

Wie betaalt wat? Kostentoedeling bij waterschappen

dr. ir. C. Hoeben

Rapport 03-03
November 2003
ISBN 90 76276 28 5

COELO

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

www.coelo.nl

Inhoudsopgave

0. Voorwoord	4
1. Inleiding	5
1.1. Opbouw van het rapport	5
2. Taken, belanghebbenden en belastingen	7
2.1. Taken	7
2.2. Belanghebbenden	7
2.3. Omslagen	8
3. De methode-Oldambt	9
3.1. Waterkering	9
3.2. Waterkwantiteitsbeheer	10
4. Zoektocht naar vereenvoudiging	12
4.1. Tussenrapport Togtema	12
4.2. Eindrapport Togtema en uitwerking.....	13
4.3. Werkgroep Leemhuis-Stout en standpunt Unie van Waterschappen	13
5. Nieuwe ontwikkelingen en veranderende belangen	16
5.1. Toenemende aandacht milieu en ‘brede kijk’ op water	16
5.2. Stijgende zeespiegel, dalende bodem en klimaatsverandering	16
5.3. Verstedelijking	17
5.4. Onderscheid endogene en autonome oorzaken voor verandering	17
5.5. Overzicht ontwikkelingen en verwachte veranderingen.....	18
6. Onderzoeksmethode	20
7. Veranderingen in feitelijke kostentoedeling	21
7.1. Waterkwantiteitsbeheer	21
Verskil maximum en minimum percentage	23
7.2. Waterkering	23
7.3. Verandering totale kostentoedeling	25
8. Conclusie	33
8.1. Samenvatting feitelijke verandering kostentoedeling.....	33
8.2. Oorzaken veranderingen kostentoedeling	33
9. Referenties	35

0. Voorwoord

Dit rapport is niet in opdracht geschreven, maar is een eigen initiatief van COELO. De auteur dankt Gerwin Hospers en Anton Smits van de werkgroep begrotingsvergelijking van de Unie van Waterschappen voor het beschikbaar stellen van data, en Maarten Allers en Cees Sterks en Herman Sips voor commentaar op een eerdere versies van dit rapport. Eventuele resterende onvolkomenheden komen voor rekening van de auteur.

1. Inleiding

Nederland is een nat land. Het ligt in de delta van grote rivieren en heeft in vergelijking met de totale oppervlakte een lange kustlijn. We verkeren in Nederland dan ook in de unieke omstandigheid dat we een lokale overheid hebben die zich volledig richt op het tegenhouden en beheren van water, namelijk de waterschappen. Het is een van de oudste vormen van overheid die we hebben. Net als gemeenten en provincies heffen waterschappen belasting in het gebied waar ze hun taken uitvoeren. Een groot verschil tussen waterschappen en de andere lokale overheden is echter dat waterschappen vrijwel geheel afhankelijk zijn van de belastingen die ze heffen, terwijl gemeenten en provincies voor verreweg het grootste deel van hun inkomsten op het Rijk zijn aangewezen. Centraal in het belastingsysteem van waterschappen staat de trits van belang - betaling - zeggenschap. Er worden groepen met uiteenlopende belangen onderscheiden. Volgens de trits betalen de groepen die een groter belang hebben bij de uitvoering van een waterschapstaak een groter deel van de kosten van die taak. Een grotere belang betekent tevens meer zeggenschap in het bestuur van het waterschap.

Kan een waterschap wel bepalen wat voor belang verschillende groepen (of in waterschapsterminologie categorieën) hebben? In het verleden beheerden waterschappen een klein gebied, soms slechts één polder met uitsluitend weilanden. Mogelijk is dan duidelijk welk belang bewoners en gebruikers hebben bij het werk van het waterschap. Het wordt echter een stuk lastiger om vast te stellen wie welk belang heeft als een waterschap een groot gebied onder haar beheer heeft en verschillende taken uitvoert. De huidige waterschappen hebben de zorg voor weilanden, natuurgebieden, akkerbouwgebieden, bebouwde grond, enz., met verschillende en soms tegenstrijdige belangen. Dat het niet eenvoudig is om te bepalen welk belang elk van de categorieën heeft blijkt wel uit het aantal adviezen over het vaststellen van het belang en de lange discussie hierover.¹

1.1. Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt allereerst kort beschreven welke taken waterschappen hebben, hoe deze worden bekostigd en welke belangencategorieën worden onderscheiden. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de methode-Oldambt. Deze methode werd lange tijd gebruikt om kosten toe te delen aan belangencategorieën. De afgelopen jaren is er een discussie gevoerd over een

¹ Achtereenvolgens onder andere Unie van Waterschappen (1981), Werkgroep Efferich (1983), Werkgroep Havelaar (1989), CommissieTogtema (1999), en Werkgroep Leemhuis-Stout (2001).

nieuwe bekostigingsmethode voor waterschappen. Deze discussie en de hieruit resulterende methode-Delfland wordt besproken in hoofdstuk 4. Waterschappen brengen in de toelichting bij de kostentoedelingsverordening verschillende redenen naar voren waarom de kostentoedeling moet worden aangepast. Dit wordt besproken in hoofdstuk 5.

Na een korte uitleg over de gebruikte methode voor het onderzoek in hoofdstuk 6 wordt in hoofdstuk 7 geschetst welke ontwikkeling de kostentoedeling in werkelijkheid volgt. Dit wordt toegelicht aan de hand van twee voorbeelden waarin de ontwikkelingen in twee waterschappen kort worden beschreven. Ten slotte wordt in de conclusie (hoofdstuk 8) stilgestaan bij de vraag of het waterschappen lukt om een relatie te leggen tussen belang en betaling en of dit kan worden verbeterd.

2. Taken, belanghebbenden en belastingen

2.1. Taken

Waterschappen kunnen verschillende taken hebben. Waterkwantiteitsbeheer, het op peil houden van de waterstand, is de meest voorkomende taak (in 2003 door 45 van de 47 waterschappen). Daarnaast kunnen waterschappen zorgen voor dijkonderhoud (waterkering, een taak van 34 waterschappen) en een deel van het wegen- (9 waterschappen) en vaarwegennet onderhouden (3 waterschappen).² Voor de bekostiging van deze taken wordt belasting geheven via een *omslagensysteem*.

Hiernaast houden 27 waterschappen zich bezig met waterkwaliteitsbeheer. Dit wordt echter niet via het omslagensysteem bekostigd maar via *heffingen*. Op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) worden huishoudens en bedrijven aangeslagen voor een aantal vervuilingseenheden (v.E.). De kosten voor het waterkwaliteitsbeheer worden niet verdeeld op basis van het belang van verschillende groepen, zoals bij het omslagen systeem waarmee de andere taken worden bekostigd, maar op basis van de mate van vervuiling die een groep veroorzaakt. De bekostiging van het kwaliteitsbeheer zal in dit rapport verder niet worden besproken.

2.2. Belanghebbenden

Er wordt door de waterschappen een aantal categorieën van belanghebbenden onderscheiden:

1. ingezetenen: ‘zij die hun werkelijke woonplaats hebben in het beheersgebied van het waterschap’;
2. gebouwd: ‘de zakelijk gerechtigden tot gebouwde onroerende zaken’, veelal huizenbezitters;
3. ongebouwd: ‘de zakelijk gerechtigden tot ongebouwde onroerende zaken’, veelal agrariërs;
4. bedrijfsgebouwd: ‘zij die op grond van een zakelijk of persoonlijk recht gebouwde zaken in gebruikt hebben als bedrijfsruimte’;
5. pachters: ‘gebruikers van ongebouwde onroerende zaken met een door de Grondkamer goedgekeurde pachtovereenkomst.’³

² Drie waterschappen hebben hier een omslagheffing voor, een aantal waterschappen bekostigt dit uit andere heffingen of inkomsten

³ Definities uit het advies van CommissieTogtema (1999)

2.3. Omslagen

Drie belangencategorieën betalen een omslag: de ingezetenen, de categorie gebouwd en de categorie ongebouwd. De kosten die worden gemaakt voor waterkwantiteitsbeheer, waterkering, en (vaar)wegenbeheer worden via een kostentoedeling (een percentage dat aangeeft welk deel van de kosten een categorie dient te betalen) toegewezen aan deze drie categorieën. De kostentoedeling wordt in twee stappen vastgesteld. Eerst wordt bepaald welk percentage de ingezetenen (de ‘algemene’ categorie) moeten betalen. Het resterende deel wordt verdeeld over de categorieën gebouwd en ongebouwd (de ‘specifieke’ categorieën). Ingezetenen betalen een bedrag per huishouden. Het bedrag dat de categorie gebouwd betaalt, wordt bepaald aan de hand van de WOZ-waarde van het huis. Het bedrag van de categorie ongebouwd wordt bepaald op basis van het aantal hectaren.

Binnen een categorie kan een verder onderscheid gemaakt worden tussen klassen. Vooral binnen de categorie ongebouwd worden vaak nog omslagklassen (groepen) onderscheiden die in verschillende mate afhankelijk zijn van het waterschap. Zo kan het voorkomen dat voor hoger gelegen grond minder hoeft te worden betaald dan voor lager liggende gebieden.

Het is lastig om in een percentage uit te drukken welk belang iedere categorie heeft bij het waterschap. Hier zijn geen objectieve indicatoren voor. Daarnaast is het waterschap niet vrij bij het vaststellen van het belang. De waterschappen dienen zich te houden aan de voorwaarden die worden gesteld in de Waterschapswet. De provincies zorgen voor een verdere invulling van de wet en leggen de uitgangspunten vast. Waterschappen dienen binnen deze regels en uitgangspunten te werken en moeten goede redenen hebben om hier van af te wijken. Wanneer een waterschap een kostentoedelingsverordening heeft vastgesteld dan moet dit nog worden goedgekeurd door de provincie. De provincies hebben dus het laatste woord.

Er zijn momenteel twee methoden in gebruik om te komen tot een kostentoedeling, namelijk de methode-Oldambt en de methode-Delfland. De methode-Oldambt is het eerst ontwikkeld en wordt hierna uitgewerkt.⁴ De methode-Delfland volgt later als onderdeel van een andere paragraaf.

⁴ Unie van Waterschappen (1981)

3. De methode-Oldambt

Omdat waterkwantiteitsbeheer en waterkering de taken zijn die door het grootste aantal waterschappen worden uitgevoerd, wordt in dit rapport vooral aandacht besteed aan deze twee taken. De methode-Oldambt is oorspronkelijk ontwikkeld om de kosten te verdelen tussen de categorieën gebouwd en ongebouwd.⁵ In 1989 heeft de Werkgroep Havelaar een advies uitgebracht waarin ook kosten worden toegedeeld aan ingezetenen. Kortweg wordt zowel het toedelen van kosten aan ingezetenen via de adviezen van de Werkgroep Havelaar als het toedelen van kosten via de methode-Oldambt aangeduid als ‘de methode-Oldambt’.

3.1. Waterkering

De kostentoedeling voor waterkering volgens de methode-Oldambt is eenvoudig. Dit wordt bepaald aan de hand van de bevolkingsdichtheid. In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de bevolkingsdichtheid en het percentage dat ingezetenen betalen. Er wordt gewerkt met bandbreedtes. Er is dus geen een-op-een relatie tussen bevolkingsdichtheid en het kostenaandeel. Bovendien hebben waterschappen enige vrijheid om het percentage af te stemmen op de kosten die ze werkelijk maken.

Het hoogste kostenaandeel voor ingezetenen was in 2001 47%. Dit is onder het maximum van 50% dat wordt gehanteerd in de methode-Oldambt. Wel zijn er 14 waterschappen die een lager percentage toerekenen voor waterkering dan het minimum van 35%. Wetterskip Marne-Middelstee had in 2001 het laagste percentage. Dit waterschap besloot tot een laag percentage voor ingezetenen omdat ‘binnen dit waterschap sprake is van secundaire waterkeringen (ter bescherming tegen boezemwater) en niet van primaire keringen (ter bescherming tegen zeewater)’.⁶

De resterende kosten voor waterkering worden toegedeeld aan de categorieën gebouwd en ongebouwd. Hiervoor wordt uitgegaan van de verhouding tussen de economische waarde van gebouwde en ongebouwde zaken. Voor gebouwde zaken wordt hierbij uitgegaan van de WOZ-waarde. Voor ongebouwde zaken wordt een gemiddelde prijs genomen voor een hectare grond (bijvoorbeeld de verkoopprijs van een hectare ‘los land’).⁷

⁵ Unie van Waterschappen (1981)

⁶ Website Wetterskip Marne-Middelstee,
<http://www.friesewaterschappen.nl/default.asp?ObjectID=611>

⁷ Toelichting bij kostentoedelingsverordening Waterschap Vallei en Eem (2002).

Tabel 1 Bevolkingsdichtheid en kostentoedelingspercentage voor waterkering volgens de methode-Oldambt⁸

Bevolkingsdichtheid (inwoners per km ²)	Kostenaandeel ingezetenen (%)	Aantal waterschappen dat in 2001 dit % hanteert ⁹
< 350 inwoners	35-40	10
350-700 inwoners	40-45	11
> 700 inwoners	45-50	4

3.2. Waterkwantiteitsbeheer

De toedeling van de kosten voor waterkwantiteitsbeheer via de methode-Oldambt is ingewikkelder. Het kostenaandeel voor ingezetenen wordt vastgesteld door een uitspraak te doen over de mate waarin ingezetenen afhankelijk zijn van het kwantiteitsbeheer: ‘niet of nauwelijks’, ‘gering’, ‘aanmerkelijk’ of ‘sterk’ belang. (zie tabel 2).¹⁰ Er zijn echter geen objectieve indicatoren voor een gering, aanmerkelijk of sterk belang. Een betekenisvolle vaststelling van het belang van ingezetenen lijkt dan ook niet goed mogelijk.

Opnieuw zijn bandbreedtes vastgesteld waarbinnen het waterschap het uiteindelijke percentage moet vaststellen. Tien waterschappen hadden in 2001 een kostentoedelingspercentage voor ingezetenen dat hoger was dan het maximum van 30%. Het hoogste percentage was 45% (waterschap de Linge). Onduidelijk is waarom er gekozen is voor een hoger percentage dan 30%. Bij navraag bleek dat het niet meer bekend is waarom men ooit een hoger percentage voor ingezetenen is gaan hanteren dan werd geadviseerd door de Werkgroep Havelaar.

⁸ De Werkgroep Havelaar (1989) komt op deze percentages via het idee dat waterkering een collectief goed is. De ingezetenen zouden daarom maximaal evenveel moeten betalen als de categorieën gebouwd en ongebouwd samen. Op basis van gegevens van 11 waterschappen waarvan de gegevens voorhanden waren is bepaald dat het percentage voor ingezetenen tussen 35 en 50% zou moeten liggen. Voor kritiek hierop zie Allers en De Kam (1994).

⁹ Er is gekozen voor 2001 omdat in dit jaar alle waterschappen nog de methode-Oldambt gebruikten.

¹⁰ Wanneer wordt vastgesteld dat ingezetenen niet of nauwelijks belang hebben, krijgen zij geen zeggenschap voor deze taak in het waterschap.

Tabel 2 Afhankelijkheid van waterkwantiteitsbeheer van ingezetenen en het kostenaandeel¹¹

Mate van afhankelijkheid	Kostenaandeel ingezetenen (%)	Aantal waterschappen dat in 2001 dit % hanteert
Niet of nauwelijks	Geen	3
Gering	15-20	5
Aanmerkelijk	20-25	23
Sterk	25-30	12

De toedeling van de resterende kosten aan de categorieën gebouwd en ongebouwd vindt plaats op basis van het kostenveroorzakingsprincipe. Waterschappen moeten bepalen welke kosten ze maken voor de categorieën gebouwd en ongebouwd en op basis hiervan wordt het kostenaandeel van elk van de categorieën bepaald. Dit is lastig. Hiervoor wordt vaak een extern bureau in de arm genomen. Eerst dient te worden vastgesteld welke kosten direct aan een belangencategorie kunnen worden toegerekend. Er wordt aangenomen dat de overige kosten, uitgaven zijn die het waterschap maakt voor beide categorieën. Deze worden verdeeld aan de hand van het voordeel dat elk van de categorieën heeft bij de gezamenlijke uitvoering van de waterbeheersing.¹²

Hoewel er wel geobjectiveerde maatstaven lijken te zijn om kosten toe te delen aan de categorieën gebouwd en ongebouwd (namelijk het voorzieningsniveau) is het voor buitenstaanders moeilijk te begrijpen hoe de toedeling plaatsvindt.

¹¹ Waterkwantiteitsbeheer wordt door de Werkgroep Havelaar gezien als een quasi-collectief goed waar vooral de categorieën gebouwd en ongebouwd belang bij hebben. Het kostentoedelingspercentage van ingezetenen zou daarom aanzienlijk lager moeten zijn dan het percentage dat gebouwd en ongebouwd dragen. Op basis van de gegevens van slechts zes waterschappen komt men tot de conclusie dat een maximum van 30% acceptabel is. Voor kritiek zie Allers en De Kam (1994).

¹² Unie van Waterschappen (1981), Toelichting kostentoedelingsverordening Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2002).

4. Zoektocht naar vereenvoudiging

Voor de belastingbetaler is het moeilijk te volgen hoe men via de methode-Oldambt tot een kostentoedeling komt. Het systeem is versnipperd en ondoorzichtig.¹³ Het is bovendien een omslachtig systeem, zeker gelet op de geringe hoeveelheid geld waar het om gaat,¹⁴ met hoge perceptiekosten.¹⁵ Binnen de waterschappen is daarnaast soms ontevredenheid over de uitkomsten van de methode-Oldambt. De categorie ongebouwd zou te veel betalen, doordat de methode geen rekening houdt met verschillen in landgebruik.¹⁶

Er is vanwege deze problemen de afgelopen jaren een uitgebreide discussie gevoerd over een nieuwe bekostigingsstructuur van de waterschappen. In 1997 werd de Commissie Togtema ingesteld. De commissie kreeg tot taak om concrete voorstellen te ontwikkelen voor een eenvoudigere financiële en bestuurlijke structuur.

4.1. Tussenrapport Togtema

April 1998 bracht de Commissie Togtema een uitgebreid tussenrapport uit. Hierin worden radicale voorstellen gedaan om te komen tot een andere financiering. Er wordt gesteld dat de meeste taken van het waterschap kunnen worden gezien als collectieve goederen. Daarom zou moeten worden uitgegaan van een solidariteitsbeginsel in plaats van een kostenveroorzakingsbeginsel (het principe van de methode-Oldambt).

Verder wordt voorgesteld om de taken waar iedereen belang bij heeft aan te bieden als basispakket. Deze taken omvatten onder andere het watersysteembeheer, veiligheidszorg en wegenbeheer, maar niet het zuiveringsbeheer. Bij zuiveringsbeheer wordt het principe ‘de vervuiler betaalt’ gehandhaafd.

Daarnaast wordt een andere indeling in belanghebbenden voorgesteld. In plaats van het bestaande onderscheid in vijf categorieën wordt voorgesteld om twee soorten belangen te onderscheiden: een objectbelang en een subjectbelang. Het objectbelang richt zich op instandhouding van ongebouwde en gebouwde onroerende zaken en is daarmee een specifiek eigenaarbelang (dus gedragen worden door eigenaren van gebouwde en ongebouwde onroerende zaken). Het subjectbelang richt zich op het kunnen wonen, werken, recreëren en produceren.

¹³ Tussenrapport Commissie Togtema (1998) en Wassenaar en van Burken (2002).

¹⁴ Monsma (2003).

¹⁵ Tussenrapport Commissie Togtema (1998), Allers en de Kam (1994).

¹⁶ Rapport Hoogheemraadschap Delfland (2001).

De dragers zijn gebruikers van gebouwde en ongebouwde onroerende zaken. De kosten van het basispakket kunnen volgens het voorstel gelijk worden verdeeld over deze twee belangen.

4.2. Eindrapport Togtema en uitwerking

Het tussenrapport van de Commissie Togtema is uitgebreid besproken. Belangrijkste bezwaar was dat het voorstel een forse lastenverschuiving zou betekenen van ongebouwd naar ingezetenen.¹⁷ Het advies dat wordt gepresenteerd in het eindrapport gaat veel minder ver. Het voorgestelde systeem wordt gebaseerd op het aloude kostenveroorzakingsbeginsel. Ook blijft de oude indeling in belangencategorieën bestaan (dus algemene belangen gedragen door de ingezetenen, en specifieke belangen gedragen door gebouwd en ongebouwd). Wel nieuw (in vergelijking met de methode-Oldambt) is het voorstel om de taken van de waterschappen in elkaar te schuiven en alleen onderscheid te maken tussen zuiveringsbeheer en watersysteembeheer. In het verlengde hiervan wordt voorgesteld om voor het watersysteembeheer één omslag te heffen.

4.3. Werkgroep Leemhuis-Stout en standpunt Unie van Waterschappen

In het rapport van de Werkgroep Leemhuis-Stout zijn enkele aspecten verder uitgewerkt. Hierbij is gebruik gemaakt van de ervaringen van enkele waterschappen die naar aanleiding van de discussie en het eindrapport van Togtema op eigen initiatief een methode ontwikkeld hebben om te komen tot een kostentoedeling (Hoogheemraadschap Delfland, Waterschap Roer en Overmaas en Hoogheemraadschap Rijnland). Uiteindelijk is gekozen voor de methode die werd ontwikkeld door hoogheemraadschap Delfland (en ook bekend staat als de methode-Delfland). De werkgroep stelt voor om het aandeel dat ingezetenen betalen voor het watersysteembeheer af te laten hangen van de bevolkingsdichtheid.¹⁸ In tabel 3 staat het voorstel van de Werkgroep Leemhuis-Stout voor bevolkingsdichtheid en bijbehorend kostenaandeel. Er is opnieuw gekozen voor bandbreedtes¹⁹.

¹⁷ Commissie Togtema (1999).

¹⁸ Zoals geadviseerd door Commissie Togtema (1999).

¹⁹ Voor de bepaling van deze percentages is men uitgegaan van de methode-Oldambt en adviezen van de werkgroep Havelaar. De Commissie Togtema adviseerde om dezelfde percentages en bevolkingsdichtheden te hanteren als die welke worden gebruikt voor waterkering bij de methode-Oldambt (Commissie Togtema (1999)). In het voorstel van de Werkgroep Leemhuis-Stout worden andere bevolkingsdichtheden gehanteerd, maar hier worden geen argumenten voor gegeven. Wel wordt aangegeven dat in een concept standpunt van de Unie van Waterschappen het kostenaandeel van ingezetenen voor waterkering en waterkwantiteitsbeheer “in elkaar is geschoven” (Werkgroep Leemhuis-Stout (2001)). Hoe dit is gedaan en wat men vindt van de consequenties is echter niet bekend.

Tabel 3 Bevolkingsdichtheid en kostenaandeel volgens advies Werkgroep Leemhuis-Stout

Bevolkingsdichtheid (inwoners per km²)	Kostenaandeel (%)
< 500 inwoners	20-30
500-1000 inwoners	30-40
> 1000 inwoners	40-50

Eerder in dit rapport (tabel 1) werd beschreven welke percentages worden gehanteerd bij de methode-Oldambt. Bij deze methode liggen de percentages voor waterkering tussen 30% en 50%, waarbij 50% wordt gerekend voor een bevolkingsdichtheid van meer dan 700 inwoners per km². Voor waterkwantiteitsbeheer betalen ingezetenen bij de methode-Oldambt tussen de 15% en 30% (tabel 2). De percentages die worden gepresenteerd in tabel 3 zijn dus lager dan die voor waterkering bij de methode-Oldambt en hoger dan die voor waterkwantiteitsbeheer bij de methode-Oldambt. Omdat de absolute omvang van de kosten voor waterkwantiteitsbeheer over het algemeen hoger is, zullen ingezetenen bij de methode-Delfland meestal een groter deel van de kosten betalen.

Voor de categorieën gebouwd en ongebouwd wordt voorgesteld om de kosten te verdelen op basis van de totale economische waarde van gebouwde en ongebouwde onroerende zaken. Bij de methode-Oldambt wordt de kosten-toedeling voor de taak waterkering ook op deze manier bepaald. Het verschil is dat er bij de methode-Delfland voor de categorie ongebouwd een onderscheid wordt gemaakt tussen zes verschillende soorten landgebruik. De Unie van Waterschappen heeft in haar standpunt deze adviezen van de Werkgroep Leemhuis-Stout overgenomen.

Er is door de rijksoverheid nog geen besluit genomen over een nieuwe financiering van de waterschappen. Intussen is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Bekostiging waterbeheer uitgevoerd. Hierover is nog niet officieel gepubliceerd. Het kabinetsstandpunt zal aan het eind van 2003 bekend worden gemaakt.²⁰

Waterschappen kunnen er momenteel voor kiezen om de kostentoedeling te baseren op de methode-Delfland, maar kunnen ook de methode-Oldambt blijven

²⁰ Brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer, 16 september 2003, kenmerk HD-JZ/WAT/2003-1923.

gebruiken. Bovendien stellen de provincies vast welke uitgangspunten moeten worden gehanteerd bij het vaststellen van de kostentoedeling. Gegeven het uitgangspunt van de trits belang - betaling - zeggenschap zou het belang van de verschillende categorieën een centrale plaats moeten hebben in de vraag wie wat betaalt. Dit belang is echter aan verandering onderhevig.

5. Nieuwe ontwikkelingen en veranderende belangen

Door diverse ontwikkelingen is de taakuitvoering van de waterschappen de afgelopen jaren veranderd. Als gevolg daarvan zijn belangen van de drie categorieën belanghebbenden verschoven. In de toelichtingen bij hun kosten-toedelingsverordeningen geven waterschappen een aantal ontwikkelingen aan die effect hebben op hun taakuitvoering. Er kunnen drie ontwikkelingen worden onderscheiden.

5.1. Toenemende aandacht milieu en ‘brede kijk’ op water

Ten eerste is er in de loop der jaren steeds meer aandacht gekomen voor het milieu en is de ‘brede kijk’ op waterbeheer ontwikkeld. Waterschappen dienen niet alleen aandacht te hebben voor een technisch gezien juist waterbeheer (dat vaak afgestemd is op de eisen van de boeren), maar ook aandacht te hebben voor recreatiemogelijkheden, milieuproblematiek en ruimtelijke ordening. Als gevolg hiervan zijn waterschappen zich gaan bezig houden met bijvoorbeeld natuurontwikkeling, ecologische verbindingszones en verdrogingsbestrijding.²¹ Dit soort projecten is niet specifiek in het belang van agrariërs, ze gaan soms zelfs tegen het belang van agrariërs in. Dit soort activiteiten is volgens waterschappen in het belang van alle inwoners van het waterschapsgebied. Concreet betekent dit dat de categorie ingezetenen een groter deel van de kosten voor waterkwantiteitsbeheer zou moeten dragen en de categorie ongebouwd een kleiner deel.

Hier moet bij worden opgemerkt dat de kosten van veel milieuvriendelijke projecten waarschijnlijk vaak klein zullen zijn in vergelijking met de totale kosten die een waterschap maakt. Het is niet duidelijk of de kosten die gemoeid zijn met dit soort projecten echt een verschuiving in kostentoedeling rechtvaardigen. Als waterschappen dit argument zouden onderbouwen met cijfers over de kosten die ze maken voor ecologische en andere “algemene” projecten en deze zouden vergelijken met de overige kosten voor waterkwantiteitsbeheer zou duidelijker zijn in welke mate dit in een relevant argument is.

5.2. Stijgende zeespiegel, dalende bodem en klimaatsverandering

Ten tweede hebben we in Nederland te maken met een stijgende zeespiegel, dalende bodem en klimaatsverandering. Hierdoor wordt de kans op overstromingen groter. Hoewel iedereen belang heeft bij droge voeten zijn de economische gevolgen van een overstroming groter in dichtbevolkte gebieden

²¹Toelichting bij kostentoedelingsverordening Waterschap Vallei en Eem (2004) en Rapport kostentoedeling Waterschap Vallei en Eem (2004).

dan in minder dichtbevolkte gebieden.²² Het belang van een goede waterkering is vanuit deze redenering groter voor stedelijk gebied dan voor buitengebied. Om deze reden dient de categorie gebouwd een groter deel van de kosten te betalen ten gunste van de categorie ongebouwd.

5.3. Verstedelijking

Daar komt ten derde nog bij dat er sprake is van een toenemende verstedelijking. De waterschappen hebben meer taken gekregen die betrekking hebben op stedelijk gebied en maken dus meer kosten voor stedelijk gebied. Gedacht kan worden aan het aanwijzen van gebieden die in tijden van hoge waterstanden kunnen dienen als bergingsgebieden om zo er voor te zorgen dat stedelijk gebied droog blijft. Er worden meer kosten gemaakt voor het stedelijk gebied. De consequentie is dat de categorie ongebouwd een lager deel van de kosten dient te dragen en ingezetenen en de categorie gebouwd een groter deel.²³

Een ander gevolg van de toenemende verstedelijking is dat het areaal bebouwde grond groter wordt ten koste van het areaal onbebouwde grond.²⁴ Volgens waterschappen moeten de kosten die aan agrariërs worden toegedeeld daarom door een steeds kleiner aantal hectaren worden opgebracht. Ook dit wordt als argument gebruikt om meer kosten toe te delen aan de categorie gebouwd en aan de ingezetenen en minder aan de categorie ongebouwd. Het areaal moet echter wel erg sterk veranderen wil dit een steekhoudend argument zijn. Waterschappen komen niet met cijfers waaruit blijkt dat het areaal ongebouwd aanzienlijk is gedaald.

5.4. Endogene en autonome oorzaken voor verandering

Verwacht mag worden dat de kostentoedeling de hier geschetste trends volgt. Er wordt immers nog steeds uitgegaan van de trits belang - betaling - zeggenschap en er zou dus een verband moeten zijn tussen het veranderende belang zoals dat in rapporten en verordeningen wordt geschetst en het kostendeel dat door de belangencategorieën wordt gedragen.

Er zijn, naast het overstappen op een nieuwe kostentoe rekeningsmethode (van de methode-Oldambt op de methode-Delfland), twee redenen waarom de feitelijke kostentoedeling bij waterschappen kan veranderen. In de eerste plaats kan het

²² Werkgroep Leemhuis-Stout (2000), Rapport Kostentoedelingsverordening Waterschap Vallei en Eem (2004).

²³ Toelichting bij kostentoedelingsverordening Hoogheemraadschap Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (2003) en toelichting bij kostentoedelingsverordening Waterschap Vallei en Eem (2002 en 2004).

²⁴ Toelichting bij kostentoedelingsverordening Waterschap De Brielse Dijkkring (2003).

veroorzaakt worden doordat het bestuur van het waterschap besluit de kostentoedelingsverordening aan te passen. Waterschappen zijn verplicht om dit een keer in de vijf jaar te doen maar het mag ook vaker. Het moment waarop waterschappen hun kostentoedelingsverordening aanpassen is het moment dat ze in kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen. De kostentoedeling kan worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en er kan worden overgestapt op een nieuwe methode om kosten toe te delen. Dit worden autonome oorzaken voor verandering in kostentoedeling genoemd.

De kostentoedeling kan ook veranderen als gevolg van endogene oorzaken. Waterschappen hebben te maken met verschuivingen in de kosten die niet het gevolg zijn van het beleid van het waterschap maar onder andere worden veroorzaakt door besluiten door gemeenten en provincies. Door bijvoorbeeld de bouw van Vinex-locaties kan de verhouding tussen de belangencategorieën veranderen zonder dat waterschappen hiertoe hebben besloten. Dit zijn veranderingen die waterschappen dus min of meer overkomen en die niet het gevolg zijn van gevoerd beleid.

5.5. **Overzicht ontwikkelingen en verwachte veranderingen**

De ontwikkelingen en verwachte veranderingen kunnen als volgt worden samengevat (zie ook tabel 4). Ten eerste stellen waterschappen dat ze meer aandacht hebben voor het natuurlijk milieu. Het waterkwantiteitsbeheer zou daarom nu meer een algemeen belang zijn dan in het verleden. Verwacht mag worden dat in de afgelopen jaren het kostenaandeel dat ingezetenen betalen voor waterkwantiteitsbeheer hoger is geworden en het kostenaandeel van ongebouwd lager.

Tabel 4 Overzicht van de verwachte veranderingen in kostenaandelen bij de taken waterbeheersing en waterkering

Taak	Belanghebbende	Verwachte ontwikkeling kostentoedeling
Waterbeheersing	Ingezetenen	+
	Gebouwd	+
	Ongebouwd	-
Waterkering	Ingezetenen	Gelijk
	Gebouwd	+
	Ongebouwd	-

Ten tweede hebben we te maken met klimaatsverandering, en een stijgende zeewaterspiegel. Omdat de nadruk wordt gelegd op economische consequenties van een overstroming zouden de belangen van stedelijke gebied groot zijn.

Daarom kan worden verwacht dat het kostenaandeel dat de categorie gebouwd draagt voor waterkering groter is geworden en het kostenaandeel voor de categorie ongebouwd kleiner.

Ten derde heeft het waterschap meer taken gekregen die gericht zijn op stedelijk gebied. Daarom mag worden verwacht dat de ingezetenen en de categorie gebouwd een groter deel van de kosten voor waterkwantiteitsbeheer is gaan betalen. Daarnaast is het mogelijk dat het ongebouwde areaal kleiner is geworden. Ook dit rechtvaardigt (mits de verandering in areaal groot genoeg is) een verschuiving van kosten van ongebouwd naar gebouwd en ingezetenen.

In de volgende paragrafen zal worden beschreven hoe de werkelijke kostenverdeling tussen de drie belangencategorieën de afgelopen vijf jaar is veranderd.

6. Onderzoeksmethode

Er wordt in dit onderzoek gekeken naar de feitelijke kostentoedeling door waterschappen in de afgelopen vijf jaar. De kostentoedeling wordt bepaald door middel van de tarieven die waterschappen hanteren en de belastinggrondslagen (aantal huishoudens, hectares en WOZ-waarden). Er wordt dus bijvoorbeeld uitgegaan van het tarief dat de categorie ongebouwd betaalt en het aantal hectares in het waterschap waarvoor de omslag gebouwd moet worden betaald. Waar binnen een categorie onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende klassen is gebruik gemaakt van een gewogen gemiddelde om een prijs per grondslag (ha/WOZ-waarde) te bepalen.

Een aantal waterschappen is in de vijf jaar waar het onderzoek zich op richt gefuseerd. De gemiddelden zijn berekend per jaar en voor de waterschappen die in dat jaar een eigen kostentoedeling hanteren. Daarom zijn er voor 1999 gegevens over meer waterschappen dan in 2003.

De gegevens over tarieven en aantallen ingezetenen, WOZ-waarden en hectares zijn verstrekt door het CBS en de werkgroep begrotingsvergelijking van de Unie van Waterschappen. Daarnaast zijn bij acht waterschappen een of meerdere toelichtingen bij de kostentoedelingsverordening geraadpleegd en, indien voorhanden, een onderzoeksrapport waarop de kostentoedeling wordt gebaseerd.

7. Veranderingen in feitelijke kostentoedeling

Hoe is de kostentoedeling de afgelopen jaren veranderd? Eerst worden de veranderingen besproken voor de twee meest voorkomende taken die worden bekostigd met een omslag: waterkwantiteitsbeheer en waterkering. Vervolgens wordt gekeken naar de veranderingen in de totale kostentoedeling. Dat is de kostentoedeling over alle taken die worden bekostigd via omslagen, dus waterkwantiteitsbeheer, en waar van toepassing waterkering, wegenbeheer en vaarwegenbeheer samen.

Tabel 5 Totale opbrengst uit de waterschapsomslagen (mln euro)

	1999	2000	2001	2002	2003 ^a
Waterkwantiteitsbeheer	381	412	465	501	515
Waterkering	97	99	107	114	115
Wegenbeheer	34	35	36	39	45
Vaarwegenbeheer	0	2	2	2	2
Totaal	513	549	613	658	678

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline (2003)

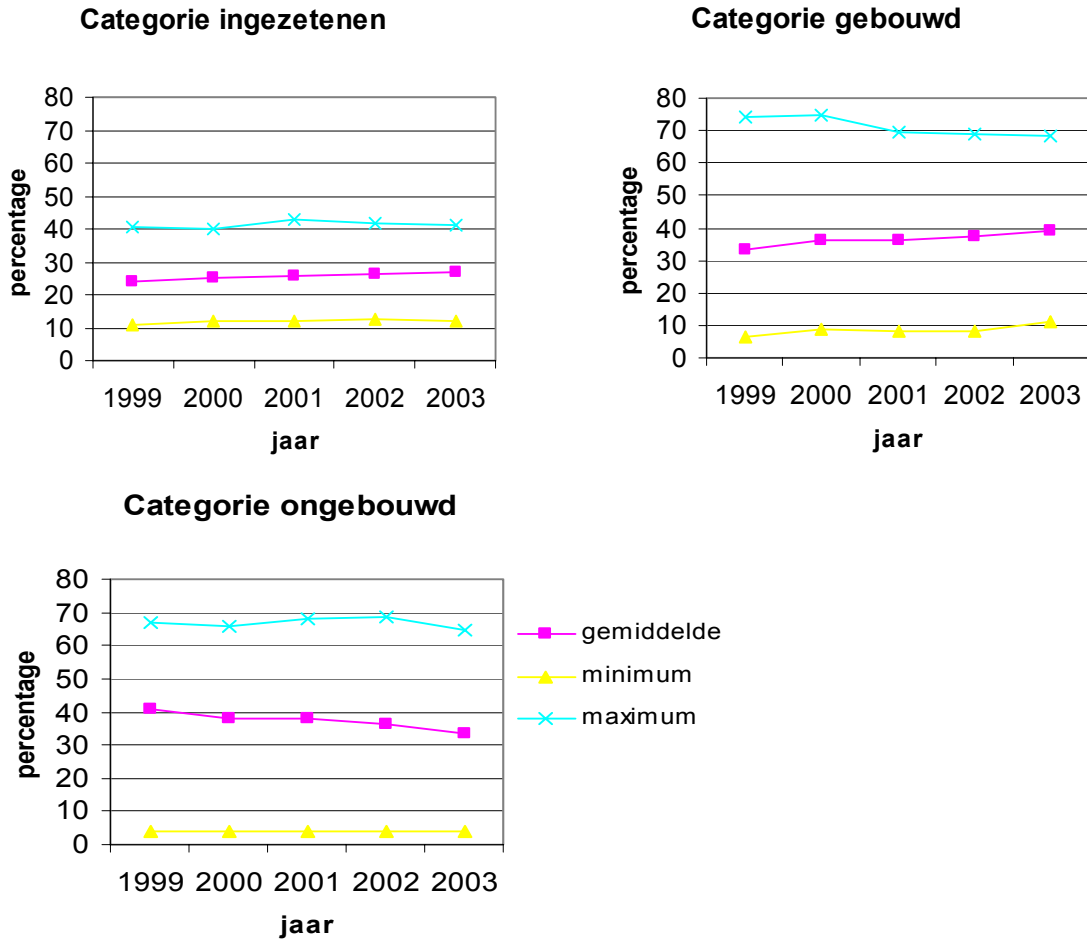
a de cijfers voor 2003 zijn voorlopige cijfers

7.1. Waterkwantiteitsbeheer

Figuur 1 geeft een overzicht van de veranderingen in kostentoedelingspercentages voor het *waterkwantiteitsbeheer*. Voor ingezetenen is het gemiddelde kostenaandeel gestegen van 24 procent naar 27 procent en voor de categorie gebouwd van 33 naar 39 procent. Het aandeel van de categorie ongebouwd is gemiddeld gedaald van 41 procent naar 34 procent.²⁵

²⁵ De percentages voor 1999 tellen niet op tot 100% doordat de pachtersomslag niet wordt besproken. In 1999 kenden vier waterschappen een omslag voor pachters. Het gemiddelde kostenaandeel van pachters (over alle waterschappen) was 1,7 %.

Figuur 1 Verandering in kostentoedelingspercentages voor waterkwantiteitsbeheer



De veranderingen na 2001 zijn ten dele toe te schrijven aan het overstappen op een nieuwe toerekeningsmethode (methode-Delfland).²⁶ De Unie van Waterschappen verwachtte dat als een waterschap overstapt van de methode-Oldambt naar de methode-Delfland, huizenbezitters (gebouwd) een groter deel van de kosten toegewezen krijgen en agrariërs een kleiner deel.²⁷ Dit blijkt te

²⁶ Het is niet precies bekend welke waterschappen overstapten op de methode-Delfland in 2003. Bovendien kiezen waterschappen er vaak voor om bijvoorbeeld wel de kosten tussen de categorieën gebouwd en ongebouwd toe te delen op basis van de methode-Delfland, maar wordt voor de bepaling van het aandeel van ingezetenen nog gebruik gemaakt van de methode-Oldambt.

²⁷ Unie van Waterschappen (2001).

kloppen. We zien echter dat de categorie gebouwd ook voor 2001 gemiddeld al een groter deel van de kosten is gaan betalen. Dat is dus niet veroorzaakt door de overstap op een andere toerekeningsmethode.

De ontwikkelingen sluiten min of meer aan bij de geconstateerde trends. Zoals was verwacht stijgt het aandeel van zowel ingezetenen als van gebouwd en daalt het aandeel dat de categorie ongebouwd betaalt voor waterkwantiteitsbeheer. De stijging bij de categorie gebouwd is echter wel erg groot (18%), groter dan voor ingezetenen (13%). Het is niet duidelijk waarom dit verschil bestaat. Mogelijk heeft dit ten dele een endogene oorzaak.

VERSCHIL MAXIMUM EN MINIMUM PERCENTAGE

Naast deze trends valt op dat er een groot verschil is tussen het laagste en hoogste kostentoedelingspercentage voor gebouwd en ongebouwd. Het is lastig om te achterhalen waarom er zulke grote verschillen zijn. Een mogelijke verklaring is dat er verschil is in de mate waarin het waterschapsgebied is verstedelijkt. De waterschappen met een erg laag kostentoedelingspercentage voor ongebouwd en een erg hoog percentage voor gebouwd hebben vaak een groot stedelijk gebied. De waterschappen waar de categorie ongebouwd een groot deel van de kosten draagt hebben over het algemeen een groter buitengebied.²⁸

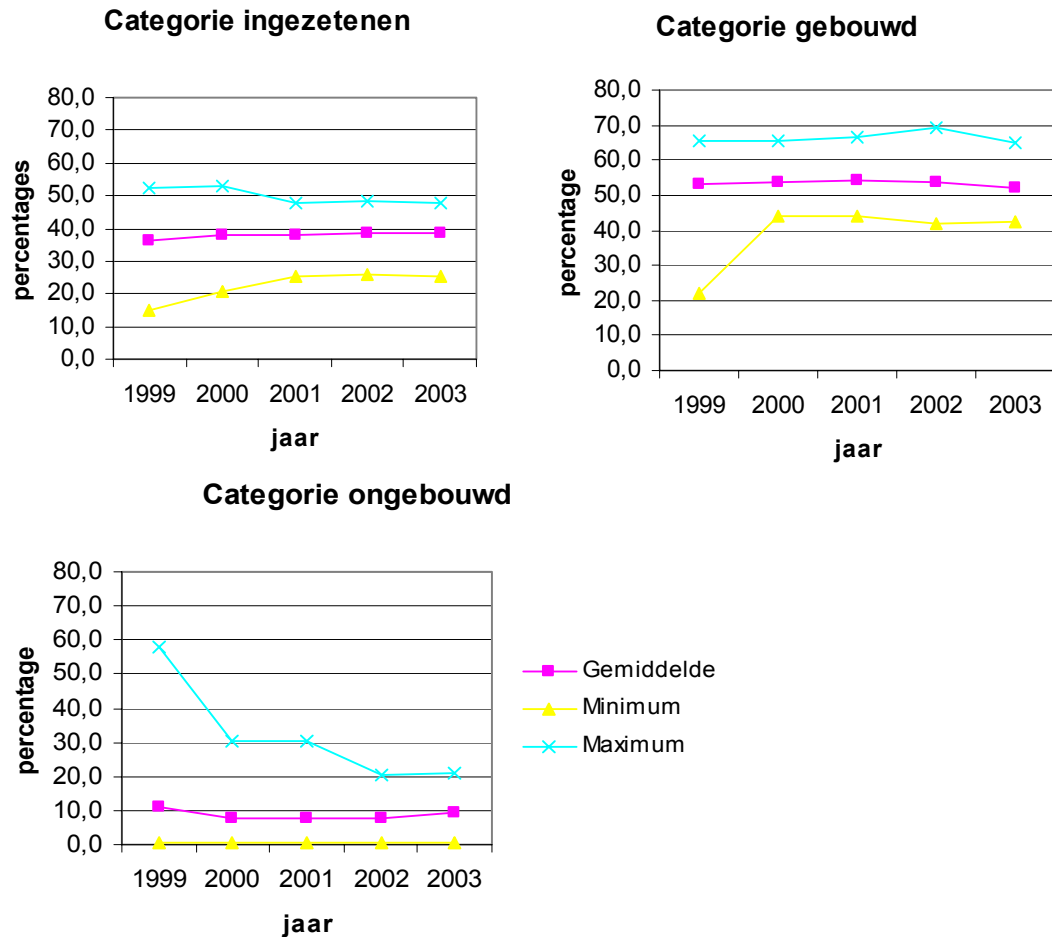
Voor ingezetenen zijn de verschillen tussen minimum en maximum toedeling kleiner. Dit komt mogelijk doordat er bij de methode-Oldambt een maximum van 30% was gesteld aan het aandeel dat ingezetenen konden betalen. Waterschappen mochten alleen een groter deel van de kosten toedelen aan ingezetenen als ze hier een goede reden voor hadden. Een aantal waterschappen (9) heeft in 2003 een hoger percentage. Het kostentoedelingspercentage voor ingezetenen is maximaal 41%. Ook deze waterschappen hebben vaak een groot stedelijk gebied.

7.2. Waterkering

In figuur 2 wordt dezelfde informatie gegeven als in figuur 1, voor de *waterkering*. Ook hier blijkt er een stijging te zijn van het gemiddelde kostentoedelingspercentage voor ingezetenen, van 36% naar 39%, een verandering van 8%. Voor de categorie gebouwd zien we dat het kostentoedelingspercentage tot 2002 min of meer gelijk blijft (54%). Van 2002 op 2003 daalt dit percentage naar 52%. Voor de categorie ongebouwd daalde het gemiddelde kostentoedelingspercentage tot 2002, (van 11% naar 8%) maar steeg van 2002 op 2003 (van 8% naar 10%).

²⁸ Het Hoogheemraadschap Delfland ligt bijvoorbeeld in stedelijk gebied. Hier is het kostentoedelingspercentage voor de categorie ongebouwd in 2003 4% en voor de categorie gebouwd 58%. Waterschap Zuiderzeeland heeft een groot buitengebied. Hier is het kostentoedelingspercentage voor ongebouwd 65% en voor gebouwd 11%.

Figuur 2 Verandering in kostentoedelingspercentages voor waterkering



Deze ontwikkelingen sluiten niet aan bij de door de waterschappen geconstateerde algemene trends. Op basis van de argumenten die waterschappen naar voren brengen in de toelichting bij de kostentoedelingsverordeningen mag worden verwacht dat niet (alleen) de ingezetenen maar ook de categorie gebouwd een groter deel van de kosten van waterkering betaalt in 2003 dan in 1999. De categorie gebouwd is echter een iets kleiner deel van de kosten voor waterkering gaan betalen (1 procentpunt).

De veranderingen van 2002 op 2003 zijn opnieuw (net als voor het waterkwantiteitsbeheer) deels toe te schrijven aan de overstap op een nieuwe kostentoedelingsmethode (de methode-Delfland). Deze veranderingen zijn echter voor de categorieën gebouwd en ongebouwd tegengesteld aan de veranderingen in belang die waterschappen schetsen in de kostentoedelingsverordeningen. De ontwikkelingen voor 2002 zijn wel enigszins in overeenstemming met de trends

die waterschappen schetsen. Het enige dat niet duidelijk is, gezien de uitleg van waterschappen, is waarom het kostenaandeel van de categorie gebouwd voor 2002 gelijk blijft terwijl in de kostentoedelingsverordeningen redenen worden gegeven om dit te laten stijgen. Daarnaast zijn ingezetenen een groter deel van de kosten gaan dragen terwijl hier geen duidelijke reden voor wordt gegeven in de kostentoedelingsverordeningen. Er zijn mogelijk endogene oorzaken; het is een ontwikkeling die in een aantal waterschappen voorkomt²⁹.

Het verschil tussen het laagste en hoogste percentage is in 1999 nog vrij groot, maar voor alle drie de categorieën neemt het de laatste jaren enigszins af.

7.3. Verandering totale kostentoedeling

Het voorgaande laat zien dat als naar afzonderlijke taken wordt gekeken, de feitelijke kostentoedeling aanzienlijk is veranderd. Waterschappen hebben vaak meerdere taken. Het is daarom interessant om te kijken hoe de totale kostentoedeling is veranderd, dus de kostentoedeling als alle taken (waterkwantiteitsbeheer, waterkering, wegenbeheer en vaarwegenbeheer) worden meegenomen.

Omdat de opbrengsten uit waterkwantiteitsbeheer het hoogst zijn, kan worden verwacht dat de totale kostentoedeling een daling laat zien voor de categorie ongebouwd en een stijging voor ingezetenen. Dit wordt bevestigd in figuur 3. Ingezetenen zijn gemiddeld een groter deel van de totale kosten gaan betalen (van 26% naar 30%). De categorie gebouwd is gemiddeld een hoger percentage gaan betalen (van 38% naar 41%). De categorie ongebouwd betaalt gemiddeld in 1999 34% van de kosten, in 2003 is dit gedaald naar 29%.

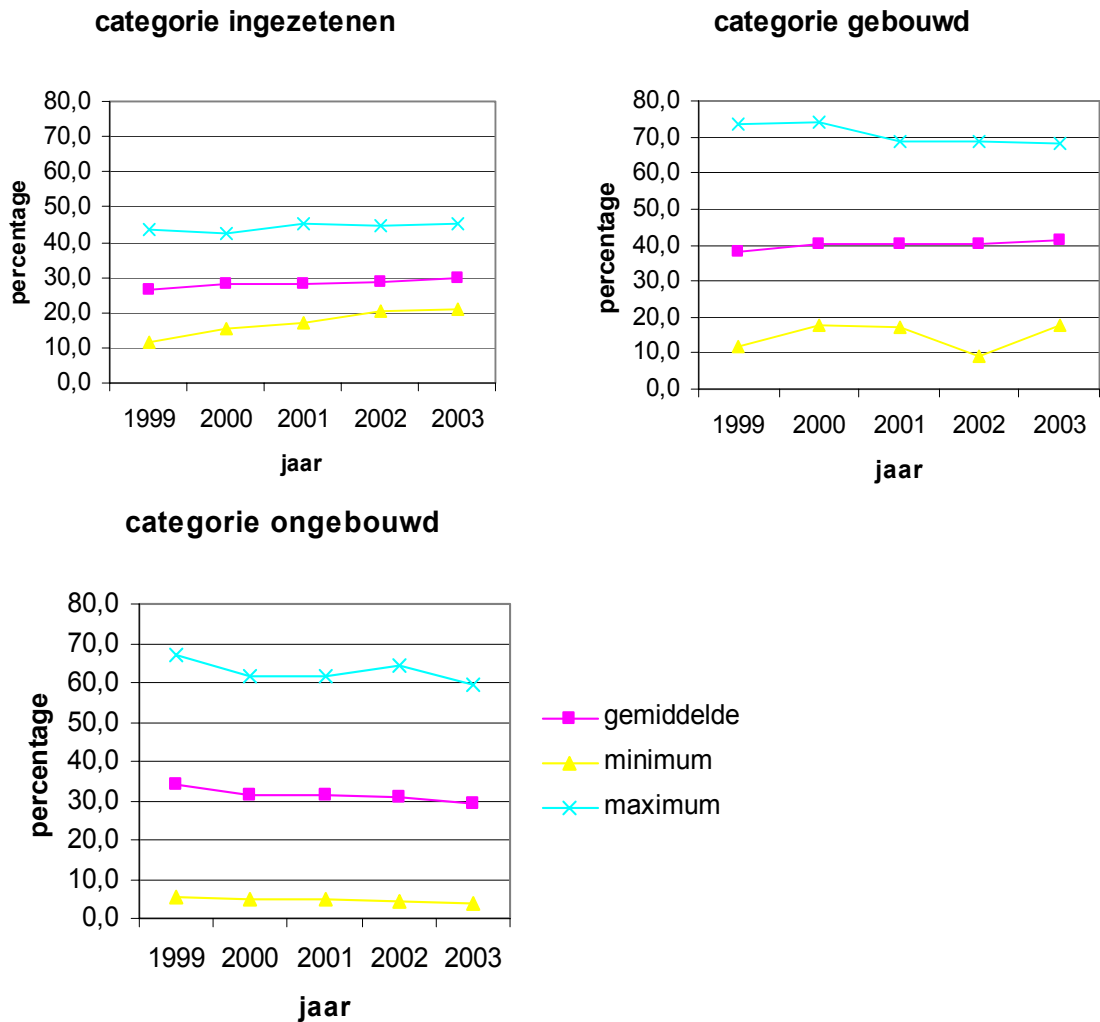
De feitelijke kostentoedeling is aanzienlijk veranderd over de afgelopen vijf jaar. De veranderingen blijken maar ten dele aan te sluiten bij de veranderende belangen die waterschappen in hun kostentoedeling constateren (zie tabel 6). Ten dele is deze afwijking het gevolg van de overstap op een andere kostentoedelingsmethode. De overstap op de methode-Delfland blijkt tot gevolg te hebben dat de categorie gebouwd een kleiner en de categorie ongebouwd een groter deel van de kosten voor waterkering betaalt. Dit terwijl in de kostentoedelingsverordeningen wordt aangegeven dat het belang van de categorie gebouwd groter wordt en het belang van de categorie ongebouwd kleiner.

De veranderingen in de feitelijke kostentoedeling kunnen ook veroorzaakt worden door veranderingen in het waterschapsgebied die buiten de directe invloedssfeer van het waterschapsbestuur liggen (endogene oorzaak).

²⁹ Hier moet wel bedacht worden dat de gemiddelde ontwikkeling wordt beschreven. De ontwikkeling gaat niet op voor alle individuele waterschappen.

Waterschappen zouden er goed aan doen om dit soort ontwikkelingen beter te monitoren en zo nodig de kostentoedeling aan te passen.

Figuur 3 Verandering in kostentoedelingspercentages over alle taken van waterschappen



Maar ook de veranderingen die worden veroorzaakt door een nieuwe kostentoedelingsverordening blijken niet altijd aan te sluiten op de belangen die waterschappen toekennen aan de categorieën. In box 1 wordt hier verder op in gegaan. Er wordt voor twee waterschappen beschreven hoe veranderingen in de kostentoedeling worden onderbouwd.

Tabel 6 Overzicht van de verwachte veranderingen in kostenaandelen bij de taken waterbeheersing en waterkering en de feitelijke verandering

Taak	Belanghebbende	Verwachte ontwikkeling kostentoedeling	Feitelijke ontwikkeling kostentoedeling
Waterbeheersing	Ingezetenen	+	+
	Gebouwd	+	+
	Ongebouwd	-	-
Waterkering	Ingezetenen	gelijk	+
	Gebouwd	+	-
	Ongebouwd	-	+

Box 1 De argumentatie van twee waterschappen om de kostentoedeling te veranderen

Waterschappen moeten ten minste een keer in de vijf jaar een kostentoedelingsverordening vaststellen. Bij zo'n verordening wordt een toelichting gegeven waarin wordt uitgelegd hoe men tot de kostentoedeling is gekomen. Hierin wordt onder andere beargumenteerd waarom de kostentoedeling wordt veranderd. In deze box wordt de kostentoedeling en argumentatie van twee bestaande waterschappen besproken. Deze geven een beeld van de argumentatie die waterschappen gebruiken. De waterschappen hebben fictieve namen omdat het niet de bedoeling is de besproken waterschappen te stigmatiseren. Ze verschillen niet van de andere waterschappen in de manier waarop ze veranderingen toelichten. De problemen die worden geconstateerd spelen waarschijnlijk bij alle waterschappen.

Waterschap Hoogwater

Waterschap Hoogwater heeft de kostentoedelingsverordening in 2002 veranderd zoals weergegeven in tabel 7. Waterschap Hoogwater is overgestapt op de methode-Delfland om kosten toe te delen. In de nieuwe kostentoedeling blijken de ingezetenen en de categorie ongebouwd een kleiner deel van de kosten zijn gaan betalen voor waterkering en een groter deel voor waterkwantiteitsbeheer (ongebouwd is voor waterkwantiteitsbeheer zelfs een veel kleiner deel gaan betalen). De categorie gebouwd betaalt een veel groter deel voor het waterkwantiteitsbeheer en een iets kleiner deel van de kosten van waterkering.

Tabel 7 Veranderingen in kostentoedeling bij Waterschap Hoogwater (%)

	Oud (volgens de methode-Oldambt)	Nieuw (volgens de methode-Delfland)	Vershil (%punt)
<i>Waterkering</i>			
Ingezetenen	45,0	40,0	-5
Gebouwd	52,2	49,2	-3
Ongebouwd	2,8	10,8	+8
<i>Waterkwantiteitsbeheer</i>			
Ingezetenen	34,5	40,0	+5,5
Gebouwd	34,5	49,2	+14,7
Ongebouwd	31,0	10,8	-20,2
<i>Wegen</i>			
Ingezetenen	45,0	40,0	-5
Gebouwd	52,2	49,2	-3
Ongebouwd	2,8	10,8	+8

De volgende argumenten worden gegeven om een nieuwe kostentoedeling vast te stellen:

- “ Het aantal eenheden (ha) voor de categorie ongebouwd wordt steeds minder terwijl bij de eenheden van de andere twee categorieën sprake is van een toenemend aantal eenheden (meer inwoners en meer waarde gebouwd).
- Er is sprake van een veralgemenisering en vermaatschappelijking van de uitvoering van waterschapstaken. Met name valt te denken aan het integraal waterbeheer en in het verlengde hiervan de aanleg van natuurvriendelijke oevers.”(Toelichting bij kostentoedelingsverordening Waterschap Hoogwater (2002)).

Volgens het eerste argument is het aantal hectaren ongebouwd afgenomen en het aantal WOZ-eenheden en het aantal ingezetenen toegenomen. Uit CBS-gegevens blijkt dat vooral het aantal WOZ-eenheden waarover de omslag gebouwd wordt betaald in Waterschap Hoogwater sterk is toegenomen, namelijk met 56%. Het aantal hectaren onbebouwde grond waarover omslag wordt geheven is afgenomen met 5%, het aantal ingezetenen is toegenomen met 2%.

Met deze verklaring is de nieuwe kostentoedeling voor het waterkwantiteitsbeheer dus wel enigszins te begrijpen. Ongebouwd betaalt een kleiner deel, gebouwd een aanzienlijk groter deel en de ingezetenen een iets groter deel. De omvang van de

verschuiving wordt hier echter niet mee verklaard (de categorie ongebouwd betaalt 65% minder voor het waterkwantiteitsbeheer).

De verandering in het aantal eenheden (het eerste argument van het waterschap) vormt echter geen verklaring voor de verandering in kostentoedeling bij waterkering, waar de categorie ongebouwd meer en de categorie gebouwd en ingezetenen minder zijn gaan betalen. De oorzaak is de overstap op de methode-Delfland, maar er wordt in de toelichting bij de kostentoedelingsverordening niet ingegaan op de gevolgen van deze keuze of de reden waarom men heeft gekozen voor deze overstap.

Aan de hand van het tweede punt, de toenemende veralgemenisering en vermaatschappelijking van de taken van waterschappen, kan wel worden begrepen dat ingezetenen een groter deel van de kosten moeten dragen (zie eerder). Het is echter de vraag of de kosten voor deze projecten groot genoeg zijn om deze verschuiving te rechtvaardigen. Dit wordt in de toelichting niet verantwoord. Daarnaast is dit argument geen verklaring voor het toegenomen aandeel van de categorie gebouwd bij waterkwantiteitsbeheer.

Er wordt in deze toelichting dus geen sluitende verklaring gegeven voor de nieuwe verordening terwijl de kostentoedeling wel ingrijpend is veranderd.

Waterschap Laagwater

De toelichting van het Waterschap Hoogwater beslaat iets meer dan twee pagina's. Er zijn waterschappen die een veel uitgebreidere toelichting geven. Ook bij deze waterschappen blijkt het moeilijk om een relatie te leggen tussen de veranderingen in kostentoedeling en de argumenten die hiervoor worden gegeven. De uitleg is eigenlijk alleen maar ingewikkelder en meer verullend.

In tabel 8 staan de veranderingen die waterschap Laagwater heeft doorgevoerd. Het eerste dat opvalt is dat de percentages sterk variëren in de tijd. De categorie gebouwd betaalt in 2002 een groter deel van de kosten voor waterkering dan in 1997. In 2004 betaalt deze categorie een kleiner deel dan in 1997. Voor de categorie ingezetenen telt het omgekeerde, zij zijn in 2002 een kleiner deel van de kosten voor waterkering gaan betalen dan in 1997. In 2004 betaalt de categorie ingezetenen hetzelfde deel als in 1997.

Deze schommeling is een gevolg van het rechtstreeks toedelen van de perceptiekosten en de kosten van verkiezingen. In 1999 werd de Waterschapswet gewijzigd en werd het mogelijk om deze kosten rechtstreeks toe te delen aan de categorie die ze maakt in plaats van ze te verdelen op basis van de vastgestelde kostentoedeling. Waterschap Laagwater besloot kosten rechtstreeks toe te delen. Het gevolg hiervan voor waterkering was dat

ingezetenen 5 procentpunt minder van de kosten betalen, en gebouwd 5 procentpunt meer (ongebouwd blijft 2%).

Toen er voor 2004 een nieuwe kostentoedeling werd vastgesteld is men weer van afgestapt van het rechtstreeks toedelen van perceptiekosten. In de toelichting bij de kostentoedelingsverordening wordt hier geen verklaring voor gegeven. In een rapport van een extern bureau wordt echter vermeld dat hier van is afgezien omdat het rechtstreeks toedelen “een verlaging van het ingezetenenpercentage tot gevolg heeft terwijl vanuit de taakuitoefening (meer aandacht voor algemeen maatschappelijke kwesties) van het waterschap een beperkte verhoging van het ingezetenenpercentage redelijk is. (Toelichting bij kostentoedelingsverordening van Waterschap Laagwater (2002))” Het lijkt er op dat men in 2002 niet goed de consequenties heeft doorzien van het rechtstreeks toedelen van perceptie- en verkiezingskosten.

Tabel 8 Veranderingen in kostentoedeling bij Waterschap Laagwater (%)

	1997 (‘Oldambt’)	2002 (‘Oldambt’)	2004 (‘Delfland’) ^a
<i>Waterkering</i>			
Ingezetenen	43	38	43
Gebouwd	53	60	48
Ongebouwd	4	2	9
<i>Waterkwantiteitsbeheer</i>			
Ingezetenen	20	22	25
Gebouwd	41	45	63
Ongebouwd	39	33	12

a Eigenlijk wordt bij de methode-Delfland maar één taak onderscheiden (waterbeheer) die wordt bekostigd met een omslag. In 2003 zou dus bij Waterschap Laagwater voor iedere hier onderscheiden taak een zelfde percentage moeten worden gehanteerd. Het komt echter voor dat waterschappen wel de kosten voor de categorieën gebouwd en ongebouwd toedelen volgens de methode-Delfland, maar voor ingezetenen (nog) de methode-Oldambt gebruiken. Waterschap Laagwater heeft hier voor gekozen. Hier wordt dan toch aan gerefereerd als de methode-Delfland.

Los hiervan blijkt (wanneer 1997 wordt vergeleken met 2004) dat ingezetenen voor waterkering hetzelfde deel betalen in 1997 als in 2004 (43%). Het kostenaandeel dat ingezetenen betalen voor waterkwantiteitsbeheer is gestegen met 25% als we 1997 vergelijken met 2004. Het kostenaandeel van de categorie gebouwd is voor waterkering gedaald met 9% en voor waterkwantiteitsbeheer gestegen met 54%. Het aandeel van de categorie ongebouwd voor waterkering

is in deze periode meer dan verdubbeld en het kostenaandeel voor waterkwantiteitsbeheer is gedaald met 69%.

Er is in 2002 al besloten om ingezetenen een groter deel van de kosten voor waterkwantiteitsbeheer te laten betalen. Hier wordt de volgende reden voor gegeven:

“De laatste vijf jaar heeft een sterke uitbreiding van het stedelijk gebied plaatsgevonden in met name het gebied dat in sterke mate afhankelijk is van het waterbeheer. Dit rechtvaardigt een verhoging van het ingezetenenpercentage.” (Toelichting bij kostentoedelingsverordening van Waterschap Laagwater (2002)).

Het is opvallend dat Waterschap Laagwater de toenemende verstedelijking alleen gebruikt als argument om de ingezetenen een hoger kostenaandeel te laten betalen. In dit artikel zagen we dat waterschappen in verstedelijking ook en vooral een reden zien om de categorie gebouwd een groter kostenaandeel te geven. Er wordt hier niet uitgelegd waarom dit hier niet zo zou zijn. Het is dus onduidelijk waarom ingezetenen wel en de categorie gebouwd geen hoger kostenaandeel krijgen toegedeeld.

De kostentoedeling voor de categorieën gebouwd en ongebouwd is pas gewijzigd in 2004. In een beleidsevaluatie door het waterschap wordt geconstateerd dat de categorie ongebouwd een te groot deel van de kosten draagt. Er is toen besloten om over te stappen op de methode-Delfland om kosten toe te delen. Dit wordt als volgt beargumenteerd:

“De laatste jaren is sprake van een verandering van de werkwijze van waterschappen, die ook bij [Waterschap Laagwater] waarneembaar is. (...) Naast waterberging richt de taakuitoefening van [Waterschap Laagwater] zich steeds meer op het stedelijk gebied (belang van gebouwd) en algemene maatschappelijke kwesties zoals natuurontwikkeling, ecologische verbindingzones en verdrogingsbestrijding (belang van ingezetenen). Dit rechtvaardigt voor de categorieën gebouwd en ongebouwd een andersoortige kostentoedeling namelijk een methode waarbij de toedeling plaatsvindt op grond van het risico dat de categorie heeft bij het falen van het waterschap. De methode-Delfland, waar de nu voorliggende Kostentoedelingsverordening 2004 op is gebaseerd, gaat uit van die benadering.” (Toelichting bij kostentoedelingsverordening van Waterschap Laagwater (2002)).

Zoals eerder bleek wordt bij de methode-Delfland uitgegaan van de economische waarde van onroerende zaken en sluit de methode aan bij een risicobeginsel (wie een groter economisch risico loopt heeft een groter belang).

Een overstap op de methode-Delfland en een hoger kostenaandeel voor de categorie gebouwd wordt gerechtvaardigd door te wijzen op de verstedelijking van de taken van het waterschap. Dit is dus hetzelfde argument als in 2002 werd gebruikt als uitleg voor een verhoging van het kostentoedelingspercentage voor ingezetenen. Nu blijkt het waterschap verstedelijking wel te zien als een proces dat effect heeft op het belang van de categorie gebouwd. Mogelijk is dit in 2002 nog niet gedaan omdat men geen mogelijkheid zag om het aandeel van gebouwd te wijzigen, omdat dit via een rekenmethode wordt bepaald (toen nog de methode-Oldambt). De kostentoedeling die hier uit volgt is gebaseerd op berekeningen en waterschappen hebben weinig mogelijkheden om hier nog in te sturen.

Ook blijkt dat het waterschap in 2004 met een ander argument komt om het kostenaandeel van ingezetenen te verhogen. Er wordt nu gewezen op ecologische projecten van het waterschap. Het kostenaandeel van ingezetenen is echter in 2004 niet opnieuw verhoogd. Blijkbaar speelde deze reden in 2002 ook, maar is deze niet vermeld.

Hoewel Waterschap Laagwater meer pagina's besteedt aan het toelichten van de kostentoedelingsverordening (acht bladzijden voor de verordening in 2002 en tien voor de verordening van 2004) blijkt de argumentatie toch onvolledig te zijn.

8. Conclusie

8.1. Samenvatting feitelijke verandering kostentoedeling

Bij waterschappen speelt de trits belang - betaling - zeggenschap een centrale rol. Er zijn drie belangencategorieën die een omslagenbelasting betalen. Hoe groter het belang van een categorie bij de taken van het waterschap, hoe meer de categorie betaalt en hoe meer zeggenschap die de categorie krijgt. In dit rapport wordt de vraag gesteld of het wel mogelijk is om te bepalen welk belang de verschillende categorieën hebben en of de waterschappen bij het vaststellen van dit belang rekening kunnen houden met nieuwe ontwikkelingen. Waterschappen beweren in de kostentoedelingsverordeningen dat het belang van de categorie gebouwd groter is geworden en dat het belang van de categorie ongebouwd kleiner is geworden voor zowel waterkwantiteitsbeheer als waterkering. En verder dat het belang van ingezetenen bij de taak waterkering gelijk is gebleven en het belang bij waterkwantiteitsbeheer groter is geworden.

De ontwikkeling van de feitelijke kostentoedeling over de afgelopen vijf jaar blijkt niet goed aan te sluiten bij de veranderingen in belangen die waterschappen aangeven in hun kostentoedelingsverordeningen. Dit is met name het geval voor de taak waterkering. In de kostentoedelingsverordeningen wordt naar voren gebracht dat de categorie gebouwd een groter deel zou moeten betalen voor deze taak, maar het blijkt dat de categorie gebouwd over het algemeen een kleiner deel van de kosten voor waterkering zijn gaan betalen. Voor de taak waterkwantiteitsbeheer komt de kostentoedeling redelijk overeen met de verwachtingen al is hier onduidelijk waarom het deel dat gebouwd betaalt sterker stijgt dan dat voor ingezetenen.

Een nadere beschouwing van de kostentoedelingsverordeningen van twee waterschappen leert dat verordeningen met betrekking tot kostenaandelen niet op eenduidige wijze zijn te herleiden uit veranderingen in de mate waarin de verschillende categorieën profiteren van het werk van de waterschappen. Veranderingen worden slecht onderbouwd. Vooral de onderbouwing voor een verandering in kostentoedeling blijkt ontoereikend.

8.2. Oorzaken veranderingen kostentoedeling

Er kunnen vier oorzaken worden aangewezen voor het verschil in de gewenste ontwikkelingen die waterschappen aangeven en de werkelijke ontwikkeling. Er zijn omstandigheden in waterschapsgebieden die een verschuiving in de kostenverhouding veroorzaken zonder dat het waterschap hiertoe besloten heeft, zoals de bouw van een Vinex-locatie. Een deel van de geconstateerde veranderingen in feitelijke kostentoedeling is hieruit te verklaren. De

waterschappen veroorzaken dit soort veranderingen niet maar kunnen wel meer doen om de gevolgen hiervan voor de kostenverdeling bij te sturen. Nu ontwikkelt de kostentoedeling zich in een richting die soms tegengesteld is aan het belang dat categorieën volgens de waterschappen hebben.

Een andere mogelijke oorzaak is dat een aantal waterschappen overstapt op een nieuwe methode om kosten toe te delen. In het rapport is besproken dat waterschappen tot nu toe gebruik maakten van de methode-Oldambt om kosten toe te delen aan de belangencategorieën. Een aantal waterschappen is echter overgestapt op de methode-Delfland. Een deel van de verschuiving in de kostentoedeling in een waterschap verandert dan als gevolg van de nieuwe methode en niet omdat het waterschap de verandering wenselijk acht op basis van een veranderend belang. Opvallend is dat door de overstap op de methode-Delfland de categorie gebouwd is een kleiner deel van de kosten voor kering betaalt en de categorie ongebouwd een groter deel, terwijl uit de toelichting bij de kostentoedelingsverordeningen het omgekeerde mag worden verwacht.

Verder is het mogelijk dat waterschappen te weinig tijd steken in het geven van een goede onderbouwing. Een aantal argumenten van waterschappen zou desgewenst erg makkelijk kunnen worden onderbouwd met cijfers. Als een waterschap bijvoorbeeld beweert meer uitgaven te hebben voor ecologische projecten die in het belang zijn van ingezetenen dan moet het mogelijk zijn dit cijfermatig te onderbouwen. Toch zijn wij dat nergens tegengekomen. Daarnaast zou een uitgebreidere onderbouwing mogen worden gegeven over de redenen waarom een kostentoedeling nodig is.

Ten slotte moet ook worden vermeld dat waterschappen enigszins zijn beperkt in hun mogelijkheden om de kostentoedeling aan te passen. Waterschappen zijn niet vrij in het vaststellen van het kostenaandeel van waterschappen, maar moeten werken binnen de uitgangspunten die door de provincies worden vastgesteld.

Er zijn veel onduidelijkheden zijn met het huidige kostentoedelingsysteem. De discussie over een nieuw bekostigingssysteem duurt voort. Waterschappen zouden dit niet af moeten wachten. Uit dit rapport blijkt dat er in het huidige systeem (methode-Oldambt en methode-Delfland) mogelijkheden zijn voor verbetering. Waterschappen zouden er goed aan doen om 1) veranderingen in de kostentoedeling beter te motiveren en 2) de feitelijke kostentoedeling beter te monitoren en indien nodig bij te sturen.

9. Referenties

- Allers, M. A. en C. A. De Kam (1994), *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, COELO-rapport 94-1, Groningen: COELO
- Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline (2003), Voorburg/Heerlen
- Commissie Togtema (1998), *Tussenrapport Commissie onderzoek financiering*, April 1998, Ongepubliceerd tussenrapport, Den Haag: Unie van Waterschappen
- Commissie Togtema (1999), *Waterschapsbelastingen in de 21^e eeuw. Eindrapport van de Commissie onderzoek financiering*, Den Haag: Unie van Waterschappen
- Hoogheemraadschap van Delfland (2001), *Belang: een kwestie van waarde. Rapport Kostentoedeling* Delft: Hoogheemraadschap Delfland
- Monsma, J. A. (2003), Hoezo ingewikkeld? *Weekblad fiscaal recht*, 6529, 14 mei 2003
- Unie van Waterschappen (1981), *Rapport Kostentoedeling Waterschap Oldambt*, Den Haag: Unie van Waterschappen
- Unie van Waterschappen (2001), *Naar een eenvoudiger bestuurlijke en financiële structuur van het waterschap. Uniestandpunt inzake de trits, de bestuurssamenstelling en de financiering*. Den Haag: Unie van Waterschappen
- Wassenaar, M. C. en B.F. van Burken (2002), Een nieuwe bekostiging van het waterschap, *Openbare Uitgaven*, 34 (6) pp. 301-307
- Wergroep Efferich (1983), *De financiën van het waterschap. Rapport van de werkgroep waterschapsfinanciën*, Den Haag: Unie van Waterschappen
- Wergroep Havelaar (1989), *Rapport inzake de kostentoedeling. Werkgroep vervolgstudie waterschapsfinanciën*. Den Haag: unie van Waterschappen
- Wergroep Leemhuis-Stout (2001), *De systeemparameters en de neerslagcomponent nader bezien. Een nadere beschouwing, mede in het licht van de eerdere voorstellen van de Commissie Togtema en het desbetreffende concept-Uniestandpunt. Rapport van de Werkgroep uitwerking belastingsysteem*. Den Haag: Unie van Waterschappen

Geraadpleegde kostentoedelingsverordeningen

- Hoogheemraadschap Alblasserwaard en Vijheerenlanden (2003)
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2002)
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (2003)
- Waterschap Brielse Dijkkring (2003)
- Waterschap De Groote Waard (2003)
- Waterschap De Dommel (2003)
- Waterschap De Oude Rijnstromen (2003)
- Waterschap Land van Nassau (2002)
- Waterschap Vallei en Eem (1997)
- Waterschap Vallei en Eem (2002)
- Waterschap Vallei en Eem (2004)

Verder verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten:

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslag-versmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 Drs. A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
- 02-5 M.A. Allers, C.A. de Kam, L. van Leeuwen, J.A. Monsma, C.G.M. Sterks, *Voor- en nadelen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
- 02-6 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003.
- 03-3 C. Hoeben, *Wie betaalt wat? Kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (zie hieronder), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050-3637018.

Andere COELO-uitgaven:

Diverse auteurs, *Atlas van de lokale lasten*. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

E. Gerritsen en M.A. Allers, *Decentrale Overheden in Balans? Een atlas van de vermogensposities van de decentrale overheden*, April 2001.

M.A. Allers en J. den Heeten, *Armoedeval: is ontsnappen mogelijk?*, COELO/SGBO, bundel bij het gelijknamige symposium te Leeuwarden, 20 maart 2000.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar op Internet: Internet: www.coelo.nl