



## WELKE BELEIDSINSTRUMENTEN ZET DE POLITIEK IN? DIFFERENTIATIE RIOOLHEFFING VOOR KLIMAATBESTENDIGE STAD

We moeten in gesprek gaan over de beleidsinstrumenten die we willen inzetten voor een klimaatbestendig Nederland, zoals differentiatie van de rioolheffing. Want werken aan klimaatadaptatie vraagt om een voortdurende afweging tussen duurzaamheids-, rechtvaardigheids- en institutionele argumenten.

Om Nederland klimaatbestendig in te richten zijn veel investeringen nodig. Hoe verdelen we de kosten voor klimaatadaptatie? Kan een prikkel via belastingen helpen om hemelwater van het riool af te koppelen? Mijn scriptie gaat over de rol van macht en politiek in de transitie naar klimaatbestendige steden en de verduurzaming van de financiering van het stedelijk waterbeheer.

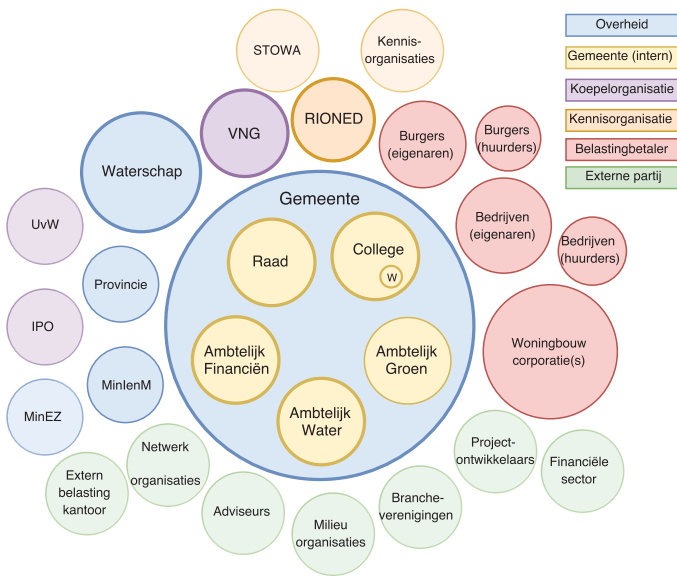
### RIOOLHEFFING ALS INSTRUMENT VOOR BELEID

De transitie naar klimaatbestendige steden vereist meer ruimte voor groen en water. Overheden staan voor de uitdaging burgers en bedrijven hierbij te betrekken. Daarvoor kunnen ze verschillende beleidsinstrumenten inzetten: communicatiecampagnes, subsidies, verordeningen, maar ook belastingdifferentiatie. Juridisch gezien mogen gemeenten het 'vervuiler betaalt'-principe toepassen op hemelwater. Dit kan op meerdere manieren. Het betekent grofweg dat eigenaren meer betalen naarmate hun perceel meer verhard oppervlakte heeft en dus meer afwatert op het afvalwaterriool, zoals een parkeerplaats, een dak van een winkelcentrum, of een tuin vol tegels. Omgekeerd betekent het dat wie een groen dak aanlegt of tegels uit de tuin haalt een korting krijgt. In Duitsland wordt dit wel toegepast, maar in Nederland nauwelijks.

Analyse van de discussie over belastingdifferentiatie laat zien dat argumenten op heel verschillende gronden gebaseerd worden. Vanwege duurzaamheid geeft Venray een belastingvoordeel voor het afkoppelen van hemelwater van het riool. Maar vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen past Ede het vervuiler-betaalt-principe toe op bedrijventerreinen die meer hemelwater lozen op het riool. En vanwege institutionele redenen (hoge uitvoeringskosten), stelde Amsterdam aanpassing voorlopig uit. De meningen verschillen ook omdat mensen andere toekomstvisies hebben. Willen we hemelwater decentraal beheren samen met burgers en bedrijven, of collectief en geheel door de overheid? Hoe verdelen we in beide gevallen de kosten over burgers en bedrijven? Uit solidariteit of vanuit het principe de vervuiler betaalt, en in welke mate dan? Op de schaal van wijken, gemeenten of landelijk? Of de institutionele vraag: gaan we naar een integrale omgevingsheffing voor alle klimaatkosten? Het werken aan klimaatadaptatie vraagt een constante afweging tussen duurzaamheids-, rechtvaardigheids- en institutionele argumenten.

### MAATSCHAPPIJVISIES ZIJN POLITIEK BEPAALD

Het antwoord hierop is afhankelijk van de maatschappij-



**Belanghebbenden in de discussie over differentiatie van de rioolheffing**

visie die onder politieke overtuigingen ligt. Hier doet zich een grensprobleem voor; ambtenaren voelen zich (terecht) niet bevoegd de afweging tussen duurzaamheid, rechtvaardigheid, en institutionele belangen te maken. En volksvertegenwoordigers zien dat vraagstuk nauwelijks op hun vergadertafel komen.

Beleidsmakers noemen diverse redenen waarom beleidsinnovaties voor klimaatadaptatie weinig aandacht krijgen: tijdsdruk, te weinig manuren of geld, niet voldoende prioriteit boven andere grote veranderingen in de gemeente, geen gevoelde urgentie om de rioolheffing aan te passen, verwachte weerstand en onzekerheid over de baten van het aanpassen. Vaak ontbreekt ook het initiatief vanuit de verantwoordelijke wethouder en/of de gemeenteraad, laat staan vanuit burgers, omdat het een juridisch en technisch onderwerp is. De riolering moet gewoon werken: verder denken weinig mensen erover na. Totdat er een clusterbui op hun gemeente valt.

Het is een uitdaging om de discussie over beleidsinstrumenten voor klimaatadaptatie op de politieke agenda te krijgen. Juist door de technische aard van oplossingen voor klimaatadaptatie zijn volksvertegenwoordigers afhankelijk van de input en innovatiekracht van de waterprofessionals bij gemeenten en waterschappen.

**STREVEN NAAR DEREGULERING**

Het begrijpen van politieke processen zoals *agenda-setting* kan daarbij helpen. Bovendien zijn er algemene trends in de maatschappij en bij overheden die ook hierop invloed hebben, zoals de beweging naar een participatiemaatschappij en het streven naar deregulering (waardoor journalisten deze zomer het frame 'tuintegeltaks' kozen).

John Grin (UvA) ontwikkelde praktische handvatten voor beleidsmakers. *Dual-track governance* is zijn strategische methode voor mensen die een beleidsinnovatie, zoals differentiatie van de rioolheffing, willen stimuleren, door in te spelen op eerder genoemde politieke processen. Met *Reflexive governance* doelt Grin op het belang dat volksvertegenwoordigers en ambtenaren blijven reflecteren op de richting waar het waterbeleid naartoe stuurt en de normatieve aannames die daaraan ten grondslag liggen. De discussie over de rioolheffing gaat over fundamentele zaken, zoals de keuze tussen het kostenveroorzakers- en het solidariteitsbeginsel en de vraag hoeveel budget de gemeente over heeft voor duurzaamheidsdoelen. De duurzaamheids-, rechtvaardigheids-, en institutionele argumenten lopen zodanig uiteen, dat mensen bij vrijwel iedere discussie over dit onderwerp verstrikt raken. Juist daarom moeten we in gesprek gaan over de grondslag van de rioolheffing, en breder: welke beleidsinstrumenten we willen inzetten voor een klimaatbestendig Nederland.

**METHODE**

Het veldwerk voor mijn onderzoek bestond uit 21 interviews op lokaal en landelijk niveau en uit een analyse van beleidsdocumenten van twaalf gemeenten. Luisteren naar verhalen in de praktijk en het bijwonen van bijeenkomsten was cruciaal om inzicht te krijgen in de argumenten voor- en tegen belastingdifferentiatie. Met behulp van het *governance perspective* op transities (in navolging van o.a. John Grin, Bas Arts en Jan van Tatenhove) is de discussie over de rioolheffing vervolgens in het bredere socio-technische systeem geplaatst. Dit theoretisch kader laat zien hoe de keuze voor een beleidsinstrument binnen een gelaagd en dynamisch machtsspel tot stand komt.

**Lieke Brackel**

**GREEN DEAL GROENE DAKEN**

Binnen de Green Deal Groene Daken werken gemeenten, waterschappen en groen dak gerelateerde brancheorganisaties sinds 2015 aan differentiatie belastingen. Mijn scriptie was een vervolg op eerder door hen uitgevoerd onderzoek ('Hemelwater belasten of belonen') in het kader van het Stimuleringsprogramma Ruimtelijke Adaptatie. De Green Deal Groene Daken gaat verder met dit onderzoek in samenwerking met het Deltaprogramma Ruimtelijke Adaptatie; om scherper te krijgen welke financiële prikkels onderdeel kunnen zijn van de beleidsmix voor klimaatadaptatie.