

# Rapport bijstelling prognose autonome ontwikkeling rioolheffing 2020

Corine Hoeben



COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

COELO  
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden  
Faculteit Economie en Bedrijfskunde  
Rijksuniversiteit Groningen  
[www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)

COELO-rapport 20-5

© COELO, Groningen, 2020

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

# Inhoud

Voorwoord	4
Samenvatting	5
1 Inleiding	6
1.1. Vraagstelling	6
1.2. Exogene ontwikkelingen	7
1.3. Aanpassingen door gemeenten	8
1.4. Leeswijzer	10
2 Dataverzameling en respons	11
2.1. Dataverzameling	11
2.2. Correcties en aanvullingen data	12
3 Berekeningen en uitkomsten	14
3.1. Bijstelling autonome ontwikkeling	14
3.2. Correctie per onderdeel	15
Bijlage	22

# Voorwoord

In 2011 hebben het rijk, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Unie van Waterschappen, Interprovinciaal Overleg (IPO) en de drinkwaterbedrijven in het Bestuursakkoord Water afspraken gemaakt over onder meer het behalen van een doelmatigheidswinst in 2020. Hiervoor is onder meer een prognose opgesteld van de verwachte kosten- of opbrengstontwikkeling (dit verschilt per koepel) als er geen doelmatigheidswinst zou worden gerealiseerd (de autonome ontwikkeling). De werkelijke kosten of opbrengsten worden hiermee vergeleken om te bepalen hoe hoog de doelmatigheidswinst is.

Er zijn sinds 2011 verschillende ontwikkelingen geweest die wel effect hebben op de kosten, maar die buiten de invloedssfeer liggen van de betrokken partijen (exogene factoren). Er is daarom afgesproken om de prognose van de autonome ontwikkelingen te corrigeren voor exogene factoren die effect hebben gehad op de kostenontwikkeling. Dit gebeurt driejaarlijks. De vorige correcties vonden plaats in 2013 en 2016. In 2020 wordt opnieuw gekeken of de prognoses van de autonome ontwikkeling bijstelling behoeven. In dit rapport wordt beschreven waarom en hoe de prognose van de autonome ontwikkeling bij gemeenten is gecorrigeerd. De ontwikkeling bij waterschappen en drinkwaterbedrijven wordt onderzocht door de betreffende koepels.

De auteur dankt de gemeenten voor het aanleveren van informatie. Zij dankt Milan Mulder en Jonas Hendriksen voor het bellen naar gemeenten, Rob Hermans (stichting RIONED) voor de toelichtingen over eerdere berekeningen en het nalopen van de tekst en de berekeningen, Linda Toolsema (COELO) voor assistentie bij het onderzoek en het nalopen van eerdere versies van dit rapport. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de auteur.

# Samenvatting

In 2011 is in het Bestuursakkoord Water afgesproken dat waterbeheerders (gemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijven, provincies en Rijk) een doelmatigheidswinst zouden realiseren in het waterbeheer. Gemeenten spraken af dat zij een doelmatigheidswinst zouden realiseren in het gemeentelijk waterbeheer van 220 miljoen euro.

Om na te gaan hoe groot de doelmatigheidswinst is, werd een prognose opgesteld van de ontwikkeling van de opbrengst uit de rioolheffing zoals die zou zijn als er niet doelmatiger zou worden gewerkt. Er zijn sinds het opstellen van de prognose verschillende ontwikkelingen geweest die wel gevolgen hebben voor de kosten die gemeenten maken in het gemeentelijk waterbeheer, maar waar zij geen invloed op hebben (exogene factoren). Daarnaast kunnen gemeenten aanpassingen doen in de bekostiging van het gemeentelijk waterbeheer die gevolgen hebben voor de kostenontwikkeling (vaak op korte termijn), maar die geen directe relatie hebben met de te realiseren doelmatigheidswinst. Er is afgesproken om de prognose van de autonome ontwikkeling te corrigeren voor dit soort aanpassingen door gemeenten en exogene factoren.

In 2013 en 2016 heeft stichting RIONED gegevens opgevraagd bij gemeenten om de prognose van de autonome ontwikkeling bij te stellen. In 2020 heeft COELO dit gedaan. Hierbij zijn gegevens opgevraagd over het kalenderjaar 2019. De resultaten van de onderzoeken zijn weergegeven in tabel 1. De tabel laat zien dat de geprognosticeerde autonome opbrengst uit de rioolheffing in 2019 15,0 euro miljoen lager wordt dan werd voorzien. De daling komt voornamelijk doordat de rente sterk is gedaald. De doelmatigheidswinst wordt ruim gerealiseerd. In 2019 bedraagt deze 285,9 miljoen euro.

Tabel 1 Bijstelling van de prognose van de autonome ontwikkeling en de behaalde doelmatigheidswinst (miljoen euro, prijspeil 2010)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Oorspronkelijke autonome ontwikkeling	1.352	1.400	1.450	1.531	1.570	1.634	1.664	1.693	1.719
Bijstelling	41,3	23,7	74,1	43,7	51,7	27,4	13,9	-1,1	-15,0
Aangepaste autonome ontwikkeling	1.393	1.424	1.524	1.575	1.622	1.661	1.678	1.692	1.704
Opbrengst rioolheffing <sup>a</sup>	1.322	1.334	1.332	1.362	1.402	1.427	1.421	1.423	1.418
Doelmatigheidswinst	71,7	89,8	191,8	213,3	220,2	233,9	256,9	269,7	285,9

a Bron: CBS.

# 1 Inleiding

In 2011 hebben de gezamenlijke overheden in het Bestuursakkoord Water (BAW) verschillende afspraken gemaakt over het vergroten van de doelmatigheid binnen het waterbeheer. Onderdeel van de afspraken was dat er een doelmatigheidswinst zou worden gerealiseerd. De voortgang hiervan zou worden gemonitord. Dit gebeurt op basis van benchmarks die om de drie jaar werden uitgevoerd door de betrokken koepelorganisaties, waaronder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Om de doelmatigheidswinst te kunnen bepalen zijn prognoses opgesteld van de kosten- of opbrengstontwikkeling van de verschillende heffingen en tarieven. Bij de gemeenten is dit een prognose van de opbrengstontwikkeling van de rioolheffing. Deze prognose geeft weer in welke mate de opbrengst uit de rioolheffing zou zijn gestegen als er geen maatregelen worden getroffen om de doelmatigheid van het gemeentelijk waterbeheer te vergroten. Dit is de autonome ontwikkeling. Omdat de opbrengstontwikkeling niet alleen afhankelijk is van de getroffen maatregelen, maar ook van exogene processen waar gemeenten geen invloed op hebben is afgesproken om de prognoses van de autonome ontwikkeling te corrigeren voor exogene factoren.

Naast de exogene ontwikkelingen zijn er andere veranderingen die wel een effect hebben op de opbrengstontwikkeling, maar geen direct verband hebben de doelmatigheid. Het gaat dan vooral om aanpassingen die gemeenten kunnen doen rondom de financiering van het gemeentelijk waterbeheer. Een groot deel van de investeringen in de riolering wordt bijvoorbeeld meerjarig afgeschreven. Als een gemeente de afschrijvingstermijn korter maakt dan stijgen de jaarlijkse kosten en daarmee benodigde opbrengsten. Omdat dit geen direct verband heeft met doelmatigheid wordt de prognose van de autonome ontwikkeling ook voor dit soort aanpassingen gecorrigeerd.

De VNG heeft COELO gevraagd om gegevens te verzamelen en te analyseren of bijstelling van de prognose nodig is. Dit rapport doet verslag van het onderzoek.

## 1.1. Vraagstelling

Het realiseren van een doelmatigheidswinst is één van de doelstellingen van het Bestuursakkoord Water uit 2011. Andere doelstellingen betreffen onder meer een verbetering van de kwaliteit en verminderen van de kwetsbaarheid van het waterbeheer. Dit onderzoek richt zich alleen op de doelmatigheidswinst in het gemeentelijk waterbeheer. De andere doelstellingen blijven dus buiten beschouwing.

De gezamenlijke overheden hebben in 2011 afgesproken om niet alleen de kostenkant te monitoren, maar om daarnaast te monitoren of de prestaties in het waterbeheer op peil blijven. Er is COELO gevraagd om alleen onderzoek te doen naar de financiële kant van het gemeentelijk waterbeheer. De mate waarin de prestaties in het gemeentelijk waterbeheer veranderen blijft dus buiten beschouwing.

De hoofdvragen van het onderzoek luiden:

1. Is het effect van exogene factoren op de autonome ontwikkeling van de rioolheffing zoals geschat voor het Bestuursakkoord water dusdanig groot dat er een bijstelling van de autonome ontwikkeling dient plaats te vinden?
2. Is het effect van andere veranderingen zoals aanpassingen van de afschrijvingstermijn dusdanig groot dat er een bijstelling van de autonome ontwikkeling dient plaats te vinden?
3. Indien vraag 1 en/of 2 met ja wordt beantwoord: wat wordt de nieuwe prognose van de autonome ontwikkeling?

## 1.2. Exogene ontwikkelingen

Exogene ontwikkelingen zijn ontwikkelingen die wel een effect hebben op de kosten die gemeenten maken voor het gemeentelijk waterbeheer, maar waar gemeenten geen invloed op hebben. Op het moment dat de prognose van de autonome ontwikkeling werd opgesteld werden deze ontwikkelingen niet voorzien en daarom zijn ze dus ook niet meegenomen in de prognose. Bij gemeenten gaat het om de volgende ontwikkelingen:

1. Daling rente
2. Klimaatveranderingen
3. Toename nieuwbouw
4. Stijging kosten kwijtschelding

### Daling rente

Investerings in de riolering worden door de meeste gemeenten op de balans gezet en over een langere periode afgeschreven. Over de schuld die zo ontstaat op de balans wordt rekenrente betaald. Deze rekenrente is aanzienlijk gedaald. Hier zijn twee redenen voor. Ten eerste is de rente onder invloed van de economische crisis aan het begin van het decennium gedaald. Daarnaast gelden sinds 2018 nieuwe boekhoudkundige regels voor gemeenten. Eén van de wijzigingen betreft de manier waarop gemeenten moeten bepalen welke rekenrente zij hanteren.

### Klimaatverandering

Het klimaat verandert sneller dan in 2010 werd voorzien. Veel gemeenten investeren in maatregelen om de klimaatverandering op te vangen. Deze maatregelen hebben ook betrekking op de gemeentelijke watertaken en kunnen worden bekostigd uit de rioolheffing. Omdat de snelle verandering in 2010 niet werd voorzien, wordt de prognose van de autonome ontwikkeling gecorrigeerd voor deze ontwikkeling.

## Toename nieuwbouw

Als er nieuwbouw plaatsvindt in een gemeente dan kan het zijn dat hiervoor nieuwe riolering moet worden aangelegd. Gemeenten betaalden dit lange tijd uit de grondexploitatie. Uit onderzoek van stichting RIONED bleek dat gemeenten ten tijde van de economische crisis in toenemende mate riolering bestemd voor nieuwbouw betaalden uit de rioolheffing. Een groter areaal riolering betekent daarnaast dat de operationele kosten stijgen. Dit betekent een sterkere stijging van de rioolheffing dan kon worden voorzien in 2011.

## Stijging kosten kwijtschelding

Door de economische crisis aan het begin van het decennium kwamen steeds meer huishoudens in aanmerking voor kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen, waaronder in een deel van de gemeenten de rioolheffing. Dit is niet voorzien bij het bepalen van de prognose van de autonome ontwikkeling.

## 1.3. Aanpassingen door gemeenten

Gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven kunnen ook aanpassingen doen die wel effect hebben op de jaarlijkse kosten, maar die geen doelmatigheidswinst opleveren. Als een gemeente bijvoorbeeld investeringen over een kortere periode gaat afschrijven, dan stijgen de jaarlijkse kosten, maar dit betekent niet dat er minder doelmatig wordt gewerkt. Er is daarom afgesproken tussen de samenwerkende partners om ook hiervoor te corrigeren.

Bij gemeenten gaat het om de volgende ontwikkelingen:

1. Verandering afschrijvingstermijn
2. Wijziging financiering investeringen
3. Verandering netto dotatie aan voorzieningen
4. Wijziging kostentoerekening

### Verandering afschrijvingstermijn

Zoals aangegeven worden investeringen in de riolering door de meeste gemeenten op de balans gezet en over een langere periode afgeschreven. Een kortere afschrijvingstermijn betekent dat de investering eerder "is betaald", maar ook dat de kosten jaarlijks hoger zijn en omgekeerd. De afschrijvingstermijn staat los van de doelmatigheidswinst.

### Wijziging financiering investeringen

Een deel van de gemeenten spaart voor investeringen door een voorziening op te bouwen. Dat betekent dat de kosten anders worden verdeeld in de tijd. Er zijn in de periode waarvoor de BAW-afspraken gelden gemeenten die meer zijn gaan sparen om



investeringen te financieren, maar ook gemeenten die juist minder zijn gaan sparen. Dit kan wel effect hebben op de hoogte van de rioolheffing, maar dit staat los van de te realiseren doelmatigheidswinst.

#### Verandering netto dotatie aan voorziening

Hieraan gerelateerd is het bedrag dat gemeenten doteren aan een rioolvoorziening. Als een gemeente meer direct wil afboeken dan zal er meer gedoteerd worden aan de voorziening. Een gemeente mag in een voorziening ook geld sparen voor onderhoud of om ervoor te zorgen dat tarieven niet te veel schommelen (tariefegalisatie). Door minder te sparen gaan de kosten op de korte termijn omlaag en vice versa. Omdat dit los staat van de te realiseren doelmatigheid, is afgesproken om ook hiervoor te corrigeren.

#### Wijziging kostentoerekening

Gemeenten kunnen de kosten van het gemeentelijk waterbeheer dekken uit de rioolheffing. Zij mogen de kosten echter ook dekken uit de algemene middelen. Als gemeenten een groter deel van de kosten gaan dekken uit de rioolheffing dan betekent dit, als al het overige gelijk blijft, dat een hogere opbrengst uit de rioolheffing nodig is. Dit heeft echter geen directe relatie met doelmatigheid.

Allereerst kunnen gemeenten sinds 2008 meer taken in het gemeentelijk waterbeheer dekken uit de rioolheffing. Het gaat dan om de opvang van hemelwater en het grondwaterbeheer. Deze taken werden voorheen gedekt uit de algemene middelen. Na de wijziging in 2008 wijzigden gemeenten in eerste instantie de kostentoerekening niet. Tot 2015 zijn zij echter een steeds meer gemeentelijke watertaken gaan dekken uit de rioolheffing.

Een tweede belangrijke wijziging in de kostentoerekening betreft de btw. Gemeenten betalen btw over de kosten die zij maken. Deze kunnen zij (deels) terugkrijgen uit het btw-compensatiefonds. Het btw-compensatiefonds wordt echter gevoed vanuit het gemeentefonds. Gemeenten mogen daarom de btw doorberekenen in het tarief van de rioolheffing. Niet alle gemeenten doen dit of zij doen dit deels. De toerekening is sinds de BAW-afspraken wel gestegen.

Daarnaast kunnen er nog andere kleinere wijzigingen zijn in de kosten die worden toegerekend aan de rioolheffing. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld de kosten van het vegen van de straat dekken uit de algemene middelen, maar met een goede motivering kan dit ook uit de rioolheffing.

#### 1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt kort in gegaan op de dataverzameling. Hoofdstuk 3 beschrijft de steekproef. Ook wordt daar beschreven hoe is omgegaan met ontbrekende gegevens. In hoofdstuk 3 wordt weergegeven met welke bedragen de prognose van de autonome ontwikkeling van de opbrengst uit de rioolheffing wordt bijgesteld.

## 2 Dataverzameling en respons

### 2.1. Dataverzameling

Op 25 mei 2020 hebben gemeenten via e-mail een vragenlijst ontvangen met het verzoek om deze in te vullen (zie de bijlage voor de vragenlijst). De vragenlijst is gemaakt in Excel. Gemeenten die de vragenlijst in 2015 hadden ingevuld en die daarna niet betrokken zijn geweest bij een herindeling konden in de vragenlijst zien welke informatie in 2015 was verstrekt en deze indien gewenst corrigeren.

De mailadressen zijn verkregen via stichting RIONED. Zes gemeenten gaven van tevoren aan dat zij niet mee wilden doen aan het onderzoek. De vragenlijst is daarom gestuurd naar 98 procent van de gemeenten. Op 8 juni en 29 juni is een herinnering gestuurd aan alle gemeenten die niet hadden gereageerd. Daarnaast is telefonisch contact opgenomen met gemeenten die niet reageerden. De VNG heeft gemeenten aangespoord mee te doen via het landelijk overleg van waterbeheerders.

De dataverzameling is gestopt op 29 september. In totaal hebben 187 gemeenten (52,7 procent) de vragenlijst retour gestuurd. Zij vertegenwoordigen 59,3 procent van de inwoners van Nederland. Dit is voldoende om op basis van de verzamelde gegevens uitspraken te doen over de ontwikkelingen bij alle gemeenten.

Tabel 2 Respons per provincie

	Aantal gemeenten	Deel van de gemeenten in de provincie (%)	Deel van de inwoners in de provincie(%)
Groningen	9	75	77
Fryslân	7	39	51
Drenthe	6	50	61
Overijssel	17	68	71
Gelderland	27	53	61
Utrecht	11	42	29
Noord-Holland	20	43	69
Zuid-Holland	31	60	70
Zeeland	8	62	68
Noord-Brabant	33	53	43
Limburg	15	48	54
Flevoland	3	50	40

Tabel 2 laat de respons per provincie zien. De respons is niet gelijk verdeeld over Nederland. In Groningen hebben relatief veel gemeenten gereageerd (75 procent van de gemeenten, die 77 procent van de inwoners vertegenwoordigen). Er is in een aantal gevallen als samenwerkingsverband besloten om al dan niet mee te werken aan het onderzoek. Groningse gemeenten werken samen in één samenwerkingsverband en besloten mee te doen, wat leidt tot de hoge respons in deze provincie. Van de Friese gemeenten stuurde 39 procent van de gemeenten een vragenlijst terug. Omdat de grotere gemeenten van Fryslân mee hebben gedaan vertegenwoordigen zijn wel 51

procent van de inwoners. In Utrecht wordt slechts 29 procent van de inwoners vertegenwoordigd. Dit komt doordat de grootste gemeenten, Utrecht en Amersfoort, geen gegevens hebben opgestuurd.

Tabel 3 laat zien hoe hoog de respons is per gemeentegrootteklasse (de indeling is afkomstig van het CBS). De tabel laat zien dat de respons van de kleinste gemeenten (minder dan 10.000 inwoners) het laagst is en die van de grootste gemeenten het hoogst.

Tabel 3 Respons per gemeentegrootteklasse

Aantal inwoners	Aantal gemeenten in respons	Deel van de gemeenten in de gemeentegrootteklasse (%)	Deel van de inwoners vertegenwoordigd in de gemeentegrootteklasse (%)
< 10.000	5	33	40
10.000 – 20.000	28	42	41
20.000 – 50.000	105	56	54
50.000 – 100.000	28	52	51
>100.000	21	68	71

## 2.2. Correcties en aanvullingen data

### Ontbrekende waarden

Niet alle gemeenten hebben de enquête ingevuld. Om de prognose van de autonome ontwikkeling bij te stellen hebben we echter totaalbedragen voor Nederland nodig. De ontbrekende waarden zijn daarom bijgeschat. Dit is gedaan op basis van de gemeentegrootteklasse van gemeenten. Stichting RIONED heeft eerder op dezelfde wijze bijstellingen verricht voor eerdere bijstellingen van de prognose van de autonome ontwikkeling. Binnen iedere gemeentegrootteklasse is voor de variabelen waarvoor we totaalbedragen nodig hebben het gemiddelde bedrag per inwoner berekend op basis van de gegevens van de gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld. Voor gemeenten die geen gegevens hebben opgestuurd is vervolgens het op deze wijze verkregen bedrag per inwoner vermenigvuldigd met het aantal inwoners in die gemeenten.

Voor enkele variabelen (de afschrijvingstermijn en de rekenrente) is geen totaalbedrag nodig, maar een gemiddelde voor Nederland. Er is hier, net als in eerdere jaren werd gedaan door stichting RIONED, uitgegaan van ongewogen gemiddelden.

### Correctie bias steekproef

De steekproef van gemeenten die mee hebben gedaan is mogelijk niet willekeurig. Gemeenten die hun gegevens goed georganiseerd hebben zijn bijvoorbeeld naar alle waarschijnlijkheid oververtegenwoordigd. Het is daarom aannemelijk dat er een bias in de gegevens zit. Dit was ook het geval in 2016 toen dit onderzoek werd uitgevoerd door stichting RIONED. De respons was toen 65 procent. De bias is toen gecorrigeerd op

basis van gegevens die zijn opgevraagd in 2013 (deze hebben betrekking op 2011 en 2012). De respons was in 2013 hoog (93 procent).

De correctie is als volgt uitgevoerd. Ook in de gegevens die zijn opgevraagd in 2013 (uit 2011 en 2012) ontbreken de gegevens van enkele gemeenten. Die zijn op dezelfde wijze bijgeschat als hierboven is beschreven. Vervolgens is voor iedere variabele berekend wat de uitkomst (totaal bedrag of een gemiddelde) is in de volledige respons en als we alleen de respons van 2019 nemen. Het verschil (absoluut bedrag of aantal procentpunten) tussen deze twee uitkomsten is gebruikt om de uitkomsten uit 2019 te corrigeren.

#### 2016 tot en met 2018 ontbreken in uitvraag

Om het invullen van de vragenlijst zo makkelijk mogelijk te maken zijn alleen gegevens opgevraagd die gelden voor 2019. De laatste uitvraag was echter in 2016. Er zijn toen gegevens opgevraagd voor de jaren 2013 tot en met 2015. Er zijn dus geen gegevens voor de jaren 2016 tot en met 2018 opgevraagd. Om toch een beeld te geven voor deze jaren is er iedere keer vanuit gegaan dat stijgen of dalingen van opbrengsten, kosten of investeringen gelijk over de tussenliggende jaren zijn verdeeld.

## 3 Berekeningen en uitkomsten

### 3.1. Bijstelling autonome ontwikkeling

Tabel 4 laat de totale bijstelling van de prognose van de autonome ontwikkeling zien en de gerealiseerde besparing. Alle gegevens zijn omgerekend naar het prijspeil van 2010. De prognose van de autonome ontwikkeling wordt in 2019 17,6 miljoen euro verlaagd. Er werd verwacht dat de opbrengst uit de rioolheffing in 2019 zonder doelmatigheidswinst 1.719 miljoen euro zou zijn, dat wordt door de bijstelling 1.704 miljoen euro (zie tabel 5 en paragraaf 3.2 voor het effect van de afzonderlijke factoren en veranderingen op de prognose).

De doelmatigheidswinst in 2019 bedraagt 285,9 miljoen euro. In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat gemeenten een doelmatigheidswinst zouden behalen van 220 miljoen euro. Dat is dus ruimschoots gehaald.

Tabel 4 Bijstelling van de prognose van de autonome ontwikkeling en de behaalde doelmatigheidswinst (miljoen euro, prijspeil 2010)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Oorspronkelijke autonome ontwikkeling	1.352	1.400	1.450	1.531	1.570	1.634	1.664	1.693	1.719
Bijstelling	41,3	23,7	74,1	43,7	51,7	27,4	13,9	-1,1	-15,0
Aangepaste autonome ontwikkeling	1.393	1.424	1.524	1.575	1.622	1.661	1.678	1.692	1.704
Opbrengst rioolheffing <sup>a</sup>	1.322	1.334	1.332	1.362	1.402	1.427	1.421	1.423	1.418
Doelmatigheidswinst	71,7	89,8	191,8	213,3	220,2	233,9	256,9	269,7	285,9

a Bron: CBS.

Tabel 5 Bijstelling van de prognose van de autonome ontwikkeling per exogene factor en gemeentelijke aanpassing (miljoen euro, prijspeil 2010)

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

### 3.2. Correctie per onderdeel

In deze paragraaf geven we de ontwikkeling per onderdeel weer. In hoofdstuk 2 wordt onderscheid gemaakt tussen exogene factoren en andere door gemeenten veroorzaakte veranderingen. Deze twee hangen soms sterk samen. Kapitaallasten, de kosten die gemeenten hebben doordat investeringen meerjarig worden afgeschreven, zijn bijvoorbeeld afhankelijk van de afschrijvingstermijn (waar de gemeente wel invloed op heeft) en de rente (exogene factor). Het effect van exogene factoren en aanpassingen door gemeenten worden daarom in enkele gevallen in één paragraaf weergegeven.

#### Verandering kapitaallasten: rente (exogeen) en afschrijvingen (gemeentelijke aanpassing)

Een groot deel van de kosten van het gemeentelijk waterbeheer zijn kapitaallasten. De riolering is het belangrijkste onderdeel van het gemeentelijk waterbeheer. Investeringen in de riolering worden door de meeste gemeenten op de balans gezet en over een langere periode afgeschreven. Over de schuld die zo ontstaat op de balans wordt rekenrente betaald. De kapitaallasten bestaan daarmee uit twee componenten: de rekenrente en de jaarlijkse afschrijvingen op de investering.

Sinds 2010 is de rente door de economische crisis en de genomen maatregelen gedaald. Gemeenten hanteren daarom ook een lagere rekenrente. Daarnaast is de rente bij gemeenten gedaald door wijzigingen in de begrotingsvoorschriften van gemeenten in 2016 (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, BBV).<sup>1</sup> Vóór de wijziging hadden gemeenten vrijheid in hoe zij de rekenrente bepaalden. In de nieuwe regelgeving is voorgeschreven hoe gemeenten de rekenrente moeten bepalen. Deze wijziging is van kracht geworden in 2018. In de oorspronkelijke prognose van de autonome ontwikkeling is uitgegaan van een rekenrente van 4,72 procent. In 2016 is deze gedaald naar 3,58 procent. In 2019 is de rekenrente vooral door de nieuwe begrotingsvoorschriften gedaald naar 1,62 procent.

De afschrijvingstermijn kan worden beïnvloed door gemeenten. Zij kunnen deze aanpassen. Een kortere afschrijvingstermijn betekent dat het jaarlijkse bedrag voor afschrijvingen stijgt, maar ook dat er korter wordt betaald voor de investering. Een veranderende afschrijvingstermijn staat echter los van de te realiseren doelmatigheidswinst.

De prognose is destijds opgesteld op basis van de investeringen die gemeenten verwachtten. Gemeenten hebben minder geïnvesteerd dan destijds werd voorzien. Dit komt deels door de economische crisis. Daarnaast bleek het niet nodig om in dit decennium al grote delen van de riolering te vervangen (zoals in 2010 nog werd verwacht), maar bleken er geschikte renovatietechnieken te zijn. We stellen de kapitaallasten daarom bij op basis van de investeringsbedragen die gemeenten in de vragenlijsten tussen 2010 en 2020 hebben doorgegeven en niet op basis van de verwachte investeringen in 2010. We berekenen de boekwaarde van de riolering. Vervolgens berekenen we hoe hoog de betaalde rente zou zijn geweest als deze niet was

---

<sup>1</sup> De wijzigingen zijn vanaf 2018 van kracht.

gewijzigd en hoe hoog deze werkelijk is. Het verschil is het bedrag waarvoor wordt gecorrigeerd.<sup>2</sup>

Tabel 6 geeft weer hoe hoog de bijstelling van de kapitaallasten is in de BAW-periode.

Tabel 6 Bijstelling van de prognose van de autonome ontwikkeling van de kapitaallasten (miljoen euro, prijspeil 2010)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rente	-10,2	-20,8	-31,2	-51,5	-72,6	-94,5	-136,3	-177,7	-216,8
Afschrijving	-1,1	1,1	0,8	0,5	0,2	-0,3	-0,5	-0,1	0,7

#### *Toerekenrente voorzieningen en reserves*

Gemeenten kunnen ook rente toerekenen aan voorzieningen en reserves. Ook deze rente is gedaald. Tot de wijziging van het BBV hadden gemeenten nog vrijheid of en hoe zij dit deden. De mogelijkheden om rente toe te rekenen zijn sinds de wijziging in 2016 beperkt. Niet alle gemeenten rekenden rente toe aan voorzieningen en reserves. Gemeenten die dit wel doen of deden rekenen dit soms toe aan de voorziening of reserve zelf, soms aan de algemene middelen en soms als opbrengst aan de exploitatie van de rioleringszorg. Uit eerder onderzoek van stichting RIONED bleek dat het om een gering bedrag gaat. De verdeling over de algemene middelen en rioolheffing is ook onbekend. Daarom is hier niet voor gecorrigeerd, net als in eerdere jaren waarin de prognose van de autonome ontwikkeling is bijgesteld.

#### Verandering netto dotatie aan voorziening (gemeentelijke aanpassing)

Gemeenten mogen geld reserveren voor onderhoud of tariefegalisatie en sparen voor vervangingsinvesteringen en vervolgens onttrekkingen doen. Door minder te sparen gaan de kosten op de korte termijn omlaag en andersom. Omdat dit geen doelmatigheidswinst is, is afgesproken om te corrigeren voor wijzigingen in de netto dotaties.

Er is daarom in 2020 net als in 2016 gevraagd welk bedrag gedoteerd is aan de reserves en voorzieningen. Tabel 7 laat zien dat in 2019 de dotatie aan de voorziening 51,4 miljoen lager is dan werd verwacht in 2010.

Tabel 7 Correctie prognose autonome ontwikkeling in verband met wijzigingen in de netto dotatie aan de voorzieningen (miljoen euro, prijspeil 2010)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bedrag	65,3	35,2	-21,4	9,6	15,8	-6,4	-19,8	-35,5	-51,4

<sup>2</sup> Ook de Unie van Waterschappen berekend op deze wijze de bijstelling van de autonome ontwikkeling voor wat betreft de kapitaallasten.



## Verandering financiering investeringen (gemeentelijke aanpassing)

In de voorgaande paragraaf is aangegeven dat veel gemeenten investeringen in de riolering activeren en op de balans zetten. De investering wordt dan meerjarig afgeschreven. Gemeenten kunnen investeringen ook financieren door deze direct af te boeken op een eerder opgebouwde reserve of voorziening (mits de omvang groot genoeg is).

Gemeenten kunnen overstappen van het activeren van investeringen naar direct afboeken. Dit heeft gevolgen voor de kapitaallasten. Als er dus veel meer of veel minder gemeenten investeringen direct afboeken dan werd verwacht bij het opstellen van de prognose dan moeten we de prognose van de autonome ontwikkeling hiervoor corrigeren. In 2019 wordt 30,5 procent van de investeringen in de gemeentelijke riolering direct afgeboekt. Er werd in 2010 verwacht dat dit 28,5 procent zou zijn. De stijging in procentpunt is dus beperkt.

Omdat het totaal bedrag aan investeringen in Nederland groot is, is de absolute stijging wel relevant voor het bijstellen van de prognose van de autonome ontwikkeling. Tabel 8 laat zien met welke bedragen de prognose van de autonome ontwikkeling wordt bijgesteld omdat gemeenten investeringen anders financieren dan werd voorzien.

Tabel 8 Correctie prognose autonome ontwikkeling in verband met wijzigingen in de financiering van investeringen (miljoen euro, prijspeil 2010)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bedrag	-13,5	2,3	68,3	8,1	9,5	0,2	15,5	30,4	44,5

## Verandering kostentoe rekening (gemeentelijke aanpassing)

Gemeenten mogen de kosten van het gemeentelijk waterbeheer dekken uit de rioolheffing. Zij mogen de kosten echter ook dekken uit de algemene middelen. Als gemeenten een groter deel van de kosten dekken uit de algemene middelen dan betekent dit, als al het overige gelijk blijft, dat een lagere opbrengst uit de rioolheffing nodig is. Dat is echter geen doelmatigheidswinst en daarom wordt hiervoor gecorrigeerd.

De kostentoe rekening kan op een aantal punten zijn gewijzigd. Allereerst kunnen gemeenten sinds 2008 meer taken in het gemeentelijk waterbeheer dekken uit de rioolheffing. Het gaat dan om de opvang van hemelwater en het grondwaterbeheer. Deze taken werden voorheen gedekt uit de algemene middelen. Na de wijziging in 2008 wijzigden gemeenten in eerste instantie de kostentoe rekening niet. Tot 2015 zijn zij echter een steeds meer gemeentelijke watertaken gaan dekken uit de rioolheffing. In 2013 en 2016 heeft stichting RIONED berekend hoe hoog de extra kostenstijging was doordat gemeenten de nieuwe taken meer zijn bekostigen uit de rioolheffing. In 2020 is hier niet opnieuw naar gevraagd. We zijn er in overleg met RIONED vanuit gegaan dat dit niet meer sterk is veranderd, de meeste gemeenten zullen deze kosten uit de rioolheffing zijn gaan dekken in de eerste helft van het decennium.

Een tweede belangrijke wijziging in de kostentoerekening betreft de btw.<sup>3</sup> Gemeenten betalen btw over de kosten die zij maken. Deze kunnen zij (deels) terugkrijgen uit het btw-compensatiefonds. Het btw-compensatiefonds wordt echter gevoed vanuit het gemeentefonds. Gemeenten mogen daarom de btw doorberekenen in het tarief van de rioolheffing. Niet alle gemeenten doen dit of zij doen dit deels. De toerekening is sinds de BAW-afspraken gestegen.

Daarnaast kunnen er nog andere kleinere wijzigingen zijn in de kosten die worden toegerekend aan de rioolheffing. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld de kosten van het vegen van de straat dekken uit de algemene middelen, maar met een goede motivering kan dit ook uit de rioolheffing. In tabel 9 is weergegeven hoe groot de bijstelling van de prognose is voor elk van deze drie onderdelen

Tabel 9 Correctie prognose autonome ontwikkeling in verband met wijzigingen kostentoerekening (miljoen euro, prijspeil 2010)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbreding gemeentelijke watertaken	nb	nb	13,7	19,9	25,1	24,9	24,7	24,3	23,8
Btw	5,0	6,7	2,8	5,7	11,5	15,7	19,6	23,4	26,7
Overig	nb	nb	11,8	15,7	19,7	20,9	22,1	23,3	24,5

nb is niet bekend

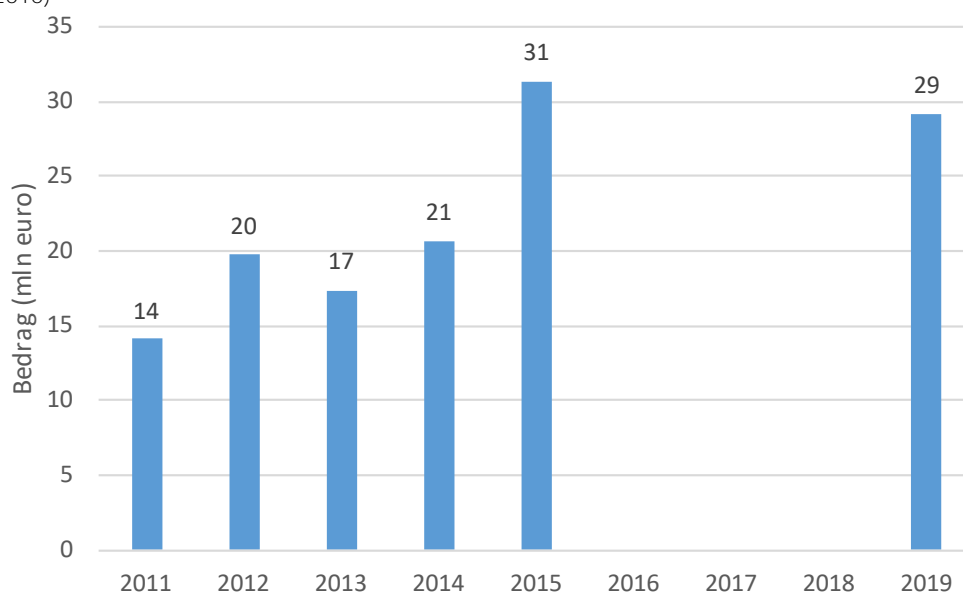
#### Toename nieuwbouw (exogeen)

Als er nieuwbouw plaatsvindt in een gemeenten dan kan het zijn dat hiervoor nieuwe riolering moet worden aangelegd. Gemeenten betaalden dit lange tijd uit de grondexploitatie. Uit onderzoek van stichting RIONED bleek dat gemeenten ten tijde van de economische crisis in toenemende mate riolering bestemd voor nieuwbouw betaalden uit de rioolheffing. Mogelijk werd hiervoor gekozen omdat de mogelijkheden om de aanleg te betalen uit de grondexploitatie beperkt waren door de crisis. We corrigeren de prognose van de autonome ontwikkeling daarom voor deze verandering.

Er is in 2020, net als in 2016, gevraagd hoe hoog het bedrag is dat geïnvesteerd is in riolering en betaald uit de rioolheffing. Daarnaast is gevraagd welk bedrag hiervan voor nieuwbouw bestemd is. Figuur 1 laat zien dat dit bedrag in 2019 lager is (29 miljoen euro, prijspeil 2010) dan in 2016 (31 miljoen euro, prijspeil 2010).

<sup>3</sup> In 2013 is het hoge btw-percentages verhoogd van 19 procent naar 21 procent. Dit is een exogene ontwikkeling. Er is echter in eerdere jaren afgesproken dat hier niet voor wordt gecorrigeerd.

Figuur 1 Investerings in riolering voor nieuwbouw betaald uit de rioolheffing (miljoen euro, prijspeil 2010)



In 2020 is alleen gevraagd naar kosten en investeringen in 2019 en niet naar de gegevens van tussenliggende jaren. Daarom worden de tussenliggende jaren niet weergegeven in de figuur.

Zoals eerder aangegeven worden in de meeste gemeenten investeringen in de riolering op de balans gezet en over meerdere jaren afgeschreven. Investerings in de nieuwbouw leiden daarom net als andere investeringen tot kapitaallasten. In tabel 10 zijn de bedragen weergegeven. Er zijn geen gegevens bekend over de investeringen in de nieuwbouw in 2016 tot en met 2018. Dit is daarom geschat, we gaan ervan uit dat de ontwikkeling van 2015 op 2019 gelijk over de jaren is verdeeld (zie paragraaf 2.2).

Nieuw areaal leidt niet alleen tot mogelijke hogere kapitaallasten, maar ook tot hogere operationele kosten. Omdat er in de oorspronkelijke berekeningen geen rekening is gehouden met de hogere kosten door areaaluitbreiding wordt ook hiervoor gecorrigeerd.

In 2013 en 2016 is de toename van het areaal bepaald door gemeenten te vragen naar de lengte van de buizen. Dit is in 2020 niet opgevraagd.<sup>4</sup> In plaats daarvan schatten we de uitbreiding van het areaal in op basis van CBS-gegevens over woningvoorraden. Daarnaast is gevraagd hoe hoog de operationele kosten zijn. We gaan er net als in eerdere analyses vanuit dat twee derde van de toename van de operationele kosten komt door toename van het areaal. Tabel 10 geeft weer hoe hoog de bijstelling van de prognose van de autonome ontwikkeling is.

<sup>4</sup> Om voldoende respons te krijgen voor een robuuste analyse is het aantal vragen in de vragenlijst zo beperkt mogelijk gehouden.

Tabel 10 Correcties in de prognose van de autonome ontwikkeling in verband met wijziging van financiering van riolering voor nieuwbouw (miljoen euro, prijspeil 2010)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Wijziging kapitaallasten	1,5	2,8	3,5	4,4	5,9	6,9	7,5	7,8	7,8
Wijziging operationele kosten	12,2	18,4	24,9	30,0	35,2	40,3	43,0	46,6	50,4

### Klimaatverandering (exogeen)

Gemeenten investeren in maatregelen om de klimaatverandering op te vangen en deze maatregelen hebben ook betrekking op de gemeentelijke watertaken. Er is aan gemeenten gevraagd of zij extra maatregelen hebben genomen sinds 2015 om de klimaatveranderingen op te vangen en welk deel van de kosten in 2019 samenhangt met de kosten van het gemeentelijk waterbeheer. Een deel van de maatregelen die zijn genomen in verband met klimaatverandering is al meegenomen in de prognose van de autonome ontwikkeling. Er is hier niet eerder informatie over opgevraagd, waardoor het niet mogelijk is om opgevraagde gegevens te vergelijken met eerdere jaren. Daarom hebben we ervoor gekozen om te vragen naar de verandering sinds 2015. Extra aanpassingen sinds 2015 zijn zeker niet opgenomen in de prognose van de autonome ontwikkeling omdat deze niet werden voorzien.

94 gemeenten (51 procent van de respons) geven aan dat zij extra maatregelen hebben genomen, 61 dat zij dit niet hebben gedaan (33 procent) en 29 geven aan dat dit onbekend is (16 procent). Aan gemeenten die aangeven extra maatregelen te hebben genomen is gevraagd om welk deel van de totale kosten het gaat in 2019. Dit varieert van minder dan 1 procent tot 91 procent in een gemeente die een piekuitgave kende op dit gebied in 2019. Gemiddeld gaat het om 5,2 procent van de kosten.<sup>5</sup> Omgerekend naar alle gemeenten en het prijspeil van 2010 gaat het in 2019 om een bedrag van 72,2 miljoen euro (prijspeil 2010). Omdat we niet weten hoe hoog de kosten in 2016 tot en met 2018 waren gaan we ervan uit dat deze ieder jaar in gelijke mate zijn gestegen (zie tabel 11).

Tabel 11 Correctie prognose autonome ontwikkeling in verband investeringen door snelle wijziging van het klimaat (miljoen euro, prijspeil 2010)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bedrag						18,1	36,1	54,2	72,2

### Toename kwijtschelding (exogeen)

Door de economische crisis aan het begin van het decennium kwamen steeds meer huishoudens in aanmerking voor kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen, waaronder in een deel van de gemeenten de riolheffing. Dat het aantal huishoudens

<sup>5</sup> Dit is inclusief de gemeenten die 'nee' hebben ingevuld, daar gaat het om 0 procent van de kosten.

dat in aanmerking komt voor kwijschelding stijgt betekent echter niet dat in alle gemeenten een hogere rioolheffing nodig is om deze kosten te dekken. Allereerst kan de rioolheffing zowel aan gebruikers als eigenaren van woningen worden opgelegd. In dat laatste geval is er meestal geen kwijschelding van de rioolheffing mogelijk. Daarnaast kan kwijschelding van de rioolheffing worden bekostigd uit de rioolheffing, maar ook uit de algemene middelen.

Gemeenten is daarom gevraagd of kwijschelding mogelijk is en hoe dit wordt bekostigd. Als dit wordt meegenomen als kosten bij het bepalen van de rioolheffing is gevraagd om welk bedrag het ging in 2019. Op basis van deze gegevens en bijschatting (zie paragraaf 3.2) schatten we dat het in 2019 gaat om een bedrag van 10,5 miljoen euro (prijspeil 2010). Een deel van deze kosten werd voorzien bij het opstellen van de prognose van de autonome ontwikkeling (er wordt immers altijd een deel van de kosten kwijsgescholden). Er werd echter niet voorzien dat dit zou stijgen.

In eerdere uitvragen zijn geen gegevens opgevraagd over de kosten van kwijschelding. Het is daarom niet mogelijk om het bedrag in 2019 te vergelijken met het bedrag dat werd verwacht in 2010. Om toch de stijging van de kosten te kunnen schatten hebben we gebruik gemaakt van gegevens van de Unie van Waterschappen (UvW). De UvW vraagt ieder jaar aan waterschappen hoe hoog de kwijscheldingskosten zijn van de zuiveringsheffing (de heffing die wordt gebruikt om de kosten van afvalwaterzuivering te bekostigen) en watersysteemheffing (de heffing die wordt gebruikt om de kosten van 'droge voeten' - onder meer beheer waterkeringen en waterpeil) te dekken. We beschikken over gegevens vanaf 2012. Tussen 2012 en 2019 zijn er twee waterschappen die kwijschelding voor de zuiveringsheffing hebben afgeschaft. Om de stijging van de kwijscheldingskosten te bepalen zijn we daarom uitgegaan van de watersysteemheffing.<sup>6</sup> Deze kosten stijgen tussen 2012 en 2019 gecorrigeerd voor inflatie gemiddeld 1,0 procent per jaar. Als we ervan uitgaan dat de kosten van kwijschelding bij de rioolheffing net zo sterk zijn gestegen dan waren deze in 2010 10,5 miljoen euro. Het verschil tussen de zo berekende verwachte kosten en de gerapporteerde kosten wordt daarmee 2,6 miljoen euro (prijspeil 2010). Er zijn geen gegevens bekend van eerdere jaren. We gaan er daarom vanuit dat dit in de BAW-periode gelijkmatig is gestegen.

---

<sup>6</sup> Bij enkele waterschappen hebben we twijfels over de gegevens van 2010. Deze zijn daarom buiten de berekening gehouden.

# Bijlage