

Eindadvies

Op weg naar een toekomstbestendige financiering van het waterbeheer

23 september 2021



Inhoud

1.	Inleiding	3
	Achtergrond	3
	Vraagstelling	3
	Aanpak	6
	Opzet rapport	7
2.	Conceptueel kader	8
	Maatschappelijke opgave	8
	Financiering waterbeheer	8
	Leidende beginselen	9
	Interventiologica	10
	Sturingsfilosofie	11
3.	Het debat geordend	12
	Een taai vraagstuk	12
	Succesfactoren, lessen en adviezen	15
	Samenvattend	16
4.	Routes voor het vervolg	17
	1 Periodiek onderhoud: keep it simple	18
	2 Passend bij de sturingsvisie: som der delen	19
	3 Inzet externe partij: vreemde ogen dwingen	24
	Bronnen	25
	Bijlagen	26
	Gesprekspartners	26
	Overzicht eerdere trajecten	27

1. Inleiding

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft in 2014 in het rapport 'Watergovernance in the Netherlands: fit for the future?' geconcludeerd dat (de governance van) het waterbeheer in Nederland goed is geregeld en zelfs als een 'global reference' mag worden gezien. Wat betreft de financiering constateert de OESO dat Nederland een robuust financieringsstelsel kent. Omdat het waterbeheer voor een aantal grote uitdagingen staat, kan de OESO zich een aantal verbeteringen in het financieringsstelsel voorstellen. Deze moeten ervoor zorgen dat dit stelsel beter kan inspelen op deze uitdagingen. Concreet doet de OESO de aanbeveling om na te gaan of beginselen als gebruiker, vervuiler, kostenveroorzaker en belanghebbende betaalt, beter kunnen worden toegepast.

Achtergrond

Tussen 2014 en 2018 hebben verschillende werkgroepen en een commissie binnen de Unie van Waterschappen (CAB) gestudeerd op de adviezen van de OESO. Dit heeft geresulteerd in diverse rapporten (zie bijlagen) en een voorstel van de CAB. Dit voorstel kon niet op voldoende draagvlak van de waterschappen rekenen. Naar aanleiding van het OESO-rapport is ook het Rijk een overheidsbrede discussie over de toekomstbestendige financiering van het waterbeheer gestart. Ook dit traject heeft in diverse rapporten geresulteerd.

In 2020 heeft een stuurgroep onder leiding van Menno Snel voorstellen gedaan voor het belastingstelsel van de waterschappen met als doel om een aantal urgente knelpunten weg te nemen en een aantal meekoppelkansen mee te nemen. Deze voorstellen zijn op 11 december 2020 unaniem vastgesteld door de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen en op dezelfde dag aangeboden aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Naast de eerste en noodzakelijke stap om urgente knelpunten in het stelsel weg te nemen, hebben de waterschappen en het Ministerie van IenW de wens om ook een aantal andere vragen in de bekostiging van het waterbeheer verder te brengen. Er liggen daarvoor al heel veel studies en verkenningen, maar hoe kunnen deze verder worden gebracht?

Vraagstelling

Voer een verkenning uit naar de manier waarop een traject rond de toekomstbestendige bekostiging van het Nederlandse waterbeheer eruit kan zien, waarin een aantal meegegeven onderwerpen in samenhang worden gezien.

Meegegeven onderwerpen:

1. mogelijkheden om goed gedrag te kunnen belonen;
Belastingen zijn niet altijd het meest geschikte instrument om doelen te bereiken. Belonen werkt soms beter dan straffen. Welke mogelijkheden komen er uit eerdere trajecten naar voren om goed gedrag dat bijdraagt aan een efficiënter waterbeheer te belonen?

2. betere toepassing van het beginsel vervuiler betaalt. Vervuiler betaalt, wordt gedefinieerd als (Van de Bosch en Partners, 2015):

- bijdrage van burgers en bedrijven
- aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen
- naar de mate van vervuiling
- eventueel met als doel om het gedrag van de vervuiler te beïnvloeden (vervuiling verminderen)

In het huidige financieringssysteem wordt in veel gevallen uitgegaan van solidariteit: het idee dat we met zijn allen bij moeten dragen aan de kosten van het waterbeheer. Uit het rapport van de OESO kwam echter naar voren dat dit argument als oneerlijk en niet goed uitlegbaar wordt beschouwd en er mogelijkheden zijn voor een rechtvaardigere verdeling van de kosten als de vervuilers voor de kosten van de veroorzaakte vervuiling zorgdragen. In het huidige systeem komt de mate van vervuiling onvoldoende tot uitdrukking in de heffing en niet alle vervuilers/vervuilende stoffen worden belast (diffuse lozingen, micro plastics).

3. betere toepassing van het beginsel de kostenveroorzaker betaalt. Kostenveroorzaker betaalt, wordt gedefinieerd als (Van de Bosch en Partners, 2015):

- bijdrage van burgers en bedrijven
- aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen
- naar de mate dat zij de kosten van die voorzieningen veroorzaken
- eventueel met als doel om het gedrag van de kostenveroorzaker te beïnvloeden (kostenveroorzaking verminderen)

In het huidige financieringssysteem wordt in veel gevallen uitgegaan van solidariteit: het idee dat we met zijn allen bij moeten dragen aan de kosten van het waterbeheer. Uit het rapport van de OESO kwam echter naar voren dat dit argument als oneerlijk en niet goed uitlegbaar wordt beschouwd en er mogelijkheden zijn voor een rechtvaardigere verdeling van de kosten als de kostenveroorzakers hun aandeel bijdragen.

4. meer mogelijkheden om waardevol afvalwater te valoriseren;

Waar afvalwater jarenlang alleen als kostenpost werd beschouwd, is het met nieuwe technieken tegenwoordig mogelijk om met het afvalwater energie op te wekken en uit het afvalwater waardevolle grondstoffen (terug) te winnen. Door deze waarde te onderkennen en te benutten, wordt een bijdrage geleverd aan duurzaamheidsdoelstellingen en kunnen de zuiveringskosten worden beperkt. Dat maakt het voor de waterschappen nog meer ongewenst dat sommige (grote) lozers afhaken. Zij zijn vaak nodig voor een rendabele terugwinning van grondstoffen en energieproductie op rwzi's van het waterschap. Het is dus van belang dat de waarde van afvalwater beter in de heffing tot uitdrukking kan worden gebracht (CAB, 2018).

ruimere invulling van het woonruimteforfait in de zuiveringsheffing (systematiek van één en drie vervuilingseenheden (VE)) / de toepassing van het waterspoor bij de betaling door huishoudens en kleinere bedrijven voor de zuiveringsheffing (motie Van Brenk, vergaderjaar 2020-2021 35570-XII-86 en motie Van Brenk nr. 510 van 27 oktober 2020. Huishoudens worden via het woonruimteforfait in de heffing betrokken. Het woonruimteforfait biedt een eenvoudige wijze van vaststelling van de vuillast (en daarmee de verschuldigde belasting) van een huishouden: deze is forfaitair bepaald op de gemiddelde vuillast van een meerpersoonshuishouden: drie

vervuilingseenheden (VE). Van dit uitgangspunt werd later afgeweken doordat op verzoek van de éénpersoonshuishoudens een uitzondering in de wet werd opgenomen: de aanslag van éénpersoonshuishoudens wordt forfaitair vastgesteld op één VE. De aanslagoplegging kan eenvoudig en goedkoop plaatsvinden, doordat gegevens over de samenstelling van het huishouden in de Basisregistratie Personen (BRP) voorhanden zijn en er geen onderzoek naar de werkelijke vuillast behoeft plaats te vinden. De toepassing van het forfait heeft in de afgelopen jaren veel vragen opgeroepen en het wordt als niet rechtvaardig (slecht uitlegbaar en oneerlijk) ervaren. Zo vragen tweepersoonshuishoudens zich af waarom zij geen aanslag voor twee VE ontvangen (CAB, 2018).

5. watersysteemheffing: de positie van natuur;

Vóór de inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel behoorden natuurterreinen tot de categorie ongebouwd. Daar is in 2009 een einde aan gekomen. Sinds die tijd vormen natuurterreinen in het belastingstelsel van de waterschappen een aparte, zelfstandige belastingplichtige categorie met een eigen kostenaandeel en een eigen tarief. Omdat natuurterreinen een relatief lage economische waarde hebben, is hun aandeel in de totale kosten van de taakuitoefening gering. Eigenaren van natuurterreinen betalen ten opzichte van eigenaren van andere grond (veel) minder belasting. De wetgever is zich blijkens de Memorie van Toelichting bij de Wet modernisering waterschapsbestel van dit effect bewust geweest (Kamerstukken, 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 26). Redenerend vanuit de profijtgedachte stelt de CAB voor om niet langer in de vorm van een aparte categorie onderscheid te maken in enerzijds natuurterreinen en anderzijds andere ongebouwde onroerende zaken.

6. mogelijke aanpassing van de belasting op leidingwater;

Vanuit de Tweede Kamer is in 2020 tijdens het AO en VAO Water kritiek geuit op het feit dat de leidingwaterbelasting een heffingsplafond kent. Er wordt alleen leidingwaterbelasting geheven over de eerste 300 m³ per aansluiting per jaar; het verbruik boven dit plafond maakt geen onderdeel uit van de belastinggrondslag. Dit brengt met zich mee dat grootverbruikers, afgezet tegen hun verbruik, nauwelijks leidingwaterbelasting betalen. Daarmee vormt de leidingwaterbelasting voor grootverbruikers geen (prijs)prikkel om zuiniger om te gaan met water, terwijl dit juist de achterliggende gedachte van deze belasting is. Daarnaast blijkt uit onderzoek van het Ministerie van Financiën (2014) dat afschaffing van het plafond tot onoverkomelijke negatieve neveneffecten leidt (Kamerbrief 2014, 33752 nr 95). Momenteel doet Sterk Consulting onderzoek naar het heffingsplafond in de leidingwaterbelasting. Gedurende deze verkenning bleek dat de discussie en besluitvorming over de belasting op leidingwater reeds belegd zijn in het kader van de Beleidsnota Drinkwater. Dit onderwerp wordt dus verder buiten beschouwing gelaten.

7. discussie rond het belasten of anderszins reguleren van grondwateronttrekkingen;

Grondwateronttrekkingen worden veelal gereguleerd middels vergunningen, maar voor bepaalde onttrekkingen is een vergunning niet verplicht. Naar aanleiding van de droogte in de zomers van 2018, 2019 en 2020 is een discussie over grondwateronttrekkingen en hoe deze beter te reguleren ontstaan.

IPO en UvW constateren dat de droge periodes van de afgelopen drie jaren tot een toename hebben geleid in het aantal en de hoeveelheid grondwateronttrekkingen, met name voor

berekening in de landbouw. De toename van de watervraag in combinatie met de afnemende waterbeschikbaarheid door droogte zet het grondwatersysteem onder druk (IPO en UvW, 2021). Gedurende deze verkenning bleek dat de discussie en besluitvorming over de droogte en (grond)wateronttrekking reeds belegd zijn in het kader van de Beleidsnota Drinkwater en de Studiegroep Grondwater. Dit onderwerp wordt dus verder buiten beschouwing gelaten.

Aanpak

Deze verkenning is uitgevoerd in een aantal stappen. In een eerste stap hebben we op basis van een aantal documenten een inventarisatie en ordening gemaakt van de eerdere studies en trajecten en de voor deze verkenning relevante onderwerpen en aanbevelingen. Deze inventarisatie is terug te vinden in de bijlagen. Vervolgens zijn we aan de slag gegaan met een conceptuele analyse om de onderliggende principes en uitgangspunten nader te duiden.

In deze tweede stap hebben we een beknopte literatuurstudie uitgevoerd, de suggesties van de OESO geanalyseerd en een tweetal verkennende gesprekken gevoerd om de toekomstbestendige bekostiging van het waterbeheer beter te duiden. Hierbij hebben we specifiek naar de beginselen van de vervuiler betaalt, de kostenveroorzaker betaalt en het profijtbeginnel gekeken.

Onze bevindingen hebben we vervolgens getoetst in een online consultatie met de diverse stakeholders. Deze vond plaats op 6 april 2021. Van de ruim 50 genodigden, hebben 35 mensen deelgenomen.

De vierde stap bestond uit een achttal interviews/groepsgesprekken gevolgd door een framing analyse om de onderliggende argumenten boven tafel te halen. We spraken met onze respondenten over hun visie op het probleem, oorzaken, gevolgen en oplossingen. In de framing analyse analyseerden we de verschillende ideeën over probleem en oplossing. Een framing analyse is een gedetailleerde analyse van de woorden die de respondenten gebruiken om een issue te duiden. In het geval van complexe issues blijkt dat verschillende mensen het onderwerp, onderliggende probleem en daarbij horende oplossingsrichtingen allemaal anders verwoorden en dat zij daar andere argumenten bij gebruiken. In feite praat men dan over verschillende zaken en praat men langs elkaar heen zonder dat dit wordt opgemerkt en uitgesproken. Een framing analyse laat dus de verschillende probleemdefinities zien, de bijbehorende oplossingsrichtingen en argumenten. Het stelde ons in staat te begrijpen wat er volgens de verschillende actoren beter kan als het gaat om het bekostigen van het waterbeheer. En ook waarom het zo lastig blijkt om hiermee aan de slag te gaan.

Op basis van de voorgaande stappen zijn we aan de slag gegaan met het uitwerken van drie routes (te weten periodiek onderhoud, passend bij sturingsvisie en inzet extern partij). Daartoe hebben we steeds een aantal vragen gesteld:

1. Welk publieke belang of maatschappelijke opgave is in het geding?
2. Wat is de consistentie met ander beleid?
3. Zijn belastingen effectief?
4. Zijn alternatieve beleidsinstrumenten beter, bijvoorbeeld regelgeving?

Dit rapport vormt daarmee een eerste aanzet voor mogelijke vervolgstappen. De drie geschetste routes zijn dus slechts ideeën hoe het Ministerie van IenW en de Unie van Waterschappen samen met de andere waterpartners verder kunnen.

Opzet rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 schetsen we het conceptuele kader, in hoofdstuk 3 presenteren we de uitkomsten van de framing analyse en in hoofdstuk 4 volgen de drie routes voor het vervolg.

2. Conceptueel kader

Maatschappelijke opgave

In de afgelopen decennia is de kwaliteit van het Nederlandse water sterk verbeterd. Het gevoerde beleid was redelijk succesvol. De vervuiling met toxische stoffen is afgenomen, evenals de belasting met meststoffen. Desondanks zullen in de meeste wateren niet alle doelen van de Kaderrichtlijn Water voor 2027 worden gehaald (PBL, 2018). Daarnaast zijn er toenemende aanwijzingen dat opkomende stoffen, zoals geneesmiddelen, microplastics en nanodeeltjes, problemen kunnen opleveren voor de waterkwaliteit.

Naast waterkwaliteit is de kwantiteit van belang in een delta als Nederland. We leven in een veilig land. Voor de toekomst is dat niet vanzelfsprekend. De waterveiligheid stelt ons voor een majeure opgave, mede door een mogelijk versnelde zeespiegelstijging. Ook voor de zoetwaterbeschikbaarheid zullen regionale maatregelen genomen moeten worden. Klimaatadaptatie en ruimtelijke adaptie zullen een belangrijk opgave zijn voor het waterbeheer in Nederland.

Deltares (2021) vatte de opgave in de online consultatiesessie als volgt samen:

- het water komt hoger (kans op ernstiger overstromingen)
- het wordt natter (wateroverlast door neerslag)
- het wordt warmer en droger (watertekort, slechtere waterkwaliteit)
- het wordt zouter (zoutindringing en zoute kwel)
- het wordt lager (gevolgen van bodemdaling).

Kortom, de toekomstige opgave van het waterbeheer is stevig. Deels gaat het om een versnelling van de huidige beleidsaanpak, deels zijn nieuwe maatregelen nodig. Deze maatschappelijke opgave heeft ook gevolgen voor de toekomstige financiering. Er zijn extra investeringen nodig en uitgaven nemen toe, met name als het gaat om klimaatadaptatie en waterkwaliteit. De OESO (2014) raamde een toename van 50% tot 2025. Door kostenbesparing en efficiency kunnen de uitgaven lager uitvallen. Het is te verwachten dat de uitgaven na 2025 verder zullen stijgen. Alhoewel het huidige financieringssysteem voldoende robuust is om hogere uitgaven te financieren door het verhogen van de tarieven, leidt het wel tot een dilemma: maatschappelijk en politiek zijn er zorgen om de belastingen te verhogen. De roep om kostenbesparing en innovatieve financiering zal dus toenemen.

Financiering waterbeheer

De wateruitgaven in Nederland waren ongeveer 7 miljard Euro in 2017 (Havekes, 2018). Dit bedrag bestaat uit uitgaven voor waterveiligheid, waterkwaliteit, drinkwatervoorziening, riolering en zuiveringsbeheer. Het grootste deel ligt bij de waterschappen (ruim 40%). Gemeenten en drinkwaterbedrijven geven ieder ongeveer 20% uit, het rijk ongeveer 15%. De OESO concludeert dat het Nederlands bekostigingssysteem voor het waterbeheer robuust is (OESO, 2014). De kosten worden vrijwel volledig gedekt door de geheven belastingen. De uitgaven van het Rijk voor waterveiligheid lopen via de algemene middelen.

De baten van waterbeleid zijn divers. Vooral de kwetsbare gebieden in het westen van het land hebben baat bij waterveiligheid. In het oosten en zuiden zijn deze baten lager. De sectoren die het meeste baat hebben bij watervoorziening zijn huishoudens, landbouw, scheepvaart, industrie, energie en natuur. De baten van een goede waterkwaliteit zijn vooral voor de recreatie, visserij, landbouw, industrie, huishoudens en natuur.

Wie betalen de wateruitgaven? De bewoners in stedelijk gebied en de hogere inkomens betalen relatief het meest. Dit laatste komt doordat de watersysteemheffing is gebaseerd op de eigendoms waarde. In totaal betalen de huishoudens 72% van de waterrekening en bedrijven 23%. De overige kosten komen voor rekening van de landbouwsector en de scheepvaart (Havekes, 2018). Alleen de nationale wateruitgaven zijn anders verdeeld, omdat deze via de algemene middelen lopen. Alle Nederlanders en sectoren worden hiervoor aangeslagen. Bewoners en sectoren in hoog Nederland betalen mee aan de waterveiligheid in laag Nederland.

Leidende beginselen

Hiervoor is aangegeven dat de Nederlandse financiering van het waterbeheer robuust is. Toch concludeerde de OESO (2014) dat verbeteringen mogelijk zijn door beginselen als gebruiker, vervuiler en kostenveroorzaker betaalt beter toe te passen. Aanbevelingen van de OESO hebben geen juridisch doorwerking in het Nederlands beleid, maar er zijn legitieme redenen om deze aanbevelingen ter harte te nemen.

Belastingen doen meer dan alleen geld ophalen. Het belastingstelsel verkleint de verschillen tussen hoge en lage inkomens. Belastingen stimuleren zaken die de maatschappij belangrijk vindt (werkgelegenheid, klimaatvriendelijk gedrag) en ontmoedigen zaken die we als samenleving onwenselijk vinden (roken, milieuvervuiling) (Ministerie van Financiën, 2020a). In andere woorden: een economisch efficiënt belastingstelsel beïnvloedt de keuzes van burgers en bedrijven zo min mogelijk, maar beprijsd waar nodig wel de externe effecten van individueel handelen van deze burgers en bedrijven. Een economisch efficiënt belastingstelsel leidt daarom tot een hogere economische groei en welvaart (Ministerie van Financiën, 2020b). De overheid heeft sowieso de taak om marktfalen zoals milieuvervuiling te corrigeren (Vollebergh, 2014). Er is sprake van marktfalen als er geen markt is voor de financiering van bepaalde producten of diensten. Overheidsfinanciering is dan nodig. De overheid kan dit doen via belastingen of inzet van andere beleidsinstrumenten zoals normering.

Naast welvaartsredenen is er ook een juridische reden om de vervuiler betaalt en het kostenveroorzakersbeginsel meer toe te passen. De Kaderrichtlijn Water (artikel 9) (2000) schrijft namelijk voor: *De lidstaten houden rekening met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpbronnen, (...) overeenkomstig met name het beginsel dat de vervuiler betaalt.* Deze juridische reden om externe effecten door te berekenen neemt in belang toe, ook vanuit de samenleving. Zie als voorbeeld de rechtszaak van Urgenda voor uitvoering van internationale klimaatafspraken.

Het inzetten van het belastinginstrument is complex. De belastinginkomsten moeten stabiel blijven om de wateruitgaven te programmeren. Het invoeren van nieuwe belastingen of het aanpassen van

de grondslag is behept met veel onzekerheden, onder andere juridische legitimiteit, uitvoerbaarheid, maatschappelijk draagvlak. Een optimale belastingmix is niet evident.

We baseren ons op de definities uit de studie van Van den Bosch en partners (2015). In deze studie worden verschillende definities naast elkaar gepresenteerd, zonder er één te kiezen. Er worden wel gemeenschappelijke elementen genoemd.

Profijtbeginsel

Gemeenschappelijke elementen:

- bijdrage van burgers en bedrijven;
- aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen;
- naar de mate van profijt van die voorzieningen.

Beginsel van de vervuiler betaalt

Kernelementen zijn:

- bijdrage van burgers en bedrijven;
- aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen;
- naar de mate van vervuiling;
- eventueel met als doel om het gedrag van de vervuiler te beïnvloeden (vervuiling verminderen).

Kostenveroorzakingsbeginsel

Kernelementen zijn:

- bijdrage van burgers en bedrijven;
- aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen;
- naar de mate dat zij de kosten van die voorzieningen veroorzaken;
- eventueel met als doel om het gedrag van de kostenveroorzaker te beïnvloeden (kostenveroorzaking verminderen).

Interventiologica

Het belangrijkste doel van de waterbelastingen is om voldoende inkomsten te genereren om de uitgaven mee te dekken. Er zijn ook andere doelen. Met belastingen worden waar nodig de externe effecten van individueel handelen van deze burgers en bedrijven beprijsd. Dit kan in de vorm positieve prikkels: goed gedrag belonen bijvoorbeeld in de vorm van lagere tarieven. Maar ook het toepassen van negatieve prikkels omdat er ongewenste externe effecten zijn, bijvoorbeeld een hoger tarief voor vervuilende productie. Deze andere doelen kunnen echter ook bereikt worden met andere instrumenten, omdat deze soms effectiever zijn. De overheid heeft andere instrumenten tot haar beschikking die in bepaalde gevallen effectiever, goedkoper en eenvoudiger kunnen zijn dan een belasting. Het normeren, reguleren of subsidiëren via de uitgavenkant zijn ook instrumenten die kunnen worden toegepast.

Voor onze studie ging het te ver om een volledige interventiologica te ontwikkelen. De vraag die we stellen in dit rapport is of de inzet van andere instrumenten plausibel is. We volgen hierbij een eenvoudig stappenplan (afgeleid van Vollebergh en Renes, 2019):

- Welk publiek belang of maatschappelijke opgave is in het geding?

- Zijn belastingen effectief?
- Zijn andere instrumenten doelmatiger, bijvoorbeeld regelgeving of subsidies?

Sturingsfilosofie

Hierboven zijn verschillende onderdelen van het conceptueel kader behandeld. Er is nog niet ingegaan op de verdeling van verantwoordelijkheden: wie pakt de opgave op? Het huidige waterbeleid is vormgegeven als een samenspel tussen de verschillende overheidslagen (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) en de drinkwaterbedrijven. Dit heeft alle kenmerken van een interbestuurlijke structuur. Om voorstellen voor de financiering van het waterbeheer te maken zijn verschillende modellen mogelijk, met verschillen in verdeling van rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken overheden:

1. Voortzetting huidige aanpak
2. Rijk neemt regie
3. Decentrale overheid neemt regie
4. Interbestuurlijke samenwerking
5. Overheden komen er samen niet uit: onafhankelijke partij neemt regie.

Een vijftal generieke succesfactoren, afkomstig uit evaluaties van interbestuurlijke samenwerkingen, zijn relevant als het gaat om de keuze voor een bepaalde sturingsfilosofie (zie ook PBL en VU Athena Instituut, 2021):

1. Zet publieke waarden centraal. In het huidige beleid heeft 'markt stimuleren' vaak de overhand. Publieke belangen raken nog weleens ondergesneeuwd. Landschap, biodiversiteit, de kwaliteit van lucht, bodem en water, waterberging en waterveiligheid zijn van belang. Werk vanuit deze belangen.
2. Werk aan een gezamenlijke visie voor de lange termijn. Veel programma's hebben een kortcyclisch karakter, terwijl de wateropgaven bij uitstek een stip aan de horizon nodig hebben. Dit sluit ook beter aan bij de investeringsplannen van bedrijven en boeren in het gebied. De visie hoeft niet statisch te zijn. Een adaptief beleidsontwerp ligt voor de hand.
3. Creëer duidelijke kaders: regio's vragen daarom. In gebieden komen alle opgaven samen. Vaak is dat ook het beste schaalniveau voor aanpak en uitvoering, maar kaders van het rijk blijven nodig. Met deze kaders kunnen de decentrale overheden hun instrumentarium optimaal inzetten.
4. Verbind beleidsvorming met beleidsuitvoering. In de praktijk blijken uitvoering en beleidsontwikkeling vaak gescheiden werelden zijn. Om tal van redenen. Uitdaging is de bestuurskracht van de bestuurders om keuzen aan te scherpen, te verbinden met de kennis van de ambtelijke werkvloer. Binnen de waterschappen kan deze verbinding goed worden gemaakt, maar het gaat ook om verbinding tussen en met andere overheidslagen.
5. Werk aan een structuur om sectorale aansturing te doorbreken: maatschappelijke opgaven vragen daarom. Overheden zijn sectoraal georganiseerd, ook in de watersector. De uitdagingen rond energietransitie, natuurherstel, klimaatadaptatie moeten in samenhang en integraal worden aangepakt. Het debat over financiering waterbeheer wordt nog sectoraal ingestoken, maar het belastinginstrument kan ook bijdragen aan het integraal oplossen van maatschappelijke opgaven.

3. Het debat geordend

In dit hoofdstuk schetsen we de verschillende onderwerpen die een rol spelen in het debat. Op basis van een tiental gesprekken hebben we een framing analyse uitgevoerd.¹ Een framing analyse is een gedetailleerde analyse van de woorden die de respondenten gebruiken om een issue te duiden. In het geval van complexe issues blijkt dat verschillende mensen het onderwerp, onderliggende probleem en daarbij horende oplossingsrichtingen allemaal anders verwoorden en dat zij daar andere argumenten bij gebruiken. Een framing analyse laat dus de verschillende probleemdefinities zien, de bijbehorende oplossingsrichtingen en argumenten. Het stelt ons in staat te begrijpen wat er volgens de verschillende actoren speelt als het gaat om het toekomstbestendig bekostigen van het waterbeheer, waarom het lastig is hier mee aan de slag te gaan en wat succesfactoren zijn.

In het onderstaande geven we de belangrijkste onderwerpen weer zoals die in de gesprekken naar voren kwamen. Deze onderwerpen werden in meerdere (vrijwel alle) gesprekken genoemd wat aangeeft dat dit de zaken zijn die van belang zijn. We illustreren de punten met quotes uit de gesprekken. Dit zijn de meest illustratieve uitspraken en niet alle uitspraken die over een bepaald punt gemaakt zijn. Achtereenvolgens gaan we in op de verschillende oorzaken of deelproblemen binnen het taai vraagstuk en vervolgens de succesfactoren, lessen en adviezen die uit de gesprekken naar voren kwamen.

Een taai vraagstuk

Aanleiding voor deze verkenning was onder andere het feit dat er al meerdere trajecten en studies zijn gedaan, maar dat deze niet allemaal tot een succesvol einde zijn gebracht. Wat maakt het zo lastig om de bekostiging van het waterbeheer toekomstbestendig te maken? In het onderstaande duiden we wat verschillende gesprekspartners zien als onderliggende oorzaken.

Er is geen probleem, andere oplossingsrichtingen

Een aantal gesprekspartners heeft in de gesprekken benadrukt dat de bekostiging van het waterbeheer in Nederland goed geregeld is. Er is volgens hen geen (acuut) probleem, maar er zijn wel een aantal onderwerpen die beter kunnen worden geregeld.

“Het stelsel is op hoofdlijnen gewoon goed.”

Er wordt aangegeven dat er geen probleem is, dat het een praktisch vraagstuk is:

“Er ligt een heel aantal voorstellen, nu gaat het erom te bezien heel praktisch: wat gaan we er mee doen.”

¹ Voor een overzicht van onze gesprekspartners zie bijlagen.

Door meerdere gesprekspartners wordt aangegeven dat het instrument van belastingen of heffingen niet altijd het meest geschikte is om de beoogde doelen te bereiken.

“Zoek naar systeem waarin je beloont voor goed gedrag zodat je boeren en andere partijen helpt om tot verandering te komen. Dit levert minder weerstand op dan alleen heffen. Dit vraagt om een hybride systeem.”

“Inkomsten en regulering: bestaat er een gouden mix? In theorie wel: externaliteiten tegen het juiste tarief belasten, dat levert een betaalbaar optimaal maatschappelijk gebruik op. Maar wat is het doel: regulering of opbrengsten?”

Een stelselwijziging is een verdelingsvraagstuk

Als het gaat om het beter toepassen van de principes ‘kostenveroorzaker betaalt’ en ‘vervuiler betaalt’ (onderwerpen 2 en 3 uit onze opdracht), de ruimere invulling van het woonruimteforfait in de zuiverings- en de verontreinigingsheffing (onderwerp 5), de positie van natuur in de watersysteemheffing (onderwerp 6), een eventuele aanpassing van de belasting op leidingwater (onderwerp 7), en het belasten van grondwateronttrekkingen (8), zal er sprake zijn van een wijziging in het belastingstelsel. Een stelselwijziging betekent dat de lasten anders verdeeld gaan worden en de verschillende belangen dus meer of juist minder zullen moeten betalen. Dat maakt het volgens onze gesprekspartners ingewikkeld om keuzes te maken:

“Het gaat om herverdelen. Het is altijd ingewikkeld. Elke stelselwijziging brengt dit met zich mee. Het gaat om gevoel van eerlijkheid, het gaat om principiële keuzes.”

“Het grote pijnpunt dat er altijd in zal blijven zitten is: hoe behandel je zeg maar boeren of mensen met echt een ander waterbelang ten opzichte van de ingezetenen?”

21 waterschappen, 21 standpunten

De aanpassing van de waterschapsbelasting vraagt instemming van 21 waterschappen, allemaal met hun eigen democratische gekozen besturen met elk hun eigen politieke signatuur. Dat maakt het lastig om over een gevoelig onderwerp als belastingen een unaniem besluit te nemen. Daarnaast speelt dat de waterschappen van oudsher solidair aan elkaar zijn en dat die solidariteit erg belangrijk wordt gevonden.

“Je zult, wil je robuust zijn naar de toekomst, wil je wat meer principiële keuzes moeten maken. Nou, de vraag is, lukt dat met eenentwintig waterschappen.”

“Het eerste is dat er wat moet gebeuren volgens de waterschappen, en wat we ook zeker weten is dat iedereen een ander idee heeft van wat er moet gebeuren.”

“(…) dan moet je ook voor lief nemen dat je dus niet altijd met z'n eenentwintigen in volle unanimitéit de eindstreep haalt. (...) Maar dat is denk ik het andere wat gewoon karakterologisch in die waterschappen zit: die solidariteit is heel erg belangrijk.”

In de gesprekken kwam ook naar voren dat de verschillende waterschappen andere ideeën hebben over hun rol en dat deze rolopvatting onderwerp van discussie is binnen de Unie van Waterschappen.

Het gaat dan over “gewoon” uitvoeren van de wettelijke taak en/of meer een rol als gebiedspartner of netwerkpartner. Ook gaat het over de rol van de waterschappen in de toenemende en veranderende wateropgaven en klimaatadaptatie. Deze discussie valt buiten de scope van deze verkenning, maar noemen we hier toch, want met toenemende en veranderende wateropgaven, raakt dit principiële vragen als:

“Waar mogen wij belasting voor heffen?”

Het is te goed geregeld

Sommige zaken, waaronder de bekostiging van het waterbeheer, zijn in Nederland zo goed geregeld, en misschien ook wat ingewikkeld, dat de gemiddelde Nederlander er zich niet mee bezig houdt en zich dus ook niet druk over maakt. Als gevolg wordt er geen urgentie ervaren, is het geen onderwerp in het maatschappelijk debat en staat het niet op de Haagse agenda.

“Ik heb het systeem van ons waterstelsel wel eens vergeleken met andere sectoren (...). Dat is zo goed geregeld dat niemand zin heeft om erover na te denken. Behalve dat je misschien vindt dat de premie wat hoog is, want dat vind je per definitie als burger voor alles.”

“Ik denk de gemiddelde bestuurder in Den Haag die vindt: die waterschapsbelastingen en verkiezingen eigenlijk, het zal wel.”

Het Rijk wordt gemist

Aansluitend bij het vorige punt geven gesprekspartners vanuit de waterschappen aan dat ze het Rijk missen op verschillende vlakken: zowel wat betreft kennis en capaciteit, als wat betreft visie en regie om hen in dit taaie vraagstuk te steunen. Het Ministerie is stelselverantwoordelijke en eventuele aanpassingen van het stelsel moeten via de Waterschapswet gewijzigd worden. De Minister zal dit in de Tweede Kamer moeten toelichten. Meer algemeen wordt aangegeven dat er weinig kennis en kennisontwikkeling is over de financiering van het waterbeheer, met name de waterschapsbelastingen.

“Ik denk dat het Rijk zich moet realiseren dat zij een visie moeten hebben op het totaal van de waterschappen en de rol van de waterschappen in het waterbeheer. (...) En dat ze zich moeten realiseren welke keuzes er in het verleden gemaakt zijn, in hoeverre die nog relevant zijn in het hier en nu. (...) En dat je ook voor de kwaliteit van het waterbeheer zorg moet dragen dat al die instrumenten die daarvoor verzonnen zijn hun werk goed blijven doen. Dat verwacht ik van het Rijk.”

Aan de andere kant heeft het Ministerie het vorige traject naar aanleiding van het OESO-rapport opgestart, zijn daarin allerlei studies uitgevoerd en is zij samen met de Unie van Waterschappen opdrachtgever van deze verkenning.

Deze verschillende opvattingen en verwachtingen met betrekking tot de rol van het Ministerie in dit vraagstuk maken duidelijk dat waterschappen en Ministerie de rol en verwachtingen over en weer moeten verhelderen.

Specifiek met betrekking tot de Waterschapswet wordt meerdere keren opgemerkt dat deze constructie onhandig en weinig flexibel is:

“In de Waterschapswet is vastgelegd dat waterschappen eigenlijk niet meer mogen heffen dan dat ze geld uitgeven en als je weet dat je heel veel toekomstige uitgaven hebt, is dat best wel raar. Je ziet bij heel veel waterschappen de reservepositie en de schuldbalans best wel toenemen. Het is een zorgelijke situatie.”

“Het format (van de Waterschapswet) is wel onhandig, want volgens mij moet je uiteindelijk dit weer voorleggen aan lenW en die moet dan weer met de Kamer. Dat is best een ingewikkeld systeem.”

Succesfactoren, lessen en adviezen

De afgelopen jaren zijn er twee trajecten geweest die zich bezig hebben gehouden met de toekomstbestendige bekostiging van het waterbeheer en specifiek de aanpassing van de waterschapsbelastingen: de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) en de Stuurgroep Menno Snel. Hieruit zijn een aantal lessen te trekken. In het onderstaande presenteren we de succesfactoren, dan wel leerpunten en de adviezen zoals onze gesprekspartners naar voren hebben gebracht, met name op het gebied van waterschapsbelastingen.

Wees pragmatisch en maak het behapbaar

In het CAB traject zijn op alle drie de onderdelen van de waterschapsbelasting meerdere voorstellen voor aanpassingen gedaan. De voorstellen van de CAB lopen uiteen van relatief eenvoudig tot lastige principiële kwesties met betrekking tot de herverdeling van de lasten. Onafhankelijk van het gelopen proces is het moeilijk om met 21 partijen overeenstemming te bereiken over een groot aantal voorstellen, zeker als sommige voorstellen gaan over principiële keuzes. Dat geeft aan dat werken met een behapbaar aantal opgaven en de minder principiële keuzes makkelijker tot succes leiden.

“Minder van het principieel-fundamentele uitgaan en meer vanuit het pragmatische.”

“Dus weer beginnen wat blijft er nou voor brokken over? Hoe zien die eruit? Wat betekent het nou echt? (...) Is het wel te doen?”

“Het is inhoudelijk en politiek complex. Mijn advies is om veranderingen geleidelijk door te voeren en te zorgen voor permanent onderhoud van het systeem van waterschapsbelastingen. Maak het niet complex, want dan haken bestuurders af.”

Dit neemt niet weg, dat op een bepaald moment ook de principiële keuzes gemaakt moeten worden, als het huidige stelsel niet langer voldoet. Ook moet overwogen worden dat het zoveel mogelijk in samenhang beoordelen van lastenverschuivingen voordelen heeft in de behandeling door de Kamer omdat in veel gevallen de Waterschapswet zal moeten worden aangepast.

Gedeelde principes en eigenaarschap

Uit de trajecten van de CAB en de Stuurgroep Menno Snel blijkt, en meer algemeen geldt voor complexe trajecten, dat succes valt of staat met gedeelde gevoelde noodzaak, een gedeeld gevoel

van urgentie, oftewel dat alle betrokkenen zich eigenaar voelen van het vraagstuk, het traject en de uitkomsten.

“Wil je een programma laten slagen dan heb je ownership nodig.”

“Is er de bereidheid met zijn allen om dit te doen?”

“Bij complexe problemen moet je zorgen dat iedereen om de zoveel tijd gewoon keihard kleur bekent voordat je naar de volgende stap gaat.”

Dat vraagt om een goede voorbereiding, waarin iemand zorgt dat het traject en de voorzitter het mandaat hebben van alle partijen en dat er gestart wordt vanuit gedeelde principes en een gemeenschappelijke taal:

“(je hebt) iemand nodig die vooral heel veel investeert in het (...) mandaat ophalen en het organiseren van gedeeldheid over de principes die we met elkaar willen hanteren.”

Onafhankelijke voorzitter

Als partijen er samen niet uitkomen of het lastig vinden om samen stappen te maken, is het betrekken van een externe partij een optie om samen verder te komen. In het traject van Menno Snel heeft dit goed gewerkt.

“Het helpt wel als je daar iemand de tijd voor vrij laat maken die niet van wat voor belang dan ook beticht kan worden.”

“Een extern deskundige, iemand met gezag, overwicht, Haagse roots, Haagse ervaring.”

Samenvattend

Het toekomstbestendig maken van de bekostiging van het waterbeheer is een taai vraagstuk met meerdere onderliggende issues. Een aantal gesprekspartners benadrukt dat het stelsel in de basis goed in elkaar zit en er dus geen acuut probleem is. In de gesprekken kwam naar voren dat het feit dat voor een groot deel om aanpassingen van het belastingstelsel gaat het lastig maakt, omdat dit verdelingsvraagstukken zijn waarbij er altijd partijen meer gaan betalen dan in de huidige situatie. Daarnaast is besluitvorming met 21 waterschapsbesturen lastig, net als het feit dat het waterbeheer in Nederland zo goed geregeld is dat de rest van de maatschappij zich er niet druk om maakt. Uit de gesprekken bleek ook dat de waterschappen het Rijk missen als het gaat om kennis, capaciteit, visie en regie.

Uit de gesprekken zijn een aantal punten naar voren gekomen die de kans op succes van een vervolgtraject vergroten. Bijvoorbeeld: maak de opgave behapbaar, dus breek hem op in aparte trajecten en zorg voor gedeelde principes en eigenaarschap bij alle partijen die nodig zijn om tot aanpassingen te komen. Tot slot kan een onafhankelijke voorzitter/partij een mogelijkheid zijn als partijen er onderling niet uitkomen.

4. Routes voor het vervolg

Op basis van de documentenstudie, consultatie, de gesprekken en analyse schetsen wij een drietal routes om de toekomstbestendige financiering van het waterbeheer verder te brengen. Deze drie routes zijn logische paden gebaseerd op de ideeën uit de interventielogica, sturingsfilosofie en onderstaande succesfactoren zoals in uit de gesprekken naar voren zijn gekomen. Er zijn ook andere routes mogelijk.

De drie routes zijn:

1. Periodiek onderhoud: keep it simple
2. Passend bij sturingsvisie: som der delen
3. Inzetten externe partij: vreemde ogen dwingen

De eerste en derde route zijn 'klassiek' van aard: deze komen veelvuldig voor in de verschillende beleidsdomeinen. De eerste route vergt continue aanpassing van het stelsel. Dit kan op een reguliere en frequente basis gebeuren. Voor grote (systeem)aanpassingen zouden de twee andere routes bewandeld moeten worden. De derde route wordt vaak toegepast als het probleem politiek of bestuurlijk complex is. De tweede route heeft betrekking op de onderlinge verhoudingen tussen de overheidslagen: wie neemt de regie of doen we het samen (interbestuurlijk). Omdat de onderlinge verhoudingen niet altijd evident zijn en deze ook in de tijd kunnen verschuiven, is het verstandig om deze route goed te doordenken, met name op het punt van samenwerking en afstemming. Wat verwachten de partijen van elkaar, wat zijn de kernkwaliteiten en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen?

Alle routes worden hieronder kort omschreven en toegelicht. Ook zijn suggesties voor een procesontwerp toegevoegd. De tweede route is het meest gelaagd en is daarom verder uitgewerkt. Veel aspecten hiervan zijn ook van toepassing in de eerste en derde route.

Succesfactoren

Voor alle routes gelden, naast de factoren zoals benoemd in hoofdstuk 2, een aantal specifieke succesfactoren (of randvoorwaarden) om ze tot een goed einde te brengen. Deze factoren komen uit de gesprekken en eerdere trajecten naar voren. De succesfactoren zijn:

- Check of aanpassing van de Waterschapswet en eventueel andere wetten nodig is². Het huidige systeem heeft zijn voordelen: de uitgaven moeten volledig gedekt worden door de belastingen. De vraag is of de huidige heffingen en bestedingen niet te begrensd zijn, passend bij de verantwoordelijkheden in de gekozen route. Aanpassing van de wet is nodig om waterschappen meer flexibiliteit te geven, zodat niet elk wijziging goedkeuring behoeft van de Minister en de Tweede Kamer. Een andere reden om naar de Waterschapswet te kijken is om te beoordelen of de politieke besluitvorming niet efficiënter kan. Aanpassingen in waterschapsbelastingen worden bediscussieerd en vastgesteld in democratisch gekozen waterschapsbesturen. Vervolgens wordt het debat herhaald in de Tweede Kamer. Het is doelmatiger als het kabinet en de Tweede Kamer debatteert over de kaders, en de decentrale overheden de verantwoordelijkheid krijgen om aanpassingen door te voeren binnen deze kaders.

² Dit onderzoek wordt momenteel uitgevoerd door Pels Rijcken.

- Investeer in maatschappelijke legitimiteit en bewustzijn voor de noodzaak van aanpassing/belastingverhoging. Belastingaanpassingen zijn een verdelingsvraagstuk: sommige mensen gaan minder betalen andere meer. Wijzigingen zullen dus tot weerstand leiden. Op dit moment zien veel Nederlanders niet in wat er allemaal gebeurt en nodig is als het gaat om waterbeheer (OESO, 2014). Voor nationale waterveiligheid is er voldoende bewustzijn, maar voor regionale en lokale watermaatregelen en voor watermaatregelen in de ruimtelijke ordening is dit minder. Hierdoor zal er niet veel begrip zijn voor de noodzaak van de aanpassingen.
- Definieer per traject vooraf met elkaar de leidende principes. Deze kunnen algemeen geformuleerd zijn, zoals de basiswaarden ('shared values') in het Deltaprogramma: solidariteit, flexibiliteit en duurzaamheid. Maar het is verstandig om deze nader te duiden, bijvoorbeeld de principes die ten grondslag liggen aan de financiering van verschillende aspecten van het waterbeheer. Verschillende mensen kunnen andere betekenissen geven aan termen als "kostenveroorzaker betaalt" en "vervuiler betaalt". Dus zorg dat alle betrokken een gedeeld beeld hebben van zowel de opgave als de leidende principes.
- Ontwikkel een meerjarenprogramma voor incrementele verbeteringen. De complexiteit van de opgaven in het waterbeheer is groot. Er is allerlei samenhang met andere grote opgaven en opgaven onderling. Bovendien spelen regionale verschillen een steeds grotere rol en verandert de samenleving waardoor er andere eisen worden gesteld. Dat maakt dat een adaptieve aanpak nodig is waarin incrementeel verbeteringen kunnen worden doorgevoerd.
- Organiseer (decentrale) kennisinfrastructuur over fiscaliteit met betrekking tot waterbeheer en investeer in extra deskundigheid/capaciteit op rijksniveau om systeemverantwoordelijkheid goed in te vullen. Kennisontwikkeling over de bekostiging van het waterbeheer blijkt een relatief onontgonnen gebied, terwijl de bedragen significant zijn (jaarlijks 7 miljard euro) en de maatschappelijke opgave groot is. Slechts enkele mensen binnen de wetenschap en Rijkswaterstaat houden zich er mee bezig, en studies zijn vaak op ad hoc basis.

1 Periodiek onderhoud: keep it simple

Ratio voor deze route is dat het huidige stelsel goed in elkaar zit. Alle bekostigingsbeginselen zijn redelijk afgedekt. De huidige verdeling van de lasten is redelijk evenwichtig, mede door de voorstellen van de Stuurgroep Menno Snel. Er zijn geen grote stelselwijzigingen nodig: alleen incrementele verbeteringen zijn nodig, deels vanwege intrinsieke verbetering van het stelsel, maar ook door nieuwe maatschappelijke eisen.

De argumentatie bij deze route volgt uit het feit dat belastingwijzigingen gevoelig liggen. Er is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in studies en werkgroepen. Nu is het belangrijk om het traject van de stuurgroep Menno Snel goed af te hechten en de rust weer te laten keren.

In deze route zijn partijen waakzaam. Als er energie ontstaat om aanpassingen door te voeren, kan deze worden aangegrepen om wijzigingen door te voeren. Belastingwijzigingen zijn in deze route dus volgend op maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe regelgeving die om aanpassing vragen. Een voorbeeld: Verwachte investeringen in klimaatadaptatie kunnen leiden tot aanpassingen in de bekostigingsbeginselen. Gebruik deze (externe) impuls om het stelsel te verbeteren.

Voorwaarde voor deze route is dat er procesbewakers worden aangewezen binnen de verschillende organisaties. Zij monitoren de voortgang en identificeren kansen voor aanpassingen. Ook in

kennisontwikkeling zal geïnvesteerd moeten worden om noodzakelijke aanpassingen te programmeren en om flexibel te kunnen reageren op externe kansen.

Een nadeel is dat er externe verwachtingen zijn. Er is nu commitment om de aanbevelingen van de stuurgroep Menno Snel door te voeren, maar partijen verwachten dat andere 'systeemfouten' of kansen ook aangepakt zouden worden in een vervolgtraject. Die staan ook benoemd in de brief aan de Minister van de Unie van Waterschappen (december 2020). Andere nadelen van deze route zijn dat er niet geïnvesteerd wordt in versterken van het bewustzijn van verhoging van waterbelastingen, en niet in een gezamenlijke lange termijnvisie en gedeelde principes.

Suggesties voor een procesontwerp

- Stel twee procesbewakers aan: één vanuit het Ministerie van IenW en één vanuit de Unie van Waterschappen
- Deze procesbewakers stellen een gezamenlijk werkplan op waarbij ze alle stakeholders consulteren. Zij monitoren het periodiek onderhoud op basis van dit werkplan en rapporteren daarover aan hun directeurs. De besluitvorming over het onderhoud ligt bij deze directeurs.
- De voortgang kan worden besproken in Stuurgroep Water en eventueel bijgestuurd.
- Zorg voor budget voor onderzoek.

2 Passend bij de sturingsvisie: som der delen

Ratio achter deze route is dat alle opgaven gezamenlijk oppakken te veel en te complex is en dat de waterschappen en het Ministerie elk een aantal opgaven oppakken. De verschillende opgaven zijn de verantwoordelijkheid van de verschillende overheden. In deze route pakken de waterschappen de opgaven op die onder hun verantwoordelijkheid vallen, net zoals het Ministerie haar verantwoordelijkheid neemt en de daarbij passende opgaven oppakt. Deze uitsortering is op een logische manier gedaan. Een eerste criterium was welke partij verantwoordelijk is voor de aanpak en of deze partij daartoe ook in staat is, een tweede was welke partij het meeste baat heeft bij de wijziging. Een derde criterium was de mate van beslisruimte en of er andere alternatieve interventies mogelijk zijn om het probleem aan te pakken dan via belastingen.

Een voorwaarde voor het succesvol doorlopen van deze route is dat het Rijk de regie neemt en met een voorstel komt om de opgaven te verdelen. In ons advies hebben wij een eerste aanzet gemaakt gebaseerd op bovengenoemde criteria. Er zijn ook andere criteria denkbaar, zoals maatschappelijk draagvlak en uitvoerbaarheid. Hierdoor zou een andere verdeling kunnen worden voorgesteld, bijvoorbeeld dat het Rijk alle opgaven oppakt en de andere partijen de voorstellen uitvoeren.

Als andere bestuurslagen de verantwoordelijkheid krijgen om de opgaven op te pakken, dan zijn heldere kaders van het Rijk nodig. Deze kaders zouden opgesteld moeten worden vanuit een langetermijnvisie en een aantal leidende principes. Te denken valt aan dat de opgaven klimaatrobust aangepakt moeten worden en wat dat inhoudt, dat financiering gedekt moet zijn en dat profijtbeginsel volledig doorgevoerd moet worden. Deze kaders zijn dan de minimumeisen die als opdracht worden meegegeven aan de andere overheidspartijen. De uitwerking kan vervolgens door het Rijk getoetst worden op basis van deze minimumeisen.

Een andere voorwaarde voor deze route is dat als het Rijk de opgave overdraagt aan andere overheden, dit politiek wordt afgehecht in de Tweede Kamer. De andere overheden moeten dan wel het mandaat hebben om de opgave uit te werken. Met de daarbij behorende verantwoordelijkheden. Aanpassing van de Waterschapswet hoort hierbij.

Belangrijk is dat er voldoende capaciteit wordt vrijgemaakt binnen de verschillende organisaties om de opgaven op te pakken, inclusief kennisontwikkeling. Voordeel van deze route is dat de kans op een integrale en gebiedsgerichte aanpak toeneemt. Waterschappen, gemeenten en provincies zitten dicht op de verschillende gebiedsprocessen, zij pakken de opgaven op waar zij verantwoordelijk voor zijn en baat bij hebben.

Nadeel van deze route is dat het lastig is om de coherentie en de samenhang van de wijzigingen te bewaken. De opgaven worden gesegmenteerd aangepakt. Afstemming in Stuurgroep Water, een nieuw bestuursakkoord water, gemeenschappelijke kennisontwikkeling en periodieke evaluaties zijn mogelijke interventies om dit nadeel te ondervangen.

In deze route gaan we dus uit dat de opgaven in eerste instantie worden opgepakt door die partij waar de opgave het meest past. Het idee is dus dat deze partij het voortouw neemt in het proces om de opgave aan te pakken, niet dat zij dat helemaal zelfstandig zonder andere partijen doet. Omdat voor de aanpak van de meeste opgaven een aanpassing van de Waterschapswet nodig is, kunnen de waterschappen ook niet zonder het Ministerie, maar zij kunnen wel het voortouw nemen. De onderstaande tabellen geven een versimpeld beeld van de complexe werkelijkheid die kan dienen als inspiratie voor een ordening en/of aanpak waar ministerie, waterschappen, provincies en relevante stakeholders het over eens moeten worden.

De waterschappen nemen het voortouw in:

Opgave	Interventiologica	Stakeholders	Samenhang	Volgorde
Betere toepassing van het beginsel de kostenveroorzaker betaalt	Belastingen: maatwerk via integrale kostprijsberekening.	Gemeentes (afspraken over hemelwaterafvoer) Industrie.	Samenhang met de opgave om waardevol afvalwater meer te valoriseren.	Volgorde maakt niet uit, maar pak deze opgave samen met de valorisatie van waardevol afvalwater op.

Aanbevelingen uit eerdere trajecten:

De CAB stelt voor om binnen de zuiveringsheffing het kostenveroorzakingsbeginsel beter toe te passen. De CAB komt met dit voorstel omdat binnen het huidige leidende beginsel de vervuiler betaalt, blijkt dat voor veel afvalwaterstromen niet of – gezien de veroorzaakte kosten – onvoldoende betaald wordt. Een voorbeeld is: Schoon hemelwater en sterk verdund afvalwater.

Opgave	Interventiologica	Stakeholders	Samenhang	Volgorde
Ruimere invulling woonruimte-forfait in de zuiverings- en de verontreinigingsheffing	Belastingen: vervuilings eenheden, of via drinkwatergebruik.	Eigenaren en huurders woningen. VNG. (Vewin).	Apart.	Geen.

Aanbevelingen uit eerdere trajecten:

Voorstel CAB: Breng de categorie natuur onder bij de categorie ongebouwd.

Opgave	Interventiologica	Stakeholders	Samenhang	Volgorde
Watersysteemheffing: de positie van natuur	Belastingen.	Terrein beherende organisaties.	Apart: bekijk vanuit het profijtbeginself.	Geen.

Aanbevelingen uit eerdere trajecten:

CAB: Wijzig het bestaande woonruimteforfait zodat meer gedifferentieerd wordt naar gezinsomvang en hanteer hiervoor de volgende vier categorieën:

- 1-persoonshuishoudens: 1 KVE (VE)
- 2-persoonshuishoudens: 2 KVE (VE)
- 3-persoonshuishoudens: 3 KVE (VE)
- 4-en meerpersoonshuishoudens: 4 KVE (VE)

Opgave	Interventiologica	Stakeholders	Samenhang	Volgorde
Meer mogelijkheden om waardevol afvalwater te valoriseren	Bestuurlijke afspraken. Belastingen . Prijsafspraken / retributie.	Dit zijn meerdere opgaven met verschillende partijen: industrie, gemeenten, Ministerie (toestemming Europese Commissie).	Dit moet in samenhang met betere toepassing van kostenveroorzaker betaald worden opgepakt. In dit principe zit de logica om dit te doen (voor waardevol afvalwater worden minder kosten gemaakt).	Geen.

Aanbevelingen uit eerdere trajecten:

- CAB en Arcadis:
 - Tariefdifferentiatie om afkoppeling te stimuleren, waardoor de investeringskosten voor vervanging van riolering lager worden en het zuiveringsrendement op RWZI's toe kan nemen en om (relatief) schoon regenwater in het bodem- en watersysteem beschikbaar te houden.

- Ontschotten van financieringsstromen (tot één fonds) voor klimaatbestendige en duurzame inrichting van stedelijk gebied vanuit het perspectief van stedelijk waterbeheer.
- Stimuleren van gezamenlijke investeringsprogramma's in de waterketen.
- Maatregelen op het vlak van waterkwaliteit (nieuwe stoffen) zullen direct relatie hebben met maatregelen in de afvalwaterketen en moeten dus in samenhang worden beschouwd.
- Stuurgroep Menno Snel:
 - a. het mogelijk maken om aan bedrijven die fosfaat leveren (vooralsnog bij wijze van experiment) een op maat gesneden korting op de heffing te verlenen in de gevallen dat het waterschap fosfaat in de heffing betreft;
 - b. het mogelijk maken om met bedrijven die hun waardevol afvalwater apart naar de rioolwaterzuivering brengen of apart op een dergelijke installatie lozen, privaatrechtelijke afspraken over de prijs te maken. Ook het heffen van een retributie zou in deze gevallen mogelijk moeten zijn;
 - c. het behouden van de anti-afhaakregeling en hiervoor tijdig de benodigde toestemming van de Europese Commissie aan te vragen.

Het ministerie neemt het voortouw in:

Opgave	Interventiologica	Stakeholders	Samenhang	Volgorde
Betere toepassing van het beginsel vervuiler betaalt	Belastingen zijn mogelijk maar regelgeving is alternatief.	Samen met ministerie van financiën (fiscale vergroening); landbouw, industrie.	Jaarlijks wetgevend programma van Financiën met betrekking tot fiscale vergroening.	Ontwikkel coherente beleidslogica over toepassing vervuiler betaalt in het waterdomein, in samenhang met andere milieuheffingen. Beslis vervolgens over vervolgtraject: wat kan op rijksniveau en wat kan via decentrale niveau worden geïmplementeerd.

Aanbevelingen uit eerdere trajecten:

- CAB: Pas het beginsel de vervuiler betaalt in de verontreinigingsheffing consequenter toe door het belasten van:
 - a. effluentlozingen van waterschappen op eigen water; en
 - b. riooloverstorten van gemengde stelsels met 5 VE per overstortplaats per jaar.

Volgens landelijke gegevens leiden effluentlozingen, riooloverstorten en diffuse verontreinigingen vanuit de landbouw tot grote emissies van stikstof en fosfor op oppervlaktewater. Effluentlozingen en riooloverstorten zijn puntlozingen ten aanzien waarvan de CAB voorstelt deze bronnen overeenkomstig het beginsel de vervuiler betaalt in de verontreinigingsheffing te betrekken, zodat deze bronnen ook daadwerkelijk voor de vervuiling betalen. De extra opbrengsten komen ten goede

aan het watersysteembeheer. Diffuse emissies vanuit de landbouw zijn net zoals dergelijke emissies vanuit en vanaf natuurterreinen, wegen en andere onbebouwde terreinen geen puntbronnen en kunnen daardoor moeilijker in de verontreinigingsheffing worden betrokken. Binnen de watersysteemheffing is ten aanzien van deze verontreinigingen een voorstel gedaan dat rekening houdt met het profijt dat deze gronden hebben van de door het waterschap genomen maatregelen gericht op de waterkwaliteit. Met het voorstel komen ook de maatregelen in beeld die vanwege diffuse verontreiniging van het oppervlaktewater (vanuit landbouw, natuur en wegen) noodzakelijk zijn.

- Arcadis heeft met betrekking tot waterkwaliteit allerlei maatregelen met perspectief opgenomen die uitgaan van het beginsel de vervuiler betaalt. Bijvoorbeeld:
 - Stoffen waar al een heffing of verwijderingsbijdrage op van toepassing is extra belasten;
 - Een microverontreinigingsfonds;
 - Cost-sharing;
 - Boetes.

Waterschappen en Ministerie gaan samen aan de slag met:

Opgave	Interventiologica	Stakeholders	Samenhang	Volgorde
Mogelijkheden om goed gedrag te kunnen belonen	Belastingen beperkt effectief Subsidies, voorlichting blijken effectiever.	Afhankelijk van het gedrag dat je wilt belonen.	Nee.	Geen.

Aanbevelingen uit eerdere trajecten:

- Conclusie CAB: Vaak blijken andere instrumenten dan een belastingstelsel meer passend om beleidsdoelstellingen te bereiken/gedrag te beïnvloeden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan voorlichting, beleid en subsidies.
- Arcadis presenteert verschillende maatregelen voor verschillende opgaven. Bijvoorbeeld:
 - Bewustwording: communicatie om verspilling te voorkomen, is relevant in tijden van schaarste of bij regionale verschillen (bijv. vraaggroei in de stad)
 - Hergebruik (bijvoorbeeld voor toiletdoorspoeling; als eerste in te bouwen in nieuwbouw of bij grootschalige renovatie): draagt tevens bij aan een ander actueel beleidsdoel, te weten circulaire economie. Ervaringen uit het verleden hebben wel geleerd dat hier ook extra kosten en complicaties mee gemoeid zijn.

Suggesties voor een procesontwerp

- Het Rijk formuleert een lange termijn visie op de verschillende aspecten van het waterbeheer en de bekostiging daarvan en definieert de beginselen waarop deze visie gebaseerd is. Deze visie moet politiek afgehecht worden.
- Het Rijk maakt een voorstel voor de werkverdeling inclusief de kaders (minimumeisen) en planning. Op basis van dit voorstel formuleert ze de opdrachten en het bijbehorende mandaat.
- Organiseer capaciteit in alle betrokken organisaties en per opdracht een duidelijke trekker/projectleider. Reserveer ook budget voor onderzoek.
- Stem al het voorgaande af in de Stuurgroep Water.
- Evalueer alle opdrachten periodiek (lerend evalueren).

3 Inzet externe partij: vreemde ogen dwingen

Ratio achter deze route is dat belastingen complex zijn en politiek lastig. Het gaat namelijk om verdelingsvraagstukken. En verdeling is een zero sum game: sommige partijen gaan er op achteruit en anderen vooruit. Er zijn altijd goede argumenten waarom een verdeling scheef is. Dat heeft te maken met de verschillende perspectieven, historie en posities van de diverse groepen belanghebbenden. Veel taaie vraagstukken in Nederland lossen we op door een externe partij in te schakelen. Dit kan een commissie zijn of een adviesorgaan. Deze partij analyseert het vraagstuk integraal en in samenhang, en komt vervolgens met een advies en oplossingsrichting waar de politiek zich over kan buigen. Op alle van de bovenstaande opgaven kan een externe partij ingezet worden als waterschappen en/of ministerie niet verder komen. Het gaat dus niet om nieuwe studies, maar om doorpakken op bestaande voorstellen en adviezen.

Voorbeelden waar een externe partij is ingezet: Commissie Remkes over advisering stikstofproblematiek, Commissie Jansen over verdeling natuurgelden tussen provincies en recent Menno Snel als onafhankelijke voorzitter van de interne Stuurgroep³ met als opdracht een aantal urgente knelpunten in het belastingstelsel van de waterschappen op te lossen.

Belangrijke voorwaarden bij het inzetten van een externe partij zijn dat deze externe partij onafhankelijk en gezaghebbend is, en dat alle partijen zich committeren aan de uitkomst. De voorkant van het proces moet dus goed worden ingeregeld en politiek worden afgehecht. Er moet overeenstemming zijn over de externe partij en het mandaat. Succes is ook afhankelijk van de opdracht die externe partij krijgt. Is de opdracht smal, dan kunnen een aantal knelpunten worden aangepakt. Voor de aanpak van de grotere problemen, is een langetermijnvisie en het opstellen van leidende beginselen noodzakelijk. Het gevaar bestaat dat de opdracht te groot wordt en de slagkracht vermindert. Ook wordt met deze aanpak niet geïnvesteerd in kennisontwikkeling en capaciteitsopbouw. De aanpak is hiervoor te veel ad hoc.

Een voordeel van deze route is dat de opgave zoals verwoord in de opdracht door de externe partij integraal en in samenhang kan worden beschouwd. Een ander voordeel is dat de waterschappen en andere waterpartijen zich niet meer hoeven te bekommeren over de financieringsgrondslag en verdelingsvraagstukken. De partijen kunnen zich volledig richten op de gestelde maatschappelijke opgaven en de uitvoering.

Suggesties voor een procesontwerp

- Formuleer een duidelijke opdracht en het mandaat.
- Bepaal de vorm waarin de externe partij ingezet wordt passend bij de opdracht (commissie, werkgroep met externe voorzitter, etc)
- Formuleer de eisen waaraan de externe partij moet voldoen.
- Kies de eventuele externe voorzitter zorgvuldig; zorg dat hij of zij onafhankelijk is, deskundig is, bestuurlijk sensitief is en politieke (Haagse) ervaring heeft.
- Organiseer een stuurgroep met de direct betrokkenen om het traject te begeleiden.

³ De deelnemers van de stuurgroep waren waterschapsbestuurders.

Bronnen

- Deltares (2021). Presentatie onlineconsultatie 6 april 2021 door A. Nijhof en G. LenseLink.
- Havekes, H. (2018). De financiering van het (regionale) waterbeheer. *M en R*, 2018/94, (8) pp.529-540.
- IPO en UvW (2021). Overzicht grondwateronttrekkingen provincies en waterschappen. Den Haag.
- Kaderrichtlijn Water (2000). <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/>
- Ministerie van Financiën (2020a). Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Syntheserapport
- Ministerie van Financiën (2020b). Fiscale vergroening en grondslagerosie.
- OESO (2014). Watergovernance in the Netherlands: Fit for the future?, OECD studies on water, OECD publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264102637-en>
- Planbureau voor de Leefomgeving (2018). Balans van de Leefomgeving 2018. Nederland duurzaam vernieuwen. Den Haag.
- Planbureau voor de Leefomgeving en VU Athena Instituut (2021). Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied. Den Haag.
- Unie van Waterschappen (2018). Een stevige basis voor de toekomst: de nieuwe waterschapsbelastingen. Stevige principes, eerlijke lastenverdeling en ruimte voor maatwerk Commissie Aanpassing Belastingstelsel. Den Haag.
- Unie van Waterschappen (2020). Voorstellen aanpassing belastingstelsel waterschappen / vervolgtraject duurzame bekostiging waterbeheer. (Brief aan de Minister naar aanleiding van Stuurgroep Menno Snel. Den Haag.
- Van de Bosch & Partners (2015). Definitiedocument Duurzame financiering van het waterbeheer. Sliedrecht.
- Vollebergh, H. (2014). Fiscale vergroening: uitdagingen voor de belastingen op energie. PBL. Den Haag
- Vollebergh, H. en G. Renes (2019). Leidraad milieubeleidsinstrumenten: Sturing binnen kaders. PBL. Den Haag.

Bijlagen

Gesprekspartners

- Herman Havekes (UU)
- Herman Vollebergh (PBL, TU)
- Arjen Schep (EUR)
- Franc van der Steen (LNV)
- Hans de Groene (Vewin)
- Menno Snel (onafhankelijk)
- Robbert Verkuijlen (VNG)
- Peter Jasperse (IPO)
- Hetty Klavers en Harm Kupers (UvW)
- Sander Mager en Co Verdaas (UvW)
- Rogier van der Sande en Toine Poppelaars (UvW)
- (IenW)

Overzicht eerdere trajecten

Dit advies bouwt voort op een aantal eerdere studies en trajecten. In het onderstaande presenteren we een overzicht.

OECD (OESO) rapport “Water governance in the Netherlands: Fit for the Future?”⁴

De OESO oordeelt in haar rapport “Watergovernance fit for the future” positief over het Nederlandse waterbeheer. Zij concludeert dat Nederland gezien wordt als mondiale referentie voor het waterbeheer, tegen relatief lage kosten. Ook de financiering van het waterbeheer is robuust. Voor de lange termijn is 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 versterkt kunnen worden. Verdeling van de lasten van het waterbeheer over doelgroepen is ook een belangrijk aandachtspunt om draagvlak voor de financiering van het waterbeheer op langere termijn te waarborgen.

Fase 1

Op grond van de OESO-rapportage heeft de minister aangegeven met de Bestuursakkoord Water (BAW) partners een discussie te willen voeren over de financiering van ons waterbeheer op de lange termijn. Dit is het traject ‘duurzame en toekomstbestendige financiering waterbeheer’. In fase 1 (2014-2015) zijn de kosten in 2013 en toekomstige ontwikkelingen van het waterbeheer in beeld gebracht door Twynstra Gudde en Tauw. Dit is gedaan vanuit onderscheiden watertaken en –diensten. Daarbij is ook inzicht gegeven in de mate van kostenterugwinning, gehanteerde principes daarbij en bijdragen van verschillende doelgroepen aan de lasten.

De bestuurlijke partners hebben vastgesteld dat het rapport van Twynstra Gudde en Tauw een goede feitenbasis bevat en voldoende basis voor een vervolgtraject biedt. Het rapport komt met de volgende bevindingen¹:

- De huidige financieringssystematiek stelt de terugwinning van de gemaakte vaste kosten centraal. Dit heeft als voordeel dat er zekerheid is dat de uiteindelijke kosten kunnen worden betaald.
- Mede doordat 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 beroepsvaart (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

⁴ Op basis van Arcadis, 2017

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 van TG/Tauw noemt ook een aantal kosten-dempende 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.

Fase 2

In Fase 2 heeft op basis van het rapport van TG/Tauw discussie plaatsgevonden met de bestuurlijke partners en heeft als gedeeld beeld opgeleverd dat de basis op orde is. Een grote systeemwijziging van de financiering van het waterbeheer is daarom niet aan de orde. Gezien de toekomstige ontwikkelingen is er echter wel aanleiding om binnen het bestaande stelsel te verkennen waar verbeteringen mogelijk zijn. Dat is het doel van fase 3.

Fase 3

De verkenning naar mogelijke verbeteringen binnen het bestaande stelsel vormde de opdracht voor fase 3. Samengevat luidt de opdracht voor fase 3:

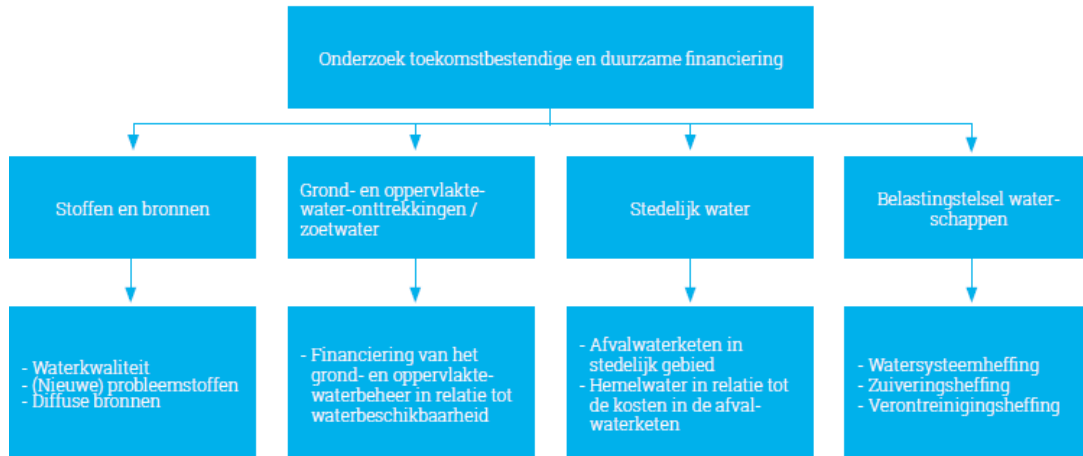
Breng in beeld welke mogelijkheden er zijn om op de lange termijn principes als ‘gebruiker, vervuiler, veroorzaker, belanghebbende betaalt’ te versterken in de financiering van het waterbeheer. Neem daarbij ook andere mogelijke instrumenten en beleidsvelden en hun effectiviteit in ogenschouw.⁵ Kijk hierbij in ieder geval naar waterkwaliteit, probleemstoffen en diffuse bronnen, hemelwater in relatie tot riolering en zuivering, en onttrekking en gebruik van grond- en oppervlaktewater.

Het onderzoek is uitgevoerd door drie werkgroepen:

- Stedelijk water – deze werkgroep richt zich met name op de afvalwaterketen in stedelijk gebied, waaronder de omgang met hemelwater in relatie tot de kosten en lastenverdeling in de afvalwaterketen. De werkgroep wordt getrokken door de VNG.
- Grond- en oppervlaktewater – deze werkgroep richt zich op de financiering van het grond- en oppervlaktewaterbeheer, met focus op onttrekkingen. Deze werkgroep wordt getrokken door het IPO.
- Bronnen & stoffen – de werkgroep richt zich op waterkwaliteit, het gaat dan om (nieuwe) probleemstoffen en de diffuse bronnen die daarbij spelen, en wordt getrokken door de Ministeries van I&M en EZ samen.

⁵ Op basis van Arcadis, 2017

De Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) vormde voor het traject in feite de vierde werkgroep, die zich richtte op eventuele aanpassingen in de watersysteem- en zuiveringsheffing.



Bron: UvW, eindrapport CAB, 2018

Per watertaak is een beschrijving opgenomen van de scope, de huidige beleidsdoelen, belangrijkste ontwikkelingen, knelpunten en mogelijke maatregelen.

Bij de inventarisatie van maatregelen met perspectief is geconstateerd dat voor een duurzame en toekomstbestendige financiering een combinatie van zowel financiële als niet-financiële instrumenten nodig zijn. Bij financiële maatregelen gaat het bijvoorbeeld om meer variabele grondslagen voor gebruik en/of vervuiling, fondsvorming voor gebiedsspecifieke of gerichte maatregelen, (gedifferentieerde) heffingen, boetes of juist subsidies (structureel of eenmalig). Bij niet-financiële maatregelen gaat het om mogelijkheden rond wetgeving, ruimtelijk instrumentarium, communicatie, bewustwording en gedragsverandering. Ook liggen er inhoudelijke kansen door innovatie en techniek.

Eenvoudige oplossingen zijn er niet, maar mogelijkheden met perspectief die op meerdere terreinen terugkomen zijn bijvoorbeeld:

- Tariefdifferentiatie (een bonus/malus-systeem) in de rioleringsheffing, in het zuiveringstarief of in de watersysteemheffing, zodat aangepast gebruik tot lagere totale kosten leidt of dat de kosten beter bij de veroorzaker terecht komen;
- Een basis-plus systeem in het waterkwantiteits- en/of waterkwaliteitsbeheer, waarbij bijvoorbeeld een onderscheid wordt gemaakt in een basis-waterbeschikbaarheid en een plus voor extra inspanningen;
- Ontschotten en/of verbreden van het doel van (bestemmings)heffingen, om zo ruimte te bieden voor gezamenlijke investeringen en een meer gebiedsgerichte aanpak (bijvoorbeeld in de vorm van een fonds, of verbreding van de rioolheffing).

Drinkwater

De conclusie voor drinkwater is dat met name niet-financiële maatregelen als communicatie en bewustwording bij kunnen dragen aan het voorkomen van te sterke veranderingen in de vraag, met name in tijden van schaarste. Prijsprikkels op drinkwater (in de vorm van heffingen) hebben vanwege de beperkte elasticiteit van de vraag weinig tot geen effect.

Maatregelen die in het kader van andere watertaken zijn onderzocht (zoals ter verbetering van waterkwaliteit en het (via heffingen) beperken van emissies van verontreinigingen naar grond- en oppervlaktewater) kunnen ook positieve effecten hebben op de kwaliteit en beschikbaarheid van het ruwe drinkwater.

Vaarwegbeheer

Voor de beroepsvaart is veel beleid vastgelegd in internationale afspraken. Voor het regionale vaarwegbeheer in relatie tot de recreatievaart zijn er mogelijkheden voor een heffing op het gebruik van het watersysteem. Aandachtspunten hierbij zijn de hoogte van de heffing (volledige kostendekking lijkt niet reëel), perceptiekosten en regionale verschillen (mede vanwege het toeristisch belang).

Waterkwaliteit

Financiële maatregelen bieden de volgende mogelijkheden:

- Regionale heffingen of verwijderingsbijdragen, bijvoorbeeld in de vorm van een opslag op bestaande heffingen via:
 - Het verhogen van de zuiveringsheffing en differentiëren voor puntbronnen, zoals ziekenhuizen en zorginstellingen.
 - Een heffing op geneesmiddelen.
 - Een heffing op microplastics, mede voor bewustwording of kostenterugwinning voor aanvullende zuivering. Inzetten op een Europees brede aanpak lijkt het meest effectief.
 - Een heffing op gewasbeschermingsmiddelen of statiegeld op verpakkingen van gewasbeschermingsmiddelen.
- Microverontreinigingsfonds, waaruit innovatie, onderzoek kunnen worden gefinancierd en het nemen van maatregelen kan worden gestimuleerd. Het fonds wordt gevuld bijvoorbeeld uit verwijderingsbijdragen of heffingen.
- Cost-sharing: gezamenlijke financiering door ondernemers van bijvoorbeeld gemeenschappelijke mestverwerking, waterzuivering door glastuinbouwcollectieven, waterzuivering op industrieterreinen. Deze maatregel wordt over het algemeen voorafgegaan door (aanscherpen van) wet- en regelgeving.
- Korting op bestaande (of nieuwe) heffingen: een bonus-malus systeem, waarbij tariefdifferentiatie voor eenzelfde soort functie wordt ingezet. De vervuiler betaalt relatief veel ten opzichte van diegenen die niet vervuilt.
- Subsidies, met name interessant als eenmalige/tijdelijke stimulans om nieuwe mogelijkheden te stimuleren.
- Hogere boetes (als sluitstuk van een breder beleid).
- Het wegnemen van perverse prikkels.

Niet financiële maatregelen zoals extra campagnes om het bewustzijn van de schadelijkheid van bepaalde stoffen te vergroten, worden als aanvullend gezien in het totaal palet van mogelijke maatregelen.

Waterkwantiteit

Voor het waterkwantiteitsbeheer zijn verschillende mogelijkheden de moeite waard om verder uit te werken en/of als onderdeel in een advies mee te nemen:

- Maatregelen waarbij de gebruiker betaalt, zoals een bijdrage voor gebruik grondwater in combinatie met een bijdrage voor gebruik oppervlaktewater om substitutie tussen die twee waterbronnen te voorkómen.
- Differentiatie binnen bestaande heffingen. Een differentiëring kan kansrijk zijn tussen gebruikers (industrie en individuen) en tussen regio's/provincies.
- Een bonus/malus-systeem kan bepaald gedrag stimuleren, maar is vooral effectief als een tijdelijke maatregel om gedragsverandering te initiëren en stimuleren. Zodra de grote meerderheid gewenst gedrag vertoont, is de maatregel minder functioneel.
- Het inzetten van ruimtelijk instrumentarium: het wegen van de waterbeschikbaarheid versus de geplande functie en bijbehorend watergebruik, kan de kostenbeheersing van het waterbeheer positief beïnvloeden.

Afvalwaterketen

Oplossingsrichtingen die relevant zijn voor de afvalwaterketen zijn:

- Tariefdifferentiatie om afkoppeling te stimuleren, waardoor de investeringskosten voor vervanging van riolering lager worden en het zuiveringsrendement op RWZI's toe kan nemen en om (relatief) schoon regenwater in het bodem- en watersysteem beschikbaar te houden.
- Ontschotten van financieringsstromen (tot één fonds) voor klimaatbestendige en duurzame inrichting van stedelijk gebied vanuit het perspectief van stedelijk waterbeheer.
- Stimuleren van gezamenlijke investeringsprogramma's in de waterketen.
- Maatregelen op het vlak van waterkwaliteit (nieuwe stoffen) zullen direct relatie hebben met maatregelen in de afvalwaterketen en moeten dus in samenhang worden beschouwd.

Productiewater (koelwater en proceswater)

Een heffing op koelwater (vrijwel uitsluitend oppervlaktewater), zorgt voor een doorberekening van de kosten die de waterbeheerder maakt om effecten door temperatuurstijging en peildaling van het water te voorkomen. Dit kan leiden tot een lagere druk op het oppervlaktewater in tijden van droogte en warmte. Het kan ook stimuleren tot innovatieve oplossingen. Waar mogelijk kan deze heffing gedifferentieerd worden naar locatie, tijd en/of temperatuurverschil.

Proceswater wordt zowel onttrokken uit oppervlaktewater als uit grondwater. Voor beiden zijn mogelijke kansrijke maatregelen van toepassing.

Oppervlaktewater

- Toepassen van tariefdifferentiatie in ruimte (locatie specifieke verschillen) en tijd
- Toepassen van bonus/malus voor diegenen die besparingen op proceswater vanuit oppervlaktewater hebben doorgevoerd.

Grondwater

- Aanpassing van de provinciale grondwaterheffing door de ondergrens/drempel bijvoorbeeld te verlagen.
- Toepassen bonus/malus voor diegene die besparingen op proceswater vanuit grondwater hebben doorgevoerd.

Daarnaast kunnen niet financiële maatregelen bijdragen; te denken valt aan stimulering van innovatie en kennis, toepassing van het ruimtelijk instrumentarium (hoewel de grootverbruikers veelal op passende plaatsen zijn gevestigd).

Commissie Aanpassing Belastingstelsel

Op basis van de resultaten van fase 1 (onderzoek Twynstra Gudde en Tauw) en de vervolgoopdracht van de Minister heeft de Unie van Waterschappen besloten om zelf een traject te starten gericht op eventuele aanpassingen in de watersysteem- en zuiveringsheffing.

Hiertoe is door de Unie van Waterschappen een Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) ingesteld, een ambtelijk-bestuurlijke werkgroep die rapporteert aan het bestuur van de Unie van Waterschappen (UvW) bestaande uit bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van diverse waterschappen. De CAB stond onder voorzitterschap van Hetty Klavers, dijkgraaf van Waterschap Zuiderzeeland.

Het onderzoek heeft geresulteerd in concrete voorstellen voor alle 3 de heffingen, een aantal overige adviezen en de financiële consequenties van de voorstellen. Binnen de Unie van Waterschappen kon men echter geen overeenstemming bereiken over het implementeren van de voorstellen van de CAB.

In het eindrapport staan de voorstellen kort uiteengezet op p. 8 t/m 14.

Voorstellen watersysteemheffing

1. Pas het profijtbeginsel consequenter en duidelijker toe.
2. Bied waterschappen de mogelijkheid om de kosten van zogenaamde plusvoorzieningen apart in rekening te brengen zodat de rekening neergelegd wordt waar hij hoort.
3. Breng de categorie natuur onder bij de categorie ongebouwd.
4. Wijzig de systematiek voor het toedelen van kosten.
5. Breng bij de kostentoedeling de profijtthebbenden van waterkwaliteitsmaatregelen beter in beeld door de kosten van waterkwaliteit expliciet toe te delen.
6. Overweeg om het tarief voor natuur op 20% van het tarief van de categorie ongebouwd vast te stellen.
7. Schaf de tariefdifferentiaties voor glasopstanden en verharde openbare wegen af.

Voorstellen zuiveringsheffing

1. Breng in de zuiveringsheffing de mate van kostenveroorzaking beter tot uitdrukking.
2. Wijzig het bestaande woonruimteforfait zodat meer gedifferentieerd wordt naar gezinsomvang en hanteer hiervoor de volgende vier categorieën:
 - a. 1-persoonshuishoudens: 1 KVE (VE)
 - b. 2-persoonshuishoudens: 2 KVE (VE)
 - c. 3-persoonshuishoudens: 3 KVE (VE)
 - d. 4- en meerpersoonshuishoudens: 4 KVE (VE).
3. Geef waterschappen de mogelijkheid om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing.
4. Vervang CZV-methode door TOC-methode en laat de T-correctie vervallen.\
5. Wijzig de heffingsformule in: $H = Q_{MAX} * 12,4 + QD * (0,50 * TOC + 1,40 * NT + 8,0 * PT)/60$
6. Speel beter in op waardevol afvalwater door:
 - a. via een experimenteerartikel maatwerk (een korting) in de heffing mogelijk te maken bij fosfaatterugwinning;
 - b. voor separate afvalwaterstromen (prijs)afspraken mogelijk te maken; en

- c. de subsidie doelmatige werking zuiveringsinstallaties (anti-afhaakregeling) te behouden.
- 7. Bevorder efficiënte aanslagoplegging met een aanpassing van de (toepassing) tabel afvalwatercoëfficiënten door:
 - a. het aantal klassen te verminderen van vijftien naar drie (klasse “laag”, klasse “standaard” en klasse “hoog”);
 - b. de bedrijfscategorieën her in te delen op basis van de Standaard Bedrijfsindeling codering (SBI-codering); en
 - c. de bestaande coëfficiënten te herijken.

Voorstellen verontreinigingsheffing

1. Pas het beginsel de vervuiler betaalt in de verontreinigingsheffing consequenter toe door het belasten van:
 - a) effluentlozingen van waterschappen op eigen water; en
 - b) riooloverstorten van gemengde stelsels met 5 VE per overstortplaats per jaar.
2. Vervang CZV-methode door TOC-methode en laat de T-correctie vervallen.
3. Wijzig de heffingsformule in: $H = QD * (0,50 * TOC + 1,40 * NT + 8,0 * PT)/60$ en verleen als uitvloeisel hiervan een korting van 33,3% op de forfaitaire heffing van huishoudens, glastuinbouwbedrijven en kleine bedrijven.
4. Laat de in het kader van de zuiveringsheffing voorgestelde wijzigingen in de (toepassing van de) tabel afvalwatercoëfficiënten doorwerken in de verontreinigingsheffing.

Daarnaast adviseert de CAB om:

1. met alle betrokkenen de mogelijkheid te bezien van een heffing op onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater;
2. de bestaande vrijheid van de waterschappen op het gebied van de kwijschelding te continueren;
3. beleidsvoorstellen over de aanpak van nieuwe stoffen in oppervlaktewater af te wachten en de bekostigingswijze daarop vervolgens af te stemmen; en
4. landelijk onderzoek te gaan uitvoeren gericht op een korting op de heffing bij glastuinbouwbedrijven voor straatteelt7 per 1 januari 2027.

Stuurgroep Menno Snel

Door zowel de waterschappen als het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zijn dus in de afgelopen jaren voorstellen ter verbetering van het belastingstelsel van de waterschappen ontwikkeld. Geen van deze voorstellen heeft tot daadwerkelijke aanpassing van het stelsel geleid. Na de waterschapsverkiezingen van maart 2019 hebben daarom de waterschappen gezamenlijk geconstateerd dat drie urgente knelpunten die zich in het huidige belastingstelsel voordoen echt op korte termijn moeten worden opgelost. In een Stuurgroep onder leiding van Menno Snel. De Brief met de voorstellen van de stuurgroep ligt nu bij demissionair Minister C. van Nieuwenhuizen.

Urgente knelpunten en voorgestelde oplossingen

Van de drie urgente knelpunten in de waterschapsbelastingen doet zich er één in de zuiverings- en verontreinigingsheffing voor en twee in de watersysteemheffing.

Het knelpunt in de zuiverings- en verontreinigingsheffing betreft het gebruik van mens- en milieubelastende stoffen bij de laboratoriumanalyses voor het vaststellen van de vervuilingswaarde van het afvalwater van bedrijven. De waterschappen willen geen gebruik meer maken van deze

stoffen. Daarom hebben ze besloten hier een alternatief voor te gaan zoeken. De oplossing is gevonden door in de heffingsformule twee nieuwe parameters te gaan hanteren: N-totaal (Stikstof totaal) in plaats van het huidige N-Kjeldal en TOC (Total Organic Carbon) in plaats van het huidige CZV (Chemisch Zuurstof Verbruik). Omdat N-totaal en TOC meer of anders meten dan alleen het zuurstofverbruik, moeten beiden worden gecorrigeerd. Bij N-totaal kan dat door nitraat en nitriet in mindering te brengen, bij TOC door de omrekenfactor 3 te hanteren. Door deze twee correcties blijft de totale vervuilingswaarde die in de heffing wordt betrokken, en daarmee het tarief, ongeveer gelijk.

De knelpunten in de watersysteemheffing worden vooral veroorzaakt doordat de waarde van onroerend goed de verdeling van een belangrijk deel van de kosten over de verschillende betalende categorieën bepaalt. Verder speelt hierbij een rol dat het huidige stelsel een waterschapsbestuur nauwelijks ruimte biedt om de kostenverdeling af te stemmen op de omstandigheden in het gebied en de eigen wijze van de uitvoering van de watersysteemtaak door het waterschap. De knelpunten hebben ervoor gezorgd dat bij enkele waterschappen de uitlegbaarheid van en het draagvlak voor de tarieven sterk onder druk zijn komen te staan. Omdat het de verwachting is dat dit aantal in de toekomst toeneemt, hebben de waterschappen besloten te gaan werken aan voorstellen die de knelpunten oplossen.

Ter oplossing van deze knelpunten stellen de waterschappen een nieuwe methode om de kosten over de betalende categorieën te verdelen voor. Deze methode speelt in op de belangrijkste oorzaken van de twee urgente knelpunten: het gebruik van waarde als verdeelmaatstaf voor een belangrijk deel van de kosten en het ontbreken van afwegingsruimte voor de besturen om de betaling beter te kunnen afstemmen op de specifieke kenmerken van het waterschap. Het gebruik van waarde als verdeelmaatstaf wordt vervangen door stabiele gebiedskenmerken. Verder worden door de aanwezigheid van bandbreedtes voor de kosten-aandelen van de vier betalende categorieën mogelijkheden voor de besturen geboden om de specifieke omstandigheden in het gebied en van de taakuitoefening tot uitdrukking te kunnen brengen in de tarieven.

De huidige voorstellen van de waterschappen voor de watersysteemheffing lossen de knelpunten op twee manieren op. In de eerste plaats doen zij dat door het gebruik van (fluctuerende) waarde als verdeelmaatstaf te vervangen door stabiele gebiedskenmerken. In de tweede plaats wordt meer afwegingsruimte voor de besturen geïntroduceerd, zodat zij de specifieke omstandigheden in het gebied en van de taakuitoefening tot uitdrukking kunnen brengen in de tarieven van de vier betalende categorieën. Tarieven die op deze wijze tot stand komen, zijn beter uitlegbaar en zullen op een groter draagvlak in het gebied kunnen rekenen.

Ter oplossing van de urgente knelpunten leggen de waterschappen nu het voorstel voor een nieuwe methode om de kosten over de betalende categorieën te verdelen voor. Als onderdeel van deze nieuwe methode stellen zij voor om:

- de tariefdifferentiatie wegens tot 100% te beperken; en
- de mogelijkheid te introduceren om aparte tarieven vast te stellen voor de eigenaren van woningen en de eigenaren van andere gebouwen.

Overige voorstellen

Voorstellen voor het apart in rekening kunnen brengen van plusvoorzieningen

Plusvoorzieningen zijn voorzieningen die een waterschap bovenop zijn normale taakuit-oefening treft, vaak voor specifieke groepen belanghebbenden in het gebied. Hierbij kan worden gedacht aan

nachtvorst- en verziltingsbestrijding, bepaalde gevallen van water-aanvoer of het bieden van extra veiligheid tegen overstromingen of wateroverlast. De waterschappen stellen voor dat er een wettelijke mogelijkheid komt om de kosten van plusvoorzieningen exclusief neer te leggen bij degenen die daarbij belang hebben.

- a. als sprake is van de realisatie van een plusvoorziening op verzoek, is het voorstel dat de kosten langs privaatrechtelijke weg of via een retributie (rechtenheffing) op grond van de Waterschapswet moeten kunnen worden verhaald;
- b. als aan de realisatie van een plusvoorziening geen concreet verzoek ten grondslag ligt, wordt voorgesteld om het mogelijk te maken dat de kosten via een nieuw in te voeren tariefdifferentiatie kunnen worden verhaald.

Voorstellen om in de zuiveringsheffing beter te kunnen inspelen op waardevol afvalwater

Waar afvalwater jarenlang alleen als kostenpost werd beschouwd, is het met nieuwe technieken tegenwoordig mogelijk om met het afvalwater energie op te wekken en uit het afvalwater waardevolle grondstoffen (terug) te winnen. Het is dus van belang dat de waarde van het afvalwater van bedrijven beter in de heffing tot uitdrukking kan worden gebracht. De waterschappen doen drie voorstellen waarmee zij beter zouden kunnen inspelen op waardevol afvalwater van bedrijven:

- a. het mogelijk maken om aan bedrijven die fosfaat leveren (vooralsnog bij wijze van experiment) een op maat gesneden korting op de heffing te verlenen in de gevallen dat het waterschap fosfaat in de heffing betreft;
- b. het mogelijk maken om met bedrijven die hun waardevol afvalwater apart naar de rioolwaterzuivering brengen of apart op een dergelijke installatie lozen, privaatrechtelijke afspraken over de prijs te maken. Ook het heffen van een retributie zou in deze gevallen mogelijk moeten zijn;
- c. het behouden van de anti-afhaakregeling en hiervoor tijdig de benodigde toestemming van de Europese Commissie aan te vragen. De waterschappen gaan graag op korte termijn in overleg met het ministerie van IenW om dit traject voor te bereiden en gezamenlijk in gang te zetten.

Voorstel om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer te kunnen dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing

Relatief schoon hemelwater wordt in veel gevallen via het riool afgevoerd naar de rioolwaterzuiveringsinstallaties van de waterschappen. Zowel de kosten als het energieverbruik zouden (op termijn) omlaag kunnen als minder hemelwater op de rwzi's wordt gebracht. Het is daarom van belang dat het belastingstelsel van de waterschappen voldoende mogelijkheden biedt om de maatregelen te bekostigen die hieraan bijdragen. Het voorstel dat de waterschappen nu doen is om in de wetgeving expliciet vast te leggen dat zij de mogelijkheid hebben om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen hun rioolwaterzuiveringstaak te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing.

Voorstel met betrekking tot actualisatie van de tabel afvalwatercoëfficiënten

De Tabel afvalwatercoëfficiënten dient voor het vaststellen van de vervuilingswaarde van het afvalwater van vrijwel alle bedrijven met een vervuilingswaarde tussen de 5 en 1.000 vervuilingseenheden. De huidige tabel is al lange tijd niet geactualiseerd. Voor het vaststellen van een nieuwe tabel, klassen, bedrijfsindeling en coëfficiënten, is uitgebreid onderzoek naar alle bedrijfscategorieën nodig. De waterschappen hebben in december 2020 besloten dat de Unie van Waterschappen de wel beschikbare resultaten van het pilotonderzoek overdraagt aan het ministerie

van IenW, dat immers stelselverantwoordelijke is voor het belastingstelsel. Op basis van de resultaten van het pilotonderzoek kan IenW vervolgens, in samenwerking met de waterschappen, een opdracht opstellen voor de actualisatie van de Tabel afvalwatercoëfficiënten.

Inventarisatie van studies⁶ n.a.v. OECD (OESO) rapport Watergovernance in the Netherlands: Fit for the future

Stuk en punten daarin die van belang zijn voor de toekomstbestendige bekostiging van het Nederlands waterbeheer	Nadere duiding		Probleem/ onderwerp	Oplossing / instrument / inzichten	Status, wat is er mee gedaan?
OECD (OESO) rapport Watergovernance in the Netherlands: Fit for the future	Aanleiding voor ingang zetten onderstaande onderzoeken om aanpassing waterschaps belastingen verder te verkennen.	2014 p. 234-238 o.a.	Vermijd toename van huidige en toekomstige financiële verplichtingen	<ul style="list-style-type: none"> - Beperk de negatieve invloed van ruimtelijke ontwikkelingen op waterbeheer. - Shift van structurele maatregelen, naar een risico-benadering voor de zoetwatervoorraad. 	Breed onderzoek naar de financiering van het waterbeheer door het Rijk in nauwe samenwerking met Bestuursakkoord Water (BAW) partners: IPO, UvW, VNG en Vewin (diverse studies zie onderstaand). Eind 2015 is een drietal werkgroepen aan de slag gegaan (Bronnen en Stoffen, Stedelijk Water, Grond- en Oppervlaktewater) die concrete suggesties ter verbetering van het financieringsstelsel zouden moeten aanreiken.
			Betere toepassing van beginsel vervuiler betaalt	Heffingen op diffuse bronnen, mn vanuit de landbouw	
			Betere toepassing van beginsel vervuiler betaalt	Heffingen op wateronttrekkingen	
			Toepassing van billijkheid in de allocatie van kosten over verschillende categorieën in de maatschappij.	Transparantie van de allocatie van kosten over de gebruikers.	
			Versterken van de financiële prikkels om om te gaan met te veel, te weinig, en te vervuild water.		

⁶ Er zijn nog meer studies gedaan. In deze inventarisatie hebben we ons beperkt tot een overzicht van de studies die in opdracht van het Ministerie van IenW en haar voorloper zijn uitgevoerd en door de opdrachtgever zijn aangeleverd.

					UvW nam het op zich om concrete voorstellen te ontwikkelen voor de verbetering van het belastingstelsel van de waterschappen (CAB, zie hieronder).
Twynstra Gudde / Tauw Toekomstbestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer	Fase 1 Min IenW en BAW	2015	Rapport verschaft inzicht in de huidige financiering (kosten, lasten, financieringsinstrumenten en grondbeginselen, uitgaand van de situatie 2013) en beschrijft de toekomstige ontwikkelingen die de financiering van het waterbeheer kunnen beïnvloeden.	<ul style="list-style-type: none"> - Het grootste deel van de kosten voor het waterbeheer wordt betaald door huishoudens (72%). - Primaire belang huidige systematiek is terugwinning van de kosten. - Verschillende instrumenten met elk hun eigen grondslag worden ingezet. - Financieringsinstrumenten kunnen regulerend werken en zijn, afhankelijk van het onderliggende principe, daarin meer of minder effectief. Er zijn weinig expliciete gedrag beïnvloedende financiële prikkels aanwezig. - De kosten en daarmee de lasten verschillen per regio en deze verschillen zullen toenemen. - Klimaatverandering, bodemdaling, verstedelijking zullen leiden tot toenemende kosten. 	In fase 1 (2014-2015) zijn de kosten in het jaar 2013 en toekomstige ontwikkelingen van het waterbeheer in beeld gebracht door Twynstra Gudde en Tauw. De bestuurlijke partners hebben vastgesteld dat het rapport van Twynstra Gudde en Tauw een goede feitenbasis bevat en voldoende basis voor een vervolgtraject biedt.
Van Den Bosch & partners Definitiedocument financiering van het waterbeheer	Ondersteunend (geen inhoudelijke aanbevelingen m.b.t. financierings instrumenten) Min IenW en BAW	2015	In de discussies over de financiering van het waterbeheer en de mogelijke verdeling van de kosten, blijkt dat iedereen zijn eigen definities hanteert voor verschillende begrippen, zoals baathebbende betaalt, gebruiker betaalt, vervuiler betaalt, kostenveroorzakersbeginsel, profijtbeginsel, solidariteitsbeginsel, belang-betaling-zeggenschap, etc. Bovendien blijkt dat in sommige gevallen de verschillen tussen	<p>1. Het is van belang de belastingbeginselen te onderscheiden die gegroepeerd in onderstaand overzicht staan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belastingbeginsel - Profijtbeginsel - Belang-betaling-zeggenschap - De vervuiler betaalt - Kostenveroorzakings-beginsel - Solidariteitsbeginsel - Draagkrachtbeginsel <p>2. De volgende begrippen zijn te rangschikken onder het profijtbeginsel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de baathebbende betaalt; - de gebruiker betaalt; - de belanghebbende betaalt. 	

			<p>deze begrippen niet duidelijk aan te geven zijn en/of bestaat het vermoeden dat er overlap bestaat. Dit heeft geleid tot de volgende vragen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hoe belangrijk is het om onderscheid te maken tussen de verschillende begrippen? 2. Zijn sommige begrippen inwisselbaar? 3. Bestaan er duidelijke, eenduidige definities voor deze begrippen waar we ons binnen dit project aan zouden moeten/kunnen houden? 4. Hoe zullen we met deze begrippen omgaan binnen het project Duurzame Financiering van het Waterbeheer? 	<ol style="list-style-type: none"> 3. zie onderstaande tabellen A en B. 4. Bij de verdere discussies over de financiering van het waterbeheer is het vooral van belang aandacht te hebben voor de samenhang tussen de aard van de goederen (individueel, collectief, quasi collectief), de te hanteren bekostigingsinstrumenten, de toe te passen belastingbeginselen en het eventuele oogmerk van regulering. Bij de uitwerking van belastingbeginselen in regelgeving, zijn in elk geval van belang aspecten als noodzaak, effectiviteit en neveneffecten, uitvoerbaarheid, lasten, duidelijkheid en eenvoud, handhavingsmogelijkheden, mate conflictopwekkend, strijd met hogere regelgeving en relatie hogere regelgeving en lagere regelgeving. Verder moet regelgeving niet kwetsbaar zijn voor toetsing door de rechter. Bij het inbouwen van financiële prikkels in de belastingheffing om daarmee het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden, is het van belang kritisch te beoordelen of het doelmatig is op deze wijze het gestelde doel te verwezenlijken. 	
<p>Sterk Consulting Beleving van succes- en faalfactoren door stakeholders</p>	<p>Ondersteunend (geen inhoudelijke aanbevelingen m.b.t. financierings instrumenten) Min IenW en BAW</p>	<p>2016</p>	<p>In dit rapport is onderzocht wat in de beleving van een aantal stakeholders in het verleden de succes- en faalfactoren waren bij aanpassingen in de financiering van het waterbeheer.</p>	<p>Inhoud: De grootste inhoudelijke afbreukrisico's zijn perceptiekosten, juridische robuustheid, systeemkosten en te grote verschuivingen (en daarmee draagvlak). De meeste kans maken voorstellen waarin een gezamenlijk voordeel te verdelen is, waarbij iedere partij ook winnaar is en waarin de financiële consequenties / verschuivingen evenwichtig over partijen en belangen zijn verdeeld. Grote wijzigingen en juridische processen zijn niet altijd nodig. Er zijn meerdere mogelijkheden binnen de huidige kaders. De beleving van bevoegd gezag over een gebrek aan urgentie (het gaat toch goed zo), het risico van een minder robuuste financiering (en in het verlengde hiervan de rol van de belastingrechter) perceptiekosten e.d. dienen benoemd en beoordeeld te worden. Het vroegtijdig, op hoofdlijnen doorrekenen van pakketten, kan helpen bij de besluitvorming erover.</p>	

				<p>Proces: de kracht van het huidige proces is de brede opzet en de deelname van alle stakeholders. Centrale regie van het proces vraagt voortdurend aandacht. Voldoende capaciteit en competenties van betrokkenen zijn voor het onderhavige proces randvoorwaardelijk.</p> <p>Context: De context waarin het proces plaatsvindt is die van een participatiemaatschappij waarin iedereen die dat kan verantwoordelijkheid neemt en waarbij de (landelijke) overheid geen of slechts een faciliterende rol speelt. Hanteer 'rechtvaardigheid' of 'uitlegbaarheid' – dat wat aan de gemiddelde burger uitlegbaar is - als barometer voor ideevorming omdat alleen dan draagvlak mogelijk is. Inhoud en proces dienen te worden afgestemd op deze context. Zorg voor goed 'bestuurlijk omgevingsmanagement' en besteedt een substantieel deel van de energie aan de externe (politieke en internationale) omgeving.</p>	
Ecorys Inzet financiële instrumenten bij diffuse bronnen ter verbetering van de waterkwaliteit.	Ondersteunend? Min IenW en BAW	2016	De werkgroep bronnen en stoffen is samengesteld om een eerste verkenning te verrichten naar mogelijke kansrijke maatregelen op het gebied van microverontreiniging in relatie tot waterkwaliteit. Hoofdvragen: 1. Hoe ziet de keten eruit voor een aantal relevante productgroepen? 2. Welke maatregelen zijn op de verschillende plekken in het proces mogelijk? 3. Welke rol zouden financiële instrumenten kunnen spelen in relatie tot andere mogelijke instrumenten?	Naast specifieke maatregelen voor de verschillende productgroepen worden algemene conclusies en aandachtspunten voor vervolg gegeven (voor toelichting zie rapport): 1. Het bepalen van de vervuiler is vaak een punt van discussie. 2. Maatregelen op basis van het 'vervuiler betaalt' principe vereisen veelal maatwerk. 3. Er worden randvoorwaarden voor toepassing van het 'vervuiler betaalt' principe gegeven. 4. Er worden kansrijke generieke maatregelen waarbij 'vervuiler betaalt' principe wordt losgelaten gegeven. 5. Ter bepaling van de kansrijkheid van maatregelen is een bredere effectenstudie nodig.	

	Fase 2			In Fase 2 heeft op basis van het rapport van Twijnstra Gudde/Tauw discussie plaatsgevonden met de bestuurlijke partners en heeft als gedeeld beeld opgeleverd dat de basis op orde is. Een grote systeemwijziging van de financiering van het waterbeheer is daarom niet aan de orde.	Gezien de toekomstige ontwikkelingen is er echter wel aanleiding om binnen het bestaande stelsel te verkennen waar verbeteringen mogelijk zijn. Dat is het doel van fase 3.
Arcadis Bouwstenen voor een duurzame en toekomstbestendige financiering waterbeheer.	Fase 3 Min lenW en BAW	2017	Breng in beeld welke mogelijkheden er zijn om op de lange termijn principes als 'gebruiker, vervuiler, veroorzaker, belanghebbende betaalt' te versterken in de financiering van het waterbeheer. Neem daarbij ook andere mogelijke instrumenten en beleidsvelden en hun effectiviteit in ogenschouw.	<p>Bij de inventarisatie van maatregelen met perspectief is geconstateerd dat voor een duurzame en toekomstbestendige financiering een combinatie van zowel financiële als niet-financiële instrumenten nodig zijn. Het rapport geeft per watertaak een overzicht met perspectiefvolle maatregelen:</p> <p>Drinkwater met name niet-financiële maatregelen als communicatie en bewustwording kunnen bijdragen aan het voorkomen van te sterke veranderingen in de vraag, met name in tijden van schaarste.</p> <p>M.b.t. waterkwaliteit bieden meerdere financiële maatregelen mogelijkheden (zie p. 26 e.v.).</p> <p>M.b.t. waterkwantiteit worden genoemd: maatregelen waarbij de gebruiker betaalt, differentiatie binnen bestaande heffingen, bonus/malus-systeem, inzetten van ruimtelijk instrumentarium.</p> <p>Oplossingsrichtingen relevant voor de afvalwaterketen: tariefdifferentiatie, ontschotten financieringsstromen, stimuleren van gezamenlijke investeringsprogramma's.</p> <p>M.b.t. productiewater wordt een waar mogelijk gedifferentieerde heffing op koelwater genoemd. Als het gaat om proceswater wordt een onderscheid gemaakt in oppervlaktewater met als kansrijke maatregelen: tariefdifferentiatie in ruimte en toepassen bonus/malus bij besparing, en grondwater met als kansrijke maatregelen: aanpassing provinciale grondwaterheffing en toepassing bonus/malus bij besparing. Ook stimuleren van innovatie en kennis, toepassen ruimtelijk instrumentarium.</p>	

<p>CAB</p> <p>Een stevige basis voor de toekomst: nieuwe waterschapsbelastingen</p>	<p>Het rapport van de OESO was voor het bestuur van de Unie van Waterschappen de directe aanleiding om de speciaal hiervoor ingestelde Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) te vragen te onderzoeken of het belastingstelsel van de waterschappen voldoet om waterschappen, nu en in de toekomst, te helpen in het aanpakken van de kerntaken, hun uitdagingen en specifieke ambities.</p>	<p>2018</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. onderzoek te doen naar de vraag of het belastingstelsel van de waterschappen op de middellange termijn houdbaar is en verbetervoorstellen te formuleren indien blijkt dat aanpassingen wenselijk zijn; 2. in haar onderzoek zowel de watersysteemheffing als de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing te betrekken; 3. zich in haar onderzoek te richten op een toekomstbestendig stelsel waarin een prominente plaats is voor de aanbevelingen van de OESO en de leidende principes die de minister naar aanleiding daarvan heeft geformuleerd, maar waarin ook oplossingen voor bestaande knelpunten in het stelsel worden geboden; 4. de door het Uniebestuur geformuleerde en hieronder vermelde uitgangspunten als kader te nemen bij haar opdracht. 	<p>Het onderzoek heeft geresulteerd in concrete voorstellen voor alle 3 de heffingen, een aantal overige adviezen en de financiële consequenties van de voorstellen. Zie rapport.</p>	<p>Gestrand</p>
<p>Stuurgroep Menno Snel UvW</p> <p>Toelichting op de voorstellen tot aanpassing van de waterschapsbelastingen.</p>	<p>Door zowel de waterschappen als het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zijn in de afgelopen jaren voorstellen ter verbetering van het belastingstelsel</p>	<p>2020</p>	<p>Urgente knelpunten die de waterschappen de afgelopen jaren hebben ervaren in de toepassing van het huidige belastingstelsel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - zuiverings- en verontreinigingsheffing: gebruik 	<ul style="list-style-type: none"> - De waterschappen willen geen gebruik meer maken van deze stoffen. Daarom hebben ze hier een alternatief voor gezocht en gevonden waarbij voor het bepalen van de vervuilingswaarde geen gebruik meer gemaakt hoeft te worden van deze stoffen. - Ter oplossing van de knelpunten in de watersysteemheffing stellen de waterschappen een nieuwe methode om de kosten over de betalende categorieën te verdelen voor. Deze 	<p>Brief ligt bij demissionair Minister C. van Nieuwenhuizen</p>

van de waterschappen ontwikkeld. Geen van deze voorstellen heeft tot daadwerkelijke aanpassing van het stelsel geleid. Na de waterschapsverkiezingen van maart 2019 hebben de waterschappen gezamenlijk geconstateerd dat drie urgente knelpunten die zich in het huidige belastingstelsel voordoen echt op korte termijn moeten worden opgelost.

van mens en milieubelastende stoffen

- watersysteemheffing: weeffout en niet-gelijkmatige tariefontwikkeling.

methode speelt in op de belangrijkste oorzaken van de twee urgente knelpunten: het gebruik van waarde als verdeelmaatstaf voor een belangrijk deel van de kosten en het ontbreken van afwegingsruimte voor de besturen om de betaling beter te kunnen afstemmen op de specifieke kenmerken van het waterschap. Het gebruik van waarde als verdeelmaatstaf wordt vervangen door stabiele gebiedskenmerken. Verder worden door de aanwezigheid van bandbreedtes voor de kostenaandelen van de vier betalende categorieën mogelijkheden voor de besturen geboden om de specifieke omstandigheden in het gebied en van de taakuitoefening tot uitdrukking te kunnen brengen in de tarieven

Naast deze oplossingen voor de urgente knelpunten geeft de stuurgroep nog een viertal voorstellen mee m.b.t. de aanpassingen van het belastingstelsel:

- om plusvoorzieningen apart in rekening te kunnen brengen;
- om in het zuiveringsbeheer beter te kunnen inspelen op waardevol afvalwater;
- om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer te kunnen dekken uit opbrengst van de zuiveringsheffing;
- m.b.t. tot actualisatie tabel afvalwatercoëfficiënten.

Tabel A: bekostigingsinstrumenten

Bekostigingsinstrument	Gemeenschappelijk elementen
Prijzen	<ul style="list-style-type: none"> – (niet fiscale) vergoeding – als tegenprestatie – voor een verleende dienst
Retributies	<ul style="list-style-type: none"> – gedwongen betalingen aan de overheid – op grond van algemene regels – voor concreet geleverde diensten aan individuen – door de overheid in haar functie – waarbij sprake is van kostenverhaal ter zake van de geleverde diensten
Belastingen	<ul style="list-style-type: none"> – gedwongen betalingen aan de overheid – op grond van algemene regels – zonder rechtstreekse individuele contraprestatie
Bestemmingsheffingen	<ul style="list-style-type: none"> – gedwongen betalingen aan de overheid – op grond van algemene regels – opbrengst wordt geheel of gedeeltelijk aangewend voor overheidstaken (voorzieningen of diensten) – belastingplichtige heeft profijt van, of belang bij die taken – maar er is daarbij geen sprake van een individuele contraprestatie

Tabel B: belastingbeginselen

Belastingbeginsel	Gemeenschappelijk elementen
Profijtbeginsel	<ul style="list-style-type: none"> – bijdrage van burgers en bedrijven – aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen – naar de mate van profijt van die voorzieningen
De vervuiler betaalt	<ul style="list-style-type: none"> – bijdrage van burgers en bedrijven – aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen – naar de mate van vervuiling – eventueel met als doel om het gedrag van de vervuiler te beïnvloeden (vervuiling verminderen)
Kostenveroorzakingsbeginsel	<ul style="list-style-type: none"> – bijdrage van burgers en bedrijven – aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen – naar de mate dat zij de kosten van die voorzieningen veroorzaken – eventueel met als doel om het gedrag van de kostenveroorzaker te beïnvloeden (kostenveroorzaking verminderen)
Belang-betaling-zeggenschap	<ul style="list-style-type: none"> – burgers en bedrijven die belang hebben bij de taakuitoefening van het waterschap – betalen naar de mate van hun belang bij de taakuitoefening van het waterschap – en hebben zeggenschap in het bestuur van het waterschap
Solidariteitsbeginsel	<ul style="list-style-type: none"> – bijdrage van burgers en/of bedrijven – aan de kosten van door de overheid tot stand gebrachte collectieve voorzieningen – waarbij (in de bijdrage) geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende (groepen van) gebruikers van die voorzieningen
Draagkrachtbeginsel	<ul style="list-style-type: none"> – heffing naar draagkracht – waardoor de draagkrachtverhoudingen gelijk blijven
De baathebber betaalt	<ul style="list-style-type: none"> – bijdrage van burgers en bedrijven – aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen – naar de mate van profijt/baat van die voorzieningen
De gebruiker betaalt	<ul style="list-style-type: none"> – bijdrage van burgers en bedrijven – aan kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen – naar de mate van profijt/gebruik van die voorzieningen
De belanghebbende betaalt	<ul style="list-style-type: none"> – burgers en bedrijven die belang hebben bij de taakuitoefening van het waterschap – betalen naar de mate van hun belang bij de taakuitoefening van het waterschap

