

Spijkers op laag water?

Financiële aspecten van het Nederlandse waterbeheer

REMCO NEHMELMAN

Inleiding

Ooit maakten wij met de Hollandse Waterlinie slim gebruik van het overtollige water door grote delen van het landschap onder water te zetten waardoor de vijand buiten de deur bleef. Zeg maar een soort ruimte voor de rivier *avant la lettre*. Tijdens de Duitse inval op 10 mei 1940 bleek helaas dat water door middel van luchttransport snel overbrugbaar is, maar niettemin hebben we lange tijd het water op defensiegebied als vriend gezien. Opmerkelijk overigens om land onder water te zetten want zoals wij allemaal weten kan het water voor ons Nederlanders juist ook een grote bedreiging zijn voor wat betreft overstromingen. Hoewel ik het citaat van André Donner al vaak heb gebruikt wil ik op deze plek ook nog eens de beroemde woorden van deze vooraanstaande Staatsrechtjurist aanhalen:

Tijdschrift voor
Waterstaatsgeschiedenis
25 (2016) 1, 16-23

(...) staat en overheid worden gekenmerkt door de wetten en regels die zij geven, maar dat is te oppervlakkig. De staat, dat zijn de dijken! Die bescherming tegen onze oudste vijand en vriend hebben wij gezamenlijk om ons heen opgeworpen en wij moeten haar gezamenlijk onderhouden, anders zijn onze veiligheid en welvaart weg. Denk niet alleen aan de zee- en rivierdijken, maar ook aan de kleine polderdijkjes, waardoor wij het water hebben leren beheersen en het dienstbaar hebben gemaakt aan de bevloeiing en andere behoeften (...). Leger en vloot, in andere landen het gewone voorbeeld van noodzakelijke inspanning, zijn voor ons land de dijken (...).¹

U hoort het: waar in andere landen de eerste kerntaak van de overheid de defensie aangelegenheden zijn, is dat voor Nederland de waterhuishouding. Bovendien hebben we die waterhuishouding ingezet voor defensiedoeleinden zoals ik al aan het begin van mijn betoog aangaf. Zonder droge voeten is een welvarende of zelfs onwelvarende samenleving niet mogelijk.

Maar u weet ook als geen ander dat deze kerntaak van de Nederlandse overheid geld kost, veel geld en daarover wil ik in deze bijdrage mijn licht een beetje laten schijnen. Ik bouw alvast vooraf een disclaimer in: ik ben geen expert in de financiële huishouding van het Nederlandse waterbeheer of meer in het bijzonder de bekostiging van de Nederlandse waterveiligheid, maar ik ben mij gaan verdiepen in dit belangrijke element voor de inrichting van de waterveiligheid. Naast een goede coördinatie van de diverse taken die op het waterterrein verricht moeten worden kom je of beter gezegd ontkom je niet aan de vraag op welke wijze wij in Nederland hebben geregeld dat het zo goed gaat en zal blijven gaan op het onderdeel van de waterveiligheid. Wellicht kan ik het nog anders zeggen; als jurist kom ik er steeds meer achter dat regels noodzakelijk zijn, maar veel publieke zaken hebben in de eerste en meestal ook in de laatste plaats te maken met geld! En sinds ik mij een aantal jaar bezighoud met de juridische kant van het watermanagement zie ik de kracht van de inrichting van de Nederlandse watersector in een gedeelde verantwoordelijkheid tussen decentrale en nationale overheid. Waarbij komt dat juist het unieke financieringsmodel van de waterschappen een belangrijke succesfactor is geweest en hopelijk zal zijn voor de toekomst. Het hebben van functionele waterschappen die eigenstandig belasting kunnen heffen die enkel mogen worden aangewend voor watertaken en waarbij burgers

¹ A.M. Donner (ed.),
C.W. van der Pot, *Handboek
van het Nederlandse staats-
recht* (Zwolle 1977¹⁰), 138.



Afb. 1. Water als defensiemiddel. Verdedigingswerken bij Muiden met de in 1672 ter afweering van de Fransen gestelde inundaties in de achtergrond. Ets toegeschreven aan Cornelis Gerritsz. Decker. Rijksmuseum Amsterdam, objectnr. RP-P-OB-76.927.

inspraak hebben door middel van algemene verkiezingen is een uniek systeem in de wereld dat zorgt voor legitimatie en voldoende financiering voor onder meer het kostbare dijkonderhoud door de waterschappen. Ook het model van het Deltafonds, waarover zo dadelijk iets meer, is volgens mij een uniek systeem waarbij er een gedeelde verantwoordelijkheid is van de centrale overheid en de waterschappen voor onder andere de financiering en het onderhouden van alle Nederlandse dijken.

Over dit alles wil ik u iets meer vertellen en meenemen in de wonderlijke onderzoeksreis die ik bij de voorbereiding van dit verhaal heb gemaakt. Het was een fraaie reis die als voorlopige conclusie een goed einde kent, maar niettemin zoals in het gehele leven onzekerheden heeft en waar verbeteringen mogelijk zijn. Ik ben dus als gedeeltelijk door de Stichting Schilthuisfonds gefinancierde leerstoelhouder waterbeheer vandaag niet alleen positief maar op onderdelen ook kritisch en stel ik een aantal vragen waarover mijns inziens nog moet worden nagedacht om de financiering van de waterveiligheid rechtvaardig en gelegitimeerd te houden.

Maar ik geef eerlijk toe dat ik bij de voorbereiding van mijn verhaal een beetje moest denken aan het toepasselijke spreekwoord van ‘spijkers op laag water zoeken’ waarvan ik de betekenis op internet heb opgezocht. Dit spreekwoord vindt zijn oorsprong in vroeger tijden waarbij het personeel op de oude scheepstimmerwerven van hun bazen bij laag water, dat wil zeggen ‘tussen eb en vloed, op zoek moesten gaan naar spijkers die tijdens het werk in het water waren gevallen’.² Spijkers waren destijds tamelijk waardevol; het was dus zonde ze zomaar te laten liggen. ‘Spijkers op laag water zoeken’ had aanvankelijk dus de betekenis ‘speuren naar kostbare spijkers’, en kreeg uiteindelijk de algemenere betekenis ‘naar kleinigheden zoeken die bijna niet te vinden zijn’. Hoewel die uiteindelijke betekenis een beetje een negatieve weerklank heeft gekregen is dat vandaag niet de bedoeling, maar ik vind de uitdrukking toch wel van toepassing. De kostbare waterveiligheidstaken moeten door ons allen worden betaald net als de dure spijkers van de bazen van de oude scheepstimmerwerven, en dat betekent dat ook deze overheidstaak zo efficiënt en verantwoordelijk moet worden gedaan als mogelijk, een onderzoekende en kritische blik kan dan ook geen kwaad bij dit alles en dat is hetgeen ik vandaag met u wil delen.

Voordat ik mijn verhaal vervolg hoort bij een verhaal over de financiën enkele cijfers. Nu is dat moment. Allereerst de totale kosten voor het Nederlandse Waterbeheer be-

² Zie: <https://onzetaal.nl/taaladvies/advies/spijkers-op-laag-water-zoeken>, geraadpleegd 30-05-2016.

draagt 8,7 miljard euro. Daarvan gaat 1,2 miljard naar waterveiligheid.³ Interessant hier is ook op te merken dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu momenteel onderzoekt hoeveel een inwoner in Nederland de afgelopen decennia per jaar gemiddeld heeft betaald aan waterveiligheid? Ik was verrast naar de eerste schattingen. Even tijd voor een quizvraag dan ook. Wat denkt u welk bedrag dat is? Om niet meteen het antwoord te geven moet u even kijken in de hiernavolgende voetnoot, maar het bedrag zal u verrassen!⁴

Het vervolg van mijn verhaal en als gezegd mijn onderzoeksreis ziet er als volgt uit: eerst ben ik gaan speuren naar hoe de financiering in het verleden geschiedde. Vervolgens wil ik kort uiteenzetten op welke wijze getracht is de financiering van het Nederlandse waterveiligheidsbeheer toekomstbestendig te maken. Daarna volgen enkele kritische vragen.

Geschiedenis

Ook bij het onderdeel van mijn onderzoeksreis naar de geschiedenis van de financiering van het Nederlandse waterbeheer eerst twee vrijwaringsclausules of zo u wil disclaimers. U ziet ik ben een voorzichtige onderzoeker. In de eerste plaats ben ik geen historicus, daarvoor heeft het Schilthuisfonds immers een aparte leerstoel in het leven geroepen collega professor Petra van Dam. Ik ben slechts een amateurhistoricus, ik vind het interessant om te bezien waar dingen vandaan komen en zo ook bij dit onderwerp, als ik methodologische onjuistheden ga maken of te grote stappen neem in de tijd, dan bent u alvast gewaarschuwd waardoor dat komt. In de tweede plaats bemerkte ik dat er weliswaar een onderscheid te maken valt in de diverse financieringsbronnen voor de uiteenlopende watertaken en dus ook voor de waterveiligheidstaken, maar dat in de historische juridische literatuur met betrekking tot de financiering van het waterbeheer weinig literatuur voorhanden is die expliciet een uitsplitsing maakt voor de diverse watertaken. Anders gezegd, hier volgt een beknopt verhaal van de financiering van de watertaken in zijn algemeenheid waarvan zeker in het verleden de kosten voor de waterveiligheid een belangrijke deelfactor waren.

Zoals in het begin al door mij gezegd beschouw ik de eigen belastingen van de waterschappen één van de succesfactoren van het huidige Nederlandse waterbeheer. Het hebben van een functionele organisatie als de waterschappen die enkel deze belastingen mogen aanwenden voor de aan hen wettelijk opgedragen taken is een model dat garandeert dat deze specifieke en belangrijke taak niet hoeft te concurreren met andere al dan niet zwaarwegende overheidstaken zoals zorg, onderwijs en defensie. In mijn zoektocht trof ik een spiegelbeeldige situatie aan (tot voor kort wel te verstaan) voor wat betreft de middelen op Rijksniveau voor wat betreft de financiering van watertaken en waterveiligheidstaken in het bijzonder; vanwege de aanzienlijke kosten en het niet geormerkt zijn van de Rijksbelastingen zijn er op korte termijn immers altijd wel zaken die meer prioriteit genieten dan de investeringen op lange termijn voor de waterveiligheid, daar is zoals u weet de afgelopen jaren gelukkig een verandering in gekomen.

De eerste waterschappen beschikten echter nog niet over belastingmiddelen.⁵ In de vroege middeleeuwen was geldgebruik nog ongewoon en de bijdragen van de ingelanden vonden plaats via een systeem van zogeheten verhoefslagging in natura.⁶ Een dijk werd opgedeeld in kavels en elke kavel werd toevertrouwd aan een hoeve of later aan een individuele grondbezitter of een groep grondbezitters. Later werd dit onderhoud in natura vervangen door geldelijke bijdragen waarmee het belastingstelsel van de waterschappen was geboren. Aanvankelijk werden alleen eigenaren van gronden (het ongebouwd) aan de waterschapsomslag onderworpen maar later in de twintigste eeuw en veelal pas na de Tweede Wereldoorlog werden ook eigenaren van gebouwen aangeslagen en daarmee kre-



Afb. 2. 'Beurzen open, dijken dicht' was het motto na de Ramp van 1953. Dit door de Eerste Curaçaose Aardewerkfabriek gemaakte wandbordje werd op het eiland verkocht ten bate van de slachtoffers. Rijksmuseum Amsterdam, objectnr. NG-1999-10.

3 Cijfers afkomstig uit Twynstra en Gudde en Tauw, Toekomstbestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer (rapport i.o.v. van het ministerie van I&M, 30-06-2015). Zie tevens: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Water governance in the Netherlands, Fit for the Future?* (Paris 2014), raadpleegbaar op: http://www.keepeek.com/DigitalAssetManagement/oced/governance/water-governance-in-the-netherlands_9789264102637-en#pager, geraadpleegd op 30-05-2016.

4 35 euro met een foutmarge van 15 euro naar boven of naar beneden!

5 Zie uitgebreid over waterschappen: H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur. Borging, bescherming en beweging* (Den Haag 2008); F.A.G. Groothuise, *Water weren. Het publiekrechtelijk instrumentarium voor de aanpassing en bescherming van watersystemen ter voorkoming en beperking van wateroverlast en overstromingen* (Utrecht 2009); H.J.M. Havekes, H.F.M.W. van Rijswijk, *Nederlands waterrecht in Europese context* (Deventer 2014), 105 e.v.



Afb. 3. De omslagheffing leverde bij grote waterschappen als het in Alkmaar gevestigde Hoogheemraadschap Noordhollands Noorderkwartier een indrukwekkende administratie op. Foto uit circa 1925. Regionaal Archief Alkmaar.

gen zij zeggenschap in het waterschapsbestuur. Opvallend is ook dat eeuwenlang het waterschap uitsluitend betrekking had op de zorg voor de waterkering en de waterkwantiteit en dus op droge voeten. Pas na de inwerkingtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in de jaren zeventig van de vorige eeuw konden de waterschappen ook de zorg voor de waterkwaliteit inclusief het zuiveringsbeheer via een belasting financieren.

Opvallend in mijn zoektocht vond ik ook dat in het midden van de jaren zestig van de vorige eeuw er een noodkreet door de toenmalige Unie van Waterschapsbonden (UvW) werd gedaan aan de regering om een structurele bijdrage van de Staat van dertig procent in het hoofdstuk van de waterschapsbegrotingen. De waterschapsbelastingen konden in die tijd nog enkel worden geheven over de eigenaren van het onroerend goed en die inkomsten bleken onvoldoende om de diverse watertaken te dragen. De Staat bleek niet gevoelig voor de argumenten van de toenmalige belangengroepering van de waterschappen en gaf slechts een eenmalige uitkering voor het beheer en onderhoud van hoogwaterkeringen.⁷

In 1974 verscheen een rapport met als titel *Het Waterschap en zijn toekomst* geschreven door de Studiecommissie Waterschappen, beter bekend als de Diepdelverscommissie, ingesteld door de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat.⁸ Een belangrijk gegeven in dat rapport was de geboorte van de voor u waarschijnlijk bekende waterschapstrits 'belang, betaling, zeggenschap'. Een idee dat een belangrijke rol is gaan spelen bij de financiering en medezeggenschap in de waterschapswereld. Deze commissie pleitte dan ook voor uitbreiding van de groep van belastingplichtigen waarbij niet alleen werd gekeken naar groepen die als eerste belang hadden bij de waterveiligheid maar ook groepen die belang hadden bij de waterkwaliteit. In 1977 ziet men in de reactie van de toenmalige regering dat er oren zijn in Den Haag voor de zojuist genoemde trits en dat wellicht ieder ingezetene belasting zou moeten betalen, immers ook inwoners hebben belang bij droge voeten. Ook werd in deze tijd de basis gelegd voor de idee van één algemene Waterschapswet. In 1978 kwam het groene licht voor de verruiming van de wettelijke mogelijkheden tot uitbreiding van de belastingplichtigen voor de waterschappen alsmede de totstandkoming van de Waterschapswet. Zoals velen van u weten heeft het nog ruim vijftien jaar geduurd alvorens deze plannen medio jaren negentig van de vorige eeuw daadwerkelijk gestalte kregen. Een andere interessante discussie die enigszins parallel liep met de zojuist genoemde plannen is de vraag geweest of de waterschappen voor bovenwaterschappelijke belangen geld zouden kunnen krijgen uit een door de centrale overheid ingesteld

6 Havekes, Functioneel decentraal waterbestuur, 209.

7 H. Havekes, 'Het water aan de lippen. De geslaagde aanpak van de financiële malheur van de waterschappen in het midden van de vorige eeuw', Tijdschrift voor waterstaatsgeschiedenis 23 (2014), 69-81, aldaar 74-75.

8 Havekes, Functioneel decentraal waterbestuur, 210 e.v.

Waterschapsfonds vergelijkbaar met het Gemeente- en Provinciefonds. Een dergelijk fonds is er zoals u weet nooit gekomen, en hoewel door sommigen betreurd, weet ik niet of men daar nu zo rauwig om moet zijn. Ik weet als lid van de Raad voor het openbaar bestuur ondertussen iets van het Gemeentefonds en weet ook hoe directief de sturing vanuit het centrale gezag op dit fonds is, met tientallen verdeelsleutels kunnen de ministers van Financiën en Binnenlandse Zaken de gemeenten in Nederland sturen, iets dat op een zo grote schaal met de waterschappen, vanwege het ontbreken van een dergelijks fonds, niet mogelijk is. Er moet mijns inziens worden gewaakt voor een vergelijkbare ontwikkeling voor het recent ingestelde Deltafonds, waarover zo dadelijk iets meer.⁹

Een volgende stap die hier niet onvermeld mag blijven is de discussie die begin jaren negentig van de vorige eeuw startte met betrekking tot de financiering van een integraal waterbeheer. In mijn zoektocht verbaasde ik mij als redelijk jongeling in de eeuwenoude waterschapshistorie dat de financiering van de zorg voor droge voeten en schoon water in wettelijk opzicht echt twee sporen kende te weten de Waterschapswet en de Wet vervuiling oppervlaktewateren. Pas vanaf begin jaren negentig ziet men een tendens om te komen tot een integrale benadering van het waterbeheer en daarmee ook de vraag op welke wijze de financiering daarvan zou moeten plaatsvinden.¹⁰

Nadat rond de millenniumwisseling een aantal rapporten van commissies vanuit het Rijk en de waterschapswereld was verschenen, zoals de commissie Togtema die wellicht een naïef maar mijns inziens toch aantrekkelijk voorstel deed om tot een vereenvoudiging van de waterschapsbelastingen te komen, werd in 2001 op instigatie van het ministerie van Financiën een Interdepartementaal Beleidsonderzoek Bekostiging Regionaal Waterbeheer gestart dat twee jaar later met een stevig eindrapport kwam.¹¹ Eén van de conclusies van dit rapport was onder meer om de zelfstandige mogelijkheid tot belastingheffing van de waterschappen te ontnemen. Een idee dat zoals wij weten geen doorgang heeft gevonden. Hier op volgend kwamen er plannen vanuit het ministerie van Verkeer en Waterstaat die hebben geleid tot de invoering van het financieringsstelsel van het waterbeheer zoals wij dat nu nog steeds hebben. De trits ‘belang-betaling-zeggenschap’ is daarbij een wezenlijk uitgangspunt en tevens principes als het solidariteitsbeginsel en het profijtbeginsel zijn hier leidend geweest; waterschappen zijn en blijven dan ook bevoegd om diverse belastingen te heffen die aangewend kunnen worden voor de diverse watertaken waaronder de waterveiligheid.

In het zojuist in grote vogelvlucht uiteengezette zeer beknopte historische verhaal over de financiering van het integrale waterbeheer door de waterschappen heb ik nog weinig specifiek verteld over het onderwerp waterveiligheid. De, overigens terechte, integraliteit van het waterbeheer die begin jaren negentig werd ingezet, had dan ook een nadeel te weten een vertroebeling voor het wezenlijke onderwerp waarmee ik dit betoog aanving te weten de waterveiligheid.

Ook de regering moet zo hebben gedacht want in 2006 verscheen een belangwekkend rapport van de Adviescommissie Financiering Primaire Waterkeringen¹² waarbij aandacht werd gevraagd voor de vraag welke potentiële gevolgen de financiering van één van de meest wezenlijke taken, zo niet de meest wezenlijke taak van de overheid te weten de bescherming tegen overstromingen in de toekomst zal hebben.¹³ De commissie onder voorzitter van professor Vellinga begon met de constatering dat de helft van de waterkeringen die Nederland moeten beschermen tegen overstromingen voor de Noordzee en de grote rivieren (ruim 3.000 kilometer primaire waterkeringen) niet voldoet aan de destijds door de overheid gestelde veiligheidsnorm. Een alarmerende situatie aldus de commis-



Afb. 4. Omslag van het rapport van de Studiecommissie Waterschappen ('Diepdelverscommissie').

9 Zie hierover recent advies van de Raad voor de financiële verhoudingen inzake de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten: *Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten*, http://www.rob-rfv.nl/documenten/wel_zwitsers_geen_geld_-_herbezinning_financiele_verhoudingen.pdf, geraadpleegd 30-05-2016.

10 Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur*, 215.

11 Deze plannen vanuit het ministerie waren grotendeels gebaseerd op eerdere voorstellen van de Unie.

12 *Tussensprint naar 2015. Advies over de financiering van de primaire waterkeringen voor de bescherming van Nederland tegen overstroming* (Amsterdam 2006).

13 Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur*, 244 e.v.



Afb. 5. Zijn dijken duur? Met de aanleg en het onderhoud van de dijken is jaarlijks in Nederland circa 550 miljoen euro gemoeid. Tekening door Auke Herrema, (www.aukeherrema.nl) voor Waterschap Aa en Maas.

sie. Ook de Adviescommissie Water had dit overigens al geconstateerd.¹⁴ Hoe dan ook het onderwerp waterveiligheid en daarmee de vraag van een toekomstig (kostbaar) financieringsstelsel van de waterveiligheid kwam hierdoor hoog op de agenda te staan.

Kernachtig komt de conclusie in het rapport van de Commissie Vellinga neer op de gedachte om de investeringen in de primaire waterkeringen als ultimatum remedium via de waterschapsbelastingen te financieren en indien de centrale overheid die gelden niet zou kunnen opbrengen dit gerealiseerd zou kunnen worden door middel van de waterschapsbelastingen. Dit idee was mede ontstaan vanuit de realiteit dat in 2006 onvoldoende Rijksmiddelen voorhanden waren voor de noodzakelijke dijkversterkingen, een realiteit die overigens de afgelopen decennia een constante factor is gebleken.

In 2008 verschijnt een nieuw en naar nu is gebleken meer richtinggevend rapport op het gebied van de financiering van de waterveiligheid te weten het rapport van de Delta-commissie 2008 onder voorzitterschap van oud-minister Veerman. Volgens die commissie zou voor het onderwerp waterveiligheid geld geen probleem mogen zijn en in dit rapport met als titel 'Samen werken aan water' wordt dan ook gesteld dat een half procent van het Bruto Binnenlands Product aan waterveiligheid zou moeten worden besteed. Anders dan de Commissie Vellinga stelde de Commissie Veerman de instelling van een Deltafonds voor om de financiering van een eveneens door deze commissie bepleit Deltaprogramma te bekostigen bestaande uit een scala van ingrijpende en kostbare maatregelen op het gebied van het waterbeheer.

En zo geschiedde en hebben wij inmiddels een Deltafonds dat centraal wordt beheerd, maar op afstand staat van de Rijksbegroting of andere fondsen. Een belangrijk element mijns inziens, maar helaas niet zo gegarandeerd als de waterschapsbelastingen die enkel voor de watertaken mogen worden aangewend, maar het is een goede *second-best* optie. Waterschappen en Rijk sloten in 2011 gezamenlijk het bestuursakkoord water waarin het overeengekomen dat de financiering van onder meer en met name waterveiligheid een gezamenlijke aanpak is. En zo hebben recentelijk de waterschappen en het Rijk de handen in een geslagen.

Een saillant detail wil ik hierbij overigens nog opmerken. In de voorstellen van de commissie Veerman wordt de idee geopperd om de Rijksbijdrage in het Deltafonds gedeeltelijk te voeden door de inkomsten van de aardgasbaten. Zoals wij allemaal weten zijn deze baten stevig teruggelopen de afgelopen periode. Zo werd duidelijk uit een bericht van het Centraal Bureau voor de Statistiek dat de baten uit de aardgaswinning de afgelopen periode met 25 procent zijn teruggelopen. Ik ben eerlijk dat ik niet zozeer, om in gaswinningsmetaforen te blijven, heb geboord naar de vraag of de financiering van het Deltafonds daadwerkelijk mede uit de aardgasbaten wordt gevoed, maar mocht dat het geval zijn dan ziet u hier waarom alternatieve financieringsbronnen dan directe belastingen toch kwetsbaarder zijn. Daarnaast werd in de voorstellen voor de toekomstbestendigheid van de financiering van het waterbeheer en veiligheid in het bijzonder gesproken over een periode van het jaartal tot 2200. Ik doe hierbij, evenals in het recente rapport van Twynstra en Guddé en Tauw wordt gedaan, alvast een schot voor de boeg (voor wat betreft een gedeeltelijke oplossing).¹⁵ Wellicht zijn straks de baten van de winning van energie uit afvalwater zodanig lucratief, dat de teruggelopen aardgasbaten kunnen worden opgevangen. Ik vermoed overigens dat dat deels al het geval is nu veel waterschappen begonnen zijn met deze energieproductie uit afvalwater. Toch knelt deze oplossing ook omdat niet het Rijk dan weer bijdraagt maar wederom de waterschappen.¹⁶

¹⁴ Veiligheid tegen overstromen (Adviescommissie Water, Den Haag 2006).

¹⁵ Twynstra en Guddé en Tauw, Toekomstbestendige en duurzame financiering.

¹⁶ Zie voor de huidige bekostiging Twynstra en Guddé en Tauw, Toekomstbestendige en duurzame financiering.

Uitdagingen

Na deze beknopte historische onderzoeksreis naar de financiering van het Nederlandse waterbeheer en de waterveiligheid in het bijzonder is het tijd om de balans anno 2016 op te maken. Ik hoef dat niet alleen te doen, twee jaar terug kwam de OESO al met een meer dan lofrijk rapport over het Nederlandse waterbeheer.¹⁷ De OESO komt echter op het gebied van de financiering van dat beheer met een aantal aanbevelingen, die minder te maken hebben met waterveiligheid maar met vragen over bijvoorbeeld: hoe kunnen we beginselen als ‘gebruiker, vervuiler, kostenveroorzaker, belanghebbende betaalt’ vollediger toepassen binnen het belastingstelsel van de waterschappen? Zonder hier nu uitvoerig op in te gaan zijn hier inderdaad nog belangrijke vragen te beantwoorden die momenteel ook de aandacht van de minister hebben zoals: moet de land- en tuinbouwsector in de toekomst meer gaan bijdragen aan de kosten voor het waterbeheer? Meer specifiek wordt de vraag opgeworpen of bijvoorbeeld mest en gewasbeschermingsmiddelen belast kunnen worden en of er prijs-prikkels voor de onttrekking en het gebruik van grond- en oppervlaktewater ingevoerd kunnen worden.

Als gezegd ben ik een redelijke leek voor wat betreft de financiering van het waterbeheer, maar mijn onderzoekreis maakte mij onder de indruk van de gemaakte stappen de afgelopen decennia. Met name het Deltafonds en de interessante staatsrechtelijke figuur van de Deltacommissaris zijn ontwikkelingen die toe te juichen zijn.

Toch blijven er uitdagingen bestaan of misschien beter gezegd veel vragen. Zo hoop ik dat de twijfels die recentelijk door een aantal Tweede Kamerfracties zijn geuit op de uitbreiding van de mogelijkheden tot het doen van uitkeringen uit het Deltafonds voor de waterkwaliteit geen afbreuk kunnen doen aan de mijns inziens eerste en daarmee primaire taak van dit fonds te weten het structureel borgen van een afdoende financiering van de waterveiligheid. Korter gezegd: zitten er voldoende veilige financiële schotten in het Deltafonds!¹⁸

Ook de huidige minister van Infrastructuur en Milieu mevrouw Schultz van Haegen heeft gelukkig de vraag opgeworpen of het huidige financieringssysteem van het Nederlandse waterbeheer verbeterd kan worden, het al genoemde verkennende rapport van Twynstra en Gudde van medio vorig jaar is daar een eerste belangrijke aanzet toe.¹⁹

Als lid van de Raad voor het openbaar bestuur denk ik samen met mijn collega's van de Raad voor de financiële verhoudingen ook mee over dit vraagstuk. En één van de vragen is of met de recente gedeelde financiering van de waterveiligheid door waterschappen en het Rijk niet teveel afbreuk wordt gedaan aan de idee dat in beginsel alleen het Rijk borg moet staan voor de kwaliteit van voorzieningen die van nationaal of bovenwaterschappelijk belang zijn.²⁰ Is er nu niet teveel een opwaartse financiële verhouding ontstaan en dragen waterschappen niet teveel bij aan de uitvoering van een nationaal programma? Wordt daardoor niet teveel afbreuk gedaan aan de belangrijke trits ‘belang-betaling-zegenschap’? En hebben bepaalde waterschappen zoals bijvoorbeeld in Zeeland straks niet teveel last van het uitgangspunt dat tien procent van de noodzakelijke investeringen door de beheerder, lees het waterschap, zelf moet worden bekostigd? Wordt hierdoor ook niet teveel afbreuk gedaan aan het uitgangspunt van solidariteit of verdelende rechtvaardigheid? Moet die eigen bijdrage wellicht toch nog eens goed worden doordacht? Anderzijds verdwijnt daarmee weer een broodnodige doelmatigheidsprikkel voor de waterschappen; wat is hier wijsheid?



Afb. 6. Omslag van het OESO-rapport van 2014.

¹⁷ OECD, *Water Governance in the Netherlands*.

¹⁸ Zie o.a. Kamerstukken II, 34 436, nr. 3 (wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen)).

¹⁹ Toelichtende brief van de minister van I&M bij de aanbieding van Twynstra en Gudde en Tauw, *Toekomstbestendige en duurzame financiering*, brief van 3-7-2015.

²⁰ Zie briefadvies van de Raad voor de financiële verhoudingen inzake zijn betrokkenheid bij de discussie over bekostiging van watertaken, juni 2015, http://www.rob-rfv.nl/documenten/betrokkenheid_van_de_rfv_bij_de_discussie_over_bekostiging_van_watertaken.pdf, geraadpleegd 30-05-2016.

Tot slot

Ten slotte nog een tweetal mijns inziens niet onbelangrijke restvragen:

1. Is het financieringsstelsel wel transparant of misschien beter gezegd toegankelijk genoeg? Hebben Nederlandse inwoners wel enig idee waarvoor zij waterschapsbelasting betalen? Vragen die gerelateerd zijn aan de grotere vraag op welke wijze vergroot je de bewustwording van burgers over deze kosten zonder de wens van een acute watersnoodramp. Gelukkig zijn ook dit vragen die op het ministerie van Infrastructuur en Milieu en bij de waterschappen en de UvW de aandacht hebben.

2. En dan *last but not least* en ik weet dat dit een moeizame discussie is maar hij moet blijvend worden gevoerd: zijn de waterschapsverkiezingen wel toekomstbestendig? *No taxation without representation*, aldus het adagium waar ooit de Amerikaanse onafhankelijkheidsoorlog over werd gevoerd. Maar zijn burgers niet evengoed bereid om te betalen voor goed en veilig waterbeheer zonder een al te directe vorm van invloed? Ik moet hier als lid van de Kiesraad voorzichtig met algemene uitlatingen zijn, maar een opkomst van 44 procent bij de laatste waterschapsverkiezingen, waarvan drie procent blanco stemde, is dat wel representatief genoeg? Wellicht is dit niet het juiste moment om ook deze discussie te voeren mede indachtig een referendum met een nog lagere opkomst, maar het wegdrukken van de vraag over de legitimatie van het waterschapsbestuur is niet verstandig.

Ik rond af: ik wil nogmaals benadrukken dat ik onder de indruk ben van de recente initiatieven voor het op orde houden van de financiering van de waterschapstaken en de waterveiligheid in het bijzonder. En misschien heb ik met mijn vragen die ik zojuist op heb geworpen wel een beetje te veel spijkers op laag water gezocht. Maar als gezegd waren die spijkers in de middeleeuwen duur, net zo goed als de financiering van waterbeheer duur is en zal blijven, zeker in ons land. Het is een beetje de rol die een professor heeft: spijkers op laag water zoeken, maar ik doe dat graag om zo samen met u te zoeken naar een nog efficiënter en doelmatiger financiering van het waterbeheer!