

# BEKOSTIGING WATERBEHEER: WIE BETAALT WELK DEEL?

*Manfred Wienhoven en Rob van der Veeren\**

■ Wie betaalt welk deel van het waterbeheer in Nederland? Een relevante vraag nu door de financiële crisis en economische tegenwind de bekostiging van aanvullende maatregelen niet meer zo vanzelfsprekend is als een aantal jaren terug. Niet alleen het bedrijfsleven heeft het zwaar met het hoofd boven water houden. De consument is een stuk van zijn koopkracht kwijt en ook de overheidsfinanciën staan onder druk mede als gevolg van de crisis. De veranderde financiële situatie bij de diverse betrokken partijen in het waterbeheer vraagt om het maken van zorgvuldige keuzes. Om de discussies die op verschillende niveaus spelen over de financiering van het waterbeheer goed te kunnen voeren, is een analyse uitgevoerd van de verdeling van de kosten en lasten van het waterbeheer in Nederland. In het rapport 'Wie betaalt welk deel van de EU KRW?' (Ecorys, 2012<sup>1</sup>) is een overzicht gegeven van de kosten en financiering van het totale waterbeheer in Nederland, en vervolgens ingezoomd op de kosten en financiering van schoon water. Het rapport vormt daarmee een belangrijke bron van actuele informatie (2012) die kan worden gebruikt ter onderbouwing van discussies over de kosten en de verdeling van de lasten met betrekking tot het totale waterbeheer in Nederland, en de maatregelen voor de Europese Kaderrichtlijn Water (EU KRW) in het bijzonder.

In het afgelopen decennium is er door regionale en nationale overheden, belangenorganisaties en bedrijfsleven hard gewerkt aan het samenstellen van een programma van maatregelen dat enerzijds invulling geeft aan de doelen in de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) voor duurzaam waterbeheer, en anderzijds haalbaar en betaalbaar is. Dit afgewogen programma van maatregelen is opgenomen in de Stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's)<sup>2</sup> en het Nationaal Waterplan (NWP) 2009-2015<sup>3</sup>. Hiermee werkt Nederland aan schoon water dat nodig is voor de veelheid van gebruiksfuncties die hiervan afhankelijk zijn.

De huidige budgettaire krapte noopt tot bezinning op de bekostiging van het waterbeheer in Nederland. Door de financiële crisis en economische tegenwind is de bekostiging van de maatregelen in de SGBP's in een ander daglicht komen te staan. Wat in 2009 haalbaar en betaalbaar leek is in 2012 extra verantwoording

schuldig. De verschillende betrokken partijen ervaren ieder voor zich dat de haalbare en pragmatische ambitie uit 2009 mogelijk toch erg ambitieus lijkt met een portemonnee uit 2015. Tegelijkertijd dient de toename van de regionale lasten voor huishoudens en bedrijven zoveel mogelijk te worden beperkt. Hierdoor blijft weinig ruimte over voor doorbelasting van de kosten naar huishoudens en/of bedrijfsleven.

Voor de verschillende partijen, naast huishoudens en bedrijfsleven met name Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten, is de bekostiging en uitvoering van de maatregelen minder vanzelfsprekend dan een aantal jaren geleden. Met het schaarser worden van de financiële middelen worden ook steeds vaker vragen gesteld over de verdeling van de lasten: is deze rechtvaardig en draagt ieder zijn (/haar) deel bij aan de kosten?

Om de verschillende discussies goed te kunnen voeren, heeft het Ministerie van Infrastructuur en

\* Msc. **Manfred Wienhoven** is senior-econoom en werkzaam bij de unit watereconomie binnen Ecorys, **Rob van der Veeren** Msc PhD is senior adviseur bij RWS Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL).

Milieu een analyse laten uitvoeren van de bekostiging van het waterbeheer. Het doel van deze studie was het verzamelen van de meest recente, relevante en objectieve informatie ter beantwoording van de vraag: hoeveel kost het water(kwaliteits)beheer en wie betaalt wat? Dit artikel geeft hierop een antwoord.

We beginnen met een korte uiteenzetting van de organisatie van het waterbeleid in Nederland: wie zijn betrokken bij de invulling en uitvoering van het waterbeleid en wat is hun rol hierbij? Vervolgens geven we inzicht in de totale (publieke en private) uitgaven aan het waterbeheer in Nederland in de periode 2009-2027. En we laten zien welk deel van deze uitgaven bijdraagt aan schoon water. Daarna gaan we in op de manier waarop de uitgaven aan het waterbeheer worden bekostigd. Daarbij geven we de huidige lasten van het waterbeheer aan en kijken we vervolgens naar de additionele lastendruk die de uitvoering van de KRW-maatregelen met zich meebrengt. We sluiten af met een beschouwing over hoe de resultaten van deze studie kunnen worden gebruikt.

## Organisatie van het waterbeheer

### WIE DOET WAT?

In Nederland zijn diverse partijen betrokken bij de uitvoering van het waterbeleid. Elk van hen heeft daarbij zijn eigen taak en verantwoordelijkheid:

- Op nationaal niveau is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de infrastructuur, waterkeringen en de waterkwaliteit van de Rijkswateren: de grote rivieren en het Nederlandse deel van de Noordzee. De kosten die Rijkswaterstaat maakt waarvoor een financiële reservering is opgenomen op de begroting van I&M worden gefinancierd uit de algemene middelen.
- Op regionaal niveau zijn 24 waterschappen verantwoordelijk voor onder meer het regionale waterkwantiteitsbeheer ('droge voeten') en het regionale waterkwaliteitsbeheer (bijv. behandeling van afvalwater). De waterschapsbesturen zijn democratisch gekozen en kunnen hun waterbeheer financieren met behulp van eigen heffingen (bijv. watersysteemheffingen en zuiveringsheffingen). Deze heffingen mogen echter niet hoger zijn dan nodig is om de kosten te dekken, omdat waterschappen als non-profit organisaties geen winst mogen maken.

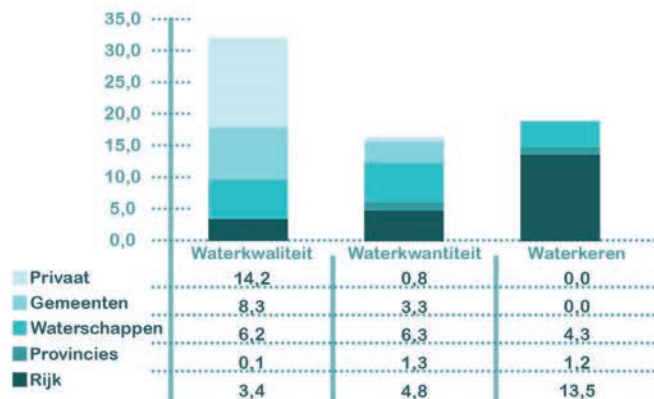
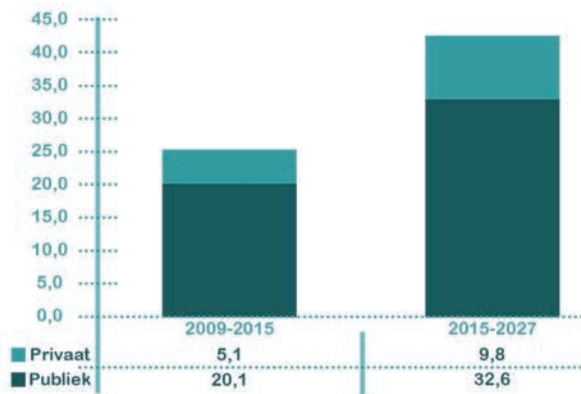
Aanbieders en gebruikers van verschillende onderdelen van het waterbeheer

Waterbeheertaken	Aanbieders	Gebruikers	Kostenterugwinning via:
Productie en levering van water	Drinkwaterbedrijven Bedrijven Landbouw	Huishoudens Bedrijven Landbouw	Tarief €/m <sup>3</sup> Vastrecht Eigen dienstverlening
Inzameling en afvoer van hemel en afvalwater	Gemeenten	Huishoudens Bedrijven Landbouw	Riolverheffing
Zuivering en afvalwater	Waterschappen Bedrijven Landbouw	Huishoudens Bedrijven Landbouw	Zuiveringsheffing Eigen dienstverlening
Grondwaterbeheer	Provincies Waterschappen	Bedrijven Landbouw Natuur	Grondwaterheffing Watersysteemheffing
Regionaal watersysteembeheer	Waterschappen	Huishoudens Bedrijven Landbouw Natuur	Watersysteemheffing

- Naast waterschappen, zijn er ook 12 provincies. Deze zijn verantwoordelijk voor de vertaling van het nationale beleid naar een regionaal beleidskader en doelen en normen (bijvoorbeeld ten aanzien van wateroverlast) op regionaal niveau. Daarnaast is de provincie ook verantwoordelijk voor een aantal operationele watertaken, zoals een deel van het grondwaterbeheer waarvoor zij om de kosten te dekken een grondwaterheffing hanteert
- Verder zijn er meer dan 400 gemeenten in Nederland. Zij zijn verantwoordelijk voor de inzameling en het transport van afvalwater (riolering) en het afvoeren van overtollig hemelwater en grondwater in het bebouwde of te bebouwen stedelijk gebied. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de afvalwaterbehandeling (behalve in het geval van industriële installaties met hun eigen installaties voor de behandeling). Gemeenten brengen de kosten voor grondwater- en hemelwaterzorgplicht in rekening via het riolrecht.
- Tot slot, is de drinkwatervoorziening in handen van 10 drinkwaterleidingbedrijven, die eigendom zijn van verschillende overheden (provincies en gemeenten).

De uitvoering van de waterbeheertaken door de bovengenoemde partijen betekent jaarlijks een behoorlijke kostenpost. De bovenstaande tabel geeft een overzicht van de mechanismen waarmee terugwinning van deze kosten plaatsvindt voor de verschillende onderdelen van het waterbeheer (de grondslag staat beschreven in de laatste kolom). In deze tabel zijn ook de aanbieders en gebruikers benoemd van de verschillende onderdelen van het waterbeheer (in de SGBP's voor de KRW 'waterdiensten' genoemd).

## Overzicht uitgaven watertaken 2009-2027 (in miljard €)

SAMENSPEL VAN PUBLIEKE  
ÉN PRIVATE PARTIJEN

Omdat veel onderdelen van het waterbeheer het karakter hebben van een publiek goed nemen overheden het initiatief bij de uitvoering ervan. Vanuit de overheid is het rijk verantwoordelijk voor het beleid. De provincies zijn regisseur voor de uitwerking van het beleid en het grondwaterbeheer en kunnen het beleid van het rijk mede vormgeven. De taken van de waterschappen zijn vooral gekoppeld aan de dijken, peilbeheer, de afvalwaterzuivering en de kwaliteit van het oppervlaktewater, het oppervlakkige grondwater en (soms) het beheer van de vaarwegen. Het beheer van de grote rivieren en kanalen, het IJsselmeer, de Noordzee en de Waddenzee ligt via Rijkswaterstaat (RWS) eveneens bij de rijksoverheid. De gemeenten zorgen voor de riolering. De drinkwatervoorziening is een verantwoordelijkheid van de (semi-publieke) drinkwaterbedrijven. Daarnaast voorziet de industrie zich van proceswater en de landbouw zichzelf van irrigatie. Dit zijn vormen van eigen dienstverlening die in deze studie ook zijn meegenomen onder het kopje 'productie en levering van water'. Evenzo vindt eigen dienstverlening plaats bij zuivering van afvalwater door industrie en landbouw.

Uit het beleid van de overheid volgen ook allerlei taken en verplichtingen voor private partijen. De daarbij genomen (mitigerende of compenserende) maatregelen (denk bijvoorbeeld aan anti-fouling op schepen of maatregelen in de agrarische sector gericht op uitvoering van het nitraatbeleid) werken vervolgens weer door in de effectiviteit van het gevoerde waterbeleid. Samen met de activiteiten van de overheid, vormen deze maatregelen het totale pakket aan acties dat wordt uitgevoerd om de huidige functies van het watersysteem te behouden en/of verder te versterken om in positieve zin bij te dragen aan het behalen van de KRW doelen.

Uitgaven waterbeheer,  
bekostiging en lastenontwikkeling

De voortdurende upgradatie en vernieuwing van het watersysteem vraagt om omvangrijke investeringen. Daarnaast zijn (nu en in de toekomst) forse bedragen gemoeid met het onderhoud en beheer van het watersysteem en de waterketen. In het dagelijks spraakgebruik worden uitgaven, kosten en lasten nogal eens door elkaar gebruikt. Voor de duidelijkheid van dit artikel is het belangrijk kennis te nemen van de volgende begrippen:

■ **UITGAVEN:** Dit is het totale bedrag in euro's dat in een bepaalde periode wordt uitgegeven c.q. van eigenaar wisselt. Er is sprake van een uitstroom van liquide middelen. Bij een uitgave is ook altijd sprake van een duidelijke ontvangst, bijvoorbeeld een natuurvriendelijke oever, zuiveringsinstallatie of nieuwe kering. Bij de uitgaven kan een onderscheid worden gemaakt tussen investeringen en niet-investeringen (zoals beheerkosten/-vergoedingen, personeelskosten, e.d.).

■ **KOSTEN:** Kosten zijn niet hetzelfde als uitgaven. Kosten treden op als gevolg van waardevermindering van het geïnvesteerde kapitaal ("de investeringen") door het gebruik ervan. De kosten van investeringen bestaan uit rente- en afschrijvingskosten. Naast deze kosten zijn er uitgaven die tevens als kosten in een bepaalde periode kunnen worden aangemerkt, namelijk periodiek terugkerende 'out of pocket-kosten' waaronder de kosten voor onderhoud en beheer van de kapitaalgoederen. De definitie van de kosten in dit rapport komt overeen met de kosten zoals deze door (decentrale) overheden en bedrijven in hun boekhouding worden verwerkt.

■ **LASTEN:** Ter dekking van de kosten van de watertaken zullen waterbeheerders deze (via heffingen) doorbelasten naar particulieren (huishoudens, bedrijven en andere partijen, waaronder natuurbeherende organisaties) die gebaat zijn bij deze taken. De lasten komen overeen met het bedrag dat in een bepaalde periode bij verschillende partijen in rekening wordt gebracht.

## UITGAVEN IN DE KOMENDE DECENNIA<sup>4</sup>

Er wordt nergens op een centrale plek bijgehouden wat in totaal van jaar tot jaar wordt uitgegeven aan waterbeheer door overheden, bedrijven en burgers. Laat staan van de uitgaven die de komende 2 decennia te verwachten zijn. De gegevens zijn er veelal wel, maar versnipperd. Om te komen tot een integraal overzicht van de uitgaven hebben wij de beschikbare gegevens samengebracht en verwerkt tot een consistente raming voor de periode 2009-2015 (periode van het eerste Stroomgebiedbeheerplan) en 2015-2027 (SGBP2 en SGBP3).

In de toekomst blijven nieuwe omvangrijke uitgaven aan het waterbeheer noodzakelijk. Hiertoe rekenen we alle uitgaven die gemaakt worden voor de uitvoering van de watertaken gericht op het op orde houden van de functies van watersysteem voor waterbeheer en waterketen. Zonder die uitgaven neemt het risico op natte voeten, problemen met de waterkwaliteit en haperingen in de drinkwatervoorziening toe. Onze raming komt uit op een bedrag van € 25,2 miljard in 2009-2015 en nog eens € 42,4 miljard in de periode 2015-2027. Omgerekend ca. € 3,8 miljard op jaarbasis. Dat is zo'n 0,6% van ons bruto nationaal product (bnp) en vergelijkbaar met wat we in Nederland uitgeven aan bijvoorbeeld verkeersveiligheid<sup>5</sup>.

De waterbeheertaken hebben in veel gevallen een publiek karakter. Niemand is (althans niet eenvoudig) uit te sluiten van het gebruik van de aangeboden diensten. Omdat in deze situatie partijen kunnen profiteren zonder zelf een bijdrage te leveren, zien we dat overheden het voortouw nemen in de investeringen. Het publieke aandeel in de investeringen in de periode 2009-2015 is ca. 79%; een bedrag van ca. € 20,1 miljard. De private partijen investeren in deze periode nog eens ongeveer € 5,1 miljard. Van de publieke uitgaven neemt het Rijk ca. 29% voor zijn rekening (ca. € 5,8 miljard). Een relatief groot deel van de uitgaven van het Rijk heeft betrekking op de functie waterkeren (hoogwaterbescherming, kustverdediging, etc.). De regionale overheden geven per saldo een groter deel van het uitgavenbudget uit aan de functie waterbeheeren (waterkwaliteit en waterkwantiteit).

De totale uitgaven van regionale overheden in de periode 2009-2015 zijn geraamd op ca. € 14,3 miljard. Het aandeel van waterschappen, gemeenten en provincies hierin is respectievelijk ca. 47%, 47% en 6%. Voor de gemeenten drukken de vervangingsinvesteringen in de riolering sterk op de totale uitgaven.

De investeringen van private organisaties richten zich primair op het aspect waterkwaliteit. De uitgaven worden met name door de landbouw en industrie gedragen. Bij landbouw moet dan gedacht worden aan de uitgaven in het kader van het mest- en gewasbeschermingsbeleid

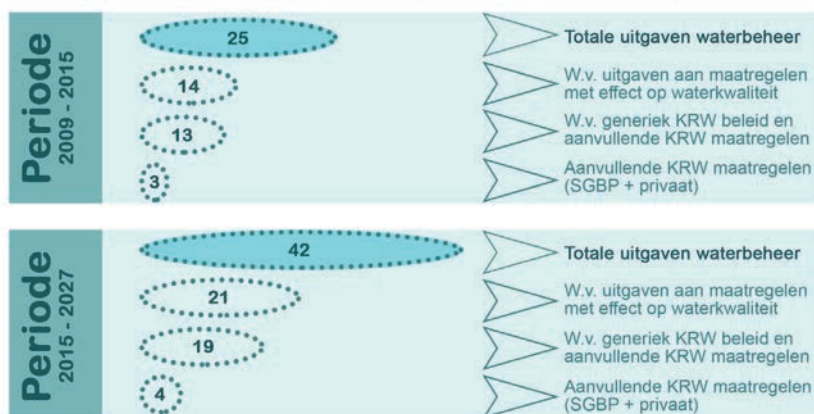
(waterkwaliteit) en drainage en waterberging (waterkwantiteit). De uitgaven van de industrie hebben met name betrekking op eigen zuiveringen van afvalwater. Deze uitgaven zijn deels direct terug te voeren op de KRW, deels ook betreft het autonome (vervangings-)uitgaven aan afvalwaterzuiveringen in eigen beheer. Naast landbouw en industrie nemen ook partijen als de sportvisserij, watersport en terreinbeherende organisaties maatregelen die bijdragen aan de waterkwaliteit. De drinkwatersector bijvoorbeeld zet in op extra zuivering en een verdere reductie van het gebruik van chemicaliën. In de totale uitgaven aan het waterbeheer gaat het echter om een bescheiden post.

Niet voor alle maatregelen zijn de kosten bekend. Voorbeelden van maatregelen die bijdragen aan waterkwaliteit, maar waarvan de kosten (vooralnog) ontbreken, hebben bijvoorbeeld betrekking op hergebruik van gezuiverd effluent in de chemische industrie, het recyclen van water en efficiënt watergebruik in de voedings- en genotmiddelenindustrie. Voor de landbouw kan in dit verband gedacht worden aan experimenten die worden uitgevoerd met aanvullende KRW-maatregelen, zoals toepassing van helofytenfilters, uitmijnen en bufferstroken. De uitgaven die hiermee gepaard gaan zijn derhalve niet verwerkt in de bovenstaande bedragen.

## WAT KOST SCHOON WATER?

Het rubriceren van de uitgaven naar waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterkeren zoals hiervoor is gedaan, is deels een papieren indeling. Ook maatregelen die gerubriceerd staan onder waterkwantiteit en waterkeren kunnen een bijdrage leveren aan de waterkwaliteit. Net als dat waterkwaliteitsmaatregelen ook bij kunnen dragen aan veiligheid of waterkwantiteit. Om te komen tot een inschatting van de totale uitgaven aan maatregelen die positief bijdragen aan de waterkwaliteit is afgedaald naar individueel maatregelenniveau. Daarbij zijn de totale uitgaven aan waterkwaliteit verder uitgesplitst naar de uitgaven die zijn toe te schrijven aan de aanvullende maatregelen

Aandeel uitgaven aan waterkwaliteit in totale uitgaven waterbeheer (x miljard €)



voor de KRW (met name: inrichtingsmaatregelen, vispassages en aanvullende bronmaatregelen), uitgaven die moeten worden toegeschreven aan generiek KRW beleid (bijv. uitgaven aan mestbeleid, zuivering) en uitgaven voor waterkwaliteit binnen kwantiteit/- veiligheidsmaatregelen (zoals baggeren, natuurinrichting en -herstelmaatregelen).

Met de aanvullende KRW maatregelen is een bedrag gemoeid van ruim € 3 miljard in de periode 2009-2015. Als we hier de reguliere uitgaven aan waterkwaliteit bij optellen, dan volgt een bedrag van ca. € 13 miljard aan waterkwaliteitsmaatregelen in deze periode. Daarbovenop komen nog maatregelen die voor waterkwantiteit of waterkeren worden genomen met positieve effecten voor de ecologie (en daarmee op de KRW-doelen). Daarmee komen de totale waterkwaliteitsuitgaven op ca. € 14 miljard. Dit is ruim 55% van de totale uitgaven aan waterbeheer.

#### NB.

De uitgaven aan aanvullende KRW maatregelen zijn alle uitgaven aan aanvullende maatregelen zoals opgenomen in de SGBP's 2010-2015 en 2015-2027 en private uitgaven. Bovenop deze uitgaven komen de generieke uitgaven voor het KRW beleid, zoals bijvoorbeeld afvalwaterbeheer en generiek onderhoud.

#### EXPERTOORDEEL REGIONALE WATERBEHEERDERS

Om bovenstaand beeld te toetsen hebben wij samen met een aantal regionale waterbeheerders verder ingezoomd op de uitgaven. Deze gedetailleerde analyse bevestigt de orde grootte van het uitgavendeel voor schoon water. De investeringsuitgaven van de regionale beheerders gelabeld als KRW-activiteiten (aanvullende KRW maatregelen) beslaan zo'n 5-15% van de totale investeringen van hun waterbeheer. Daarnaast wordt nog voor ca. 5-10% aan investeringskosten gemaakt ten behoeve van waterkwaliteit, niet KRW-gelabeld (generiek beleid KRW). Dit is exclusief de kosten die worden gemaakt in de waterketen (zoals aanpassing waterzuiveringen). Die kosten zijn echter noodzakelijk ten behoeve van het stand-still principe van de KRW<sup>6</sup> en zouden om die reden ook zo kunnen worden gelabeld. Inclusief de investeringen in de waterketen komt 40-60% van de totale investeringen van de regionale beheerders aan waterkwaliteit ten goede. De investeringen die door regionale waterbeheerders worden getroffen voor hoogwaterbescherming hebben vrijwel geen invloed op de waterkwaliteit. Een uitzondering hierop moet worden gemaakt voor enkele van de Ruimte voor de Rivier projecten waar door aanpassing van de uiterwaarden een verbetering van de waterkwaliteit (en ecologie, dus KRW) als neveneffect optreedt.

Er zijn wel regionale verschillen. In hoog

Nederland is vooral afvoer een issue en zijn projecten veelvuldig gericht op beekherstel (oeverinrichting, hermeandering, etc.). Interessant hieraan is dat er dus vaak synergie tussen waterveiligheid, wateroverlastbestrijding en KRW doelen mogelijk is. De chemische kwaliteit is veel minder sturend, maar de inrichtingsmaatregelen dragen wel direct bij aan de verbetering van de ecologische kwaliteit en daarmee de KRW doelen. Laag Nederland kent verhoudingsgewijs veel meer (stilstaand en open) water in meren en plassen en poldersloten. Daar komen chemische waterkwaliteitsproblemen veel eerder tot expressie. Helaas zijn hier dus minder goede synergiemogelijkheden tussen KRW en ander waterbeheer. Bovendien zijn in laag Nederland de uitgaven voor waterveiligheid veel groter dan in hoog Nederland (dijken, pompen, waterberging) en die dragen maar weinig bij aan de waterkwaliteit. Anderzijds is veel laag Nederland ook verstedelijkt en zal er dus ook relatief veel aan waterzuivering gebeuren. Kortom minder mogelijkheden met inrichting van het watersysteem mede ten behoeve van de KRW en meer noodzaak tot technisch zuiveren.

#### BEKOSTIGING UITGAVEN: WIE BETAALT WAT?

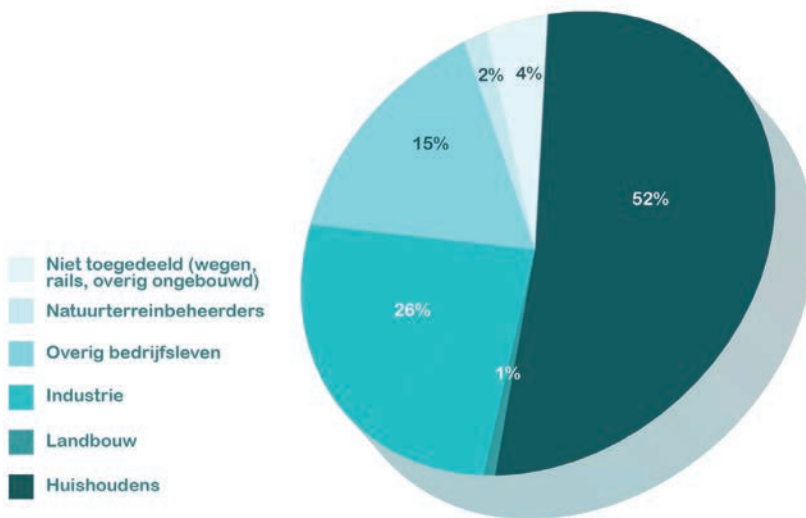
De partijen die de watertaken uitvoeren en bekostigen zijn vaak niet, of niet altijd de partijen die de maatregelen financieren. In Nederland is een stelsel van belastingen, heffingen en subsidies van toepassing op basis waarvan de uitgaven aan watertaken worden bekostigd. De waterbeheerders hanteren verschillende bekostigingsinstrumenten. Zo bekostigen gemeenten de uitgaven uit de rioolheffing, terwijl het waterschap haar waterbeheerkosten dekt via de zuiveringsheffing en de watersysteemheffing. Daarnaast vindt de financiering deels plaats via de allocatie van belastinginkomsten naar de algemene middelen (waar het Rijk de uitgaven voor het waterbeheer mee financiert, en ook het Provinciefonds mee vult).

Via via komen de uitgaven van het Rijk en regionale overheden dus uiteindelijk ten laste van huishoudens, bedrijven en andere privaatrechtelijke organisaties. Een deel van de kosten in Nederland in relatie tot waterbeheer wordt ook primair gedragen door deze partijen. Soms worden zij hiervoor gecompenseerd via een subsidie van de overheid. Voor zover dit niet het geval is, komen deze uitgaven ook echt voor rekening van deze partijen. Hun totale lasten bestaan derhalve uit de directe uitgaven en (indirect) doorbelaste overheidsuitgaven. In de praktijk zullen de bedrijven de kosten via de prijs van hun producten proberen door te berekenen aan afnemers, eindconsumenten en/of leden. Dit betekent dat "de consument" uiteindelijk het grootste deel van de rekening betaalt. Dit kunnen zowel consumenten in Nederland als (in het geval van export) in het buitenland zijn.

#### WIE BETAALT DE KRW?

Een centrale vraag binnen deze studie was wie nu de rekening gepresenteerd krijgt voor de KRW. Uit het

Verdeling lastendruk aanvullende KRW maatregelen (SGBP + privaot) 2009-2015



voorgaande wordt al duidelijk dat er verschillende partijen zijn die uiteindelijk de maatregelen voor de KRW betalen. Kijkend naar de overheidsuitgaven, dan komen de uitgaven via belastingheffing uiteindelijk terecht bij burgers en ondernemingen. Voor de huishoudens gaat het voor de periode 2009-2015 om ca. € 1,6 miljard. Dit is ca. 75% van de totale overheidsuitgaven aan aanvullende KRW-maatregelen in deze periode. Het grootste deel hiervan wordt verrekend via de watersysteemheffing, de rest via de algemene middelen en de rioolheffing. Een deel van de overheidsuitgaven wordt ten laste gelegd van bedrijven en andere particuliere: in totaal ca. € 0,5 miljard.

Bovenop dit doorbelaste bedrag aan overheidsuitgaven van € 2,3 miljard komen de eigen (private) uitgaven van bedrijven en particuliere organisaties voor aanvullende KRW-maatregelen. In totaal gaat het om een bedrag van € 1 miljard. Samen met de doorbelaste overheidsuitgaven vormen deze de totale lasten voor partijen ten gevolge van de aanvullende KRW-maatregelen. In totaal dus zoals hiervoor opgemerkt ruim € 3 miljard.

In de bovenstaande figuur is te zien wie welk deel van de aanvullende KRW maatregelen precies betaalt. Bij de toedeling van de uitgaven naar lastendragers is gebruik gemaakt van een geactualiseerde versie van de “Rekentool van kosten naar lasten”, een RWS-rekeninstrument waarmee een vertaalslag kan worden gemaakt van de (kosten van) waterbeheermaatregelen naar lasten voor sectoren zoals huishoudens, industrie, landbouw en natuur.

#### WAT BETEKENT DIT VOOR DE LASTEN?

Wat zijn nu precies de financiële gevolgen van de uitvoering van de aanvullende KRW-maatregelen voor de samenleving? Om deze vraag te beantwoorden hebben wij de extra lastendruk die de KRW oplegt bepaald. Hiertoe hebben we de investeringsuitgaven die samenhangen met de

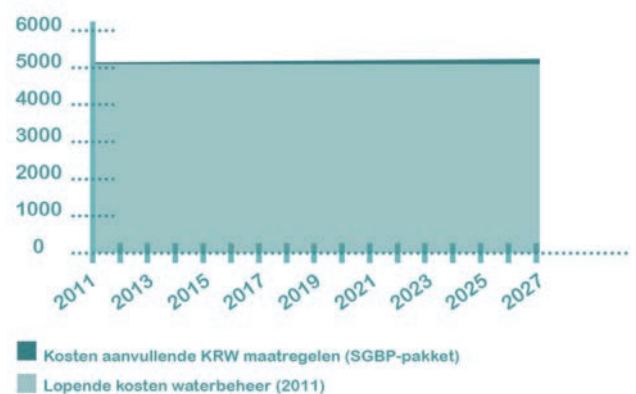
aanvullende maatregelen voor de KRW omgerekend naar jaarlijkse kosten. Dit omdat de jaarlijkse kosten de kosten zijn waarop de overheid de omvang van de belastingheffing baseert. Bij 100% kostenterugwinning dus het bedrag dat in rekening wordt gebracht bij burgers en ondernemingen.

Volgens onze berekening levert de aanvullende maatregelen voor de KRW een lastenverzwaring op van € 57 miljoen in 2012 tot € 148 miljoen in 2027 wanneer alle investeringen zijn gedaan. De jaarlijkse kosten lopen in de tijd op. De maatregelen worden immers gefaseerd ingevoerd in de periode 2009-2015 en 2016-2027. We hebben gemakshalve

aangenomen dat de investeringen binnen deze perioden gelijkmatig over de jaren plaatsvinden. Deze kosten komen bovenop de lopende kosten van het waterbeheer. In 2015 gaat het dan om ca. 1,8% hogere lasten. In 2011 bedroegen de totale financiële lasten van het waterbeheer die voor rekening van burgers en bedrijven kwamen ca. € 5,1 miljard.<sup>7</sup>

In de afgelopen decennia zijn kosten van het waterbeheer toegenomen, onder meer door (forse) noodzakelijke investeringen in hoogwaterveiligheid in het kust- en rivierengebied. Naar verwachting zal deze toename zich ook in de komende decennia autonoom voortzetten. Met name forse investeringen in de riolering blijven noodzakelijk om huidige vervangingsachterstanden weg te werken. Dit betekent dat de lopende kosten voor het waterbeheer (nu horizontaal weergegeven in onderstaande figuur) in werkelijkheid eerder een stijgende verloop kennen. Hierdoor zal de uiteindelijke extra lastendruk door de aanvullende KRW maatregelen relatief lager uitvallen.

Lastenontwikkeling ten gevolge van aanvullende SGBP pakket (in miljoen €, prijspeil 2011)



## Conclusies

Het doel van deze studie was om zoveel mogelijk, zo recent mogelijk en zo objectief mogelijke informatie te verzamelen en te presenteren die kan worden gebruikt om de discussie over de kosten en de verdeling van de lasten van het waterbeheer in zijn algemeenheid (en daarbinnen de kosten en lasten van schoon water) zo goed mogelijk te ondersteunen. In dit artikel hebben we laten zien dat diverse sectoren een bijdrage leveren en hoe groot deze bijdrage is, zonder daarbij zelf verder een oordeel te willen geven over de rechtvaardigheid van deze verdeling. In de stroomgebiedbeheerplannen werd gesteld dat de verschillende gebruikers van het waterbeheer in Nederland een adequate bijdrage leveren in de kosten. Mogelijk dat de financiële crisis (mede) aanleiding geeft om de adequaatheid van deze verdeling ter discussie te stellen. De gepresenteerde informatie draagt naar wij hopen bij aan een gezamenlijk vertrekpunt voor zowel voor- als tegenstanders van een eventuele andere verdeling om hun argumenten te onderbouwen.

De uitgavencijfers in dit artikel zijn afgeleid uit begrotingen en beleidsnota's van het Rijk en regionale overheden, van het Informatiehuis Water, uit Water in Beeld: de voortgangsrapportage Nationaal Waterplan (NWP) en Bestuursakkoord Water (BAW), en daarnaast van sectorstudies en interviews. Wat blijkt is dat de informatie over de kosten van maatregelen relatief snel veroudert (houdbaarheid ca. 3-5 jaar). Naarmate de voorgestelde KRW-maatregelen concreter worden uitgewerkt, wordt ook de financiële informatie beter. Deze studie geeft dus een momentopname. Een goed en volledig inzicht in de omvang en verdeling van de uitgaven aan het waterbeheer in Nederland is essentiële beleidsinformatie. Op dit moment is zeker verbetering mogelijk als het gaat om het op nationaal niveau op een uniforme wijze bij elkaar brengen van de financiële gegevens over de uitgaven aan het waterbeheer. Op belangrijke ijkmomenten zoals (nu met) een nieuw SGBP of NWP is dat zeker gelet op de mogelijke discussies over de verdeling van de lasten waarover we het hiervoor hadden wel heel relevant. ■

- 1 <http://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/nationaal/economische-aspecten/economische-0/bekostiging/>
- 2 [http://www.helpdeskwater.nl/algemene-onderdelen/structuur-pagina'/zoeken-site/@28241/item\\_28241/](http://www.helpdeskwater.nl/algemene-onderdelen/structuur-pagina'/zoeken-site/@28241/item_28241/)
- 3 <http://www.helpdeskwater.nl/publish/pages/25409/nationaal-waterplan.pdf>
- 4 In de voortgangsrapportage "Water in beeld" wordt gerapporteerd over de stand van zaken rond de uitvoering van het Nederlandse waterbeleid (I&M, 2013). Ook wordt verslag gedaan over de financiering van het waterbeheer. De in deze studie gepresenteerde getallen wijken hiervan af. De reden hiervoor is dat deze studie inzicht geeft in de investeringsuitgaven en uitgaven voor B&O in relatie tot het waterbeheer in de periode t/m 2027. De rapportage "Water in beeld" daarentegen laat de (resulterende) jaarkosten volgens de begrotingsmethodiek in een bepaald jaar zien.
- 5 Wijnen, W. & Stroeker, N.E. (2009). Uitgaven aan verkeersveiligheid; Een schatting voor 2007. R2009-17. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.
- 6 Het stand-still principe zegt dat de toestand (waterkwaliteit) niet meer mag achteruitgaan (verslechteren) ten opzichte van de kwaliteit zoals die aanwezig was in het referentiejaar, in Nederland is dit het jaar 2000.
- 7 Water in Beeld 2011, I&M (2012)

---

## FINANCING WATER RESOURCE MANAGEMENT IN THE NETHERLANDS: WHO PAYS WHAT PART?

---

Who pays what part of expenses for water management in the Netherlands? A relevant question now that as a result of the financial crisis and economic downturn funding of additional measures is not as obvious as a few years ago. Surviving the economic downturn is not only challenging for businesses. Consumer purchasing power is down and governments' budgets are under pressure, partly as a result of the crisis. The changed financial landscape calls for careful decision making, also in relation to necessary investments in water management. To support the discussions around financing water management, insight in the distribution of the costs and expenses of water management in the Netherlands can be helpful. The report "Who pays what part of the EU WFD?" (Ecorys, 2012) provides a comprehensive overview of the total costs and financing of water management in the Netherlands, and then zooms in on the expenses on clean water. As such, the information in the report may prove useful in the discussions around the cost and sharing of the burden of the expenses on water management in general, and the expenses on measures for the European Water Framework Directive (EU WFD) in particular.

---