

# Bekostiging van grondwaterbeheer

Corine Hoeben  
Maarten Allers



COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

COELO  
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden  
Faculteit Economie en Bedrijfskunde  
Rijksuniversiteit Groningen  
[www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)

COELO-rapport 23-4

© COELO, Groningen, 2022

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

# Inhoud

Voorwoord	4
1 Inleiding	5
1.1. Algemeen	5
1.2. Onderzoek	5
1.3. Leeswijzer	7
2 Huidige bekostiging grondwaterbeheer	8
2.1. Algemeen	8
2.2. Provincies	8
2.3. Waterschappen	13
2.4. Rijk	15
2.5. Gemeenten	15
2.6. Drinkwaterbedrijven	16
2.7. Conclusie	17
3 Effect lastenontwikkeling	18
3.1. Algemeen	18
3.2. Uitgangspunten	18
3.3. Drinkwater	19
3.4. Waterschappen	21
3.5. Gemeenten	22
3.6. Totaaloverzicht	23
3.7. Conclusies	26
4 Vooruitblik	28
4.1. Twee sporen	28
4.2. Spoor 1	29
4.3. Spoor 2	29
Bijlage A. Doelmatige bekostiging van decentrale taken	30
Bijlage B. Criteria voor belastingen en heffingen	34

# Voorwoord

Dit rapport is uitgevoerd in opdracht van de Brabantse waterschappen. De auteurs danken Herman Havekes (Unie van Waterschappen) voor het aanleveren van informatie en Joes de Natris (COELO) voor het nalopen op een eerdere versie van dit rapport op onjuistheden. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de auteurs.

# 1 Inleiding

## 1.1. Algemeen

Er zijn veel gebruikers van grondwater. De belangrijkste zijn drinkwaterbedrijven, agrariërs en industriebedrijven. Drinkwaterbedrijven gebruiken (naast oppervlaktewater) grondwater om drinkwater te maken. Agrariërs onttrekken grondwater om in droge perioden hun land te besproeien. Industriële bedrijven gebruiken grondwater voor bijvoorbeeld koeling of als grondstof (bier, frisdrank).

Door onder meer klimaatverandering stijgt het gebruik van grondwater. Dit leidt tot een lagere grondwaterstand en droogte. Door klimaatverandering verandert ook de hoeveelheid neerslag, de intensiteit ervan en de spreiding over het jaar. Hierdoor kan neerslag moeilijker worden vastgehouden. Deze droogteproblematiek speelt vooral nog in het zuiden en het oosten van Nederland, maar kan zich over het hele land gaan verspreiden.

Op het moment dat dit onderzoek wordt uitgevoerd (augustus 2022), is een adviescommissie onder leiding van oud-minister Maas Geesteranus bezig met een onderzoek naar de droogteproblematiek. Deze commissie rapporteert op 15 september 2022. Vermoedelijk zullen daar voor alle betrokken partijen diverse te nemen maatregelen uitkomen die zullen leiden tot hogere uitgaven aan grondwaterbeheer.

De Brabantse waterschappen willen alvast nadenken over de bekostiging van de maatregelen die nodig zullen zijn om de droogteproblematiek aan te pakken. COELO heeft een vooronderzoek uitgevoerd. In dit rapport geven wij de resultaten van dit vooronderzoek weer.

## 1.2. Onderzoek

De volgende punten komen in dit vooronderzoek aan de orde:

- A. Een analyse van de huidige bekostiging van grondwater(beheer) in Nederland (instrumenten en bijbehorende bedragen).
- B. Een analyse van de gevolgen van een aanzienlijke toename van de voor het grondwaterbeheer benodigde middelen. Welke gevolgen heeft dit, met de huidige bekostigingsinstrumenten, voor belastingbetalers en drinkwaterverbruikers?
- C. Een vooruitblik op mogelijke inzet van bestaande en nieuw te ontwikkelen bekostigingsinstrumenten voor het grondwaterbeheer.

In de volgende paragrafen werken wij deze punten uit.

## **A. Analyse huidige bekostiging**

Provincies, waterschappen, en gemeenten hebben alle drie een taak bij het grondwaterbeheer. Provincies zijn het bevoegde gezag bij onttrekkingen en infiltraties van grondwater door drinkwaterbedrijven en industriële gebruikers. Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheren van het grondwaterpeil. Zij zijn het bevoegd gezag voor onttrekking en infiltratie voor zover de provincie niet bevoegd is en voor zover het geen rijkswater betreft. Gemeenten hebben een grondwaterzorgplicht. De genoemde decentrale overheden bekostigen het waterbeheer grotendeels uit eigen heffingen.

### **Onderzoeksvraag 1. Welke heffingen gebruiken de decentrale overheden om hun taken op het gebied van grondwaterbeheer of grondwaterzorg te bekostigen?**

Veel drinkwaterbedrijven gebruiken grondwater om drinkwater te produceren. Zij betalen de provincie grondwaterheffing voor het onttrekken van grondwater en rekenen de kosten door aan afnemers. Dat zijn huishoudens en bedrijven. Als de bekostiging van grondwatergebruik verandert dan heeft dit effect op de bedragen die huishoudens en bedrijven betalen aan drinkwaterbedrijven. Daarom is het ook van belang om de tarieven van drinkwaterbedrijven weer te geven.

### **Onderzoeksvraag 2. Welke tarieven hanteren drinkwaterbedrijven voor het gebruik van drinkwater?**

De opbrengst uit de heffingen (waterschappen en gemeenten) en prijzen (drinkwaterbedrijven) die worden gebruikt om de kosten van onttrekking, gebruik of zorg voor grondwater te dekken worden deels ook gebruikt om andere taken op het gebied van waterbeheer te bekostigen. Voor het huidige onderzoek is het van belang om een beeld te krijgen van de kosten die samenhangen met grondwater. De derde vraag over de bekostiging luidt daarom:

### **Onderzoeksvraag 3. Hoe hoog zijn naar schatting de kosten die provincies, waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven in 2022 maken voor het grondwaterbeheer of de –zorgplicht?**

Omdat de opbrengst uit heffingen kan worden gebruikt om uiteenlopende taken op het gebied van waterbeheer te bekostigen kunnen de kosten die worden gemaakt voor grondwater niet exact worden bepaald. We maken op basis van de wel beschikbare gegevens een zo goed mogelijke schatting.

## **B. Gevolgen toename benodigde middelen**

Verwacht wordt dat het onderzoek naar de droogteproblematiek van de adviescommissie Droogte uit zal wijzen dat er meer middelen nodig zijn om de droogteproblematiek aan te pakken.<sup>1</sup> Dit kan betekenen dat provincies, waterschappen en gemeenten zich genoodzaakt zien om de heffingen die zij gebruiken om de kosten

---

<sup>1</sup> Op het moment dat dit rapport wordt geschreven vindt er ook een consultatie plaats over wijzigingen van de waterschapsbelasting (Wetsvoorstel tot wijziging van de Waterschapswet en de Waterwet in verband met het versterken van de toepassing van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing, het geven van ruimte aan nieuwe ontwikkelingen en het oplossen van enkele knelpunten). Mogelijke effecten van deze wijzigingen zijn niet opgenomen in dit rapport.

van het grondwaterbeheer en –zorgplicht te verhogen. Belastingbetalers betalen dan hogere tarieven voor de heffingen.

**Onderzoeksvraag 4. Welk effect heeft een aanzienlijke stijging van de kosten van het grondwaterbeheer en -zorg op de bedragen die belastingbetalers hieraan kwijt zijn?**

Drinkwaterbedrijven die grondwater gebruiken betalen de provincie grondwaterheffing voor de onttrekking hiervan. Deze kosten rekenen zij door aan hun klanten. Hogere tarieven voor de grondwaterheffing kan dus ook betekenen dat inwoners en bedrijven een hoger bedrag betalen aan het drinkwaterbedrijf.

**Onderzoeksvraag 5. Welk effect heeft een stijging van de kosten van het grondwaterbeheer op de bedragen die huishoudens en bedrijven betalen voor drinkwater?**

**C. Vooruitblik bekostigingsinstrumenten**

Gegeven de verwachte kostenstijgingen bij grondwaterbeheer en –zorg is het belangrijk om het bekostigingssysteem integraal tegen het licht te houden. Om dit goed te doen is uiteraard kennis nodig van het “huiswerk” dat bij de diverse betrokken partijen terecht zal komen. Toch kan voordat de commissie Droogte rapporteert alvast een vooruitblik worden gegeven op de mogelijke inzet van bestaande en nieuw te ontwikkelen bekostigingsinstrumenten voor het grondwaterbeheer.

Hierbij kunnen tegelijkertijd twee sporen worden bewandeld. Het ene spoor betreft veranderingen die op relatief korte termijn kunnen worden doorgevoerd. Dit zal aanpassingen van bestaande instrumenten betreffen. Het tweede spoor betreft nieuwe instrumenten die door de vereiste wetwijzigingen alleen op de wat langere termijn kunnen worden ingevoerd.

Dit onderdeel van het vooronderzoek is beknopt gehouden. In een vervolgonderzoek, als het rapport van de adviescommissie droogte openbaar is, kan dit dan verder worden uitgewerkt in een vervolgonderzoek.

**1.3. Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 beschrijven wij hoe het grondwaterbeheer op dit moment wordt bekostigd. Hier zijn zowel provincies als waterschappen en gemeenten bij betrokken. Drinkwaterbedrijven zijn de grootste afnemers van grondwater en rekenen kosten door in hun tarieven. We gaan in hoofdstuk 2 na of we kunnen bepalen hoe hoog de kosten van het grondwaterbeheer zijn. Het grondwaterbeheer wordt (uiteindelijk) betaald door belastingbetalers en gebruikers van drinkwater. Als de kosten van grondwaterbeheer stijgen dan zullen belastingbetalers en klanten van drinkwaterbedrijven dit merken. In hoofdstuk 3 gaan we daarom na welke bedragen huishoudens nu betalen voor heffingen en prijzen waar de kosten van het grondwaterbeheer in zijn verwerkt. In hoofdstuk 4 geven we een vooruitblik of in de toekomst grondwaterbeheer op een andere wijze zou kunnen worden bekostigd.

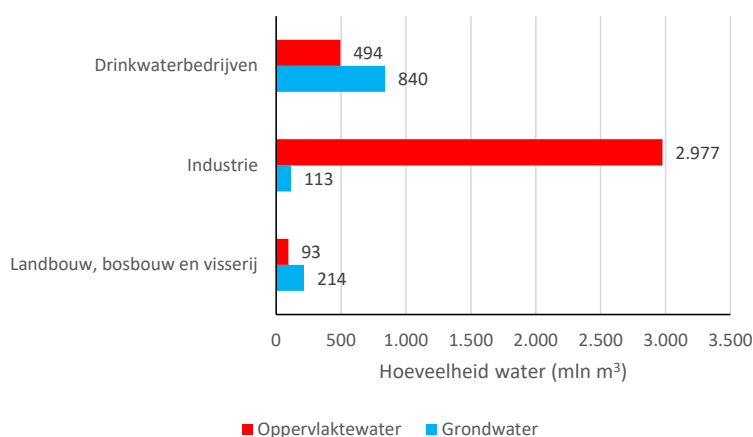
## 2 Huidige bekostiging grondwaterbeheer

### 2.1. Algemeen

Provincies, waterschappen, rijk en gemeenten spelen allemaal een rol bij het grondwaterbeheer. Grondwaterbeheer bestaat zowel uit kwantitatief beheer, dus het beheren van de hoeveelheid grondwater, als kwalitatief beheer, ervoor zorgen dat de kwaliteit van grondwater goed blijft. Beide brengen kosten met zich mee. In dit hoofdstuk geven we weer hoe overheden het grondwaterbeheer bekostigen. We gaan ook na of bekend is hoe hoog de kosten van het grondwaterbeheer zijn.

Drinkwaterbedrijven zijn de grootste onttrekkers van grondwater (zie figuur 1). Voor veel drinkwaterbedrijven is grondwater een belangrijke bron om drinkwater te produceren. In de laatste paragraaf gaan we daarom in op de rol van drinkwaterbedrijven.

Figuur 1 Bron waterverbruik in 2020 bij drinkwaterbedrijven, industrie en landbouw, bosbouw en visserij



Bron: CBS, statline

### 2.2. Provincies

#### Grondwaterheffing

Provincies zijn het bevoegde gezag als het gaat om onttrekkingen van grondwater van meer dan 150.000 kubieke meter water per jaar.<sup>2</sup> Deze hoeveelheden worden onttrokken door drinkwaterbedrijven, agrariërs en de industrie. Bij kleinere onttrekkingen zijn waterschappen of het Rijk het bevoegde gezag.

<sup>2</sup> Waterwet, artikel 6.4.



Grondwateronttrekkende partijen betalen de provincie een grondwaterheffing. Deze heffing wordt niet alleen betaald als de provincie het bevoegde gezag is, maar ook als het gezag bij het waterschap of het rijk ligt. Bij een onttrekking van minder dan 150.000 kubieke meter wordt er dus melding gedaan of een vergunning aangevraagd bij het waterschap of het Rijk en legt de provincie een grondwaterheffing op, tenzij er een vrijstelling geldt.<sup>3</sup>

De grondslag van de grondwaterheffing is de hoeveelheid onttrokken water. Het gaat hier om de netto-onttrekking van water, grondwater dat wordt geïnfiltreerd in de grond wordt geheel of deels in mindering gebracht op de hoeveelheid die is onttrokken (zie ook tabel 2 later in deze paragraaf). De opbrengst gebruikt de provincie om kosten te dekken die samenhangen met het grondwaterbeheer. De kosten die mogen worden gedekt zijn limitatief opgesomd. Het gaat om:<sup>4</sup>

- a. kosten van maatregelen, direct verband houdende met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water;
- b. kosten in verband met voor het grondwaterbeleid noodzakelijke onderzoeken;
- c. kosten in verband met het houden van een register ter zake van het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water;”
- d. bepaalde kosten die ontstaan doordat er schade ontstaat door onttrekkingen en er schadevergoeding moet worden uitbetaald.<sup>5</sup>

In tien van de twaalf provincies is het tarief van de grondwaterheffing een bedrag per kubieke meter water. In Drenthe is dit een tarief per 100 kubieke meter water, in Gelderland per 1.000 kubieke meter water. Figuur 2 geeft de tarieven per provincie weer, omgerekend naar een bedrag per kubieke meter water. De totale opbrengst uit de grondwaterheffing is in 2022 13,1 miljoen euro.<sup>6</sup>

---

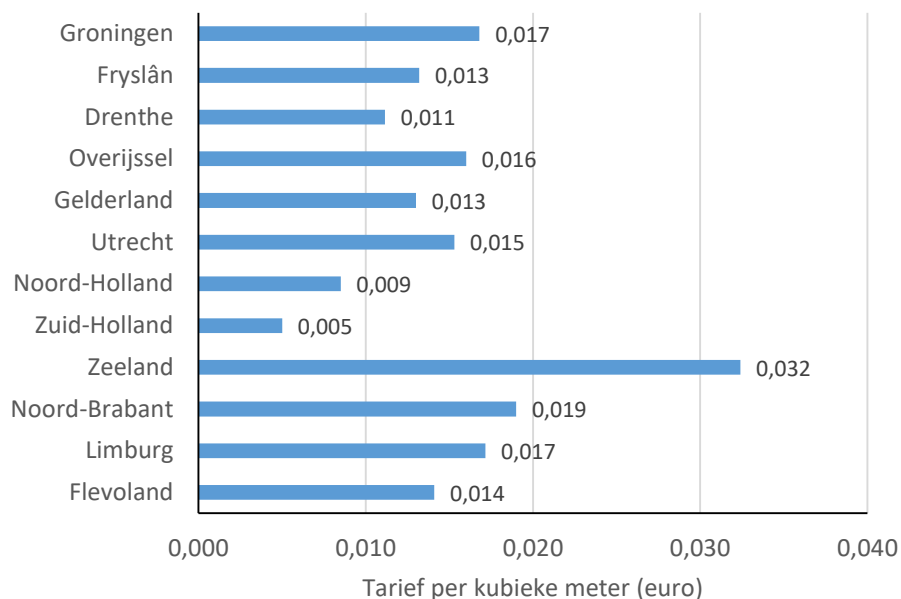
<sup>3</sup> We komen later in deze paragraaf terug op vrijstellingen van de grondwaterheffing.

<sup>4</sup> Waterwet, artikel 7.7,

<sup>5</sup> Voor de situaties waarbij schadevergoeding wordt uitbetaald wordt in dit deel van de wet verwezen naar artikel 7.14 eerste lid, artikel 6.4 en artikel 7.19.

<sup>6</sup> Bron: CBS, Statline. Ter vergelijking: de opbrengst uit de belangrijkste algemene belasting van de provincies, de opcenten op de motorrijtuigenbelasting is in 2022 1.735 miljoen euro.

Figuur 2 Tarief provinciale grondwaterheffing 2022 (euro per m<sup>3</sup>)



Bron: COELO

Zoals aangegeven mag het tarief maximaal kostendekkend worden vastgesteld: de begrote opbrengst uit de grondwaterheffing mag niet hoger zijn dan de begrote kosten. De opbrengsten mogen wel lager zijn dan de begrote kosten. Provincies dekken in dat geval een deel van de kosten uit de algemene middelen. Dat is naast de uitkering uit het provinciefonds voornamelijk de opbrengst uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Als provincies geen kostendekkend tarief hanteren voor de grondwaterheffing dan wordt het onttrekken van grondwater dus niet alleen betaald door de grondwateronttrekkende partij, maar ook door andere belastingbetalers.

Provincies moeten op basis van het BBV<sup>7</sup> in de paragraaf provinciale heffingen van de begroting jaarlijks inzicht geven in de kostendekkendheid van bestemmingsheffingen zoals de grondwaterheffing. Dat kan door de begrote baten en lasten van de heffing weer te geven. Slechts vijf provincies melden in de paragraaf provinciale heffingen van de begroting van 2022 bedoelde baten en lasten (tabel 1). Vier van deze vijf provincies geven weer dat de kosten van de grondwatertaken volledig worden gedekt uit de opbrengsten. Dat wil echter niet zeggen dat de begrote opbrengsten in 2022 gelijk zijn aan de begrote kosten. Provincies maken veelal gebruik van een (boekhoudkundige) voorziening. De opbrengst uit de grondwaterheffing wordt gestort in deze voorziening en de terzake kosten worden eraan onttrokken. In welke mate de opbrengsten de kosten dekken is dus alleen af te leiden uit de ontwikkeling van de betreffende voorziening over meerdere jaren. Dit wordt echter niet weergegeven in de paragraaf provinciale heffingen. Een meerderheid van de provincies neemt dus geen gegevens op over de kostendekkendheid van de provinciale heffingen. Bij provincies die dit wel doen is in de meeste gevallen ook niet duidelijk in hoeverre de tarieven van de

<sup>7</sup> Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.

grondwaterheffing in 2022 kostendekkend zijn omdat bekostiging plaatsvindt via een boekhoudkundige voorziening.

Tabel 1 Kostendekkingspercentages grondwaterheffing volgens paragraaf provinciale heffingen in de provinciebegrotingen 2022

Provincie	%
Groningen	100
Fryslân	nb
Drenthe	nb
Overijssel	90
Gelderland	nb
Utrecht	100
Noord-Holland	nb
Zuid-Holland	nb
Zeeland	nb
Noord-Brabant	nb
Limburg	100
Flevoland	54

nb: helemaal geen gegevens in paragraaf provinciale heffingen

Voor een deel van de grondwateronttrekkingen geldt een wettelijke vrijstelling. Het gaat om onttrekkingen:<sup>8</sup>

- a. door of vanwege overheidslichamen ten behoeve van de vervulling van taken op grond van de wet;
- b. ten behoeve van een bodemenergiesysteem door middel van een inrichting waarbij grondwater wordt onttrokken en het water vervolgens in een gesloten systeem weer volledig wordt teruggebracht in hetzelfde watervoerende pakket als waaraan het is onttrokken, in overeenstemming met de voorwaarden welke daartoe zijn gesteld in de vergunning die voor het onttrekken van grondwater ingevolge de wet is verleend;
- c. ten behoeve van een bodem- of grondwatersaneringsproject;
- d. ten behoeve van landijsbanen;
- e. ten behoeve van de ontwatering of afwatering van gronden;
- f. door middel van een oevergrondwaterwinning.

Daarnaast kunnen provincies zelf vrijstellingen hanteren. Vaak wordt een aantal kubieke meter water vrijgesteld (zie tabel 2). Dit varieert van geen vrijstelling in Drenthe tot 150.000 kubieke meter in Noord-Brabant. Flevoland kent niet alleen een vrijstelling wanneer de onttrekking kleiner is dan 20.000 kubieke meter, maar brengt daarnaast 10.000 kubieke meter in mindering op de aanslag, ongeacht de hoeveelheid onttrokken water. Ook geldt een enkele keer een vrijstelling wanneer de pompcapaciteit beperkt is (Noord-Brabant), of bij een bepaald gebruiksdoel van het water. In Zeeland hoeft

---

<sup>8</sup> Waterbesluit, artikel 7.1.

bijvoorbeeld geen grondwaterheffing te worden betaald als het water wordt gebruikt voor natuurverbeteringsprojecten.

Tabel 2 Vrijgestelde hoeveelheid grondwater per provincie (1.000 m<sup>3</sup>)

Provincies	Hoeveelheid water
Groningen	30
Fryslân	50
Drenthe	0
Overijssel	100
Gelderland	100
Utrecht	12
Noord-Holland	25
Zuid-Holland	12
Zeeland	20
Noord-Brabant	150
Limburg	10
Flevoland	20

Een deel van het grondwater dat wordt onttrokken kan weer worden geïnfiltreerd in de bodem. Provincies kunnen geïnfiltreerd grondwater in mindering brengen op de grondslag voor de grondwaterheffing die een onttrekker moet betalen. Veel provincies brengen niet de totale hoeveelheid geïnfiltreerd water in mindering (zie tabel 3).

Tabel 3 Deel geïnfiltreerde water dat wordt verrekend met onttrokken hoeveelheid water

Provincies	Deel (%)
Groningen	100
Fryslân	50
Drenthe	Anders
Overijssel	50
Gelderland	100
Utrecht	50
Noord-Holland	50
Zuid-Holland	33
Zeeland	50
Noord-Brabant	100
Limburg	50
Flevoland	50

Anders: het deel dat in Drenthe in mindering wordt gebracht is afhankelijk van de temperatuurstijging van het geïnfiltreerde water.

### Leges vergunning onttrekking

Een provincie kan leges in rekening brengen voor het verstrekken van een vergunning voor het onttrekken van grondwater. Deze leges maken deel uit van de legesverordening. Negen van de twaalf provincies hebben hier tarieven voor opgenomen in de legesverordening. Het te betalen bedrag is meestal afhankelijk van de onttrokken hoeveelheid water.

De leges die worden betaald voor een vergunning om grondwater te onttrekken maken deel uit van een verordening waarin een groot aantal leges is opgenomen. In 2022 is de totale opbrengst uit de milieuleges 8,6 miljoen euro en uit overige leges 10,5 miljoen euro.<sup>9</sup> Dat is dus minder dan die van de grondwaterheffing (13,1 miljoen euro). Het is niet bekend welk deel hiervan afkomstig is uit leges voor grondwateronttrekking.

### **Grondwaterbeschermingsheffing**

De grondwaterheffing en het verstrekken van een vergunning voor onttrekking hebben vooral te maken met de hoeveelheid grondwater. Provincies hebben ook zorg voor de kwaliteit van het grondwater. Ze leggen onder meer de grondwaterbeschermingsgebieden rondom drinkwaterputten vast. Taken op het gebied van de kwaliteit van grondwater worden voor zover wij kunnen nagaan bekostigd uit de algemene middelen van de provincie.

Provincies kunnen wettelijk gezien een grondwaterbeschermingsheffing invoeren, maar deze kan alleen worden gebruikt om specifieke kosten te dekken. Personen of bedrijven in grondwaterbeschermingsgebieden kunnen schade ondervinden doordat zij in het beschermingsgebied wonen of werken. Zij kunnen dan in aanmerking komen voor schadevergoeding door de provincie en de provincie rekent de kosten hiervan door aan grondwateronttrekkers via de grondwaterbeschermingsheffing. Geen enkele provincie heeft deze heffing echter ingevoerd.<sup>10</sup>

## **2.3. Waterschappen**

### **Watervergunning**

Waterschappen hebben verschillende taken op het gebied van grondwaterbeheer. Zij zijn het bevoegd gezag voor grondwateronttrekkingen die kleiner zijn dan 150.000 kubieke meter voor zover deze onttrekking niet plaatsvindt rondom water dat wordt beheerd door het Rijk (bijvoorbeeld uiterwaarden). Het gaat hier, net als bij grotere onttrekkingen, vaak om agrariërs en industrie. Het kan ook gaan om een tijdelijke onttrekking van grondwater, bijvoorbeeld voor een bouwproject. Voor grotere onttrekkingen (maar kleiner dan 150.000 kubieke meter) is een vergunning nodig van het waterschap, voor kleinere onttrekkingen voldoet vaak een melding (aan het waterschap).<sup>11</sup> Het waterschap legt in de Keur vast wanneer er een melding moet worden gedaan over grondwateronttrekking en wanneer een vergunning nodig is. Hoewel de melding wordt gedaan of de vergunning wordt aangevraagd bij het waterschap, betalen onttrekkers grondwaterheffing aan de provincie (voor zover de onttrekking niet is vrijgesteld, zie paragraaf 2.2).

---

<sup>9</sup> Bron: CBS, Statline.

<sup>10</sup> Schep, A, 2020. Fiscaal-juridisch overzicht provinciaal belastinggebied. Rotterdam: ESBL. blz. 10.

<sup>11</sup> Zoals in paragraaf 2.2 werd aangegeven is bij onttrekkingen van meer dan 150.000 kubieke meter water per jaar de provincie het bevoegd gezag.

De rol van waterschappen op het gebied van de kwaliteit van grondwater beperkt zich tot het rekening houden met effecten op de waterkwaliteit van grondwater wanneer er een vergunning voor onttrekking wordt aangevraagd.<sup>12</sup>

Een waterschap kan net als een provincie leges in rekening brengen voor het verstrekken van een vergunning voor grondwateronttrekking. Uit gegevens die jaarlijks worden verzameld door de Unie van Waterschappen blijkt dat 11 van de 21 waterschappen in 2022 leges heffen voor de vergunningverlening. Deze leges maken deel uit van een verordening waarin meestal uiteenlopende tarieven zijn opgenomen. Naast een vergunning voor grondwateronttrekking kan het bijvoorbeeld gaan om een vergunning in verband met bouwkundige plannen die invloed hebben op de waterhuishouding, of een vergunning voor lozen op oppervlaktewater. De totale opbrengst uit de leges van waterschappen is niet bekend. Ook onbekend is welk deel van de legesopbrengst bestemd is voor vergunningen die verband houden met grondwateronttrekking.

### **Watersysteemheffing**

Zoals aangegeven zijn waterschappen het bevoegde gezag voor grondwateronttrekkingen als er minder dan 150.000 kubieke water wordt onttrokken en als het niet om Rijkswateren gaat. Zij heffen geen grondwaterheffing en iets minder dan de helft brengt leges in rekening voor het verlenen van vergunningen. Anders dan gemeenten en provincies kennen waterschappen vrijwel geen algemene middelen. Ze ontvangen geen algemene uitkering van het rijk en kennen geen belastingen waarvan de opbrengst bestemd is voor de algemene middelen.

De zuiveringsheffing en watersysteemheffing zijn de belangrijkste heffingen. Grondwater maakt deel uit van het watersysteem. Kosten die een waterschap maakt voor grondwaterbeheer zullen dus ook worden gedekt uit de watersysteemheffing. De zuiveringsheffing is bestemd voor het bekostigen van het zuiveren van afvalwater en is daarmee voor dit onderzoek niet relevant.

Een belangrijk deel van de opbrengst uit de watersysteemheffing wordt gebruikt voor peilbeheer van het oppervlaktewater. Het beheren van het peil van het oppervlaktewater heeft maar beperkt invloed op het grondwater. Dat komt doordat het grondwater dat wordt onttrokken zich over het algemeen op grote diepte bevindt en het lang (jaren tot eeuwen) duurt voordat water van de oppervlakte deze laag bereikt.<sup>13</sup> De kosten die het waterschap maakt voor grondwaterbeheer (onttrekkingen) zullen maar een klein deel uitmaken van de totale kosten van het watersysteembeheer. Er zijn geen gegevens beschikbaar waarmee kan worden bepaald hoe hoog deze kosten zijn.

---

<sup>12</sup> Sterk Consulting 2020, Grondwater(kwaliteits)beheer door waterschappen. Een vergelijkend onderzoek. Leiden, Sterk Consulting.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld de blog van M. Huysmans, <https://grondwatermythes.blogspot.com/2020/04/leert-de-grondwaterstandsindicator-ons.html>.

## 2.4. Rijk

Grondwateronttrekkingen kunnen ook onder de bevoegdheid vallen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het gaat dan om onttrekkingen op plekken waar het Rijk het waterpeil beheert, bijvoorbeeld uiterwaarden van grote rivieren. Kosten en baten maken deel uit van de begroting van Rijkswaterstaat. In de begroting van 2022 zijn hier geen afzonderlijke gegevens over opgenomen. Het is dus niet bekend hoe hoog de kosten voor het Rijk zijn.

## 2.5. Gemeenten

Gemeenten hebben geen taak rondom onttrekkingen van grondwater. Wel hebben zij een grondwaterzorgplicht.<sup>14</sup> De gemeente moet ervoor zorgen dat er in de openbare ruimte maatregelen worden getroffen die structurele problemen door de grondwaterstand zoveel mogelijk beperken of voorkomen, voor zover het treffen van die maatregelen niet tot de taak van de provincie of waterschap behoort en doelmatig is. Een voorbeeld is regenwater afkoppelen: het regenwater wordt dan in afzonderlijke buizen afgevoerd naar oppervlakte water.<sup>15</sup> Particulieren moeten, indien nodig, zelf maatregelen nemen op hun eigen terrein.

Gemeenten kunnen de grondwaterzorgplicht uit de rioolheffing bekostigen. De begrote opbrengst van deze heffing mag niet hoger zijn dan de begrote kosten. Lager mag wel; dan wordt een deel van de kosten uit de algemene middelen betaald. Een deel van de gemeenten<sup>16</sup> dekt de kosten jaarlijks uit een boekhoudkundige voorziening die in eerdere jaren is opgebouwd en geven daarbij aan dat er sprake is van volledige kostendekking. Het is daardoor niet bekend in hoeverre de opbrengsten uit de rioolheffing in een bepaald jaar ook de kosten van dat jaar dekken.<sup>17</sup>

Daarnaast worden uit de rioolheffing *alle* gemeentelijke watertaken bekostigd. Naast de grondwaterzorgplicht is dit een zorgplicht voor de afvoer van hemelwater (de gemeente legt vast hoe hemelwater (regen) in de openbare ruimte wordt afgevoerd) en een zorgplicht voor stedelijk afvalwater (afvoeren afvalwater via riolering). Deze taken zijn nauw verweven. Door regenwater afgekoppeld af te voeren, beïnvloedt de gemeente de stand van het grondwater. Tegelijk voldoet de gemeente hiermee aan de zorgplicht voor hemelwater. Doordat de taken nauw zijn verweven is het lastig om te bepalen welke kosten maken bij het beheren van grondwater. Voor zover wij dit kunnen nagaan zijn er onvoldoende gegevens beschikbaar om dit te berekenen.

---

<sup>14</sup> Waterwet, artikel 3.6.

<sup>15</sup> Er wordt niet van gemeenten verwacht dat zij de riolering aanpassen en regenwater afkoppelen als het nog lang duurt voor de rioolbuizen zijn afgeschreven, omdat dit niet doelmatig is.

<sup>16</sup> Welk deel is voor zover wij weten niet bekend.

<sup>17</sup> Zoals eerder aangegeven dekken veel provincies op deze wijze jaarlijks de kosten die mogen worden gedekt uit de grondwaterheffing, en is daardoor niet bekend in welke mate de opbrengst uit de grondwaterheffing de terzake kosten dekt, zie ook paragraaf 2.2.

## 2.6. Drinkwaterbedrijven

Drinkwaterbedrijven zijn grote onttrekkers van grondwater en betalen de provincie hiervoor grondwaterheffing. Het opgepompte water wordt gebruikt voor de productie van drinkwater voor huishoudens en bedrijven. Drinkwaterbedrijven kennen geen tariefdifferentiatie voor huishoudens: ieder huishouden dat water afneemt van een bepaald drinkwaterbedrijf betaalt hetzelfde vastrecht en hetzelfde bedrag per kubieke meter water.<sup>18</sup> Voor bedrijven geldt vaak wel tariefdifferentiatie. Het te betalen bedrag is dan bijvoorbeeld niet alleen afhankelijk van de hoeveelheid water, maar ook van de hoeveelheid water die per uur kan worden geleverd.

Negen van de tien drinkwaterbedrijven zijn overheidsbedrijven.<sup>19</sup> De bedrijfsgegevens zijn niet openbaar, jaarverslagen wel. Wij hebben deze jaarverslagen doorgenomen. Wij hebben hierin bij enkele bedrijven gegevens gevonden over de bedragen die deze drinkwaterbedrijven betalen voor grondwateronttrekking (zie tabel 4). Uit CBS-cijfers blijkt dat in 2020<sup>20</sup> 63 procent van het water dat drinkwaterbedrijven onttrekken grondwater is. In het westen van Nederland is oppervlaktewater de belangrijkste bron, in de rest van Nederland grondwater.

Tabel 4 Bedragen die drinkwaterbedrijven volgens jaarverslag 2021 betalen voor grondwaterheffing

Provincies	Totaal bedrag (1.000 euro)	Euro per inwoner
Waterbedrijf Groningen	551	0,94
WMD water	420	0,85
Vitens	5.200	0,91
PWN	nb	nb
Waternet	?	?
Dunea	282	0,21
Evides	nb	nb
Oasen	nb	nb
Brabant water	nb	nb
Waterleiding maatschappij Limburg	nb	nb

nb Er wordt in de jaarverslag niet weergegeven welk bedrag wordt betaald voor de grondwaterheffing. Bij drinkwaterbedrijven die vooral oppervlaktewater gebruiken (PWN) is het bedrag naar verwachting nihil.

? geen jaarrekening gevonden of ontvangen.

<sup>18</sup> Tot 2022 kon het vastrecht verschillen als gevolg van precariobelasting op ondergrondse leidingen. In een deel van de gemeenten betaalde het drinkwaterbedrijf precariobelasting aan de gemeente. De kosten werden vervolgens doorberekend aan de klanten. In 2022 is precariobelasting op ondergrondse leidingen afgeschaft. Daarmee zijn er geen verschillen meer.

<sup>19</sup> De uitzondering is Waternet. Waternet is een stichting (Vewin 2022, Drinkwaterstatistieken 2022). Waternet is actief in Amsterdam en omliggende gemeenten en bestaat uit een drinkwaterbedrijf, een waterschap en een stichting die de gemeentelijke riolering beheert.

<sup>20</sup> Dit zijn de meest recente cijfers bij het CBS.



## 2.7. Conclusie

In dit hoofdstuk geven we weer welke taken overheden hebben op het gebied van grondwaterbeheer en met welke heffingen zij dit bekostigen. We gaan ook na of bekend is hoe hoog de kosten van grondwaterbeheer zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat er geen beeld is van de kosten van het grondwaterbeheer. Provincies hebben wel een afzonderlijke heffing die zij in rekening brengen wanneer grondwater wordt onttrokken, de grondwaterheffing. In de Waterwet is nauw omschreven welke kosten hieruit mogen worden gedekt. Eventuele andere kosten die de provincie maakt voor grondwaterbeheer worden betaald uit de algemene middelen. Het is niet bekend hoe hoog deze kosten zijn. Daarnaast blijkt niet bekend in hoeverre de grondwaterheffing jaarlijks de gemaakte kosten dekt.

Waterschappen, gemeenten en Rijk hebben ook taken op het gebied van grondwaterbeheer. Waterschappen dekken de kosten voornamelijk uit de watersysteemheffing en gemeenten uit de rioolheffing. De kosten van het grondwaterbeheer zijn bij deze twee overheden sterk verweven met andere taken. Het is daardoor niet bekend hoe hoog de kosten voor alleen grondwaterbeheer zijn. Het Rijk kent geen afzonderlijke heffing om de kosten van grondwaterbeheer te dekken. In de rijksbegroting wordt niet vermeld hoe hoog de kosten zijn.

Drinkwaterbedrijven zijn de belangrijkste onttrekkers van grondwater. We zijn daarom nagegaan of bekend is welke bedragen zij betalen voor grondwateronttrekking. Vier van de tien drinkwaterbedrijven melden dit in het jaarverslag.

## 3 Effect lastenontwikkeling

### 3.1. Algemeen

In het vorige hoofdstuk blijkt dat er in feite geen beeld is van de kosten van grondwateronttrekking en -beheer. Provincies kennen weliswaar een afzonderlijke heffing die wordt opgelegd voor grondwateronttrekking, maar het is niet bekend in welke mate deze heffing de kosten dekt. Bovendien is nauw omschreven welke kosten deze heffing mag dekken en wordt een deel van de kosten betaald uit de algemene middelen. Gemeenten, waterschappen en het Rijk hebben taken op het gebied van grondwaterbeheer, maar de heffingen die hiervoor worden betaald worden niet alleen gebruikt om grondwaterbeheer te bekostigen, maar (vooral) voor andere waterbeheertaken. Het is ook niet bekend welke bedragen belastingbetalers betalen voor specifiek het grondwaterbeheer.

Drinkwaterbedrijven zijn belangrijke onttrekkers van grondwater. Zij rekenen de kosten die samenhangen met grondwateronttrekking door in de drinkwaterprijs. Niet alle drinkwaterbedrijven melden in hun jaarverslag welk bedrag zij betalen voor de grondwaterheffing. We weten daarom niet om welk bedrag het landelijk gaat.

Verwacht wordt dat de kosten van grondwaterbeheer de komende jaren zullen stijgen. Uiteindelijk worden deze kosten betaald door belastingbetalers en klanten van drinkwaterbedrijven. Zoals aangegeven weten we niet hoeveel de belastingbetaler nu betaalt voor het grondwaterbeheer. Het is wel bekend welke totaalbedragen door huishoudens worden betaald voor de heffingen en prijzen waar de kosten van grondwater in zitten verweven.<sup>21</sup> In dit hoofdstuk geven we weer hoe hoog die totaalbedragen zijn voor huishoudens. Grondwaterbeheer maakt hier een (klein) deel van uit.

### 3.2. Uitgangspunten

We onderzoeken de bedragen die huishoudens betalen. Omdat huishoudens geen 150.000 kubieke meter grondwater of meer onttrekken betalen zij geen grondwaterheffing aan de provincie. Drinkwaterbedrijven betalen de heffing wel. De kosten zijn deel van de bedrijfskosten die de drinkwaterbedrijven dekken uit de drinkwaterprijs. De drinkwaterprijs bestaat uit een vastrecht en een bedrag per kubieke meter.

Waterschappen bekostigen de kosten die zij hebben voornamelijk uit de watersysteemheffing. Voor deze heffing worden vier categorieën belastingbetalers onderscheiden. Voor huishoudens zijn twee categorieën van belang: de ingezetenenheffing en de heffing gebouwd. De ingezetenenheffing wordt betaald door

---

<sup>21</sup> De lastendruk voor bedrijven is veel lastiger om te berekenen. Dat komt voornamelijk doordat bedrijven in veel meer van elkaar verschillen dan huishoudens.

alle huishoudens en is een vast bedrag per huishouden. De heffing gebouwd wordt betaald door eigenaren van gebouwen, waaronder huishoudens met een koopwoning. De grondslag van de heffing gebouwd is net als voor de onroerendezaakbelasting van de gemeente de woz-waarde van een gebouw.

Gemeenten kunnen een rioolheffing opleggen aan gebruikers van woningen en niet-woningen, aan woningeigenaren of zowel aan gebruikers als aan eigenaren. Het tarief voor eigenaren kan een vast bedrag per huishouden zijn, of afhankelijk van de woz-waarde. Een gebruikersheffing kan daarnaast ook afhankelijk zijn van het waterverbruik.

We berekenen welke bedragen huishoudens met een huurwoning betalen en welke bedragen huishoudens met een koopwoning. Daarnaast maken we onderscheid tussen één- en meerpersoonshuishoudens. Voor meerpersoonshuishoudens gaan we uit van een huishouden van drie personen. Tabel 5 geeft de gehanteerde uitgangspunten weer.

We berekenen de gemiddelde lasten in Nederland. Het betreft hier gewogen gemiddelden. We wegen hierbij zo veel mogelijk naar de relevante grondslag (bijvoorbeeld aantal huishoudens).

Tabel 5 Gehanteerde uitgangspunten berekening lastendruk huishoudens in 2022

Huishouden	Woz-waarde <sup>a</sup>	Waterverbruik (m <sup>3</sup> ) <sup>b</sup>
Eenpersoonshuishouden huurwoning	Gemiddelde woz-waarde huurwoning in gemeente	46
Meerpersoonshuishouden huurwoning	Gemiddelde woz-waarde huurwoning in gemeente	135
Eenpersoonshuishouden koopwoning	Gemiddelde woz-waarde koopwoning in gemeente	46
Meerpersoonshuishouden koopwoning	Gemiddelde woz-waarde koopwoning in gemeente	135

a Peildatum woz-waarde 1 januari 2021. De woz-waarde is berekend door de gemiddelde waarde van koop- en huurwoningen (corporatiewoningen) peildatum 2022 (bron: CBS, Statline) te vermenigvuldigen met de gemiddelde waardeverhoging in 2021 (bron: Waarderingskamer).

b Bron: TNS NIPO.<sup>22</sup>

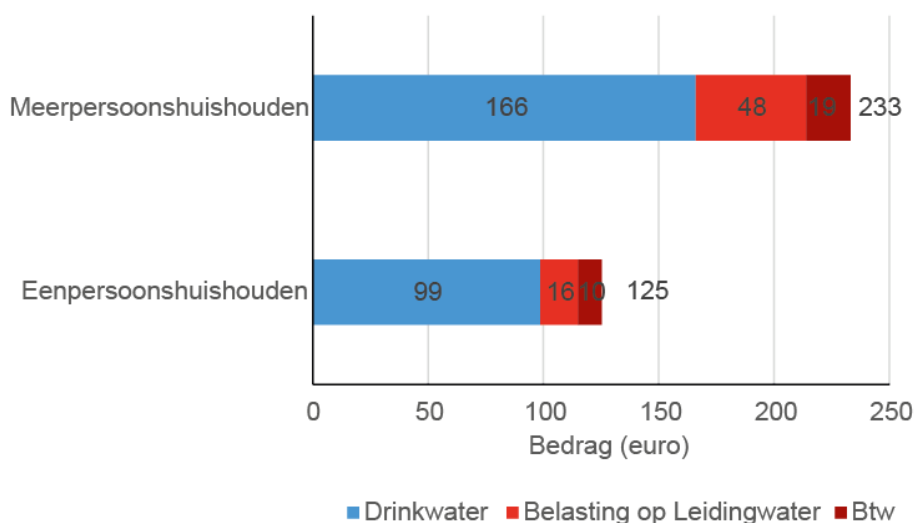
### 3.3. Drinkwater

Figuur 3 laat zien welke bedragen één- en meerpersoonshuishoudens gemiddeld betalen voor drinkwater. Een eenpersoonshuishouden betaalt in 2022 gemiddeld 99 euro per jaar aan drinkwater, een meerpersoonshuishouden 166 euro. Huishoudens betalen naast het drinkwatertarief ook twee belastingen aan het Rijk voor het drinkwaterverbruik. Allereerst betalen alle verbruikers Belasting op Leidingwater (BOL) over de eerste 300 kubieke meter water. In 2022 is het tarief 0,354 euro per kubieke meter water. Een eenpersoonshuishouden betaalt gemiddeld 16 euro in 2022, een meerpersoonshuishouden 48 euro.

<sup>22</sup> Van Thiel, L., 2017, *Watergebruik thuis 2016*. TNS NIPO.

Over het totale bedrag voor drinkwaterverbruik en BOL wordt vervolgens 9 procent btw berekend. Gemiddeld betaalt een eenpersoonshuishouden in 2022 10 euro voor btw en een meerpersoonshuishouden bijna 20 euro.

Figuur 3 Gemiddeld betaalde bedragen voor drinkwater in 2022



Bron: COELO

In tabel 6 is weergegeven hoe hoog de omzet van de drinkwaterlevering is volgens de jaarrekeningen van 2021. Omdat niet alle drinkwaterbedrijven dit weergeven in de jaarrekening en daarnaast wij de jaarrekening van één bedrijf niet hebben gevonden of ontvangen is het totaalbedrag in Nederland onbekend.

Tabel 6 Netto omzet waterlevering volgens jaarverslag 2021 van drinkwaterbedrijven

Provincies	Totaal bedrag (mln. euro)	Euro per inwoner
Waterbedrijf Groningen	49,7	84
WMD water	39,8	80
Vitens	nb	nb
PWN	177,1	99
Waternet	?	?
Dunea	nb	nb
Evides	nb	nb
Oasen	73,1	98
Brabant water	187,9	73
Waterleiding maatschappij Limburg	110,6	99

nb Het drinkwaterbedrijf hanteert een andere definitie van de netto-omzet dan in deze tabel wordt gebruikt.

? geen jaarrekening gevonden of ontvangen.

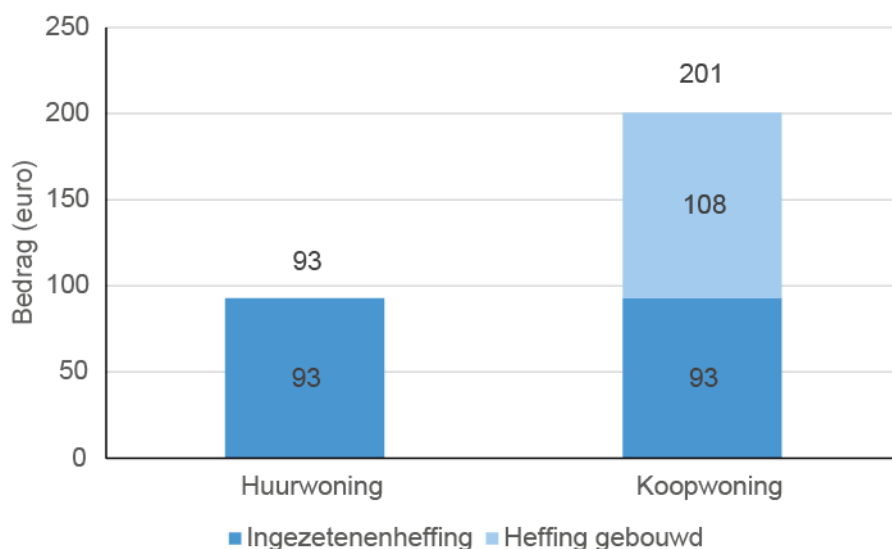
### 3.4. Waterschappen

Als een waterschap kosten maakt voor grondwaterbeheer dan betalen belastingbetalers hier jaarlijks aan mee via de watersysteemheffing. De begrote opbrengst van deze heffing is in 2022 1,8 miljard euro.<sup>23</sup> Een deel hiervan is bestemd voor grondwaterbeheer.

De watersysteemheffing bestaat uit vier verschillende heffingen. Huishoudens met een huurwoning betalen één van deze heffingen, namelijk de ingezetenenheffing. Dit is een vast bedrag per huishouden. In 2022 is het gemiddelde bedrag 93 euro.<sup>24</sup>

Huishoudens met een koopwoning betalen naast de ingezetenenheffing de heffing gebouwd. Het te betalen bedrag is afhankelijk van de woz-waarde van de woning. Figuur 4 geeft de bedragen weer die huishoudens met een huur- en koopwoning betalen.

Figuur 4 Bedragen die huishoudens met een huur- en koopwoning gemiddeld betalen voor de watersysteemheffing<sup>a</sup>



Bron: COELO

<sup>a</sup> Tarieven van de watersysteemheffing zijn niet afhankelijk van de grootte van een huishouden.

Huishoudens die een vergunning aanvragen voor het onttrekken van grondwater moeten daarnaast soms leges betalen voor deze vergunning. Het gaat hier echter om een zeer beperkt aantal huishoudens. Daarnaast zagen we eerder dat een deel van de

<sup>23</sup> Bron: CBS, Statline.

<sup>24</sup> Vier waterschappen kennen naast de watersysteemheffing een wegenheffing. Deze waterschappen onderhouden wegen binnen hun beheergebied en dekken de kosten uit deze heffing. De wegenheffing kent net als de watersysteemheffing een ingezetenenheffing en een heffing gebouwd. Deze zijn hier uiteraard buiten beschouwing gelaten.

waterschappen geen leges kent voor vergunningen. We laten dit daarom buiten beschouwing.

### 3.5. Gemeenten

Gemeenten gebruiken de opbrengst uit de rioolheffing om de kosten van het gemeentelijke waterbeheer te dekken. De begrote opbrengst is in 2022 (net als bij de watersysteemheffing van de waterschappen) 1,8 miljard euro.<sup>25</sup> Het gemeentelijke waterbeheer bestaat uit het afvoeren van afvalwater en een zorgplicht voor grond- en hemelwater. Zoals aangegeven in paragraaf 2.5 zijn deze taken deels vervlochten en is mede daardoor niet bekend welke kosten gemeenten maken voor de grondwaterzorgplicht. Ook hier geven we weer welke bedragen huishoudens gemiddeld betalen voor de totale rioolheffing.

Voor de rioolheffing geldt net als voor de watersysteem- en de grondwaterheffing dat de begrote opbrengsten niet hoger mogen zijn dan de begrote kosten, maar wel lager. Gemeenten dekken dan een deel van de kosten uit de algemene middelen. Gemiddeld dekken gemeenten 99 procent van de kosten van het gemeentelijk waterbeheer uit de opbrengsten uit de rioolheffing.<sup>26</sup> Bij volledige kostendekking zouden de tarieven hoger zijn.

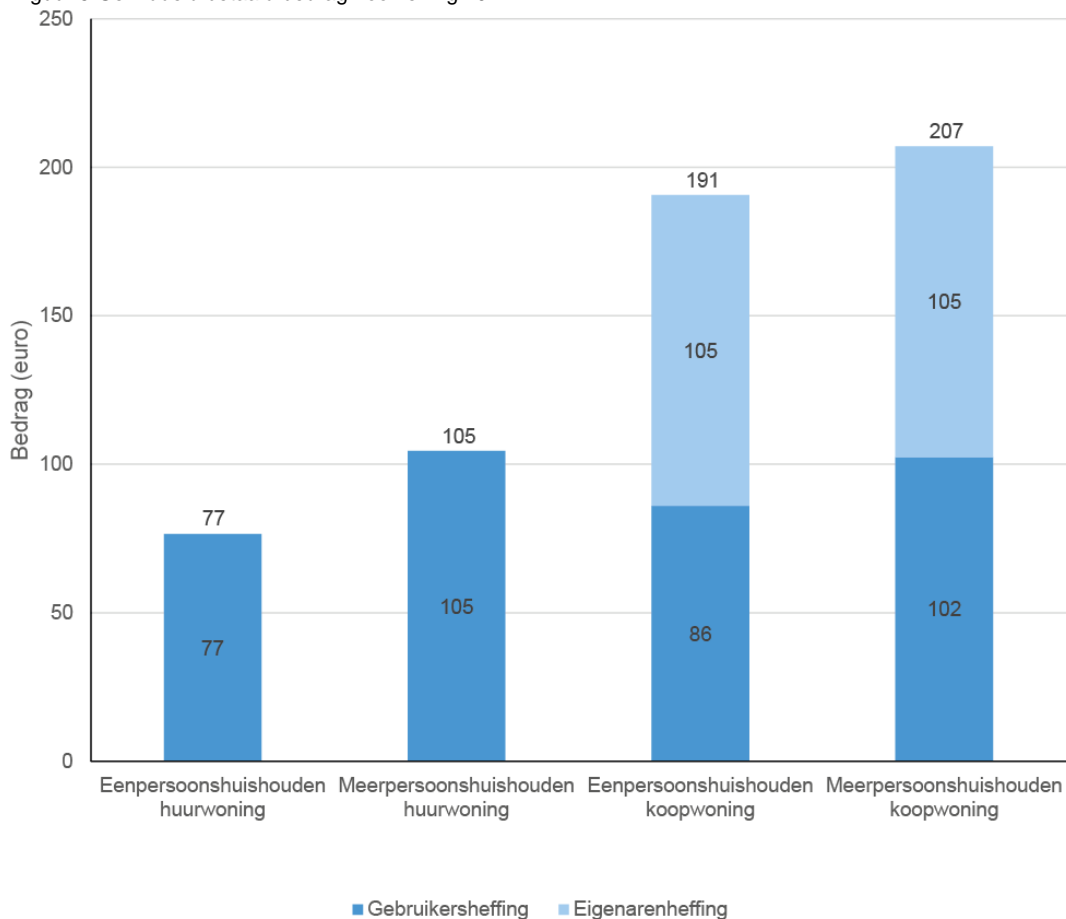
De rioolheffing kan worden opgelegd aan gebruikers van woningen en niet-woningen, eigenaren of beide. Huurders betalen alleen de gebruikersheffing. Deze kan bestaan uit een vastrecht, afhankelijk zijn van de grootte van het huishouden, de woz-waarde of het waterverbruik. Huishoudens met een koopwoning betalen naast een eventuele gebruikersheffing ook een eigenarenheffing als de gemeente deze hanteert. De eigenarenheffing kan een vastrecht zijn of is afhankelijk van de woz-waarde. Figuur 5 laat zien welke bedragen huishoudens gemiddeld betalen.

---

<sup>25</sup> Bron: CBS, Statline.

<sup>26</sup> C. Hoeben, L.A. Toolsema, J.G. de Natris, M.A. Allers, D.M.O. Jong, 2022, *Atlas van de lokale lasten 2022*, COELO, blz. 66.

Figuur 5 Gemiddeld betaald bedrag rioolheffing 2022

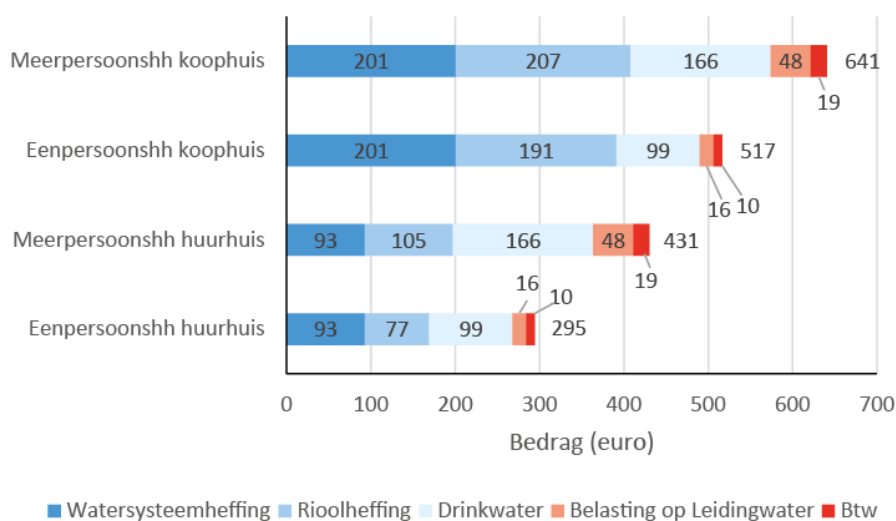


Bron: COELO, Atlas van de lokale lasten 2022. De gemiddelde gebruikersheffing voor huurders is lager dan voor huishoudens met een koopwoning doordat de woz-waarde van koopwoningen hoger is dan die van huurwoningen.

### 3.6. Totaaloverzicht

In de vorige paragrafen wordt weergegeven welke bedragen in 2022 worden betaald voor heffingen die onder meer de kosten van grondwaterbeheer dekken. In deze paragraaf komen totaalbedragen aan bod. Figuur 6 presenteert een overzicht van alle bedragen uit paragraaf 3.2 tot en met 3.4.

Figuur 6 Bedragen die huishoudens betalen voor heffingen en prijzen waarmee de kosten van grondwaterbeheer worden bekostigd



Bron: COELO

De figuur laat zien dat huishoudens met een koopwoning aanzienlijk meer betalen voor de watersysteemheffing dan huishoudens in een huurwoning. Dat komt omdat zij als woningeigenaren twee heffingen betalen (zie paragraaf 3.3). Ook voor de rioolheffing zijn woningeigenaren duurder uit. Gemeenten kunnen kiezen of zij rioolheffing opleggen aan gebruikers of eigenaren van woningen en niet-woningen of beide. Aangezien huishoudens met een koopwoning beide betalen, betalen zij het hoogste bedrag (zie paragraaf 3.4). Omdat het drinkwatertarief afhankelijk is van het waterverbruik (met een vastrecht) hangt het betaalde bedrag samen met de grootte van een huishouden (grotere huishoudens verbruiken meer water).

De rijksbelastingen op drinkwater maken een klein deel uit van de totale weergegeven lasten. Toch zijn deze wel relevant. Als drinkwater duurder wordt dan wordt er namelijk ook meer betaald voor btw op drinkwater.

### Lasten in breder perspectief

De heffingen en prijzen uit de voorgaande paragrafen zijn lasten die gerelateerd zijn aan het wonen op een bepaalde plek (in een bepaalde gemeente, provincie en waterschap waar een bepaald drinkwaterbedrijf actief is). Er zijn veel meer belastingen en heffingen die hieraan zijn verbonden. Om de bedragen die worden betaald voor drinkwater, watersysteembeheer en gemeentelijk waterbeheer in een breder perspectief te plaatsen gaan we hier in op de totale woonlasten. We gaan hierbij uit van een huishouden met een koopwoning.



Om te beginnen zijn er de kosten van de woning zelf. Die kan met eigen geld zijn gefinancierd, of, zoals meestal, met een hypothecaire lening. Gemiddeld zijn de kosten van de hypothecaire lening 45 procent van de totale woonlasten.<sup>27</sup>

We willen hier echter focussen op de bijkomende woonlasten, dus de kosten naast het financieren van een woning. Het gaat hier om uiteenlopende kosten, variërend van de energierekening tot andere decentrale heffingen dan de heffingen die in de voorgaande paragrafen zijn weergegeven (bijvoorbeeld de onroerendezaakbelasting (ozb)). De precieze lasten verschillen tussen huishoudens. Dat hangt niet alleen af van de gezinssituatie, maar ook van bijvoorbeeld de locatie. Wij gaan daarom uit van een standaard meerpersoonshuishouden met een eigen woning. Verder gaan we uit van gemiddelde tarieven, gemiddeld energieverbruik, een gemiddelde woningwaarde, enzovoort.

De bijkomende woonlasten bedragen in 2022 in totaal 5.401 euro. 44 procent hiervan wordt gebruikt voor energie (zie figuur 7).<sup>28</sup> De kosten voor een opstalverzekering bedragen 3 procent van de totale bijkomende woonlasten.<sup>29</sup> De overige bijkomende woonlasten zijn belastingen.

De rode delen in figuur 7 geven weer hoeveel een meerpersoonshuishouden gemiddeld betaald voor drinkwater, de watersysteemheffing (waterschappen) en de rioolheffing (gemeenten). Deze kosten bedragen 11 procent van de totale bijkomende woonlasten in 2022. Het iets donkerdere blauwe deel geeft weer welk bedrag dit huishouden betaalt aan het Rijk voor het drinkwaterverbruik (Belasting op leidingwater en btw, zie ook paragraaf 3.3). De figuur laat duidelijk zien dat de aan grondwater gerelateerde woonlasten (in rood weergegeven) een klein deel zijn van de totale bijkomende woonlasten in 2022.

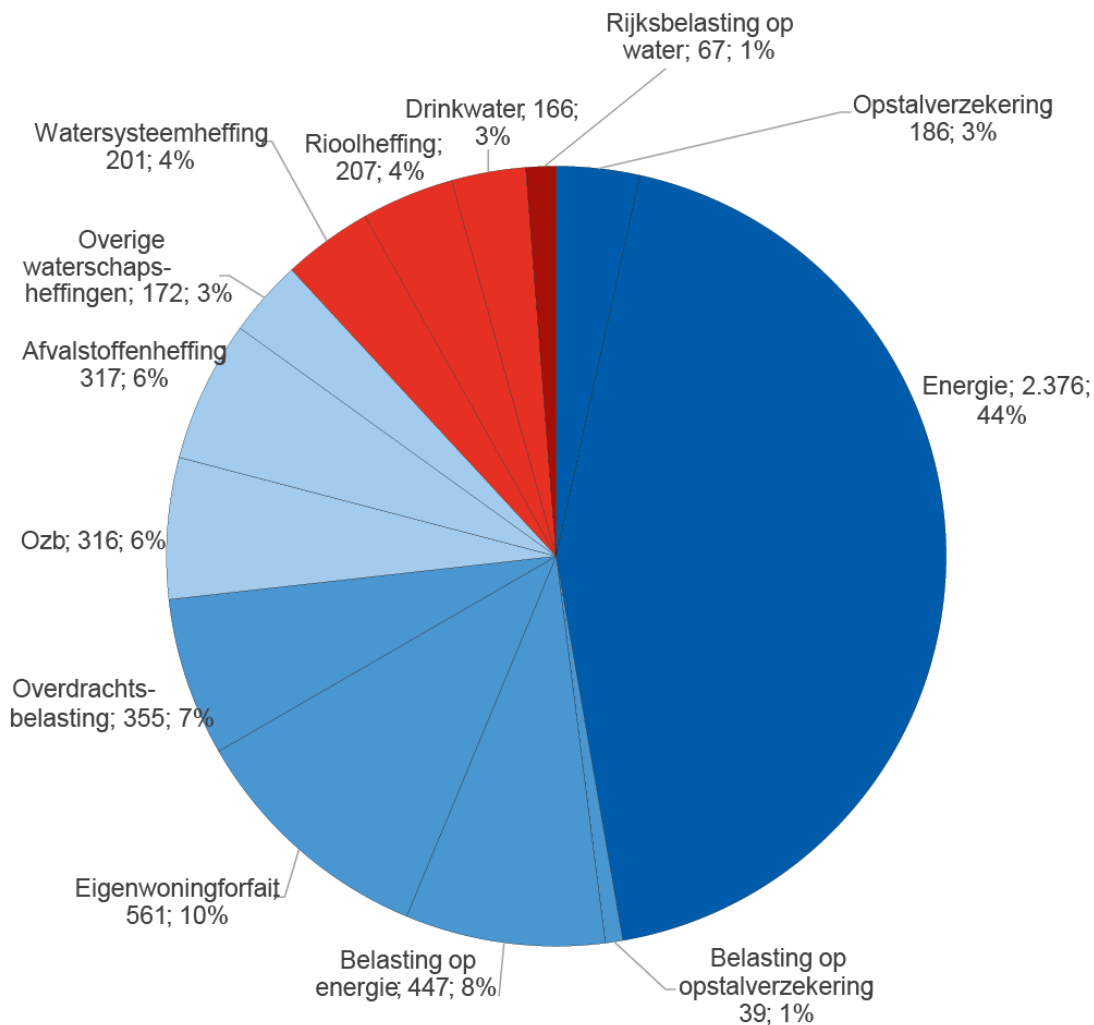
---

<sup>27</sup> C. Hoeben, L.A. Toolsema, J.G. de Natris, M.A. Allers, D.M.O. Jong, 2022, *Atlas van de lokale lasten 2022*, COELO, blz. 20.

<sup>28</sup> De gegevens over energieverbruik en tarieven zijn afkomstig van het Nibud. We gaan uit van een huishouden dat een variabel bedrag betaalt. Het betreft een voorlopige schatting van de kosten die gemaakt is aan het begin van 2022. De kosten van energie kunnen aanzienlijk hoger uitvallen dan hier weergegeven.

<sup>29</sup> Deze schatting van de premie is afkomstig van het Nibud. Zij hanteren verschillende soorten woningen. De hier weergegeven premie geldt voor een tussenwoning.

Figuur 7 Samenstelling bijkomende woonlasten in 2022 (euro per jaar)



Bron: COELO

### 3.7. Conclusies

In dit hoofdstuk geven we weer welke bedragen huishoudens gemiddeld betalen voor heffingen die onder meer worden gebruikt om de kosten van grondwaterbeheer te dekken. Ook geven we weer welke bedragen huishoudens in totaal betalen voor drinkwaterbeheer.

Hoeveel een huishouden betaalt is onder meer afhankelijk van de grootte van het huishouden en of een huishouden in een huurhuis of koopwoning woont. De betaalde bedragen variëren van 295 euro per jaar voor een éénpersoonshuishouden in een huurhuis tot 641 euro per jaar voor een meerpersoonshuishouden voor een meerpersoonshuishouden in een koophuis. Een deel van deze bedragen wordt dus gebruikt om de kosten van grondwaterbeheer te dekken, de rest wordt gebruikt om andere aan water gerelateerde kosten te dekken (bij gemeenten bijvoorbeeld het

afvoeren van afvalwater, bij waterschappen bijvoorbeeld het beheren van het waterpeil in oppervlaktewater en het onderhouden van dijken).

In het laatste deel van het hoofdstuk gaan we na hoe hoog de totale woonlasten in 2022 zijn voor een meerpersoonshuishouden en welk deel hiervan wordt betaald aan grondwater gerelateerde heffingen en prijzen. De hypotheeklasten zijn voor een gemiddeld huishouden de hoogste woonlasten. Als we deze buiten beschouwing laten en alleen kijken naar de bijkomende lasten (naast water bijvoorbeeld energie, onroerendezaakbelasting, etc.) dan blijken de aan grondwater gerelateerde heffingen en prijzen circa 11 procent uit te maken van de totale bijkomende woonlasten. De opbrengst uit de betreffende heffingen en prijzen wordt slechts deels gebruikt om kosten van grondwaterbeheer te dekken.

## 4 Vooruitblik

### 4.1. Twee sporen

Uit het rapport van de commissie Droogte kan blijken dat voor de bekostiging van het grondwaterbeheer aanzienlijk meer financiële middelen nodig zijn. Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat het bestaande financiële instrumentarium versnipperd is tussen overheden en dat niet eenvoudig af te leiden is wat er wordt betaald voor grondwater. Wanneer de kosten stijgen voldoet dit instrumentarium mogelijk niet langer. Voor een oplossing van dit probleem kan gelijktijdig langs twee sporen worden gewerkt.

Een fundamentele herinrichting van de bekostiging, en de daarvoor benodigde wetswijzigingen, zou vanzelfsprekend veel tijd in beslag nemen, terwijl de problemen om spoedig handelen vragen. **Spoor 1** is daarom gericht op de korte termijn en beziet hoe het bestaande instrumentarium kan worden aangepast om beter aan te sluiten bij wat de komende jaren aan middelen nodig zal zijn. Hierbij kan worden gedacht aan het beter benutten van bestaande instrumenten of wellicht het verbreden van heffingsgrondslagen. Het gaat hier om mogelijkheden binnen de bestaande wetgeving, eventueel met aanpassing van lagere regelgeving.

Voor de langere termijn is het echter goed om de manier waarop het grondwaterbeheer wordt bekostigd wat fundamentele tegen het licht te houden. Dat doen we in **spoor 2**. Hierbij komen drie kernvragen aan de orde:

1. In hoeverre zouden bij het waterbeheer betrokken organisaties zelf belastingen of heffingen moeten gebruiken om aan middelen te komen, en in hoeverre zouden hiervoor overdrachten van anderen (bijvoorbeeld de rijksoverheid) moeten worden ingezet?
2. Welke soorten belastingen en heffingen zijn het meest geschikt?
3. Hoe kunnen dergelijke overdrachten het beste worden vormgegeven?

Een mogelijke reden om organisaties niet zelf volledig verantwoordelijk te maken voor het verwerven van hun eigen inkomsten zou kunnen zijn dat de gevolgen van wat een organisatie doet zich kunnen uitstrekken tot buiten het eigen werkgebied. We spreken dan van externe effecten. Zo heeft wat stroomopwaarts gebeurt gevolgen voor wat stroomafwaarts nodig is.

Een andere mogelijke reden zou kunnen zijn dat organisaties zelf onvoldoende belastingcapaciteit hebben, of dat bijvoorbeeld heffing naar draagkracht wenselijk is, terwijl dit minder goed past bij decentrale overheden omdat dit belastingvlucht kan stimuleren.

Om vraag 1 te beantwoorden is een analyse nodig waarbij de uit te voeren taken, de betrokken partijen en de benodigde middelen als inputs worden gebruikt. We gaan ervan uit dat deze inputs zullen voortvloeien uit het advies van de commissie Droogte. Uiteindelijk zijn hier natuurlijk politieke beslissingen over nodig.

## 4.2. Spoor 1

Op basis van de beschrijving van het bestaande instrumentarium (hoofdstuk 2) en de mate waarin dit desgewenst kan voorzien in een hogere opbrengst (hoofdstuk 3) kan worden nagegaan welke aanpassingen mogelijk en wenselijk zijn.

## 4.3. Spoor 2

Voor een fundamentele herinrichting van de bekostigingssystematiek van het grondwaterbeheer kan goed gebruik worden gemaakt van bestaande inzichten uit de leer van de openbare financiën. Zo is er eerder geschreven over de manier waarop decentrale taken het best kunnen worden bekostigd. Bijlage 1 geeft hiervan een beknopt overzicht. Ook is bekend aan welke voorwaarden een goede belasting of heffing moet voldoen. Die worden samengevat in bijlage 2. Over de inrichting van overdrachten tussen overheden is eerder dit jaar een uitgebreid advies aan het kabinet uitgebracht,<sup>30</sup> dat ook voor dit vraagstuk bruikbaar kan zijn.

Vanzelfsprekend is voor een vruchtbare toepassing van deze theoretische inzichten de inbreng nodig van deskundigen uit de betrokken organisaties. Inspiratie kan verder worden gevonden bij instrumenten die op verwante terreinen worden gebruikt, of op terreinen die inhoudelijk verschillen maar voor wat betreft de bekostiging de nodige verwantschap vertonen. Denk bijvoorbeeld aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Via het HWBP worden de waterkeringen (vooral dijken) die worden beheerd door het Rijk versterkt (primaire keringen). Rijkswaterstaat werkt hiervoor samen met de waterschappen. De projecten worden op een unieke manier bekostigd: de helft van de kosten wordt betaald door het Rijk en de andere helft door de waterschappen. Het deel dat de waterschappen wordt voor een groot deel betaald uit een solidariteitsbijdrage door de waterschappen: ieder waterschap betaalt een deel.

Het rijksdeel van het HWBP wordt betaald uit het Deltafonds. Het Deltafonds wordt beheerd door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en wordt ingezet om investeringen en subsidies van het Rijk op het gebied van waterbeheer te bekostigen. Er is hiervoor een afzonderlijk fonds met een eigen begroting in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat er ook op langere termijn voldoende middelen beschikbaar zijn.

Een soortgelijke constructie, waarbij verschillende overheden gezamenlijk bijdragen, is mogelijk ook een optie bij grondwaterproblematiek, zij het dat in dat geval de kosten mogelijk niet alleen zouden worden verdeeld tussen Rijk en waterschappen, maar tussen meer partijen.

---

<sup>30</sup> M.A. Allers., G.T. Budding, S.A.J. Munneke en K. Peters (2022) *Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten*. Zie voor de kabinetreactie Ministerie van BZK (2022) *Overkoepelende notitie uitkeringsstelsel*.

# Bijlage A. Doelmatige bekostiging van decentrale taken

Uit de leer van de openbare financiën zijn verschillende principes af te leiden waaraan een doelmatig en doeltreffend bekostigingssysteem moet voldoen.

## Verdeling van bevoegdheden

De economische theorie leert dat de maatschappelijke welvaart het hoogst is bij een **integrale afweging** van alle kosten en baten van alle overheidsvoorzieningen. Om dit te faciliteren moeten **beslissen, genieten en betalen zoveel mogelijk in één hand** liggen.

Bij markttransacties is hieraan meestal voldaan: de klant beslist om al dan niet te kopen, betaalt zelf de rekening en krijgt de beschikken over het gekochte. Echter, soms geeft de marktprijs niet de werkelijke kosten weer, en dan wordt niet aan deze voorwaarde voldaan. Dat is bijvoorbeeld zo wanneer kosten van grondwaterbeheer die nodig zijn om drinkwater beschikbaar te maken (en te houden) niet in rekening worden gebracht bij drinkwaterbedrijven, en dus ook niet bij hun klanten. Die klanten betalen dan in feite alleen voor het leveren (en zuiveren) van grondwater, niet voor de productie daarvan. Als gevolg zullen ze meer gebruiken dan bij prijzen die wel de werkelijke kosten weerspiegelen.

Bij overheden is de afstand tussen beslissen, genieten en betalen vaak wat losser. Wanneer het bestuursorgaan dat over een taak beslist en er de vruchten van plukt niet zelf de kosten draagt van de uitvoering, dan dreigt overbesteding.<sup>31</sup> Wanneer het orgaan dat beslist en betaalt niet zelf het profijt heeft, dan dreigt onderbesteding.

## Klassieke voorkeursvolgorde

Uit het principe dat beslissen, genieten en betalen zoveel mogelijk in één hand moeten liggen, volgt dat bekostiging uit prijzen (bijvoorbeeld toegangskaartjes voor het zwembad) de voorkeur heeft. Gebruikers beslissen dan of zij het geld voor de voorziening over hebben. Vaak is beprijzen niet mogelijk of wenselijk,<sup>32</sup> en dan zijn eigen decentrale belastingen of heffingen optimaal: het bestuur van het waterschap, de gemeente of de provincie beslist dan voor de inwoners, en weegt betalen (belastingen) af tegen genieten (voorzieningen). Daarna volgt een algemene (vrij besteedbare) uitkering van een hogere overheid (decentraal bestuur weegt verschillende

---

<sup>31</sup> Dit uitgangspunt wordt ook wel verwoord als "wie bepaalt, betaalt" of "niet winkelen met andermans portemonnee".

<sup>32</sup> M.A. Allers (2006) Decentralisatie, Verevening en de Bekostiging van Overheidsvoorzieningen, in: L Boorsma P.B. en M.A. Allers, *De Financiële verhouding onder de loep*, VNG-Uitgeverij, Den Haag, blz. 105-106.

bestedingsmogelijkheden tegen elkaar af) en, als laatste optie, een geormerkte uitkering.<sup>33</sup>

### Beperkingen voorkeursvolgorde

Deze klassieke voorkeursvolgorde kent echter enkele beperkingen. Zo wordt geen rekening gehouden met **medebewind**. Decentrale overheden voeren veel rijksbeleid uit. Om beslissen, genieten en betalen zoveel mogelijk in één hand te houden is een kostendekkende rijksuitkering (zoals een specifieke uitkering) dan juist passend: als het Rijk bepaalt, moet het Rijk betalen. Het gaat hierbij om kostendekkendheid op nationaal niveau.

Bij medebewindstaken waarbij decentrale overheden weinig invloed hebben op de uitgaven die zij daarvoor moeten doen is een op het niveau van *individuele* decentrale overheden kostendekkende uitkering aangewezen. Een voorbeeld is de verstrekking van algemene bijstand door gemeenten, waarbij de criteria en de uitkeringsbedragen door het Rijk zijn vastgesteld.<sup>34</sup>

Ook houdt deze voorkeursvolgorde geen rekening met verschillen in de wens om decentrale overheden in dezelfde financiële uitgangspositie te brengen, door verschillen in kosten of belastingcapaciteit te **verevenen**. De mate waarin verschillen in beleidsuitkomsten van decentrale overheden worden geaccepteerd – door de wet maar ook door de maatschappij - verschilt per beleidsterrein.<sup>35</sup> Hoe minder verschillen acceptabel zijn, hoe belangrijker een (op het niveau van individuele gemeenten of provincies) kostendekkende uitkering is. Wanneer het gaat om een door het Rijk gedefinieerd uniform recht, zoals bij de verstrekking van algemene bijstand door gemeenten, is een uitkering op zijn plaats die per ontvanger in principe kostendekkend is.

### Beslisboom Rfv

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft de klassieke voorkeursvolgorde gemoderniseerd in de vorm van een beslisboom om voor gemeentelijke taken de

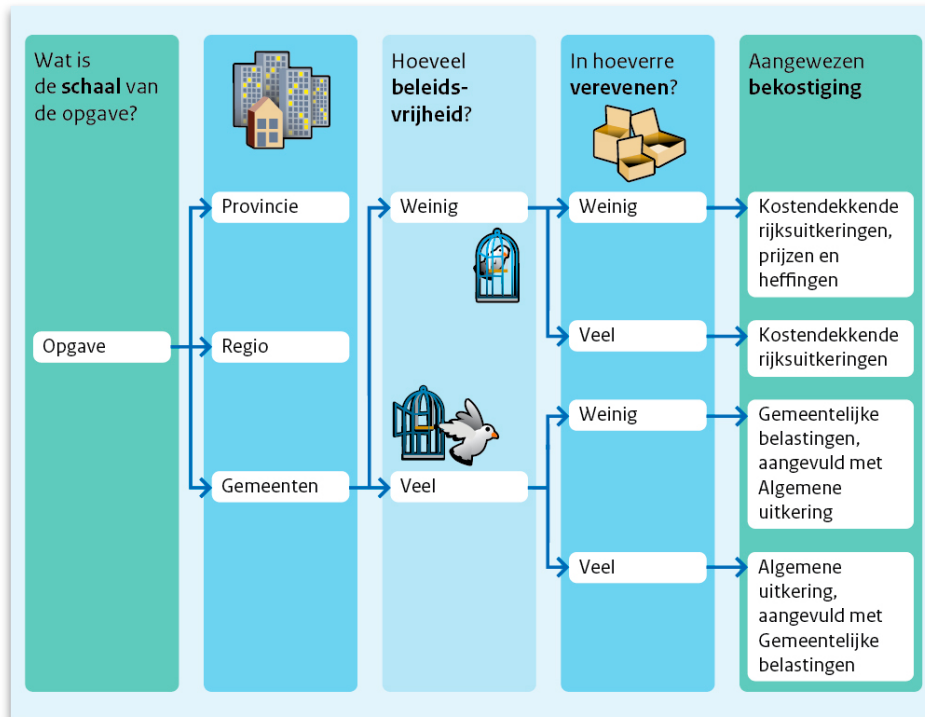
---

<sup>33</sup> "De integraliteit van de afweging wordt bevorderd; niet alleen kunnen voorzieningen beter tegenover elkaar worden afgewogen, maar ook de lastendruk wordt daar bij betrokken. Voorzover bekostiging uit eigen inkomsten niet mogelijk is of niet wenselijk wordt geacht is bekostiging uit de algemene uitkering van het Rijk aangewezen. Daarmee kunnen verschillen in voorzieningencapaciteit als gevolg van verschillen in draagkracht (belastingcapaciteit) en in relevante kostenfactoren worden verkleind. Pas als is gebleken dat deze instrumenten voor de bekostiging van een bepaalde taak niet zijn aangewezen, komt de instelling van een specifieke uitkering aan de orde. Het zwaardere accent in een dergelijke financiële verhouding op de eigen inkomsten bevordert niet alleen de doelmatige afweging, maar tevens de slagvaardigheid en zelfstandigheid van het bestuur, de betrokkenheid van de burger en de democratische controle." Memorie van Toelichting Fwv 1997.

<sup>34</sup> Ook juridisch is dit zo geregeld. De Centrale Raad van Beroep bepaalde op 1 juli 2019 dat het verdeelmodel van de bijstand (BUIG) niet op de gemeente Den Haag mocht worden toegepast omdat dit onvolkomenheden bevatte die onevenredig zware financiële consequenties voor deze gemeente zou hebben (zaaknummer 16/3727 PW). Het model zou de kosten voor Den Haag niet goed voorspellen, zodat de uitkering niet kostendekkend genoeg was. Het verdeelmodel zelf werd niet verworpen, maar de toepassing daarvan kan niet in alle gevallen worden toegestaan, aldus de Raad.

<sup>35</sup> ROB (2019) Beleidsvrijheid geduid.

meest aangewezen bekostigingswijze te bepalen. Dit levert een bruikbaar instrument op. De kern is dat eerst **politieke keuzes** gemaakt moeten worden over de schaal van een opgave, de beleidsvrijheid van en de verevening tussen decentrale overheden. Vervolgens kan de bekostiging worden ingevuld aan de hand van het volgende schema:<sup>36</sup>



Dit schema beperkt zich tot gemeenten, maar kan worden uitgebreid met andere decentrale overheden.

### Externe effecten

Wanneer effecten van het door een overheid gevoerde beleid zich uitstrekken tot buiten het werkterrein van die overheid, dan moet daar bij de keuze voor financiële instrumenten rekening mee worden gehouden. Ook dit volgt uit het principe dat beslissen, genieten en betalen zoveel mogelijk in één hand moeten liggen. Wanneer een organisatie, bijvoorbeeld, volledig opdraait voor de kosten van maatregelen waar ook andere organisaties baat bij hebben, dan valt te verwachten dat dergelijke maatregelen in te beperkte mate worden genomen. Immers, een afweging waarbij alleen de eigen baten tegen de eigen lasten worden afgewogen leidt dan tot maatschappelijk gezien te beperkte bestedingen (en baten). Door andere organisaties te laten meebetalen (via overdrachten) kan de afweging worden verbeterd.

De blijvende beschikbaarheid van grondwater is een nationaal belang, ook voor volgende generaties. Wanneer dit niet goed in prijzen wordt weerspiegeld dreigt overconsumptie.

<sup>36</sup> Bron: Rfv (2017) Eerst de politiek, dan de techniek.



### **Verdeling van risico's**

De financiële risico's moeten bij gedecentraliseerde taken liggen bij de partij die daadwerkelijk op financieel resultaat kan sturen. Anders komt de bestedingsvrijheid op andere beleidsterreinen in gevaar. Zo kunnen hoge lasten aan jeugdzorg, waar gemeenten slechts een beperkte grip op hebben, leiden tot bezuinigingen op andere lokale taakvelden doordat de bekostiging via de algemene uitkering verloopt.

### **Prikkelwerking**

Een doelmatige besteding vereist ook dat verspilling (zoals onnodige administratieve lasten) moet worden tegengegaan. Perverse prikkels, het aantrekkelijk maken van ongewenst gedrag, moeten worden voorkomen. Een voorbeeld hiervan is het terugvorderen van eventuele overschotten bij de verstrekking van uitkeringen. Als overschotten worden teruggevorderd wordt het minder aantrekkelijk om kostenbewust te werken en geld over te houden.

### **Voldoende middelen**

Alle partijen in het waterbeheer moeten over **voldoende middelen** kunnen beschikken. Gemeenten zijn voor meer dan de helft van hun inkomsten afhankelijk van uitkeringen van de rijksoverheid. Dat maakt ze financieel kwetsbaar en maakt het moeilijk om een doelmatig en doeltreffend meerjarig beleid te maken (zie bijvoorbeeld \*). Provincies zijn iets minder afhankelijk van rijksuitkeringen, maar hun enige substantiële belastinggrondslag (de motorrijtuigenbelasting) zal op termijn verdwijnen. Vervanging is nog niet geregeld. Waterschappen bekostigen hun taken voor een zeer groot deel uit eigen heffingen en kunnen zo zelf zorgen voor voldoende middelen.

## Bijlage B. Criteria voor belastingen en heffingen

Een goede belasting of heffing voldoet aan een aantal voorwaarden.<sup>37</sup> Deze worden hieronder beschreven. De volgorde waarin ze worden behandeld geeft niet hun relatieve belang weer; dat belang hangt onder meer af van het doel van de heffing.

### a) Herkenbaarheid

Een belasting die herkenbaar is en waarvan duidelijk is welke instantie hem heft draagt bij aan een doelmatige besteding van de opbrengst en aan de democratische legitimiteit, omdat het bestuurders dwingt tot een goede afweging tussen de hoogte van de heffing en het voorzieningenniveau. De keerzijde is dat herkenbare belastingen meer weerstand kunnen oproepen. De herkenbaarheid is groter bij belasting op aanslag in plaats van bijvoorbeeld inhouding op het loon (inkomstenbelasting) of een opslag op de prijzen (btw, accijnzen, opcenten).

### b) Stabiliteit van belastinginkomsten

Voor het grondwaterbeleid is van jaar op jaar voldoende geld nodig. De heffingsopbrengst moet daarom voldoende stabiel zijn om elk jaar deze dekkingsfunctie te kunnen vervullen. Een grondslag die gevoelig is voor bijvoorbeeld conjuncturele schommelingen leidt tot problemen bij het begroten en kan periodiek tot ongewenste bezuinigingsdwang leiden. Een belasting die is bedoeld om externe effecten te beprijsen en zo het verbruik (van bijvoorbeeld grondwater) te verlagen, zal minder gaan opleveren naar mate het succes groter wordt.

### c) Rechtvaardigheid

De belastingdruk moet op een eerlijke manier worden verdeeld en niet bepaalde groepen onredelijk hard treffen. Wat eerlijk is, is een politieke vraag. In Nederland wordt dit vaak vertaald in het draagkrachtprincipe: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. De belasting moet ook voor alle belastingplichtigen op te brengen zijn. Voor huishoudens met een laag inkomen kan een kwijtscheldingsregeling nodig zijn.

### d) Brede grondslag

Een brede groep belastingplichtigen bevordert de democratische legitimiteit, is rechtvaardiger en zorgt voor een lager tarief. Een lager tarief zorgt op zijn beurt weer voor minder ontwijking (punt f) en een kleinere economische verstoring (punt g).

---

<sup>37</sup> Soortgelijke criteria zijn eerder gebruikt door bijvoorbeeld Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden, 1992, *Belastingen omlaag*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en P.B. Boorsma, C.A. de Kam en L. van Leeuwen, 2004, *Belasten op niveau. Meer financiële armslag voor gemeenten*, Den Haag. Dit overzicht is afgeleid uit dat in M.A. Allers, 2020, *Belastingen van decentrale overheden in EU-landen en hun geschiktheid voor Nederlandse provincies*, Groningen: COELO.

### **e) Hoogte van de opbrengst**

De kosten van het grondwaterbeheer zullen naar verwachting stijgen. De netto opbrengst (na aftrek van de heffingskosten) moet hoog genoeg zijn om een zinvolle bijdrage te kunnen leveren aan de bekostiging.

### **f) Uitvoerbaarheid, ontwijking en ontduiking**

De voor de heffing benodigde gegevens moeten tijdig en tegen redelijke kosten beschikbaar zijn. Ontwijking – het vermijden van belastbare activiteiten of het verplaatsen hiervan naar een regio met lagere heffingen– en ontduiking – fraude – moeten moeilijk of onaantrekkelijk zijn. Dat is bijvoorbeeld zo bij een grondslag die niet kan worden verborgen of verplaatst, maar ook bij lage tarieven.

### **g) Kosten**

De kosten die moeten worden gemaakt om een heffing op te leggen en te innen mogen niet te hoog zijn. We onderscheiden drie soorten kosten: naast de kosten voor de heffende instantie (heffingskosten) en voor de belastingbetaler (nalevingskosten) zijn er vaak ook kosten voor de economie. Dit betreft welvaartsverlies door verstoring van prijsprikkels. Zo kan een belasting op inkomen bijvoorbeeld het arbeidsaanbod verkleinen doordat werken financieel minder loont.

Heffingskosten zijn hoger als belastingplichtigen moeilijk te achterhalen zijn, als er een complex registratiesysteem nodig is, als uitgebreide controles onmisbaar zijn, bij uitzonderingsbepalingen en door toepassing van verschillende categorieën (gedifferentieerd tarief).

Kosten voor de economie zijn hoog bij hoge tarieven: ze nemen toe met het kwadraat van het tarief. Wanneer een belasting niet leidt tot gedragsaanpassingen is er ook geen economische verstoring. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een vaste heffing per persoon (ingezetenenheffing) of bij een belasting op grond.<sup>38</sup> Wanneer de heffing bijdraagt aan een gewenste gedragsaanpassing – zoals bij negatieve externe effecten - dan leidt deze niet tot economische kosten maar juist tot economische baten. Bij een heffing op grondwater kan dit het geval zijn wanneer zonder heffing niet alle maatschappelijke kosten aan de gebruikers zouden worden doorberekend. Zie ook het volgende punt.

### **h) Maatschappelijk effect**

Niet elke belasting heeft als doel het genereren van opbrengsten. Een belasting kan ook tot doel hebben externe effecten te beprizen of maatschappelijk ongewenst gedrag te ontmoedigen. Gedragsaanpassingen zijn dan geen ongewenst neveneffect (economische verstoring), maar het doel van de belasting. Een belasting op leidingwater zou bijvoorbeeld onnodig waterverbruik kunnen ontmoedigen, een belasting op uitstoot van schadelijke stoffen zoals stikstof kan milieuschade verkleinen. Water zal altijd gebruikt blijven worden, en dus een blijvende bron van belastinginkomsten vormen. Een belasting op bijvoorbeeld tabak zal bij een maatschappelijk optimaal effect nauwelijks iets opleveren.

---

<sup>38</sup> Zie M.A. Allers, 2020, Belasting op grond is efficiënt, rechtvaardig én uitvoerbaar, *ESB*, 121-123.

### **i) Verdeling belastingcapaciteit over regio's**

Grote tariefverschillen tussen regio's worden maatschappelijk moeilijk aanvaard. Echter, een waterschap of provincie met een grote belastingcapaciteit kan een lager tarief hanteren om een bepaalde opbrengst te genereren dan een overheidsorgaan met een kleine belastingcapaciteit. Bij gemeenten en provincies wordt een deel van deze verschillen in belastingcapaciteit verevend via de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds respectievelijk het provinciefonds. Bij waterschappen bestaat geen soortgelijk herverdelingsmechanisme.

### **j) Bestuurlijke verhoudingen en maatschappelijke acceptatie**

De grondslag moet passen binnen de bestuurlijke verhoudingen en niet in strijd zijn met hogere regelgeving. In Nederland mogen decentrale overheden nu bijvoorbeeld geen belasting heffen die afhankelijk is van de hoogte van inkomen, winst of vermogen (Provinciewet artikel 221; Gemeentewet artikel 219). De rijksoverheid houdt een strakke regie over het inkomensbeleid. Een grondslag die hiermee strijdig is zal niet gemakkelijk worden geaccepteerd. Bovendien kan een decentrale belasting op inkomen leiden tot belastingvlucht of belastingconcurrentie tussen provincies.

Maatschappelijke aanvaarding is doorgaans kleiner bij hoge nalevingskosten, grote complexiteit en goede herkenbaarheid. Een lage maatschappelijke aanvaarding zal eerder tot ontduiking leiden.

### **Weging**

Deze criteria zijn niet allemaal even belangrijk. Ook zal geen enkele grondslag volledig aan al deze criteria kunnen voldoen. Sterker nog, criteria kunnen onderling strijdig zijn. Een grotere herkenbaarheid kan bijvoorbeeld leiden tot een lagere acceptatie. Ook kan heffing door inhouding of meeliften met bestaande belastingen de kosten verlagen, ten koste van de herkenbaarheid. Tussen sommige criteria zal dus een afweging moeten worden gemaakt.

Vanwege de aanleiding voor dit onderzoek – het vinden van instrumenten om het grondwaterbeheer te bekostigen – wegen vooral het opbrengst- en het stabiliteitscriterium zwaar. Er zijn stabiele inkomstenbronnen nodig die substantiële bedragen opleveren. Vanwege de aard van de problematiek – de maatschappelijke kosten van watergebruik zijn vaak hoger dan de kosten die de gebruiker betaalt – is ook het maatschappelijke effect in dit geval extra belangrijk.