

Bekostiging van het watersysteem tot 2050 in het licht van de klimaatadaptatie

Ontwerpprincipes voor de bekostiging van publieke diensten

Maarten Allers
Corine Hoeben
Dylan Jong



rijksuniversiteit
 groningen

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

COELO-rapport

© COELO, Groningen, 2025

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	5
Managementsamenvatting	6
1 Inleiding	12
1.1. Onderzoeksvragen	12
1.2. Afbakening	13
1.3. Leeswijzer	14
2 Opgaven in het watersysteembeheer en de bekostiging daarvan	15
2.1. Taken overheden	15
2.2. Bestaande maatregelen tegen droogte en wateroverlast	16
2.3. Huidige boekhoudkundige lasten en de bekostiging daarvan	19
2.4. Huidige bedragen die huishoudens betalen voor water	23
3 Toekomstige opgaven watersysteembeheer	30
3.1. Beschikbare gegevens	30
3.2. Rapport Zonder water geen later	31
3.3. Rapport Bouwsteen water en bodem voor BPLG	31
3.4. Doorkijk Brabants Waterschap	33
3.5. Rapportages over Metropoolregio Amsterdam	34
3.6. Samenvattend: Toekomstige opgaven en verwachte lastenstijging	36
3.7. Inventarisatie knelpunten in de bekostiging	37
4 Naar een afwegingskader voor de bekostiging van overheidsvoorzieningen	39
4.1. Inleiding en doel	39
4.2. Keuze voor een bekostigingsprincipe	40
4.3. Welke overheid legt de heffingen op?	47
4.4. Belasting of bestemmingsheffing?	51
4.5. Bekostiging watersysteem: voldoende middelen en optimale prikkelwerking	52
4.6. Algemene criteria voor bekostigingsinstrumenten	54
4.7. Afwegingskader	55
5 Bekostiging opgaven grondwater- en oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer	57
5.1. Wat is grondwater en wat is oppervlaktewater?	57
5.2. Taken en verantwoordelijke partijen	57
5.3. Keuze tussen profijtbeginsel en collectiviteitsbeginsel	58
5.4. Profijtheffing op grond- of oppervlaktewateronttrekking	59
5.5. Algemene heffing om waterkwantiteitsbeheer te bekostigen	62
5.6. Vergelijking huidige situatie en uitkomst afwegingskader	68
5.7. Wat doen met verschillen?	71

6	Conclusies	72
	Literatuur	75
	Bijlage 1. Lijst met gesprekspartners	78

Voorwoord

Dit rapport is uitgevoerd in opdracht van de Noord-Brabantse Waterschapsbond.

De auteurs danken iedereen die heeft deelgenomen aan interviews of op andere wijze informatie heeft aangeleverd. Ook danken zij de leden van de begeleidingscommissies voor hun feedback gedurende het onderzoek en op tussentijdse versies van dit rapport. In de bijlage staan de namen van de leden van de begeleidingscommissie en van onze andere gesprekspartners.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de auteurs.

Managementsamenvatting

Aanleiding en doel

Door klimaatverandering hebben we in Nederland veel vaker dan voorheen te maken met zowel extreme droogte als veel neerslag in korte tijd. De beheerders van het watersysteem, dat zijn Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten, staan daarom voor aanzienlijke opgaven. De Commissie Droogte komt bijvoorbeeld in het rapport 'Zonder water geen later' met een groot aantal maatregelen die genomen moeten worden in verband met de toenemende kans op droogte in Noord-Brabant. Het is duidelijk dat deze en andere opgaven geld gaan kosten. Dat zal ergens vandaan moeten komen. Een belangrijke vraag is dan hoe een goed bekostigingssysteem eruit ziet.

Voor een effectieve en doelmatige aanpak van opgaven moet de bekostiging ervan aan enkele voorwaarden voldoen. Allereerst is het van belang dat voor elke opgave voldoende middelen beschikbaar komen, niet alleen in zijn totaliteit maar ook op het niveau van alle organisaties die de bijbehorende taken uitvoeren. Verder is het van belang dat alle betrokken partijen de juiste financiële prikkels ervaren.

Op dit moment bestaat er geen helder beeld in hoeverre aan deze voorwaarden wordt voldaan. Daarmee wordt het ook problematisch om op een doelmatige manier nieuwe opgaven en taakintensiveringen te bekostigen. In dit onderzoek wordt daarom de bestaande bekostiging van het watersysteem fundamenteel tegen het licht gehouden. Het doel van dit onderzoek is om de ontwerpprincipes van het toekomstige bekostigingsmodel te omschrijven. Dit vormt voor bestuurders een denkraam voor de toekomstige discussies over de bekostiging en bekostigingsmodellen.

Relatie met vernieuwing belastingstelsel

Op het moment dat dit rapport wordt opgesteld ligt er een voorstel bij de Eerste Kamer voor een wijziging van het belastingstelsel van de waterschappen. Door de voorgestelde wijziging worden enkele knelpunten die waterschappen ervaren in het bestaande systeem opgelost. Het doel van het huidige rapport is *niet* om te komen tot een alternatief voorstel voor het belastingstelsel voor waterschappen. In dit onderzoek kijken we in plaats daarvan breder dan alleen belastingen en de waterschappen. We richten ons op de bekostiging van het hele watersysteem, gezien de klimaatverandering. Daar zijn alle overheden bij betrokken, niet alleen de waterschappen. Het gaat in dit onderzoek ook niet alleen om het belastingstelsel, maar bijvoorbeeld ook om de afweging of een opgave wordt betaald uit belastingen of een bijdrage van andere overheden (vaak een rijksuitkering).

Afbakening

Het onderzoek richt zich concreet op het watersysteemkwantiteitsbeheer. Het watersysteem is een samenhangend geheel van grondwater en oppervlaktewater, inclusief waterbodem, vaarwegen, oevers, infrastructuur, planten en dieren. Binnen het

watersysteem kan onderscheid worden gemaakt tussen waterkwantiteit en -kwaliteit. Dit onderzoek richt zich op waterkwantiteit.

Verder ligt de focus primair op het beheersgebied van de Brabantse waterschappen. Belangrijke problemen daar hangen samen met droogte en verdroging en met wateroverlast. Daar richt dit onderzoek zich ook op.

Het hier ontwikkelde theoretische kader en het afwegingskader dat we daaruit afleiden zijn echter breed toepasbaar, namelijk op de bekostiging van overheidsgoederen en -diensten.

Opzet onderzoek

De analyse bestaat uit de volgende onderdelen.

Eerst gaan we op basis van de beschikbare rapporten na wat de toekomstige opgaven zijn en welke kostenstijging wordt verwacht na 2030. We kijken of bij de bekostiging, gezien de verwachte ontwikkelingen, knelpunten worden verwacht.

Vervolgens houden we het bestaande bekostigingssysteem, waarbij alle overheden zijn betrokken, tegen het licht. Dit systeem is organisch ontstaan. Zouden we dit, als we het nu uit het niets zouden moeten ontwerpen, op dezelfde manier vormgeven? Dit onderzoeken we door de volgende stappen te doorlopen:

- Als fundament voor de analyse van de bekostigingsmethode ontwikkelen we een theoretisch kader op basis van de economische theorie.
- Uit het theoretisch kader leiden we een afwegingskader af.
- Dit afwegingskader passen we toe op de bekostiging van het beheer van het grondwater en het oppervlaktewater.
- De uitkomst hiervan vergelijken we met de bestaande bekostiging.

Toekomstige opgaven en kostenontwikkeling

Er zijn enkele rapporten verschenen waarin wordt uitgewerkt welke opgaven er liggen als gevolg van klimaatverandering en welke kosten daar naar verwachting aan zijn verbonden, zij het dat deze niet altijd betrekking hebben op Noord-Brabant (zie hoofdstuk 3). Uit de beschikbare rapporten komt echter geen scherp beeld naar voren van de te verwachten kosten. Wat de kostenontwikkeling zal zijn is nog onzeker omdat niet bekend is hoe en hoe snel het klimaat zal veranderen en welke gevolgen dit zal hebben. Daarnaast is nog niet besloten in hoeverre eventuele gevolgen van klimaatverandering zullen worden bestreden door investeringen te doen en in hoeverre wordt gekozen voor acceptatie van bepaalde vormen van overlast.

Het is daarom alleen mogelijk om een zeer globale indruk te geven van opgaven en kosten. Op basis van de onderzoeken die beschikbaar zijn komen we voor de periode tot 2050 tot de volgende inschatting:

- Als alle kosten voor rekening van de gemeenten volledig zouden worden betaald uit de rioolheffing dan zou deze met maximaal 200 tot 500 procent stijgen. De (totale) lasten voor gemeenten door het nemen van maatregelen tegen droogte en wateroverlast door klimaatverandering stijgen met maximaal 5 tot 15 procent;

- De lasten van dergelijke maatregelen voor rekening van de waterschappen stijgen tussen de 10 en 75 procent.

Dit is echter met veel onzekerheid omgeven.

Theoretisch kader

De kernvraag in het theoretische kader is welke bekostigingsbeginselen we hanteren: het profijtbeginsel, het collectiviteitsbeginsel, of beide (zie hoofdstuk 4). Bij toepassing van het profijtbeginsel betalen huishoudens of bedrijven mee aan de kosten van voorzieningen, naar de mate van het profijt dat zij van die voorzieningen hebben.¹ Wanneer betaling geen relatie heeft met mate van profijt geldt het collectiviteitsbeginsel. Daarbij past geen profijtheffing maar een algemene heffing.

Publicaties over de bekostiging van het waterbeheer stellen vaak dat het profijtbeginsel meer zou moeten toegepast, om redenen van doelmatigheid en van rechtvaardigheid. Het profijtbeginsel kan echter niet in alle gevallen worden gebruikt. We laten zien wanneer dit wel en niet kan. Ook wanneer het profijtbeginsel in een bepaald geval kan worden gebruikt is dit nog niet altijd wenselijk. Ook die gevallen brengen we in beeld.

Een belangrijk voordeel van het profijtbeginsel is dat het financiële prikkels geeft waarmee gedrag kan worden gestuurd. Ongewenst gedrag kan worden geremd door er een prijs aan te verbinden, bijvoorbeeld in de vorm van een betaling naar gebruik of naar vervuiling. Wanneer deze prijs zo wordt gekozen dat de optimale financiële prikkel wordt gegeven en het gedrag dus optimaal wordt gestuurd, is het echter nog maar de vraag of de opbrengst voldoende zal zijn om de bijbehorende taken te bekostigen. Daarom zal naast een profijtheffing vaak een andere heffing nodig zijn, gebaseerd op het collectiviteitsbeginsel, om een voldoende hoge opbrengst te garanderen.

Het theoretische kader gaat verder in op vragen als: kiezen we voor een belasting of voor een bestemmingsheffing? Welke overheid moet deze heffen? Is verevening nodig of wenselijk? Ook wordt een overzicht gegeven van algemene criteria die aan heffingen kunnen worden gesteld, zoals uitvoerbaarheid, acceptatie en betaalbaarheid.

Afwegingskader

Uit het theoretisch kader leiden we een afwegingskader af (zie paragraaf 4.7). Dit is geen algoritme maar een lijst met te maken keuzes, met per keuze de relevante overwegingen. Sommige keuzes zijn normatief en vergen dus een politiek-bestuurlijk oordeel. Door alle keuzes systematisch af te lopen kan op een weloverwogen en transparante manier uiteindelijk worden besloten welke bekostigingswijze de voorkeur heeft. Wanneer de uitkomst onwenselijk lijkt, kan door “terug te lopen” door het afwegingskader worden nagegaan welke keuzes voor deze uitkomst cruciaal waren, en kunnen deze keuzes eventueel opnieuw worden overwogen.

¹ In discussies over de vormgeving van de watersysteemheffing wordt een andere definitie van profijtheffing gehanteerd, waarbij de heffing niet naar rato is van het gebruik. Zie bijvoorbeeld het wetsvoorstel Wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht 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.

Toepassing afwegingskader op waterbeheer

We passen het afwegingskader in hoofdstuk 5 toe op de bekostiging van het beheer van het grondwater en het oppervlaktewater. Sommige keuzes die het afwegingskader benoemt kunnen we op theoretische of inhoudelijke gronden maken. Anderen vergen echter een bestuurlijke afweging en worden door ons niet gemaakt maar beschreven.

Wanneer grondwater of oppervlaktewater wordt onttrokken is in principe het profijtbeginsel van toepassing. Zoals aangegeven kunnen er redenen zijn om dit niet toe te passen. Dat is bijvoorbeeld het geval als we te maken hebben met een bemoeigoed. Dat lijkt hier niet aan de orde te zijn. De meest aangewezen manier van bekostigen is daarmee een betaling per onttrokken hoeveelheid water. Een aandachtspunt is wel dat het belasten van alleen grondwater of alleen oppervlaktewater sommige onttrekkers een – wellicht ongewenste – financiële prikkel kan geven om in plaats daarvan (meer van) het niet-belaste oppervlaktewater respectievelijk grondwater te gebruiken. De beslissingen om beide vormen van onttrekking al dan niet te belasten, en zo ja hoe zwaar, moeten dus in samenhang worden genomen.

De hoogte van beide profijtheffingen zou zo moeten worden gekozen dat dit een prikkel geeft die ertoe leidt dat het grondwaterpeil en het oppervlaktewaterpeil hun optimale niveau bereiken. In de praktijk zijn er te weinig gegevens om dit optimale prijspeil vooraf te bepalen. Het is echter wel mogelijk om het waterpeil regelmatig te monitoren en het onttrekkingstarief zo nodig aan te passen tot het gewenste niveau is bereikt.

Er zijn daarnaast verschillende politiek-bestuurlijke keuzes te maken bij het inrichten van de profijtheffing, zoals bijvoorbeeld de vraag of de een bestemmingsheffing of algemene belasting wordt en of alle onttrekkingen worden belast of uit doelmatigheidsoogpunt alleen de grote.

Er is geen garantie dat de opbrengst uit profijtheffingen voldoende zal zijn om het grond- of oppervlaktewaterbeleid te bekostigen. Wanneer de tarieven daarvan worden vastgesteld met het doel de prikkelwerking te optimaliseren kunnen ze niet tegelijkertijd zo worden vastgesteld dat een bepaalde opbrengst wordt bereikt. Daarnaast is dus een (aanvullende) algemene heffing nodig.

Iedere overheid die een rol speelt in het grondwater- en het oppervlaktewaterbeheer en kent al een of meer algemene heffingen. Een politiek-bestuurlijke afweging is of het beheer moet worden betaald uit eigen middelen van de decentrale overheden of door het Rijk.

Vergelijking uitkomsten met bestaande bekostiging

De uitkomsten van onze toepassing van het afwegingskader vergelijken we met hoe de bekostiging nu is geregeld. De gevonden verschillen kunnen reden zijn om aanpassing van de bestaande bekostiging te overwegen.

Van de twee overheden die zijn betrokken bij grondwateronttrekkingen (provincies en waterschappen) kunnen alleen provincies een grondwateronttrekkingsheffing opleggen. In de Omgevingswet is nauw omschreven waar de opbrengst voor moet worden gebruikt. Het tarief van deze heffing kan dus niet vrij worden gekozen om het

grondwaterpeil te optimaliseren. Ook zijn niet provincies maar waterschappen verantwoordelijk voor het grondwaterpeil en zouden die dus een grondwateronttrekkingsheffing moeten kunnen opleggen. De twee overheden die betrokken zijn bij de onttrekking van oppervlaktewater (waterschappen en Rijk) kennen geen profijtheffing (betaling per kubieke meter onttrekking van oppervlaktewater).

Alle overheden hebben een rol in het beheren van grondwater en oppervlaktewater en kennen algemene heffingen. De grondslag van de bestaande heffingen is breed inzetbaar, stabiel en daarmee toekomstbestendig. Waterschappen bekostigen hun taken vrijwel volledig de eigen heffingen. Gemeenten en provincies ontvangen een uitkering van het Rijk en gebruiken deze mede voor het waterbeheer. Daardoor geldt voor deze overheden dat de vraag of er voldoende middelen beschikbaar zullen zijn mede afhankelijk is van Rijksbeleid.

De vraag of er in het werkgebied van elke overheid genoeg geld beschikbaar is om met de bestaande heffing ook in de toekomst voldoende middelen binnen te krijgen, wordt bepaald door de omvang van de benodigde middelen in relatie tot het plaatselijke draagvlak.

Het is op dit moment niet bekend in welke mate kosten van het grond- en oppervlaktewaterbeheer zullen stijgen (zie hoofdstuk 3). Op basis van de beschikbare informatie schatten we dat de rioolheffing van gemeenten het twee- tot vijfvoudige zou kunnen worden van wat het nu is. Of dit acceptabel is, is een bestuurlijke afweging. De huidige rioolheffing heeft een klein aandeel in de bijkomende woonlasten (paragraaf 2.4). De stijging lijkt daarmee niet ondragelijk. Het gaat ook niet om een abrupte stijging maar om een geleidelijke verhoging van de lasten. Wel zal een goede uitleg onontbeerlijk zijn.

De stijging van de lasten op het gebied van het watersysteembeheer door waterschappen ligt op basis van de beschikbare informatie tussen de 10 en 75 procent. Ook de bestaande watersysteemheffing heeft een klein aandeel in de bijkomende woonlasten voor huishoudens. Als we dit in overweging nemen dan lijkt ook deze stijging te dragen. Ook hier geldt echter dat dit een bestuurlijke afweging is en dat een goede uitleg richting belastingbetalers onontbeerlijk is.

Volgens onze afweging is de bestaande bekostiging voorlopig nog wel houdbaar. Deze kan echter wel doelmatiger en doeltreffender worden vormgegeven door meer gebruik te maken van profijtheffingen: grondwater of oppervlaktewateronttrekking bekostigen naar gebruik.

Wat doen met verschillen?

De bekostigingsmethode die wij afleiden op basis van het afwegingskader komt niet helemaal overeen met de bestaande bekostigingsmethode.

Alle overheden hebben algemene heffingen en deze voldoen op dit moment aan de gestelde criteria. Op basis van het afwegingskader zouden wij ervoor kiezen om onttrekkers van zowel grondwater als oppervlaktewater een profijtheffing op te leggen. Er is nu alleen een profijtheffing op het gebruik van grondwater die beperkt is in omvang (de opbrengst mag slechts voor een beperkt aantal wettelijk omschreven doelen kan worden ingezet) en daardoor minder geschikt als sturingsmechanisme.

Het is een politiek-bestuurlijk besluit om de bekostiging aan te passen of de verschillen te laten bestaan. Het afwegingskader kan dan helpen om inzichtelijk te maken waarom er voor een bepaalde methode wordt gekozen. Ook kan dit inzichtelijk maken wanneer er, bij veranderende omstandigheden, redenen kunnen zijn om in de toekomst alsnog andere keuzes te maken.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek komen wij tot de volgende aanbevelingen voor de waterschappen.

- In dit onderzoek is het afwegingskader toegepast op grondwater en oppervlaktewaterbeheer. Klimaatadaptie heeft ook gevolgen voor de waterveiligheid en waterkwaliteit. Pas daarom het afwegingskader ook toe op deze taken.
- Breng de toekomstige opgaven en kosten in het totale watersysteembeheer, dus bij alle overheden, beter in beeld.
- De informatie die nodig is om toekomstige opgaven en kosten in beeld te brengen komt geleidelijk beschikbaar. Veel is nu nog onzeker. Doe deze exercitie daarom eens in de vijf à tien jaar op basis van de dan beschikbare informatie.
- Ga na elke actualisatie van de verwachte opgaven en kosten na of de bekostiging nog steeds voldoet. Gebruik daarvoor het afwegingskader uit dit rapport.
- Vraag het Rijk om meer toepassing van het profijtbeginsel mogelijk te maken door waterschappen wateronttrekkingsheffingen te geven.

1 Inleiding

Het beheren van het watersysteem wordt door klimaatverandering steeds belangrijker. Doordat het weer extremer wordt hebben we in Nederland veel vaker dan voorheen te maken met zowel extreme droogte als veel neerslag in korte tijd.

Er liggen daarom aanzienlijke opgaven in het toekomstbestendig maken van het watersysteembeheer. Alle overheden, Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten, zijn hierbij betrokken. Het implementeren van effectieve maatregelen kost geld en het is niet duidelijk of de bestaande bekostigingssystemen voldoen. Dit bestaande systeem is geleidelijk en organisch gegroeid tot wat het nu is. Er ligt geen doelbewust ontwerp aan ten grondslag. Het kan, zoals in het verleden steeds gebeurde, worden uitgebreid of aangepast om nieuwe opgaven en taakintensiveringen aan te kunnen. Het is echter de vraag of dit nog steeds de beste manier van werken is.

Voor een effectieve en doelmatige aanpak van opgaven moet de bekostiging ervan aan enkele voorwaarden voldoen. Allereerst is het van belang dat voor elke opgave voldoende middelen beschikbaar komen, niet alleen in zijn totaliteit maar ook op het niveau van alle organisaties die de bijbehorende taken uitvoeren. Verder is het van belang dat alle betrokken partijen de juiste financiële prikkels ervaren.

Op dit moment bestaat geen helder beeld in hoeverre aan deze voorwaarden wordt voldaan. Daarmee wordt het ook problematisch om op een doelmatige manier nieuwe opgaven en taakintensiveringen te bekostigen. In dit onderzoek wordt daarom de bestaande bekostiging van het watersysteem fundamenteel tegen het licht gehouden.

1.1. Onderzoeksvragen

Om de bestaande bekostigingsmethode tegen het licht te houden gaan we allereerst na hoe deze nu in elkaar zit.

1. Hoe worden opgaven in het watersysteembeheer op dit moment bekostigd?

We gaan na welke overheden betrokken zijn bij het watersysteembeheer en welke opgaven er op dit moment liggen. Vervolgens gaan we na hoe hoog de boekhoudkundige lasten zijn voor overheden, voor zover dit bekend is.² Ten slotte kijken we hoe hoog de lastendruk voor huishoudens nu is.

2. Welke kostenstijgingen en knelpunten worden verwacht in de bekostiging van het watersysteembeheer?

Als de kosten voor overheden sterk stijgen dan kan dit problemen geven bij de bekostiging van taken in het watersysteembeheer. We gaan daarom na welke informatie hierover beschikbaar is en maken op basis van de beschikbare onderzoeken

² Het is niet altijd mogelijk voor een overheid om onderscheid te maken tussen het watersysteembeheer en andere watertaken.

een voorzichtige, ruwe schatting van de te verwachten stijging. Daarnaast hebben we gesproken met experts over mogelijke knelpunten in het bekostigingssysteem.

3. Hoe zou het bekostigingssysteem worden ingericht als we dat nu, uit het niets, zouden ontwerpen?

We gaan op basis van beginselen uit de economie na welke overwegingen van belang zijn om publieke voorzieningen zoals het watersysteembeheer te bekostigen. Het is niet zo dat het bij ieder overweging mogelijk is om bijvoorbeeld op basis van objectieve gronden een keuze te maken. Vaak is een normatief oordeel nodig. Het is dan ook niet mogelijk om een algoritme te maken dat voor elke situatie een kant en klaar bekostigingsmodel uitspuwt. In plaats daarvan formuleren we een afwegingskader in de vorm van een reeks vragen.

4. Welke verschillen zien we tussen de bestaande bekostigingsmethode en de methode die we vanuit de theorie opbouwen?

We passen het afwegingskader toe op het grondwater- en oppervlaktewaterbeheer en gaan na hoe we de opgaven die hier liggen zouden bekostigen. Dit vergelijken we met de bestaande bekostigingsmethode.

1.2. Afbakening

Om dit onderzoek goed af te bakenen definiëren we eerst enkele begrippen.

Een *watersysteem* is een samenhangend geheel van grondwater en oppervlaktewater, inclusief waterbodem, vaarwegen, oevers, infrastructuur, planten en dieren. Het beheer hiervan richt zich zowel op de kwantiteit (zoals het tegengaan van wateroverlast en droogte) als op de kwaliteit (zoals het tegengaan van verontreiniging).

De *waterketen* is de kringloop van water voor menselijk gebruik: grond- of oppervlaktewater dat wordt opgepompt voor drinkwater, het maken en distribueren van drinkwater, de riolering en rioolwaterzuivering en de lozing ervan op oppervlaktewater. Kort gezegd: het water in buizen en leidingen.

Waterbeheer is het beheer van zowel watersysteem als waterketen.

De verschillende facetten van waterbeheer lopen in elkaar over. Waterketen en systeem hebben veel raakvlakken. En waterbeheer hangt ook samen met andere publieke taken, zoals gebiedsinrichting. Om dit onderzoek behapbaar te maken is gekozen voor een afbakening tot het **watersysteem**. De waterketen blijft buiten beschouwing. Binnen het watersysteem focussen we op het **kwantiteitsbeheer** en niet op het kwaliteitsbeheer.

Verder ligt de focus primair op het beheersgebied van de Brabantse waterschappen. Belangrijke problemen daar hangen samen met **droogte en verdroging en met wateroverlast**. Daar richt dit onderzoek zich ook op. Waterkeringen laten we erbuiten.

Deze afbakening is gemaakt om het onderzoek mogelijk te maken binnen de daarvoor beschikbare tijd en middelen. De methode die wij ontwikkelen kan echter ook breder

worden toegepast: bij andere onderdelen van het waterbeheer en in gebieden buiten Brabant. Het conceptuele kader is namelijk universeel.

Verder richt dit onderzoek zich op **manieren van bekostiging**, en probeert geen (nieuwe) schatting te maken van de hoogte van de te bekostigen lastenstijging door klimaatverandering. Eerder onderzoek heeft voor die lastenstijgingen een zeer beperkt schattingen gemaakt. Die schattingen nemen wij voor zover mogelijk over om een beeld te geven van de orde van grootte van de toename van de lasten.

Relatie met vernieuwing belastingstelsel waterschappen

Op het moment dat dit rapport wordt opgesteld ligt er een voorstel bij de Eerste Kamer voor een wijziging van het belastingstelsel van de waterschappen. Door de wijziging worden enkele knelpunten die waterschappen ervaren in het bestaande systeem opgelost. Het doel van het huidige rapport is echter dan ook *niet* om te komen tot een voorstel voor een belastingstelsel voor waterschappen. In dit onderzoek kijken we in plaats daarvan breder dan alleen belastingen en de waterschappen. We richten ons op de bekostiging van het hele watersysteem, gezien de klimaatverandering. Daar zijn alle overheden bij betrokken, niet alleen de waterschappen. Het gaat in dit onderzoek ook niet alleen om het belastingstelsel, maar bijvoorbeeld ook om de afweging of een opgave wordt betaald uit belastingen of een bijdrage van andere overheden (vaak een rijksuitkering).

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 inventariseren we de opgaven in het watersysteembeheer in Noord-Brabant. Na een korte beschrijving van de taak van iedere overheidslaag in het watersysteembeheer (2.1) gaan we na wat de opgaven zijn (2.2) hoe hoog de boekhoudkundige lasten voor de betrokken overheden zijn (2.3) en welke bedragen huishoudens kwijt zijn aan het watersysteembeheer (2.4).

In hoofdstuk 3 gaan we na wat bekend is over de kosten van de toekomstige opgaven in het watersysteembeheer. Er is een beperkt aantal onderzoeken uitgevoerd naar deze kosten. Daarnaast hebben we gesproken met experts uit de praktijk, het beleid en de wetenschap en hebben gevraagd welke knelpunten zij voorzien.

In hoofdstuk 4 ontwikkelen we een theoretisch kader op basis van de economische theorie. Uit dit theoretisch kader leiden we in paragraaf 4.7 een afwegingskader af. Vervolgens passen we dit afwegingskader in hoofdstuk 5 toe op de bekostiging van het beheer van het grondwater en het oppervlaktewater. Hoofdstuk 6 sluit af met conclusies en aanbevelingen.

2 Opgaven in het watersysteembeheer en de bekostiging daarvan

In dit hoofdstuk inventariseren we de huidige Brabantse opgaven in het watersysteembeheer. In hoofdstuk 3 zullen we ingaan op de verwachte toekomstige opgaven.

Na een korte toelichting over de taak van iedere overheid op het gebied van het watersysteembeheer (paragraaf 2.1) beschrijven we welke maatregelen nu worden genomen tegen droogte en wateroverlast (paragraaf 2.2). Vervolgens brengen we het de boekhoudkundige lasten van het watersysteembeheer en de bekostiging daarvan zo goed mogelijk in beeld (paragraaf 2.3). Dit is nodig om de verwachte extra opgaven ten gevolge van klimaatverandering in perspectief te kunnen plaatsen. Een toename van één procent in uitgaven is immers een makkelijker in te passen in het bestaande bekostigingssysteem, dan wanneer het over een verdubbeling van de lasten gaat. Om een beeld te krijgen wat een lastenstijging betekent voor huishoudens geven we in paragraaf 2.4 weer welke bedragen huishoudens in 2024 gemiddeld betalen.

2.1. Taken overheden

Alle overheden hebben taken en verantwoordelijkheden op het gebied van het watersysteem.³

Het *Rijk* stelt de algemene kaders vast. Op dit moment geldt het Nationaal Water Programma 2022-2027 (NWP), een uitwerking van de Nationale Omgevingsvisie. Verder is het Rijk verantwoordelijk voor de Rijkswateren, en dus ook voor het waterpeilbeheer en onttrekkingen uit Rijkswateren. Dit wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat.

Provincies zijn verantwoordelijk voor de regie van het watersysteem. Zij stellen regionale waterplannen op en vertalen daarin de algemene kaders ten aanzien van het watersysteembeheer naar beleidskaders en richtlijnen voor gemeenten en waterschappen. Daarnaast zijn provincies het bevoegde gezag als het gaat om grondwateronttrekkingen voor de productie van drinkwater, voor industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 kubieke meter en voor warmte-koudeopslag.

Provincies spelen daarnaast indirect een rol in het watersysteembeheer omdat ze verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke ordening. Om wateroverlast en droogte te voorkomen kan het nodig zijn om water meer ruimte te geven door bijvoorbeeld waterbergingsgebieden aan te leggen of door beken en rivieren meer ruimte te geven.

³ Voor een definitie van watersysteem, zie paragraaf 1.2.

Gemeenten hebben van oudsher een zorgplicht voor het inzamelen en transporteren van afvalwater via de riolering.⁴ Dit maakt deel uit van de waterketen en valt buiten dit onderzoek. Sinds 2008 is hier een zorgplicht voor zowel hemel- als grondwater in de openbare ruimte bijgekomen. Dit valt wel binnen het watersysteem. Een eigenaar van een woning of bedrijf is zelf verantwoordelijk voor de afvoer van hemelwater en het voorkomen en oplossen van grondwateroverlast. De gemeente heeft zorgplicht voor de openbare ruimte en moet maatregelen treffen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand zo veel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover dat doelmatig is en geen taak is van een andere overheid.⁵

Voor al deze overheden geldt dat het waterbeheer slechts één van hun taken is. Voor *waterschappen* is dit anders, hun taken beperken zich vrijwel geheel tot waterbeheer. Waterschappen zijn operationeel verantwoordelijk voor het regionale watersysteem. Het gaat hierbij onder meer om:

- Het beheren van het peil van het regionale oppervlaktewater;
- Het beheren van de kwaliteit van het regionale oppervlaktewater;
- Het beheren van het grondwaterpeil;
- De verantwoordelijkheid voor grondwateronttrekkingen voor zover die niet onder de provinciale verantwoordelijkheid (zoals hierboven genoemd) vallen.

Waterschappen leggen hun uit te voeren activiteiten vast in beheersplannen. Die zijn te beschouwen als uitwerkingen van het regionale waterplan dat de provincie opstelt.

2.2. Bestaande maatregelen tegen droogte en wateroverlast

Dat toenemende perioden van droogte en van wateroverlast nopen tot maatregelen is niet nieuw. In het Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2003 en het Nationaal Bestuursakkoord Water uit 2011 komt dit al uitgebreid naar voren. Overheden nemen ook nu al maatregelen om beter om te gaan met perioden van droogte en met wateroverlast. In deze paragraaf geven wij hiervan een overzicht.

2.2.1. Opgaven droogte

Hoewel Nederland bekend staat als waterrijk, blijkt er ook sprake te kunnen zijn van droogte. In de jaren 2018, 2019 en 2020 viel er zo weinig neerslag dat er in Noord-Brabant, maar ook in andere delen van Nederland, watertekorten ontstonden.

Kader: droogte en verdroging

Deze termen worden vaak door elkaar gebruikt. Droogte heeft een natuurlijke oorzaak, verdroging komt door menselijk ingrijpen. Van droogte wordt gesproken als het lang niet regent of minder dan gemiddeld regent of wanneer de verdamping zo intens is dat normale hydrologische omstandigheden verstoord raken. De bodem droogt dan uit, grondwaterstanden dalen, beken vallen droog en rivierpeilen zakken. Verdroging is een proces waarbij de grondwaterstanden door menselijk ingrijpen dalen en kwelstromen

⁴ Gemeenten verzorgen het transport loopt tot het zogenaamde overnamepunt waar het waterschap het transport (naar de Rioolwaterzuiveringsinstallatie) overneemt.

⁵ Omgevingswet Artikel 2.16, lid 1.

afnemen. Verdroging leidt tot structurele schade aan de natuur, vooral tijdens perioden van droogte.

In dit rapport zullen wij het onderscheid tussen droogte en verdroging verder niet maken en eenvoudigheidshalve de term droogte gebruiken.

Droogte heeft grote en sterk uiteenlopende gevolgen. Er ontstaat economische schade, bijvoorbeeld doordat vaarwegen moeilijker begaanbaar worden. Agrariërs kunnen een beregeningsverbod krijgen terwijl zij juist extra behoefte hebben aan water. Beken en kleine rivieren kunnen droogvallen. Deze zijn weliswaar niet van belang voor de scheepvaart, maar het betekent wel dat een deel van het aanwezige waterleven (planten en dieren) sterft. Een consequentie daarvan is ook dat er minder goed wordt voldaan aan de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). In delen van Nederland kunnen dijken door droogte instabieler worden. Ook neemt de kans op bosbranden toe. Ten slotte versterkt droogte de verzilting (onder meer in het westen van Brabant).

Bij de bespreking van de bestaande maatregelen maken we een onderscheid tussen de maatregelen bij een acuut tekort aan water en maatregelen om te voorkomen dat er tekorten ontstaan of om tekorten zo lang mogelijk uit te stellen.

Maatregelen bij acuut watertekort:

- Het waterverbruik wordt waar mogelijk verminderd. Omdat bij droogte sprake is van een grotere vraag komt het erop neer die toename zoveel mogelijk te remmen. Agrariërs kunnen bijvoorbeeld een beregeningsverbod krijgen.
- Daarnaast kan de zogeheten verdringingsreeks in werking treden. Het Rijk heeft vastgelegd wie voorrang krijgen als er een groot watertekort is. Allereerst wordt het beschikbare water zo ingezet dat onomkeerbare schade aan waterkeringen, veengebied (klink en zetting) en natuur wordt voorkomen (categorie 1). Vervolgens krijgen nutsvoorzieningen (drinkwater, energie) prioriteit (categorie 2). Voor kleinschalig hoogwaardig gebruik (categorie 3) en overig gebruik (categorie 4) geldt dat de provincie een rangschikking binnen deze categorieën kan maken.
- Na het schutten van een sluis kan het water dat via de sluis naar het lagergelegen gedeelte van de waterloop is gestroomd worden teruggepompt naar het hoger gelegen deel.

Maatregelen gericht op het voorkomen van watertekorten:

- Water kan langer worden vastgehouden. Bijvoorbeeld door beken en riviertjes meer (en weer) te laten meanderen zodat het langer duurt voordat water is afgevoerd.
- Daarnaast kunnen bergingsgebieden worden aangewezen waar water in tijden van overvloed kan worden vastgehouden.
- Ook worden wel maatregelen genomen die ervoor moeten zorgen dat water makkelijker infiltreert in de bodem.

2.2.2. Opgave wateroverlast

Klimaatverandering heeft niet alleen voor toenemende perioden met weinig neerslag gezorgd, maar ook voor perioden waarin juist veel regen valt. Er is vaker dan in het

verleden sprake van piekbuien, grote hoeveelheden neerslag die in korte tijd op bepaalde locaties vallen. Daarnaast komt het vaker voor dat het langdurig regent op grotere oppervlakten.

Overstromingen vinden plaats wanneer de capaciteit om (hemel)water te verwerken kleiner is dan de hoeveelheid water die wordt aangevoerd. De kans hierop is het grootst in de bebouwde omgeving. Hemelwater wordt hier voor een groot deel afgevoerd via de riolering. De capaciteit hiervan is beperkt. De belasting van het riool kan worden beperkt door afkoppeling van regenwater. Regenwater wordt dan via afzonderlijke buizen afgevoerd naar het oppervlaktewater. Ook in dit geval is de hoeveelheid water die kan worden afgevoerd beperkt. Het water moet immers nog steeds door buizen en het oppervlaktewater moet de aanvoer kunnen verwerken. De buizen waarmee afval- en hemelwater wordt afgevoerd kunnen niet eindeloos worden vergroot. De capaciteit om water af te voeren zal dan ook altijd beperkt blijven.

Als de hoeveelheid af te voeren hemelwater groter is dan de capaciteit van de riolering dan wordt dit in eerste instantie opgevangen via riooloverstorten. Deze fungeren als veiligheidsventiel. Het rioolwater (afval- en hemelwater) wordt dan tijdelijk rechtstreeks op het oppervlaktewater gestort. In het verleden vormden een deel van deze overstorten nog een potentieel probleem voor de volksgezondheid. De risicovolle overstorten zijn inmiddels gesaneerd.⁶ Wel kunnen overstorten nog een probleem vormen voor de kwaliteit van water.⁷ De laatste jaren komt het steeds vaker voor dat er zo veel regenwater valt dat ook overstorten onvoldoende helpen. Het water komt dan vanuit de riolering omhoog via putdeksels of wc's en zorgt dan op die manier voor overstromingen.

Wanneer er langdurig regen valt over een groter gebied dan leidt dit in eerste instantie vooral tot problemen doordat de grond verzadigd raakt en niet bewerkt kan worden. Dit is vooral economische schade. Het watersysteem kan op dat moment moeilijker buien aan met een hogere intensiteit - de grond kan geen water meer opnemen. Ook zal de waterstand in beken en rivieren hoger zijn waardoor het afvoeren van water lastiger wordt.

Er worden verschillende maatregelen genomen om beter om te kunnen gaan met wateroverlast. Binnen de bebouwde omgeving kunnen gemeenten onder meer de volgende maatregelen nemen:

- Het bij huishoudens bevorderen van het gebruik van regentonnen en het verwijderen van tegels uit tuinen;
- Afkoppelen: regenwater dat is afgekoppeld van de riolering wordt op het oppervlaktewater geloosd en niet via de riolering afgevoerd;
- Bergingsgebieden aanleggen (wadi's⁸ en ondergrondse voorzieningen).

In landelijk gebied zijn waterschappen verantwoordelijk voor het reguleren van het waterpeil. Zij kunnen onder meer de volgende maatregelen nemen:

⁶ Stichting RIONED 2013, blz. 29.

⁷ De Dommel wil daarom vóór 2027 maatregelen nemen rondom een aantal overstorten, zie Waterbeheersplan 2022-2027 van de Dommel, blz. 40.

⁸ Water afvoer drainage en infiltratie.

- Inrichten bergingsgebieden. Dit helpt zoals gezegd ook tegen droogte. Wanneer water langer wordt vastgehouden ontstaat minder snel een watertekort als er een tijd geen regen valt.
- Beken en riviertjes laten meanderen.

2.3. Huidige boekhoudkundige lasten en de bekostiging daarvan

In deze paragraaf brengen we de lasten van het watersysteembeheer zo goed mogelijk in beeld om zo de verwachte extra opgaven ten gevolge van klimaatverandering in perspectief te kunnen plaatsen. Verder laten we zien hoe de opgaven nu bekostigd worden.

Waterschappen, provincies en gemeenten hanteren een baten-lastenstelsel. Dat betekent onder meer dat investeringen niet in hun geheel ten laste komen in het jaar waarin de uitgaven worden gedaan. De waarde van het kapitaalgoed waarin wordt geïnvesteerd komt op de balans te staan en daar wordt jaarlijks op afgeschreven. De jaarlijkse afschrijving en de rente komen als lasten in de jaarlijkse exploitatie terecht. Het is dit bedrag dat moet worden bekostigd (zie ook paragraaf 4.1).

In tegenstelling tot de decentrale overheden hanteert de rijksoverheid hanteert een kasverplichtingenstelsel. Investeringen door het Rijk komen daarom wel volledig ten laste van het jaar waarin de uitgaven worden gedaan.

2.3.1. Waterschappen

Waterschappen bekostigen hun taken op het gebied van het watersysteem grotendeels met de opbrengsten uit de watersysteemheffing. De begrote opbrengst in 2024 is in Nederland 2.115 miljoen euro.⁹ In de drie waterschappen die volledig in Brabant liggen gaat het in 2024 om 235 miljoen euro. De opbrengst wordt gebruikt om de kosten van alle taken van de betreffende waterschappen te dekken die niet te maken hebben met het transporteren en zuiveren van afvalwater.¹⁰ De opbrengst uit de watersysteemheffing is ook bestemd voor taken die geen directe relatie hebben met de opgaven op het gebied van droogte en wateroverlast die ontstaan als gevolg van klimaatverandering, zoals dijkbewaking.¹¹

De Unie van Waterschappen verzamelt jaarlijks begrotingsgegevens van waterschappen. Onderdeel van de uitvraag is een opgave van de lasten van verschillende beleidsproducten. Hiermee kunnen we een schatting doen van de lasten voor de inrichting en onderhoud van de watersystemen (tabel 1).

⁹ CBS, [Statline](#).

¹⁰ Die laatstgenoemde taken worden bekostigd uit de zuiveringsheffing. De zuiveringsheffing blijft hier buiten beschouwing.

¹¹ Waterschappen kunnen de kosten van het kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater dekken uit een verontreinigingsheffing. Deze wordt betaald door bedrijven en huishoudens die afvalwater rechtstreeks lozen op het oppervlaktewater. In 2024 legt geen van de drie waterschappen die geheel in Noord-Brabant liggen deze heffing op. Enkele waterschappen onderhouden (een deel van) de wegen in het beheersgebied. Zij kunnen dit bekostigen uit een wegenheffing.

Tabel 1 Netto totale lasten inrichting en onderhoud watersystemen binnen de provinciegrenzen van Noord-Brabant (miljoen euro, lopende prijzen)

Waterschap	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aa en Maas	37,9	40,9	43,5	46,1	46,5	50,7	55,9
Brabantse Delta	34,2	34,5	35,3	32,6	34,2	n.b.	45,3
De Dommel	25,9	28,4	30,9	30,9	32,2	35,1	35,9
Totaal	98,0	103,8	109,7	109,6	112,9	n.b.	137,1

Bron: Jaarlijkse begrotingsgegevens waterschappen in opgave richting Unie van waterschappen.

Noot: Een klein deel van waterschap Rivierenland ligt in Noord-Brabant. Omdat niet bekend is hoe hoog de lasten van dit waterschap in Noord-Brabant zijn, zijn er geen lasten opgenomen van Rivierenland. De werkelijke lasten zijn dus iets hoger.

2.3.2. Provincie

Zoals aangegeven zijn provincies het bevoegde gezag bij grote grondwateronttrekkingen (meer dan 150.000 kubieke meter water per jaar). Daarnaast heeft de provincie kaderstellende en coördinerende taken op het gebied van het watersysteembeheer.

Grote grondwateronttrekkers (vooral drinkwaterbedrijven, maar ook industrie en agrariërs) hebben een vergunning nodig en betalen een grondwateronttrekkingsheffing.¹² De opbrengst gebruikt de provincie om kosten te dekken die samenhangen met het grondwaterbeheer. De kosten die mogen worden gedekt zijn vastgelegd in de Omgevingswet.¹³ Het tarief is een bedrag per kubieke meter water. In Noord-Brabant is het tarief 0,038 euro waarbij de eerste 150.000 kubieke meter water is vrijgesteld.¹⁴ De begrote opbrengst in 2024 is in Brabant 7,6 miljoen euro.¹⁵ Naast de grondwateronttrekkingsheffing kunnen provincies leges heffen voor de vergunningverlening. De opbrengst hieruit is gering.

Kosten die niet gedekt worden uit de grondwateronttrekkingsheffing en uit leges, worden gedekt uit de algemene middelen. Deze bestaan voornamelijk uit de opbrengsten uit de algemene belasting die de provincie heft (de opcenten op de motorrijtuigenbelastingen) en de algemene uitkering uit het provinciefonds. Het totale bedrag dat provincies kwijt zijn aan taken die direct of indirect (zoals ruimtelijke ordening) gerelateerd zijn aan watersysteembeheer is niet bekend.

In de jaarstukken identificeert Noord-Brabant zes taakvelden die vallen onder de verzamelnaam water: waterkeringen; kwantiteit oppervlaktewater; kwantiteit grondwater; kwaliteit oppervlaktewater; kwaliteit grondwater; en water, overige baten en lasten. Voor ons onderzoek zijn alleen de posten kwantiteit oppervlaktewater en kwantiteit grondwater relevant. Tabel 2 toont de gerealiseerde lasten. De lasten voor de kwantiteit van het oppervlaktewater fluctueren jaarlijks. We hebben hier geen verklaring voor kunnen vinden. De lasten voor kwantiteitsbeheer van het grondwater fluctueren

¹² Vóór het van kracht worden van de Omgevingswet (op 1 januari 2024) was dit de grondwaterheffing.

¹³ Artikel 13.4b.

¹⁴ [Verordening grondwaterheffing Noord-Brabant](#).

¹⁵ Bron: CBS, Statline, [Statline](#). De opbrengst in Brabant is hoog (43 procent van de totale opbrengst uit de grondwaterheffing in Nederland) in vergelijking met andere provincies.

veel minder. De totale lasten zijn in 2023 met 8,6 miljoen euro lager dan in 2018 (10,2 miljoen euro).

Tabel 2 Gerealiseerde lasten kwantiteitsbeheer oppervlakte- en grondwater provincie Noord-Brabant (in duizenden euro's, lopende prijzen)

Taakveld	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kwantiteit oppervlaktewater	0	2.203	7.199	0	978	201
Kwantiteit grondwater	10.221	8.375	9.471	5.836	7.565	8.362
Totaal	10.221	10.578	16.670	5.836	8.543	8.563

Bron: Jaarstukken 2018 tot en met 2023 van de provincie Noord-Brabant.

2.3.3. Gemeenten

Gemeenten zijn zoals eerder beschreven van oudsher verantwoordelijk voor de opvang en het transport van afvalwater via de riolering. Dit konden zij tot 2008 bekostigen via het rioolrecht. De opbrengst hiervan mocht alleen worden ingezet om kosten te dekken die rechtstreeks verband hielden met de riolering. Gemeenten hebben echter altijd ook taken uitgevoerd op het gebied van het watersysteembeheer. Dit werd tot 2008 bekostigd uit de algemene middelen. Omdat deze taken belangrijker werden is het rioolrecht tussen 2008 en 2010 vervangen door een rioolheffing.¹⁶ Deze mag ook worden ingezet om kosten te dekken die samenhangen met de zorgtaken die gemeenten hebben op het gebied van hemel- en grondwater.¹⁷ De totale begrote opbrengst uit de rioolheffing in Noord-Brabant is in 2024 275 miljoen euro.¹⁸

Er zijn ons geen afzonderlijke cijfers bekend over de kosten van alleen hemel- en grondwater. We hebben wel cijfers over een schatting van de stijging van de kosten als gevolg van klimaatverandering naar aanleiding van een eerder onderzoek (Hoeben 2020). In dit onderzoek is gemeenten gevraagd "of zij extra maatregelen hebben genomen sinds 2015 om de klimaatveranderingen op te vangen en welk deel van de kosten in 2019 samenhangt met de kosten van het gemeentelijk waterbeheer." Op basis van dit onderzoek werden deze kosten geschat op 99,5 miljoen euro (prijsspeil 2023). Aangezien ongeveer 15 procent van de inwoners van Nederland in Noord-Brabant woont, zou dit voor Noord-Brabant neerkomen op een toename in kosten van het gemeentelijk waterbeheer ten gevolge van klimaatverandering van ongeveer 15 miljoen euro in de periode 2015-2019.

¹⁶ Tussen 2008 en 2010 was sprake van een overgangperiode. Vanaf 1 januari 2010 kan geen rioolrecht meer worden geheven.

¹⁷ De kosten die worden gedekt uit de rioolheffing moeten verband houden met riolering of de zorgplicht voor grond- en hemelwater. Maatregelen die worden genomen om droogte tegen te gaan vallen hier niet automatisch onder. Vaak zal het echter wel zo zijn dat maatregelen tegen droogte ook verband houden met de zorgplicht voor hemel- en grondwater en daarom (deels) uit de rioolheffing kunnen worden bekostigd.

¹⁸ Zie CBS, [Statline](#).

2.3.4. Rijksoverheid

Zoals eerder aangegeven stelt het Rijk de algemene kaders vast. Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor de Rijkswateren, en dus ook voor onttrekkingen daaruit. Het Rijk heeft geen afzonderlijke belastingen of heffingen waarmee de taken op het gebied van het watersysteem worden bekostigd, maar maakt hiervoor gebruik van de algemene middelen.

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de Rijksuitgaven per provincie.¹⁹ We kijken daarom naar de Rijksuitgaven voor heel Nederland. Hiervoor maken we gebruik van de begrotingen van het ministerie Infrastructuur en Waterstaat (I&W), het ministerie voor Klimaat en Groene Groei en het Deltafonds in de Rijksbegroting 2025. We zijn in alle drie de begrotingen nagegaan welke uitgaven mogelijk (mede) zijn gericht op opgaven op het gebied van het watersysteembeheer. Meestal zijn deze uitgaven onderdeel van een groter programma en wordt niet expliciet weergegeven hoe hoog de uitgaven voor watersysteembeheer zijn. De getoonde uitgaven zijn daarom hoger dan de daadwerkelijke uitgaven op het gebied van het watersysteembeheer.

Tabel 3: Overzicht Rijksuitgaven op het gebied van het watersysteembeheer in de rijksbegroting voor 2025 (bedragen x 1.000 euro)

	2023	2024	2025	2026	2027
Ministerie Infrastructuur en Waterstaat					
Algemeen Waterbeleid	44.019	56.117	58.911	50.395	44.729
Grote oppervlaktewateren	299	470	657	657	657
Ruimtegebruik bodem	109.413	140.585	135.196	120.330	118.968
Totaal	153.731	197.172	194.764	171.382	164.354
Ministerie Klimaat en Groene Groei					
Klimaatimpuls Natuur en Biodiversiteit	5.182	4.911	3.506	3.706	3.306
Natuur en Biodiversiteit Grote Wateren ^a	4.140	9.403	27.579	28.937	23.981
Uitvoeringskosten klimaat medeoverheden	351.580	581.873	896.006	776.413	787.996
Totaal	366.084	601.098	930.597	812.762	818.589
Deltafonds					
Investeren in waterveiligheid		553.257	560.480	805.492	733.997
Investeren in zoetwatervoorziening		78.220	59.237	49.030	68.146
Exploitatie, onderhoud en vernieuwing		330.929	397.223	351.487	333.286
Totaal		962.406	1.016.940	1.206.009	1.135.429

Bron: Rijksbegroting 2025: XII Infrastructuur en Waterstaat; J Deltafonds; XXIII Klimaat en Groene Groei.

a De genoemde uitgaven zijn de som van twee posten met bijna dezelfde naam: “[LVVN, art 22, subsidie] Natuur en Biodiversiteit Grote Wateren” en “[LVVN, art 22, opdracht] Natuur en Biodiversiteit Grote Wateren”

De hoogste uitgaven van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in tabel 3 zijn voor ‘Ruimtegebruik bodem’. Het gaat hier echter om alle uitgaven op dit gebied, dus ook aan onder meer de kwaliteit van de bodem en de gevolgen van bodemdaling.²⁰

¹⁹ Zoals aangegeven in de inleiding bij deze paragraaf kent het Rijk in tegenstelling tot decentrale overheden een kasverplichtingenstelsel. Bij het Rijk is daarom sprake van uitgaven.

²⁰ Tweede Kamer, 2024-25, 36 600 XII, nr. 2, blz. 62.

Hetzelfde geldt voor de post “Uitvoeringskosten klimaat medeoverheden” van het ministerie Klimaat en Groene Groei. De uitgaven zijn hoog in vergelijking met de twee andere voor ons onderzoek relevante posten, maar het gaat hier niet alleen om klimaatmaatregelen op het gebied van het watersysteem, maar ook om maatregelen die geen direct verband houden met het waterbeheer.²¹ Het is bij beide ministeries niet goed mogelijk om een beeld te krijgen van de uitgaven aan waterbeheer.

Rijkswaterstaat is een uitvoeringsorgaan van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het agentschap voert bijvoorbeeld het peilbeheer uit van de Rijkswateren. Ook speelt Rijkswaterstaat bijvoorbeeld een rol wanneer er door droogte zoetwater uit grote reservoirs zoals het IJsselmeer naar gebieden met tekorten moet worden getransporteerd. We hebben geen cijfers gevonden waaruit af te leiden is hoe hoog de uitgaven voor deze taken zijn.

Het Deltafonds is wel in zijn geheel bestemd voor maatregelen op het gebied van water. Een groot deel van het Deltafonds is bestemd voor uitgaven die worden gedaan om Nederland te beschermen tegen overstromingen. Dit valt buiten dit onderzoek (zie paragraaf 1.2). Binnen het Deltafonds zijn twee programma's die wel relevant zijn binnen het watersysteembeheer.

De eerste is het *Deltaprogramma Zoetwaterbeheer*. Dit deltaprogramma is gericht op het beschikbaar houden van zoetwater gezien de periodes van droogte die kunnen ontstaan. Er ligt nu een plan met maatregelen voor zoetwaterregio's dat loopt van 2022 tot en met 2027. De maatregelen richten zich vooral op de Hoge Zandgronden. Het Rijk draagt jaarlijks 250 miljoen euro bij, de zoetwaterregio's²² gezamenlijk 550 miljoen euro.²³ De Brabantse waterschappen ontvangen via dit Deltaprogramma 35 miljoen euro in de zes jaar dat het programma loopt.²⁴

De tweede is het Deltaplan Ruimtelijke Adaptie (DPRA). Dit deltaplan is gericht op het stimuleren van maatregelen tegen wateroverlast, droogte en het beperken van de gevolgen van overstromingen. Decentrale overheden konden tot 2023 een aanvraag indienen voor een bijdrage aan maatregelen die de overheden nemen voor klimaatadaptie. De regeling is gestopt, er wordt gewerkt aan structurele financiering.²⁵ De uitgaven door het Rijk zijn in 2024 nihil.

2.4. Huidige bedragen die huishoudens betalen voor water

Om in te kunnen schatten wanneer door lastenverhogingen de betaalbaarheid van de waterheffingen voor huishoudens in het gedrang kan komen geven we hier een beeld van de huidige stand van zaken, zowel voor huishoudens in Noord-Brabant als voor huishoudens in Nederland als geheel.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-25, 36 600 XXIII, nr. 2, blz. 72.

²² De zoetwaterregio's zijn: Noord-Nederland, Hoge Zandgronden Oost, Hoge Zandgronden Zuid, Rivierengebied, West-Nederland en de Zuidwestelijke Delta, zie <https://www.deltaprogramma.nl/themas/zoetwater/deltaplan>.

²³ Zie <https://www.rijksfinancien.nl/memoriede-van-toelichting/2025/OWB/J/onderdeel/2871078>.

²⁴ Bron: Opgave provincie Noord-Brabant.

²⁵ <https://klimaatadaptatienederland.nl/beleid/nationale-aanpak/dpra/>.

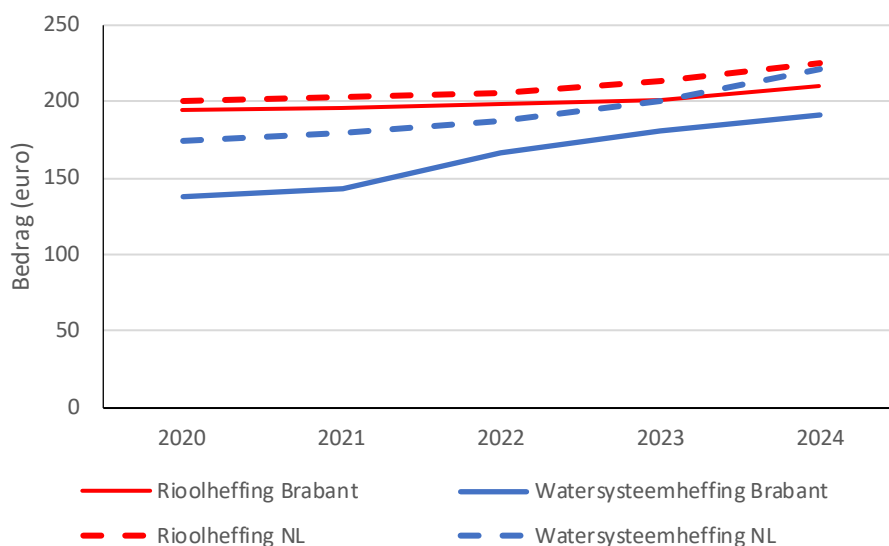
2.4.1. Ontwikkeling watersysteemheffing en rioolheffing

Waterschappen leggen huishoudens een watersysteemheffing op. De watersysteemheffing bestaat uit verschillende onderdelen. Een hiervan is de ingezetenenheffing. Dit is een vast bedrag per huishouden. Huishoudens met een koopwoning betalen daarnaast ook de heffing gebouwd. Het tarief hiervan is een percentage van de woz-waarde.

Gemeenten gebruiken de rioolheffing om de kosten van het gemeentelijk waterbeheer (waaronder het watersysteembeheer) te dekken. Gemeenten hanteren uiteenlopende tariefsystemen en kunnen naar keuze de rioolheffing opleggen aan eigenaren of gebruikers van woningen, of aan beide.

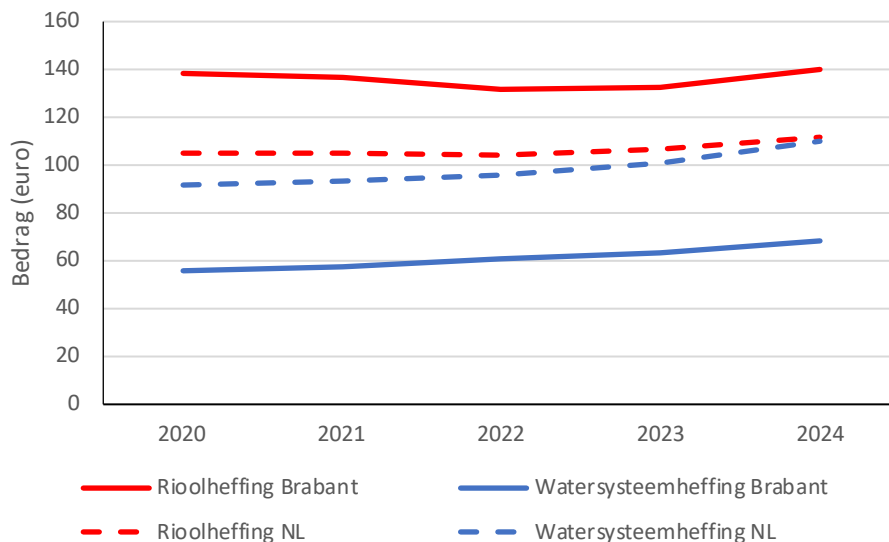
Figuur 1 toont de ontwikkeling van de gemiddelde rioolheffing en watersysteemheffing in Noord-Brabant en in Nederland voor een meerpersoonshuishouden in een koopwoning. Figuur 2 doet hetzelfde voor huurders.

Figuur 1 Ontwikkeling gemiddelde rioolheffing en watersysteemheffing in Brabant en Nederland voor een meerpersoonshuishouden in een koopwoning



Er is uitgegaan van de gemiddelde woz-waarde van een koopwoning in een gemeente en, waar van toepassing, van een gemiddeld waterverbruik.

Figuur 2 Ontwikkeling gemiddelde rioolheffing en watersysteemheffing in Brabant en Nederland voor een meerpersoonshuishouden in een huurwoning



Wanneer de rioolheffing afhankelijk is van de woz-waarde van de huurwoning wordt uitgegaan van de gemiddelde woz-waarde van een huurwoning in de betreffende gemeente.

We gaan in figuur 1 uit van een meerpersoonshuishouden in een koopwoning met een gemiddelde woz-waarde in de betreffende gemeente. Huishoudens met een koopwoning in Brabant betalen gemiddeld minder voor zowel de rioolheffing als de watersysteemheffing. Wel is de watersysteemheffing in Brabant met gemiddeld 8,5 procent per jaar sterker gestegen dan gemiddeld in Nederland (6,1 procent per jaar). De stijging van de rioolheffing ligt in Brabant met gemiddeld 2,0 procent per jaar lager dan het landelijke gemiddelde (2,9 procent per jaar).

De watersysteemheffing die huishoudens in een huurwoning betalen bestaat alleen uit een ingezetenenheffing. Daarnaast betalen huurders in een deel van de gemeenten (dus niet overal) een rioolheffing. Voor de watersysteemheffing betalen huurders in Brabant gemiddeld aanzienlijk minder dan gemiddeld in Nederland (figuur 2). Van 2020 op 2024 stijgt het tarief in Brabant gemiddeld 5,2 procent per jaar, in Nederland is dit gemiddeld 4,7 procent per jaar. Aan rioolheffing zijn Brabantse huishoudens gemiddeld juist meer kwijt. Er zijn relatief veel gemeenten in Noord-Brabant die ervoor kiezen om de rioolheffing op te leggen aan gebruikers, waaronder huurders. Landelijk stijgt de rioolheffing tussen 2020 en 2024 gemiddeld 1,6 procent per jaar. In Brabant is deze stijging gemiddeld 0,4 procent per jaar.

2.4.2. Bijkomende woonlasten in Brabant en Nederland

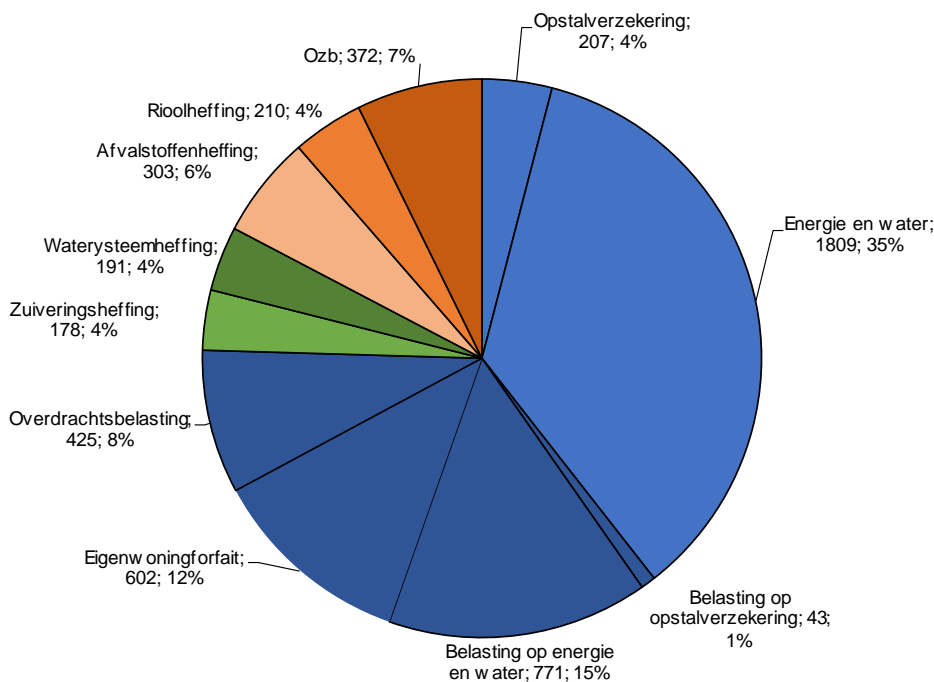
Hoe hoog zijn de lasten voor watersysteembeheer in Noord-Brabant en Nederland in vergelijking met de totale bijkomende woonlasten? Bijkomende woonlasten zijn de woonlasten die bovenop de huur of de hypotheeklasten komen. Een deel bestaat uit

belastingen en heffingen van overheden, een deel uit energie, water en verzekeringen.²⁶

Eigen woning

Figuur 3 laat de gemiddelde bijkomende woonlasten in 2024 zien voor een meerpersoonshuishouden in een koopwoning in Noord-Brabant. Figuur 4 doet dit voor Nederland als geheel. Beide figuren laten zien dat de bedragen die huishoudens betalen voor het watersysteembeheer slechts een klein deel uitmaken van de totale bijkomende woonlasten. Huishoudens in Noord-Brabant betalen in 2024 gemiddeld 5.111 euro per jaar voor de bijkomende woonlasten. In heel Nederland is dit gemiddeld 5.365 euro per jaar. In zowel Noord-Brabant als in Nederland is 4 procent van de bijkomende woonlasten bestemd voor de watersysteemheffing en nog eens 4 procent voor de rioolheffing. Zoals eerder aangegeven geldt daarbij ook dat een groot deel van de opbrengst uit de rioolheffing bestemd is voor de waterketen (riolering).

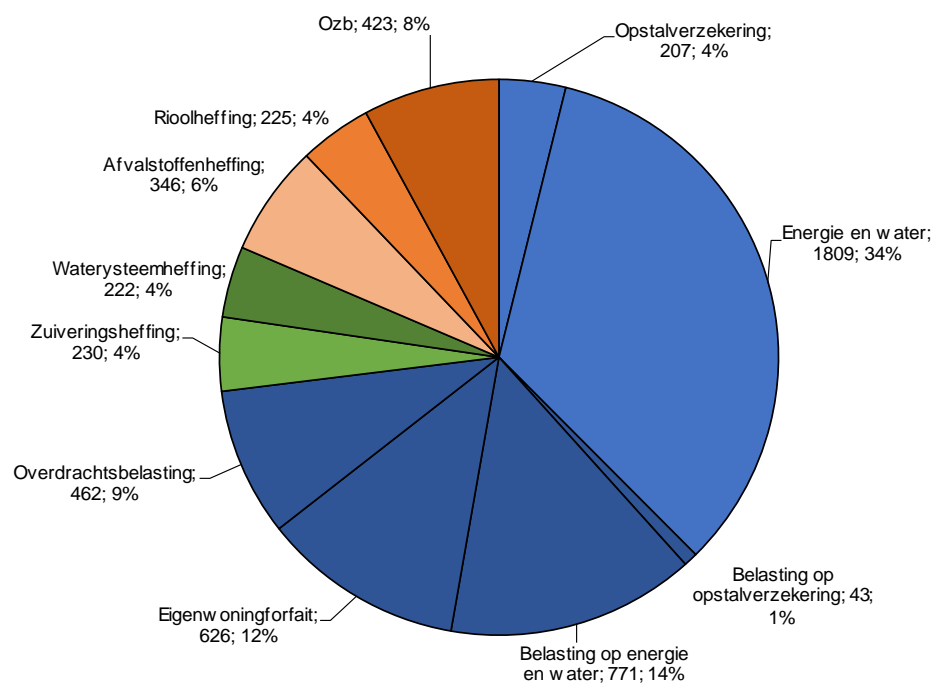
Figuur 3 Bijkomende woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in eigen woning in Brabant (2024; euro per jaar en percentage van totaal).



Noot: Er is uitgegaan van een huishouden met drie personen met een gemiddeld waterverbruik, gemiddelde afvalaanbod, wonend in een huis met de gemiddelde woz-waarde voor koopwoningen in de betreffende gemeente.

²⁶ De bedragen die worden betaald voor energie en de opstalverzekering zijn berekend op basis van gegevens van het Nibud. Voor de uitgangspunten bij de berekening van de bijkomende woonlasten zie [COELO \(2024\) Atlas van de lokale lasten 2024](#), blz. 26 en verder.

Figuur 4. Bijkomende woonlasten voor meerpersoonshuishouden in eigen woning in Nederland (2024; euro per jaar en percentage van totaal).



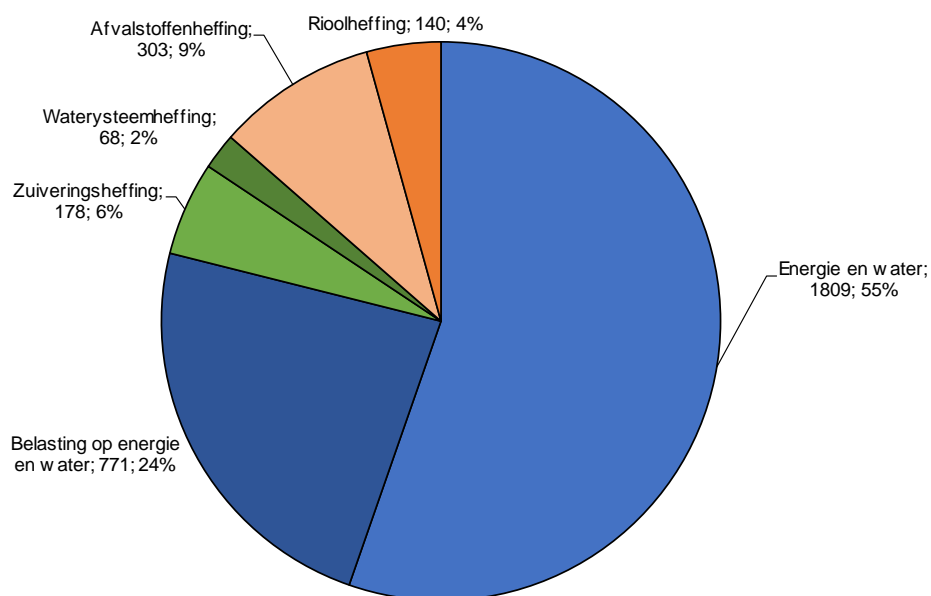
Noot: Voor de onderliggende uitgangspunten zie de noot onder figuur 3.

Huurwoning

Huishoudens in een huurwoning hebben minder bijkomende woonlasten. Zij hoeven geen opstal- of vergelijkbare verzekering af te sluiten en betalen hier dus ook geen assurantiebelasting over. Ook betalen zij geen eigenwoningforfait en geen overdrachtsbelasting. De totale bijkomende woonlasten zijn voor huurders dan ook aanzienlijk lager dan voor huishoudens in een koopwoning: gemiddeld 3.269 euro per jaar in Noord-Brabant en 3.378 euro in Nederland.

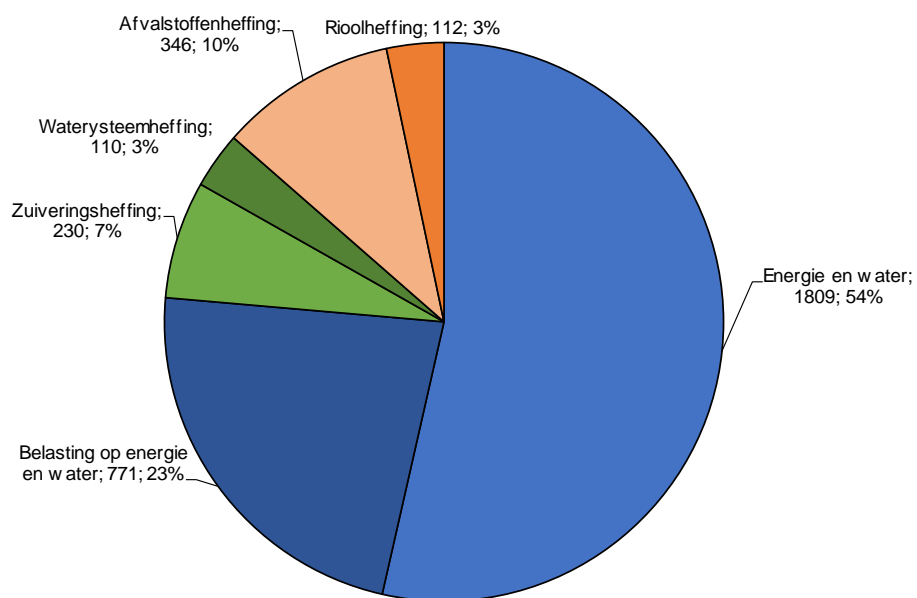
Ook voor huurders vormen de lasten voor de watersysteemheffing maar een klein percentage van de totale bijkomende woonlasten (zie figuur 5 voor Noord-Brabant en figuur 6 voor Nederland). In Noord-Brabant maakt de watersysteemheffing gemiddeld 2 procent uit van de bijkomende woonlasten en de rioolheffing 4 procent. Gemiddeld in Nederland is dit voor beide heffingen 3 procent.

Figuur 5 Bijkomende woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in een huurwoning in Brabant (2024; euro per jaar en percentage van totaal).



Noot: Er is uitgegaan van een huishouden met drie personen met een gemiddeld waterverbruik, gemiddelde afvalaanbod en waar van toepassing wonend in een huis met de gemiddelde woz-waarde voor huurwoningen in eigendom van een woningcorporatie in de betreffende gemeente.

Figuur 6. Bijkomende woonlasten voor meerpersoonshuishouden in een huurwoning in Nederland (2024; euro per jaar en percentage van totaal).



Noot: Voor de onderliggende uitgangspunten zie de noot onder figuur 5.

3 Toekomstige opgaven watersysteembeheer

3.1. Beschikbare gegevens

Mede omdat het klimaat sneller verandert dan voorzien liggen er ondanks alle inspanningen uit de afgelopen tijd nog grote opgaven om het watersysteem aan te passen. Er zijn recent enkele rapporten verschenen waarin wordt uitgewerkt wat deze opgaven zijn en welke maatregelen zij naar verwachting vereisen. Enkele van deze rapporten geven ook een inschatting van de te verwachten kosten hiervan. Helaas is het beschikbare bronmateriaal beperkt en zijn de verwachtingen die daarin worden beschreven nog zeer onzeker. De volgende bronnen zijn beschikbaar:

- Het rapport 'Zonder water geen later' uit 2022 van de Adviescommissie Droogte is geschreven naar aanleiding van de toenemende perioden van droogte in Noord-Brabant. Het beschrijft de opgaven, maar niet de verwachte kosten.
- In 2023 verscheen het rapport 'Bouwsteen water en bodem voor BPLG 1.0' van HaskoningDHV. Vanwege de toenemende problemen door bodemdaling, lage waterstanden en het veranderende klimaat besloot het kabinet in 2022 dat water en bodem sturend zijn bij de inrichting van Nederland.²⁷ Het rapport is een uitwerking van dit uitgangspunt voor het landelijk gebied binnen de provincie Noord-Brabant.²⁸
- Er bestaat voor zover bekend geen schatting van de kostenontwikkeling van het watersysteembeheer in de bebouwde omgeving in Brabant. Een dergelijke schatting is voor zover bekend alleen gemaakt voor de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Om toch een indruk te geven presenteren we cijfers uit die regio (Arcadis en &Flux, 2021 en Arcadis, 2023).
- Verder hebben we de Brabantse waterschappen gevraagd of ze cijfers hebben voor de verwachte toekomstige opgaven in Brabant. Naar aanleiding hiervan hebben we cijfers ontvangen van één van de waterschappen.

Deze bronnen worden hieronder nader besproken.

Wat de uiteindelijke lastenontwikkeling zal worden is niet bekend. We weten immers niet in welke mate het klimaat uiteindelijk zal veranderen en welke gevolgen dit zal hebben. De toekomstige opgaven hangen bovendien ook af van de mate waarin we deze gevolgen (bijvoorbeeld tijdelijk water op straat) accepteren. Dat is een politiek-bestuurlijke keuze. Onze inventarisatie van opgaven en kosten is daarom globaal en betreft bovendien een momentopname op basis van de weinige onderzoeken die zijn gedaan.

²⁷ [Brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 25 november 2022, kenmerk IENW/BSK-2022/283041](#)

²⁸ In 2024 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat aangegeven dat het uitgangspunt 'water en bodem sturend' niet moet worden uitgelegd als 'water en bodem bepalend', maar meer als 'rekening houden met' ([Brief Water en Bodem naar aanleiding van het Tweeminutendeбат Water 8 oktober 2024, kenmerk IENW/BSK-2024/305752](#)), 22 oktober 2024. Het effect van deze aangepaste invulling is op dit moment onduidelijk.

De opgaven in het watersysteem hebben bovendien consequenties buiten het watersysteem. Verschillende maatregelen hebben gevolgen voor de ruimtelijke ordening. Een duidelijk voorbeeld is het bergen van water. Gebied dat indien nodig wordt ingezet om tijdelijk water te bergen, kan niet worden gebruikt om woningen te bouwen, tenzij de woningen die hierop worden aangepast. De opgaven hebben ook economische consequenties. Een hogere grondwaterstand kan voor een agrariër betekenen dat deze de grond niet meer kan gebruiken voor de nu gangbare productiedoelinden. We laten deze consequenties hier buiten beschouwing. Door te kijken naar wat direct te maken heeft met het watersysteem, kunnen we een helderder beeld krijgen van de kosten en de noodzakelijke maatregelen. Ruimtelijke ordening wordt op een andere manier bekostigd en heeft zijn eigen complexiteit.

3.2. Rapport Zonder water geen later

Dit rapport (Adviescommissie Droogte, 2022) geeft aan dat het huidige (grond)watersysteem in Noord-Brabant onvoldoende bestand is tegen droogte en waterschaarste. Watervraag en wateraanbod sluiten niet goed op elkaar aan, vooral in droge perioden. Het systeem is niet veerkrachtig genoeg om natuurherstel en -ontwikkeling mogelijk te maken, in de toenemende watervraag te voorzien en de effecten van klimaatverandering het hoofd te bieden. Dit vereist een koerswijziging en ingewikkelde keuzes ten aanzien van 'meer water vasthouden', 'minder water onttrekken' en 'meer water aanvullen'. Daarnaast is een radicale omslag in denken en doen nodig.

Het rapport bevat twaalf adviezen die uitgewerkt zijn tot praktische opgaven voor verschillende betrokken partijen, zoals waterschappen, drinkwaterbedrijven, de landbouw, het Rijk en de Brabantse Cultuursector. Een raming van de verwachte lastenstijging wordt niet gegeven.

3.3. Rapport Bouwsteen water en bodem voor BPLG

Opgaven

In 2022 heeft de toenmalige minister van Natuur en Stikstof het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) opgestart. Het doel was om hoeveelheid stikstof en broeikasgassen te verminderen en de waterkwaliteit te verbeteren. Er is een nationaal kader opgesteld. Dit is vervolgens door provincies uitgewerkt. In Noord-Brabant resulteerde dit in 2023 in het 'Rapport Bouwsteen water en bodem voor BPLG' van HaskoningDHV.

In dit rapport werken de Brabantse Waterschappen de gezamenlijke principes en uitgangspunten voor water en bodem sturend uit voor het Brabants Programma Landelijk Gebied (BPLG). Stedelijk gebied valt hier dus buiten. Om het water- en bodemsysteem klimaatbestendig en water-robuust te maken, moet de hele grondwatermachine met bijbehorende kwelstromen weer beter gaan functioneren.

Het rapport geeft aan dat er zeven knoppen zijn waaraan gedraaid moet worden om tot een klimaatbestendig en water-robuust systeem te komen:

- Water vasthouden en infiltreren;
- Water vertraagd afvoeren;
- Minder water onttrekken;
- Water beter zuiveren;
- Het watersysteem beter schoonhouden;
- Zorgen voor een vitale bodem
- Bij de keuze van gewassen in de landbouw en typologie van bossen rekening houden met verdamping.

Deze sturingsmechanismen zijn uitgewerkt tot specifieke maatregelen voor de verschillende watersysteemeenheden binnen Noord-Brabant, inclusief een kostenindicatie. In 2024 heeft het nieuwe kabinet het NPLG geschrapt. In navolging hiervan heeft de provincie Noord-Brabant het BPLG stopgezet.²⁹ Het rapport van HaskoningDHV biedt echter wel een beeld van de mogelijke lastenontwikkeling.

Lasten

Het rapport van HaskoningDHV (2023) is de enige ons bekende schatting van de lastenstijging door klimaatverandering in het landelijk gebied in Nederland. Het rapport richt zich op de periode tot en met 2050 en heeft betrekking op het gebied van de provincie Noord-Brabant. Het rapport richt zich op de meer technische opgaven. Deze zullen voornamelijk bij de waterschappen terecht komen. Tabel 4 toont een overzicht van de geraamde lasten voor zover deze (grotendeels) binnen de afbakening van ons onderzoek vallen.

Tabel 4. Overzicht van de verwachte extra lasten in het watersysteem door klimaatverandering in miljoenen euro in Noord-Brabant (tot 2050; in prijzen van 2023)

Maatregel	Lasten
Lokale laagtes benutten voor waterberging	985
Vergroten waterbergend vermogen (Herstel bodem vitaliteit)	585
Herinrichting beken (beekherstel, NVO, bouwen met natuur, vismigratie, NNP)	320
Groenblauwe dooradering	260
Aanleg waterberging/benutten lokale laagtes (afwaardering)	146
Aanpassen oppervlaktewatersysteem (verondiepen/afdammen/dempen)	110
Kleinere peilvakken (plaatsen stuwtjes)	59
Water in bebouwd gebied afkoppelen en infiltreren	50
Aanpassen ontwateringssysteem (verondiepen/afdammen/dempen)	32
Plaatsen stuwen t.b.v. vasthouden en wateraanvoer	27
Uitbreiden oppervlaktewater	25
Totaal	2.601

Bron: HaskoningDHV (2023, bijlage 3).

²⁹ <https://www.brabant.nl/onderwerpen/omgevingsbeleid/samenwerken-ruimtelijke-opgaven/natuur-landbouw/brabants-programma-landelijk-gebied-bplg/>.

Uitgaande van deze 2,6 miljard euro hebben we het bij gelijke uitgaven over de 25 jaren 2025 tot 2050 over een extra jaarlijks bedrag van circa 100 miljoen euro voor het landelijke gebied (104 miljoen in het prijspeil van 2024). De huidige (2024) lasten van inrichting en onderhoud van watersystemen bedragen voor de Brabantse waterschappen circa 140 miljoen euro, zie tabel 1.³⁰ De toename zou een stijging van circa 75 procent betekenen. Met andere woorden, als de lasten in één keer zover zouden worden verhoogd dat tot 2050 2,6 miljard meer wordt uitgegeven dan zou dit een eenmalige verhoging van circa 75 procent betekenen.

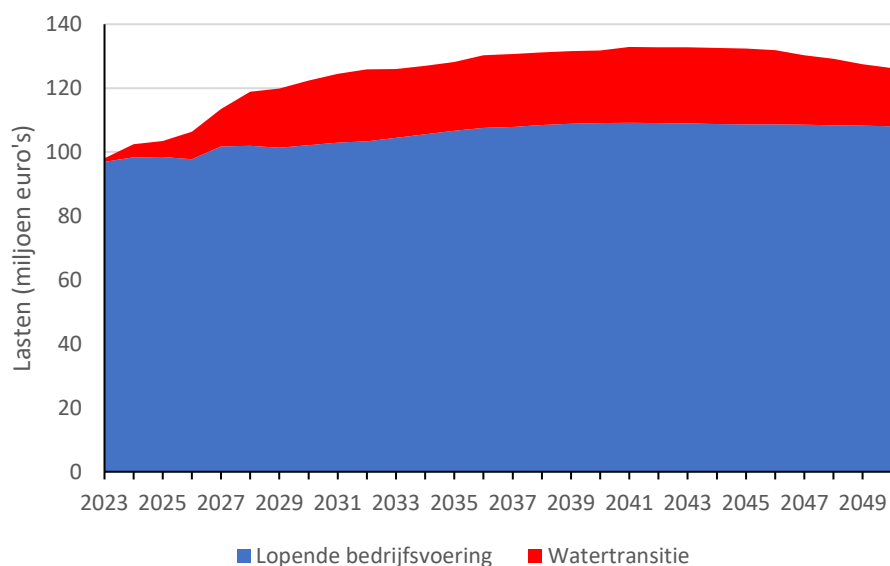
3.4. Doorkijk Brabants Waterschap

Zoals aangegeven hebben we de Brabantse waterschappen gevraagd of zij cijfers hebben over de verwachte lasten als gevolg van toekomstige opgaven. We hebben cijfers van één van de waterschappen ontvangen. Deze schetsen een globaal beeld van de te verwachten ontwikkeling van de boekhoudkundige lasten tot 2050 in dit waterschap als gevolg van de aanpassingen die nodig zijn in het watersysteem door klimaatverandering (watertransitie). Het gaat om alle ontwikkelingen in het watersysteembeheer, dus ook thema's die buiten ons onderzoek vallen (de kwaliteit van het oppervlaktewater en waterveiligheid). Doordat het ene waterschap kwetsbaarder is voor droogte of wateroverlast dan het andere kunnen de te verwachten ontwikkelingen in de andere waterschappen afwijken van de hier geschetste ontwikkelingen.

Het waterschap verwacht dat er vooral in de eerste jaren investeringen nodig zijn. Dit betekent dat de boekhoudkundige lasten stijgen doordat de investeringen jaarlijks worden afgeschreven en omdat er meer rente wordt betaald. De verwachte ontwikkeling van deze lasten wordt weergegeven in figuur 7.

³⁰ Het bedrag uit tabel 1 is naar boven afgerond omdat Rivierenland bij gebrek aan gegevens ontbreekt.

Figuur 7. Verwachte toekomstige ontwikkeling van de boekhoudkundige lasten in een waterschap bij de lopende bedrijfsvoering (going concern) en als gevolg van de watertransitie (in miljoen euro's, netto, 2023 euro's)



Bron: Eigen berekeningen op basis van interne gegevens van een waterschap.

We zien dat de lasten zoals verwacht de eerste jaren het sterkst stijgen. Het waterschap geeft aan dat te verwachten dat in de eerste jaren veel investeringen nodig zijn. De boekhoudkundige lasten stijgen dan door toegenomen afschrijvingen en doordat er meer rente wordt betaald. Na 2030 vakt de stijging af. De verwachting is dat de boekhoudkundige lasten in het watersysteembeheer maximaal 13 procent stijgen. Dat is inclusief de kosten voor bestuur en bedrijfsvoering. Deze worden echter niet alleen voor het watersysteembeheer gemaakt, maar ook voor de waterketen.

3.5. Rapportages over Metropoolregio Amsterdam

Er zijn niet veel ramingen van de kosten in bebouwd gebied. Wij hebben twee rapporten gevonden. Het eerste rapport betreft onderzoek door Arcadis en &Flux (2021). Zij kijken naar de investeringen die nodig zijn in het stedelijk gebied van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) om bestand te zijn tegen wateroverlast, hitte, en droogte. De negen MRA-stadsharten zijn: Alkmaar, Hoorn, Purmerend, Zaanstad, Haarlem, Hoofddorp, Almere, Lelystad, en Hilversum. De totale lasten om de negen stadsharten bestendig in te richten tegen extreme hitte en wateroverlast bedragen met de meest kostenefficiënte set maatregelen minimaal 785 miljoen euro en maximaal 1,61 miljard euro. Het is niet bekend hoe hoog deze lasten zijn zonder maatregelen tegen hittestress, dat in ons onderzoek niet wordt meegenomen.

Een vervolgonderzoek voor de gehele Metropoolregio Amsterdam is te vinden in Arcadis (2023). Dit rapport heeft de ruimtelijke en financiële impact onderzocht van klimaatadaptatie van de Metropoolregio Amsterdam voor bestaande bouw en

geprojecteerde nieuwbouw. Het gaat hier om de bebouwde kom van de dertig gemeenten uit de metropoolregio. In dit rapport is berekend hoe hoog de benodigde investeringen (“aanlegkosten”) zijn “die nodig zijn om te voldoen aan de richtlijnen en normen zoals deze zijn geformuleerd in de Landelijke Maatlat.”³¹ Deze maatlat “beschrijft doelen en prestatie-eisen, en geeft richtlijnen voor de thema’s wateroverlast, droogte, hitte, biodiversiteit, bodemdaling en gevolgbeperving overstromingen.” Het rapport schat dat de investeringen tussen de 6,6 en 11,9 miljard euro bedragen.³² Daarnaast zullen onderhoudskosten stijgen. De stijging van de beheers- en onderhoudskosten worden geschat tussen de 167 en 613 miljoen euro per jaar.

De vraag is hoeveel de bedragen van beide onderzoeken zeggen over de droogte en wateroverlast opgaven voor Noord-Brabant. De Metropoolregio Amsterdam en Noord-Brabant hebben beide ongeveer 2,6 miljoen inwoners, maar Noord-Brabant is ruim vier keer zo groot in oppervlakte. Daarnaast verschillen de fysieke kenmerken van de Metropoolregio Amsterdam en Noord-Brabant sterk, en kan het zijn dat in de metropoolregio al veel meer of juist veel minder gedaan is op het gebied van omgaan met klimaatverandering.

Omdat er geen andere cijfers beschikbaar zijn gebruiken we toch deze cijfers om een ruwe schatting te maken van de lastenontwikkeling voor het stedelijk gebied. De jaarlijkse lasten van de genoemde investeringen bestaan uit afschrijvingen en rente. Het is nu nog niet bekend welke afschrijvingstermijn(en) worden gehanteerd. Bij een afschrijvingstermijn van 20 jaar stijgen de jaarlijkse kosten door afschrijvingen met 330 tot 595 miljoen euro per jaar.³³ Hier komen dan nog de kosten voor rente bij en de onderhoudskosten (zoals aangegeven is dit volgens het rapport van Arcadis tussen de 167 en 613 miljoen euro).

Om dit bedrag in perspectief te zien: De begrote opbrengst uit de rioolheffing in Noord-Brabant in 2024 is 275 miljoen euro. Als we uitgaan van een afschrijvingstermijn van 20 jaar en de schatting van de stijging van de onderhoudskosten door Arcadis meenemen stijgen de lasten jaarlijks met 498 tot 1.406 miljoen euro. Als alle kosten zouden worden betaald uit de rioolheffing dan zou deze 200 tot 500 procent hoger worden. Vermoedelijk kan een deel van de kosten echter niet worden gedekt uit de rioolheffing omdat niet alle investeringen een link hebben met gemeentelijk waterbeheer. De totale gemeentelijke lasten in Noord-Brabant zijn in 2024 10,3 miljard euro.³⁴ Deze lasten zouden bij de gekozen uitgangspunten 5 tot 14 procent stijgen. De betaalde rente is hierbuiten gehouden. In welke mate de lasten werkelijk zullen stijgen is echter nog zeer onzeker omdat er nog erg veel onbekend is.

³¹ <https://klimaatadaptatienederland.nl/hulpmiddelen/overzicht/maatlat-groene-klimaatadaptieve-gebouwde-omgeving/>

³² Arcadis 2023, blz. 60.

³³ Bij een afschrijvingstermijn van 25 jaar is dit 264 miljoen tot 476 miljoen euro per jaar, bij een afschrijvingstermijn van 15 jaar 440 miljoen tot 793 miljoen euro per jaar. Een kortere afschrijvingstijd betekent hogere jaarlijkse afschrijvingslasten, maar ook dat er minder rente wordt betaald. De afschrijvingstermijn is afhankelijk van de technische levensduur van de investering.

³⁴ Bron: CBS, Statline .

3.6. Samenvattend: Toekomstige opgaven en verwachte lastenstijging

Op basis van de voorgaande informatie kunnen we een aantal opgaven onderscheiden in het watersysteembeheer om droogte en wateroverlast tegen te gaan:

- Minder water onttrekken;
- Meer grondwater aanvullen/ meer water infiltreren;
- Water langer vasthouden/ vertraagd afvoeren;
- Water bergen;
- Water op piekmomenten kunnen opvangen of afvoeren;
- Meer water aanvoeren.

Er wordt in Noord-Brabant meer grondwater onttrokken dan er wordt aangevuld. Dit kan verbeteren door minder grondwater te onttrekken en ervoor te zorgen dat oppervlaktewater meer kans krijgt om in de bodem te zakken (in plaats van weg te stromen). Dat laatste kan door water niet meteen af te voeren (langer vasthouden en vertraagd afvoeren) en door maatregelen te nemen waardoor het oppervlaktewater makkelijker infiltreert.

Voor wat betreft het oppervlaktewater heeft Noord-Brabant (afhankelijk van het weer) te maken met tekorten en met wateroverlast. In het verleden is veel gedaan om water snel af te voeren. Nu is het van belang om het water langer vast te houden. Tegelijk moet het wel mogelijk zijn om het af te voeren of tijdelijk te bergen als er veel neerslag is. In tijden van droogte wordt in veel andere delen van Nederland zoetwater aangevoerd. In Brabant gebeurt dit nog beperkt omdat grote delen van de provincie hoog gelegen zijn. Wel wordt het gebruik van oppervlaktewater beperkt op momenten dat er tekorten zijn.

De opgaven in het watersysteembeheer hebben vooral betrekking op het beheren van het grondwater en het oppervlaktewater. We zagen aan het begin van hoofdstuk 2 dat dit in het landelijk gebied de verantwoordelijkheid is van waterschappen, met uitzondering van grote grondwateronttrekkingen (deze zijn de verantwoordelijkheid van provincies) en Rijkswateren (in Noord-Brabant onder meer de Maas). In de bebouwde omgeving zijn gemeenten verantwoordelijk.

Verwachte lastenstijging

Er blijkt maar beperkt onderzoek te zijn gedaan naar de effecten op de lastenontwikkeling als gevolg van deze toekomstige opgaven om de nadelige gevolgen van droogte en wateroverlast tegen te gaan. We kunnen op basis van de beschikbare informatie slechts enkele ruwe schattingen maken. De werkelijke ontwikkeling kan dus anders uitvallen. Voor ons onderzoek naar bekostigingsinstrumenten is de precieze ontwikkeling echter niet nodig omdat we de inschattingen alleen gebruiken om mogelijke bekostigingsinstrumenten te toetsen op het aspect betaalbaarheid (zie paragrafen 4.6 en 5.5.4). We komen tot de volgende inschatting:

- Als alle kosten voor rekening van de gemeenten volledig zouden worden betaald uit de rioolheffing dan zou deze met maximaal 200 tot 500 procent stijgen. De (totale) lasten voor gemeenten door het nemen van maatregelen tegen

droogte en wateroverlast door klimaatverandering stijgen met maximaal 5 tot 15 procent;

- De lasten van dergelijke maatregelen voor rekening van de waterschappen stijgen tussen de 10 en 75 procent.

Beide stijgingen zijn ruwe schattingen en omgeven met veel onzekerheid.

3.7. Inventarisatie knelpunten in de bekostiging

Door lastenstijgingen in het watersysteembeheer als gevolg van klimaatverandering kunnen knelpunten ontstaan in de manier van bekostigen. We hebben daarom gesproken met experts uit de praktijk, het beleid en de wetenschap en hebben gevraagd welke knelpunten zij voorzien.

Onze gesprekspartners geven aan dat er voor de plannen die nu zijn opgenomen in de meerjarenbegrotingen (tot en met 2027) geen knelpunten worden ervaren of verwacht in de bekostiging. De bestaande bekostigingsinstrumenten (zoals hierboven beschreven in paragraaf 2.3) voldoen voor de bestaande opgaven. Waterschappen ervoeren eerder wel enkele knelpunten in het belastingsysteem dat zij hanteren. Die zijn echter grotendeels opgelost in het nieuwe belastingstel voor waterschappen dat naar verwachting zal worden ingevoerd.³⁵

Over de toekomst bestaan bij onze gesprekspartners wel zorgen. Verwacht wordt dat de lasten aanzienlijk zullen stijgen. Bij de waterschappen werkt dit direct door in hogere belastingtarieven. Bij sterke stijgingen kan de betaalbaarheid in het gedrang komen. Gemeenten kunnen een deel van de lasten dekken uit de algemene middelen. Deze bestaan uit uitkeringen van het Rijk en belastingen (vooral ozb). Het is helemaal niet zeker dat het Rijk de uitkeringen verhoogt zodat gemeenten de extra opgaven in het watersysteembeheer kunnen dekken. Ook gemeenten zullen dan de tarieven van de rioolheffing of ozb verhogen. Sommige experts vragen zich af of de belastingbetalers dit wel zullen accepteren.

Het Rijk en de EU stellen wel geld ter beschikking maar dat betreft tijdelijke projecten, verspreid over verschillende fondsen en loketten. Het is niet overzichtelijk wat er beschikbaar is. Verder blijkt dat het Rijk niet altijd met de benodigde middelen komt, ook niet als dit is toegezegd. Er zou bijvoorbeeld een transitiefonds worden opgericht voor het Nationaal programma landelijk gebied, waaruit ook waterprojecten zouden kunnen worden bekostigd. Het kabinet-Schoof heeft hier echter een streep door gezet.³⁶

³⁵ Wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht 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. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 412, nr. 2. Op het moment dat dit rapport wordt afgerond is de verwachting dat het voorstel op 28 januari 2025 wordt behandeld door de Eerste Kamer en dat het nieuwe belastingstelsel vanaf 1 januari 2026 in werking treed.

³⁶ Regeerprogramma kabinet-Schoof, blz. 54.

Er wordt wel gesproken over het inrichten van een financieringsfonds om de kosten te dekken. De commissie Droogte adviseert bijvoorbeeld om een droogtefonds in te stellen om de extra investeringen te bekostigen.³⁷ Hier is echter nog niets mee gedaan.

Er is dus onzekerheid of de opgaven wel bekostigd kunnen worden. De stijgende lasten kunnen naar het idee van de experts mogelijk op den duur niet worden bekostigd door decentrale belastingen steeds maar verder te verhogen. Bekostiging van het Rijk betekent echter mogelijk dat er nieuwe fondsen en loketten in het leven worden geroepen. Ook hebben decentrale overheden twijfels of het Rijk beloofde middelen ook werkelijk beschikbaar stelt.

Maar niets doen is volgens betrokkenen ook geen optie. Meerdere malen werd benadrukt dat de baten van het investeren in het watersysteem ruimschoots opwegen tegen de lasten die dit met zich meebrengt.

Naast de zorgen over de toekomstige betaalbaarheid komt in veel gesprekken de overtuiging naar voren dat meer toepassing van het profijtbeginsel wenselijk zou zijn. Dit om meer financiële prikkels te geven tot wenselijk gedrag. Het volgende hoofdstuk onderzoekt hiervan de mogelijkheden.

³⁷ Adviescommissie Droogte (2022), blz. 127.

4 Naar een afwegingskader voor de bekostiging van overheidsvoorzieningen

4.1. Inleiding en doel

Dit hoofdstuk heeft als doel om een afwegingskader te schetsen aan de hand waarvan voor concrete overheidsvoorzieningen de meest geschikte manier van bekostiging kan worden gevonden.

Met bekostiging bedoelen we de manier waarop wordt gezorgd voor voldoende baten om de lasten van de opgaven te dekken. We spreken dus niet over financiering. Een investering kan bijvoorbeeld worden gefinancierd met een lening, maar daarmee is hij nog niet bekostigd: daarvoor moeten middelen worden gevonden om de jaarlijkse afschrijvingen en rentebetalingen te dekken (zie kader).

Kader: Begrotingssystemen

Hoe overheden begroten en verantwoorden is wettelijk vastgelegd. De rijksoverheid kent een kas-verplichtingenstelsel, waarbij het moment van betalen of ontvangen bepaalt in welk begrotingsjaar een transactie wordt geboekt. Decentrale overheden gebruiken een baten-lastenstelsel, dat uitgaven omzet in lasten door ze toe te rekenen aan de jaren waarin prestaties worden geleverd. Als een waterschap bijvoorbeeld een nieuwe sluis laat bouwen, dan worden de uitgaven hiervan niet in één jaar geboekt, maar gespreid over de verwachte levensduur van de sluis. Jaarlijks komt alleen rente en afschrijving als lasten op de begroting. Dit is vergelijkbaar met de praktijk in het bedrijfsleven. Als het Rijk echter iets laat bouwen, dan komen de uitgaven onmiddellijk volledig ten laste van de begroting. Decentrale overheden zijn hierdoor beter in staat om grote investeringen te bekostigen.

We beginnen dit hoofdstuk met een theoretisch kader. Hierin onderscheiden we twee soorten bekostiging: op basis van het profijtbeginsel en op basis van het collectiviteitsbeginsel (paragraaf 4.2). We beargumenteren waarom bij de bekostiging van het watersysteembeheer meer toepassing van het profijtbeginsel wenselijk is en geven aan in welke gevallen dit wel en niet mogelijk is. Ook noemen we mogelijke redenen om het profijtbeginsel niet altijd (strikt) te willen toepassen, ook waar dit wel zou kunnen.

Een bekostigingssysteem doet bij voorkeur twee dingen tegelijk:

- Het levert voldoende middelen op om de opgaven te kunnen bekostigen;
- Het geeft de juiste prikkels. Dat zijn prikkels die gewenst gedrag stimuleren en – zeker zo belangrijk – geen prikkels die ongewenst gedrag aanmoedigen.

Met één enkel bekostigingsmiddel kan echter niet worden gestuurd op twee doelen tegelijkertijd. Daarom zullen vaak verschillende bekostigingsmiddelen worden gebruikt, waardoor zowel het profijtbeginsel als het collectiviteitsbeginsel kunnen worden toegepast.

Is de keuze over de toepassing van het profijtbeginsel en het collectiviteitsbeginsel eenmaal gemaakt dan volgt de vraag wie de heffingen waaruit de opgaven worden bekostigd het beste kan opleggen. Vaak is bij een opgave meer dan één overheid betrokken. En ook wanneer dat niet zo is kan het wenselijk zijn om bij de bekostiging een andere overheid te betrekken. Hierover gaat paragraaf 4.3.

Een heffing kan worden vormgegeven als belasting, waarvan de opbrengst tot de algemene middelen behoort, of als bestemmingsheffing, met een geormerkte opbrengst. Paragraaf 4.4 beschrijft de overwegingen die bij deze keuze relevant zijn.

Paragraaf 4.5 bespreekt in meer detail wat ervoor nodig is om te zorgen dat een bekostiging voldoende middelen oplevert respectievelijk goede prikkels geeft. Hiernaast moet een bekostigingssysteem om goed te kunnen functioneren voldoen aan een reeks algemene criteria, zoals doelmatigheid en uitvoerbaarheid. Die bespreken we in paragraaf 4.6.

Paragraaf 4.7 sluit af met een afwegingskader: een overzicht van de vragen aan de hand waarvan in concrete gevallen een bekostigingsmanier kan worden gekozen. Dat afwegingskader passen we toe in de hoofdstukken hierna.

4.2. Keuze voor een bekostigingsprincipe

4.2.1. Profijtbeginsel en collectiviteitsbeginsel

De manier waarop iets wordt bekostigd bepaalt wie welk deel van de lasten draagt (en dus de gevolgen voor de inkomensverdeling) maar heeft mogelijk ook gevolgen voor het gedrag van wie ermee te maken krijgt (prikkelwerking). De WRR (2023) onderscheidt maar liefst tien verschillende verdelingsprincipes, die worden georganiseerd binnen vier categorieën. Een hiervan, 'bijdrage en profijt', heeft betrekking op het profijtbeginsel, dat in de discussie over de bekostiging van het waterbeheer een belangrijke rol speelt. De overige principes die de WRR onderscheidt – dus alles behalve die gerelateerd aan profijt – nemen wij samen onder de noemer 'collectiviteitsbeginsel'.³⁸

Profijtbeginsel

Rapporten over het Nederlandse waterbeheer pleiten al decennia voor meer toepassing van het profijtbeginsel (bijvoorbeeld het IBO uit 2002 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004); OECD 2014) en dit streven is ook al jaren officieel overheidsbeleid (bijvoorbeeld Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014; Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat; 2022). Dat is niet voor niets; het profijtbeginsel is vaak doelmatiger en rechtvaardiger. Dat is echter niet in alle gevallen zo. Toepassing van het profijtbeginsel is soms onwenselijk. Bovendien is het soms onmogelijk.

³⁸ Wat wij hier verstaan onder het collectiviteitsbeginsel wordt in de literatuur over waterbeheer wel omschreven als 'solidariteitsbeginsel' (Van den Bosch, 2015). Wij gebruiken die term niet omdat die verwarrend is. Van solidariteit is hierbij geen sprake. Onder het collectiviteitsbeginsel betalen kleinverbruikers en kleine vervuilers mee aan de kosten die worden gemaakt voor grootverbruikers en grote vervuilers. Kosten die voor of door bepaalde partijen worden gemaakt worden afgewenteld op het collectief.

Bij toepassing van het profijtbeginsel betalen huishoudens of bedrijven mee aan de kosten van voorzieningen, **naar de mate van het profijt** dat zij van die voorzieningen hebben. Wie profijt heeft kan hier worden opgevat vanuit verschillende rollen, die in de praktijk niet altijd even scherp van elkaar zijn te onderscheiden:

- Gebruiker/vervuiler;
- Kostenveroorzaker;
- Baathebber;
- Belanghebbende.

Bij beprijzen van feitelijk gebruik (of vervuiling, dat ook als gebruik kan worden opgevat) is betaling het sterkst gerelateerd aan de mate van het profijt. Hoe lager we komen in het bovenstaande rijtje, hoe meer we opschuiven van feitelijk gebruik in de richting van beschikbaarheidsnuttigheid, en hoe moeilijker het profijt is te kwantificeren. Sommige diensten en producten baten immers ook mensen die er nooit gebruik van hopen te maken (denk aan de brandweer).

Als de mate van profijt niet kan worden vastgesteld is toepassing van het profijtbeginsel niet mogelijk. Inwoners hebben bijvoorbeeld belang bij de dijk die hen tegen overstroming beschermt, maar de mate van profijt is niet voor elk van hen afzonderlijk vast te stellen. Hierop komen we later in paragraaf 4.2.3 uitgebreider terug.

Collectiviteitsbeginsel

Binnen de hier gehanteerde terminologie betekent toepassing van het collectiviteitsbeginsel dat **betaling geen relatie heeft met mate van profijt**. Wanneer het profijtbeginsel niet wordt toegepast is dus automatisch het collectiviteitsprincipe van toepassing. Bij dit principe betalen niet gebruikers of vervuilers, maar komen de kosten voor rekening van het collectief (waar gebruikers en vervuilers ook deel van uitmaken maar niet meer betalen dan anderen). Bekostiging via het collectiviteitsprincipe kan op verschillende manieren worden ingevuld, bijvoorbeeld met een bijdrage naar inkomen of vermogen, of via een vast bedrag per persoon of huishouden. Die keuze is hoofdzakelijk normatief; zie WRR (2023) voor overwegingen die daarbij relevant zijn.

4.2.2. Voordelen van het profijtbeginsel

De keus voor het profijtbeginsel kan ook normatief zijn, maar heeft vaak een economisch motief. Het profijtbeginsel kan namelijk de **efficiëntie** bevorderen:³⁹

- Het zorgt voor een goede afweging van alle kosten en baten van goederen en voorzieningen. Wanneer een hoger gebruik niet tot hogere kosten voor de gebruiker leidt (maar wel voor andere partijen) dan zal het gebruik hoger zijn dan optimaal is. In economische termen leidt het profijtbeginsel tot allocatieve doelmatigheid (de economie maakt de dingen die het meest welvaart opleveren).
- Het geeft een prijsprikkel die leidt tot efficiënt gebruik van schaarse middelen. In economenjargon: technische doelmatigheid (productie met zo min mogelijk verspilling).

³⁹ Zie ook Allers et al. (2022, paragraaf 3.5).

Overigens is het niet uitgesloten dat het profijtbeginsel juist vanwege de prijsprikkel onbedoelde gedragseffecten veroorzaakt, zoals het dumpen van afval in gemeenten die huishoudens per kilo of per vuilniszak laten betalen. Hierop komen we terug in paragraaf 4.4.2.

Voor een goede afweging van kosten en baten is het van belang dat beslissen, genieten en betalen zo veel mogelijk in één hand liggen, dus bij één en dezelfde partij. Wie iets zelf moet betalen zal goed nagaan of de baten ervan de kosten wel overstijgen, wie de rekening kan doorschuiven doet dit minder of niet. Deze stelregel wordt daarom ook wel zo geformuleerd: niet winkelen met andermans portemonnee⁴⁰ of: wie bepaalt, betaalt.

Een heffing op basis van het profijtbeginsel noemen we een profijtheffing. Wanneer deze het doel heeft het gebruik ergens van te beperken wordt wel de term regulerende heffing gebruikt.

Het profijtbeginsel kan worden gezien als **rechtvaardig**, in de zin dat kosten voor zaken waarvan men zelf profiteert niet op anderen worden afgewenteld. Het wordt dan ook niet alleen toegepast in gevallen waarbij men er meer efficiëntie mee wil bereiken, maar ook uit rechtvaardigheidsoverwegingen.

Ook als het profijtbeginsel niet kan worden toegepast is soms een andere heffing te bedenken die wel kenmerken heeft van het profijtbeginsel. Als voorbeeld kan de zuiveringsheffing van de waterschappen dienen, die voor meerpersoonshuishoudens drie keer zo hoog is als voor eenpersoonshuishoudens. Aangenomen wordt dan dat het profijt voor meerpersoonshuishoudens groter is. Dit is niet bedoeld als prijsprikkel en werkt ook niet op die manier. Een huishouden heeft immers niet de optie om door minder te profiteren minder te hoeven betalen. De bedoeling is om de kosten te verdelen op een manier die enigszins samenhangt met profijt.

Het beginsel 'belang, betaling, zeggenschap', zoals waterschappen dat hanteren bij de watersysteemheffing, verwijst ook naar het profijtbeginsel maar werkt op groepsniveau.⁴¹ Ook hier gaat geen individuele prikkel vanuit op gebruik, maar misschien wel een indirect effect op de keuze voor een voorzieningsniveau, via stemgedrag bij waterschapsverkiezingen.

4.2.3. Wanneer profijtbeginsel, wanneer collectiviteitsbeginsel?

Er kan niet vrij worden gekozen tussen deze twee beginselen. Wat mogelijk is hangt af van het soort goed of dienst. Tabel 5 onderscheidt vier soorten goederen of diensten en geeft daarbij de bekostigingsmanier die vaak het beste zal werken. Hier zijn echter uitzonderingen op; die bespreken we in paragraaf 4.2.4.

⁴⁰ Rfv (2017).

⁴¹ In discussies over de vormgeving van de watersysteemheffing wordt een andere definitie van profijtheffing gehanteerd, waarbij de heffing niet naar rato is van het gebruik. Zie bijvoorbeeld het wetsvoorstel Wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht 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.

In de volgende twee paragrafen bespreken we het onderscheid tussen individuele goederen en collectieve goederen (de kolommen in tabel 5) en tussen rivaliserende en niet-rivaliserende goederen (de rijen in tabel 5). Vervolgens bespreken we die vier soorten goederen in tabel 5: particuliere goederen, clubgoederen, collectieve goederen en publieke goederen. We zullen zien dat het profijtbeginsel alleen bij de eerste twee (individuele) goederen kan worden toegepast.

Tabel 5. Classificatie van goederen en diensten voor optimale bekostiging

	Individueel Uitsluitbaar, exclusief eigendomsrecht	Collectief Niet uitsluitbaar, ⁴² geen exclusief eigendomsrecht
Rivaliserend Marginale kosten ⁴³ groter dan nul; Congestie	Particulier goed <ul style="list-style-type: none"> • Bekostigen via prijs naar gebruik • Profijtprincipe (gebruik) 	Common good ⁴⁴ (= gemeenschappelijk gebruiksgoed) <ul style="list-style-type: none"> • Bekostigen met algemene heffing • Collectiviteitsprincipe
Niet rivaliserend Marginale kosten zijn nul; Geen congestie	Clubgoed (= tolgoed) <ul style="list-style-type: none"> • Bekostigen via vastrecht • Profijtprincipe (beschikbaarheid) 	Publiek goed <ul style="list-style-type: none"> • Bekostigen met algemene heffing • Collectiviteitsprincipe

Individuele en collectieve goederen

Om het profijtbeginsel toe te kunnen passen moeten niet-betalers van het gebruik kunnen worden uitgesloten. Dit kan bij individuele, uitsluitbare goederen (particuliere goederen en clubgoederen). In tabel 5 staan die in de linker kolom. Individuele goederen kunnen in principe door de markt worden geleverd, omdat alleen wie bereid is de kosten te betalen ze kan gebruiken. Wie niet wil afrekenen krijgt de boodschappen niet mee. Gratis meeprofiteren kan daardoor niet.

Van sommige goederen of diensten profiteert automatisch iedereen binnen een bepaald gebied, of ze nu meebetalen of niet. Zelfs mensen die dat eigenlijk niet willen. Zo beschermt het leger ook de pacifist. In dergelijke gevallen spreken we van collectieve goederen. In tabel 5 staan die in de rechterkolom. Wie binnen een dijkkring woont wordt automatisch beschermd. Ook als hij weigert te betalen kan hij niet van het gebruik van de voorziening worden uitgesloten. De markt kan dergelijke goederen dus moeilijk leveren; *free-riders* bedreigen het verdienmodel.

Anders dan een marktpartij kan de overheid betaling afdwingen, bijvoorbeeld door belasting te heffen. Maar ook als de overheid voor een collectief goed zorgdraagt is toepassing van het profijtbeginsel niet mogelijk. Om het profijtbeginsel toe te kunnen passen moet kunnen worden vastgesteld wie ergens profijt van heeft en in welke mate. Bij collectieve goederen kan dit niet. Bij individuele goederen, waarvan iemand die niet betaalt kan worden uitgesloten, geeft wat iemand ervoor bereid is te betalen een indicatie van het profijt. Immers, niemand zal er meer voor betalen dan het verwachte

⁴² Misschien wel in theorie uitsluitbaar, maar niet tegen aanvaardbare kosten.

⁴³ Kosten van het gebruik van een extra eenheid.

⁴⁴ Ook wel common pool resource genoemd.

profijt. Bij collectieve goederen kennen we de betalingsbereidheid niet, omdat ze ook zonder te betalen kunnen worden gebruikt. Bekostiging loopt daarbij via het collectiviteitsbeginsel, vaak via een algemene belasting.

Rivaliserende en niet-rivaliserende goederen

Behalve een onderscheid in uitsluitbaar en niet uitsluitbaar (kolommen) maakt tabel 5 onderscheid in goederen die wel of niet rivaliserend zijn (rijen). Een goed is rivaliserend als een extra gebruiker, of intensiever gebruik door bestaande gebruikers, leidt tot extra kosten (of niet mogelijk is). Bijna alles wat in de winkel te koop is valt in de categorie rivaliserende goederen.

Een voorbeeld van een niet-rivaliserend goed is een dijk. Als er meer mensen achter komen wonen hoeft de dijk (voor eenzelfde beschermingsniveau) niet hoger te worden en wordt het onderhoud niet duurder.⁴⁵ Dezelfde voorziening (hier een dijk) wordt tegelijkertijd door meerdere mensen benut. Dat is bij particuliere goederen onmogelijk; als iemand een appel eet kan een ander die niet ook opeten.

Vier soorten goederen

Op basis van uitsluitbaarheid en rivaliteit kunnen we vier soorten goederen (of diensten) onderscheiden (tabel 5).

Wanneer extra gebruik extra kosten oplevert (rivaliserend) en niet-betalers kunnen worden geweerd dan is sprake van **particuliere goederen**. Hier kan het profijtbeginsel voluit worden toegepast: betalen naar gebruik. Dit is in veel gevallen dan ook de beste oplossing, maar niet altijd (zie paragraaf 4.2.4).

Wanneer mensen van gebruik kunnen worden uitgesloten maar geen sprake is van rivaliteit hebben we te maken met **clubgoederen**. Hiervan zijn de kosten van extra gebruik nul. Denk aan een website waar een wachtwoord voor nodig is. Eén gebruiker meer of minder maakt voor de kosten niet uit, zolang de servers het aankunnen tenminste. Betalen naar gebruik leidt bij clubgoederen tot inefficiënt laag gebruik (onderbenutting): het gebruik wordt er lager van maar de kosten immers niet. Dit kan een reden zijn om kosten geheel of gedeeltelijk uit vastrecht ('lidmaatschapsgeld') te dekken. Dus niet betalen naar gebruik, maar voor beschikbaarheid, de minst vergaande toepassing van het profijtbeginsel.

Iets dat niet uitsluitbaar is en niet rivaliserend is een **publiek goed**. Zoals het leger en een dijk. Iets niet-uitsluitbaars dat wel rivaliserend is, is een **common good** (of: gemeenschappelijk gebruiksgoed). Denk aan een zee waar iedereen kan vissen, en die dus leeg kan raken. Of aan de atmosfeer, waarin iedereen afvalgassen kan lozen. Doordat ze niet-uitsluitbaar zijn worden publieke goederen en common goods collectieve goederen genoemd. Toepassing van het profijtbeginsel is niet mogelijk, zoals we eerder in deze paragraaf al zagen.

⁴⁵ In Nederland worden aan een dijk die meer mensen of meer economische waarde beschermt hogere normen gesteld. Zie bijvoorbeeld de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen); Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 34 436, nr. 3. Dat levert hogere kosten op, maar daar staat ook een hoger beschermingsniveau tegenover.

Onderscheid is niet met een schaarjte te knippen

De grenzen tussen de vier soorten goederen en diensten in tabel 5 zijn in de praktijk niet altijd scherp te trekken. Een puur publiek goed komt bijvoorbeeld weinig voor. Zo is bijna alles onder bepaalde omstandigheden wel enigszins rivaliserend. Maar er zijn wel veel gevallen waarin iets erg in de buurt komt van een publiek goed. Dat worden wel onzuivere publieke goederen genoemd.

Of iets rivaliserend is of niet hangt bijvoorbeeld vaak af van de intensiteit van het gebruik. Zolang de maximale capaciteit van een weg nog niet is bereikt is dit een niet-rivaliserend goed. Zodra congestie optreedt ontstaat rivaliteit. Extra gebruik tegen dezelfde kosten is dan niet langer mogelijk.

Bovendien kan de classificatie van goederen veranderen door bijvoorbeeld nieuwe technieken die uitsluiting mogelijk maken. Zo kunnen websites nu worden afgesloten met wachtwoorden, dat kon in het begin van het internet nog niet.

Voorbeeld: karakter van een goed kan veranderen

Een publiek goed kan bij toenemende gebruik veranderen in een common good. Neem bijvoorbeeld een rustige zwemplas, waar alleen af en toe het gras wordt gemaaid en de kwaliteit van het zwemwater gecontroleerd. Een paar zwemmers meer of minder maakt voor de kosten niet uit (niet-rivaliserend) en het is te onpraktisch en te duur om er een hek om te zetten (niet-uitsluitbaar). De zwemplas is dus een publiek goed, de gemeente betaalt de beheerskosten uit een algemene belasting (de ozb).

Maar dan wordt de plas populair, afval hoopt zich op, er ontstaan parkeerproblemen en mensen zitten elkaar in de weg. Er is kortom rivaliteit ontstaan en de zwemplas is een common good geworden.

Stel, de gemeente besluit er nu toch een hek omheen te zetten en een einde te maken aan het gratis zwemmen. De vraag is hoe betaling het best vorm kan worden gegeven. Als het bezoek zover terugloopt dat er weer plek genoeg is (geen rivaliteit meer), dan is de zwemplas veranderd in een clubgoed. Door zwemmers per keer te laten betalen rem je het gebruik verder, terwijl dit geen kosten bespaart. De ideale bekostiging is in dat geval een abonnementensysteem met onbeperkt zwemmen.

Als het nu toch weer te druk wordt (rivaliteit) verandert het clubgoed in een particulier goed. In plaats van een abonnement met onbeperkt zwemmen kunnen beter kaartjes worden verkocht, eventueel zelfs met tijdslot.

4.2.4. Profijtbeginsel is soms onwenselijk

Ook bij particuliere goederen, waar het dus wel kan, zijn er soms inhoudelijke redenen om het profijtbeginsel niet of niet strikt toe te passen:⁴⁶

- Bij bemoeigoederen (*merit goods*). Als de overheid het gebruik of de toegankelijkheid van een goed of dienst wil bevorderen (cultuur, sport, ...) kan het onder de kostprijs of gratis (dus bekostigd uit algemene middelen) worden aangeboden. Verwant hieraan is *commodity egalitarianism*, de wens om van

⁴⁶ Allers (2006).

bepaalde zaken (huisvesting, onderwijs, zorg) een bepaald minimumniveau voor iedereen (financieel) toegankelijk te maken.

- Bij positieve externe effecten. Gebruik van een goed baat soms niet alleen de primaire gebruiker, maar ook anderen, die er niet voor betalen. Die baten zal degene die ervoor moet betalen niet meewegen in zijn keus over de aan te schaffen hoeveelheid. Dat kan een reden zijn om de prijs laag te houden. Een voorbeeld is het vaccineren tegen een besmettelijke ziekte.
- Bij een natuurlijk monopolie op een particulier goed. Hierbij zijn de vaste kosten hoog en de marginale kosten (kosten van extra gebruik) laag. Een voorbeeld is een drinkwaterleidingnetwerk. Het loont voor een ander bedrijf niet snel om hier een concurrerend netwerk naast te bouwen. Het gebruik is optimaal wanneer alleen de marginale kosten in de prijs worden verrekend, bij een hogere prijs ontstaat onderbenutting. Maar bij een natuurlijk monopolie zijn de gemiddelde kosten hoger dan de marginale kosten en worden zo dus niet alle kosten gedekt. De rest kan via een algemene heffing worden gedekt, maar dat heeft rechtvaardigheidsconsequenties (niet-gebruikers betalen dan immers mee). Dat kan een reden zijn om gebruikers toch de volledige kosten te laten betalen, en onderbenutting voor lief te nemen.

Hiernaast kunnen er praktische redenen zijn om het profijtbeginsel niet toe te passen. Beprijzing kan bijvoorbeeld te duur zijn (technische beperkingen; transactiekosten) of op uitvoeringsproblemen stuiten. Zie hiervoor paragraaf 4.6 met de algemene criteria die aan bekostigingsmethoden kunnen worden gesteld.

4.2.5. Heffing conform profijtbeginsel levert niet per se genoeg op

Het is doorgaans niet mogelijk om met één instrument twee verschillende doelen na te streven.⁴⁷ Dat is hier ook zo: een goede prikkelwerking gaat niet altijd samen met een voldoende hoge opbrengst.

Een regulerende heffing die het doel heeft om het gebruik ergens van te verminderen zal, als deze succes heeft, het volume van de grondslag waarover deze wordt geheven verkleinen. Bij gelijk tarief daalt dan de opbrengst. Een dergelijke heffing biedt op zichzelf dus niet altijd een stabiele basis om een opgave te bekostigen. Hoe groter het aandeel is van de vaste kosten, die niet afnemen bij een daling van het gebruik of de output, hoe minder goed een profijtheffing daarin zal slagen.

Daar komt bij dat men het tarief zo zal willen kiezen dat de door de heffing gegeven prikkel optimaal is (niet te zwak en niet te sterk). Via de hoogte van het tarief kan dan niet tegelijkertijd ook nog eens worden gestuurd op de voor een bepaalde opgave benodigde middelen.

Daarom zal naast een regulerende heffing doorgaans een aanvullend bekostigingsinstrument beschikbaar moeten zijn om te garanderen dat er voldoende middelen beschikbaar komen op de opgaven uit te kunnen voeren. De keus gaat dus niet zozeer tussen profijtbeginsel of collectiviteitsbeginsel, maar over de vraag of *naast* het collectiviteitsbeginsel ook het profijtbeginsel kan worden toegepast.

⁴⁷ Dit staat bekend als de regel van Tinbergen (1956).

4.3. Welke overheid legt de heffingen op?

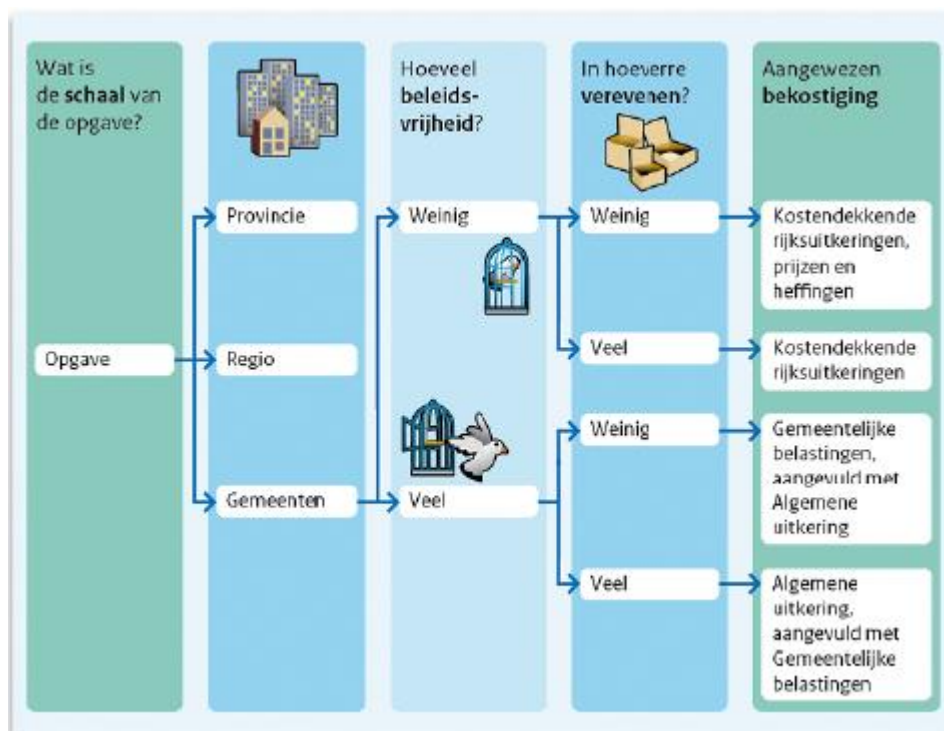
Na de keuze over de toepassing van het profijtbeginsel en het collectiviteitsbeginsel is de vervolgvraag wie de heffingen oplegt waaruit de opgaven worden bekostigd. Vaak is bij een opgave meer dan één overheid betrokken. En ook wanneer een decentrale overheid als enige verantwoordelijk is voor een opgave kan het wenselijk zijn om bij de bekostiging een andere overheid te betrekken.

4.3.1. Algemene heffing (collectiviteitsbeginsel)

Een heffing op basis van het profijtbeginsel is niet altijd mogelijk (paragraaf 4.2.3) of wenselijk (paragraaf 4.2.4) en waar dit wel het geval is garandeert deze niet altijd een voldoende grote opbrengst (paragraaf 4.2.5). Daarom zal in veel gevallen (ook) een algemene heffing nodig zijn op basis van het collectiviteitsbeginsel. Dat betekent niet per se dat de overheid die de middelen nodig heeft die heffing zelf oplegt. Bij een decentrale opgave kan bekostiging door een rijksuitkering soms optimaal zijn. Het Rijk bekostigt die uitkering dan uit de algemene (belasting)middelen.

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft hiervoor in 2017 een afwegingskader gemaakt, toegespitst op gemeenten (figuur 8). Dit kan worden veralgemeend naar alle decentrale overheden. Wel moet worden bedacht dat het Rfv-afwegingskader bedoeld is voor toepassing van zowel het profijtbeginsel als het collectiviteitsbeginsel, terwijl we in deze paragraaf kijken naar toepassing van het collectiviteitsbeginsel.

Figuur 8. Afwegingskader bekostigingsmethoden voor gemeenten van de Rfv (2017)⁴⁸



De eerste stap in figuur 8 betreft het overheidsniveau dat het beste met de opgave kan worden belast. Die keus hangt af van de schaal van de opgave en de omvang van ruimtelijke externe effecten. Werkzaamheden uitgevoerd door bijvoorbeeld een waterschap kunnen baten opleveren voor inwoners of bedrijven in andere gebieden. Hoe groter het geografische bereik van dergelijke externe effecten, hoe hoger het schaalniveau dat voor besluitvorming en bekostiging zou moeten worden gekozen.⁴⁹ Wie heeft er profijt of last van, ingezetenen of niet-ingezetenen? Lokaal, stroomgebied, nationaal? In dit onderzoek slaan wij deze stap over. Wij gaan uit van de bestaande bestuurlijke indeling en de bestaande taakverdeling over overheidslagen en stellen die niet ter discussie. Dat zou het onderzoek namelijk sterk uitbreiden.

De overige stappen in figuur 8 betreffen de bekostiging van een opgave. Hierbij staan twee keuzes centraal: ligt de beslissingsmacht over de te bekostigen voorzieningen bij het Rijk of bij de decentrale overheid? En: is lastenverevening tussen decentrale overheden gewenst of niet?

Bekostiging door het Rijk kan aangewezen zijn als het Rijk beslist over het voorzieningenniveau en dus de uitgaven. Immers, beslissen, genieten en betalen liggen dan in één hand. Het Rijk beslist dat iets moet gebeuren (en heeft daar dus blijkbaar profijt van) en moet dan ook de rekening betalen. Niet winkelen met andermans portemonnee. Een andere reden om te kiezen voor bekostiging door de

⁴⁸ Waar in dit schema "Algemene uitkering" staat, zou echter "gemeentefonds" moeten worden gelezen. Immers, in sommige gevallen is een andere verdeling of een andere indexatie gewenst dan die van de algemene uitkering. In die gevallen kan voor een decentralisatie-uitkering worden gekozen.

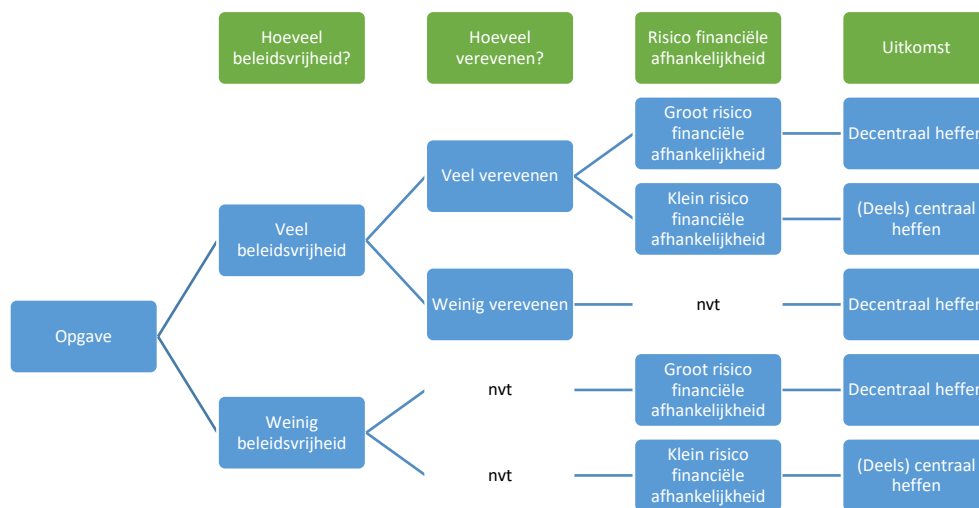
⁴⁹ Subsidiariteitsbeginsel: het principe dat beslissingen moeten worden genomen op het laagste niveau waar alle relevante externe effecten zijn geïnternaliseerd. Zie ook Allers et al. (2022, paragraaf 3.3).

rijksoverheid kan zijn dat men naar draagkracht wil heffen. Bij decentrale overheden kan dat ertoe leiden dat mensen of bedrijven verhuizen naar – bijvoorbeeld – gemeenten met lage tarieven. Daarom is belasting op inkomen of vermogen in Nederland voorbehouden aan de rijksoverheid.

Ook als verevening van lasten wenselijk is kan voor bekostiging door het Rijk worden gekozen. De lasten voor sommige opgaven slaan misschien disproportioneel neer in bepaalde gebieden. Er kan dan voor worden gekozen om de lasten over het hele land te spreiden. Dat gebeurt bijvoorbeeld via het gemeentefonds en het provinciefonds. De rijksoverheid vindt het wenselijk dat elke gemeente bij gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau kan aanbieden.⁵⁰ Gemeenten met een slappe bodem, waar wegen en riolering duurder zijn, krijgen bijvoorbeeld een hogere uitkering. Voor waterschappen bestaat een dergelijk fonds niet. Via het Hoogwaterbeschermingsprogramma vindt wel een soort verevening tussen waterschappen onderling plaats van de kosten van het versterken van dijken, sluisen en gemalen.⁵¹

Er is nog een andere reden denkbaar om lasten te willen verevenen. Die hangt af van omvang en schaal van ruimtelijke externe effecten. Werkzaamheden uitgevoerd door bijvoorbeeld een waterschap kunnen baten opleveren voor inwoners of bedrijven in andere gebieden. Als baten zich uitstrekken tot over de grenzen van de overheid die het werk doet, zouden ook de lasten kunnen worden gespreid. In het schema van de Rfv kunnen externe effecten worden beperkt door bij elke opgave het optimale overheidsniveau te kiezen. Hier nemen we echter de bestaande taakverdeling als uitgangspunt.

Figuur 9. Afwegingskader heffende overheid bij toepassing collectiviteitsbeginsel



Verevening is in de praktijk soms moeilijk te verwezenlijken. Het is niet eenvoudig om te bepalen hoe sterk voor een opgave te maken afhangen van onbeïnvloedbare omgevingsfactoren. Voor herzieningen van de verdeelformule van het gemeentefonds

⁵⁰ Allers (2010); Allers et al. (2022, paragraaf 3.6).

⁵¹ Dit werkt echter heel anders dan bij provincies en gemeenten, zie Hoeben (2012).

is altijd veel onderzoek nodig, en de uitkomsten daarvan zijn niet altijd goed uit te leggen.⁵²

Iets dat niet in het afwegingskader van de Rfv is opgenomen is dat politieke besluitvorming inherente zwakheden kent waardoor rijksbesteding decentrale overheden soms minder financiële zekerheid biedt dan eigen middelen (paragraaf 4.5.1). Als het Rijk de hoogte van het voorzieningenniveau bepaalt zou het ook de kosten moeten dragen, schrijven we eerder in dit onderdeel, maar de praktijk wijst uit dat dit niet altijd in voldoende mate gebeurt. Dit pleit ervoor om de voor een opgave verantwoordelijke overheid niet te veel financieel afhankelijk te maken van externe partijen.

Figuur 9 geeft aan hoe op basis van bovenstaande afwegingen kan worden gekozen voor de overheidslaag die de algemene heffing oplegt waarmee een opgave conform het collectiviteitsbeginsel kan worden bekostigd. Net als het Rfv-schema waar het op is gebaseerd kunnen de stappen ook in omgekeerde volgorde worden doorlopen. Als een uitkomst verwondering opwekt, kan door van rechts naar links door het schema te bewegen worden nagegaan welke keuzes aan een uitkomst ten grondslag liggen. Desgewenst kunnen die keuzes dan worden herzien.

4.3.2. Profijtheffing

Bekostigen via het profijtbeginsel kan door toepassing van een prijs naar gebruik en met een vastrecht (paragraaf 4.2.3). Bij de vraag wie het beste verantwoordelijk kan zijn voor een profijtheffing en de opbrengst daarvan kan ontvangen spelen verschillende overwegingen een rol.

Wanneer de opbrengst terechtkomt bij de overheid die ook de aan de opgave verbonden financiële lasten draagt, dan kan die de opgave daar meteen (deels) van bekostigen. Toch is het verband tussen lasten en heffing niet een-op-een. Een profijtheffing die optimaal stuurt zal immers bijna altijd meer of minder geld opleveren dan voor de opgave nodig is.

Bij een profijtheffing gaat het niet in de eerste plaats om de opbrengst maar om hoe het doel, de gewenste gedragsverandering, het beste kan worden bereikt. Omdat prijselasticiteiten doorgaans niet bekend zijn,⁵³ en geleidelijk veranderen als de prijs per eenheid verbruik of vervuiling verandert (zie ook paragraaf 4.5.2), zal het tarief van de profijtheffing af en toe moeten worden aangepast om het gewenste doel zo dicht mogelijk te benaderen. Dat pleit ervoor om de heffing in handen te geven van de overheid die verantwoordelijk is voor het bereiken van dat doel. Als bijvoorbeeld de vervuiling van iets een bepaalde meetwaarde niet mag overstijgen, dan moet de daarvoor verantwoordelijke overheid aan de tariefknop van de profijtheffing kunnen draaien.

Praktische overwegingen zouden een reden kunnen zijn om hiervan af te wijken en een profijtheffing in handen te geven van een andere overheid die hem doelmatiger kan heffen. Bijvoorbeeld omdat informatie die nodig is om de mate van profijt vast te stellen daar aanwezig is, of omdat die overheid al een heffing kent die schaalvoordelen of

⁵² Zie bijvoorbeeld ROB (2021a). Bij provincies is dergelijk onderzoek nog lastiger, zie ROB (2024).

⁵³ De prijselasticiteit geeft aan hoe sterk de vraag daalt bij een bepaalde verhoging van de prijs.

synergievoordelen (*economies of scope*) mogelijk maakt. Deze praktische overwegingen moeten wel zwaar wegen om de profijtheffing niet in handen te geven van de verantwoordelijke overheid, omdat dan het doelbereik kleiner kan worden.

4.4. Belasting of bestemmingsheffing?

Voor zowel een algemene heffing op basis van het collectiviteitsbeginsel als voor een profijtheffing geldt dat zij op twee manieren kunnen worden vormgegeven: als belasting of als bestemmingsheffing. De opbrengst van een belasting is vrij besteedbaar. De opbrengst van een bestemmingsheffing is geormerkt voor de bekostiging van bepaalde taken. De opbrengst mag dus niet hoger zijn dan de uitgaven aan de bijbehorende taken.

Vormgeving als belasting heeft als voordeel dat de opbrengst niet wordt gemaximeerd door de kosten die de verantwoordelijke overheid toerekent aan de bijbehorende taak. Dat is vooral van belang bij een profijtheffing die dient om gebruik of vervuiling te reguleren. In dit geval moet het tarief zo kunnen worden vastgesteld dat het gestelde doel zo goed mogelijk wordt gehaald (paragraaf 4.3.2). Maximering van de opbrengst kan dan belemmerend werken. Een belasting kent dit bezwaar niet. En wanneer een profijtheffing in belastingvorm meer opbrengt dan nodig is voor de uitvoering van een daaraan gerelateerde opgave dan kan het overige voor andere doelen worden ingezet.

Ook voor een heffing op basis van het collectiviteitsprincipe kan de oormerking die kenmerkend is voor een bestemmingsheffing belemmerend werken. Het is niet altijd geheel duidelijk welke taken er wettelijk gezien wel en niet mee kunnen worden bekostigd. Dat heeft bijvoorbeeld bij de rioolheffing een uitgebreide jurisprudentie opgeleverd. Bovendien vallen nieuwe opgaven niet altijd binnen de toegestane bestedingsmogelijkheden. Daarmee is een bestemmingsheffing minder toekomstbestendig dan een belasting.

Een bestemmingsheffing kan echter als voordeel hebben dat het duidelijker is waarvoor de opbrengst zal worden gebruikt. Dat kan de maatschappelijke acceptatie bevorderen. Bij een belasting is minder duidelijk wat er met de opbrengst gebeurt. Dat is de onvermijdelijke keerzijde van de brede inzetbaarheid. Om te zorgen dat het tarief van de bestemmingsheffing hoog genoeg kan worden vastgesteld om het beoogde effect te bereiken en om te zorgen dat de opbrengst van de bestemmingsheffing zo effectief mogelijk kan worden ingezet is het aan te raden om bestedingsdoelen breed genoeg te definiëren.

Voor het waterbeheer wordt voornamelijk gebruik gemaakt van bestemmingsheffingen.⁵⁴ Die kunnen soms breed worden ingezet. Zo kunnen de waterschappen met de watersysteemheffing alle opgaven bekostigen die vallen binnen het beheer van het watersysteem.

⁵⁴ Dit zijn de verontreinigingsheffing, de grondwateronttrekkingsheffing, de grondwaterbeschermingsheffing, de zuiveringsheffing, de watersysteemheffing en de rioolheffing. Zie paragraaf 2.3.

4.5. Bekostiging watersysteem: voldoende middelen en optimale prikkelwerking

Eerder in dit hoofdstuk hebben we onderbouwd dat het profijtbeginsel, waar dit mogelijk is en er geen tegenindicaties zijn, de eerste keus is in de zoektocht naar een bekostigingsmethode. Dit geeft de beste prikkelwerking en leidt door een optimale afweging tussen kosten en baten tot doelmatigheid, terwijl het in veel gevallen ook een rechtvaardige uitkomst oplevert, in die zin dat kosten niet op anderen worden afgewenteld (paragrafen 4.1.2).

Het kerndoel van de bekostiging van het watersysteem moet echter wel worden bereikt: het moet voldoende financiële middelen opleveren om de kosten van de opgaven te dekken. Daarom zal naast een profijtheffing in veel gevallen een aanvullend bekostigingsinstrument op basis van het collectiviteitsbeginsel beschikbaar moeten zijn om te garanderen dat er voldoende middelen beschikbaar komen (paragraaf 4.2.5).

In dit onderdeel beschrijven we wat er nodig is om elk van deze doelen te bereiken.

4.5.1. Voldoende middelen

Voor elke opgave moeten voldoende middelen beschikbaar komen bij de hiervoor verantwoordelijke partijen. Aandachtspunten hierbij zijn:⁵⁵

- Stabiele grondslag. De opbrengst van een heffing moet bijvoorbeeld niet te afhankelijk zijn van conjuncturele schommelingen. Een profijtheffing heeft zoals gezegd niet altijd een stabiele grondslag.
- Financiële zekerheid, ook op de lange termijn. Politieke besluitvorming kent inherente zwakheden die onder meer kunnen leiden tot een focus op de korte termijn en tot het afschuiven van financiële problemen op andere overheidslagen of op toekomstige generaties.⁵⁶ Deze zwakheden nemen toe naarmate de afstand tussen de geldverschaffer en de voor de opgave verantwoordelijke partij groter wordt. Dit pleit ervoor om de voor een opgave verantwoordelijke overheid niet te sterk financieel afhankelijk te maken van externe partijen.
- Volume en verdeling. Voldoende middelen betekent niet alleen dat er in zijn totaliteit genoeg geld is, maar ook dat dit het geval is op het niveau van alle afzonderlijke organisaties die de taken uitvoeren. Dat laatste betekent dat bekostigingssystemen goed in het verlengde moeten liggen van bestuurlijke verhoudingen.
- Monitoring. Behoeft en beschikbaarheid van middelen moeten worden gemonitord: periodiek nagaan of volume en verdeling van middelen nog adequaat zijn.
- Decentrale beleidsvrijheid en uitvoeringskracht. De beschikbare middelen moeten optimaal kunnen worden ingezet. Dit betekent: niet onnodig oormerken, doelen van bestemmingsheffingen breed genoeg laten zijn en

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld Allers (2020), ROB (2021b).

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Buchanan en Tullock (1962) en Olsen (1965), en de uitgebreide literatuur die daarop voortbouwt.

middelen waar mogelijk ontschotten⁵⁷ om bijvoorbeeld samenwerking en een gebiedsgerichte aanpak mogelijk te maken.

4.5.2. Goede financiële prikkels

Voor een doelmatige uitkomst moet de bekostiging zo zijn georganiseerd dat alle betrokken partijen de juiste financiële prikkels ervaren. Een bekostigingsinstrument dat hieraan voldoet levert niet alleen middelen op, maar kan soms zelf ook helpen het probleem aan te pakken.

Voor een goede afweging van kosten en baten bij beleidskeuzes moeten beslissen, genieten en betalen zoals gezegd zoveel mogelijk in één hand liggen. De gevolgen van beslissingen kunnen dan niet op anderen worden afgewenteld. Als een partij bijvoorbeeld grondwater kan onttrekken zonder te betalen terwijl hier voor derden wel kosten aan zijn verbonden,⁵⁸ dan leidt dit tot inefficiënt hoog gebruik van grondwater. Dit kan worden voorkomen via het profijtbeginsel: de gebruiker of vervuiler betaalt. Ook kan de juiste financiële prikkel een gemeente er bijvoorbeeld van weerhouden om te bouwen in een gebied dat daar waterhuishoudkundig niet geschikt voor is. Wanneer gebieden met 'duur' waterbeheer kunstmatig goedkoop worden gemaakt door financiële compensatiesystemen ontbreekt een dergelijke prikkelwerking.

Deze voorbeelden geven al aan dat het geven van goede prikkels op twee manieren kan worden bevorderd:

- Actief, via een regulerende heffing die verbruik of ongewenst gedrag afremt.
- Passief, door te voorkomen dat ongewenst gedrag door beleidsmaatregelen (zoals financiële compensatie voor kosten die de beslisser zelf zou moeten dragen) wordt gestimuleerd.

Het is niet in alle gevallen even goed mogelijk om met een regulerende heffing gedrag in de gewenste richting te veranderen. Dit gaat beter naarmate meer aan de volgende criteria worden voldaan:

- De prijselasticiteit is hoog genoeg; de gebruiker moet dus voldoende alternatieven hebben tegen een niet te hoge prijs (andere bronnen; mogelijkheden om verbruik te verlagen door innovatie of efficiëncymaatregelen).
- Uitwijken naar alternatieven levert inderdaad een verbetering in het gedrag op. Er moeten geen goed toegankelijke en goedkope uitwijkmogelijkheden naar minder gewenste alternatieven zijn.
- De heffing en het tarief zijn goed zichtbaar. Een heffing die bijvoorbeeld ongemerkt meelift met een andere heffing zal minder invloed hebben op het te sturen gedrag.

Vaak wordt gesteld dat de prijselasticiteit van water laag is.⁵⁹ De exacte prijselasticiteit is echter niet beschikbaar, ook al omdat dit geen constante is; deze hangt af van het

⁵⁷ Met ontschotten bedoelen we dat verschillende geldstromen kunnen worden samengevoegd om opgaven of projecten te bekostigen. Het gaat dus om het weghalen van belemmerende beperkingen voor de besteding ervan.

⁵⁸ Die kosten hoeven niet geldelijk te zijn; het kan ook gaan om verslechtering op milieugebied.

⁵⁹ Witteveen+Bos (2024).

prijsniveau. Bij een laag tarief is de vraag naar drinkwater bijvoorbeeld weinig elastisch, omdat niemand er rekening mee houdt. Bij een hoog tarief per verbruikte eenheid verandert dit: er ontstaat kostenbewustzijn en de prijselasticiteit neemt toe.⁶⁰ Zolang een tarief laag is kan niet worden berekend wat de elasticiteit zou zijn bij een hoger tarief. Ook is de elasticiteit op langere termijn doorgaans aanzienlijk hoger dan op korte termijn, doordat aanpassingen tijd kosten.⁶¹ Wanneer waterprijzen sterk stijgen kunnen bijvoorbeeld apparaten op de markt komen die water besparen en kunnen agrariërs kiezen voor andere gewassen. Ook hebben gebruikers soms tijd nodig om zich aan hogere prijzen aan te passen en nieuwe gewoonten aan te leren.

De regulerende werking van een heffing kan worden versterkt door gebruik van een gestaffeld tarief, dat laag is voor een bepaald basisverbruik en hoog voor alles wat daar bovenop komt.

Ook wanneer gedrag slechts beperkt kan worden bijgestuurd kan een heffing op basis van het profijtbeginsel wenselijk zijn, namelijk uit oogpunt van rechtvaardigheid. Wat rechtvaardig is en wat niet is een normatieve keuze. Die vraagt dus een politieke afweging.

4.6. Algemene criteria voor bekostigingsinstrumenten

Naast voldoende middelen en een optimale prikkelwerking is het wenselijk dat de bekostiging zo goed mogelijk voldoet aan een reeks algemene criteria:⁶²

- Rechtvaardigheid van de verdeling van de lasten. Dit hangt onder meer af van de gevoelde aanvaardbaarheid van lastenverschillen tussen jurisdicties, en van het antwoord op de vraag of niet-ingezetenen ook profiteren van bepaalde overheidsuitgaven (ruimtelijke externe effecten).
- Betaalbaarheid. Dit wordt bepaald door de omvang van de benodigde middelen in relatie tot het plaatselijke draagvlak. Anders gezegd: is er in het gebied genoeg geld om het gekozen bekostigingsinstrument toe te kunnen passen? Bij hoge kosten die regionaal ongelijk zijn verdeeld kan lokaal een tekort aan financieel draagvlak bestaan. Dan kan verevening gewenst zijn.
- Doelmatigheid. Uitvoeringskosten (voor de overheid), nalevingskosten (voor de betaler) en economische verstoring (deadweight loss)⁶³ van bekostigingsinstrumenten moeten worden beperkt.

⁶⁰ In het verleden is wel voorgesteld om één waterketentarief te introduceren gebaseerd op het drinkwaterverbruik. De rioolheffing en de zuiveringsheffing zouden daar dan onder vallen. Dit zou de prijs van water voor gebruikers transparanter maken en mogelijk het kostenbewustzijn vergroten. Wegens allerlei praktische en inhoudelijke bezwaren is dit er niet van gekomen. Zo hangen de kosten van riolering en zuivering slechts ten dele samen met het waterverbruik. Zie Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013).

⁶¹ Zie bijvoorbeeld Bruno et al. (2024).

⁶² Zie onder meer IBO (2002), Sterk Consulting BV (2013), Arcadis (2017), Allers (2020), ROB (2021b), Arcadis & Berenschot (2022), Allers et al. (2022, hoofdstuk 4), CPB (2023) en de ministeriële regeling *Aanwijzingen voor de regelgeving*.

⁶³ Dit betreft verminderde doelmatigheid door ongewenste gedragseffecten. Voorbeeld: als een belasting op inkomen ertoe leidt dat mensen minder gaan werken dan veroorzaakt deze belasting een deadweight loss.

- Eenvoud, duidelijkheid, transparantie. Betrokkenen moeten weten waar ze aan toe zijn.
- Zichtbaarheid en herkenbaarheid. Een onzichtbare profijtheffing zal weinig gedragsverandering veroorzaken. Een onzichtbare algemene heffing leidt niet tot een doelmatige afweging van de kosten en de baten van een overheidsvoorziening.
- Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid:
 - Juridisch: passend binnen bestaande wet- en regelgeving; voldoen aan rechtsbeginselen als neutraliteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.
 - Praktisch: technisch mogelijk, gegevens zijn beschikbaar, ontduiking is moeilijk.
 - Maatschappelijk: voldoende acceptatie onder betrokkenen.
- Toekomstbestendigheid, dus aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen.

Het zal duidelijk zijn dat sommige criteria samenhangen. Omdat criteria onderling strijdig kunnen zijn zal het vaak niet mogelijk zijn om aan elk hiervan volledig te voldoen. Zo kunnen eenvoud en doelmatigheid de rechtvaardigheid in de weg staan. Er zal dan een bestuurlijke afweging moeten worden gemaakt, gebaseerd op beleidsmatig gekozen gewichten per criterium.

4.7. Afwegingskader

Dit hoofdstuk geeft een breed en systematisch overzicht van de overwegingen die van belang zijn bij de keuze van een instrument om publieke voorzieningen te bekostigen. Niet elk onderscheid dat hier wordt gemaakt is in de praktijk haarscherp te maken en niet steeds is één optie aan te wijzen die in alle gevallen beter is. Soms is er geen objectieve grond om een keuze op te baseren en is een normatief oordeel vereist. Daarom eindigt dit hoofdstuk niet met een algoritme dat voor elke situatie met wiskundige precisie een kant en klaar bekostigingsmodel uitspuwt, maar met een afwegingskader in de vorm van een reeks vragen.

In het volgende hoofdstuk passen we dit afwegingskader toe op concrete opgaven binnen het watersysteem. Het zal dan helpen om de goede vragen te stellen en geen belangrijke zaken over het hoofd te zien.

De kernvraag is: wat is het karakter van het goed in kwestie, individueel of collectief, en hoe valt de keuze uit tussen profijtbeginsel en collectiviteitsbeginsel? Zie hiervoor paragraaf 4.2.3. Vervolgens kan de onderstaande lijst worden langsgelopen.

Bij een profijtheffing:

- Zijn er misschien redenen om het profijtbeginsel, ook als het wel kan, toch niet toe te willen passen (bij bemoeigoederen of goederen die voor iedereen beschikbaar zouden moeten zijn, bij een natuurlijk monopolie of bij positieve externe effecten)? Paragraaf 4.2.4.
- Gaat het om een rivaliserend goed (kosten nemen toe met gebruik)? Dan is een prijs per eenheid gebruik of vervuiling waarschijnlijk het beste. Anders kan een vast bedrag per gebruiker optimaal zijn (paragraaf 4.2.3).

- Worden de gewenste prikkels gegeven? Is de prijselasticiteit hoog genoeg en de heffing zichtbaar genoeg om een gedragsreactie te mogen verwachten? Bestaat het gevaar dat partijen uitwijken naar ongewenste alternatieven? Paragraaf 4.5.2.
- Belasting of bestemmingsheffing? De beschikbare middelen moeten optimaal kunnen worden ingezet. Niet onnodig oormerken, doelen van bestemmingsheffingen moeten breed genoeg zijn. Paragraaf 4.4.
- Welke overheid zou moeten heffen? De overheid die verantwoordelijk is voor het doelbereik zou aan de tariefknop moeten kunnen draaien, tenzij er praktische redenen zijn om hiervan af te wijken. Paragraaf 4.3.

Bij een algemene heffing (conform het collectiviteitsbeginsel):

- Decentrale heffingen of rijksmiddelen gebruiken? Wie beslist hoeveel er wordt uitgegeven (wie bepaalt betaalt)? Is verevening wenselijk? Reiken de baten van de werkzaamheden tot in andere jurisdicties? Paragraaf 4.3.
- Financiële zekerheid en stabiliteit, ook op de lange termijn. Is de verantwoordelijke overheid niet te veel financieel afhankelijk van externe partijen? Heeft een heffing een voldoende stabiele grondslag? Paragraaf 4.5.1.
- Kunnen de beschikbare middelen optimaal worden ingezet? Niet onnodig oormerken, doelen van bestemmingsheffingen breed maken, rijksuitkeringen ontschotten. Paragraaf 4.5.1.
- Rechtvaardigheid en betaalbaarheid: worden de lasten eerlijk verdeeld, over betalingsplichtigen of over het land? Bij hoge kosten die regionaal ongelijk zijn verdeeld kan lokaal een tekort aan financieel draagvlak bestaan. Paragraaf 4.6.
- Nu er naar aanleiding van bovenstaande vragen een bepaalde richting is gekozen, komen we voor de zekerheid nog even terug op deze kernvraag: Komen er zo voldoende middelen voor alle verantwoordelijke partijen en wordt dit waar dit nodig is, zoals bij rijksbesteding, periodiek gemonitord? Paragraaf 4.5.1.

Bij elk soort heffing (algemene criteria, zie paragraaf 4.6):

- Doelmatigheid (minimaliseer de economische verstoring en de uitvoeringskosten)
- Eenvoud, duidelijkheid, transparantie
- Zichtbaarheid en herkenbaarheid
- Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid (juridisch praktisch, maatschappelijk)
- Toekomstbestendigheid.

5 Bekostiging opgaven grondwater- en oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer

In dit hoofdstuk passen we het afwegingskader uit hoofdstuk 4 toe op zowel het grondwater- als het oppervlaktewaterbeheer. De uitkomsten van deze exercitie vergelijken we met de bestaande manier van bekostigen.

5.1. Wat is grondwater en wat is oppervlaktewater?

Grondwater is het water dat zich in de bodem bevindt. Het grondwater direct onder de oppervlakte (freatische grondwater) wordt direct beïnvloed door de hoeveelheid neerslag. Deze laag is ook het meest gevoelig voor menselijke activiteiten. Het is het eenvoudigst om uit deze laag grondwater te putten, maar doordat er eenvoudig stoffen uit de oppervlakte meekomen met het inzakkende oppervlaktewater kan het ook makkelijk vervuild zijn. De kwaliteit van het freatische grondwater verschilt dus van plaats tot plaats.

Dieper gelegen lagen grondwater (artesische lagen) zijn ouder. Het duurt veel langer voordat deze lagen worden aangevuld vanuit het oppervlaktewater (tientallen tot honderden jaren) omdat ze dieper zijn gelegen en er niet- of slechtdoorlaatbare lagen (bijvoorbeeld gesteente of klei) boven kunnen liggen. Dit grondwater is daarom moeilijker te winnen, maar van hogere kwaliteit (zuiverder) dan water in hoger gelegen lagen.

Oppervlaktewater is al het water dat zich aan de oppervlakte bevindt, dus het water in sloten, meren, rivieren. De samenstelling van oppervlaktewater verschilt tussen verschillende locaties. Oppervlaktewater in natuurgebied heeft een andere samenstelling dan oppervlaktewater in bijvoorbeeld akkerbouwgebied of stedelijk gebied. Daarnaast wisselt de samenstelling bijvoorbeeld in de tijd: na een periode van droogte is de samenstelling anders dan wanneer er veel regen is gevallen.

5.2. Taken en verantwoordelijke partijen

Zoals we zagen in hoofdstuk 2 zijn de verantwoordelijkheden op dit terrein bij verschillende overheden belegd.

De verantwoordelijkheden voor *grondwaterbeheer* zijn als volgt verdeeld:

- Het Rijk stelt de kaders vast.
- Provincies zijn verantwoordelijk voor de regie met betrekking tot het grondwaterbeheer en zij zijn het bevoegde gezag als het gaat om grondwateronttrekkingen van meer dan 150.000 kubieke meter (voor de

productie van drinkwater, voor industriële onttrekkingen en voor landbouw) en voor warmte-koudeopslag.

- Waterschappen zijn operationeel verantwoordelijk voor het grondwaterbeheer, voor zover niet de provincie het bevoegde gezag is (zie vorige bullet).
- Gemeenten zijn medeverantwoordelijk voor het grondwaterbeheer in de openbare ruimte. Zij nemen maatregelen zodat structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de op grond van de Omgevingswet aan de fysieke leefomgeving toegedeelde functies worden beperkt, voor zover dat doelmatig kan en het niet tot de taak van een van de andere overheden hoort.

Voor het *oppervlaktewaterbeheer* is dit in grote lijnen hetzelfde:

- Het Rijk stelt niet alleen kaders, maar stelt ook peilbesluiten vast voor de Rijkswateren en bepaalt daarmee naar welk waterpeil wordt gestreefd in de Rijkswateren.
- Provincies zijn in het oppervlaktewaterbeheer verantwoordelijk voor de regie en spelen daarnaast een rol omdat ze ook verantwoordelijk zijn voor de regie op het gebied van ruimtelijke ordening.
- Waterschappen zijn operationeel verantwoordelijk voor het oppervlaktewaterbeheer, voor zover niet het Rijk het bevoegde gezag is (zie eerste bullet).
- Gemeenten hebben geen directe taak op het gebied van het oppervlaktewaterbeheer. Zij moeten zorgen voor doelmatige inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater op openbaar terrein, voor zover een eigenaar van particulier terrein geen maatregelen kan nemen.

5.3. Keuze tussen profijtbeginsel en collectiviteitsbeginsel

Eerst moet de kernvraag worden beantwoord: in hoeverre is het profijtbeginsel dan wel het collectiviteitsbeginsel van toepassing (zie paragraaf 4.2)?

Zowel een optimaal grondwaterniveau als een optimaal niveau van het oppervlaktewater is een publiek goed: iedereen in het gebied heeft er baat bij (het is niet exclusief), en als er meer mensen komen wonen, stijgen de kosten ervan niet (het is niet rivaliserend). Dan geldt bij de bekostiging het collectiviteitsbeginsel en niet het profijtbeginsel (paragraaf 4.2.3). Maatregelen om het grondwater of oppervlaktewaterpeil op het gewenste niveau te krijgen zouden dus uit een algemene heffing moeten worden bekostigd, niet uit een profijtheffing.

Wel kan het profijt van beide van gebied tot gebied variëren. Landbouwgrond wordt bemalen met het doel een bepaald gebruik mogelijk te maken. Zowel het oppervlaktewater als de bovenste laag grondwater, (die direct in contact staat met oppervlaktewater) worden hierdoor verlaagd. Een waterschap kan een dergelijk verlaagd peil ook hebben vastgelegd in een afzonderlijk peilbesluit voor het gebied. Iedereen in het betreffende gebied heeft te maken met het verlaagde grondwaterpeil. Het is niet mogelijk om iemand die van buiten komt uit te sluiten. We hebben hier een lokaal publiek goed. Paragraaf 5.5 gaat hier verder op in.

Opgepompt grondwater en onttrokken oppervlaktewater zijn echter particuliere goederen: exclusief en rivaliserend. Bij een particulier goed past op basis van het profijtbeginsel een betaling per hoeveelheid opgepompt of onttrokken water. Dat geeft een prikkel tot doelmatig gebruik. Door het water op die manier een prijs te geven zullen onttrekkers hun profijt ervan afwegen tegen de kosten. Kosten zijn er ook als onttrekkers er niets voor hoeven te betalen, alleen draait dan de maatschappij ervoor op. De opbrengst van een dergelijke profijtheffing kan worden gebruikt om de kosten van het grond- en oppervlaktewaterbeheer te dekken maar brengt hiervoor mogelijk niet voldoende op.

Idealiter worden dus zowel het grondwaterbeheer als het beheer van het oppervlaktewater bekostigd door twee verschillende heffingen: een profijtheffing op grond- of oppervlaktewateronttrekkingen en als aanvulling daarop een algemene heffing die, voor zover nodig, het gat dicht tussen het benodigde bedrag en de opbrengst van de heffing op de onttrekking.

Hieronder bespreken we eerst een profijtheffing op wateronttrekking en daarna de algemene heffing. We volgen hierbij het afwegingskader uit paragraaf 4.7.

5.4. Profijtheffing op grond- of oppervlaktewateronttrekking

5.4.1. Bestaande bekostiging

Provincies zijn het bevoegde gezag voor de grote grondwateronttrekkingen.⁶⁴ De kosten hiervan kunnen worden gedekt uit een grondwateronttrekkingsheffing (een bedrag per kubieke meter onttrokken water), uit leges voor vergunningverlening en uit de algemene middelen. De grondwateronttrekkingsheffing en de leges zijn bestemmingsheffingen. Er is nauw omschreven welke kosten mogen worden toegerekend.⁶⁵ De grondwateronttrekkingsheffing levert jaarlijks slechts een beperkt bedrag op.⁶⁶ De provincie heeft geen taken op het gebied van het onttrekken van oppervlaktewater.

Het waterschap dekt de kosten van zowel het grondwater- als het oppervlaktewaterbeheer uit de watersysteemheffing. Het gaat hier om zowel de bekostiging van het peilbeheer als kosten die samenhangen met grond- en oppervlaktewateronttrekkingen.⁶⁷ De laatstgenoemde kosten kunnen (deels) worden gedekt met leges die worden betaald voor onttrekkingsvergunningen. Niet alle onttrekkingen zijn echter vergunningsplichtig en het beleid hiervoor verschilt per waterschap.

⁶⁴ Waterwet, artikel 6.4.

⁶⁵ Zie Allers en Hoebe 2023.

⁶⁶ In 2022 was dit 13 miljoen euro (Hoebe en Allers, 2022)

⁶⁷ Zoals eerder aangegeven zijn waterschappen verantwoordelijk voor onttrekkingen tot 150.000 kubieke meter water. Bij grotere onttrekkingen is de provincie het bevoegd gezag en verleent deze de vergunning.

5.4.2. Profijtbeginsel toepassen?

In paragraaf 5.3 zagen we dat bij het onttrekken van grond- en oppervlaktewater toepassing van het profijtbeginsel voor de hand ligt. Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 kunnen er echter soms redenen zijn om het profijtbeginsel niet toe te passen, namelijk bij bemoeigoederen, bij een natuurlijk monopolie en bij positieve externe effecten. Die eerste reden is hier mogelijk van toepassing.

Bedrijfsmatige onttrekkers (drinkwaterbedrijven, landbouw en industrie) zullen de belasting geheel of gedeeltelijk doorberekenen aan hun afnemers, afhankelijk van de elasticiteiten van vraag en aanbod.⁶⁸ Uit economisch oogpunt is dit een gewenste situatie; zo werkt de prijsprikkel door tot bij de eindgebruiker.

Voor drinkwaterbedrijven ligt dit genuanceerder omdat drinkwater kan worden gezien als iets dat voor alle huishoudens voldoende toegankelijk moet zijn (*commodity egalitarianism*). Een hoge prijs is in dat geval ongewenst. Dit beperkt de mate waarin het onttrekken van grond- of oppervlaktewater kan worden belast.

Gezien de huidige lage prijs van drinkwater in Nederland is er ook binnen deze redenering echter nog wel ruimte voor een verhoging daarvan. Verder kan voor drinkwaterconsumptie worden gekozen voor een gestaffeld tarief, dat gematigd is voor 'normaal' gebruik en hoog boven een bepaald drempelverbruik.⁶⁹ Zo blijft drinkwater voor iedereen toegankelijk.⁷⁰ We zien dus geen belemmeringen voor de toepassing van het profijtbeginsel.

5.4.3. Prikkelwerking

Een heffing op grond- of oppervlaktewateronttrekking kan goede prikkels geven aan onttrekkers, in de zin dat gewenst gedrag (minder onttrekken) wordt beloond. Beprijzing kan leiden tot doelmatiger gebruik door onttrekkers bij hun productieproces, of tot hogere kosten van hun eindproducten. Dat laatste leidt ertoe dat afnemers de kosten ook in hun afweging gaan betrekken.

In theorie zou het tarief per onttrokken hoeveelheid water zo gekozen kunnen worden dat de onttrekkingen precies dalen tot het optimale niveau. Maar in de praktijk hebben we onvoldoende gegevens om die optimale prijs vooraf te kunnen bepalen. De prijselasticiteit is namelijk onbekend. Bovendien is het waterpeil niet alleen afhankelijk van de onttrekkingen. Dit hoeft echter geen bezwaar te zijn; het betekent wel dat regelmatig moet worden gemonitord of het nodig is de prijs aan te passen.

Een aandachtspunt is wel dat het belasten van alleen grondwater of alleen oppervlaktewater sommige onttrekkers een – wellicht ongewenste – financiële prikkel kan geven om in plaats daarvan (meer van) het niet-belaste oppervlaktewater respectievelijk grondwater te gebruiken. De beslissingen om beide vormen van

⁶⁸ Drinkwaterbedrijven zijn op grond van de Drinkwaterwet verplicht kostendekkende tarieven te hanteren en moeten alle kosten dus doorberekenen aan hun afnemers.

⁶⁹ Een gestaffeld tarief voor drinkwater is toegepast in bijvoorbeeld Vlaanderen (Maasland et al., 2018), Denemarken (Dekker en Havekes, 2023), Italië (Mysiak et al., 2015) en Californië (Dinar en Ash, 2015).

⁷⁰ Voor nadelen van een gestaffeld tarief (ook wel blokstarief genoemd) zie Ansink en Bremer (2024).

onttrekking al dan niet te belasten, en zo ja hoe zwaar moeten dus in samenhang worden genomen.

5.4.4. Belasting of bestemmingsheffing?

Een heffing op het onttrekken van grond- dan wel oppervlaktewater kan in juridische zin worden vormgegeven als belasting, die in de algemene middelen vloeit, of als bestemmingsheffing, waarvan de opbrengst is geormerkt voor de bekostiging van bepaalde taken. Voor beide is iets te zeggen; hier moet een bestuurlijke afweging worden gemaakt. We geven hier de overwegingen die daarbij relevant zijn.

Vormgeving als belasting heeft als voordeel dat de opbrengst niet wordt gemaximeerd door de kosten die de verantwoordelijke overheid toerekent aan de bijbehorende taak. Bij een bestemmingsheffing mag de opbrengst immers niet hoger zijn dan de uitgaven aan een bepaalde taak. In dit geval dient de heffing primair om wateronttrekkingen te reguleren, en niet om een specifieke taak te bekostigen. Daar hoort een prijs bij die afhangt van de grondwaterstand of het peil van het oppervlaktewater. Als het beprijsen van onttrekkingen meer opbrengt dan nodig is voor het grond- of het oppervlaktewaterbeheer dan kan het overige voor andere doelen worden ingezet. Een belasting, waarvan de opbrengst tot de algemene middelen behoort, past daar goed bij.

Een bestemmingsheffing heeft echter als voordeel dat duidelijker is waarvoor de opbrengst wordt gebruikt. Dat kan de maatschappelijke acceptatie bevorderen. Om te zorgen dat het tarief van de bestemmingsheffing hoog genoeg kan worden vastgesteld om het beoogde effect te bereiken is het wel aan te raden om de bestedingsdoelen breed genoeg te definiëren.

5.4.5. Heffende overheid

Gezien de noodzaak om het tarief van een grondwater of oppervlaktewaterheffing periodiek aan te passen (verhogen als de waterstand niet hoog genoeg is of te sterk daalt) zou deze moeten worden geheven door de overheid die verantwoordelijk is voor de hoogte van het waterpeil. Dat is bij het regionale water zowel bij het grondwater als het oppervlaktewater het waterschap. Bij Rijkswateren ligt de verantwoordelijkheid voor het oppervlaktewaterbeheer bij het Rijk.⁷¹

5.4.6. Toetsing grond en oppervlaktewaterheffing aan algemene criteria

Doelmatigheid: een grond- of oppervlaktewaterheffing veroorzaakt geen economische verstoring; de door de heffing opgewekte gedragsreacties zijn immers gewenst.⁷² Er zijn wel uitvoeringskosten. Een belangrijke factor hierbij is dat deze heffingen betrouwbare informatie vereisen over wie grond- of oppervlaktewater onttrekt en hoeveel. Uit doelmatigheidsoverwegingen kan eventueel worden overwogen om alleen onttrekkingen boven een bepaalde drempel te belasten, al is het maar tijdelijk, bijvoorbeeld totdat alle onttrekkingen, ook de kleinere, voldoende in beeld zijn om ze te kunnen belasten.

⁷¹ In Noord-Brabant gaat het dan om de Maas, het Wilhelminakanaal, Zuid Willemskanaal en de Bergse Maas.

⁷² Behalve misschien als grondwaterverbruik wel en oppervlaktewater niet wordt belast of omgekeerd. Dit kan een verschuiving van de ene bron naar gebruik van de andere bron veroorzaken. Zie daarvoor paragraaf 5.4.3.

Eenvoud, duidelijkheid, transparantie: dit zal afhangen van de precieze invulling. Een mogelijke complicatie is dat opgepompt grondwater of onttrokken oppervlaktewater geen standaardproduct is (paragraaf 5.1). Het is daarom een open vraag of voor alle onttrekkingen hetzelfde tarief per eenheidsmaat geheven zou moeten worden, of dat tariefdifferentiatie gewenst is. Dat zou de eenvoud verminderen. Dat komt echter bij bestaande heffingen ook regelmatig voor. Mits goed ingevuld moet het mogelijk zijn om de heffing aan deze criteria te laten voldoen.

Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid:

- Juridisch; passend binnen bestaande wet- en regelgeving; voldoen aan rechtsbeginselen als neutraliteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Hier kan deze heffing aan voldoen, mits zorgvuldig vormgegeven. Een grondwaterheffing heeft tot 2012 bestaan. Die werd geheven door de rijksoverheid.⁷³
- Praktisch; technisch mogelijk. Dit staat of valt met de beschikbaarheid van gegevens over onttrekkingen (wie en hoeveel) en de mogelijkheid deze gegevens te verifiëren.
- Maatschappelijk; voldoende draagvlak. Aandachtspunt hierbij is dat drinkwater voor iedereen betaalbaar moet blijven. Door de lage prijs die drinkwater nu heeft en door de mogelijkheid om drinkwatertarieven te staffelen (paragraaf 4.5.2) is er voldoende ruimte om een grondwater- en oppervlaktewateronttrekkingsheffing in te voeren die ook geldt voor onttrekkingen voor drinkwaterproductie.

Toekomstbestendigheid, dus robuust voor nieuwe ontwikkelingen: het tarief kan eenvoudig worden aangepast als het doel onvoldoende wordt gehaald of als het doel wordt aangescherpt. Het tarief moet dan, indien nodig, wel ver genoeg kunnen worden verhoogd. Bij een bestemmingsheffing is de tariefhoogte gelimiteerd doordat de opbrengst van de heffing de gerelateerde kosten niet mag overschrijden. Het is dus belangrijk het bestedingsdoel niet te nauw te definiëren.

5.5. Algemene heffing om waterkwantiteitsbeheer te bekostigen

Hantering van een profijtheffing om de onttrekkingen te reguleren zal middelen opleveren, maar er is geen enkele garantie dat die voldoende zullen zijn om het grond- of oppervlaktewaterbeleid te bekostigen. In paragraaf 5.3 zagen we dat een optimaal grond- en oppervlaktewaterpeil een publiek goed is. Daarbij past een algemene heffing op basis van het collectiviteitsbeginsel (paragraaf 4.2.1).

In paragraaf 5.3 zagen we wel dat het profijt van een bepaald waterpeil van gebied tot gebied kan variëren. In bepaalde landbouwgebieden wordt door bemaling het waterpeil zodanig verlaagd dat een bepaald gebruik mogelijk wordt (zware machines; bepaalde gewassen). Op sommige plekken wordt juist water aangevoerd, bijvoorbeeld om schade door droogte, verzilting of nachtvorst tegen te gaan. Iedereen in zo'n gebied heeft hier dan mee te maken, maar het is niet mogelijk om potentiële nieuwe gebruikers (bijvoorbeeld iemand die naar het gebied verhuist) uit te sluiten. We noemden dit

⁷³ Zie hiervoor Interdepartementale werkgroep grondwaterbelasting (2007).

eerder een lokaal publiek goed. In ruil voor de extra voorzieningen of het meerwerk kan een hoger tarief worden berekend voor de algemene heffing. Het is dan geen echte profijtheffing – de lokale collectiviteit wordt hoger aangeslagen, niet individuele profijthebbenden – maar er is wel een directere band tussen profijt en betaling.

Provincies en gemeenten beschikken elk al over belastingen die kunnen worden ingezet als algemene heffing: de opcenten op de wegenbelasting respectievelijk de onroerendezaakbelasting. Gemeenten kunnen daarnaast de rioolheffing gebruiken, een bestemmingsheffing die niet alleen het beheer van rioleringen bekostigt maar ook het gemeentelijke waterbeheer.⁷⁴

Waterschappen kunnen de watersysteemheffing gebruiken. Dat is een bestemmingsheffing om de kosten te dekken van het beheren van het watersysteem, waarbinnen het grond- en oppervlaktewaterbeheer valt. Waterschappen kunnen er daarbij tot op zekere hoogte rekening mee houden dat er binnen bepaalde gebieden in het waterschap meer of juist minder wordt gedaan voor eigenaren van gebouwen of grond. Het tarief voor bemalen gebied mag voor eigenaren van grond en gebouwen bijvoorbeeld 100 procent hoger zijn dan ander gebied. Voor eigendommen in buitendijksgebied of dat kan worden ingezet voor waterberging kan juist een lager tarief gelden.⁷⁵ In het wetsvoorstel om de Waterschapswet te wijzigen wordt een dergelijke tariefdifferentiatie ook mogelijk gemaakt voor wateraanvoer.⁷⁶

Omdat de genoemde heffingen al bestaan toetsen wij ze hier niet aan de in paragraaf 4.6 geformuleerde algemene criteria (doelmatigheid, transparantie, uitvoerbaarheid en toekomstbestendigheid). Om na te gaan of ze kunnen worden ingezet om het grond- en oppervlaktewaterbeheer te bekostigen lopen we hieronder wel de vragen na uit paragraaf 4.7 die betrekking hebben op bekostiging conform het collectiviteitsprincipe.

5.5.1. Eigen middelen of rijksbijdragen?

Om deze vraag te beantwoorden richten we ons op drie onderliggende vragen: 1. Wie beslist hoeveel er op dit beleidsterrein wordt uitgegeven (immers: wie bepaalt betaalt)? 2. Is verevening wenselijk, bijvoorbeeld omdat de lasten zeer ongelijk over het land zijn verdeeld? En: 3. hoe ver reiken de baten van een goed grondwaterpeil? Nationaal, provinciaal, stroomgebied? En hoe zit dit voor het peil van het oppervlaktewater?

Zoals aangegeven in paragraaf 5.2 hebben alle overheden taken op het gebied van grond- en oppervlaktewaterbeheer. Het Rijk stelt kaders en richtlijnen met betrekking tot het beheer. De provincie werkt deze kaders verder uit voor de eigen regio. Het waterschap en de gemeente voeren de uiteindelijke taken uit en maken dus de meeste kosten. In de volgende alinea's gaan we na wie er, wettelijk gezien, beslist over het uiteindelijke beleid en dus over de hoeveel middelen die eraan wordt uitgegeven. We kijken eerst naar waterschappen en dan naar gemeenten.

⁷⁴ Gemeentewet, artikel 228a lid b.

⁷⁵ Waterschapswet, artikel 122.

⁷⁶ Wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht 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. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 412, nr. 2. Deze differentiatie gaat gelden voor eigenaren van grond.

Waterschappen

Wie beslist hoeveel wordt uitgegeven?

Het beheren van het peil van het grond- en oppervlaktewater is één van de wettelijke taken van het waterschap. Zoals eerder aangegeven heeft het peil van het oppervlaktewater invloed op het grondwaterpeil: als water langer wordt vastgehouden dan heeft het meer kans om in de bodem te zakken. De kosten van het peilbeheer hangen onder meer af van het gekozen peil en de instrumenten die worden ingezet om dat peil te bereiken en te handhaven. Geografische verschillen zorgen ook voor variatie in de kosten tussen waterschappen. In laaggelegen gebied moet over het algemeen meer worden gepompt om het waterpeil op niveau te houden dan in vrij afstromende gebieden. In vrij afstromende gebieden kunnen maatregelen nodig zijn om water langer vast te houden. In zandgrond zakt water makkelijker weg dan in kleigrond.

Waterschappen zijn echter geen uitvoeringsbureaus van het Rijk of de provincie. Het zijn democratisch bestuurde overheden: ze voeren eigen beleid en kunnen verschillen in ambitieniveau. Wie besluit de uiteindelijke vormgeving van het beleid? Een manier om daar een beeld van te krijgen is om na te gaan wie er uiteindelijk besluit wat het peil van het oppervlaktewater is in (een deel van) een waterschap.

Een belangrijk onderdeel van het beheren van het waterpeil is het peilbesluit. De provincie bepaalt voor welke gebieden binnen een waterschap een peilbesluit moet worden vastgelegd (op basis van Omgevingswet artikel 2.23). Een provincie kan ook instructies geven over wat het peilbesluit moet bevatten (bijvoorbeeld een kaart met het gebied waarvoor een besluit geldt, of de gevolgen die gekozen waterstanden voor diverse betrokkenen zullen hebben).⁷⁷ Waterschappen leggen in het peilbesluit vast naar welke waterstand (met een bandbreedte) in een gebied wordt gestreefd (Omgevingswet artikel 2.41). Binnen een waterschap kunnen meerdere peilbesluiten zijn vastgesteld en kunnen er gebieden zijn zonder peilbesluit. Bij het vaststellen van het peilbesluit moet het waterschap, eveneens op basis van de Omgevingswet, een “zorgvuldige” afweging maken tussen de belangen van betrokkenen en het peilbesluit afstemmen met andere overheden (dat laatste op basis van Omgevingswet artikel 2.2).

De beslissing ten aanzien van het waterpeil ligt dus uiteindelijk bij het waterschap en niet bij de provincie. Ook waar geen peilbesluit hoeft te worden genomen gaat het waterschap over het waterpeil in de betreffende gebieden. Ook besluit het waterschap wat er wordt gedaan om dat peil te bereiken en hoe doelmatig dit gebeurt. Het waterschap besluit zo dus hoeveel er wordt uitgegeven aan het beheren van het waterpeil.

Een peilbesluit wordt over het algemeen genomen op het moment dat de bestemming van een gebied bekend is. De bestemming van een gebied kan echter wijzigen. Deze beslissing ligt over het algemeen niet bij een waterschap, maar bij een gemeente of provincie. De wijziging kan echter gevolgen hebben voor de kosten die een waterschap moet maken.

Het duidelijkste voorbeeld is wanneer een laaggelegen gebied dat voor landbouw werd gebruikt een woonbestemming krijgt. Bij een bestemmingswijziging of bij de aanvraag

⁷⁷ <https://iplo.nl/thema/water/beheer-watersysteem/beheer-watersysteem-omgevingsverordening/>.

van een omgevingsvergunning om te bouwen moet de gemeente de waterbeheerder (het waterschap) hierbij betrekken.⁷⁸ Een waterschap heeft hierdoor de mogelijkheid om advies uit te brengen en zo nodig bijvoorbeeld aan te geven dat bouwen waterstaatkundig gezien ongunstig is. Waterschappen hebben echter niet de mogelijkheid om de bouw tegen te houden. Als er toch wordt gebouwd dan moet een waterschap het gebruik wel faciliteren.

Een gemeente kan dus een gebied dat hier 'watertechnisch' niet geschikt voor is wel een woonbestemming geven en vergunningen verlenen om te bouwen. Als dit gebeurt dan moet het waterschap extra maatregelen treffen om het gebied droog te houden (water wegpompen). In dit geval is het dan in feite de gemeente geweest die heeft besloten dat het waterschap uitgaven moet doen. Bij toepassing van het principe dat beslissen, betalen en genieten in een hand moeten liggen zou de gemeente voor de extra kosten moeten opdraaien. Dat gebeurt nu niet. Het gaat hier echter om een zeer beperkt deel van de totale uitgaven van waterschappen aan het grondwaterbeheer. Of het de moeite waard is om hier een regeling voor op te tuigen is een bestuurlijke afweging.

Is verevening wenselijk?

Oppervlakte- en grondwaterbeheer zijn wettelijke taken en waterschappen moeten deze uitvoeren. Op dezelfde wijze hebben gemeenten en provincies taken die zij uit moeten voeren. Zij ontvangen naast hun algemene belastingmiddelen een uitkering uit het provinciefonds respectievelijk het gemeentefonds. Eén van de redenen hiervoor is dat de rijksoverheid kostenverschillen tussen provincies en gemeenten zo wil verevenen.

De rijksoverheid heeft er bewust voor gekozen om geen waterschapsfonds op te richten. Kostenverschillen tussen waterschappen worden dus niet verevend via een fonds dat wordt gevoed uit rijksbijdragen. Waterschappen zijn met een eigen belasting beter in staat zouden zijn om lokaal maatwerk te leveren. De tariefverschillen tussen waterschappen zijn ook nog niet erg groot.⁷⁹ De kosten van - en daarmee de kostenverschillen tussen - waterschappen zullen mogelijk aanzienlijk stijgen door klimaatverandering (paragraaf 3.7). Dit kan een reden zijn om het al dan niet verevenen van kostenverschillen te heroverwegen. Een nadeel van kostenverevening door het Rijk is dat waterschappen hiermee afhankelijker worden van rijksbeleid. Dit is een bestuurlijke afweging. Eventueel zouden waterschappen ook onderling tot verevening over kunnen gaan, maar dat is niet eenvoudig in de praktijk te brengen omdat tegengestelde belangen het bereiken van consensus bemoeilijken.

Hoever reiken de baten?

Hoever de baten van het beheren van het grond- en oppervlaktewaterpeil reiken is niet altijd duidelijk. Waterschappen zullen het beleid veelal zo inrichten dat de eigen gebruikers van het watersysteem hier baat bij hebben.⁸⁰ Als de baten verder reiken dan

⁷⁸ Op basis van paragraaf 5.1,3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (BKL).

⁷⁹ [COELO \(2024\) Atlas van de lokale lasten 2024](#), vanaf blz. 155.

⁸⁰ Uit navraag bij de brabantse waterschappen blijkt dat daar nooit is onderzocht wat het effect van maatregelen ten behoeve van grondwaterbeheer is buiten het eigen waterschap. De indruk is dat het effect in ieder geval buiten Brabant beperkt is.

het eigen waterschap (externe effecten) dan kan dit reden zijn om kosten te verevenen of om een heffing in te voeren die voor een grotere regio geldt dan het waterschap. Dat lijkt in de praktijk echter niet of nauwelijks aan de orde te zijn. Waterschappen zijn geografisch georiënteerd op stroomgebieden om externe effecten te minimaliseren.⁸¹ De resterende externe effecten zijn te klein om een ingewikkeld vereveningssysteem voor in te richten.⁸²

Conclusie waterschappen

Waterschappen kunnen de kosten van het grond- en oppervlaktewaterbeheer, voor zover niet al gedekt uit een wateronttrekkingsheffing, het beste dekken uit een eigen heffing, zoals nu ook het geval is. Wanneer deze kosten in de toekomst sterk stijgen dan kan het wenselijk zijn om deze kosten toch (deels) te gaan verevenen. In dat geval ligt een rol voor de rijksoverheid voor de hand, en zouden waterschappen voor hun bekostiging afhankelijker worden van externe partijen. Dit vraagt dan om een afweging van kosten en baten tussen verevening enerzijds en onafhankelijkheid anderzijds.

Gemeenten

Gemeenten hebben een zorgplicht op het gebied van het grondwaterbeheer in stedelijk gebied (zie paragraaf 5.2). Gemeenten bepalen zelf hoe zij deze plicht invullen, en geven dit aan in een omgevingsvisie. De effecten van het gemeentelijke grondwaterbeheer zijn overwegend lokaal; externe effecten voor aangrenzende gebieden zijn afwezig of klein. Daarnaast hebben gemeenten een zorgplicht op het gebied van de opvang en verwerking van hemelwater. De effecten hiervan zijn ook overwegend lokaal. Om deze redenen ligt bekostiging uit eigen gemeentelijke heffingen voor de hand.

Anders dan bij waterschappen worden kostenverschillen tussen gemeenten verevend (via het Gemeentefonds). Een belangrijke reden voor verevening is dat het Rijk ernaar streeft dat alle gemeenten voor hun inwoners hetzelfde voorzieningenniveau kunnen aanbieden tegen dezelfde belastingdruk. Rioleringskosten zijn bijvoorbeeld sterk afhankelijk van de soort ondergrond (zand, veen, klei). Het Rijk heeft er uit normatieve overwegingen expliciet voor gekozen dergelijke verschillen te verevenen. Dat geldt ook voor kostenverschillen in het gemeentelijke grond- en hemelwaterbeheer.

5.5.2. Financiële zekerheid

Of er in de toekomst voldoende financiële middelen ter beschikking staan aan het waterschap en de gemeenten is niet op voorhand te zeggen. Dit hangt af van:

- De afhankelijkheid van externe partijen;
- De stabiliteit van de grondslag van de heffing.

In de vorige paragraaf zagen we dat het Rijk ervoor kiest om kostenverschillen tussen gemeenten te verevenen via de verdeling van hun uitkering uit het Gemeentefonds. Dat

⁸¹ In Brabant komen de grootste effecten van beleid gevoerd in Vlaanderen. Verevening over de landsgrens is praktisch echter niet echt een optie.

⁸² Externe effecten kunnen zich ook voordoen tussen waterschappen en derde partijen, zoals gemeenten. Een hogere waterstand kan bijvoorbeeld leiden tot paalrot.

betekent ook dat gemeenten nu sterk afhankelijk zijn van de rijksoverheid voor hun inkomsten. Als het Rijk besluit om de omvang of de verdeling van het Gemeentefonds te veranderen dan merken gemeenten dat meteen aan hun inkomsten. Gemeenten zijn wel vrij om de ozb of de rioolheffing te verhogen.⁸³ Daarmee zouden altijd voldoende middelen moeten kunnen komen om het grond- en hemelwaterbeheer, dat voor gemeenten een relatief kleine taak is, te bekostigen. In het Regeerprogramma van het kabinet-Schoof wordt aangekondigd dat men wil onderzoeken of en hoe de stijging van de ozb kan worden gemaximeerd. Als dat doorgaat dan zullen gemeenten misschien, voor zover wettelijk gezien mogelijk, meer gebruik moeten maken van hun rioolheffing.

Wanneer waterschappen de kosten van het grond- en oppervlaktewaterbeheer, voor zover niet gedekt uit een wateronttrekkingsheffing, blijven dekken uit een eigen heffing, zoals toepassing van het afwegingskader suggereert (en nu dus ook al het geval is), dan is er voldoende financiële zekerheid. Waterschappen mogen de watersysteemheffing zo hoog maken als voor hun taken nodig is. Wanneer deze kosten in de toekomst sterk stijgen en tot verevening zou worden overgegaan dan zou dit anders kunnen worden. Dit hangt af van de manier waarop dat zou worden vormgegeven.

De financiële zekerheid hangt behalve van afhankelijkheden ook af van de grondslag. Deze moet stabiel zijn, dus bijvoorbeeld niet conjunctuurgevoelig. De bestaande algemene heffingen van gemeenten en provincies voldoen aan deze voorwaarde.

5.5.3. Bruikbaarheid middelen

Met bruikbaarheid bedoelen we hier of de beschikbare middelen optimaal kunnen worden ingezet. Dat betekent dat heffingen niet onnodig worden geormerkt, doelen van bestemmingsheffingen voldoende breed worden gemaakt en dat eventuele uitkeringen van het Rijk worden ontschot.

De bestaande brede heffingen van de verantwoordelijke overheden (opcenten op de wegenbelasting, watersysteemheffing en ozb) zijn zonder wettelijke belemmeringen in te zetten voor het hier gestelde doel. De rioolheffing van de gemeenten heeft een beperkter bestedingsdoel,⁸⁴ maar lijkt dit lijkt voldoende breed om de gemeentelijke watertaken te bekostigen.

5.5.4. Rechtvaardigheid en de betaalbaarheid

Is er in het werkgebied van de desbetreffende overheid genoeg geld beschikbaar om met dit bekostigingsinstrument voldoende middelen binnen te krijgen, ook in de toekomst? Dit wordt bepaald door de omvang van de benodigde middelen in relatie tot het plaatselijke draagvlak.

In paragraaf 2.4.1 zagen we dat de rioolheffing en de watersysteemheffing elk gemiddeld ongeveer 100 euro bedraagt voor huishoudens die huren en 200 euro voor huishoudens in een eigenwoning. In Noord-Brabant is gemiddeld 2 procent van de bijkomende woonlasten voor huurders bestemd voor de watersysteemheffing en 4

⁸³ Voor de rioolheffing geldt hierbij wel de voorwaarde dat de begrote opbrengst niet hoger mag zijn dan de begrote kosten terzake.

⁸⁴ Gemeentewet, artikel 228a.

procent voor de rioolheffing.⁸⁵ Voor eigenwoningbezitters gaat het voor elk van deze heffingen om 4 procent.⁸⁶

Op basis van het (zeer beperkte) bronmateriaal dat beschikbaar is (zie hoofdstuk 3) komen we voor de periode tot 2050 tot de volgende inschatting:

- Als alle kosten voor rekening van de gemeenten volledig zouden worden betaald uit de rioolheffing dan zou deze met maximaal 200 tot 500 procent stijgen. De (totale) lasten voor gemeenten door het nemen van maatregelen tegen droogte en wateroverlast door klimaatverandering stijgen met maximaal 5 tot 15 procent;
- De lasten van dergelijke maatregelen voor rekening van de waterschappen stijgen tussen de 10 en 75 procent.

Welk deel hiervan betrekking heeft op grond- of oppervlaktewaterbeheer is onbekend. Voor gemeenten zal dit een klein deel zijn, omdat hun taak op het gebied van afvalwater (riolering) veel groter is dan de andere watertaken. Veiligheidshalve uitgaande van een kwart (wat erg hoog lijkt) en van een totale lastenstijging van 400 procent (de geschatte bovengrens) gaat het om een verdubbeling van de rioolheffing. Of dit acceptabel is, is een bestuurlijke afweging. Gezien de beperkte hoogte van de bestaande rioolheffing en het kleine aandeel ervan in de bijkomende woonlasten lijkt de stijging niet ondragelijk. Het gaat ook niet om een abrupte stijging maar om een geleidelijke verhoging van de lasten. Wel zal een goede uitleg onontbeerlijk zijn.

Als we er voor de waterschappen vanuit gaan dat de lasten van het grond- en oppervlaktewaterbeheer verdubbelen dan zou dat een stijging van de watersysteemheffing impliceren die overeenkomt met die van de rioolheffing. Als we de beperkte hoogte van de bestaande watersysteemheffing en het kleine aandeel ervan in de bijkomende woonlasten in overweging nemen dan lijkt ook deze stijging te dragen. Ook hier geldt echter dat dit een bestuurlijke afweging is.

In werkelijkheid zal de lastenstijging voor huishoudens lager uitvallen, omdat de in te voeren grond- en oppervlaktewaterheffingen extra middelen zal opleveren. Maar ook die heffingen zullen - in elk geval voor een deel - bij huishoudens terechtkomen.

Of aan het criterium van betaalbaarheid zal worden voldaan en er voldoende middelen beschikbaar komen is dus een bestuurlijk oordeel. Bij een sterke stijging van de kosten die ongelijk over het land is verdeeld zou moeten worden beoordeeld of nog wordt voldaan aan het rechtvaardigheids criterium. Zo niet dan kan verevening worden overwogen.

5.6. Vergelijking huidige situatie en uitkomst afwegingskader

In deze paragraaf benoemen we de verschillen tussen de uitkomsten volgens het afwegingskader zoals hiervoor beschreven en de situatie in 2024 zoals beschreven in hoofdstuk 2.

⁸⁵ Voor Nederland als geheel zijn beide percentages 3.

⁸⁶ Dit geldt zowel voor Noord-Brabant als voor Nederland als geheel.

Op basis van het afwegingskader komen we tot de conclusie dat een combinatie van het profijtbeginsel en het collectiviteitsbeginsel optimaal is om zowel het grond- als het oppervlaktewaterbeheer te bekostigen. Het profijtbeginsel heeft daarbij betrekking op onttrekkingen en het collectiviteitsprincipe op het beheer. We handhaven dit onderscheid in deze paragraaf.

5.6.1. Profijtheffing (onttrekkingsheffing)

Tabel 6 Vergelijking profijtheffing grond- en oppervlaktewateronttrekkingen op basis van theorie en bestaande bekostiging

Grondwater		
	Vanuit afwegingskader	Situatie 2025
Bekostigingsinstrument	Profijtheffing alle onttrekkingen	Profijtheffing grote onttrekkingen
Belasting of bestemmingsheffing	Bestuurlijke afweging: belasting of bestemmingsheffing met brede bestedingsdoelen	Bestemmingsheffing met nauw omschreven bestedingsdoelen
Tarifiering	Tarief per iedere kubieke meter, prijs afhankelijk van grondwaterstand	Tarief per kubieke meter met vrijstelling voor grote onttrekkingen.
Verantwoordelijke overheid	Eén overheid (waterschap) ^a	Twee overheden (provincie en waterschap), alleen provincie heeft grondwateronttrekkingsheffing ^a
Oppervlaktewater		
	Vanuit afwegingskader	Situatie 2025
Bekostigingsinstrument	Profijtheffing alle onttrekkingen	Geen profijtheffing
Belasting of bestemmingsheffing	Beide, indien bestemmingsheffing niet te nauw	N.v.t.
Tarifiering	Tarief per iedere kubieke meter, prijs afhankelijk van grondwaterstand	N.v.t.
Verantwoordelijke overheid	Eén overheid (waterschap)	Eén overheid (waterschap)

^a Zoals aangegeven in paragraaf 5.2 hebben gemeenten wel een taak in het grondwaterbeheer, maar niet rondom grondwateronttrekkingen waar een profijtheffing zich op richt. Gemeenten hebben geen directe taak in het oppervlaktewaterbeheer.

Tabel 6 geeft een overzicht van de verschillen tussen de bekostiging op basis van het afwegingskader en de bestaande situatie.

In paragraaf 5.3 zien we allereerst dat de verantwoordelijkheid over grondwateronttrekkingen nu verdeeld is over twee overheden, namelijk provincies en waterschappen. De verantwoordelijkheid voor oppervlaktewateronttrekking ligt bij de waterschappen (regionale wateren) en het Rijk.

Er bestaat nog geen afzonderlijke heffing voor oppervlaktewateronttrekkingen, wel voor grondwateronttrekkingen. Op basis van het afwegingskader zouden we kiezen voor een belasting of, als dit maatschappelijk acceptabeler is, een bestemmingsheffing, maar dan wel met een breed bestedingsdoel. De grondwateronttrekkingsheffing van

provincies is echter een bestemmingsheffing die slechts voor een beperkt aantal wettelijk omschreven doelen kan worden ingezet.

Het tarief voor de profijtheffing is op basis van het afwegingskader een bedrag per kubieke meter water waarbij de prijs afhankelijk is van de grondwaterstand (profijtheffing grondwater) en stand van het oppervlaktewater (profijtheffing oppervlaktewater). De grondwateronttrekkingsheffing van de provincies is nu wel een bedrag per kubieke meter water, maar het bedrag is afhankelijk van de kosten die volgens de wet mogen worden gedekt uit de grondwateronttrekkingsheffing en niet van de grondwaterstand. Voor provincie Noord-Brabant geldt daarnaast dat onttrekkingen van minder dan 150.000 kubieke meter zijn vrijgesteld. De prikkelwerking van de bestaande heffing is daardoor niet optimaal. Er is momenteel geen heffing voor de onttrekking van oppervlaktewater.

5.6.2. Algemene heffing

Tabel 7 Vergelijking algemene grond- en oppervlaktewateronttrekkingen op basis van theorie en bestaande bekostiging

	Vanuit afwegingskader	Situatie 2024
Belasting of bestemmingsheffing	Bestuurlijke afweging: belasting of bestemmingsheffing met brede bestedingsdoelen	Belasting of breed inzetbare bestemmingsheffing
Verantwoordelijke overheid	Wie bepaalt betaalt	Wordt grotendeels aan voldaan
Rechtvaardige, eerlijke verdeling lasten	Beleidsbeslissing: indien nodig kosten verevenen	Kostenverschillen gemeenten en provincies worden verevend, tussen waterschappen niet
Financiële zekerheid	Stabiele grondslag en niet te afhankelijk van rijksoverheid	Wordt in 2024 aan voldaan

We zagen dat er vanuit het afwegingskader redenen zijn om naast een grondwateronttrekkingsheffing algemene heffingen te gebruiken. Alle betrokken overheden beschikken daar al over. Omdat gemeenten en waterschappen bepalen wat het uiteindelijke beleid is en hoeveel hieraan wordt uitgegeven zijn zij de aangewezen overheden om de belasting te innen. Dat is nu ook het geval.

Zowel gemeenten als waterschappen hebben door exogene verschillen te maken met verschillende kosten om eenzelfde voorzieningenniveau te leveren. De kostenverschillen tussen gemeenten worden wel verevend, die tussen waterschappen niet. Dit is een keuze van het Rijk. Het Rijk heeft twintig jaar geleden voor het laatst gekozen om de kostenverschillen tussen waterschappen niet te verevenen. Omdat de kostenverschillen toenemen kan de rijksoverheid dit heroverwegen. Een uitkering vanuit het Rijk maakt waterschappen echter wel afhankelijker van rijksbeleid voor wat betreft de financiële middelen dan nu het geval is.

Tegelijk geldt dat de kosten stijgen en dat daarom het draagvlak onder belastingbetalers om te blijven betalen mogelijk kleiner wordt. De waterschapslasten maken echter in Brabant een klein deel uit van de totale bijkomende lasten (zie paragraaf 2.4.2). Huishoudens betalen in 2024 gemiddeld aanzienlijk meer voor de

rijksbelastingen dan voor waterschapsbelastingen. De vraag of er voldoende draagvlak is onder belastingbetalers om de kostenstijging op te vangen kan echter niet worden beantwoord vanuit de theorie. Dit is een bestuurlijke afweging.

5.7. Wat doen met verschillen?

In 5.6 zien we dat er verschillen bestaan tussen de bekostigingsmethode waar wij voor zouden kiezen op basis van het afwegingskader en de bekostigingsmethode zoals die nu bestaat. Op basis van het afwegingskader zouden we er voor kiezen om onttrekkers van zowel grondwater als oppervlaktewater een profijtheffing op te leggen. Er is nu alleen een profijtheffing op het gebruik van grondwater die beperkt is in omvang (de opbrengst mag slechts voor een beperkt aantal wettelijk omschreven doelen kan worden ingezet).

Of dit betekent dat de bekostigingsmethode moet worden aangepast is een bestuurlijke afweging. De vraag is of er redenen zijn om de bestaande bekostigingsstructuur te handhaven. De afweging kan worden gemaakt door het afwegingskader nogmaals door te lopen en na te gaan op welk punt in het afwegingskader er wordt besloten om een andere keuze te maken dan wij hierboven hebben gedaan. Daardoor wordt inzichtelijk waarom voor de huidige methode wordt gekozen of waarom er (inmiddels) redenen zijn om andere keuzes te maken.

Een hypothetisch voorbeeld: de eerste vraag in het afwegingskader is of er redenen zijn om toch niet te kiezen voor het profijtbeginsel. Het kan zijn dat er een politiek-bestuurlijke reden is om hier niet voor te kiezen, zoals een gebrek aan draagvlak. Het kan ook zijn dat verwacht werd dat de prikkelwerking van een profijtheffing beperkt is (derde punt afwegingskader). Het kan ook zijn dat blijkt dat er in het verleden keuzes zijn gemaakt op basis van gronden die inmiddels minder relevant zijn.

6 Conclusies

Door klimaatverandering hebben we in Nederland veel vaker dan voorheen te maken met zowel extreme droogte als veel neerslag in korte tijd. Er liggen aanzienlijke opgaven bij de waterbeheerders (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) om het watersysteem hierop aan te passen. Duidelijk is dat dit geld kost en dit zal ergens vandaan moeten komen. Uit het onderzoek blijkt echter dat er nog weinig zicht is op hoeveel geld dit gaat kosten. Hier is nog weinig onderzoek naar gedaan. Zo is er voor zover wij kunnen nagaan in Brabant geen beeld van de verwachte kostenontwikkeling in stedelijk gebied na 2030. Het beeld voor het landelijk gebied lijkt bovendien nog onvolledig te zijn.

Voor een effectieve en doelmatige aanpak van opgaven moet de bekostiging ervan aan enkele voorwaarden voldoen. Er moeten voor elke opgave voldoende middelen beschikbaar komen, niet alleen in zijn totaliteit maar ook op het niveau van alle organisaties die de bijbehorende taken uitvoeren. Daarnaast moeten alle betrokken partijen de juiste financiële prikkels ervaren.

Omdat er op dit moment geen helder beeld bestaat in hoeverre aan deze voorwaarden wordt voldaan, is in dit onderzoek de bestaande bekostiging van het watersysteem fundamenteel tegen het licht gehouden.

We hebben hiervoor een *afwegingskader* opgesteld aan de hand waarvan voor concrete overheidsvoorzieningen de meest geschikte manier van bekostiging kan worden gevonden (zie hoofdstuk 4). Het afwegingskader is gebaseerd op een theoretisch kader waarin we twee soorten bekostiging onderscheiden: op basis van het profijtbeginsel en op basis van het collectiviteitsbeginsel.

Het uiteindelijke afwegingskader bestaat uit een lijst met te maken keuzes, met per keuze de relevante overwegingen. Sommige keuzes zijn normatief en vergen dus een politiek-bestuurlijk oordeel. Door alle keuzes systematisch af te lopen kan uiteindelijk worden besloten welke bekostigingswijze de voorkeur heeft. Wanneer de uitkomst onwenselijk lijkt, kan door “terug te lopen” door het afwegingskader worden nagegaan welke keuzes voor deze uitkomst cruciaal waren, en kunnen deze keuzes eventueel opnieuw worden overwogen.

In hoofdstuk 5 *passen we het afwegingskader toe* op de bekostiging van het grondwater- en oppervlaktewaterbeheer en vergelijken we de uitkomst van deze exercitie met de bestaande manier van bekostigen. We gaan na of en wanneer het profijt- danwel collectiviteitsbeginsel van toepassing is. Wanneer het gaat om grondwater- of oppervlakte*onttrekkingen* blijkt het profijtbeginsel van toepassing te zijn. De meest aangewezen manier van bekostigen is daarmee een betaling per onttrokken hoeveelheid water. Op basis van de theorie zijn er geen redenen om het profijtbeginsel niet toe te passen.

Er is geen garantie dat de opbrengst uit profijtheffingen voldoende zal zijn om het grond- of oppervlaktewaterbeleid te bekostigen. Wanneer de tarieven daarvan worden

vastgesteld om de prikkelwerking te optimaliseren kunnen ze niet tegelijkertijd zo worden vastgesteld dat een bepaalde opbrengst wordt bereikt. Naast profijtheffingen is dus een algemene heffing nodig.

De bekostigingsmethode die wij afleiden op basis van het afwegingskader komt niet helemaal overeen met de bestaande bekostigingsmethode. Alle overheden hebben algemene heffingen en deze voldoen op dit moment aan de gestelde criteria. Op basis van het afwegingskader zouden wij ervoor kiezen om onttrekkers van zowel grondwater als oppervlaktewater een profijtheffing op te leggen. Er is nu echter alleen een profijtheffing op het gebruik van grondwater en deze is beperkt in omvang (de opbrengst mag slechts voor een beperkt aantal wettelijk omschreven doelen kan worden ingezet).

Het is een politiek-bestuurlijk besluit om de bekostiging aan te passen of de verschillen te laten bestaan. Hiervoor kan het afwegingskader ook worden doorlopen. Er zijn bijvoorbeeld op basis van de theorie geen redenen om af te zien van het heffen van een profijtheffing, maar mogelijk zijn er wel politiek-bestuurlijke argumenten, zoals een gebrek aan draagvlak. De uiteindelijke keuze voor de bekostigingsmethode en de invulling hiervan zal altijd politiek-bestuurlijk zijn. Het afwegingskader kan helpen inzichtelijk te maken waarom bepaalde keuzes worden gemaakt.

De vraag of er in het werkgebied van elke overheid genoeg geld beschikbaar is om met de bestaande heffing ook in de toekomst voldoende middelen binnen te krijgen, wordt bepaald door de omvang van de benodigde middelen in relatie tot het plaatselijke draagvlak. Zoals aangegeven is op dit moment niet bekend in welke mate kosten van het grond- en oppervlaktewaterbeheer precies zullen stijgen. Op basis van de beperkte informatie die wel beschikbaar is schatten we dat de rioolheffing van gemeenten het twee- tot vijfvoudige zou kunnen worden van wat het nu is en dat de kosten in het watersysteembeheer met 10 tot 75 procent zullen stijgen.

Of dit acceptabel is, is een bestuurlijke afweging. Zowel de huidige rioolheffing als watersysteemheffing hebben een klein aandeel in de bijkomende woonlasten en de stijging lijkt daarmee niet ondragelijk. Het gaat ook niet om een abrupte stijging maar om een geleidelijke verhoging van de lasten. Wel zal een goede uitleg onontbeerlijk zijn.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek komen wij tot de volgende aanbevelingen voor de waterschappen.

- In dit onderzoek is het afwegingskader toegepast op grondwater en oppervlaktewaterbeheer. Klimaatadaptie heeft ook gevolgen voor de waterveiligheid en waterkwaliteit. Pas daarom het afwegingskader ook toe op deze taken.
- Breng de toekomstige opgaven en kosten in het totale watersysteembeheer, dus bij alle overheden, beter in beeld.
- De informatie die nodig is om toekomstige opgaven en kosten in beeld te brengen komt geleidelijk beschikbaar. Veel is nu nog onzeker. Doe deze

exercitie daarom eens in de vijf à tien jaar op basis van de dan beschikbare informatie.

- Ga na elke actualisatie van de verwachte opgaven en kosten na of de bekostiging nog steeds voldoet. Gebruik daarvoor het afwegingskader uit dit rapport.
- Vraag het Rijk om meer toepassing van het profijtbeginsel mogelijk te maken door waterschappen wateronttrekkingsheffingen te geven.

Literatuur

- Adviescommissie Droogte (2022) *Zonder water geen later*.
- Allers, M.A. (2006) Decentralisatie, Verevening en de Bekostiging van Overheidsvoorzieningen. Het derde aspiratieniveau en de voorkeursvolgorde tegen het licht. In: P.B. Boorsma en M.A. Allers *De financiële verhoudingen onder de loep*. 's-Gravenhage: VNG-uitgeverijen, 69-132.
- Allers, M.A. (2010) *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, Groningen: COELO.
- Allers, M.A. (2020) *Belastingen van decentrale overheden in EU-landen en hun geschiktheid voor Nederlandse provincies*, Groningen: COELO.
- Allers, M, Budding, T., Munneke, S., Peters, K. (2022) *Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten*, Groningen: COELO.
- Ansink, E. en L. Bremer (2024) Dreigend drinkwatertekort noopt tot vraagreductie, *ESB*, 4 december.
- Arcadis (2017) *Bouwstenen voor een duurzame en toekomstbestendige financiering waterbeheer*. 16 februari 2024. Amsterdam: Arcadis.
- Arcadis en Berenschot (2022) *Bewust en zuinig drinkwatergebruik. Verkenning effectief instrumentarium*. 26 oktober 2022. Utrecht: Berenschot.
- Arcadis en &Flux (2021) *Kosten Klimaatadaptieve Stadsharten*. 5 november 2021, Amsterdam: Arcadis.
- Arcadis (2023) *Klimaat Adaptatie Impact Metropool Regio Amsterdam*. 9 oktober 2023. Amsterdam: Arcadis.
- Bruno, E.M., K.K. Jessoe en W.M. Hanemann (2024) The Dynamic Impacts of Pricing Groundwater, *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 11, 1201-1227.
- Buchanan, J.M. en G. Tullock (1962) *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan Press.
- Centraal Plabbureau (2023) *Een economisch afwegingskader voor belastinginstrumenten*. Maart 2023, 's-Gravenhage: CPB.
- Dekker, G. en H. Havekes (2023) *Stevigere waterbeprijzing onontbeerlijk om waterverbruik terug te dringen*. Watergovernance 03-2023, 88-99.
- Delacámara en A. Maziotis (red.) *Use of Economic Instruments in Water Policy. Insights from International Experience*, Cham: Springer.
- Dinar, A. en T. Ash (2015) Water Budget Rate Structure: Experiences from Several Urban Utilities in Southern California, in: Lago, M., Mysiak, J., Gómez, C., Delacámara, G., Maziotis, A. (eds) *Use of Economic Instruments in Water Policy. Global Issues in Water Policy*, vol 14. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-18287-2_11.

- HaskoningDHV (2023) *Bouwsteen water en bodem voor BPLG 1.0*. 9 juni 2023.
- Hoeben, C. (2012) Financiële verhouding tussen waterschappen en rijk, *Tijdschrift voor openbare financiën*, 44, 58-65.
- Hoeben, C. (2020) *Rapport Bijstelling prognose autonome ontwikkeling rioolheffing 2020*, Groningen: COELO.
- Hoeben, C. en M.A. Allers (2023) *Bekostiging grondwaterbeheer*, Groningen: COELO.
- Interdepartementale werkgroep grondwaterbelasting (2007) *Grondwaterbelasting nader bezien. Aspecten verbonden aan overheveling van de grondwaterbelasting naar een provinciale bestemmingsheffing en aan afschaffing van de grondwaterbelasting*. April 2007.
- Maasland, E., p. de Hek, A. Bhaskarabhatla, A. van der Toorn (2018) *Prijselasticiteit van de vraag naar leidingwater in Vlaanderen*. Rotterdam: SEOR.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013) *Waterketen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 28 966, nr. 25.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) *Beleidsreactie OESO rapport Nederlands Waterbeleid*. Kenmerk ENM/BSK-2014/62966, 17 maart 2014.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2022) *Water en bodem sturend*, Brief van de minister, 25 november. Kenmerk IENW/BSK-2022/283041.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004) *IBO Bekostiging waterbeheer*.
- Mysiak, J., F. Farinosi, L. Carrera, F. Testella, M. Breil en A. Massaruto (2015) Residential Water Pricing in Italy, in: M. Lago, J. Mysiak, C. M. Gómez, G. Delacámara en A. Maziotis (red.), *Use of Economic Instruments in Water Policy. Insights from International Experience*, Cham: Springer.
- OECD (2014) *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264102637-en>.
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.
- Rfv (2017) *Eerst de politiek, dan de techniek*, Den Haag.
- ROB (2021a) *Advies herverdeling gemeentefonds*, Den Haag.
- ROB (2021b) *Van Parijs naar praktijk*, Den Haag.
- ROB (2024) *Nieuw verdeelmodel provinciefonds. Bouwstenen bij het voorliggende verdeelvoorstel*, Den Haag.
- Sterk Consulting BV (2013) *Eindrapport: zoetwaterbeheer, bekostiging en sturing van instrumenten Een verkennend onderzoek naar: de mogelijkheden van kostenterugwinning voor zoetwaterbeheer en de sturende werking van economische instrumenten*. April 2013.
- Stichting RIONED (2013) *Riolering in beeld, benchmark rioleringszorg 2013*. Ede.
- Tinbergen, J. (1956) *Economic policy: principles and design*. Amsterdam: North-Holland.

TwynstraGudde en Tauw (2015) *Toekomstbestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer*.

Van den Bosch & partners (2015) *Definitiedocument. Duurzame financiering van het waterbeheer*. Sliedrecht.

Witteveen+Bos (2024) *Verkenning beprijzen watergebruik*, Deventer.

WRR (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten*. Den Haag

Bijlage 1. Lijst met gesprekspartners

Onderstaande personen hebben deelgenomen aan interviews of rondetafelgesprekken. Vanzelfsprekend dragen zij geen verantwoordelijkheid voor eventuele onvolkomenheden in dit rapport.

Lijst van geïnterviewden

Marijn van Asseldonk, Het PON & Telos
Floris Boogaard, Hanzehogeschool
Ab Dees Royal HaskoningDHV
Paul van Eijk, Vallei en Veluwe
Ilse de Groot, Brabant Water
Herman Havekes, Unie van Waterschappen
Mike Heijnen, Aa en Maas
Roland van Hulst, Brabant Water
Joks Janssen, Het PON & Telos
Kaj van Kernebeek, Rijkswaterstaat
Rienk Kuiper, Planbureau voor de Leefomgeving
Bart Leurs, Raad voor openbaar bestuur
Gerber van Nijendaal, Raad voor openbaar bestuur
Aad Oomens, De Dommel
Harm Rienks, Raad voor openbaar bestuur
Jan Spieksma, Rivierenland
Rob van der Veeren, Rijkswaterstaat
Tom Verbruggen, Aa en Maas

Klankbordgroep

Atie Bosch, Provincie Noord-Brabant
Joost van der Cruisen, De Dommel
Wijnand Dekking, Unie van Waterschappen
Reinier Kunst, VNG
Len Nooteboom, Brabantse Delta
Klaas Sloots, Brabantse Delta
Maarten Verkerk, Provincie Noord-Brabant
Mark Williams, VNG

Ambtelijke begeleidingsgroep

Ron Dijkmans, De Dommel
Rob van Leeuwen, Rivierenland
Kenrick Schils, Brabantse Delta
Tom Smolders, Noord Brabantse Waterschapsbond

Tom Verbruggen, Aa en Maas

Bestuurlijke begeleidingsgroep

Karin van den Berg, Brabantse Delta

Esther Groenberg, Rivierenland

Vincent Lokin, De Dommel

Joël Scherrenberg, Aa en Maas

Kees Jan de Vet Noord Brabantse Waterschapsbond

Tom Smolders Noord Brabantse Waterschapsbond;