

Het nationaal-economisch belang van waterkeringen

De toekomstige Wet op de waterkering zal naar verwachting – naast enkele bestuurlijke en technische facetten – ook de financiële verhoudingen tussen de betrokken overheden vastleggen. Een eventuele rijkssubsidie in de kosten van beheer en onderhoud van waterkeringen is volgens de auteur alleen te motiveren als een landelijke waardering van het nationale belang van het handhaven van de veiligheid van dijkringen. In dit artikel wordt een cijfermatige benadering van het nationale belang als deel van het gehele belang gegeven. Op grond van deze benadering blijkt een nationale subsidie van ten hoogste 20% gemotiveerd te kunnen worden.

IR. T.J. DE HAAN*

In de nacht van 1 februari 1953 werd Nederland getroffen door een watersnoodramp waarbij ruim 1800 mensen het leven verloren en grote materiële schade ontstond. Reddingswerk en herstel werden onmiddellijk aangepakt. Een nationale inzameling 'Beurzen open, dijken dicht' bracht f. 140 mln. op 1). Gecorrigeerd voor inflatie naar 1986 was de opbrengst ruim f. 700 mln.: de grootste opbrengst die ooit met een inzameling werd verkregen. Het signaal was duidelijk: 'nooit weer zo'n ramp'. De nationale overheid pakte dat op met een landelijke actie tot versterking van de waterkeringen: het Deltaplan, dat beoogt door afsluiting van zeegaten en versterking van zeeweringen een overstroming vanuit zee menselijkerwijs gesproken uit te sluiten. De rivierdijkversterkingen zijn een logisch vervolg daarvan en onlangs kondigde minister Smit-Kroes het sluitstuk: de versterking van IJsselmeerdijken aan. Het Deltaplan is in 1990 gereed. De overige versterkingen worden voor het einde van deze eeuw voltooid.

Het doel wordt pas bereikt als na de versterkingen de bereikte veiligheid tot in lengte van jaren wordt gehandhaafd. De ervaring leert door de eeuwen heen dat de waakzaamheid verslapt naarmate de herinnering aan de laatste overstroming vervaagt. Dijken slijten, de zeespiegel rijst en de kust erodeert. De Wet op de waterkering zal – meer dan de bestaande waterstaatswetgeving dat doet – de prikkel moeten geven om de vinger aan de pols te houden. Het landelijk stelsel van veiligheidsniveaus dat de basis is van de versterkingswerken, wordt in deze wet verankerd. Tevens wordt voorzien in een periodieke toetsing van de kwaliteit van de waterkeringen aan de veiligheidsniveaus. Voorts zal deze wet de mogelijkheid bieden (conform de geldende decentralisatieregels) eventuele subsidies een wettelijke grondslag te geven.

De dijkkring – een gebied dat tegen hoog water op zee, rivier of IJsselmeer wordt beveiligd door een gesloten keten van waterkeringen en eventueel hoge gronden – vormt de basiseenheid waarop zowel de veiligheids- als de financiële 'filosofie' in de wet wordt gebaseerd. De essentie is de gesloten keten waardoor eigenaren, pachters, bewoners en gebruikers (hierna 'ingelanden' te noemen) van het gebied een gezamenlijk belang hebben bij de beveiliging van hun dijkkring. Per dijkkring wordt één veiligheidsniveau vastgesteld. Ons land is ingedeeld land in 56 dijkkringen. Voorbeelden zijn: Texel, Alblasserwaard en Centraal Holland (tussen kust, Noordzeekanaal, Amsterdam-Rijnkanaal, Hollandse IJssel en Nieuwe Waterweg).

Motief voor rijkssubsidie

Vanouds dragen doelcorporaties van ingelanden – waterschappen – zorg voor de waterkeringen. Door onderhoudswerken uit te voeren en medegebruik van de waterkering door derden aan banden te leggen, zorgen de waterschappen ervoor dat de waterkering voldoet aan zodanige eisen dat het risico van overstroming acceptabel klein is. De Wet op de waterkering gaat er vanuit dat de waterschappen ook in de toekomst deze zorg dragen. Eén van de grondregels van het waterschapsbestuur luidt: 'dien 't water deert, dien 't water keert'. Dit betekent vanouds ook 'die de dijk betaalt'. De ingelanden betalen de kosten van de zorg voor de waterkering via de omslag die hun waterschap aan hen oplegt. Handhaving van dit profijitbeginsel geldt ook voor de toekomst.

Als op langere termijn het belang van de aan de waterschappen opgedragen taak de schaal van een waterschap aanzienlijk zou gaan overstijgen, zou dat reden voor een rijkssubsidie kunnen zijn. Zo is de gestaag voortgaande erosie van delen van de Noordzeekust een deel van een proces dat de kust tussen Calais en Esbjerg omvat. De gevolgen van de erosie worden langzamerhand van een nationale schaal en daarmee wordt de taak de erosie te beteugelen een nationale taak. Dit is de hoofdreden de uitvoering en de financiering van erosiebeteugeling bij het rijk te leggen. De Wet op de waterkering bevat dezelfde beleidslijn met betrekking tot de grote rivieren en de getijdewateren voor gevallen dat daar de erosie de waterkeringen bedreigt. Door dit beleid is de waterkeringstaak van de waterschappen voor de toekomst te omschrijven als het handhaven van de veiligheid van dijkringen zonder substantiële zorg voor beteugeling van erosie. Het rijk beteugelt de erosie waar nodig en mogelijk. In de taakverdeling wordt dit motief voor subsidie dus ondervangen.

* De auteur is als projectleider Wet op de waterkering werkzaam bij de Hoofddirectie van de Waterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De benadering die in dit artikel wordt gevolgd is tot stand gekomen in samenwerking met prof. dr L.H. Klaassen van het Nederlands Economisch Instituut.

1) *Nederland en de zee, februari 1953 – 1978, 25 jaar na de ramp*, blz. 60.

Met de beveiliging van een dijkkring wordt behalve de eigen belangen van de ingelanden van die dijkkring ook een belang gediend dat daarboven uitstijgt: het nationale belang. In het verlengde van het profijtbeginnsel kan overwogen worden als waardering voor het nationale belang een rijks subsidie te geven evenredig aan dit nationale belang.

Als de lasten ten gevolge van de waterkeringszorg de draagkracht van de ingelanden op grote schaal zouden dreigen te overschrijden, zou ook dat een reden kunnen zijn een subsidie te geven. Zo bleek in het verleden dat de last voor de dijkversterkingswerken te hoog zou worden zodat besloten werd daarin 80 of 100% te subsidiëren. Ook werd eind jaren zestig jaren een subsidie in onderhoudskosten ingesteld ten einde de lasten van waterschappen te verlichten. Sinds 1953 heeft een concentratieproces plaatsgevonden dat er toe heeft geleid dat er nu grote en sterke waterschapsorganisaties zijn. Naar verwachting zal voorts de toekomstige Waterschapswet de mogelijkheid openen om naast de eigenaren ook pachters, bewoners en gebruikers als ingelanden waterschapsomslog op te leggen. Beide ontwikkelingen hebben een verbreding van het draagvlak van waterschappen als resultaat. De jaarlijkse onderhoudskosten van waterkeringen gedragen door waterschappen bedragen nu ongeveer f. 60 mln. Dat is gemiddeld bijna f. 10 per woning respectievelijk f. 25 per ha met een uitschieter tot f. 65 per jaar 2). Het gemiddelde blijft dus ruim onder de één promille van de beschermde waarde aan onroerend goed, hetgeen niet hoog genoemd kan worden. Misschien is de hoogte van de lasten een reden de mogelijkheid van een incidentele subsidie voor een waterschap met hoge lasten (de 'uitschieter') te overwegen. Het is geen reden voor een landelijk uniform subsidiepercentage.

Het nationale belang van het handhaven van de veiligheid van dijkkringen is derhalve het enig mogelijke motief dat tot een landelijk werkende subsidie in beheer en onderhoud van waterkeringen zou kunnen leiden. Daarmee ligt de vraag naar een kwantitatieve benadering van het nationale belang op tafel.

Het nationale belang

Het nationale belang is dat deel van het belang dat uitstijgt boven het eigen belang van eigenaren, pachters, bewoners en gebruikers in een dijkkring. Concreter omschreven: het nationale belang van het handhaven van de veiligheid van een dijkkring is dat deel van het belang dat niet aan de ingelanden binnen de dijkkring kan worden toegerekend.

Voor de uitsplitsing van wat wel en niet aan de ingelanden van dijkkringen kan worden toegerekend worden in eerste instantie de functies die in de dijkkring worden vervuld als leidraad genomen. Per functie wordt nagegaan in hoeverre die functie aspecten van nationaal belang vertegenwoordigt. Als vergelijkingsbasis wordt de waarde van onroerend goed - gebouwd en ongebouwd - genomen. Soms kan dat direct, soms moet dat indirect. De uitkomst is steeds een percentage van de waarde van het totale onroerende goed in de dijkkringen dat dient om het desbetreffende functieaspect met nationale belang uit te oefenen. De essentie is het percentage - de verhouding tussen de functieaspecten met nationaal belang en het totaal - te vinden. Aangezien het niet voor de hand ligt dat de waardeverhoudingen van roerende goederen dienende voor functieaspecten met nationaal belang relevant afwijken van de waardeverhoudingen van onroerende goederen, kunnen de roerende goederen buiten beschouwing blijven.

Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre de functionele benadering tekort doet aan het gevoel dat 'het geheel meer is dan de som der delen' en of aanpassing van de uitkomst van de functionele benadering nodig is.

Er zou in principe gekozen kunnen worden voor toepassing van de benadering op iedere dijkkring afzonderlijk. Het wordt echter voldoende geacht om één landelijk percentage vast te stellen. Een uitkomst die een veelvoud van 5%

is, is voldoende nauwkeurig. Er kan dan worden gewerkt met gemiddelde gegevens waarbij wel de schaal van de afzonderlijke dijkkring in het oog moet worden gehouden.

Als gegevensbron is in hoofdzaak het Statistisch Zakboek gebruikt. Bij het opstellen van de benadering is de editie van 1984 als de toen meest recente uitgave gebruikt. De verhoudingen tussen de gebruikte gegevens zullen sindsdien - naar mag worden aangenomen - niet significant zijn gewijzigd. Aangezien de nauwkeurigheidseis voor de benadering betrekkelijk ruim is gesteld, zijn uitgebreidere gegevensbronnen niet nodig en wordt deze praktische aanpak voldoende geacht.

Functionele benadering

In het gebied van een dijkkring worden verschillende functies uitgeoefend. Aan de hand van de functies wordt bezien welke al dan niet aan eigenaren, pachters, bewoners en gebruikers dienen te worden toegerekend.

De economische functie (landbouw, handel, nijverheid en industrie) is hierbij de leidraad. Vanouds concentreren met name handel, nijverheid en industrie zich sterk in bepaalde dijkkringen. Daar bevinden zich vanouds ook de concentraties van roerende en onroerende goederen die middel zijn om de economische functie uit te oefenen. Er is veel voor te zeggen om de kosten van beveiliging van deze middelen via de waterschapsomslog te laten drukken op de eigenaren/gebruikers ervan. De kosten kunnen uiteindelijk worden doorberekend aan de klanten waarvoor de economische functie werkt.

Parallel aan de concentraties van de economische functie heeft de bevolking zich ook vanouds geconcentreerd gevestigd. Als afgeleide daarvan hebben zich daar ook functies als nutsdoeleinden, onderwijs, cultuur, sport en recreatie geconcentreerd. De beveiliging van deze bewonersgebonden functies is een belang van de bewoners en het is dus vanzelfsprekend de kosten daarvan via de waterschapsomslog te laten drukken op de bewoners als klanten van die functies. Hetzelfde geldt voor de bescherming van de bewoners zelf, één van de belangrijkste motieven voor beveiliging.

De conclusie tot zover is dat in principe noch de economische, noch de bewonersgebonden functies aspecten van nationaal belang bevatten. Een aantal andere functies blijken evenwel niet onder bovenstaande gedachtengang te kunnen worden gevat. Ze vertegenwoordigen wel degelijk aspecten van nationaal belang.

Natuur

Bijna 5% van ons droge grondgebied is natuurlijk terrein 3). Bossen worden niet meegeteld omdat die vrijwel alle op hoge gronden liggen en deze dus niet van invloed zijn op de verhoudingen in dijkkringen. Een deel van het natuurlijke terrein is van (inter)nationale allure. Dit kan op 2% van de oppervlakte van ons land worden gesteld. Het zijn uitsluitend 'ongebouwde' gronden. De waarde daarvan zal 1% van de waarde van onroerend goed niet overschrijden.

Monumenten

Voor een deel zijn dit op zich zelf staande monumenten zoals bij voorbeeld het Muider slot. Het deel daarvan dat van (inter)nationale allure is, zal de 1% van de waarde van onroerend goed niet overtreffen. Daarnaast wordt aan oude binnensteden als geheel een monumentale waarde toegekend die uitgaat boven de functionele waarde van de gebouwen op zich. Aanwijzing hiervoor is dat na de Tweede Wereldoorlog gebombardeerde steden in de oude staat zijn hersteld ondanks de veel hogere kosten in vergelijking met eigentijdse nieuwbouw. Ook nu nog worden vele oude panden gerestaureerd. Verzekeraars hanteren voor monumentale panden herbouwwaardes die tot meer dan het

2) Onderzoek Rijkswaterstaat en Unie van Waterschappen.
3) *Statistisch Zakboek (SZB) 1984*, blz. 5, tabel 2.

Tabel 1. Monumentale meerwaarde oude binnensteden

Herbouwwaarde a)	
- monumentale panden (gemiddeld)	f. 650 /m ³
- normale woon- en winkelpanden (gemiddeld)	f. 400 /m ³
monumentale meerwaarde	f. 250 /m ³
Oude binnensteden in dijkringen b)	
Oppervlak	ca. 21 km ²
Inhoud	ca. 121 mln. m ³
Monumentale meerwaarde	ca. f. 31 mrd.

a) Zie voetnoot 3.

b) Onderzoek Rijkswaterstaat.

Tabel 2. Waarde onroerend goed in dijkringen

Grond	
- oppervlak	1,8 mln. ha
- waarde	f. 63 mrd.
Woongebouwen	
- inwoners	8 mln.
- woningen	3 mln.
- inhoud	510 mln. m ³
- waarde	f. 178 mln.
Kantoren en bedrijven	
- beroepsbevolking	2,4 mln.
- in kantoren 60%	1,4 mln.
- bedrijven 40%	1 mln.
- inhoud kantoren	168 mln. m ³
- waarde	f. 84 mrd.
- inhoud bedrijven	270 mln. m ³
- waarde	f. 135 mrd.
Scholen, kerken e.d.	
	f. 50 mrd.
Totaal	
	f. 510 mrd.
Afgerond	
	f. 500 mrd.

Bron: *Statistisch Zakboek 1984, en eigen berekeningen.*

dubbele van eigentijdse panden met vergelijkbare functies kunnen oplopen. Hieruit kan als indicatie voor 'monumentale meerwaarde per kubieke meter' gemiddeld f. 250 per m³ worden afgeleid 4). Op basis van een globale kubering van oude binnensteden vanaf topografische kaarten kan een totale monumentale meerwaarde van deze oude steden worden geraamd (zie tabel 1). Tevens kan een schatting worden gemaakt van de waarde van onroerend goed in dijkringen (zie tabel 2). In relatie tot de beveiliging tegen water is herbouwwaarde gekozen als grondslag in plaats van boekwaarde. De monumentale meerwaarde van oude binnensteden blijkt 6 à 7% van de waarde van onroerend goed in dijkringen te zijn.

Verkeer

De verkeersinfrastructuur dient voor een belangrijk deel voor ontsluiting van dijkringen zelf en is medebepalend voor de waarde van onroerende goederen. Voor een kleiner deel is de verkeersinfrastructuur ook van nationaal belang. De doorvoer door dijkringen (zonder vertrek- of aankomstpunt in de dijkkring) blijkt 3 à 4% van de nationale productie te vertegenwoordigen als beide worden berekend als toegevoegde waarde uitgedrukt in bruto marktprijzen (zie tabel 3). De zeevaart – die geheel buiten dijkringen omgaat – is hierbij niet meegeteld. Aan- en afvoer uit en naar het achterland zijn begrepen in de andere vervoerssoorten. Hetzelfde geldt voor de luchtvaart die alleen bij de landing een dijkkring aandoet. Een luchthavenbedrijf als Schiphol kan als ingeland omslag betalen en is als zodanig evenmin van nationaal belang als andere bedrijven. De omslag kan worden doorberekend aan de klanten. De binnenvaart gaat voor een groot deel over de grote rivieren en telt slechts voor een gering deel mee. Aangenomen wordt dat de waarde van het gedeelte van de verkeersinfrastruc-

Tabel 3. Toegevoegde waarde doorvoer door dijkringen, bruto marktprijzen 1981

	Nederland (totaal) (mln. gld.)	Doorvoer dijkringen	
		(mln. gld.)	%
Spoorwegen	883	485	55
Bus, tram, metro	595	30	5
Goederen over weg	7900	4345	55
Binnenvaart	1210	95	5
Communicatie	6897	2070	30
Overige	4482	2240	50
Auto's e.d.	10973	1650	15
Totaal		11.015	

N.b.: toegevoegde waarde nationale productie in bruto marktprijzen is f. 304.910 mln. Doorvoer door dijkringen is dus 3% à 4% van de nationale productie. (f. 11 mrd./f. 3,05 mrd.)

Bron: *Statistisch Zakboek 1984 en eigen berekeningen.*

tuur die kan worden toegerekend aan doorvoer door dijkringen – overeenkomstig bovenstaand percentage van de nationale productie – 3 à 4% van de waarde van onroerend goed is en dat het nationale belang van de verkeersinfrastructuur eveneens 3 à 4% is.

Defensie

Militaire objecten zijn van nationaal of internationaal belang. Schatting van dit belang is – alleen al door defensiegeheimen – moeilijk uitvoerbaar. Er kan echter wel een vervangingswaarde worden bepaald die relatief hoog kan liggen. Op basis van de vervangingswaarde zou aan deze ingelanden omslag kunnen worden opgelegd en zou een reële bijdrage aan de kosten van de waterkering kunnen worden geleverd. Voor de benadering van het nationale belang kunnen militaire objecten dan ook verder buiten beschouwing blijven.

Milieuvervuiling

Milieuvervuiling kan als schadelijk effect van een overstrooming ontstaan door ontsnappen van schadelijke stoffen uit chemische installaties en opslagplaatsen. Geschat wordt dat die schade de orde van grootte van 20% van de waarde van het onroerend goed in de dijkkring niet overschrijft. Daarvan is slechts een deel – zeg 10% via luchtvervuiling en/of uitstromend water – ook buiten de dijkkring van belang. Milieuvervuiling als aspect van nationaal belang kan dan op 2% van de waarde van de onroerende goederen worden geschat.

Te zamen kan dus aan hooguit 13 à 15% van de onroerende goederen nationaal belang worden toegekend. Het nationaal belang van het handhaven van de veiligheid van dijkringen kan op basis van functies daarmee op 13 à 15% van het totale belang worden geschat.

Meerwaarde van het geheel

De functionele benadering doet geen recht aan het idee dat het geheel meer is dan de som der delen. Bij nadere beschouwing blijkt dat impliciet grotendeels toch het geval te zijn.

Binnen de dijkkring is de combinatie van functies meer waard dan de optelsom van de afzonderlijke functies. De functies binnen de dijkkring versterken daardoor elkaar, hetgeen de ingelanden ten goede komt en geen nationaal belang is.

Het totaal van dijkringen is meer waard dan de optelsom van alle dijkringen. Dat komt tot uiting in de relaties tussen dijkringen:

4) *Handleiding voor de globale vaststelling van de gemiddelde herbouwkosten per kubieke meter voor bouwwerken, nr. 22, Vereniging voor Brandassuradeuren.*

Tabel 4. Het nationale beslag van waterkeringen, in procenten op basis van functies.

Natuur	1
Monumenten	
- op zich zelf staand	1
- oude binnensteden	6 à 7
Verkeer, doorvoer	3 à 4
Milieuvervuiling	2
<hr/>	
Te zamen	13 à 15
Maximale meerwaarde	5
<hr/>	
Bovengrens	20

- bij economische functies zijn die relaties sterker naarmate er meer klanten buiten de dijkkring zijn gevestigd. Dan betalen die via doorberekening van lasten in prijzen ook meer mee aan de dijkkring;
- het leefklimaat van de bewoners van bij voorbeeld het midden van Nederland wordt verbeterd door de mogelijkheid om b.v. op Schouwen te recreëren. Hetzelfde geldt voor bewoners van Schouwen-Duiveland die de Doelen te Rotterdam bezoeken of de Technische Universiteit Delft. Hier is sprake van een aantal relaties die elkaar grotendeels compenseren zodat in het algemeen geen groot overschot overblijft;
- familieleden en kennissen uit de ene dijkkring hebben belang bij de persoonlijke bescherming van hun relaties in de andere dijkkring en omgekeerd. Ook hier is sprake van compensatie zonder groot overschot.

Tussen gebieden buiten de dijkkringen (Veluwe, Drenthe) en gebieden binnen dijkkringen bestaan soortgelijke

relaties als tussen dijkkringen onderling. Het leefklimaat in Delfland wordt positief beïnvloed door de vlakbij gelegen Veluwe. Bewoners van de Veluwe hebben soms familieleden die bij voorbeeld in Delfland wonen, enz. Ook dan zijn er vanuit de belangen geredeneerd compenserende relaties zonder groot overschot.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de meerwaarde tot uiting komt in belangenrelaties tussen dijkkringen die elkaar grotendeels compenseren. Het zou daarnaast aanleiding kunnen zijn tot enige verhoging – enkele procenten – van het resultaat van de functionele beschouwing.

Conclusie

De hiervoor beschreven benadering heeft als conclusie dat het nationale belang van het handhaven van de veiligheid van dijkkringen op basis van een functionele beschouwing 13 à 15% van het gehele belang is (zie tabel 4). Meerwaarde op grond van het idee dat het geheel meer is dan de som der delen – afzonderlijke functies of dijkkringen – kan aanleiding zijn tot een verhoging met enkele procenten van de uitkomst van de functionele beschouwing. Een aandeel van 20% van het nationale belang in het totale belang kan worden beschouwd als een bovengrens. Een rijkssubsidie evenredig aan het nationale belang van het handhaven van de veiligheid in dijkkringen zou hooguit 20% van de kosten van onderhoud van de waterkeringen kunnen zijn. Bij het huidige kostenniveau van de waterschappen – landelijk ca. f. 60 mln. per jaar – zou daarmee jaarlijks ca. f. 12 mln. gemoed zijn.

Tj. de Haan



De Oosterscheldedam, daar zullen ze op de Veluwe blij mee zijn

(foto ANP)