

PODIUM

AUTONOME FINANCIERING WATERTAKEN ESSENTIEEL

Door: *Huub Hieltjes**

■ Nederland kan niet functioneren zonder adequaat waterbeheer. De financieringsbehoefte van het waterbeheer groeit. Echter, de financiële draagkracht van Nederland stagneert. Hier ligt een zware opgave.

De uitdaging

Bescherming tegen water, schoon water en voldoende water zijn van enorm belang voor ons laaggelegen, waterrijke en dichtbevolkte land. De bescherming tegen hoog water is zonder overdrijven van existentieel belang voor Nederland en de Nederlandse samenleving. Schoon water is essentieel voor een goed leefmilieu en voor de volksgezondheid. Voldoende water (op de juiste plek, op het juiste moment en van de juiste kwaliteit) is voorwaarde voor leefbaarheid. Het is bovendien noodzakelijk voor vitale sectoren, zoals energievoorziening en voedselproductie. Dat is de zorg van de 24 waterschappen in Nederland.

Het waterbeheer vraagt steeds meer inspanningen. De zeespiegelstijging, periodiek meer aanvoer van water via de grote rivieren, heviger regenbuien, langere perioden van droogte, daling en verzilting van de bodem en aangescherpte normen voor waterkwaliteit; ze vragen allemaal om extra investeringen. Een deel van die investeringen wordt direct door de waterschappen gedaan. Een ander deel loopt via het Hoogwaterbeschermingsprogramma, dat de waterschappen voor de helft financieren. Bovendien staat Nederland voor grote deltabeslissingen, die zullen leiden tot nog grotere investeringen via het Deltaprogramma. Tegelijkertijd hebben we te maken met een financiële crisis. Het geld dat we hier met elkaar verdienen, het bruto binnenlands product (bbp), is anno 2013 op eenzelfde niveau als in 2008 (net onder de 600 miljard euro per jaar).

Financierbaarheid

De waterschappen zijn de afgelopen decennia in staat gebleken de noodzakelijke investeringen zonder haperingen gefinancierd te krijgen. De NWB Bank (Nederlandse Waterschapsbank) heeft daarbij een waardevolle rol gespeeld. Ook ten tijde van de bankencrisis was het voor de Nederlandse waterschappen geen probleem om leningen aan te trekken. Balansproblemen bij banken hebben dus niet geleid tot problemen voor waterschappen. Het feit dat de waterschappen publieke instellingen zijn met een eigen belastinggebied heeft daar aan bijgedragen. Dat karakter van de waterschappen als zelfstandige overheid met een eigen belastinggebied is een wezenskenmerk van de waterschappen dat goede bescherming verdient.

De waterschappen zijn geen staat binnen de staat, maar onderdeel van de Nederlandse overheid. De rentetarieven die waterschappen betalen worden beïnvloed door de kredietwaardigheid van Nederland, die tot uitdrukking komt in de beoordelingen van de ratinginstituten.

De kredietwaardigheid wordt weer beïnvloed door de ontwikkeling van de cumulatieve schuld en het cumulatieve begrotingssaldo van de Nederlandse overheden (EMU-schuld en EMU-saldo). Met het wetsvoorstel Houdbare overheidsfinanciën, dat nu in behandeling is bij de Eerste Kamer, wordt hier sterk op gestuurd¹.

Volgens de cijfers van het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau voor de Statistiek is de bijdrage van de waterschappen aan het nationale

* Mr. **Huub Hieltjes** is lid van het algemeen en dagelijks bestuur van waterschap Brabantse Delta. Hij is tevens lid van het bestuur van de Unie van Waterschappen. Voort is hij kandidaat voor het Europees Parlement voor de VVD. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.



begrotingstekort erg beperkt. Die bijdrage ligt in de orde van grootte van 0,07 procent van het bruto binnenlands product, op een totaal tekort van ruim 3 % BBP.

Desalniettemin onderkennen de waterschappen hierin hun verantwoordelijkheid. Daarom maakt de Unie van Waterschappen al jaren bestuurlijke afspraken met het Rijk, de VNG en het IPO. Dat werkt beter dan botte wettelijke maatregelen met sancties. Sancties die overheden elkaar in Nederland onderling opleggen voor hun begrotingsbeheer passen niet in de Nederlandse bestuurlijke en grondwettelijke verhoudingen. De Raad van State heeft daar waardevolle beschouwingen aan gewijd in zijn advies over interbestuurlijke verhoudingen in Nederland².

Voorwaarde voor het maken van bestuurlijke afspraken voor de waterschappen is dat het Rijk erkent dat er voldoende ruimte moet blijven voor de essentiële investeringen van de waterschappen. Iedereen moet ervan zijn doordrongen dat waterschappen werken met een baten- en lastenstelsel. Het baten- en lastenstelsel is geen keuze, maar een wettelijke verplichting en bovenal een stelsel dat uitstekend aansluit op de taakuitoefening en bekostiging van de waterschappen. Daarbij werken waterschappen met een sluitende begroting. En toch is er geen sluitende begroting in de zin van de Europese EMU-norm.

Het baten- en lastenstelsel sluit namelijk niet aan bij het stelsel dat de Europese Unie en het Rijk hanteren. Waar de Europese norm alleen kijkt naar kasstromen in enig jaar, activeren waterschappen hun investeringen en schrijven die af over een reeks van jaren; afhankelijk van de periode waarin de investeringen nut hebben.

In EMU-termen kunnen investeringen worden gedekt door de afschrijvingen van eerder gedane investeringen. Bij groeiende investeringen – door grotere opgaven en inflatie – zijn de investeringsuitgaven echter hoger dan de afschrijvingslasten. Dat leidt onvermijdelijk tot de conclusie dat waterschappen structureel werken met een tekort in EMU-termen (van thans zo'n 0,07 % bbp)³.

In termen van houdbare overheidsfinanciën is dat op zichzelf geen probleem. De uitdaging ligt veeleer in het economisch en maatschappelijk draagvlak.

Versterken economisch draagvlak

Waterbeheer moet niet alleen worden beschouwd in termen van lasten en EMU-tekort. Goed waterbeheer versterkt de economie. Het draagt bij aan het verhogen van de toegevoegde waarde in de landbouw. Ook versterkt het de verdien capaciteit van de recreatie- en toerismesector. Meer in algemene zin wordt het vestigingsklimaat versterkt door het werk van de waterschappen. Goed waterbeheer leidt tot netto welvaartswinst.

Het waterbeheer versterkt de economie ook indirect. Met jaarlijks zo'n één miljard euro aan investeringen dragen de waterschappen bij aan werkgelegenheid. Daardoor groeit de werkgelegenheid in de waterbouw de komende jaren⁴. Door die investeringen op een vernieuwende wijze in de markt te zetten, wordt geïnnoveerd. Waterschappen zijn *launching customer*. De kennis en ervaring die het Nederlandse bedrijfsleven daarmee opdoet bieden een uitstekende basis voor de export. De watersector is terecht aangemerkt als een topsector. Die topsector steunt op het nationale waterbeheer. Ook zo draagt het waterbeheer bij aan netto welvaartswinst.

Maatschappelijk draagvlak

Naast economisch draagvlak is ook aandacht nodig voor maatschappelijk draagvlak. Het waterbeheer wordt door veel Nederlanders als vanzelfsprekend ervaren. De waterschappen hebben dat (onbedoeld) zelf in de hand gewerkt doordat zij in hoge mate de verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven hebben overgenomen. Dat heeft ertoe geleid dat veel mensen zich niet meer bewust zijn van het werk van de waterschappen. Als dan het enige contactmoment de ontvangst van de belastingaanslag is, ontstaat onbegrip en verzet. Er is – in termen die de OESO hanteert – sprake van een *awareness gap*. Als je niet weet wat er met je belastinggeld gebeurt, vind je de aanslag al snel te hoog.

De *awareness gap* blijkt ook uit de regelmatig terugkerende vraag waarom de tarieven van de waterschappen zo verschillen. Zien burgers wel wat het waterschap doet?

Als burgers niet zien wat een organisatie voor het

belastinggeld doet, is het ook niet verbazend dat gevraagd wordt die organisatie op te doeken. Het is een paradox. Een organisatie verricht essentieel werk zonder dat problemen ontstaan. Het effect is dat de bereidheid daarvoor te betalen erodeert.

Dat is riskant; zeker bij een stagnerende economie.

Waterschappen staan daarom voor de uitdaging na te denken over de wijze waarop de betrokkenheid van burgers en bedrijven bij het waterbeheer kan worden versterkt. Moeten burgers meer worden gestimuleerd na te denken over preventieve maatregelen om schade door wateroverlast te beperken? Kunnen landbouwbedrijven meer verantwoordelijk worden gemaakt voor het waterbeheer op hun eigen bedrijf? Kunnen we bedrijfswaterplannen stimuleren?

Of moeten waterschappen via onderwijs, voorlichting, stages en open dagen nog meer laten zien wat zij doen?

Dit soort vragen zullen waterschappen zich steeds indringender moeten stellen.

Eigen financieringsbron

Het essentiële karakter van het waterbeheer voor onze samenleving rechtvaardigt dat de waterschappen een eigen financieringsbron hebben. Deze afgezonderde financiering garandeert dat er geld apart wordt gezet voor de essentiële bescherming van ons land tegen overstromingen en voor de zorg voor goed waterbeheer, zonder dat dit financieel concurreert met andere maatschappelijke zaken. Dit eigen belastingsysteem heeft er in belangrijke mate aan bijgedragen, dat er de afgelopen decennia belangrijke verbeteringen in het Nederlandse waterbeheer werden doorgevoerd.

Waterschappen hebben dan ook terecht een eigen belastinggebied; dat is een wezenlijk onderdeel van ons stelsel.

Dat stelsel moet onderhouden worden. In oktober 2011 heeft de Unie van Waterschappen aan de toenmalige staatssecretaris een voorstel aangeboden tot het verbeteren van het wettelijke systeem van waterschapsbelastingen⁵. Daarbij zou bijvoorbeeld de naam “watersysteemheffing” veranderen in: waterveiligheids- en -systeemheffing.

Ook zou de verdeling van de belasting over de verschillende categorieën belastingplichtigen worden vereenvoudigd. Met die voorstellen zou ook – binnen wettelijk vast te leggen bandbreedten – meer ruimte geboden voor regionaal maatwerk. Dat zou de democratisch gekozen besturen van de waterschappen de kans bieden meer recht te doen aan de regionale situatie. Helaas is dat voorstel op dat moment niet overgenomen. De voorstellen verdienen het echter om nog eens te worden beschouwd. Ook hier geldt dat meer transparantie en eerlijkheid bijdragen aan maatschappelijk draagvlak.

Doelmatigheid

De mogelijkheid eigen belastingen te heffen draagt bij aan de bedrijfscontinuïteit en de soliditeit van de waterschappen, maar een eigen financieringsbron schept verantwoordelijkheden..

Het risico bestaat dat er geen automatische prikkel tot doelmatig werken is. Er is namelijk geen concurrentie. De belastingtarieven worden niet beperkt door marktwerking. Dat vraagt dus om andere correctiemechanismen.

Eén van de interne correctiemechanismen die waterschappen toepassen, zijn de bedrijfsvergelijkingen. Waterschappen voeren deze al een groot aantal jaren uit. Alle waterschappen doen daaraan mee. Er wordt geanalyseerd op welke aspecten bepaalde waterschappen beter scoren dan collega's. Er worden ervaringen uitgewisseld en leerkringen opgezet.

Over de resultaten wordt publiek verantwoording afgelegd. Bedrijfsvergelijkingen worden actief onder de aandacht gebracht van de media en volksvertegenwoordigers. Waterschappen realiseren zich dat hun bijzondere positie vraagt om publieke verantwoording. Dat draagt ook bij aan maatschappelijk draagvlak. Natuurlijk zijn ook begrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen en vergaderingen van de algemene besturen openbaar.

Belangrijkste schakel in de governance van de waterschappen zijn echter de verkiezingen. Burgers, grondeigenaren, bedrijven en natuurbeheerders kunnen hun eigen vertegenwoordigers in het bestuur van het waterschap kiezen. Die besturen beslissen over de invulling van de opgaven van het waterschap.

Zij beslissen over welke investeringen worden gedaan, op welk moment en voor welk budget.

Het budgetrecht van het algemeen bestuur is cruciaal, net als dat het geval is bij het nationale parlement en de gemeenteraad.

Het algemeen bestuur beslist ook over de hoogte van de belastingtarieven voor de verschillende categorieën belastingplichtigen. Daarop worden de bestuursleden ook door hun kiezers aangesproken. Zij moeten verantwoording afleggen en doen dat ook actief.

Goed waterbeheer vraagt ook om deze vorm van betrokkenheid. Democratische controle is wezenlijk.

Daarom zijn de waterschappen blij dat het kabinet een wetsvoorstel heeft ingediend bij de Tweede Kamer om de verkiezingen te versterken door ze onder de Kieswet te brengen. Dit moet leiden tot stembusverkiezingen op een wijze die vergelijkbaar is met de verkiezingen voor de leden van de gemeenteraden en de provinciale staten.

Afsluiting

Nederland kan niet functioneren zonder adequaat waterbeheer. De financieringsbehoefte van het waterbeheer groeit. Echter, de financiële draagkracht van Nederland stagneert.

De financierbaarheid van het waterbeheer is geen probleem zolang Nederland kredietwaardig blijft. Waterschappen zullen een tekort houden in EMU-termen. Dat is echter niet het wezenlijke vraagstuk. Het wezenlijke vraagstuk is hoe het waterbeheer kan bijdragen aan netto welvaartswinst. Daarin is het economisch draagvlak voor waterbeheer te vinden.

Daarnaast moeten waterschappen werken aan verbetering van maatschappelijk draagvlak. Dat kan door de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven beter tot haar recht te laten komen. Daarbij horen de waterschappen hun eigen financieringsbron te behouden. De waardevolle voorstellen die zijn gedaan om dat financieringssysteem transparanter te maken verdienen het nog eens serieus te worden gezien. Tot slot is blijvende aandacht nodig voor doelmatigheid. Daarbij horen publieke verantwoording en volwaardige rechtstreekse verkiezingen van de besturen. Dat is de beste basis voor *good governance*. ■

-
- 1 Kamerstukken I 2012/13, 33.416, A.
 - 2 Advies van 20 december 2012. Zie www.raadvanstate.nl. Ook opgenomen als bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33.400-VII nr. 67.
 - 3 Vergelijk de brief van de IPO, VNG en Uvw aan de minister van Binnenlandse zaken van 11 oktober 2013. Zie www.uvw.nl.
 - 4 Zie het EIB rapport 'Waterbouw en waterschappen tot 2020; marktontwikkelingen, rolverdeling en capaciteit' dat in opdracht van Bouwend Nederland en de Unie van Waterschappen is uitgebracht. Zie www.eib.nl.
 - 5 Dit op basis van het rapport 'Aanpassing belastingstelsel waterschappen; Eindrapport van de Taskforce Financiën'. Zie www.uvw.nl.