

# **IBO bekostiging waterbeheer**



# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Inleiding	13
1.2 Beleidsmatig belang	13
1.3 Onderzoeksvragen	14
1.4 Onderzoeksaanpak	14
1.5 Opzet rapport	15
<b>2 Opgaven en knelpunten</b>	<b>17</b>
2.1 Inleiding	17
2.2 Waterbeheer: watersysteem en waterketen	17
2.3 Wateropgaven	18
2.4 Knelpunten in de huidige financieringsstructuur	21
2.5 Vermogens taakverantwoordelijkheden	24
<b>3 Analytisch Kader</b>	<b>25</b>
3.1 Inleiding	25
3.2 Beschrijving “spanningsbogen”	25
3.2.1 Watersysteembeheer	25
3.2.2 Waterketenbeheer	28
3.2.3 Regenwater	30
<b>4 Beleidsvarianten watersysteem</b>	<b>31</b>
4.1 Inleiding: mogelijke beleidsvarianten watersysteem	31
4.2 Criteria	31
4.3 Onderscheid watersysteem-waterketen	31
4.4 Beleidsvarianten watersysteem.	32
4.4.1 A: regionale variant watersysteem	32
4.4.2 B: Regionale waterfondsvariant	35
4.4.3 C: Nationale waterfondsvariant	36
4.4.4 D: Nationale variant	38
4.5 Lokale lasten	39
<b>5 Beleidsvariant waterketen</b>	<b>41</b>
5.1 Inleiding	41
5.2 Waterketenvoorstel	41
5.3 Regenwaterafvoer	43
5.3.1 Streefbeeld	43
5.3.2 Regenwaterafvoervarianten	43
<b>6 Aanbevelingen</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage 1 Taakopdracht</b>	<b>49</b>
<b>Bijlage 2 Deelnemers IBO</b>	<b>51</b>

<b>Bijlage 3 Huidige financieringsstructuur</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 4 Opgaven watersysteem</b>	<b>61</b>
<b>Bijlage 5 Opgaven riolering</b>	<b>65</b>
<b>Bijlage 6 Vermogens</b>	<b>69</b>
<b>Bijlage 7 Voorstel Unie van Waterschappen vereenvoudiging</b>	
<b>financiering waterschappen</b>	<b>73</b>
<b>Bijlage 8 Doelmatigheid</b>	<b>75</b>
<b>Bijlage 9 Inningsmogelijkheden</b>	<b>77</b>
<b>Bijlage 10 Besparing perceptiekosten regionale varianten</b>	<b>79</b>
<b>Bijlage 11 Besparing nationale variant</b>	<b>81</b>

## Voorwoord

Het tot stand komen van dit IBO-rapport was bijzonder enerverend. De leden van de werkgroep toonden een zeer actieve en betrokken deelname. Dat gold voor de vertegenwoordigers van de betreffende zeven ministeries, van de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen en voor de beide deskundigen, Peter van Rooy en Cees Sterks. Het secretariaat van de groep, o.l.v. Pascal van Velzen, heeft een grote prestatie geleverd door het geheel van bewegingen goed te volgen en tijdig concepten te leveren. De IBO-werkgroep was een groot gezelschap met veel “water-geschiedenis”. Toch hebben we geopereerd vanuit een gezamenlijke overtuiging: de noodzaak van verandering. De ervaren knelpunten en de komende opgaven op het gebied van het waterbeheer nopen tot aanpassing van de bestaande systematiek. Tijdens het werk van de IBO-groep had ik even de illusie dat we tot een gemeenschappelijk perspectief konden komen ook voor het watersysteem. Een perspectief dat in de buurt ligt van wat nu in het rapport de varianten B en C (waterfondsvarianten) worden genoemd. Echter de verschillende partijen (!) bleken toch niet te verenigen op één model. Voor de waterketen komen we wel met gemeenschappelijke aanbevelingen; voor het watersysteem presenteren we vier varianten die meer of minder ingrijpend afwijken van de huidige systematiek. Over de wijze waarop de varianten in het rapport worden beoordeeld bestaat tussen de leden van de werkgroep verschil van opvatting. De soms heftige discussie ging vaak niet zozeer over de bekostiging maar over de besturing en organisatie van het waterbeheer. Over het gewenste besturingsconcept wordt zodanig verschillend gedacht dat een constructief gesprek over de bekostiging heel moeilijk is. In de beschrijving van de varianten hebben we wel geprobeerd de mogelijke implicaties voor sturing en organisatie te duiden. De keuze is aan de nieuwe regering. We realiseren ons dat – afhankelijk van die keuze – nadere uitwerking nodig is alvorens meer definitieve politieke besluitvorming kan plaatsvinden.

Rien Meijerink,  
Voorzitter IBO- bekostiging waterbeheer



# Samenvatting

## *Beleidscontext*

Ons land ziet zich de komende jaren gesteld voor aanzienlijke opgaven op het gebied van water. Maatregelen ter voorkoming van wateroverlast en het anders omgaan met water vragen in de regio voor de periode tot 2015 om een totale investering van circa € 8 mld (inclusief beheerskosten € 9 mld). In de periode tot 2050 bedraagt deze investering circa € 16 mld (inclusief beheerskosten € 19 mld). Daarnaast is de komende decennia een investering nodig van € 5 mld voor de vervanging van riolering en mogelijk nog eens zo'n bedrag voor het anders omgaan met regenwater in stedelijk gebied (afkoppelen). De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) vraagt extra aandacht voor de waterkwaliteit. Een en ander zal aanzienlijke gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de lasten van burgers.

De invulling en uitvoering van het waterbeleid van de 21<sup>ste</sup> eeuw (WB21) zijn voor de betrokken overheden aanleiding geweest te komen tot een Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). WB21 brengt naast de financiële opgave ook een bestuurlijke opgave met zich om de maatregelen integraal aan te pakken en gebiedsgericht in te passen. Immers, integraal beslissen over water betekent steeds meer beslissen over de inrichting van Nederland en de daarmee samenhangende vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening, natuur en milieu. Deze nieuwe aanpak vraagt een inspanning van alle betrokken bestuurslagen en niet alleen van de waterschappen.

## *Onderzoeksvraag*

Hoewel idealiter de financiële en bestuurlijke context in samenhang worden gezien is in dit onderzoek -conform de taakopdracht- primair de financiële insteek gekozen. De vraag die in het onderzoek centraal staat is hoe aan de bekostiging en financiering van het regionale waterbeheer het beste vorm kan worden gegeven. Het regionale waterbeheer betreft het regionale watersysteembeheer en het beheer van de waterketen. Onder watersysteembeheer wordt verstaan het samenhangend beheer van het oppervlakte- en grondwater. De waterketen is een nutssector en bestaat uit de schakels drinkwater, riolering en zuivering. In totaal is met het regionale waterbeheer thans circa € 3,8 mld per jaar gemoeid (€ 0,8 mld systeembeheer en € 3 mld waterketen). In het beheer van het hoofdwatersysteem –de Noordzee, het IJsselmeer en de grote rivieren die onder verantwoordelijkheid van het Rijk vallen- gaat jaarlijks circa € 1 mld om. Het hoofdwatersysteem valt buiten de opdracht van dit onderzoek.

## *Knelpunten huidige financieringsstructuur*

De huidige financieringsstructuren van het waterbeheer kenmerken zich door complexiteit en beperkte transparantie. Het waterbeheer wordt bekostigd via een aantal heffingen met elk hun eigen -soms erg ingewikkelde- grondslag. De met de deze heffingen gemoeide

perceptiekosten (de met de bepaling en inning van de verschuldigde bedragen gemoeide kosten) zijn mede daardoor relatief hoog. In totaal belopen de perceptiekosten circa €230 mln per jaar. De diverse heffingen in het waterbeheer hebben een vast of forfaitair karakter waardoor de klant de hoogte van zijn rekening niet kan beïnvloeden. Het bestemmingskarakter van de bestaande heffingen werkt “verkokering” binnen het waterbeheer in de hand en belemmert daarmee het anders omgaan met water in stedelijk gebied (afkoppelen) en integraal watersysteembeheer. Het zicht op de doelmatigheid van de uitvoering van het waterbeheer ontbreekt. De organisatie van de afvalwaterketen is niet optimaal waardoor doelmatigheidswinsten blijven liggen. Tot slot is er sprake van fysieke en financiële vervlechting van waterketen en watersysteem.

#### *Lastenontwikkeling a.g.v. wateropgaven*

De wateropgaven die voortvloeien uit het NBW leiden in de periode tot 2015 tot een extra lastenstijging voor huishoudens van gemiddeld 2 à 3 % per jaar. Deze stijging komt bovenop de reguliere stijging. Mogelijk dat deze stijging nog hoger uitvalt aangezien een deel van de opgaven voortvloeiend uit de KRW niet in het NBW is opgenomen. De vervanging van de riolering en het anders omgaan met regenwater in het stedelijk gebied leiden voorts tot een extra stijging van de rioollasten van ongeveer 5 à 6 % per jaar in 2005. In de jaren daarna moet met een vergelijkbare stijging rekening gehouden worden.

#### *Analysekader*

De grote financiële opgaven en de gesignaleerde knelpunten onderstrepen het belang van verandering van de financiering. Bij de vormgeving van een financieringsstructuur zijn twee spannings velden onderscheiden. Met betrekking tot de bekostiging is dat de spanning tussen het heffen naar profijt of naar solidariteit. Wat betreft het schaalniveau van uitvoering en bekostiging is dat de spanning tussen het regionale en het nationale niveau. Op grond van het analysekader komt de werkgroep tot twee theoretische uitersten nl. regionale bekostiging op basis van profijt en nationale bekostiging op basis van solidariteit.

#### *Onderscheid waterketen en watersysteem*

De werkgroep stelt voor het eerder aangegeven onderscheid tussen waterketen en watersysteem ook in de praktijk te effectueren. Voor de waterketen is de bedrijfsmatige rationaliteit van toepassing omdat een dienst wordt geleverd aan individuen. De rationaliteit van het watersysteem is een beleidsmatige: de kwantiteit en de kwaliteit van water zijn voor iedereen van belang en zijn sterk verbonden met andere beleidsdoelstellingen. Het watersysteembeheer heeft daardoor een meer collectief karakter.

#### *Beleidsvariant waterketen*

Binnen de werkgroep bestaat overeenstemming over de wijze waarop de waterketen bekostigd zou moeten worden. Het voorstel is te komen tot één waterketentarieef (bestaand uit een vast en variabel deel) gebaseerd op de levering van drinkwater. Dit betekent een aanzienlijke vereenvoudiging waardoor de burger beter weet waarvoor hij betaalt. Eén waterketentarieef bevordert een bedrijfsmatige en daarmee doelmatige aanpak. Daarnaast is een besparing te behalen op de perceptiekosten. Vergroting van de doelmatigheid is mogelijk door te streven naar één verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie voor de waterketen (bijvoorbeeld een waterketenbedrijf) en/of door afstemmingsmechanismen tussen de organisaties te optimaliseren. Wat betreft het omgaan met regenwater wordt voor de langere termijn voorgesteld om te komen tot zowel een fysieke als financiële ontvlechting van waterketen en -systeem.



*Beleidsvarianten regionaal watersysteem*

Gegeven de aanzienlijke wateropgaven en de gesignaleerde knelpunten in de huidige financieringssysteem alsmede de wijze waarop tegen de spanningsvelden kan worden aangekeken zijn door de werkgroep vier beleidsvarianten ontwikkeld: een regionale variant, een regionale en nationale waterfondsvariant en een nationale variant. Deze varianten dragen allemaal in meer of mindere mate bij aan een verbetering van de doelmatigheid.

A. Regionale variant

De regionale variant behelst een vereenvoudiging van de huidige situatie en is geënt op waterschappen op deelstroomgebiedsniveau.<sup>1</sup> Er komt één watersysteemheffing in de plaats van de huidige drie bestemmingsheffingen. Deze heffing is voornamelijk op profijt en gedeeltelijk op solidariteit gebaseerd. De inning van de heffing wordt uitgevoerd door samenwerkende belastingdiensten van waterschappen. De beleidskaders worden door Rijk en provincie aangegeven, waardoor de integratie met andere beleidsterreinen wordt gewaarborgd.

Waterschappen blijven zelfstandige functionele overheden met eigen financiering. Door de democratische controle is er een ingebouwd streven naar doelmatigheid en efficiency (accountability). Bij deze variant bepaalt de algemene democratie de beleidsmatige opgave en in grote lijnen omvang van de uitgaven. Het is voor de burger transparant waar het geld aan besteed wordt. Regionale wateropgaven worden vnl. regionaal opgepakt en bekostigd waarbij optimaal gebruik gemaakt wordt van kennis in de regio. Dit levert tariefverschillen tussen regio's op, maar dat is vanuit de profijtgedachte ook redelijk. De waterschappen hebben met deze variant voldoende mogelijkheden om de wateropgaven slagvaardig en effectief te realiseren. Door de vereenvoudiging naar één watersysteemheffing dalen de perceptiekosten aanzienlijk.

B. Regionale waterfondsvariant

Deze variant gaat evenals variant A uit van één watersysteemheffing, deels op basis van profijt, deels op basis van solidariteit. Het solidariteitsdeel van de heffing kent een vaste voet in de vorm van een landelijk gelijk tarief dat de waterschappen afdragen aan een regionaal waterfonds. Doel van het regionale waterfonds is om te zorgen voor verevening van de lokale waterschapslasten tussen waterschappen. Het profijtdeel van de heffing vloeit rechtstreeks naar de waterschappen. Het collectief van de waterschappen –“Unie plus”– draagt zorg voor de verdeling van het fonds over de waterschappen. De hoogte van het landelijk gelijke tarief wordt eveneens door het collectief van de waterschappen vastgesteld. De beleidskaders worden door Rijk en provincie aangegeven, waardoor de integratie met andere beleidsterreinen wordt gewaarborgd.

Door één heffing te hanteren wordt de bekostiging van het regionale watersysteem vereenvoudigd en kunnen de perceptiekosten aanzienlijk dalen. Door de besluitvorming over een deel van de middelen op het niveau van het collectief van de waterschappen neer te leggen vindt een meer doelmatige aanwending van collectieve middelen plaats ook daar waar het gaat om investeringen waarvan inwoners in meerdere waterschappen profiteren. Over een doelmatige aanwending van de middelen legt het waterschap verantwoording af aan het algemeen bestuur. Doordat

---

<sup>1</sup> Het beheersgebied van een waterschap komt – nadat de lopende reorganisaties zijn afgerond in 2007- goeddeels overeen met een deelstroomgebied.

waterschappen over een eigen belastinggebied beschikken, kunnen zij zelf geld genereren om de wateropgaven uit te voeren. De wijze waarop de middelen worden verdeeld en hoe e.e.a. bestuurlijk-organisatorisch wordt vormgegeven dient nader te worden uitgewerkt. Afhankelijk van de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van deze variant zal de (financiële) autonomie voor de individuele waterschappen in meer of mindere mate verdwijnen. Deze variant leidt niet tot een herpositionering van de waterschappen in organisatorische zin.

#### C. Nationale waterfonds variant

De middelen voor het regionaal watersysteembeheer worden ondergebracht in een nationaal waterfonds bekostigd uit de algemene middelen. Een door de Kroon in te stellen Waterraad -waarin Rijk, waterschappen, provincies en gemeenten zijn vertegenwoordigd- krijgt het mandaat voor de verdeling van het fonds over de waterschappen. De groei van het fonds wordt bepaald op basis van meerjarenafspraken gekoppeld aan de wateropgaven en wordt wettelijk vastgelegd. Vanwege de gebiedspecifieke differentiatie van het watersysteem ligt de uitvoering van het regionale watersysteembeheer in handen van de waterschappen.

Een waterfonds betekent een aanzienlijke vereenvoudiging van de financieringsstructuur. De verschillende heffingen en bijbehorende perceptiekosten verdwijnen. Met een fondsconstructie wordt de continuïteit gewaarborgd. Door de nauwere relatie met het Rijk nemen de mogelijkheden voor toezicht op de waterschappen toe. Bekostiging van de waterschappen uit een waterfonds kan mogelijk tot gevolg hebben dat de waterschappen meer en meer gaan fungeren als uitvoerende diensten van het algemeen bestuur. Het ligt in de rede bij vorming van de uitvoerende diensten de samenhang met het beheer voor het hoofdwatersysteem te bezien.

#### D. Nationale variant

De nationale variant kent eenzelfde bekostiging als variant C en behelst het opheffen van de huidige scheiding in de financiering van het beheer van de hoofdwatersystemen enerzijds en van de regionale watersystemen anderzijds in de zin dat de financiering van de waterschapstaken eveneens voor rekening van het Rijk wordt gebracht (rechtstreekse financiering vanuit de begroting van VenW). Daarmee komt de financiële autonomie van de waterschappen in de vorm van een eigen belastinggebied te vervallen. Deze worden bovendien geherpositioneerd tot 4 danwel 7 uitvoeringsorganisaties van het Rijk overeenkomstig de (deel-)stroomgebiedenbenadering van de KRW, waarmee de bestuurlijke autonomie komt te vervallen.

Naast een aanzienlijke vereenvoudiging en het verdwijnen van de perceptiekosten biedt deze variant de mogelijkheid van ampele kostenbesparing (oplopend tot €100 à 150 mln in 2007) en een forse reductie van de bestuurslast. Daarnaast wordt de doelmatigheid bevorderd door het toezicht van Rijksweg. Duurzaam en integraal waterbeheer zoals ook voorgestaan door de EU vraagt om inbedding van het regionale beleid in het nationale beleid (stroomgebiedenbenadering). De deels historisch gegroeide rationaliteit van de financiële scheiding tussen de twee watersystemen – die in de praktijk veel financiële en bestuurlijke afstemming vergt – zal sterk aan betekenis inboeten. Financiering uit de algemene middelen lost het probleem van de voorziene jaarlijkse stijging van de lokale watersysteemlasten en de ongelijke verdeling daarvan op. Het biedt het Rijk tevens de mogelijkheid tot integrale afweging bij de aanwending van middelen. Mede met het oog op eerdergenoemde kostenstijgingen is Rijkstoezicht op het financieel en operationeel functioneren van de autonome waterschappen gewenst. Vanwege de huidige autonomie van de

waterschappen en het ontbreken van marktwerking zijn er geen inherente prikkels ter bevordering van de doelmatigheid. De nationale variant schept duidelijkheid over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de watersector. Bestuurlijk is het huidige regionale watersysteembeheer een historisch gegroeide lappendeken. Het beoogde integrale karakter van de wateropgaven vergt strakke sturing door de overheden. In die optiek dienen de waterschappen zich te bepalen tot uitvoering op grond van algemeen belang van hun kerntaken, georganiseerd volgens de grenzen van de inmiddels vastgestelde 4 danwel 7 deelstroomgebieden.

*Gevolgen varianten voor lokale lasten*

Bovenstaande beleidsvarianten hebben gevolgen voor de (lokale) lasten en de verdeling daarvan. De mate waarin hier sprake van is sterk afhankelijk van nadere uitwerking van de varianten. Na keuze van één van de varianten zullen bij uitwerking daarvan de gevolgen voor de verdeling van de lokale lasten nader moeten worden gezien.

*Aanbevelingen*

Op grond van haar onderzoek komt de werkgroep tot de volgende aanbevelingen.

1. Onderscheid watersysteem en waterketen: De werkgroep beveelt aan om zowel fysiek als financieel een onderscheid te maken tussen de waterketen en het watersysteem.
2. Waterketen: Over de financieringsstructuur voor de waterketen bestaat consensus in de werkgroep. De werkgroep beveelt aan om niet te wachten op uitkristallisatie van de watersysteembeheer aanpak maar al direct als eerste stap de voorstellen voor de waterketen te gaan implementeren.

In onderstaand schema waarbij voor de keten en het systeem op de tweede balk de huidige financieringsstructuur is weergegeven wordt de eerste stap weergegeven op balk 3. De onderste balk geeft tenslotte de voorstellen van de IBO-werkgroep weer.

<b>Waterketen</b>			<b>Watersysteem</b>	
drinkwatertarief	riolering	WVO-heffing (zuivering + kwaliteit)	kwantiteit	kering
<b>Waterketentarief (eerste stap)</b>			<b>Systeem (eerste stap)</b>	
<b>Waterketentarief</b>			<b>watersysteemfinanciering</b>	

3. Watersysteem: Niettegenstaande de verschillen in de mate van gewenste verandering is de werkgroep van mening dat de financiering van het regionale watersysteem verandering behoeft. Wij bevelen aan op basis van dit IBO-rapport de richting te kiezen en verdere uitwerking op te dragen aan een interdepartementale werkgroep.

NB Voor directe lozingen op oppervlaktewater moet de mogelijkheid van een heffing op basis van de vervuiler betaald blijven bestaan.

4. Integrale benadering: De IBO-werkgroep stelt voor om de rijksmiddelen die in het kader van het NBW en anderszins beschikbaar zijn voor het regionale watersysteembeheer via het ILG te bundelen opdat in de regio

sprake kan zijn van een integrale aanpak van de opgaven. Voor het stedelijk gebied kan worden aangesloten bij het ISV.

5. Vermogens: Omdat het zicht op de van de vermogens van de waterschappen wordt vertroebeld door de wijze waarop waterschappen omgaan met de vorming van reserves en voorzieningen beveelt de werkgroep aan om nader onderzoek te verrichten naar de vrij beschikbare vermogen van waterschappen en om de comptabiliteitsvoorschriften aan te scherpen, zodat voorzieningen en reserves en de wijze waarop de waarde van de activa wordt bepaald uniform in de rekening wordt opgenomen.

6. Organisatie: Door primair de financiering als in steek te hanteren zijn mogelijk organisatorische aspecten onderbelicht gebleven. Bij uitwerking van de beleidsvarianten voor zowel de waterketen als voor het watersysteem dient dan ook expliciet aandacht te zijn voor de gevolgen voor de organisatie.

In onderstaand schema zijn de kenmerken van de vier varianten voor het watersysteembeheer samengebracht.

Variant A Regionaal	Variant B Regionaal waterfonds	Variant C Nationaal waterfonds	Variant D Nationaal
-Uitgangspunt huidige situatie -stroomlijning van 3 naar 1 heffing -heffing deels op profijt, deels op solidariteit -financiële en bestuurlijke autonomie waterschappen gehandhaafd	-net als in variant A van 3 naar 1 heffing - solidariteitsdeel in regionaal fonds, profijtdeel voor waterschap -regionaal fonds ter verevening van waterschapslasten tussen waterschappen -collectief van waterschappen verdeelt fonds en stelt landelijk tarief solidariteitsdeel vast -bestuurlijk-organisatorische vormgeving nog uit te werken -financiële autonomie voor waterschappen blijft gehandhaafd	-bekostiging uit algemene middelen -vanwege belang van voldoende middelen voor regionaal waterbeheer afgeschermd van Rijksbegroting ondergebracht in fonds -groei fonds wettelijk vastgelegd -verdeling gemandateerd aan door Kroon ingestelde Waterraad -financiële autonomie waterschappen verdwijnt -bestuurlijke autonomie mogelijk onder druk	-net als in variant C bekostiging uit algemene middelen -onderdeel begroting Verkeer en Waterstaat -omvang middelen onderdeel budgettaire besluitvorming -verdeling door Verkeer en Waterstaat -waterschappen worden geherpositioneerd tot uitvoerende diensten van Verkeer en Waterstaat -financiële en bestuurlijke autonomie waterschappen verdwijnt

# 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

Tot het regionaal waterbeheer worden het regionale watersysteembeheer en het waterketenbeheer gerekend. Het watersysteem is het geheel van oppervlaktewater en grondwater. Onder integraal watersysteembeheer wordt verstaan het samenhangende beheer van dit systeem. De activiteiten hebben betrekking op waterkwantiteit (peilbeheer en waterkering) en waterkwaliteit. Daarnaast maakt grondwater omdat het in de bodem zit ook onderdeel uit van het bodembeheer. De waterketen is een “nuts- en netwerksector” en bestaat eigenlijk uit twee onderdelen: de drinkwatervoorziening en de afvalwaterverwerking (= inzameling en transport via riolering en zuivering in de rioolwaterzuivering). De onderdelen in de waterketen bestaan uit meerdere met elkaar samenhangende schakels van drinkwater winning, -productie, -transport en -distributie, drinkwatergebruik, afvalwaterinzameling en –transport (via de riolering), afvalwaterzuivering en lozing van het gezuiverde water op het oppervlaktewatersysteem. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding, de onderzoeksvragen, afbakening en opbouw van dit rapport.

## 1.2 Beleidsmatig belang

Water staat meer en meer in de belangstelling. Dit komt enerzijds doordat water als gevolg van onder andere klimatologische veranderingen en bodemdaling een steeds belangrijker plaats opeist in onze delta. Anderzijds zijn er de afgelopen jaren vele rapporten verschenen die zich op de organisatie en financiering van het waterbeheer hebben gericht.

De gevolgen van de veranderende klimatologische omstandigheden, zoals een stijging van de zeespiegel, een toenemende afvoer via de rivieren en een toenemende neerslag, zijn ingrijpend. Daar komt bij de bodemdaling die in Nederland plaatsheeft en het groeiende aandeel van verhard oppervlak. Zonder extra maatregelen zal de wateroverlast en de kans op overstromingen toenemen. Het beleid hoe hier mee om te gaan is weergegeven in het rapport “Anders Omgaan met Water: Waterbeleid 21<sup>ste</sup> eeuw (WB21)”. Conclusie van het rapport is dat ons land voor een grote opgave staat om ook in de toekomst veilig te kunnen leven in de delta. Grote investeringen in het watersysteembeheer zijn hiervoor nodig. Voor de betrokken partijen zijn deze extra opgaven voor het orde krijgen van de watersystemen aanleiding geweest te komen tot een Nationaal Bestuursakkoord Water, om zo gezamenlijk deze opgave ter hand te nemen.

Voorts wordt in ons land de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) geïmplementeerd. Richt het beleid rondom “Anders omgaan met water” zich vooral op de waterkwaniteitsopgaven, de KRW richt zich op het behalen van een duurzaam (schoon en ecologisch duurzaam) watersysteem. Het voldoen

aan de eisen van de Kaderrichtlijn water vraagt eveneens extra investeringen.

De afgelopen jaren is het nodige verschenen op het gebied van water. Zo heeft het algemeen bestuur van de Unie van Waterschappen een voorstel ter vereenvoudiging van de huidige financieringsstructuur en bestuurssamenstelling waterschappen ingediend bij de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het IPO heeft een reactie gegeven op deze voorstellen. De Raad voor het openbaar bestuur heeft zich in zijn advies "Water in orde" uitgesproken over zowel de organisatie en financiën van het waterbeheer. Tot slot is in de Rijksvisie op de Waterketen het beleid neergelegd om de samenhang en samenwerking in de waterketen nader vorm te geven.

### 1.3 Onderzoeksvragen

De financiering en bekostiging van het regionale waterbeheer zijn belangrijk vraagstukken. De maatregelen die voortvloeien WB21 die zijn vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) en de KRW alsmede de daarvoor benodigde middelen dragen aan dit belang bij. In de taakopdracht (zie bijlage 1) is voorts de verwachting uitgesproken dat in het beheer van de taakverantwoordelijken (gemeenten, waterschappen en provincies) een grotere eenvoud, doelmatigheid en kosteneffectiviteit kan worden bereikt. In de taakopdracht wordt een relatie gelegd met de verdeling van de lokale lasten en de mogelijkheden van verevening van de beheerslasten over de totale bevolking. Tevens wordt in het licht van de grote financiële opgave die het waterbeheer te wachten staat, een relatie gelegd met de vermogenspositie van de taakverantwoordelijken. Voorts wijst de taakopdracht op de schaderelingen: op welke wijze en in welke gevallen dient de burger gecompenseerd te worden voor de schade als gevolg van beheersmaatregelen. De werkgroep heeft besloten zich niet te richten op de schaderegelingen daar er voor de schaderegelingen in het kader van het NBW afspraken zijn gemaakt. Over de organisatie van het regionale waterbeheer wordt in de taakopdracht opgemerkt dat deze zal worden bezien indien voorstellen voor een zo effectief en efficiënt mogelijke bekostiging en financiering stuiten op bestuurlijk-organisatorische belemmeringen.

Hieruit volgt de probleemstelling:

Hoe kan aan de bekostiging en financiering van het integrale waterbeheer het beste vorm worden gegeven?

Uit deze probleemstelling zijn de volgende deelvragen afgeleid:

1. Hoe is de huidige financiering en bekostiging vormgegeven?
2. Welke knelpunten doen zich in de huidige situatie voor en welke opgaven op het gebied van water komen op ons af?
3. Welke mogelijkheden zijn er om de financiering en bekostiging van het regionale waterbeheer te optimaliseren?

### 1.4 Onderzoeksaanpak

Voor beantwoording van de vragen is uitgegaan van beleidsnota's, rapporten en de breed aanwezige kennis van de werkgroepleden, waaronder de expertise van de externe deskundigen in de werkgroep. De inventarisatie van de knelpunten is gebaseerd op de inbreng van de bij het onderzoek betrokken partijen. Ter verduidelijking van deelonderwerpen zijn ervaringsdeskundigen uit het veld gevraagd in de werkgroep hierop een

toelichting te geven. Ten behoeve van de vragen omtrent de omvang van de vermogens van de waterschappen is een enquête onder de waterschappen uitgezet.

De werkgroep heeft bij uitwerking van het rapport de volgende invalshoeken gehanteerd.

1. Invalshoek van onderhavig rapport is de bekostiging van het regionale waterbeheer (regionaal watersysteembeheer en waterketenbeheer). Het hoofdwatersysteem dat door het Rijk wordt beheerd, valt buiten de scope van dit onderzoek. Waar van toepassing zullen de relaties tussen het hoofdwatersysteem en het regionale watersysteem worden benoemd.
2. Dit onderzoek richt zich op de financieringsstructuur. De organisatie van het waterbeheer is daarmee niet de focus van dit onderzoek. De financieringsstructuur wordt behandeld vanuit de taken in het waterbeheer. De werkgroep is zich ervan bewust dat voorstellen voor een financieringsstructuur implicaties kunnen hebben voor de organisatie van het waterbeheer, echter de primaire focus van het onderzoek blijft de financieringsstructuur. De spanning die dit met zich brengt is in het verloop van het onderzoek steeds pregnanter naar voren gekomen. Idealiter had het onderzoek de organisatie als vertrekpunt gehad. Aangezien de taakopdracht deze ruimte niet bood heeft de werkgroep besloten bij de uitwerking van de financieringsvoorstellen aan te geven wat de mogelijke gevolgen zijn voor de organisatiestructuur.
3. De werkgroep heeft voor de uitwerking van het financieringsvraagstuk de burger centraal gesteld<sup>2</sup>. Het is immers de burger die rechtstreeks heffingen opgelegd krijgt om de taken in het waterbeheer te bekostigen en die veelal gebonden klant is daar waar het gaat om waterketendiensten.

## 1.5 Opzet rapport

In hoofdstuk 2 wordt kort ingegaan op de financiële structuur aan de hand van de huidige taken in het waterbeheer. Voorts komen in dit hoofdstuk de opgaven waarvoor het waterbeheer zich in de nabije toekomst gesteld ziet en de knelpunten die de huidige financieringssysteem met zich brengt aan bod. In hoofdstuk 3 komt het analysekader aan bod dat de werkgroep heeft ontwikkeld ter vormgeving van de beleidsvarianten. In hoofdstuk 4 vindt een beschrijving plaats van de beleidsvarianten voor het regionale watersysteembeheer en de consequenties die deze varianten met zich brengen. Hoofdstuk 5 geeft een beschrijving van het voorstel dat de werkgroep doet ten aanzien van de waterketen. In hoofdstuk 6 zijn de aanbevelingen opgenomen.

---

<sup>2</sup> Waar het de financiering van het waterbeheer betreft door bedrijven, landbouw en natuur wordt daar apart op ingegaan. Ook voor wat betreft de drinkwatervoorziening heeft de werkgroep zich gericht op de burger. Op de levering van industriewater aan bedrijven en huishoudwater aan burgers wordt niet ingegaan.





## 2 Opgaven en knelpunten

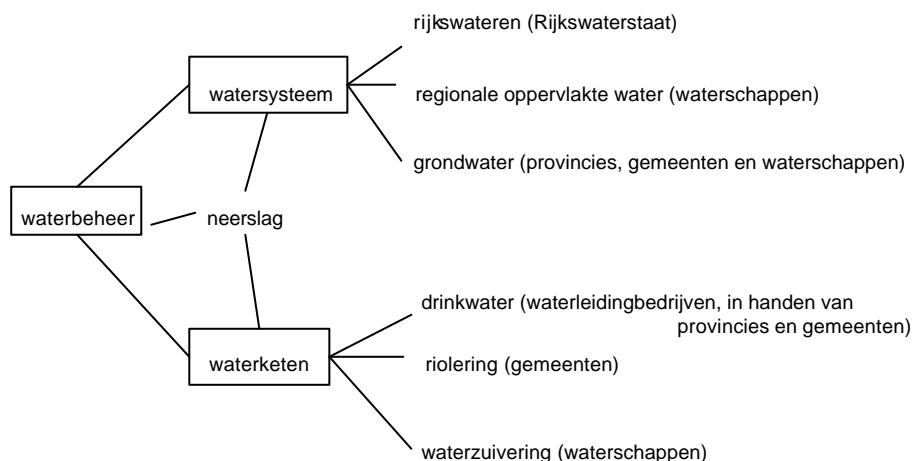
### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de huidige financieringsstructuur. Voorts worden de wateropgaven die eisen stellen aan de vormgeving van een nieuwe financieringsstructuur en de knelpunten voortvloeiende uit de huidige systematiek belicht. Tot slot wordt een relatie gelegd met de vermogenspositie van de taakverantwoordelijken.

### 2.2 Waterbeheer: watersysteem en waterketen

Sinds het door de Unie van Waterschappen in 1996 uitgebrachte rapport "Water centraal" wordt in het waterbeheer onderscheid gemaakt tussen watersysteem en waterketen. In onderstaand schema is op basis van dit onderscheid weergegeven welke taken door wie worden uitgevoerd. Voor een uitgebreide beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden plus de daarbijbehorende huidige financieringsstructuur zij verwezen naar bijlage 3.

**Figuur 1 watersysteem en waterketen**



In onderstaande tabel is aangegeven hoe de taken in het waterbeheer worden gefinancierd en wat de opbrengst van de betreffende heffingen is. Op basis van deze tabel kan worden geconstateerd dat er in het regionale watersysteembeheer ongeveer € 0,8 mld omgaat en in de waterketen circa € 3 mld, te weten € 1 mld in de drinkwatersector en € 2 mld in de afvalwaterketen. Met het beheer van het hoofdwatersysteem is ongeveer € 1 mld gemoeid.

De huidige systematiek (zoals in bijlage 3 omschreven) overziend kan het volgende worden geconcludeerd:

- Er is een veelheid aan aparte bestemmingsheffingen voor onderdelen van het regionale waterbeheer en de waterketen;
- Aan deze heffingen liggen verschillende beginselen en methodieken ten grondslag;
- De kosten in de (afval)waterketen worden in belangrijke mate bepaald door de benodigde infrastructuur<sup>3</sup>;
- Van vervlechting tussen keten en systeem is naast in fysieke ook in financiële zin sprake. Uit zowel de verontreinigingsheffing als ook uit het rioolrecht worden naast waterketen- ook watersysteemelementen bekostigd.

**Tabel 1 Taken, uitvoering en financiering waterbeheer**

<b>Wat</b>	<b>Wie</b>	<b>Waaruit</b>	<b>Hoeveel per jaar (2002) in miljoen euro</b>
Beleid, aanleg, aanpassing en beheer <sup>4</sup> hoofdwatersysteem	Rijk	Algemene middelen	1.000
Beheer grondwater	Provincie <sup>5</sup>	Grondwaterheffing	16,5
Waterkwantiteitsbeheer	Waterschap	Waterkwantiteitsomslag	501
Waterkeringen	Waterschap	Waterkeringsomslag	114
Waterkwaliteit inclusief zuivering <sup>6</sup>	Waterschap	Verontreinigingsheffing	1.025
Beheer riolering	Gemeente	Rioolrecht, OZB en algemene middelen gemeenten	1.006
Productie en levering drinkwater	Drinkwaterbedrijven	Drinkwatertarief	1.128
			<b>4.790</b>

### 2.3 Wateropgaven

Eén van de redenen om de huidige bekostiging en financiering van het regionaal waterbeheer tegen het licht te houden, is gelegen in de opgaven waar het (regionaal) waterbeheer in de komende periode voor staat. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden in de opgaven in het kader van het

<sup>3</sup> Riolering en zuivering zijn in belangrijke mate gedimensioneerd op de afvoer van regenwater, een watersysteemelement dat zich in de afvalwaterketen bevindt

<sup>4</sup> Exclusief aanleg en beheer vaarwegen. In het kader van de vergroening van het belastingstelsel is een Rijksbelasting op grondwater ingesteld. De opbrengst hiervan bedraagt € 170 mln. Deze middelen vloeien in de algemene middelen. Er staat geen waterbeheertaak tegenover.

<sup>5</sup> Naast provincies hebben gemeenten een grondwatertaak in het stedelijk gebied.

<sup>6</sup> Dit is zowel voor de waterketentaak zuivering als de watersysteemtaak waterkwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater.

Waterbeleid 21<sup>ste</sup> eeuw en de Europese Kaderrichtlijn Water en de opgaven voor Riolering en regenwater in stedelijk gebied

*Waterbeleid 21<sup>ste</sup> eeuw en Europese Kaderrichtlijn Water*

In het NBW, dat tot doel heeft gezamenlijk de wateropgaven ter hand te nemen, is een overzicht opgenomen van de geraamde uitgaven die naar huidige inzichten nodig zijn voor het regionale watersysteem in verband met wijzigingen van klimatologische omstandigheden, bodemdaling, zeespiegelstijging en toename van verhard oppervlak. Deze uitgaven<sup>7</sup> bedragen voor de periode 2003 – 2015 ongeveer € 9 miljard (op orde brengen) en voor de periode 2003 – 2050 ongeveer € 19 miljard (op orde houden). In deze bedragen zijn voor een beperkt deel ook de maatregelen opgenomen die in het kader van de implementatie van de KRW moeten worden genomen. Deze maatregelen zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Ook andere onderwerpen zijn nog onvoldoende uitgewerkt of ontbreken. Daarbij moet gedacht worden aan watertekort, waterkwaliteiten, de stedelijke wateropgaven (regenwater en grondwater).

Bij de implementatie van de KRW is het met het oog op de omvang van de opgaven van belang praktische keuzen te maken zonder dat er bestuurlijke risico's worden gelopen. Dit geldt eveneens voor de interpretatie van het artikel in de KRW over kostenterugwinning (inclusief het begrip waterdiensten). Een goede inbedding van het Nederlandse beleid -ook in financiële zin- in het Europese kader is daarbij uitgangspunt.

In de aanloop van het NBW is een schatting gemaakt van de te verwachten tariefstijgingen van een representatief aantal waterschappen als gevolg van het deel van de hierboven genoemde kosten dat bij de waterschappen neerslaat (60%). In bijlage 4 zijn de resultaten weergegeven. Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat tot 2015 de extra lastenstijging van de huishoudens als gevolg van de wateropgaven gemiddeld met 2 á 3 procent per jaar bedraagt<sup>8</sup>. Deze stijging komt bovenop de reguliere stijging. Uitgedrukt in absolute bedragen betaalt een huishouden in 2015 gemiddeld ongeveer 300 euro per jaar ten opzichte van ruim 200 euro in 2002. Het verschil in lasten tussen het waterschap met de laagste en de hoogste kosten voor een huishouden neemt in die periode af van een factor 1,7 tot een 1,6.

Hierbij moet wel de kanttekeningen worden gemaakt dat deze berekening een ruwe schatting is, maar het beste is wat op dit moment beschikbaar is. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat een deel van de te nemen maatregelen die voortvloeien uit de KRW niet in het NBW is opgenomen. In bijlage 4 worden de kanttekeningen en de aannames die bij de berekening zijn gemaakt expliciet genoemd.

*Riolering en regenwater in stedelijk gebied*

Naast de opgaven in het kader van WB 21 en de KRW zijn er in ook opgaven op het gebied van de riolering. Tot 2005 moet er naar schatting € 1,8 mld worden geïnvesteerd om het rioolstelsel op orde te brengen. Daarnaast wordt ook steeds duidelijker dat in de stad anders moet worden omgegaan met regenwater. De riolering is ontworpen op een bepaalde

<sup>7</sup> Deze getallen zijn wat hoger dan de €8 en €16 mld die in het NBW zijn opgenomen. Dit wordt veroorzaakt omdat een schatting van de beheerskosten is meegenomen.

<sup>8</sup> Doordat bij de berekening van de tariefstijgingen - in verband met het baten- en lastenstelsel - de investeringen zijn omgezet in jaarlijkse kapitaalslasten (lineaire afschrijving en rente over 25 jaar) zal, gegeven het veronderstelde beloop van de benodigde investeringen in de tijd, de stijging van de jaarlijkse kapitaallasten na 2015 afzakken.

hoeveelheid regenwater. Indien er meer regenwater valt leidt dit ingeval van gemengde riolering tot riooloverstorten. In een aantal gevallen geeft dat problemen voor de gezondheid voor mens en dier<sup>9</sup>. Door de verwachte klimaatwijziging zal dit probleem alleen maar toenemen. De traditionele oplossing van het zo snel mogelijk afvoeren, via de riolering, van het water dat op verhard oppervlak valt past niet meer in de doelstellingen van het WB21 beleid dat gericht is op het zolang mogelijk bergen en vasthouden van water.

Dit is voor het ministerie van VROM aanleiding geweest om een beleidstraject anders omgaan met regenwater te starten. Het anders omgaan met regenwater in de stedelijke omgeving zal gericht zijn op het zoveel mogelijk afkoppelen van regenwater van de riolering en het benutten van dit water in de leefomgeving. Het anders omgaan met regenwater brengt kosten met zich. Door in de aanpak zoveel mogelijk aan te sluiten bij stedelijke herinrichtingsprocessen kan maximaal worden meegekoppeld met andere belangen en kunnen de extra kosten beperkt blijven. Desalniettemin leidt dit tot extra kosten die, voor een belangrijk deel, nog niet zijn meegenomen bij de opgave van het NBW. Deze kosten bedragen volgens een ruwe schatting €3,8 – 7,6 mld in de komende 30 jaar. Uit een in bijlage 5 uitgevoerde berekening blijkt dat de totale opgaven voor riolering en regenwater in het stedelijk gebied resulteren in een extra stijging van de rioollasten van ongeveer 5 à 6 % per jaar in 2005. In de jaren daarna moet met een vergelijkbare stijging rekening gehouden worden. Hierbij moet ook de kanttekeningen worden gemaakt dat deze berekening een ruwe schatting is, maar het beste is wat op dit moment beschikbaar is. In bijlage 5 worden de kanttekeningen en de aannames die bij de berekening zijn gemaakt expliciet genoemd.

#### *Integraliteit en bestuurlijke opgave*

Het voorgenomen en middels het NBW uit te voeren waterbeleid vraagt naast duidelijkheid over de bekostiging ook om helderheid over de bestuurlijke verhoudingen alsmede een integrale gebiedsgerichte aanpak. Op dit moment wordt er hard gewerkt aan een verdere integratie -ook financieel- van het gebiedsgerichte beleid door alle rijksgeldstromen gericht op investeringen t.b.v. een duurzame fysieke leefomgeving zowel in het landelijk gebied als in de stad te bundelen. Voor de stad heeft deze financiële integratie reeds plaatsgevonden met de instelling van het ISV (fonds voor de stedelijke vernieuwing). Voor het landelijk gebied wordt er nu gewerkt aan het instellen van een ILG (fonds voor het landelijk gebied) dat vanaf 2004/2005 zijn beslag gaat krijgen.

Alhoewel de financieringsstructuur de primaire insteek is van dit onderzoek, is niet uit te sluiten dat de wateropgaven en/of voorstellen voor een andere wijze van bekostiging organisatorische consequenties in zich dragen. Integraal beslissen over water betekent steeds meer beslissen over de inrichting van Nederland, over het gebruik van schaarse ruimte, met inbegrip van de daaraan verbonden milieu- en ecologische aspecten. Dat betekent dat het niet langer alleen gaat om het ophogen van dijken en het verlagen van het grondwaterpeil, maar ook om afwegingen rond de ruimtelijke inrichting en de bijbehorende belangen.

De noodzakelijke nieuwe aanpak vraagt om een inspanning van alle bestuurslagen omdat het beslissingsterrein van deze nieuwe opgaven deels buiten de bevoegdheden van het waterschap ligt. Zowel het Rathenau Instituut als ook het ROB gaan hier in recent verschenen rapportages over

<sup>9</sup> De volksgezondheid is aan de orde in relatie tot het zwemmen in oppervlakte- en zeewater. In dit kader is ook naleving van de zwemwaterrichtlijn van belang.

het waterbeheer op in en trekken in dat kader ook conclusies over de positie van de waterschappen.<sup>10</sup>

## 2.4 Knelpunten in de huidige financieringsstructuur

De knelpunten in de huidige financieringsstructuur zijn deels op zichzelf staand en verbonden met de huidige financieringsstructuur in het waterbeheer. Daarnaast hangt een deel van de knelpunten samen met de opgaven of wordt een adequate aanpak van de knelpunten daardoor urgenter.

### *Complex en beperkte transparantie*

De huidige financieringsstructuur ter bekostiging van de taken van de kosten van het regionale watersysteem en de waterketen is complex en ondoorzichtig waarbij op onderdelen het watersysteem en de waterketen niet kunnen worden onderscheiden, terwijl dit vanwege het verschil in “kostensoort” en transparantie wel wenselijk is. De complexiteit en ondoorzichtigheid hangt samen met het aantal taakverantwoordelijken (gemeenten, drinkwaterbedrijven en waterschappen) met elk hun eigen heffing(en). Deze heffingen kennen elk weer hun eigen grondslag. De financiering van de kosten van het regionale watersysteembeheer sluit niet goed bij de huidige gedachten over integraal waterbeheer, omdat de financiering een grote verscheidenheid vertoont in aantal heffingen, heffingsmaatstaven en categorieën heffingsplichtigen. De methodiek van classificatie is dermate gedetailleerd dat deze systematiek kwetsbaar is voor beroepsprocedures. De financieringsstructuur van het rioleringsbeheer kent verschillende systemen waaruit het beheer wordt betaald (grondexploitatie, rioolrecht, OZB, algemene middelen). Deze complexe en ondoorzichtige structuur bemoeilijkt het zicht op de middelen die met het watersysteembeheer en de waterketen zijn gemoeid in relatie tot de prestaties die worden geleverd. Voor de burger is de watersector onvoldoende transparant.

### *Perceptiekosten zijn hoog*

De perceptiekosten (inningskosten) voor het regionale watersysteembeheer en het waterketenbeheer zijn hoog. De burger in ons land wordt in dezen geconfronteerd met een jaarlijkse kostenpost van circa € 230 mln (ongeveer € 90 mln voor het watersysteem en 140 mln voor de waterketen), waartegenover voor hem geen aanwijsbare directe of indirecte baten staan. Als percentage van de opbrengst uitgedrukt liggen de perceptiekosten voor het waterbeheer op ongeveer 6%, met een uitschieter van bijna 19%. Ter vergelijking; de perceptiekosten van de totale Rijksbelastingen bedragen ongeveer 2 procent van de opbrengst.<sup>11</sup> Het aandeel van de WOZ-kosten

<sup>10</sup> Het onafhankelijke Rathenau Instituut kwam in november 2000 met een rapportage aan het parlement getiteld “Het blauwe goud verzilveren, Integraal Waterbeheer en het belang van omdenken”. Eén van de belangrijkste aanbevelingen uit dat rapport betreft de positie van de waterschappen: maak van de waterschappen uitvoeringsorganisaties in plaats van medeoverheid. Daarmee treden deze uit de politieke arena en kunnen zij doen waar ze goed in zijn, namelijk het uitvoeren van politieke besluiten.

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) gaf een jaar na het Rathenau-rapport in haar rapport “Water in orde, Bestuurlijk- organisatorische aspecten van integraal waterbeheer” (december 2001) aan dat de waterschappen zich in hun taakuitoefening zouden moeten concentreren op hun kerntaken: zorg voor droge voeten en schoon water. Het moderne waterschap is in de visie van de Rob “functionele overheid die zich bezighoudt met het operationele beleid en de uitvoering van het door Rijk en met name provincies bepaalde strategisch beleid”.

<sup>11</sup> Bij deze vergelijking dient het volgende worden opgemerkt. In tegenstelling tot de Rijksbelastingen is in de perceptiekosten van het watersysteembeheer ook alle overhead

(als onderdeel van de perceptiekosten) die de waterschappen betalen ter bepaling van de omslag gebouwd is hoog. De hoge perceptiekosten hangen voorts samen met het grote aantal heffingen en tarieven ter bekostiging van het zowel de waterketen als het watersysteem. Overigens geldt vanaf 2003 een nieuwe kostenverdeling voor de WOZ waardoor de waterschappen €30 mln minder betalen voor de WOZ-gegevens.<sup>12</sup> Er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid van gezamenlijke inning van decentrale belastingen. Echter, deze mogelijkheden worden nog onvoldoende benut. In onderstaande tabel zijn voor 2002 de opbrengsten van de heffingen en de daaraan gerelateerde perceptiekosten weergegeven.

**Tabel 2 Perceptiekosten**

	Opbrengst 2002	Perceptiekosten	Percentueel
Waterkwantiteitsomslag	501	56,6	11,3
Waterkeringsomslag	114	21,4	18,8
Verontreinigingsheffing	1.025	52,3	5,1
Rioolrecht e.a.	1.006	50	5
Drinkwater	1.128	50	4,5
TOTAAL	3.774	230,3	6,1

Bron: Begrotingsvergelijking waterschappen 2002. De perceptiekosten voor rioolrecht en drinkwater zijn geschat.

*De gebonden klant kan de hoogte van de rekening niet beïnvloeden*

In de waterketen wordt een product/dienst geleverd aan gebonden klanten. De mate waarin de gebonden klant de hoogte van zijn rekening kan beïnvloeden is beperkt. Dit is het gevolg van het veelal vaste karakter van het tarief of de heffing. Zo wordt de hoogte van het rioolrecht en de verontreinigingsheffing forfaitair bepaald (overigens vooral ter beperking van de perceptiekosten). Bovendien wordt een deel van de kosten voor het riool niet uit het rioolrecht gedekt. Voorts wordt een aanzienlijk deel van de hoogte van de heffingen voor riolering en zuivering bepaald door de neerslagafvoer (en grondwater), terwijl neerslag en de afvoer daarvan niet door de burger te beïnvloeden zijn. In de drinkwatersector is het m.u.v. die situaties waar de watermeter ontbreekt<sup>13</sup> wel mogelijk om de rekening te beïnvloeden.

*Afvoer van regenwater via riool*

Regenwater wordt in stedelijk gebied veelal via de riolering en afvalwaterzuivering afgevoerd. Dit is een ander soort gebruik van de riolering en de zuivering dan de afvalwaterafvoer en -zuivering. De kosten daarvan zijn echter in de financieringsstructuur niet te onderscheiden. Daardoor realiseert de burger zich onvoldoende dat hij een afvalproduct heeft (afvalwater) waarvoor het logisch is dat hij de kosten betaalt die gemaakt worden voor

---

opgenomen. Een deel van de administratieve lasten van de Rijksbelastingen slaat neer bij burgers en bedrijven. Hierdoor zijn deze percentages niet één op één te vergelijken.

<sup>12</sup> In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II is een taakstellende bezuiniging op de uitvoeringskosten voor de WOZ opgenomen.

<sup>13</sup> Nog niet iedereen in Nederland heeft een watermeter. Dit speelt met name in een aantal grote steden met hoogbouw. Het betreft evenwel een dalend aandeel omdat er door de waterleidingbedrijven hard wordt gewerkt aan het bemeteren van de woningen. De verwachting is dat over ongeveer 10 jaar dit proces zal zijn afgerond.

het milieuhygiënisch verantwoord verwijderen ervan (vervuiler betaalt). Daarnaast maken de kosten voor de afvoer van regenwater via de infrastructuur van het rioleringsstelsel en de afvalwaterzuivering een groot deel uit van de totale kosten van deze infrastructuur. Tot slot bevordert de huidige financieringsstructuur het afkoppelen van regenwater van de riolering niet. Overigens speelt daarbij ook de beperkte mate van inzet van rioolrecht en de omvang van de benodigde gelden voor deze opgave.

#### *Veel bestemmingsheffingen*

Het retributie karakter van het rioolrecht werkt belemmerend voor andere (gemeentelijke) activiteiten in de waterketen. De bestemming van het geïnde geld kan alleen aan rioleringsdoelen worden besteed (andere doelen zoals afkoppelen van verharde oppervlakken in bestaande bebouwde gebieden, zodat schoon regenwater niet wordt vermengd met afvalwater vallen hier zeer strikt genomen niet onder). In de praktijk wordt het afkoppelen veelal uit het rioolrecht betaald. De huidige financieringsstructuur biedt onvoldoende mogelijkheden om bij nieuwe opgaven adequaat de zaak aan te pakken (regenwater/afkoppelen maar ook het voorkomen van grondwaterlast). In de waterketen leidt de bestaande financieringsstructuur er mogelijk toe, dat de kosten en baten niet evenwichtig zijn verdeeld tussen gemeenten en waterschappen. Het ontbreken van een integrale financiering van de afvalwaterketen (riool en zuivering) bemoeilijkt een integrale afweging ten aanzien van bijvoorbeeld investeringen en exploitatie van de riolering en de afvalwaterzuivering.

Het huidige watersysteembeheer wordt gefinancierd uit een aantal bestemmingsheffingen. De schotten tussen de verschillende bestemmingsheffingen belemmeren een integrale aanpak van het watersysteembeheer. Daarnaast worden uit de verontreinigingsheffing ook de kosten voor het waterkwaliteitsbeheer (beheersing van lozingen, vergunningverlening, planvorming en monitoring) gefinancierd. Ook de neerslagcomponent in de zuivering wordt via de verontreinigingsheffing gefinancierd.

#### *Zicht op doelmatigheid ontbreekt*

De uitvoering van het waterbeheer is in handen van de overheid. In de (afval)waterketen is er sprake van monopolies. Er zijn derhalve geen marktprikkels om ondoelmatigheden te corrigeren. Daarvoor is toezicht nodig. De waterschappen zijn een autonoom functioneel bestuur met een eigen belastingsgebied. Controle en toezicht op de taakuitvoering en de besteding van de belastingmiddelen geschiedt in eerste instantie door de waterschappen zelf via het waterschapsbestuur. De provincies hebben op grond van de Waterschapswet en als eindverantwoordelijke voor het regionale waterbeheer in formele zin controlerende en toezichthoudende bevoegdheden. Deze zien toe op de begrotingen en de door de accountant goedgekeurde jaarrekeningen. Voor zowel de waterketen als het watersysteem geldt dat onduidelijk is in welke mate en met welke diepgang het provinciale en rijkstoezicht zich in de praktijk materialiseert. Eveneens is onduidelijk of de waterschappen bedrijfsmatig efficiënt en effectief opereren. Ook het toezicht op de watertaken van gemeenten en provincies is veelal intern van aard. Wel staat doelmatigheid steeds hoger op de agenda van de waterbeheerders. Zo zijn waterschappen, drinkwaterbedrijven en gemeenten gestart met het uitvoeren van benchmarks.

#### *Organisatie van de afvalwaterketen niet optimaal*

Er is onvoldoende afstemming tussen de partijen in de waterketen. Met name in de afvalwaterketen leidt dit tot welvaartsverliezen. Dit is voor het Rijk aanleiding geweest om in de Rijksvisie op de waterketen in te zetten op meer samenwerking in de waterketen. Voorst speelt hier het probleem van verschillen in schaalgrootte tussen de betrokken partijen. Er is veel

onderzoek gedaan naar mogelijkheden om besparingen te bereiken door betere afstemming van activiteiten in de waterketen. Te wijzen valt onder andere op KIWA / Rioned (Optimalisatie van de waterketen, 1998) en de werkgroep Water in de stad / CIW (2001). In beide gevallen was de conclusie dat er winst te behalen valt.<sup>14</sup>

## 2.5 Vermogens taakverantwoordelijkheden

De grote financiële opgave voor de taakverantwoordelijken in het regionale watersysteembeheer roept de vraag op of het mogelijk is de vermogens van taakverantwoordelijken hiervoor in te zetten. Hiervoor is inzicht nodig in de vrij beschikbare reserves. De werkgroep heeft daartoe de vermogenspositie van taakverantwoordelijken bezien. Op basis van onderzoek van het COELO en gegevens van het Ministerie van BZK kan is er enig inzicht in de vermogenspositie en de potentiële financiële ruimte van de provincies<sup>15</sup>. De gemeentelijke vermogens zijn hierbij buiten beschouwing gelaten gezien het grote aantal taken dat gemeenten uitvoeren. Dit geldt in mindere mate ook voor de provincies, alhoewel het IPO als mogelijkheid heeft geopperd dat de provincies op individuele basis de vermogenspositie zouden kunnen gebruiken voor een revolving fund benadering.

De waterschappen hebben louter aan water gerelateerde uitgaven. Het zicht op de werkelijke vermogens van de waterschappen wordt evenwel vertroebeld door de verschillende wijzen waarop in de begrotingen wordt omgegaan met de posten voorzieningen en reserves. Er is een objectieve maatstaf nodig om te bepalen in hoeverre waterschappen over oververmogen beschikken. Deze maatstaf is niet voorhanden. Het verdient de aanbeveling dat de comptabiliteitsvoorschriften worden aangescherpt, opdat voorzieningen, reserves en de wijze waarop de waarde van de activa wordt bepaald uniform in de rekening wordt opgenomen.

De belangrijkste conclusie die voorts ten aanzien van de vermogenspositie van waterschappen kan worden getrokken is dat op grond van de huidige inzichten de waterschappen beschikken over vrij aanwendbare middelen. De ruimte om daarop in te teren is beperkt en eenmalig.

In bijlage 6 wordt nader op de vermogenspositie van de provincie en waterschappen ingegaan.

---

<sup>14</sup> In bijlage 8 wordt nader ingegaan op de diverse studies die zijn verricht naar doelmatigheid.

<sup>15</sup> COELO: "Vermogensatlas", Ministerie van BZK: "De provinciale financiën 2002, een interprovinciale vergelijking"



## 3 Analytisch Kader

### 3.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is om op basis van een theoretische analyse de mogelijkheden voor de bekostiging van het waterbeheer in kaart te brengen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het beheer van het regionale watersysteem en het beheer van de waterketen.

### 3.2 Beschrijving “spanningsbogen”

Bij de vormgeving van een nieuwe bekostigingsstructuur voor het waterbeheer kan een tweetal spanningsbogen worden onderscheiden. Deze hebben betrekking op de volgende dilemma's:

- Op welk schaalniveau moet de bekostiging plaatsvinden?
- Welk beginsel moet worden gehanteerd, het solidariteitsbeginsel of het profijtbeginsel?

Deze spanningsbogen worden uitgewerkt voor het regionale watersysteembeheer en het beheer van de waterketen.

#### 3.2.1 Watersysteembeheer

##### *Schaalniveau*

Vanuit overwegingen van effectiviteit en efficiëntie ligt het niveau van besluitvorming en bekostiging idealiter in één hand. Bij het vaststellen van het ideale niveau van besluitvorming en daarmee de bekostiging is het optreden van externe effecten belangrijk. Op het niveau van de besluitvorming moeten de relevante externe effecten zoveel mogelijk zijn geïnternaliseerd. Alleen dan houdt de besluitvormer rekening met alle relevante kosten en baten. Taakuitvoering kan daar los van staan.<sup>16</sup> Wanneer het om externe effecten in het watersysteembeheer gaat, speelt het schaalniveau van de watersystemen een rol. Dit schaalniveau varieert van de kleinst mogelijke waterstaatkundige eenheid bijvoorbeeld een polder tot een internationaal stroomgebied (bijvoorbeeld de Rijn). Over watersystemen heen kan het schaalniveau Nederland worden onderscheiden. Oppervlaktewater en grondwater kunnen zich fysiek nooit buiten (deel)stroomgebieden begeven. Dat zou -wanneer uitsluitend wordt beoordeeld aan de hand van het aspect 'water' - een schaalniveau van maximaal 4 (de internationale stroomgebieden) gebieden opleveren. Bij beslissingen inzake de uitvoering van de watersysteemtaken kunnen evenwel ook andersoortige externe effecten een rol spelen. Als voorbeeld kunnen effecten op het gebied van ruimtelijke ordening, economie, natuur en

---

<sup>16</sup> Een nationale bekostiging hoeft een decentrale uitvoering en besluitvorming over de uitgaven niet in de weg te staan.

milieu worden genoemd. Wanneer deze externe effecten boven het betrokken schaalniveau van de watersystemen uitstijgen en daardoor onvoldoende in de besluitvorming worden betrokken, kan dat een reden zijn de bekostiging naar een hoger schaalniveau te tillen waar wel voldoende met deze externe effecten rekening wordt gehouden. Het rekening houden met externe effecten kan ook op andere wijze dan via het besluitvormingsniveau worden vormgegeven. Bijvoorbeeld door de beleidsmatige aansturing op een hoger niveau onder te brengen. Dat kan gerealiseerd worden via een planmatige aansturing. Ook kunnen door wet- en regelgeving en gerichte subsidiestromen de externe effecten in de besluitvorming een plaats gegeven worden. Daarnaast kunnen andere overwegingen, zoals doelmatigheid, de keuze van het schaalniveau van de bekostiging beïnvloeden. Elke oplossing heeft zijn voor- en nadelen. Transactiekosten spelen hierbij een belangrijke rol.

#### *Profijt versus solidariteit*

Bij het beantwoorden van de vraag of een bekostigstructuur op basis van solidariteit dan wel profijt vorm moet worden gegeven speelt de vraag of de voorziening een individueel of een collectief karakter heeft. Een (groep van) gebruiker(s) kan meer profijt hebben van een voorziening dan een andere (groep van) gebruiker(s). In het algemeen ligt het profijtbeginsel voor de hand wanneer een voorziening een individueel karakter heeft. Bij een collectieve voorziening, waarbij niemand van het gebruik kan worden uitgesloten en het gebruik van de een niet ten koste gaat van de ander, ligt een bekostiging op basis van solidariteit meer voor de hand. Bij solidariteit wordt in de bekostigingsstructuur geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende (groepen van) gebruikers van het watersysteem en hun betaling. Betaling op basis van solidariteit hoeft overigens niet per sé te betekenen dat (groepen van) gebruiker(s) evenveel betalen. Solidariteit kan worden bepaald op basis van een vast bedrag per huishouden, maar ook op basis van het inkomen. Essentieel is dat de relatie met het profijt is doorbroken.

Uitgangspunten voor de vormgeving op basis van het solidariteitsbeginsel zijn:

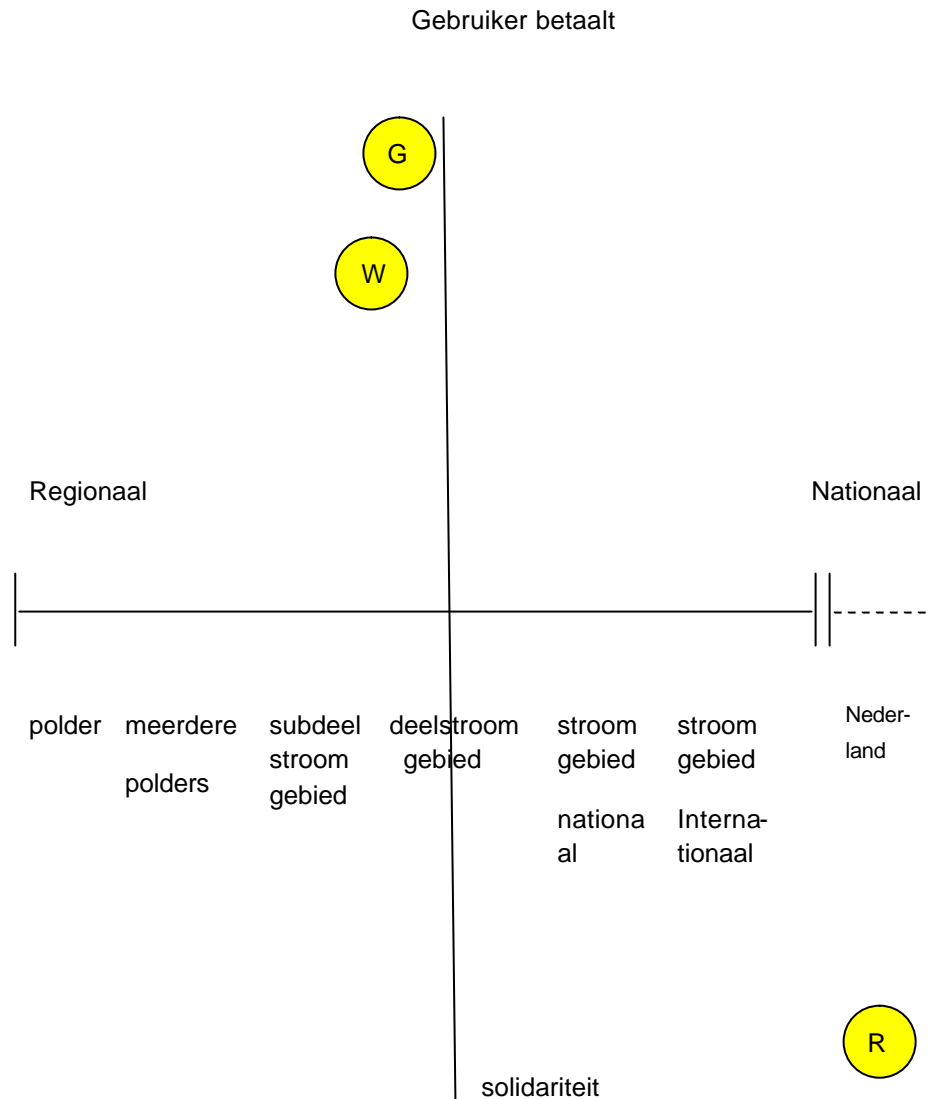
- De aanspraken van de éne (groep) gebruiker(s) gaan niet ten koste van de andere (groep) gebruiker(s). Het heeft dan weinig zin om de ene groep gebruikers meer aan te slaan dan de andere;
- De betaling is onafhankelijk van de aanspraken die een (groep) gebruiker(s) doet op het watersysteem;
- Het is vrijwel onmogelijk en/of ondoelmatig om bepaalde groepen uit te sluiten van gebruik.

Bij toepassing van het profijtbeginsel wordt een relatie gelegd tussen het belang dat iemand heeft bij het functioneren van het watersysteem en de hoogte van de heffing die hij betaalt. De gebruiker kan in beginsel zowel een individu zijn, als een homogene groep van gebruikers. Bij het watersysteembeheer zal het – gelet op de fysieke kenmerken van een watersysteem –zowel gaan om groepen van min of meer homogene gebruikers (huishoudens, landbouw, bedrijven, natuur) als om individuen.

Uitgangspunten bij toepassing van het profijtbeginsel zijn:

- Het gebruik van de ene (groep) gebruiker(s) gaat ten koste van de andere (groep) gebruiker(s);
- De betaling is mede afhankelijk van het profijt dat een (groep) gebruiker(s) heeft van het watersysteem;
- Het profijt van de ene (groep van) gebruiker(s) verschilt met dat van de andere (groep van) gebruiker(s);
- Gebruikers kunnen worden uitgesloten.

In onderstaand schema zijn de spanningsbogen en de huidige financieringsstructuur van de watersysteemtaken weergegeven.



*Toelichting bij het schema:*

*De waterschapsomslagen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op het profijtbeginsel. Daarnaast betalen huishoudens een vast bedrag aan ingezetenenheffing. Daarmee ligt bij de waterschapsfinanciering de nadruk op het profijtbeginsel met solidariteitstrekken. In het schema is dat met de letter W weergegeven.*

*De provinciale grondwaterbelasting kent een tarief op basis van de hoeveelheid opgepompt grondwater. Daarmee wordt deze volledig op basis van profijt geheven op het schaalniveau van de provincies.<sup>17</sup> In het schema is weergegeven in het bolletje met de letter G.*

*Het hoofdsysteem (de rijkswateren) wordt vanwege het grote belang voor onder andere veiligheid (overstromingen) en de consequenties voor zeer grote delen van Nederland als deze veiligheid onvoldoende wordt gewaarborgd voornamelijk vanuit de algemene middelen van het Rijk*

<sup>17</sup> De provinciale schaal komt overigens niet overeen met de schaal van (sub)deelstroomgebieden. De plaats in het schema geeft een indicatie van de schaalgrootte van provincies in verhouding tot die dan deelstroomgebieden.

gefinancierd. In het schema komt de bekostiging van de rijkswateren dan ook rechts onder in het schema terecht (schaal Nederland en op basis van solidariteit. Dit is weergegeven met het bolletje met de letter R.

*Opmerking: de uitgaven van rijkswaterstaat voor het waterkwaliteitsbeheer van de rijkswateren vindt plaats op basis van de vervuiler betaalt en via een aparte Wvo-heffing die wordt opgelegd aan de lozers op de rijkswateren. Deze bekostigingsstructuur komt terecht in het kwadrant rechts boven (de gebruiker betaalt en schaal Nederland).*

Indien vanuit de taken met betrekking tot het watersysteembeheer het schema nader wordt bezien, blijken niet alle combinaties in de praktijk even goed hanteerbaar te zijn. Het ligt immers weinig voor de hand om op basis van solidariteit te bekostigen wanneer de kosten en het profijt tussen afzonderlijke polders en stroomgebieden uiteenlopen. Solidariteit zou hier betekenen dat hooggelegen gebieden meebetalen voor laaggelegen gebieden zonder dat zij daar enig profijt aan ontlenden. Betrokkenen zullen zich terecht afvragen wat de legitimatie van hun gedwongen offers is. Verder zal de prikkel tot een efficiënte en effectieve beleidsvoering worden aangetast. De hooggelegen gebieden hoeven immers minder af te dragen aan de laaggelegen gebieden naarmate zij duurder zijn en de dure gebieden krijgen meer 'subsidie' van de hooggelegen gebieden, naarmate zij duurder werken. Dat kan alleen worden voorkomen door ingewikkelde monitorsystemen en vereveningsmechanismen met hoge transactiekosten.<sup>18</sup> Kwadrant 3 in het zuidwesten blijft leeg.

Bekostiging op basis van kosten of profijt is al even onlogisch, wanneer het profijt zich uitstrekt tot het nationale niveau. De betrokken voorzieningen krijgen in dit geval het karakter van een collectief goed op nationaal niveau. Daarvoor is bekostiging op basis van solidariteit het meest aangewezen. Burgers en bedrijven kunnen niet worden uitgesloten van het profijt en al evenmin hun 'rekening' beïnvloeden. Ook kwadrant 1, in het noordoosten blijft leeg. Het is kennelijk geen toeval dat het tweede en derde kwadrant in het geprojecteerde schema geen praktijkvoorbeelden kennen.

Dit betekent dat in dit analytisch kader de opties van decentrale bekostiging op basis van profijt (kwadrant 4) en centrale bekostiging op basis van solidariteit (kwadrant 2) over blijven.

Wanneer de externe effecten groot zijn en op geen andere wijze in de besluitvorming kunnen worden geïnternaliseerd, ligt besluitvorming en daarmee de bekostiging op een relatief hoog schaalniveau voor de hand. Bij grote externe effecten is er praktisch gezien immers geen onderscheid te maken tussen het profijt van de verschillende decentrale (groepen van) gebruiker(s).

Wanneer de externe effecten beperkt zijn, valt het onderscheid tussen het profijt van de verschillende decentrale groepen gebruikers op decentraal niveau goed te meten en ligt een meer decentrale bekostiging met de nadruk op het profijtbeginsel voor de hand.

### 3.2.2 Waterketenbeheer

#### *Schaalniveau*

Bij de vormgeving van de bekostiging van de activiteiten in de waterketen speelt de schaal waarop de waterketenactiviteiten worden uitgevoerd een

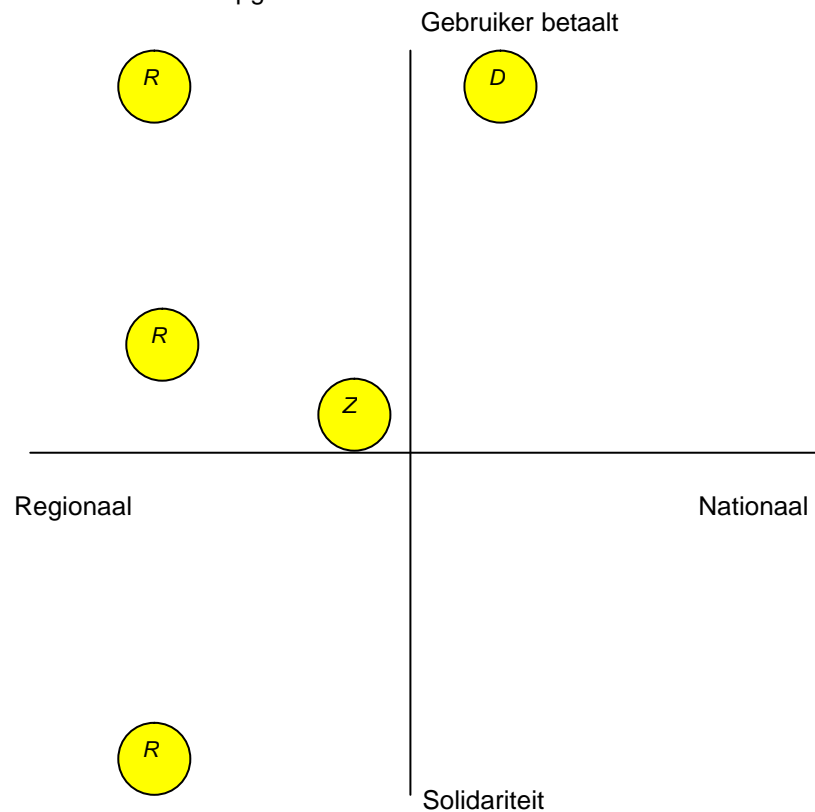
<sup>18</sup> Wel is het mogelijk om binnen een gebied de bekostiging vorm te geven op basis van solidariteit.

rol. Deze activiteiten worden nu door drinkwaterbedrijven, gemeenten en waterschappen uitgevoerd. Alle drie hebben thans een ander schaalniveau. Bij het eventueel opschalen en samenvoegen van alle waterketenactiviteiten worden bijvoorbeeld de externe effecten tussen de drie activiteiten door internalisatie verminderd, maar ontstaat er een toename van externe effecten tussen de waterketenactiviteit en de omgeving. Als voorbeeld kan genoemd worden de afstemming tussen riolering en leefomgeving. Doordat de verantwoordelijkheid en de uitvoering daarvan nu bij gemeenten liggen, die ook verantwoordelijk is voor de ruimtelijke inrichting, kan daarmee een optimale afstemming plaatsvinden. Indien naar de waterketen als geheel wordt gekeken zou er een sterke voorkeur zijn voor het samenbrengen van de drie waterketenactiviteiten en wordt het schaalniveau met name bepaald door de doelmatigheid van de uitvoering van die activiteiten.

#### *Profijt versus solidariteit*

Vanwege het meer individuele karakter van de waterketen activiteiten ligt een profijtheffing voor de hand. Dat neemt niet weg dat de waterketen ook collectieve elementen bevat. Dit betreft met name het afvoeren van regenwater via de riolering dat een meer collectief karakter heeft. Op regenwater in de waterketen zal in 3.2.3 worden teruggekomen.

In het onderstaande schema zijn de spanningsbogen in de waterketen weergegeven. Tevens zijn de huidige bekostigingsstructuren van de waterketenactiviteiten opgenomen.



*Toelichting bij het schema:*

*De letter D staat voor drinkwatervoorziening. Vanwege een groot deel variabel en een kleiner deel vastrecht bevindt de drinkwatervoorziening zich in het kwadrant rechtsboven.*

*De R staat voor riolering. Deze is driemaal opgenomen omdat sommige gemeenten het rioleringsbeheer betalen uit de algemene middelen (links onderin) terwijl andere een rioolrecht heffen, al dan niet met een (forfaitair)*

*gebruikersdeel (links bovenin, laag), soms afhankelijk van het drinkwatergebruik (links bovenin hoog).*

*De letter Z symboliseert de zuivering. De Wvo kent een forfaitaire heffing die is gebaseerd op vervuilingseenheden nagenoeg ongeacht de gezinsgrootte en bevindt zich daarmee in het kwadrant linksboven, dicht bij de oorsprong.*

### **3.2.3 Regenwater**

Zonder belemmeringen zoals verhard oppervlak gaat het regenwater direct deel uitmaken van het (grond- en oppervlakte)watersysteem. Daar waar het regenwater rechtstreeks in het watersysteem komt, behoren de te treffen maatregelen en voorzieningen tot het watersysteembeheer en valt regenwater onder de bekostigingssystematiek van het watersysteem. Wanneer het schone regenwater neerslaat op verharde ondergrond en samen met het huishoudelijk afvalwater via de riolering naar de zuivering wordt afgevoerd vindt er een vermenging plaats met de waterketen. Daarmee wordt regenwater een systeemelement in de waterketen. Bij de te ontwikkelen beleidsvarianten wordt aan dit onderwerp afzonderlijk aandacht besteed.

## 4 Beleidsvarianten watersysteem

### 4.1 Inleiding: mogelijke beleidsvarianten watersysteem

De werkgroep heeft een aantal beleidsvarianten ontwikkeld die terugrijpen op de in hoofdstuk 2 gepresenteerde knelpunten en wateropgaven. Bij vormgeving van de varianten is gebruik gemaakt van het analysekader voor de vormgeving van de financiering uit hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk komen de beleidsvarianten voor het watersysteem aan de orde.

### 4.2 Criteria

Op basis van de knelpunten en de wateropgaven heeft de werkgroep een aantal criteria afgeleid waaraan de beleidsvarianten tegemoet moeten komen. Deze criteria luiden als volgt:

- Doelmatigheid. Draagt de bekostigingsstructuur bij aan een doelmatig en efficiënte uitvoering van de wateropgaven en wordt hier verantwoording over afgelegd (accountability). Vindt het opleggen van de heffing, de inning (perceptiekosten) en – waar nodig - herverdeling van de opgebrachte gelden ook doelmatig en efficiënt plaats.
- Eenvoud. De eenvoud betreft het makkelijk vaststellen en uitvoeren van de financiering.
- Transparantie. Het moet voor de burger inzichtelijk zijn hoe de rekening tot stand komt en waarvoor wordt betaald.
- Effectiviteit. Draagt de bekostigingsstructuur bij aan een slagvaardige en effectieve uitvoering van het beleid (dus het behalen van de door rijk en provincie vastgestelde beleidsdoelen), inclusief gedragsbeïnvloeding.
- Verschillen lokale lasten. In hoeverre draagt de bekostigingsstructuur bij aan een adequate verdeling van de lokale lasten.

### 4.3 Onderscheid watersysteem-waterketen

Een uitgangspunt bij de beleidsvarianten is dat voor wat betreft de bekostiging een onderscheid wordt gemaakt tussen watersysteem en waterketen. Het watersysteem en de waterketen zijn zowel in fysieke als in financiële zin verweven. Het beleid is er op gericht het watersysteem en de waterketen te ontvlechten. De rationaliteit van het watersysteem is een beleidsmatige: “droge voeten en schoon water” zijn voor iedereen van belang en zijn sterk verbonden met andere beleids-doelstellingen. Het watersysteembeheer heeft daardoor een meer collectief karakter. Het gaat in de waterketen om andersoortige rationaliteiten dan in het watersysteem. De waterketen is een nuts- en netwerksector, niet anders dan welke andere

activiteit/fabriek die water onttrekt en/of loost op het systeem. De waterketen heeft meer een individueel karakter.

Een belangrijke stap in het realiseren van een onderscheiden financiering voor waterketen en watersysteem is het opsplitsen van de huidige Wvo-heffing in een zuiveringsdeel en een deel voor het waterkwaliteitsbeheer. De omvang van het deel voor het waterkwaliteitsbeheer, zijnde ongeveer 20%, dient bepaald te worden en te worden afgesplitst. Zo kan het Wvo-deel bestemd voor de zuivering worden ondergebracht in de waterketenfinanciering en kan het deel voor het waterkwaliteitsbeheer worden ondergebracht in de financiering van het watersysteem. Met het oog op het uitgangspunt de vervuiler betaalt dient de bestaande heffing voor directe lozing op oppervlaktewater te worden omgevormd. De opbrengst van deze heffing komt ten goede aan het watersysteembeheer.

#### 4.4 **Beleidsvarianten watersysteem.**

De werkgroep heeft voor het regionale waterbeheer de volgende vier varianten uitgewerkt.

- A. regionale variant
- B. regionale waterfonds variant
- C. nationale waterfonds variant
- D. nationale variant

Hieronder worden de varianten beschreven en wordt ingegaan op de relatie met de knelpunten en de wateropgaven. De beleidsvarianten worden afgezet tegen de huidige situatie. Voorts worden per variant de mogelijke consequenties voor de organisatie weergegeven.

De beleidsvarianten vloeien voort uit het analysekader waarbij voor de bekostiging wordt uitgegaan van profijt, solidariteit of een combinatie daarvan op regionale danwel nationale schaal. De varianten A tot en met D kennen een oplopende mate van verandering ten opzichte van de huidige situatie. Alle vier de varianten voor het regionale watersysteembeheer hebben betrekking op de bekostiging van de taken van de waterschappen. Voor zo ver deze betrekking hebben op de bekostiging van de wateropgaven uit hoofde van het NBW betreft het de bekostiging van 60% van deze opgaven. Dat is het deel van het NBW dat door de waterschappen zal worden opgebracht.

##### 4.4.1 **A: regionale variant watersysteem**

###### **Essentie**

De regionale variant behelst een vereenvoudiging van de huidige situatie en is geënt op waterschappen op deelstroomgebiedsniveau.<sup>19</sup> Er komt één watersysteemheffing in de plaats van de huidige drie bestemmingsheffingen. Deze heffing is voornamelijk op profijt en gedeeltelijk op solidariteit gebaseerd. De inning van de heffing wordt uitgevoerd door samenwerkende belastingdiensten van waterschappen. De beleidskaders worden door Rijk en provincie aangegeven, waardoor de integratie met andere beleidsterreinen wordt gewaarborgd.

###### *Relatie met voorstel Unie van Waterschappen*

Door de Unie van Waterschappen is aan de staatssecretaris van V&W een advies ter vereenvoudiging van de financieringsstructuur van de

---

<sup>19</sup> Het beheersgebied van een waterschap komt – nadat de lopende reorganisaties zijn afgerond in 2007- goeddeels overeen met een deelstroomgebied.



waterschappen uitgebracht. In bijlage 7 is het voorstel van de Unie van Waterschappen nader toegelicht. Het voorstel van de Unie van Waterschappen is in dit IBO niet expliciet besproken. De regionale variant lijkt wel op dit voorstel maar houdt een verdergaande vereenvoudiging in. Daarmee wordt tevens een bezwaar van het advies van de Unie van Waterschappen ondervangen.

### **Uitwerking**

#### *Grondslag bekostiging*

Het gebruiker betaalt principe wordt als volgt uitgewerkt. Gebruikers profiteren in ongelijke mate van bepaalde maatregelen in het watersysteembeheer. Voor het watersysteembeheer geldt dat het profijt zowel op individueel niveau als op het niveau van homogene groepen van gebruikers naar voren komt. Profijt: uitgangspunt is dat het profijt van specifieke gebruikers in de bekostigungsstructuur tot uitdrukking wordt gebracht. De volgende gebruikersgroepen worden onderscheiden: huishoudens, bedrijven, landbouw en natuur. Binnen een groep wordt het onderscheid gevormd doordat bijvoorbeeld de een veel grond kan hebben en de ander weinig; de een kan erg afhankelijk zijn van een bepaald waterpeil terwijl dat voor de ander nauwelijks uitmaakt. Het profijt dat gebruikers hebben bij het functioneren van het watersysteem in de mate waarin het watersysteembeheer tegemoet is gekomen aan hun wensen, weerspiegelt zich in de waarde van het onroerende goed dat zij gebruiken. Als grondslag voor de bekostigungsstructuur wordt dan ook de waarde in het economische verkeer gehanteerd. Als er een WOZ waarde bepaald is, kan daarvan gebruik worden gemaakt. Indien er geen WOZ-waarde bepaald wordt (bijvoorbeeld voor cultuurgronden of als de WOZ wordt afgeschaft) kunnen alternatieve waarde methodieken worden gebruikt. Solidariteit: bekostiging van het deel dat het een gelijk belang voor alle gebruikers weerspiegelt, vindt plaats door alle gebruikers in het gebied. Voor de grondslag voor het solidariteitsdeel kunnen twee mogelijkheden worden onderscheiden:

1. Een (vast) bedrag voor alle gebruikers c.q. gebruikersgroepen. Bijvoorbeeld door een vast bedrag per pand (woningen en bedrijfspanden) voor alle gebruikers (huurders en/of eigenaren) vast te stellen;
2. Een (vast) bedrag voor de bewoners in het gebied. Bijvoorbeeld door een vast bedrag per huishouden vast te stellen.

#### *hoogte heffing, verdeling en inning*

In deze variant is het uitgangspunt dat de waterschappen verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van de hoogte van het tarief en voor de besteding van de voor de uitoefening van de waterschapstaak geïnde gelden. De inning van de heffing wordt uitgevoerd door samenwerkende belastingdiensten van waterschappen. Daarnaast zijn verdere verbeteringen mogelijk om op kosteneffectieve wijze de inning te laten plaatsvinden. Deze zijn beschreven in bijlage 9.

### **Relatie met knelpunten en opgaven**

Door één watersysteemheffing te introduceren worden de drie heffingen waaruit het watersysteembeheer nu wordt bekostigd, teruggebracht naar één. Het afnemende aantal heffingen betekent een vereenvoudiging. Door het recht op het vaststellen van tarieven en bestemmingen van waterheffingen te leggen bij de voor de uitvoering van de taak verantwoordelijke overheid, is het voor de burger transparant waar het geld aan besteed wordt en wie zij kan aanspreken op de hoogte van het tarief en bestemming van de gelden.

Door het terugbrengen naar één watersysteemheffing, het niet langer toepassen van classificatie en het verdergaande samenwerken tussen waterschappen bij de inning zullen de perceptiekosten aanzienlijk dalen.<sup>20</sup> Door samenwerking met gemeenten en verdere schaalvergroting bij de inning zijn verdere besparingen mogelijk.

Een bekostigingsstructuur op basis van het profijtbeginsel sluit aan bij de eisen die gebruikers stellen aan het watersysteem.<sup>21</sup> Omdat er binnen een gebied voorzieningen getroffen zijn of worden, waar alle gebruikers een gelijk belang bij hebben wordt er aan de bekostigingsstructuur ook solidariteitskenmerken toegevoegd.

Voor het schaalniveau wordt aangesloten bij de deelstroomgebieden. Waterhuishoudkundig hebben deelstroomgebieden contact met het hoofdwatersysteem en niet direct met andere deelstroomgebieden. Aan water gerelateerde externe effecten zijn zo geminimaliseerd. Omdat waterschappen over een eigen watersysteembelasting beschikken, kunnen zij voldoende geld genereren om de (door Europa, Rijk en provincie opgedragen) wateropgaven slagvaardig en effectief uit te voeren. De beleidsopgaven liggen niet alleen in het watersysteem zelf, maar moeten in samenhang met andere beleidsterreinen en vooral de ruimtelijke ordening plaatsvinden. Dit impliceert een samenhangend beleid en beheer van de verschillende bij waterbeheer betrokken overheden. Het Rijk is in dezen verantwoordelijk voor de strategische visie en beleidsuitwerking op het niveau van de vier stroomgebieden en op het gebied van ruimtelijke ordening, natuur en milieu. De provincie is het niveau waar op de regionale integratie tussen water, ruimtelijke ordening en de andere beleidsterreinen plaatsvindt. E.e.a. slaat neer in nationale plannen, provinciale waterhuishouding-, RO-, natuur en milieuplannen. De algemene democratie bepaalt de beleidsmatige opgave en daarmee in grote lijnen de omvang van uitgaven c.q. de kosten voor de burgers in een bepaalde tijdperiode. Het decentrale karakter van deze variant houdt in dat optimaal gebruik gemaakt kan worden van de gebiedsspecifieke kenmerken en dus ook sprake is van maatwerk in financiële zin en in de uitvoering.

Door de verantwoording die waterschappen moeten afleggen aan hun democratisch gekozen besturen is er een ingebouwd streven naar doelmatigheid en efficiency (accountability). De langjarige ervaring met productbegrotingen versterkt dat nog.

Omdat het uitgangspunt van deze variant is dat de opgave regionaal moeten worden opgebracht, zijn tariefsverschillen inherent aan deze variant en vanuit de profijtgedachte ook logisch en redelijk.

Door de vereenvoudiging naar één watersysteemheffing zal waarschijnlijk sprake zijn van lastenverschuiving tussen en binnen groepen. In het vervolgtraject zal bij de uitwerking de optredende lastenverschuiving nader moeten worden gezien.

---

<sup>20</sup> De besparing op de perceptiekosten zal naar schatting ongeveer €50 mln per jaar zijn, waarvan 30 mln wordt veroorzaakt door nieuwe afspraken over de WOZ. Zie voor de berekening bijlage 10.

<sup>21</sup> Wordt voldaan aan de eisen van één bepaalde gebruikersgroep voor een bepaald gebied, dan heeft dat nadelige consequenties voor het profijt van andere gebruikersgroepen in dat gebied. Bijvoorbeeld: de landbouw stelt andere eisen aan het watersysteem (een lagere grondwaterstand) dan natuur (een hogere grondwaterstand). Wordt het watersysteem in een gebied zodanig ingericht dat deze vooral geschikt is voor de functie landbouw, dan heeft de landbouw daar extra profijt van en ligt het voor de hand dat de landbouw hiervoor meer betaalt dan bijvoorbeeld een natuurterreinbeheerder in het gebied.

### **Organisatorische consequenties**

Deze variant is bruikbaar bij de bekostiging van de watersysteemtaak van de huidige waterschappen, maar is ook bruikbaar bij opschaling van waterschappen tot grotere (deel)stroomgebieden. Voor de inning zullen gemeenschappelijke organisaties moeten worden opgericht.

#### **4.4.2 B: Regionale waterfondsvariant**

##### **Essentie**

Deze variant gaat evenals variant A uit van één watersysteemheffing, deels op basis van profijt, deels op basis van solidariteit. Het solidariteitsdeel van de heffing kent een vaste voet in de vorm van een landelijk gelijk tarief dat de waterschappen afdragen aan een regionaal waterfonds. Het profijtdeel van de heffing vloeit rechtstreeks naar het waterschap. Het collectief van de waterschappen –“Unie plus”– draagt zorg voor de verdeling van het fonds over de waterschappen. De hoogte van het landelijk gelijke tarief wordt eveneens door het collectief van de waterschappen vastgesteld. De beleidskaders worden door Rijk en provincie aangegeven, waardoor de integratie met andere beleidsterreinen wordt gewaarborgd. Doel van het regionale waterfonds is om te zorgen voor verevening van de lokale waterschapslasten tussen waterschappen.

##### **Uitwerking**

###### *Grondslag bekostiging*

De grondslag van het solidariteitsdeel van de heffing is een (vast) bedrag per huishouden (omvorming van de huidige ingezetenenheffing) of een (vast) bedrag voor alle huishoudens c.q. gebruikersgroepen. Voor meer specifieke taken hebben de waterschappen het profijtdeel van de watersysteemheffing. Dit deel wordt evenals in variant A vormgegeven op basis van de economische waarde van het onroerend goed.

###### *Omvang en verdeling fonds*

Het regionale waterfonds wordt beheerd door het collectief van de waterschappen. Het collectief van de waterschappen is ook belast met het bepalen van de omvang en de verdeling van het fonds.

##### **Relatie met de knelpunten en opgaven**

Door één heffing te hanteren wordt de bekostiging van het regionale watersysteem vereenvoudigd. Het gezamenlijk innemen van de middelen ter voeding van het waterfonds zal de perceptiekosten drukken.<sup>22</sup> Hier staat tegenover dat een regionaal waterfonds verdeelkosten met zich brengt. De wijze waarop de middelen worden verdeeld en hoe e.e.a. bestuurlijk-organisatorisch wordt vormgegeven dient nader te worden uitgewerkt.

Net als in variant A wordt door de beleidskaders die Rijk en provincie scheppen de integraliteit tussen water en ruimtelijke ordening e.d. gewaarborgd. Door de besluitvorming over de middelen voor het regionale waterbeheer te leggen op het niveau van het collectief van de waterschappen vindt een meer doelmatige aanwending van collectieve middelen plaats ook daar waar het gaat om investeringen waarvan inwoners in meerdere waterschappen profiteren. Over een doelmatige aanwending van de middelen legt het waterschap verantwoording af aan het algemeen bestuur. Doordat waterschappen over een eigen belastinggebied beschikken, kunnen zij zelf geld genereren om de wateropgaven uit te voeren.

---

<sup>22</sup> Zie voetnoot 21.

De instelling van een regionaal fonds biedt de mogelijkheid de nu in hoogte uiteenlopende waterschapsheffingen te verevenen. De mate waarin is afhankelijk van de verhouding tussen het solidariteitsdeel en profijtdeel van de watersysteemheffing. Over de gevolgen voor groepen en individuen daarbinnen kan geen uitspraak worden gedaan.

#### **Organisatorische consequenties**

Afhankelijk van de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van deze variant zal de (financiële) autonomie in meer of mindere mate voor de individuele waterschappen verdwijnen. Deze variant leidt niet tot een herpositionering van de waterschappen in organisatorische zin.

### **4.4.3 C: Nationale waterfondsvariant**

#### **Essentie**

De middelen voor het regionaal watersysteembeheer worden ondergebracht in een nationaal waterfonds bekostigd uit de algemene middelen. Een door de Kroon in te stellen Waterraad -waarin Rijk, waterschappen, provincies en gemeenten zijn vertegenwoordigd- krijgt het mandaat voor de verdeling van het fonds over de waterschappen. De groei van het fonds wordt bepaald op basis van meerjarenafspraken gekoppeld aan de wateropgaven en wordt wettelijk vastgelegd. Vanwege de gebiedspecifieke differentiatie van het watersysteem ligt de uitvoering van het regionale watersysteembeheer in handen van de waterschappen. De financiële autonomie van de waterschappen verdwijnt. De eindverantwoordelijkheid voor de omvang van de middelen ligt bij het Rijk.

#### **Uitwerking**

##### *Grondslag bekostiging*

De kerntaken van het regionale watersysteembeheer worden bekostigd uit de algemene middelen van het Rijk en daarmee op basis van het solidariteitsbeginsel. Een ieder draagt dan in gelijke mate bij in de kosten. Dat kan worden vormgegeven door dezelfde weg te bewandelen als indertijd bij de afschaffing van de omroepbijdrage en over te gaan op "fiscalisering" van de waterschapsheffingen. De opbrengsten van deze heffingen worden dan in enig jaar versleuteld in de tariefstelling van bijvoorbeeld het laagste tarief van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. De hogere belastingontvangsten zijn EMU-neutraal. Kosten (inclusief de inningskosten) van specifieke taken, bijvoorbeeld (grond)waterpeilverhoging of –verlaging (agrariërs) of van lozing (door o.a. bedrijven) op oppervlaktewater dienen te worden verhaald op basis van het kostenterugwinningsbeginsel danwel het principe de vervuiler betaalt.

##### *Fondsgedachte*

Het waterfonds wordt vormgegeven zoals de begrotingsfondsen FES en infrafonds. Deze fondsen zijn afgeschermd van de rest van de begroting en hebben een eigen begrotingswet. Het waterfonds wordt beheerd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Bekostiging uit de algemene middelen betekent een statistische correctie van de zgn. ijklijn voor de Rijksuitgaven.

##### *Verdeling Waterfonds*

Het watersysteemfonds wordt verdeeld door een in te stellen Waterraad waarin naast vertegenwoordigers van het Rijk de regionale partners vanwege hun gebiedspecifieke kennis zitting hebben. De Waterraad heeft hiertoe volledig mandaat. De verdeling vindt plaats op basis van ingediende meerjarenbegrotingen, zodat de gebiedspecifieke omstandigheden kunnen worden meegenomen. Eventueel kan een deel van het fonds worden verdeeld op basis van objectieve structuurkenmerken.

*Wie bepaalt groei fonds*

De groei van het waterfonds wordt wettelijk vastgelegd op basis van meerjarenafspraken gekoppeld aan de wateropgaven. In geval van onverwachte toename van de wateropgave kan de ministerraad besluiten hiervan af te wijken.

**Relatie met de knelpunten en opgaven**

Een nationale bekostiging van het watersysteembeheer betekent een aanzienlijke vereenvoudiging van de financieringsstructuur. De verschillende bestemmingsheffingen met elk hun eigen systematiek verdwijnen. In plaats daarvan worden de middelen voor het regionale watersysteembeheer - evenals de middelen voor het hoofdwatersysteem- opgebracht uit de algemene middelen, waarmee de financiële autonomie van de waterschappen verdwijnt.

Bekostiging uit de algemene middelen betekent het verdwijnen van de perceptiekosten voor het regionale watersysteembeheer. Wel geldt dat het deel van de WOZ-kosten dat nu nog wordt opgebracht door de waterschappen voor rekening van het Rijk komt. Daarnaast zal een waterfonds verdeelkosten met zich brengen.

Gezien het belang van regionaal waterbeheer voor de delta Nederland en de grote wateropgaven de komende jaren worden de middelen van de waterschappen voor het regionale waterbeheer ondergebracht in een begrotingsfonds.<sup>23</sup> Langs deze weg worden de middelen afgeschermd van de Rijksbegroting en is de financiering van het regionale watersysteembeheer gewaarborgd. Door vorming van een begrotingsfonds wordt ervoor gewaakt dat de middelen in perioden van budgettaire krapte onder druk komen te staan. De Waterraad verdeelt het fonds over de waterschappen. De waterschappen zijn bestuurlijk autonoom in de aanwending van de door de Waterraad verdeelde middelen, echter een verdeling door de Waterraad zal enige richting geven aan de besteding van de middelen.

Het anders omgaan met water vraagt om een integratie tussen water, ruimtelijke ordening, natuur en milieu. De belangrijkste opgaven liggen niet meer in het watersysteembeheer zelf maar in de integratie met de andere beleidsterreinen die de fysieke leefomgeving bepalen. Dit vraagt om een integratie van de besluitvorming over de financiering van het regionale waterbeheer op een hoger niveau dan dat van het waterschap. Een Waterraad bewerkstelligt de beleidsmatig gewenste integraliteit.

Het watersysteemfonds stelt de waterschappen middelen beschikbaar op basis van ingediende meerjarenbegrotingen. Hierdoor heeft ex ante een toets op de doelmatigheid plaats. Daarnaast biedt een "financiële verhouding" met het Rijk meer mogelijkheden voor toezicht. Daarenboven gelden bij bekostiging uit de algemene middelen van het Rijk de regels van VBTB, die strikter toezien op de doelbereiking met gemeenschapsgeld. De bekostiging uit de algemene middelen kan dusdanig worden vormgegeven dat er tussen de onderscheiden groepen geen lastenverschuivingen ontstaan. Over de gevolgen voor individuen binnen die groepen kan geen uitspraak worden gedaan.

**Organisatorische consequenties**

Een nationale bekostiging van het regionale watersysteembeheer impliceert een nauwere betrokkenheid en verantwoordelijkheid van het Rijk bij de

---

<sup>23</sup> Mogelijk dat het fonds op termijn ook kan dienen ter bekostiging van watersysteemtaken van gemeenten en provincies.

uitvoering van regionale watersysteemtaken. Dit kan mogelijk tot gevolg hebben dat de waterschappen gaan fungeren als uitvoerende diensten van het algemeen bestuur. Het aantal uitvoerende diensten kan bijvoorbeeld worden bepaald aan de hand van het aantal (deel)stroom-gebieden. Het ligt in de rede bij vorming van de uitvoerende diensten de samenhang met het beheer voor het hoofdwatersysteem te bezien.

#### 4.4.4 D: Nationale variant

##### **Essentie**

De nationale variant kent eenzelfde bekostiging als variant C (nl. bekostiging uit de algemene middelen) en behelst het opheffen van de huidige scheiding in de financiering van het beheer van de hoofdwatersystemen enerzijds en van de regionale watersystemen anderzijds in de zin dat de financiering van de waterschapstaken eveneens voor rekening van het Rijk wordt gebracht (rechtstreekse financiering vanuit de begroting van VenW). Daarmee komt de financiële autonomie van de waterschappen in de vorm van een eigen belastinggebied te vervallen. Deze worden bovendien geherpositioneerd tot 4 danwel 7 uitvoeringsorganisaties van het rijk overeenkomstig de (deel-)stroomgebiedenbenadering van de KRW. Daarmee komt ook de bestuurlijke autonomie van de waterschappen te vervallen.

##### **Uitwerking**

###### *Grondslag bekostiging*

De grondslag voor de bekostiging van de kerntaken en de specifieke taken van het regionale watersysteembeheer is dezelfde als bij variant C.

###### *Begrotingsartikel*

De middelen voor de uitvoering van de kerntaken van het regionale waterbeheer worden ondergebracht bij de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

###### *Omvang en verdeling middelen*

De omvang van de middelen voor de kerntaken van het regionale watersysteembeheer wordt bepaald door het Rijk en is afhankelijk van de budgettaire besluitvorming. Het ministerie van verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de verdeling van deze middelen.

##### **Relatie met de knelpunten en opgaven**

Naast een aanzienlijke vereenvoudiging en het verdwijnen van de perceptiekosten biedt de nationale variant de mogelijkheid van ampele kostenbesparing (oplopend tot € 100 à 150 mln in 2007, zie bijlage 11) en een forse reductie van de bestuurslast in de watersector. Daarnaast wordt de doelmatigheid bevorderd door het toezicht van Rijksweg op de middelenbesteding voor de kerntaken van het regionale watersysteembeheer.

Duurzaam en integraal waterbeheer zoals ook voorgestaan door de EU vraagt om inbedding van het regionale beleid in het nationale beleid. In het licht van de stroomgebiedenbenadering zal de deels historisch gegroeide rationaliteit van de financiële scheiding tussen de twee watersystemen – die in de praktijk veel financiële en bestuurlijke afstemming vergt – sterk aan betekenis inboeten.

Financiering uit de algemene middelen van de kerntaken van de waterschappen lost het probleem van de voorziene jaarlijkse stijging van de lokale watersysteemlasten en de ongelijke verdeling daarvan op. Het biedt het Rijk tevens de mogelijkheid tot integrale afweging bij de aanwending van middelen, hetgeen niet het geval is als de middelen van de rest van de

Rijksbegroting worden afgeschermd. Financiering van de waterschappen uit de algemene middelen betekent dat de financiering van de regionale waterstaatszorg onderhevig raakt aan nadere politieke afweging en mogelijke prioriteitenstelling.<sup>24</sup> De vraag is of dat bezwaarlijk is. Weliswaar is de waterstaatszorg van fundamenteel belang, hetgeen tot nu toe de argumentatie was voor de financiële autonomie van de waterschappen. Maar aan het beheer van de hoofdwatersystemen en aan de Defensie-uitgaven kan eenzelfde belang worden toegekend en deze worden sinds jaar en dag uit de algemene middelen gefinancierd. Mede met het oog op eerdergenoemde kostenstijgingen is rijkstoezicht op het financieel en operationeel functioneren van de autonome waterschappen gewenst. Vanwege de huidige autonomie van de waterschappen en het ontbreken van marktwerking zijn er geen inherente prikkels ter bevordering van de doelmatigheid.

De nationale variant schept duidelijkheid over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de watersector. In de huidige situatie hebben naast waterschappen ook departementen, provincies en gemeenten formele verantwoordelijkheden. Bestuurlijk is het regionale watersysteembeheer een historisch gegroeide lappendeken. Het beoogde integrale karakter van de maatregelenpakketten van het Nationaal Bestuursakkoord Water waarbij verschillende beleidssectoren zijn betrokken alsook de daarmee gemoeide grote kostenomvang vergen strakke sturing door de overheden en betrokkenheid ook in financieel opzicht van de markt en het maatschappelijke middenveld. In die optiek dienen de waterschappen zich te bepalen tot uitvoering op grond van algemeen belang van hun kerntaken, georganiseerd volgens de grenzen van de inmiddels vastgestelde 4 deelstroomgebieden<sup>25</sup>. Weliswaar zijn de waterschappen zelf al bezig met een proces van opschaling naar 25 waterschappen. Maar die opschaling, gericht op het jaar 2007, geschiedt niet overal langs de deelstroomgebiedsgrenzen, hetgeen afbreuk doet aan de noodzakelijke internationale aanpak van het waterbeheer in ons land.

#### **Organisatorische consequenties**

De nationale variant betekent voor de waterschappen een ingrijpende transformatieopgave met verdergaande schaalvergroting naar 4 danwel 7 uitvoerende diensten van het Rijk. De transformatieoperatie zal vanwege de financiële en bestuurlijk-organisatorische consequenties interdepartementaal goed moeten worden voorbereid.

#### **4.5 Lokale lasten**

Bovenstaande beleidsvarianten hebben gevolgen voor de (lokale) lasten en de verdeling daarvan. De regionale varianten leiden tot een verschuiving van de lokale lasten, zowel binnen groepen als tussen groepen. De mate waarin hier sprake van is, hangt af van de precieze invulling van de grondslag van de heffing.

Bij de twee nationale varianten is in de eerste plaats sprake van het verdwijnen van de lokale lasten gerelateerd aan het watersysteembeheer. Hier staat een verhoging van de Rijksbelastingen tegenover. Langs deze

---

<sup>24</sup> Vanwege de autonomie van de waterschappen bestaat er in de huidige situatie tussen Rijk en de waterschappen geen financiële verhouding zoals dat met de provincies en gemeenten wel het geval is. Eén van de gevolgen daarvan is dat de waterschappen in tegenstelling tot de provincies en gemeenten niet via de normeringssystematiek doorwerking ondervinden van volume- en/of efficiëncytaakstellingen bij het Rijk.

<sup>25</sup> Evenwel kan worden aangesloten bij de in Nederland gehanteerde onderverdeling in 7 deelstroomgebieden.

weg ontstaan lastenverschuivingen tussen of binnen groepen, waarvan de omvang bepaald wordt door de aard van de belastingverhoging.

In alle gevallen is het mogelijk de lastenverschuivingen te beperken door compenserende maatregelen. Na keuze van één van de varianten zullen bij uitwerking daarvan de gevolgen voor de verdeling van de lokale lasten nader moeten worden gezien.



## 5 Beleidsvariant waterketen

### 5.1 Inleiding

In de IBO-werkgroep is een in grote lijnen overeenstemming over de aanpak van de waterketen. Daarom is in het navolgende één voorstel uitgewerkt voor de waterketen. Aan regenwaterafvoer wordt apart aandacht gegeven. Voor de bekostiging van regenwater zijn 2 subvarianten ontwikkeld.

### 5.2 Waterketenvoorstel

In het onderhavige voorstel wordt de waterketen als één geheel beschouwd. Het betreft immers een pakket van samenhangende diensten dat geleverd wordt voor individuele gebruikers. Voor de levering van dit pakket aan diensten wordt in beginsel een kostendekkende prijs gevraagd.

De bekostiging vindt plaats op basis van één financieringsstructuur voor de gehele waterketen gebaseerd op het waterverbruik en gekoppeld aan de levering van drinkwater. Vanwege de kostenopbouw ligt de keuze voor een vast en variabel deel voor de hand. Het tarief van de waterketen wordt vastgesteld door de organisatie die de waterketendienst aanbiedt, c.q. de taak uitvoert, waarbij naast de hoogte van het tarief ook de mate van variabiliteit een punt van afweging is. De burger betaalt in deze systematiek dus via één rekening alle kosten voor het gebruik van water: de hoeveelheid drinkwater, maar ook voor de afvoer en verwerking (zuivering) van het afvalwater dat hij produceert. In de eindsituatie wordt uitgegaan van een fysiek ontvlochten waterketen en watersysteem. In de overgangssituatie maakt regenwater nog onderdeel uit van de waterketen.

#### Relatie met de knelpunten en opgaven

Een financieringsstructuur met één waterketentarief voor de gehele waterketen betekent t.o.v. de huidige situatie met drie financieringsstromen een aanzienlijke vereenvoudiging, die tevens aansluit bij de uitgangspunten neergelegd in de KRW. Ook wordt het voor de burger transparanter omdat hij inzicht krijgt in de kosten die gemoeid zijn met de “handling” van het water dat hij gebruikt. Het bewustzijn van de burger neemt hierdoor toe. Immers de kosten worden geïndividualiseerd en de burger betaalt ook daadwerkelijk voor zijn eigen gebruik en “niet voor de buurman”. Er treedt een doelmatigheidswinst op en perceptiekosten zullen verminderen. Voorts sluit een dergelijke financieringsstructuur aan bij milieudoelstellingen als duurzaam gebruik van (wereldwijd gezien) schaarse natuurlijke hulpbronnen en het vervuiler/gebruiker-betaalt-principe, omdat er betaling plaatsvindt overeenkomstig de mate van gebruik en omdat er zo gewenst door de gebruiker invloed op kan worden uitgeoefend. T.o.v. de huidige situatie kan er een verschuiving van de lasten optreden die nader moet worden beschouwd. Hierbij speelt de verhouding vast-variabel een rol. Deze

lastenverschuiving kan nadelig uitvallen voor m.n. grotere huishoudens die veel water gebruiken. Dit behoeft nadere aandacht.

Het in de waterketen uitgaan van één kostendekkend financieringssysteem zal leiden tot een bedrijfsmatige(re) aanpak van de dienstverlening waardoor een adequate(re) aanpak van de opgaven in de waterketen (terugdringen riooloverstorten, afkoppelen van regenwater, vervanging van riolering en zuivering) zal worden bevorderd tegen zo laag mogelijke kosten. Dit laatste is van belang omdat de stijging van de lokale lasten zo beperkt mogelijk moet blijven.

### **Organisatorische consequenties**

Wanneer ervoor wordt gekozen om de bekostiging van de waterketen-diensten via één financieringsstructuur te laten verlopen ligt het gelet op doelmatigheid voor de hand voor wat betreft de organisatie van de waterketen eveneens te streven naar één verantwoordelijke organisatie. Dit kan een uitvoeringsorganisatie zijn waarbij de huidige verantwoordelijkheidsverdeling over de drie partijen in tact blijft. Er kan ook voor worden gekozen om de volledige verantwoordelijkheid voor de waterketendiensten neer te leggen bij de uitvoeringsorganisatie. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ingeval van stimulering van het ontstaan van waterketenbedrijven is het noodzakelijk aandacht te hebben voor een adequate afstemming tussen waterketendiensten (m.n. riolering) en het beheer van de openbare ruimte en de leefomgeving. Nader inzicht is nodig in de aanpak van deze mogelijke nieuwe rafelrand.

Een vergroting van de doelmatigheid in de waterketen kan ook op andere wijze worden bereikt dan via één organisatie. De grootste doelmatigheidswinst zit in de afstemming tussen de riolering en de zuivering. Daarom is in de Rijksvisie Waterketen opgenomen dat er afvalwaterakkoorden afgesloten moeten worden tussen gemeenten en waterschappen om een doelmatige aanpak te realiseren. De VNG en Unie van Waterschappen hebben dit punt opgepakt en werken het nu verder uit. Verder is in de rijksvisie op de waterketen ingezet op benchmarking, in eerste instantie bij de afzonderlijke activiteiten in de keten, maar op termijn ook over de gehele keten.

### *Aanpak op korte termijn*

Voor de waterketen kunnen de volgende parallel uit te voeren stappen worden onderscheiden:

- Een eerste stap is dat alle gemeenten een rioleringsheffing introduceren omdat alleen dan de kosten voor rioleringsexploitatie en vervanging te oormerken zijn. Voor wat betreft de aanlegkosten blijft het uitgangspunt dat de rioleringskosten, maar ook kosten voor regenwater- en grondwatervoorzieningen via de grondexploitatie lopen.
- Het volledig kostendekkend maken van alle waterketendiensten.
- De onderscheiden heffingen zodanig wijzigen dat het mogelijk is om over te gaan tot een waterverbruikstarief. Hiertoe dient zowel de Wvo als ook het rioolrecht te worden aangepast.
- De drie heffingen (riolering, zuivering en drinkwater) worden via één rekening via het waterleidingbedrijf geïnd. Op dit moment gebeurt dit al voor een groot aantal gemeenten en een beperkt doch groeiend aandeel waterschappen. Tot er helderheid is over de watersysteemfinanciering wordt voorgesteld de WVO-heffing, die voor 90% wordt besteed voor afvalwaterzuivering tot de waterketen worden gerekend.
- Het voorstel voor de waterketen gaat uit van één financiering voor de gehele waterketen gebaseerd op waterverbruik en gekoppeld aan de levering van drinkwater. Omdat er in de waterketen sprake is

van een relatief groot aandeel vaste kosten gaan de gedachten uit naar een tarief dat is opgebouwd uit een vast en een variabel deel. Hoewel de keuze voor de verdeling vast-variabel een politiek element in zich draagt, is nader onderzoek nodig naar de meest logische verhouding tussen vast en variabel. Deze verhouding is ook van invloed op een eventuele lastenverschuiving. Enerzijds is het wenselijk om via het variabiliseren van de prijs het duurzaam gebruik en water te bevorderen. Anderzijds is een prijsstelling wenselijk die enigszins parallel loopt met de in de praktijk feitelijk aanwezige verdeling tussen variabele en vaste kosten. Tot slot zal zolang nog niet ieder huishouden in Nederland is bemeterd een praktische oplossing moeten worden gehanteerd voor de nog niet bemeterde wooneenheden.

### 5.3 Regenwaterafvoer

#### 5.3.1 Streefbeeld

Inherent aan het gekozen uitgangspunt om de keten en het systeem te onderscheiden is het streven om op zo kort mogelijke termijn te komen tot een fysieke ontvlechting tussen regenwaterafvoer en waterketen. Omdat in bestaand stedelijk gebied deze ontvlechting alleen in combinatie met andere ingrepen in de fysieke leefomgeving, de openbare ruimte en bij vervanging van riolering (en zuivering) op een verantwoorde wijze (financieel gezien) is te realiseren omdat er sprake is van een fundamenteel andere aanpak in de regenwaterafvoer, is er dus sprake van een langdurig proces en intensief proces dat pas in 2030 volledig zal kunnen zijn afgerond. Een krachtige stimulering van het afkoppelen van regenwater in bestaand stedelijk gebied is nodig<sup>26</sup>. Voor nieuwbouw zal als uitgangspunt gelden dat er geen regenwater op het riool mag worden aangesloten.

Een volledige fysieke scheiding van keten en systeem is ook noodzakelijk omdat a.g.v. toenemende neerslag en groeiend bebouwd oppervlak meer wateroverlast en overstortingen zullen gaan komen. Afkoppelen is tevens nodig omdat de grenzen van het huidige systeem zijn bereikt. Verder optimaliseren helpt niet meer of wordt extreem duur.

#### 5.3.2 Regenwaterafvoervarianten

De regenwatervarianten borduren voort op het gegeven dat regenwaterafvoer een ander soort gebruik van de riolering met zich meebrengt dan afvalwaterafvoer waardoor de wens ontstaat die twee soorten gebruik financieel te (onder)scheiden. Onderzoek om de kosten van regenwater separaat in kaart te brengen is inmiddels gestart.

Grofweg zijn er 2 benaderingswijzen denkbaar. De eerste benaderingswijze gaat uit van de huidige praktijk waarbij stedelijke regenwaterafvoer wordt beschouwd als een onderdeel van de waterketen. De tweede benaderingswijze gaat uit van de analytische scheiding tussen watersysteem en waterketen waarbij regenwaterafvoer een onderdeel is van het watersysteembeheer.

1. Regenwaterafvoer maakt onderdeel uit van de waterketen en wordt bekostigd uit het waterketentarief.
2. De kosten voor de afvoer van regenwater via de waterketen worden apart vastgesteld (financieel afkoppelen) en vanuit het watersysteembeheer gefinancierd.

---

<sup>26</sup> Door VROM is met dit doel een traject "Rijkvisie herijking regenwater" gestart; in de projectgroep zijn alle andere partijen zoals UvW, IPO en VNG vertegenwoordigd.

*Variant 1: Regenwaterafvoer maakt onderdeel uit van de waterketen en wordt bekostigd uit het waterketentarief*

Dit is een praktische variant die aansluit op de huidige praktijk en verantwoordelijkheidstoedeling waardoor deze variant makkelijk is door te voeren. Zolang regenwater nog fysiek in de waterketen zit, wordt de afvoer via de waterketen bekostigd. Nadat het regenwater is afgekoppeld van de riolering/waterketen vindt bekostiging via het watersysteembeheer plaats. Via benchmarking wordt vervolgens inzichtelijk, ook voor de burger, dat het afkoppelen van regenwater voor het waterketentarief een positief effect heeft. Immers hoe groter het afgekoppelde deel hoe effectiever het waterketenactiviteiten kunnen worden uitgevoerd. Daar gaat een -zij het beperkte- stimulerende werking voor afkoppelen van uit. Deze variant gaat uit van een volledig kostendekkend tarief te betalen aan de “waterketen”-beheerder(s) voor alle kosten die in de waterketen worden gemaakt.

*Variant 2: Financiering vanuit het watersysteembeheer*

Deze variant gaat uit van het financieel loskoppelen van de regenwaterafvoer. De kosten gemoeid met regenwaterafvoer via de keten (riool en zuivering) worden nadat deze zijn vastgesteld apart bekostigd. De watersysteembeheerder betaalt naar rato van de kosten die de waterketenbeheerder moet maken.

Betaling aan de “waterketenbeheerder” kan in de overgangperiode via een aantal varianten, die wellicht in de nabije toekomst allemaal in de praktijk gaan voorkomen:

- a. *Riolering en zuivering gescheiden*: de gemeente betaalt de extra kosten voor de zuivering aan de waterbeheerder; kosten voor riolering is broekzak-vestzak
- b. *Intergemeentelijke samenwerking op gebied van riolering en zuivering bij waterbeheerder*: de kosten voor de afvoer van regenwater in de riolering worden betaald aan het rioleringsbedrijf en de kosten voor de zuivering van regenwater worden betaald aan de zuiveraar.
- c. *Waterketenbedrijf*: het regenwatertarief (bestaande uit dekking voor kosten in de riolering en de zuivering) wordt betaald aan het waterketenbedrijf

*Aandachtspunten*

Belangrijk aandachtspunt bij variant 2 is dat er consensus moet komen bij alle partijen over het aandeel in de kosten van regenwaterafvoer. Mogelijk zal het vaststellen van de kosten in de diverse situaties zo ingewikkeld (en duur) worden dat daarop deze variant gaat afvallen. Het kan ook zo zijn dat er een volgorde in de tijd zit in beide varianten eerst variant 1 dan variant 2.

Een belangrijk knelpunt bij het afkoppelen van regenwater vormen de kosten. Bij nieuwbouw kan de aanleg vanuit de grondexploitatie worden gerealiseerd. In bestaand stedelijk gebied zijn voor deze ingrijpende veranderingen geen middelen gereserveerd.

Om ook in bestaand stedelijk gebied het noodzakelijke proces op gang te brengen zou de mogelijkheid kunnen worden geboden om op gemeentelijk niveau een *watersysteembelasting* te gaan heffen. Met deze belasting zou dan de aanleg en het beheer van regenwatervoorzieningen en ook voorzieningen voor grondwaterafvoer kunnen worden gefinancierd. Indien er voor de financiering van het watersysteembeheer van een centrale variant wordt uitgegaan, kunnen daaruit deze kosten worden gefinancierd. Een andere mogelijkheid voor de korte termijn is de verbreding van het huidige rioolrecht tot een rioolbelasting waaruit gemeenten de kosten voor wateropgaven in stedelijk gebied, zoals het afkoppelen van regenwater,

kunnen dekken. De werkgroep is evenwel van mening dat zulks alleen in de rede ligt in een overgangssituatie, aangezien de werkgroep een onderscheid in de financiering van het watersysteem en de waterketen beoogt. Dit onderscheid in financiering kan worden doorgevoerd voordat er ook sprake is van een scheiding in fysieke zin.



## 6 Aanbevelingen

Op grond van haar onderzoek komt de werkgroep tot de volgende aanbevelingen.

### 1. Onderscheid watersysteem en waterketen

De werkgroep beveelt aan om zowel fysiek als financieel een onderscheid te maken tussen de waterketen en het watersysteem.

### 2. Waterketen

Over de financieringsstructuur voor de waterketen bestaat consensus in de werkgroep (zie voorstel hoofdstuk 5). Voor het watersysteembeheer is er sprake van een aantal varianten en uiteenlopende standpunten over de beste aanpak. *Daarom beveelt de werkgroep aan om niet te wachten op uitkristallisatie van de watersysteembeheer aanpak maar al direct de voorstellen voor de waterketen te gaan implementeren.* Om dat eenvoudig te kunnen realiseren wordt voorgesteld om in de overgangsperiode totdat er een nieuwe watersysteemfinanciering is de gehele Wvo-heffing onder te brengen in de waterketen. De waterkwaliteitsbeheerder kan dan zelf de kosten voor het waterkwaliteitsbeheer afzonderen van de ketenactiviteiten.

In onderstaand schema waarbij voor de keten en het systeem op de tweede balk de huidige financieringsstructuur is weergegeven wordt de eerste stap weergegeven op balk 3. De onderste balk geeft tenslotte de voorstellen van de IBO-werkgroep weer.

<b>Waterketen</b>			<b>Watersysteem</b>	
drinkwatertarief	riolering	WVO-heffing (zuivering + kwaliteit)	kwantiteit	kering
<b>Waterketentarief (eerste stap)</b>			<b>Systeem (eerste stap)</b>	
<b>Waterketentarief</b>			<b>watersysteemfinanciering</b>	

### 3. Watersysteem

In de werkgroep is overeenstemming over de knelpunten die de huidige financieringsstructuur in zich draagt en de wateropgaven waarvoor Nederland gesteld is. Over de zwaarte van de knelpunten en de daarmee samenhangende ervaren urgentie tot veranderingen danwel ingrijpen in de financiering van het watersysteem bestaat binnen de werkgroep verschil van mening. Dit heeft geresulteerd in een aantal beleidsvarianten voor de financiering van het regionale watersysteem. De varianten kunnen naar mate van verandering worden gerangschikt; van het stroomlijnen van de huidige drie watersysteemheffingen tot één tot een compleet andere aanpak

van de financiering van het regionale watersysteembeheer waarbij ook de organisatie wordt geherpositioneerd. *Niettegenstaande de verschillen in de mate van gewenste verandering is de werkgroep van mening dat de financiering van het regionale watersysteem verandering behoeft.*

NB Voor directe lozingen op oppervlaktewater moet de mogelijkheid van een heffing op basis van de vervuiler betaald blijven bestaan.

#### 4. Integrale benadering

Omdat bij de nieuwste uitdagingen voor het water integratie aan de orde is met het RO-, milieu- en natuurbeleid, is -vanwege de gebiedsspecifieke omstandigheden- een gebiedsgerichte benadering nodig. Naast de voorstellen voor een andere financieringsstructuur stelt de IBO-werkgroep voor om de rijksmiddelen die in het kader van het NBW en anderszins beschikbaar zijn voor het regionale watersysteembeheer via het ILG te laten lopen opdat in de regio sprake kan zijn van een integrale aanpak van de opgaven. Hetzelfde geldt voor het stedelijk gebied. De stedelijke wateropgaven (afkoppelen/grondwater) zijn onvoldoende aan de orde in ISV-kader (m.n. ook omdat er geen middelen zijn/worden ingebracht in ISV). Doch dit laatste hoeft voor een integrale aanpak geen probleem te zijn daar de gemeente zelf de mogelijkheid voor de financiering van de stedelijke wateropgaven heeft. Op gemeentelijk niveau is vooral sprake van een noodzaak van inhoudelijk integratie.

#### 5. Vermogens

Op grond van de huidige inzichten beschikken de waterschappen over vrij aanwendbare middelen die slechts eenmalig kunnen worden ingezet. Omdat het zicht op de omvang wordt vertroebeld door de wijze waarop waterschappen omgaan met de vorming van reserves en voorzieningen beveelt de werkgroep aan om:

- Nader onderzoek te verrichten naar het vrij besteedbare vermogen van waterschappen;
- Onderzoek te verrichten naar de gewenste omvang van de (norm)vermogens;
- De vermogens van de waterschappen te betrekken in het kader van het Plan van Aanpak Transparantie (PLAVAT), waarin momenteel de vermogens van gemeenten en provincies worden gezien;
- De comptabiliteitsvoorschriften aan te scherpen, zodat voorzieningen en reserves en de wijze waarop de waarde van de activa wordt bepaald uniform in de rekening wordt opgenomen.

#### 6. Organisatie

De huidige organisatie van het waterbeheer kan mogelijk bij implementatie van de voorstellen een belemmering vormen. Voorts heeft de werkgroep gaandeweg het onderzoek geconstateerd dat idealiter de besturing en organisatie als insteek had moeten worden gehanteerd. Door primair de financiering als insteek te hanteren zijn mogelijk organisatorische aspecten onderbelicht gebleven. *Bij uitwerking van de beleidsvarianten zowel voor de waterketen als voor het watersysteem dient dan ook expliciet aandacht te zijn voor de gevolgen voor de organisatie.*



# Bijlage 1 Taakopdracht

## **Aanleiding**

Bij de vormgeving van integraal waterbeheer in ons land zijn de bekostiging en de financieringsstructuren belangrijke vraagstukken. De voorziene maatregelen in het kader van het waterbeleid 21<sup>e</sup> eeuw (WB 21) alsook de invoering van de EU-kaderrichtlijn water dragen aan dat belang bij. In het beheer door de taakverantwoordelijken (gemeenten, waterschappen en provincies) van zowel de waterketen als de regionale watersystemen kan een grotere eenvoud, doelmatigheid en kosteneffectiviteit worden bereikt. Daarnaast is er een compensatievraagstuk ten aanzien van negatieve gevolgen voor de burger van maatregelen in het kader van het waterbeheer.

## **Probleemstelling**

Hoe kan aan de bekostiging en financiering van het integrale waterbeheer het beste vorm worden gegeven.

## **Onderzoeksaanpak**

Het onderzoek zal zich ten principale richten op de bekostiging en wijze van financiering van het beheer van de regionale watersystemen en van de waterketen inclusief borging van de publieke belangen en mede in relatie tot ontwikkelingen op het decentraal belastinggebied. Met het oog op de lokale lastendruk dient ook de verdeling c.q. verevening van de beheerslasten over de Nederlandse bevolking in het onderzoek te worden betrokken, waarbij ook de mogelijkheid van fondsvorming wordt gezien. Tevens wordt een relatie gelegd met de vermogenspositie van de taakverantwoordelijken. Nagegaan wordt op welke wijze en in welke gevallen de burger dient te worden gecompenseerd voor schade als gevolg van beheersmaatregelen (schaderegelingen).

Voorzover voorstellen voor zo efficiënt en effectief mogelijke bekostiging en financiering stuiten op bestuurlijk-organisatorische belemmeringen, worden deze belemmeringen in het onderzoek gezien. Van belang is dat het Nationaal Bestuursakkoord Water (februari 2003) gesloten kan worden en daadwerkelijk met de uitvoering kan worden begonnen. De uitwerking van het watersysteemdeel en het waterketendeel vindt daarom gescheiden en parallel plaats.

## **Samenstelling IBO-werkgroep**

AZ, BZK, EZ, Fin, LNV, VROM en VenW. Voorts zullen IPO, VNG en Unie van waterschappen gevraagd worden deel te nemen. Tevens zullen 2 externe deskundigen kunnen deelnemen.



## Bijlage 2 Deelnemers IBO

De interdepartementale werkgroep werd voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter. Het secretariaat werd gevoerd door het ministerie van Financiën. Zowel het ministerie van Verkeer en Waterstaat als het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu leverden een co-secretaris. In de werkgroep hadden vertegenwoordigers van de ministeries van Algemene Zaken, Economische Zaken, Landbouw, Natuur en Visserij, Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zitting. Voorts hadden vertegenwoordigers van het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlands Gemeenten en de Unie van Waterschappen vanuit hun deskundigheid zitting in de werkgroep. De werkgroep werd gecompliceerd door twee externe deskundigen.

### Voorzitter

Prof. drs. M.H. Meijerink	Voorzitter Raad van Bestuur Erasmus Medisch Centrum Rotterdam, Hoogleraar Public Control Vrije Universiteit van Amsterdam.
---------------------------	--

### Secretaris

Drs. P.F. van Velzen	Ministerie van Financiën
----------------------	--------------------------

### Co-secretarissen

Mw. ir. M.C.J. Fokké-Baggen	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Ing. P. Regoort	Ministerie van Verkeer en Waterstaat

### Leden

Mw. Drs. M.G. van Empel	Ministerie van Algemene Zaken
Drs. Schartman	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Drs. A.J.L. van Bohemen	Ministerie van Economische Zaken
Ir. F. Uit den Bogaard	Ministerie van Financiën
Ir. W.H.B. Aarnink	Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij
Drs. H.G. von Meijenfheldt	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Ir. L.H. Keijts	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Drs. S.W.R. Strzelczyk	Ministerie van Verkeer en Waterstaat

**Deskundigen**

Mr. R.J. van der Kluit  
Drs. J.A. de Boer  
Drs. G.J. te Wechel  
Dr. P.T.J.C. van Rooy  
Prof. dr. C.G.M. Sterks

Unie van Waterschappen  
Interprovinciaal Overleg  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
Accanto  
Rijksuniversiteit Groningen

## Bijlage 3 Huidige financieringsstructuur

### Inleiding

In deze bijlage wordt de huidige financieringsstructuur behorende bij de taken in het waterbeheer beschreven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het verschil tussen de waterketen en het watersysteem, de financiering van de watersysteemtaken en de financieringswijzen van de waterketenactiviteiten. Tot slot wordt nader ingegaan op de relaties tussen het watersysteem en de waterketen.

### Waterbeheer: watersysteem en waterketen

Sinds het door de Unie van Waterschappen in 1996 uitgebrachte rapport "Water centraal" wordt in het waterbeheer onderscheid gemaakt tussen watersysteem en waterketen. Het watersysteem is het samenhangend geheel van oppervlaktewater en grondwater. Onder integraal waterbeheer wordt verstaan het samenhangende beheer van dit systeem. Daarnaast maakt grondwater omdat het in de bodem zit- ook onderdeel uit van het bodembeheer.

De waterketen is een "nuts- en netwerksector" en bestaat eigenlijk uit twee onderdelen: de drinkwatervoorziening en de afvalwaterverwerking (= inzameling en transport via riolering en zuivering in de rioolwaterzuivering). De onderdelen in de waterketen bestaan uit meerdere met elkaar samenhangende schakels van drinkwater winning, -productie, -transport en - distributie, drinkwatergebruik, afvalwaterinzameling en -transport (via de riolering), afvalwaterzuivering en lozing van het gezuiverde water op het oppervlaktewatersysteem.

### Financieringsystematiek samenhangend met het regionale watersysteembeheer

In het huidige regionale watersysteembeheer en de zuivering van afvalwater zijn drie hoofdtaken onderscheiden, die elk een eigen bestemmingsheffing kennen, te weten de waterkwantiteitstaak, de waterkeringstaak en het waterkwaliteitsbeheer (waterkwaliteitsbeheer van de oppervlaktewateren inclusief het zuiveren van afvalwater). Uitgangspunten bij deze heffingen zijn:

- De belanghebbende betaalt volgens de trits: belang-betaling-zeggenschap (volgens het profijtbeginself). Dit uitgangspunt geldt voor de waterkwantiteitsomslag en de waterkeringsomslag.
- De vervuiler betaalt. Dit uitgangspunt geldt voor de verontreinigingheffing, waaruit het waterkwaliteitsbeheer worden gefinancierd.

Onderstaand wordt bij elk van de heffingen stil gestaan.

*De waterkwantiteitstaak: de waterkwantiteitsomslag*

Uitgangspunt is dat de belanghebbende betaalt naar rato van het belang dat deze heeft bij de uitvoering van de kwantiteitstaak. De kosten worden toegerekend naar het algemeen belang en naar de belangen van specifieke gebruikersgroepen. De kosten van het algemeen belang worden via de ingezetenenomslag toegerekend aan alle ingezetenen in het gebied. De kosten van specifieke belangen worden toegerekend aan de specifieke gebruikersgroepen: te weten de eigenaren van gebouwde (woningen en bedrijven) en ongebouwde zaken (met name agrariërs en bos- en natuurterreinbeheerders). Het waterschapsbestuur stelt de verdeling over beide belangen vast op basis van de uitgangspunten voor de kostentoedeling die door het Provinciaal Bestuur zijn vastgesteld.

Daarenboven hanteren verschillende waterschappen een systematiek van classificatie waarmee de kostentoedeling binnen het beheersgebied verder wordt verfijnd. Dit kan tot op grote mate van detail plaatsvinden.

*De waterkeringstaak: de waterkeringsomslag*

Uitgangspunt is dat de belanghebbende betaalt naar rato van het belang dat deze heeft bij de uitvoering van de keringstaak. De kosten worden toegerekend naar het algemeen belang en naar de belangen van specifieke gebruikersgroepen. De kosten van het algemeen belang worden via de ingezetenenomslag toegerekend aan alle ingezetenen in het gebied. De kosten van specifieke belangen worden toegerekend aan de specifieke gebruikersgroepen: te weten de eigenaren van gebouwde (woningen en bedrijven) en ongebouwde zaken (met name agrariërs en bos- en natuurterreinbeheerders). Het waterschapsbestuur stelt de omvang van de ingezetenenomslag (waarbij de bevolkingsdichtheid in het beheersgebied als belangrijke maat geldt) en de verdere kostentoedeling vast op basis van de uitgangspunten voor de kostentoedeling die door het Provinciaal Bestuur zijn vastgesteld. Het specifieke belang dat eigenaren van gebouwde en ongebouwde zaken hebben, wordt bepaald aan de hand van de WOZ-waarde voor gebouwde onroerende zaken en aan de hand van de oppervlakte vermenigvuldigd met de waarde in het economische verkeer voor ongebouwde gronden. Vervolgens vindt naar rato van het belang dat de specifieke groepen eigenaren hebben bij de uitvoering van de taken een verdere toedeling van de kosten plaats naar de individuele heffingplichtigen. Dit gebeurt op basis van de WOZ-waarde voor woningen en bedrijven en het aantal hectares voor de agrariërs en bos- en natuurterreinbeheerders. Daarenboven hanteren verschillende waterschappen een systematiek van classificatie waarmee de kostentoedeling binnen het beheersgebied verder wordt verfijnd.

*Het waterkwaliteitsbeheer: de verontreinigingsheffing*

Het waterkwaliteitsbeheer (waterkwaliteitsbeheer van de oppervlaktewateren en de zuivering van afvalwater) wordt bekostigd uit de verontreinigingsheffing. Met deze heffing wordt dus zowel een watersysteem- als een waterketentaak bekostigd. Van de opbrengst van de verontreinigingsheffing is gemiddeld circa 20% voor het waterkwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater en circa 80% voor het zuiveringsbeheer. Gezien deze verhouding worden de uitgangspunten van de verontreinigingsheffing beschreven bij § 2.4 onderdeel zuivering.

Verantwoordelijkheden

Provincies

Taken en bevoegdheden voor water, ruimte en milieu zijn verdeeld over het rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten.

Provincies spelen een belangrijke rol bij de strategische, beleidsmatige sturing van het leefomgevingsbeleid, dat wordt neergelegd in plannen voor ruimte, water en milieu. Daarbinnen is het operationele watersysteembeheer ingebed. Het provinciale beleid voor ruimte, waterhuishouding en milieu wordt beschreven in respectievelijk het streekplan, het waterhuishoudingsplan en het milieubeleidsplan. Het streekplan geeft het provinciale ruimtelijke beleid op hoofdlijnen weer, net zoals het waterhuishoudingsplan dat doet voor het waterbeleid. Provincies zijn bij provinciale verordening bevoegd regels te stellen te aanzien van het oppervlaktewaterbeheer.

Voorts heeft de provincie toezichthoudende en toetsingsbevoegdheden. Provincies houden bijvoorbeeld toezicht op de primaire waterkeringen. Bovendien toetsen provincies plannen en peilbesluiten van waterschappen; zij zijn bevoegd aan deze plannen en besluiten goedkeuring te verlenen of te onthouden. De provincie is ook verantwoordelijk voor de organisatie van het waterbeheer. Via de oprichting van waterschappen en waterschapsreglementen scheidt de provincie de organisatorische voorwaarden voor de taakuitoefening door waterschappen.

### Waterschappen

De waterschappen zijn binnen de vastgestelde kaders verantwoordelijk voor (de uitvoering van) het regionale watersysteembeheer en voor de zuivering van het rioolwater uit het stedelijke (bebouwde) gebied. Het aantal waterschappen bedraagt 48, waarvan 27 waterschappen die alle drie de taken uitvoeren (de zogenaamde all-in waterschappen). Verwacht wordt dat het totale aantal waterschappen over enkele jaren niet meer dan ongeveer 25 zal bedragen. Deze waterschappen zijn in hun beheersgebied dan verantwoordelijk voor alle waterschapstaken.

### *Bekostiging van het beheer van het (diepe) grondwater landelijk gebied*

De provincies zijn volgens de Grondwaterwet het bevoegde gezag met betrekking tot vergunningverlening voor onttrekking en infiltratie van grondwater en heffingen op grondwateronttrekkingen. Ook het beheer van het diepe grondwater is toebedeeld aan de provincies. In de provinciale milieuverordening moeten gebieden worden aangewezen ter bescherming van de grondwaterkwaliteit met het oog op de drinkwaterwinning. Er is een aparte heffing voor het onttrekken van grondwateren ter bekostiging van de beheerstaak van de provincie voor het (diepe) grondwaterbeheer in het landelijke gebied. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan kosten die samenhangen met maatregelen, direct verband houdende met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van onttrekkingen en kosten die verband houden met noodzakelijke onderzoeken in verband met het beheer. De grondslag voor de heffing is de hoeveelheid onttrokken grondwater, waarbij een bepaalde drempelwaarde geldt. Het tarief verschilt per provincie en bedraagt enkele centen per onttrokken m<sup>3</sup><sup>27</sup>.

### *Hoofdwatersysteem*

Het Rijk is verantwoordelijk voor het beheer van het hoofdwatersysteem (met name de grote rivieren, IJsselmeer, Noordzee). Het beheer van het hoofdwatersysteem wordt bekostigd uit de algemene middelen van het Rijk. Daarnaast is er voor lozingen op rijkswater een Wvo-heffing. Hiermee wordt een deel van het waterkwaliteitsbeheer van de rijkswateren bekostigd. Voorts worden de aanlegkosten van primaire waterkeringen -die overigens

---

<sup>27</sup> Naast de provinciale grondwaterheffing bestaat er ook een rijksbelasting op het onttrokken grondwater (Wet belasting milieugrondslag).

door de waterschappen worden beheerd - uit de algemene middelen gefinancierd.

### **Waterketen**

De waterketen betreft de taken drinkwater, riolering en afvalwaterzuivering. Hieronder komen de financieringsstructuren voor de drinkwatervoorziening, riolering en zuivering aan de orde.

#### *Drinkwatervoorziening*

Uitgangspunt bij de financiering van de drinkwatervoorziening is, dat wordt betaald voor het gebruik en verbruik van drinkwater. De kosten worden deels in de vorm van een vast recht en deels via een vast bedrag per afgenomen hoeveelheid m<sup>3</sup> per aansluiting bij de gebonden klant in rekening gebracht.

Het Rijk is verantwoordelijk voor drinkwatervoorziening en de waterleidingbedrijven voeren uit (wettelijke verplichting). Drinkwaterbedrijven winnen, produceren en distribueren drinkwater. De zorgplicht voor de drinkwatervoorziening aan gebonden klanten ligt bij de rijksoverheid. Momenteel zijn er circa 12 waterleidingbedrijven in Nederland actief die belast zijn met de uitvoering van de nutsdienst. De bedrijven zijn georganiseerd in overheids-NV's (bij wet is het overheidseigendom vastgelegd; ook de uitvoering mag niet in private handen liggen).

De aandeelhouders van de NV's zijn lokale overheden (gemeenten en provincies). Kenmerkend is de uitgebreide infrastructuur om water te winnen, te zuiveren, te transporteren en te distribueren. De zuivering van oppervlaktewater vergt meer bewerkingen dan de zuivering van grondwater. Een belangrijk deel van de kosten die bedrijven maken houden verband met het in stand houden van de infrastructuur en het waarborgen van de kwaliteit van alle stappen in het proces van winning, drinkwaterproductie (zuivering) en distributie. Doorgaans worden hierbij lange investeringstermijnen gehanteerd, waardoor vaak ver vooruit wordt gepland.

#### *Riolering*

De dekking van de kosten kan op verschillende wijzen worden verkregen, waarbij overigens geen sprake hoeft te zijn van volledige dekking. De verschillende manieren van dekking van de kosten zijn:

- Eerste aanleg: grondexploitatie.
- Riolrecht al dan niet gesplitst in een gebruikers en een eigenarendeel; dit is een jaarlijks vastgesteld vast bedrag per huishouden. Soms is er sprake van een bedrag per aansluiting, in andere situaties wordt het bedrag vastgesteld o.b.v. waterverbruik, met name voor grootgebruikers (bedrijven). Ook combinaties doen zich voor.  
Kosteninning via rioolrecht heeft ook consequentie voor de bestemming van de gelden: de geïnde middelen zijn alleen te gebruiken voor doel waarvoor ze werden geïnd.
- Als onderdeel van de OZB zonder dat dit echt apart herkenbaar is.
- Uit de algemene uitkering van het gemeentefonds.

Soms wordt er door gemeenten onderscheid gemaakt in de kosten voor bedrijven en huishoudens. Als dit onderscheid wordt gemaakt, gebeurt dat meestal o.b.v. waterverbruik. Kortom: er worden verschillende dekkingssystematieken gehanteerd.

Riolering is kapitaalsintensief. De kosten worden grotendeels bepaald door de aanleg en het in standhouden van de infrastructuur. Bij gemengde rioolstelsels is de hoeveelheid regenwater maatgevend voor de diameters van de buizen en daarmee voor de kosten. De afschrijvingstermijnen van de



infrastructuur die worden gehanteerd zijn lang (40 à 80 jaar) omdat het voor het overgrote gedeelte leidingen betreft. De investeringslasten voor rioleringsaanleg zijn vaak niet zichtbaar in de gemeentebegroting, omdat de kosten voor de aanleg van de eerste riolering verdisconteerd wordt in de grondexploitatie.

Gemeenten gaan verschillend om met de vervangingskosten van riolering: meestal worden de vervangingskosten betaald via rente en aflossing. Soms -doch steeds vaker- vindt er reservering plaats voor toekomstige vervanging of is er sprake van een combinatie tussen betaling van rente en aflossing en reservering.

De zorgplicht voor de riolering, dat is de inzameling en het transport van afvalwater en hemelwater dat op verhard oppervlak valt, ligt bij de gemeenten en is geregeld in de Wet Milieubeheer, de Wm. Bij de riolering is het zo dat de zorgplicht en de uitvoering in nagenoeg alle situaties in handen van de gemeenten liggen. Dit is echter niet wettelijk voorgeschreven. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de aanleg van riolering in uitbreidingsgebieden en het onderhoud, het beheer en de renovatie van bestaande riolering voor gebonden klanten. Circa 80% van de huishoudens is aangesloten op een gemengd rioolstelsels, waarbij zowel neerslag van het verharde oppervlak als afvalwater door hetzelfde stelsel worden afgevoerd. In de andere gevallen is er sprake van een verbeterd of een gescheiden rioolstelsel. Dit wordt vooral geplaatst in uitbreidingsgebieden en soms bij herstructurering van bestaand stedelijk gebied. Het regenwater wordt dan (voor het overgrote deel) gescheiden van het afvalwater afgevoerd. Naast regenwater, kan het ook voorkomen dat grondwater via de riolering wordt afgevoerd. Dit is niet de bedoeling, maar door achterstallig onderhoud zijn er drainerende rioleringen, zodat grondwater kan binnendringen. Ook als gevolg van illegale aansluitingen kan er grondwater via het riool worden afgevoerd.

#### *Zuivering*

De zuiveringskosten (en het waterkwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater) worden bekostigd uit de eerder genoemde verontreinigingsheffing. Uitgangspunt van de verontreinigingsheffing is het principe 'de vervuiler betaalt'. Zowel voor lozingen op de riolering als lozingen direct op oppervlaktewater wordt betaald naar rato van de geloosde hoeveelheid vervuiling. Huishoudens worden daarbij forfaitair voor 3 vervuilingseenheden aangeslagen, waarbij éénpersoonshuishoudens op verzoek een vermindering krijgen en één vervuilingseenheid betalen. Het forfait van 3 vervuilingseenheden is gebaseerd op de in het verleden voorkomende gemiddelde woningbezetting van een huishouden in Nederland. Bedrijven betalen op basis van de feitelijke geloosde vervuiling.

De zuivering van afvalwater, regenwater en grondwater (veroorzaakt door lekkende en/of drainerende riolen) die door de riolering wordt aangevoerd, vindt plaats in zuiveringsinrichtingen. Een deel van de kosten van zuiveringsinstallaties (maximaal 30%) is gerelateerd aan de maximale hydraulische capaciteit. De hydraulische capaciteit wordt vooral bepaald door de maximale mogelijke aanvoer van regenwater en afvalwater. Bij de afvalwaterzuivering zijn de kosten deels afhankelijk van de infrastructuur, waarbij afschrijvingstermijnen worden gehanteerd van 25-40 jaar.

Het waterschap is wettelijk verantwoordelijk voor de afvalwaterzuivering in het stedelijk gebied en voert dit in nagenoeg alle gevallen ook zelf uit.

In onderstaande tabel is weergegeven welke taken door wie worden uitgevoerd, hoe deze worden gefinancierd en wat de opbrengst van de betreffende heffingen is.

Tabel B.1 taken, uitvoering en financiering waterbeheer

Wat	Wie	Waaruit	Hoeveel per jaar (2002) in miljoen euro
Beleid, aanleg, aanpassing en beheer <sup>28</sup> hoofdwatersysteem	Rijk	Algemene middelen	1.000
Beheer grondwater	Provincie <sup>29</sup>	Grondwaterheffing	16,5
Waterkwantiteitsbeheer	Waterschap	Waterkwantiteitsomslag	501
Waterkeringen	Waterschap	Waterkeringsomslag	114
Waterkwaliteit inclusief zuivering <sup>30</sup>	Waterschap	Verontreinigingsheffing	1.025
Beheer riolering	Gemeente	Rioolrecht, OZB en algemene middelen gemeenten	1.006
Productie en levering drinkwater	Drinkwaterbedrijven	Drinkwatertarief	1.128
			<b>4.790</b>

Op basis van bovenstaande tabel kan worden geconstateerd dat er in het regionale watersysteembeheer ongeveer € 0,8 mld omgaat en in de waterketen circa € 3 mld . Met het beheer van het hoofdwatersysteem is ongeveer € 1 mld gemoeid.

#### De relatie tussen watersysteem en waterketen nader toegelicht

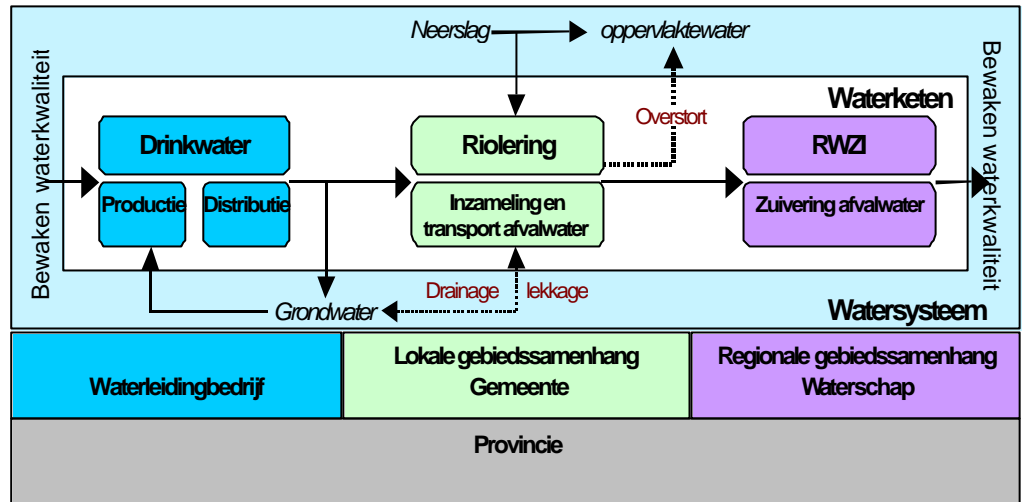
Tussen het watersysteem en de waterketen is een aantal aanhaakpunten. Bij het begin van de waterketen bij het innemen van grond- of oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater en bij het eind van de keten bij lozing van gezuiverd afvalwater in oppervlaktewater. Verder zijn er daartussen nog relaties tussen keten en systeem. Regenwater in het stedelijke gebied wordt voor een belangrijke deel afgevoerd via de riolering (gemengde riool). Bij gemengde rioolstelsels vinden er bij hevige regenval overstorten van ongezuiverd rioolwater naar oppervlaktewater plaats. Daarnaast kan er als gevolg van (lekkende) riolen vervuild afvalwater naar het grondwater worden afgevoerd. Omgekeerd komt het ook voor dat lekkende riolen een drainerende werking hebben waardoor schoon grondwater het riool en dus in de afvalwaterketen terecht komt.

<sup>28</sup> Exclusief aanleg en beheer vaarwegen. In het kader van de vergroening van het belastingstelsel is een Rijksbelasting op grondwater ingesteld. De opbrengst hiervan bedraagt € 170 mln. Deze middelen vloeien in de algemene middelen. Er staat geen waterbeheertaak tegenover.

<sup>29</sup> Naast provincies hebben gemeenten een grondwatertaak in het stedelijk gebied.

<sup>30</sup> Dit is zowel voor de waterketentaak zuivering als de watersysteemtaak waterkwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater.

In de onderstaande figuur is de relatie tussen de waterketen en het watersysteem schematisch weergegeven.



Vanuit het watersysteem (maar ook vanuit andere milieu-compartimenten: emissie naar de lucht en bodem en vanuit de ruimtelijke kwaliteit en leefomgeving) worden eisen gesteld aan de waterketen. In die zin is de waterketen niet anders dan welke andere activiteit ook die water onttrekt en/of loost op het systeem. Voor deze activiteiten worden eisen gesteld in de vorm van (milieu-)normen ten aanzien van onttrekking, vervuiling of lozing, worden vergunningen afgegeven en geld betaald voor het gebruik/de "vervuiling" (overigens de waterketen stelt ook eisen aan het systeem: bijvoorbeeld eisen aan de kwaliteit van bronnen voor drinkwater).

Uitgaande van het onderscheid tussen watersysteem en waterketen is regenwater feitelijk ook een met de afvalwaterketen vervlochten watersysteem-element. Nagenoeg het grootste deel van de regenwaterafvoer van bestaand stedelijk gebied wordt afgevoerd via de riolering en de zuivering naar oppervlaktewater. Van de zuivering is bekend dat maximaal 30% van de kosten wordt veroorzaakt door de 'regenwaterhandling'. Anders gezegd: een afvalwaterzuivering waarop geen regenwater wordt aangevoerd is circa 30% goedkoper (in aanleg) dan een afvalwaterzuivering waarop wel regenwater (er ligt dan een gemengde riolering) wordt aangevoerd.

Het is niet bekend hoe groot dat percentage is bij de riolering. Vergelijking van de kosten van de aanleg van een "droogweerriool" (een riool zonder regenwaterafvoer, met alleen maar huishoudelijk afvalwaterafvoer) met de kosten van de aanleg van een gemengd rioolstelsel geeft aan dat ruim 50% van de aanleg rioleringskosten worden veroorzaakt door het regenwater.

Tegenover kostenvoordelen in de afvalwaterketen staan kostennadelen. Kosten zullen gemaakt moeten worden in bestaand gebied regenwater af te koppelen van het afvalwaterriool. Daarenboven moeten kosten worden gemaakt om het afgekoppelde regenwater op een andere wijze te infiltreren in de bodem of af te voeren naar oppervlaktewater. Ook voor het voorkomen dat grondwater in het afvalwaterriool terechtkomt, zullen dergelijke kosten moeten worden gemaakt. Onduidelijk is of dit over all op de lange termijn een besparing oplevert.

Realisatie van het scheiden van schoon en vuil water in de bestaande stedelijke gebieden zal enkele tientallen jaren duren, gelet op de hoge kosten die ermee gemoeid zijn.

## Conclusie

Er is een veelheid aan aparte bestemmingsheffingen voor onderdelen van het regionale waterbeheer en de waterketen. Aan deze heffingen liggen verschillende beginselen en methodieken ten grondslag. De kosten in de afvalwaterketen worden in belangrijke mate bepaald door de benodigde infrastructuur die voor wat de riolering en zuivering betreft deels is gedimensioneerd op de afvoer van regenwater, een watersysteemelement dat zich in de afvalwaterketen bevindt. Van vervlechting tussen keten en systeem is naast in fysieke ook in financiële zin sprake. De verontreinigingsheffing dekt de kosten van zowel het waterkwaliteitsbeheer als de kosten van de zuivering. Hieruit wordt ook de zuivering van relatief schoon het regenwater dat via het riool wordt aangevoerd bekostigd. Ook in het rioolrecht is sprake van een fysieke en financiële vervlechting van de waterketen en het watersysteem. De kosten voor de afvoer van regenwater worden in belangrijke mate gedekt uit het rioolrecht.

## Bijlage 4 Opgaven watersysteem

### **Inschatting tariefstijgingen waterschappen a.g.v. maatregelen in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water**

#### **De Financiële opgave NBW voor het regionale systeem**

Ten behoeve van het Nationaal bestuursakkoord Water (NBW) hebben provincies in samenwerking met de waterschappen en gemeenten in totaal 16 deelstroomgebiedsvisies (DSGV's) opgesteld gericht op het op orde brengen van de regionale watersystemen (2015) en het op orde houden van de regionale watersystemen (vanaf 2015 tot en met 2050) in verband met wijziging van klimatologische omstandigheden, bodemdaling en toename verhard oppervlak. In sommige DSGV's is de aanpak van de wateroverlastproblematiek centraal gesteld terwijl in de meeste DSGV's is uitgegaan van een integrale benadering waarbij wateroverlast, stedelijk water, watertekort (verdroging), waterkwaliteit en verzilting zoveel mogelijk is meegenomen. Voor een inschatting van de lastenontwikkeling is gebruik gemaakt van de financiële paragraaf van deze DSGV's. In de DSGV's zijn voor de periode 2003-2007 geen expliciete gegevens opgenomen over de concrete maatregelen incl. financiën.

De financiële opgave tot 2050 bedraagt op grond van de huidige inzichten afkomstig uit de DSGV's, ongeveer € 9 miljard voor het op orde brengen van het regionale watersysteem en ongeveer € 19 miljard voor het op orde houden. De gevolgen van de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water zijn niet nader onderzocht, maar wel is al duidelijk dat ook hiervoor inspanningen verricht zullen worden. Een deel maatregelen is wel in de DSGV's opgenomen. Op dit moment zijn de totaalbedragen een duidelijk richtsnoer, hetgeen wil zeggen dat naast aanvullingen ook best inzichten kunnen ontstaan die de ramingen naar beneden bijstellen. Kortom, de gegevens die nu beschikbaar zijn, zijn een zogenaamde "best guess".

Belangrijk is op te merken dat de aanpak van de wateroverlastproblematiek daar waar mogelijk gevonden moet worden in een geïntegreerde realisatie met andere functies. Door geïntegreerd te werken zijn efficiencyvoordelen te behalen, welke een kostenverlagend effect kunnen hebben. Wateroverlastmaatregelen kunnen daarmee als vliegwiel dienen om andere doelstellingen te realiseren.

#### **Consequenties voor waterschapslasten**

Bij de opstelling van berekeningen wordt uitgegaan van enkele aannames. De uitvoering van WB21 komt geleidelijk op gang. In de periode tot 2007 zal 15% worden gerealiseerd. Om het regionale watersysteem ook

daadwerkelijk in 2015 op orde te hebben, zal het tempo van uitvoering van WB21 maatregelen in de periode 2007-2015 omhoog moeten en daarmee ook het investeringsniveau.

Op basis van ervaringscijfers uit het recente verleden is gebleken dat voor investeringen in integrale waterprojecten in de regel 60% wordt geïnvesteerd in waterbeheer en 40 % wordt meegekoppeld met andere belangen zoals natuur, landschap, ecologie, stedelijk gebied en cultuurhistorie. De financiering van de andere doelen zal uit bestaande regelingen als SGB, ISV, reconstructie en landinrichtingsgelden moeten plaatsvinden, aangevuld met reguliere gelden van provincie en gemeenten en derden. Om de uitvoering een impuls te geven zal V&W 100 miljoen beschikbaar stellen. Deze impuls is primair bedoeld voor wateroverlast en als vliegwiel om het proces van uitvoering van maatregelen bestrijding wateroverlast op gang te krijgen

Om een indruk te kunnen geven van wat deze opgaven betekenen voor de ontwikkeling van de lokale waterschapslasten moeten de uitgaven voor de waterschappen worden vertaald naar jaarlijkse financieringslasten en vervolgens de verwachte gevolgen voor de tarieven. In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de stijgingen bij enkele lastenprofielen van huishoudens en bedrijven voor een representatieve selectie van 8 verspreid over het land liggende waterschappen.

Op grond hiervan kan worden geconcludeerd dat tot 2015 de lastenstijging van de huishoudens als gevolg van de wateropgaven gemiddeld 2 á 3 procent per jaar bedraagt. Uitgedrukt in absolute bedragen betaalt een huishouden in 2015 gemiddeld ongeveer €300 per jaar ten opzichte van ruim €200 anno 2002. Het verschil in lasten tussen het waterschap met de laagste en de hoogste kosten voor een huishouden neemt in die periode af van een factor 1,7 tot een 1,6.

### **Kanttekeningen en aannames bij berekeningen**

De inschatting van de tariefstijgingen is net als de opgaven op basis van een "best guess". Bij het bepalen van de opgaven en de berekening van de lasten voor de waterschappen kan een aantal kanttekeningen gemaakt worden en is een aantal aannames gemaakt. Dit betekent dat de uiteindelijk getallen zowel naar zowel hoger als lager kunnen uitvallen. Voor de volledigheid hierna nog even alle kanttekeningen/aannames op een rij:

- De gegevens zijn gebaseerd op een door provincies en waterschappen en gemeenten opgestelde DSGV's waarbij de aanpak niet geheel uniform was (sommige beperken zich tot wateroverlast, andere gaan uit van integrale benadering);
- De opgaven zijn gedaan door partijen die een belang hebben bij meer financiële armslag. Dit kan een opdrijvend effect tot gevolg hebben gehad. De aanpak van wateroverlast moet daar waar mogelijk in nauwe samenhang met andere functies worden gerealiseerd. Hierbij kan ook sprake zijn van de inzet van private middelen. Beide kunnen een kostenverlagend effect hebben;
- In de opgaven is maar voor een deel de maatregelen die genomen moeten worden in het kader van de implementatie van de KRW. Andere maatregelen zijn nog onvoldoende uitgewerkt of ontbreken. Hierdoor kunnen de kosten hoger uitvallen;
- Bij het bepalen van de beheerskosten is aangenomen dat 20% van de kosten uit de lopende exploitatie worden betaald (en dus niet extern gefinancierd). Uit deze 20% worden ook de kosten voor beheer en onderhoud gefinancierd. Over de daadwerkelijke hoogte

van de kosten van beheer en onderhoud bestaat onduidelijkheid. Overigens is in NBW kader er vanuit gegaan dat deze kosten niet zullen leiden tot een verhoging van de lasten aangezien ook nu beheerskosten worden gemaakt die door vervangingsinvesteringen wegvallen;

- Bij de berekening van de lastenstijgingen voor de huishoudens is aangenomen dat 60% t.b.v. het waterbeheer is en 40% t.b.v. andere belangen (natuur, herstructurering landelijk gebied etc.);
- In de periode 2003-2007 komen de investeringen langzaam op gang. Tussen 2007-2015 vindt een versnelling plaats;
- Bij de berekening van de lastenstijgingen zijn de investeringen omgezet in jaarlijkse kapitaalslasten (afschrijving en rente in 25 jaar) in verband met het baten- en lastenstelsel. De lasten worden daarmee over langere tijd uitgesmeerd.

Figuur 1

	Huishouden			Glastuinbouw			Melkvee		
	Tarief 2002	Tarief 2015	Jaarlijkse % stijging vanaf 2002	Tarief 2002	Tarief 2015	Jaarlijkse % stijging vanaf 2002	Tarief 2002	Tarief 2015	Jaarlijkse % stijging vanaf 2002
1. Ws Hunze en Aas	271	390	2,8	589	832	2,7	2.668	3.761	2,7
2. Ws Groot Salland	217	316	2,9	472	672	2,8	2.307	3.692	3,7
3. Ws Zuiderzeeland	246	314	1,9	569	698	1,6	3.053	4.283	2,6
4. Ws Rijn en IJssel	187	311	4,0	423	646	3,3	2.045	3.767	4,8
5. Hh Amstel, Gooi Vecht	189	244	2,0	494	598	1,5	2.118	3.601	4,2
6. Hh van Schieland	203	262	2,0	488	606	1,7	2.764	4.301	3,5
7. Ws Zeeuwse Eilanden	259	350	2,3	575	756	2,1	1.704	2.486	2,9
8. Ws De Dommel	155	255	3,9	399	588	3,0	1.623	4.950	9,0
Gemiddelde	216	305	2,7	501	675	2,3	2.285	3.855	4,2

	Groothandel			Proces-industrie		Jaarlijk k-se % stijging vanaf 2002
	Tarief 2002	Tarief 2015	Jaarlijk k-se % stijging vanaf 2002	Tarief 2002	Tarief 2015	
1. W s Hunze en Aas	1.316	1.939	3,0	111.070	160.907	2,9
2. W s Groot Salland	1.036	1.518	3,0	87.913	127.079	2,9
3. W s Zuiderzeeland	1.002	1.355	2,3	93.198	120.456	2,0
4. W s Rijn en IJssel	959	1.724	4,6	80.421	135.555	4,1
5. Hh Amstel, Gooi Vecht	766	1.049	2,4	75.968	97.504	1,9
6. Hh van Schieland	922	1.227	2,2	83.083	106.855	2,0
7. W s Zeeuwse Eilanden	1.501	2.068	2,5	120.072	162.424	2,4
8. W s De Dommel	657	1.085	3,9	63.367	97.757	3,4
Gemiddelde	1.020	1.496	3,0	89.387	126.067	2,7

### Beschrijving lastenprofielen

Om hun taakuitoefening te bekostigen heffen waterschappen belasting. Onder andere door verschillen in beheersgebied en ambitieniveau verschilt de belastingdruk van de waterschappen. Voor een beeld van de waterschapslasten in Nederland worden de volgende profielen van huishoudens en bedrijven (in de begrotingsvergelijking 2002) gehanteerd:

#### Huishouden

- Meerpersoonshuishouden wonend in een koopwoning met WOZ-waarde van €165.000,00 en vervuiling van 3 v.e.

#### Agrarische ondernemingen

- Glastuinbouwbedrijf met een WOZ-waarde van €205.000, afvalwater met een vervuilingswaarde van 9 e.v., 0,2 ha onbebouwde grond.
- Melkveebedrijf met een WOZ-waarde van €205.000, afvalwater met een vervuilingswaarde van 9 v.e., 25 ha onbebouwde grond.

#### Andere ondernemingen

- Groothandel met een WOZ-waarde van €2.042.000 en afvalwater met een vervuilingswaarde van 10 v.e.
- Groot bedrijf in de procesindustrie met een WOZ-waarde van €120.000.000 en afvalwater met een vervuilingswaarde van 1.200 v.e.

Deze profielen zijn afgeleid van de 'Monitor inkomsten uit lokale heffingen' van de Ministeries van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



## Bijlage 5 Opgaven riolering

### Inschatting tariefstijgingen riolering a.g.v. rioleringsopgaven

#### Opgaven riolering

De rioleringsopgaven voor de komende jaren bestaan uit de kosten van het afkoppelen van het bestaand stedelijk gebied en uit de kosten om het rioolstelsel in Nederland op orde te brengen.

#### *a. Afkoppelen/anders omgaan met regenwater.*

##### Uitgangspunten:

Bestaande woningvoorraad 1980: 4,8 mln.

Globaal wordt als uitgangspunt gehanteerd dat na 1980 in nieuwbouw nauwelijks nog gemengde stelsels zijn aangelegd.

Gemiddelde kosten per afgekoppelde m<sup>2</sup> verhard oppervlak: 10 €

De maatregelen betreffen het afkoppelen van dakoppervlakken en het afkoppelen van verkeersluwe straten en wegen.

Gemiddeld is per wooneenheid het dakoppervlak circa 60 m<sup>2</sup>. Voorts kan ongeveer 20 m<sup>2</sup> wegooppervlak worden afgekoppeld.

De gemiddelde kosten per woning:	60 x 10= 600
Bij woning behorend wegooppervlak:	20 x 10= 200
Totaal:	800 € per woning

Totale kosten gegeven de woningvoorraad: 4,8 mln x € 800 = **3,8 mld Euro**

Deze berekening gaat uit van €10 extra kosten per afgekoppelde m<sup>2</sup>. Dat is erg optimistisch en lukt alleen als afkoppelen integraal in het kader van herinrichting stedelijk gebied en openbare ruimte plaatsvindt. Lukt dat niet dan worden de kosten al snel hoger. In eerdere ramingen werd altijd uitgegaan van 50 gulden per m<sup>2</sup>. De range van de kosten per m<sup>2</sup> afkoppelen loopt ongeveer van €7 tot €50 afhankelijk van de mate van integraliteit. Vanwege deze onzekerheid zijn de kosten voor regenwater afkoppelen indicatief geraamd op €3,8 - €7,6 mld. Voor de berekening wordt uitgegaan van gemiddeld 5,7 mld. Evenredig verdeeld over 30 jaar betekent dat investeringen van €190 mln per jaar. Bij een geschatte afschrijvingstermijn van 50 jaar en 5% rente worden de rente en afschrijving grofweg 7%. Dat betekent cumulatief 13 miljoen per jaar. Dus in het eerste jaar €13 mln, het tweede €26 mln, het derde jaar €29 mln etc. De jaarlijkse lasten nemen 30

jaar lang toe met € 13 mln per jaar, om vervolgens 20 jaar gelijk te blijven en daarna 30 jaar lang te gaan dalen.<sup>31</sup>

#### **b. Het op orde brengen van het rioolstelsel**

In 2000 concludeerde de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer dat omtrent de toekomstige investeringen in het riool nog steeds geen goede schatting valt te geven.<sup>32</sup> Vooral nog zal daarom moeten worden afgegaan op het financiële beeld dat in een brief van 22 juni 1999 van de Staatssecretaris van Financiën is neergelegd. Deze brief bevat een actualisatie van een onderzoek van SGBO/Grondmij uit 1997. Dit onderzoek raamde de kosten van de benodigde investeringen in het riool op € 7,5 mrd voor de periode 1996-2005. Dit bedrag bestond uit € 3,4 mrd kosten voor vervanging en renovatie, € 2,6 mrd voor de sanering van de vuiluitworp als gevolg van riooloverstorten en € 1,5 mrd voor de aanleg van riolen in het buitengebied. De actualisatie begin 1999 uitgevoerd door de Inspectie Financiën Lokale en Provinciale Overheden (IFLO), geeft een resterend investeringsniveau 1999-2005 van € 4 mrd. Dit komt neer op een bedrag van € 0,6 mrd per jaar. Aangezien het CBS constateerde dat in de jaren 1996-1998 de gerealiseerde investeringen achterbleven bij de geraamde investeringen op basis van de SGBO/Grondmij cijfers is er òf sprake van een vertraging òf van een onderschatting van de levensduur van het rioolstelsel.<sup>33</sup> Dit betekent dat de omvang van de benodigde toekomstige investeringen in het rioolstelsel tamelijk onzeker blijft. Nemen we de € 0,6 mrd investeringen per jaar toch als uitgangspunt, dan betekent dit bij de gebruikelijke afschrijvingsperiode van 50 jaar (2%) en een rente van 5% een jaarlijkse last van € 42 mln per jaar.

#### **Berekening lastenstijging riolering tot 2005**

De lasten i.v.m. het op orde brengen van het rioolstelsel zijn cumulatief. Wanneer in 1999 inderdaad is begonnen met het op orde brengen door tussen 1999 en 2005 jaarlijks 0,6 mrd euro te investeren dan ontstaat de volgende lastenreeks tot en met 2005, die vervolgens op dat niveau blijft zitten.

1999 € 42 mln (rente en afschrijving over de investeringen in 1999)

2000 € 84 mln (rente en afschrijving over de investeringen uit 1999 en over die in 2000)

2001 € 126 mln (enz. )

2002 € 168 mln

2003 € 210 mln

2004 € 252 mln

2005 € 294 mln

Aannemende dat die 168 er in 2002 al in de rioolrechten zaten, betekent dit een stijging in 2005 t.o.v. 2002 met € 126 (= 294-168). Voor zover die investeringsprogramma's vertraging hebben opgelopen die in 2005 moet zijn ingehaald, komt dit bedrag uiteraard hoger liggen.

<sup>31</sup> Gemakshalve is afgezien van het feit dat het rentebedrag over de reeds gedane investeringen jaarlijks met 2% afneemt door de daling van het geïnvesteerd vermogen (afschrijvingen). Deze fout is in het begin klein, en loopt per jaar laag investeringen van 190 mln op tot € 1,9 mln na 10 jaar en tot € 9,5 mln na 50 jaar (5% van 190 mln). De eerste 10 jaar is dit te beschouwen als onzekerheidsmarge.

<sup>32</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 19 826, nr. 21, blz. 10.

<sup>33</sup> E. Dietz en C. Van Bruggen (CBS), Uitgaven voor riolering stijgen gestaag, *H<sub>2</sub>O* nr. 23, 1999.

De lasten voor het afkoppelen zijn ook cumulatief en wel € 13 mln jaar. Dit betekent dat het lastenniveau in 2005 hoger ligt met een bedrag van  $3 * 13 = 39$  mln.  $€ 39 + € 126 = € 165$  mln t.o.v. 2002.

Het gaat nu om structureel € 165 mln t.o.v. een rioolrechttopbrengst van 1.006 in 2002. Dat is een stijging met in totaal 16,4% t.o.v. 2002 ofwel met 5,5% per jaar in de periode 2003 tot 2005.

### Kanttekeningen berekening

- Voor de berekening van de kosten voor het op orde brengen en houden van het rioleringsstelsel kan ook een andere benadering worden gevolgd.  
De vervangingswaarde van het in ons land aanwezige rioolstelsel wordt geraamd op € 47,5 mld<sup>34</sup>. Het grootste deel van het huidige rioolstelsel is bij aanleg bekostigd via de grondexploitatie. Dit betekent dat niet eerder dan bij vervanging van riolering de vervangingsinvestering als kapitaalslasten op de gemeentelijke begroting gaan drukken. De technische levensduur van de riolering wordt geraamd tussen de 40 en 60 jaar met uitschieters naar onder (veenweide) en naar boven (stabiel zandpakket). Hoewel er geen sprake is van een door de jaren heen gelijkmatige aanleg van riolering wordt gemakshalve uitgegaan van een vervangingspercentage van 2 % op jaarbasis. Dit betekent dat er de komende jaren tenminste ca € 0,95 mld (2 % van € 47,5 mld) per jaar aan vervangingsinvesteringen moet plaatsvinden. Hierbij is nog geen rekening gehouden met veronderstelde achterstanden. Indien rekening gehouden wordt met rente en afschrijving betekent dit een jaarlijkse last van € 66 mln (cumulatief). Dit is ongeveer bijna 60% meer dan de € 42 mln die onder 2 is berekend. Dit geeft aan dat de uitkomsten van de lastenstijging met de nodige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd en dat ook na het op orde brengen van het rioolstelsel rekening moet worden gehouden met aanzienlijke lasten.
- In de schatting van de kosten voor afkoppelen zit een grote mate van onzekerheid.
- De kosten van beheer en onderhoud van voorzieningen t.b.v. het afgekoppelde regenwater zijn niet in de berekening betrokken;
- Er bestaat onzekerheid over de voortgang van het op orde brengen van het rioolstelsel en over de levensduur van rioolstelsels;
- In sommige deelstroomgebiedsvisionen die ten behoeve van het NBW zijn opgesteld zitten ook wateropgaven t.b.v. stedelijk water. Mogelijk dat er een overlap bestaat met de hierboven uitgevoerde berekeningen.

### Lastenstijging riolering na 2005

Bij de berekening voor de lastenstijging tot 2005 is rekening gehouden met de kosten voor het afkoppelen/anders omgaan met regenwater en de kosten voor het op orde brengen van het rioolstelsel.

De lasten in verband met het op orde brengen van het rioolstelsel blijven na 2005 ongeveer 50 jaar op het bereikte hogere niveau liggen (€ 294 mln boven het niveau van begin 1999). De lasten voor het afkoppelen blijven 30

---

<sup>34</sup> RIONED brochure Het riool in cijfers

jaar lang met € 13 mln per jaar oplopen. Zo bezien blijft de lastenstijging na 2005 beperkt tot 1% per jaar.

Er vanuit gaande dat de rekensom onder de eerstgenoemde kanttekening realistischer is, moet ook na 2005 met aanzienlijke lastenstijgingen rekening worden gehouden. Die vloeien echter vooral voort uit het feit dat de investeringslasten van het rioolstelsel gaandeweg in de rioleringslasten worden gebracht. Aangenomen wordt dat daarmee ook na 2005 de totale kosten voor de riolering met dezelfde orde van grootte zal stijgen als in de periode tot 2005 (ongeveer 5,5% per jaar).

## Bijlage 6 Vermogens

In de taakopdracht is neergelegd dat bij de vormgeving van de financiering en bekostiging van het waterbeheer een relatie wordt gelegd met de vermogenspositie van taakverantwoordelijkheden. De werkgroep heeft de vermogenspositie van met name de waterschappen nader bezien.

Er was op voorhand weinig informatie beschikbaar over de vermogens van waterschappen. Het Rijk beziet momenteel de vermogenspositie van gemeenten en provincies in het kader van het Plan van Aanpak Transparantie (PLAVAT). De vermogens van de waterschappen worden niet in dit traject betrokken. Het COELO heeft in 2001 een onderzoek uitgevoerd naar de vermogens van decentrale overheden –waaronder waterschappen– op basis van de rekeningen over 1999. Ten behoeve van dit IBO heeft de Unie van Waterschappen middels een enquête een update aangeleverd ten opzichte van de eerder door het COELO gepubliceerde cijfers. Het balanstotaal ultimo 2001 voor alle waterschappen tezamen dat hieruit resulteert, is hieronder weergegeven.

<i>Activa (bezittingen)</i>		<i>Passiva ('vermogen')</i>	
Vaste activa	€ 5.579	Algemene reserves	€ 247
		Reserves voor tariefseglisatie	€ 273
		Overige bestemmingsreserves	€ 304
		<i>Totaal eigen vermogen</i>	€ 824
Vlottende activa	€ 786	Voorzieningen:	€ 245
		Overig vreemd vermogen en	
		overlopende passiva	€ 5.297
		<i>Totaal vreemd vermogen</i>	€ 5.541
<b>Totaal activa</b>	<b>€ 6.365</b>	<b>Totaal passiva</b>	<b>€ 6.365</b>

Op grond hiervan kan het volgende worden geconstateerd:

- het balanstotaal bedroeg 6,4 miljard euro;
  - de bezittingen waren met 0,8 miljard euro ofwel voor 13% met eigen vermogen gefinancierd;
  - het eigen vermogen bestond voor 30% uit algemene reserves, voor 33% uit tariefseglisatiereserves en voor 37% uit overige bestemmingsreserves;
- de voorzieningen bedroegen 0,25 miljard euro.

Het is lastig om op grond van deze cijfers een uitspraak te doen over de daadwerkelijke vermogenspositie van de waterschappen. De comptabiliteitsvoorschriften maken aanzienlijke verschillen mogelijk tussen de boekwaarde van het eigen vermogen en de werkelijke waarde (marktwaarde) daarvan. Vooral de werkelijke waarde van financiële activa kan gemakkelijk veel hoger liggen dan de boekwaarde omdat deelnemingen en effecten tegen verkrijgingswaarde worden geboekt. Dit belemmert het onderling vergelijken van de vermogenspositie van waterschappen. Ook de materiële vaste activa kunnen stille reserves in zich hebben wanneer deze lager in de boeken staan dan de marktwaarde. Dat kan gemakkelijk doordat in de praktijk niet alle investeringen worden geactiveerd, doordat soms te snel wordt afgeschreven of wanneer de marktwaarde door externe oorzaken stijgt. Hier is nog geen onderzoek naar gedaan.

Het zicht op de werkelijke vermogens van lagere overheden wordt voorts vertroebeld door de manier waarop wordt omgegaan met voorzieningen. Voorzieningen zijn verplichtingen en gaan dus ten koste van het eigen vermogen. In de praktijk worden vaak posten toegevoegd aan de voorzieningen die daar niet echt thuis horen. Bovendien gaan lagere overheden heel verschillend om met het vormen van voorzieningen. Wat bij de ene publieke instelling een voorziening is, vormt bij de andere een reserve. Waterschappen kennen in vergelijking met gemeenten en provincies omvangrijke voorzieningen. Er is nog geen onderzoek gedaan naar de 'echtheid' en uniformiteit van de post voorzieningen.

Om te bepalen in hoeverre waterschappen over oververmogen beschikken is een objectieve maatstaf nodig ten aanzien van het benodigde vermogen. Deze maatstaf is niet voorhanden, waardoor het moeilijk is om aan te geven hoe groot het eventuele overschot aan vermogen van waterschappen is.

Naar aanleiding van deze constatering is er een tweede enquête uitgezet onder alle waterschappen om te achterhalen of, en zo ja welk, beleid ten grondslag ligt aan de vorming van reserves en voorzieningen. Daarnaast had deze enquête tot doel meer inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van de diverse voorzieningen.

Op grond van de enquête kan worden geconcludeerd dat twee waterschappen geen beleid kennen ten aanzien van de omvang van de reserves en voorzieningen. Wanneer we het beleid van de 45 waterschappen meer in detail bezien blijkt dat dit bij:

- 43 waterschappen (96%) grenzen stelt aan de algemene reserves;
- 20 van de 31 waterschappen die over (een) tariefsegalisatiereserve(s) beschikken (65%) grenzen aan deze reserves stelt (14 waterschappen beschikken niet over deze reserves; bij de meeste van hen fungeren de algemene reserves tevens als buffer om ongewenst grote schommelingen van de tariefsontwikkeling tegen te gaan [ook dat is beleid]);
- 18 van de 40 waterschappen die over 'overige bestemmingsreserves' beschikken (45%) in algemene zin grenzen aan deze reserves stellen (5 waterschappen beschikken niet over deze reserves [ook beleid]);
- 24 waterschappen (53%) in algemene zin grenzen aan de omvang van de post voorzieningen stelt.

De relatief lage percentages bij de posten 'overige bestemmingsreserves' en 'voorzieningen' kunnen worden verklaard uit het feit dat deze balansposten

uit een groot aantal ongelijksoortige reserves en voorzieningen bestaan waarvan de omvang per reserve en voorziening wordt bepaald.

Op grond van regelgeving kunnen waterschappen voorzieningen vormen ten einde:

een gelijkmatige verdeling over een aantal begrotingsjaren tot stand te brengen van kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, maar waarvan het maken zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of een daaraan voorafgaand begrotingsjaar;

verplichtingen en verliezen op te vangen, waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs is in te schatten;

op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is in te schatten op te vangen.

Voorzieningen hebben dus een specifieke bestemming, waarvan de omvang op voorhand redelijkerwijs is in te schatten.

Uit de lijst met voorzieningen blijkt dat er geen uniform beleid bestaat met betrekking tot het vormen van voorzieningen. De definitie van voorzieningen in de comptabele regelgeving van waterschappen geeft veel vrijheidsgraden. Geconcludeerd wordt dat een deel van de voorzieningen het karakter heeft van reserves. Dit bevestigt de eerdere constatering dat waterschappen verschillend omgaan met voorzieningen.

Vrijwel alle waterschappen proberen zich een oordeel te vormen over de gewenste omvang van de reserves. De ideeën over de gewenste omvang lopen echter sterk uiteen. Kennelijk zijn er geen objectieve maatstaven voorhanden. Dit maakt het moeilijk om aan te geven hoe groot het eventuele overschot aan vermogen van waterschappen is. Er zijn geen objectieve maatstaven om aan te geven dat waterschappen te veel vermogen zouden hebben. Waterschappen hebben in het algemeen wel wat vlees op de botten, maar de ruimte om daarop in te teren is beperkt en eenmalig. Toekomstige kostenstijgingen zullen zich moeten vertalen in een hogere lastendruk. De vermogens kunnen worden ingezet om die lastendrukstijging zo geleidelijk mogelijk te laten verlopen. Zo lang publieke instellingen gemakkelijk toegang hebben tot de kapitaalmarkt kunnen zij beroep op leningfinanciering overigens ook als buffer gebruiken. De vraag is of de belastingbetaler nu (door vermogen te vormen) of in de toekomst (door rente en aflossing) moet betalen.

#### Conclusies/Aanbevelingen.

Op grond van de huidige inzichten lijken de waterschappen te beschikken over vrij aanwendbare middelen die eenmalig kunnen worden ingezet. Doch nader onderzoek is nodig om:

- Inzicht te krijgen in het vrij besteedbare vermogen van waterschappen.
- Te bepalen wat de gewenste omvang van de vermogens is (normvermogen).
- Omdat de vermogens van gemeenten en provincies momenteel worden gezien in het kader in het Plan van Aanpak Transparantie (PLAVAT) verdient het aanbeveling de vermogens van de waterschappen in dit traject te betrekken.
- Het verdient aanbeveling dat de comptabiliteitsvoorschriften worden aangescherpt. Voorzieningen en reserves moeten uniform worden gedefinieerd en er moeten duidelijke voorschriften komen met

betrekking tot het vaststellen van de waarde van de activa, zodat vergelijking van de rekeningcijfers zinvol wordt.



## **Bijlage 7 Voorstel Unie van Waterschappen vereenvoudiging financiering waterschappen**

De Unie van Waterschappen heeft medio 2001 aan de staatssecretaris van V&W een voorstel ter vereenvoudiging van de financiering van de waterschappen aangeboden. Samengevat komt dit voorstel neer op:

- Onderscheid zuiveringsbeheer en watersysteembeheer;
- Uit het watersysteembeheer wordt het zgn. passieve waterkwaliteitsbeheer, waterkwantiteitsbeheer en de waterkeringen integraal gefinancierd;
- Op de langere termijn worden de kosten van het verwerken van neerslag via de zuiveringsinstallaties naar het watersysteembeheer overgeheveld;
- De watersysteemheffing wordt bekostigd uit een ingezetenenomslag en een omslag gebouwd en ongebouwd.
- Het kostenaandeel van de ingezetenen wordt op basis van de inwonerdichtheid bepaald.
- Het resterende bedrag moet worden opgebracht door de eigenaren van onroerende goederen (eigenaren van woningen, bedrijfsgebouwen en de agrariërs en de bos- en natuurterreinbeheerders);
- De kostenverdeling tussen gebouwd en ongebouwd onroerende goederen vindt plaats op basis van de economische waarde
- Voorlopig handhaving van classificatie voor ongebouwd;
- Afschaffen taakgebieden.



## Bijlage 8 Doelmatigheid

### Zicht op doelmatigheid ontbreekt

De doelmatigheid van de uitvoering in de waterketen en het watersysteem staat sinds enkele jaren in de belangstelling van o.a. de rijksoverheid, onderzoeksbureaus en de betrokken sectoren zelf. In diverse studies zijn de ondoelmatigheid in (schakels van) de waterketen en in het watersysteembeheer en de mogelijkheden ter verbetering hiervan aan de orde gesteld.<sup>35 36 37 38 39 40</sup>

In onderstaande tabel enkele bevindingen uit deze studies:

Ocfab	"Het te behalen voordeel bij introductie van meer marktwerking bedraagt naar schatting minimaal 6,2% voor drinkwaterbedrijven en 8% voor de afvalwatersector of in totaal 220 miljoen gulden per jaar. Deze resultaten gaan uit van minimum te behalen voordelen en conservatieve schattingen. Het te behalen voordeel bij meer marktwerking zou op kunnen lopen tot 15% voor drinkwaterbedrijven en 30% voor afvalwaterzuiveringsinstallaties of in totaal 640 miljoen gulden per jaar. (tussen de 100 en 290 miljoen euro per jaar)" p.1
KIWA/Rioned	Optimalisatie in de waterketen kan leiden tot een kostenbesparing tussen de 10 en 30%. In de periode van 1998-2005 gaat het hier om een bedrag tussen de 5 en 15 miljard gulden. (2,3 en 6,8 miljard euro in 8 jaar). P.3.
PWC	"Gefragmenteerde ketenorganisatie leidt tot ondoelmatigheid"
Novio	"De vraag wat samenwerking (in de waterketen) oplevert kan nog niet in volle reikwijdte worden beantwoord. Er is volop beweging omdat de maatschappelijke urgentie tot meer effectiviteit en efficiëntie wel wordt gevoeld. Er is zeker bereidheid tot het zoeken naar meerwaarde. Men wil samen op weg maar het reisdoel is nog wat onbestemd" p.3.
CIW	"Afstemming riolering en zuivering. Diverse optimalisatiestudies, zoals in Nijmegen en Heiloo, tonen aan dat er lokaal en regionaal met meer samenhang niet alleen milieuwinst te behalen valt maar vaak ook grote financiële winst. Dergelijke studies moeten veel vaker plaatsvinden".p4.

<sup>35</sup> Ocfab, Mogelijkheden tot marktwerking in de Nederlandse watersector, 1997.

<sup>36</sup> Kiwa/ RIONED, Optimalisatie van de waterketen, winst door samenwerking, 1998.

<sup>37</sup> Rathenau instituut, P. van Rooy, L. Sterrenburg, Het blauwe goud verzilveren: integraal waterbeheer en het belang van het omdenken", 2000.

<sup>38</sup> Novio Consult e.a., Iedereen is er mee bezig, wat gaan wij doen. Succes en faalfactoren van samenwerking in de waterketen, 2001.

<sup>39</sup> PriceWaterhouseCoopers, Borging van publieke belangen in de waterketen, 2001 (onderzoek i.o.v. de projectgroep rijksvisie op de waterketen).

<sup>40</sup> CIW, Water in de stad, 2001.

Deze signalen over doelmatigheidsproblemen hebben er (mede) toe geleid dat het doelmatigheidsvraagstuk een belangrijk onderdeel vormt van de onlangs tot stand gekomen Rijkvisie op de Waterketen.

In deze visie wordt geconcludeerd dat het te borgen publieke belang “bescherming van gebonden klanten” nadere aandacht vraagt. Hierbij is vooral aan de orde de doelmatigheid en klantgerichtheid in met name de afvalwaterketen (riolering en afvalwaterzuivering)”. Geconcludeerd wordt o.a. dat afwenteling plaats vindt tussen de verschillende organisaties in de waterketen waardoor suboptimale keuzes in o.m. investeringen, beheer en onderhoud plaatsvinden. Ook zijn de transparantie in en sturing op prestaties nog onvoldoende zichtbaar voor de gebonden klant en zijn er onvoldoende prikkels om doelmatig te opereren. Daarom heeft het Kabinet besloten te komen tot een streefbeeld voor 2020 met een “zo groot mogelijke doelmatigheid en klantgerichtheid in de drink- en afvalwatersector”.

In de betrokken sectoren (drinkwater, riolering en waterschappen) is een begin gemaakt met het inzichtelijk maken van de doelmatigheid middels benchmarking. In de drinkwatersector zijn in 1998 en 2001 benchmarks uitgevoerd waaraan meer dan 90% van de bedrijven heeft meegedaan. In de rioleringszorg is in 2002 een pilot onder zes gemeenten uitgevoerd en in juni 2003 zal een benchmark onder 39 gemeenten worden afgerond. De 25 waterschappen hebben in 1999 een eerste benchmark uitgevoerd en hebben een tweede benchmark in voorbereiding.

De in de Rijkvisie verwoorde inzet van de rijksoverheid is om door te gaan met het stimuleren van benchmarking. Afhankelijk van het succes waarmee dit instrument wordt ingezet door de partijen zal in een later stadium bekeken worden of het nodig is om dit instrument voor alle schakels in de keten verplicht te stellen en of er op langere termijn toegewerkt moet worden naar integrale (afval)waterketen benchmarking.

## Bijlage 9 Inningsmogelijkheden

### *Inning van de eigen heffingen*

Uitgangspunt bij de vormgeving van de inning van de eigen heffingen zou moeten zijn dat de inning op zo doelmatig mogelijk plaatsvindt. Op welke wijze dat het beste kan plaatsvinden zou nader onderzocht moeten worden. Onderstaand worden een aantal mogelijkheden geschetst.

- Waterschappen heffen een watersysteemheffing (deels) op basis van economische waarde. Dit kan op dezelfde wijze plaatsvinden als in de huidige situatie. Door opschaling en samenwerking tussen waterschappen onderling kan de doelmatigheid worden verhoogd.
- Waterschappen liften mee met de aanslag van de gemeenten. Dat kan voor wat betreft de economische waarde via opcenten op de OZB, gemeenten dragen af aan waterschap. Waterschappen bepalen per inliggende gemeente aan de hand van de economische waarden de hoogte van de opcenten per gemeente. De gemeenten innen en dragen de middelen over aan het betreffende waterschap;
- Meeliften bij de rekening van drinkwaterbedrijven, zodat er één rekening voor alle watertaken komt.
- Regionale samenwerkingsverbanden van gemeenten en waterschappen waarbij alle regionale belastingen in gemeenschappelijke organisaties worden uitgevoerd. Eventueel kan dit ook via met de drinkwaterbedrijven gebeuren.

De perceptiekosten voor een decentrale watersysteembelasting, dus zonder de verdere vereenvoudigingen die in dit rapport worden voorgesteld, zijn zonder de WOZ kosten € 21,1 miljoen per jaar hetgeen ongeveer 2,6% van de opbrengst is. Verdere opschaling van het aantal waterschappen en verder automatisering van de inning dragen hieraan bij. Ook door de hierboven voorgestelde opties kunnen deze bedragen naar verwachting verder worden teruggebracht. Over de mate waarin is zonder nader onderzoek niets zinnigs te zeggen.



## Bijlage 10 Besparing perceptiekosten regionale varianten

Tabel perceptiekosten 2002<sup>41</sup>

Taak	Opbrengst mln. euro	Perceptiekosten in mln. euro
Waterkwantiteit	501	57
Waterkering	114	21
Waterkwaliteit	1025	52

Door naar één watersysteemheffing te gaan worden de taken waterkwantiteit, waterkering en een deel van de waterkwaliteit (20%) ondergebracht in de nieuwe watersysteemheffing.

De perceptiekosten die in 2002 aan de watersysteemtaak werden besteed zijn dan als volgt:  $57+21+10$  (20% van 52) = 88 mln. Dit is inclusief € 49 mln WOZ kosten. Exclusief WOZ is dat circa € 40 mln.

Voor de verdeling van de WOZ kosten over waterkwantiteit en waterkering is een naar de omvang van de perceptiekosten evenredige verdeling aangehouden. Dat betekent dat zonder de WOZ kosten de perceptiekosten voor de taak waterkwantiteit € 21 mln en voor de taak waterkering € 8 mln bedraagt.

Door naar één watersysteemheffing te gaan vallen de perceptiekosten voor een deel weg. Aangezien de waterkeringstaak niet bij ieder waterschap wordt geheven en de waterkwaliteitstaak meelift met de zuiveringstaak wordt er voor de berekening vanuit gegaan dat alleen de perceptiekosten voor de waterkwantiteitstaak overblijft. Dit levert exclusief WOZ kosten een bedrag van € 21 mln op.

Dit is ten opzichte van 2002 een vermindering van € 18 mln of te wel een vermindering met 46%. Deze verlaging is nog exclusief besparingen die zullen optreden door het wegvallen van classificatie en de samenwerking tussen waterschappen bij de inning. Als we aannemen dat dit een extra besparing oplevert van 10% dan worden de totale perceptiekosten € 19 mln

---

<sup>41</sup> Bron: begrotingsvergelijking waterschappen 2002

(52% vermindering) en bij een extra besparing van 20%, € 17 mln (57% vermindering).

Hierbovenop komt de autonome besparing op de perceptiekosten als gevolg van de nieuwe WOZ-kostenverdeling per januari 2003 waardoor de waterschappen jaarlijks € 30 mln minder aan WOZ-kosten betalen. De totale besparing wordt dan ongeveer € 48 mln tot € 53 mln per jaar ten opzichte van 2002.



## Bijlage 11 Besparing nationale variant

Mogelijke besparing nationale variant op de kosten van de waterschappen  
( in mln. euro's)

	2004	2005	2006	2007
inningskosten <sup>a)</sup>		40	40	40
volume-/efficiencytaakstelling <sup>b)</sup>	5	10	20	45
schaalvoordelen <sup>c)</sup>		10	40	50
vervallen eigen verkiezingen <sup>d)</sup>	15	15	15	15
<b>Totaal</b>	<b>20</b>	<b>75</b>	<b>115</b>	<b>150</b>

- a) Bij financiering van de waterschappen uit de algemene middelen (begroting VenW) vervallen de kosten ad. 60 mln (2003) van de inning van de waterschapsheffingen (perceptiekosten). Echter het deel van de WOZ-kosten dat thans door de waterschappen wordt gedragen komt ten bedrage van € 20 voor rekening van het Rijk.
- b) Evenals bij de departementen kan aan de waterschappen een volumetaakstelling worden opgelegd in de vorm van een personeelsreductie van 10% op een bezetting van circa 10.000 personeelsleden. Ook een hogere of lagere procentuele taakstelling is denkbaar. Er bestaat thans tussen Rijk en waterschappen geen financiële verhouding met als gevolg dat de waterschappen in tegenstelling tot gemeenten en provincies niet via de gebruikelijke normeringssystematiek de doorwerking van volume- en/of efficiencytaakstellingen bij het rijk ondervinden.
- c) Betreft een geraamde structurele besparing (stelpost) van 30 mln. op (kantoor-)huisvesting, laboratoria etc. vanaf 2006 alsmede een incidentele opbrengst uit verkoop van onroerend goed in de jaren 2005 – 2007 van in totaal 40 mln. De besparingen vloeien voort uit de volumetaakstelling en reductie van het aantal waterschappen van 48 naar 7. De omvang van de schaalvoordelen zal nader moeten worden vastgesteld.
- d) De waterschappen zijn thans democratisch gelegitimeerd via vierjaarlijkse verkiezingen. Bij de beoogde herpositionering komt de noodzaak van afzonderlijke waterschapsverkiezingen te vervallen. De geschatte kosten ad 60 mln. worden door de meeste waterschappen over 4 jaar afgeschreven.