

Contra-expertise lastenontwikkeling door Project Gebonden Aandeel waterschappen aan het Hoogwater Beschermingsprogramma

dr. C. Hoeben
prof. dr. M.A. Allers



COELO
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Contra-expertise lastenontwikkeling door Project Gebonden Aandeel waterschappen aan het Hoogwater Beschermingsprogramma

dr. C. Hoeben
prof. dr. M.A. Allers

COELO
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit Economie en Bedrijfskunde
Rijksuniversiteit Groningen
www.coelo.nl

COELO-rapport
2012

© COELO, Groningen, 2012

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming. Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

Beleidsamenvatting	6
0. Voorwoord	10
1. Inleiding	11
1.1. Algemeen	11
1.2. Onderzoeksvragen	11
1.3. Opzet	12
2. Berekening lastenontwikkeling	13
2.1. Algemeen	13
2.2. Uitgangspunten, berekeningen en resultaten	13
3. Beschouwing uitgangspunten	19
3.1. Levenscyclusbenadering	19
3.2. Vergelijking met volledige verevening	21
3.3. Profielen	22
3.4. Kostentoedeling	30
3.5. Overig	30
3.6. Evenwichtige lastenontwikkeling?	32

Beleidssamenvatting

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat waterschappen die een project uitvoeren dat deel uit maakt van het Hoogwater Beschermingsprogramma (HWBP) zelf een deel van de kosten gaan bijdragen. Voorwaarde is dat er geen onevenwichtige verschuiving van de lasten optreedt.

In dit rapport voeren we een contra-expertise uit de op analyses van de projectgroep nHWBP (nieuw-HBWP) van de Unie van Waterschappen en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu naar de effecten van het Project Gebonden Aandeel (PGA) van het HWBP op de kostenontwikkeling van waterschappen en de lastenontwikkeling van belastingbetalers. We gaan er in dit rapport van uit het PGA 10 procent van de jaarlijkse kosten van het HWBP in 2015 zal bedragen (362 miljoen euro, prijspeil 2010).

De berekeningen zijn gebaseerd op een aantal aannamen en uitgangspunten. In het rapport gaan wij na of er andere uitgangspunten beschikbaar zijn.

Het gaat om de volgende punten:

1. De kosten die waterschappen zullen maken ten aanzien van het HWBP kunnen het beste worden geschat door er van uit te gaan dat elk jaar een evenredig deel van de waterkering wordt versterkt ("levenscyclus benadering").
2. De lastenontwikkeling als gevolg van het PGA kan het beste worden vergeleken met de lastendruk die er zou zijn wanneer de kosten volledig zouden worden verevend tussen de waterschappen.
3. De profielen van huishoudens en bedrijven die zijn opgesteld door de Unie van Waterschappen en in onder meer COELO-rapportages en Waterschapsspiegel zijn gebruikt, zijn geschikt om de gevolgen van het PGA in beeld te brengen.
4. De kostentoedelingen zoals die zijn weergegeven in Waterschapsspiegel en in eerdere COELO-rapportages zijn geschikt om de gevolgen van het PGA voor de lastendruk in beeld te brengen.
5. Er kan op basis van de beschikbare informatie slechts een globale inschatting van de effecten op de lastendruk worden gemaakt.

Daarnaast gaan wij kort in op de vraag of op basis van de gegevens kan worden geconcludeerd of de lastenontwikkeling evenwichtig is.

Het laatste punt kunnen wij zonder meer onderschrijven. Omdat er noodzakelijkerwijs moet worden uitgegaan van de gegevens die nu bekend zijn en nog geen of beperkt rekening kan worden gehouden met mogelijke toekomstige ontwikkelingen is het slechts mogelijk om een globale inschatting te maken.

Levenscyclus benadering primaire keringen

Het is nu niet bekend hoe hoog de kosten van de HWBP-projecten zullen zijn en wanneer deze worden uitgevoerd. De projectgroep nHWBP heeft daarom de kosten geschat op basis van het relatieve aantal kilometers primaire kering per waterschap. Wij komen tot de conclusie dat dit momenteel de beste methode is om een globale inschatting te maken van de gevolgen van het PGA.

Vergelijking effect PGA met ontwikkeling bij volledige verevening

Op dit moment is al bepaald dat waterschappen bij gaan dragen aan het HWBP. Er is ook afgesproken dat de niet-PGA kosten tussen waterschappen worden verevend. Dit is daarom het meest relevante uitgangspunt om de gevolgen van het PGA mee te vergelijken.

Uitgangspunten profielen

Belastingbetalers kunnen meerdere heffingen betalen aan hun waterschap. De lastenontwikkeling als gevolg van het PGA wordt daarom in beeld gebracht door gebruik te maken van profielen (zie tabel 1). Het effect van het PGA op de lastenontwikkeling wordt vergeleken met het totale bedrag dat belastingbetalers betalen aan hun waterschap. Dit bestaat een watersysteemheffing, een zuiveringsheffing en in enkele waterschappen een wegenheffing.

Tabel 1 Uitgangspunten profielen gehanteerd om effect PGA te berekenen

		Woz (euro)	Aantal ha land	Aantal v.e.
Profiel 1	Huurder meerpersoonshuishouden	n.v.t.	n.v.t.	3
Profiel 2	Eigenaar koopwoning meerpersoonshuishouden	200.000	n.v.t.	3
Profiel 3	Agrarisch bedrijf	240.000	25	3
Profiel 4	Eigenaar natuurterrein	n.v.t.	1.000	n.v.t.
Profiel 5	Groothandel	2.400.000	n.v.t.	10
Profiel 6	Metaalbedrijf	12.000.000	n.v.t.	450

Profiel 1 en profiel 2 (huishoudens) betalen ook een ingezetenenheffing. Dit is een vast bedrag per huishouden.

Wij zijn nagegaan welk effect aanpassing van de in tabel 1 weergegeven uitgangspunten heeft op de lastenontwikkeling als gevolg van het PGA. Er is door de projectgroep nHWBP bij huishoudens iedere keer uitgegaan van een meerpersoonshuishouden. Eenpersoonshuishoudens betalen echter een lager totaalbedrag aan hun waterschap doordat zij minder betalen voor de zuiveringsheffing. Dit betekent dat het effect van het PGA op de procentuele lastenontwikkeling dan ook anders is voor eenpersoonshuishouden dan voor

meerpersoonshuishoudens. In waterschappen waar de kosten door het PGA dalen is de procentuele daling voor eenpersoonshuishoudens sterker dan voor meerpersoonshuishoudens, in waterschappen waar de lasten stijgen is de procentuele stijging juist sterker. Omdat huurders alleen de ingezetenenheffing betalen en deze gelijk is voor één- en meerpersoonshuishoudens is de ontwikkeling in euro's gelijk. Bij gelijke woz-waarde is de ontwikkeling voor eigenaren van koopwoningen daarom ook gelijk voor een één- en voor een meerpersoonshuishouden.

Voor profiel 2 (huishouden koopwoning), profiel 3 (agrarisch bedrijf), en profiel 4 en 5 (niet-agrarische bedrijven) is daarnaast nagegaan welk effect een verandering van de woz-waarde heeft op de lastenontwikkeling. De woz-waarde is de grondslag voor de heffing gebouwd. Voor huishoudens met een koopwoning kan de heffing gebouwd een groot deel uitmaken van het totale bedrag dat aan het waterschap wordt betaald. Een hogere woz-waarde betekent dan ook een grotere variatie in de lastenontwikkeling. Er geldt dat in de waterschappen waar de kosten dalen door het PGA de daling sterker is, in waterschappen waar de lasten stijgen is de stijging (zowel procentueel als in euro's) sterker.

Voor het agrarische en de twee niet-agrarische bedrijven geldt dat de heffing gebouwd een kleiner deel uitmaakt van het bedrag dat deze bedrijven in totaal aan het waterschap betalen. Een wijziging van de woz-waarde heeft daardoor een kleiner effect dan voor huishoudens.

Agrarische bedrijven betalen naast de heffing gebouwd een heffing ongebouwd. Doordat dit een bedrag van gemiddeld iets minder dan 60 euro per hectare is, heeft de hoogte van de heffing ongebouwd een groter effect op de lastendruk van agrariërs dan de heffing gebouwd. Als zou worden uitgegaan van een kleiner aantal hectaren dan wordt het verschil tussen waterschappen in de lastenontwikkeling kleiner.

Kostentoedeling

De kosten die waterschappen maken doordat zij bijdragen aan het HWBP worden gedekt uit de opbrengsten uit de watersysteemheffing. Deze wordt betaald door ingezetenen (huishoudens), eigenaren van gebouwen (gebouwd), eigenaren van natuurgrond (natuur) en eigenaren van overige onbebouwde grond (ongebouwd). De kosten worden verdeeld over deze vier groepen belastingbetalers met zogenoemde kostentoedelingspercentages. Bij de berekeningen van de projectgroep nHWBP is impliciet uitgegaan van de kostentoedelingspercentages die werden gehanteerd in 2010. Er zijn in 2011 enkele wijzigingen geweest. De wijzigingen zijn echter beperkt. Daardoor is er op macroniveau weinig verschil tussen de lastenontwikkeling als gevolg van de kostentoedelingspercentages uit 2011 of die uit 2010.

Overige punten: algemeen beeld

De gemiddelde kostenontwikkeling is gelijk wanneer er wel en wanneer er geen PGA is. Dat ligt voor de hand: de totale kosten zijn gelijk. De kosten zijn echter anders verdeeld over de waterschappen wanneer er geen PGA is dan wanneer er wel een PGA is. Om een algemeen beeld te krijgen van de kostenontwikkeling per waterschap berekenen we ook de gewogen gemiddelde kostenstijging. We wegen naar aantal

inwoners per waterschap. De ontwikkeling in waterschappen met meer inwoners telt dan dus zwaarder mee dan de ontwikkeling in waterschappen met minder inwoners. De gewogen gemiddelde kostenontwikkeling is lager wanneer er wel een PGA is dan wanneer er geen PGA is. Dit wijst er op dat wanneer er wel een PGA is de kosten over het algemeen lager zijn in waterschappen met relatief veel inwoners en hoger in waterschappen met minder inwoners. Door het PGA komt dus een groter deel van de kosten van het HWBP terecht bij waterschappen met relatief weinig inwoners.

Evenwichtige lastenontwikkeling?

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de voorwaarde voor introductie van het Project Gebonden Aandeel is dat er geen onevenwichtige verschuiving van de lasten optreedt. Uit de berekeningen door de projectgroep nHWBP en de in dit rapport gepresenteerde berekeningen en figuren blijkt dat het effect van het PGA op de lokale lasten verschilt per waterschap. Waterschappen met een relatief groot aantal kilometers waterkeringen zullen te maken krijgen met hogere kosten dan waterschappen met een relatief kleiner aantal kilometers waterkeringen als er PGA komt.

Er treedt dus een lastenverschuiving op door het PGA. Dit mag ook worden verwacht. Het PGA moet waterschappen er toe aan zetten om (nog) doelmatig(er) te werk te gaan bij het uitvoeren van de projecten die deel uitmaken van het HWBP. Als het PGA geen effect heeft op de lokale lasten dan wordt de prikkel om doelmatiger te werk te gaan kleiner.

De vraag of de lastenontwikkeling die is geconstateerd evenwichtig en acceptabel is, is een vraag die de politiek zal moeten beantwoorden.

O. Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) in opdracht van de projectgroep nHWBP van de Unie van Waterschappen en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De auteurs danken de werkgroep nHWBP voor het commentaar op een eerdere versie van dit rapport. De verantwoordelijkheid voor eventuele resterende onvolkomenheden berust bij de auteurs.

1. Inleiding

1.1. Algemeen

Via het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) wordt geregeld dat de primaire waterkeringen op zodanige wijze worden verbeterd dat zij gaan voldoen aan de wettelijke normen. Tot 2011 werd het HWBP volledig bekostigd door het rijk. In 2011 is via de zogenoemde 'Spoedwet 100 miljoen euro' geregeld dat waterschappen gezamenlijk 81 miljoen euro per jaar bijdragen aan het HWBP (prijspeil 2010). In het Bestuursakkoord Water uit 2011 is afgesproken dat waterschappen een grotere financiële bijdrage zullen leveren: in 2014 dragen de waterschappen 131 miljoen euro bij en vanaf in 2015 jaarlijks 181 miljoen euro (prijspeil 2010).¹ Hiermee komt de helft van de kosten van het HWBP voor rekening van het rijk en de helft voor rekening van de waterschappen.

Voor waterschappen die projecten uitvoeren in het kader van het HWBP geldt nu nog dat de kosten hiervan volledig worden gedekt door het rijk. In het Bestuursakkoord Water is afgesproken om een doelmatigheidsprikkel in te bouwen door individuele waterschappen vanaf 2014 op individuele basis te laten bijdragen aan HWBP-projecten (Project Gebonden Aandeel, ofwel PGA). Het voorstel is dat een waterschap dat een HWBP-project uitvoert voortaan 10 procent van de kosten zelf betaalt. In het Bestuursakkoord Water is ook afgesproken dat er door het Project Gebonden Aandeel geen onevenwichtige verschuiving van de lokale lasten op mag treden. De projectgroep Hoogwaterbeschermingsprogramma (nHWBP) van de Unie van Waterschappen en het ministerie van Infrastructuur en Milieu hebben daarom berekend welk effect het Project Gebonden Aandeel van waterschappen heeft op de lasten voor de belastingbetaler. De projectgroep wil dat er een contra-expertise wordt uitgevoerd op de gehanteerde berekeningswijzen. Die contra-expertise is uitgevoerd door COELO. Dit rapport doet daarvan verslag.

1.2. Onderzoeksvragen

Om te berekenen welk effect een toekomstige maatregel zal hebben op de lastenontwikkeling van de belastingbetaler moeten er aannamen worden gemaakt. Dat komt omdat toekomstige ontwikkelingen onzeker zijn. In de berekeningen die de projectgroep nHWBP heeft uitgevoerd is dan ook met uitgangspunten en aannamen gewerkt. In het huidige rapport worden deze uitgangspunten nagelopen.

¹ Prijspeil is vermeld in Bestuursakkoord Water 2011, zie blz. 15.

Het gaat om de volgende uitgangspunten:

1. De kosten die waterschappen zullen maken ten aanzien van het HWBP kunnen het beste worden geschat door er van uit te gaan dat elk jaar een evenredig deel van de waterkering wordt versterkt ("levenscyclus benadering")
2. De lastenontwikkeling als gevolg van het PGA kan het beste worden vergeleken met de lastendruk die er zou zijn wanneer de kosten volledig zouden worden verevend tussen de waterschappen.
3. De profielen van huishoudens en bedrijven die zijn opgesteld door de Unie van Waterschappen en in onder meer COELO-rapportages en Waterschapsspiegel zijn gebruikt, zijn geschikt om de gevolgen van het PGA in beeld te brengen.
4. De kostentoedelingen zoals die zijn weergegeven in Waterschapsspiegel en in eerdere COELO-rapportages zijn geschikt om de gevolgen van het PGA voor de lastendruk in beeld te brengen.
5. Er kan op basis van de beschikbare informatie slechts een globale inschatting van de effecten op de lastendruk worden gemaakt. Hiervoor geldt dat wij dit zonder meer onderschrijven. Omdat er noodzakelijkerwijs moet worden uitgegaan van de gegevens die nu bekend zijn en nog geen of beperkt rekening kan worden gehouden met mogelijke toekomstige ontwikkelingen is het slechts mogelijk om een globale inschatting te maken.

Daarnaast gaan wij kort in op de vraag of op basis van de gegevens kan worden geconcludeerd of de lastenontwikkeling evenwichtig is.

Dat het PGA 10 procent van de kosten gaat bedragen wordt als gegeven beschouwd.

Wij gaan voor de genoemde uitgangspunten na of er andere uitgangspunten aannemelijk zijn en welk effect dit heeft op de lastenontwikkeling. Alternatieve uitgangspunten zijn alleen geschikt als er voldoende betrouwbare gegevens beschikbaar zijn om ze toe te passen

1.3. Opzet

In hoofdstuk 2 worden de resultaten van de analyse van de projectgroep nHWBP weergegeven. In hoofdstuk 3 worden de gehanteerde uitgangspunten besproken.

2. Berekening lastenontwikkeling

2.1. Algemeen

In het Bestuursakkoord Water uit 2011 is afgesproken dat de kosten van projecten die deel uit maken van het HWBP deels voor rekening zullen komen van het betrokken waterschap. In totaal zal jaarlijks 10 procent van de kosten van het HWBP worden opgebracht door individuele waterschappen via het Project Gebonden Aandeel (PGA). Voorwaarde is echter "dat er geen onevenwichtige verschuiving van de lokale lasten optreedt, met name in gebieden met veel primaire waterkeringen en relatief weinig inwoners."² De projectgroep nHWBP heeft in beeld gebracht welk effect het PGA heeft op de kostenontwikkeling van waterschappen en de lastenontwikkeling voor de belastingbetaler. In dit hoofdstuk beschrijven we kort de resultaten van dit onderzoek. De berekeningen en resultaten zijn grotendeels afkomstig van de projectgroep nHWBP, de figuren zijn door COELO gemaakt.³

2.2. Uitgangspunten, berekeningen en resultaten

Effect PGA op kosten waterschap

In het ideale geval zouden de gevolgen van het PGA voor de lastendruk van de belastingbetalers in beeld kunnen worden gebracht op basis van gegevens over de kosten van het HWBP per waterschap de komende jaren. Die informatie is er echter niet. Daardoor is het noodzakelijk om op een andere manier in te schatten hoe groot het PGA per waterschap zal zijn.

De kosten per waterschap worden daarom bepaald naar rato van het aantal kilometer primaire waterkering per waterschap. De totale lengte van primaire keringen voor zover die worden beheerd door de waterschappen bedraagt circa 3.500 kilometer. Drie waterschappen, De Dommel, Regge en Dinkel, en Velt en Vecht beheren geen primaire keringen. In de overige waterschappen varieert het aantal kilometers van 28 kilometer in Hunze en Aa's tot 559 kilometer in Rivierenland.

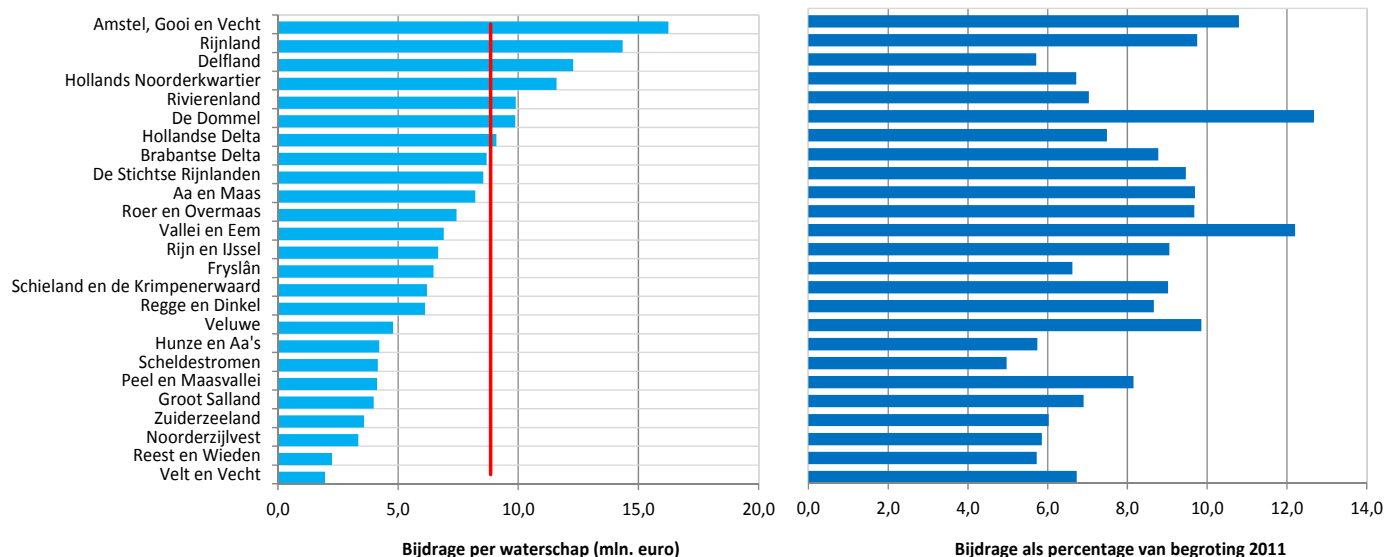
In 2015 dragen de waterschappen jaarlijks 181 miljoen euro bij aan het HWBP (prijspeil 2010). Zonder het PGA wordt dit bedrag volledig voldaan via een vereveningsbijdrage waar alle waterschappen een bijdrage aan leveren. De bijdrage per waterschap is in beeld gebracht in figuur 1. De bijdrage varieert bij volledige verevening van 2,0 miljoen in Velt en Vecht tot 16 miljoen euro in Amstel, Gooi en Vecht. Omdat waterschappen verschillen in grootte geven de totaalbedragen maar een beperkt idee

² Bestuursakkoord Water 2011, blz. 22

³ Berekeningen van COELO betreffen de gewogen gemiddelde bijdragen in figuur 1 en figuur 2 en de bijdrage per waterschap als percentage van de begroting 2011..

van het effect van de bijdrage voor een waterschap. Daarom is in de rechterkant van de figuur de bijdrage uitgedrukt als percentage van de totale begroting in 2011. Dit geeft een beeld van de mate waarin de bijdrage op de begroting drukt. Het percentage varieert van 5,0 procent in Scheldestromen tot 12,7 procent in De Dommel.

Figuur 1 Bijdrage aan het HWBP per waterschap wanneer de kosten volledig worden verevend tussen de waterschappen (PGA = 0%)

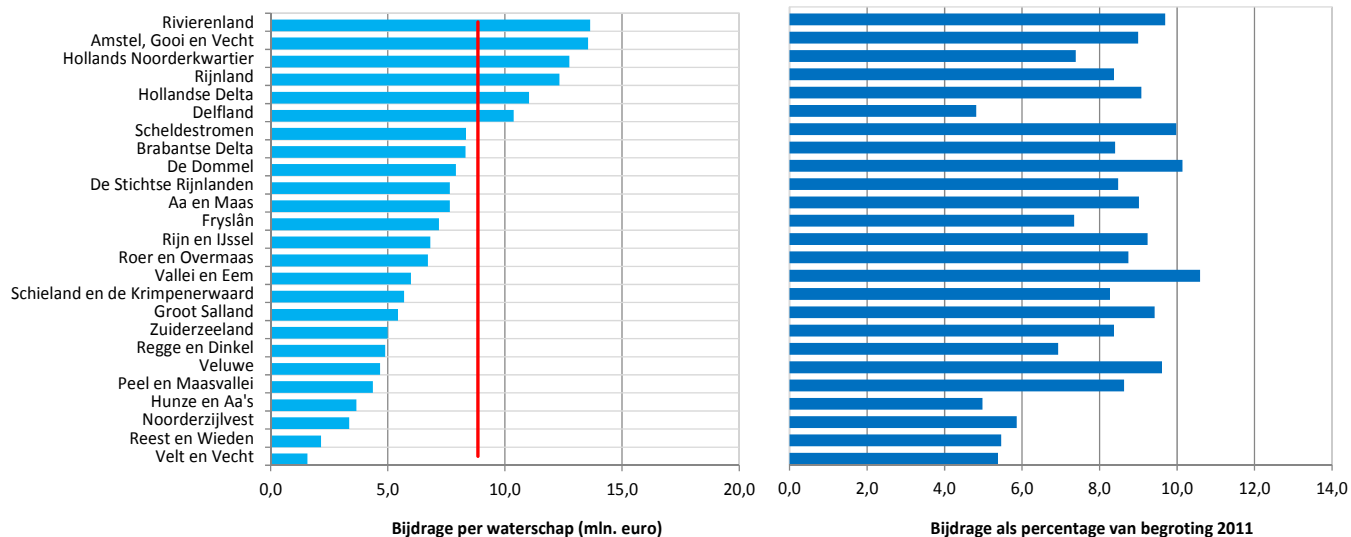


De rode lijn geeft het naar inwoners gewogen gemiddelde weer.

Als het PGA 10 procent van de totale kosten van het HWBP gaat bedragen betalen de waterschappen via het PGA 36,2 miljoen euro en 144,8 miljoen euro via de vereveningsbijdrage.⁴ De totale bijdrage varieert in dat geval van 1,6 miljoen euro in Velt en Vecht tot 13,6 miljoen euro in Rivierenland, zie figuur 2. In de rechterkant van de figuur geven we opnieuw de bijdrage als percentage van de begroting in 2011. Dit varieert van 4,8 procent in Delfland tot 10,6 procent in Vallei en Eem.

⁴ 181 miljoen - 36,2 miljoen euro.

Figuur 2 Bijdrage aan het HWBP per waterschap wanneer 10 procent van de kosten wordt betaald via het PGA (PGA = 10%)



De rode lijn geeft het naar inwoners gewogen gemiddelde weer.

Lastenontwikkeling profielen

Om de lastenontwikkeling voor de belastingbetaler te bepalen is voor verschillende profielen berekend hoe groot het verschil is tussen het bedrag dat zij aan het waterschap betalen wanneer de bijdrage aan het HWBP volledig wordt verevend en wanneer er een PGA is van 10 procent van de kosten (zie tabel 2 voor een overzicht van de gehanteerde profielen).

Doordat waterschappen verschillende heffingen kennen betaalt een huishouden of bedrijf vaak meerdere heffingen. De opbrengst uit de *zuiveringsheffing* is bestemd om de kosten te dekken van het zuiveren van afvalwater. De grondslag is het aantal vervuilingseenheden. Eenpersoonshuishoudens (zijn niet opgenomen in de profielen in tabel 2) betalen voor één vervuilingseenheid, huishoudens die bestaan uit twee of meer personen betalen voor drie vervuilingseenheden (profiel 1 en 2). Voor ondernemingen varieert de aanslag van een forfaitaire aanslag zoals voor huishoudens geldt (zoals bij een agrarische onderneming, profiel 3) tot een aanslag op basis van de gemeten vervuiling (zoals bij een metaalbedrijf, profiel 6). Daarnaast kennen waterschappen een *watersysteemheffing*. Met de opbrengst worden de kosten van bijvoorbeeld het onderhoud van waterkeringen en van het peilbeheer bekostigd. Enkele waterschappen beheren (een deel van) het wegennet. Zij kunnen de kosten dekken via een *wegenheffing*. Voor de watersysteemheffing en wegenheffing worden vier groepen belastingbetalers onderscheiden:

- ingezetenen (huishoudens)
- gebouwd (eigenaren van gebouwen)
- ongebouwd (eigenaren van grond zonder gebouwen en die geen natuurterrein zijn)
- natuur (eigenaren van natuurterreinen).

De ingezetenenheffing is een vast bedrag per huishouden. De heffing gebouwd is een

bedrag dat afhankelijk is van de woz-waarde van het gebouw. De heffing ongebouwd en de heffing natuur bestaan beide uit een tarief per hectare. De kosten die worden gemaakt in het watersysteem en voor het wegenonderhoud worden verdeeld over de vier belastingcategorieën op basis van kostentoedelingspercentages die ten minste een keer in de vijf jaar moeten worden aangepast.

Tabel 2 Uitgangspunten profielen gehanteerd om effect PGA te berekenen

		Woz-waarde (euro)	Aantal ha land	Aantal v.e
Profiel 1	Huurder meerpersoonshuishouden	n.v.t.	n.v.t.	3
Profiel 2	Eigenaar koopwoning meerpersoonshuishouden	200.000	n.v.t.	3
Profiel 3	Agrarisch bedrijf	240.000	25	3
Profiel 4	Eigenaar natuurterrein	n.v.t.	1.000	n.v.t.
Profiel 5	Groothandel	2.400.000	n.v.t.	10
Profiel 6	Metaalbedrijf	12.000.000	n.v.t.	450

Profiel 1 en profiel 2 (huishoudens) betalen ook een ingezetenenheffing. Dit is een vast bedrag per huishouden.

De bijdrage aan het HWBP (inclusief PGA) wordt bekostigd via de watersysteemheffing. De tarieven van de watersysteemheffing veranderen dus door het PGA.

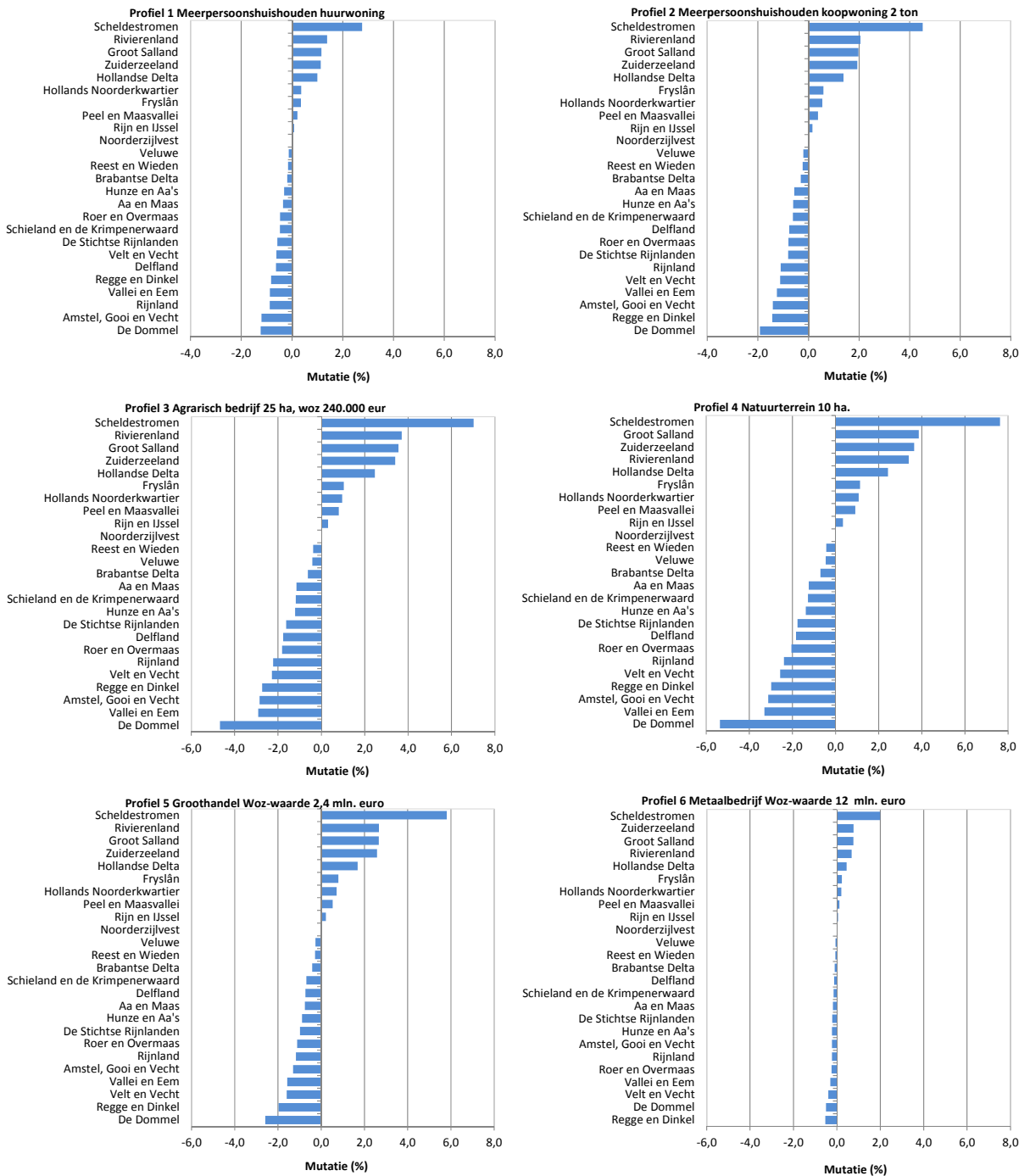
In figuur 1 en 2 zagen we dat de kostenontwikkeling bij waterschappen in een situatie met PGA anders is dan wanneer de kosten van het HWBP volledig worden verevend. De projectgroep heeft voor beide gevallen berekend met welk percentage de totale begroting per waterschap verandert. Hiervoor is uitgegaan van de begroting voor 2011. Deze percentages worden vervolgens gebruikt om te berekenen met welke bedragen de tarieven van de watersysteemheffing veranderen.⁵ Hierbij is uitgegaan van de tarieven uit 2010. Vervolgens is berekend welke bedragen de profielen (zie tabel 2) in totaal zouden betalen aan het waterschap als er wel een PGA is en als de bijdrage van 181 miljoen volledig wordt verevend tussen de waterschappen.

⁵Dit werkt als volgt: het bedrag dat een huurder van een woning meer of minder betaalt als gevolg van het PGA is: percentage waarmee begrotingsopbrengst stijgt * aandeel watersysteemheffing in de belastingopbrengsten in het waterschap * tarief ingezetenen in 2010. De kostentoedelingspercentages (zie later in deze paragraaf) worden dus alleen impliciet gebruikt. Het is ook mogelijk om deze expliciet in de berekening op te nemen. Dit levert echter nagenoeg dezelfde ontwikkelingen op.

Resultaten per profiel

Figuur 3 geeft weer in welke mate de verschillende profielen meer of minder betalen als gevolg van het PGA. Voor alle profielen geldt dat de belastingbetalers in waterschap De Dommel een lager bedrag zullen betalen aan het waterschap wanneer er wel een PGA is dan wanneer de kosten van het HWBP volledig worden verevend. Dat komt doordat dit waterschap geen primaire keringen onderhoud en daarnaast lage tarieven kent. Alle belastingbetalers in Scheldestromen betalen een hoger bedrag aan hun waterschap wanneer er een PGA is, dan wanneer er geen PGA is. Scheldestromen heeft relatief een groot aantal kilometers primaire keringen en daarnaast weinig belastingbetalers.

Figuur 3 Procentueel verschil in lastenontwikkeling als gevolg van PGA van 10 procent (ten opzicht van de situatie zonder PGA)



3. Beschouwing uitgangspunten

In het vorige hoofdstuk is globaal weergegeven welk effect het PGA volgens de berekeningen van de projectgroep nHWBP heeft op de kostenverdeling tussen waterschappen en voor de belastingbetaler. Ook zijn de uitgangspunten en berekeningen beschreven. In dit hoofdstuk gaan we na of er andere uitgangspunten beschikbaar zijn en welk effect deze hebben op de lastendrukontwikkeling als gevolg van het PGA.

Het gaat met name om de volgende uitgangspunten;

1. De best mogelijk methode om de kostenontwikkeling bij waterschappen als gevolg van het PGA te bepalen is door dit in te schatten op basis van het relatieve aantal kilometers primaire kering in een waterschap ten opzichte van het totale aantal kilometers primaire keringen (levenscyclusbenadering).
2. De lastenontwikkeling als gevolg van het PGA kan het beste worden vergeleken met de lastendruk die er zou zijn wanneer de kosten volledig zouden worden verevend tussen de waterschappen.
3. De profielen van huishoudens en bedrijven die zijn gebruikt in het onderzoek zijn geschikt om de gevolgen van het PGA in beeld te brengen.
4. De kostentoedelingen die zijn gebruikt zijn geschikt om de gevolgen van het PGA voor de lastendruk in beeld te brengen.

Aan het einde van het hoofdstuk gaan we kort in op de vraag of kan worden aangegeven of de lastenontwikkeling evenwichtig is.

3.1. Levenscyclusbenadering

Als het PGA wordt ingevoerd dan betekent dit dat waterschappen die een project uitvoeren dat deel uitmaakt van het HWBP 10 procent van de kosten van dit project zelf gaan betalen. Om te bepalen welk effect het PGA heeft op de lastenontwikkeling van de belastingbetaler zou dus eigenlijk moeten worden nagegaan welke waterschappen met dergelijke projecten te maken krijgen, en hoe groot de kosten van deze projecten voor elk waterschap zullen zijn. Een dergelijk overzicht is niet voorhanden.

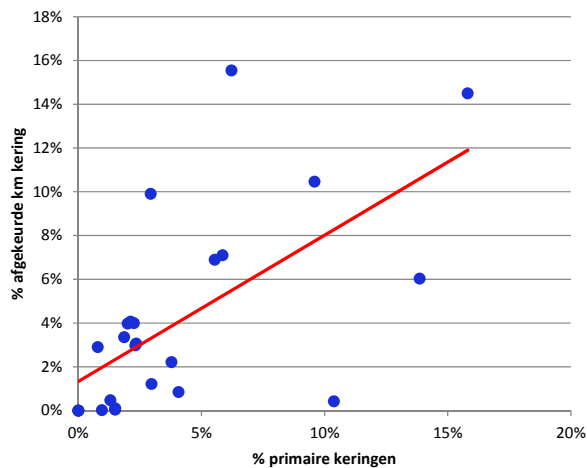
Er is wel een voorlopige lijst (Groslijst). Op basis van deze lijst kan echter alleen een (globale) kostenschatting worden gemaakt met een grote onzekerheidsmarge. Uit ervaringen met het HWBP in het verleden is duidelijk geworden dat het inschatten van kosten op basis van algemene uitgangspunten geen goede indicatie geeft en dat gedegen voorbereidingstrajecten, verkenningen en planstudies nodig zijn om een beeld te krijgen van de kosten. Ook is voor sommige projecten niet duidelijk of deze deel uit zullen maken van het HWBP, of van een ander programma zoals Ruimte voor de Rivier. In dat laatste geval hoeft het waterschap geen PGA te betalen. Vanwege deze onzekerheden is de lijst geen solide basis om de gevolgen van het PGA voor de lastendrukontwikkeling in te schatten.

Omdat er onvoldoende zicht is op de projectkosten per waterschap in 2015 en latere jaren is er voor gekozen om de lastendrukontwikkeling in te schatten op basis van de lengte van de primaire keringen per waterschap als percentage van de totale lengte van de primaire keringen in Nederland. Er wordt daarmee aangenomen dat waterschappen die relatief veel kilometers aan primaire keringen hebben de komende jaren relatief meer projecten uitvoeren in het kader van het HWBP en hogere kosten kennen dan waterschappen met relatief weinig kilometers primaire keringen. Dat klinkt aannemelijk.

Er is informatie beschikbaar over het aantal kilometer primaire kering per waterschap dat is afgekeurd.⁶ We kunnen dus per waterschap het percentage afgekeurde keringen berekenen ten opzichte van het totale aantal kilometers afgekeurde kilometers. Dit percentage blijkt een verband te hebben met het percentage primaire keringen per waterschap.

Dit is te zien in figuur4. Iedere stip in de figuur is een waterschap. Op de x-as is het percentage kilometers primaire waterkeringen ten opzichte van het totale aantal kilometers primaire keringen weergegeven en op de y-as het percentage afgekeurde kilometers primaire keringen ten opzichte van het totale aantal kilometers primaire keringen. De figuur laat zien dat in het algemeen geldt dat in de waterschappen met een klein percentage primaire keringen er ook weinig kilometers primaire waterkeringen zijn afgekeurd ten opzichte van het totale aantal kilometers afgekeurde primaire keringen. Uit de figuur blijkt echter ook dat er enkele waterschappen zijn waar het verband niet geldt. Voor deze waterschappen kan, zeker op de kortere termijn, de kosten- en lastenontwikkeling aanzienlijk afwijken van de inschatting op basis van de levenscyclusbenadering.

Figuur 4 Percentage primaire keringen (ten opzichte van totale aantal kilometers primaire keringen) afgezet tegen percentage afgekeurde primaire keringen (ten opzichte van totale aantal afgekeurde kilometers primaire keringen).



⁶ Zoals aangegeven is nog niet zeker welk deel van de te verbeteren dijkvakken aangepast gaat worden in het kader van het HWBP. Het is ook nog niet duidelijk op welke wijze de dijkvakken verbeterd gaan worden. Het is dus alleen mogelijk een globale inschatting te maken. Uitgaan van het aantal kilometers primaire keringen geeft een globalere inschatting dan uitgaan van het aantal kilometers primaire keringen dat is afgekeurd.

Kunstwerken (bijvoorbeeld sluizen en gemalen) worden op deze wijze buiten beschouwing gelaten. De werkgroep nHWBP heeft in een toelichting aangegeven dat er op dit moment geen inschatting kan worden gegeven van de kosten voor verbetering van kunstwerken. Het kan voor de verbetering van een kunstwerk gaan om aanzienlijke bedragen, maar het aantal is beperkt ten opzicht van de totale lengte van de waterkeringen. Dat is de reden om kunstwerken buiten beschouwing gelaten. In de berekeningen wordt ook aangenomen dat alle waterschappen jaarlijks te maken hebben met HWBP-projecten. Dit is onwaarschijnlijk, maar omdat er geen zicht is op de werkelijke verdeling is het de best mogelijke optie om iets te zeggen over de lastendrukontwikkeling.

Ten slotte is in de berekeningen aangenomen dat alle waterschappen de kosten van de bijdrage aan het HWBP direct ten laste brengen van de begroting en niet afschrijven en dat de kostenontwikkeling direct worden doorberekend in de tarieven.

3.2. Vergelijking met volledige verevening

Om na te gaan welk effect het PGA heeft op de lastenontwikkeling moet een vergelijking worden gemaakt met een situatie waarin er geen PGA is. De vraag is van welke situatie er dan het beste uit kan worden gegaan.

Van belang hierbij is dat er al een aantal ontwikkelingen vastliggen. Via de zogenoemde Spoedwet 100 miljoen euro is vastgelegd dat waterschappen vanaf 2011 jaarlijks 81 miljoen euro bijdragen aan het HWBP. Het is dus niet meer de vraag of waterschappen gaan bijdragen aan het HWBP, maar hoe.

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat waterschappen een groter deel van de kosten van het HWBP gaan betalen (131 miljoen in 2014 en vanaf 2015 181 miljoen per jaar, prijspeil 2010). Het is daarmee onwaarschijnlijk dat dit nog verandert.

Om het effect van het PGA op de lastendrukontwikkeling na te gaan is het dus het meest realistisch om er van uit te gaan dat waterschappen 181 miljoen euro per jaar bij gaan dragen aan het HWBP.

Als er geen PGA is dan worden de kosten volledig verevend tussen de waterschappen. Als er wel een PGA is, wordt een deel van de kosten betaald op projectbasis. Het is dus zinnig om deze twee situaties met elkaar te vergelijken.

Wij plaatsen wel een andere kanttekening bij de berekeningen. De kosten die de waterschappen naar verwachting zullen hebben door het HWBP worden afgezet tegen begrotingscijfers uit 2011. De bijdrage van waterschappen aan het HWBP in 2015 van 181 miljoen is uitgedrukt in het prijspeil van 2010. De begrotingscijfers uit 2011 zouden dus ook omgerekend moeten worden naar het prijspeil 2010. Dat is in de berekeningen van de projectgroep nHWBP niet gebeurd. De procentuele kostenstijging ten opzicht van de totale begroting in 2011 wordt iets groter als dit wordt gecorrigeerd.

3.3. Profielen

Als het effect van het PGA op de kosten per waterschap globaal bekend is, kan ook een inschatting worden gemaakt van wat het PGA betekent voor de belastingbetalers. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 betalen belastingbetalers verschillende heffingen aan het waterschap. Het is daardoor lastig om alleen op basis van de kostenontwikkeling de effecten van het PGA voor de belastingbetaler in te schatten. Belastingbetalers kunnen meerdere onderdelen van de watersysteemheffing betalen. Een huishouden met een eigen woning betaalt bijvoorbeeld een ingezetenenheffing en een heffing gebouwd.

Tabel 3 Uitgangspunten profielen gehanteerd om effect PGA te berekenen

		Woz (euro)	Aantal ha land	Aantal v.e
Profiel 1	Huurder meerpersoonshuishouden	n.v.t.	n.v.t.	3
Profiel 2	Eigenaar koopwoning meerpersoonshuishouden	200.000	n.v.t.	3
Profiel 3	Agrarisch bedrijf	240.000	25	3
Profiel 4	Eigenaar natuurterrein	n.v.t.	1.000	n.v.t.
Profiel 5	Groothandel	2.400.000	n.v.t.	10
Profiel 6	Metaalbedrijf	12.000.000	n.v.t.	450

Profiel 1 en profiel 2 (huishoudens) betalen ook een ingezetenenheffing. Dit is een vast bedrag per huishouden.

In tabel 3 zijn de uitgangspunten die zijn gebruikt in de profielen nog een keer weergegeven. Omdat er aannamen moeten worden gedaan om de gevolgen voor de belastingbetaler in beeld te brengen rijst ook de vraag in hoeverre het beeld verandert als er zou zijn gekozen voor andere uitgangspunten. Dat gaan we na in deze paragraaf.

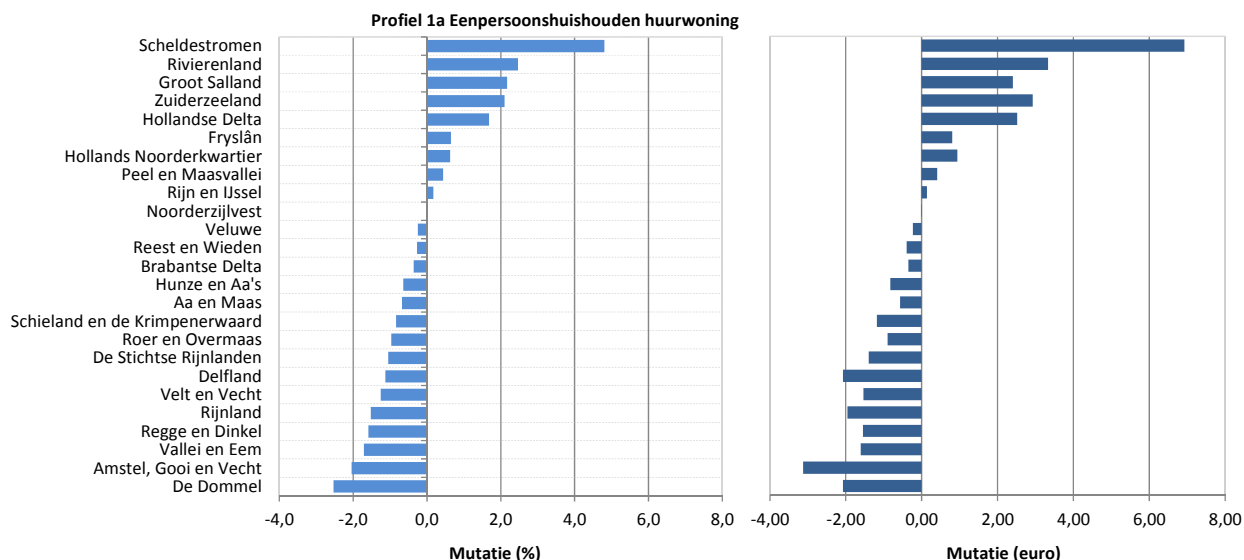
Huishoudens

De Unie van Waterschappen kent zowel profielen van één- als van meerpersoonshuishoudens waarmee de lastenontwikkeling van huishoudens in beeld kan worden gebracht. Om het effect van het PGA in beeld te brengen is er voor gekozen om alleen te kijken naar de gevolgen voor meerpersoonshuishoudens. Dit ligt in eerste instantie voor de hand. De bijdrage aan het HWBP wordt bekostigd via de watersysteemheffing. Dat betekent dat huishoudens hier aan meebetalen via de ingezetenenheffing en, indien zij een koopwoning bezitten, de heffing gebouwd. Deze twee heffingen zijn gelijk voor één- en meerpersoonshuishoudens.

De lastenontwikkeling wordt echter vergeleken met het totale bedrag dat huishoudens betalen aan het waterschap. Naast de watersysteemheffing betalen zij een zuiveringsheffing. Een meerpersoonshuishouden betaalt drie keer zo veel voor de zuiveringsheffing als een éénpersoonshuishouden.⁷ De totale waterschapslasten zijn voor éénpersoonshuishoudens dus lager dan voor meerpersoonshuishoudens. Dat betekent dat de procentuele stijging van de lasten als gevolg van het PGA ook anders is voor éénpersoonshuishoudens dan voor meerpersoonshuishoudens. Dit is te zien in figuur 5 en 6. Profiel 1a is een éénpersoonshuishouden in een huurwoning, profiel 1b is het in het vorige hoofdstuk gepresenteerde meerpersoonshuishouden in een huurwoning.

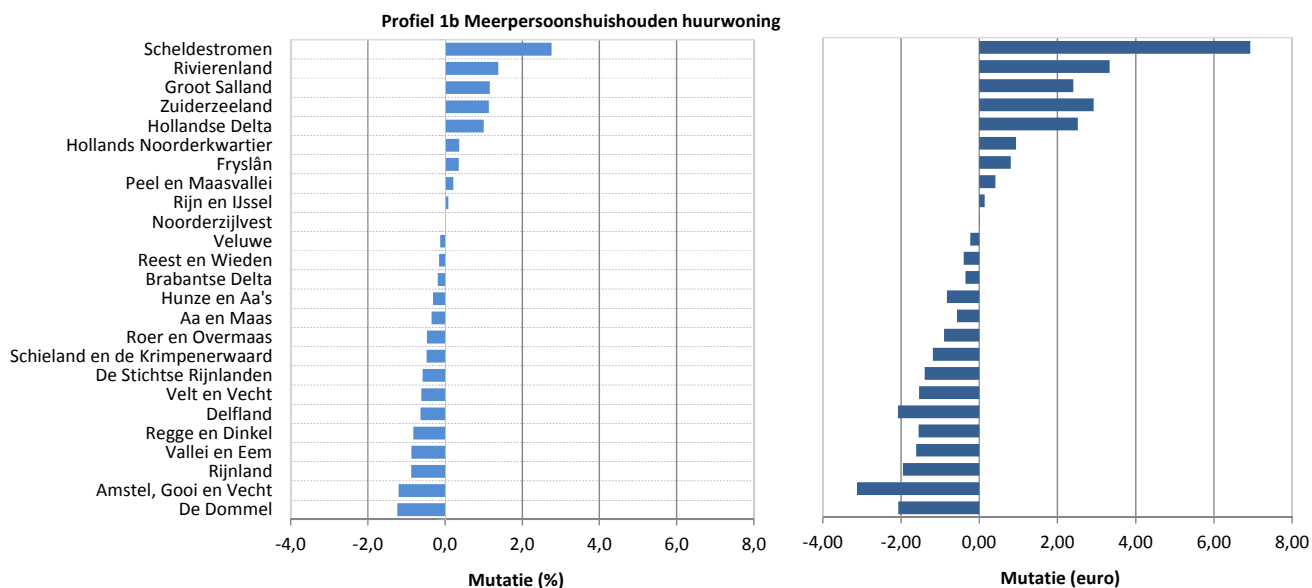
De lastenontwikkeling voor een eenpersoonshuishouden in een huurwoning loopt uiteen van -2,5 procent (2,07 euro) in De Dommel tot 4,8 procent in Scheldestromen (6,93 euro). Voor een meerpersoonshuishouden varieert dit van -1,2 procent, (eveneens in de Dommel) tot 2,8 procent (Scheldestromen).

Figuur 5 Procentueel verschil in lastenontwikkeling als gevolg van een PGA is van 10 procent voor eenpersoonshuishoudens in een huurwoning (afwijking van situatie zonder PGA)



⁷ In enkele waterschappen bestaat naast de watersysteemheffing en zuiveringsheffing ook een wegenheffing. Hiervoor bestaan dezelfde belastingcategorieën als voor de watersysteemheffing (ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en natuur). De wegenheffing wordt meegenomen in de berekeningen.

Figuur 6 Procentueel verschil in lastenontwikkeling als gevolg van een PGA is van 10 procent voor meerpersoonshuishoudens in een huurwoning (afwijking van situatie zonder PGA)



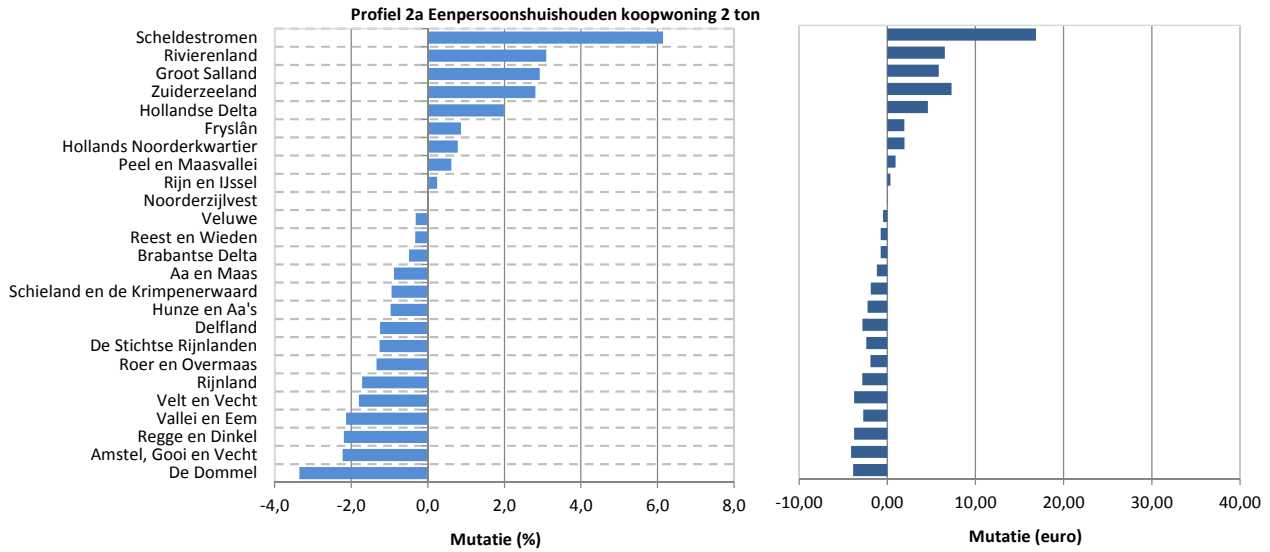
De procentuele variatie in lastenontwikkeling is dus ongeveer een factor twee groter voor een éénpersoonshuishoudens dan voor een meerpersoonshuishoudens. Dat komt doordat éénpersoonshuishoudens een lager bedrag (een derde) betalen voor de zuiveringsheffing dan meerpersoonshuishoudens. Een verandering van de watersysteemheffing heeft daardoor procentueel meer effect op de totale lastenontwikkeling. De ontwikkeling in euro's is gelijk voor één en meerpersoonshuishoudens. Dat komt doordat huurders alleen bijdragen aan het HWBP via de ingezetenenheffing. Deze is gelijk voor één- en meerpersoonshuishoudens.

Ook voor eigenaren van koopwoningen bestaat er procentueel verschil tussen de lastenontwikkeling voor een één- en voor een meerpersoonshuishoudens. Dit is weergegeven in figuur 7 en figuur 8. Naast de ingezetenenheffing en zuiveringsheffing betalen deze huishoudens een heffing gebouwd. Deze is afhankelijk van de woz-waarde. Deze is voor beide profielen 200.000 euro. Profiel 2b is gelijk aan profiel 2 uit hoofdstuk 2.

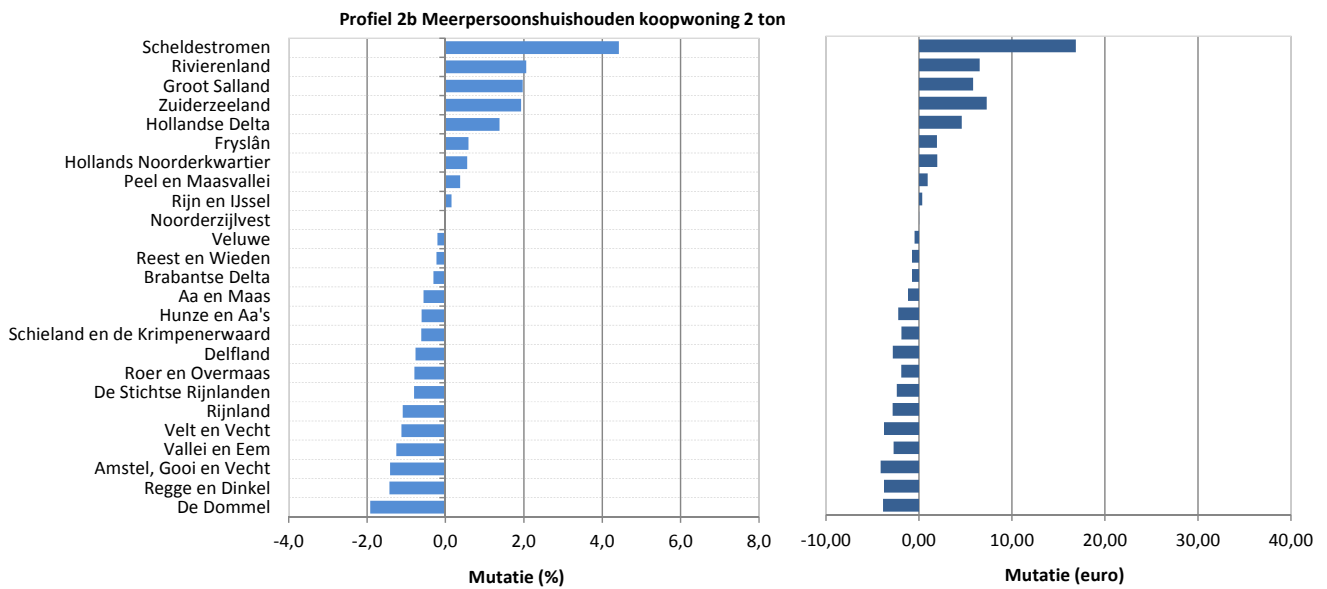
De lastenontwikkeling loopt voor het hier gekozen eenpersoonshuishoudens uiteen van een daling van 3,4 procent (3,87 euro) in De Dommel tot een stijging van 6,1 procent (16,88 euro) in Scheldestromen. Omdat het één- en meerpersoonshuishoudens in deze twee profielen hetzelfde bedrag betalen heffing gebouwd en de ingezetenenheffing niet afhankelijk is van huishoudgrootte, is de mutatie in euro's voor een meerpersoonshuishoudens gelijk aan die voor een éénpersoonshuishoudens. De procentuele verandering voor deze meerpersoonshuishoudens varieert de stijging van -1,9 procent in De Dommel tot 4,5 procent in Scheldestromen. Doordat meerpersoonshuishoudens een hoger bedrag betalen voor de zuiveringsheffing heeft

een verandering van de watersysteemheffing(en) ook hier procentueel een kleiner effect op de totale lastenontwikkeling voor een meerpersoonshuishouden dan op die voor een eenpersoonshuishouden.

Figuur 7 Procentueel verschil in lastenontwikkeling als gevolg van een PGA is van 10 procent voor eenpersoonshuishoudens in een koopwoning met een woz-waarde van 200.000 euro (afwijking van situatie zonder PGA)

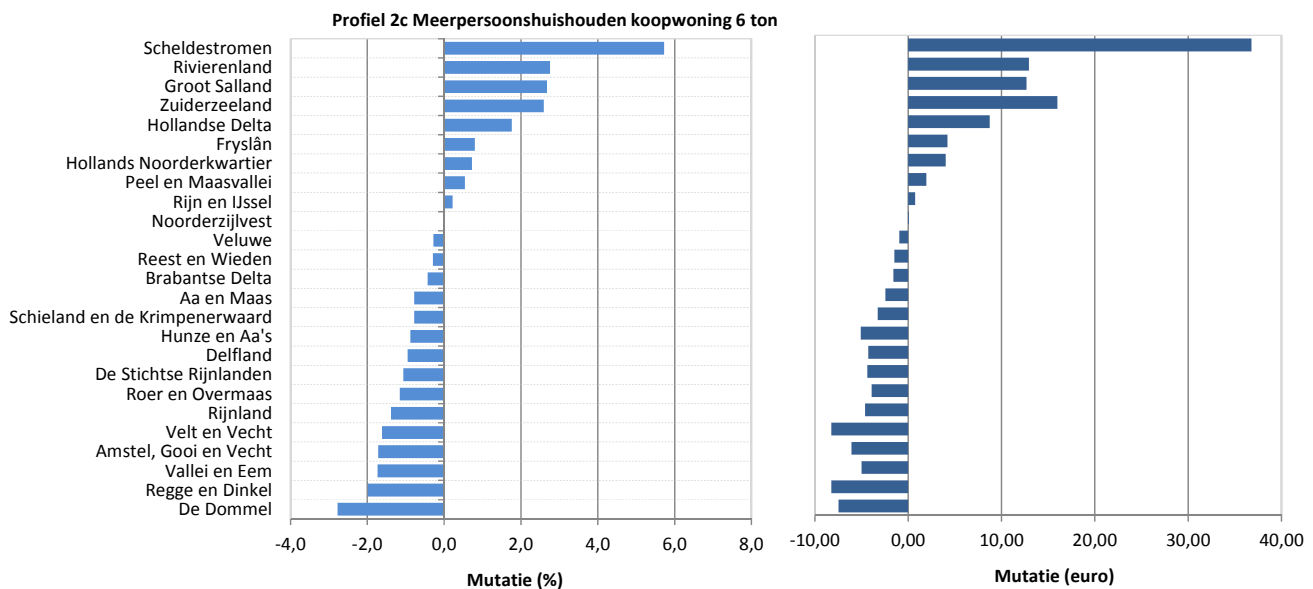


Figuur 8 Procentueel verschil in lastenontwikkeling als gevolg van een PGA is van 10 procent voor meerpersoonshuishoudens in een koopwoning met een woz-waarde van 200.000 euro (afwijking van situatie zonder PGA)



Naast het aantal personen verschilt voor huishoudens met een koopwoning de woz-waarde (de grondslag voor de heffing gebouwd van de watersysteemheffing). In figuur 9 geven we de lastenontwikkeling voor een meerpersoonshuishouden weer als gevolg van het PGA als de waarde geen 200.000 euro is maar 600.000 euro. Een verandering van het tarief van de watersysteemheffing heeft in dat geval dus meer effect omdat de woz-waarde hoger is. In dit geval varieert de lastenstijging van -2,8 procent (7,47 euro) in De Dommel tot 5,7 procent in Scheldestromen (36,79 euro, meer dan 20 euro meer dan voor een woning van 200.000 euro).

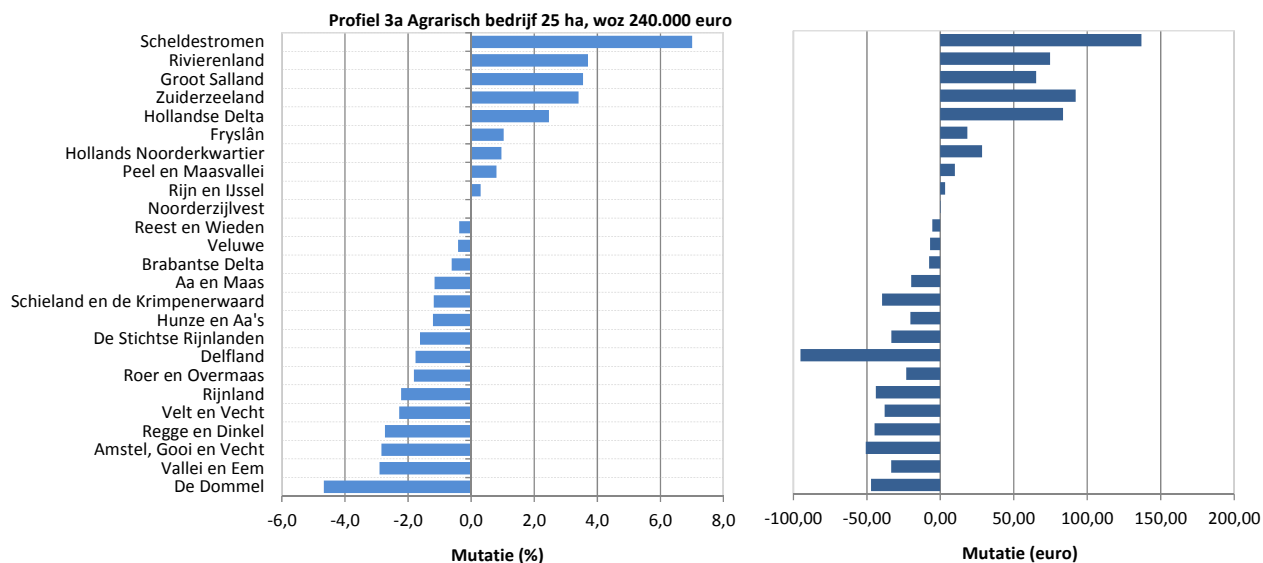
Figuur 9 Procentueel verschil in lastenontwikkeling als gevolg van een PGA is van 10 procent voor meerpersoonshuishoudens in een koopwoning met een woz-waarde van 600.000 euro (afwijking van situatie zonder PGA)



Agrarische ondernemingen

Een agrarisch bedrijf betaalt een zuiveringsheffing, een heffing gebouwd en een heffing ongebouwd. De heffing ongebouwd is een bedrag per hectare. De heffing ongebouwd heeft een relatief groot deel aandeel in de waterschapslasten van een agrarische onderneming. In hoofdstuk 2 wordt voor dit profiel uitgegaan van 25 hectaren land, een woz-waarde van de opstallen van 240.000 euro en 3 vervuilingseenheden. De lastenontwikkeling voor dit profiel door het PGA loopt uiteen van een daling met -4,7 procent (47,11 euro) in de Dommel tot een stijging met 7,0 procent (136,88 euro) in Scheldestromen (zie figuur 10).

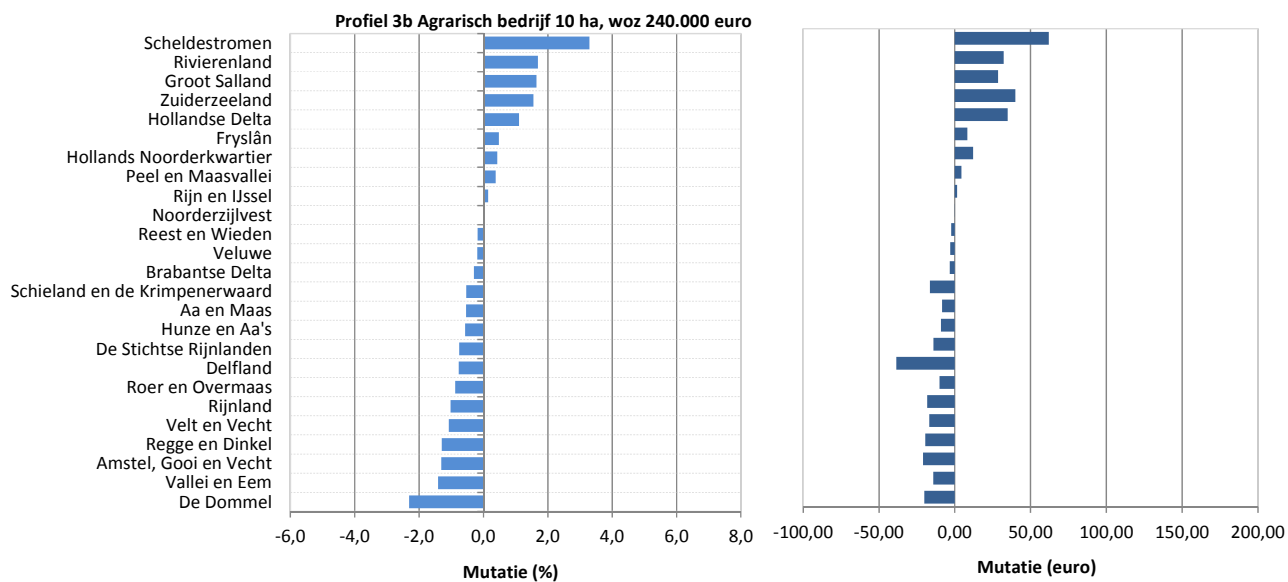
Figuur 10 Procentueel verschil in lastenontwikkeling als gevolg van een PGA is van 10 procent voor een agrarische onderneming met 25 hectaren land, en opstallen met een woz-waarde van 240.000 euro (afwijking van situatie zonder PGA)



Er wordt door de projectgroep nHWBP één profiel gehanteerd voor agrariërs. Agrarische ondernemingen verschillen echter in omvang en woz-waarde. Door de uitgangspunten aan te passen ontstaat een wat vollediger beeld van het effect van het PGA voor agrarische ondernemingen. We variëren het aantal hectaren en de woz-waarde.

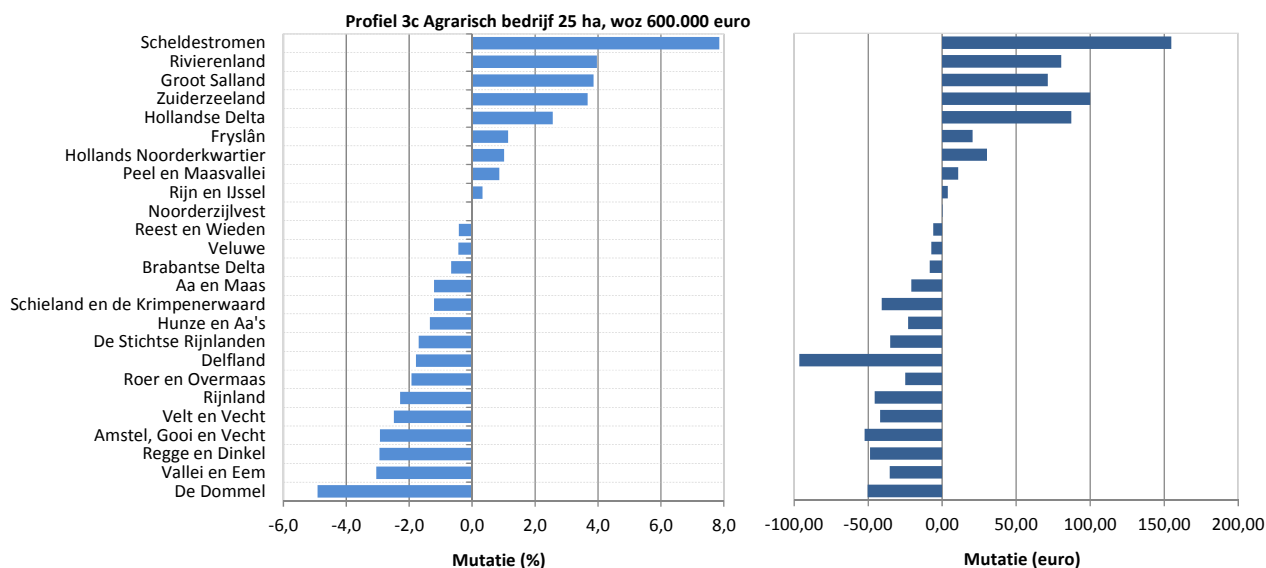
Als we uit gaan van een agrarische onderneming met 10 hectaren land en de overige uitgangspunten gelijk houden dan varieert de lastenontwikkeling als gevolg van het PGA van -2,2 procent (20,14 euro) in De Dommel tot 3,3 procent (61,92 euro) in Scheldestromen (zie figuur 11). De variatie is dus zowel procentueel als in euro's kleiner dan wanneer we uitgaan van een agrarische onderneming van 25 hectaren. Dat kan als volgt worden verklaard. In waterschappen waar de bijdrage daalt door het PGA daalt daardoor ook het tarief van de heffing ongebouwd. Stel dat het tarief daalt met 1 euro. Voor een bedrijf met 25 hectaren betekent dit dat zij 25 euro minder betalen, voor een bedrijf met 10 hectaren is de lastendaling 10 euro.

Figuur 11 Procentueel verschil in lastenontwikkeling als gevolg van een PGA is van 10 procent voor een agrarische onderneming met 10 hectaren land, en opstallen met een woz-waarde van 240.000 euro (afwijking van situatie zonder PGA)



Omdat de omslag gebouwd een kleiner deel uitmaakt van de waterschapslasten van een agrarische onderneming heeft een aanpassing van de woz-waarde een kleiner effect op de lastenontwikkeling. Wanneer wordt uitgegaan van een woz-waarde van 600.000 euro is de lastenontwikkeling vergelijkbaar (-4,9 procent ofwel 50,34 euro tot 7,8 procent (154,80 euro), zie figuur 12) met de lastenontwikkeling bij een woz-waarde van 240.000 euro (-4,7 tot 7,0 procent, ofwel 47,11 euro tot 136,88 euro, zie figuur 10).

Figuur 12 Procentueel verschil in lastenontwikkeling als gevolg van een PGA is van 10 procent voor een agrarische onderneming met 25 hectaren land, en opstallen met een woz-waarde van 600.000 euro (afwijking van situatie zonder PGA)



Natuurterreinen

Het bedrag dat natuurterreinen betalen is alleen afhankelijk van het aantal hectaren dat wordt beheerd. Omdat het te betalen bedrag afhankelijk is van maar één heffing heeft het aantal hectaren waarop de berekeningen worden gebaseerd geen effect op de mate waarin de lasten stijgen of dalen als gevolg van het PGA. Dit is exact gelijk wanneer wordt uitgegaan van een natuurterrein van 1.000 hectaren aan dat van bijvoorbeeld 500 hectaren.

Niet agrarische bedrijven

Bij de niet-agrarische bedrijven (een groothandel en een metaalhandel) varieert het aantal vervuilingseenheden en de woz-waarde. Voor de groothandel wordt uitgegaan van 10 vervuilingseenheden en een woz-waarde van 2,4 miljoen euro en voor een metaalbedrijf van 450 vervuilingseenheden en een woz-waarde van 12 miljoen euro. Het tarief per vervuilingseenheid is in 2010 gemiddeld 52 euro. De zuiveringsheffing heeft dan ook een groot aandeel in de waterschapslasten van de ondernemingen. Daardoor heeft het PGA een groter effect op de lastenontwikkeling in de groothandel (10 vervuilingseenheden) dan in het metaalbedrijf (450 vervuilingseenheden). Als we voor deze ondernemingen de woz-waarde aanpassen dan heeft dit dan ook maar een gering effect op de lastenontwikkeling. Dit geldt in nog sterker voor het metaalbedrijf dan voor groothandel.

3.4. Kostentoedeling

De kosten die worden gemaakt in het watersysteem (waterkering, peilbeheer) en het onderhoud van wegen (in enkele waterschappen) worden verdeeld over de belastingplichtigen met zogenoemde kostentoedelingspercentages. Wettelijk is bepaald dat het kostenaandeel van ingezetenen moet worden vastgesteld op basis van de inwonersdichtheid. Het aandeel van gebouwd, ongebouwd en natuur wordt vastgesteld op basis van de economische waarde van het eigendom. De kostentoedelingspercentages moeten ten minste één keer in de vijf jaar worden vastgesteld door de waterschapsbesturen. De verdeling van de kosten van het HWBP over belastingbetalers is daarmee dus afhankelijk van de door de waterschapsbesturen vastgestelde kostenverdeling.

In de berekeningen van de projectgroep nHWBP is impliciet uitgegaan van de kostentoedelingspercentages die gelden in 2010. In 2011 gelden in de meeste waterschappen dezelfde kostentoedelingspercentages. In een aantal waterschappen zijn de kostentoedelingspercentages aangepast. In vier waterschappen is de aanpassing zeer beperkt (verschuivingen kleiner dan 1 procentpunt). In twee andere waterschappen, namelijk Rijnland en Hollandse Delta, gaat het om een wat grotere verandering. In beide waterschappen zijn de ingezetenen een groter deel van de kosten gaan betalen (5 procentpunt) en de overige belastingcategorieën een kleiner deel van de kosten (gebouwd circa 4 procentpunt, ongebouwd circa 0,7 procentpunt en natuur 0,3 procentpunt). Daarnaast geldt dat er voor Schelderstromen nog geen kostentoedelingspercentages waren in 2010 omdat dit waterschap in 2011 is ontstaan uit een fusie. De gewogen gemiddelde percentages wijken iets af van de nieuw vastgestelde percentages.

Wanneer de berekeningen worden uitgevoerd op basis van de kostentoedelingspercentages die gelden in 2011 zal in deze waterschappen het percentage waarmee lasten stijgen of dalen ook veranderen. Omdat de wijzigingen beperkt zijn en maar voor enkele waterschappen gelden hebben de wijzigingen op macroniveau geen effect.

3.5. Overig

Er zijn nog enkele andere punten die opvallen bij het onderzoek. Deze worden hier weergegeven. In de eerste plaats hebben wij een opmerking bij de totale kosten waar van uit wordt gegaan. In de tweede plaats is het op basis van de gegevens nog lastig om in zijn algemeenheid aan te geven wat het PGA betekent voor de lastenontwikkeling. Als derde valt ons op dat de lastenontwikkeling als gevolg van het PGA wordt onderzocht met behulp van de tarieven uit 2010. Ten tijde van het onderzoek was het ook mogelijk om uit te gaan van de tarieven uit 2011.

Totale kosten HWBP

In de analyses van de projectgroep nHWBP wordt er van uit gegaan dat de totale kosten van het HWBP vanaf 2015 jaarlijks 362 miljoen euro bedragen. Dit

uitgangspunt wordt gehanteerd om de bijdrage per waterschap te berekenen bij volledige verevening, maar ook als er een PGA is. Het PGA wordt echter in het leven geroepen omdat men verwacht dat de kosten lager zullen worden omdat door het PGA de efficiency wordt verhoogd.

Het is echter op grond van de nu beschikbare gegevens niet mogelijk om aan te geven hoeveel lager de kosten worden door het PGA. Daarom is er geen ander uitgangspunt beschikbaar dan er van uit te gaan dat de totale kosten gelijk zijn met en zonder PGA.

Kostenontwikkeling als gevolg van PGA

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat een voorwaarde voor het PGA is "dat er geen onevenwichtige verschuiving van de lokale lasten optreedt, met name in gebieden met veel primaire waterkeringen en relatief weinig inwoners."⁸ Er is echter niet vastgelegd wanneer deze verschuiving onevenwichtig is.

In het onderzoek van de projectgroep nHWBP wordt de kostenontwikkeling per waterschap weergegeven wanneer er wel en wanneer er geen PGA zou zijn (zie figuur 1 en figuur 2 in hoofdstuk 2). Er geldt dat in waterschappen met geen of weinig kilometers primaire waterkering de kosten lager zijn wanneer er wel een PGA is dan wanneer er geen PGA is.

De gemiddelde kostenstijging is 7,2 miljoen euro. Het PGA verandert dit niet omdat er van uit is gegaan dat de totale kosten 362 miljoen zijn ongeacht of er een PGA is of niet. We kunnen ook een gewogen gemiddelde berekenen en wegen naar aantal inwoners.⁹ De kostenstijging in de waterschappen met veel inwoners weegt dan zwaarder mee in het berekende gemiddelde dan de kostenstijging in waterschappen met weinig inwoners.

Wanneer er geen PGA is, bedraagt de aldus berekende gewogen gemiddelde kostenstijging 8,9 miljoen euro. Wanneer er wel een PGA is, is de gewogen gemiddelde kostenstijging 8,6 miljoen euro. Dat is 3 procent minder dan wanneer er geen PGA is.

Dit wijst er op dat wanneer er wel een PGA is de kosten over het algemeen lager zijn in waterschappen met relatief veel inwoners en hoger in waterschappen met minder inwoners. Door het PGA komt dus een groter deel van de kosten van het HWBP terecht bij waterschappen met relatief weinig inwoners.

⁸ Bestuursakkoord Water 2011, blz. 22.

⁹ Het gaat er hier dus om, om bij de berekening van een gemiddelde rekening te houden met de grootte van een waterschap. De bijdrage aan het HWBP wordt verdeeld tussen verschillende groepen belastingbetalers. Daardoor zou de grootte van een waterschap zowel op basis van het aantal hectaren kunnen worden bepaald als op basis van het aantal inwoners. Omdat huishoudens via de ingezetenenheffing en de heffing gebouwd het grootste deel van de kosten betalen is weging op basis van aantal inwoners een relevante maat.

Tarieven 2010 of 2011

In het onderzoek van de projectgroep nHWBP naar de lastenontwikkeling als gevolg van het PGA worden de veranderende lasten als gevolg van het PGA vergeleken met de tarieven uit 2010. Het onderzoek is uitgevoerd in 2011 en er had daarom ook voor gekozen kunnen worden om de lastenontwikkeling te bepalen met behulp van de tarieven uit 2011. Omdat de bijdrage van 181 miljoen is weergegeven in het prijspeil 2010 moeten de tarieven uit 2011 wel worden omgerekend naar dit prijspeil. Wij hebben nagerekend wat de lastenontwikkeling is als gebruik wordt gemaakt van de gegevens uit 2011. De lastenontwikkeling blijkt op macroniveau nagenoeg overeen te komen met de ontwikkeling die wordt gevonden als wordt uitgegaan van de tarieven in 2010. Voor individuele waterschappen maakt het wel uit van welke tarieven wordt uitgegaan.

3.6. Evenwichtige lastenontwikkeling?

In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de voorwaarde voor introductie van het Project Gebonden Aandeel is dat er geen onevenwichtige verschuiving van de lasten optreedt. Uit de berekeningen door de projectgroep nHWBP en de in dit rapport gepresenteerde berekeningen en figuren blijkt dat het effect van het PGA op de lokale lasten verschilt per waterschap. Waterschappen met een relatief groot aantal kilometers waterkeringen zullen te maken krijgen met hogere kosten dan waterschappen met een relatief kleiner aantal kilometers waterkeringen als er PGA komt.

Er treedt dus een lastenverschuiving op door het PGA. Dit mag ook worden verwacht. Het PGA moet waterschappen er toe aan zetten om (nog) doelmatig(er) te werk te gaan bij het uitvoeren van de projecten die deel uitmaken van het HWBP. Als het PGA geen effect heeft op de lokale lasten dan wordt de prikkel om de doelmatiger te werk te gaan kleiner.

De vraag of de lastenontwikkeling die is geconstateerd evenwichtig en acceptabel is, is een vraag die de politiek zal moeten beantwoorden.

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 grondslagversmalling 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 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 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.
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004.
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004.
- 04-5 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarief voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, 2004.
- 05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005.
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005.
- 05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005.
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005.
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006.
- 06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendekking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006.
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006.
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007.
- 07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007.
- 07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsmond*, 2007.
- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.
- 08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008.
- 08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
- 09-2 M.A. Allers en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, 2009.
- 09-3 C. Hoeben, *Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009*, 2009.
- 09-4 A.S. Zeilstra, L.A. Toolsema en C. Hoeben, *Kosten en baten riolering en afvalinzameling en -verwerking in Capelle aan den IJssel*, 2009.
- 09-5 C. Hoeben, *Ontwikkeling van de lokale woonlasten voor eigenaren van woningen 1998 - 2009*, 2009.
- 10-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema, C. Hoeben en J. Bolt, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2010*, 2010.
- 10-2 M.A. Allers en J. Bolt, *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, 2010.

- 10-3 C.Hoeben, *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, 2010.
- 10-4 L.A. Toolsema, M.A. Allers, A.S. Zeilstra, *De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie*, 2010.
- 10-5 M.A. Allers, C.Hoeben, *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, 2010.
- 10-6 M.A. Allers, *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, 2010.
- 10-7 M.A. Allers, C.Hoeben, *Bezuinigingen en crisisbeheersing: Financiële plannen van gemeenten, 2010-2012*, 2010
- 11-1 C. Hoeben, *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, 2011
- 11-2 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2011*, 2011.
- 12-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2012*, 2012.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (www.coelo.nl), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

Andere COELO-uitgaven:

Atlas van de lokale lasten. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Woonlastenmonitor. Verschijnt jaarlijks sinds 2008.

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

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar via www.coelo.nl