

# EEN DUURZAME EN TOEKOMSTBESTENDIGE FINANCIERING VAN HET WATERBEHEER IN NEDERLAND

de redactie

■ Zoals bekend verscheen op 17 maart 2014 het OESO-rapport “Water governance in the Netherlands: fit for the future?”.<sup>1</sup> Nog dezelfde dag stuurde de minister van Infrastructuur en Milieu dit rapport vergezeld van haar standpunt aan de Tweede Kamer.<sup>2</sup> In haar brief benadrukt de minister allereerst het positieve oordeel van de OESO over het Nederlandse waterbeheer: *“De OESO oordeelt positief over het waterbeheer in Nederland. Zij concludeert dat Nederland gezien wordt als een mondiale referentie op het gebied van waterbeheer, tegen relatief lage kosten, namelijk 1.26% van het bruto nationaal product. Dit zijn kosten voor zowel waterkwaliteit, waterkwantiteit, waterveiligheid, drinkwatervoorziening en riolering. De OESO benadrukt dat waterbeheer een zaak van nationaal belang is voor Nederland, maar dat Nederlanders zich hier niet altijd bewust van zijn. Doordat we onze dijken, duinen en dammen goed onderhouden voorkomen we overstromingen. Door integraal waterbeheer kunnen we blijven wonen in gebieden die anders onder water zouden komen te staan. Dit waterbeleid heeft bijgedragen aan onze economische ontwikkeling, namelijk door de condities te scheppen voor een dichtbevolkte Randstad, de grootste Europese haven, hoogwaardige landbouw en een toonaangevende waterindustrie. Een verfijnde infrastructuur is ontwikkeld en onderhouden via een bijzonder systeem van waterbeheer, waarin functionele besturen (de waterschappen) samenwerken met de centrale, provinciale en lokale overheden. Stakeholders werken goed samen via het zogenaamde «poldermodel», waarmee zij een gecoördineerde, op consensus gebaseerde besluitvorming bereiken, die nodig is omdat het water zich niet aan grenzen stoort.*

■ *De OESO oordeelt positief over de organisatie van het Nederlandse waterbeleid. De bevindingen van de OESO geven dan ook geen aanleiding om bestuurlijke of organisatorische veranderingen in het waterbeheer te bepleiten*”

Ook over de financiering van het Nederlandse waterbeheer toont de OESO zich positief, hetgeen niet wegneemt dat er verbeteringen denkbaar zijn. De minister schrijft: *“Het OESO-rapport constateert dat het Nederlandse waterbeheer een stabiele financiële*

*structuur kent. Voor de lange termijn zijn er echter een aantal uitdagingen om ons bekostigingssysteem duurzaam en toekomstbestendig te maken. De economische prikkels om efficiënt om te gaan met «te veel», «te weinig» en «te vervuild» water zouden in Nederland volgens de OESO versterkt kunnen worden.*

*Met name de economische prikkels om vervuiling van water te verminderen worden als zwak bestempeld, ook al zijn er tal van maatregelen getroffen om vervuiling door diffuse bronnen waaronder de landbouw aan te*

*pakken. De OESO waarschuwt verder dat de toenemende onevenwichtigheid tussen groei en krimpregio's de financiële houdbaarheid van watermanagement op de lange termijn negatief kan beïnvloeden. De verwachting is dat deze regionale verschillen zullen toenemen, als gevolg van ondermeer demografische en economische ontwikkelingen”.*

De minister toont zich al met al in haar brief zeer positief over het OESO-rapport:

*“De OESO heeft mijns inziens een goed en bruikbaar rapport opgeleverd. Zij benadrukt dat water voor ons land van essentieel belang is. Waterbeleid verdient daarom een stevige plaats op de politieke agenda. Terecht verwondert de OESO zich erover dat zo weinig Nederlanders zich hiervan bewust zijn. De OESO wijst ook meermaals op het belang van de verbinding tussen ruimte en water. Water goed borgen in de ruimtelijke plannen en meer adaptief bouwen (of bouwen met de natuur) is essentieel voor de duurzame ontwikkeling van Nederland in de toekomst.*

*De grootste waarde van dit rapport is dat het ons een spiegel voorhoudt en een aantal onderwerpen benoemt die aandacht vragen. Het stimuleert ons om niet op onze lauweren te rusten, maar om altijd te blijven werken aan verbetering. We moeten niet vergeten dat dit doorlopend middelen en aandacht vraagt voor ons eigen watermanagement, ook om een boegbeeld in de wereld te blijven. Rijkswaterstaat, de waterschappen, provincies en gemeenten spannen zich hier als waterbeheerders continu voor in. Dit vraagt ook om waterbewustzijn bij burgers en bedrijven. Ik ben voornemens om de in deze brief genoemde actiepunten samen met mijn Bestuursakkoord Water partners op te pakken en dit rapport de komende jaren als referentie te gebruiken”.*

Specifiek op het punt van de financiering heeft de minister aangekondigd om samen met de Bestuursakkoord Water Partners een discussie te voeren over ons waterbeheer en de financiering daarvan.

Als algemene richting voor de discussie steunt de minister het principe dat degenen die profijt hebben of ingrepen doen die effect hebben op het waterbeheer (zoals bijvoorbeeld de landbouw en de industrie)

ook de daarbij behorende kosten dragen (gebruiker/vervuiler betaalt principe) en daaruit voortvloeiend om de bekostiging zoveel mogelijk decentraal te beleggen, waar dit efficiënt is.

#### 1E STAP: DE FEITEN

Als eerste stap hiertoe hebben Twynstra Gudde en Tauw een rapport opgesteld, met een beschrijving van de huidige bekostiging in het Nederlandse waterbeheer en van relevante toekomstige ontwikkelingen die invloed op deze bekostiging kunnen hebben (zie ook het artikel elders in dit tijdschrift). De minister heeft de Tweede Kamer hierover begin juli 2015 geïnformeerd. Uit de betreffende brief<sup>3</sup> ontleen wij het volgende: *“De bestuurlijke partners hebben vastgesteld dat het rapport een goede feitenbasis bevat en voldoende basis voor de discussie biedt. Het rapport komt met de volgende bevindingen:*

*De huidige financieringsystematiek stelt de terugwinning van de gemaakte vaste kosten centraal. Dit heeft als voordeel dat er zekerheid is dat de noodzakelijke kosten worden gedragen.*

*Mede omdat een belangrijk deel van de bekostiging via de algemene middelen verloopt wordt het grootste deel van de kosten voor het waterbeheer in Nederland betaald door huishoudens (burgers/woningbezitters). Hun aandeel is ongeveer 72%. Industrie en andere bedrijven dragen ordegrrootte 23% van de lasten, de overige lasten zijn verdeeld over de landbouwsector (2%) en de beroepsscheepvaart (3%).*

*Voor de financiering worden verschillende financiële instrumenten ingezet, elk met een eigen grondslag voor het toerekenen van de lasten. Zo is de watersysteemheffing van de waterschappen mede gebaseerd op de economische waarde van grond en ander onroerend goed. Dit is anders bij de drinkwaterrekening; deze is deels gebaseerd op het volume aan drinkwater dat een bedrijf of huishouden gebruikt en bestaat daarnaast uit vastrecht waaruit de kosten van het leidingennet worden betaald.*

*Principes zoals gebruiker, vervuiler, veroorzaker, belanghebbende betaalt worden wel toegepast in de bekostiging van het waterbeheer, maar dit kan op bepaalde terreinen mogelijk nog versterkt worden.*

*Bijvoorbeeld om vervuiling van water tegen te gaan; bij het gebruik en onttrekken van grond- en oppervlaktewater; of bij de afvoer en verwerking van hemelwater.*

*De kosten voor het waterbeheer kunnen in de toekomst substantieel toenemen door ontwikkelingen als bodemdaling, klimaatverandering en vervangingsopgaven. Het rapport noemt ook een aantal kostendempende ontwikkelingen zoals meekoppelen met ontwikkelingen, innovaties (zoals het opwekken van energie en verwaarden van de bij zuivering vrijkomende mineralen en andere grondstoffen) en grotere doelmatigheid. Een aantal van deze ontwikkelingen leidt mogelijk ook tot toenemende regionale verschillen in de kosten en lasten”.*

#### BESTUURLIJKE DISCUSSIE

Op basis van het rapport van Twynstra Gudde en Tauw is de minister in gesprek gegaan met de UvW, IPO, VNG en Vewin.

De discussie met de bestuurlijke partners heeft als gedeeld beeld opgeleverd dat de basis op orde is. In haar brief aan de Tweede Kamer concludeert de minister: *“dat een grote systeemwijziging van de financiering van het waterbeheer daarom niet aan de orde is. Gezien de toekomstige ontwikkelingen is er echter wel aanleiding om binnen het bestaande stelsel te verkennen waar verbeteringen mogelijk zijn. Daarom willen we – zo stelt de minister in haar brief – samen met de BAW-partners het volgende in breder kader en in samenhang onderzoeken: hoe op langere termijn principes als gebruiker, vervuiler, veroorzaker, belanghebbende betaalt nog beter toegepast kunnen worden in de financiering van het waterbeheer. Daarbij worden ook andere instrumenten, andere beleidsvelden en hun effectiviteit in ogenschouw genomen. In ieder geval:*

- *De toepassing van ‘de vervuiler betaalt’ bij diffuse bronnen. Diffuse bronnen (bijvoorbeeld nutriënten, mest, gewasbeschermingsmiddelen) worden nu niet belast, terwijl zij een aanzienlijke belasting vormen voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Drinkwaterbedrijven en communale zuiveringen moeten hun zuiveringsinspanningen verhogen of eerder in de keten bronmaatregelen bekostigen, waardoor de drinkwaterprijs stijgt en de kosten voor zuivering hoger worden.*

- *Nieuwe diffuse bronnen/microverontreinigingen: bekend is dat nieuwe stoffen als medicijnresten, hormonen en microplastics een knelpunt opleveren voor de waterkwaliteit. Voor betrokken partijen – behoudens drinkwaterbedrijven en waterschappen – bestaan er nu nauwelijks financiële prikkels om te investeren in preventie en bronmaatregelen.*

- *Welke (financiële) instrumenten in de toekomst, waar nuttig en nodig, effectief bij kunnen dragen aan het vasthouden van en voorkómen van het afvoeren van relatief schoon hemelwater naar de zuivering, zodat de maatschappelijke kosten op de lange termijn naar beneden kunnen. Een fors aandeel van de riolering- en zuiveringskosten (de dimensionering van de infrastructuur) is het resultaat van regenwater dat via de riolering wordt afgevoerd en in de zuiveringen wordt verwerkt*

- *Prijsprikkels voor de onttrekking en gebruik van grond- en oppervlaktewater in relatie tot de voorzieningenniveaus Zoetwater. Anders dan via de watersysteemheffing voor het peilbeheer of de relatief beperkte provinciale grondwaterheffing wordt voor het onttrekken/gebruik van oppervlaktewater en grondwater niet apart betaald. Met de te verwachten klimaatveranderingen zullen lokaal mogelijk aanvullende maatregelen moeten worden genomen voor continuering van onttrekking en gebruik van zoetwater”.*

De minister wil daarbij ook de initiatieven uit de beleidsimpuls waterkwaliteit en zoetwater, inclusief ketenaanpak medicijnen betrekken, naar aanleiding van de motie van het lid Jacobi.<sup>4</sup> Ook wordt het reeds lopende onderzoek naar de modernisering en verduurzaming van de zuiveringsheffing binnen dit bredere kader opgepakt en zal worden onderzocht of er nut en noodzaak is om hierbij ook de watersysteemheffing te betrekken.

#### VERVOLG: OP WEG NAAR VOORSTELLEN VOOR EEN (MEER) DUURZAME EN TOEKOMSTBESTENDIGE FINANCIERING VAN HET WATERBEHEER

Het ministerie van I&M heeft de volgende aanpak voor ogen. Het vervolgonderzoek wordt samen met de bestuurlijke partners opgepakt, waarbij het

trekkerschap van de bovengenoemde thema's over de Bestuurlijke partners is verdeeld. Zo zal de VNG trekker zijn van het thema Stedelijk Waterbeheer, trekt het IPO de groep Zoetwater, trekken EZ en IenM het onderwerp bestaande en nieuwe diffuse bronnen en is de Unie van Waterschappen trekker van de modernisering van de zuiveringsheffing en onderzoekt zij nut en noodzaak om hierbij ook de watersysteemheffing te betrekken. Ook de gebruikers van water zoals de landbouw, industrie en natuur worden betrokken.

Het uiteindelijke doel van is het ontwikkelen van gedragen voorstellen voor eventuele aanpassingen van de financiering van het waterbeheer: hoe conform de aanbevelingen van de OESO op langere termijn principes als 'gebruiker, vervuiler, veroorzaker, belanghebbende betaalt' beter toegepast kunnen worden in de financiering van het waterbeheer. Dit om meer prikkels in te bouwen om duurzamer met water om te gaan en/of het waterbeheer op lange termijn betaalbaar te houden. Het gaat om de vraag welke economische instrumenten een meerwaarde hebben ten opzichte van bestaande economische instrumenten, alsmede overige bestaande instrumenten. Dit betekent dat ook zal worden gekeken naar de mogelijke rol van alternatieve instrumenten zoals bijv. communicatie (reclame maken voor waterbesparende douchekoppen kan effectiever en efficiënter zijn dan een heffing op de drinkwaterprijs

Voor ieder thema is het van belang om rekening te houden met de verwachte ontwikkelingen en trends, zoals beschreven in het rapport van Twynstra Gudde en Tauw, maar ook naar ontwikkelingen die een mogelijk kostenbesparend effect kunnen hebben zoals water als grondstof en energiebron, nutriënten uit water halen, etc. De minister ziet overigens geen aanleiding om de door de OESO gesignaleerde problematiek van de bevolkingskrimp in bepaalde regio's nader te onderzoeken: *"Op dit moment zie ik geen aanleiding om het groei- en krimp vraagstuk specifiek voor het waterdomein verder te onderzoeken. Er zijn diverse ontwikkelingen die niet bij voorbaat cumulatief in dezelfde regio's plaatsvinden. Een vergelijking van de huidige (regionale) watertarieven wijst ook niet eenduidig in één bepaalde richting. De krimp- en groei problematiek van regio's gaat bovendien ook veel verder dan alleen het waterdomein (te denken aan woningbouw, grondprijzen, voorzieningen, kosten levensonderhoud etc.)"*.

Een belangrijke randvoorwaarde bij het verkennen van mogelijke aanpassingen aan het bestaande financieringsstelsel is dat het introduceren van prikkels er niet toe mag leiden dat er (op termijn) onvoldoende middelen worden gegenereerd om het waterbeheer op de lange termijn te kunnen financieren. Het terugwinnen van de kosten is en blijft een belangrijk uitgangspunt.

Het komende jaar zal intensief worden (samen)gewerkt met verschillende partners. Zo zal een kernteam van BAW partners zorgen voor de samenhang en de vergelijkbaarheid van de verschillende deelonderzoeken, letten op de mogelijke gevolgen van het samenvoegen van de voorstellen voor de totale lastenverschuivingen, en de bestuurlijke discussies voor de Stuurgroep Water voorbereiden. Daarnaast wordt de samenwerking met het Overleg Orgaan Infrastructuur en Milieu (OIM) en de maatschappelijke klankbordgroep gecontinueerd om de inbreng van de maatschappelijke organisaties te waarborgen, en wordt voor het betrekken van kennis/experts gedacht aan brede bijeenkomsten/leertafels. Het uiteindelijke doel is om begin 2017 een breed gedragen voorstel voor bestuurlijke discussie over mogelijke verbeteringen voor de korte en lange termijn in een advies aan de minister aan te bieden.

De financiering van ons waterbeheer staat de komende tijd dus zeer nadrukkelijk in de schijnwerpers. Voor de redactie van dit tijdschrift is dat aanleiding geweest voor het uitbrengen van dit themanummer. De financiering is immers bij uitstek een belangrijk governance-element van het waterbeheer, misschien zelfs wel het belangrijkste. Om u zo goed mogelijk te informeren hebben wij hierboven vrij uitvoerig uit de brieven van de minister aan de Tweede Kamer geciteerd. Graag vertrouwen wij er op dat dit themanummer een nuttige bijdrage vormt aan de gedachtevorming over de financiering van het waterbeheer. Dat beheer is immers nooit "af" en vergt voortdurend onze aandacht. Dat geldt zeker ook voor de financiering. ■

- 1 Zie over dit rapport de beschouwing van Herman Havekes en Maarten Hofstra in Water Governance 02/2014, p. 16-27.
- 2 Kamerstukken II 2013-2014, 28 966, nr. 27.
- 3 Kamerstukken II 2014-2015, 27 625, nr. 340.
- 4 Kamerstuk 34 000 J, nr. 25.