

DE FINANCIERING VAN HET WATERBEHEER

Gert Dekker en Herman Havekes*

■ Goed waterbeheer vergt veel geld. Niet alleen voor investeringen in dijken, dammen, irrigatiesystemen, zuiveringsinstallaties, rioleringen e.d., maar ook voor de dagelijkse kosten van beheer en onderhoud en de “governance” kosten van het waterbeheer. In een recente studie van de Organisation for Economic Co-operation and Development te Parijs (OECD)¹ wordt een ruwe schatting gegeven van de wereldwijde investeringen in (alleen) drinkwater- en sanitatievoorzieningen tot 2050. Afhankelijk van de precieze uitvoering komt de OECD tot een bedrag van tussen de 7,52 en 9,23 biljoen USD. Dat zijn bijna niet te bevatten bedragen. Voor de noodzakelijke investeringen in dijken, dammen, bergingsgebieden en irrigatiewerken worden geen cijfers gegeven. Gezien de klimaatproblematiek, de zeespiegelstijging, bodemdaling en bevolkingsgroei zullen ook daarvoor kolossale investeringen noodzakelijk zijn, die mogelijk in dezelfde orde van grootte liggen. Een steeds groter deel van de wereldbevolking, straks zo’n 70%, woont immers in deltagebieden.

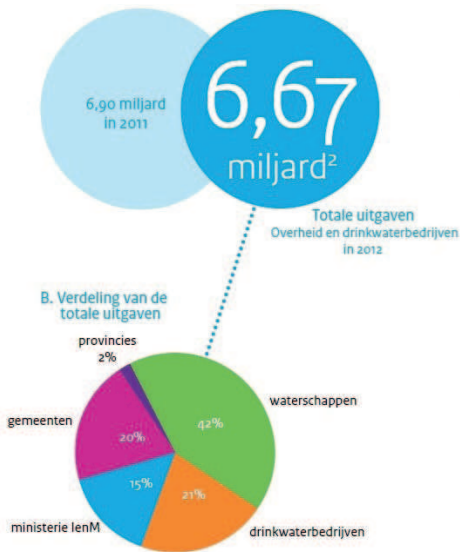
■ Zonder een deugdelijke financiering komt er van het waterbeheer weinig terecht. Niet ten onrechte wordt in een recent boekje van het Water Governance Centre een adequate financiering als een van vijf bouwstenen voor een goede water governance aangemerkt.² Gelukkig wordt het belang van een adequaat financieringsstelsel tegenwoordig steeds breder onderkend en bevatten internationale verdragen, richtlijnen en studies daarvoor ook een aantal buitengewoon belangrijke principes, zoals het beginsel de vervuiler/gebruiker/belanghebbende betaalt en het beginsel van de kosten terugwinning van waterdiensten. De betreffende bepalingen in de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) zijn hier een goed voorbeeld van.

In dit artikel gaan wij in op de financiering van het waterbeheer in Nederland. Het artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 zetten wij op hoofdlijnen de financiering van het Nederlandse waterbeheer uiteen. In paragraaf 3 gaan wij in op het financiële regime van de KRW en in paragraaf 4 op eerdergenoemd OECD-rapport. In paragraaf 5 schetsen wij enkele belangrijke ontwikkelingen op het terrein van de financiering. In paragraaf 6 zijn ten slotte enkele conclusies opgenomen.

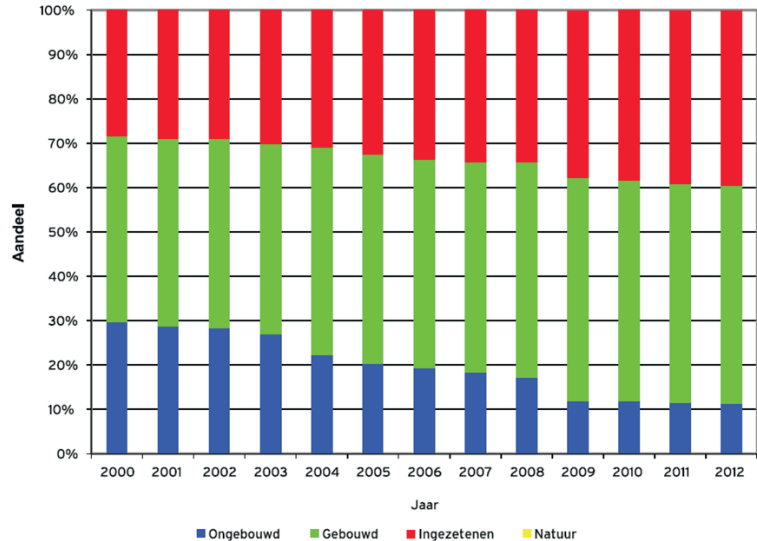
De financiering van het waterbeheer in Nederland

De financiering van het Nederlandse waterbeheer, waarmee in 2012 een totaal bedrag van 6,67 miljard euro was gemoeid³, laat zich aan de hand van de taken van de verschillende overheden als volgt beschrijven. Het Rijk beheert het waterhuishoudkundig hoofdsysteem en een aantal grote dijken en dammen. Ook voert het momenteel enkele grote programma’s uit, met name op het gebied van de waterveiligheid, waaronder ‘Ruimte voor de Rivier’ uit. Het geld dat het Rijk nodig heeft (1 miljard in 2012), wordt vrijwel volledig via de algemene belastingmiddelen van het Rijk bekostigd. Alleen voor de lozing van afvalwater in de rijkswateren bestaat een verontreinigingsheffing (zie de artikelen 7.2 e.v. Waterwet), die circa 20 miljoen euro per jaar opbrengt. De provincies gaven in 2012 136 miljoen euro per jaar uit aan het waterbeheer. Alleen voor de onttrekking van grondwater kennen zij een heffing (zie artikel 7.7 Waterwet), die jaarlijks ongeveer 15 miljoen euro opbrengt. De waterleidingbedrijven sturen een rekening aan hun klanten voor het geleverde drinkwater. Hiermee was in 2012 een totaal bedrag van ruim 1,35 miljard euro gemoeid.

* Drs. **Gert Dekker** is werkzaam voor Ambient, Mr. dr. **Herman Havekes** voor de Unie van Waterschappen en het Water Governance Centre.



Afbeelding 1: Kosten van het waterbeheer in Nederland (Bron: Water in Beeld 2012)



Afbeelding 2: Aandeel belangencategorieën in opbrengst watersysteemheffing (Bron: COELO 2012)

WATERSCHAPSBELASTINGEN

De waterschappen zijn vrijwel volledig zelf supporting en financieren hun taken voor het overgrote deel via eigen heffingen. Naast enkele kleinere subsidiestromen ontvangen zij met name voor projecten in het kader van de waterveiligheid financiële bijdragen van het Rijk. Hierbinnen worden de omvangrijkste bijdragen ontvangen voor projecten van ‘Ruimte voor de Rivier’ en van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Binnen dit laatste programma vinden de meeste versterkingen van de primaire waterkeringen in ons land plaats. Tot voor kort financierde het Rijk het HWBP voor 100%. In het Bestuursakkoord Water (2011) is echter afgesproken dat de waterschappen vanaf 2011 aan het HWBP meebetalen. In 2015 betalen zij met een bedrag van 181 miljoen euro per jaar de helft van deze kosten.

Voor het (regionale) watersysteembeheer (waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit) beschikken de waterschappen over de watersysteemheffing, die in 2012 ruim 1,2 miljard euro opbracht. De rekening wordt betaald door huishoudens, eigenaren van gebouwen (waaronder woningen), boeren en natuurterreinbeheerders. Deze laatste categorie betaalt overigens een marginaal bedrag van in totaal 2 miljoen euro per jaar. Voor het zuiveringsbeheer bestaat de zuiveringsheffing. Deze wordt betaald door huishoudens en bedrijven die zijn aangesloten op de zuiveringsinstallaties en de heffing bracht in 2012 1,2 miljard euro op. Ten slotte betalen rechtstreekse lozers in wateren van waterschappen een verontreinigingsheffing, die in 2012 ongeveer 10 miljoen euro opbracht. Deze inkomstenbronnen maken het de waterschappen mogelijk om naast de reguliere beheer- en apparaatskosten jaarlijks ruim 1 miljard euro te investeren.

De waterschapsbelastingen zijn de afgelopen decennia

ingrijpend veranderd. Een belangrijke wijziging was het besluit van de regering om ook de ingezetenen in het waterschapsbestuur op te nemen en conform de trits belang-betaling-zeggenschap van een belastingaanslag te voorzien. Deze in de Waterschapswet (1992) vastgelegde uitbreiding van de categorieën belastingplichtigen heeft het financieringsstelsel van de waterschappen significant versterkt.⁴ Het overgrote deel van de waterschapsbelastingen wordt tegenwoordig opgebracht door de huishoudens (ingezetenen en huiseigenaren). De categorie “ongebouwd” droeg in 2012 circa 135 miljoen euro aan watersysteemheffing bij. Procentueel is deze bijdrage ten opzichte van die van de andere categorieën de afgelopen jaren duidelijk gedaald (zie afbeelding 2). In absolute zin was in 1965 sprake van een kostenaandeel van bijna 100 miljoen gulden en nu, een kleine vijftig jaar later, van een bedrag van 135 miljoen euro. De oproep van het Landbouwschap uit 1966 om “het fiscaal grijpbaar maken van wel gediende, maar nog niet omslagplichtige belangen” is in ieder geval tot op heden door de belastingwetgever goed verstaan.

GEMEENTELIJKE RIOOLHEFFING

De gemeenten bekostigen de watertaken op het gebied van afvalwater, regenwater en grondwater via de in de Gemeentewet geregelde rioolheffing. De opbrengsten van de rioolheffing mag de gemeente alleen besteden aan deze taken. Een splitsing in een afvalwaterheffing en regen-/grondwaterheffing mag, maar hoeft niet. De rioolheffing wordt voldaan door zakelijk gerechtigden (doorgaans eigenaren gebouwen) of gebruikers van de riolering en bracht in 2012 ongeveer 1,35 miljard euro op.

In de gemeentelijke belastingverordening kunnen verschillende varianten voor de rioolheffing worden uitgewerkt. Gemeenten kunnen er voor kiezen om

alleen gebruikers of eigenaren aan te slaan voor de rioolheffing. Daarnaast kan onderscheid gemaakt worden tussen woningen en niet-woningen. Ook kan een specifieke grondslag (bv. WOZ-waarde) worden gekozen en kan een gedragsprikkel worden gehanteerd die het gebruik van water door consumenten (bv. m³ gebruikt drinkwater) of de hoeveelheid aangesloten (afstromend) verhard oppervlak beperkt (m²). Gemeenten hebben de eerste aanleg van riolering bij de aanleg van wijken meestal betaald uit de gronduitgifte. Bij rioolvervangingsinvesteringen en/of de kapitaalslasten hiervan uit de rioolheffing. Dat is de belangrijkste reden van een stijging van de rioolheffing in die gemeenten, waarbij de riolering aan het einde van de levensduur is gekomen en stap-voor-stap wordt vervangen.

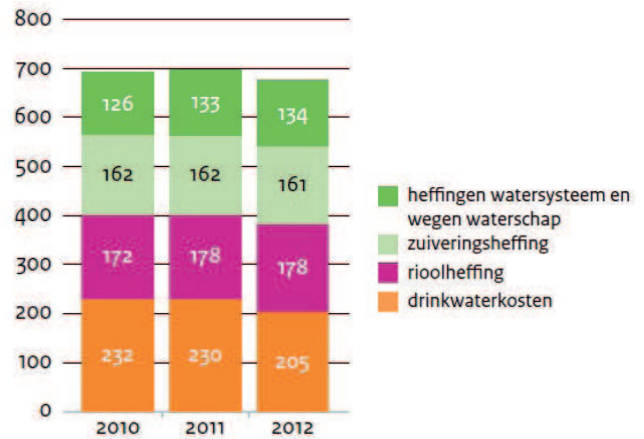
HORIZONTALE VERANTWOORDING EN BENCHMARKS

Een groot deel van de kosten van het Nederlandse waterbeheer wordt dus opgebracht via lokale belastingheffing. Het zijn bestemmingsheffingen, dat wil zeggen dat het geld “geoormerkt” is en uitsluitend bestemd is voor het waterbeheer. Hiermee wordt geborgd dat bijvoorbeeld een weinig spectaculaire, maar vanuit het oogpunt van volksgezondheid en droge voeten noodzakelijke investering in het vervangen van de riolering het in het politieke debat aflegt tegen de meer tot de verbeelding sprekende bouw van een theater of sporthal.

Ondanks het bestemmingskarakter speelt zich in toenemende mate in de algemeen besturen van waterschappen en de gemeenteraden een debat af over de hoogte van de “water”heffingen. Zeker in tijden van crises en teruglopende koopkracht van de burger (kiezer). Om dit noodzakelijke debat en deze zogenaamde horizontale verantwoording (debat tussen dagelijks en algemeen bestuur) te versterken, kennen wij in Nederland verschillende benchmarks. Met een interval van 1x per 3 jaar verschijnen uitgebreide benchmarks van (a) de rioleringszorg, (b) het zuiveringsbeheer en het watersysteembeheer en (c) de drinkwatervoorziening.

In de benchmarks worden verschillen tussen de betrokken partijen weergegeven voor diverse indicatoren. Het gaat hier zowel om kosten- als prestatie-indicatoren. De kosten-indicatoren richten zich op de lastontwikkeling, jaarlijkse kosten, investeringen, kosten van exploitatie en parameters die zijn gerelateerd aan de financiering (o.a. afschrijvingstermijnen, rente, reserves e.d.). De prestatie-indicatoren in de bestaande benchmarks hebben met name betrekking op betrouwbaarheid (leveringszekerheid, faalkansen e.d.), kwaliteit (voldoen aan wettelijke of bestuurlijke normen) en waardering door gebruikers (klanttevredenheid).

De transparantie die de benchmarks bieden, levert naast de bijdrage aan de horizontale verantwoording ook een bijdrage aan kwaliteitsverbeteringen in de uitvoering van de beheertaken.



Meerpersoonshuishouden koopwoning

Afbeelding 3: Verloop watergerelateerde heffingen voor meerpersoonshuishouden (huiseigenaren) in Nederland (Bron: Water in Beeld 2012)

SAMENVATTEND

Uit deze beknopte schets van de financiering van het Nederlandse waterbeheer valt het volgende af te leiden. Allereerst kan worden vastgesteld dat zelfs in een klein land als Nederland jaarlijks al bijna 7 miljard euro met het waterbeheer is gemoeid. Dit geeft nog eens aan dat waterbeheer veel geld vergt. Overigens streven de betrokken publieke instanties er nadrukkelijk naar de doelmatigheid in het waterbeheer te vergroten, waardoor substantiële kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd (vanaf 2020 750 miljoen euro per jaar). Concrete afspraken hierover zijn vastgelegd in het Bestuursakkoord Water (2011).⁵

In de tweede plaats valt op dat het Rijk relatief weinig geld uitgeeft aan het waterbeheer. Nog geen 0,5% van de Rijksbegroting gaat op aan het waterbeheer en het Rijk neemt slechts circa 15% van de totale jaarlijkse kosten van het waterbeheer voor zijn rekening. Voor een waterrijk en kwetsbaar deltaland als Nederland is dat toch een vrij opvallende constatering. In andere landen is het kostenaandeel van het Rijk doorgaans veel groter. Dat rijksgeld wordt vrijwel volledig via de algemene, dat wil zeggen niet aan water gerelateerde, belastinginkomsten bijeengebracht.

In de derde plaats kan in samenhang met het voorgaande worden geconstateerd dat het overgrote deel van het bedrag van 6,67 miljard euro dat Nederland in 2012 aan het waterbeheer uitgaf, via decentrale heffingen (gemeenten / waterschappen) en prijzen (waterbedrijven) voor belanghebbenden, gebruikers en vervuilers is gefinancierd. Bij deze decentrale heffingen geldt dat er kwijtscheldingsmogelijkheden bestaan, zodat rekening wordt gehouden met de betalingscapaciteit van lage inkomenscategorieën. In tegenstelling tot de algemene middelen van het Rijk zijn de decentrale “water”heffingen van gemeenten, waterschappen en

WAT BETAALT EEN GEZIN IN NEDERLAND VOOR WATER?

De totale uitgaven voor het waterbeheer in Nederland bedroeg in 2012 € 6,67 miljard. Voor dit bedrag worden de dijken onderhouden en op hoogte gebracht, worden de Rijkswateren en het regionaal watersysteem op orde gehouden, wordt het afvalwatersysteem onderhouden en komt er drinkwater van goede kwaliteit uit de kraan. Een deel van dit bedrag komt uit de algemene middelen van Rijk (15%) en provincie (2%). Als je kijkt naar de specifieke belastingen die worden geheven voor drinkwater, riolering en het regionaal watersysteem dan betaalde een meerpersoonshuishouden⁶ met een eigen woning in Nederland gemiddeld € 678 aan water. In 2013 is dat € 694. Een bedrag vergelijkbaar met een alles-in-pakket voor bellen, internetten en TV kijken via een glasvezelkabel. Daarnaast betalen huishoudens natuurlijk via oa. de

inkomstenbelasting mee aan de uitgaven uit de algemene middelen van het Rijk. Om te beoordelen of de prestaties die wij als Nederlandse burger terugkrijgen voor de 'premie' die wij via de waterbelastingen en inkomstenbelasting betalen, zou een internationale vergelijking interessant zijn. Op zichzelf valt dat nog niet mee, omdat er verschillende tariefsystemen bestaan en de totale waterrekening per land niet 1-2-3 is af te leiden. Voor bijvoorbeeld de drinkwatertarieven zijn wel internationale benchmarks beschikbaar. Maar voor de totale waterrekening (dus inclusief dijken, dammen, regionale wateren ed.) zijn landen voor zover ons bekend nog niet met elkaar vergeleken. Wellicht dat de lopende OECD- studie naar de "governance" van het Nederlandse waterbeheer hier enig inzicht in geeft.

waterbedrijven direct zichtbaar. Het effect hiervan is dat er in de landelijke politiek wel discussie is over de hoogte van de decentrale belastingen, maar slecht in beperkte mate wordt gesproken over de hoogte van de bijdrage uit de landelijke belastingen die aan het waterbeheer wordt besteed.

Samenvattend is in Nederland sprake van een financieringsstructuur, die in hoge mate recht doet aan het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten, inclusief "de vervuiler betaalt", zoals dit is vastgelegd in artikel 9 KRW. Deze bepaling komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Basisprincipes voor de financiering van het waterbeheer

Goed waterbeheer vraagt dus veel geld. Bij de centrale overheid is dit vaak in onvoldoende mate beschikbaar, als gevolg van het politieke afwegingsproces. Dit wordt nog in de hand gewerkt doordat goed waterbeheer vooral ook een zaak van middellange en lange termijn is. Ook als er op het eerste gezicht geen actuele waterproblemen spelen, zal er toch geld moeten worden uitgetrokken voor het beheer en onderhoud en de apparaatskosten. De ervaring in veel landen leert dat politieke keuzes lastig zijn. Ook in Nederland. Het is geen toeval dat de het op orde houden van onze primaire waterkeringen de afgelopen jaren vertraging heeft opgelopen. Het is dan ook verstandig de kosten van het waterbeheer (groten)deels bij de belanghebbenden, gebruikers en vervuilers te leggen, zodat voldoende geld verzekerd is. Vanwege hun direct aantoonbare belang bij goed waterbeheer is het ook niet meer dan redelijk dat genoemde categorieën bijdragen in de kosten van het waterbeheer. Alhoewel het beginsel "de vervuiler betaalt" reeds

langer bestaat, is in dit verband met name de eind 2000 in werking getreden KRW van belang. Artikel 9 KRW draagt de lidstaten op rekening te houden met het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten overeenkomstig met name het beginsel de vervuiler betaalt. Daarnaast moeten de lidstaten er voor zorgen dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van de KRW. Voorts moeten op grond van deze bepaling de diverse watergebruiksectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een "redelijke bijdrage" leveren aan de kostenterugwinning van waterdiensten. Van volledige kostenterugwinning hoeft dus geen sprake te zijn. Dit neemt niet weg dat de Europese Commissie (EC) bijzonder veel waarde hecht aan deze kostenterugwinning. Dit blijkt o.a. uit haar eerdere mededeling van 26 juli 2000 over waterprijsbeleid. Ook haar recente "Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources" van 14 november 2012 onderstreept het belang van "pricing policies". Bij het waterprijsbeleid kunnen de lidstaten op grond van artikel 9 KRW de desbetreffende sociale, milieueffecten en economische effecten alsmede de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken gebieden in acht nemen. Daarnaast bevat het vierde lid van artikel 9 een algemeen geformuleerde mogelijkheid om in overeenstemming met gevestigde gebruiken bedoelde verplichtingen voor een bepaalde vorm van watergebruik niet toe te passen, indien dit althans het doel van de richtlijn en het bereiken daarvan niet in het gedrang brengt. De lidstaten wordt dus enige ruimte geboden, waarmee met name aan een aantal Zuid-Europese landen tegemoet is gekomen. Waterdiensten zijn daar vaak nog nagenoeg gratis (in

Ierland geldt dit nog steeds voor het drinkwater) of worden volledig uit 's Rijks schatkist gefinancierd. De boodschap is ondanks deze ruimte volstrekt duidelijk: de KRW beoogt een stelsel van waterbeprijzing. Begin oktober jl. sprak ook het European Environment Agency zich nadrukkelijk uit voor volledige kostenterugwinning bij de drinkwatervoorziening.⁷ Uiteraard is het voor een goed begrip van het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten noodzakelijk om te weten wat onder het begrip “waterdiensten” moet worden verstaan. Artikel 2 KRW definieert dit begrip als volgt: “alle diensten die ten behoeve van de huishoudens, openbare instellingen en andere economische actoren voorzien in:

- a onttrekking, opstuwing, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater;
- b installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater die daarna in oppervlaktewater lozen”.

Uit deze definitie blijkt dat in ieder geval de gehele “waterketen” als waterdienst mag worden beschouwd, dus de drinkwatervoorziening, riolering en afvalwaterzuivering. Ook zijn er goede gronden om het waterkwantiteitsbeheer als zodanig te beschouwen, omdat het oppervlaktewater met het oog op bepaalde economische activiteiten (landbouw, scheepvaart, energievoorziening e.d.) wordt opgestuwd en over grote afstanden wordt gedistribueerd. De waterkeringszorg valt moeilijk onder deze omschrijving te brengen. De Richtlijn Overstromingsrisicobeheer (ROR) van 2007 heeft hierin geen verandering gebracht. In Nederland wordt, zoals in paragraaf 2 reeds is vermeld, een groot deel van de kosten van de waterkeringszorg overigens al via de watersysteemheffing bij de belanghebbenden in rekening gebracht.

Het begrip “waterdienst” wordt in de EG-landen verschillend geïnterpreteerd. Zo beschouwt Duitsland alleen de drinkwatervoorziening en de afvalwaterverwijdering als waterdiensten. De EC heeft Duitsland hiervoor inmiddels voor het Europese Hof van Justitie gedaagd en een achttal andere lidstaten, waaronder Nederland, in gebreke gesteld waar het de toepassing en uitleg van artikel 9 KRW betreft. De essentie van de KRW is te realiseren dat deze waterdiensten niet langer via de algemene belastinginkomsten van de centrale overheid worden gefinancierd, maar via specifieke belastingen of prijzen worden doorberekend aan de verschillende sectoren, waaronder in ieder geval huishoudens, bedrijven en landbouw. Volgens de EC biedt dit een betere garantie dat er voldoende geld voor het waterbeheer beschikbaar is.

OECD- rapport over financiering waterbeheer

In de reeds genoemde studie van de OECD wordt het belang van adequate “public funding” voor het

waterbeheer opnieuw benadrukt, hetgeen gezien het eerdere OECD-rapport inzake water governance⁸ geen verrassing mag heten. Daarin werd immers reeds geconcludeerd dat de 17 onderzochte landen de “funding gap” als grootste kloof beschouwen. Op dit moment onderzoekt de OECD de governance van het Nederlandse waterbeheer. Als de voortekenen niet bedriegen, zal ons financieringsstelsel daarvan een belangrijk onderdeel vormen. Volgens de OECD is “public funding” een essentieel onderdeel van de financiering van het waterbeheer en gelden daarvoor vier belangrijke principes:

- the polluter pays principle;
- the beneficiary pays principle;
- the equity principle;
- the coherence principle between policies that affect water resources like agriculture, land use or energy.

Bij de eerste twee principes wordt vanzelfsprekend gewezen op artikel 9 KRW, zoals dat hiervoor is beschreven. Een probleem dat ook de OECD daarbij constateert, is dat de uitleg van het begrip “waterdienst” onduidelijk is en dan ook uiteenloopt in de EG-landen. Voorts laat de effectivering van het beginsel de vervuiler betaalt in veel landen nog te wensen over. De OECD ziet hiervoor vier redenen. Allereerst zijn diffuse vervuilingbronnen moeilijk aan te pakken, waarbij vooral aan de landbouwsector moet worden gedacht. Sommige landen, zoals Denemarken, Frankrijk, Noorwegen, Zweden en de VS, hebben overigens een productheffing op kunstmest en bestrijdingsmiddelen ingesteld. In de tweede plaats wordt de regelgeving voor lozingen in veel landen slecht gehandhaafd. In de derde plaats vormen eigendomsrechten en institutionele belemmeringen een probleem en ten slotte vormen soms historische verontreinigingen en die door regen en lucht een hindernis. Het belasten van het waterverbruik vormt dan geen geschikte oplossing, omdat de watergebruiker daarvoor immers moeilijk verantwoordelijk gehouden kan worden. Waterbeheer dient een scala aan belangen waarvan veel sectoren, zoals bedrijven, landbouw, energievoorziening en huishoudens, profiteren. Op het gebruik van water (oppervlaktewater én grondwater) kan dus een prijs worden gezet en veel landen doen dat ook. Dit sluit goed aan bij de ‘adequate prikkels’ in het waterprijsbeleid waartoe artikel 9 KRW oproept.⁹ Er zijn echter ook moeilijk meetbare indirecte voordelen, bijv. voor ecosystemen en transportmogelijkheden. Deze laten zich lastiger beprijsen; niettemin worden in de studie enkele concrete voorbeelden van ecosysteem- en scheepvaartheffingen genoemd. Zo kent Israël een uitgebalanceerd systeem van heffingen voor rivierherstel.

Het rechtvaardigheidsbeginsel (het water moet ook voor de minder bedeelden betaalbaar zijn) en de noodzaak van beleidsmatige afstemming worden relatief kort toegelicht, waarbij nog gewezen wordt op het feit dat in een aantal landen, zoals Spanje, overheidssubsidies aan de landbouw inefficiënt watergebruik juist in de hand werken.

In de OECD-studie is tevens een uitvoerig overzicht opgenomen van allerlei waterheffingen die landen kennen, terwijl “best” en “bad” practices evenmin ontbreken. Als in dat overzicht een gemeenschappelijk element valt te ontdekken, dan zijn dat de zeer lage heffingstarieven voor onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater. De landbouwsector wordt daarbij soms nog extra ontzien. De OECD roept in haar studie op tot een stapsgewijze aanpak (p. 17-18), die onder meer bestaat uit het benadrukken van de economische waarde van schoon en voldoende water, het beter afstemmen van ander beleid op het waterbeleid, het op bredere schaal inzetten van financiële en economische instrumenten en het zoeken van private financiering voor investeringen in de waterinfrastructuur.

Ontwikkelingen

In paragraaf 2 is geconcludeerd dat het Nederlandse financieringsstelsel in grote mate recht doet aan het beginsel van kostenterugwinning van waterdiensten, inclusief het beginsel de vervuiler betaalt. Niettemin zijn er toch wel enkele aspecten en ontwikkelingen te noemen, die ten minste stof zouden moeten zijn voor nadere overweging:

- het onttrekken van oppervlaktewater is doorgaans volledig gratis en het onttrekken van grondwater zo goed als gratis sinds de beëindiging per 2012 van de grondwaterbelasting uit de Wet belastingen op milieugrondslag;
- de voorgenomen afschaffing van de heffing op zware metalen;
- de kortingen door het Rijk op het Deltafonds en het budget voor de implementatie van de KRW;
- het verbreden van het Deltafonds met waterkwaliteit (voor de rijkswateren);
- het Rijk heft geen leges voor watervergunningen;
- specifieke heffingen voor diffuse lozingen zijn, in tegenstelling tot andere landen, tot dusver achterwege gebleven;
- een steeds groter deel van de heffingen wordt opgebracht door ingezetenen en huiseigenaren. Dit staat op gespannen voet met de trits belang-betaling-zeggenschap en kan op de langere termijn, zeker in krimpregio's, problemen veroorzaken.

- ten slotte vindt in opdracht van het ministerie van I&M momenteel een onderzoek plaats naar het aanpassen dan wel verruimen van de grondslag van de zuiveringsheffing.

Dat oppervlaktewater gratis en voor niets is, werd al bij de implementatie van de KRW geconstateerd.¹⁰ Voor de rijkswateren geldt dit voor 100%, voor de regionale wateren kan tot op zekere hoogte staande worden gehouden dat de kosten van aanvoer van oppervlaktewater via de watersysteemheffing in rekening worden gebracht. Voor het grondwater kan na de recente afschaffing van de grondwaterbelasting moeilijk anders worden geconcludeerd dan dat ook dit nagenoeg gratis is. De provinciale grondwaterheffing zet gezien de lage opbrengst (door de wettelijk strikt beperkte bestedingsdoelinden) gebruikers in die zin nauwelijks tot nadenken aan. Betwijfeld kan dan ook worden of hier sprake is van de door de KRW beoogde “adequate prikkels”. De voorgenomen afschaffing van de heffing op zware metalen¹¹ is een ander verhaal. De heffing brengt nu relatief weinig op, veroorzaakt substantiële administratieve lasten bij zowel overheid als bedrijven en zet de lozers niet aan tot het terugbrengen van hun lozing. Daarvoor is het tarief eenvoudigweg te laag. Het vergunninginstrument is daarvoor het geschikte middel. Van een heffingsstelsel mag ook worden verlangd dat het efficiënt en effectief is, zodat deze maatregel te billijken valt. De kortingen door het Rijk op het Deltafonds en het KRW-budget zijn een veeg teken, waarop niet voldoende gehamerd kan worden. Dat hameren heeft soms gelukkig ook succes, want in de recent gepresenteerde Rijksbegroting voor 2014 is extra geld voor de uitvoering van de KRW opgenomen. Het achterwege laten van leges voor vergunningverlening is een misplaatste douceur voor de categorie vergunninghouders, in het algemeen alleen nog grote(re) bedrijven. Uit een oogpunt van een zuivere financiering zouden de kosten zoveel mogelijk moeten worden neergelegd bij de maatschappelijke sectoren, die deze kosten veroorzaken. In wezen geldt dit ook voor het uitblijven van specifieke heffingen voor diffuse lozingen. Overigens moet in dit kader zeker niet alleen aan de landbouw worden gedacht, ook de (plezier)scheepvaart is een sector die in essentie niet bijdraagt aan de kosten van het waterbeheer. Dit laatste doet ons tegelijkertijd de aandacht vestigen op een vorig jaar in opdracht van de Waterdienst verrichte studie, die haarscherp laat zien welke sectoren (nagenoeg) niet bijdragen aan de kosten van de zoetwatervoorziening.¹² In dat kader wordt met name gewezen op de scheepvaart, elektriciteitsproductie, recreatie en visserij, natuur, industrie en drinkwater. Tezamen kan dit er aan bijdragen dat de lasten ook in de toekomst eerlijk worden verdeeld, zodat mogelijke financieringsproblemen, bijv. in krimpregio's, kunnen worden vermeden.

Conclusies

Met onze beschouwing hebben we allereerst duidelijk willen maken hoe belangrijk een adequate financiering van het waterbeheer is. Vervolgens hebben wij de huidige financiering van het Nederlandse waterbeheer uiteengezet. Hierna zijn enkele essentiële (internationale) financieringsprincipes beschreven en is bezien in hoeverre de financiering van het Nederlandse waterbeheer daaraan voldoet. Onze conclusie luidt dat dit grosso modo het geval is. Een grote kracht van het Nederlandse systeem zijn de decentrale heffingen. Hier is geld geormerkt en zijn budgetten tot op zekere hoogte verzekerd. Het proces van horizontale verantwoording ondersteund door periodieke benchmarks zorgt voor voldoende prikkels om de kosten zoveel mogelijk te beperken en de lastenontwikkeling gematigd te houden. Het kan natuurlijk altijd beter en een aantal aspecten en ontwikkelingen kunnen worden gesignaleerd, die op onderdelen tot herbezinning nopen. Het zou mooi zijn als onze beschouwing bij kan dragen aan die herbezinning. Wellicht levert de lopende OECD-studie naar de Nederlandse water governance straks een vergelijkbare oproep met concrete suggesties op.

SUMMARY

In this article we focus on financing water management in the Netherlands. At first we describe the actual Dutch financing system. Hereafter, we explain the financial regime of the European Water Framework Directive and the tendency of a recent OECD study on financing water resources management. After that, some important financial developments in financing Dutch water management are sketched. We end with a number of conclusions.

- 1 OECD (2012), "A Framework for Financing Water Resources Management", OECD Studies on Water, OECD Publishing. Zie voor dit rapport [www.watgovernancecentre.nl/publicaties/voor u gelezen](http://www.watgovernancecentre.nl/publicaties/voor_u_gelezen).
- 2 Herman Havekes, Maarten Hofstra, Andrea van der Kerk, Bart Teeuwen, "Building Blocks for Good Water Governance", Water Governance Centre, Den Haag 2013.
- 3 Zie "Water in beeld 2012", ministerie van Infrastructuur & Milieu, Den Haag 2012, p. 75-88, H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, "Waterrecht in Nederland", Kluwer, Deventer 2010, p.313-320, en specifiek voor de waterschapsbelastingen Wijnand Dekking, "De waterschapsbelastingen in 2013. Waarom heffen waterschappen belastingen en wat doen ze ermee?", Unie van Waterschappen, Den Haag 2013.
- 4 Zie hiervoor uitvoerig H.J.M. Havekes, "Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar" (diss.), Den Haag 2009, p. 209 e.v.
- 5 Zie hierover ons eerdere artikel in dit blad, "Een nieuwe governance van het waterbeheer; het Bestuursakkoord Water", Water Governance 01/2011, p. 6-13.
- 6 Een meerpersoonshuishouden gebruikt gemiddeld in 2012 137 m3 drinkwater per jaar, woont in een eigen woning met een WOZ-waarde van 146.000 en wordt aangeslagen voor 3 v.e. zuiveringsheffing (Bron: COELO, 2013).
- 6 Zie <http://www.euractiv.com/sustainability/charge-full-price-water-eea-news-530782?utm>
- 7 OECD (2011), "Water Governance in OECD Countries: A Multi-level Approach", OECD Studies on Water, OECD Publishing.
- 8 In weerwil van deze adequate prikkels is de grondwaterbelasting op basis van de Wet belastingen op milieugrondslag van circa € 0,18 per m3 in Nederland met ingang van 2012 afgeschaft. Deze belasting had een opbrengst van ongeveer 180 miljoen euro per jaar, die overigens niet ten goede kwam aan het waterbeheer maar in de algemene middelen van het Rijk vloede. Zie hierover P. de Putter, "Grondwater in de uitverkoop", Water Governance 02/2012, p. 50-51.
- 9 Zie H.J.M. Havekes (red), "Europese Kaderrichtlijn Water. Een artikelenreeks", tweede druk, Unie van Waterschappen, Den Haag 2001, p. 69-70.
- 10 Zie Kamerstukken II, 2012-2013, 33503.
- 11 Sterk Consulting, "Zoetwaterbeheer, bekostiging en sturing van instrumenten. Een onderzoek naar de mogelijkheden van kostenterugwinning voor zoetwaterbeheer en de sturende werking van economische instrumenten", november 2012.