

# ACHTERGROND WATERSCHAPSBESTUURDERS EN VERDELING BELASTINGOPBRENGSTEN

MEVR. DR. C. HOEBEN<sup>1</sup>

## 1 Inleiding

Waterschappen vormen een afzonderlijke overheidslaag met een gekozen bestuur en eigen belastingen. Eens in de vier jaar worden verkiezingen gehouden voor een nieuw bestuur. De opkomst bij deze waterschapsverkiezingen is meestal laag, vaak tussen de 20 en 30%.<sup>2</sup> In 2008 is de Waterschapswet, waarop de waterschapsbelastingen en het waterschapsbestuur zijn gebaseerd, gemoderniseerd.<sup>3</sup> In november van dat jaar zijn voor het eerst verkiezingen gehouden op basis van de nieuwe wetgeving. Gehoopt werd op een hogere opkomst. Dit viel echter tegen: gemiddeld bracht 24% van de kiezers een stem uit. Het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte kondigt een voorstel aan om de huidige directe verkiezingen te vervangen door indirecte verkiezingen: de waterschapsbestuurders zullen worden gekozen door de gemeenteraden.

Waterschapsbesturen zijn dus onderwerp van discussie. Tegelijk is weinig bekend over de achtergrond van de waterschapsbestuurders en welke invloed zij hebben op het waterschapsbeleid.<sup>4</sup> Waterschapsbestuurders beslissen onder meer over de hoogte en de lastenverdeling van de waterschapsbelastingen. De kosten die de waterschappen maken bij de uitvoering van hun taken worden bijna volledig gedekt uit de belastingopbrengsten. Uit-

gangspunt is de trits belang, betaling en zeggenschap.<sup>5</sup> Wanneer een groep belastingplichtigen (bijvoorbeeld eigenaren van gebouwen of grond) een groter belang heeft bij de uitvoering van een waterschapstaak, betaalt die groep een groter deel van de kosten van die taak. Tegelijk geldt dat een groep met een groter belang meer zeggenschap krijgt in het waterschapsbestuur. Het waterschapsbestuur had tot 2009 enige vrijheid om te bepalen hoe het belang van verschillende groepen werd vastgesteld. Die vrijheid is door de nieuwe wetgeving sterk ingeperkt.

**'Waterschappen hebben  
de naam boerenrepublieken  
te zijn waar agrariërs de  
dienst uitmaken.  
Is dat ook zo?'**

Interessant is de vraag of er een verband bestaat tussen de verdeling van de belastingen over de verschillende groepen belastingplichtigen en de achtergrond van de bestuurders. Waterschappen hebben de naam boerenrepublieken te zijn waar agrariërs de dienst uitmaken. Is dat ook zo? Allereerst beschrijven we het belastingstelsel van de waterschappen en de samenhang die er zou moeten zijn tussen belang en betaling. Vervolgens kijken we naar de situatie voordat de nieuwe wetgeving van kracht was. We onderzoeken de achtergrond van de water-

1 Auteur is onderzoeker bij COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden).

2 Zie S. Meijerink, 'De hardnekkige misverstanden over de waterschapsverkiezingen,' *Bestuurswetenschappen* 2009/63, blz. 59-68.

3 *Wet modernisering waterschapsbestel*, Stb. 2007, 208.

4 *De enige studie die ons bekend is*, C. van Lenteren en C. de Bok, *Blauw en groen in het waterschap (P-UB-2002-05)*, *Wetenschapswinkel Biologie*, Universiteit Utrecht 2002. Zij onderzoeken de invloed van groene waterschapsbestuurders op de mate waarin het waterschapsbeleid groener is geworden. Het onderzoek is uitgevoerd bij drie van de bijna zestig waterschappen die er in die tijd waren.

5 Art. 13 en art. 119 Waterschapswet vóór 2008; art. 13 Waterschapswet vanaf 2008 en MvT, Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3.

schapsbestuurders in 2008 en gaan na of deze gevolgen heeft voor de verdeling van de waterschapsbelastingen. Ten slotte gaan wij in op de gevolgen van de nieuwe wetgeving voor de relatie tussen de achtergrond van waterschapsbestuurders en de verdeling van de belastingopbrengsten.

## 2 Belastingstelsel waterschappen tot 2009

De Waterschapswet onderscheidde tot 2009 vijf categorieën die belang hebben bij het waterschapswerk.<sup>6</sup>

- Ingezetene: degene die (...) bij het begin van het jaar woonplaats heeft in het gebied van het waterschap en die aldaar gebruik heeft van woonruimte, met dien verstande dat gebruik van een woonruimte door de leden van een gezamenlijke huishouding wordt aangemerkt als gebruik door één lid van dat huishouden.
- Gebouwd: zij die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken.
- Ongebouwd: zij die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken.
- Bedrijfsgebouwd: zij die krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht het gebruik hebben van gebouwde onroerende zaken als bedrijfsruimte.
- Pachters: zij die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht of krachtens een door de grondkamer goedgekeurde pachtersovereenkomst het gebruik hebben van ongebouwde onroerende zaken.

Deze belangencategorieën betaalden allen waterschapshellingen. Bedrijfsgebouwd betaalt samen met huishoudens een verontreinigingsheffing op basis van het principe 'de vervuiler betaalt'. Deze heffing blijft in dit artikel verder buiten beschouwing. De kosten die het waterschap maakte voor waterveiligheid, waterpeilbeheer en (vaar)wegenbeheer werden verdeeld tussen ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en pachters op basis van de trits belang, betaling, zeggenschap: een belastingcategorie die een groter belang heeft, betaalt een groter deel van de kosten en krijgt meer zeggenschap in het waterschapsbestuur.

Belang en betaling waren dus gekoppeld. Om dit belang te bepalen werden verschillende uitgangspunten gehanteerd. De kosten die samenhangen met waterkeringen (dijkonderhoud) werden toegedeeld op basis van bevolkingsdichtheid (aantal ingezetenen) en economische waarde van het eigendom (gebouwd en ongebouwd). De kosten inzake het waterkwantiteitsbeheer (peilbeheer) konden op dezelfde wijze worden verdeeld maar er waren ook waterschappen die een andere methode hanteerden. Hier werden de kosten verdeeld op basis van de mate

<sup>6</sup> Art. 116 Waterschapswet geldend vóór 2008.

waarin ingezetenen volgens het waterschapsbestuur afhankelijk waren van een juist beheer. De overige kosten werden omgeslagen over gebouwd en ongebouwd op basis van het kostenveroorzakingsprincipe: het waterschap bepaalde achteraf in welke mate gebouwd en ongebouwd de kosten voor het peilbeheer hadden veroorzaakt.

In eerste instantie bepaalden waterschappen welke uitgangspunten werden gehanteerd om de kostenverdeling te bepalen. Hierdoor was het mogelijk om de uitgangspunten aan te passen aan de lokale situatie en wensen van het bestuur. De provincie moest de methode wel goedkeuren.

## 3 Bestuurssysteem waterschappen tot 2008

Belang en betaling waren ook gekoppeld aan zeggenschap. Provincies bepaalden het aantal zetels waaruit het waterschapsbestuur bestond.<sup>7</sup> Elke belangencategorie kreeg, mits het belang groot genoeg was,<sup>8</sup> een aantal zetels in het waterschapsbestuur. Hoewel er wettelijk wel een relatie moet zijn tussen het belang en het aantal zetels per categorie is geen informatie te vinden waarin wordt weergegeven hoe deze relatie werd bepaald.

De bestuurders kregen hun zetel via verkiezingen in het waterschapsgebied. Per belangencategorie werden afzonderlijke verkiezingen gehouden. Stemgerechtigden konden tot meer dan één belangencategorie behoren. Een eigenwoningbezitter was ingezetene maar viel ook onder de categorie gebouwd. Omdat voor beide categorieën afzonderlijke verkiezingen werden gehouden, ontvingen deze huiseigenaren dan ook twee stembiljetten: één om een vertegenwoordiger te kiezen bij de ingezetenen en één om een vertegenwoordiger te kiezen voor gebouwd.

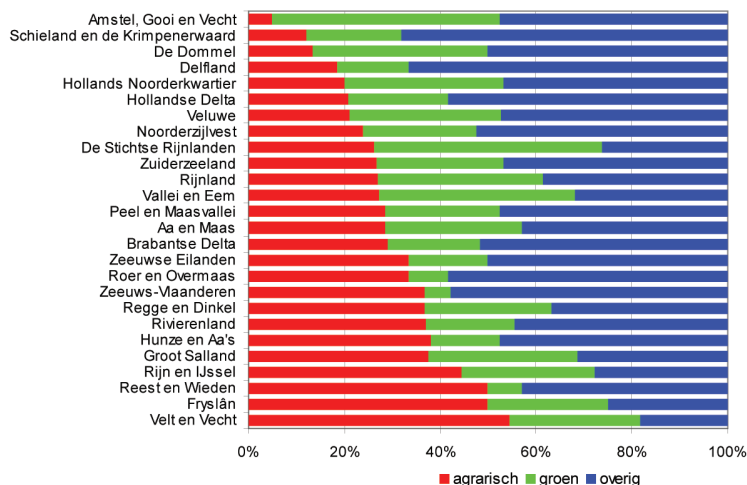
Bij waterschapsverkiezingen werd tot 2008 niet op (politieke) partijen gestemd, maar op personen. In principe kon iedereen die achttien jaar of ouder was en voldoende handtekeningen wist te verzamelen zich verkiesbaar stellen voor (één van) de categorie(ën) waar men bij hoorde. Een agrariër die als waterschapsbestuurder gekozen wilde worden kon dan ook kiezen om zich verkiesbaar te stellen als vertegenwoordiger van ongebouwd, maar ook van gebouwd of als ingezetene. Het was echter niet toegestaan om zich voor verschillende categorieën tegelijk verkiesbaar te stellen.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Art. 2 Waterschapswet geldend vóór 2008.

<sup>8</sup> Vaak was het aantal pachters klein waardoor zij geen afzonderlijke zetel kregen in het waterschapsbestuur. Er werd dan ook geen afzonderlijke pachtersheffing vastgesteld.

<sup>9</sup> Art. 16 Waterschapswet geldend vóór 2008.

**Figuur 1** Aandeel agrarische, groene en overige bestuurders op zetels van ingezetenen en gebouwd; begin 2008



Volgens de trits belang, betaling, zeggenschap zou er een directe relatie moeten zijn tussen het aandeel van ongebouwd in het waterschapsbestuur en het aandeel van ongebouwd in de waterschaplasten. Doordat agrariërs zich ook voor andere categorieën verkiesbaar konden stellen en omgekeerd niet, is het denkbaar dat zij hun invloed hebben gebruikt om hun lastenaandeel te drukken. Dat is wat wij hier onderzoeken.

#### 4 Wie stelden zich verkiesbaar?

De meeste inwoners weten weinig van de waterschappen, waardoor zij zich niet snel verkiesbaar zullen stellen. Wij hebben daarom onderzocht wat de achtergrond is van de waterschapsbestuurders. Hiervoor hebben we in eerste instantie gekeken naar de informatie die de kiezers ontvingen. Omdat de kiezers over het algemeen geen idee hadden wie de kandidaten voor de waterschapszetels waren, stuurden de waterschappen vaak informatie mee met de verkiezingsbiljetten waarin de kandidaten zich voorstelden. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van de informatie die veel waterschappen op internet presenteerden over de bestuurders. Deze informatie kon bestaan uit een introductie of een lijst met nevenfuncties van de bestuurders.

Op basis van deze informatie onderscheiden wij op de zetels voor gebouwd en ingezetenen verschillende groepen bestuurders. Een eerste groep zijn agrariërs. Het percentage agrarische bestuurders dat ingezetenen en gebouwd vertegenwoordigde liep begin 2008 uiteen van 4,8% in Amstel, Gooi en Vecht tot 55% in Velt en Vecht.

Een tweede groep waterschapsbestuurders is afkomstig uit natuur- en milieuorganisaties. Hun aandeel in de zetels van ingezetenen en gebouwd varieerde van 5,3% in Zeeuws-Vlaanderen tot 48% in Amstel, Gooi en Vecht.

Ten slotte is er een categorie overige waterschapsbestuurders. Dit waren onder meer bestuurders die, voordat

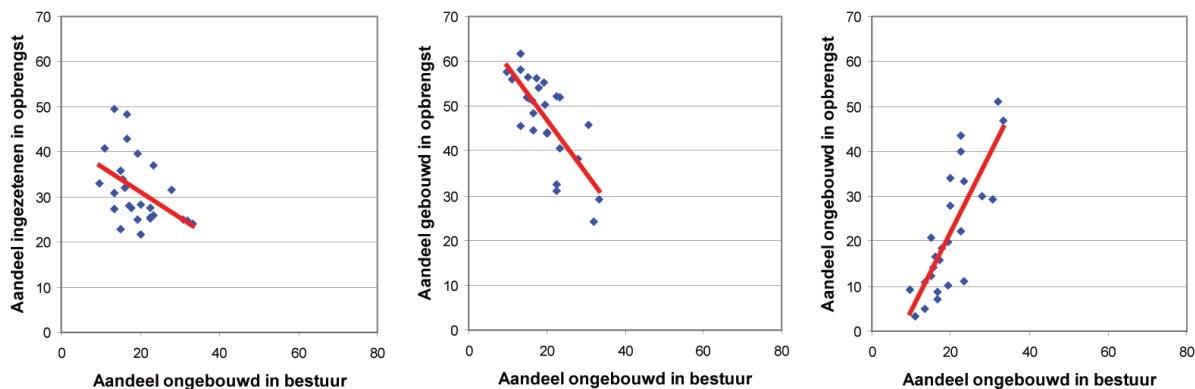
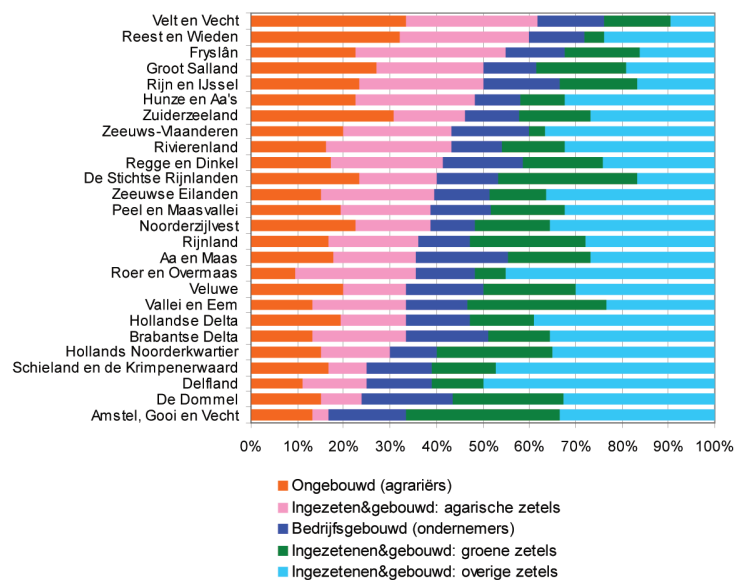
zij bestuurders werden bij het waterschap, op een andere manier actief waren binnen de waterwereld of die een cultuurtechnische achtergrond hadden en verwachtten deze kennis in te kunnen zetten voor het waterschapsbestuur. Ook zijn er kandidaten die elders bestuurlijke ervaring hebben opgedaan, bijvoorbeeld in een gemeenteraad. Daarnaast waren er in een aantal waterschappen bestuurders die actief waren in de water- en of hengelsport, of het molenbeheer. Een enkele bestuurder legt de nadruk alleen op beperking van de lastenontwikkeling of het belang van vrouwen in het waterschapsbestuur. Al deze bestuurders hebben wij geschaard onder de groep overige bestuurders. Deze groep varieert van 18% in Velt en Vecht tot 68% in Schieland en de Krimpenerwaard.

Het waterschapsbestuur bestaat naast ingezetenen en gebouwd ook nog uit ongebouwd en bedrijfsgebouwd. De zetels van ongebouwd worden bezet door bestuurders met een agrarische achtergrond, de zetels van bedrijfsgebouwd worden bezet door niet-agrarische ondernemers. Het aandeel dat agrariërs hebben in het bestuur is hierdoor groter dan het aandeel dat zichtbaar is in figuur 1. Figuur 2 maakt inzichtelijk wat het totale aandeel van agrariërs is per waterschap. De figuur geeft weer welk aandeel van de zetels bestemd was voor ongebouwd (en dus door agrariërs werd bezet) en welk deel van de zetels van ingezetenen en gebouwd werd bezet door agrariërs. Dit totale aandeel varieert van 17% van het totale bestuur in Amstel, Gooi en Vecht tot 62% in Velt en Vecht.

#### 5 Bestuur en opbrengstverdeling

Welke invloed heeft het bestuur op de belastingverdeling? Zoals aangegeven is wettelijk vastgelegd dat er verband moet bestaan tussen het belang, de betaling en de zeggenschap van de groepen belastingbetalers. Waterschappen moeten daarom ten minste één keer in de vijf jaar in een kostentoedelingsverordening vaststellen welk deel van de kosten wordt betaald door ingezetenen,

**Figuur 2** Aandeel van bestuurders in totale waterschapsbestuur; begin 2008



**Figuur 3** Verband tussen aandeel van ongebouwd in het waterschapsbestuur en de opbrengstaandelen van ingezetenen, gebouwd en ongebouwd in 2008

gebouwd en ongebouwd. De provincie moet haar goedkeuring verlenen.<sup>10</sup>

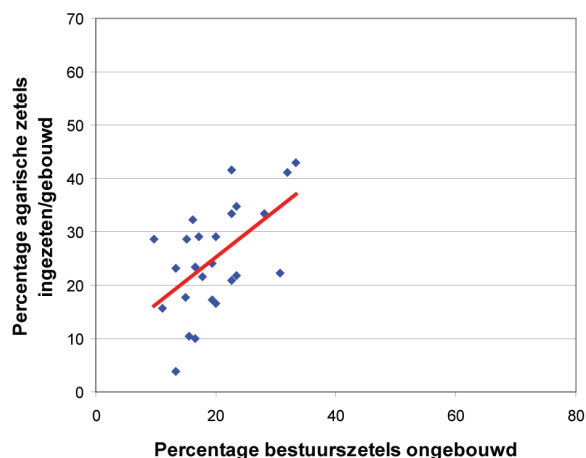
De uiteindelijke opbrengstverdeling kan echter verschillen van de kostentoedelingspercentages. Het waterschapsbestuur kan bijvoorbeeld in een bepaald jaar besluiten om een deel van de tarieven te verlagen door middelen uit de reserves in te zetten. De feitelijke opbrengstverdeling zegt daarom meer over de besluiten van het bestuur dan de kostentoedelingsverordening. Daarom kijken we in het volgende naar het verband tussen de achtergrond van bestuurders en de opbrengstverdeling.

Figuur 3 geeft het verband weer tussen het percentage zetels voor de categorie ongebouwd in het waterschapsbestuur en het percentage van de opbrengst dat in 2008 afkomstig is van ingezetenen, gebouwd en ongebouwd. De figuur laat duidelijk zien dat wanneer het aandeel ongebouwde zetels groter is, het aandeel van ongebouwd in de belastingopbrengst groter is en het aandeel van gebouwd en ingezetenen kleiner. Dit ligt, gezien de trits belang, betaling en zeggenschap, ook voor de hand.

De bestuurders die ongebouwd vertegenwoordigen hebben een agrarische achtergrond. Zoals eerder is aangegeven kunnen agrariërs ook voor de categorieën ingezetenen en gebouwd in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd zijn. Figuur 4 laat het verband zien tussen het percentage zetels in het waterschapsbestuur voor ongebouwd en het percentage bestuurders met een agrarische achtergrond op zetels van ingezetenen en gebouwd. Hoe groter het zetelaandeel van ongebouwd, hoe groter het aandeel zetels van ingezetenen en gebouwd dat wordt ingenomen door agrariërs.

De vraag is of agrarische bestuurders op zetels voor ingezetenen en gebouwd er in slagen het lastenaandeel van agrariërs in de totale waterschapslasten te verlagen.

<sup>10</sup> Art. 119 Waterschapswet geldend vóór 2008; art. 120 Waterschapswet geldend vanaf 2008.



Figuur 4 Percentage agrarische bestuurders op zetels van ingezetenen en gebouwd afgezet tegen percentage zetels ongebouwd in waterschapsbestuur

Om dit in beeld te brengen, moeten we rekening houden met het feit dat in het ene waterschap het aandeel van ongebouwd in de belastinggrondslag groter is dan in de andere. Door de trits belang, betaling, zeggenschap hebben die waterschappen immers relatief veel bestuurders op zetels voor ongebouwd. Wij willen weten in hoeverre extra agrarische zetels, dus op zetels voor ingezetenen en gebouwd, de lastenverdeling beïnvloeden. We doen dit door te corrigeren voor verschillen tussen waterschappen in het relatieve belang van de grondslagen, dus de aantallen ingezetenen en hectaren en de WOZ-waarde. Wanneer het belang van bijvoorbeeld ongebouwd relatief groot is, zal het areaal onbebouwde grond immers ook relatief groot zijn. We berekenen de belastingopbrengsten nog een keer en doen nu alsof de verhouding tussen de verschillende belastinggrondslagen in alle waterschappen hetzelfde is. We indexeren hier voor de grondslag en berekenen hiermee de voor grondslag gecorrigeerde opbrengstaandelen van ingezetenen, gebouwd en ongebouwd.<sup>11</sup>

11 Om te laten zien hoe de opbrengsten zijn geïndexeerd voor grondslagen geven wij hier kort de berekening weer voor de omslag ongebouwd in waterschap Aa en Maas. Het aantal hectare onbebouwde grond (de grondslag voor de omslag ongebouwd) is in 2008 86 254 hectare en de opbrengst uit de omslag ongebouwd is dat jaar 5548 duizend euro. De index bepalen we door het aantal hectaren per waterschap te delen door het gemiddelde aantal hectaren in Nederland (104 882 hectare). Voor Aa en Maas is dit dus  $86\,254/104\,882 = 0,82$ . Vervolgens vermenigvuldigen we  $1/0,82$  met de opbrengst in Aa en Maas in 2008. We komen dan op een gecorrigeerde opbrengst van  $1/0,82 * 5548$  duizend euro = 6746 duizend euro.

Figuur 5 zet deze gecorrigeerde opbrengst af tegen het aandeel agrarische bestuurders op de zetels voor ingezetenen en gebouwd. We vinden geen significant verband. Voor de volledigheid zijn we ook nagegaan of we een verband vinden tussen het totale aandeel agrarische bestuurders (dus ongebouwd plus de agrarische bestuurders op zetels van ingezetenen en gebouwd) en de voor grondslagen gecorrigeerde opbrengstaandelen. Dit is niet het geval. Wanneer er meer agrarische bestuurders zijn, is de opbrengst van ongebouwd dus vooral hoger omdat de grondslag groter is. Extra bestuurders met een agrarische achtergrond, op zetels voor ingezetenen en gebouwd, zorgen niet voor een lager lastendeel voor de categorie ongebouwd.

.....

### **'Extra bestuurders met een agrarische achtergrond, op zetels voor ingezetenen en gebouwd, zorgen niet voor een lager lastendeel voor de categorie ongebouwd'**

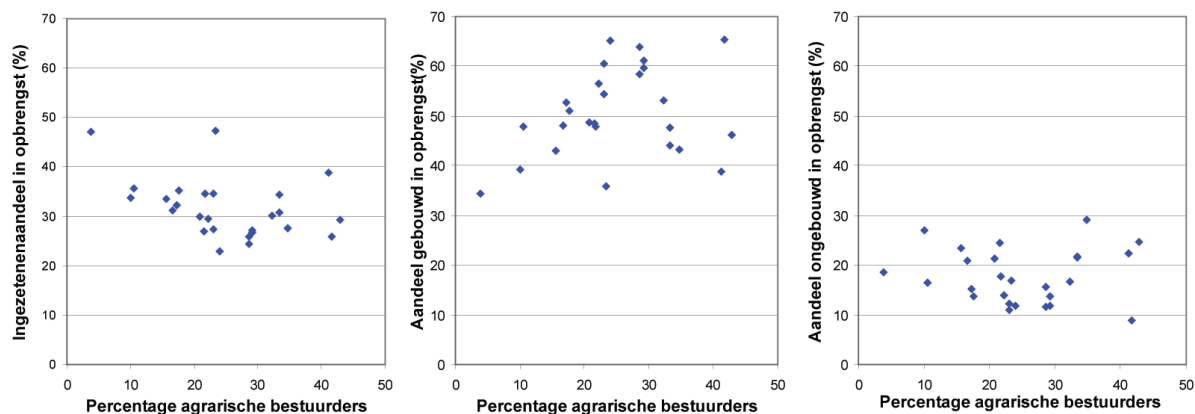
.....

In het voorgaande is steeds gekeken naar de opbrengstverdeling in 2008. Omdat vanaf 2009 een nieuw belasting- en bestuursstelsel wordt gehanteerd, zou de belastingverdeling in 2008 kunnen afwijken van eerdere jaren. In 2008 was in grote lijnen bekend welke wijzigingen op zouden treden in de belastingen. Het is denkbaar dat waterschapsbesturen op de wijzigingen hebben geanticipeerd waardoor de opbrengstenaandelen in 2008 afwijken van eerdere jaren. Daarom hebben we ook het aandeel agrarische bestuurders afgezet tegen de gecorrigeerde opbrengstverdeling in 2007. We vinden ook in dit jaar geen verband tussen de voor verschil in grondslagen gecorrigeerde opbrengstenaandelen en het aandeel van agrarische bestuurders in het waterschapsbestuur.

## **6 Modernisering waterschapswet en bestuur**

In 2008 is de Wet modernisering waterschapsbestel van kracht geworden.<sup>12</sup> Dit heeft gevolgen voor zowel de waterschapsbelastingen als het waterschapsbestuur. De trits belang, betaling en zeggenschap blijft wel een cen-

12 Stb. 2007, 208.



**Figuur 5** Verband tussen aandeel van agrarische bestuurders op zetels van ingezetenen en gebouwd in het waterschapsbestuur en de voor grondslagen gecorrigeerde opbrengstaandelen van ingezetenen, gebouwd en ongebouwd in 2008

trale rol spelen, maar krijgt een iets andere invulling: het accent ligt op het verband tussen belang en betaling enerzijds en belang en zeggenschap anderzijds.<sup>13</sup> We mogen op basis van dit uitgangspunt verwachten dat een groter belang meer zeggenschap betekent. We mogen ook verwachten dat een groter belang betekent dat een categorie een groter deel van de belastingen opbrengt. Concreet betekent dit dus dat nog steeds verwacht mag worden dat wanneer het aandeel agrariërs in het waterschapsbestuur groter is, ongebouwd een groter aandeel zal hebben in de belastingopbrengsten en gebouwd en ingezetenen een kleiner aandeel.

Een andere wijziging is dat nu wettelijk is vastgelegd welke uitgangspunten waterschappen moeten hanteren om te bepalen welk deel van de kosten wordt opgebracht door elke belastingcategorie. Het aandeel van ingezetenen moet worden vastgesteld op basis van de bevolkingsdichtheid (zie tabel 1). Het verband tussen bevolkingsdichtheid en kostenaandeel wordt weergegeven met een bandbreedte, het waterschap besluit het uiteindelijke percentage. Per amendement is nog toegevoegd dat in bijzondere omstandigheden maximaal tien procentpunt

extra kosten mogen worden toegewezen aan de ingezetenen.<sup>14</sup> De aandelen van de overige categorieën worden bepaald op basis van de economische waarde van gebouwen en grond. De economische waarden worden rekenkundig vastgesteld. Waterschappen hebben daarom alleen beperkte invloed op het kostenaandeel van ingezetenen. Terwijl waterschappen voorheen (onder toezicht oog van de provincie(s)) zelf konden bepalen hoe zij het belang van de groepen vaststelden, is dit nu dus grotendeel wettelijk vastgelegd.

**Tabel 1** Kostenaandeel ingezetenen volgens gemoderniseerde waterschapswet<sup>15</sup> Bevolkingsdichtheid (inwoners per km<sup>2</sup>)

	Kostenaandeel (%)
< 500 inwoners	20-30
500-1000 inwoners	31-40
> 1000 inwoners	41-50

*Noot:* de kostenaandeelpercentages zijn exclusief de tien procentpunt verhoging die is toegestaan op grond van een amendement.<sup>16</sup>

De samenstelling van de waterschapsbesturen is door de nieuwe wetgeving ook veranderd. De omvang van het waterschapsbestuur is nu wettelijk vastgelegd en bestaat uit minimaal 18 bestuurders en maximaal 30 bestuurders.<sup>17</sup> Van deze zetels zijn er zeven tot negen bestemd voor ongebouwd, bedrijfsgebouwd en natuur (de geborgde zetels). De vertegenwoordigers op deze zetels worden niet meer benoemd op basis van verkiezingen maar worden voorgedragen door (vooral) de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO), het Bosschap en de Kamers

13 MvT, Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, par. 7. Het accent is geplaatst om het mogelijk te maken om verschillende belangengroepen te onderscheiden voor betaling en voor zeggenschap: gebouwd betaalt wel een afzonderlijke heffing maar krijgt geen afzonderlijke vertegenwoordiging in het waterschapsbestuur. De belangen van de categorie gebouwd worden volgens de memorie van toelichting vertegenwoordigd door de ingezetenen.

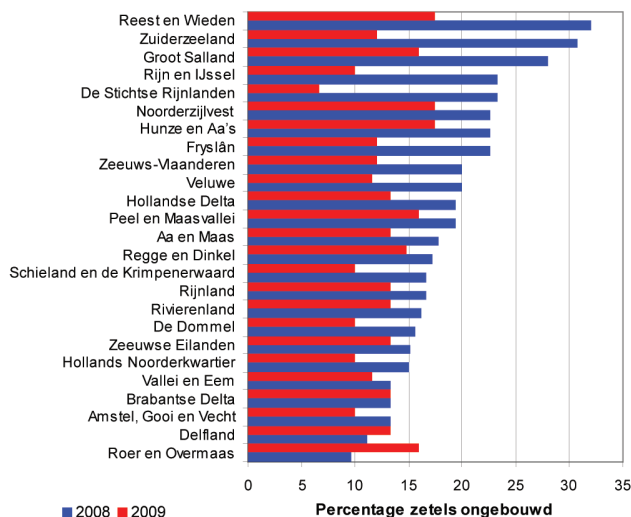
14 Amendement-Lenards en van Lith, Kamerstukken II 2006/07, 30 601, nr. 18.

15 Waterschapswet art. 120, tweede lid.

16 Amendement-Lenards en van Lith, Kamerstukken II 2006/07, 30 601, nr. 18.

17 In 2008 lag het aantal zetels in het algemene bestuur tussen 21 en 45, in 15 waterschappen waren er meer dan 30 zetels in het algemene bestuur.

**Figuur 6** Aandeel ongebouwde zetels in waterschapsbestuur in 2008 en 2009



van Koophandel en dus niet meer direct gekozen door de belastingbetaler. Ingezetenen moeten in ieder geval meer dan de helft van de zetels bezetten.<sup>18</sup> Voor ingezetenen worden wel directe verkiezingen gehouden.

Het aantal zetels ongebouwd is door de wetwijziging in de meeste waterschappen gedaald zoals is te zien in figuur 6. In de figuur is ook te zien dat het verschil tussen waterschappen in het aandeel ongebouwde zetels in 2009 kleiner is dan in 2008.

Zoals we zagen, waren agrariërs vóór 2009 niet alleen vertegenwoordigd in de waterschapsbesturen in de categorie ongebouwd, maar ook in de categorieën ingezetenen en gebouwd. Dit is ook vanaf 2009 nog mogelijk. De categorie gebouwd krijgt door de nieuwe wetgeving geen afzonderlijke vertegenwoordiging in het waterschapsbestuur, maar agrariërs kunnen wel net als vóór 2009 een zetel krijgen als ingezetene.

In november 2008 hielden alle waterschappen voor het eerst verkiezingen op basis van de nieuwe wetgeving. Ingezetenen stemmen niet meer op personen, maar op lijsten. De wetgever verwachtte dat belanghebbenden (bijvoorbeeld recreanten, huizenbezitters, natuurliefhebbers maar ook agrariërs) zich zouden organiseren in belangengroepen.<sup>19</sup> Dit is ook gebeurd. Natuur en milieuroorganisaties hadden in de meeste waterschappen een eigen partij, te weten 'Water natuurlijk'.<sup>20</sup> Agrariërs

werkten samen met andere ondernemers in de partij 'Werk(en) aan water' die in een aantal waterschappen meedeed. Daarnaast was er een groot aantal uiteenlopende partijen met soms zeer specifieke belangen. Ook bestaande politieke partijen konden meedoen aan de verkiezingen.<sup>21</sup> Om te bepalen welk aandeel van de huidige bestuurders een agrarische achtergrond heeft, hebben we in 2009 de bestuurders per waterschap opnieuw gecodeerd. De partij die men vertegenwoordigt, geeft soms aan wat voor soort bestuurder iemand is (bestuurders die namens Water Natuurlijk zitting hebben, hebben heel vaak een natuur- en milieu achtergrond, een enkele keer is dit recreatie). Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van de lijsten met namen van bestuurders die steun kregen van LTO.<sup>22</sup> Veel waterschapspartijen presenteerden de kandidaten daarnaast kort op bijvoorbeeld internet. Ook deze informatie is gebruikt bij het coderen.

De verkiezingen hebben in sommige waterschappen een aanzienlijke verschuiving veroorzaakt. Dit is te zien in figuur 6. Het aandeel agrariërs is het sterkst gedaald in Fryslân, van 55 naar 24% en stijgt in twee waterschappen, het sterkst in Vallei en Eem (vijf procentpunt, van 33 naar 38%). Het aandeel agrariërs op ingezetenenzetels loopt in 2009 uiteen van 9% in Amstel, Gooi en Vecht tot 37% in Vallei en Eem.

18 Waterschapswet geldend vanaf 2008 art. 11 tot en met 14.

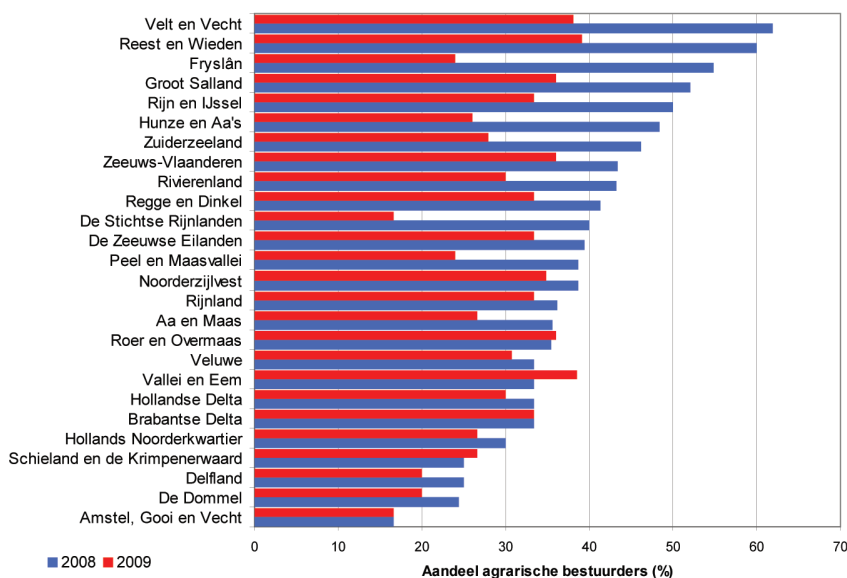
19 Subamendement-Lenards, Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, blz. 19.

20 Het enige waterschap waar Water Natuurlijk niet als afzonderlijke partij meedeed aan de waterschapsverkiezingen is Zuiderzeeland. In dit waterschap was al een partij gevormd met natuur als een van de speerpunten (Wonen, werk en natuur).

21 CDA, VVD, PvdA, Christen Unie, SGP en Partij voor de Dieren deden in veel waterschappen mee aan de verkiezingen.

22 Naast kandidaten bij de partij 'Werk(en) aan Water' bestonden deze lijsten uit bijvoorbeeld kandidaten bij de VVD, CDA of andere partijen die deelnamen aan de waterschapsverkiezingen.

**Figuur 7** Aandeel agrarische bestuurders in waterschapsbestuur in 2008 en in 2009

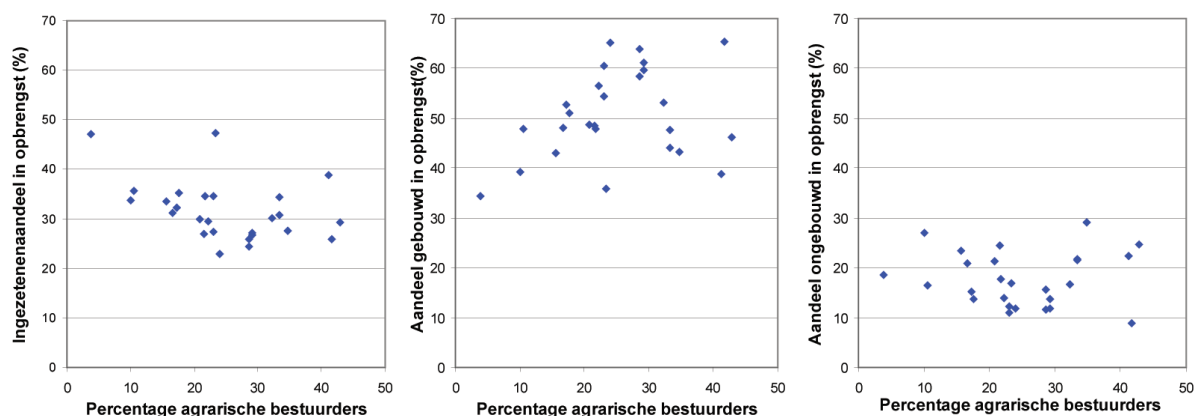


### 7 Waterschapsbestuur en opbrengstverdeling nieuwe wetgeving

De uitgangspunten om het belang en het kostenaandeel te bepalen, zijn wel in het hele land gelijk getrokken, maar volgens de wetgever is het nog steeds zo dat wanneer het belang van een belastingcategorie groter is, zij een groter deel van de kosten dienen te betalen. Ook geldt nog steeds dat een groter belang van een categorie betekent dat zij meer zeggenschap krijgen in het waterschapsbestuur. We verwachten daarom ook dat wanneer het aandeel ongebouwde zetels in het waterschapsbestuur groter is, zij een groter deel van belasting opbrengen en ingezetenen en gebouwd een kleiner deel.

Om te onderzoeken of dit zo is, zetten we het aandeel zetels van ongebouwd in 2011 af tegen het aandeel van ingezetenen, gebouwd en ongebouwd in de belastingopbrengst in 2011 (zie figuur 8).

**Figuur 8** Opbrengstenaandelen en percentage bestuurders op zetels van ongebouwd in 2011



In figuur 8 is te zien dat er een verband is tussen het percentage ongebouwde zetels in het waterschapsbestuur en het aandeel van ingezetenen in de belastingopbrengst. Dit verband is conform verwachting negatief. Het is echter veel minder sterk dan vóór 2009 (zie figuur 3). Opvallender is dat er een positief verband is tussen het percentage ongebouwde zetels in het waterschapsbestuur en het aandeel van gebouwd in de belastingopbrengsten en dat we geen verband vinden met het aandeel van ongebouwd in de opbrengsten. Het verband tussen belang, betaling en zeggenschap is dus door de wetswijzigingen goeddeels verdwenen.

Er zijn twee in principe twee manieren waarop het verband tussen belang, betaling en zeggenschap kan worden hersteld. Als eerste zouden waterschappen weer meer vrijheid kunnen krijgen bij het bepalen van de uitgangspunten voor de opbrengstenverdeling. Zoals aangegeven, hebben ze nu geen invloed meer op het aandeel van de opbrengsten dat wordt betaald door gebouwd en ongebouwd omdat wettelijk is bepaald hoe deze verdeling moet worden vastgesteld. Door waterschapsbesturen meer keuzemogelijkheden te bieden bij het bepalen van



de uitgangspunten voor de kostentoedeling kunnen waterschappen deze weer meer aanpassen aan de lokale situatie.

Een tweede mogelijkheid is om het aantal geborgde ongebouwde zetels in de waterschapsbesturen te verkleinen. Het belang van ongebouwd in het bestuur heeft nu immers geen verband met het geringe aandeel dat zij betalen in de belastingen.

.....

***‘Het verband tussen  
belang, betaling en  
zeggenschap is dus door  
de wetswijzigingen  
goeddeels verdwenen’***

.....

Omdat de trits belang, betaling en zeggenschap wel de basis vormt van belastingen en waterschapsbestuur betekent een gering aandeel in de belastingen ook dat ongebouwd een geringere zeggenschap in het waterschapsbestuur zou moeten hebben dan nu het geval is.

## 8 Conclusie

De trits belang, betaling en zeggenschap vormt de basis van een groot deel van de waterschapsbelastingen. Concreet betekent dit dat bij een relatief groot belang van de categorie ongebouwd bij de werkzaamheden van het waterschap, deze categorie meer zeggenschap heeft in het waterschapsbestuur en ook een groter deel van de belastingen opbrengt. We zien in dit artikel dat dit verband inderdaad bestond totdat de nieuwe Waterschapswet in 2009 is ingevoerd.

Agrariërs kunnen zitting nemen op bestuurszetels van ongebouwd, maar ook op de zetels van ingezetenen en (tot 2009) gebouwd. Dit hebben zij ook gedaan. We vinden geen aanwijzingen dat agrariërs op deze zetels hun positie hebben gebruikt om het aandeel van gebouwd en ingezetenen in de belastingen te vergroten en het belastingaandeel van ongebouwd te verlagen.

In 2009 is de Waterschapswet, die de basis is voor het waterschapsbestuur en de waterschapsbelastingen, gemoderniseerd. Dit heeft gevolgen voor de bestuursamenstelling en de belastingen. De basis blijft dat er verband is tussen belang, betaling en zeggenschap. Terwijl waterschappen echter vóór 2008 enige vrijheid hadden

om te bepalen welk deel van de belastingen wordt opgebracht door verschillende categorieën belastingbetalers wordt voortaan grotendeels wettelijk bepaald hoe dit moet gebeuren. Ook verliest de categorie gebouwd haar bestuursleden.

Wanneer we in 2011 het percentage zetels van ongebouwd afzetten tegen het aandeel in de belastingopbrengst vinden we nog wel een (zoals verwacht negatief) verband met het aandeel van ingezetenen. Er blijkt echter een positief verband te zijn met het opbrengstaandeel van gebouwd en geen verband met het opbrengstaandeel van ongebouwd. Door de wetswijziging lijkt het verband tussen belang, betaling en zeggenschap goeddeels te zijn verdwenen. Om dit te herstellen zouden waterschappen weer meer vrijheid moeten krijgen om te bepalen wie welk deel van de kosten betaalt of zou het aandeel van ongebouwd in het bestuur moeten worden verlaagd.