

Onderwerp: Signaalwaarden financiën HDSR

Datum vergadering: 8-7-2026

Registratienummer: 2091164 versie 5

Besluitnota

Onderwerp

Signaalwaarden financiële kengetalen.

Voorgesteld besluit

Het algemeen bestuur besluit:

1. Het addendum signaalwaarden financiële kengetalen (DM2091262) bij de Beleidsnota Weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen 2024-2027 vast te stellen;
2. Het formaliseren van de actualisatie van het overzicht van de bestemmingsreserves in bijlage 3, het overzicht van de tariefsegalisatiereserves en de overige bestemmingsreserves, bij de Beleidsnota Weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen 2024-2027.

Inleiding

In de vergadering van het algemeen bestuur op 13 november 2024 (behandeling Begroting 2025) is motie 024-2024 duurzame financiële huishouding voor de lange termijn aangenomen. Hierin wordt het college gevraagd om een limiet of signaalwaarde voor de schuldquote in het algemeen bestuur te agenderen en daarbij de uitkomsten van het onderzoek van de Unie van Waterschappen te gebruiken. Het bedoelde onderzoek, om een referentiekader te ontwikkelen om de financiële positie van waterschappen te kunnen duiden (uitgevoerd door adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF)), is eind mei gepubliceerd. Voorliggend voorstel is gebaseerd op dit onderzoek. Het college wil niet alleen een signaalwaarde voor de schuldquote voorstellen maar signaalwaarden voor een bredere set aan kengetallen. Dit omdat de schuldquote maar één onderdeel is van de financiële gezondheid van het waterschap. Het voorstel gaat over signaalwaarden en geen harde limiet. De signaalwaarden zijn bedoeld om tijdig het gesprek aan te gaan en de kengetallen in combinatie met elkaar te bekijken, niet als een waarde oordeel per individueel kengetal. Naast de verhouding van schulden en belastingopbrengsten is het ook goed om te kijken naar wendbaarheid (aandeel kapitaallasten), algemene reservepositie en belastingstijging boven inflatie (CPB: nationale consumentenprijsindex (cpi)). Concreet betekent dit dat in het addendum signaalwaarden worden vastgesteld voor de volgende indicatoren:

- Netto-schuldquote;
- Aandeel kapitaallasten in totale kosten;
- Omvang algemene reserves t.o.v. totale kosten;
- Belastingstijging boven inflatie.

Hiernaast wordt met dit voorstel de actualisatie van het overzicht van de bestemmingsreserves in bijlage 3 geformaliseerd zodat deze in lijn is met de jaarrekening 2025. Het betreft:

- Wijziging maximale omvang bestemmingsreserve restauratie Woerdersluis (van € 1,5 mln. naar 4,0 mln.);
- Toevoegen bestemmingsreserves baggeren, revolving fund, verkiezingen en HWBP solidariteit.

Let op: De volgende twee paragrafen ('Beschrijving indicatoren' en 'Signaalwaarde per indicator') zijn identiek aan het addendum.

Beschrijving indicatoren

De indicatoren zijn financiële kengetallen die de financiële positie van het waterschap in beeld brengen op een bepaald aspect. De gekozen indicatoren hebben met name te maken met de investeringsopgave, de financiering en de risico's. Alleen gezamenlijk geven de indicatoren een beeld van de financiële gezondheid van het waterschap.

De indicatoren weerspiegelen in samenhang de keuzes die waterschappen kunnen maken. In beginsel zijn er drie manieren waarop hogere investeringsuitgaven en risico's kunnen worden opgevangen:

- Het waterschap kan de (uitvoering van de) opgave tegen het licht houden, wat kan resulteren in het verlagen van het investeringsvolume.
- 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.

Hieronder worden de definities van de indicatoren beschreven. Daarnaast wordt per indicator de toegevoegde waarde aangegeven.

Netto-schuldquote

Definitie: De schuldquote wordt gemeten door het netto-vreemd vermogen te delen door de belastinginkomsten.

Deze indicator geeft inzicht in de mate waarin de opgaven van het waterschap extern worden gefinancierd en de betaalbaarheid van de rente en aflossingen. Een hogere schuldquote betekent meer externe financiering en hogere renterisico's. De belastinginkomsten zijn nodig om de financieringslasten (rente en aflossing) te voldoen. Er is een sterke relatie met de volgende indicator (aandeel kapitaallasten). De afschrijvingen zorgen er namelijk voor dat via belastinginkomsten vrije financiële middelen beschikbaar zijn om rente en aflossing te kunnen voldoen (afschrijvingen zijn geen uitgaven en zorgen via de belastinginkomsten voor kasstroom voor betaling van aflossing en rente). Een hoge schuldquote hoeft daarmee op zichzelf niet problematisch te zijn maar moet in verband worden gezien met de andere indicatoren.

Aandeel kapitaallasten in totale kosten

Definitie: Het aandeel van de kapitaallasten (kosten voor rente en afschrijving) wordt gemeten door de som van afschrijvingen en rentelasten te delen door de totale bruto kosten.

Deze indicator geeft inzicht in de wendbaarheid van de begroting. Logischerwijs vertalen hogere investeringen zich 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. Kapitaallasten zijn beperkt beïnvloedbaar omdat de keuzes al in het verleden liggen. Daarnaast houden hoge kapitaallasten verband met hoge externe financiering en daarbij horende renterisico's. Een waterschap is kapitaalintensief door de vele fysieke assets (zoals zuiveringen, keringen en gemalen) en daardoor is het goed in het oog te houden welk deel van de begroting hierin vastligt. Wanneer een groter deel van de begroting vooraf vastligt, hebben bestuurders minder ruimte om budgetten in te zetten naar de wensen van hun eigen beleid.

Omvang algemene reserves t.o.v. totale kosten

Definitie: Het percentage voor de omvang van de algemene reserve wordt gemeten door de algemene reserve te delen door de totale bruto kosten.

Deze indicator geeft inzicht in de mate waarin een waterschap tegenslagen kan opvangen en dus bestand is tegen risico's. De exploitatiekosten en de risico's nemen toe door onder andere de grote investeringsopgaven en de complexiteit van innovaties en samenwerkingsverbanden. De algemene reserve moet als afspiegeling van de risico's en bufferfunctie meebewegen. Deze indicator is een

aanvulling op de ratio weerstandsvermogen. Een lage omvang van de algemene reserve t.o.v. de totale kosten bij een ratio weerstandsvermogen die als voldoende wordt gezien, kan een indicatie zijn dat het risicoprofiel laag is, de weerstandcapaciteit is afgenomen door een incident, of dat mogelijk niet alle risico's in beeld zijn.

Belastingstijging boven inflatie

Definitie: 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 (CPB: nationale consumentenprijsindex (cpi)) in mindering gebracht op de gemiddelde jaarlijkse stijging.

Deze indicator geeft inzicht in de mate waarin een groter beroep op belastingbetalers gedaan moet worden dan de (verwachte) gemiddelde prijsstijgingen in enig jaar. Dit is dan een gevolg van de doorwerking van de investeringsopgaven, wettelijke- en beleidsontwikkelingen. De wijze van financiering (schuldquote en kapitaallasten) van de opgaven heeft een relatie met deze indicator. Ook het eventueel (moeten) aanvullen van reserves heeft een relatie met deze indicator. Een belangrijke kanttekening bij deze stijging is dat de draagkracht van de belastingbetalers ook enigszins groeit (bijvoorbeeld door toenemende inwoneraantallen of hogere welvaart).

Signaalwaarde per indicator

Per indicator wordt een grenswaarde bepaald waaronder of waarboven de indicator neutraal is en 'geen signaal' afgeeft, een bandbreedte waarbinnen het signaal 'vraagt aandacht' afgeeft en een grenswaarde waaronder of waarboven de indicator het signaal 'is kwetsbaar' afgeeft. De signaalwaarden worden gerapporteerd in de bestuurlijke producten voorjaarsnota, begroting, jaarstukken en bestuursrapportages. In de rapportages wordt een overall conclusie gegeven over de 4 indicatoren. Afhankelijk van de gerapporteerde afwijkingen ten opzichte van de grenswaarden, informeert het college het algemeen bestuur over de oorzaken en eventuele bijsturing.

De signaalwaarden zijn, op basis van historie en benchmarking met de sector als volgt vastgesteld:

Indicator	Betekenis	Signaalwaarden	Grenswaarden
Netto-schuldquote	Inzicht in de hoogte van de schuld, relatief aan de belastinginkomsten	Neutraal (geen signaal): Lichtblauw (vraagt aandacht): Donkerblauw (is kwetsbaar):	< 300% 300% - 400% > 400%
Aandeel kapitaallasten in totale kosten	Inzicht in wendbaarheid begroting: financiële ruimte om consequenties investeringen te dragen en bestuurlijke ruimte voor beleidskeuzes	Neutraal (geen signaal): Lichtblauw (vraagt aandacht): Donkerblauw (is kwetsbaar):	< 30% 30% - 40% > 40%
Omvang algemene reserves t.o.v. totale kosten	Inzicht in mate waarin tegenslagen kunnen worden opgevangen en daarmee bestand zijn tegen risico's	Neutraal (geen signaal): Lichtblauw (vraagt aandacht): Donkerblauw (is kwetsbaar):	> 4,0% 2,5% - 4,0% < 2,5%
Belastingstijging boven inflatie	Inzicht in mate waarin groter beroep op belastingbetalers gedaan moet worden	Neutraal (geen signaal): Lichtblauw (vraagt aandacht): Donkerblauw (is kwetsbaar):	< 2,5% 2,5% - 5% > 5%

Er is voor de waterschappen als sector geen grote basis van wetenschappelijke literatuur die specifiek op hun financiële positie gericht is. Tegelijkertijd maken de taakstelling en grote financiële onafhankelijkheid het dat de waterschappen beperkt vergelijkbaar zijn met andere organen zoals provincies of gemeentes, of organisaties zoals drinkwaterbedrijven. Ook externe partijen zoals toezichthouders of kredietverstrekkers begrenzen de waterschapsfinanciën beperkt. De Nederlandse Waterschapsbank (NWB) beoordeelt de waterschappen op basis van hun financiële, maar ook politieke en ecologische gezondheid. De kaders hiervoor zijn echter niet als harde begrenzing bedoeld. Daarnaast schatten ook externe beoordelaars het huidige systeem van waterschapsfinanciën niet heel risicovol door de mogelijkheid van de waterschappen om hogere belasting te heffen.

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

- Signaalwaarde **Lichtblauw** (vraagt aandacht) betekent 'de financiële positie op deze indicator vraagt aandacht en is in het verleden weinig voorgekomen.'
- Signaalwaarde **Donkerblauw** (is kwetsbaar) betekent 'de financiële positie op deze indicator is kwetsbaar en is in het verleden zelden voorgekomen.'

Netto-schuldquote

De schuldenpositie van het waterschap is afgelopen jaren relatief afgenomen en laag geweest. Dit is een gevolg van de staat van onze assets. Relatief veel kapitaalintensieve assets (bijvoorbeeld rioolwaterzuiveringsinstallaties) zijn voor een groot deel financieel afgeschreven en toe aan vernieuwing of vervanging. Dit zorgt voor een relatief lage schuldpositie en een netto schuldquote van 300 is daardoor afgelopen jaren niet voorgekomen. Bij andere waterschappen is een netto schuldquote boven 300 afgelopen jaren wel voorgekomen en wordt daarom gekwalificeerd als vraagt aandacht. Een schuldquote van boven de 300 is goed om aandacht voor te hebben en wanneer dit boven de 400 komt is dit mogelijk een kwetsbare financiële situatie.

Aandeel kapitaallasten in totale kosten

Het aandeel van de kapitaallasten in de totale kosten in de afgelopen periode is om de hierboven genoemde staat van onze assets als historisch laag te zien. Zolang dit onder de 30% blijft is de begroting voldoende wendbaar voor bestuurders om budgetten in te zetten naar de wensen van hun eigen beleid. Wanneer dit toeneemt tot boven de 40% kan bijvoorbeeld een rentestijging een relatief groot effect hebben waardoor er minder ruimte is voor beleidsontwikkeling.

Omvang algemene reserves t.o.v. totale kosten

De omvang van de algemene reserve wordt bepaald aan de hand van de risico inschatting en de daarvoor benodigde weerstandscapaciteit. Via het normenkader voor het weerstandsvermogen (beschikbare weerstandscapaciteit/benodigde weerstandscapaciteit) wordt gestreefd naar een (ruim) voldoende ratio weerstandvermogen (zie bijlage 4, hoofdstuk 6). Bij een lage risico inschatting is het toch belangrijk dat de algemene reserve in absolute termen in verhouding is met de totale kosten. Een omvang van de algemene reserve die lager is dan 4% van de totale kosten wordt als aandachtspunt gezien. Daalt dit tot onder de 2,5% dan is dit mogelijk een kwetsbare financiële situatie.

Belastingstijging boven inflatie

De belastingen vormen de voornaamste inkomstenbron van het waterschap. In principe kunnen de belastingen ongelimiteerd (onderbouwd) verhoogd worden. Grote verhogingen kunnen echter op publieke weerstand stuiten en zijn niet in lijn met het streven naar gelijkmatige belastingverhogingen. Om een zo zuiver mogelijk beeld te geven, corrigeren we de ontwikkeling met de inflatie. Een ruimte van 2,5% voor beleidsontwikkeling (waaronder doorwerking van investeringen) en opvangen van bijvoorbeeld veranderde wetgeving is acceptabel. Wanneer de belastingstijging boven inflatie toeneemt tot 5% vraagt dat aandacht maar kan acceptabel zijn in relatie tot beleidskeuzes. Een belastingstijging boven inflatie van meer dan 5% is kwetsbaar in termen van uitlegbaarheid van kostenstijgingen en maatschappelijk draagvlak.

De keuze voor deze grenswaarden is niet bedoeld als normatieve grens die in de toekomst altijd op hetzelfde niveau blijft. In eerste instantie zijn de grenswaarden nu gebaseerd op basis van terugkijken binnen de sector naar welke waarden in het verleden zijn voorgekomen. Het is denkbaar dat het belang en de grootte van de opgaven 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. De grenswaarden zullen in de toekomst geëvalueerd worden op basis van ervaringen, opgaven en ontwikkelingen binnen de sector (bijvoorbeeld op basis van onderzoeken of richtlijnen vanuit de Unie van Waterschappen).

Beoogd effect

Het beoogde effect van het voorstel is het volgende: Het bestuur een referentiekader geven voor een duurzame financiële huishouding voor de lange termijn.

Argumenten

Het voorstel steunt op de volgende argumenten:

1.1 Het addendum geeft invulling aan motie 024-2024 duurzame financiële huishouding voor de lange termijn.

In motie 024-2024 wordt het college gevraagd om een limiet of signaalwaarde voor de schuldquote in het algemeen bestuur te agenderen en daarbij de uitkomsten van het onderzoek van de Unie van Waterschappen te gebruiken. In dit voorstel wordt een bredere set aan signaalwaarden voor een duurzame financiële huishouding voorgesteld, gebaseerd op het genoemde onderzoek, en daarmee wordt aan de laatste openstaande punten van de motie tegemoetgekomen.

1.2 De signaalwaarden stellen het bestuur in staat om toezicht te houden op de financiële gezondheid van het waterschap met een eenduidige set aan indicatoren.

Het college wil niet alleen een signaalwaarde voor de schuldquote voorstellen maar signaalwaarden voor een bredere set aan indicatoren. Dit omdat de schuldquote maar één onderdeel is van de financiële gezondheid van het waterschap. Naast de verhouding van schulden en belastingopbrengsten is het ook goed om te kijken naar wendbaarheid (aandeel kapitaallasten), algemene reserve positie en belastingstijging boven inflatie. De indicatoren zijn financiële kengetallen die de financiële positie van het waterschap in beeld brengen op een bepaald aspect. De gekozen indicatoren hebben met name te maken met de investeringsopgave, de financiering en de risico's. Gezamenlijk geven de indicatoren een beeld van de financiële gezondheid van het waterschap.

2.1 Bijlage 3 geeft een actueel overzicht van de bestemmingsreserves.

In de Nota Weerstandsvermogen, Risicomanagement, Reserves en voorzieningen 2024 -2027 is in bijlage 3 een overzicht opgenomen van de bestemmingsreserves (tariefsegalisatiereserves en overige bestemmingsreserves). In de nota is beschreven dat deze bijlage bij het opstellen van de jaarrekening wordt geactualiseerd. De actualisatie wordt in dit addendum geregeld.

Kanttekeningen

Bij het voorstel zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen:

1.1 De signaalwaarden zijn niet bedoeld als harde norm

Het doel van het referentiekader is om houvast te bieden in het gesprek over de impact van de grote (investerings)opgaven op de financiële gezondheid van het waterschap. Het is niet bedoeld een uitspraak te doen over de juistheid van beleidskeuzes of een rem te zetten op ambities. De signaalwaarden geven het financiële effect van het gevoerde beleid of voorgestelde beleid weer op de financiële gezondheid. Het is daarmee een onderdeel van de beleidskeuzes die worden gemaakt.

1.2 De signaalwaarden steunen niet op wetenschappelijk onderzoek of harde eisen van toezichthouders of kredietverstrekkers

Er is voor de waterschappen als sector geen grote basis van wetenschappelijke literatuur die specifiek op hun financiële positie gericht is. Tegelijkertijd maken de taakstelling en grote financiële onafhankelijkheid het dat de waterschappen beperkt vergelijkbaar zijn met andere organen zoals provincies of gemeentes, of organisaties zoals drinkwaterbedrijven. Ook externe partijen zoals toezichthouders of kredietverstrekkers begrenzen de waterschapsfinanciën beperkt. De signaalwaarden zijn daarom vooral bepaald op basis van historische ontwikkelingen en waarden die daarbij weinig tot zelden zijn voorgekomen. De keuze voor deze grenswaarden is dan ook niet bedoeld als normatieve grens die in de toekomst altijd op hetzelfde niveau blijft. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat nieuwe signaalwaarden worden vastgesteld op basis van ervaringscijfers die ontstaan bij een nieuw stabiel hoog investeringsniveau.

Financiën

Er zitten geen (relevante) financiële aspecten aan dit voorstel. Het voorstel gaat wel over financiën maar heeft geen directe impact op de budgetten of netto kosten.

Juridische aspecten

Er zitten geen (relevante) juridische aspecten aan dit voorstel.

Communicatie

Er zitten geen externe communicatie-aspecten aan het voorstel. De beleidsnota is een uitwerking van de Verordening beleids- en verantwoordingsfunctie Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, maar hoeft niet extern gepubliceerd te worden. Het algemeen bestuur stelt het vernieuwde beleid vast en daarmee vervangt dit de huidige beleidsnota, dit moet intern goed vastgelegd en gecommuniceerd worden. Zie verder onder vervolg.

Samenwerking & participatie

Dit bestuursvoorstel is tot stand gekomen in samenwerking tussen het college en de ambtelijke organisatie. De opvolging van motie 024-2024 duurzame financiële huishouding voor de lange termijn is onderwerp geweest op de strategische conferentie en in een themabijeenkomst van het algemeen bestuur in aanloop naar de Voorjaarsnota. Dit voorstel wordt om die reden dan ook in dezelfde vergadering ter besluitvorming aangeboden als de Voorjaarsnota 2026.

Vervolg

Het werken met de voorgestelde indicatoren en bijbehorende signaal- en grenswaarden is nieuw, zowel voor het algemeen als het dagelijks bestuur. Daarbij komt dat hiervoor geen referentiekader beschikbaar is. Daarom wordt uiterlijk over 3 jaar beoordeeld of de voorgestelde signaalwaarden het beoogde effect hebben gesorteerd.

Na vaststelling van het addendum en de aangepaste bijlage door het algemeen bestuur wordt de vernieuwde Beleidsnota Weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen 2024-2027 met een informatiebericht gepubliceerd op het Binnenwater om de interne organisatie te informeren. In een nieuwe versie van de Beleidsnota Weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen 2024-2027 zal het nieuwe hoofdstuk 8 signaalwaarden financiële kengetallen HDSR worden toegevoegd en bijlage 3 worden vervangen door de actuele versie.

Bijlagen

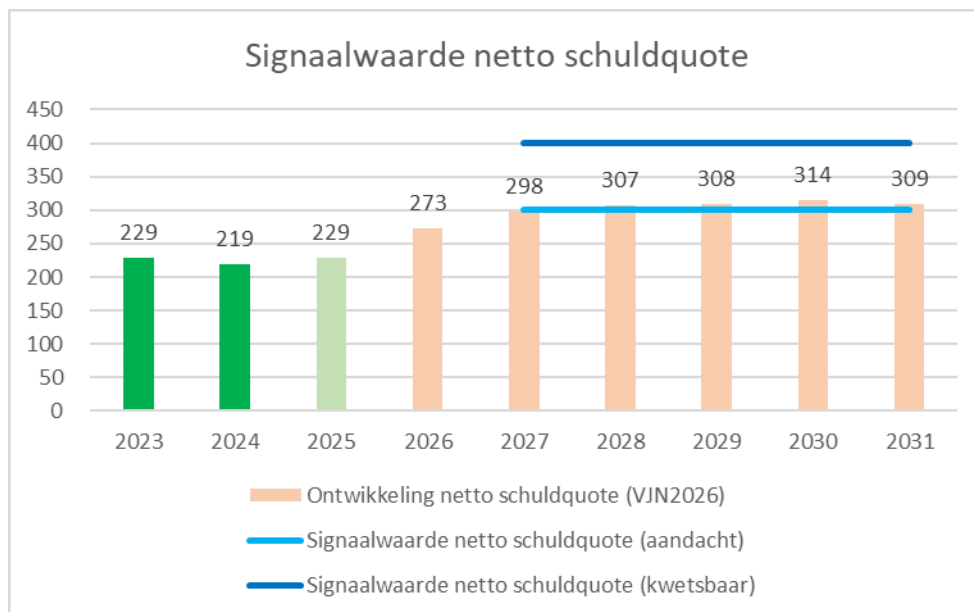
- A. Bijlage 1: Addendum Signaalwaarden financiële kengetallen HDSR (DM2091262);
- B. Bijlage 2: Overzicht signaalwaarden bij Begroting 2026;
- C. Bijlage 3: Bijlage 3 Overzicht van de tariefsegalisatiereserves en de overige bestemmingsreserves (DM1955171);
- D. Bijlage 4: Versie 'Beleidsnota Weerstandsvermogen, risicomanagement, reserves en voorzieningen 2024-2027' voor wijzigingen (DM1962594).

Bijlage 2 Overzicht signaalwaarden bij Begroting 2026

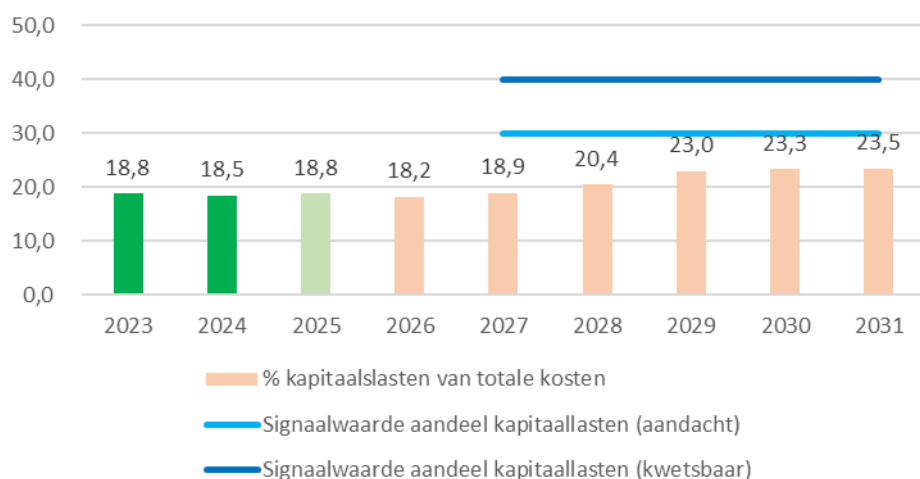
Op basis van de Begroting 2026 zijn de scores als volgt:

Indicator	Grenswaarden	Begroting 2026	Signaalwaarden
Netto-schuldquote	< 300% 300% - 400% > 400%	273%	Neutraal (geen signaal)
Aandeel kapitaallasten in totale kosten	< 30% 30% - 40% > 40%	18,2%	Neutraal (geen signaal)
Omvang algemene reserves t.o.v. totale kosten	> 4,0% 2,5% - 4,0% < 2,5%	5,1%	Neutraal (geen signaal)
Belastingstijging boven inflatie	< 2,5% 2,5% - 5,0% > 5,0%	6,3%	is kwetsbaar

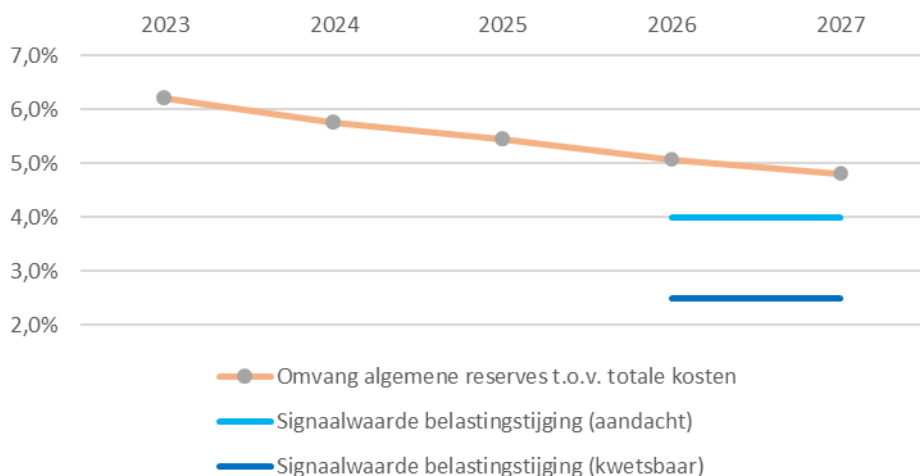
In onderstaande tabellen is per indicator de ontwikkeling van de afgelopen 3 jaren weergegeven, Begroting 2026 en de verwachting voor de komende voorjaarsnota periode. Voor de indicator 'omvang algemene reserve t.o.v. totale kosten' is het niet mogelijk op deze termijn vooruit te kijken omdat we de toekomstige risico's niet weten en daarop is de benodigde algemene reserve gebaseerd. De donkergroene staven in de grafiek zijn realisaties, de lichtgroene staaf voor 2025 is nog niet definitief totdat de jaarrekening definitief is.



Signaalwaarde aandeel kapitaallasten



Signaalwaarde omvang algemene reserve



Signaalwaarde belastingstijging boven inflatie

