

WERK AAN DE WINKEL VOOR HET FINANCIERINGSSYSTEEM VAN HET NEDERLANDSE WATERBEHEER

Robert van Cleef*

■ Goed waterbeheer kan niet zonder een adequaat financieringssysteem.¹ Nationaal en internationaal is er steeds meer aandacht voor de rol van het financieringssysteem. Mede door de rapportages van de OESO groeit het bewustzijn dat het verder ontwikkelen van kennis over financiering van het waterbeheer grote kansen biedt voor het optimaliseren ervan. In het OESO rapport 'multilevel governance' werd al geconcludeerd dat voor de 17 onderzochte lidstaten van de OESO de "funding gap" het meest kritisch is.² In dit artikel wordt een beeld geschetst van het toekomstperspectief van de financiering van het waterbeheer in Nederland. Hierbij wordt onderzocht wat geleerd kan worden van het verleden en welke richting het in de toekomst op zal gaan. Ter inspiratie worden drie nieuwe vormen van bekostiging beschreven die passen in dit perspectief.

Verbeterpunten van het Nederlandse stelsel

Nederland wordt in de meest recente onderzoeken neergezet als mondiale referentie op het gebied van waterbeheer tegen relatief lage kosten.³ Ook in de brief aan de Tweede Kamer wordt gerefereerd aan dit oordeel van de OESO. Uit het OESO rapport is echter eveneens gebleken dat het Nederlandse financieringssysteem bepaald nog niet perfect is. Er liggen de nodige uitdagingen om het bekostigingssysteem ook voor de lange termijn duurzaam en robuust te houden. Dit laatste heeft geleid tot een onderzoek van Twynstra Gudde en Tauw, waarin concrete verbeterpunten zijn benoemd. Kort samengevat gaat het om:⁴

1 beter toepassen van de principes gebruiker, vervuiler, veroorzaker en belanghebbende betaalt. Deze principes worden voortaan 'de leidende principes' genoemd;

2 In het bijzonder beter toepassen van het 'vervuiler betaalt principe' bij diffuse bronnen (nutriënten, mest en gewasbeschermingsmiddelen);

3 inrichten van een financieringssysteem voor nieuwe diffuse bronnen zoals voor medicijnen en hormonen;

4 Instrumenten voor vasthouden van en voorkomen van afvoeren van schoon hemelwater naar de RWZI en prijsprikkels voor onttrekking en gebruik van grond- en oppervlaktewater.

Op het eerste oog is dit een bescheiden lijstje met een hoog '*houden wat we hebben*' gehalte. Dat laat onverlet dat de beschreven opgave significant is en dat de weg van het implementeren van de leidende principes lang, ingewikkeld en politiek beladen zal zijn. Hierbij moet iedere keer zorgvuldig worden afgewogen of en in hoeverre de voordelen van het verder doorvoeren van

* **Robert van Cleef** is water econoom, senior adviseur en mede-eigenaar Sterk Consulting

de leidende principes opwegen tegen de systeemkosten die hiervoor gemaakt moeten worden. In dit artikel wordt gepleit voor een ambitieuze aanpak.

Een financieringssysteem staat altijd ter discussie

Nadenken over de toekomst, begint bij het begrijpen van het verleden. Discussie over een aanpassing van financieringsstelsels is immers van alle tijden en biedt mogelijk verhelderende inzichten voor de in de toekomst te nemen beslissingen.

De architectuur van een goed financieringssysteem is het resultaat van maatschappelijke en waterhuishoudkundige ontwikkelingen. Het komt tot stand in een iteratief proces waarbij herijking iedere circa 5 à 10 jaar weer op de agenda staat. Zo is er in Nederland onderzoek gedaan naar het financieringssysteem door de Commissie Zevenbergen (1992), de Commissie Togtema (1999) en het Interdepartementaal beleidsonderzoek 'Bekostiging van het regionale waterbeheer (IBO, 2004).^{5,6,7} De totstandkoming van een financieringssysteem blijkt veel tijd te kosten en met horten en stoten tot stand te komen. Hoewel de resultaten langzaam komen, kunnen zij als ze dan eenmaal tot stand zijn gekomen, wel als revolutionair worden gekwalificeerd. Wat in Nederland nu gangbaar en redelijk wordt geacht, was nog maar enkele decennia geleden volstrekt ondenkbaar. Zo was tot de jaren '70 financiering van het waterbeheer in veel grotere mate gestoeld op algemene belastingen en was er nauwelijks een relatie tussen de betaling en het gebruik. Met de komst van het duurzaamheidsdenken (Club van Rome, 1972) en het Brundtland-rapport (Our common future, 1987) werden volledig nieuwe principes voor het financieringssysteem geïntroduceerd. Met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en de bijbehorende verontreinigingsheffing werd dit begin jaren '70 concreet en is een groot aantal veranderingen in het financieringssysteem ingezet, dat uiteindelijk heeft geresulteerd in het systeem zoals wij dat nu kennen.⁸ De meetbaarheid van vervuiling was randvoorwaardelijk voor het slagen van de Wvo. Zonder goede informatie over externe effecten (in dit geval moment en hoeveelheid vervuiling) kon de Wvo niet slagen.⁹ Het adagium 'meten is weten' krijgt steeds beter vorm. De wijzigingen die de afgelopen 50 jaar in ons systeem zijn doorgevoerd, mogen revolutionair genoemd worden. Het mag nu verwonderlijk genoemd worden dat huishoudens destijds bijvoorbeeld geen heffing voor de zuivering van hun afvalwater betaalden. Introductie hiervan leidde overigens kortstondig tot grote weerstand en protestacties onder het motto 'Geen belasting op ontlasting'.

Bepalende factoren voor de toekomst

Zo beschouwd kan geconcludeerd worden dat een financieringssysteem altijd ter discussie staat en dat het per definitie een 'slow proces' is. De kennis van het

verleden kan vertaald worden naar een aantal inzichten over de toekomst van het financieringssysteem. Belangrijke drivers voor het veranderingsproces blijken te zijn internationale ontwikkelingen, informatie, maatschappelijke en waterhuishoudkundige ontwikkelingen en het politieke klimaat.

INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN

In het verleden hebben rapportages van de club van Rome en het Brundtlandrapport de toon gezet en fundamentele wijzigingen in gang gezet. Vergelijkbare drivers zijn er nu ook. Zo is nu de KRW (artikel 9) een van de belangrijke drivers achter het nieuwe denken over financieringsstelsels. Lidstaten moeten rekening met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten en het beginsel dat de vervuiler betaalt.¹⁰ Ook de OECD rapportages en de Blue Print vormen belangrijke internationale drivers. In dat verband mag het verbazing wekken dat het Europees Hof onlangs de zeggingskracht van waterdiensten en kostenterugwinning heeft afgezwakt.¹¹

INFORMATIE

De beschikbaarheid van informatie en de kosten die gemoeid zijn met het genereren ervan, zijn randvoorwaardelijk voor de mogelijkheden van het financieringssysteem. Het verder doorvoeren van het gebruiker betaalt principe, creëert direct een informatiebehoefte bij de overheid om het profijt per gebruiker te kunnen vaststellen. De vraag is meestal niet of de informatie gegenereerd kan worden, maar tegen welke prijs. Er is altijd een afweging nodig tussen de voordelen van nieuwe financieringsvormen en de systeemkosten hiervan. Waar enkele decennia geleden in Amsterdam niet ieder huis een watermeter had, domweg omdat dit te duur was, is dat met de huidige techniek wel goed mogelijk en betaalbaar en is daarmee het principe van de gebruiker betaalt volledig doorgevoerd. Het berekenen van de watersysteemheffing van huishoudens op basis van de WOZ waarde is alleen mogelijk omdat deze gegevens worden gegenereerd en geregistreerd door het Kadaster. Een vergelijkbare analyse geldt voor het vaststellen van de externe effecten van activiteiten. De laatste decennia is gebleken dat het genereren van informatie steeds eenvoudiger en goedkoper wordt. ICT mogelijkheden nemen toe en profijt en externe effecten kunnen daarmee nauwkeuriger en tegen lagere kosten worden vastgesteld. Wellicht gekscherend maar toch: kan in de toekomst de hoogte van uw rioolheffing niet worden gerelateerd aan uw Bonus kaart van Albert Heijn of uw Jumbo klantenkaart?

MAATSCHAPPELIJKE EN

WATERHUISHOUDKUNDIGE ONTWIKKELINGEN

De optelsom van maatschappelijke en waterhuishoudkundige ontwikkelingen geeft richting

aan het financieringssysteem. Waar voorheen de toenemende algemene milieudruk en verontreinigd oppervlaktewater in het bijzonder richting gaf aan de discussie, gaat het nu, zo blijkt ook uit het TG rapport om de toename van de kosten van waterbeheer, demografische ontwikkelingen (groei- en krimpregio's), nieuwe vormen van verontreiniging (medicijnen en hormonen), klimaatontwikkeling en in het verlengde daarvan de zoetwater vraagstukken en de waterveiligheid. De rechtvaardige verdeling van lasten is actueel. Ook de, naar Amerikaans model, steeds meer in zwang komende claimcultuur, is van belang. Eventuele nieuwe vormen van financiering moeten de toets van de belastingrechter kunnen weerstaan. Steeds meer juridische zakelijke dienstverleners werken conform het 'no cure no pay' principe en nieuwe financieringsmogelijkheden vragen dan ook om een grotere juridische robuustheid. Deze ontwikkelingen samen dragen bij aan de behoefte aan aanpassingen in het systeem. Het voert voor dit artikel veel te ver om voor ieder van deze ontwikkelingen uit te werken hoe dit invloed heeft op het financieringssysteem. Een voorbeeld, in casu de omgang met de toename van medicijnresten en hormonen, werkt illustratief. De kosten van het zuiveren van afvalwater zullen sterk stijgen wanneer medicijnresten en hormonen in de toekomst moeten worden verwijderd. En wie gaat die rekening betalen, is dan de vraag. Wanneer de politiek bepaalt dat de vervuiler hiervoor moet betalen, zal het huidige systeem met het werken van generieke vervuilingseenheden op de schop moeten en een meer verbijzonderd systeem moeten worden ingericht om de benodigde middelen te genereren. ICT maakt tal van werkwijzen om dit vorm te geven denkbaar. Mogelijk wordt, net als in de jaren 90 bij wit- en bruingoed is gedaan, een verwijderingsbijdrage ingevoerd bij de aanschaf van medicijnen. Een koppeling tussen de apothekersrekening en de zuiveringsheffing dus. Deze verwijderingsbijdrage wordt dan gebruikt om additionele zuiveringskosten te betalen.

POLITIEK KLIMAAT

Het politiek klimaat bepaalt uiteindelijk of en in hoeverre wijzigingen in het financieringssysteem daadwerkelijk doorgevoerd worden. Deels is dit een resultante van voorgaande aspecten. Een inschatting van het huidige politieke klimaat kan afgeleid worden uit de brief van de minister. Deze is voorzichtig van toon ('verkennen waar verbeteringen mogelijk zijn') en mogelijk is er sprake van onderschatting ('geen grote systeemwijzigingen nodig'). Ook een illustratieve verkenning van de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen toont aan dat de 'financieringsvraag' een bescheiden, maar wel expliciete plaats inneemt op de politieke agenda. De politiek spreekt vaak in algemeenheden, maar laat zien ook wel degelijk specifiek te kunnen zijn en open te staan voor veranderingen in lijn met de leidende principes:

WATER NATUURLIJK: doet concrete en richtinggevende uitspraken over de principes rondom financiering. Deze partij pleit nadrukkelijk voor versterking van 'de bestaande principes van Vervuiler betaalt voor schoonmaken, Gebruiker betaalt voor water dat hij benut, en baathebbers betalen mee aan de kosten van wie de maatregelen neemt'. Ook wordt aangegeven dat 'bij zoetwaterbeheer de kosten van wateraanvoer in rekening moeten worden gebracht bij de baathebbers'.

VVD (Rijnland): heeft het over 'zo laag mogelijke lasten en transparantie van kosten; wie betaalt wat en waarvoor?' Specifieker is de VVD in haar stelling dat 'de heffingen voor afvalwaterzuivering gebaseerd moeten zijn op het (drink-)watergebruik en de mate van vervuiling van het afvalwater van huishoudens, bedrijven en instellingen'. Dit laatste is een interessant standpunt dat aanknopingspunten biedt voor nieuwe vormen van bekostiging.

CDA (Specifiek CDA Rijn en IJssel) noemt dat het waterbeheer 'kosteneffectief' en tegen de 'laagst maatschappelijke kosten' moet worden ingericht.

Zo bekeken is er juist nu in Nederland een klimaat waarin wijzigingen in het huidige financieringssysteem nodig en haalbaar zijn. De signalen staan op groen. Er zijn belangrijke internationale drivers, de beschikbaarheid van de hiervoor benodigde informatie neemt snel toe en wordt goedkoper en ook tal van maatschappelijke ontwikkelingen vragen om nieuwe en een betere toepassing van de leidende principes. Het is dus aan de politiek en de huidige beleidsmakers deze signalen of drivers te herkennen en de benodigde, niet te onderschatten wijzigingen, met voortvarendheid op te pakken en te implementeren. Waakzaamheid voor juridische robuustheid is hierbij noodzakelijk. De veranderingen zullen hierbij niet snel komen, maar het verleden toont aan dat de aanhouder wint.

Concrete verbetermogelijkheden

Het voert in het kader van dit artikel te ver om vanuit de analyse van het verleden voor alle onderdelen van het Nederlandse waterbeheer een visie te geven op de toekomst. In bestaande rapporten zijn al tal van nieuwe concepten geduid en zijn ook vergelijkingen met onze buurlanden gemaakt.¹² In dit artikel wordt om specifiek per element moverende redenen niet ingegaan op de drinkwatervoorziening (gebruiker betaalt principe lijkt goed doorgevoerd) hoogwaterbescherming (geen ontkomen aan het solidariteitsbeginsel) de afvalwaterketen en productiewater.¹³ In dit artikel wordt gekozen voor drie elementen die lijken te vallen binnen de scope van het watersysteembeheer namelijk een nutriëntenheffing, een vaarwegenbelasting en een gedifferentieerde heffing voor zoetwatergebruik voor hoogwaardige landbouw. Deze nieuwe vormen van

financiering zullen worden getoetst aan de volgende criteria:

- **Leidende principes:** het gaat hier er vooral om dat de rekening op de juiste plaats komt te liggen ofwel het zo zuiver als mogelijk toepassen van de principes van de vervuiler betaalt en de gebruiker betaalt.
- **Regulerende werking:** met het doorvoeren van de leidende principes wordt de rekening voor het waterbeheer betaald door diegene die er baat van heeft. Dat is winst, echter nog beter is als niet alleen de rekening betaald wordt, maar er tevens een regulerend (gedrag beïnvloedend) effect vanuit gaat zodat de negatieve milieubelasting afneemt. Randvoorwaarde hierbij is dat de vervuiler of gebruiker een alternatief heeft.
- **Uitvoerbaarheid:** tot slot dienen nieuwe vormen van financiering uitvoerbaar te zijn. In dit artikel focussen we op de financiële uitvoerbaarheid ofwel de vraag of de systeem- en transitiekosten opwegen tegen / in balans zijn met de verbetering van de leidende principes van bekostiging.
- **Robuustheid:** het gaat hier er vooral om de juridische weerbaarheid van nieuwe concepten. De gang naar de belastingrechter is niet ver weg wanneer een belastingplichtige bijvoorbeeld kan aantonen dat hij niet de juiste dienst ontvangt of dat de omvang van de aanslag niet gegrond is.

Nutriëntenheffing

Zoals eerder gemeld, is de ‘belasting op ontlasting’ voor huishoudens (dus bij mensen) begin jaren 70 doorgevoerd. Met een beetje fantasie zou je dit een nutriëntenheffing voor burgers kunnen noemen (nutriënten zijn immers een belangrijk bestandsdeel van het huishoudelijk afvalwater). Bij de land- en tuinbouw (dus ook de veestapel) blijkt van een dergelijk heffing echter allerminst sprake. De KRW heeft aangetoond dat nutriënten een belangrijke en kostbare beleidsopgave voor Nederland zijn.¹⁴ De landbouw levert een grote bijdrage aan de lozing van deze nutriënten en hiervoor wordt nu niet betaald.¹⁵

Met de introductie van een nutriëntenheffing wordt het gebruik van nutriënten belast op basis van feitelijk gebruik. Het doel is het gebruik van nutriënten terug te dringen en daarmee de waterkwaliteit te verbeteren. Deze heffing resulteert erin dat de kosten voor het mitigeren van de nutriëntenbelasting meer verschuiven in de richting van de diffuse bronnen die een belangrijke bijdrage leveren aan deze belasting. Het principe van *de vervuiler betaalt* in het bijzonder bij diffuse bronnen wordt daarmee dus, conform de wensen van de minister, gediend. Het is hierbij een bonus indien er een *regulerend effect* vanuit gaat in casu



vervuilers de mogelijkheid hebben om op een betere manier om te gaan met nutriënten. In de praktijk is dit ook het geval. Steeds vaker hebben agrariërs de mogelijkheid te werken met gesloten systemen, bufferstroken et cetera. Op voorhand is ook de financiële *uitvoerbaarheid* van een dergelijk regeling *goed*. Het gebruik van nutriënten door agrariërs kan ontleend worden aan mineralenbalans van de boeren. Het meten en administreren van het gebruik van nutriënten en het overschot ervan is niet eenvoudig, maar wel technisch denkbaar. Met de moderne ICT mogelijkheden kan een koppeling worden gelegd tussen inkoop van nutriënten, netto verspreiding van nutriënten en de hoogte van de heffing. De grondslag van de heffing zou kunnen zijn het netto overschot aan nutriënten (stikstof voor dierlijke mest of stikstof voor alle mest of fosfaat voor alle meststoffen) en de maatstaf van heffing in kilo's overschot nutriënten. Natuurlijk leidt dit tot administratieve kosten, maar met behulp van ICT kunnen deze, zeker in de toekomst, worden beperkt. Bovendien wordt de financiële uitvoerbaarheid gediend met vrijstelling bijvoorbeeld door een ondergrens te hanteren. Op voorhand is er geen reden waarom een dergelijke regeling niet juridisch kan worden ingericht. Een nutriëntenheffing doet recht aan leidende principes bij diffuse bronnen, kan een regulerend effect hebben en lijkt financieel uitvoerbaar. Gezamenlijk zou een systematiek voor de uitvoering moeten worden uitgewerkt dat op draagvlak kan rekenen. Het is niet verwonderlijk dat de OESO juist deze heffing ook expliciet benoemt.

Vaarwegenbelasting

Waar de automobilist betaalt om gebruik te maken van de wegen, is dit bij de beroepsvaart niet het geval. De beroepsscheepvaart mag zonder betaling gebruik maken van het vaarwegenstelsel. De kosten voor het op peil houden van watergangen, aanleg en onderhoud van kunstwerken en monitoringsystemen worden in de huidige systematiek betaald uit algemene belastingen en dus op de maatschappij afgewenteld. Een nieuw voorstel dat wel recht doet aan de door de minister gepropagandeerde principes, is een heffing



voor de beroepsscheepvaart. Dit kan op basis van tonkilometers, brandstofaccijns maar ook een tolheffing bij kunstwerken is denkbaar. Een dergelijke heffing draagt bij aan het verder doorvoeren van het ‘gebruiker betaalt principe’. De regulerende werking van een dergelijke belasting zal op voorhand beperkt zijn. De vervoerder heeft immers geen alternatief; transport over water is hier is de core business. Afhankelijk van de gekozen grondslag en maatstaf van heffing is de uitvoerbaarheid eenvoudig vorm te geven. Wanneer tonkilometers als heffingsgrondslag gehanteerd zouden worden, zal er een systematiek moeten worden ontwikkeld om de registratie hiervan vorm te geven (is beschikbaar in Informatie- en Volgstelsel Scheepvaart, IVS, maar niet openbaar). Het aantal schepen is echter beperkt en de systeemkosten zijn naar verwachting dan ook ‘normaal’ (ca 5%). Ook bij een systeem waarbij accijns op brandstofkosten worden geheven zullen de systeemkosten naar verwachting beperkt zijn. Alleen bij een systeem van tolheffing zullen de systeemkosten relatief hoog zijn. Bij wegen gelden percentages van 5 – 20%.¹⁶ Ook hier geldt dat de juridische robuustheid belangrijk is. Hier geldt, als de wegenbelasting voor wegverkeer goed werkt, is er geen enkele reden aan te nemen dat dit voor scheepvaart niet mogelijk zou zijn.

Een vaarwegenbelasting doet recht aan het leidende principe van ‘de gebruiker betaalt’ en is financieel uitvoerbaar en juridisch robuust. Gezamenlijk zou een systematiek voor de uitvoering moeten worden uitgewerkt dat op draagvlak kan rekenen. Het is geen geheim dat de politiek transport over het water wil stimuleren. In dit artikel wordt echter betoogd dat, zelfs als er politieke redenen zijn om een sector te willen stimuleren, dat het rechtvaardig is eerst de principes van de gebruiker betaalt transparant te maken en toe te passen en pas daarna te beslissen of en hoeverre de politiek het uiteindelijk nodig vindt scheepvaart te compenseren of anderszins te stimuleren.

Gedifferentieerde watersysteemheffing voor hoogwaardige landbouw

Het gaat in deze wijziging van het financieringssysteem om de introductie van een bonus malus regeling binnen de watersysteemheffing voor hoogwaardige landbouw in het regionale watersysteem. Hierbij vindt op een budgetneutrale wijze een verrekening plaats tussen bedrijven die voldoende zelfvoorzienend zijn en daarmee geen extra voorzieningen ten opzichte van de (toekomstige) basisvoorziening vragen (bonus) en de bedrijven die die extra voorzieningen wel nodig hebben (malus). Er is in deze variant geen sprake van een *extra* opbrengst. Dit kan van toepassing zijn voor dat deel van de watersysteemheffing dat aan zoetwatervoorziening raakt (circa 25%).

Deze heffing resulteert erin dat de kosten voor watersysteembeheer verschuiven in de richting van bedrijven die geen stappen zetten om het watergebruik te beperken/zelfvoorzienend te worden. Immers het watersysteembeheer (voor het deel dat betrekking heeft op de zoetwatervoorziening) wordt vooral voor de ‘non movers’ uitgevoerd. Het principe van de *gebruiker betaalt* wordt daarmee dus gediend. In de hoogwaardige landbouw zijn alternatieven mogelijk. Installaties om zoet water ondergronds of bovengronds op te slaan, zijn reeds operationeel. Dit betekent dat er een *regulerend effect* kan uitgaan van deze vorm van financieren. Op voorhand is de financiële uitvoerbaarheid van een dergelijke regeling goed. In procedurele zin zal er een systematiek moeten worden ontwikkeld voor het vaststellen en gedifferentieerd belasten van bedrijven. Dit zal kosten met zich brengen, maar op voorhand lijkt dit overzichtelijk. Wanneer gebruik wordt gemaakt van bestaande informatie en ICT kunnen de kosten beperkt blijven. Denk bijvoorbeeld aan het koppelen van de vergunningverleningsprocedure voor ondergrondse berging aan een aanvraag voor de bonus van de heffing. Juridische robuustheid is bij deze heffing een aandachtspunt, maar mag geen reden zijn om deze weg niet te verkennen.

Een gedifferentieerde watersysteemheffing doet recht aan leidende principes van de belanghebbende en gebruiker betaalt, kan een regulerend effect hebben en lijkt financieel uitvoerbaar. Gezamenlijk zou een systematiek voor de uitvoering moeten worden uitgewerkt die op draagvlak kan rekenen.

Conclusies

In dit artikel is gepleit voor een ambitieuze aanpak van de aanpassing in het financieringssysteem van het waterbeheer die recht doet aan de leidende principes van gebruiker en vervuiler bestaat die maximaal gebruik maakt van de mogelijkheden van moderne technologische hulpmiddelen. De opgave waar Nederland voor staat is weliswaar geen volledige systeemwijziging, maar het realiseren van wijzigingen mag niet onderschat worden. Alleen door stevig in te

zetten kan politieke weerstand worden overwonnen en zullen nieuwe financieringsvormen van de grond komen. Politiek staat het onderwerp bescheiden maar expliciet op de agenda en er is heel veel werk te verzetten om de beoogde wijzigingen van de grond te krijgen. Niet voor niets is in dit artikel de introductie van een nutriëntenheffing als voorbeeld genomen. Juist voor een dergelijke heffing staan alle *inhoudelijke* signalen om wijzigingen door te voeren op groen, maar is de politiek al decennia de belangrijkste sta in de weg. Keulen en Aken zijn niet op één dag gebouwd, maar beide floreren als nooit tevoren. Nederland moet de kans pakken om kennis over financieringssystemen op nationaal en internationaal niveau verder te ontwikkelen en te verspreiden en de lead te nemen in deze internationale discussie. Het gaat daarbij niet alleen om het uitventen van de bestaande sterke punten van het Nederlandse model, maar juist om ook de lead te nemen in nieuwe en meer innovatieve manieren van financiering op de zwakkere onderdelen van het systeem.

Good water management requires a solid financing system. The OECD praised the Dutch financing system by qualifying it as an 'international reference'. However guiding principles such as 'the polluter pays', and 'the beneficiary pays' are still to be further implemented. In this article a glance on a future water financing system is presented. An intelligent look into the future requires knowledge of the past. The past proves that the architecture of a financing system is the result of a continuous and slow process and that a discussion on optimization is always at hand. International references (such as the Brundland report) help to give direction to this discussion. The past also showed that legal ruggedness and the availability and costs of information, determine how specific (fair) a financing system can become. Social and water related developments also give direction to this discussion.

In the Netherlands change towards a stronger implementation of the guiding principles in the financing system seems feasible. All signals point in this direction. There are important international drivers (such as the Water Framework Directive), the availability and compatibility of information increases rapidly and becomes less and less expensive. Also there are numerous social and water related trends (such as the need for further treatment of waste water (e.g. nano plastics and medicins) or the demographic development of regions) that demand a new and better application of the guiding principles. It is up to politics and current policymakers to identify these signals and make the right decisions. A number of new or adjusted levies that fit this perspective are described. This article foresees a financing system for water management in the Netherlands that maximizes the application of the guiding principles, that makes maximum use of modern technology and that at the same time can stand the test of the tax courts. The Netherlands must seize the opportunity to take the lead in this international debate on modern and innovative water financing.

- 1 H.J.M. Havekes en G. Dekker, De financiering van het waterbeheer, *Water Governance*, 04 – 2013, p 15.
- 2 Water Governance in OECD Countries: A Multi-level approach, 2011
- 3 *Kamerstukken II*, IENM/bsk-2015/120656, *Toekomstbestendige en duurzame financiering waterbeheer*, 3 juli 2015.
- 4 Toekomstbestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer, Twynstra Gudde, Tauw, 30 juni 2015.
- 5 Rapport "Financieringsstructuur integraal waterbeheer", Den Haag 1992. Zie hierover de beschouwing van H.J.M. Havekes, Waterschapsbelangen 1992, p. 289-304.
- 6 Rapport "Waterschapsbelastingen in de 21^e eeuw", Unie van Waterschappen, Den Haag 1999. Zie hierover R.J. Admiraal en H.J.M. Havekes, Het Waterschap 1999, p. 866-877.
- 7 Zie artikel Historische schets ontwikkelingen belastingstelsel waterschappen, Herman Havekes en Wijnand Dekking, *Water Governance* 04/2015.
- 8 Zie het essay 'Een diamanten relatie, 60 jaar Nederlandse Waterschapsbank en 60 jaar waterschapsfinanciën', H.J.M. Havekes en W. Dekking in: 60 jaar Hard gegaan, NWB Bank, Den Haag 2014. p. 63.
- 9 Externe effecten zijn niet gecompenseerde, door derden gemaakte kosten of geleden schade als gevolg van een economische activiteit
- 10 Artikel 9 uit Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.
- 11 Het Waterschap 2015, nr 5, H.J.M. Havekes, p32. (Zaak C-525/12 Europese Commissie tegen Bondsrepubliek Duitsland).
- 12 Toekomstbestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer, Twynstra Gudde, Tauw, 30 juni 2015. *en* Zoetwaterbeheer, bekostiging en sturing van instrumenten, Sterk Consulting april 2014
- 13 Dat wil overigens niet zeggen dat hier geen verbeteringen mogelijk zijn. Bijvoorbeeld wordt er gestudeerd op een andere inrichting van de zuiveringsheffing. Een eerste aanzet betrof het rapport Modernisering zuiveringsheffing, verkenning van de mogelijkheden voor een duurzame en doelmatige zuiveringsheffing, Ministerie van IenM, april 2014.
- 14 Kwaliteit voor later, Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water, PBL, 2008
- 15 Voor de nutriënten stikstof en fosfor is de bijdrage vanuit de landbouw en de uit- en afspoeling vanuit landbouw- en natuurgronden in 2012 ruim 60% van de landelijke belasting, Compendium voor de leefomgeving, belasting van het oppervlaktewater door landbouw en natuur, 2015.
- 16 Zoetwaterbeheer, bekostiging en sturing van instrumenten, Sterk Consulting april 2014