

VOORGESTELDE WIJZIGINGEN WATERSCHAPSBELASTINGEN VERGROTEN WEEFFOUT

MEVR. DR. C. HOEBEN¹

1 Inleiding

Sinds 2009 hanteren de waterschappen een nieuw belastingstelsel. De overstap op dit nieuwe belastingstelsel veroorzaakte een lastenverschuiving in veel waterschappen. Twee jaar later zijn er al voorstellen om dit belastingstelsel aan te passen. Een reden hiervoor is dat de kosten van waterschappen de komende jaren oplopen. Deze stijgende kosten moeten op "evenwichtige wijze" over de belastingbetalers worden verdeeld en dat zou met het huidige stelsel niet mogelijk zijn. Daarnaast is volgens sommige betrokkenen door het nieuwe belastingstelsel het bedrag dat agrariërs in enkele waterschappen bijdragen te hoog geworden. In dit artikel worden de voorgestelde wijzigingen geanalyseerd. Er wordt nagegaan of de voorgestelde wijzigingen de geconstateerde problemen oplossen en welke andere knelpunten ontstaan.

2 Huidige stelsel waterschappen

De voorgestelde veranderingen van het belastingstelsel hebben betrekking op de watersysteemheffing van de waterschappen.² Deze wordt betaald door vier belastingcategorieën, te weten:

- ingezetenen (huishoudens);
- gebouwd: zij die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken (eigenaren van gebouwen, vooral huizenbezitters);
- ongebouwd: zij die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onro-

rende zaken, niet zijnde natuurterreinen (kortweg ongebouwd);

- natuur: zij die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van natuurterreinen.³

Elke belastingcategorie betaalt een deel van de kosten van het watersysteem. Het waterschapsbestuur legt in een kostentoedelingsverordening vast welk deel van de kosten elke categorie betaalt. Deze dient ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de provincie.⁴ Het uitgangspunt bij het bepalen van de kostenaandelen is dat wanneer een categorie een groter belang heeft bij het watersysteembeheer, deze ook een groter deel van de kosten betaalt.⁵ Het belang van ingezetenen is volgens de Waterschapswet afhankelijk van de inwonersdichtheid.⁶ Uitgangspunt is dat het kostenaandeel van ingezetenen bij een inwonersdichtheid van minder dan 500 inwoners per vierkante meter tussen de 20 en 30% ligt. Bij een inwonersdichtheid van 500 tot 1000 is het kostenaandeel 31 tot 40% en wanneer de inwonersdichtheid in het waterschapsgebied hoger is dan 1000 personen per vierkante kilometer ligt het kostenaandeel tussen de 41 en 50% (tabel 1).

Tabel 1 Inwonersdichtheid en kostenaandeel ingezetenen volgens huidige wetgeving

Inwonerdichtheid	Kostenaandeel	Opmerking
< 500	20-30	Als het bestuur dit nodig vindt is het mogelijk om het kostenaandeel nog 10 procentpunt hoger vast te stellen
500-1000	31-40	
>1000	41-50	

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

² Daarnaast kennen waterschappen nog enkele andere heffingen, waarvan de zuiveringsheffing de belangrijkste is. Omdat deze niet worden gewijzigd, blijven ze in dit artikel buiten beschouwing.

³ Art. 117 Waterschapswet.

⁴ In het Bestuursakkoord Water 2011 is afgesproken dat deze goedkeuring zal worden geschrapt (zie p. 42).

⁵ MvT, Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, par. 7.

⁶ MvT, Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, p. 24, en art. 120 Waterschapswet.

Daarnaast heeft het algemeen bestuur de wettelijke mogelijkheid om het kostenaandeel van ingezetenen 10% extra te verhogen boven het maximum van de genoemde bandbreedtes. Deze mogelijkheid is bij amendement in de wet opgenomen.⁷ Volgens de toelichting op het amendement was het de bedoeling dat deze extra verhoging alleen in bijzondere omstandigheden plaatsvond (bijvoorbeeld zeer hoge inwonerdichtheid, veel natuur), maar er wordt niet gespecificeerd welke omstandigheden dit zijn. De Raad van State heeft erop gewezen dat dit betekent dat waterschapsbesturen gebruik kunnen maken van de 10 procentpunt extra ruimte zo lang hier een motivering voor wordt gegeven.⁸

.....

“Economische waarde is een goed uitgangspunt om het belang van eigenaren van grond en gebouwen uit te drukken”

.....

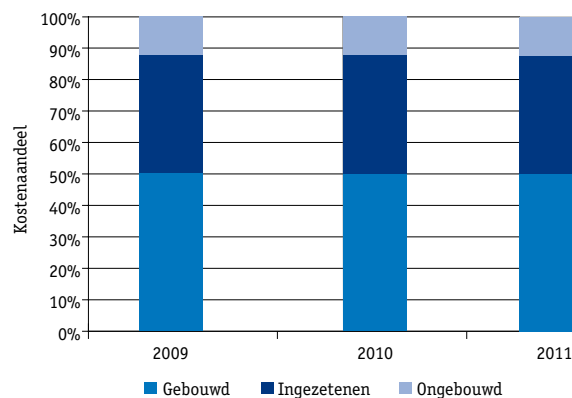
Het belang van de overige categorieën (gebouwd, ongebouwd en natuur) wordt bepaald op basis van de waardeverhouding van gebouwde objecten, ongebouwde objecten en natuurterreinen. Waterschapsbesturen hebben daardoor maar beperkt invloed op de grootte van de kostenaandelen. De verdeling komt grotendeels tot stand op basis van een rekenkundige exercitie. Het belang van gebouwd en ongebouwd hangt dus volgens de huidige wetgeving af van de economische waarde van de grond en de gebouwen ten opzichte van elkaar. Economische waarde is een goed uitgangspunt om het belang van eigenaren van grond en gebouwen uit te drukken. Wanneer het waterschap geen dijken onderhoudt en het waterpeil niet reguleert, beïnvloedt dit immers de waarde van het eigendom. De eigenaren hebben dus een economisch belang bij het waterschapswerk.

Figuur 1 laat zien welk deel van de opbrengst uit de watersysteemheffing in Nederland afkomstig is van elk van deze groepen. In de jaren 2009 tot en met 2011 draagt het aandeel van gebouwd 50%. Het kostenaandeel van ingezetenen is 38% en dat van ongebouwd 12%. Het aandeel van natuur is gering (0,1 tot 0,2%) en daardoor in de figuur niet zichtbaar.

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

8 RvS, Afdeling bestuursrechtspraak 28 juli 2010, nr. 200909002/1/H2.

Figuur 1 Kostenaandeel van gebouwd, ingezetenen en ongebouwd in de totale opbrengst uit de watersysteemheffing in Nederland in 2009, 2010 en 2011



Noot: het kostenaandeel van natuur is kleiner dan 1% en daarom niet zichtbaar in de figuur.

Bron: CBS, Statline

Bij de introductie van dit belastingstelsel werd verwacht dat agrariërs een veel kleiner deel van de kosten zouden gaan betalen dan vóór 2009. In veel waterschappen was dat ook zo. In een klein aantal waterschappen, vooral in het westen van Nederland, gingen zij echter meer betalen. Dat bleek te komen doordat de waarde van grond met daarop infrastructuur mee werd genomen bij de bepaling van het kostenaandeel van ongebouwd. Vooral in waterschap Delfland is relatief veel grond met (spoor) wegen waardoor de waarde hoog is. Tegelijk is er weinig agrarische grond, waardoor het aantal hectaren ongebouwd klein is. Daardoor is het tarief van ongebouwd in dit waterschap en enkele andere waterschappen hoger dan op voorhand werd voorzien. Dit wordt door de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) aangeduid als de *weeffout*.

Er is echter bewust voor gekozen om de waarde van grond met infrastructuur mee te nemen bij de bepaling van het aandeel van ongebouwd. Via wetsfictie vallen deze van oudsher onder de categorie ongebouwd.⁹ Daarnaast zou het kostenaandeel van ongebouwd (en het belang) onrealistisch laag worden als de waarde van grond met (spoor)wegen niet mee wordt genomen bij het bepalen van het kostenaandeel.¹⁰ De keuze om de het aandeel van ongebouwd op deze wijze te bepalen is dus bewust genomen en leidt maar in een beperkt aantal waterschappen tot problemen.

De kosten van de waterschappen zullen de komende jaren oplopen. Dit komt onder meer doordat waterschappen jaarlijks een financiële bijdrage leveren aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). In de jaren

9 MvT, Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3 p. 25.

10 Taskforce Financiën UvW 2011, p.10.

2011 tot en met 2014 gaat het om een bijdrage van € 81 mln. per jaar. In het Bestuursakkoord Water 2011 is afgesproken dat deze bijdrage in 2014 € 131 mln. zal zijn en vanaf 2015 € 181 mln. per jaar.¹¹ Een deel van de bijdrage zal door alle waterschappen gezamenlijk worden betaald. Het andere deel zal op projectbasis worden opgebracht door de individuele waterschappen die te maken hebben met projecten in het HWBP. Verwacht wordt dat deze bijdrage waterschappen stimuleert om doelmatig te werk te gaan. Voor een waterschap als Scheldestromen, in Zeeland, met relatief weinig inwoners en veel primaire keringen, betekent de eigen bijdrage dat de lasten voor de belastingbetaler sterk zullen stijgen.

3 Voorstel nieuwe belastingstelsel

In juni 2011 heeft de Taskforce Financiën van de Unie van Waterschappen (hierna: UvW) een eindrapport gepresenteerd met voorstellen om het belastingstelsel van de waterschappen aan te passen.¹² Het bestuur van de UvW heeft op basis hiervan en consulatie met de waterschappen een standpunt opgesteld¹³ en een doorrekening van dit standpunt gepresenteerd¹⁴ samen met een lijst "Vragen en antwoorden".¹⁵ De onderbouwing van de voorstellen (voor zover die er is) is deels terug te vinden in het eindrapport van de Taskforce Financiën van de UvW en deels in de in augustus gepresenteerde doorrekening van en "Vragen en antwoorden" over het standpunt van het Uniebestuur en bijbehorende ledenbrieven.

Het nieuwe belastingstelsel van de waterschappen moet de weeffout in de huidige Waterschapswet herstellen en moet er voor zorgen dat de hogere kosten in de komende jaren evenredig worden verdeeld over de belastingbetalers. De belangrijkste maatregel is dat de kostentoeleingsmethode wordt gewijzigd.¹⁶ Hierbij lijkt belang-betaling centraal te blijven staan. Dit wordt weliswaar niet expliciet gemeld, maar er wordt ook niet aangegeven dat dit zou wijzigen. Wel wijzigt de manier waarop het kostenaandeel wordt bepaald. De verandering is het kleinst bij de bepaling

van het kostenaandeel van ingezetenen. Dit zou ook in het nieuwe belastingstelsel worden bepaald op basis van de inwonersdichtheid. De bandbreedten worden echter groter; zie tabel 2.¹⁷

Tabel 2 Inwonersdichtheid en kostenaandeel ingezetenen volgens huidige wetgeving en nieuwe belastingplannen UvW

Inwoner-dichtheid	Ingezetenenaandeel nieuw	Ingezetenenaandeel huidige stelsel	Opmerking bij huidige stelsel
< 500	20-40	20-30	Mogelijkheid om aandeel 10 procentpunt extra hoger vast te stellen
500-1000	30-50	30-40	
>1000	40-60	40-50	

De inwonersdichtheid wordt volgens de UvW gehandhaafd om het kostenaandeel van ingezetenen te bepalen, omdat er weinig of geen negatieve geluiden over te horen zijn, het zijn juridische robuustheid heeft bewezen en eenvoudig en transparant is.¹⁸ Door de uitspraak van de Raad van State¹⁹ met betrekking tot de mogelijkheid om het kostenaandeel van ingezetenen 10 procentpunt hoger vast te stellen dan volgens de bandbreedtes in artikel 120, tweede lid, van de Waterschapswet is volgens het Eindrapport van de Taskforce Financiën de bestuurlijke ruimte reeds een eind in de richting van de nieuwe bandbreedtes opgerekt.²⁰ Zoals eerder aangegeven, is het echter de bedoeling van de wetgever geweest dat de *extra ruimte* alleen in bijzondere omstandigheden werd gebruikt. Aan dit uitgangspunt wordt in dit voorstel voorbijgegaan (zie ook het volgende onderdeel).

Voor het bepalen van het kostenaandeel van gebouwd, ongebouwd en natuur worden geheel nieuwe uitgangspunten voorgesteld. Deze zullen niet meer worden bepaald op basis van de waardeverhouding. In plaats daarvan wordt het kostenaandeel van ongebouwd bepaald op basis van het aantal hectaren ongebouwde grond (zonder natuurterrein) per 1000 inwoners. Het kostenaandeel van natuur wordt bepaald op basis van het aantal hectaren natuurterrein per 1000 inwoners. Ook hiervoor worden volgens het voorstel bandbreedtes gebruikt; zie tabel 3 en 4.²¹ De bandbreedtes lijken zo

11 Bestuursakkoord Water 2011, p. 22.

12 Taskforce Financiën UvW, 2011.

13 Ledenbrief UvW 11 juli 2011, kenmerk 60071/EV.

14 Ledenbrief UvW 19 augustus, kenmerk 60345/LB, bijlage 2: Doorrekeningen standpunt Uniebestuur aanpassing belastingstelsel waterschappen.

15 Ledenbrief UvW 19 augustus, kenmerk 60345/LB, bijlage 1: Vragen en antwoorden aanpassing belastingstelsel waterschappen.

16 Overige wijzigingen hebben betrekking op bijvoorbeeld de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie. Deze blijven in dit artikel buiten beschouwing.

17 Zie Taskforce Financiën UvW 2011, p. 33.

18 Zie Taskforce Financiën UvW 2011, p. 33.

19 RvS, Afdeling bestuursrechtspraak 28 juli 2010, nr. 200909002/1/H2.

20 Taskforce Financiën UvW 2011, p. 33, voetnoot 17.

21 Ledenbrief UvW 19 augustus, kenmerk 60345/LB, bijlage 2: Doorrekeningen standpunt Uniebestuur aanpassing belastingstelsel waterschappen, p. 2.

te zijn gekozen dat de in 2011 door de waterschappen vastgestelde kostenaandelen zo veel mogelijk binnen deze bandbreedtes vallen.

.....

“Een grotere inwonersdichtheid leidt dan tot een kleiner kostenaandeel voor gebouwd. Dat is niet uit te leggen”

.....

Aanvankelijk werd door de Taskforce Financiën voorgesteld om het kostenaandeel van ongebouwd, net als dat van ingezetenen, te koppelen aan de inwonersdichtheid. De *grondgedachte* hierbij was dat een lagere inwonersdichtheid betekent dat het areaal ongebouwd relatief groot is.²² Doordat zowel het aandeel van ingezetenen als het aandeel van ongebouwd in dit voorstel afhankelijk was van de inwonersdichtheid (en het kostenaandeel van natuur erg klein is (kleiner dan 1%)) is in dit geval het kostenaandeel van gebouwd ook gekoppeld aan de inwonersdichtheid. Samen komen de aandelen immers op 100% uit. Een grotere inwonersdichtheid leidt dan tot een kleiner kostenaandeel voor gebouwd. Dat is niet uit te leggen. In het voorstel van het Uniebestuur is er voor gekozen om het kostenaandeel ongebouwd afhankelijk te maken van het areaal ongebouwd per duizend inwoners. Een verdere onderbouwing wordt niet gegeven.

Tabel 3 Hectaren ongebouwd per 1000 inwoners en kostenaandeel ongebouwd volgens belastingplannen UvW

Hectaren ongebouwd per 1000 inwoners	Aandeel ongebouwd
> 100	1-10
100-200	5-15
>200	10-20

Tabel 4 Hectaren natuur per 1000 inwoners en kostenaandeel natuur volgens belastingplannen UvW

Hectaren natuur per 1000 inwoners	Aandeel natuur
> 25	0,0-0,1
25-100	0,1-0,3
>100	0,3-0,5

²² Taskforce Financiën UvW 2011, p. 37.

Het aandeel dat gebouwd betaalt “omvat dan het resterende deel” (100% minus de drie eerder bepaalde percentages).²³ Het kostenaandeel van gebouwd zal dus afhankelijk worden van ontwikkelingen en beslissingen bij de drie andere belastingcategorieën. Een onderbouwing waarom het belang van gebouwd, de belastingcategorie die de helft van de kosten in het watersysteembeheer betaalt (zie figuur 1), op deze wijze kan worden bepaald, ontbreekt.

De verruiming van de bandbreedte bij ingezetenen en het instellen van bandbreedtes bij ongebouwd en natuur moet er toe leiden dat waterschapsbesturen meer de mogelijkheid hebben om de (stijgende) kosten toe te delen aan de belastingcategorieën op basis van de specifieke situatie in hun gebied.²⁴ De UvW verwacht dat de weeffout verdwijnt doordat niet meer wordt uitgegaan van de economische waardeverhouding om het belang van ongebouwd, natuur en gebouwd te bepalen. Omdat een vermeende weeffout in de huidige kosten-toedelingsmethode in enkele waterschappen leidt tot relatief hoge aanslagen voor agrariërs (zie eerder) wordt dus de hele kostentoedelingsystematiek aangepast.

4 Knelpunten in het voorstel

Uit een nadere beschouwing van de voorstellen blijkt dat er een aantal knelpunten is. Op het eerste gezicht lijkt de wijziging voor *ingezetenen* beperkt. Het kostenaandeel blijft immers afhankelijk van de inwonersdichtheid en waterschappen hadden al de mogelijkheid om het kostenaandeel 10 procentpunt hoger vast te stellen dan volgens de bandbreedtes die in artikel 120, tweede lid, van de Waterschapswet zijn weergegeven. Er is echter wel degelijk sprake van een wijziging.

In de bestaande situatie is de bandbreedte van 10% het uitgangspunt. Gebruikmaken van de 10 procentpunt extra ruimte is alleen toegestaan wanneer een waterschapsbestuur dit kan motiveren. Er geldt dus bijvoorbeeld dat wanneer de inwonersdichtheid tussen 500 en 1000 inwoners per vierkante kilometer ligt, ingezetenen 31 tot 40% van de kosten van het watersysteembeheer betalen, tenzij het waterschap kan motiveren waarom dit percentage hoger (maximaal 10 procentpunt) zou moeten zijn.

Bij de voorgestelde bandbreedtes heeft het waterschapsbestuur de vrijheid om het kostenaandeel van ingezetenen te bepalen binnen een bandbreedte van 20%. Bij

²³ Ledenbrief UvW 19 augustus, kenmerk 60345/LB, bijlage 2: Doorrekeningen standpunt Uniebestuur aanpassing belastingstelsel waterschappen, p. 2.

²⁴ Ledenbrief UvW 19 augustus, kenmerk 60345/LB, bijlage 1: Vragen en antwoorden aanpassing belastingstelsel waterschappen, p. 7.

een inwonersdichtheid tussen 500 en 1000 inwoners per vierkante kilometer kan het ingezetenaandeel bij de nieuwe plannen 31% van de kosten zijn, maar ook 50%. Er is geen extra motivatie meer nodig om een kostenaandeel vast te stellen dat hoger is dan 40%, zoals onder de huidige wetgeving dus wel nodig is.

Het kostenaandeel van *ongebouwd* zou afhankelijk worden van het aantal hectaren ongebouwde grond (zonder natuurterreinen) per 1000 inwoners. Op dezelfde wijze zou het aandeel van *natuur* afhankelijk worden van het aantal hectaren natuurterrein per 1000 inwoners. Beide kostenaandelen zijn daardoor afhankelijk van twee verschillende kenmerken: het aantal hectaren grond (ongebouwd of natuurterrein) én het aantal inwoners. Als het aantal hectaren grond ongebouwd gelijk blijft, maar het aantal inwoners stijgt dan daalt volgens deze uitgangspunten het belang van ongebouwd en natuur.

.....

“Het opvallendst is echter dat het kostenaandeel gebouwd afhankelijk wordt van alle overige kostenaandelen”

.....

Er wordt geen motivering gegeven om deze twee parameters te gebruiken om het kostenaandeel te bepalen. In het eindrapport Taskforce Financiën van de UvW van juni 2011 wordt wel impliciet aangegeven dat het areaal een indicatie zou kunnen zijn voor het belang.²⁵ Omdat het aantal hectaren grond weinig zegt over het belang van ongebouwd of natuur ten opzichte van de overige belastingcategorieën binnen een waterschap ligt het voor de hand om dit aantal af te zetten tegen een andere eenheid. Het aantal inwoners lijkt echter minder geschikt omdat dit aan verandering onderhevig is. Er zou ook voor kunnen worden gekozen om bijvoorbeeld het percentage ongebouwde grond of natuurterreinen ten opzichte van het gehele oppervlakte van het waterschap te hanteren om het kostenaandeel te bepalen. Op die manier wordt voorkomen dat twee parameters effect

²⁵ Opvallend is dat in dit rapport niet het areaal ongebouwd of natuur op zich (of ten opzichte van het waterschapsgebied) wordt gebruikt om het belang en kostenaandeel te bepalen, maar dat men verwacht via de inwonersdichtheid een indicatie te krijgen van het relatieve areaal; zie Taskforce Financiën UvW, *Aanpassingen belastingstelsel waterschappen, Eindrapport van de Taskforce Financiën juni 2011*, p. 37.

hebben op het kostenaandeel van ongebouwd of natuur. De totale oppervlakte van een waterschap is constanter dan het aantal inwoners.

Het opvallendst is echter dat het kostenaandeel *gebouwd* afhankelijk wordt van alle overige kostenaandelen. Dit impliceert dat wanneer het kostenaandeel en dus het belang van ingezetenen wijzigt, het kostenaandeel en belang van gebouwd ook wijzigt en wel in omgekeerde richting. Dit is niet te onderbouwen. Het omgekeerde ligt immers meer voor de hand. Wanneer het belang voor ingezetenen groter is, voert het waterschap naar verwachting meer taken uit in het algemeen belang en voor verstedelijkt gebied. De taken zullen dan ook juist meer in het belang zijn van eigenaren van gebouwen (bezittingen bevinden zich immers vooral in bebouwd gebied) en niet minder.

In het huidige systeem is het aandeel van gebouwd ook lager bij een hogere inwonersdichtheid. Hier is werkelijk sprake van een weeffout.²⁶ Deze ontstaat doordat het kostenaandeel van ingezetenen als eerste wordt bepaald. Bij een hoge inwonersdichtheid blijft er dan een relatief klein aandeel over voor gebouwd en ongebouwd. In tegenstelling tot de eerder genoemde weeffout (doordat de waarde van grond met (spoor)wegen mee wordt genomen in de bepaling van het kostenaandeel van ongebouwd is het tarief van ongebouwd in het westen van Nederland relatief hoog) heeft deze echte weeffout gevolgen voor de kostenaandelen van gebouwd in heel Nederland. Gebouwd betaalt relatief veel in de gebieden waar de inwonersdichtheid kleiner is.²⁷ Er is in de huidige wetgeving echter wel een relatie tussen het belang van gebouwd en het kostenaandeel doordat het aandeel afhankelijk is van de waardeverhouding tussen gebouwd en ongebouwd. Een dergelijke onderbouwing ontbreekt in het huidige voorstel.

In het algemeen geldt dat de *waterschapsbesturen* door het voorgestelde belastingstelsel veel meer te zeggen

²⁶ De eerste (vermeende) weeffout ontstaat doordat de waarde van grond met daarop infrastructuur meetelt bij de bepaling van het kostenaandeel van ongebouwd. Hierdoor betalen agrariërs in enkele waterschappen in het Westen een relatief groot aandeel van de kosten; zie eerder.

²⁷ Zie M.A. Allers, C. Hoeven & A.S. Zeilstra, *Atlas van de lokale lasten 2009*, kaart 52 en kaart 56. De Taskforce Financiën van de Unie van waterschappen geeft in een bijlage bij het eindrapport aan dat waterschappen hier rekening mee kunnen houden via de bandbreedtes (p. 37). Schuiven met het kostenaandeel binnen de geboden bandbreedte kan deze weeffout echter niet oplossen. Doordat het ingezetenaandeel immers afhankelijk is van de inwonersdichtheid blijft er altijd een beperkte ruimte over voor het kostenaandeel gebouwd als de inwonersdichtheid groot is.

krijgen over de kostenaandelen dan nu het geval is. Bij de huidige wetgeving geldt dat waterschapsbesturen alleen enige vrijheid hebben bij de bepaling van het kostenaandeel van ingezetenen. Alle overige kostenaandelen worden bepaald op basis van waardeverhoudingen. In het nieuwe stelsel geldt echter niet alleen voor ingezetenen, maar ook voor ongebouwd en natuur dat er bandbreedtes worden gehanteerd. Het bestuur heeft dus meer mogelijkheden om te bepalen wie welk deel van de kosten gaat betalen.

Bij decentrale overheden is het over het algemeen wenselijk dat een bestuur zeggenschap heeft over de hoogte van de belastingen. Op die manier kan een overheid besluiten of een verhoging van de tarieven opweegt tegen nieuwe voorzieningen of een verbetering van bestaande voorzieningen. Als het gaat om het verdelen van de kosten over belastingplichtigen zou een democratisch gekozen waterschapsbestuur het beste moeten kunnen bepalen wie in welke mate profijt heeft ("belang") van het waterschapswerk. Ook hier kunnen zij dan op worden afgerekend ten tijde van verkiezingen. Voorwaarde is wel dat dit bestuur democratisch gekozen is en op die wijze tijdens verkiezingen verantwoording af moet leggen over de genomen besluiten.

De waterschapsbesturen worden nu nog gekozen op basis van directe verkiezingen. Hier doen zowel landelijke politieke partijen aan mee, als partijen die speciaal zijn opgezet om de belangen van een categorie in de waterschappen te behartigen.²⁸ Volgens het Bestuursakkoord Water zullen deze directe verkiezingen worden vervangen door indirecte verkiezingen. Het voorstel is dat gemeenteraden gaan bepalen wie er zitting neemt in de waterschapsbesturen. Het is aannemelijk dat dit veelal vertegenwoordigers zullen zijn van politieke partijen omdat deze immers ook vertegenwoordigd zijn in de gemeenteraad. De waterschapsspecifieke partijen verliezen daarmee waarschijnlijk hun vertegenwoordiging. De afweging wie welk deel van de kosten gaat betalen, wordt dan veel meer een politieke beslissing.

.....

"Het verruimen van de bandbreedte is gebaseerd op politieke voorkeuren"

.....

²⁸ Water Natuurlijk is bijvoorbeeld een partij die in het waterschap de belangen behartigt van natuurliefhebbers en recreanten. Werken aan water is een partij die opkomt voor de belangen van agrariërs en ondernemers.

Door de indirecte verkiezingen verandert ook de verantwoording aan de kiezer. Het verruimen van de bandbreedte bij ingezetenen en het opstellen van bandbreedtes bij ongebouwd en natuur kan daardoor leiden tot een kostentoedeling die niet zo zeer is gebaseerd op belang-betaling (de wettelijke basis), maar op politieke voorkeuren.

5 Gevolgen voor kostentoedeling per waterschap

In de voorstellen wordt ook nagegaan welke gevolgen de nieuwe kostentoedelingsmethode zou hebben voor de kostentoedeling in waterschappen. Op het eerste gezicht valt dat allemaal erg mee. Sterker nog: wie de doorberekening doorbladert, krijgt de indruk dat alles bijna blijft zoals het was. Alle bandbreedtes zijn zo gekozen dat verreweg de meeste kostenaandelen die nu zijn vastgesteld, zouden kunnen worden gehandhaafd. Het is echter niet realistisch om ervan uit te gaan dat waterschappen besluiten om de bestaande kostenaandelen te handhaven. Als dat de bedoeling was dan was de UvW niet met dit voorstel gekomen.

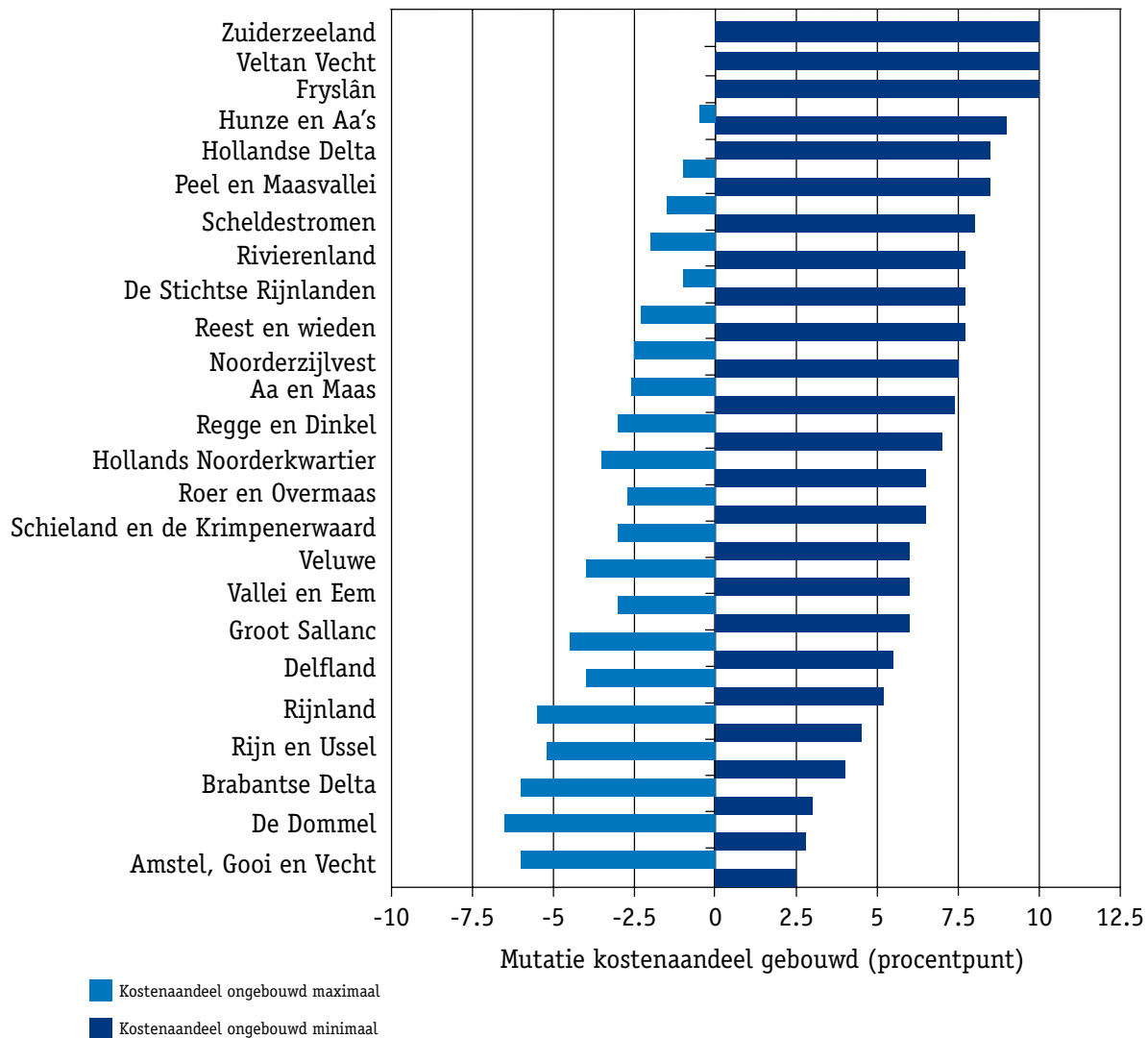
De doorberekening geeft ook kort weer welk kostenaandeel voor gebouwd gaat gelden als ieder waterschap voor ongebouwd ofwel het minimale ofwel het maximale kostenaandeel hanteert en het aandeel van ingezetenen en natuur gelijk blijft.²⁹

In figuur 2 is op basis van de gepresenteerde cijfers per waterschap de mutatie van het kostenaandeel van gebouwd weergegeven. In de figuur is te zien dat wanneer waterschappen het kostenaandeel van ongebouwd zo hoog mogelijk vaststellen het kostenaandeel van gebouwd in 21 van de 25 waterschappen daalt. In de overige vier waterschappen zou het kostenaandeel van gebouwd gelijk blijven. In deze waterschappen is het huidige kostenaandeel van ongebouwd al zo hoog dat het door het voorstel niet hoger kan worden. Als alle waterschappen het kostenaandeel ongebouwd zo hoog mogelijk vaststellen daalt het kostenaandeel van gebouwd volgens het UvW voorstel gemiddeld 5,7 procentpunt.

Wanneer het kostenaandeel ongebouwd zo laag mogelijk wordt vastgesteld, bedraagt de gemiddelde stijging van het kostenaandeel gebouwd 13,4 procentpunt. In drie waterschappen (Fryslân, Velt & Vecht en Zuiderzeeland) stijgt in dat geval het kostenaandeel van gebouwd met 10 procentpunt. In Velt & Vecht en Hunze en Aa's zou de

²⁹ Cijfers zijn te vinden in Ledenbrief UvW, 19 augustus, kenmerk 60345/LB, bijlage 2: Doorrekeningen standpunt Uniebestuur aanpassing belastingstelsel waterschappen.

Figuur 2 Mutatie kostenaandeel gebouwd bij verschillende mogelijke kostenaandelen ongebouwd



stijging in dit geval aanzienlijk zijn, terwijl deze waterschappen de tarieven van de heffing gebouwd in 2009 ook al sterk zijn gestegen als gevolg van het nieuwe belastingstelsel.³⁰ Figuur 2 laat zien dat een daling van het kostenaandeel gebouwd in deze waterschappen onwaarschijnlijk is.

Amstel, Gooi & Vecht en Delfland zijn waterschappen die te maken hebben met de vermeende weeffout die ontstaat doordat de waarde van grond met (spoor)wegen wordt meegenomen in de bepaling van het kostenaandeel ongebouwd. Juist in deze waterschappen kan het aandeel van ongebouwd dalen, maar ook stijgen. In de figuur is immers te zien dat het aandeel van gebouwd ook zou kunnen stijgen en dalen. De oplossing die nu is gevonden voor de weeffout hoeft dus niet te

betekenen dat ongebouwd nu ook minder gaat betalen. Dit hangt af van de keuze die de waterschapsbesturen gaan maken.

“De tweede (werkelijke) weeffout in de huidige kostentoe-delingsmethode wordt dus in het voorstel van de UvW niet opgelost maar groter gemaakt”

³⁰ Zie C. Hoeben, *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012 (COELO-rapport 10-3)*, Groningen: COELO 2010.

In het algemeen blijkt het zo te zijn dat in waterschappen met een hogere inwonersdichtheid, zoals Amstel, Gooi en Vecht, Rijnland en Delfland, er relatief veel ruimte is om het aandeel van ongebouwd te verhogen waardoor het kostenaandeel van gebouwd zou dalen. In waterschappen met een lagere inwonersdichtheid, zoals Velt en Vecht, Hunze en Aa's en Fryslân, is geen ruimte om het aandeel van ongebouwd te verhogen, wel om dit te verlagen. Gebouwd zou daardoor dus een hoger kostenaandeel gaan betalen. De nieuwe kostentoedelingsmethode leidt er dus met alle waarschijnlijkheid toe dat het kostenaandeel van gebouwd in waterschappen met een hogere inwonersdichtheid zal dalen en in die met een lagere inwonersdichtheid zal stijgen. Dit terwijl het wettelijke uitgangspunt bij het bepalen van het kostenaandeel het belang zou moeten zijn. De tweede (werkelijke) weeffout in de huidige kostentoedelingsmethode, die tot gevolg heeft dat gebouwd een kleiner kostenaandeel betaalt bij een grotere inwonersdichtheid (zie vorig onderdeel), wordt dus in het voorstel van de UvW niet opgelost maar groter gemaakt.

De figuur geeft ook een idee van de mogelijke gevolgen van de voorgestelde kostentoedelingsmethode voor de lastenontwikkeling voor belastingbetalers als gevolg van de bekostiging van het HWBP door waterschappen. Zoals aangegeven, zal naar verwachting de bekostiging van het HWBP deels voor rekening komen van individuele waterschappen. De waterschappen Scheldestromen en Hollandse Delta zijn twee waterschappen met relatief veel primaire keringen. De kosten in deze waterschappen zullen dus stijgen wanneer uitvoering van het HWBP deels op projectbasis gaat plaatsvinden. Uit figuur 2 blijkt dat het kostenaandeel van gebouwd in beide waterschappen met meer dan 5 procentpunt zou kunnen stijgen. Een relatief groot deel van de kosten van het HWBP zou in deze waterschappen dus terecht kunnen komen bij gebouwd. In de huidige doorrekening is nog geen rekening gehouden met dit soort ontwikkelingen terwijl de gevolgen voor de lastendruk aanzienlijk kunnen zijn.

6 Mogelijke oplossingen

Uit de voorgaande analyse blijkt dat de voorgestelde methode om de kostenaandelen vast te stellen de door de UvW benoemde problemen niet hoeft op te lossen, maar wel kan leiden tot nieuwe problemen. Allereerst krijgen waterschapbesturen meer vrijheid bij het bepalen van de kostenaandelen. Omdat de bestuurders in de toekomst naar verwachting worden gekozen op basis van indirecte verkiezingen door de gemeenteraden, is het waarschijnlijk dat waterschapsbestuurders meer dan nu het geval is namens een politieke partij zitting hebben in het waterschap. De ruimere vrijheid bij het vaststellen van de kostenaandelen biedt dan de mogelijk-

heid om het aandeel vast te stellen op basis van de politieke voorkeur in plaats van het belang dat een belastingcategorie heeft (de wettelijke basis). Binnen de bestaande voorstellen is het mogelijk om de bestuurlijke vrijheid te beperken door de bandbreedtes kleiner te maken dan nu wordt voorgesteld. In het huidige voorstel wordt de bandbreedte van ingezetenen, met verwijzing naar een uitspraak van de Raad van State, 10 procentpunt vergroot. De bestuurlijke vrijheid zou kunnen worden verkleind door de huidige bandbreedtes te handhaven en wettelijk vast te leggen in welke gevallen al dan niet gebruik mag worden gemaakt van de extra 10 procentpunt ruimte die bij amendement aan de huidige wet is toegevoegd. Het aandeel ongebouwd en dat van natuur wordt volgens het voorstel bepaald op basis van het aantal hectaren ongebouwd of natuurterrein per 1000 inwoners. Voor zowel ongebouwd als natuur wordt het aantal hectaren per 1000 inwoners onderverdeeld in drie categorieën. Hierdoor bestaat er relatief veel ruimte om het aandeel te bepalen. Door meer categorieën in te stellen, kan de ruimte van het waterschapsbestuur om te schuiven met de kostenaandelen worden beperkt.

.....

“De beste optie is echter om de bestaande wettelijke kostentoedelingsmethode zo min mogelijk te wijzigen”

.....

Probleem blijft echter dat het kostenaandeel gebouwd, het grootste van allemaal, volgens het voorstel afhankelijk is van de kostenaandelen van de overige belastingcategorieën. Het kostenaandeel van gebouwd wordt hierdoor hoger in gebieden met een lage inwonersdichtheid en lager in gebieden met een hoge inwonersdichtheid. Dat is precies omgekeerd van wat mag worden verwacht. Om deze weeffout op te lossen zou een kostentoedelingsmethode moeten worden opgezet waarbij de kosten eerst worden verdeeld tussen ingezetenen en gebouwd en pas daarna tussen ongebouwd en natuur.

De beste optie is echter om de bestaande wettelijke kostentoedelingsmethode zo min mogelijk te wijzigen. Het is wel raadzaam om, zoals eerder aangegeven, vast te leggen wanneer het kostenaandeel van ingezetenen 10 procentpunt extra mag worden verhoogd en andere mogelijkheden uit te sluiten. Uit het voorgaande blijkt dat de voorstellen de geconstateerde problemen niet oplos-

sen en andere problemen verergeren. De kostentoedelingmethode die nu wettelijk is vastgelegd kent, in tegenstelling tot de voorstellen, een onderbouwing waarom de gekozen uitgangspunten een belang weergeven. Economische waarde is daarbij een goed uitgangspunt om het profijt dat eigenaren van grond of gebouwen hebben doordat waterschappen het watersysteem beheren, te bepalen.

Omdat de kostenaandelen altijd afhankelijk van elkaar blijven, zal het nooit mogelijk zijn om hét systeem te ontwerpen dat volledig recht doet aan alle belangen en waar iedereen tevreden over is. Juist daarom is het van belang dat er een goede onderbouwing is van de manier waarop de kostenaandelen van de belastingcategorieën worden bepaald. Wettelijk is vastgesteld dat het belang de mate van betaling bepaalt en een onderbouwing van een kostentoedelingmethode zal zich dus moeten richten op dit belang. Deze onderbouwing ontbreekt in de huidige voorstellen.

7 Conclusie

Uit de gepresenteerde analyse blijkt dat de voorgestelde wijzigingen de door de UvW geconstateerde problemen niet oplossen. Het is helemaal niet zeker dat het kostenaandeel van ongebouwd lager wordt (en daarmee het tarief) in de waterschappen waar de vermeende weeffout tot problemen leidt, terwijl dit wel de bedoeling zou moeten zijn. Een tweede, werkelijke weeffout in de wetgeving, namelijk dat eigenaren van gebouwen een groter deel van de kosten gaan betalen als de inwonerdichtheid kleiner is, verergert zelfs door de voorgestelde wijzigingen. Daarnaast blijken de voorgestelde wijzigingen te kunnen leiden tot stijgingen van kostenaandelen die niet kunnen worden verklaard vanuit de (wettelijke) relatie belang-betaling. Dit geldt onder meer voor waterschappen die in de toekomst te maken krijgen met sterk stijgende kosten doordat waterschappen bijdragen aan het Hoogwater Beschermingsprogramma.

Tevens kan een knelpunt ontstaan doordat waterschapsbesturen meer mogelijkheden krijgen om het kostenaandeel van de belastingcategorie te bepalen. Doordat waterschapsbestuurders hun zetel in de toekomst verkrijgen via indirecte verkiezingen door de gemeenteraden, zullen de besturen naar verwachting een veel sterker politiek karakter krijgen. De politieke voorkeur van een partij zal dan waarschijnlijk een rol gaan spelen bij de bepaling van het kostenaandeel en niet het belang.

Omdat de voorstellen geen problemen oplossen, maar wel nieuwe problemen creëren, is het beter om de bestaande wetgeving te handhaven.