

Vergaderjaar 2008–2009

31 986

Waterschapsbestel

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2009

In december 2007 is de Wet modernisering waterschapsbestel in werking getreden. De wet betreft een vereenvoudiging en modernisering van het belastingstelsel, de bestuurssamenstelling en het verkiezingsstelsel van waterschappen. In november 2008 hebben de eerste waterschapsverkiezingen «nieuwe stijl» plaatsgevonden en in 2009 wordt voor het eerst belasting geheven conform het gemoderniseerde belastingstelsel.

Om de effecten van de Wet modernisering waterschapsbestel in beeld te brengen is een viertal evaluaties uitgevoerd. Bijgevoegd bied ik u mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de eindrapportages van deze vier studies aan.¹ Eén evaluatie gaat over de effecten van het nieuwe belastingstelsel. De drie andere evaluaties zien op de waterschapsverkiezingen.

Effecten belastingstelsel

In opdracht van de Unie van Waterschappen is het rapport *Evaluatie effecten nieuw belastingstelsel. Advies aan de Unie van Waterschappen (Tauw B.V. en Van den Bosch & Partners)* opgeleverd.

Bevindingen

In de evaluatie worden de effecten van het in de Wet modernisering waterschapsbestel vereenvoudigde belastingstelsel bekeken. Er kwamen onder andere minder mogelijkheden voor de algemene besturen om variaties aan te brengen in de toedeling van de kosten aan de verschillende categorieën van belastingplichtigen. Hierdoor zijn de verschillen tussen tarieven afgenomen. Deze stelselwijziging brengt een lastenverschuiving met zich mee. Over deze lastenverschuiving zijn in de memorie van toelichting uit juni 2006 verwachtingen uitgesproken. In de evaluatie is gekeken hoe de tarieven en de kostenverdeling feitelijk zijn uitgedrukt.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De evaluatie laat het volgende beeld zien inzake de verdeling van de kosten over de groepen van belastingplichtigen: De totale opbrengst in 2004 was € 1828 miljoen. Huishoudens betalen hiervan € 1266 miljoen en in 2009 gecorrigeerd € 1345 miljoen. Bedrijven dragen hier € 401 miljoen aan bij en in 2009 gecorrigeerd € 381 miljoen. De agrarische sector brengt € 116 in en in 2009 gecorrigeerd € 81 miljoen. Het aandeel van natuurterreinen bedraagt € 14 miljoen en in 2009 gecorrigeerd € 1 miljoen. Overige ongebouwd ten slotte, betaalt hiervan € 30 miljoen en in 2009 gecorrigeerd € 21 miljoen.

De relatieve verschuivingen in vergelijking met de bedragen uit de memorie van toelichting zien er als volgt uit:

- In zijn algemeenheid geldt dat de lastenverschuivingen voor de groepen huishoudens (stijging), bedrijven (daling), agrarische sector (daling), eigenaren van natuurterreinen (daling) en eigenaren van overige ongebouwde terreinen (daling) zich bewegen in de richting zoals in de memorie van toelichting is ingeschat.
- De lastenstijging voor de huishoudens is € 79 miljoen in plaats van € 90 miljoen; stijging 6,2% in plaats van 7,1%.
- De lastendaling voor de bedrijven is € 22 miljoen in plaats van € 8 miljoen; daling 5,4% in plaats van 2,0%.
- De lastendaling voor de agrarische sector is € 35 miljoen in plaats van € 56 miljoen; daling 29,8% in plaats van 48,2%.
- De lastendaling voor de natuurterreinen is € 13 miljoen in plaats van € 12 miljoen; daling 94,0% in plaats van 86,0%.
- De lastendaling voor de overige ongebouwde terreinen is € 9 miljoen in plaats van € 14 miljoen; daling 30,7% in plaats van 46,7%.

Uit de analyse blijken ook de oorzaken van de verschillen. Met name een veel hogere waarde van de (spoor)wegen dan waarmee is gerekend voor de memorie van toelichting, een hoger gemiddeld ingezetenenpercentage en een hogere overheveling dan verwacht van de kosten voor passief kwaliteitsbeheer (deze zijn als basis voor de waterzuiveringsheffing overgegaan naar de watersysteemheffing) blijken ten grondslag te liggen aan de afwijkingen tussen de inschattingen in de memorie van toelichting en de werkelijkheid in 2009.

De memorie van toelichting is beperkt tot een verwachting op macro-niveau. In het rapport is, naast de effecten op macroniveau, ook gekeken naar de veranderingen per waterschap voor een aantal standaardprofielen tussen de tarieven in 2008 en die in 2009. Uit deze microcijfers per waterschap blijkt dat de mate van lastenontwikkeling sterk verschilt per profiel en per waterschap.

Gevolgen voor regelgeving

De uitkomsten van de evaluatie van het belastingstelsel geven mij geen aanleiding tot een nieuwe wijziging van het belastingstelsel. Op macroniveau wijken de daadwerkelijk optredende effecten van de vereenvoudiging niet wezenlijk af van de verwachte effecten. Daarbij is in de periode 2006–2009 de stijging van de belastingopbrengsten van de waterschappen 7%; dit is ongeveer gelijk aan de inflatie in dezelfde periode.

Twee groepen van belastingplichtigen verdienen extra aandacht: de agrarische sector en de huishoudens. Uit de evaluatie blijkt dat de lastenvermindering voor de agrarische sector achterblijft bij de verwachting uit de memorie van toelichting. De totale bijdrage van de sector is echter aanzienlijk verminderd, namelijk met bijna 30%. Absoluut gezien draagt de sector een gering aandeel van de totale kosten, namelijk ruim 4% van het totaal.

De bijdrage van de huishoudens is toegenomen tot bijna 75%. De toename is echter lager dan verwacht in de memorie van toelichting. Deze verhoging wordt voornamelijk opgebracht door de eenpersoonshuishoudens en de eigenaren van de duurder koopwoningen. Dit is een logische verschuiving als de rekening voor de zuiveringsheffing wordt gebaseerd op vervuilingseenheden. Met de gemoderniseerde Waterschapswet hebben de waterschappen een nieuw instrument ter beschikking om de verdeling over ééne meerpersoonshuishoudens te veranderen. De gemoderniseerde Waterschapswet introduceert de mogelijkheid om de zuiveringsheffing te baseren op feitelijk drinkwaterverbruik. De waterschappen hebben tot nu toe nog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid die de wet biedt om te komen tot een verdeling die minder lasten bij éénpersoonshuishoudens legt. Ik zal deze mogelijkheid benadrukken in een gesprek met de Unie van Waterschappen.

Al met al zie ik geen aanleiding om het systeem op dit moment te herzien. Bij de evaluatie van de gehele Waterschapswet (vijf jaren na inwerkingtreding) zal het systeem, met name als het gaat om de wijze waarop de kosten worden toebedeeld aan de agrarische sector, worden meegenomen.

Verkiezingen

Ter evaluatie van de waterschapsverkiezingen zijn drie rapporten opgeleverd.

- *De stemming gepeild. Evaluatie waterschapsverkiezingen 2008 (Research voor Beleid)*
Dit is een feitelijke evaluatie uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat op basis van artikel IVa van de Wet modernisering waterschapsbestel naar het verloop van de waterschapsverkiezingen in 2008 met de focus op de uitwerking van de wijzigingen in de Waterschapswet.
- *Samen naar beter. Evaluatie landelijke waterschapsverkiezingen 2008 (BMC Onderzoek)*
Hierbij gaat het om een evaluatie in opdracht van de Unie van Waterschappen met de focus op de uitvoeringsaspecten van de door de waterschappen gezamenlijk georganiseerde waterschapsverkiezingen.
- *Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur (Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) met medewerking van de staatsrechtgeleerden Kortmann en Elzinga)*
Het betreft het door mij gevraagde en in mijn brief aan de Eerste Kamer van 21 oktober 2008 (Kamerstukken I 2008–2009, 30 601, F) aangekondigde advies van de CAW over de samenstelling van het waterschapsbestuur in het licht van de taak van de waterschappen en de procedure van de invulling van het bestuur, in het bijzonder de verkiezingsmethodiek voor de geborgde zetels.

Bevindingen

Het beeld dat naar voren komt uit de evaluaties van de onderzoeksbureaus Research voor Beleid en BMC Onderzoek komt op hoofdlijnen overeen. Zij concluderen dat bij alle waterschappen rechtmatige verkiezingen hebben plaatsgevonden en tijdig nieuwe besturen zijn ingesteld. De verdeling van zetels over de verschillende categorieën in de algemene besturen van de waterschappen is veranderd. Ook de dagelijks besturen van de waterschappen hebben een andere samenstelling gekregen, onder meer veroorzaakt door een proces van coalitievorming. De benoemingsprocedures voor de geborgde zetels zijn conform de afspraken hierover

met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verlopen en hebben goed gewerkt. Voor de categorie ingezetenen is de opkomst ongeveer gelijk aan de opkomst in 2004, grofweg tussen de 20 en 30 procent. Verstedelijking lijkt de belangrijkste verklaring voor regionale verschillen in opkomst tussen waterschappen. In verstedelijkte gebieden blijft de opkomst achter ten opzichte van het platteland.

Uit de evaluaties komt verder naar voren dat de verkiezingscampagne geleid heeft tot een grotere bekendheid van de waterschapsverkiezingen, maar dat deze het belang dat aan de waterschapsverkiezingen gehecht wordt, niet heeft vergroot. Vooral de rol van de waterschapsbesturen en daarmee die van de verkiezingen blijft onduidelijk voor de kiezer. De onderzoekers stellen dat tijdig met de voorbereidingen voor de volgende verkiezingen in 2012 moet worden begonnen.

Uit de evaluatie in opdracht van de Unie van Waterschappen komt ook naar voren dat het opkomstpercentage hoger zou zijn geweest als naast poststemmen ook internetstemmen zou zijn aangeboden. Het percentage ongeldige stemmen was hoog, bijna 10 procent. Dit werd veroorzaakt door onvolkomenheden in het stembiljet. Het lijstenstelsel heeft ervoor gezorgd dat verschillende groeperingen hebben meegedaan aan de verkiezingen en zetels hebben behaald. Bij de verkiezingen voor ingezetenen hebben de politieke partijen meegedaan, de partij Water Natuurlijk, de Waterschapspartij en lokale lijsten.

De adviesaanvraag aan de CAW had betrekking op de samenstelling van het waterschapsbestuur in het licht van de taak van de waterschappen en de procedure van de invulling van het bestuur, in het bijzonder de verkiezingsmethodiek voor de geborgde zetels.

Reservering van zetels voor specifieke belangencategorieën in het waterschapsbestuur past naar het oordeel van de CAW bij de taak en het functionele karakter van het waterschap.

De belangenafweging door de waterschappen is de afgelopen decennia verbreed. De taak van het waterschap is wettelijk echter steeds beperkt gebleven tot de waterstaatszorg. Anders dan bij het algemeen bestuur van Rijk, provincie en gemeente het geval is, heeft het waterschap geen «open» maar een «gesloten huishouding». Gegeven de afgebakende taak van het waterschapsbestuur is het volgens de CAW nog steeds terecht om te spreken van «functioneel bestuur».

De CAW concludeert dat de gehanteerde benoemingsmethodiek voor geborgde zetels niet in strijd is met artikel 4 van de Grondwet. De Grondwet laat de wetgever vrij om specifieke zetels in het waterschapsbestuur te doen bezetten door benoeming dan wel door verkiezing. Vanuit staatsrechtelijk oogpunt is de ene vorm niet minder aanvaardbaar dan de andere. De keuze dient op politiek-bestuurlijke gronden gemotiveerd te worden.

Gevolgen voor regelgeving

Gezien de enorme opgave waar we de komende jaren voor staan op het gebied van waterveiligheid is de uitvoeringskracht van de waterschappen van essentieel belang om voortvarend aan de slag te blijven. De inbreng van expertise vanuit de waterschappen is daarbij van groot belang. De kracht van waterschappen is dat zij uitsluitend het belang van goede waterstaatszorg behartigen. Via hun heffingen genereren zij middelen om hun taken te bekostigen, terwijl deze niet kunnen worden aangewend voor andere belangen¹. Om de belastingen te legitimeren zijn democratisch gekozen waterschapsbesturen een vereiste. Het voortbestaan van water-

¹ Uit de rijksmiddelen wordt alleen de aanleg van de primaire waterkeringen gefinancierd.

schappen met de huidige taken en bevoegdheden zonder verkiezingen is daarom niet mogelijk. Om deze redenen ben ik voorstander van waterschappen, waarin besturen van waterschappen democratisch worden gekozen.

Gezien de evaluaties en debatten in de Tweede Kamer wil ik wel de komende tijd een aantal alternatieve mogelijkheden voor de waterschapsverkiezingen verkennen om eventueel verbetering aan te brengen in het verkiezingsproces. Ik wil hierbij twee richtsnoeren hanteren:

- De democratische legitimiteit voor het heffen van belastingen moet worden gewaarborgd op een efficiënte en effectieve wijze en met draagvlak.
- De waterschappen zijn een functioneel bestuur waarbinnen een juiste balans tussen de inbreng van specifieke belangengroeperingen en politieke partijen moet zijn.

Op basis van deze constellatie blijven er vier mogelijkheden over die ik in de komende periode verder wil onderzoeken en bespreken:

- De mogelijkheid dat de leden van het waterschapsbestuur worden verkozen door de leden van de gemeenteraden van de inliggende gemeenten of door leden van de provinciale staten van de provincie(s) waarin het waterschap is gelegen;
- De mogelijkheid waarin de geborgde (of gereserveerde) zetels verder worden uitgebreid of juist afgeschaft;
- Een combinatie van deze modellen; en
- De mogelijkheid waarbij de waterschapsverkiezingen, door gelijktijdig stemmen, aanhaken bij de gemeenteraadsverkiezingen of de verkiezingen van provinciale staten.

Bij de nadere uitwerking hiervan wordt ook de mogelijkheid betrokken om de verkiezingen onder de Kieswet te brengen.

Verdere procedure

De keuze voor een hiervoor geschetste mogelijkheid of een variant hierop kan een fundamentele wijziging van het huidige verkiezingsstelsel betekenen. Dit vereist een zorgvuldig traject waarin de voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden in kaart worden gebracht, en tevens overleg plaatsvindt met betrokken organisaties zoals Interprovinciaal Overleg, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen, Vereniging Eigen Huis, het Boschap, de Kamers van Koophandel, Land- en Tuinbouworganisatie Nederland, enzovoorts. Na deze consultatie zal ik de Tweede Kamer nader informeren. Graag ga ik het debat hierover met uw Kamer aan.

Parallel aan dit traject wil ik binnen het kader van de huidige wet voor de waterschapsverkiezingen in 2012 bezien op welke wijze de huidige systematiek van poststemmen kan worden geoptimaliseerd.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa