

CASE STUDY

METHODIEK VOOR KOSTENTERUGWINNING HELPT HET VORMGEVEN VAN DE ROEMEENSE WATER GOVERNANCE

*Joke van Dijk**

■ Een consortium onder leiding van Van Dijk Water Management B.V. heeft een Partners voor Water subsidie ontvangen voor het uitvoeren van hun project 'cost recovery model related to flood protection' ofwel een kostenterugwinningssystematiek voor de waterkeringszorgtaak in Roemenie. Overige deelnemers aan het consortium waren: Ecorys Nederland B.V., VNG International, Unie van Waterschappen, Waterschap Roer en Overmaas en BDG Roemenie. Het project is eind 2014 afgerond.

■ Het Nederlands bekostigingsinstrumentarium, waaronder de watersysteemheffing (de vroegere waterschapsomslag), is als inspiratie gebruikt om de haalbaarheid van een toekomstbestendig financieringsstelsel in de Roemeense situatie te onderzoeken. Dit mede met het oog op de aandacht die artikel 9 van de Europese Kaderrichtlijn Water vraagt voor de implementatie van kostenterugwinning voor de verschillende waterdiensten volgens principes van gebruiker/vervuiler betaalt en integratie van milieu- en hulpbronkosten. De toekomstbestendigheid van het te ontwikkelen instrument is zowel vooraf als tijdens het project besproken en getoetst. Hiervoor is meermalen ambtelijk gesproken met enerzijds de departement manager water van het verantwoordelijke ministerie en anderzijds met de politiek verantwoordelijke voor dit dossier. Hieruit ontstond het vertrouwen dat ontwikkeling van het gevraagde instrument past in de tijdgeest van bewustwording van kosten en maatschappelijke verantwoordelijkheid om daarin te moeten delen om op termijn watermanagement op goed niveau te kunnen bekostigen. De mate van inning van de contributies die nu al gelden voor drinkwatervoorziening en zuivering van afvalwater ligt overigens ruim boven 80%.

Dit artikel beschrijft de projectresultaten, waarbij de nadruk ligt op de water governance aspecten.

PROBLEMBESCHRIJVING

In de huidige situatie is er in Roemenië geen stelsel van directe bekostiging, zoals een heffing of belasting waaraan iedereen meebetaalt, om droge voeten te houden. De investeringen in dijken en dammen worden door de staat gefinancierd vanuit de algemene middelen, aangevuld met alternatieve financiering vanuit bijvoorbeeld de EU. Het dagelijks beheer en onderhoud van de infrastructuur wordt gefinancierd door de klant in dit project, Apele Romane, die jaarlijks bepaalt hoeveel van het nodige beheer en onderhoud gedaan kan worden. Apele Romane is de nationale wateradministratie die nog 11 regionale kantoren heeft die redelijk vergelijkbaar zijn met onze waterschappen. Overstromingen zijn in Roemenië helaas nog gemeengoed, zoals ook in de afgelopen zomerperiode is gebleken. Naast de bekende –en grensoverschrijdende– Donau bestaat de Roemeense rivierdelta uit veel regionale rivieren.

Tijdens het project zijn de watergovernance aspecten erg van belang gebleken. Jean Eigeman (VNG International): 'Watermanagement heeft als integrale overheidstaak steeds meer belang bij het actief verwerven van draagvlak bij burgers en moet daarom durven investeren in accountability (verantwoorden hoe je publiek geld besteedt en wat dat voor resultaat oplevert). Kostenterugwinning is dan ook geen neutraal, bedrijfseconomisch instrument maar is een middel om bij te dragen aan de verbetering van het governance-concept'.

* **Joke van Dijk** is oprichter Van Dijk Water Management B.V.



Afbeelding 1. **Samenstelling van de mate van kostenterugwinning voor hoogwaterbescherming**

SCENARIO'S

Het projectteam heeft voor het toekomstige kostenterugwinningssysteem verschillende scenario's voorgesteld:

- De huidige situatie van financiering door de staat en Apele Romane handhaven. Deze situatie is niet erg duurzaam aangezien de kwaliteit van de hoogwaterbescherming hieronder zal lijden met de mogelijke gevolgen daarvan. Ook wordt hiermee niet voldaan aan de eisen van artikel 9.
- Het huidige budget aanvullen zodat het beheer en onderhoud door Apele Romane volledig betaald kan worden. Ook dit scenario voldoet niet aan de eisen van artikel 9 van de Richtlijn maar kan wel een oplossing voor de korte termijn bieden.
- Financiering volledig uit het staatsbudget vanuit de motivatie dat hoogwaterbescherming een nationale taak is. Jaarlijks worden de budgetten vastgesteld. Deze aanpak voldoet niet aan de eisen van artikel 9 van de Kaderrichtlijn maar is uiteraard wel eenvoudig van opzet.
- Financiering via de staat en uit retributies via gelaagde verantwoordelijkheden binnen een verdeling tussen de nationale rivieren (verantwoordelijkheid van de staat en Apele Romane) en de regionale rivieren (verantwoordelijkheid van de regionale waterschappen en provincies/gemeenten). Dit scenario lijkt erg op de Nederlandse situatie.
- Financiering via retributies via een gelaagde aanpak en verdeling van verantwoordelijkheid met de nadruk op verdere decentralisatie, waarbij ook de provincie en/of gemeenten een rol krijgen. Er kan sprake zijn van een gedifferentieerd tariefstelsel, zoals we in Nederland kennen, waarbij de verschillende doelgroepen van huishoudens, industrie en bijvoorbeeld agrariërs worden erkend in het instrumentarium.

De scenario's 3 en 4 zijn in het project door Apele Romane en de regionale waterbeheerders als voorkeursscenario's naar voren geschoven. In deze scenario's is sprake van een gemengde verantwoordelijkheidsverdeling tussen het nationaal en het lokaal niveau. De haalbaarheid van deze scenario's is in twee stroomgebiedsregio's getest.

METHODIEK

De mate van kostenterugwinning voor hoogwaterbescherming in Roemenië is bepaald aan de hand van de volgende methodiek:

De door de waterbeheerder gegenereerde inkomsten worden gedeeld door de aan waterkeringszorg gerelateerde kosten. Hiervoor zijn door Apele Romane de financiële data verzameld die hierna door het projectteam aan een intensieve analyse zijn onderworpen en waarbij een zo nauwkeurig mogelijke kostentoekening heeft plaatsgevonden van het aandeel binnen de totale kosten en opbrengsten naar de taak van de hoogwaterbescherming.

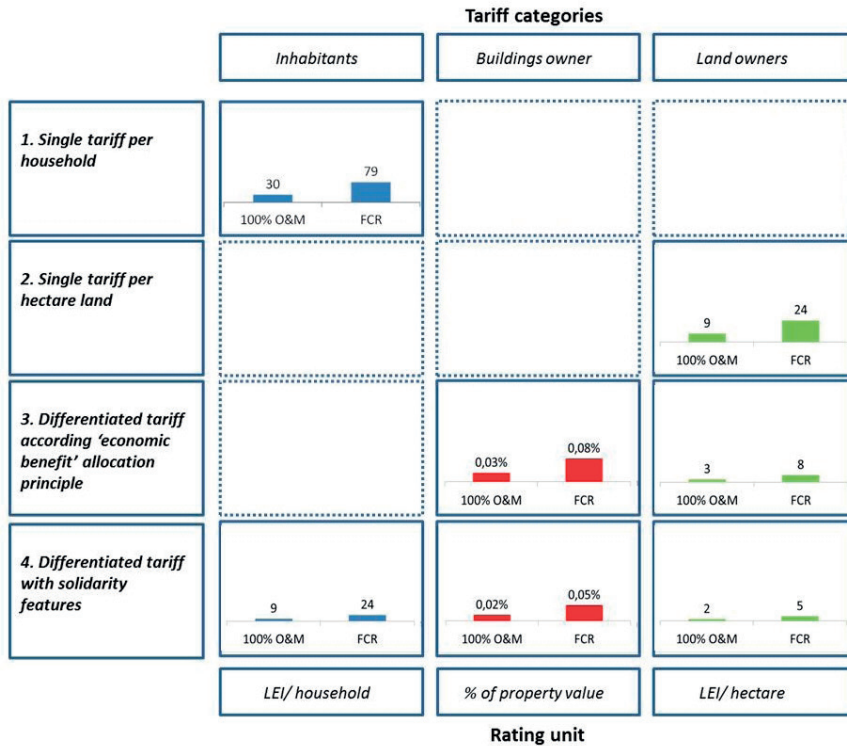
De toepassing van deze methodiek levert voor de Roemeense situatie een financieel gat op in de orde grootte van 35%, gerelateerd aan alleen de benodigde jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud van de waterkeringszorg infrastructuur. Dit betekent dat er voor de toekomst een reëel risico bestaat om de taken duurzaam uit te voeren, zeker als daarbij bedacht wordt dat de inkomsten voor de waterbeheerder onder druk staan en naar de toekomst toe door de EU Flood Directive de kostenbasis alleen meer toeneemt.

Betreffende de kostenterugwinning is binnen de analyses een onderscheid gemaakt in de keuze voor enkel het terugwinnen van de kosten voor beheer en onderhoud, waarvoor Apele Romane verantwoordelijk is *of* voor 100% kostenterugwinning, dus inclusief de dekking van de investeringsuitgaven (hetgeen voldoet aan de kenmerken van autonomie in het waterbeheer). Binnen de definitie van de KRW zouden ook de milieu- en hulpbronkosten in de analyse betrokken moeten worden. Hier dient in Roemenië eerst meer informatie over verzameld te worden.

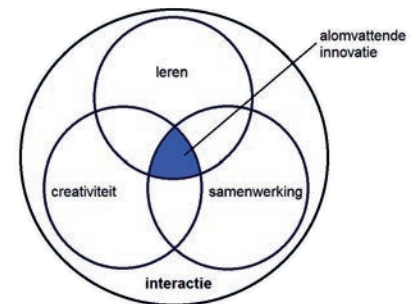
TARIEVEN

Om tot bepaling van de betaalbaarheid van het waterbeheer bij verschillende scenario's te komen, zijn de volgende opties voor tariefstelling onderzocht:

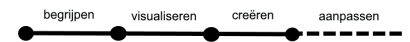
- Eén uniform tarief per huishouden
- Eén uniform tarief per hectare land
- Een gedifferentieerd tarief (gebouwd, ongebouwd), gebaseerd op economische waarden



Afbeelding 2: **Berekende opties voor tariefstelling in een Roemeens stroomgebied**



Afbeelding 3 + 4: **Traject naar een financieel gezonde hoogwaterbescherming**



- Een gedifferentieerd tarief inclusief een solidariteitsdeel (huishoudens, gebouwd, ongebouwd)

In de onderstaande figuur is dit op maat uitgewerkt voor een voorbeeld stroomgebied in te betalen LEI/ jaar per belastingcategorie (1 EUR = ca. 4,4 LEI).

De tarieven zijn vergeleken met bestaande inkomsten en belastingen op onroerend goed. Gelet op de relatief geringe additionele financiële last lijken de tarieven in beginsel aanvaardbaar in de Roemeense setting.

Er is een rekenmodel en handleiding opgeleverd waarmee periodiek de kosten en inkomsten te berekenen zijn en daarmee de te hanteren tarieven.

De Roemeense politiek is aan het woord als het gaat om de implementatie van de projectresultaten aangezien dit gevolgen heeft voor de gehele samenleving. Onlangs is gebleken dat Roemenië goede stappen met positief resultaat heeft gezet als het gaat om de toename in de inning van belastingen en de aanpak van corruptie waardoor sprake is van een beter klimaat om het voorgestelde instrument te implementeren. Momenteel is in het parlement de verhoging van de zogenaamde property tax in discussie. Een deel hiervan kan worden besteed aan hoogwaterbescherming.

Eén van de voornaamste acties voor de komende tijd is het opzetten van een informatiecampaigned om het publiek bewust te maken van de waterkeringszorgtaken

van de waterbeheerder, wat dit kost en oplevert voor de samenleving. Binnen Roemenië is men nog niet erg gewend om hierover in dialoog te treden met de samenleving. Voor de haalbaarheid van een systeem van kostenterugwinning is deze publieke bewustwording cruciaal. Voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie is bewustwording bij de organisatie van het belang van het publiek van groot belang. Verbetering van de transparantie en publieke verantwoording zijn hierbij een basisvoorwaarde. ■

SUMMARY

A consortium of Van Dijk Water Management BV, Ecorys Nederland BV, VNG International (further supported by the Dutch water authorities and regional water authority Roer en Overmaas) developed a 'Cost recovery model related to flood protection' in Romania for Apele Romane: the national water administration that is responsible for operation and maintenance related to the flood protection task. Different scenarios for cost recovery were defined and discussed. Two scenarios emerged as preferred. In these scenarios, there is a mixed division of responsibilities between the national and the local institutional level. They were tested in two river basin regions. The degree of cost recovery showed a financial gap of about 35%. Several pricing options were examined. A model and manual were developed to calculate periodically the costs and revenues and as a result: the tariffs. The expected tariffs appeared to be reasonably feasible in the Romanian setting. Local politicians now have a choice on how to implement the results of the project. Public awareness appeared crucial for further success.