerd. Deze tarieven komen bovendien tot stand via een vrij complex proces waarin ook bestuurlijke keuzes kunnen worden gemaakt. Hierover zouden we aannames moeten doen om deze indicator op te nemen. Bovendien is de vergelijkbaarheid tussen de tarieven hierdoor beperkt.

⁴³ Mede als gevolg hiervan worden gemeenten bijvoorbeeld expliciet geadviseerd om niet te sturen op het beslag op het EMU-saldo.

C.3 Signaalwaarden

Ons onderzoek geeft aan dat er geen harde normen zijn voor de waterschapsfinanciën

Op basis van de bevindingen in het onderzoek naar een referentiekader stellen we vast dat er weinig 'harde' normen of kaders zijn voor de waterschappen. Dat geldt zowel voor wetenschappelijke inzichten als externe controle en toezicht op de waterschappen. Hierdoor bieden deze bronnen weinig houvast voor signaalwaarden waarop we de indicatoren in het referentiekader kunnen toetsen.⁴⁴

Er is door het kleine formaat van de waterschappen als sector geen grote basis van wetenschappelijke literatuur die specifiek hun financiële positie gericht is. Tegelijkertijd maken de taakstelling en grote financiële onafhankelijkheid van de waterschappen hen beperkt vergelijkbaar met andere organen zoals provincies of gemeentes, of organisaties zoals drinkwaterbedrijven. Wetenschappelijke bronnen geven dus beperkt inzicht de kaders die voor waterschappen (zouden moeten) gelden.

Ook externe partijen zoals toezichthouders of kredietverstrekkers begrenzen de waterschapsfinanciën beperkt. Uit gesprekken met deze partijen blijkt dat zij op dit moment geen absolute grenswaarden (kunnen) hanteren in hun analyses van de waterschapsfinanciën. De politieke onafhankelijkheid van de waterschappen maakt dat toezichthouders niet met harde grenzen rekenen, en dat bovendien ook niet wenselijk achten. De Nederlandse Waterschapsbank (NWB) beoordeelt de waterschappen op basis van hun financiële, maar ook politieke en ecologische gezondheid. De kaders hiervoor zijn echter ook niet als harde begrenzing bedoeld, mede omdat de NWB het ook als functie van de bank ziet om in principe wel krediet te verlenen. Daarnaast schatten ook externe beoordelaars het huidige systeem niet heel risicovol door de mogelijkheid van de waterschappen om hogere belasting te heffen.

De signaalwaarden hebben twee gradaties: oranje en rood

De signaalwaarden geven per indicator in gradaties aan hoe de financiële positie van een waterschap te duiden is. We hanteren per indicator twee typen signaalwaarden.⁴⁵

- ▶ Signaalwaarde **oranje** betekent 'de financiële positie van het waterschap op deze indicator vraagt aandacht en is in het verleden weinig voorgekomen.'
- ▶ Signaalwaarde **rood** betekent 'de financiële positie van het waterschap op deze indicator is kwetsbaar en is in het verleden zelden voorgekomen.'

Merk op dat een oranje of rode signaalwaarde expliciet niet bedoeld is als beoordeling van een waterschap. Het signaal wil niet zeggen dat een waterschap verkeerde keuzes heeft gemaakt of onaanvaardbare risico's neemt. Het wil alleen zeggen dat de groeiende opgave een waterschap noopt tot financiële keuzes die voorheen zelden nodig waren. Ook is de beschrijving van wat deze signaalwaarden betekenen bewust voorzichtig geformuleerd. Dat komt omdat ze alleen op geaggregeerd niveau goed te interpreteren zijn. Wanneer bij één individueel waterschap een rode signaalwaarde speelt, hoeft dat niet per se problematisch te zijn, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van dat individuele waterschap. Echter, als het totaal aantal waterschappen met rode signaalwaarden significant toeneemt, duidt dat op sectorbrede verschuivingen, zeker als dit in meerdere jaren aanhoudt.

⁴⁴ Bijlage C.4 gaat verder in op de onderliggende bevindingen die leiden tot deze conclusie.

⁴⁵ Een waterschap dat niet binnen het bereik van de oranje of rode waarde valt, krijgt de 'neutrale' waarde waar geen extra signalerende werking vanuit gaat.

Het uitgangspunt van het referentiekader is het huidige normaal voor het stelsel

De oranje en rode signaalwaarden zijn gebaseerd op de kaders die in het huidige stelsel als robuust worden gezien. Dat wil zeggen dat de standaard van het huidige functioneren van het stelsel wordt vastgehouden. Er is bij het bepalen van de signaalwaarden dus geen rekening gehouden met het feit dat de investeringsopgave de komende jaren stijgt en dat, bijvoorbeeld, belastingstijging noodzakelijkerwijs ook hoger zal zijn dan voorheen. Het doel van het referentiekader is immers houvast te bieden in het gesprek over de impact van de stijgende opgave op het huidige stelsel. Het ligt daarom niet voor de hand om signaalwaardes te baseren op toekomstige ontwikkelingen.

Deze keuze is niet bedoeld om definitief te zijn: het is denkbaar dat het belang en de grootte van de opgave dusdanig is, dat er beleidskeuzes worden gemaakt om de standaarden in de toekomst wel degelijk te laten veranderen omdat dat onvermijdelijk is. Dat soort beleidskeuzes zijn echter onderdeel van een toekomstig gesprek over deze financiële ontwikkelingen. Het is belangrijk om in de analyse en duiding van die ontwikkelingen, waarin dit kader een instrument is, niet vooruit te lopen op dat proces.

De signaalwaarden die we hanteren zijn gebaseerd op ervaringscijfers en expertschattingen

Voor elk van de bovengenoemde indicatoren stelt het referentiekader signaalwaarden op: de grens vanaf waar een bepaalde waarde op een indicator als 'oranje' of 'rood' wordt aangemerkt. Hieronder schetsen we per indicator deze signaalwaardes, inclusief een nadere definiëring van de indicator. We leggen telkens kort uit wat de meerwaarde van de indicator is. In bijlage C.4 leest u een beknopte onderbouwing voor de hoogte van de signaalwaarden op basis van ervaringscijfers van de waterschappen, bestaande kaders uit andere sectoren, en inschattingen van experts.

I. Netto-schuldquote

Definitie: Verhouding tussen de omvang van de netto-schuld⁴⁶ en de totale gerealiseerde belastingopbrengsten.

Meerwaarde: De (netto-)schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van het waterschap ten opzichte van de eigen baten. Het geeft zodoende een indicatie van de mate waarin rentelasten en aflossingen een beslag leggen op de (te) ontvangen baten. De schuldquote geeft inzicht in de financiële stabiliteit op lange termijn en het vermogen om financiële verplichtingen na te komen. Waterschappen zijn wettelijk verplicht deze indicator te rapporteren.

Signaalwaarde oranje: 300-350%

Signaalwaarde rood: hoger dan 350%

II. Aandeel kapitaallasten in de exploitatiekosten (wendbaarheid van de begroting)

Definitie: Verhouding tussen de totale kapitaallasten en de totale bruto-exploitatiekosten.

Meerwaarde: Het aandeel van de op korte termijn beperkt beïnvloedbare kapitaallasten in de bruto-exploitatiekosten geeft een indicatie van de mate waarin afschrijvingen en rente de kosten van de organisatie vastzetten. Hoe hoger de indicator hoe kleiner de ruimte om de beschikbare financiële middelen voor andere zaken aan te wenden. Oftewel: hoe hoger het aandeel kapitaallasten, hoe lager de wendbaarheid van de begroting. Waterschappen zijn wettelijk verplicht deze indicator te rapporteren.

Signaalwaarde oranje: 30-40%

Signaalwaarde rood: hoger dan 40%

⁴⁶ Dit bestaat uit de som van de vaste schulden, de netto vlottende schulden en de overlopende passiva, minus de som van de financiële vaste activa, de uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan een jaar, het totaal van de kortlopende vorderingen, het totaal van de liquide middelen, en de overlopende activa. Zie Bijlage 1 bij artikel 2, eerste lid, van de *Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen*. [Link](#)

III. Verhouding algemene reserve tegenover de bruto-exploitatiekosten

Definitie: Verhouding tussen de algemene reserve en de bruto-exploitatiekosten.

Meerwaarde: De hoogte van de algemene⁴⁷ reserve zegt iets over de mate waarin het waterschap in staat is om onverwachte tegenslagen op te vangen. Deze ratio wordt berekend aan de hand van de bruto-exploitatiekosten omdat de hoogte daarvan mede bepaalt hoe groot de financiële risico's kunnen zijn.

Deze reserves zijn niet bedoeld om de impact van investeringen te dempen, maar waterschappen zetten ze daar soms wel voor in, bijvoorbeeld omdat de reservepositie als vrij ruim wordt gezien. Deze indicator geeft door deze dynamiek inzicht in de mate waarin de stijgende investeringsopgave leidt tot een onwenselijke vermindering van de bestandheid tegen risico's.

De reservepositie en risico's van een waterschap worden gebruikelijk gerapporteerd aan de hand van het weerstandsvermogen. Om praktische redenen stellen we voor deze indicator niet op te nemen.⁴⁸ Deze indicator is bedoeld als alternatief voor het weerstandsvermogen.

Signaalwaarde oranje: 2,5-4%

Signaalwaarde rood: lager dan 2,5%

IV. Stijging van totale belastinginkomsten

Definitie: Procentuele toename boven inflatie van de totale belastinginkomsten.

Meerwaarde: De belastingen vormen de voornaamste inkomstenbron van de waterschappen. In principe kunnen de belastingen ongelimiteerd (onderbouwd) verhoogd worden. Grote verhogingen kunnen echter op publieke weerstand stuiten. Om een zo zuiver mogelijk beeld te geven corrigeren we de ontwikkeling met inflatie.

Naast de *stijging* van de belastinginkomsten zijn de *absolute* hoogtes van de belastingen natuurlijk ook van belang voor het publieke draagvlak. Om praktische redenen nemen we deze indicator niet op.⁴⁹ In de duiding staan we wel stil bij enkele indicatieve hoogtes van de absolute belastingen.

Signaalwaarde oranje: 2,5-5%

Signaalwaarde rood: hoger dan 5%

Samen kunnen de signaalwaarden op de vier indicatoren een beeld geven van de mate waarin de financiële positie van het stelsel robuust is, gegeven de toenemende investeringen.

⁴⁷ We kiezen ervoor om de algemene reserve hiervoor te gebruiken, aangezien deze bedoeld is als algemene buffer tegen (onvoorziene) risico's. De andere reserves van een waterschap hebben daarentegen specifieke doeleinden: Bestemmingsreserves zijn met name erop gericht om te sparen voor specifieke toekomstige kosten of risico's. Egalisatiereserves zijn bedoeld om schommelingen in de belastingtarieven te egaliseren over een begrotingsperiode.

⁴⁸ Zie voor toelichting hierbij bijlage A.

⁴⁹ Deze cijfers zijn beschikbaar voor de periode tot 2029 door middel van de meerjarenbegrotingen. Voor de periode tot 2050 is dit echter niet het geval. Om de resultaten van de analyse voor de middellange termijn (tot en met 2029) vergelijkbaar te houden met de analyse op de lange termijn (tot en met 2050), kiezen we er daarom voor om deze indicator in het geheel niet op te nemen.

C.4 Onderbouwing bij signaalwaarden

In deze bijlage geven we een beknopte onderbouwing voor de signaalwaardes van de vier voorgestelde indicatoren. Per indicator geven we een uitleg van de gekozen signaalwaardes. De bijlage eindigt met een reflectie op de onderbouwing van de signaalwaarde en de mate van houvast die bestaande kaders geven hierin.

C.4.1 Schuldquote

oranje: 300%-350%; rood: meer dan 350%

De schuldquote geeft een indicatie van de toekomstige druk van schulden op de begroting

Een hoge schuldquote leidt tot hoge aflossings- en renteverplichtingen voor het waterschap. Dit kan er in theorie toe leiden dat een waterschap niet meer uit de inkomsten deze kosten kan dragen, waardoor het failliet zou gaan. In de praktijk komt dit echter niet voor, omdat een waterschap altijd hogere belastingen kan heffen wanneer dit risico in beeld komt.

Een stijgende schuldquote leidt er ook toe dat het potentieel renterisico stijgt, waardoor op termijn kapitaallasten een steeds groter deel van de exploitatiekosten vormen. Daarmee leidt een stijgende schuldquote dus ook tot een stijgend aandeel van de kapitaallasten en een verminderde wendbaarheid van de begroting (de volgende indicator).

Door belastingen en beschikbare kredieten is er geen harde limiet aan de schuldquote

Bij private organisaties is een hoge schuldquote een serieus probleem dat acuut kan leiden tot faillissement, maar dit geldt niet voor waterschappen. Zoals hierboven uitgelegd, kan een waterschap in feite niet failliet gaan doordat er altijd hogere inkomsten gerealiseerd kunnen worden. Ook is er geen groot risico dat banken weigeren kredieten te verstrekken omdat ze de hoge schuldquote een risico vinden. Zij weten immers dat de waterschappen altijd hogere inkomsten tot hun beschikking hebben door middel van belastingen. Er is bij waterschappen dan ook sprake van een andere logica dan bij private organisaties: waterschappen activeren investeringen om de kosten af te wentelen op toekomstige generaties omdat zij ook mede profijt hebben van die investeringen. Het hebben van schulden is dus een bewuste keuze om deze verdeling over generaties mogelijk te maken.

Bovendien bedient de Nederlandse Waterschapsbank (NWB) specifiek de waterschappen.⁵⁰ De NWB biedt de waterschappen kredieten aan en spreidt haar risico's door ook kredieten te verstrekken aan andere instellingen zoals woningcorporaties. Recentelijk heeft het internationale kredietratingsagentschap S&P besloten om de waterschappen te evalueren. Deze keuze is in zichzelf al een indicatie van zorgen rondom de stijgende investeringsopgaven van de waterschappen. De evaluatie komt echter tot de conclusie dat de kredietwaardigheid van de waterschappen in ontwikkeling, maar in balans is, vanwege de mogelijkheid om belastingen te heffen.⁵¹

⁵⁰ De NWB maakt daarvoor wel waardering van de kredietwaardigheid van de waterschappen, aangezien banken dat verplicht zijn onder internationale regelgeving. Daarvoor gebruikt de NWB een scorecard waar, naast bepaalde financiële indicatoren, ook maatschappelijke en ecologische indicatoren in zijn opgenomen. De precieze samenstelling van de scorecard is vertrouwelijk, maar is ingezien en besproken door het onderzoeksteam. Voor nu volstaat om te concluderen dat de waterschappen een zeer grote zekerheid van kredieten kennen.

⁵¹ S&P Global, *Institutional Framework Assessment: Dutch Water Authorities' Tax-Raising Autonomy Partly Offsets Their High Indebtedness*, 2024. [Link](#)

De signaalwaarden voor schuldquote komen voort uit ervaringscijfers van de waterschappen

Dit alles wil niet zeggen dat het wenselijk is dat een waterschap een schuldquote van duizenden procenten houdt. Op termijn is een (onrealistisch) extreem hoge schuld een risico voor de overheidsfinanciën als geheel: geld is niet eindeloos beschikbaar op de kapitaalmarkten en ook landen lopen risico op schuldenproblematiek. Hierom zijn er Europese afspraken rondom maximale schuld (EMU-schuld) en jaarlijkse tekorten (EMU-saldo) ten aanzien van het bruto binnenlands product (BBP). Nederland mag in relatie tot het BBP niet meer dan 60% schuld hebben en jaarlijks niet meer dan 3% tekort. Om deze ruimte te verdelen tussen het Rijk en de decentrale overheden, worden er bestuurlijke afspraken gemaakt over de verdeling van deze ruimte.⁵²

Gemeenten hebben op basis van hun toebedeelde 'budget' voor de EMU-schuld een berekening gemaakt van de maximale schuldquote die voor hen geldt, en komen uit op een oranje waarde van 100%, en een rode waarde van 130%.⁵³ Voor de waterschappen bestaat er echter geen vertaling van de nationale EMU-schuld naar hun niveau. Deze keuze is ingegeven door het feit dat de waterschappen zeer kapitaalintensieve taken hebben en bijzonder veel moeten investeren in verhouding tot hun exploitatiekosten.⁵⁴ Het is wel mogelijk om de waterschappen een (enigszins arbitrair) verhoogde norm op te leggen, maar mede door de politieke onafhankelijkheid van de waterschappen is daar vanaf gezien.⁵⁵

Dit alles in ogenschouw nemende, geven meerdere experts aan dat het verstandig is om deze signaalwaarden te baseren op de ervaringen bij waterschappen in de recente geschiedenis. Eén expert kwam op die manier bijvoorbeeld tot oranje: 250%; rood: 350%. Schuldquotes ver boven dit niveau zijn vaak het gevolg van problemen in de financiële planvorming of inning van belastingen en komen in de regel niet langdurig voor.

Op basis van de ervaringscijfers van de recente periode waarvoor we gegevens hebben (2010-2023) ontstaat het onderstaande beeld.

Gemiddelde	Maximum	Minimum
266%	485%	80%

Grenswaarde	% waterschapsjaren (2010-2023) ⁵⁶
250%	63
300%	27
350%	15
400%	5

⁵² Voor de waterschappen geldt dat ze in 2025 0,06% van het BBP tekort mogen hebben. Voor de EMU-schuld is voor de waterschappen geen indicatieve ruimte afgesproken.

⁵³ Zie hiervoor J. van der Lei, *Houdbare Gemeentefinanciën*, 2019. En VNG, *Handleiding houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2024*, 2024.

⁵⁴ Ter illustratie: één waterschap hanteert een interne norm gebaseerd op de EMU-schuld. De berekening gaat als volgt: de overheid mag een schuld hebben van 60% van het BBP. De totale overheidsinkomsten zijn ongeveer 40% van het BBP. Dat betekent dat de verhouding tussen inkomsten en schulden (schuldquote) $60/40=150\%$ mag zijn. Deze grens is echter lager dan vrijwel alle waterschappen op dit moment hebben en sluit daarom niet aan op de kapitaalintensieve praktijk van de waterschappen.

⁵⁵ Een andere reden is dat totale schuld van de waterschappen gerelateerd aan de gehele overheidsschuld zeer beperkt is. Bron: interview Ministerie van Financiën.

⁵⁶ Een 'waterschapsjaar' is de waarde van één waterschap in één jaar. De 21 waterschappen verdeeld over de 14 jaar 2010-2023 bevatten dus totaal 294 waterschapsjaren.

Gebaseerd op de ervaringscijfers van de waterschappen nemen we 300% tot 350% als oranje signaalwaarde en boven 350% als rode signaalwaarde. Hierbij nemen we de overweging mee dat waterschappen veel kapitaalintensiever zijn dan gemeenten en de Rijksoverheid, waardoor cijfers van deze twee andere overheden beperkt van toepassing zijn op de waterschappen.

C.4.2 Aandeel kapitaallasten (wendbaarheid)

oranje: 30%-40%; rood: meer dan 40%

Het aandeel kapitaallasten geeft aan hoezeer schulden de begroting vastzetten

Het aandeel van de kapitaallasten in de bruto-exploitatiekosten geeft een indicatie van de wendbaarheid van de begroting. Deze lasten zijn (op korte termijn) beperkt beïnvloedbaar. Hoe hoger het kengetal hoe kleiner de ruimte om de beschikbare financiële middelen voor andere zaken aan te wenden. Daarbij geldt dat de kapitaallasten niet de enige lasten die beperkt beïnvloedbaar zijn: ook personeel kan niet zomaar ontslagen worden, en veel van de reguliere taken van de waterschappen zijn wettelijk verplicht.

Het aandeel kapitaallasten hangt samen met de hoogte van de schulden ten aanzien van de exploitatie, wat wij vangen in de schuldquote. De twee indicatoren vullen elkaar goed aan: waar de schuldquote iets zegt over de houdbaarheid van de schulden op de langere termijn, geeft het aandeel kapitaallasten een indicatie van de acute beslag dat de schulden leggen op de exploitatie van de organisatie. Normaliter bestaat er bij extreem hoge kapitaallasten risico op een schuldenspiraal: er moet zoveel geld worden uitgegeven aan rentelasten en aflossingen dat nieuwe leningen moeten worden afgesloten. Dit geldt voor waterschappen in de praktijk echter niet, omdat waterschappen altijd hogere belastingen zullen gaan heffen voordat dit punt wordt bereikt.⁵⁷

⁵⁷ Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de dynamiek rondom schulden bij waterschappen het stuk over de schuldquote.

De signaalwaarden van deze indicator komen voort uit een expertinschatting

Er zijn voor de waterschappen wederom geen harde grenzen voor deze indicator. Andere overheidsorganisaties zoals gemeenten maken geen gebruik van het aandeel kapitaallasten als indicator, maar benaderen de houdbaarheid van de schulden op een andere wijze.⁵⁸ Experts rondom gemeentefinanciën geven aan dat historisch gezien rond de 20% houdbaar is gebleken voor hun organisaties, maar zoals eerder benoemd zijn de taken van de waterschappen een stuk kapitaalintensiever. Toezichhouders en accountants van de waterschappen geven aan dat rond de 30% historisch houdbaar is gebleken.

Op basis van de ervaringscijfers van de recente periode waarvoor we gegevens hebben (2010-2023) ontstaat het onderstaande beeld.

Gemiddelde	Maximum	Minimum
24,7%	11,4%	58,6%

Grenswaarde	% waterschapsjaren (2010-2023)
25%	51
30%	15
35%	4
40%	0,5

We nemen als signaalwaarde oranje 30% en rood 40%. Dit is in dit geval hoger dan de ervaringscijfers en de indicaties van experts (ook in de regel gebaseerd op ervaringscijfers). De reden daarvoor is dat interne deskundigen van de waterschappen aangeven dat waterschappen hier historisch relatief voorzichtig op sturen. Alhoewel een verhouding van 30% als een gezonde wenselijke grens wordt gezien, is hun inschatting dat 40% een degelijke 'rode' grens is, waarboven er acute problemen kunnen ontstaan.

C.4.3 Verhouding eigen algemene reserve tegenover de bruto-exploitatiekosten

oranje: 4%; rood: 2,5%

De signaalwaarden voor deze indicator zijn noodgedwongen gebaseerd op ervaringscijfers

De reservepositie van de waterschappen zegt iets over de robuustheid van de eigen middelen die een waterschap kan aanwenden. Deze middelen kunnen worden gebruikt om op korte termijn onverwachte tegenvallers op te vangen. Een te lage verhouding van eigen vermogen tegenover de bruto-exploitatiekosten vormen dus een risico voor de waterschappen. Overigens is een te hoge ratio van eigen vermogen ook niet wenselijk: dan gebruiken de waterschappen in feite belastinggeld om 'te sparen voor de burger'. We doen echter de aanname dat het risico wat waterschappen in de komende jaren lopen eerder zit in te laag eigen vermogen. De aanleiding voor het referentiekader is immers een stijgende investeringsopgave.

De meest wenselijke indicator om de reservepositie te meten is het weerstandsvermogen. Om deze indicator te berekenen, maakt een waterschap een inschatting van de risico's die het loopt in een bepaalde periode en zet daar reserves tegenover. Bij weerstandsvermogen van 1, zijn de risico's

⁵⁸ De VNG gebruikt bijvoorbeeld de 'houdbaarheidstest' – ombuigingspercentage tegenover de lasten en opbrengsten waarop kan worden omgebogen.

volledig gedekt. Een hogere ratio verhoogt de weerbaarheid in de situatie dat de geschatte kansen van de risico's hoger uitvallen. Zoals uitgelegd in bijlage C.3 is het echter niet mogelijk om het weerstandsvermogen te gebruiken, waardoor we voor ons referentiekader deze indicator als alternatief opnemen. Dit leidt er echter toe dat er geen vaste handvatten bestaan voor de signaalwaarden. Immers, deze indicator is niet gebruikelijk. Tevens speelt hier het probleem dat 'algemene reserves' zoals bedoeld bij de waterschappen ten dele afwijken van de manier waarop algemene reserves worden gebruikt bij andere organisaties, wat vergelijkingsmateriaal schaars maakt.

Op basis van de ervaringscijfers van de recente periode waarvoor we gegevens hebben (2016-2023)⁵⁹ ontstaat het onderstaande beeld.

Gemiddelde	Maximum	Minimum
8,7%	31,8%	-0,1%

Grenswaarde	% Waterschapsjaren (2016-2023)
5%	35
4%	23
3%	13
2,5%	7

Op basis van ervaringscijfers is ons voorstel om voor signaalwaarde oranje 4% en voor signaalwaarde rood 2,5% te nemen.

C.4.4 Stijging van totale belastinginkomsten

oranje: 2,5%; rood: 5%

De belastinginkomsten kunnen in theorie eindeloos stijgen en zijn relatief laag

De belastingen vormen de voornaamste inkomstenbron van de waterschappen. In principe kunnen de belastingen ongelimiteerd (onderbouwd) verhoogd worden, maar er zijn zorgen over publiek draagvlak. Grote verhogingen kunnen op weerstand stuiten. In tegenstelling tot de andere indicatoren zijn er dus geen financiële zorgen rondom deze indicator. De risico's bevinden zich uitsluitend in de publieke bereidheid om de verhoging te dragen. Veel externe factoren hebben hier invloed op, zoals de hoogte van overige belastingen, algehele publieke opinie, en het belang dat belastingbetalers hechten aan de investeringen van de waterschappen.

Experts op het gebied van decentrale belastingen benadrukken dat de waterschapsbelastingen slechts een klein aandeel vormen van de totale belastingdruk.⁶⁰ Bovendien is de betalingsbereidheid voor waterschapsbelastingen hoog, aangezien de noodzaak voor waterzuivering en bescherming tegen hoogwater voor velen buiten kijf staat.

Heftige stijgingen van de belastingen zijn echter niet wenselijk en stuiten ook op weerstand

Dit alles wil niet zeggen dat de belastingbetaler onverschillig tegenover de waterschapsbelastingen staat. Sterker nog, de hoge stijgingen in de laatste jaren door inflatie en door de toen al stijgende investeringsopgave, leidde tot berichtgeving in media. Het feit dat de belastingen geen tred houden

⁵⁹ In tegenstelling tot de eerdere twee indicatoren, zijn voor deze indicator slechts vanaf 2016 ervaringscijfers beschikbaar.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld <https://coelo.nl/atlas-lokale-lasten-2025/landelijk-overzicht-2025/>.

met inflatie, maar substantieel daarboven stijgen, leidt begrijpelijkerwijs tot vragen over de noodzaak en zorgen over de houdbaarheid. Dit is mede de aanleiding voor het huidige onderzoek. We zien dat ook toezichthoudende instanties en kredietverstrekkers vaak kijken naar het niveau van de belastingen van een waterschap tegenover het gemiddelde niveau van andere waterschappen. Dit biedt geen kaders voor de hoogte van het algehele gemiddelde, maar onderschrijft wel het principe dat de voormalige stijgingen als houvast worden genomen om nieuwe stijgingen te duiden.

Op basis van de ervaringscijfers van de recente periode waarvoor we gegevens hebben, met uitzondering van de laatste twee jaren waarin onverwachts hoge inflatie het beeld vertekent (2010-2021) ontstaat het onderstaande beeld.⁶¹

Gemiddelde	Maximum	Minimum
1,1%	17,2%	-9,5%

Grenswaarde	% waterschapsjaren (2016-2021) ⁶²
0%	63
1%	47
2,5%	30
5%	8

Op basis van de ervaringscijfers nemen we als signaalwaarde oranje 2,5% en signaalwaarde rood 5% boven inflatie.

C.4.5 Duiding onderbouwing van signaalwaarden

Op basis van de bevindingen in het onderzoek naar een referentiekader stellen we vast dat er weinig 'harde' normen of kaders zijn voor de waterschappen. Dat geldt zowel voor wetenschappelijke inzichten als externe controle en toezicht op de waterschappen.

Er bestaat vrijwel geen **wetenschappelijke literatuur** die direct op de waterschappen van toepassing is. Vanwege hun unieke taakopgave en grote onafhankelijkheid in bekostiging zijn waterschappen beperkt vergelijkbaar met andere organen zoals provincies en gemeentes. Tegelijkertijd zijn waterschappen ook niet direct vergelijkbaar met andere kapitaalintensieve organisaties (zoals drinkwaterbedrijven of netbeheerders) door de financiële zekerheid die ze genieten via het heffen van belastingen en toegang tot kredieten van de Nederlandse Waterschapsbank en andere banken.

Daarnaast zijn er beperkte '**harde' normen of kaders** voor de waterschappen vanuit externe partijen. Kaders zouden kunnen worden gesteld door de bestuurlijk toezichthouders (de provincies of uiteindelijk IenW als stelselverantwoordelijke) of de voornaamste kredietverstrekker (de NWB). Uit gesprekken met deze partijen blijkt echter dat zij op dit moment geen absolute grenswaarden (kunnen) hanteren in hun analyses van de waterschapsfinanciën:

- ▶ De provincies hebben op dit moment geen eenduidig kader met inhoudelijke eisen aan de waterschapsfinanciën (en gezien de bestuurlijke onafhankelijkheid van de waterschappen vragen zij zich af of zoiets wel passend is).

⁶¹ Let op: bij alle percentages onder dit kopje gaat het om toename boven inflatie.

⁶² In tegenstelling tot de eerdere twee indicatoren, zijn voor deze indicator slechts vanaf 2016 ervaringscijfers beschikbaar.

- ▶ De Waterschapsbank beoordeelt wel de financiële positie van de waterschappen die leningen aanvragen om te voldoen aan internationale regelgeving voor banken, maar ziet het ook als functie van de bank om in principe wel krediet te verlenen.⁶³ Ook de waardering van externe kredietagentschappen zijn zoals benoemd optimistisch over de houdbaarheid van de huidige kaders. Het is dus onwaarschijnlijk dat de ruime voorwaarden van de bank in de nabije toekomst zullen veranderen.

C.5 Lijst van gesprekspartners

In de eerste fase van het onderzoek spraken we met experts en stakeholders die vanuit verschillende invalshoeken kennis hebben van de werking van waterschapsfinanciën, of op een andere manier context konden bieden bij de mogelijke manieren waarop de robuustheid van het stelsel van de waterschapsfinanciën kan worden geduid.

We vroegen hen stil te staan bij de bestaande kaders voor de financiële positie van de waterschappen en na te denken over mogelijke indicatoren en signaalwaarden voor een referentiekader voor de waterschapsfinanciën, zo mogelijk gebaseerd op relevante vergelijkingen met andere organisaties. Ook vroegen we hen te reflecteren op de huidige financiële positie van de waterschappen en de verwachte ontwikkeling daarvan in toekomstige jaren.

De tabel hieronder geeft weer welke organisaties we hebben gesproken en waar van toepassing in welke hoedanigheid de gesprekspartner zicht heeft op waterschapsfinanciën.

#	Type gesprekspartner	Naam organisatie
1	Waterschappen	UvW (directeur)
2	Waterschappen	UvW (portefeuillehouder financiën)
3	Waterschappen	Directeur bedrijfsvoering waterschap
4	Wetenschapper	Vrije Universiteit (expert decentrale overheidsfinanciën)
5	Wetenschapper	Expert waterschapsbelasting (COELO)
6	Andere overheidsorganisatie	Ministerie van I&W (stelselverantwoordelijk)
7	Andere overheidsorganisatie	Ministerie van Financiën
8	Andere overheidsorganisatie	Provincies (toezichthouder)
9	Andere overheidsorganisatie	Ministerie van BZK (gemeentefonds)
10	Andere overheidsorganisatie	Vereniging Nederlandse Gemeenten
11	Andere overheidsorganisatie	Nederlandse Waterschapsbank
12	Overige	Deloitte (accountant waterschappen)

⁶³ Internationale kredietratingsagentschappen beoordelen de NWB wel op de gezondheid van haar financiën, maar de waterschappen hebben een relatief beperkte rol daarin omdat de NWB ook bij andere partijen (zoals woningscorporaties) leningen heeft uitstaan. Over het algemeen wordt de NWB door externen als gezond en stabiel gezien.