

**Rijkswaterstaat Water, verkeer en
leefomgeving**

**Beleving van succes- en
faalfactoren door
stakeholders**

*bij veranderingen in de financiering
van het waterbeheer*

Sterk Consulting

Leiden, maart 2016

Inhoudsopgave

0	Managementsamenvatting	3
1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	Vraagstelling en doel	7
1.3	Leeswijzer	8
2	Analytisch kader en bevindingen interviews	9
2.1	Het analytisch kader	9
2.2	Inhoud	11
2.3	Proces	13
2.4	Context	14
3	Bevindingen cases	17
3.1	Drinkwaterbedrijven	17
3.2	Waterschappen	21
3.3	Gemeenten	27
3.4	Rijk	32
3.5	Provincies	36
4	Conclusies en aanbevelingen	41
4.1	Conclusies	41
4.2	Aanbevelingen	44
	Bijlage 1 Onderzoeksteam en begeleidingscommissie	46
	Bijlage 2 Overzicht geïnterviewde personen	47
	Bijlage 3 Literatuurlijst	49

0 Managementsamenvatting

1. Achtergrond en doel

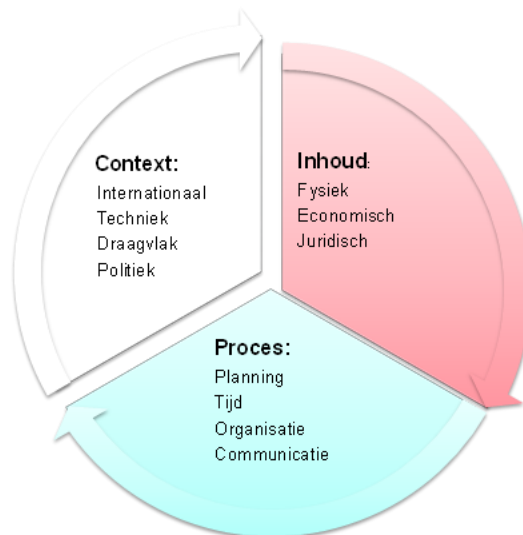
De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) oordeelde in 2014 positief over het Nederlandse Waterbeheer en noemde dit zelfs 'een internationale referentie'. Voor het financieringssysteem werden ook verbeterpunten benoemd. Naar aanleiding van de aanbevelingen in dit rapport heeft de minister van Infrastructuur en Milieu (I&M) met de Bestuursakkoord Water (BAW) partners het project 'Duurzame financiering van het waterbeheer' gestart. Inmiddels is dit project in fase 3 aanbelaand waarin verbetervoorstellen worden verkend over hoe op langere termijn principes als 'gebruiker, vervuiler, veroorzaker, belanghebbende betaalt' beter toegepast kunnen worden in de financiering van het waterbeheer.

In dit rapport is onderzocht wat in de beleving van een aantal stakeholders in het verleden de succes- en faalfactoren waren bij aanpassingen in de financiering van het waterbeheer. Daarbij komen ook enkele onderwerpen aan de orde buiten het terrein van financiering van het waterbeheer. Tevens is onderzocht waarom volgens deze stakeholders de mogelijkheden voor kostenterugwinning, prijsprikkels en/of toepassing van leidende principes, zoals die in het huidige bestel al bestaan, momenteel nog niet volledig zijn uitgeput. Doel is lessen te trekken uit het verleden om het huidige traject te optimaliseren. Hiertoe heeft een brede interviewronde plaats gevonden en zijn cases geformuleerd.

2. Analytisch kader

Inhoud, proces en context zijn de elementen waarlangs de succes- en faalfactoren zijn geordend. Ieder van deze elementen bestaat uit een aantal aandachtsgebieden.

Format voor analyse succes- en faalfactoren



3. Bevindingen interviews en cases

Het huidige systeem voor financiering van het waterbeheer is in de laatste 40 jaar stapsgewijs tot stand gekomen. Hier geldt dat er geen 'laag hangend fruit' meer is. Dit maakt het doorvoeren van wijzigingen per definitie relatief complex. Bovendien is het aanpassen van een financieringssysteem per definitie risicovol en zal een significant deel van de voorstellen (al dan niet in een vroeg stadium) de eindstreep niet halen.

Inhoud: adequate inhoudelijke uitwerking van aanpassingen in wijzigingsvoorstellen is een belangrijke randvoorwaarde voor succes. Het gaat erom 'een goed verhaal' te hebben waarin recht wordt gedaan aan de vereisten van fysieke uitvoerbaarheid, effectiviteit en doelmatigheid en juridische robuustheid. In het krachtenveld van politiek en stakeholders worden omissies door belanghebbenden altijd gevonden en in eigen voordeel gebruikt.

Proces: de beoogde kwaliteit van voorstellen, stelt eisen aan het proces in termen van organisatie (stakeholders, expertise, capaciteit) communicatie en planning. Het proces bepaalt of en waar de 'inhoud' terecht komt. Een goed onderhandelingsproces – want dat is het financieringssysteem feitelijk- dat past bij een participatiemaatschappij is randvoorwaardelijk voor een verandering in het financieringssysteem.

Context: de context is het ruimere geheel waarbinnen het financieringssysteem geplaatst moet worden. Het geeft meer duiding of informatie over de kansen en bedreigingen van een initiatief. Het zijn voor de beleidsmakers de feiten en omstandigheden waarbinnen nieuwe ideeën over financiering gestalte moeten krijgen. Voor het financieringssysteem zijn politiek, internationale ontwikkelingen, technische ontwikkelingen en draagvlak bepalend. Centraal staat dat alleen een rechtvaardig financieringssysteem op draagvlak kan rekenen. De context wordt nogal eens als niet beïnvloedbaar ervaren, maar blijkt in de praktijk met 'bestuurlijk omgevingsmanagement' wel degelijk te beïnvloeden. Een substantieel deel van de energie wordt hierbij gericht op de politiek, het benutten van opportuniteiten en het benutten en beïnvloeden van internationale kaders.

4. Bestaande mogelijkheden financieringssysteem

Er bestaan binnen het bestaande wettelijke kader mogelijkheden om de ambities van de minister, ten aanzien van de leidende principes in een financieringssysteem, verder vorm te geven. Waterschappen en gemeenten kunnen bijvoorbeeld het drinkwatergebruik als grondslag voor de heffing hanteren. Dit zou meer recht doen aan het principe van 'de gebruiker betaalt' dan de nu heersende grondslagen. Gemeenten zouden bijvoorbeeld ook op basis van de 'hoeveelheid verhard oppervlakte' rioolheffing mogen heffen. Er bestaan meerdere opties die wettelijk mogelijk zijn en die beter aansluiten bij de leidende principes die de minister ambieert, maar die in de praktijk niet worden gebruikt. Bij waterschappen gaat het om mogelijkheden binnen de watersysteemheffing en de verontreinigingsheffing. Bij de provincies gaat het om de grondwaterheffing en bij gemeenten om de rioolheffing. Gebleken is dat deze mogelijkheden om een aantal redenen nu nog *niet* worden benut:

- **Inhoud:** men is terughoudend omdat men verwacht dat de systeem- en perceptiekosten van de onbenutte mogelijkheden hoog zullen zijn. Het verder toepassen van het 'vervuiler en gebruiker betaalt' principe is in de beleving vaak 'complexer' en vraagt om meer specifieke informatie. Of en in hoeverre dit in de praktijk daadwerkelijk ook zo uitpakt en daadwerkelijk leidt tot meer systeem- en perceptiekosten is minder van belang. De stap wordt nogal eens mede vanwege deze verwachting niet gezet. Zo benutten sommige gemeenten de mogelijkheid om een

koppeling te maken tussen drinkwatergebruik en de rioolheffing. In de praktijk wordt dan ook met een staffel gewerkt waarbij de meeste huishoudens onder deze staffel blijven en dus feitelijk alsnog forfaitair worden aangeslagen. De mogelijkheid wordt in die gevallen wel benut maar heeft geen praktische werking. Een ander argument dat vaak gebruikt wordt als het gaat om het niet benutten van bestaande mogelijkheden is de juridische robuustheid van bestemmingsheffingen. Men is huiverig voor het risico dat de nieuwe vorm van financiering geen stand houdt bij de belastingrechter, bijvoorbeeld omdat men verwacht dat de fysieke uitvoerbaarheid in de praktijk onvoldoende aantoonbaar zal blijken. Denk er bijvoorbeeld aan dat het in de praktijk moeilijk kan zijn met voldoende zekerheid aan te tonen wat de bijdrage van het verwijderen van bestrating in een tuin is aan een lagere belasting van het riool. Wanneer een heffing gekoppeld zou zijn aan de hoeveelheid verharding (en dat kan binnen de bestaande juridische kaders), maakt dit het uitvoeren van deze mogelijkheid kwetsbaar bij de belastingrechter.

- *Proces*: het proces wordt niet genoemd als belangrijk element in het niet benutten van mogelijkheden binnen bestaande kaders.
- *Context*: wijzigen van het reeds bestaande financieringssysteem is per definitie moeilijk en is sterk afhankelijk van de probleemperceptie. Immers het bestaande systeem is de uitkomst van een politiek afwegingsproces. Er moet voldoende urgentie zijn in de bestaand systematiek om tot wijzigingen over te gaan en nieuw politiek draagvlak te vinden. Hierbij zijn wijzigingen met meerdere keuzes varianten voor de lokale democratie beter acceptabel dan een opgelegde systematiek. Er ontstaat grote politieke terughoudendheid indien kosten specifiek bij een bepaalde doelgroep neerslaan dan wel *koopkrachtplaatjes* significant worden veranderd. Dit is bij elke wijziging van een financieringssysteem in meer of mindere mate het geval.

5. Aanbevelingen verbetervoorstellen

Er is een aantal aanbevelingen geformuleerd voor het project en proces dat moet leiden tot de beoogde verbetervoorstellen voor de financiering van het waterbeheer:

Inhoud: het project 'toekomstige financiering waterbeheer' beslaat de volle breedte van het waterbeheer. Juiste deze scope maakt het een uitdaging om tot een gedragen pakket van financieringsvoorstellen te komen. De grootste inhoudelijke afbreukrisico's zijn perceptiekosten, juridische robuustheid, systeemkosten en te grote verschuivingen (en daarmee draagvlak). De meeste kans maken voorstellen waarin een gezamenlijk voordeel te verdelen is, waarbij iedere partij ook winnaar is en waarin de financiële consequenties / verschuivingen evenwichtig over partijen en belangen zijn verdeeld. Grote wijzigingen en juridische processen zijn niet altijd nodig. Er zijn meerdere mogelijkheden binnen de huidige kaders. Dat betekent overigens niet dat het eenvoudig is deze ruimte te benutten. De beleving van bevoegd gezag over een gebrek aan urgentie (het gaat toch goed zo), het risico van een minder robuuste financiering (en in het verlengde hiervan de rol van de belastingrechter) perceptiekosten e.d. dienen benoemd en beoordeeld te worden. Het is zinvol te werken aan de voorwaarden om die mogelijkheden te benutten. Het vroegtijdig, op hoofdlijnen doorrekenen van pakketten, kan helpen bij de besluitvorming erover.

Proces: de kracht van het huidige proces is de brede opzet en de deelname van alle stakeholders. Het risico is mogelijk dat het proces wordt belemmerd door voortijdige stellingname door stakeholders en verschillen in zeggingskracht, richting en tempo van

deelprocessen. Centrale regie van het proces vraagt om die reden voortdurend aandacht. Voldoende capaciteit en competenties van betrokkenen zijn voor het onderhavige proces randvoorwaardelijk maar in de huidige situatie niet altijd evident.

Context: de context is ook nu beïnvloedbaar. In het verleden was meer dan nu sprake van een 'maakbare samenleving'. De context waarin het proces nu plaats vindt is die van een participatiemaatschappij waarin iedereen die dat kan verantwoordelijkheid neemt en waarbij de (landelijke) overheid geen of slechts een faciliterende rol speelt. Hanteer 'rechtvaardigheid' of 'uitlegbaarheid' – dat wat aan de gemiddelde burger uitlegbaar is - als barometer voor ideevorming omdat alleen dan draagvlak mogelijk is. Inhoud en proces dienen te worden afgestemd op deze context. Zorg voor goed 'bestuurlijk omgevingsmanagement' en besteedt een substantieel deel van de energie aan de externe (politieke en internationale) omgeving.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) oordeelde in 2014 positief over het Nederlandse Waterbeheer en noemde dit zelfs 'een internationale referentie'.¹ Naar aanleiding van de in het rapport benoemde verbeterpunten heeft de minister van Infrastructuur en Milieu (I&M) met de Bestuursakkoord Water (BAW) partners het project 'Duurzame financiering van het waterbeheer' gestart. Dit is begonnen met een onderzoek naar de huidige financiering van het waterbeheer en van relevante ontwikkelingen in de toekomst zoals beschreven in een rapport van Twijnstra en Gudde en Tauw.² De discussie met bestuurlijke partners (fase 2) heeft een gedeeld beeld opgeleverd dat verwoord is in de brief van de minister van IenM aan de Tweede Kamer.³ In deze brief geeft de minister aan dat het algemeen gedeelde beeld is dat de financiering van het waterbeheer in Nederland in de basis op orde is. In de brief zijn verbeterpunten voorzien hoe 'op langere termijn principes als 'gebruiker, vervuiler, veroorzaker, belanghebbende betaalt' nog beter toegepast kunnen worden in de financiering van het waterbeheer'. Daarbij worden ook andere instrumenten, andere beleidsvelden en hun effectiviteit in ogenschouw genomen.' In de tweede helft van 2015 is gestart met fase 3 waarin mogelijke verbetervoorstellen worden verkend. Het doel van deze fase is het ontwikkelen van gedragen voorstellen voor eventuele aanpassingen van de financiering van het waterbeheer: hoe op langere termijn principes als 'gebruiker, vervuiler, veroorzaker, belanghebbende betaalt' beter toegepast kunnen worden in de financiering van het waterbeheer. Deze voorstellen zullen begin 2017 worden opgenomen een advies aan de minister.

1.2 Vraagstelling en doel

Discussies over aanpassingen in de financiering van het waterbeheer zijn niet nieuw. De discussie over financiering van het waterbeheer kent een lange historie. Er zijn in het verleden vele voorstellen gedaan om de financiering aan te passen, denk bijvoorbeeld aan de introductie van een rioolheffing, bemeterd drinkwater en het betalen voor de zuivering van afvalwater. Sommige voorstellen werden overgenomen, maar andere niet. Om in het huidige traject zo effectief mogelijk voorstellen te kunnen formuleren, is het van belang om te weten waarom in het verleden dingen wel of juist niet zijn veranderd; met andere woorden inzicht te hebben in de succes- en faalfactoren met betrekking tot de effectiviteit van eerdere processen en voorstellen. Vanuit deze ambitie zijn twee onderzoeksvragen geformuleerd en in interviews besproken met stakeholders bij de meest betrokken bedrijven en instanties:

¹ OECD, Watergovernance in the Netherlands: fit for the future, 2014.

² Toekomstbestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer, Twijnstra Gudde, Tauw, 30 juni 2015.

³ Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, toekomstbestendige en duurzame financiering waterbeheer (IENM/bsk-2015/120656), 3 juli 2015.

1. Wat kan er voor het huidige traject worden geleerd uit eerdere ervaringen om een grotere kans te maken om te komen tot effectieve voorstellen die daadwerkelijk zullen leiden tot aanpassingen in de financiering van het waterbeheer?
2. Op welke terreinen van het waterbeheer worden de huidige mogelijkheden voor kostenterugwinning, prijsprikkels en/of toepassing van vervuiler/gebruiker betaalt principe momenteel nog niet volledig uitgeput en waarom niet?

Doel van dit rapport is om lessen te trekken uit het rijke verleden en de leerpunten te benutten om het huidige traject te optimaliseren.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een analytisch kader geïntroduceerd aan de hand waarvan de bevindingen uit de interviews zijn geordend. Het bestaat uit de elementen 'inhoud', 'proces' en 'context'. In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uit de interviews opgenomen inclusief de opvallende uitspraken / quotes. In hoofdstuk 3 zijn voor de verschillende uitvoerders van het Nederlandse waterbeheer cases benoemd aan de hand waarvan succes- en faalfactoren geïntroduceerd zijn. Hiertoe is steeds geschetst hoe de financiering vorm gegeven is en welke opvallende ontwikkelingen hierin hebben plaats gevonden. Verder is af en toe een uitstapje gemaakt naar een onderwerp buiten het terrein van financiering van het waterbeheer. Steeds wordt gezien welke aspecten van 'inhoud', 'proces' en 'context' bij hebben gedragen aan de uitkomst van de besluitvorming. Hierbij moet benadrukt worden dat het altijd gaat om een *interpretatie* van de gang van zaken rondom deze ontwikkelingen in de financiering. Niet uitgesloten kan worden dat cases niet compleet zijn dan wel dat partijen een ander beeld hebben van de succes- en faalfactoren van een ontwikkeling. Bovendien geldt dat wat voor de éne partij een succes is, door de andere partij als 'falen' kan worden ervaren. Het gaat er voor dit rapport om 'lessen' te trekken uit deze cases en niet om 'het gelijk'. De conclusies en aanbevelingen zijn beschreven in hoofdstuk 4.

2 Analytisch kader en bevindingen interviews

In dit hoofdstuk wordt een analytisch kader geïntroduceerd aan de hand waarvan de bevindingen uit de interviews zijn geordend. In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uit de interviews verwoord inclusief opvallende persoonlijke quotes.

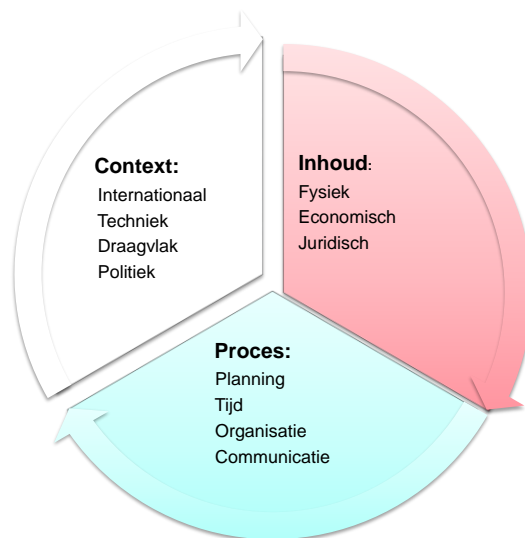
2.1 Het analytisch kader

De bevindingen over succes- en faalfactoren die aan het deskresearch en de interviews worden ontleend worden vanuit drie perspectieven gepresenteerd. Het gaat om:

- Inhoud (paragraaf 2.2);
- Proces (paragraaf 2.3);
- Context (paragraaf 2.4).

Inhoud en proces zijn elementen die de beleidsmakers en initiatiefnemers grotendeels direct kunnen beïnvloeden. De context is feitelijk de omgeving en de omstandigheden waarbinnen het financieringssysteem zich ontwikkelt. Deze zijn niet direct beïnvloedbaar, maar vormen wel een belangrijk kader en daarmee een belangrijke succesfactor. Met dit analyseformat kan het grote aantal suggesties en aanbevelingen die zijn benoemd in de interviews in beeld worden gebracht. In onderstaande figuur is het analyseformat gevisualiseerd.

Figuur 2.1: format voor analyse succes- en faalfactoren



Tekstbox: Algemeen historische schets van financiering van het waterbeheer

De architectuur van het huidige financieringssysteem is het resultaat van maatschappelijke en waterhuishoudkundige ontwikkelingen. Het is tot stand gekomen in een iteratief proces waarbij herijking iedere circa 5 à 10 jaar weer op de agenda staat. Zo is er in Nederland onderzoek gedaan naar het financieringssysteem door de Commissie Zevenbergen (1992), de Commissie Togtema (1999) en het Interdepartementaal beleidsonderzoek 'Bekostiging van het regionale waterbeheer (IBO, 2004).^{4,5,6} Aanpassing van het financieringssysteem blijkt *en* veel tijd te kosten *en* met horten en stoten tot stand te komen. Hoewel de resultaten langzaam komen, kunnen zij als ze dan eenmaal tot stand zijn gekomen, wel als revolutionair worden gekwalificeerd. Wat in Nederland nu gangbaar en redelijk wordt geacht, was nog maar enkele decennia geleden volstrekt ondenkbaar. Zo werd tot de jaren '70 het waterbeheer in veel grotere mate gefinancierd uit algemene middelen en was er nauwelijks een relatie tussen de betaling en het gebruik. Met de komst van het duurzaamheidsdenken (Club van Rome, 1972) en het Brundtland-rapport (Our common future, 1987) werden volledig nieuwe principes voor het financieringssysteem geïntroduceerd. Met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en de bijbehorende verontreinigingsheffing werd dit begin jaren '70 concreet en is een groot aantal veranderingen in het financieringssysteem ingezet, dat uiteindelijk heeft geresulteerd in het systeem zoals wij dat nu kennen.⁷ De meetbaarheid van vervuiling was randvoorwaardelijk voor het slagen van de Wvo. Zonder goede informatie over externe effecten (in dit geval moment en hoeveelheid vervuiling) kon de Wvo niet slagen.⁸ Het adagium 'meten is weten' wordt met andere woorden steeds beter ingevuld. Het mag nu verwonderlijk genoemd worden dat huishoudens destijds bijvoorbeeld geen heffing voor de zuivering van hun afvalwater betaalden. Dit leidde destijds tot een protest onder het motto '*geen belasting op ontlasting*'.⁹

⁴ Rapport "Financieringsstructuur integraal waterbeheer", Den Haag 1992. Zie hierover de beschouwing van H.J.M. Havekes, Waterschapsbelangen 1992, p. 289-304.

⁵ Rapport "Waterschapsbelastingen in de 21^e eeuw", Unie van Waterschappen, Den Haag 1999. Zie hierover R.J. Admiraal en H.J.M. Havekes, Het Waterschap 1999, p. 866-877.

⁶ Zie artikel Historische schets ontwikkelingen belastingstelsel waterschappen, Herman Havekes en Wijnand Dekking, Water Governance 04/2015.

⁷ Zie het essay 'Een diamanten relatie, 60 jaar Nederlandse Waterschapsbank en 60 jaar waterschapsfinanciën', H.J.M. Havekes en W. Dekking in: 60 jaar Hard gegaan, NWB Bank, Den Haag 2014. p. 63.

⁸ Externe effecten zijn niet gecompenseerde, door derden gemaakte kosten of geleden schade als gevolg van een economische activiteit

⁹ slogan Milieu Aktie Centrum Nederland 1970 zie ook <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/2529544/2000/09/16/Maatschappelijke-ongehoorzaamheid-en-belastingen.dhtml>

2.2 Inhoud

2.2.1 Wat wordt hieronder verstaan?

Succes- en faalfactoren van initiatieven in de financiering zijn deels te vinden in de inhoudelijke vormgeving van het financieringssysteem. Wanneer in de ontwikkeling van een nieuw idee of concept goed invulling wordt gegeven aan deze inhoudelijke elementen is sprake van een voorstel met 'een goed verhaal'. Wanneer hier geen goede invulling wordt gegeven, ontstaan op basis van inhoudelijke afwegingen afbreukrisico's.¹⁰ De inhoud bestaat uit een aantal elementen dat zich beweegt tussen de fysieke haalbaarheid van een systeem, de economische en juridische consequenties en het draagvlak ervoor (zie tabel).

Elementen	Toelichting
Fysiek	Het gaat hier om de vraag of het gedachtegoed van het financieringssysteem fysiek uitvoerbaar is.
Economisch	Het gaat hier om de financieel economische inrichting van het financieringssysteem. Effectiviteit en efficiency staan hierbij centraal.
	Effectiviteit (doeltreffendheid) <ul style="list-style-type: none">o Effect op hoogte en stabiliteit van de opbrengst;o Effect op doelen: zoals alternatieven en innovatie en milieueffect.
	Efficiëntie (doelmatigheid) <ul style="list-style-type: none">o Statische efficiency: administratiekosten overheid en gebruiker, eenvoud en administratieve lasten;o Dynamische efficiëntie: bevordering technische innovatie en alternatieven, prijsprikkel / sturende werking.
Juridisch	Het gaat hier om de juridische en financiële inrichting van het financieringssysteem.
	<ul style="list-style-type: none">o Rechtszekerheid (robuustheid);o Rechtvaardigheid;o Rechtmatigheid (EU verenigbaar Eu regelgeving, rechtsgrond).

2.2.2 Bevindingen vanuit de inhoud

Een adequate inhoudelijke inrichting van voorstellen rondom de financiering van waterbeheer is van groot belang en randvoorwaardelijk voor het slagen ervan. Omissies in de inhoud zullen door eventuele tegenstanders van een aanpassing (en die zijn er altijd) worden aangegrepen om de wijziging te bestrijden.

'Los van de politiek moet je wel een goed verhaal hebben, anders wordt het niks'

Fysieke uitvoerbaarheid

Een systeem is alleen haalbaar indien dit ook fysiek uitvoerbaar is. De watersysteemheffing voor de categorie Ongebouwd is gebaseerd op de heffingsmaatstaf 'aantal hectares'. Dit is in de praktijk een goed uitvoerbare, meetbare en controleerbare fysieke maatstaf. Ditzelfde

¹⁰ Ontleend aan discussienotitie over te behandelen vragen en te hanteren criteria, Rob van der Veeren en Xander Keijser, oktober 2015.

geldt voor het drinkwaterverbruik waarbij de afnemer per m³ betaalt. Ook dit is in de praktijk fysiek goed meetbaar hoewel er in Amsterdam nog steeds delen van de stad niet bemeterd zijn (kosten te hoog in verhouding tot het voordeel van individuele bemetering).

'Hou het eenvoudig en begrijpelijk'

Fysieke meetbaarheid spreekt zeker niet altijd voor zich. Wanneer bijvoorbeeld wordt gedacht aan tariefdifferentiatie van de rioolheffing op basis van de hoeveelheid regenwater die wordt geloosd op

het riool, is een fysiek sluitend systeem complex. Want wat is bijvoorbeeld de bijdrage van een groen dak en is deze bijdrage voldoende meetbaar om hierop bijvoorbeeld een systeem van tariefdifferentiatie te baseren?

Financieel economisch

Voorstellen moeten vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiency meerwaarde hebben. Voorstellen die risico's met zich brengen in termen van effectiviteit (bijvoorbeeld risico dat de opbrengst van de heffing niet gegarandeerd is (denkbaar bij een regulerende heffing)) zijn een belangrijke faalfactor. Dit speelt in het bijzonder bij het variabiliseren van heffingen die bedoeld zijn om de kosten van grote netwerken te dekken.

De vaste kosten van grote netwerken (riolering, drinkwater, zuivering) zijn dominant en

'Een heffing is in eerste instantie een veilige manier om kosten te dekken en dan pas om te reguleren'

bewegen niet of nauwelijks mee met het gebruik ervan. Variabiliseren van de heffing op basis van gebruik kan er

dan toe leiden dat de opbrengsten dalen terwijl de kosten niet dalen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in Vlaanderen (verplichte regentank bij nieuwbouw). Het drinkwatergebruik is daar inderdaad gehalveerd, maar de kosten voor de drinkwatervoorziening (in hoofdzaak het netwerk) niet en daarom is het drinkwatertarief verdubbeld.

Te hoge systeem- en perceptiekosten vormen een belangrijke faalfactor. Zo beoogde een

'Het gaat om een afweging tussen het streven naar rechtvaardigheid en de doelmatigheid van de uitvoering ervan'

waterschap met een vaarvignet activiteiten te bekostigen voor het herstel van kwetsbare oevers van particulieren. De regeling kende echter zeer hoge perceptiekosten en was niet doelmatig: iedere booteigenaar kon een vignet aanvragen en geen van de oevereigenaren deed ooit aanspraak op het fonds oeverherstel

waarschijnlijk vanwege de administratieve rompslomp en de onbekendheid van het fonds. De uitvoering van de regeling was niet kosteneffectief.

De beste maatschappelijke oplossing wordt soms belemmerd door verantwoordingsseisen

'Ik vind het nog altijd oneerlijk dat de hondenbelasting wordt gebruikt voor opvang en castratie van katten'

van te besteden middelen. Het ontschotten en flexibeler maken van regels brengt doelmatige oplossingen dichterbij bijvoorbeeld in de samenwerking de samenwerking in de afvalwaterketen

tussen gemeenten en waterschappen. Wettelijk / formeel/ strikt genomen is het niet toegestaan om investeringen te doen buiten het taak/beheergebied. Het risico is dat dit als niet rechtmatig wordt beoordeeld omdat geld dat voor de eigen taak is

opgehaald anders wordt aangewend. Tegelijkertijd brengt dit het gevaar van onrechtvaardigheid dichterbij.

Juridisch

Een goede juridische invulling van voorstellen is randvoorwaardelijk voor het slagen ervan. Wanneer de juridische invulling onvoldoende is, neemt het risico op een mislukking snel toe. De juridische robuustheid van voorstellen wordt steeds belangrijker in een maatschappij waar de claimcultuur toeneemt.

'Maak het super robuust, de burger weet de weg naar de belastingrechter wel te vinden'

Aanpassingen in het financieringssysteem die passen binnen de huidige juridische kaders zijn relatief eenvoudig en hebben daarmee een grotere kans op succes.

'De beste belasting is een bestaande belasting'

Wanneer wetgeving moet worden aangepast vergroot dit de complexiteit van de aanpassing. Nieuwe vormen van financiering die als rechtvaardig worden ervaren, kunnen rekenen op draagvlak. Ook moet een heffing rechtmatig zijn (legaliteitsbeginsel).

2.3 Proces

2.3.1 Wat wordt hieronder verstaan?

Een goed proces is randvoorwaardelijk voor een verandering in het financieringssysteem. Het proces is een verzameling van onderling samenhangende middelen en activiteiten die 'inputs' omzet in 'outputs'. Het is randvoorwaardelijk voor een succesvol resultaat. Het tot stand brengen van een wijziging in de financiering is in essentie een onderhandelingsproces. Naast argumenten is ook 'smeerolie' nodig om dit proces tot een goed einde te kunnen brengen. In de praktijk is het proces direct te beïnvloeden. Dat wil overigens niet zeggen dat het volledig beheersbaar is. Ieder proces, zeker wanneer er vele partijen betrokken zijn, zit vol veranderingen. In een goed proces wordt geanticipeerd op deze veranderingen.

2.3.2 Bevindingen

In onze analyse specifiek voor de verandering van financieringssystemen zijn de volgende punten naar voren gekomen:

- Organisatie;
- Communicatie;
- Tijd en planning.

'Hoe goed je het ook organiseert, het gaat altijd anders dan je denkt'

Organisatie

Zoals gesteld gaat het om een onderhandelingsproces. In de organisatie van het proces is een belangrijke rol weggelegd voor de stakeholders. De stakeholders mede door hun vertegenwoordiging in politieke partijen en hun vermogen invloed uit te oefenen, bepalen

'Als je zelf niet weet waar je heen wilt, ben je niet interessant als partner'

uiteindelijk of een nieuwe financieringsvorm wordt geïmplementeerd. Het belang van de inbreng van stakeholders voor draagvlak en awareness wordt algemeen onderkend.

Herhaaldelijk is aangegeven dat daar waar het gaat om financieringssystemen, de overheid haar koers vooraf goed moet bepalen en vooraf zelf een helder beeld moet hebben van waar men heen wil. Het werken en denken in de vorm van een totaal pakket heeft ook voordelen. Een nieuwe heffing maakt eigenlijk alleen kans in samenhang met andere wijzigingen die als een totaal pakket worden gepresenteerd waarin iedereen moet geven en nemen.

Communicatie

De complexiteit van een proces waarin een wijziging van het financieringssysteem tot stand

'Er ontbreekt een boegbeeld voor waterbeheer'

moet komen, is groot. Er is interactie tussen de direct betrokkenen, maar tegelijkertijd treedt ook daarbuiten communicatie op. Dit vraagt om een communicatiestrategie die kan worden vastgelegd in een communicatieplan. Een goede communicatie in- en extern is de smeerolie van een goed proces en draagt bij aan het beoogde draagvlak. Een goed beeld van de zender, de ontvanger en de boodschap is hierbij van belang.

Tijd

In het proces zijn het tijdpad en transparantie van het tijdpad en de mijlpalen hierin van belang. Het zorgt voor een gemeenschappelijke referentie. Stakeholders hebben dan een goed beeld van wat er van hen wordt verwacht en het creëert een gevoel van gemeenschappelijkheid.

2.4 Context

2.4.1 Wat wordt hieronder verstaan?

De context is het ruimere geheel waarbinnen het financieringssysteem geplaatst moet worden. Het geeft meer duiding of informatie over de kansen en bedreigingen van een initiatief. Het zijn voor de beleidsmakers de feiten en omstandigheden waarbinnen nieuwe ideeën over financiering gestalte moeten krijgen. Ze zijn niet direct beïnvloedbaar. Voor het financieringssysteem zijn de volgende elementen bepalend voor de context: politiek, internationale ontwikkelingen, technische ontwikkelingen en draagvlak.

2.4.2 Bevindingen

Internationale ontwikkelingen

In het verleden hebben rapportages van de club van Rome en het Brundtlandrapport de toon gezet en fundamentele wijzigingen in de financiering van water- en milieubeleid in gang gezet. Ook nu zijn dergelijke drivers aan de orde. Zo is nu de KRW (artikel 9) één van de belangrijke drivers achter het nieuwe denken over

'We zijn geen eiland'

financieringsstelsels. Lidstaten dienen rekening te houden met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten en het beginsel dat de vervuiler betaalt.¹¹ Ook de OECD rapportages en de Europese Blue Print vormen belangrijke internationale drivers. In dat verband mag het verbazing wekken dat het Europees Hof onlangs de zeggingskracht van waterdiensten en kostenterugwinning heeft genuanceerd (kort samengevat: kostenterugwinning is niet het enige instrument voor realiseren KRW doelen).¹²

Deze internationale overeenstemming (of regelgeving) geeft niet alleen richting maar ook kaders aan het Nederlandse beleid: Nederland kan maar in beperkte mate eigen regelgeving invoeren, zeker als dat handelsbelemmerende werking heeft en/of effecten op het 'level playing field', bijvoorbeeld het landbouwbeleid is expliciet een EU verantwoordelijkheid. Ontwikkeling van het Europese beleid is daardoor in sterke mate bepalend voor NL beleid.

Technische ontwikkelingen

De beschikbaarheid van informatie en de kosten die gemoeid zijn met het genereren ervan, zijn randvoorwaardelijk voor de mogelijkheden van het financieringssysteem. Het verder doorvoeren van het gebruiker betaalt principe, creëert direct een informatiebehoefte bij de overheid om het profijt per gebruiker te kunnen vaststellen. De vraag is meestal niet of de informatie gegenereerd kan worden, maar tegen welke prijs. De laatste decennia is gebleken dat door technische ontwikkelingen het genereren van informatie steeds eenvoudiger en goedkoper wordt. ICT mogelijkheden nemen toe en profijt en externe effecten kunnen daarmee nauwkeuriger en tegen lagere kosten worden vastgesteld. Dit is een succesfactor voor nieuwe ideeën over financiering.

Draagvlak

Naast draagkracht is ook draagvlak een belangrijk begrip. Bij draagvlak valt op dat de mate waarin het financieringssysteem als rechtvaardig wordt ervaren heel belangrijk is voor het maatschappelijk draagvlak ervan.

'Draagvlak voor een financieringssysteem begint bij het vertrouwen van de burger dat de voorzieningen waaraan belastinggeld wordt besteed nuttig, nodig en efficiënt zijn'

Daarmee is er een koppeling met het voorzieningenniveau. Wanneer nut en noodzaak van voorzieningen evident zijn hebben mensen minder moeite met het betalen voor deze voorzieningen. Belangrijk is dat de voorzieningen op een efficiënte en effectieve manier tot stand

komen. Wanneer hierover twijfel bestaat, ontstaat maatschappelijke onrust die ten koste gaat van het draagvlak. Dit wordt versterkt wanneer de burgers/inwoners niet goed in het proces worden meegenomen, bijvoorbeeld door gebrekkige

'Als je breed draagvlak wilt bij wijzigingen van het financieringssysteem, wil je eigenlijk niet veranderen'

¹¹ Artikel 9 uit Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

¹² Het Waterschap 2015, nr 5, H.J.M. Havekes, p32. (Zaak C-525/12 Europese Commissie tegen Bondsrepubliek Duitsland).

communicatie (Betuwelijn, HSL).

Draagvlak ontstaat ook wanneer wordt aangesloten op maatschappelijke thema's die destijds belangrijk werden gevonden door het grote publiek en die daarmee een 'sense of urgency' creëerden. Waar voorheen de toenemende algemene milieudruk en verontreinigd oppervlaktewater in het bijzonder richting gaf aan de discussie, gaat het nu, zo blijkt ook uit het TG en OESO rapport om een 'lack of awareness' (waarbij feiten en beeldvorming niet altijd overeenkomen), de toename van de kosten van waterbeheer, demografische ontwikkelingen (groei- en krimpregio's), nieuwe vormen van verontreiniging (medicijnen en hormonen), klimaatontwikkeling en in het verlengde daarvan de zoetwatervraagstukken en de waterveiligheid.

Politiek en opportuniteit

De politiek is vaak zowel het vertrekpunt als het eindstation voor de besluitvorming over wijzigingen in het financieringssysteem. Hierbij moet men oog hebben voor het politieke klimaat, de politieke actualiteit en opportuniteit.

3 Bevindingen cases

In dit hoofdstuk wordt per onderdeel van het waterbeheer een illustratieve schets gegeven van enkele kenmerkende ontwikkelingen van de financiering van het waterbeheer. Voor het beschrijven van deze ontwikkelingen zijn de belangrijkste juridische ontwikkelingen benoemd en zijn, ter illustratie, cases benoemd. Het gaat zowel om cases waarbij initiatieven daadwerkelijk hebben geleid tot wijzigingen in de financiering van het waterbeheer als om initiatieven die niet tot wijzigingen hebben geleid. Daarnaast komen ook enkele onderwerpen aan de orde buiten het terrein van financiering van het waterbeheer. Voor de beschrijving van de historische schets van de financiering zijn de instituties als vertrekpunt genomen: Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven. Voor ieder van de instituties wordt aangegeven of en in hoeverre er in de huidige praktijk al mogelijkheden zijn om de financiering meer te doen aansluiten op de leidende principes die de minister ambieert. De informatie voor de beschrijving van de cases komen onder meer uit interviews met vertegenwoordigers uit deze instituties dan wel van andere ervaringsdeskundigen.

Het gaat in de cases om een *interpretatie* van stakeholders van de gang van zaken rondom deze ontwikkelingen in de financiering. Niet uitgesloten kan worden dat cases niet compleet zijn dan wel dat partijen een ander beeld hebben van de succes- en faalfactoren van een ontwikkeling. Wat voor de éne partij een succes is, wordt door de andere partij als 'falen' gekwalificeerd. Het gaat erom 'lessen' te trekken uit deze cases en niet om 'het gelijk'.

3.1 Drinkwaterbedrijven

3.1.1 Samenstelling prijs drinkwater

De Drinkwaterwet en het Drinkwaterbesluit (2011) (evenals voorheen de Waterleidingwet, 1957) hebben als primaire doel de waarborging van de kwaliteit van het drinkwater met het oog op de volksgezondheid (gezond en schoon drinkwater).¹³

Gebruikers betalen middels een tarief voor het drinkwater. Volgens de Drinkwaterwet dienen de tarieven die drinkwaterbedrijven hanteren kostendekkend, transparant en niet-discriminerend te zijn.¹⁴ De drinkwatertarieven zijn prijzen, oftewel de overeengekomen tegenprestatie voor de verlening van een dienst door de (semi-)overheid aan een afnemer. Er gaat een zeker regulerend effect uit van de drinkwatertarieven, al is de prijselasticiteit gering (de prijs is nauwelijks van invloed op het gebruik). Gebruikers betalen naast de kostendekkende tarieven die deels vast en deels variabel zijn, ook voor de:

- Provinciale grondwaterheffing (zie paragraaf 3.5);
- Soms precariobelasting (leiding- en concessievergoedingen);
- Belasting op Leidingwater (BoL: 0,333 euro per m³ met een maximum van 300 m³ per aansluiting;

¹³ Kenniscentrum Infomil, handboek EU Milieubeleid in nationale regelgeving

¹⁴ Artikel 11, eerste lid, Drinkwaterwet

- Belasting toegevoegde waarde (btw, 6%).

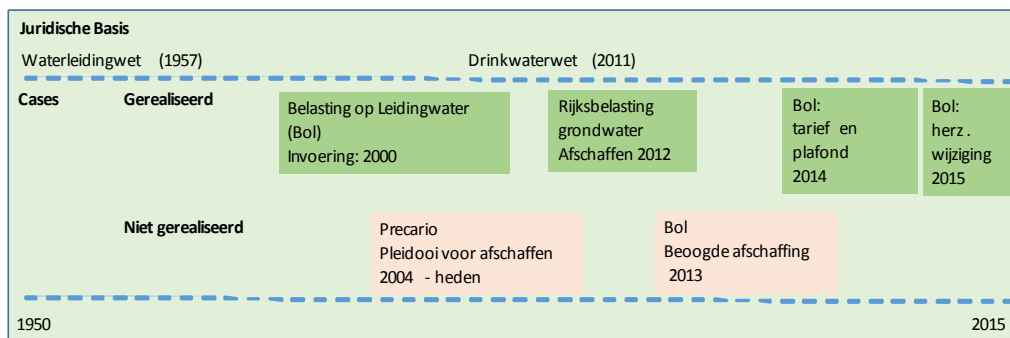
Dit zijn alle kostprijsverhogende belastingen. De laatste twee zijn indirecte belastingen (verbruiksbelastingen) die het waterbedrijf afdraagt aan de Belastingdienst.

3.1.2 Historie waterprijs

De financiering van het drinkwater is feitelijk al een lange tijd stabiel en geschiedt op basis van een kostendekkend tarief. De belangrijkste basis ligt in de Waterleidingwet van 1957 die later is overgegaan in de Drinkwaterwet van 2011. De kosten van de drinkwaterbedrijven bestaan voor een groot deel uit vaste kosten. Veranderingen in de waterprijs hadden vooral betrekking op wijzigingen in belastingen. De afgelopen 15 jaar is de belasting op leidingwater ingevoerd en tussentijds gewijzigd, is de precariobelasting (leiding- en concessievergoedingen) in omvang toegenomen en is de grondwaterbelasting afgeschaft (2012).

In figuur 3.1 is de juridische basis en de gehanteerde casuïstiek voor gerealiseerde en niet gerealiseerde ontwikkelingen rondom de financiering van drinkwater en de belastingheffing over grondwater en leidingwater visueel weergegeven.

Figuur 3.1: juridische basis en cases



3.1.3 Cases

De waterprijs is met enige regelmaat onderwerp van discussie. Het gaat dan bijvoorbeeld om de belastingen die worden geheven in relatie tot grondwater of leidingwater. Hoewel deze belastingen losstaan van de financiering van het waterbeheer, is in deze studie toch een uitstapje gemaakt naar deze belastingen en een aantal cases benoemd en gebruikt aan de hand van welke het gesprek over succes- en faalfactoren van wijzigingen in belastingen met de drinkwaterbedrijven is gevoerd. Dit zijn de betreffende cases:

- Precario;
- Belasting op Leidingwater.

Case 3.1: Precario en pleidooi voor afschaffing

Beschrijving

Onder de naam precariobelasting of precariorechten kan door een Nederlandse gemeente, waterschap of een openbaar lichaam een belasting worden geheven ter zake van het hebben van voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond/provinciegrond (artikel 228 Gemeentewet/artikel 222c Provinciewet) of grond van het openbaar lichaam (artikel 60 FinBES).

Beoogde wijziging

Drinkwaterbedrijven maken zich sinds 2004 hard om de precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven wettelijk onmogelijk te maken. Het leidt tot kostprijsverhoging van de nutsvoorzieningen. Het is een voor burgers onzichtbare belastingheffing (via de nutsvoorzieningen) en is onwenselijk volgens de nutsbedrijven. Er staat tegenover deze belasting geen evenredige tegenprestatie. Onlangs bepaalde de rechter dat in het verleden gesloten overeenkomsten tussen waterleidingbedrijven en gemeenten om af te zien van Precario-heffing eenzijdig opgezegd kunnen worden. Het aantal gemeenten dat precario heft stijgt en ook de opbrengst is gestegen van 102 miljoen euro in 2010 naar 132 miljoen euro in 2014.^{15,16} Voor 2016 wordt een stijging van 26% verwacht.¹⁷ Ondanks het feit dat al meerdere moties over dit onderwerp in de Tweede Kamer zijn aangenomen (o.a. De Pater 2004, Koppejan-Wiegman 2008, Vd Burg 2010, Van Beek-Knops, Veldman), heeft de Minister van Binnenlandse Zaken dit nog niet verwezenlijkt.

Succes- en faalfactoren:

- Inhoud: Precario geeft geen invulling aan de door de minister verwoorde leidende principes van kostenterugwinning en de gebruiker betaalt. Het systeem wordt niet rechtvaardiger, doelmatiger of eenvoudiger en er ontstaan geen prikkels. Voor de burger is de discussie vestzak/broekzak. Als men niet via de drinkwaterrekening betaalt, zal de gemeente elders de (ontbrekende) middelen moeten vinden om de begroting rond te krijgen.
- Proces: er is geen package deal overwogen. Dit is een combinatie van wijzigingen waarbinnen dit een plek kan krijgen zodat 'winnaars en verliezers' niet bestaan.
- Context: de context is voor deze case doorslaggevend. Het niet uitvoeren van de moties (Tweede Kamer), is politiek ingegeven. Gemeenten en nutsbedrijven staan tegenover elkaar. Stakeholders zijn van mening dat de minister van Binnenlandse Zaken de belangen van de gemeenten vooralsnog hoger acht ook in het licht van de discussie rondom het hervormen van het belastinggebied van gemeenten.

¹⁵ Vewin:

http://www.vewin.nl/publicaties/waterspiegelupdate/paginas/Precariojubileum_2004_2014_Precariojubileum_2004_2014_Tweede_Kamer_vraagt_al_10_jaar_om_afschaffing_17.aspx

¹⁶http://www.vewin.nl/nieuws/paginas/Tweede_Kamer_wil_haast_met_afschaffen_precariobelasting_via_energie_en_waterrekening_754.aspx

¹⁷ <http://waterforum.net.server52.firstfind.nl/nieuws/9803/precariobelasting-stijgt-in-2016-met-bijna-27-procent>

Case 3.2: Belasting op leidingwater.

Beschrijving

De Belasting op Leidingwater (Bol) is in 2000 ingevoerd. Het betreft een verbruiksbelasting waarvan de opbrengst door drinkwaterbedrijven wordt afgedragen aan het Rijk. Het tarief bedraagt 0,333 euro per m³ met een maximum van 300 m³. De opbrengst was in 2014 ca 275 mln. euro waarvan het grootste deel is opgebracht door huishoudens. Het plafond van 300 m³ per jaar zorgt ervoor dat grote afnemers (in de praktijk veelal bedrijven) relatief minder bijdragen aan de Bol.

Beoogde wijziging

Net als de Grondwaterbelasting zou ook de Bol worden afgeschaft samen met een aantal andere kleinere rijksbelastingen. Echter de beoogde afschaffing per januari 2013 heeft niet plaats gevonden. In plaats daarvan is:

- het tarief in 2014 verdubbeld;
- het beoogde wegvallen van het plafond van 300 m³ per jaar niet doorgaan;

Succes- en faalfactoren

Een samenspel van vooral de factoren 'inhoud' en 'context' bepaalde de uitkomst:

- **Inhoud:** Bol is een algemene belasting waarvan de opbrengst ten gunste komt van het Rijk en niet van het waterbeheer. Het is geen belasting die invulling geeft aan de door de minister in haar brief verwoorde leidende principes van kostenterugwinning; wel kan er een prikkel uitgaan van (het verhogen van) deze belasting. Deze is naar verwachting beperkt vanwege de lage prijselasticiteit. Het niet doorgaan van het beoogde schrappen van het plafond leek eerder ingegeven door de complexiteit en de voor het milieu en drinkwatervoorziening negatieve neveneffecten hiervan, dan door de lobby van de tegenstanders. De extra opbrengst hiervan (ca 80 mln. euro) woog naar de indruk van stakeholders niet op tegen de technische uitvoerbaarheid (perceptiekosten).
- **Proces:** De verhoging werd –zonder vooroverleg met de waterleidingbedrijven en lokale overheden- door het kabinet gepresenteerd. Dit leidde tot brede protesten en lobby van VNO-NCW, VEMW, VEWIN en consumentenorganisaties. De lobby sorteerde in eerste instantie geen effect omdat het besluit onder hoge politiek druk tot stand was gekomen.
- **Context:** de belangrijkste factor voor het niet afschaffen van de Bol in 2013 en het verdubbelen van het tarief in 2014 waren politiek ingegeven. Driver was hier de economische crisis en de noodzaak de rijksbegroting op orde te krijgen. Het verdubbelen van het tarief past ook binnen deze context.

3.1.4 Ruimte binnen huidige kaders

In de Drinkwaterwet is omschreven aan welke voorwaarden de tariefstelling moet voldoen. De principes van kostendekkend, transparant en niet-discriminerend staan binnen de huidige kaders vast. De enige 'knop' waarmee drinkwaterbedrijven iets kunnen doen aan de financiering van drinkwater, betreft de verdeling van de opbrengst over het vastrecht en de variabele tariefstelling.

- *Inhoud:* waterbedrijven nemen al een zeker risico als het gaat om de verdeling tussen variabel tarief en vastrecht. Het relatieve aandeel van het vastrecht is de afgelopen jaren toegenomen tot 44% (2015). Drinkwaterbedrijven hebben deze beweging ingezet omdat het aandeel vaste kosten in de totale kosten (> 80%) groot is. Dit is ruimschoots hoger dan het aandeel van het vastrecht in het bedrag dat de afnemers betalen. In theorie is dit een bedrijfseconomisch risico. Immers als het drinkwaterverbruik zou afnemen, hebben de drinkwaterbedrijven te weinig opbrengsten om de kosten te kunnen dekken.
- *Proces:* n.v.t.
- *Context:* het mandaat voor een andere verdeling ligt bij de aandeelhouders van de individuele bedrijven. Vooralsnog zijn er besluiten bekend om het aandeel van het variabele tarief te verhogen (met het oog op het vergroten van prikkels om het gebruik te beperken). Eventuele koerswijzigingen liggen in essentie bij de aandeelhouders.

3.2 Waterschappen

3.2.1 Huidige financiering waterschappen

De hoofdlijnen van het huidige financieringsstelsel van de (23) waterschappen zijn vastgelegd in de Waterschapswet (2009). Voor de financiering is het onderscheid tussen het watersysteem- en het zuiveringsbeheer van belang. De kosten van het watersysteembeheer worden met de watersysteemheffing omgeslagen over de belanghebbenden (ingezetenen, eigenaren gebouwen, eigenaren ongebouwd), de kosten van het zuiveringsbeheer worden met de zuiveringsheffing verhaald bij bedrijven en huishoudens. Voor directe lozingen op het oppervlaktewater geldt de – in omvang veel kleinere heffing- de verontreinigingsheffing. In deze wet werd na een jarenlange discussie een uniforme kostentoedelingssystematiek vastgelegd op basis van voorstellen van de commissie Togtema (1997).

3.2.2 Historie financiering waterschappen

De waterschappen bestaan zeker al sinds 1255 en heffen ongeveer even lang heffingen om het beheer te financieren. In de recente geschiedenis bleek bij de watersnoodramp in 1953 dat onvoldoende was geïnvesteerd in het watersysteem en volgden er belangrijke veranderingen in de organisatie en financiering van het waterbeheer. De Diepdelverscommissie hield een pleidooi voor een algemene Waterschapswet en was van

oordeel dat de waterschappen hun taken primair via eigen heffingen moesten organiseren.¹⁸ Dit advies werd door de regering overgenomen en leidde samen met de aanbevelingen van de commissie Zevenbergen en de commissie Christiaanse in 1991 tot de (nieuwe) Waterschapswet. Een andere belangrijke mijlpaal is de Wet verontreiniging oppervlaktewater (1970). In deze wet werd het zuiveringsbeheer georganiseerd ondermeer met de introductie van de verontreinigingsheffing die door huishoudens en bedrijven moest worden betaald.

De commissie Togtema (1997) onderzocht de waterschapsfinanciering en concludeerde dat een fundamentele herziening van het heffingsstelsel noodzakelijk was. Het systeem was ingewikkeld, niet transparant en veroorzaakte hoge perceptiekosten. Togtema c.s. hergroepeerde de waterschapstaken tot watersysteembeheer en zuiveringsbeheer. De meeste voorstellen van de commissie, waaronder de invoering van de methode 'Delfland' haalden het, enkele voorstellen zoals een heffing basis van de oppervlakte in plaats van de economische waarde (WOZ) haalden de eindstreep niet. In de Tweede Kamer werd in 2009 de 'Wet modernisering waterschapsbestel' ingevoerd.

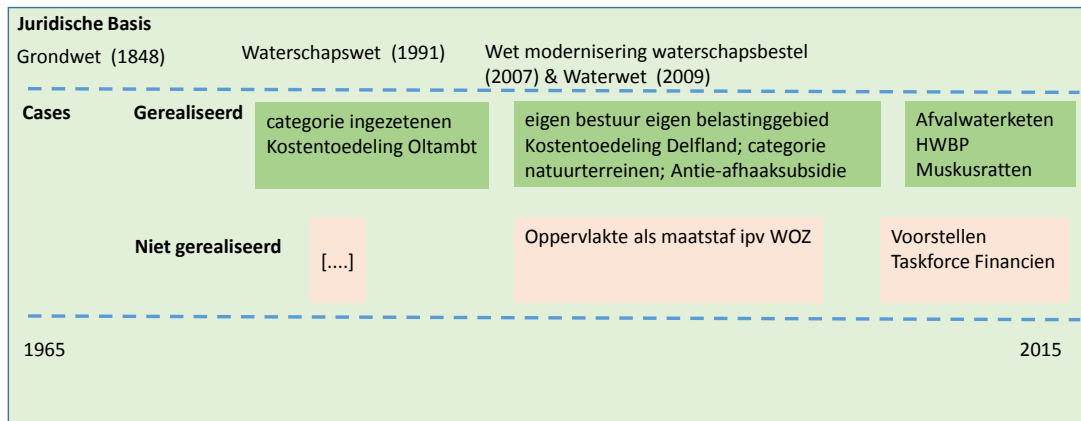
In 2009 werden de waterschappen uitgenodigd om – net als de provincies en gemeenten – een bijdrage te leveren aan de grootschalige bezuinigingen op de rijksbegroting. Mede onder druk van de weer oplaaiende discussie over de organisatie van het waterschapsbestel kwamen de verenigde waterschappen in de 'actie storm' tot het voorstel om de rijksbegroting voor 100 miljoen euro te 'ontlasten' zonder dat het tot verhoging van de waterschapsbelastingen zou leiden. Om de kosten van het nationale hoogwaterbeschermingsprogramma onder alle waterschappen te verrekenen (ook de waterschappen zonder primaire keringen) was een aanpassing van de Waterschapswet nodig. De 'Taskforce Financiën' onder leiding van dijkgraaf Paul van Erkelens deed voorstellen om de watersysteemheffing ingrijpend aan te passen, waarbij tegelijk ook de zogenaamde 'weeffout' kon worden hersteld.¹⁹ De door de Taskforce geformuleerde voorstellen voor het herstel vonden geen gehoor bij de toenmalig staatssecretaris Atsma en de 'weeffout' bleef in stand. Uiteindelijk amendeerde de Tweede Kamer een wijzigingswet van de Waterschapswet om de eigenaren ongebouwd via tariefdifferentiatie van de categorie wegen tegemoet te komen.²⁰

¹⁸ Deze commissie was de eerste in een lange reeks staats- en waterschapscommissies die zich tot op de dag van vandaag zouden buigen over het financieringsstelsel.

¹⁹ Het effect dat eigenaren ongebouwd meer gaan betalen bij aanleg van nieuwe wegen en spoorwegen in het beheergebied van het waterschap. In de discussie werd dit al gauw 'de weeffout' genoemd zie ook Dekking & Havekes in tijdschrift voor Watergovernance 2015 en Houben in weekblad fiscaal recht 2011.

²⁰ Dit is slechts voorbehouden aan de 7 van de 23 waterschappen die in de meest verstedelijkte gebieden liggen.

Figuur 3.2: juridische basis en cases waterschappen



3.2.3 Cases

De wijze van financiering van het waterschapsbestel is veelvuldig onderwerp van discussie. Er is een aantal cases benoemd en gebruikt aan de hand van welke het gesprek over succes- en faalfactoren van wijzigingen in een financieringssysteem met de waterschappen kon worden aangegaan. Wij hebben ons gericht op cases over:

- Taskforce Financien: de 'weeffout';
- Los van de WOZ.

Case 3.3: Taskforce Financiën en de weeffout

Beschrijving

De Taskforce Financiën van de Unie van Waterschappen (2011) werkte aan voorstellen om de kostentoedeling te verbeteren en tegelijkertijd de zogenaamde 'weeffout' te herstellen. Overigens was er volgens andere betrokkenen geen sprake van een weeffout maar was dit een bewuste keuze. De toenmalige staatssecretaris bracht de voorstellen van de Taskforce niet naar de Tweede Kamer, vermoedelijk omdat hij onvoldoende draagvlak constateerde bij de agrarische en de natuurorganisaties voor de voorgestelde herziening. Toen daardoor ook geen zicht meer was op het herstel van de weeffout overtuigde een beperkte groep stakeholders de Tweede Kamer om deze te herstellen via een wijzigingsvoorstel (de verkiezingen werden aangegrepen om de Waterschapswet te amenderen). Met de invoering van tariefdifferentiatie voor wegen werd de weeffout via een omweg opgelost.

Beoogde wijziging

De aanleg van wegen leidde in sterk verstedelijkte regio's (indirect) tot een verhoging van de waterschapslasten van de agrariërs. De Taskforce Financiën overlegde met de landbouw- en natuurorganisaties en andere stakeholders over brede voorstellen voor aanpassingen van de heffingsgrondslag voor ongebouwd en een andere verdeling van de kosten tussen de verschillende categorieën (in financiële zin 'budgetneutraal').

Succes- en faalfactoren:

- Inhoud:
 - Het inhoudelijk voorstel van de Taskforce Financiën was gedegen en inhoudelijk goed uitgewerkt.
 - Het amendement was een ad hoc oplossing die voor een deel tegemoet kwam aan de wensen van de waterschappen maar niet bijdraagt aan een eenvoudiger heffingssysteem, zoals beoogd.
- Proces:
 - De Taskforce Financiën heeft de voorstellen in een zorgvuldig proces tot stand gebracht en in dit proces ook de stakeholders betrokken. Binnen een half jaar lag er een wetsvoorstel dat een informele consultatieronde heeft doorlopen. Het wetgevingstraject werd niet afgemaakt en een lobby gericht op de weeffout, ontstond. Gemeenten die niet betrokken waren bij de lobby werden verrast. Het amendement leidde tot lastenverhoging voor de wegbeherende gemeenten (en verschuiving van ongebouwd naar ingezetenen).
- Context:
 - De voorstellen van de Taskforce Financiën werden uiteindelijk onvoldoende gesteund door toenmalig staatssecretaris Atsma. LTO en Bosschap gaven op het laatste moment geen steun aan het totaalpakket en het sneuvelde voor de eindstreep.
 - het probleem van de stijgende lasten voor ongebouwd in Delfland was urgent genoeg voor de TK om het amendement aan te nemen. Een meer incident gedreven politiek heeft gewerkt.

Case 3.4: Los van de WOZ

Beschrijving

Het vinden van de juiste heffingsgrondslag is een eeuwenoude casuïstiek bij de waterschappen. Met de invoering van het integraal waterbeheer in de Waterschapswet (1982) was het nodig om een goede heffingsgrondslag voor gebouwd en ingezetenen te vinden. Mede op basis van de voorstellen van commissie Zevenbergen werd de economische waarde als heffingsgrondslag in de wet opgenomen. Als maatstaf voor gebouwde eigendommen werd hiervoor de WOZ-waarde gebruikt. Het vaststellen van de WOZ-waarde is een kostbare aangelegenheid. De relatief hoge bijdrage van de waterschappen aan het WOZ-systeem leidt –voor de waterschappen- tot hoge perceptiekosten. Op de heffingsopbrengst van deze categorie van 500 miljoen euro betalen de waterschappen (aan rijk en gemeenten) jaarlijks al 30 miljoen voor de benodigde WOZ-gegevens.

Beoogde wijziging

Verlagen van de perceptiekosten door ofwel een andere heffingsgrondslag ofwel aanpassingen van de afspraken over de bekostiging van het WOZ-systeem. Het kiezen voor 'eenheidsprijzen' voor eigenaren of een oppervlaktemaat kan aanzienlijke besparingen opleveren voor de waterschappen en daarmee lastenverlaging voor de inwoners. Overigens zou de besparing bij waterschappen een lastenverzwaring opleveren voor het Rijk en de gemeenten die ook meebetalen aan het WOZ-systeem.

Succes- en faalfactoren:

- Inhoud: inhoudelijk is de keuze voor een andere heffingsgrondslag goed verdedigbaar en goed beschreven.
- Proces: het proces is naar het oordeel van de Unie van Waterschappen goed en zorgvuldig doorlopen, zo werden gesprekken met stakeholders georganiseerd en een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van een andere heffingsgrondslag.
- Context: Ten tijde van Togtema was er begrip voor het probleem van de hoge perceptiekosten, dit bood ruimte voor onderhandelingen over de bijdrage van de waterschappen aan het WOZ-systeem. Voorstellen om de heffingsgrondslag te wijzigen raken echter de (financiële) belangen van rijk en gemeenten. Immers wanneer de waterschappen zich hieruit terug trekken, resulteert een kostenstijging voor de overblijvende gebruikers van het WOZ-systeem (gemeenten en rijk).

3.2.4 Ruimte binnen huidige kaders

Een aantal geïnterviewden wijst erop dat bestaande ruimte in huidige wetgeving niet altijd wordt benut. Het gaat om mogelijkheden binnen de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing.

Watersysteemheffing

In de wet en de daarop gebaseerde modelverordening op de watersysteemheffing (UvW) worden de verschillende mogelijkheden voor tariefdifferentiatie benoemd:

- voor buitendijks gelegen ongebouwde onroerende zaken;
- voor ongebouwde onroerende zaken die als waterberging worden gebruikt;
- voor ongebouwde onroerende zaken die zijn gelegen in bemalen gebieden;
- tarief voor verharde openbare wegen;
- voor ongebouwde onroerende zaken die zowel in het kader van de waterberging worden gebruikt als in bemalen gebieden zijn gelegen;
- Voor onroerende zaken die in hoofdzaak uit glasopstanden bestaan en die in bemalen gebieden zijn gelegen.

In de praktijk wordt sporadisch gebruik gemaakt van deze mogelijkheden, aankoop van een waterbergingsgebied door het waterschap blijkt bijvoorbeeld juridisch en financieel minder complex dan schadevergoedingsregelingen of korting op de heffing.

Zuiveringsheffing / Verontreinigingsheffing

Ook voor de zuiveringsheffing is er in de huidige wetgeving ruimte voor 'eigen beleid'. Meest in het oog springend is het (nieuwe) artikel 122h Waterschapswet dat waterschappen de mogelijkheid geeft om huishoudens een heffing op te leggen op basis van het waterverbruik. Ondanks de regelmatig terugkerende discussie over de 'eerlijke' verdeling van de lasten is er nog geen enkel waterschap dat gebruik maakt van dit artikel. Zo voerden Rijnland, Waternet en Hollands Noorderkwartier verkenningen uit naar deze wijze van heffen en concludeerden dat invoering niet opportuun was.

Verder heeft het waterschap de mogelijkheid om de eigen emissies van AWZI effluent op het eigen water heffingplichtig te maken, net zoals er een heffing betaald moet worden wanneer er geloosd zou worden op Rijkswater of water van een ander waterschap. De opbrengst van deze verontreinigingsheffing komt -in die gevallen- ten goede aan de zorg voor het ontvangende watersysteem. Indirect wordt zodoende een deel van de zuiveringskosten verhaald op alle 'gebruikers' van het waterschap. Slechts enkele van de waterschappen die op eigen boezem lozen maken hiervan gebruik of overwegen dit.

Ook nutriëntrijke 'erfafspoeling' van agrarische bedrijven kan volgens bestaande regelgeving in de heffing worden betrokken. In de praktijk wordt dit o.m. vanwege de perceptiekosten nog niet toegepast, wel is de mogelijkheid een belangrijke driver en stok achter de deur voor waterschappen om erfafspoeling aan te pakken via convenanten met de landbouworganisaties zoals bij Wetterskip Fryslan.

Waarom worden bestaande mogelijkheden niet benut?

De vraag die voorligt is waarom bestaande mogelijkheden, die in lijn zijn met de ambities van de minister, niet al benut worden. De volgende redenen werden hiervoor benoemd:

- *Inhoud:* men is vaak terughoudend omdat men verwacht dat de systeem- en perceptiekosten van de onbenutte mogelijkheden hoog zullen zijn. Het verder toepassen van het 'vervuiler en gebruiker betaalt' principe is in de beleving vaak 'complexer' en vraagt om meer specifieke informatie. Of en in hoeverre dit in de praktijk daadwerkelijk ook zo uitpakt en daadwerkelijk leidt tot meer systeem- en perceptiekosten is minder van belang. De stap wordt nogal eens mede vanwege deze verwachting niet gezet. Een ander argument dat vaak gebruikt wordt als het gaat om het niet benutten van bestaande mogelijkheden is de juridische robuustheid ervan. Men is huiverig voor het risico dat de nieuwe vorm van financiering niet stand houdt bij de belastingrechter.

- *Proces*: n.v.t.
- *Context*: wijzigen van het reeds bestaande financieringssysteem is per definitie moeilijk en is sterk afhankelijk van de probleemperceptie. Immers het bestaande systeem is de uitkomst van een politiek afwegingsproces geweest. Er moet voldoende / veel aanleiding / knelpunten nodig in de bestaand systematiek om tot wijzigingen over te gaan en een nieuw politiek draagvlak te vinden. Hierbij zijn wijzigingen met meerdere keuzes varianten voor de lokale democratie beter acceptabel dan een opgelegde systematiek. Er ontstaat grote politieke terughoudendheid indien kosten specifiek bij een bepaalde doelgroep neerslaan dan wel *koopkrachtplaatjes* significant worden veranderd. Dit is bij vrijwel elke wijziging van een financieringssysteem in meer of mindere mate het geval.

3.3 Gemeenten

3.3.1 Huidige situatie

Gemeenten kunnen ruim 15 heffingen opleggen, waaronder ook voor de algemene middelen van de gemeente bestemde heffingen zoals ozb-belastingen en hondenbelasting. In dit onderzoek richten we ons op de rioolheffing. De rioolheffing bestaat sinds 2008 in zijn huidige vorm (invoering van de Wet gemeentelijke watertaken). Deze rioolheffing is een bestemmingsheffing. Met deze heffing kunnen de kosten van de gemeentelijke wateropgave, waaronder de collectieve maatregelen die de gemeente noodzakelijk acht voor een doelmatig werkende riolering en overige maatregelen ten aanzien van hemelwater en grondwater, worden verhaald. Gemeenten hebben de mogelijkheid om met één of twee heffingen te werken:

1. één heffing doordat in veel gemeenten de inzameling plaatsvindt in een gemengd rioolstelsel. Bovendien wilde men geen wijziging aanbrengen in de bestaande praktijk dat gemeenten zowel gebruikers als eigenaren of slechts één van beide categorieën als belastingplichtigen voor de heffing aanwijzen.
2. twee heffingen vanwege de scheiding tussen huishoudelijk en bedrijfsafvalwater (waterketen) aan de ene kant, en hemelwater en ingezameld grondwater (watersysteem) aan de andere kant.²¹

Om geen lastenverschuiving te krijgen en de invoering administratief eenvoudig te laten plaatsvinden is voor het bepalen van de belastingplichtige, de heffingsgrondslag, de heffingsmaatstaf etc. aansluiting gezocht bij de criteria zoals die zijn vastgelegd in de Gemeentewet. De gemeente geeft hieraan in de eigen verordening invulling.²² Hierbij heeft de gemeente verschillende mogelijkheden. Zo is het bijvoorbeeld bij de heffingsmaatstaven mogelijk om gebruik te maken van:

- een vast bedrag per eigendom;
- bedrag afhankelijk van waterverbruik;
- bedrag afhankelijk van de grootte van een huishouden;

²¹ Zie Kamerstukken II, 2005-2006, 30578 nr. 3.

²² Zie Kamerstukken II, 2005-2006, 30578 nr. 3.

- vast bedrag vermeerderd met een toeslag voor hoeveelheid watergebruik;
- bedrag afhankelijk van lengte van het riool langs het perceel;
- bedrag afhankelijk van het verharde oppervlak van een perceel.

Ook is de gemeente vrij in de keuze wie de heffing betaalt en is er de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie naar de aard van het eigendom dat op de riolering is aangesloten.²³

In de huidige praktijk kiezen gemeenten ervoor hetzij alleen eigenaren, hetzij alleen gebruikers of beiden aan te slaan. Het vastrecht (vast bedrag per eigendom) is hierbij de meest gehanteerde grondslag op afstand gevolgd door waterverbruik, huishoudensomvang en WOZ-waarde.²⁴

3.3.2 Historie financiering

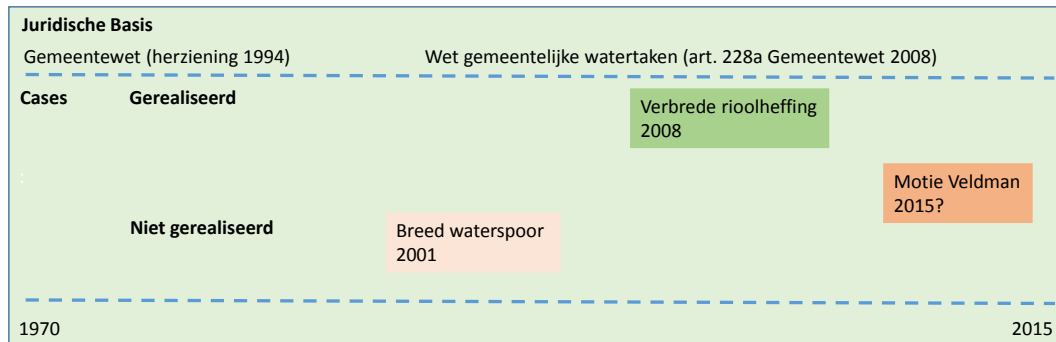
Voor de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke watertaken en de verbrede rioolheffing konden gemeenten alleen de kosten van de taken met betrekking tot het afvalwater (huishoudelijk afvalwater, bedrijfsafvalwater, en ander water zover dit afgevoerd wordt samen met het afvalwater door middel van het riool) rechtstreeks uit het rioolrecht bekostigen. Dit was een retributie op basis van de Gemeentewet (art. 229, lid 1, aanhef en onderdeel a). Gemeenten hanteerden een gebruikers- en/of eigenarentarief en er waren ook gemeenten waar geen rioolrecht was. In dat geval werden kosten gefinancierd uit het gemeentefonds of WOZ opbrengsten (algemeen). De algemene middelen werden ook ingezet ter aanvulling op het rioolrecht in het geval deze niet kostendekkend was. De aanleg van nieuwe riolering in stedelijk gebied werd vaak uit de grondprijs gefinancierd.²⁵ Inmiddels is het percentage kostenterugwinning sterk toegenomen (tot ca 98%).

²³ Zie Kamerstukken II, 2005-2006, 30578 nr. 3.

²⁴ Atlas voor de lokale lasten, COELO 2015, kaart 20 en 21

²⁵ Zie Kamerstukken II, 2005-2006, 30578 nr. 3.

Figuur 3.3: juridische basis en cases



3.3.3 Cases

De wijze van financiering is ook bij gemeenten regelmatig aan de orde. In relatie tot het waterbeheer is dit minder frequent en in het oog springend dan bij waterschappen. Er is een aantal cases benoemd en gebruikt aan de hand van welke het gesprek over succes- en faalfactoren van wijzigingen in een financieringsstelsel kon worden aangegaan. Wij hebben ons gericht op de volgende cases:

- Breed waterspoor;
- Motie Veldman.

Case 3.5: Proef breed waterspoor in 2001.²⁶

Beschrijving

Het betreft hier een proef waarbij de tarieven voor drinkwaterverbruik, rioolrecht (gebruikersdeel) en de verontreinigingsheffing in het zg. 'breed waterspoor' op één rekening werden samengevoegd. De hoogte van de rekening werd vervolgens gerelateerd aan het drinkwaterverbruik. In Medemblik is deze aanpak in pilotvorm een periode toegepast.

Beoogde wijziging

Het primaire doel was door bewustwording bij de consument het (drink)watergebruik te beïnvloeden. Ook werd bedoeld op vergroting van bewustzijn en kennis van de consument over prijsaspecten van de waterketen. Het experiment keek ook naar aspecten als de samenwerking in de keten en de uitvoerbaarheid. Met name in de procesgang zijn het nodige problemen opgetreden.

Succes- en faalfactoren²⁷

- Inhoud: Naast praktische problemen als verschillen in rekeningperiode of heffingsjaar, waren er afstemmingsproblemen tussen het publiekrechtelijke spoor van de heffing en de privaatrechtelijke levering van drinkwater. Het 'waterbewustzijn' van de inwoners nam niet significant toe, de waterprijs en ook het waterverbruik veranderden niet.
- Proces:
 - er ging het nodige mis in de procesgang. De Raad van State stelde voor de pilot de eis dat 1- resp. meerpersoonshuishoudens voor het deel van de verontreinigingsheffing niet hoger aangeslagen mochten worden dan voor 1 resp. 3 v.e. omdat inwoners die meededen aan het experiment niet met hogere lasten mochten worden geconfronteerd. Daarmee verviel een belangrijke factor uit de pilot omdat de beoogde financiële prikkel uitbleef.
 - Er was sprake van onvoldoende duidelijke afspraken over rol en verantwoordelijkheden tussen deelnemende organisaties (gemeente, waterschap, waterleidingbedrijf).
 - De goede transparantie over de financiële afwikkeling is een succesfactor.
- Context: de maatregel werd gezien als veelbelovend om duurzaam watergebruik te stimuleren. Hierdoor hing er een gemotiveerde sfeer om dit experiment. De gestelde randvoorwaarde en de te kleine schaal (geen navolging in de rest van Nederland) remden de motivatie af.

²⁶ Zie Arcadis en Syncera Water BV in opdracht van RIZA, Evaluatie experiment met het breed waterspoor, 13 december 2004.
http://www.samenwerkenaanwater.nl/media/vh2008/VROM_Evaluatie_breed_waterspoor_december_2004.pdf

²⁷ Bron: evaluatierapport zie vorige voetnoot.

Beschrijving

Bij de recente Kamerbehandeling van de Omgevingswet in juni 2015 is door het kamerlid Veldman een motie ingediend om gemeenten te verplichten de rioolheffing in te richten als ingezetenenheffing.²⁸

Beoogde wijziging

Het is volgens deze motie niet wenselijk om vanuit het vervuiler betaalt principe onderscheid te maken tussen kopers en huurders voor algemene publieke voorzieningen (zoals het riool). De Gemeentewet (art. 219, lid 2) stelt dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van inkomen, winst of vermogen. Met deze motie vraagt de Tweede Kamer de Gemeentewet aan te passen en te zorgen dat de rioolheffing niet meer afhankelijk wordt gesteld van het eigendom van een object, maar via het 'ingezetenschap' wordt afgewikkeld.

Succes- en faalfactoren

- Inhoud: Het principe de vervuiler betaalt, ligt ten grondslag aan deze motie. Dat gaat er van uit dat de gebruiker van een perceel de enige is die invloed heeft op de hoeveelheid en mate van vervuiling c.q. afvalwater dat via het riool wordt afgevoerd. De motie gaat voorbij aan het feit dat de eigenaar van het gebouw en perceel (met rioolaansluiting) ook verantwoordelijk is voor de inrichting van een eventuele tuin of erf en de regenwaterafvoer van het perceel. Het riool wordt belast met regenwater van particuliere percelen. Bij de voorgestelde wijziging zullen minder percelen in de heffing worden betrokken, terwijl de (gemeentelijke) lasten hetzelfde blijven. Er zullen daardoor –volgens de VNG- lastenverschuivingen optreden. Kantoren, bedrijven en andere percelen zonder 'bewoners of huurders' betalen niet meer mee en de 'ingezetenen' betalen het hele bedrag. Een aparte heffing voor deze percelen brengt bovendien extra bureaucratische rompslomp met zich mee.
- Proces: de motie is in de Tweede Kamer aangenomen. De minister van BZK heeft toegezegd te reageren en hierbij het principes van 'de gebruiker betaalt centraal te stellen'.²⁹ De koepel- en belangenorganisaties hebben inmiddels hun standpunten ingenomen.³⁰ De invoering van een nieuwe wet (Omgevingswet) wordt aangegrepen om nieuwe voorstellen over de financiering van het waterbeheer te doen.
- Context: De motie gaat uit van de veronderstelling dat gemeenten via de rioolheffing inkomenspolitiek bedrijven. Daarover bestaan verschillende politieke opvattingen.

²⁸ <https://vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/overige-belastingen/nieuws/misverstanden-bij-motie-over-rioolheffing>

²⁹ Zie brief minister BZK, 2015-0000658677, 10 november 2015 (Motie Veldman).

³⁰ <https://vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/overige-belastingen/nieuws/misverstanden-bij-motie-over-rioolheffing>

3.3.4 Ruimte binnen huidige kaders

Een aantal geïnterviewden wijst erop dat bestaande ruimte in huidige wetgeving niet altijd wordt benut. Het gaat in deze studie om mogelijkheden binnen de rioolheffing.

De gemeente kan verschillende grondslagen hanteren voor de heffing.³¹ Zo is het bijvoorbeeld mogelijk een vast bedrag per eigendom, bedrag afhankelijk van waterverbruik, bedrag afhankelijk van de grootte van een huishouden, vast bedrag vermeerderd met een toeslag voor hoeveelheid waterverbruik, bedrag afhankelijk van lengte van het riool langs het perceel, bedrag afhankelijk van het verharde oppervlak van een perceel, etc. Ook is de gemeente vrij in de keuze van de belastingplichtige en is er de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie naar de aard van het eigendom dat op de riolering is aangesloten.³² In de praktijk wordt slechts van een deel van deze mogelijkheden gebruik gemaakt.³³ Het vastrecht is nog steeds het meest toegepaste spoor. Wordt er op watergebruik afgerekend, dan geldt in veel gemeenten een dusdanig hoge staffel dat (alle) huishoudens alsnog gelijk worden aangeslagen.

Waarom worden bestaande mogelijkheden niet benut?

De vraag die voorligt is waarom deze bestaande mogelijkheden, die grotendeels in lijn zijn met de ambities van de minister, niet al benut worden. De argumenten zijn op hoofdlijnen vergelijkbaar met de argumenten die voor de waterschappen gelden (par. 2.3.4). Voor de gemeenten geldt wel in het bijzonder dat:

- *Inhoud*: de fysieke uitvoerbaarheid van de benoemde mogelijkheden als een obstakel wordt ervaren. Het leggen van een relatie tussen bijvoorbeeld afkoppelen en de rioolheffing of tussen groene daken en de rioolheffing is fysiek niet eenvoudig. En wanneer het fysiek niet goed houdbaar zou zijn, komen ook de juridische robuustheid en systeem- en perceptiekosten in het geding.
- *Proces*: geen aanvullende bevindingen
- *Context*: voor gemeenten geldt zeer sterk dat tariefstijgingen en wijzigingen in koopkrachtplaatsje politiek zeer slecht vallen.

3.4 Rijk

3.4.1 Huidige situatie

In deze paragraaf wordt de rol van het Rijk belicht. Het gaat niet om haar rol als wetgever, immers dan zijn alle ontwikkelingen in de financiering hier aan de orde. Het Rijk heeft als doelstelling Nederland bewoonbaar te maken en te houden door het in stand houden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen. De taken van het Rijk betreffen dan:

- Watersysteembeheer (Rijkswateren kwantiteit en kwaliteit);

³¹ Zie Kamerstukken II, 2005-2006, 30578 nr. 3.

³² Zie Kamerstukken II, 2005-2006, 30578 nr. 3.

³³ Atlas voor de lokale lasten, COELO 2015, kaart 20 en 21.

- Waterveiligheid;
- Vaarwegbeheer (beroepsscheepvaart)³⁴

Het Rijk heft belastingen die terecht komen in de algemene middelen. De watergerelateerde belastingen betreffen de belasting op leidingwater en de grondwaterbelasting (per 1 januari 2012 afgeschaft). De opbrengst van deze waterspecifieke belastingen komt in de algemene middelen terecht. Vanuit het democratisch proces wordt besloten welk deel van de Rijksbegroting wordt besteed aan waterbeheer. Voor wat betreft waterbeheer wordt het meest besteed aan het watersysteembeheer van de Rijkswateren, waterveiligheid en vaarwegbeheer.

In 2013 is het Deltafonds ingevoerd om zeker te stellen dat er ook op de lange termijn voldoende middelen beschikbaar zijn voor waterveiligheids- en zoetwatermaatregelen. Sinds januari 2015 is het ook mogelijk om uit het Deltafonds waterkwaliteitsuitgaven te financieren.³⁵

3.4.2 Historie financiering

In het verre verleden werden grote waterprojecten met privaat geld gefinancierd. Zo werden bij het Noordzeekanaal concessies uitgegeven. Bij de Zuiderzeewerken is een fonds (o.b.v. Zuiderzeewet) gestart. Dit fonds stond buiten de begroting van het Rijk. Het werd gevuld met een jaarlijkse bijdrage van het Rijk en andere bijdragen (opbrengsten leningen, voorschotten schatkist, inkomsten pacht/verkoop gronden, baten voorafgaand jaar). Na de watersnoodramp van 1953 voelde het Rijk zich steeds meer verantwoordelijk voor de financiering van grote infraprojecten. De investeringen voor het Deltaplan zijn voornamelijk uit de Rijksbegroting gefinancierd met bijdragen van de Marshall-hulp en ook de aardgasbaten. De Oosterschelddam (2,5 miljard) is bijvoorbeeld betaald uit de aardgasbaten.³⁶

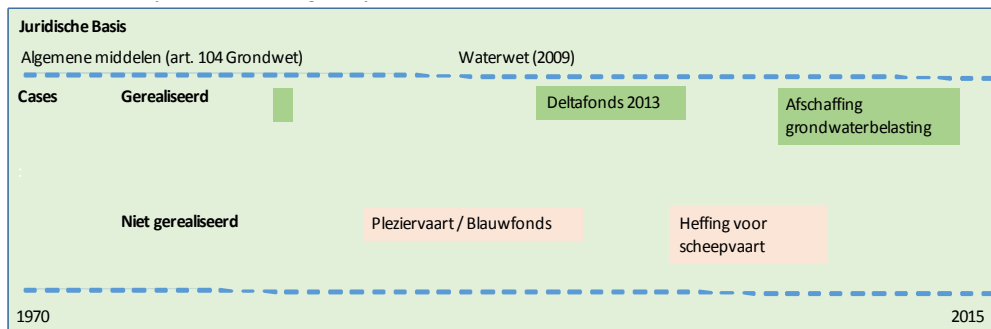
Een gebruiksfunctie waar vanuit het oogpunt van financiering veel over te doen is geweest, betreft de beroepsscheepvaart: de beroepsscheepvaart mag zonder betaling gebruiken maken van het vaarwegenstelsel. Het Rijk bekostigt de maatregelen uit de algemene middelen, mede om transport over het water te stimuleren. Sommige provincies en gemeenten vragen lig-, brug-, sluis- en havengelden. Er is in het verleden regelmatig gesproken over het laten meebetalen van de scheepvaart d.m.v. heffingen. Dit geldt overigens ook voor de recreatievaart waar gesproken werd over een blauwfonds.

³⁴ De Bol is reeds beschouwd bij de drinkwaterbedrijven en wordt hier buiten beschouwing gelaten.

³⁵ Het Deltafonds heeft een eigen begroting die een zelfstandig onderdeel is van de rijksbegroting. De Minister van Infrastructuur en Milieu beheert het fonds. De feitelijke instelling van het deltaxfonds heeft plaatsgevonden bij de inwerkingtreding van de eerste begroting van het fonds, op 1 januari 2013.

³⁶ Leo van der Geest, Mark Berkhof, Max Meijer, (Nyfer), 'Het hoofd boven water', Tweehonderd jaar investeren in waterwerken, Essay in opdracht van de Deltacommissaris, 2008. <http://www.deltacommissie.com/doc/Nyfer%20Het%20Hoofd%20Boven%20Water%20.pdf>

Figuur 3.4: juridische basis en cases



3.4.3 Cases

Er is een aantal cases benoemd en gebruikt aan de hand van welke het gesprek over succes- en faalfactoren van wijzigingen in een financieringssysteem kon worden aangegaan. Daarnaast is ook hier een uitstapje gemaakt naar belastingen die losstaan van de financiering van het waterbeheer. Voor het Rijk hebben wij ons gericht op de cases:

- afschaffen van de grondwaterbelasting;
- discussie over een heffing voor de beroepsscheepvaart.
- pleziervaart

Case 3.7: afschaffen van de grondwaterbelasting in 2012.

Beschrijving

Tot 1 januari 2012 bestond de belasting op Grondwater. Onttrekkers van grondwater betaalden deze heffing aan het Rijk. De heffing kende in 2011 een opbrengst van € 176 miljoen, opgebracht door circa 4.000 belastingplichtigen.

Beoogde wijziging

Per 1 januari 2012 is de Grondwaterbelasting afgeschaft. In het Belastingplan 2012 werd voorgesteld om zeven (van de in totaal 22) rijksbelastingen af te schaffen. Het ging om rijksbelastingen met een relatief bescheiden opbrengst omdat het 'kabinet streeft naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel'. Beoogd doel was administratieve lasten te doen dalen.

Succes- en faalfactoren

- Inhoud: de inhoud is feitelijk niet van toepassing omdat het hier om het afschaffen van een belasting gaat. Het afschaffen van een belasting zal in het algemeen tot minder weerstand leiden bij stakeholders dan het introduceren ervan.
- Proces: Het Kabinet kreeg steun vanuit belangenorganisaties als Vewin en VEMW om deze belasting te laten verdwijnen.
- Context: in een tijd van crisis werd gezocht naar het beperken van administratieve lasten voor burgers, bedrijven en het Rijk zelf. De milieubelangen die rechtvaardiging boden om de belasting niet af te schaffen, waren minder sterk dan de financieel economische argumenten van het verlagen van administratieve lasten.

Case 3.8: Beroepsscheepvaart

Beschrijving

Er heeft een gerechtelijke uitspraak plaats gevonden van het Europese Hof over het kwalificeren van scheepvaart als waterdienst en het toepassen van het principe van kostenterugwinning. Het Europees Hof heeft de zeggingskracht van waterdiensten en kostenterugwinning genuanceerd. Het hof oordeelt dat het ontbreken van een prijszetting voor de opgesomde activiteiten niet betekent dat de verwezenlijking van de doelstellingen van de KRW in gevaar wordt gebracht. Hiermee hoeft Duitsland o.a. scheepvaart niet als waterdienst te kwalificeren en daarmee hoeft het principe van kostenterugwinning hier niet te worden doorgevoerd.³⁷

Beoogde wijziging

Door Duitsland werd aangevoerd dat de definitie van waterdiensten zich beperkte tot watervoorziening en de verzameling, de behandeling en de verwijdering van afvalwater. Opstuwingen die worden uitgevoerd voor energieopwekking uit waterkracht, scheepvaart en de bescherming tegen overstromingen, onttrekking voor irrigatie en industriële doeleinden, alsook het eigen verbruik zouden volgens deze uitleg niet vallen onder de definitie van waterdienst en daarmee zou kostenterugwinning hier niet worden doorgevoerd. De Europese Commissie voert aan dat al het watergebruik onder waterdienst valt.

Het hof oordeelt dat het ontbreken van een prijszetting voor de opgesomde activiteiten niet betekent dat de verwezenlijking van de doelstellingen van de KRW in gevaar wordt gebracht. M.a.w. er is geen algemene verplichting van een prijszetting voor alle diensten die verband houden met het gebruik van water.

Succes- en faalfactoren

- Inhoud: de inhoud speelde hier geen belangrijke rol.
- Proces: ook de procesgang was hier geen bepalende factor in het falen of succes.
- Context: internationale kaders (landen en verdragen) zijn sturend geweest voor de uitkomst van deze discussie. Duitsland, de Akte van Mannheim, de Europese richtlijnen (KRW) en de ruimte voor interpretatieverschillen die hierin kunnen optreden, stuurden de besluitvorming.

³⁷ Het Waterschap 2015, nr 5, H.J.M. Havekes, p32. (Zaak C-525/12 Europese Commissie tegen Bondsrepubliek Duitsland).

Case 3.9: pleziervaart

Beschrijving/ beoogde wijziging

Met zekere regelmaat wordt er gedacht aan de invoering van een bestemmingsheffing voor recreatievaartuigen. De heffing zou moeten worden gebruikt om voorzieningen voor de waterrecreatie te financieren/bekostigen.

Succes- en faalfactoren

Mede vanwege een stevige lobby vanuit de watersportsector is invoering er tot op heden nog niet van gekomen.

- Inhoud: de te verwachten perceptiekosten zijn erg hoog: er is (nog) geen registratie voor recreatievaartuigen; twijfels over efficiëntie en effectiviteit. Daarnaast wordt er gewezen op de verantwoordelijkheid van de overheid voor basisvoorzieningen voor alle soorten van recreatie: fietsers en zwemmers worden immers ook niet belast.
- Proces: in het verleden is de watersportsector onvoldoende betrokken bij ideevorming over nieuwe financiering en voelt zich daardoor 'niet begrepen'. De sector heeft naast een lobby tegen 'ondoordachte' invoering ook zijn verantwoordelijkheid genomen. Het onderzoekt –samen met de overheid- de mogelijkheden voor een vrijwillig fonds – het Blauwfonds- dat in beheer is bij de sector. Hieruit kunnen extra voorzieningen (bovenop het basisniveau) voor de pleziervaart worden gefinancierd.
- Context: voorstellen werden gelanceerd in tijden van bezuinigingen. De sector vreest daarom dat de pogingen voor het invoeren van een heffing voor recreatievaartuigen bedoeld was om de schatkist van het rijk te spekken. Verder zou er weinig draagvlak zijn voor 'een extra heffing op bezit'. Daartegenover staat dat er wel maatschappelijk draagvlak is om 'iets' te doen aan het bestrijden van kosten die gemaakt worden t.b.v. de recreatievaart.

3.5 Provincies

3.5.1 Huidige situatie

Provincies hebben te maken met meerdere heffingen. We focussen ons in dit onderzoek op het (onttrekken van) grondwater. Een deel van de provinciale grondwatertaken kan op basis van de Waterwet (artikel 7.7) worden gefinancierd uit de provinciale grondwaterheffing.³⁸ Deze grondwaterheffing is een bestemmingsheffing. Diegene die de heffing betaalt zijn de houders van inrichtingen of werken die bestemd zijn voor het onttrekken van grondwater. De daadwerkelijk onttrokken hoeveelheid grondwater in

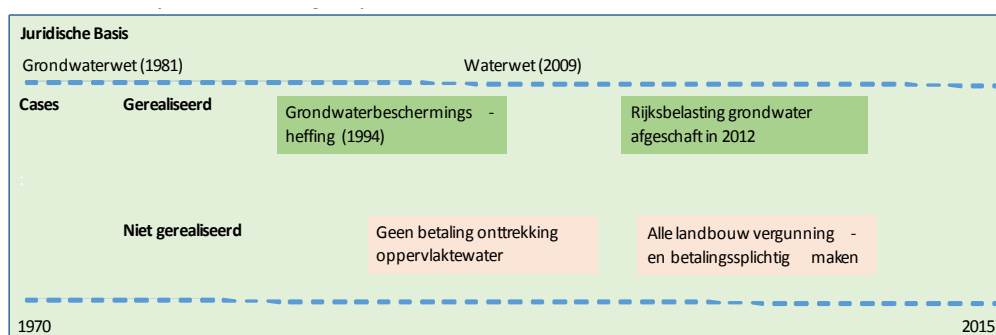
³⁸ Kamerstukken II, 2006-2007, 30818, nr. 3 memorie van toelichting.

kubieke meters is de heffingsgrondslag.³⁹ Het tarief van de provinciale grondwaterheffing (een doelheffing) ligt veel lager dan de in 2012 afgeschafte grondwaterbelasting waarvan de opbrengst zoals bij alle rijksbelastingen naar de algemene middelen ging. De totale opbrengst van de provinciale grondwaterheffing komt neer op circa 15 miljoen euro.

3.5.2 Historie financiering

Sinds 1954 bestaat er al wetgeving rond de winning van grondwater ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening, namelijk de Grondwaterwet waterleidingbedrijven (Stb. 1954, 383). Met de Grondwaterwet (1981) werd de reikwijdte nog wat opgerekt en vielen alle onttrekkingen en daarmee verband houdende infiltraties onder deze wet.⁴⁰ De grondwaterwet bevatte al een grondwaterheffing (artikel 48), die later is opgenomen in de Waterwet (2009).

Figuur 3.5: juridische basis en cases



3.5.3 Cases

Er is een aantal cases benoemd en gebruikt aan de hand van welke het gesprek over succes- en faalfactoren van wijzigingen in een financieringssysteem kon worden aangegaan. Wij hebben ons vanuit het perspectief van de provincies gericht op de volgende cases:

- Vergunningplichtig maken alle landbouw;
- Inzet grondwaterbeschermingsheffing.

³⁹ Wanneer water in de bodem wordt geïnfiltreerd wordt de geïnfiltreerde hoeveelheid water in mindering gebracht op de onttrokken hoeveelheid grondwater

Case 3.10: alle landbouw vergunning- en betaalplichtig

Beschrijving

De provincie Overijssel heeft gedurende een aantal jaren een 'experiment' gedaan om alle grondwateronttrekkingen door landbouw in de provincie vergunningplichtig en daarmee (bij overschrijden plafond) betaalplichtig te maken op grond van de provinciale grondwaterheffing (Waterwet).

Beoogde wijziging

Veronderstelling was dat de opbrengsten van de heffing konden worden verhoogd, de grip op het grondwaterbeheer verder kon worden versterkt en gedragsbeïnvloeding vorm kon worden gegeven. Na enkele jaren is de provincie gestopt.

Succes- en faalfactoren

- Inhoud: de belangrijkste faalfactor zat in de uitvoerbaarheid van het concept. Hoewel technisch prima uitvoerbaar, bleken de administratieve kosten van de uitvoering dusdanig hoog dat deze niet opwogen tegen de baten van een hogere opbrengst en meer zicht op de onttrekkers. Ook in de discussie over het aanpassen van het plafond (onttrokken m³ grondwater waarboven men het tarief moet betalen) waren de kosten van uitvoering (administratie) in relatie tot de (in dit geval verminderde) opbrengsten de belangrijkste driver achter de gemaakte keuzes.
- Proces: n.v.t.
- Context: n.v.t.

Case 3.11: grondwaterbeschermingsheffing (Wet milieubeheer)

Beschrijving

Provincies kunnen naast de grondwaterheffing op basis van de Waterwet ook gebruik maken van de heffing op grond van de Wet milieubeheer. Deze bestemmingsheffing (artikel 15.34 Wm) kan worden gebruikt om de kosten van schadevergoeding als gevolg van het instellen van grondwaterbeschermingsgebieden (artikel 1.2 Wm, 15.21/15.20 Wm) te vergoeden.

Beoogde wijziging

Deze heffing wordt geheven van houders van inrichtingen voor de onttrekking van grondwater zoals drinkwaterbedrijven, industrie en landbouw. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt naar onttrekkers in beschermingsgebieden of in de gehele provincie. De hoeveelheid onttrokken grondwater is de heffingsgrondslag.

Succes- en faalfactoren

In de praktijk gebruikt geen van de provincies deze heffing. De provincies sluiten convenanten met de drinkwaterbedrijven die de kosten van additionele maatregelen vergoeden.

- Inhoud: in een convenant kunnen ook onvoorziene schadekosten als gevolg van het instellen van grondwaterbeschermingsgebieden worden meegenomen.
- Proces: faalfactor is de langdurigheid van het proces tot besluitvorming over de heffing. Daarnaast heeft de schadeveroorzakende partij (degene voor wie de beschermingszone wordt vastgesteld) direct contact met degene die schade lijdt terwijl bij de heffing de provincie er tussen zit.
- Context: n.v.t.

3.5.4 Ruimte binnen huidige kaders

De geïnterviewden hebben voornamelijk weinig nieuwe mogelijkheden voor financiering binnen de bestaande kaders genoemd. Er zijn twee aandachtspunten:

- De heffing op grond van de Wet milieubeheer: zoals in de case uitgewerkt, wordt er geen gebruik gemaakt van de heffing op basis van de Wet Milieubeheer. In relatie tot het vervuiler betaalt principe zou hier wel iets voor te zeggen zijn.
- Daarnaast is de tariefstijging een aandachtspunt. De huidige opbrengst van circa 15 mln. euro per jaar kan niet voldoende zijn voor een adequaat grondwaterbeheer. Verhoging zou vanuit het oogpunt van kostenterugwinning wenselijk zijn. Echter vanuit juridisch perspectief geldt een belangrijke beperking. Het gaat hier om een bestemmingsheffing en indien er voldoende middelen worden opgehaald *voor de in de wet aangegeven bestedingsdoelen*, is tariefverhoging niet te verantwoorden. Op zichzelf is dit ook mogelijk, wel behoeft het accordering door de politiek.

Waarom worden bestaande mogelijkheden niet benut?

De vraag die voorligt is waarom deze bestaande mogelijkheden, die grotendeels in lijn zijn met de ambities van de minister, niet al benut worden. De argumenten zijn op hoofdlijnen vergelijkbaar met die voor de waterschappen en gemeenten (par. 2.3.4 en par. 2.4.4).

Voor de provincies geldt in het bijzonder dat:

- *Inhoud:* de systeem- en perceptiekosten worden als een grote bottleneck gezien. Bij grondwateronttrekkingen gaat het om een groot aantal onttrekkers met relatief zeer kleine onttrekkingen. Provincies hebben wel pogingen zijn gedaan om bestaande mogelijkheden te benutten. Men liep hierbij daadwerkelijk aan tegen hoge administratieve lasten, extra perceptiekosten en een gebrek aan extra prikkels.
- *Proces:* geen aanvullende bevindingen
- *Context:* voor provincies geldt dat tariefstijgingen en wijzigingen in koopkrachtplaatsje politiek zeer slecht vallen.

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen uitgewerkt. Nadat eerst enkele algemene bevindingen zijn benoemd, worden hierna de conclusies langs de denklijnen van 'inhoud', 'proces' en 'context' geschetst.

4.1 Conclusies

Algemeen

- Het huidige systeem voor financiering van het waterbeheer is in de laatste 40 jaar stapsgewijs tot stand gekomen. Hier geldt dat er geen 'laag hangend fruit' meer is. Dit maakt het doorvoeren van wijzigingen per definitie relatief complex.
- Het aanpassen van een financieringssysteem is een proces waar risico's eigen zijn aan het onderwerp. Per definitie zal een significant deel van de voorstellen (al dan niet in een vroeg stadium) de eindstreep niet halen.
- Succes-en faalfactoren hebben te maken met inhoud, context en proces en de combinatie daarvan.

Bestaande mogelijkheden

Er bestaat al een aanzienlijk aantal mogelijkheden – met name bij waterschappen, provincies en gemeenten – om binnen de bestaande kaders te komen tot aanpassingen in het financieringssysteem. Deze worden niet altijd benut vanwege:

- *Inhoud*: men is terughoudend omdat men verwacht dat de systeem- en perceptiekosten van de onbenutte mogelijkheden hoog zullen zijn. Het verder toepassen van het 'vervuiler en gebruiker betaalt' principe is in de beleving vaak 'complexer' en vraagt om meer specifieke informatie. Of en in hoeverre dit in de praktijk daadwerkelijk ook zo uitpakt en daadwerkelijk leidt tot meer systeem- en perceptiekosten is minder van belang. De stap wordt nogal eens mede vanwege deze verwachting niet gezet. Een ander argument dat vaak gebruikt wordt als het gaat om het niet benutten van bestaande mogelijkheden is de juridische robuustheid ervan. Men is huiverig voor het risico dat de nieuwe vorm van financiering niet stand houdt bij de belastingrechter.
- *Proces*: het proces wordt niet veel genoemd als bepalend element in het niet benutten van mogelijkheden binnen bestaande kaders.
- *Context*: wijzigen van het reeds bestaande financieringssysteem (ook als er andere mogelijkheden bestaan) is per definitie moeilijk en is sterk afhankelijk van de probleemperceptie. Immers het bestaande systeem is de uitkomst van een politiek afwegingsproces geweest. Er moet voldoende / veel aanleiding / knelpunten nodig in de bestaand systematiek om tot wijzigingen over te gaan en een nieuw politiek draagvlak te vinden. Hierbij zijn wijzigingen met meerdere keuzes varianten voor de lokale democratie beter acceptabel dan een opgelegde systematiek. Er ontstaat grote politieke terughoudendheid indien kosten specifiek bij een bepaalde doelgroep neerslaan dan wel koopkrachtplaatjes significant worden veranderd. Dit is bij vrijwel elke wijziging van een financieringssysteem in meer of mindere mate het geval.

Inhoud

De inhoudelijke uitwerking van aanpassingen in wijzigingsvoorstellen is een belangrijke randvoorwaarde voor succes. In het krachtenveld van politiek en stakeholders worden inhoudelijke omissies door belanghebbenden altijd gevonden en in eigen voordeel gebruikt. In navolgende tabel worden de belangrijkste factoren en beheermaatregelen benoemd.

Succes- en faalfactor	Beheermaatregel
Fysieke uitvoerbaarheid	Breng in beeld of en in hoeverre het gedachtegoed fysiek uitvoerbaar is. Dit kan door de technische aspecten van een voorstel te beoordelen en een botsproef te organiseren.
Bijdrage aan effectiviteit en doelmatigheid	<p>Maak transparant wat het effect is van een voorstel in termen van effectiviteit en doelmatigheid. Denk bijvoorbeeld aan minder perceptiekosten, schaalvoordelen e.d..</p> <p>Dit kan door de financieel economische effecten in een vroeg stadium al kwalitatief in beeld te brengen en deze in een later stadium te kwantificeren. Denk hierbij aan het doorrekenen van scenario's bijvoorbeeld door het CPB of door het COELO.</p> <p>Werk met een extern onafhankelijk orgaan. Bijvoorbeeld een klankbordgroep met economische experts, die de voorstellen op economische merites beoordeelt (zoals het expertisecentrum kosten en baten in het Deltaprogramma).</p>
Juridische invulling	Schets de juridische aspecten (nationaal en internationaal) van rechtszekerheid, rechtvaardigheid e.d. bijvoorbeeld door voorstellen vroegtijdig te toetsen bij juristen dan wel een belastingrechter en internationaal bij het Europese Hof van Justitie.

Proces

De beoogde inhoudelijke kwaliteit van voorstellen, stelt eisen aan het proces in termen van organisatie (stakeholders, expertise, capaciteit) communicatie en planning. Een goed proces is randvoorwaardelijk voor een verandering in het financieringssysteem. In navolgende tabel worden de belangrijkste factoren en beheermaatregelen benoemd.

Succes- en faalfactor	Beheermaatregel
Organisatie	<p>Wijziging in de financiering is in essentie een onderhandelingsproces. Naast argumenten is 'smeerolie' nodig om dit proces tot een goed einde te brengen.</p> <p>Voer procesregie op een 'transparant' proces: dit is van belang om samen de eindstreep te halen. Dit omvat:</p> <ul style="list-style-type: none">• een bewuste afweging van partners;• mobiliseren van voldoende capaciteit en expertise;• scope en strategie;• rekening houden met andere instanties die het proces kunnen beïnvloeden zoals andere belangenorganisaties, adviesorganen, media en onbekende buitenstaanders.
Communicatie	<p>Richt het communicatieplan op zowel de procespartners, de extern betrokken partijen en de besluitvormende partijen.</p>
Planning	<p>Maak samen met partners in een proces een planning van het proces en de beoogde mijlpalen. Dit geeft een gezamenlijke referentie.</p>

Context

De context wordt vaak als grotendeels niet beïnvloedbaar beschouwd, maar blijkt in de praktijk met 'bestuurlijk omgevingsmanagement' toch beïnvloedbaar. In navolgende tabel worden de belangrijkste factoren en beheermaatregelen benoemd.

Succes- en faalfactor	Beheermaatregel
Internationaal	Zorg voor in-, overzicht en verbinding met de belangrijkste internationale drivers. Dit gaat om internationale gebeurtenissen en internationaal beleid, verdragen en Europees recht zoals de KRW (artikel 9), aanbevelingen uit OECD rapportages en de European Blue Print.
Techniek	Maak verbinding met de reeds ingezette en te verwachten technische mogelijkheden zoals ontwikkelingen op het gebied van regionale belastingheffing en technische ontwikkelingen die de fysieke meetbaarheid beïnvloeden.
Draagvlak	Communiceer nut en noodzaak van kwalitatief goede maatschappelijke voorzieningen. Draagvlak voor het financieringssysteem ligt in het verlengde daarvan. Monitor de mate waarin een voorstel maatschappelijk als <i>rechtvaardig</i> wordt ervaren. Draag zorg voor een zo eenvoudig mogelijke en goed uitlegbare boodschap.
Politiek en opportuniteit	De politiek is vaak zowel het vertrekpunt als het eindstation voor de besluitvorming over wijzigingen in het financieringssysteem. Houdt voortdurend een scherp beeld van het politieke klimaat, de politieke actualiteit en opportuniteit en vertaal dit naar passende handelingen.

4.2 Aanbevelingen

Er is een aantal aanbevelingen geformuleerd voor het huidig proces dat moet leiden tot de beoogde verbetervoorstellen voor de financiering van het waterbeheer:

Inhoud: het project 'toekomstige financiering waterbeheer' beslaat de volle breedte van het waterbeheer. Juiste deze scope maakt het een uitdaging om tot een gedragen pakket van financieringsvoorstellen te komen. De grootste inhoudelijke afbreukrisico's zijn perceptiekosten, juridische robuustheid, systeemkosten en te grote verschuivingen (en daarmee draagvlak). De meeste kans maken voorstellen waarin een gezamenlijk voordeel te verdelen is, waarbij iedere partij ook winnaar is en waarin de financiële consequenties / verschuivingen evenwichtig over partijen en belangen zijn verdeeld. Grote wijzigingen en juridische processen zijn niet altijd nodig. Er zijn al significante mogelijkheden binnen de huidige kaders. Dat betekent overigens niet dat het eenvoudig is deze ruimte te benutten. De beleving van bevoegd gezag over een gebrek aan urgentie (het gaat toch goed zo), het risico van een minder robuuste financiering (en in het verlengde hiervan de rol van de

belastingrechter) perceptiekosten e.d. dienen benoemd en beoordeeld te worden. Het is zinvol te werken aan de voorwaarden om die mogelijkheden te benutten. Het vroegtijdig, op hoofdlijnen doorrekenen van pakketten, kan helpen bij de besluitvorming erover.

Proces: de kracht van het huidige proces is de brede opzet en de deelname van alle stakeholders. Het risico is mogelijk dat het proces wordt belemmerd door voortijdige stellingname door stakeholders en verschillen in zeggingskracht, richting en tempo van deelprocessen. Centrale regie van het proces vraagt om die reden voortdurend aandacht. Voldoende capaciteit en competenties van betrokkenen zijn voor het onderhavige proces randvoorwaardelijk maar in de huidige situatie niet altijd evident.

Context: de context is ook nu beïnvloedbaar. In het verleden was meer dan nu sprake van een 'maakbare samenleving'. De context waarin het proces nu plaats vindt is die van een participatiemaatschappij waarin iedereen die dat kan verantwoordelijkheid neemt en waarbij de (landelijke) overheid geen of slechts een faciliterende rol speelt. Hanteer 'rechtvaardigheid' of 'uitlegbaarheid' – dat wat aan de gemiddelde burger uitlegbaar is - als barometer voor ideevorming omdat alleen dan draagvlak mogelijk is. Inhoud en proces dienen te worden afgestemd op deze context. Zorg voor goed 'bestuurlijk omgevingsmanagement' en besteedt een substantieel deel van de energie aan de externe (politieke en internationale) omgeving.

Bijlage 1 Onderzoeksteam en begeleidingscommissie

Onderzoeksteam

- Robert van Cleef, projectleider (Sterk Consulting);
- Miriam Aerts (Sterk Consulting);
- Hans Schouffoer (Agence des Eaux).

Begeleidingscommissie Ministerie van I&M

- Rob van der Veeren;
- Monique Berendsen.

Bijlage 2 Overzicht geïnterviewde personen

- Dhr. Groenhof, Provincie Overijssel
- Dhr. W. Dekking, Unie van Waterschappen
- Dhr. H.J. Ijsinga, Vewin
- Dhr A. Frentz, Vewin
- Dhr. R. Hermans, RIONED
- Dhr. H. Gastkemper, RIONED
- Dhr. J. Schoot Uiterkamp, RWS/WVL
- Dhr. P. Regoort, Ministerie IenM
- Dhr. M. Hofstra, WGC
- Dhr. H. Havekes, Unie van Waterschappen
- Dhr. P. van Erkelens, Wetterskip Fryslan
- Dhr. R. Grendelman, VNG
- Mevr. N. ter Linde, Gemeente Helmond
- Dhr. P. Jasperse, IPO
- Dhr. B. Meijers, Provincie Gelderland
- Dhr. G. Beugelink, HDSR
- Dhr. H. Hieltjes, Waterschap Brabantse Delta en Unie van Waterschappen
- Dhr. Togtema
- Dhr. K. van Rooijen, LTO
- Dhr. R. Tummers, VEMW
- Dhr. P. Salverda, Vitens
- Dhr. D. Hoogendoorn, Vereniging afvalbedrijven
- Dhr. K. Droogers, ANWB
- Dhr. J. Renkema, ANWB
- Dhr. P. Grinwis, adviseur deltacommissaris en raadslid Den Haag.
- Dhr. L. Stevens, SER-kroonlid
- Dhr. P. de Jong, Raad voor financiële verhoudingen
- Mevr. H. Verbeek, Ministerie IenM/HBJZ

- Dhr. J.B. Dijkstra, Ministerie IenM (Beter benutten)

Bijlage 3 Literatuurlijst

1. R.J. Admiraal en H.J.M. Havekes, Het Waterschap 1999, p. 866-877: over het rapport "Waterschapsbelastingen in de 21e eeuw", Unie van Waterschappen, Den Haag 1999.
2. Arpad et. Al, 'Tijd voor opportuniteit', NSOB, 2011.
3. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, 'toekomstbestendige en duurzame financiering waterbeheer' (IENM/bsk-2015/120656), 3 juli 2015.
4. COELO, 'Atlas van lokale lasten', 2012.
5. COELO, 'Atlas voor de lokale lasten', 2015, kaart 20 en 21.
6. Deloitte in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Update handreiking kostentoe rekening', oktober 2014, p. 19.
7. Leo van der Geest, Mark Berkhof, Max Meijer, (Nyfer), 'Het hoofd boven water', Tweehonderd jaar investeren in waterwerken, Essay in opdracht van de Deltacommissaris, 2008.
8. H.J.M. Havekes, Waterschapsbelangen 1992, p. 289-304: de beschouwing van het rapport 'Financieringsstructuur integraal waterbeheer', Den Haag 1992.
9. H.J.M. Havekes en W. Dekking, 'Historische schets ontwikkelingen belastingstelsel waterschappen', Water Governance 04/2015.
10. H.J.M. Havekes en W. Dekking, 'Een diamanten relatie, 60 jaar Nederlandse Waterschapsbank en 60 jaar waterschapsfinanciën', in: 60 jaar Hard gegaan, NWB Bank, Den Haag 2014. p. 63.
11. H.J.M. Havekes, Het Waterschap 2015, nr 5, p32 over: Zaak C-525/12 Europese Commissie tegen Bondsrepubliek Duitsland.
12. Kamerstukken II, 2005-2006, 30578 nr. 3: memorie van toelichting.
13. Kamerstukken II, 2006-2007, 30818, nr. 3: memorie van toelichting.
14. OECD, Watergovernance in the Netherlands: fit for the future, 2014.
15. Sterk Consulting en Colibri Advies, 'Handreiking juridische helderheid in grondwaterbeheer', Leiden, januari 2012.
16. L. Stevens, 'Onrechtvaardigheden worden niet voortvarend aangepakt', Volkskrant, oktober 2015 over: o.a. de vermogensrendementsheffing.

17. Twynstra Gudde, Tauw, Toekomstbestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer, 30 juni 2015.
18. Rob van der Veeren en Xander Keijser, 'discussienotitie over te behandelen vragen en te hanteren criteria', oktober 2015.

Websites:

Zie Arcadis en Syncera Water BV in opdracht van RIZA, 'Evaluatie experiment met het breed waterspoor',

http://www.samenwerkenaanwater.nl/media/vh2008/VROM_Evaluatie_breed_waterspoor_december_2004.pdf

Deltacommissie,

<http://www.deltacommissie.com/doc/Nyfer%20Het%20Hoofd%20Boven%20Water%20.pdf>

Kenniscentrum Infomil, 'handboek EU Milieubeleid in nationale regelgeving',

<http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handboek-eu/>

Vewin,

http://www.vewin.nl/publicaties/waterspiegelupdate/paginas/Precariojubileum_2004_2014_Precariojubileum_2004_2014_Tweede_Kamer_vraagt_al_10_jaar_om_afschaffing_17.aspx

VNG,

<https://vng.nl/files/vng/handreiking-kostentoe rekening-heffingen-rechten-en-tarieven-2014.pdf>

<https://vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/overige-belastingen/nieuws/misverstanden-bij-motie-over-rioolheffing>