

REPARATIE WATERSCHAPSWET VERHOOGT LASTEN HUISHOUDENS

MEVR. DR. C. HOEBEN¹

In tegenstelling tot gemeenten en provincies bekostigen waterschappen hun taken voornamelijk door zelf belasting te heffen. De twee belangrijkste heffingen zijn de zuiveringsheffing en de watersysteemheffing. Met de zuiveringsheffing wordt de zuivering van het afvalwater bekostigd. Deze heffing blijft hier buiten beschouwing. Met de watersysteemheffing worden taken binnen het watersysteem (onder meer het peilbeheer, het op het gewenste peil brengen van het oppervlaktewater) en de waterkering (onder meer dijken) bekostigd. Uitgangspunt is dat wie een groter belang heeft een groter deel van de kosten betaalt.

Hoeveel belang iemand heeft bij het werk van het waterschap is niet op voorhand duidelijk. Waterschappen stelden dit op verschillende manieren vast. Met het van kracht worden van de Wet modernisering waterschapsbestel in 2008 is wettelijk vast komen te liggen hoe waterschappen het belang van groepen belastingbetalers dienen te bepalen. Dit leidde al snel tot protest onder één van de groepen belastingbetalers, de agrariërs. Zij zouden door een weeffout in de nieuwe wetgeving te hoge bedragen betalen aan het waterschap. Dit heeft geleid tot verschillende aanpassingen van de wet. In dit artikel gaan we na wat de reparaties van de wet betekenen voor de lastenontwikkeling voor agrariërs en de andere groepen belastingbetalers.

1 Watersysteemheffing

De watersysteemheffing wordt betaald door vier groepen belastingbetalers: huishoudens ("ingezetenen"), eigenaren van gebouwen ("gebouwd", vooral betaald door huiseigenaren), eigenaren van natuurgronden ("natuur") en eigenaren van grond, behalve natuurgronden ("ongebouwd"). De categorie ongebouwd omvat naast agrariërs ook andere grondeigenaren. Niet iedere grondeigenaar betaalt de heffing ongebouwd. Eigenaren van natuurgrond betalen de heffing natuur. Eigenaren van grond met een gebouw waarvoor de WOZ-waarde wordt bepaald betalen alleen de heffing gebouwd, niet ook

een heffing ongebouwd voor het bezit van grond. Eigenaren van grond met wegen, spoorwegen en bouwpercelen betalen dus wel een heffing ongebouwd.

De kosten die het waterschap maakt in het watersysteem en voor de waterkering worden omgeslagen over deze vier groepen belastingbetalers (ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en natuur). Uitgangspunt is hierbij van oudsher dat wie een groter belang heeft, een groter deel van de kosten betaalt en een grotere zeggenschap krijgt in het waterschapsbestuur. Dit staat bekend als de trits belang, betaling, zeggenschap.

De watersysteemheffing wordt geheven op basis van de Waterschapswet. Deze is in 2008 met de Wet modernisering waterschapsbestel veranderd. Vóór 2008 kon een waterschap in grote mate zelf bepalen op welke wijze het belang, en daarmee het kostenaandeel van een groep belastingbetalers, werd bepaald. Hier werden in de praktijk een soort vuistregels voor gebruikt. Met de modernisering is wettelijk vastgelegd hoe het belang van de belastingcategorieën moet worden bepaald. Allereerst wordt het aandeel van ingezetenen bepaald. Dit is afhankelijk van de bevolkingsdichtheid (zie tabel 1). Op grond van een amendement² is het toegestaan om deze percentages 10 procentpunt hoger vast te stellen. Het waterschap dient een dergelijke verhoging wel te motiveren.

Bevolkingsdichtheid (inwoners per km ²)	Kostenaandeel (%)
< 500 inwoners	20-30
500-1000 inwoners	31-40
> 1000 inwoners	41-50

Tabel 1 Kostenaandeel ingezetenen volgens gemoderniseerde Waterschapswet³

Noot: Waterschappen mogen het kostenaandeel van ingezetenen nog 10 procentpunt hoger vaststellen mits zij hier een motivering voor geven.

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

² Amendement van de leden Lenards en Van Lith, Kamerstukken II 2006/07, 30 601, nr. 18.

³ Waterschapswet art. 120 lid 2.

Het overgebleven aandeel wordt verdeeld tussen “gebouwd”, “ongebouwd” en “natuur” op basis van de economische waarde van de grond (ongebouwd en natuur) en gebouwen (gebouwd, WOZ-waarde). De aldus bepaalde percentages worden vastgelegd in een kostentoedelingsverordening. De kostentoedelingsverordening moet ten minste één keer in de vijf jaar worden geactualiseerd. Omdat in 2008 de Wet modernisering waterschapsbestel van kracht werd, moesten waterschappen in dat jaar een nieuwe kostentoedelingsverordening opstellen. In de meeste waterschappen geldt vanaf 1 januari 2014 een nieuwe kostentoedelingsverordening.⁴

Tariefdifferentiatie is toegestaan bij:	Maximale differentiatie
Buitendijksgebied	-75%
Waterberging	-75%
Bemalen gebied	+100%
Glasopstanden	+100%
Wegen	Indien het waterschap voor 1 juli 2012 geen tariefdifferentiatie toepaste: 100%
	Indien het waterschap voor 1 juli 2012 wel tariefdifferentiatie toepaste: 400%

Tabel 2 Wettelijke mogelijkheden voor tariefdifferentiatie toegestaan bij de heffing gebouwd en ongebouwd en heffing natuur

Noot: Waterschappen mogen meerdere differentiaties toepassen maar dit wordt ontraden door de Unie van Waterschappen. Ook differentiatie voor de heffing natuur wordt ontraden door de Unie.

Als het waterschapsbestuur meent dat het belang van eigenaren van grond of gebouwen niet overal in het beheersgebied even groot is, dan kan het waterschapsbestuur besluiten om tariefdifferentiatie te hanteren. Dit is een keuze, geen verplichting.⁵ In welke situaties dit mogelijk is en in welke mate is vastgelegd in de wet (zie tabel 2). Het waterschapsbestuur kan besluiten dat eigenaren van gebouwen of grond in buitendijks gebied of gebied dat gebruikt kan worden voor waterberging een lager tarief betalen (maximaal 75% lager dan het vastgestelde tarief) of dat eigenaren van glasopstanden en van bemalen gebied een hoger bedrag betalen (maximaal het dubbele van wat andere eigenaren betalen). Voor eigenaren van grond met wegen is de maximaal toegestane differentiatie afhankelijk van het moment waarop het waterschap de differentiatie instelde. Als er vóór 1 juli

2012 al tariefdifferentiatie werd toegepast, dan mag het waterschap het tarief voor eigenaren van grond met wegen maximaal 400% hoger vaststellen. Als dat niet zo is dan is de maximaal toegestane differentiatie 100%.

2 Aanpassingen Waterschapswet

De tariefdifferentiatie voor wegen werd via een amendement in de wet opgenomen.⁶ Volgens de indieners van het amendement vraagt grond met wegen een grote capaciteit van het watersysteem omdat het gaat om verharde oppervlakten waar het water direct van afspoelt. Daarnaast vormen wegen volgens de indieners een bron van verontreiniging van het oppervlaktewater. Het tarief dat eigenaren van wegen met grond betaalden kon op basis van dit amendement maximaal 100% worden verhoogd.

Het is opvallend dat de vervuiling die wordt veroorzaakt door wegen wordt aangevoerd als motivering voor deze tariefdifferentiatie. Als deze vervuiling een motivering is voor tariefdifferentiatie, dan kan makkelijk worden gemotiveerd dat ook agrariërs een hoger tarief moeten betalen. Naast afspoelend water van wegen is vervuiling als gevolg van afspoelende bestrijdingsmiddelen, mest enz. van landbouwgrond immers ook een bron voor vervuuld oppervlaktewater.

.....

“Agrariërs meenden dat zij een te groot deel van de kosten betaalden”

.....

Na het van kracht worden van de Wet modernisering waterschapsbestel ontstond discussie over een vermeende weeffout in de wet. Er werd verwacht dat de nieuwe wetgeving ertoe zou leiden dat ongebouwd een kleiner deel van de kosten zou gaan betalen. In vier waterschappen was dit niet zo. Dat kwam vooral door de manier waarop het kostenaandeel van ongebouwd werd bepaald. Het kostenaandeel is afhankelijk van de totale waarde van de grond die deel uitmaakt van ongebouwd. De waarde van onder meer wegen wordt hierbij meegenomen. Deze grond is veel meer waard dan agrarische grond. Agrariërs meenden daarom dat zij een te groot deel van de kosten betaalden.

⁴ Uitzondering zijn de waterschappen die tussentijds een nieuwe verordening vaststelden, bijvoorbeeld door een fusie.

⁵ MvT Kamerstukken II, 2005/06, 30 601, nr. 3, onderdeel 10d.

⁶ Amendement van de leden Lenards en Van Lith, Kamerstukken II 2006/07, 30 601, nr. 15.

In de meeste waterschappen betaalde ongebouwd echter wel degelijk een kleiner aandeel. Dit is af te leiden uit de kostenaandelen op macroniveau. In figuur 1 is op basis van CBS-gegevens weergegeven welk deel van de belastingen afkomstig is van ingezetenen, gebouwd en ongebouwd.⁷ De Wet modernisering waterschapsbestel werd in 2008 van kracht. Vanaf 2009 zijn belastingen geheven op basis van de nieuwe wetgeving. In 2008 was het kostenaandeel van ongebouwd nog 17%. In 2009 is dit gedaald naar 12%.⁸



Figuur 1 Aandeel belastingcategorieën in opbrengst waterschapsheffingen

Hoewel er bewust voor gekozen was om de waarde van grond met infrastructuur mee te nemen⁹ en het kostenaandeel van ongebouwd in de meeste waterschappen daalde, is de wet in 2012 toch aangepast.¹⁰ Waterschappen die medio 2012 tariefdifferentiatie voor wegen hanteerden, mochten dit verhogen tot maximaal 400% van het vastgesteld tarief (was 100%). Deze beperking is opgenomen om ervoor te zorgen dat "potentieel ongewenst gebruik van de verruiming ingeperkt wordt".¹¹

Eigenaren van grond met wegen kunnen dus sinds 2013 vier keer zo veel moeten betalen als eigenaren van andere grond. Wegen en bijbehorende grond zijn vooral eigendom van gemeenten, provincies en het Rijk. Overheden gebruiken gemeenschapsgeld om kosten te dekken. Dat is vooral belastinggeld. Uiteindelijk worden de kosten dus betaald door de belastingbetaler.

3 Gevolgen tariefdifferentiatie wegen

Het aantal waterschappen dat tariefdifferentiatie voor grond met wegen toepast, is gestegen. Tussen 2009 (het eerste jaar dat deze tariefdifferentiatie kon worden gehanteerd) tot 2013 waren dit negen waterschappen (36%). Allemaal hanteerden zij de maximale verhoging van 100%. Per 1 januari 2014 is in veel waterschappen een nieuwe kostentoedelingsverordening van kracht. Op één waterschap na (Groot Salland) hanteren per 1 januari 2014 alle waterschappen tariefdifferentiatie voor wegen. Vier waterschappen hanteren nu een verhoging van meer dan 100%.

In de toelichting bij de kostentoedelingsverordening geven waterschappen weer hoe de kostentoedeling tot stand is gekomen. De keuze voor tariefdifferentiatie moet hier ook worden gemotiveerd. Vrijwel alle waterschappen die in 2014 differentiatie introduceren, verwijzen hierbij naar de vervuiling die wegen zouden veroorzaken (doordat regenwater van de wegen afspoelt en direct in het oppervlaktewater terecht komt) en de grote belasting van het systeem doordat het water direct van wegen afspoelt. Dit was ook de reden waarom de tariefdifferentiatie werd toegevoegd aan de wet. De waterschappen geven echter niet aan of dit in hun beheersgebied speelt. Gemeenten kunnen maatregelen nemen om vervuiling en capaciteitsproblemen te beperken. De waterschappen die de tariefdifferentiatie hanteren, hebben dit echter niet meegenomen in hun besluit.

Daarnaast geven veel waterschappen aan dat zij door deze tariefdifferentiatie te hanteren de lastenstijging voor agrariërs willen beperken. Ze wijzen hierbij op de vermeende weeffout (bij de bepaling van het aandeel ongebouwd wordt de waarde van grond met wegen meegenomen) en dat agrariërs in het eigen beheersgebied hierdoor te veel betalen.

De vermeende weeffout gold in 2008 echter maar in vier waterschappen. Het zou kunnen zijn dat de waarde van grond met wegen in veel waterschappen sterker is gestegen dan agrarische grond. Het kostenaandeel dat agrariërs betalen, stijgt dan zonder dat de waarde van de grond in gelijke mate is gestegen. Dat blijkt echter niet zo te zijn. Volgens gegevens van de Unie van Waterschappen is de totale waarde van grond met wegen in 2014 1,0% hoger dan in 2009. De waardestijging van agrarische grond is in dezelfde periode 25%. In vrijwel alle waterschappen blijkt de waarde van agrarische grond sterker te zijn gestegen dan de waarde van grond met wegen. De waarde van wegen weegt dus in 2014 juist minder sterk mee in de bepaling van het kostenaandeel van ongebouwd. Er blijkt dus geen onderbouwing te zijn voor het massaal invoeren van tariefdifferentiatie voor wegen.

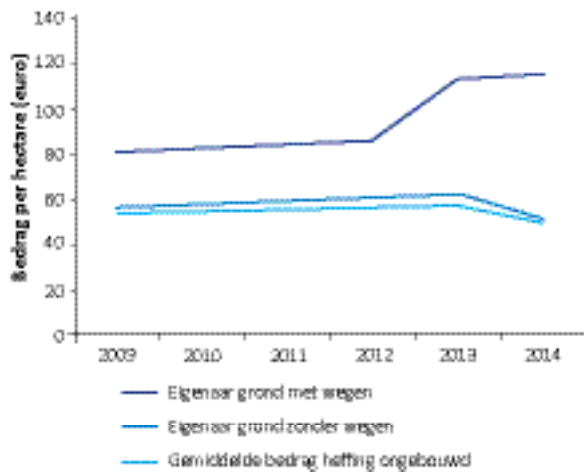
7 Het aandeel van natuur is zo klein dat het niet zichtbaar is in de figuur.

8 Hoeben, 2010, COELO-rapport 10-3, p. 36.

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

10 Amendement van de leden Dijkgraaf en Ortega-Martijn, Kamerstukken II 2011/12, 33 097, nr. 22.

11 Toelichting amendement van de leden Dijkgraaf en Ortega-Martijn, Kamerstukken II 2011/12, 33 097, nr. 22.



Figuur 2 Gemiddelde heffing ongebouwd voor verschillende grondeigenaren (prijsspeil 2014)

In figuur 2 is te zien welk effect tariefdifferentiatie voor eigenaren van wegen heeft op de bedragen die eigenaren van grond met en zonder wegen (natuur uitgezonderd) betalen. Eigenaren van grond zonder wegen (vooral agrariërs) betalen in 2009 gemiddeld € 54 (prijsspeil 2014). Tot 2013 stijgt dit jaarlijks gemiddeld met 1,4% (tot € 57). In 2014 daalt het bedrag tot € 49 (13%). Eigenaren van grond met wegen betalen in 2009 gemiddeld € 81. In 2012 is dit gestegen tot € 86 (gemiddelde jaarlijkse stijging van 1,8%). In 2013 wordt de mogelijkheid voor tariefdifferentiatie voor grond met wegen verruimd. Vier waterschappen maken hiervan gebruik, een ander waterschap introduceert tariefdifferentiatie voor wegen. Gemiddeld betalen eigenaren van grond met wegen in 2013 € 112 per hectare, een stijging ten opzichte van 2012 van 31%. In 2014 stijgt dit verder tot € 115.

De opbrengst uit de heffing ongebouwd die afkomstig is van eigenaren van grond met wegen (gemeenten maar ook provincies en het Rijk) is gestegen van € 20,7 miljoen in 2009 tot € 29,6 miljoen in 2014 (prijsspeil 2014). Hiervan is circa de helft afkomstig van gemeenten (de eigenaren van lokale wegen in de bebouwde kom).

Deze kosten komen uiteindelijk terecht bij de belastingbetaler. Overheden gebruiken immers gemeenschapsgeld om de kosten te dekken. Voor huishoudens geldt dat zij door de modernisering van het waterschapsbestel en nieuwe belastingstelsel al een groter deel van de waterschapskosten betalen (zie figuur 1). In 2009 bedraagt de opbrengst uit de watersysteemheffing gebouwd en de ingezetenenheffing (beide vooral betaald door huishoudens) € 709 miljoen. Via de heffing ongebouwd voor wegen komt hier dus indirect € 20,7 miljoen bij (2,9%). In 2014 bedraagt de opbrengst uit de watersysteemheffing van ingezetenen en gebouwd € 773 miljoen. Via de heffing ongebouwd komt daar indirect € 30 miljoen bij (3,8% van de direct betaalde heffingen). Ongemerkt betalen huishoudens dus een groter deel van de water-

schapsbelastingen dan op basis van de kostentoedelingsoverordening verwacht zou mogen worden.

4 Nieuw belastingstelsel?

De basis van het belastingstelsel van de waterschappen is al jaren dat wie een groter belang heeft ook een groter deel van de belastingen betaalt. Dit uitgangspunt geldt ook na de modernisering van de Waterschapswet in 2008. Agrariërs meenden echter dat het belang van de categorie waar zij toe behoren te hoog werd ingeschat waardoor zij te veel betaalden. We zagen eerder dat op macroniveau het kostenaandeel van de heffing ongebouwd, die vooral wordt betaald door agrariërs, in verreweg de meeste waterschappen is gedaald door de Wet modernisering waterschapsbestel.

Toch heeft de wetgever de vermeende weeffout willen herstellen. Waterschappen kregen de mogelijkheid om eigenaren van grond met wegen een hoger bedrag te laten betalen dan andere grondeigenaren. Deze grond is vooral in het bezit van gemeenten, provincies en het Rijk. De belastingverhoging komt daardoor uiteindelijk terecht bij de huishoudens. Huishoudens betalen door de nieuwe wetgeving toch al een groter deel van de kosten dan voorheen. Daar komt de belasting die wordt opgelegd aan gemeenten, provincies en waterschappen dus nog bij op.

Het is niet wenselijk dat waterschappen andere overheden belastingen opleggen. Voor de (uiteindelijke) belastingbetaler (huishoudens en voor een kleiner deel bedrijven) betekent het dat hij geen beeld krijgt van de kosten van het watersysteembeheer. Een deel van die kosten die hij betaalt blijft immers verborgen.

De huidige Waterschapswet is nu vijf jaar van kracht, maar leidt tot problemen.¹² De Unie van Waterschappen heeft al eens voorgesteld om het belastingstelsel opnieuw aan te passen.¹³ Als het belastingstelsel wordt aangepast dan zou overwogen moeten worden om een vrijstelling te introduceren voor eigenaren van wegen, analoog aan hoe in de Gemeentewet wordt geregeld dat

¹² Naast het hier geconstateerde probleem is elders al gewezen op een andere weeffout (C. Hoeben, 'Voorgestelde wijzigingen waterschapsbelastingen vergroten weeffout', WFR 2011/1583).

¹³ Zie onder meer ledenbrief UvW 11 juli 2011, kenmerk 60071/EV, ledenbrief UvW 19 augustus 2011, kenmerk 60345/LB, bijlage 2: Doorrekeningen standpunt Uniebestuur aanpassing belastingstelsel waterschappen en ledenbrief UvW 19 augustus 2011, kenmerk 60345/LB, bijlage 1: Vragen en antwoorden aanpassing belastingstelsel waterschappen. Zie ook Hoeben WFR 2011/1583.

bepaalde objecten vrijgesteld zijn voor de OZB (zie Gemeentewet, art. 220d). Daarmee kan worden voorkomen dat waterschappen medeoverheden een rekening moeten presenteren voor het watersysteembeheer.

Literatuur

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

C. Hoeben, 'Voorgestelde wijzigingen waterschapsbelastingen vergroten weeffout', *WFR* 2011/1583.