

Notitie 'effecten extra kosten HWBP en PGEB op lastendruk waterschappen'

Aan: Ministerie Infrastructuur en Waterstaat (IenW), DG Water en Bodem
Van: Economisch onderzoeksbureau Decisio
Betreft: Effecten extra kosten HWBP en PGEB op lastendruk waterschappen
Datum: 26 november 2024

Inleiding

In deze notitie geven we inzicht in de effecten van de extra kosten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) op de lastendruk van de waterschapsbelastingen. De extra kosten van het HWBP vloeien voort uit de Globale Kosten Inschatting (GKI) van eind 2023. De effecten hiervan zijn door Decisio in kaart gebracht in opdracht van het ministerie IenW en in afstemming met de Unie van Waterschappen.

Aanleiding en vraagstelling

In het Wetgevingsoverleg (WGO) van 29 januari 2024 stelde Kamerlid Grinwis vragen over de financiering van het HWBP naar aanleiding van de uitkomsten van de GKI over de versterkingsopgave voor de primaire waterkeringen. Kamerlid Grinwis stond stil bij een aspect daarvan; namelijk, de huidige afgesproken 10% projectgebonden eigen bijdragen (PGEB) van waterschappen die een HWBP-versterkingsopgave hebben. Zijn vraag was of de PGEB niet naar 5% moest, gezien het beeld uit de GKI dat de versterkingskosten in het kader van het HWBP van 450 miljoen euro naar bijna 1 miljard euro per jaar gaan. Deze vraag van Kamerlid Grinwis is voor het ministerie IenW aanleiding geweest om economisch onderzoeksbureau Decisio te vragen de effecten van de extra kosten van het HWBP op de lastendruk van de waterschappen inzichtelijk te maken. Het gaat hierbij in het bijzonder om het in beeld brengen van de verschuiving in lastendruk tussen de huidige 10% PGEB en een PGEB van 5%. Een lagere PGEB zou voor waterschappen met geen of een beperkte versterkingsopgave een *hogere* lastendrukstijging betekenen; voor waterschappen met een grotere versterkingsopgave zou het een *lagere* lastendrukstijging betekenen.

Kernuitkomsten

De GKI presenteerde in 2023 de voorlopige kosten van het HWBP. De GKI komt uit op ingeschatte kosten van het HWBP van 23,9 miljard euro (prijspeil 2023) tot 2050; dit bedrag is het midden van een ruime bandbreedte van 15,7 – 32,9 miljard euro (prijspeil 2023); dit geeft aan dat er grote onzekerheid was over de daadwerkelijke opgave.

Over de 23,9 miljard euro (prijspeil 2023) voorlopige kosten is door de Unie van Waterschappen aangegeven dat hun aandeel in de al vóór de GKI bekende opgave van 15,5 miljard euro¹ (prijspeil 2023) in het HWBP al verwerkt is in de meerjarig financiële plannen van de waterschappen. De GKI bevat verder de kosteninschatting van 255 miljoen euro (prijspeil 2023) voor HWBP-versterkingen door Rijkswaterstaat (die voor 100% betaald worden door het Rijk). Als we beide bedragen (15,5 miljard euro en 255 miljoen euro) in mindering brengen op de 23,9 miljard euro, dan resteert tot 2050 een extra financiële opgave van 8,145 miljard euro (prijspeil 2023) voor het Rijk en de waterschappen; dat is in totaal 325 miljoen euro per jaar. Voorgaande betekent voor de waterschappen tot 2050 een bedrag van 4,0725 miljard euro (prijspeil 2023) (50%) te betalen via de solidariteitsbijdrage en de 10% PGEB.

Op basis van onze analyse van de effecten van de extra kosten van het HWBP voor waterschappen van 4,0725 miljard euro (prijspeil 2023; afgerond 4,1 miljard euro) op de lastendruk van alleen de watersysteemheffing van de waterschappen constateren we dat een verlaging van de huidige PGEB van 10% naar 5% voor de waterschappen een afwijking/verschuiving van de lastendrukstijging zou betekenen van -2,3%-punt tot +1,4%-punt in 2050 ten opzichte van 2024.

Gehanteerde uitgangspunten analyse

Voor het berekenen van de effecten van de meerkosten van het HWBP en de huidige 10% PGEB en een verlaagde 5% PGEB op de lastendruk van waterschappen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- *Kosten HWBP*: uitgangspunt voor de kosten van het HWBP is de Globale Kostenschatting (GKI, 2023). In de GKI zijn, met ruime bandbreedtes, de kosten van het HWBP berekend op 23,9 miljard euro (prijspeil 2023). In de verdere analyse van Decisio is vervolgens uitgegaan van nog te verwerken meerkosten van het HWBP voor waterschappen van 4,0725 miljard euro (prijspeil 2023). Dit bedrag is gebaseerd op de volgende rekensom:
 - 23,9 miljard euro tot 2050 (GKI, prijspeil 2023)
 - -/- 15,5 miljard euro reeds verwerkt in het meerjarig financieel beeld door waterschappen (zie toelichting hierna)
 - -/- 255 miljoen euro voor de versterkingsopgave van RWS (zie toelichting hierna)
 - = 8,145 miljard euro (prijspeil 2023)
 - -/- 4,0725 miljard euro (50% bijdrage Rijk)

¹ Dit bedrag is afkomstig uit de GKI en is het voor prijspeil gecorrigeerde bedrag van 11,1 miljard euro (prijspeil 2013) afkomstig uit de zogenaamde 'consequentie-analyse' die destijds bij aanvang van het HWBP is uitgevoerd als kosteninschatting.

- = 4,0725 miljard euro (prijspeil 2023) als bijdrage van waterschappen en te betalen via solidariteitsbijdrage en de PGEB.
- *15,5 miljard euro (prijspeil 2023) reeds verwerkt:* we zijn in de analyse ervan uitgegaan dat het aandeel van de waterschappen in de 15,5 miljard euro van de kosten voor het HWBP verwerkt is in het meerjarig financieel beeld van de waterschappen. Dit bedrag is afkomstig uit de GKI-rapportage en is het voor prijspeil 2023 gecorrigeerde bedrag van 11,1 miljard euro dat prijspeil 2013 had en afkomstig is uit de zogenaamde ‘consequentie-analyse’ die destijds bij aanvang van het HWBP is uitgevoerd als kosteninschatting.
- *Opgave Rijkswaterstaat (RWS):* in de GKI is de versterkingsopgave van 255 miljoen euro (prijspeil 2023) voor HWBP-projecten voor RWS opgenomen. Dit bedrag wordt volledig betaald door het Rijk en is daarom (voor deze analyse) in mindering gebracht op de kosten van het HWBP.
- *Conform COELO-berekeningen uit 2012:* bij aanvang van het HWBP zijn in 2012 door het COELO de effecten op tarieven van waterschappen berekend voor de 10% PGEB. COELO deed dat voor meerdere lastendrukprofielen. Analoog aan de COELO-studie zijn door Decisio vergelijkbare lastendrukprofielen gehanteerd (zie tabel 1), waarbij WOZ-waarden geactualiseerd zijn op dezelfde wijze als de Unie van Waterschappen dat heeft gedaan voor zijn communicatie-uitingen over de ontwikkeling van de waterschapsbelastingen.

Tabel 1. Overzicht gehanteerde lastendrukprofielen voor effectenberekening betreffende watersysteemheffing

Profiel	Omschrijving	WOZ-waarde (euro)	Ha. land
Profiel 1	Meerpersoonshuishouden in huurwoning	nvt	nvt
Profiel 2	Meerpersoonshuishouden in eigen woning	370.000	nvt
Profiel 3	Meerpersoonshuishouden in eigen woning	600.000	nvt
Profiel 4	Agrarisch bedrijf	520.000	60
Profiel 5	Natuurterrein	nvt	1.000
Profiel 6	Groothandel	2,7 miljoen	nvt
Profiel 7	Metaalbedrijf	13,5 miljoen	nvt

Niet of nauwelijks verschillen tussen tariefprofielen

De effecten van de kosten van het HWBP en de 10% PGEB zijn berekend voor meerdere lastendrukprofielen. Uit de analyse van Decisio is vervolgens gebleken dat de uitkomsten voor de verschillende lastendrukprofielen in termen van relatieve stijging nagenoeg gelijk zijn. Oftewel, er blijken niet of nauwelijks verschillen te bestaan in lastenstijgingen tussen profielen. We gaan daarom in deze notitie niet verder in op verschillen tussen profielen en hebben, als uitkomst van de analyse, de resultaten voor profiel 2 (meerpersoonshuishouden in eigen woning met een WOZ-waarde van 370.000 euro) opgenomen.

- *Geactualiseerde gegevens waterschappen*: er is door Decisio gebruikt gemaakt van (door UvW aangereikte) geactualiseerde cijfers (2024) over aantal ingezetenen (huishoudens), WOZ-waarden en de verschillende tarieven per waterschap.
- *Gehanteerde rente bij afschrijvingen*: in de analyses is bij afschrijvingen gerekend met een rente van 4%; zoals destijds ook in de analyse van COELO (2012) is gedaan. Door de lage rente in de afgelopen jaren ligt de daadwerkelijk gehanteerde rente per waterschap op dit moment lager; de door ons gebruikte rente is derhalve een technische veronderstelling.
- *Versterkingsopgave per waterschap*: GKI geeft geen exact inzicht in de periode/jaren waarin de versterkingsopgave per waterschap wordt aangepakt. Ten behoeve van deze analyse heeft Decisio de extra versterkingsopgave per waterschap gelijkmatig per jaar gespreid over de periode tot 2050.
- *Analyse op basis van werkelijke financiële uitgangspunten per waterschap*: de wijze waarop kosten voor het HWBP verwerkt worden in de begroting verschilt per waterschap. Dat geldt voor zowel de solidariteitsbijdrage (de 40%) als voor de PGEB (voor waterschappen met een versterkingsopgave is dat 10%). Sommigen schrijven de solidariteitsbijdrage af, sommigen verwerken deze in een keer in hun exploitatie. Voor de PGEB hanteren waterschappen verschillende afschrijvingstermijnen. Voor het in de begroting verwerken van beide bijdragen is door Decisio uitgegaan van de volgende financiële uitgangspunten die de waterschappen zelf hanteren (zie tabel 2).

Tabel 2. Financiële uitgangspunten 2024 verwerking (in begroting) van de solidariteitsbijdrage en de projectgebonden eigen bijdrage

	Solidariteitsbijdrage	Projectgebonden eigen bijdrage
Waterschappen	Exploitatie of afschrijving	Afschrijving, jaren
Aa en Maas (WSAM)	Afschrijving, 30 jaar	40
Amstel, Gooi en Vecht (AGV)	Exploitatie	-
Brabantse Delta (WSBD)	Afschrijving, 5 jaar	37
De Dommel	Exploitatie	-
De Stichtse Rijnlanden (HDSR)	Exploitatie	40
Delfland (HHVD)	Exploitatie	35
Drents Overijsselse Delta (WDOD)	Afschrijving, 5 jaar	40
Fryslân (WF)	Afschrijving, 5 jaar	25
Hollands Noorderkwartier (HHNK)	Exploitatie	30
Hollandse Delta (WSHD)	Exploitatie	40
Hunze en Aa's (WSHA)	Exploitatie	30
Limburg (WSL)	Afschrijving, 30 jaar	30
Noorderzijvest (WSNZ)	Afschrijving, 5 jaar	35
Rijn en IJssel (WRIJ)	Afschrijving, 20 jaar	50
Rijnland (HHVR)	Exploitatie	30
Rivierenland (WSRL)	Afschrijving, 5 jaar	50
Scheldestromen (WSSS)	Exploitatie	35
Schieland en de Krimpenerwaard (HHSK)	Exploitatie	40
Vallei en Veluwe (WSVV)	Exploitatie	35
Vechtstromen	Exploitatie	-
Zuiderzeeland (WSZZ)	Exploitatie	30

Bron: Unie van Waterschappen

Uitkomsten analyse

Effect meerkosten HWBP op lastendruk waterschappen

De meerkosten van het HWBP van 4,1 miljard euro (prijspeil 2023) leiden tot lastendrukstijgingen bij waterschappen tot 2050 van **minimaal +5,0%** (Wetterskip Fryslân) en **maximaal +11,7%** (waterschap Vallei en Veluwe); zie tabel 3.

Tabel 3. Lastendruk watersysteemheffing in 2024 en lastendrukstijging in 2050 per waterschap ten opzichte van 2024 door de extra kosten van het HWBP, op basis van financiële uitgangspunten per waterschap en met huidige PGEB van 10%

Waterschap	Lastendruk 2024	Lastendruk stijging
	Profiel 2 mp.hh. eigen woning WOZ-waarde € 370.000	In 2050 ten opzichte van 2024
Aa en Maas (WSAM)	€ 182	8,5%
Amstel, Gooi en Vecht (AGV)	€ 225	7,4%
Brabantse Delta (WSBD)	€ 197	7,7%
De Dommel	€ 123	11,0%
De Stichtse Rijnlanden (HDSR)	€ 195	7,9%
Delfland (HHVD)	€ 216	6,8%
Drents Overijsselse Delta (WDOD)	€ 283	8,8%
Wetterskip Fryslân (WF)	€ 379	5,0%
Hollands Noorderkwartier (HHNK)	€ 242	6,5%
Hollandse Delta (WSDH)	€ 223	7,1%
Hunze en Aa's (WSHA)	€ 220	6,1%
Limburg (WSL)	€ 179	9,0%
Noorderzijvest (WSNZ)	€ 325	5,4%
Rijn en IJssel (WRIJ)	€ 210	8,8%
Rijnland (HHVR)	€ 205	7,2%
Rivierenland (WSRL)	€ 268	10,9%
Scheldestromen (WSSS)	€ 280	7,3%
Schieland en de Krimpenerwaard (HHSK)	€ 215	9,7%
Vallei en Veluwe (WSVV)	€ 129	11,7%
Vechtstromen	€ 208	6,5%
Zuiderzeeland (WSZZ)	€ 244	8,3%

NB: lastendruk per waterschap voor 2024 voor profiel 2 (meerpersoonshuishouden met eigen woning van 370.000 euro) is in deze tabel opgenomen ter referentie van wat de lastendrukstijging zou betekenen.

Effect van 5% PGEB op lastendruk waterschappen

Kamerlid Grinwis stelde in het Wetgevingsoverleg (WGO) van 29 januari 2024 de vraag of de PGEB niet naar 5% moest, gezien het beeld uit de GKI dat de versterkingskosten in het kader van het HWBP van 450 miljoen euro naar bijna 1 miljard euro per jaar gaan). NB: de te verwachten stijging van de kosten van het HWBP bedraagt waarschijnlijk 325 miljoen euro per jaar (zie ook eerder onder 'kernuitkomsten') in plaats van de door Kamerlid Grinwis veronderstelde stijging van 550 miljoen euro per jaar.

De meerkosten van het HWBP van 4,1 miljard euro (prijspeil 2023) met een PGEB van 5% zouden leiden tot lastendrukstijgingen bij waterschappen in 2050 ten opzichte van 2024 van **minimaal +4,6%** (Wetterskip Fryslân) en **maximaal +12,5%** (waterschap Vallei en Veluwe) in 2050 ten opzichte van 2024; zie tabel 4.

Een verlaagde PGEB van 5% zou voor waterschappen met geen of een beperkte versterkingsopgave een *hogere* lastendrukstijging betekenen; voor waterschappen met een grotere versterkingsopgave zou het een *lagere* lastendrukstijging betekenen. De grootste effecten van een verlaagde PGEB van 5% zouden optreden bij waterschap De Dommel en waterschap Rivierenland; **een afwijking van de lastendrukstijging van respectievelijk +1,4%-punt en -2,3%-punt.**

Waterschap De Dommel heeft geen versterkingsopgave. De verlaging van de PGEB van 10% naar 5% zou voor waterschap De Dommel een grotere lastenstijging betekenen; van 11,0% naar 12,4% (+1,4%-punt) in 2050. Voor waterschap Rivierenland, met een omvangrijkere versterkingsopgave, zou het het omgekeerde betekenen: van 10,9% naar 8,6% (-2,3%-punt) in 2050 ten opzichte van 2024.

Tabel 4. Lastendrukstijging met 10% PGEB en lastendrukstijging met 5% PGEB in 2050 ten opzichte van 2024 per waterschap, op basis van financiële uitgangspunten per waterschap en de verschuiving in lastendrukstijging als gevolg daarvan

	Lastendrukstijging in % (met 10% PGEB)	Lastendrukstijging in % (met 5% PGEB)	Vershil (in %-punt)
Waterschap	2050	2050	2050
Aa en Maas (WSAM)	8,5%	8,1%	-0,4
Amstel, Gooi en Vecht (AGV)	7,4%	8,4%	1,0
Brabantse Delta (WSBD)	7,7%	8,1%	0,4
De Dommel	11,0%	12,4%	1,4
De Stichtse Rijnlanden (HDSR)	7,9%	8,5%	0,6
Delfland (HHVD)	6,8%	7,6%	0,8
Drents Overijsselse Delta (WDOD)	8,8%	7,2%	-1,6
Wetterskip Fryslân (WF)	5,0%	4,6%	-0,4
Hollands Noorderkwartier (HHNK)	6,5%	6,7%	0,2
Hollandse Delta (WSHD)	7,1%	7,4%	0,3
Hunze en Aa's (WSHA)	6,1%	6,5%	0,4
Limburg (WSL)	9,0%	8,6%	-0,4
Noorderzijlvest (WSNZ)	5,4%	5,3%	-0,1
Rijn en IJssel (WRIJ)	8,8%	8,4%	-0,4
Rijnland (HHVR)	7,2%	8,1%	0,9
Rivierenland (WSRL)	10,9%	8,6%	-2,3
Scheldestromen (WSSS)	7,3%	6,4%	-0,9
Schieland en de Krimpenerwaard (HHSK)	9,7%	9,1%	-0,6
Vallei en Veluwe (WSVV)	11,7%	12,5%	0,8
Vechtstromen	6,5%	7,4%	0,9
Zuiderzeeland (WSZZ)	8,3%	7,1%	-1,2