

Advies over de kostentoedeling van waterschappen

Uitgebracht aan Gedeputeerde Staten van de Provincie Groningen

Dr. M.A. Allers
Prof.dr. C.A. de Kam

Groningen, 30 november 1994

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen

I Algemeen

1 Inleiding

Waterschappen financieren hun kosten onder meer uit de opbrengst van omslagheffingen. Artikel 116 van de Waterschapswet¹ bevat een limitatieve opsomming van vijf groepen van belanghebbenden van wie omslagen kunnen worden geheven door het opleggen van een aanslag waterschapslasten.

De waterschapsreglementen van de provincie Groningen betrekken drie van deze vijf groepen in de heffing:

1. zakelijk gerechtigden tot ongebouwde onroerende zaken
2. zakelijk gerechtigden tot gebouwde onroerende zaken
3. ingezetenen.

De laatstgenoemde categorie zal met ingang van 1995 voor het eerst bijdragen in de financiering van de waterschapslasten. *Gebruikers* van ongebouwde respectievelijk gebouwde onroerende zaken waren en blijven als uitvloeisel van de provinciale waterschapsreglementen buiten de omslagheffing.

2 Probleemstelling

Op grond van artikel 119 van de Waterschapswet dient het algemeen bestuur van het waterschap voorafgaand aan de omslagheffing een kostentoedelingsverordening vast te stellen. Deze verordening legt de kostenaandelen van de in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden per afzonderlijke waterschapstaak vast. Voor zoveel hier van belang, gaat het om twee taken:

1. de waterkeringszorg
2. het waterkwantiteitsbeheer.

Bij deze kostentoedeling moeten aard en omvang van de belangen die de onderscheiden categorieën van belanghebbenden bij de taken van het waterschap hebben in aanmerking worden genomen.

De kostentoedelingsverordening vormt samen met de omslagverordening de basis voor de omslagheffing. De kostentoedelingsverordening behoeft de goedkeuring van Gedeputeerde Staten en dient ten minste eenmaal per vijf jaar te worden herzien. Voorts geeft de Waterschapswet aan Provinciale Staten de bevoegdheid om bij reglement uitgangspunten te stellen die het waterschap bij de kostentoedeling in acht dient te nemen.

De in de omslagverordening vermelde tarieven voor categorieën belanghebbenden vloeien - gegeven een door de provincie goedgekeurde kostentoedelingsverordening - rechtstreeks voort uit de vastgestelde begroting van het waterschap.

¹ Wet van 6 juni 1991, *Stb.* 379.

De aard van het ingezetenenbelang bij de taken van het waterschap valt in feite niet ondubbelzinnig vast te stellen (zie uitgebreider in onderdeel II.3 hierna). Zowel het Interprovinciaal Overleg (IPO) als de Unie van Waterschappen (Unie) hebben in deze zaak gekozen voor een 'bestuurlijke benadering', omdat zij niet bleken te kunnen komen tot een benadering volgens de waardemethode.

De door het IPO en de Unie ingestelde werkgroep vervolgstudie waterschapsfinanciën (Werkgroep Havelaar, 1989) heeft *een* methode ontwikkeld ter bepaling van de omvang van het ingezetenenbelang. Deze methode heeft als uitkomst dat

- de kosten van de waterkeringszorg voor ten minste 35% en ten hoogste 50% en
- de kosten van het waterkwantiteitsbeheer voor ten minste 15% en ten hoogste 30%

aan ingezetenen moeten worden toegedeeld.

De in het rapport van de werkgroep Havelaar beschreven methode wordt thans toegepast door alle waterschappen in Nederland. Ook de waterschappen waarvan het gebied (voor een belangrijk deel) ligt binnen de grenzen van de provincie Groningen volgen de methode die is beschreven door de werkgroep Havelaar.

Bij verschillende gelegenheden heeft het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen beklemtoond dat het aandeel van de belangencategorie ingezetenen in de kosten van het waterschap niet hoger kan zijn dan 10%, tenzij van de kant van de waterschappen een hoger percentage aannemelijk wordt gemaakt (Gedeputeerde Staten Groningen, 1993, p. 24 en 26). De waterschappen waarvan het gebied (voor een belangrijk deel) ligt binnen de grenzen van de provincie Groningen wensen daarentegen vast te houden aan de door de werkgroep Havelaar ontwikkelde methode. Tabel 1 illustreert dit voor twee van de vier waterschappen.

Tabel 1 Kostentoedeling aan belanghebbenden, 1995 (%)

Waterschap	Waterkeringszorg	Waterkwantiteitsbeheer
<i>Dollardzijlvest</i>		
Zakelijk gerechtigden gebouwd	54,9	16,0
Zakelijk gerechtigden ongebouwd	10,1	61,5
Ingezetenen	35,0	22,5
<i>Eemzijlvest</i>		
Zakelijk gerechtigden gebouwd	58,5	18,8
Zakelijk gerechtigden ongebouwd	6,5	56,2
Ingezetenen	35,0	25,0

Bron: ontwerp-kostentoedelingsverordeningen van de betrokken waterschappen

3 Doel van het advies

Dit op verzoek van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen opgestelde advies gaat in op criteria die kunnen worden gehanteerd bij de beoordeling en goedkeuring van kostentoedelingsverordeningen van waterschappen. Het lijkt niet mogelijk, en dat zeker niet op korte termijn, een wetenschappelijk verantwoorde analyse te presenteren die het pleidooi voor een bepaald kostenaandeel van de ingezetenen (of dat nu 10%, 20% of 35% is) op een voor alle betrokkenen overtuigende manier kan versterken. Deze constatering laat evenwel onverlet dat bij de door de werkgroep Havelaar ontwikkelde methode kritische kanttekeningen kunnen worden gezet.

In aanvulling daarop behandelt dit advies het kostenaandeel van de categorie ingezetenen vanuit een pragmatische invalshoek. Hierbij vormen de perceptiekosten van de omslagheffing een belangrijke toetssteen. Indien de kosten die worden gemaakt om een heffing te kunnen innen 10% van de opbrengst van die heffing te boven gaan, bestaat er aanleiding zo'n heffing als *ondoelmatig* aan te merken. In dit geval staan de kosten van de heffing volgens een gegroeide bestuurlijke consensus (zie nader in onderdeel III.2) in een (zeer) ongunstige verhouding tot haar opbrengst.

4 Indeling van het advies

Op het aan ingezetenen toe te rekenen belang wordt nader ingegaan in onderdeel II. Dit onderdeel bevat tevens kritische kanttekeningen bij het rapport van de werkgroep Havelaar. Onderdeel III bespreekt de kostentoedeling aan de hand van enkele toetsstenen die zijn gedistilleerd uit de wetenschappelijke literatuur en eerder uitgebrachte rapporten. Hierbij ligt de nadruk op de perceptiekosten; dit zijn de kosten die waterschappen moeten maken om de opgelegde omslagheffingen daadwerkelijk te kunnen innen. Onderdeel IV geeft de slotsom.

II Het aan ingezetenen toe te rekenen belang

1 Inleiding

De toerekening van kosten van uiteenlopende waterschapstaken aan (groepen van) belanghebbenden is tot op betrekkelijk grote hoogte willekeurig in die zin, dat voor tal van verdeelsleutels wel iets valt te zeggen. Dit wordt in rapporten en adviezen die in de loop van de jaren over deze kwestie zijn verschenen soms met zoveel woorden toegegeven². Daarom wordt doorgaans aangesloten bij een geleidelijk gegroeide *bestuurlijke consensus*, waarop evenwel het nodige kan worden afgedongen.

Deze bestuurlijke consensus wortelt in aanbevelingen uit het rapport van de eerder genoemde werkgroep Havelaar (1989).

2 Methode ontwikkeld door de werkgroep Havelaar

De werkgroep Havelaar geeft per waterschapstaak richtlijnen voor de bepaling van het kostenaandeel van ingezetenen. Wij roepen in herinnering dat hier twee taken van belang zijn:

1. de waterkeringszorg
2. het waterkwantiteitsbeheer.

De kosten van de *waterkeringszorg* worden uitsluitend aan ingezetenen toegerekend bij aanwezigheid van primaire waterkeringen. Indien deze aanwezig zijn, moet in de visie van de werkgroep Havelaar (1989, p. 31) *ten hoogste* 50% van de kosten van waterkeringen aan ingezetenen worden toegerekend. Dit maximumpercentage van 50 wordt gerechtvaardigd met een verwijzing naar het rapport van de eerdere werkgroep Elfferich (1983). In het laatstgenoemde rapport wordt geconstateerd dat de belangen van ingezetenen en eigenaren parallel lopen. In deze gelijkgerichtheid zien Elfferich c.s. voldoende reden om beide belangen *even zwaar* te waarderen, zodat elk van beide groepen van belanghebbenden 50% van de kosten moet dragen. 'Gelijk gericht' wordt dus vertaald als 'even groot' (werkgroep Elfferich, 1983, pp. 30-31). Op deze gelijkstelling valt uiteraard het nodige af te dingen.

Wegens het bestaan van verschillen tussen waterschappen heeft de werkgroep Havelaar besloten het percentage van 50 als *maximum* te nemen.

Verder stelt de werkgroep dat het kostenaandeel van ingezetenen *ten minste* 35% dient te bedragen; dit is de ondergrens van het kostenaandeel gebouwd, als dat overeenkomstig de opvattingen van de werkgroep Elfferich naar rato van de globale waardeverhoudingen tussen gebouwd en ongebouwd wordt bepaald (zie werkgroep Havelaar, 1989, p. 32). De keuze voor deze maatstaf wordt niet nader gemotiveerd. De werkgroep Havelaar komt dus tot een bandbreedte voor het kostenaandeel van ingezetenen van 35-50%, waarbij zowel de ondergrens als de bovengrens als in

² Ook de waterschappen beseffen dit. Zie bijvoorbeeld Vennix (1994).

hoge mate arbitrair kunnen worden beschouwd. Het precieze kostenaandeel van ingezetenen - binnen de aangegeven bandbreedte - hangt vervolgens af van de gemiddelde bevolkingsdichtheid in het waterschapsgebied.

Indien ingezetenen een *substantieel* belang hebben bij het *waterkwantiteitsbeheer*, dienen zij volgens de werkgroep Havelaar *ten hoogste* 30% van de kosten uit hoofde van deze waterschapstaak te dragen (werkgroep Havelaar, 1989, p. 33). Deze bovengrens is gelijk aan het gemiddelde kostenaandeel gebouwd dat werd gevonden in zes³ kostendelingsonderzoeken waarbij de zogeheten Oldambt methode⁴ is toegepast. De gekozen bovengrens wordt in het rapport van de werkgroep Havelaar niet nader gemotiveerd. Als *ondergrens* wordt 15% geponeerd, een percentage dat volledig uit de lucht komt vallen (werkgroep Havelaar, 1989, p. 35).

Binnen de aangegeven bandbreedte voor het kostenaandeel van ingezetenen van 15-30% bepalen het belang dat ingezetenen hebben bij het waterkwantiteitsbeheer, en vervolgens de bevolkingsdichtheid, het uiteindelijke kostenaandeel. Deze bandbreedte geldt niet in die gevallen waarin ingezetenen voor hun functioneren niet of nauwelijks afhankelijk zijn van het waterkwantiteitsbeheer: het kostenaandeel wordt dan op nul bepaald.

3 Kanttekeningen bij de Havelaar-methode

Uit het bovenstaande moge blijken dat de werkgroep Havelaar er niet in is geslaagd op inhoudelijke gronden overtuigende richtlijnen te geven ter vaststelling van het aandeel in de waterschapskosten dat ingezetenen kan worden toegedeeld. Dit mag eigenlijk ook geen verbazing wekken. De aard van het ingezetenenbelang bij de taken van het waterschap ligt in de instandhouding van het waterschapsgebied als leefruimte, woon- en werkomgeving. In tegenstelling tot het belang van de traditionele belangencategorieën eigenaren gebouwd en eigenaren ongebouwd - dat samenhangt met objecten, ofwel eigendommen - gaat het bij het ingezetenenbelang om een belang van subjecten. Een vergelijking tussen het belang van de bedoelde objecten en dat van subjecten is niet eenvoudig te maken. De omvang van het ingezetenenbelang valt in feite niet ondubbelzinnig vast te stellen.

Onontkoombaar rijst de vraag waarom dit - tegen beter weten in (zie werkgroep Havelaar, 1989, §4.1) - toch is geprobeerd. Hierop wordt hieronder ingegaan. Eerst

³ Het betreft hier de waterschappen Oldambt, De Maaskant, Delfland, Regge en Dinkel, De Mark-Vlietlanden en De Dongestroom. In welke mate deze waterschappen representatief zijn voor alle waterschappen, maakt de werkgroep Havelaar niet duidelijk.

⁴ Methode om de kosten van het waterkwantiteitsbeheer toe te rekenen aan de hand van de mate waarin elke belangencategorie vraag uitoeft naar waterbeheersingsvoorzieningen. Verschillen in voorzieningenniveaus en de daarbij betrokken kosten bepalen de kostentoedeling. Zie Werkgroep Havelaar (1989, bijlage III).

worden de door Havelaar c.s. genoemde bandbreedten vergeleken met de door de provincie Groningen gewenste kostenaandelen voor ingezetenen.

Omvang ingezetenenbelang

Zoals hierboven is uiteengezet komt de werkgroep Havelaar tot vrij willekeurige bandbreedten voor het belang dat ingezetenen hebben bij waterkeringszorg en waterkwantiteitsbeheer. De provincie Groningen (Gedeputeerde Staten Groningen, 1993, pp. 23-26) heeft geprobeerd om deze uitgangspunten te vertalen naar de lokale situatie.

Bij het *waterkwantiteitsbeheer* gaat de werkgroep Havelaar uit van een ingezetenenbelang van nul, dan wel van 15-30%. De bovengrens - 30% - is afgeleid uit een gemiddelde⁵ van een willekeurige groep waterschappen, waarvoor toevallig gegevens beschikbaar waren (zie voetnoot 3). Zo men al van deze maatstaf wil uitgaan, ligt het eerder voor de hand om het voor de plaatselijke situatie geldende percentage te nemen, in plaats van een gemiddelde van verschillende waterschappen. Voor de provincie Groningen zou dit percentage uitkomen op 23. Voor de Drentse waterschappen die per 1 januari 1995 met Groningse waterschappen fuseren ligt dit percentage op 16-30. De provincie Groningen gaat daarom uit van een maximum voor het ingezetenenbelang van 20%.

Het minimum van 15% dat de werkgroep Havelaar poneert wordt slechts onderheid met de stelling dat bij lagere kostenaandelen de perceptiekosten naar verhouding erg hoog worden. De perceptiekosten komen aan de orde in onderdeel III.2 van dit advies. Hier zij slechts opgemerkt dat het nogal vreemd is om om deze reden een minimum te stellen voor het ingezetenenaandeel in de kosten van slechts één van de twee waterschapstaken waarvoor omslagen worden geheven. Beter lijkt het om de perceptiekosten van de ingezetenenomslag in hun geheel te bezien (voor waterkwantiteitsbeheer en waterkeringszorg samen).

De werkgroep Havelaar erkent dat het ingezetenenbelang ook minder dan 15% kan bedragen; in die gevallen moet de bijdrage om doelmatigheidsoverwegingen op nul worden gesteld. De provincie Groningen heeft hierin aanleiding gezien om het minimum voor het ingezetenenaandeel op 0% te stellen.

Aldus resteert een bandbreedte van 0-20%, die niet lijkt in te druisen tegen de geest van het rapport van de werkgroep Havelaar. Gezien de geringe bevolkingsdichtheid stelt de provincie Groningen het ingezetenenaandeel vervolgens vast op 10%, halverwege de genoemde bandbreedte. Ook redenerend vanuit de gedachtengang die is gevolgd door de werkgroep Havelaar lijkt tegen deze uitkomst alleen uit efficiency-oogpunt bezwaar te kunnen worden gemaakt.

⁵ Het gemiddelde kostenaandeel gebouwd in zes waterschappen, uitgaande van een situatie waarin alleen eigenaren gebouwd en ongebouwd bijdragen. Dit bedraagt circa 40%. Herleid tot een totaal van 100% zou het kostenaandeel van ingezetenen maximaal $40/140 = 29$, afgerond 30% mogen bedragen. Zie werkgroep Havelaar (1989, pp. 33-34).

Bij de *waterkeringskosten* wijkt de provincie Groningen af van de methode-Havelaar: op grond van een kwalitatieve inschatting van het ingezetenenbelang en de geringe bevolkingsdichtheid wordt gekozen voor een ingezetenenaandeel van 10%, terwijl Havelaar c.s. op een bandbreedte van 35-50% uitkomen.

Samenvattend komt de provincie Groningen tot een ingezetenenaandeel van 10% in zowel de kosten van waterkeringszorg als van waterkwantiteitsbeheer. Volgend de *letter* van het rapport van de werkgroep Havelaar zouden deze aandelen minimaal 35 respectievelijk nul moeten zijn⁶.

Waarom eigenlijk een ingezetenenomslag?

In haar *Deelrapport over de kostentoedeling* stelt de werkgroep Havelaar (1987, §3.3) dat de primaire levensvoorwaarden die door de activiteiten van waterschappen worden gewaarborgd - wonen, werken en verblijven binnen het waterschapsgebied - onlosmakelijk zijn verbonden aan onroerend goed (woningen, bedrijfsruimten)⁷. Daarom zou het te billijken zijn de waarde van onroerend goed als maatstaf voor het belang te nemen. De werkgroep ziet hierin een mogelijke rechtvaardiging om het belang van inwoners gelijk te stellen aan dat van eigenaren van onroerend goed, en hen elk (als groep) een gelijk kostenaandeel toe te wijzen.

Hier rijst de vraag waarom ingezetenen eigenlijk als afzonderlijke groep van belanghebbenden in de omslagheffing zouden moeten worden betrokken. Nagenoeg alle ingezetenen betalen immers al een aan de waarde van onroerende zaken gerelateerd bedrag, hetzij als eigenaar-bewoner, hetzij als gebruiker. In het laatste geval is de omslagheffing - normaal gesproken - begrepen in de huur- of pachtsom die de gebruiker aan de eigenaar verschuldigd is.

Slechts onder bepaalde omstandigheden zal een eigenaar, om wat voor reden dan ook, niet in staat zijn de omslagheffing van het waterschap volledig in de huur- of de pacht prijs door te berekenen. Dat de pachter in dergelijke minder vaak voorkomende gevallen desondanks niet in de waterschapslasten bijdraagt, wordt al jaren aanvaard: de provincie Groningen laat het belang van pachters op grond van doelmatigheidsoverwegingen buiten aanmerking (Commissie Waterschapswet, 1993, p. 11). Een vergelijkbare behandeling van huurders ligt dan nogal voor de hand.

Aangezien de belangen van huurders en pachters geacht mogen worden parallel te lopen met de belangen van de eigenaren gebouwd en ongebouwd, en omdat eigenaar-bewoners daarnaast al vertegenwoordigd zijn als eigenaren gebouwd, lijkt

⁶ Om de gedachten te bepalen: bij een kostenaandeel van 35% in de waterkeringszorg en van nul in de kosten van het kwantiteitsbeheer zou het totale ingezetenenaandeel bij het waterschap Dollardzijlvest in 1995 op 4% uitkomen; dit is minder dan de helft van het aandeel dat de provincie voorstaat (bron: nog niet goedgekeurde begroting 1995). Dat komt doordat circa 90% van de omgeslagen kosten van het waterschap betrekking heeft op het waterkwantiteitsbeheer.

⁷ Als uitvloeisel van de invoering van het nieuw Burgerlijk Wetboek worden onroerende goederen met ingang van 1 januari 1993 aangeduid als 'onroerende zaken'.

geen dwingende reden te bestaan om ingezetenen als afzonderlijke groep in het waterschapsbestuur vertegenwoordigd te laten zijn (en voor een deel van de waterschapslasten aan te slaan).

Daartegenover voeren vertegenwoordigers van de waterschappen aan dat een aantal door de schappen uitgevoerde taken niet zozeer ten goede komt aan (eigenaren van) onroerende zaken, maar aan de ingezetenen. In dit verband worden taken genoemd zoals:

- het aanbrengen van natuurvriendelijke oevers
- het gebruik van milieuvriendelijke materialen
- het aanleggen van vispassages en wilduittreeplaatsen
- het openstellen van waterstaatswerken voor recreatief gebruik.

Dergelijke activiteiten zouden een afzonderlijke omslagheffing voor de groep van ingezetenen rechtvaardigen.

Bij deze argumentatie passen drie kritische kanttekeningen. Ten eerste is het onwaarschijnlijk, dat de kosten die voor de genoemde taken worden gemaakt meer bedragen dan luttele procenten van het kostentotaal op de waterschapsbegroting. De bedoelde meerkosten spelen bovendien *geen enkele* rol bij de cijfermatige onderbouwing van de door de waterschappen voorgestelde kostenaandelen voor ingezetenen.

Ten tweede zijn niet uitsluitend ingezetenen, maar ook eigenaren met de bedoelde waterschapstaken gebaat. Er is geen reden om daarop betrekking hebbende kosten uitsluitend aan ingezetenen toe te rekenen.

Ten derde gaat het bij de opgesomde taken duidelijk om belangen die ook niet-ingezetenen aangaan. Bij een goed milieu, een levende natuur en een gezonde wild- en visstand hebben niet alleen ingezetenen van één bepaald waterschap belang. Ook toeristen/niet-ingezetenen en de gehele Nederlandse bevolking zijn ermee gebaat. Waterschappen zelf huldigen de opvatting dat zulke belangen een kostendekkende vergoeding van een andere overheidslaag vereisen. Toerekening van de met deze activiteiten gemoeide kosten aan omslagcategorieën is daarom niet aan de orde. Een dergelijk argument wordt bijvoorbeeld door het waterschap Eemzijlvest gehanteerd om het vaarwegbeheer buiten de kostentoedeling te houden⁸.

De conclusie luidt dat het afzonderlijke belang van de groep van ingezetenen gering is, dat de met bovengenoemde activiteiten gemoeide (geringe) meerkosten van de waterschappen deels ook aan eigenaren zijn toe te delen, en dat zij - los daarvan - uit een bijdrage van de landelijke of de provinciale overheid zouden moeten worden bestreden.

⁸ Zie de brief gedateerd 15 november 1994 waarmee het waterschap Eemzijlvest zijn kostentoedelingsverordening aan de provincie heeft aangeboden.

Door de groep van de ingezetenen bij de omslagheffing buiten aanmerking te laten, wordt hun belang impliciet verdeeld volgens de waarde van de bij hen in gebruik zijnde onroerende zaak. Bij een goed functionerende woningmarkt mag er van worden uitgegaan dat drie primaire levensvoorwaarden die het belang van ingezetenen bij de activiteiten van het waterschap bepalen - te weten wonen, werken en verblijven - inderdaad alle zijn gerelateerd aan de waarde van de onroerende zaak (woning).

In de praktijk wordt dit verband in voorkomende gevallen weliswaar afgezwakt door overheidsingrijpen (via subsidies en huurbescherming), maar de hier geschetste benadering lijkt vanuit een wetenschappelijke gezichtspunt minder arbitrair te zijn dan de door de werkgroep Havelaar aangedragen verdeel-maatstaven. Hierbij kan nog worden aangetekend dat de overheidsbemoeienis met de woningmarkt thans snel vermindert, door heroverweging van subsidies voor de volkshuisvesting en de liberalisatie van het huurbeleid.

De problematische onderbouwing van het kostenaandeel dat ingezetenen kan worden toegedeeld, alsmede het feit dat ingezetenen al als huurder of eigenaar-bewoner in de kosten bijdragen, roept de vraag op waarom voor heffing van een afzonderlijke ingezetenenomslag is gekozen. De volgende verklaring dringt zich op. Voor de vroeger door de wet aangewezen groepen van belanghebbenden is het aantrekkelijk een zo groot mogelijk kostenaandeel toe te delen aan de nieuwe groep van belanghebbenden (de ingezetenen). Deze laatste groep was ondervertegenwoordigd in de werkgroepen die zich in het verleden met de ontwikkeling van een methode voor kostentoedeling hebben bezig gehouden en waarvan de adviezen zwaar hebben gewogen bij de operationalisering van de herziene waterstaatswetgeving.

4 Tussenconclusie

De conclusie lijkt te moeten luiden dat de werkgroep Havelaar er niet in is geslaagd geloofwaardige richtlijnen te formuleren om het kostenaandeel van ingezetenen te bepalen. Het door de Provincie Groningen geformuleerde kostenaandeel voor ingezetenen in het waterkwantiteitsbeheer (10%) is bepaald op een manier die binnen de door de werkgroep Havelaar ontwikkelde systematiek ligt. Voor de kosten van de waterkering kiest de provincie voor een afwijkende gedachtengang.

Afgezien van de omvang van de kostenaandelen zelf, weet de werkgroep Havelaar niet op overtuigende wijze aannemelijk te maken waarom ingezetenen (direct) bij de kostentoedeling zouden moeten worden betrokken. Door de waterschapsomslagen te beperken tot zakelijk gerechtigden tot ongebouwde en gebouwde onroerende zaken wordt een - noodzakelijkerwijs in hoge mate arbitraire - kostentoedeling aan ingezetenen overbodig. Bovendien blijkt uit het volgende onderdeel van ons advies dat een aanzienlijke doelmatigheidswinst kan worden geboekt door ingezetenen niet als afzonderlijke categorie van belanghebbenden in de omslagheffing van waterschappen te betrekken.

III Toetsstenen voor kostentoedeling

1 Toetsstenen

De levensvatbaarheid van eigen middelen van lagere overheden kan worden beoordeeld aan de hand van diverse toetsstenen. Uitgaande van de desbetreffende literatuur en enkele recente onderzoeksrapporten heeft de commissie De Kam (1992, p. 33) zeven toetsstenen op een rij gezet:

1. Redelijk stabiele opbrengst, mede dankzij een brede heffingsgrondslag;
2. Praktische uitvoerbaarheid en acceptabele uitvoeringskosten;
3. Herkenbaarheid;
4. Aanvaardbare economische gevolgen;
5. Maatschappelijke aanvaarding (belastingweerstand);
6. Passend binnen de bestuurlijke verhoudingen;
7. Bescheiden verdeeffecten.

In het geval van de omslagheffing voor ingezetenen is zonder meer voldaan aan de eisen inzake een stabiele opbrengst en inpassing in de bestuurlijke verhoudingen (punt 1 en 6). De economische gevolgen van de omslagheffing voor ingezetenen zullen - gezien de relatief lage geheven bedragen en de vermoedelijk beperkte afwentelingsmogelijkheden - gering zijn (punt 4). Het oordeel over de verdeeffecten (punt 7) is een kwestie van politieke appreciatie, en blijft hier verder buiten beschouwing. De overige toetsstenen komen hierna puntsgewijs aan de orde. Daarbij krijgen de perceptiekosten (punt 2) en de maatschappelijke aanvaarding (punt 5) de meeste aandacht.

2 Praktische uitvoerbaarheid, acceptabele uitvoeringskosten

De praktische uitvoerbaarheid van de omslagheffing voor ingezetenen vormt bij de gekozen heffingstechniek ('meeliften' op de energierekening) geen probleem. Een belangrijke toetssteen vormt verder de toerekening van kosten van uiteenlopende waterschapstaken aan groepen van belanghebbenden. In onderdeel II zijn bij de door de werkgroep Havelaar ontwikkelde verdeelsleutels reeds kritische kanttekeningen geplaatst. Daar is onder andere geconstateerd dat er geen dwingende argumenten bestaan om de groep van de ingezetenen afzonderlijk als belanghebbenden in de omslagheffing te betrekken.

Los daarvan kan het ondoelmatig zijn om een groep van (mogelijke) belanghebbenden in de omslagheffing te betrekken, indien dit gepaard zou gaan met in verhouding zeer hoge perceptiekosten. *Perceptiekosten* zijn alle kosten die worden gemaakt om de omslag te kunnen heffen en innen. In deze paragraaf brengen wij de perceptiekosten van de ingezetenenomslag in kaart.

Uitgangspunt bij de becijfering zijn gegevens voor twee waterschappen:

1. Eemszijlvest
2. Dollardzijlvest.

Het betreft hier nadrukkelijk voorlopige cijfers, die zijn ontleend aan de nog niet goedgekeurde begrotingen voor het jaar 1995. Verwacht mag worden dat deze cijfers desalniettemin een bruikbaar beeld geven.

Tabel 2 laat zien dat in 1995 zo'n 8-9% van de totale opbrengst uit omslagheffingen op gaat aan perceptiekosten. Volgens opgave van de genoemde waterschappen bedragen de *extra* kosten wegens heffing en invordering van de *ingezetenenomslag* per waterschap naar schatting f 400.000 à f 500.000. Het gaat hierbij om een kwart tot een derde van de totale perceptiekosten die de schappen volgend jaar moeten maken.

Overigens dient te worden benadrukt dat de geschatte (extra) kosten als gevolg van de invoering van de ingezetenenomslag tamelijk onzeker zijn. De betrokken waterschappen hebben een overeenkomst gesloten met EDON N.V., waardoor de inning zelf betrekkelijk goedkoop kan plaatsvinden. De aanslagen opgelegd aan de ingezetenen 'liften mee' met de energierekening. Verschillende onzekere kostenposten maken het echter mogelijk dat de (extra) kosten van de ingezetenenomslag uiteindelijk (aanzienlijk) hoger zullen uitkomen. Zo is het aantal (adres)mutaties dat in de toekomst moet worden bijgehouden aanzienlijk groter, hetgeen nog wordt versterkt doordat het verloop onder huurders (in verband met verhuizingen en dergelijke) hoger zal zijn dan onder eigenaren. Verder zal het bereik van kwijtscheldingsregelingen worden uitgebreid tot alle ingezetenen met een minimuminkomen. Dit is een activiteit waarmee sommige waterschappen nog helemaal geen ervaring hebben. Voorts mag worden verwacht dat het aantal wanbetalers zal toenemen, wat bij slecht inbare vorderingen hoge kosten van dwanginvordering meebrengt.⁹

Het bedrag dat is gemoeid met de heffing van de ingezetenenomslag (f 400.000 tot f 500.000) komt overeen met 8-10% van de geraamde opbrengst van de ingezetenenomslag, althans op basis van de door de waterschappen opgestelde (concept-) kostentoedelingsverordeningen. Hierbij wordt aan ingezetenen *grosso modo* 25% van de totale waterschapskosten toegeedeeld.

Wordt de zienswijze van de provincie Groningen gevolgd, en blijft het kostenaandeel van de groep van ingezetenen beperkt tot 10%, dan schieten de perceptiekosten van de ingezetenenomslag omhoog tot 20-25% van het bedrag dat door deze categorie van belanghebbenden wordt opgebracht¹⁰. Een dergelijke kostenquote (perceptiekosten gedeeld door geïnd bedrag) houdt dus in dat tot een

⁹ Kosten van dwanginvordering worden in principe verhaald op de in gebreke gebleven heffingsplichtige, en vormen voor het waterschap dus geen kostenpost. Hierbij moet worden aangetekend dat dwanginvordering niet in alle gevallen mogelijk zal blijken te zijn, zodat het waterschap alsnog ten dele voor de invorderingskosten moet opdraaien.

¹⁰ De fractie van de perceptiekosten valt in dit geval te berekenen als: $25/10 \times [8-10\%] = 20-25\%$.

kwart van de opbrengst van de ingezetenenomslag nodig is voor heffings- en invorderingskosten van de ingezetenenomslag.

Tabel 2 Geraamde kosten van heffing en invordering omslagheffingen, 1995 (bedragen x f1000)

	Eemszijlvest		Dollardzijlvest	
<i>Perceptiekosten</i>				
Heffing	800		1530	
Invordering	470		480	
Totaal	1270		2010	
<i>Omslagheffing</i>				
		(%)		(%)
Eigenaren ongebouwd	8000	(50)	11900	(56)
Eigenaren gebouwd	3900	(25)	4300	(20)
Ingezetenen	4000	(25)	5100	(24)
Totaal	15900	(100)	21300	(100)
Kostenquote	8,0%		9,4%	

Bron: Voorlopige cijfers op basis van nog niet goedgekeurde begrotingen 1995

De conclusie ligt voor de hand. Een ingezetenenomslag die slechts 10% van de waterschapskosten dekt (dit is de optie die de voorkeur van de provincie Groningen geniet) zou uit kosten oogpunt bijzonder ondoelmatig zijn, aangezien de perceptiekosten in dit geval 20-25% van de opbrengst bedragen, en mogelijk nog (aanzienlijk) meer.

In dit verband is een vergelijking met de perceptiekosten van andere door of vanwege de overheid opgelegde heffingen interessant. Geen enkele andere belasting van de centrale overheid of lagere overheden heeft - voor zover de opstellers van dit advies bekend - een zo ongunstige verhouding tussen (perceptie)kosten en opbrengsten. Recent onderzoek (Allers, 1994, pp. 70-75) toont aan dat de perceptiekosten van de rijksbelastingen in Nederland gemiddeld 1,2-1,3% belopen, met als uitschieter de inkomstenbelasting (7-10%). De perceptiekosten van heffingen krachtens de Wet milieubeheer (de vroegere WABM) en van het kijk- en luistergeld belopen ongeveer 7%.

Er lijkt een bestuurlijke consensus te zijn gegroeid dat de perceptiekosten van een heffing (in verhouding tot de opbrengst) de 10% niet zouden moeten overstijgen. Zowel de commissie De Kam (1992, p. 34) als de commissie Haks (1990, p. 86) gaat uit van een maximaal aanvaardbare kostenquote van 10%.

3 Herkenbaarheid

Uit kosten oogpunt is het doelmatig om de ingezetenenomslag te laten 'meeliften' met de energierekening van huishoudens. De herkenbaarheid van de ingezetenenomslag is in dit geval echter (zeer) gering.

4 Maatschappelijke aanvaarding

Weinig inwoners van waterschapsgebieden zullen het belang bagatelliseren dat zij droge voeten houden. Aangezien alle ingezetenen ook reeds als eigenaar van onroerende zaken (direct) dan wel als huurder of pachter (indirect) bijdragen in de kosten van het waterschap (zie onderdeel II.3 van dit advies), is het echter de vraag of een afzonderlijke omslagheffing voor de categorie van ingezetenen op veel begrip zal kunnen rekenen.

Hier komt bij dat een omslag van een vast bedrag per huishouden, ongeacht het aantal personen, vrij grof is. De heffing op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren¹¹ maakt slechts onderscheid tussen eenpersoons en meerpersoons huishoudens, en is om die reden bij velen omstreden omdat de band tussen betalen en genieten zo grof is. De ingezetenenomslag werkt nog grover uit. Dat zal de maatschappelijke aanvaarding niet ten goede komen, met name nu de heffingsgrondslag voor eigenaren gebouwd (waardeklassen in f 3000) en ongebouwd (hectaren) wordt gekenmerkt door een grote mate van verfijning.

Hoewel de maatschappelijke aanvaarding van een ingezetenenomslag zeker niet als vanzelfsprekend mag worden beschouwd, zal in de praktijk de weerstand tegen een ingezetenenomslag vermoedelijk beperkt blijven, doordat de heffing 'meelift' op de energierekening.

5 Tussenconclusie

De ingezetenenomslag van de waterschappen Eemzijlvest en Dollardzijlvest zal 'meeliften' met de energierekening van huishoudens. Dit doet afbreuk aan de herkenbaarheid van de heffing. Uitgaande van een kostenaandeel van de groep van ingezetenen van circa 25% blijven de perceptiekosten (8-10% van de opbrengst) echter uitsluitend bij deze heffingstechniek nog (net) binnen algemeen aanvaardbaar geachte grenzen.

Zou het kostenaandeel van ingezetenen beperkt blijven tot 10% van de waterschapskosten, zoals de inzet is van de provincie Groningen, dan stijgen de perceptiekosten tot (ten minste) 20-25% van het door belanghebbende ingezetenen opgebrachte bedrag. Een zo hoge kostenquote, die bij geen andere collectieve heffing wordt aangetroffen, betekent een ernstige ondoelmatigheid.

De maatschappelijke aanvaarding van de ingezetenenomslag lijkt kwestieus te zijn.

¹¹ Wet van 13 november 1969, *Stb.* 536.

IV Slotsom

De tot nu toe gepresenteerde analyse leidt tot drie voor beleidsmakers relevante conclusies:

1. Het is niet doelmatig de belangencategorie ingezetenen in de omslagheffing van waterschappen te betrekken, indien het kostenaandeel van ingezetenen slechts 10% bedraagt. De perceptiekosten lopen in dit geval op tot ten minste 20-25% van de opbrengst van de ingezetenenomslag. Dit betekent een ernstige ondoelmatigheid. Bij toepassing van het door de waterschappen voorgestelde kostenaandeel van ingezetenen van circa 25% zijn de perceptiekosten in verhouding tot de opbrengst nog steeds hoog (8-10%), maar blijven zij (net) beneden wat vrij algemeen als de maximaal aanvaardbare kostenquote wordt beschouwd (10%).

2. Invoering van een ingezetenenomslag - gebaseerd op welk kostenaandeel dan ook - doet de totale perceptiekosten van de waterschappen stijgen met 25-50%. Het gaat hier in feite om een nodeloze kostenstijging. In onderdeel II van dit advies is immers aangetoond dat alle ingezetenen *grosso modo* reeds naar rato van hun belang bijdragen in de kosten van de waterschappen, indien de omslagheffing beperkt zou blijven tot de zakelijk gerechtigden tot gebouwde en ongebouwde onroerende zaken.

3. Bij de gekozen heffingstechniek is de herkenbaarheid van de ingezetenenomslag bovendien gering, en haar maatschappelijke aanvaarding vermoedelijk niet groot.

Het provinciebestuur zou als uitvloeisel van het vorenstaande een keuze kunnen maken uit drie mogelijkheden:

1. De provincie Groningen gaat akkoord met de zienswijze van de waterschappen en keurt de voorgelegde kostentoedelingsverordeningen (die uitgaan van een ingezetenenbelang van circa 25%) goed. Het voordeel van deze gedragslijn is dat de provincie zich alsnog aansluit bij de nagenoeg nationale bestuurlijke consensus in dezen.

In dit geval is het volgende van belang. Krachtens door Provinciale Staten van Groningen vastgestelde waterschapsreglementen is het bestuur van de waterschappen voor ongeveer 10% samengesteld uit vertegenwoordigers van de ingezetenen. Keurt de provincie de voorgelegde kostentoedelingsverordeningen goed, dan zullen de waterschapsreglementen zo spoedig mogelijk moeten worden aangepast, om te bereiken dat de vertegenwoordiging van de categorie ingezetenen strookt met het aandeel in de omslagheffing (circa 25%). Anders is de kans levensgroot aanwezig dat de belastingrechter de kostentoedelingsverordening onverbindend verklaart, waarmee de juridische basis aan de omslagheffing ontvalt.

2. De provincie Groningen houdt vast aan een ingezetenenbelang van 10%. Ter fundering van dit 10%-aandeel kan de provincie (deels) aansluiting zoeken bij de beschouwingen in het rapport van de werkgroep Havelaar. Groot bezwaar is dat in

dit geval ongeveer een kwart van de opbrengst van de ingezetenenomslag opgaat aan perceptiekosten.

3. De provincie Groningen wijzigt de waterschapsreglementen in die zin dat voor de heffing van waterschapsomslagen slechts twee categorieën van belanghebbenden in aanmerking worden genomen: de zakelijk gerechtigden tot ongebouwde en tot gebouwde onroerende zaken. Voor deze gedragslijn bestaan op zichzelf bezien uitstekende argumenten, die in onderdeel II en III van dit advies zijn terug te vinden. Wijziging van de bedoelde reglementen vóór 1 januari 1995 is evenwel - praktisch gesproken - uitgesloten. Bovendien lijkt het bestaan van de ingezetenenomslag reeds een politiek feit te zijn, waaraan moeilijk meer kan worden getornd.

Zuiver praktisch geredeneerd verdient òf optie 1. òf optie 2. voor de korte termijn de voorkeur. Zo ontstaat de beleidsruimte die nodig is om - met inachtneming van politieke en bestuurlijke desiderata - zorgvuldig te overwegen of op middellange termijn optie 3. niet (sterk) de voorkeur verdient. Om dit politiek mogelijk te maken zou thans reeds kunnen worden vastgelegd dat de ingezetenenomslag over enkele jaren zal worden geëvalueerd. Betrouwbare gegevens over de perceptiekosten zouden dan een nieuw feit kunnen vormen, op grond waarvan een afgewogen oordeelsvorming mogelijk is over de wenselijkheid de ingezetenen afzonderlijk als categorie belanghebbenden in de omslagheffing te blijven betrekken.

Literatuur

Allers (1994)

M.A. Allers, *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*, Wolters-Noordhoff, Groningen.

Commissie Haks (1990)

Werkgroep alternatieve provinciale belastingbronnen, *Rapport*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag

Commissie De Kam (1992)

Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden, *Belastingen omlaag*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

Commissie Waterschapswet (1993)

Commissie Waterschapswet, *Rapport*, Provincie Groningen.

Gedeputeerde Staten Groningen (1993)

Gedeputeerde Staten provincie Groningen, *Naar een nieuw waterschapsbeheer in Groningen*, Groningen.

Vennix (1994)

V.M. Vennix, 'De omgekeerde wereld', *Het waterschap*, nr. 21, p. 882.

Werkgroep Elfferich (1983)

Werkgroep Waterschapsfinanciën, *De financiën van het waterschap*, Unie van Waterschappen.

Werkgroep Havelaar (1987)

Werkgroep vervolgstudie waterschapsfinanciën, *Deelrapport inzake de kostentoedeling*.

Werkgroep Havelaar (1989)

Werkgroep vervolgstudie waterschapsfinanciën, *Rapport inzake de kostentoedeling*, Unie van Waterschappen.