
Evaluatie effecten nieuw belastingstelsel

Advies aan de Unie van Waterschappen

15 maart 2009

Verantwoording

Titel	Evaluatie effecten nieuw belastingstelsel
Opdrachtgever	Unie van Waterschappen
Projectleider	Ir. A.J.G. van der Maarel
Auteur(s)	Mr. P. van den Berg, mr. J.K. Lanser (Van den Bosch en Partners) Ir. A.J.G. van der Maarel, ing. W. Terpstra (Tauw)
Projectnummer	4638933
Status	Definitief
Aantal pagina's	82 (exclusief bijlagen)
Datum	15 maart 2009
Handtekening	



Colofon

Tauw bv
Vestiging Deventer
Handelskade 11
Postbus 133
7400 AC Deventer
Telefoon (0570) 69 99 11
Fax (0570) 69 96 66

Dit document is eigendom van de opdrachtgever en mag door hem worden gebruikt voor het doel waarvoor het is vervaardigd met inachtneming van de rechten die voortvloeien uit de wetgeving op het gebied van het intellectuele eigendom.

De auteursrechten van dit document blijven berusten bij Tauw. Kwaliteit en verbetering van product en proces hebben bij Tauw hoge prioriteit. Tauw hanteert daartoe een managementsysteem dat is gecertificeerd dan wel geaccrediteerd volgens:

- NEN-EN-ISO 9001.

Inhoud

Verantwoording en colofon	3
0 Samenvatting	7
0.1 Inleiding.....	7
0.2 Achtergrond.....	7
0.3 Onderzoeksvragen.....	7
0.3.1 Vergelijking lastenverschuiving op macro-niveau.....	8
0.3.2 Analyse afwijkingen inschattingen MvT	9
0.4 Microcijfers landelijk	10
0.5 Microcijfers per waterschap.....	12
0.6 Eindconclusie	13
0.7 Verkennende aanpassingsmogelijkheden.....	14
1 Opdracht en werkwijze	15
1.1 Inleiding.....	15
1.2 Achtergrond.....	15
1.3 Opdracht	16
1.4 Randvoorwaarden.....	16
1.5 Opmerkingen vooraf.....	16
2 Landelijke macrovergelijking lastenverschuivingen	19
2.1 Achtergrond.....	19
2.2 Aanpak analyse.....	20
2.3 Uitgangspunten analyse	23
2.4 Landelijke macrocijfers.....	23
2.4.1 Correcties.....	23
2.4.2 Presentatie landelijke macrocijfers.....	25
2.4.3 Conclusies vergelijking inschatting en werkelijkheid.....	28
2.5 Analyse lastenverschuivingen wetswijziging	29
2.5.1 Inleiding.....	29
2.5.2 Anticipatie op wetswijziging periode 2004- 2008.....	29
2.5.3 Wetswijziging 2008- 2009.....	33
2.6 Analyse verschillen tussen inschatting MvT en werkelijkheid 2009	46
2.6.1 Inleiding.....	46
2.6.2 Analyse afwijkingen.....	46
2.6.3 Toetsing analyse.....	48

3	Landelijke microvergelijking lastenverschuivingen.....	51
3.1	Achtergrond.....	51
3.2	Aanpak.....	52
3.3	Uitgangspunten analyse	53
3.4	Landelijke microcijfers.....	53
3.5	Analyse lastenverschuivingen 2008-2009.....	54
3.6	Inschatting in MvT	55
3.7	Microvergelijking per waterschap	56
3.7.1	Aanleiding	56
3.7.2	Aanpak.....	56
3.7.3	Uitgangspunten analyse	57
3.7.4	Microcijfers en analyse	58
4	Conclusies.....	67
4.1	Macrocijfers.....	67
4.2	Microcijfers.....	67
4.3	Eindconclusie	69
5	Aanpassingsmogelijkheden.....	71
5.1	Verkennde aanpassingsmogelijkheden.....	71
5.2	Waardeverhoudingen als verdeelmaatstaf	71
5.3	Wegen en spoorwegen binnen ongebouwd.....	73
5.4	Wegen en spoorwegen uit ongebouwd.....	80
5.5	Waarde wegen en spoorwegen lager stellen.....	80
5.6	Beleidsvrijheid om af te wijken van de waardeverhoudingen als verdeelmaatstaf.....	81
5.7	Verruiming tariefdifferentiatie wegen.....	81

Bijlage(n)

1. Samenstelling werkgroep
2. Waterschappen met verhoogd ingezetenenpercentage
3. Overzicht 'Waterschap – kostentoedelingsmethode'

0 Samenvatting

0.1 Inleiding

De Unie van Waterschappen heeft in januari 2009 aan Van den Bosch & partners en Tauw opdracht gegeven om analyses uit te voeren in het kader van de evaluatie van de effecten van het nieuwe belastingstelsel van waterschappen, zoals dit geldt per 1 januari 2009. De onderzoeksopdracht is uitgevoerd onder begeleiding van de ad hoc-Werkgroep Evaluatie Nieuwe Financieringsstructuur van de Unie van Waterschappen.

0.2 Achtergrond

De Unie van Waterschappen voert een evaluatie uit van de effecten van het nieuwe belastingstelsel van de waterschappen. Dit nieuwe belastingstelsel is een gevolg van de op 1 januari 2009 effectief geworden Wet modernisering waterschapsbestel. Uit die evaluatie moet blijken of en in hoeverre de uitwerking van het nieuwe belastingstelsel in de lijn ligt met de verwachtingen, zoals die in juni 2006 zijn geformuleerd in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet modernisering waterschapsbestel (hierna: MvT). Op grond van de uitkomsten zullen conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd die de Unie van Waterschappen aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat zal aanbieden.

Van de zijde van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Tweede Kamer is de eis gesteld dat de evaluatie moet worden uitgevoerd door een onafhankelijke organisatie. Om aan deze eis te voldoen, is besloten om de analyses te laten uitvoeren door Van den Bosch & Partners en Tauw.

0.3 Onderzoeksvragen

In het onderzoek worden de volgende hoofdvragen beantwoord:

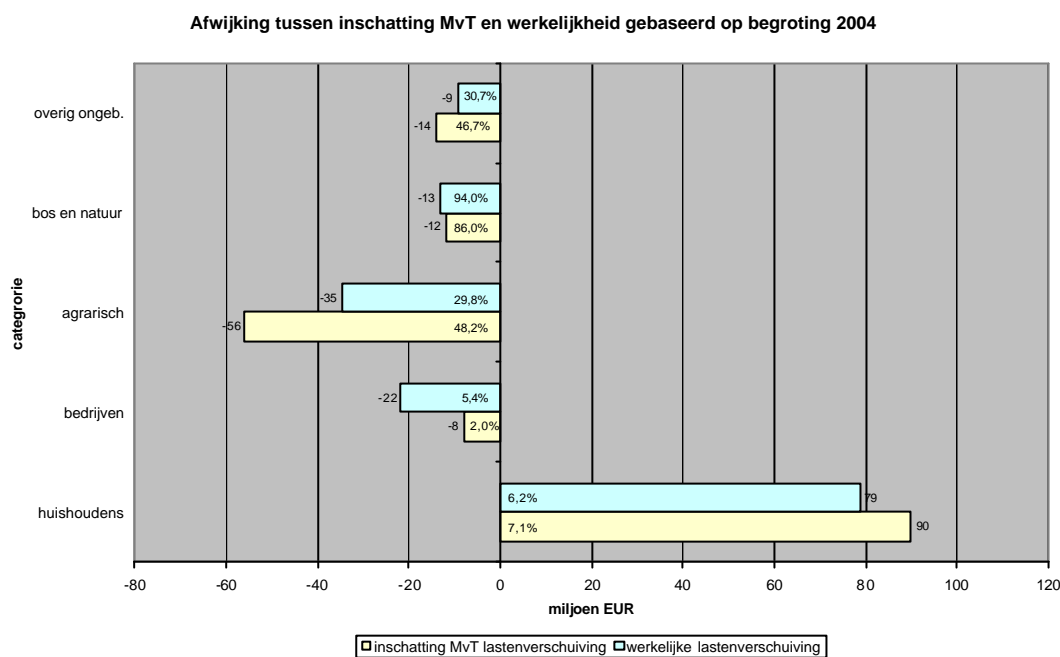
- macroniveau: hoe verhouden de huidige uitkomsten zich tot datgene wat de MvT in juni 2006 aan lastenverschuivingen voor de categorieën huishoudens, bedrijven, agrarische sector, eigenaren van natuurterreinen en eigenaren van overige ongebouwde terreinen aankondigt en waardoor zijn eventuele afwijkingen veroorzaakt (vergelijking 2004-2009)?
- microniveau: wat zijn de verschillen binnen de genoemde categorieën en in termen van lastendruk voor individuele huishoudens en (agrarische) bedrijven die zich landelijk en bij de verschillende waterschappen hebben voorgedaan en waardoor worden deze verschillen veroorzaakt (vergelijking 2008-2009)?
- tot welke conclusies leiden deze analyses en welke aanbevelingen tot eventuele aanpassingen van het financieringsstelsel kunnen worden gedaan?

0.3.1 Vergelijking lastenverschuiving op macro-niveau

Voor een goede vergelijking van de in de MvT ingeschatte lastenverschuivingen en de werkelijkheid in 2009, heeft een aantal correcties plaatsgevonden voor aspecten die niet voortvloeien uit de inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel, of die in 2006 nog niet voorzienbaar waren, omdat ze nadien bij amendement in de wet terecht zijn gekomen. Bij deze vergelijking is uitgegaan van de belastingopbrengst in 2004 zoals gehanteerd in de MvT.

De afwijkingen in 2009 ten opzichte van de inschatting in de MvT laten dan het volgende beeld zien:

- 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 onbebouwde terreinen (daling) zich bewegen in de richting zoals in de MvT 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 onbebouwde terreinen is € 9 miljoen in plaats van € 14 miljoen; daling 30,7% in plaats van 46,7%.



0.3.2 Analyse afwijkingen inschattingen MvT

Uit de analyse blijkt dat vooral de veel hogere waarde van wegen, het hogere ingezetenenpercentage en in mindere mate de hogere overheveling van de kosten van passief kwaliteitsbeheer ten grondslag liggen aan de afwijkingen tussen de inschatting in de MvT in juni 2006 en de werkelijkheid in 2009.

De overheveling van de kosten van passief kwaliteitsbeheer naar het watersysteembeheer

Hiermee nemen de kosten van het watersysteembeheer fors toe, hetgeen bij de watersysteemheffing een kostenverhogend effect heeft voor alle categorieën. Dit wordt bij huishoudens en vooral bedrijven (die immers geen watersysteemheffing van ingezetenen betalen) sterker gecompenseerd door een verlaging van de zuiveringsheffing dan bij de agrarische sector en overige ongebouwde terreinen.

In de MvT in juni 2006 is er bij de inschatting van uitgegaan dat 12% van de kosten van het waterkwaliteitsbeheer zouden worden overgeheveld naar het watersysteembeheer. In werkelijkheid is dit in 2009 15%¹.

Effect hiervan is een hogere lastendaling voor de bedrijven van € 6 miljoen en een hogere lastenstijging voor de huishoudens van € 3 miljoen. De lagere lastendaling voor de agrarische sector is € 2,5 miljoen en de lagere lastendaling voor de overige ongebouwde terreinen is € 0,5 miljoen.

¹ Gebaseerd op inschattingen waterschappen in 2008

Ingezetenenandeel

In de berekening die ten grondslag ligt aan de inschatting in de MvT is uitgegaan van een ingezetenenpercentage van 30%. In werkelijkheid is het ingezetenenpercentage in 2009 35,4%².

Dit brengt een hogere lastenstijging voor de huishoudens mee van € 14 miljoen. De hogere lastendaling voor de bedrijven is € 7 miljoen, voor de agrarische sector € 5 miljoen en de overige ongebouwde terreinen € 2 miljoen.

De wijze van waardering van de categorie ongebouwd, in het bijzonder de (spoor)wegen
Hoe hoger de waarde van de categorie ongebouwd, hoe meer lasten verschuiven naar de agrarische sector en overige ongebouwde terreinen.

In deze evaluatie is daarom onderzocht of de inschattingen die hierover in juni 2006 in de MvT zijn gedaan, overeenkomen met de werkelijkheid in 2009.

In zijn algemeenheid is de waardeontwikkeling van gebouwd en ongebouwd tussen 2003 en 2007 vrijwel gelijk. De waarde van gebouwd is in genoemde periode met ongeveer 18% toegenomen. De waarde van ongebouwd zou daarmee in de pas moeten lopen omdat de prijsstijgingen voor wegen en spoorwegen in genoemde periode ook ongeveer 18% zijn (op basis van GWW-index) en verondersteld mag worden dat de waardestijgingen van bouwpercelen ongeveer gelijk zijn aan waardeontwikkeling van gebouwd. De waarde van agrarische grond is tussen 2003 en 2007 slechts gering gewijzigd. Toch blijkt dat de verhouding tussen gebouwd en ongebouwd is gewijzigd tussen de inschatting in de MvT en de werkelijkheid in 2009. Uit onze analyse blijkt dat dit vrijwel volledig is terug te voeren op de waarde van wegen en spoorwegen.

In de berekening die ten grondslag ligt aan de inschatting in de MvT is de waarde van (spoor)wegen ingeschat op € 141 miljard.

In werkelijkheid was de waarde van (spoor)wegen in 2009 € 312 miljard³. Dit bedrag is, gecorrigeerd voor areaaluitbreidingen en prijsstijgingen tussen 2003 en 2007 op basis van de GWW-index, € 262 miljard.

De waarde van (spoor)wegen valt dus veel hoger uit dan ingeschat in juni 2006.

Dit brengt een lagere lastendaling voor de agrarische sector mee van € 21 miljoen en een lagere lastendaling voor de overige ongebouwde terreinen van € 5 miljoen. De lagere lastenstijging voor de huishoudens is € 20 miljoen en voor de bedrijven € 5 miljoen.

0.4 Microcijfers landelijk

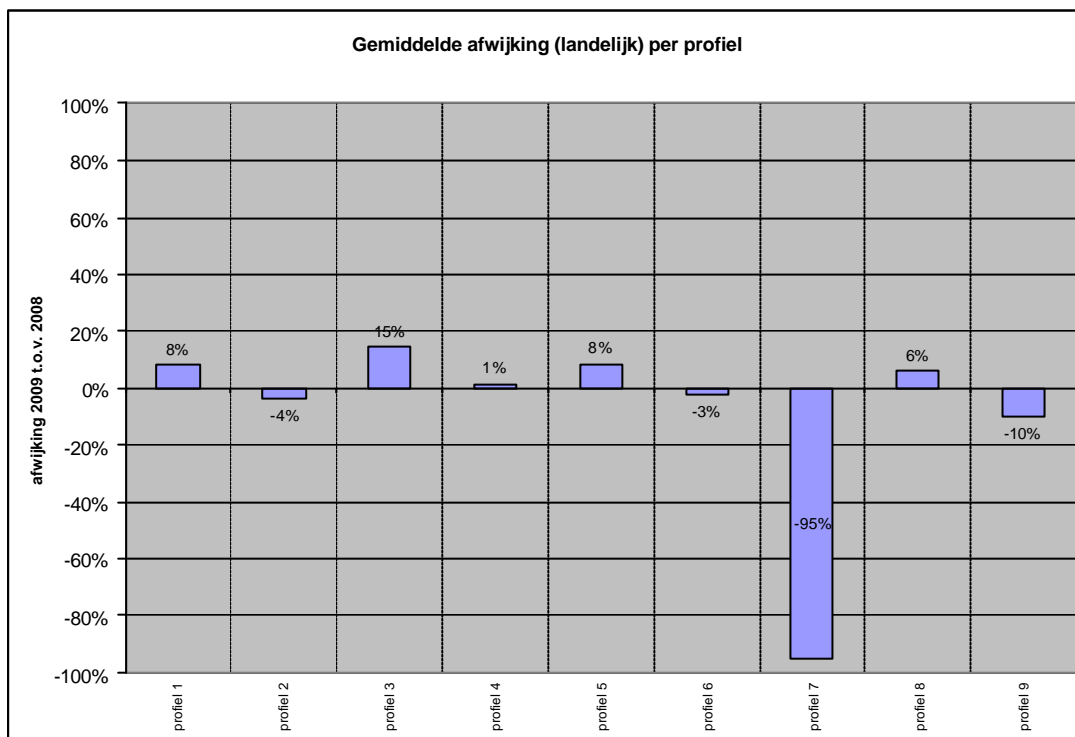
Uit de landelijke microcijfers voor negen profielen⁴ blijkt in het algemeen dat de lastenontwikkelingen tussen 2008 en 2009 (gecorrigeerd voor autonome lastenstijgingen)

² Percentage gecorrigeerd voor de waterschappen die gebruik hebben gemaakt van de extra beleidsruimte van 10%

³ Gebaseerd op inventarisatie Unie van Waterschappen bij de waterschappen

⁴ Profielen zijn standaard situaties van huishoudens, bedrijven en natuurterreinen die waterschapsbelastingen betalen

voorspelbaar en verklaarbaar zijn. Het feit dat de macro lastendaling voor de agrarische sector lager is dan ingeschat in de MvT, werkt door in dit profiel.



- Profiel 1 – huurwoning met éénpersoonshuishouden
- Profiel 2 – huurwoning met meerpersoonshuishouden
- Profiel 3 – koopwoning (WOZ € 200.000) met éénpersoonshuishouden
- Profiel 4 – koopwoning (WOZ € 200.000) met meerpersoonshuishouden
- Profiel 5 – koopwoning (WOZ € 600.000) met meerpersoonshuishouden
- Profiel 6 – agrarisch bedrijf 25 ha met opstallen
- Profiel 7 – natuurterrein 1000 ha
- Profiel 8 – groothandel
- Profiel 9 – middelgroot metaalbedrijf

In de MvT was voor de bewoner van een gemiddelde huurwoning ingeschat dat de waterschapslasten ongeveer gelijk blijven. De werkelijke lastenontwikkelingen voor bewoners van huurwoningen tussen 2008 en 2009 is als volgt:

- - bij eenpersoonshuishoudens is sprake van een stijging met 8%;
- - bij meerpersoonshuishoudens is sprake van een daling met 4%.

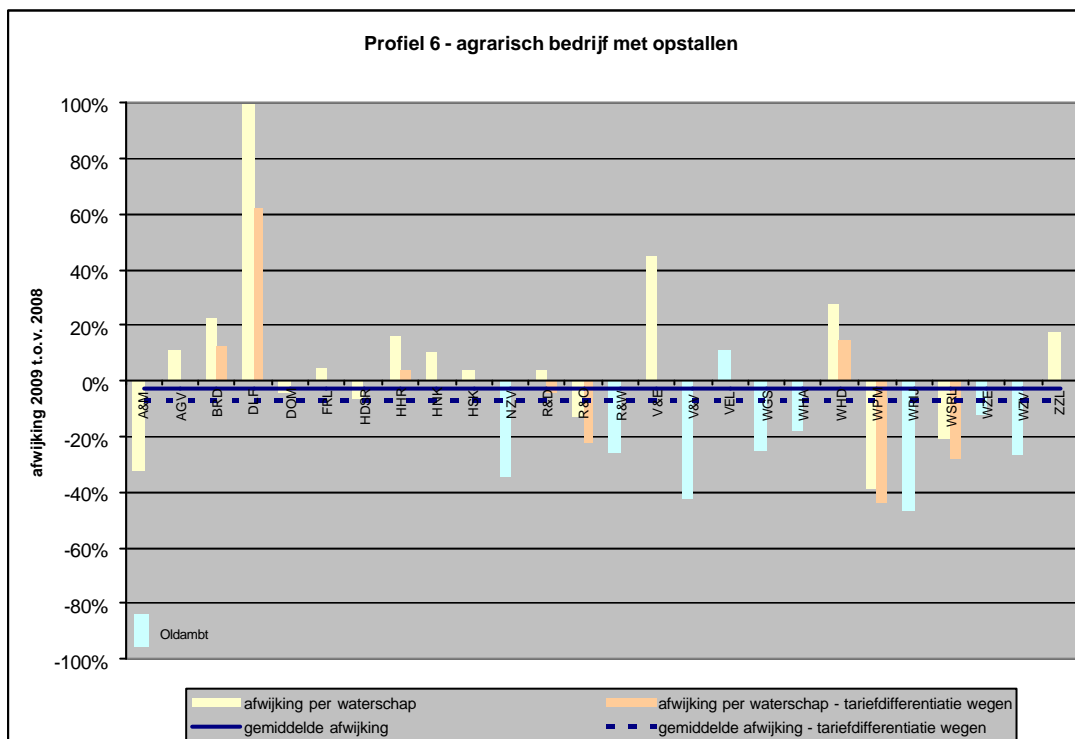
Vertaald naar een relatieve lastenontwikkeling, is de in de MvT ingeschatte lastenverhoging 4,5% bij een woning van € 200.000 en 13% bij een koopwoning van € 600.000. De werkelijke lastenstijging bij koopwoningen tussen 2008 en 2009 is:

- 15% voor een koopwoning met een WOZ-waarde van € 200.000 met een éénpersoonshuishouden;
- 1% voor een koopwoning met een WOZ-waarde van € 200.000 met een meerpersoonshuishouden;
- 8% voor een koopwoning met een WOZ-waarde van € 600.000 met een meerpersoonshuishouden.

0.5 Microcijfers per waterschap

Uit de microcijfers per waterschap voor de negen profielen blijkt dat de mate van lastenontwikkeling sterk verschilt per profiel per waterschap. In het algemeen geldt dat de lastenontwikkelingen tussen 2008 en 2009 en de variatie tussen waterschappen voorspelbaar en verklaarbaar. Het onderscheid tussen waterschappen die vóór 2009 wel en niet de methode Delfland hanteerden, is duidelijk zichtbaar.

Opvallend groot is de variatie tussen waterschappen bij het profiel voor een agrarisch bedrijf. Ook in dit profiel zijn de waterschappen die in 2008 nog niet de methode Delfland hanteerden duidelijk zichtbaar. De uitschieters naar beneden betreffen vooral deze waterschappen. Dit is dus een voorspelbare ontwikkeling. De uitschieters naar boven betreffen vooral sterk verstedelijkte waterschappen, met veel (spoor)wegen en weinig agrarische grond. Hier drukt de waarde van wegen zwaar op het kostenaandeel van ongebouwd, en dat kostenaandeel wordt verdeeld over een beperkt aantal hectares. Daardoor drukken de lasten bij verstedelijkte waterschappen zwaar op de agrarische bedrijven. Diverse waterschappen hebben een tariefdifferentiatie voor wegen ingevoerd om de lasten voor de agrarische sector te verlichten. Verder speelt de afsplitsing van een groot areaal natuur bij enkele waterschappen een rol. Ook is van belang of een waterschap dat reeds vóór 2009 de methode Delfland hanteerde, gebruik maakte van een oude waardepeildatum of van een recentere. Dit laatste bepaalt de omvang van de waardesprong naar de nieuwe waardepeildatum 1 januari 2007. Verder hebben bij enkele waterschappen onttrekkingen aan reserves in 2008 of 2009 invloed op de lastenontwikkeling.



A&M – Aa en Maas; AGV – Amstel; Gooi en Vecht; BRD – Brabantse Delta; DLF – Delfland; DOM – De Dommel; FRL – Fryslân; HDSR – De Stichtse Rijnlanden; HHR – Rijnland; HNK – Hollands Noorderkwartier; HSK – Schieland en de Krimpenerwaard; NZV – Noorderzijlvest; R&D – Regge en Dinkel; R&O – Roer en Overmaas; R&W – Reest en Wieden; V&E – Vallei en Eem; V&V – Velt en Vecht; VEL – Veluwe; WGS – Groot Salland; WHA – Hunze en Aa's; WHD – Hollandse Delta; WPM – Peel en Maasvallei; WRIJ – Rijn en IJssel; WSRL – Rivierenland; WZE – Zeeuwse Eilanden; WZV – Zeeuws -Vlaanderen; ZZL – Zuiderzeeland

0.6 Eindconclusie

De afwijkingen in 2009 ten opzichte van de inschatting in de MvT, laten zien dat in zijn algemeenheid 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 MvT is ingeschat. Uit de analyse blijkt dat vooral de veel hogere waarde van wegen, het hogere ingezetenenpercentage en in mindere mate de hogere overheveling van de kosten van

passief kwaliteitsbeheer ten grondslag liggen aan de afwijkingen tussen de inschatting in de MvT in juni 2006 en de werkelijkheid in 2009.

Uit de landelijke microcijfers blijkt in het algemeen dat de lastenontwikkelingen tussen 2008 en 2009 voorspelbaar en verklaarbaar zijn.

Uit de microcijfers per waterschap blijkt dat de mate van variatie sterk verschilt per profiel. In het algemeen geldt dat de lastenontwikkelingen tussen 2008 en 2009 en de variatie tussen waterschappen voorspelbaar en verklaarbaar zijn. Opvallend groot is de variatie tussen waterschappen bij het profiel voor een agrarisch bedrijf.

0.7 Verkennende aanpassingsmogelijkheden

Voor het geval op basis van de cijfers en analyses aanpassing van het belastingstelsel noodzakelijk wordt bevonden, zijn op een grotere lastenverlaging voor de agrarische sector en overige ongebouwde terreinen gerichte verkennende en niet volledig uitgewerkte mogelijkheden tot aanpassing:

1. de wegen en spoorbanen van de categorie ongebouwd overhevelen naar gebouwd;
2. de waarde van wegen en spoorbanen lager stellen;
3. beleidsvrijheid aan waterschapsbestuur of provincie geven om af te wijken van de waardeverhoudingen als verdeelmaatstaf;
4. verruiming van de tariefdifferentiatiemogelijkheid voor wegen.

1 Opdracht en werkwijze

1.1 Inleiding

De Unie van Waterschappen heeft in januari 2009 aan Van den Bosch & partners en Tauw opdracht gegeven om analyses uit te voeren in het kader van de evaluatie van de effecten van het nieuwe belastingstelsel van waterschappen, zoals dit geldt per 1 januari 2009.

De onderzoeksoopdracht is uitgevoerd onder begeleiding van de ad hoc-Werkgroep Evaluatie Nieuwe Financieringsstructuur van de Unie van Waterschappen (hierna WENF). De leden en samenstelling van de WENF zijn opgenomen in bijlage 1.

De analyses en rapportages daarvan zijn uitgevoerd door de onderzoeksbureaus onder begeleiding van de WENF. De aan de uitkomsten te verbinden conclusies en aanbevelingen zijn voorbehouden aan de Unie van Waterschappen en niet in dit rapport opgenomen.

1.2 Achtergrond

De Unie van Waterschappen voert een evaluatie uit van de effecten van het nieuwe belastingstelsel van de waterschappen. Dit nieuwe belastingstelsel is een gevolg van de op 1 januari 2009 effectief geworden Wet modernisering waterschapsbestel. Uit die evaluatie moet blijken of en in hoeverre de uitwerking van het nieuwe belastingstelsel in de lijn ligt met de verwachtingen zoals die in juni 2006 zijn geformuleerd in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet modernisering waterschapsbestel⁵ (hierna: MvT). Op grond van de uitkomsten zullen conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd die de Unie van Waterschappen aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat zal aanbieden.

Van de zijde van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Tweede Kamer is de eis gesteld dat de evaluatie moet worden uitgevoerd door een onafhankelijke organisatie. Om aan deze eis te voldoen, is besloten om de analyses te laten uitvoeren door Van den Bosch & Partners en Tauw.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 31 en 32

1.3 Opdracht

Bij de analyse moeten de volgende vragen worden beantwoord:

- macroniveau: hoe verhouden de huidige uitkomsten zich tot datgene wat de MvT in juni 2006 aan lastenverschuivingen voor de daar aangegeven categorieën aankondigt? Als er afwijkingen zijn ten opzichte van de toen geschetste verwachtingen, wat zijn dan de factoren geweest die deze afwijkingen hebben veroorzaakt? Het gaat hier om analyse op macroniveau waarbij het effect van relevante verklarende variabelen zo mogelijk cijfermatig en anders kwalitatief in beeld wordt gebracht. Deze analyse vindt zowel plaats op landelijk niveau als op het schaalniveau van de waterschappen;
- microniveau: wat zijn de verschillen binnen de bovengenoemde categorieën en in termen van lastendruk voor individuele huishoudens en (agrarische) bedrijven die zich landelijk en bij de verschillende waterschappen hebben voorgedaan? En waardoor worden deze verschillen veroorzaakt? Dit is een analyse op microniveau waarbij opnieuw het effect van de relevante verklarende variabelen zo mogelijk cijfermatig en anders kwalitatief in beeld wordt gebracht. Het gaat hierbij niet alleen om de overgang van 2008 naar 2009, waar de meeste publiciteit zich op richtte, maar zo nodig ook om de verschillen die zich sinds 2004 hebben voorgedaan;
- tot welke conclusies leiden deze analyses en welke aanbevelingen tot eventuele aanpassingen van het financieringsstelsel kunnen worden gedaan?

1.4 Randvoorwaarden

De uitgevoerde analyses zijn gebaseerd op de door de Unie van Waterschappen aangeleverde cijfers. Het betreft door het COELO en het CBS gevalideerde gegevens. Deze hebben wij niet op hun juistheid beoordeeld. Ook zijn in beginsel geen aanvullende gegevens verzameld. De opdracht beperkt zich tot een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de aangeleverde cijfers en gegevens.

1.5 Opmerkingen vooraf

Allereerst merken wij op dat na overleg met de WENF is besloten om de macroanalyse uitsluitend op landelijk niveau en niet op het niveau van de individuele waterschappen uit te voeren. Reden hiervoor is dat het binnen het tijdsbestek van het onderzoek niet haalbaar is de daarvoor benodigde bewerkingen van de gegevens van de individuele waterschappen uit te voeren. Bovendien is de toegevoegde waarde van een macroanalyse

op het niveau van individuele waterschappen gering. Een dergelijke analyse zou inzicht geven in de variatie tussen waterschappen, maar deze variatie blijkt ook, en zelfs beter, uit de microanalyse per waterschap. Verder is de relevantie van een macroanalyse per waterschap beperkt, omdat hierover in de MvT geen cijfermatige inschattingen zijn gedaan.

Verder is eveneens in overleg met de WENF besloten om de microvergelijking per waterschap te beperken tot een vergelijking van de jaren 2008 en 2009. Er is geen vergelijking met 2004 gemaakt. Reden hiervoor is dat de hiervoor benodigde gegevens van de individuele waterschappen niet beschikbaar zijn binnen het tijdsbestek van het onderzoek. Verder is de relevantie van een microanalyse van 2004 per waterschap beperkt, omdat hierover in de MvT geen cijfermatige inschattingen zijn gedaan. In de MvT is alleen voor enkele profielen een inschatting gedaan, maar dit betreft landelijk gemiddelde profielen en geen profielen per waterschap. Voor deze landelijk gemiddelde profielen is wel trendmatig onderzocht of deze overeenkomen met de werkelijkheid in 2009.

Verder is bij de microvergelijking per waterschap uitgegaan van de gewogen gemiddelde tarieven waarbij niet afzonderlijk rekening is gehouden met eventuele omslagklassen, (in 2008), tariefdifferentiatie (in 2009) en het vervallen van taakgebieden etc. Deze aspecten zijn verdisconteerd in het gemiddelde tarief zodat een waterschap met één tarief kan worden gekarakteriseerd. Met nadruk wijzen wij erop dat de microvergelijking dus niet overeenkomt met de werkelijke situatie en dat door het gemiddelde beeld er binnen waterschappen bij individuele belastingplichtigen of groepen van belastingplichtigen afwijkende lastenontwikkelingen kunnen zijn. Om dit laatste in beeld te brengen, zou een veel verdergaand onderzoek naar elk waterschap noodzakelijk zijn.

Kenmerk R001-4638933AJM-wga-V01-NL

2 Landelijke macrovergelijking lastenverschuivingen

2.1 Achtergrond

In de MvT is in juni 2006 een inschatting gemaakt van lastenverschuivingen aan waterschapslasten als gevolg van het nieuwe belastingstelsel voor de groepen huishoudens, bedrijven, agrarische sector, eigenaren van natuurterreinen en eigenaren van overige ongebouwde terreinen. In de MvT⁶ staat hierover:

a. *Lastenverschuivingen waterschapshellingen*

Invoering van de nieuwe heffingenstructuur betekent niet dat de totale lasten voor alle belastingplichtigen gezamenlijk zullen veranderen. Dit totaal is immers bepaald door de voor de taakuitoefening van de waterschappen te maken kosten. Wel leidt een wijziging in de heffingensystematiek tot een lastenverschuiving tussen de groepen van belastingplichtigen. De waterschapslasten voor 2004 bedroegen in totaal € 1 828 miljoen. Dit is de som van de opbrengst van de waterkwantiteitsomslag, de waterkeringsomslag en de Wvo-heffing. Deze werden opgebracht door de huishoudens (€ 1 266 miljoen), de bedrijven (€ 402 miljoen), de agrarische sector (€ 116 miljoen), de eigenaren van natuurterreinen (€ 14 miljoen) en de eigenaren van overige ongebouwde terreinen (€ 30 miljoen). De lastenverschuiving die optreedt op basis van de nu voorgestelde bekostigingsstructuur is een optelsom van een aantal effecten. In totaliteit treedt er een lastenverschuiving op van circa € 90 miljoen, overeenkomend met 4,5% van de totale jaarlijkse waterschapslasten. Deze lastenverschuiving zal met name een vermindering inhouden voor de eigenaren van natuurterreinen (minus € 12 miljoen), de eigenaren van agrarische gronden (minus € 56 miljoen) en de eigenaren van overige ongebouwde gronden (minus € 14 miljoen). Daarnaast is er sprake van een beperkte lastenvermindering voor de bedrijven (minus € 8 miljoen). De toename van de lasten zal plaatsvinden bij de huishoudens.

...

De lastenverschuiving naar de huishoudens is overigens al enige jaren gaande, en zal ook doorgaan zonder dit wetsvoorstel, zo is de verwachting.

Bij de Wvo-heffing wordt de verschuiving veroorzaakt door autonome ontwikkelingen: enerzijds neemt het aantal vervuilingseenheden uit huishoudens toe door een toename van de bevolking en anderzijds neemt het aantal vervuilingseenheden vanuit bedrijven af als gevolg van saneringen van lozingen. Het aandeel van de huishoudens in de totale heffingopbrengst stijgt hierdoor.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 31 en 32

Bij de heffingen voor het watersysteembeheer speelt de relatieve waardeinstijging van huizen ten opzichte van bedrijven een rol, maar is ook de keuze van waterschappen voor een andere bekostigingssystematiek van belang. Als gevolg van eerdere beleidswijzigingen (WB21 en stedelijk waterbeheer) wordt het watersysteembeheer meer afgestemd op het belang van de huishoudens. Waterschappen kiezen de laatste jaren steeds meer voor een kostentoedelingssystematiek die hierbij aansluit, en een groter deel van de kosten bij de huishoudens legt.

De vraag is of deze ingeschatte lastenverschuivingen overeenkomen met de werkelijkheid na invoering van het nieuwe belastingstelsel in 2009 en zo nee, wat daarvan de oorzaken zijn.

2.2 Aanpak analyse

Bij de aanpak van de analyse van de landelijke macrovergelijking van de lastenverschuivingen spelen de volgende aspecten een belangrijke rol.

Voor de vraag of de ingeschatte lastenverschuivingen overeenkomen met de werkelijkheid na invoering van de nieuwe financieringsstructuur in 2009, is het onjuist om de in juni 2006 in de MvT genoemde cijfers van 2004 zonder meer te vergelijken met de cijfers voor 2009. Om een goede vergelijking te maken is een aantal correcties toegepast. Reden daarvoor is dat zich in de periode 2004 t/m 2009 lastenverschuivingen hebben voorgedaan die deels wel en deels niet zijn toe te schrijven aan de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel. Van de lastenverschuivingen die wel voortvloeien uit de wetswijziging, was bovendien een deel wel voorzienbaar ten tijde van de MvT in juni 2006 en een deel niet. Bij een vergelijking van de werkelijkheid in 2009 met de inschatting in 2006 op basis van de cijfers van 2004, moet dus een aantal correcties plaatsvinden voor het aandeel van de lastenverschuiving dat niet voortvloeit uit de Wet modernisering waterschapsbestel en het aandeel dat wel voortvloeit uit de wetswijziging maar niet voorzienbaar was in de MvT in juni 2006.

De lastenverschuivingen worden in dit rapport inzichtelijk gemaakt door een vergelijking tussen de lasten in 2004 zoals genoemd in de MvT, de in de MvT opgenomen inschattingen en de (gecorrigeerde) werkelijkheid in 2009.

In feite zijn de lastenverschuivingen tussen 2004 en 2009 toe te schrijven aan vier categorieën omstandigheden:

1. Lastenontwikkelingen die niet voortvloeien uit de wetswijziging

Het gaat hierbij om:

- als gevolg van toegenomen kosten nemen de belastingopbrengsten tussen 2004 en 2009 toe. Dit beïnvloedt de absolute toename of afname van de waterschapslasten voor de groepen huishoudens, bedrijven, agrarische sector, eigenaren van natuurterreinen en eigenaren van overige ongebouwde terreinen, maar deze zou zich ook hebben voorgedaan zonder wetswijziging;
- de waardeverhoudingen tussen woningen en niet-woningen. In de MvT zijn als uitgangspunt genomen de belastingopbrengsten volgens begrotingen van de waterschappen en zoals gepubliceerd door het CBS voor 2004. Sindsdien zijn de waarden van woningen sterker gestegen dan die van niet-woningen. Dit leidt tot een waardeverschuiving van bedrijven naar huishoudens, die los staat van de wetswijziging;
- tussen 2004 en 2009 vond een autonome ontwikkeling binnen de verontreinigingsheffing plaats. Als gevolg van een toename van de bevolking en saneringen van afvalwaterlozingen bij bedrijven, zijn lasten verschoven van bedrijven naar huishoudens. Dit is ook in de MvT onderkend⁷. Deze verschuiving vindt niet zijn oorzaak in de wetswijziging.

Met de hiervoor genoemde autonome lastenontwikkelingen kon geen rekening worden gehouden bij de inschattingen in juni 2006 in de MvT. Voor een zuivere vergelijking tussen 2004 en 2009 hebben wij de lastenontwikkelingen gecorrigeerd voor deze aspecten. Wij zullen dit nader toelichten in onderdeel 2.4.

2. Lastenontwikkelingen 2004-2008 vooruitlopend op wetswijziging

Het gaat hierbij om:

- een aanzienlijk aantal waterschappen is in de periode 2004-2008 overgestapt op een andere kostentoedelingsmethodiek. Het gaat daarbij meestal om een overgang van de methode Oldambt/Havelaar (deels op basis van kostenveroorzaking) naar de methode Delfland (op basis van waardeverhoudingen) en naar een methodiek waarbij het ingezetenaandeel op basis van inwonerdichtheid wordt bepaald. In een aantal gevallen vond deze overstap tegelijk met fusies plaats.

Hoewel de methode Delfland mogelijk was onder het oude belastingstelsel, hing de invoering van de methode Delfland al nauw samen met het aanstaande nieuwe belastingstelsel. In feite was sprake van anticipatie op het nieuwe belastingstelsel (al zijn er verschillen tussen het nieuwe belastingstelsel en de methode Delfland). Ditzelfde geldt voor de methodiek waarbij het ingezetenaandeel op basis van inwonerdichtheid wordt

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 31 en 32

bepaald. Vanwege deze nauwe samenhang is er geen reden de lastenontwikkeling tussen 2004 en 2009 hiervoor te corrigeren. Omdat ook wijzigingen van het ingezetenaandeel en gewijzigde waardeverhoudingen tussen gebouwd en ongebouwd voortvloeien uit deze nieuwe methodieken, is daarvoor evenmin gecorrigeerd.

3. Lastenontwikkelingen direct voortvloeiend uit de wetswijziging die in juni 2006 voorzienbaar waren

Het gaat hierbij om:

- één heffing voor bekostiging watersysteembeheer, het vervallen van taakgebieden en de overheveling van de kosten van het passief kwaliteitsbeheer;
- de introductie van natuur als afzonderlijke categorie;
- een nieuwe methodiek voor de kostentoedeling aan ingezetenen;
- een nieuwe methodiek voor de kostentoedeling aan gebouwd, ongebouwd en natuur;
- de afschaffing van de mogelijkheid tot het instellen van omslagklassen;
- de invoering van de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie;
- de splitsing van de verontreinigingsheffing in zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing;
- de wijziging van de maatstaf zuurstofverbruik bij vervuilingseenheden;
- een wijziging in de afbakening van gebouwde en ongebouwde onroerende zaken.

4. Lastenontwikkelingen voortvloeiend uit de wetswijziging die in juni 2006 niet voorzienbaar waren

Het gaat hierbij om een aantal amendementen van 12 oktober 2006 die in het wetsvoorstel zijn opgenomen:

- de mogelijkheid om het ingezetenenpercentage met een extra 10% te verhogen⁸;
- de mogelijkheid van tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen (niet zijnde spoorwegen) en waterbergingsgebieden⁹;
- de reductie op de rijksheffing voor door waterschappen op rijkswater geloosde effluënten¹⁰;
- de vrijstelling van verontreinigingsheffing voor lozingen op oppervlaktewater dat bij het waterschap zelf in beheer is¹¹.

Ten tijde van het schrijven van de MvT in juni 2006 bestonden hiervoor genoemde regelingen nog niet, zodat daarmee bij de inschatting van de lastenverschuivingen geen rekening kon worden gehouden. Voor een zuivere vergelijking tussen 2004 en 2009

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 601, nr. 18

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 601, nr. 15

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 601, nr. 11

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 601, nr. 13

hebben wij de lastenontwikkelingen gecorrigeerd voor deze aspecten (behoudens de tariefdifferentiatie voor waterbergingsgebieden omdat het effect daarvan marginaal is). Daarmee ontstaat een zuiver inzicht in de lastenverschuivingen die het gevolg zijn van de wetswijziging en voorzienbaar waren in juni 2006. Wij zullen dit nader toelichten in onderdeel 2.4.

2.3 Uitgangspunten analyse

Uitgangspunt van de inschattingen in de MvT zijn de belastingopbrengsten op begrotingsbasis voor 2004 van de waterschappen zoals door het CBS gepubliceerd (CBS-cijfers).

Het betreft hier de totale opbrengst aan waterkwantiteitsomslag, waterkeringsomslag en verontreinigingsheffing. De wegenomslag en andere waterschapsbelastingen zoals precariobelasting en leges blijven buiten beschouwing en laten wij bij onze verdere analyse dan ook buiten aanmerking.

Voor 2009 zijn eveneens de CBS-cijfers op begrotingsbasis gehanteerd. Daarbij heeft een correctie plaatsgevonden, voor de waterschappen Zeeuwse Eilanden en Zeeuws Vlaanderen omdat deze waterschappen hun wegenheffing hebben geïntegreerd in de watersysteemheffing.

De berekeningsmethodiek die ten grondslag ligt aan de in de MvT genoemde lasten voor 2004 is tevens gehanteerd voor 2009, zodat gewaarborgd is dat cijfers met dezelfde uitgangspunten worden vergeleken.

2.4 Landelijke macrocijfers

2.4.1 Correcties

In onderdeel 2.2 hebben wij kort beschreven welke aspecten van de lastenontwikkeling gecorrigeerd moeten worden voor een zuivere vergelijking van de inschatting in de MvT in juni 2006 en de werkelijkheid in 2009. Deze correcties zullen wij nu nader uitwerken en toelichten alvorens in 2.4.2 de gecorrigeerde landelijke macrocijfers te presenteren.

Lastenontwikkelingen die niet voortvloeien uit de wetswijziging

- als gevolg van toegenomen kosten nemen de belastingopbrengsten tussen 2004 en 2009 toe. In 2004 waren de totale belastingopbrengsten € 1.828 miljoen. In 2009 zijn deze gestegen naar € 2.121 miljoen. Dit beïnvloedt uiteraard de absolute toename of afname van de waterschapslasten voor de groepen huishoudens, bedrijven, agrarische sector, eigenaren van natuurterreinen en eigenaren van overige ongebouwde terreinen, maar deze zou zich ook hebben voorgedaan zonder wetswijziging. Een juister beeld geeft daarom de ontwikkeling in de relatieve verhoudingen tussen de groepen huishoudens, bedrijven, agrarische sector, eigenaren van natuurterreinen en eigenaren van overige

- ongebouwde terreinen. Daarom voeren wij de analyses uit op basis van de ontwikkeling tussen 2004 en 2009 van de onderlinge verhoudingen tussen genoemde groepen (uitgedrukt in percentages van de belastingopbrengst);
- de waardeverhoudingen tussen woningen en niet-woningen. In de MvT zijn als uitgangspunt genomen de CBS-cijfers voor 2004 op begrotingsbasis. Daarbij is uitgegaan van de waardeverhouding tussen woningen en niet-woningen in 2005 (op basis van de waardepeildatum 1 januari 2003). Deze verhouding was: woningen 79,63% en niet-woningen 20,37%. Doordat sindsdien de waarden van woningen sterker zijn gestegen dan die van niet-woningen, is de waardeverhouding in 2009¹²: woningen 80,8% en niet-woningen 19,2%. Deze wijziging in de waardeverhoudingen leidt tot een verschuiving van bedrijven naar huishoudens. De gewijzigde waardeverhoudingen zijn echter niet een gevolg van de nieuwe financieringsstructuur. Daarom is de wijziging in de waardeverhoudingen gecorrigeerd (door deze voor 2009 op de waardeverhouding uit 2005 te stellen);
 - tussen 2004 en 2009 vond een autonome ontwikkeling binnen de verontreinigingsheffing plaats. Als gevolg van een toename van de bevolking en saneringen van afvalwaterlozingen bij bedrijven, zijn lasten verschoven van bedrijven naar huishoudens. Dit is ook in de MvT onderkend¹³. In 2004 werd 70,5% van de verontreinigingsheffing opgebracht door de huishoudens en 29,5% van de bedrijven. In 2008 was deze verhouding: huishoudens 72,1% en bedrijven 27,9%. In 2009 is de verhouding: huishoudens 72,6% en bedrijven 27,4%. De verschuiving tussen 2008 en 2009 vindt zijn oorzaak echter wel grotendeels in de wetswijziging. Deze is namelijk een gevolg van de wijziging van de maatstaf zuurstofverbruik¹⁴. Wij hebben daarom de autonome ontwikkeling tussen 2004 en 2008 gecorrigeerd, omdat deze niet zijn oorzaak vindt in de wetswijziging.

Lastenontwikkelingen direct voortvloeiend uit de wetswijziging die in juni 2006 niet voorzienbaar waren

Een aantal bepalingen is bij amendementen van 12 oktober 2006 in het wetsvoorstel opgenomen. Ten tijde van het schrijven van de MvT in juni 2006 bestonden deze bepalingen nog niet, zodat daarmee bij de inschatting van de lastenverschuivingen geen rekening kon worden gehouden. Het gaat hierbij om de volgende amendementen:

- de mogelijkheid om het ingezetenenpercentage met een extra 10% te verhogen¹⁵. In 2009 hebben vijf waterschappen van deze extra beleidsruimte

¹² Uitgegaan is van 2008, nu de waardeverhouding 2009 nog niet is gepubliceerd

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 31 en 32

¹⁴ Geen rekening is gehouden met het feit dat mogelijk ook tussen 2008 en 2009 deels sprake is van een autonome ontwikkeling

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 601, nr. 18

- gebruik gemaakt (zie bijlage 2). Het gebruik van deze extra 10% leidt macro gezien tot een geringe lastenverschuiving richting huishoudens. Deze verschuiving is in de vergelijking tussen de inschatting en de werkelijkheid gecorrigeerd¹⁶;
- de mogelijkheid van tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen en waterbergingsgebieden¹⁷. Van de mogelijkheid van tariefdifferentiatie voor waterbergingsgebieden hebben in 2009 twee waterschappen gebruik gemaakt. De effecten hiervan zijn zo marginaal dat wij de hiermee veroorzaakte lastenverschuivingen niet hebben gecorrigeerd. In 2009 hebben negen waterschappen van de mogelijkheid van tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen gebruik gemaakt. Tariefdifferentiatie voor wegen leidt uitsluitend tot een verschuiving binnen de categorie ongebouwd: het verhoogt de tarieven van de verharde wegen binnen de categorie en verlaagt de tarieven van de overige ongebouwde onroerende zaken binnen de categorie ongebouwd. Het aspect van de tariefdifferentiatie van wegen is gecorrigeerd;
 - de reductie op de rijksheffing voor door waterschappen op rijkswater geloosde effluenten¹⁸. Deze reductie verlaagt de lasten van het waterschap en daarmee de benodigde opbrengst van de zuiveringsheffing. Aangezien met aspect nog geen rekening is gehouden ten tijde van het schrijven van de MvT in juni 2006, hebben we voor dit effect gecorrigeerd;
 - de vrijstelling van verontreinigingsheffing voor lozingen op oppervlaktewater dat bij het waterschap zelf in beheer is¹⁹. Zonder deze vrijstelling zouden waterschappen verplicht zijn om aan zichzelf aanslagen verontreinigingsheffing op te leggen voor de lozingen van bijvoorbeeld het effluent van eigen RWZI's op eigen oppervlaktewater. Dit verhoogt de kosten van het zuiveringsbeheer en daarmee de benodigde opbrengst van de zuiveringsheffing. De opbrengst van de verontreinigingsheffing komt ten goede aan de bekostiging van het watersysteembeheer; hierdoor kan worden volstaan met een lagere opbrengst watersysteemheffing. Aangezien met dit aspect nog geen rekening is gehouden ten tijde van het schrijven van de MvT in juni 2006, hebben we voor dit effect gecorrigeerd.

2.4.2 Presentatie landelijke macrocijfers

Na de hiervoor beschreven correcties ontstaat een zuivere vergelijking tussen de ingeschatte lastenverschuivingen in de MvT van juni 2006 op basis van de cijfers van 2004 en de werkelijkheid in 2009. In de volgende grafieken is dit weergegeven.

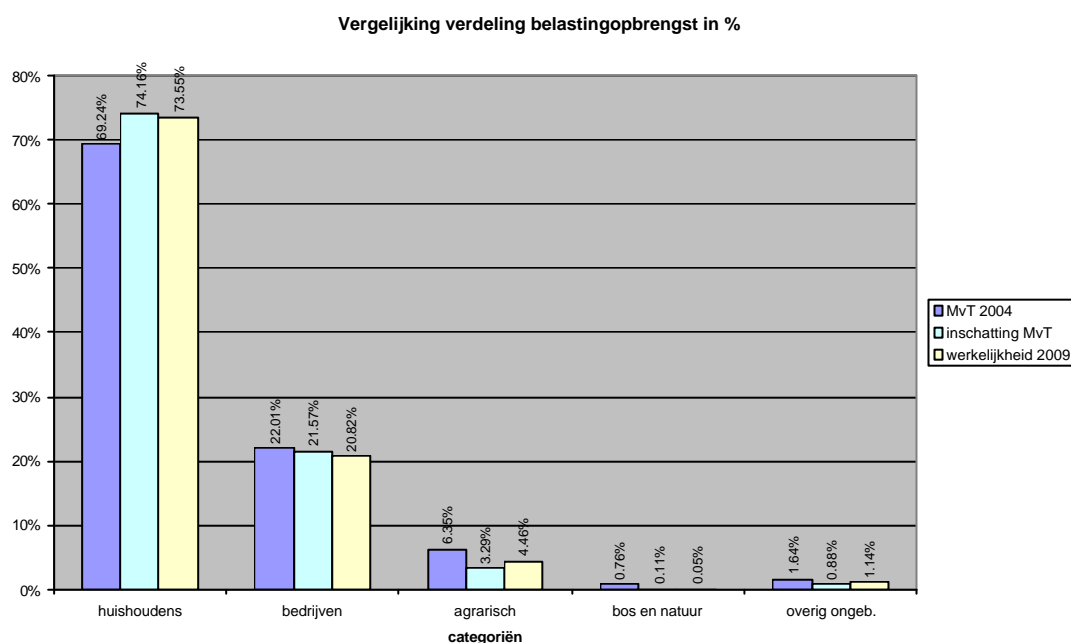
¹⁶ Door voor deze waterschappen het ingezetenenpercentage 10% lager te stellen

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 601, nr. 15

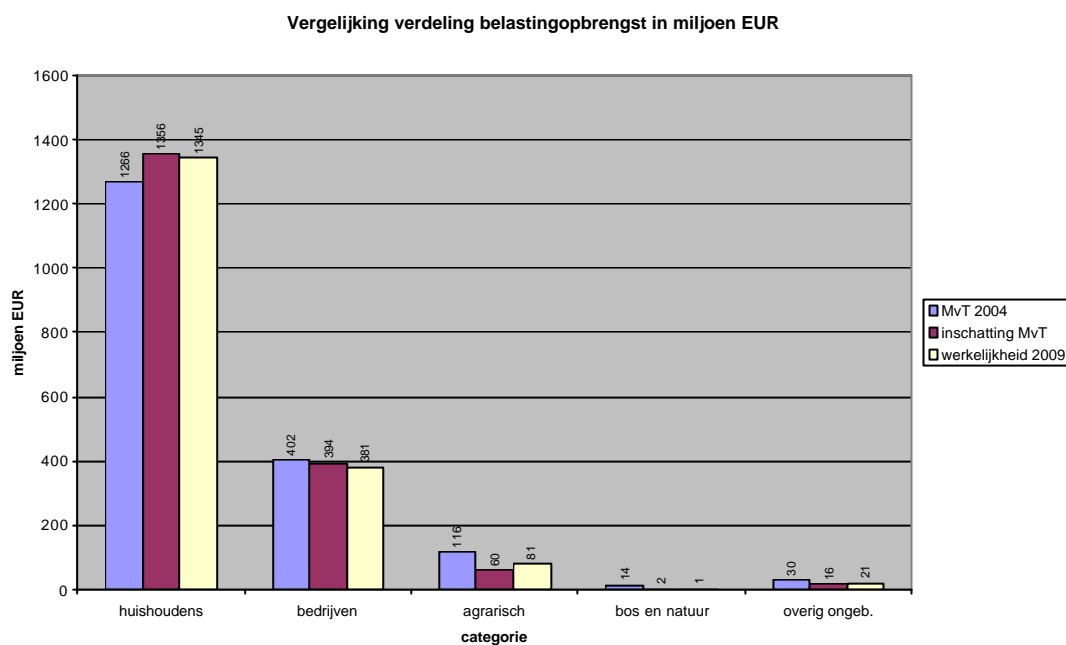
¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 601, nr. 11

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 601, nr. 13

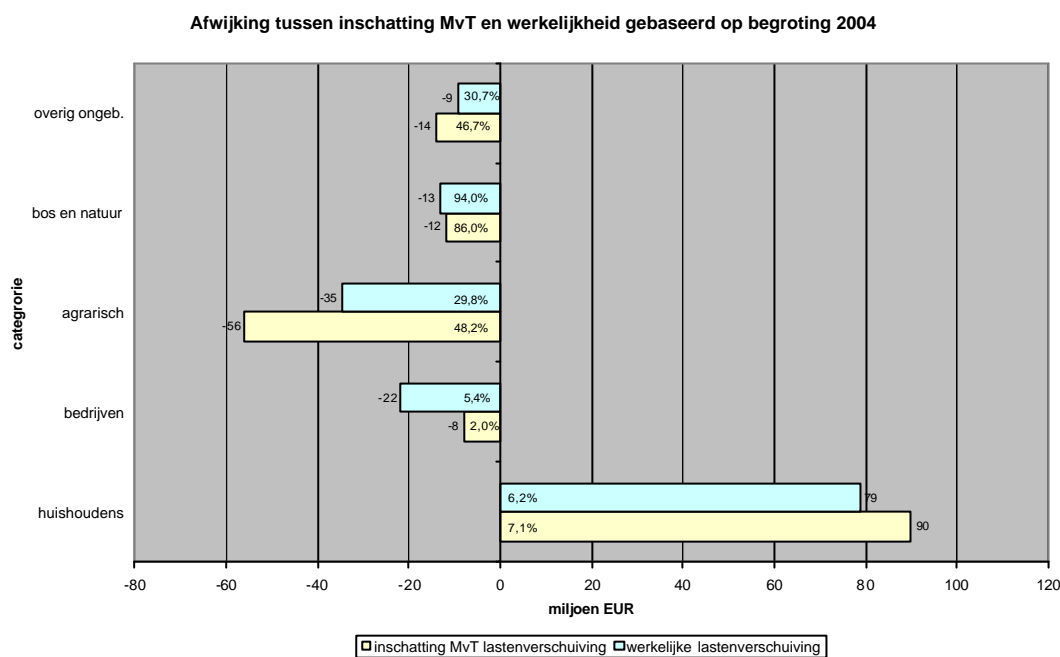
In deze grafieken is aangegeven wat de verdeling van de belastingopbrengsten over de groepen huishoudens, bedrijven, agrarische sector, eigenaren van natuurterreinen en eigenaren van overige ongebouwde terreinen is. Dit is zowel in percentages (grafiek 1.1) als in absolute getallen (grafiek 1.2) gedaan. Daarbij is telkens aangegeven de bestaande verdeling in 2004 zoals genoemd in de MvT, de inschatting in de MvT van de verdeling onder het nieuwe belastingstelsel en de werkelijke (gecorrigeerde) verdeling in 2009. In grafiek 1.3 is vervolgens de afwijking tussen de inschatting in de MvT en de (gecorrigeerde) werkelijkheid in 2009 inzichtelijk gemaakt.



Grafiek 1.1 Vergelijking verdeling belastingopbrengsten in procentuele verhoudingen, waarbij 2009 is gecorrigeerd voor niet aan de wetwijziging toe te rekenen lastenverschuivingen en ten tijde van de MvT in juni 2006 niet voorzienbare lastenverschuivingen



Grafiek 1.2 Vergelijking verdeling belastingopbrengsten in bedragen, omgerekend naar de belastingopbrengst 2004 (€ 1.828 miljoen), waarbij 2009 is gecorrigeerd voor niet aan de wetswijziging toe te rekenen lastenverschuivingen en ten tijde van de MvT in juni 2006 niet voorzienbare lastenverschuivingen



Grafiek 1.3 Vergelijking werkelijke cijfers 2009 met inschatting MvT, omgerekend naar de belastingopbrengst 2004 (€ 1.828 miljoen), waarbij 2009 is gecorrigeerd voor niet aan de wetwijziging toe te rekenen lastenverschuivingen en ten tijde van de MvT in juni 2006 niet voorzienbare lastenverschuivingen

2.4.3 Conclusies vergelijking inschatting en werkelijkheid

Omtrent de vergelijking tussen de ingeschatte lastenverschuivingen in juni 2006 op basis van de cijfers van 2004 en de werkelijkheid in 2009 concluderen wij het volgende:

- 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 MvT 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 ongebouwd terreinen is € 9 miljoen in plaats van € 14 miljoen; daling 30,7% in plaats van 46,7%.

In onderdeel 2.5 analyseren wij de diverse oorzaken van de lastenverschuivingen, die een gevolg zijn van de nieuwe financieringsstructuur in de Wet modernisering waterschapsbestel. Dit verklaart niet de afwijking tussen de inschatting in juni 2006 en de werkelijkheid in 2009. Die verklaring geven wij in onderdeel 2.6.

2.5 Analyse lastenverschuivingen wetswijziging

2.5.1 Inleiding

De lastenverschuivingen die samenhangen met de invoering van de nieuwe financieringsstructuur laten zich verdelen in:

- lastenverschuivingen in de periode 2004-2008 die een gevolg zijn van anticipatie op de wetswijziging. Deze beschrijven wij in onderdeel 2.5.2;
- lastenverschuiving 2008-2009 die een direct effect zijn van de wetswijziging. Deze beschrijven wij in onderdeel 2.5.3.

2.5.2 Anticipatie op wetswijziging periode 2004-2008

In de MvT worden de waterschapslasten voor het belastingjaar 2004 gebruikt om de lastenverschuivingen in te schatten. Deze cijfers waren afkomstig van 37 waterschappen. Ten gevolge van fusies bestaan per 1 januari 2005 echter nog 27 waterschappen. Per 1 januari 2005 zijn opgeheven:

- HHS van Schieland (HHS van Schieland en de Krimpenerwaard)
- HHS van de Krimpenerwaard (HHS van Schieland en de Krimpenerwaard)
- Ws De Brielse Dijkkring (Ws Hollandse Delta)
- Ws IJsselmonde (Ws Hollandse Delta)
- Ws De Grootte Waard (Ws Hollandse Delta)
- Ws Goeree Overflakkee (Ws Hollandse Delta)
- Zs Hollandse Eilanden en Waarden (Ws Hollandse Delta /Ws Rivierenland)
- Ws Groot Haarlemmermeer (HHS van Rijnland)
- Ws De Oude Rijnstromen (HHS van Rijnland)
- Ws Wilck & Wiericke (HHS van Rijnland)
- HHS van de Alblasserwaard en de Vijfheerenlanden (Ws Rivierenland)
- Ws Alm en Biesbosch (Ws Rivierenland)

Tevens zijn per 1 januari 2005 opgericht:

- HHS van Schieland en de Krimpenerwaard
- Ws Hollandse Delta

In de jaren 2004-2008 is een aantal waterschappen, niet zelden als gevolg van de hiervoor genoemde fusies, overgestapt op een andere kostentoedelings-systematiek. Het toepassen van een andere kostentoedelings-systematiek leidt tot een andere belastingdrukverdeling en derhalve tot een verschuiving van de lasten tussen de categorieën belastingplichtigen. In de MvT²⁰ is dit ook onderkend:

a. *Lastenverschuivingen waterschapsheffingen*

(...)

De lastenverschuiving naar de huishoudens is overigens al enige jaren gaande, en zal ook doorgaan zonder dit wetsvoorstel, zo is de verwachting. Bij de Wvo-heffing wordt de verschuiving veroorzaakt door autonome ontwikkelingen: enerzijds neemt het aantal vervuilingseenheden uit huishoudens toe door een toename van de bevolking en anderzijds neemt het aantal vervuilingseenheden vanuit bedrijven af als gevolg van saneringen van lozingen. Het aandeel van de huishoudens in de totale heffingopbrengst stijgt hierdoor. Bij de heffingen voor het watersysteembeheer speelt de relatieve waardestijging van huizen ten opzichte van bedrijven een rol, maar is ook de keuze van waterschappen voor een andere bekostigingssystematiek van belang. Als gevolg van eerdere beleidswijzigingen (WB21 en stedelijk waterbeheer) wordt het watersysteembeheer meer afgestemd op het belang van de huishoudens. Waterschappen kiezen de laatste jaren steeds meer voor een kostentoedelings-systematiek die hierbij aansluit, en een groter deel van de kosten bij de huishoudens legt.

De door de waterschappen gehanteerde methode voor de kostentoedeling heeft de afgelopen jaren een transformatie ondergaan. Met betrekking tot de kostentoedeling is in 1989 door het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen het "Rapport inzake de kostentoedeling" uitgebracht. In dit rapport van de "Werkgroep vervolgstudie waterschapsfinanciën" (de Werkgroep Havelaar) geven IPO en Unie per afzonderlijke taak van waterschappen een uitwerking van de kostentoedeling, waarbij een kostentoedelingsproces wordt beschreven dat voor iedere taak gevolgd kan worden. Dit rapport was in het verleden de basis voor de kostentoedeling van nagenoeg alle waterschappen. In het rapport werden de volgende uitgangspunten voor de kostentoedeling beschreven.

	Waterkeringstaak	Waterkwantiteitstaak
Ingezetenen	inwonerdichtheid	mate van afhankelijkheid
Gebouwd	beschermde waarde	voorzieningenniveau (Oldambt)
Ongebouwd	beschermde waarde	voorzieningenniveau (Oldambt)

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 31 en 32

Het belang van de ingezetenen bij de waterkeringstaak wordt uitgedrukt in inwonerdichtheid. Het belang van gebouwd en ongebouwd is gelegen in de bescherming van deze onroerende zaken tegen overstroming. Daarom wordt het belang van gebouwd en ongebouwd afgemeten aan de totale waarde die tegen overstroming wordt beschermd. De waarde van gebouwd wordt daarbij bepaald op basis van de in de omslag gebouwd begrepen waarde en de waarde van ongebouwd op basis van de verkoopcijfers van onverpacht los land (agrarische waarde).

Het belang van de ingezetenen bij de waterkwantiteitstaak wordt bepaald door de mate waarin de bewoonbaarheid en leefbaarheid van het gebied afhankelijk is van de taakuitoefening door het waterschap. Het belang van gebouwd en ongebouwd is gelegen in het belang bij het niveau van de door het waterschap voor de betreffende categorie getroffen voorzieningen. Hiertoe werd de methode Oldambt gehanteerd. Ten grondslag aan de methode Oldambt ligt de aanname, dat maatregelen die het waterschap in het kader van het kwantitatief oppervlaktewaterbeheer uitvoert, en daarmee de kosten die het waterschap maakt, eenduidig zijn toe te delen aan specifieke belangencategorieën (te weten gebouwde en ongebouwde onroerende zaken). De methode Oldambt gaat dus uit van het kostenveroorzakingsprincipe en een formele strikte scheiding tussen de taken en belangencategorieën van het waterschap.

Om de gevolgen van de veranderende taakopvatting te onderzoeken is door de Unie van Waterschappen de Commissie onderzoek financiering ingesteld (Commissie Togtema). Mede op basis van het in 1999 uitgebrachte rapport 'Waterschapsbelastingen in de 21^e eeuw' van deze commissie heeft de Unie van Waterschappen een definitief standpunt ingenomen over de gewenste wijzigingen. In het rapport van de Unie van Waterschappen van 2001 'Naar een eenvoudiger financieel en bestuurlijke organisatie van het waterschap', worden door de Unie van Waterschappen voorstellen gedaan om het kostentoedelingsproces te vereenvoudigen, beter aan te laten sluiten bij het watersysteem en meer inzichtelijk te maken. In de ledenbrief van de Unie van Waterschappen 'Bestuurssamenstelling en financiering waterschappen' van 30 januari 2002, is door de Unie van Waterschappen aangegeven welke elementen uit de vereenvoudigingsvoorstellen reeds ter hand kunnen worden genomen. Concreet betreft dit het voorstel om het aandeel algemene taakbelangen voor beide taken te baseren op de inwonerdichtheid en het voorstel om de verdeling binnen de specifieke taakbelangen te baseren op de waardeverhouding. Dit houdt in dat de toedeling van de kosten aan de categorieën gebouwd en ongebouwd plaatsvindt op basis van de verhouding van de totale economische waarden tussen beide categorieën (methode Delfland). De methode wordt dus toegepast voor zowel de waterkeringszorg als het waterkwantiteitsbeheer.

De handreikingen van de Unie van Waterschappen om de vereenvoudigings-voorstellen reeds ter hand te nemen, binnen de tekst van de toen geldende Waterschapswet, zijn door veel waterschappen opgevolgd. Uit bijgevoegde analyse (bijlage 3) blijkt, dat in 2004 20 van de 37 waterschappen de methode Oldambt hanteerden, 2 waterschappen een variant hierop en 13 waterschappen de methode Delfland hanteerden. In 2008 hanteren nog 4 waterschappen de methode Oldambt en 5 waterschappen een variant hierop.

Bij waterschappen die al vóór 2009 zijn overgestapt op de methode Delfland heeft zich vrijwel altijd een verhoging van het ingezetenaandeel of een verschuiving van ongebouwd naar gebouwd voorgedaan.

Wij wijzen er overigens met nadruk op dat de tot 2009 gehanteerde methode Delfland weliswaar veel overeenkomsten heeft met het nieuwe wettelijke systeem, maar daaraan niet volledig gelijk is. Weliswaar is ook de methode Delfland gebaseerd op de waardeverhoudingen als verdeelmaatstaf, maar bij de wijze van waardebeoordeling van de onroerende zaken in de verschillende categorieën was de beleidsvrijheid vóór 2009 groter en de feitelijke invulling dan ook vaak globaler dan onder de Wet modernisering waterschapsbestel (uitgewerkt in het Waterschapsbesluit).

Bij de waterschappen die reeds vóór 2009 de methode Delfland hanteerden, heeft zich ook nog een andere ontwikkeling voorgedaan. Om de verdeling van de kosten tussen gebouwd en ongebouwd te bepalen, werd voor elke (on)gebouwde onroerende zaak uitgegaan van de waarde op dezelfde datum: de waardepeildatum. Hiertoe hebben de waterschappen aangesloten bij de waardepeildata die de Wet WOZ voorschrijft. Dit is logisch, omdat het waterschap op eenvoudige wijze over de waarde van alle gebouwde onroerende zaken kan beschikken: dit is het totaal van de WOZ-waarde van alle objecten binnen het gebied van het waterschap. De waarde van ongebouwd wordt door het waterschap zelf bepaald, naar dezelfde waardepeildatum als voor de gebouwde objecten is gehanteerd. Omdat de waardepeildatum slechts als basis voor de verdeelsleutel voor de kosten gebouwd-ongebouwd geldt, hebben de verschillende waterschappen gebruik gemaakt van verschillende waardepeildata. De keuze voor een peildatum werd in sterke mate beïnvloed door de door de gemeente geleverde gegevens en het jaar waarin het kostentoedelingsonderzoek heeft plaatsgevonden. De meeste waterschappen hanteerden als waardepeildatum voor de kostentoedeling 1 januari 2003, doch ook 1 januari 1999 en 1 januari 2005 komen voor. Wijzigingen van waardepeildatum in de periode 2004-2008 kunnen gevolgen hebben voor de kostenverdeling tussen gebouwd en ongebouwd.

Deze ontwikkelingen zijn in feite een aanloop naar het vanaf 2009 geldende nieuwe financieringssysteem waarbij de verplichting geldt om in 2009 een waardepeildatum te hanteren die maximaal 2 jaar eerder ligt.

2.5.3 Wetswijziging 2008-2009

2.5.3.1 Inleiding

De belangrijkste aanleiding voor de aanpassing van het belastingstelsel, is de wens om de complexe structuur van de waterschapsbelastingen te vereenvoudigen en de transparantie daarvan te vergroten. De MvT²¹ zegt hierover:

De huidige wens tot vereenvoudiging van het waterschapsbestel leidt tot een opnieuw bezien van de invulling van de trits. Daarbij spelen, meer dan vroeger, bestuurlijke overwegingen een rol: transparantie en herkenbaarheid van het waterschapsbestuur voor de burger en een robuust, transparant en een eenvoudiger financieringssysteem. Dit leidt tot een doorgaan op de reeds eerder ingeslagen weg waarbij de relatie belang-betaling en de relatie belang-zeggenschap ieder afzonderlijk zo goed mogelijk ingevuld wordt.

Daarnaast werd van belang geacht dat het algemene beleidsconcept van integraal waterbeheer – waarmee alle aspecten van regionale watersystemen in hun onderlinge samenhang worden bezien – ook een verdere doorwerking zou vinden in het belastingstelsel. Om die reden is gekozen voor één watersysteemheffing voor de watersysteemtaak (zie onderdeel 2.5.3.2) en de splitsing van de bestaande verontreinigingsheffing in een zuiveringsheffing voor indirecte lozingen en een verontreinigingsheffing-nieuwe-stijl voor directe lozingen (zie onderdeel 2.5.3.8).

Lastenverschuivingen kunnen hun oorzaak vinden in de volgende omstandigheden:

- één heffing voor bekostiging watersysteembeheer, het vervallen van taakgebieden en de overheveling van de kosten van het passief kwaliteitsbeheer;
- de introductie van natuur als afzonderlijke categorie;
- een nieuwe methodiek voor de kostentoedeling aan ingezetenen;
- een nieuwe methodiek voor de kostentoedeling aan gebouwd, ongebouwd en natuur;
- de afschaffing van de mogelijkheid tot het instellen van omslagklassen;
- de invoering van de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie;
- de splitsing van de verontreinigingsheffing in zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing;

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 12

- de wijziging van de maatstaf zuurstofverbruik bij vervuilingseenheden;
- een wijziging in de afbakening van gebouwde en ongebouwde onroerende zaken.

Elk van deze omstandigheden zal hierna worden toegelicht en kwalitatief op zijn lastenverschuivingseffecten beoordeeld.

2.5.3.2 Eén heffing voor bekostiging watersysteembeheer, het vervallen van taakgebieden en overheveling kosten passief kwaliteitsbeheer

Het watersysteembeheer integreert de taken waterkwantiteitsbeheer, waterkeringszorg en het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewater. Bekostiging van het watersysteembeheer vindt plaats via één nieuwe heffing: de 'watersysteemheffing'.

Dit is een belangrijke vereenvoudiging ten opzichte van het oude belastingstelsel. Tot 2009 werden door waterschappen voor de taken waterkwantiteitsbeheer en waterkeringszorg afzonderlijke omslagen geheven. Het nieuwe stelsel integreert deze taken met een deel van het waterkwaliteitsbeheer (het niet-zuiveringsdeel) tot één taak watersysteembeheer en integreert de afzonderlijke omslagen tot één watersysteemheffing (die wordt geheven van ingezetenen, eigenaren van gebouwde onroerende zaken, eigenaren van ongebouwde onroerende zaken en eigenaren van natuurterreinen).

De watersysteemheffing wordt in het gehele beheersgebied geheven, omdat de geïntegreerde taak watersysteembeheer in dat gehele gebied wordt uitgeoefend. Anders dan in het oude belastingstelsel zijn er dus geen gebieden zonder belang die buiten de heffing blijven. Ook zijn er geen afzonderlijke taakgebieden meer zoals die tot 2009 bestonden voor de waterkeringszorg, het waterkwantiteitsbeheer en het waterkwaliteitsbeheer. Alleen voor de wegentaak kan nog een taakgebied bestaan in het nieuwe belastingstelsel.

Door de herstructurering worden de kosten van het passief kwaliteitsbeheer (de niet-zuiveringskosten van het kwaliteitsbeheer) niet langer bekostigd uit de verontreinigingsheffing, maar uit de watersysteemheffing. Dit heeft uiteraard een kostenverhogend effect voor alle categorieën die watersysteemheffing betalen. Daar staat een verlaging van de zuiveringsheffing tegenover. Het effect hiervan is echter niet op alle groepen gelijk. Bij huishoudens en bedrijven is het compenserende effect van een lagere zuiveringsheffing groter dan bij de agrarische sector, natuurterreinen en overige ongebouwde terreinen.

2.5.3.3 Natuur als afzonderlijke categorie

Nieuw ten opzichte van de oude financieringsstructuur is de opsplitsing van de categorie 'onbebouwd' in twee afzonderlijke categorieën. In de MvT²² staat hierover:

Binnen de categorie «eigenaren onbebouwd» is daarentegen behoefte aan nadere opsplitsing. In deze categorie vallen niet alleen eigenaren van agrarische grond, maar bijvoorbeeld ook eigenaren van bossen en natuurterreinen.

Hun behoeften en wensen op het gebied van de waterhuishouding kunnen nogal uiteenlopen. Dat rechtvaardigt het opsplitsen van de huidige categorie onbebouwd in enerzijds «agrariërs en overige eigenaren onbebouwd» en anderzijds «eigenaren van natuurterreinen» (waaronder ook bossen begrepen zijn).

In de nieuwe opzet worden daarmee de volgende categorieën van belanghebbenden bij het watersysteembeheer onderscheiden:

- De ingezetenen. Zij vertegenwoordigen het algemene belang van het kunnen wonen, werken en recreëren in het waterschapsgebied.*
- De eigenaren van agrarische en overige onbebouwde gronden. Vanuit hun dagelijkse bedrijfsvoeringsbelangen hebben zij een meer dan gemiddeld belang bij peilbeheer en waterkwaliteit (beregening, irrigatie).*
- De eigenaren van natuurterreinen. Het te beschermen belang betreft voor deze categorie de natuur- (landschappelijke) waarde van natuurterreinen. Dit raakt het kwantitatief en kwalitatief beheer van het watersysteem.*
- De eigenaren van gebouwde onroerende zaken (woningen en bedrijfspanden). Hun belang is met name de bescherming van hun eigendom tegen wateroverlast.*

Natuurterreinen vormen hiermee onder het nieuwe belastingstelsel een afzonderlijke categorie. Door de kostentoedeling op basis van waardeverhoudingen, waarbij de waarde van natuurterreinen wordt gesteld op 20% van de waarde van agrarische grond²³, leidt dit ertoe dat natuurterreinen veel minder zwaar worden belast dan in het oude belastingstelsel. De waardering op 20% is als volgt gemotiveerd in de toelichting op het Waterschapsbesluit²⁴:

Omdat er geen markt is voor natuurterreinen, is het moeilijk om de waarde daarvan te bepalen. De waarde van natuurgrond kan derhalve alleen bij benadering worden vastgesteld. Om die reden wordt de waarde per hectare voor de kostentoedeling bepaald op 20% van de gemiddelde prijs per hectare van agrarische grond binnen het gebied van het waterschap. Deze wijze van waardebepaling is

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 13 en 14

²³ Artikel 6.9, tweede lid, Waterschapsbesluit

²⁴ Stb. 2007, 497, blz. 135

ontleend aan de Subsidieregeling natuurbeheer 2000 die in verband met de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) per 1 januari 2007 (Wet inrichting landelijk gebied) heeft plaats gemaakt voor provinciale subsidieverordeningen. Op grond van deze regelingen wordt subsidie verleend bij onder andere omvorming van landbouwgrond in natuurterrein. Daartoe vindt een taxatie plaats van de waarde in het economische verkeer van de desbetreffende landbouwgrond. De hoogte van de subsidie is gebaseerd op het bedrag waarmee het terrein als gevolg van de functieverandering in waarde daalt. De restwaarde – de waarde als natuurterrein – wordt, afhankelijk van het type natuur, gesteld op 15 of 20% van de waarde als landbouwgrond. Voor de kostentoedeling wordt de waarde van natuurterreinen gebaseerd op de gemiddelde prijs van agrarische grond binnen het waterschapsgebied en een percentage van 20% gehanteerd. Een verdere verfijning zou afbreuk doen aan de eenvoud en zou het kostenaandeel van de natuurterreinen niet of nauwelijks beïnvloeden.

Doordat de waarde van wegen niet meetelt bij de waarde van natuurterreinen en wel bij de waarde van de categorie overig ongebouwd, in combinatie met het feit dat het aantal hectares bij overig ongebouwd veel kleiner is geworden door de afsplitsing van natuur, werkt deze afsplitsing van natuur lastenverhogend voor de agrarische sector en de overige ongebouwde terreinen.

2.5.3.4 Kostentoedeling ingezetenen

De toedeling van kosten aan de categorie ingezetenen gebeurt in de nieuwe financieringsstructuur aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap. Leidende gedachte achter deze methodiek is dat naarmate het gebied van het waterschap dichter bevolkt is, het algemene belang van de categorie ingezetenen (het kunnen wonen, werken en recreëren in het gebied van het waterschap) toeneemt en dat de categorie dan een groter aandeel van de kosten van het watersysteembeheer voor zijn rekening moet nemen.

De wettelijk voorgeschreven toedeling is als volgt:

- bij een gemiddeld aantal inwoners van 500 of minder, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 20% en maximaal 30%;
- bij een gemiddeld aantal inwoners van meer dan 500 maar niet meer dan 1000, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 31% en maximaal 40%;
- bij een gemiddeld aantal inwoners van meer dan 1000, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 41% en maximaal 50%.

Het binnen de bandbreedte vaststellen van het ingezetenenpercentage, behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap. De exacte inwonerdichtheid kan daarbij een rol spelen, maar dat is niet verplicht. Daarnaast bestaat de wettelijke mogelijkheid voor het algemeen bestuur om het ingezetenenpercentage met 10% extra te verhogen boven het

maximum van de bandbreedte. Deze mogelijkheid is bij amendement in de wet opgenomen. Volgens de toelichting op het amendement kan een extra verhoging met 10% alleen in bijzondere omstandigheden plaatsvinden (bijvoorbeeld zeer hoge inwonerdichtheid, veel natuur).

In het verleden gebeurde de kostentoedeling aan de ingezetenen slechts voor de waterkeringstaak op basis van inwonerdichtheid (onder andere methode Havelaar). Ten opzichte van deze methoden leidt het nieuwe systeem grosso modo tot een verhoging van het ingezetenaandeel en dus tot een lastenverschuiving naar de huishoudens. Hierbij zij opgemerkt dat ook voorafgaand aan de wetwijziging een aanzienlijk aantal waterschappen al zijn overgestapt op een op de inwonerdichtheid gebaseerd ingezetenaandeel (zie onderdeel 2.5.2). De oude financieringsstructuur gaf namelijk ook ruimte voor toepassing van een dergelijke methodiek.

2.5.3.5 Kostentoedeling gebouwd, ongebouwd en natuur

2.5.3.5.1 Kostentoedeling op basis waardeverhoudingen

Nadat is bepaald welk aandeel in de kosten van het watersysteembeheer aan de ingezetenen wordt toegedeeld, vindt de toedeling van de resterende kosten van het watersysteembeheer aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, natuurterreinen en gebouwd plaats. Dit gebeurt op basis van hun onderlinge waardeverhoudingen. Achterliggende gedachte bij deze methodiek is dat het bij deze categorieën gaat om het waarborgen van de bescherming en de bruikbaarheid van de onroerende zaken. In feite wordt de 'waarde' van deze onroerende zaken beschermd. De verhoudingen tussen de waarden geven daarmee het belang weer.

In het verleden gebeurde de kostentoedeling aan deze categorieën veelal op basis van methoden van kostenveroorzaking (onder andere methode Oldambt). Indien de toedeling dan wordt gebaseerd op basis van waardeverhoudingen vindt een verschuiving plaats van ongebouwd naar gebouwd. Ook hier geldt dat voorafgaand aan de wetwijziging een aanzienlijk aantal waterschappen reeds is overgestapt op een kostentoedeling op basis van waardeverhoudingen. De oude financieringsstructuur gaf namelijk ook ruimte voor toepassing van een dergelijke methodiek.

Wel speelt een rol dat vanaf 2009 verplicht een recente waardepeildatum voor de waardeverhoudingen geldt (in 2009 1 januari 2007), terwijl waterschappen die al de methode Delfland hanteerden veelal eerdere peildata hanteerden (zie onderdeel 2.5.2). De overstap naar een recentere waardepeildatum leidt (zeker bij waterschappen die bijvoorbeeld 1 januari 1999 als waardepeildatum hanteerden) tot een verschuiving van ongebouwd naar gebouwd.

2.5.3.5.2 Waardebepaling (spoor)wegen in Waterschapsbesluit

Zoals in onderdeel 2.5.2 opgemerkt, was bij toepassing van de methode Delfland tot 2009, de beleidsvrijheid bij de wijze van waardebepaling van de onroerende zaken in de verschillende categorieën groter en de feitelijke invulling dan ook vaak globaler dan onder de Wet modernisering waterschapsbestel (uitgewerkt in het Waterschapsbesluit). Dit komt vooral naar voren bij de waardebepaling van wegen en spoorwegen.

In het Waterschapsbesluit is aangegeven hoe de waardebepaling dient te geschieden en welke regels daarbij gelden. Kort weergegeven gelden daarbij de volgende regels:

- de waarde van gebouwde onroerende zaken wordt bepaald op basis van de WOZ-waarden;
- de waarde van natuurterreinen wordt bepaald op basis van 20% van de waarde per hectare van agrarische gronden;
- de waarde van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, is de som van de waarden in het economische verkeer van de:
 - a. agrarische gronden;
 - b. openbare landwegen, inclusief kunstwerken;
 - c. banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief kunstwerken;
 - d. bouwpercelen; en
 - e. overige ongebouwde onroerende zaken.

Bijzondere aandacht daarbij verdient de waarde van wegen en spoorwegen. Ook wegen en spoorwegen behoren, omdat ze in de Waterschapswet bij fictie als ongebouwde onroerende zaken zijn aangemerkt, tot de categorie overig ongebouwd (dit was onder het oude belastingstelsel ook al het geval). De totale waarde van (spoor)wegen is meestal hoog en bepaalt dan in belangrijke mate de totale waarde van de categorie overig ongebouwd. Dit brengt mee dat het te dragen kostenaandeel en daarmee het tarief van de categorie overig ongebouwd voor een belangrijk deel is gerelateerd aan de hoge waarde van wegen en spoorwegen. Omdat de heffingsmaatstaf de oppervlakte (aantal hectares) is, is het vooral de agrarische sector (veel oppervlakte) die hiervan de gevolgen in zijn belastingheffing ondervindt. Dit is echter een bewuste keuze geweest, getuige hetgeen de Minister daarover heeft gezegd in het wetgevingsoverleg met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat:

“Minister Peijs: (...)

Om de positie van de landbouwsector niet helemaal te marginaliseren – vooral als het gaat om de trits belang, betaling en zeggenschap – is er een bestuurlijke afweging gemaakt om de infrastructuur in deze categorie te laten. Zoals het nu is, betaalt de landbouw 4% van de kosten. Als je dit zou

*veranderen, gaat de landbouw naar 2% van de kosten. Dan staat de financiële bijdrage van de landbouw niet meer in verhouding tot de inspanningen van de waterschappen voor die sector. Het gaat dan niet alleen om waterkwantiteitsbeheer maar ook om waterkwaliteitsbeheer. De landbouw is ook een belangrijke veroorzaker van diffuse verontreiniging. Diffuse bronnen vallen, zoals bekend, niet onder de heffingen. Dat is te gecompliceerd. Een substantiële bijdrage van de sector is dan zonder meer terecht. De wegen zijn niet de enige bron van diffuse verontreiniging, ook de landbouw is een bron.*²⁵

Bij de methode Delfland van het oude belastingstelsel werd de waarde van wegen globaal en op een pragmatische wijze bepaald. Zo werden kunstwerken (viaducten, bruggen, tunnels), verkeersvoorzieningen (lichtmasten, geluidsschermen) bij de waardebepaling meestal niet meegenomen. Ook de aan de wegen dienstbare grond werd veelal buiten beschouwing gelaten. Spoorwegen werden bij de waardebepaling in het geheel niet meegenomen. Wegen en spoorwegen werden overigens wel als ongebouwde onroerende zaken in de omslagheffing betrokken. Daarentegen werd de vervangingswaarde van de wegen over het algemeen op 100% gesteld, zonder correctie voor technische of functionele veroudering. In het nieuwe stelsel is dit op 75% gesteld.

De MvT²⁶ zegt over de waardebepaling van wegen:

Aparte aandacht verdient de waardebepaling van wegen, spoorwegen en vaarwegen. Deze vallen van oudsher voor de heffing via wetsfictie onder de categorie ongebouwd. Dit blijft ongewijzigd in dit wetsvoorstel, en wel onder categorie agrarische en overige ongebouwde gronden. De waardebepaling van deze gronden is echter lastig omdat er de factor geen transacties van wegen of spoorwegen plaatsvinden, en er dus geen waarde in het economisch verkeer beschikbaar is. Voor de waardebepaling van deze objecten ten behoeve van de kostentoedeling bevat de huidige Waterschapswet geen bepalingen. Uit een oogpunt van uniformiteit en transparantie is dit nu wel wenselijk. Aansluitend bij de voorschriften van de Wet WOZ en bij de gangbare praktijk van de waterschappen zal de waarde daarom worden bepaald aan de hand van de vervangingswaarde, waarop correcties kunnen worden toegepast voor technische en functionele veroudering. Teneinde niet voortdurend de technische en functionele veroudering te moeten bepalen, is er uit doelmatigheidsoverwegingen voor gekozen bij algemene maatregel van bestuur een correctiefactor vast te leggen. Het voornemen bestaat om in de genoemde algemene maatregel van bestuur de gecorrigeerde vervangingswaarde vast te stellen op 75% van de vervangingswaarde.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 601, nr. 24, blz. 14

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 601, nr. 3, blz. 25

Dit is vervolgens geregeld in artikel 6.6, tweede lid, Waterschapsbesluit en is in de toelichting als volgt gemotiveerd²⁷:

De waarde van openbare landwegen en banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief verkeersvoorzieningen, wordt bepaald op de vervangingswaarde. Onder de vervangingswaarde wordt in dit verband verstaan de kosten die herbouw van een identiek vervangend object zouden vergen. Met het oog op de eenvoud en uitvoerbaarheid wordt bij het bepalen van de vervangingswaarde voor kunstwerken een opslagpercentage gehanteerd. Dit opslagpercentage kan voor spoorbanen en voor de in artikel 6.4, tweede lid, aangeduide klassen van openbare landwegen onderling verschillen. Ook voor de vaststelling van de waarde van delen van de kadastrale percelen die dienstbaar zijn aan de verkeersfunctie van de wegen, kan worden volstaan met een opslag. Op de aldus verkregen waarden wordt een correctiefactor toegepast voor technische en functionele veroudering. Uit doelmatigheidsoverwegingen is deze in het besluit gesteld op 25% van de vervangingswaarde. Aldus wordt voorkomen dat de correctie voor technische en functionele veroudering van geval tot geval moet worden vastgesteld.

Blijkens bovenstaande passages uit de MvT en de door ons onderzochte berekeningen die ten grondslag liggen aan de inschattingen in de MvT, is er bij die inschattingen vanuit gegaan dat het nieuwe belastingstelsel in wezen de tot 2009 gangbare praktijk bij waterschappen van de waardebepaling van wegen codificeerde.

In het nieuwe belastingstelsel zijn in het Waterschapsbesluit gedetailleerde voorschriften opgenomen omtrent de waardering van wegen. Op basis van deze voorschriften zijn bij de waardering van wegen de volgende uitgangspunten wettelijk voorgeschreven:

- de wegen en spoorwegen moeten worden gewaardeerd inclusief bijbehorende kunstwerken (artikel 6.3; volgens de toelichting gaat het hier hierbij om verkeersvoorzieningen en kunstwerken zoals bruggen, viaducten en tunnels);
- de wegen en spoorwegen moeten worden gewaardeerd inclusief de daaraan dienstbare grond (artikel 6.6; volgens de toelichting gaat het hierbij om grond die een bijdrage levert aan de verkeerskundige functionaliteit, zoals tussenbermen, obstakelvrije zones buiten de verharding, geluidswerende voorzieningen en bermsloten);
- bij de waardering van wegen moeten de volgende categorieën wegen worden onderscheiden: autosnelwegen, hoofd- en regionale wegen, lokale wegen en wegen binnen bebouwde kom en overige verharde wegen (artikel 6.4);
- de waarde van wegen en spoorwegen wordt bepaald op basis van de vervangingswaarde en vervolgens gesteld op 75% daarvan in verband met een fictieve technische en functionele veroudering (artikel 6.6);

²⁷ Stb. 2007, 497, blz. 134 G

- voor de belastingheffing in 2009 moet de waarde van wegen en spoorwegen worden vastgesteld op basis van de waardepeildatum 1 januari 2007 (artikel 6.11).

Dit betekent dat de waardeverhogende elementen die onder het oude belastingstelsel met zijn globale waardering van wegen nog buiten aanmerking zijn gelaten, onder het nieuwe belastingstelsel verplicht bij de waardering moeten worden meegenomen.

Als binnen de methode De Ifland, zoals die werd toegepast tot 2009, met alle hiervoor genoemde elementen rekening zou zijn gehouden, zou de waarde van wegen ook onder het oude belastingstelsel substantieel hoger zijn uitgevallen.

2.5.3.5.3 Taxatiewijzer wegen

Vanwege de nadere voorschriften in het Waterschapsbesluit, de bijzondere positie van wegen en het effect dat de waarde van wegen heeft op de totale waarde van de categorie overig ongebouwd, is in opdracht van de Unie van Waterschappen de 'Taxatiewijzer openbare wegen en spoorwegen' opgesteld. Deze Taxatiewijzer is een uitwerking van de bepalingen uit het Waterschapsbesluit. De Taxatiewijzer werd ook al aangekondigd in de toelichting op het Waterschapsbesluit²⁸:

Voor de bepaling van de waarden van de openbare landwegen en banen voor openbaar vervoer per rail zal de Unie van Waterschappen in samenwerking met de waterschappen een taxatiewijzer opstellen.

De 'Taxatiewijzer openbare wegen en spoorwegen' (2008) is een hulpmiddel om de waarde per hectare van wegen en spoorwegen transparant te berekenen. Aanleiding voor het opstellen van deze Taxatiewijzer is dat de openbare wegen en spoorwegen een bijzondere positie hebben vanwege de relatief hoge waarde die zij binnen de categorie overig ongebouwd innemen. Omdat de waarde van wegen en spoorwegen daarmee in belangrijke mate de hoogte van de door de categorie overig ongebouwd te dragen kosten van het watersysteembeheer bepaalt, is het van belang dat deze waarde op een onderbouwde en nauwkeurige wijze wordt vastgesteld om de juridische robuustheid van de kostentoedeling te waarborgen.

Vooropgesteld moet worden dat de Taxatiewijzer wegen geen wettelijk voorgeschreven product is en waterschappen dus geen juridische verplichting hebben deze bij de waardebepaling van wegen toe te passen. De Taxatiewijzer wegen heeft echter wel een belangrijke status nu deze expliciet wordt genoemd in het kader van het

²⁸ Stb. 2007, 497, blz. 134

Waterschapsbesluit. De Taxatiewijzer wegen is methodisch gebaseerd op de wettelijk voorgeschreven uitgangspunten, zodat afwijking van de Taxatiewijzer slechts beperkt mogelijk is.

Hoewel ook waterschappen die reeds vóór 2009 een methode Delfland toepasten de wegen waardeerden, valt de waarde van wegen in het nieuwe belastingstelsel veelal hoger uit dan in het verleden. Dit vindt allereerst zijn oorzaak in keuzes met betrekking tot de waardebepaling van wegen die in de Wet modernisering waterschapsbestel (en het daarop gebaseerde Waterschapsbesluit) zijn gemaakt. Bovendien is bij de Taxatiewijzer wegen nauwkeuriger gekeken naar de te hanteren prijzen/vervangingswaarden. Ook de verplicht voorgeschreven peildatum (1 januari 2007) ten opzichte van de peildata die bij de methode Delfland zijn gehanteerd (veelal peildatum 1 januari 2003 of eerder) heeft als gevolg van aanzienlijke prijsstijgingen, een waardeverhogend effect. Het fictief stellen van de waarde op 75% van de vervangingswaarde heeft een waardeverlagend effect.

Al met al valt als gevolg van de hiervoor genoemde factoren, de waarde van wegen hoger uit dan bij toepassing van de methode Delfland zoals die in het verleden werd gehanteerd. Deze waardeverhogingen laten zich dus deels verklaren door de wijziging in regelgeving en de keuzes die zijn gemaakt in het Waterschapsbesluit en deels door de globale waardering van (spoor)wegen in het verleden. Daarnaast spelen een rol de prijsstijgingen van de afgelopen jaren en het feit dat bij de Taxatiewijzer wegen nauwkeuriger is gekeken naar de prijzen/vervangingswaarden.

Bij de inschattingen in de MvT, is er echter vanuit gegaan dat de tot 2009 gangbare praktijk bij waterschappen van de waardebepaling van wegen in de wet werd vastgelegd.

2.5.3.6 Afschaffing van omslagklassen

In het nieuwe belastingstelsel is het systeem van omslagklassen afgeschaft. Reden hiervoor is dat de relatie tussen de mate van belang en de mate van betaling in de nieuwe kostentoedelingssystematiek een globale is, hetgeen past bij het collectieve karakter van het watersysteembeheer. Omslagklassen, die zijn gebaseerd op kostenveroorzaking, passen daar niet bij en verhouden zich ook niet goed met het streven naar een eenvoudige, transparante en fiscaal-juridisch robuuste bekostigingsstructuur.

De afschaffing van omslagklassen kan, zeker voor individuele belastingplichtigen, belangrijke lastenverschuivingen meebrengen. Afhankelijk van de bestaande omslagklassen en de ingevoerde tariefdifferentiatie kan dit sterk verschillen per waterschap. De invloed op de macrocijfers is overigens gering.

2.5.3.7 Invoering tariefdifferentiatie

Tariefdifferentiatie is een nieuwe mogelijkheid voor waterschappen om rekening te houden met het feit dat het belang bij het watersysteembeheer voor bepaalde onroerende zaken duidelijk afwijkt van dat van andere onroerende zaken. In die gevallen heeft het algemeen bestuur van het waterschap de mogelijkheid, maar niet de verplichting, de tarieven te differentiëren. Dat wil zeggen dat voor bepaalde onroerende zaken de tarieven hoger of lager vastgesteld kunnen worden om het extra of verminderde belang bij het watersysteembeheer tot uitdrukking te brengen.

Uit een oogpunt van uniformiteit en vereenvoudiging zijn de gevallen waarin tariefdifferentiatie mogelijk is, limitatief in de wet opgesomd. Andere tariefdifferentiaties dan in de wet genoemd, zijn dus niet mogelijk. Om dezelfde reden is de bandbreedte van de differentiatie wettelijk begrensd.

Tariefdifferentiaties zijn uitsluitend toegestaan voor:

- buitendijks gelegen onroerende zaken (maximaal 75% lager tarief);
- onroerende zaken die blijkens de legger van het waterschap als waterberging worden gebruikt (maximaal 75% lager tarief);
- onroerende zaken gelegen in bemalen gebieden (maximaal 100% hoger tarief);
- onroerende zaken die in hoofdzaak uit glasopstanden bestaan (maximaal 100% hoger tarief);
- verharde openbare wegen (maximaal 100% hoger tarief).

De tariefdifferentiaties voor verharde openbare wegen en waterbergingsgebieden zijn bij amendement in de wet terecht gekomen, en waren dus niet opgenomen in het oorspronkelijke wetsvoorstel.

De tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen strekt zich niet uit tot spoorwegen. Daarvoor is dus geen tariefdifferentiatie mogelijk.

De tariefdifferentiaties kunnen worden toegepast bij de watersysteemheffing van gebouwde onroerende zaken, ongebouwde onroerende zaken en natuurterreinen. Tariefdifferentiatie bij de watersysteemheffing van ingezetenen is wettelijk niet mogelijk. Dit verhoudt zich immers niet met het algemene belang (wonen, werken, recreëren) dat ingezetenen hebben bij de uitoefening van de watersysteemtaak door het waterschap.

Er is beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheid van tariefdifferentiatie door waterschappen:

- voor buitendijkse gebieden: 10 waterschappen;
- voor wegen: 9 waterschappen;

- voor bemalen gebieden: 3 waterschappen;
- voor waterbergingsgebieden: 2 waterschappen;
- voor glasopstanden: 0 waterschappen.

2.5.3.8 Splitsing verontreinigingsheffing

Een onderdeel van de nieuwe financieringsstructuur is de splitsing van de verontreinigingsheffing in twee heffingen: een heffing op directe lozingen en een heffing op indirecte lozingen. De waterschappen zijn na de herstructurering van taken verantwoordelijk voor het watersysteembeheer en de zuivering van afvalwater. Tot de wetswijziging viel het waterkwaliteitsbeheer nog uiteen in twee taken: de zorg voor de zuivering van het stedelijk afvalwater en de zorg voor de kwaliteit van het regionale oppervlaktewater. Beide taken werden volledig gefinancierd uit de verontreinigingsheffing. Deze verontreinigingsheffing zag zowel op directe als indirecte lozingen op oppervlaktewater en was net als haar beide opvolgers gebaseerd op het principe 'de vervuiler betaalt'.

Vanaf de wetswijziging zijn de financiering van het zuiveringsbeheer en de zorg voor de kwaliteit van het oppervlaktewater uit elkaar getrokken. De doelstelling daarvan is om de kosten van de waterketen en het watersysteem zoveel mogelijk van elkaar te scheiden en dit apart zichtbaar te maken in de belastingstructuur. Achterliggende gedachte daarvan is dat het watersysteembeheer in enige mate kenmerken heeft van een collectief goed, terwijl de waterketen meer een vorm van publieke dienstverlening betreft. Om deze scheiding door te voeren, is de verontreinigingsheffing als het ware opgesplitst in een zuiveringsheffing voor indirecte lozingen (via de gemeentelijke riolering en de afvalwaterzuiveringsinstallatie) en een 'verontreinigingsheffing-nieuwe-stijl' voor directe lozingen op oppervlaktewater. De eerste categorie lozingen veroorzaakt kosten van zuiveringsbeheer, inclusief de verwerking van zuiveringsslib, en de tweede categorie van de zorg voor de kwaliteit van het oppervlaktewater. Met de opbrengst van de zuiveringsheffing wordt het zuiveringsbeheer gefinancierd, terwijl de opbrengsten van de nieuwe verontreinigingsheffing ten goede komen aan de financiering van het watersysteem. Het tarief van de verontreinigingsheffing is gelijk aan dat van de zuiveringsheffing²⁹. De opbrengst van de verontreinigingsheffing is overigens gering. De lastenverschuivingen als gevolg van de splitsing zijn dan ook klein.

²⁹ Dit wordt pas definitief in de Waterschapswet opgenomen bij wetsvoorstel 31 515, de zogenoemde 'Veegwet' die ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet in werking is getreden. Alle waterschappen hebben feitelijk echter reeds gekozen voor een tarief aan verontreinigingsheffing dat gelijk is aan het tarief van de zuiveringsheffing.

2.5.3.9 Wijziging zuurstofverbruik bij vervuilingseenheden

De maatstaf voor de heffing van de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing is het aantal vervuilingseenheden dat wordt afgevoerd dan wel geloosd. Bij de zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing geldt een vast tarief per vervuilingseenheid. In feite is een vervuilingseenheid het gemiddeld zuurstofverbruik van verontreinigende stoffen in huishoudelijk afvalwater dat in Nederland per inwoner per jaar wordt geloosd. Het is dus de hoeveelheid zuurstof die nodig is om het door één persoon in een kalenderjaar geproduceerde afvalwater af te breken (weer schoon te maken). Er is onderzoek gedaan naar de vervuilingswaarde van het afvalwater dat één persoon gemiddeld per jaar produceert. Tot 2009 stond in de wet dat dit zuurstofverbruik 49,6 kilogram per jaar was. Op basis van nieuw onderzoek blijkt dat dit 54,8 kilogram per jaar is. Dit is vanaf 2009 in de wet opgenomen. Deze wijziging leidt tot een lastenverschuiving van bedrijven naar huishoudens.

2.5.3.10 Wijziging afbakening gebouwde en ongebouwde onroerende zaken

Bij de wetwijziging is in aansluiting op de objectafbakening van de Wet WOZ bij een samenstel van gebouwde en ongebouwde onroerende zaken het dienstbaarheids criterium verlaten. Het gaat hierbij om sportterreinen met kantine en kleedkamers, golfbanen met clubgebouw, begraafplaatsen, maneges, campings, kazerneterreinen met oefenterreinen etc. Tot 2009 werden dergelijk onroerende zaken gesplitst in een ongebouwde onroerende zaak (die werd aangeslagen voor de omslag ongebouwd naar de oppervlakte) en een gebouwde onroerende zaak (die werd aangeslagen voor de omslag gebouwd naar de WOZ-waarde). Vanaf 2009 worden dergelijke objecten volledig aangemerkt als gebouwde onroerende zaken die worden aangeslagen naar de WOZ-waarde. Dit verkleint het areaal en de waarde van ongebouwd en vergroot het areaal en de waarde van gebouwd. Dit brengt slechts kleine lastenverschuivingen mee.

2.5.3.11 Bestuurlijke ruimte

Uit het voorgaande blijkt dat er velerlei soorten lastenverschuivingen als gevolg van het nieuwe belastingstelsel ontstaan. Voor een deel zijn dit lastenverschuivingen die direct voortvloeien uit de wetwijziging. Bij een aantal van de genoemde oorzaken speelt echter ook een ander element een rol. Namelijk dat het nieuwe belastingstelsel, hoewel de beleidsruimte vanwege de gewenste uniformiteit is verkleind, nog steeds ruimte laat voor bestuurlijke keuzes. Bijvoorbeeld ten aanzien van het ingezetenaandeel, tariefdifferentiatie en in mindere mate de toerekening van kosten aan de verschillende waterschapstaken (watersysteembeheer en zuiveringsbeheer). Dit laatste element heeft onder andere invloed op de omvang van de overheveling van de kosten van passief kwaliteitsbeheer naar het watersysteembeheer. De uiteindelijke bestuurlijke keuzes hebben

daarmee invloed op de uiteindelijke lastenverschuiving. Dit feit alleen maakte een goede inschatting in juni 2006 in de Memorie van Toelichting al buitengewoon lastig.

2.6 Analyse verschillen tussen inschatting MvT en werkelijkheid 2009

2.6.1 Inleiding

Bij de vergelijking tussen de ingeschatte lastenverschuivingen in juni 2006 op basis van de cijfers van 2004 en de verdeling van de belastingopbrengsten over de diverse categorieën in 2009 constateren wij het volgende³⁰:

- 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 MvT 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 ongebouwd terreinen is € 9 miljoen in plaats van € 14 miljoen; daling 30,7% in plaats van 46,7%.

Deze afwijkingen zijn inherent aan het maken van inschattingen waarbij een groot aantal factoren een rol speelt. Daar waar mogelijk zullen wij de afwijkingen ten opzichte van de inschatting in de MvT analyseren.

2.6.2 Analyse afwijkingen

Uit analyses blijkt dat de afwijkingen in elk geval worden beïnvloed door de volgende factoren:

De overheveling van de kosten van passief kwaliteitsbeheer naar het watersysteembeheer (zie onderdeel 2.5.3.2)

Hiermee nemen de kosten van het watersysteembeheer toe hetgeen bij de watersysteemheffing een kostenverhogend effect heeft voor alle categorieën. Dit wordt bij huishoudens en vooral bedrijven (die immers geen watersysteemheffing van ingezetenen

³⁰ Bedragen gebaseerd op prijspeil 2004

betalen) sterker gecompenseerd door een verlaging van de zuiveringsheffing dan bij de agrarische sector en overige ongebouwde terreinen.

In de MvT in juni 2006 is er bij de inschatting van uitgegaan dat 12% van de kosten van het waterkwaliteitsbeheer (passief kwaliteitsbeheer) zouden worden overgeheveld naar het watersysteembeheer. In werkelijkheid is dit in 2009 15%.³¹.

Effect hiervan is een hogere lastendaling voor de bedrijven van € 6 miljoen en een hogere lastenstijging voor de huishoudens van € 3 miljoen. De lagere lastendaling voor de agrarische sector is € 2,5 miljoen en de lagere lastendaling voor de overige ongebouwde terreinen is € 0,5 miljoen.

De wijze van waardering van de categorie ongebouwd, in het bijzonder de (spoor)wegen (zie onderdeel 2.5.3.5.2).

Hoe hoger de waarde van de categorie ongebouwd, hoe meer lasten verschuiven naar de agrarische sector en overige ongebouwde terreinen.

Wij hebben daarom onderzocht of de inschattingen die hierover in juni 2006 in de MvT zijn gedaan, overeenkomen met de werkelijkheid in 2009.

In zijn algemeenheid is de waardeontwikkeling van gebouwd en ongebouwd tussen 2003 en 2007 vrijwel gelijk. De waarde van gebouwd is in genoemde periode met ongeveer 18% toegenomen. De waarde van ongebouwd zou daarmee in de pas moeten lopen nu de prijsstijgingen voor wegen en spoorwegen in genoemde periode ook ongeveer 18% zijn (op basis van GWW-index) en wij ervan uitgaan dat de waardeontwikkeling van bouwpercelen ongeveer gelijk zijn aan waardeontwikkeling van gebouwd. De waarde van agrarische grond is tussen 2003 en 2007 slechts gering gewijzigd. Toch blijkt dat de verhouding tussen gebouwd en ongebouwd is gewijzigd tussen de inschatting in de MvT en de werkelijkheid in 2009. Uit onze analyse blijkt dat dit vrijwel volledig is terug te voeren op de waarde van wegen en spoorwegen.

In de berekening die ten grondslag ligt aan de inschatting in de MvT is de waarde van (spoor)wegen ingeschat op € 141 miljard.

In werkelijkheid was de waarde van (spoor)wegen in 2009 € 312 miljard.³² Dit bedrag is gecorrigeerd voor areaaluitbreidingen en prijsstijgingen tussen 2003 en 2007 op basis van de GWW-index € 262 miljard.³³

De waarde van (spoor)wegen valt dus veel hoger uit dan ingeschat in juni 2006.

Dit brengt een lagere lastendaling voor de agrarische sector mee van € 21 miljoen en een lagere lastendaling voor de overige ongebouwde terreinen van € 5 miljoen. De lagere lastenstijging voor de huishoudens is € 20 miljoen en voor de bedrijven € 5 miljoen.

³¹ Gebaseerd op inschattingen waterschappen in 2008

³² Gebaseerd op inventarisatie U nie van Waterschappen bij de waterschappen

³³ Feitelijk is bij berekening die ten grondslag ligt aan inschatting MvT voor waarde ongebouwd uitgegaan van waardepeildatum 1 januari 1999. Desondanks is slechts terug geïndexeerd voor periode 2003-2007.

Ingezetenenaandeel (zie onderdeel 2.5.3.4)

In de berekening die ten grondslag ligt aan de inschatting in de MvT is uitgegaan van een ingezetenenpercentage van 30%. In werkelijkheid is het ingezetenenpercentage in 2009 35,4% (gecorrigeerd voor de waterschappen die gebruik hebben gemaakt van de extra beleidsruimte van 10%).

Dit brengt een hogere lastenstijging voor de huishoudens mee van € 14 miljoen. De hogere lastendaling voor de bedrijven is € 7 miljoen, voor de agrarische sector € 5 miljoen en de overige ongebouwde terreinen € 2 miljoen.

2.6.3 Toetsing analyse

Ter globale toetsing van de voorgaande analyse hebben wij in de berekeningen die ten grondslag liggen aan de inschattingen in de MvT in juni 2006 drie variabelen aangepast:

- de overheveling van passief kwaliteitsbeheer op 15% (werkelijkheid 2009) in plaats van 12%;
- de waarde van wegen gesteld op € 262 miljard (werkelijkheid 2009 gecorrigeerd voor prijsstijgingen 2003-2007) in plaats van € 141 miljard;
- het ingezetenenpercentage is op 35,4% (werkelijkheid 2009) gesteld in plaats van 30%.

Op basis van deze aanpassingen zouden de inschattingen in 2006 over de cijfers van het jaar 2004 als volgt hebben geluid:

Huishoudens	€ 1353 miljoen (gecorrigeerde werkelijkheid 2009 € 1345 miljoen)
Bedrijven	€ 375 miljoen (gecorrigeerde werkelijkheid 2009 € 381 miljoen)
Agrarische sector	€ 79 miljoen (gecorrigeerde werkelijkheid 2009 € 81 miljoen)
Natuur	€ 1 miljoen (gecorrigeerde werkelijkheid 2009 € 1 miljoen)
Overige ongebouwd	€ 20 miljoen (gecorrigeerde werkelijkheid 2009 € 21 miljoen)

Conclusie: de veel hogere waarde van wegen, het hogere ingezetenenpercentage en in mindere mate de hogere overheveling van de kosten van passief kwaliteitsbeheer liggen in elk geval ten grondslag aan de afwijkingen tussen de inschatting in de MvT en de werkelijkheid in 2009.

De resterende afwijkingen zijn zoals reeds eerder opgemerkt inherent aan het maken van inschattingen waarbij een groot aantal factoren een rol speelt. Dit hebben wij niet verder onderzocht.

Wel hebben wij geconstateerd dat de inschatting in de MvT in 2006 voor gebouwd is gebaseerd op de WOZ-waarden met waardepeildatum 1 januari 2003 terwijl de waarde

van ongebouwd is gebaseerd op de waarde met waardepeildatum 1 januari 1999. Dit heeft een zekere inconsistentie in zich, die de inschatting in de MvT enigszins heeft beïnvloed. Indien ook met de waardeontwikkeling van ongebouwd tussen 1999 en 2003 rekening zou zijn gehouden zou de inschatting van lastenverschuivingen iets anders zijn geweest: huishoudens € 1.353 miljoen (i.p.v. € 1.356 miljoen), bedrijven € 393 miljoen (i.p.v. € 394 miljoen), agrarische sector € 64 miljoen (i.p.v. € 60 miljoen), eigenaren natuurterreinen € 1 miljoen (conform inschatting) en eigenaren overige ongebouwde terreinen € 17 miljoen (i.p.v. € 16 miljoen).

Kenmerk R001-4638933AJM-wga-V01-NL

3 Landelijke microvergelijking lastenverschuivingen

3.1 Achtergrond

In de MvT is een inschatting gemaakt van lastenverschuivingen aan waterschapslasten als gevolg van de nieuwe financieringsstructuur binnen de categorie huishoudens. In de MvT³⁴ staat hierover:

De lastenverschuiving binnen de categorie huishoudens is verschillend. Voor bewoners van huurwoningen (voetnoot 2) blijven de waterschapslasten ongeveer gelijk. Voor bewoners van koopwoningen is de stijging van de waterschapslasten met name afhankelijk van de waarde van de woning. Bij een gemiddelde WOZ-waarde (waardepeil 2003) van een woning van € 200 000 zal de stijging circa € 10 per jaar (van circa € 220 naar circa € 230) bedragen, terwijl bij een WOZ-waarde van een woning van € 600 000 de stijging ongeveer € 40 per jaar (van circa € 300 naar circa € 340) zal bedragen. Het betreft hier een landelijk gemiddelde. Per waterschap kan dit verschillend uitpakken.

Eventuele toekomstige ontwikkelingen in de WOZ-waarden van woningen en/of bedrijven zullen overigens ook doorwerken in de lastenverdeling tussen de verschillende groepen belastingplichtigen. Dit is inherent aan de gekozen systematiek waarin de hoogte van de heffing gebaseerd is op de economische waarde van de onroerende zaak.

De lastenverschuiving naar de huishoudens is overigens al enige jaren gaande, en zal ook doorgaan zonder dit wetsvoorstel, zo is de verwachting.

Bij de Wvo-heffing wordt de verschuiving veroorzaakt door autonome ontwikkelingen: enerzijds neemt het aantal vervuilingseenheden uit huishoudens toe door een toename van de bevolking en anderzijds neemt het aantal vervuilingseenheden vanuit bedrijven af als gevolg van saneringen van lozingen. Het aandeel van de huishoudens in de totale heffingopbrengst stijgt hierdoor.

Bij de heffingen voor het watersysteembeheer speelt de relatieve waardeverhoging van huizen ten opzichte van bedrijven een rol, maar is ook de keuze van waterschappen voor een andere bekostigingssystematiek van belang. Als gevolg van eerdere beleidswijzigingen (WB21 en stedelijk waterbeheer) wordt het watersysteembeheer meer afgestemd op het belang van de huishoudens. Waterschappen kiezen de laatste jaren steeds meer voor een kostentoedelingssystematiek die hierbij aansluit, en een groter deel van de kosten bij de huishoudens legt.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 31 en 32

Voetnoot 2 De eigenaren van huurwoningen, zoals woningcorporaties e.d. krijgen net als particuliere woningeigenaren uiteraard wel te maken met een stijging van de waterschapslasten. De verhoging is afhankelijk van de waarde van de woningen. Voor de gemiddelde huurwoning zal het in de orde van € 10 per jaar liggen. Het is denkbaar dat deze stijging op termijn in de huur doorberekend zal worden.

Slechts voor een beperkt aantal situaties en uitsluitend binnen de categorie huishoudens is in de MvT een inschatting gedaan over de lastenverschuivingen. Wij zullen hierna voor een groter aantal profielen, ook buiten de categorie huishoudens, een vergelijking van de effecten van de nieuwe financieringsstructuur voor individuele belastingplichtigen maken. Dit gebeurt op basis van een landelijk gemiddelde. Het betreffen hier profielen die ook in het verleden regelmatig zijn gehanteerd.

3.2 Aanpak

Bij de aanpak van de analyse van de landelijke microvergelijking van de lastenverschuivingen, wordt voor een aantal profielen een vergelijking gemaakt tussen 2008 en 2009. Aangezien in de profielen een vergelijking op basis van absolute getallen plaatsvindt, moet het volgende worden opgemerkt. Tussen 2008 en 2009 stijgt de totale belastingopbrengst. Dit heeft uiteraard zijn doorwerking in alle tarieven. De hieraan toe te schrijven lastenstijging, vindt echter niet zijn oorzaak in de Wet modernisering waterschapsbestel. Daarom wordt in de vergelijking een correctie toegepast voor dit effect: de lasten 2008 worden aangepast op basis van de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengst.

De vergelijking wordt gemaakt voor de volgende profielen:

Profiel	Omschrijving
Profiel 1	Huurwoning met éénpersoonshuishouden
Profiel 2	Huurwoning met meerpersoonshuishouden
Profiel 3	Koopwoning met WOZ-waarde € 200.000 ³⁵ met éénpersoonshuishouden
Profiel 4	Koopwoning met WOZ-waarde € 200.000 met meerpersoonshuishouden
Profiel 5	Koopwoning met WOZ-waarde € 600.000 met meerpersoonshuishouden
Profiel 6	Agrarisch bedrijf met opstallen met een WOZ-waarde van € 240.000 en 25 hectare grond en 3 vervuilingseenheden
Profiel 7	Natuurterrein van 1.000 hectare

³⁵ Er is hierbij geen rekening gehouden met het feit dat waardeverhogingen tussen 2008 en 2009 vaak resulteren in een verlaging van het tarief en een verhoging van de waarde van de onroerende zaak. Dit geldt voor alle profielen waarin de WOZ-waarde een rol speelt

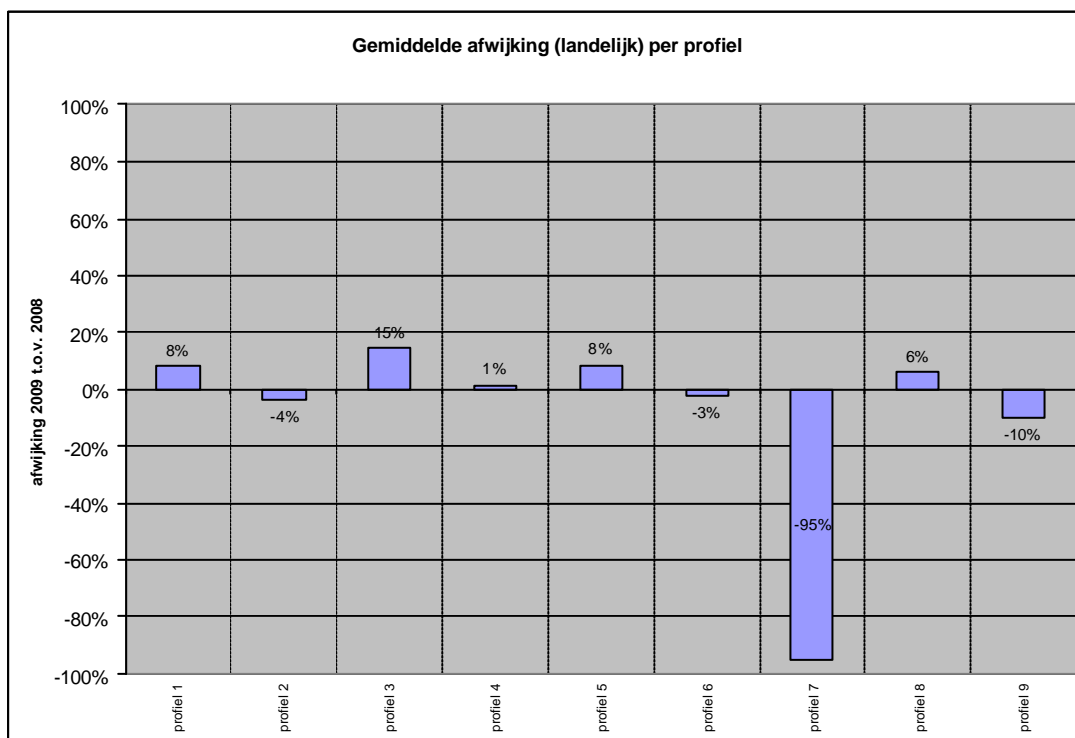
Profiel	Omschrijving
Profiel 8	Groothandel met WOZ-waarde € 2.400.000 en 10 vervuilingseenheden
Profiel 9	Middelgroot metaalbedrijf met WOZ-waarde € 12.000.000 en 450 vervuilingseenheden

3.3 Uitgangspunten analyse

Uitgangspunt zijn de gemiddelde tarieven voor Nederland voor 2008 en 2009. Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele omslagklassen in 2008 of tariefdifferentiaties in 2009. Er is dus uitgegaan van een gemiddeld tarief zonder afzonderlijk rekening te houden met meer of minder betalende omslagklassen, een tariefverhogende of verlagende tariefdifferentiaties, het vervallen van taakgebieden, het doen van onttrekkingen aan reserves etc. Deze omstandigheden zijn verdisconteerd in het gemiddelde tarief.

3.4 Landelijke microcijfers

Hieronder is voor de negen profielen de procentuele lastenstijging of lastendaling van 2009 ten opzichte van 2008 aangegeven.



Grafiek 2.1 Procentuele lastenstijging of lastendaling voor 9 profielen van 2009 ten opzichte van 2008, gecorrigeerd voor stijging belastingopbrengst 2008-2009

3.5 Analyse lastenverschuivingen 2008-2009

Profielen 1 t/m 5

In deze profielen spelen een rol de watersysteemheffing van ingezetenen (profielen 1 t/m 5), de zuiveringsheffing (profielen 1 t/m 5) en de watersysteemheffing van eigenaren van gebouwde onroerende zaken (profielen 3 t/m 5). In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de hogere watersysteemheffing in 2009 zich meer laat compenseren door de lagere zuiveringsheffing naarmate het aantal VE's toeneemt. Dit verklaart waarom er bij een eenpersoonshuishouden (profielen 1 en 3) een lastenstijging optreedt en bij een meerpersoonshuishouden niet of minder. Bij een toenemende WOZ-waarde neemt het aandeel watersysteemheffing toe en leidt dit bij een meerpersoonshuishouden tot een hogere lastenstijging (profiel 5).

Profielen 6

In dit profiel spelen de watersysteemheffing van eigenaren van gebouwde onroerende zaken, de watersysteemheffing van de eigenaren van ongebouwde onroerende zaken en de zuiveringsheffing een rol. De lastendaling is een logisch gevolg van de overstap naar een kostentoedeling op basis van waardeverhoudingen. De overstap in 2009 naar een kostentoedeling op basis van waardeverhoudingen, leidt tot een verlaging van het kostenaandeel van ongebouwd.

Het feit dat de macro lastendaling voor de agrarische sector lager is dan ingeschat in de MvT, werkt uiteraard ook door in dit profiel.

Profiel 7

In dit profiel speelt uitsluitend de watersysteemheffing van eigenaren van natuurterreinen een rol. De zeer sterke verlaging van lasten voor natuurterreinen vloeit voort uit de afsplitsing van natuur als afzonderlijke categorie en waardering op basis van 20% van de waarde van agrarische grond.

Profielen 8 en 9

In deze profielen spelen de watersysteemheffing van eigenaren van gebouwde onroerende zaken en de zuiveringsheffing een rol. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de hogere watersysteemheffing in 2009 zich meer laat compenseren door de lagere zuiveringsheffing naarmate het aantal VE's toeneemt. In profiel 9 is door het grotere aantal VE's de neerwaartse compensatie daarom groter dan in profiel 8.

3.6 Inschatting in MvT

In de MvT zijn enkele inschattingen gedaan omtrent lastenverschuivingen op microniveau. Dit is gedaan op basis van landelijke gemiddelden. Deze inschatting is gedaan op basis van 2004. In dit rapport zijn op microniveau uitsluitend de lastenverschuivingen tussen 2008 en 2009 inzichtelijk gemaakt. Een vergelijking met de inschattingen in 2004 is dus arbitrair omdat zich tussen 2004 en 2008 ook autonome ontwikkelingen en niet voorzienbare ontwikkelingen hebben voorgedaan (zie hetgeen wij hierover in onderdeel 6 hebben opgemerkt). Desalniettemin vergelijken wij de trend zoals aangegeven in de MvT met de trend tussen 2008 en 2009.

Huurwoningen

In de MvT staat:

Voor bewoners van huurwoningen (voetnoot 2) blijven de waterschapslasten ongeveer gelijk.

Voetnoot 2 De eigenaren van huurwoningen, zoals woningcorporaties e.d. krijgen net als particuliere woningeigenaren uiteraard wel te maken met een stijging van de waterschapslasten. De verhoging is afhankelijk van de waarde van de woningen. Voor de gemiddelde huurwoning zal het in de orde van € 10 per jaar liggen. Het is denkbaar dat deze stijging op termijn in de huur doorberekend zal worden.

De werkelijke lastenontwikkelingen voor bewoners van huurwoningen tussen 2008 en 2009 is als volgt:

- bij eenpersoonshuishoudens is sprake van een stijging met 8%;
- bij meerpersoonshuishoudens is sprake van een daling met 4%.

Koopwoningen

In de MvT staat:

Voor bewoners van koopwoningen is de stijging van de waterschapslasten met name afhankelijk van de waarde van de woning. Bij een gemiddelde WOZ-waarde (waardeprijspeil 2003) van een woning van € 200 000 zal de stijging circa € 10 per jaar (van circa € 220 naar circa € 230) bedragen, terwijl bij een WOZ-waarde van een woning van € 600 000 de stijging ongeveer € 40 per jaar (van circa € 300 naar circa € 340) zal bedragen. Het betreft hier een landelijk gemiddelde.

Vertaald naar een relatieve lastenontwikkeling, is de in de MvT ingeschatte lastenverhoging 4,5% bij een woning van € 200.000 en 13% bij een koopwoning van € 600.000. De werkelijke lastenstijging bij koopwoningen tussen 2008 en 2009 is:

- 15% voor een koopwoning met een WOZ-waarde van € 200.000 met een éénpersoonshuishouden;
- 1% voor een koopwoning met een WOZ-waarde van € 200.000 met een meerpersoonshuishouden;
- 8% voor een koopwoning met een WOZ-waarde van € 600.000 met een meerpersoonshuis houden.

3.7 Microvergelijking per waterschap

3.7.1 Aanleiding

Een landelijke microvergelijking geeft een landelijke trend aan maar betreft per definitie een fictieve niet bestaande situatie. Ook de variatie per waterschap blijkt hier niet uit. In de MvT wordt ook opgemerkt dat lastenverschuivingen per waterschap verschillend kunnen uitpakken. Daarom wordt aanvullend voor dezelfde profielen per waterschap een vergelijking gemaakt tussen 2008 en 2009.

3.7.2 Aanpak

Bij de aanpak van de analyse van de microvergelijking van de lastenverschuivingen per waterschap wordt een vergelijking gemaakt tussen 2008 en 2009.

De vergelijking wordt gemaakt voor de volgende profielen:

Profiel	Omschrijving
Profiel 1	Huurwoning met éénpersoonshuishouden
Profiel 2	Huurwoning met meerpersoonshuishouden
Profiel 3	Koopwoning met WOZ-waarde € 200.000 ³⁶ met éénpersoonshuishouden
Profiel 4	Koopwoning met WOZ-waarde € 200.000 met meerpersoonshuishouden
Profiel 5	Koopwoning met WOZ-waarde € 600.000 met meerpersoonshuishouden
Profiel 6	Agrarisch bedrijf met opstallen met een WOZ-waarde van € 240.000 en 25 hectare grond en 3 vervuilingseenheden
Profiel 7	Natuurterrein van 1.000 hectare
Profiel 8	Groothandel met WOZ-waarde € 2.400.000 en 10 vervuilingseenheden
Profiel 9	Middelgroot metaalbedrijf met WOZ-waarde € 12.000.000 en 450 vervuilingseenheden

³⁶ Er is hierbij geen rekening gehouden met het feit dat waardeinstijgingen tussen 2008 en 2009 vaak resulteren in een verlaging van het tarief en een verhoging van de waarde van de onroerende zaak. Dit geldt voor alle profielen waarin de WOZ-waarde een rol speelt

Aangezien in de profielen een vergelijking op basis van absolute getallen plaatsvindt, moet het volgende worden opgemerkt. Tussen 2008 en 2009 stijgt de totale belastingopbrengst per waterschap. Dit heeft uiteraard zijn doorwerking in alle tarieven. De hieraan toe te schrijven lastenstijging, vindt echter niet zijn oorzaak in de Wet modernisering waterschapsbestel. Daarom wordt in de vergelijking per waterschap een correctie toegepast voor dit effect: de lasten 2008 worden aangepast op basis van de autonome ontwikkeling van de belastingopbrengst.

3.7.3 Uitgangspunten analyse

Uitgangspunt zijn de gewogen gemiddelde tarieven per waterschap voor 2008 en 2009. Hierbij is niet afzonderlijk rekening gehouden met eventuele omslagklassen in 2008, tariefdifferentiatie in 2009, vervallen van taakgebieden, onttrekkingen aan reserves etc. Deze aspecten zijn verdisconteerd in het gemiddelde tarief zodat een waterschap met één tarief kan worden gekarakteriseerd.

Uitsluitend in profiel 6 (agrarisch bedrijf) is de invloed van een tariefdifferentiatie voor wegen inzichtelijk gemaakt. Redenen hiervoor zijn dat dit de meest toegepaste tariefdifferentiatie is en dat deze tariefdifferentiatie substantiële invloed heeft op de uitkomsten bij dit profiel.

Met grote nadruk zij erop gewezen dat de doorrekening van de profielen dus niet overeenkomt met de werkelijke situatie, waarbij immers de uitkomsten worden beïnvloed door geldende omslagklassen (2008), tariefdifferentiaties (2009) vervallen taakgebieden etc. Verder is geen rekening gehouden met eventuele toevoegingen of onttrekkingen aan reserves. Deze kunnen echter wel de vergelijking met andere waterschappen beïnvloeden. Bovendien is het gehanteerde tarief voor 2008 gecorrigeerd voor de autonome lastenstijging en is in de berekeningen dus niet het werkelijke tarief 2008 gehanteerd. Deze aanpak laat echter wel duidelijk de bestaande trend en variatie tussen de waterschappen zien en maakte een betere vergelijking tussen de waterschappen mogelijk.

Het voorgaande betekent dat er binnen waterschappen bij individuele belastingplichtigen of groepen van belastingplichtigen afwijkende lastenontwikkelingen zullen zijn. Daar kunnen zich extreme lastenverschuivingen bij voordoen. Bijvoorbeeld als gevolg van:

- een belastingplichtige die onder het oude belastingstelsel helemaal geen omslagheffing (of alleen ingezetenenomslag) betaalde vanwege bijvoorbeeld een buitendijkse ligging van zijn onroerende zaak, kan in het nieuwe belastingstelsel de volle watersysteemheffing moeten gaan betalen;

- vervallen van taakgebieden waardoor een belastingplichtige die in het verleden maar voor één van de taken omslagheffing betaalde (bijvoorbeeld alleen voor het kwantiteitsbeheer en niet voor de waterkeringszorg), in het nieuwe belastingstelsel voor alle in de watersysteemtaak geïntegreerde taken watersysteemheffing gaat betalen;
- een belastingplichtige die onder het oude belastingstelsel in een minder betalende omslagklasse viel, kan in het nieuwe belastingstelsel voor de volle watersysteemheffing zonder enige reductie moeten gaan betalen.

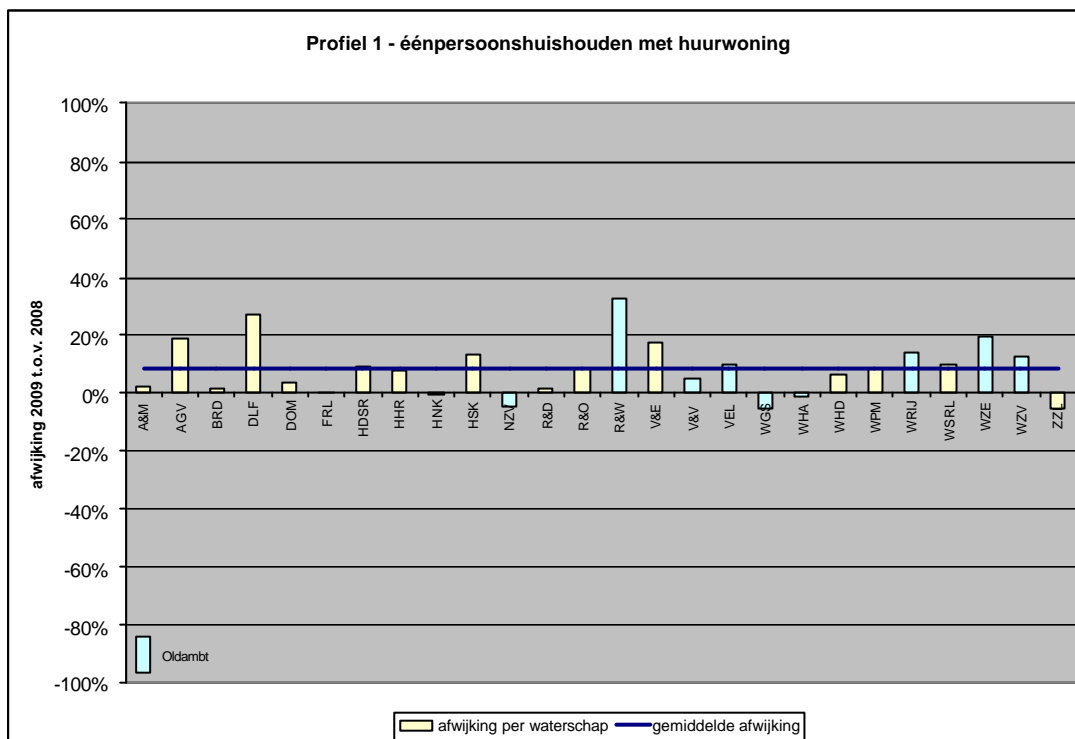
Om dit laatste in beeld te brengen zou echter een veel verdergaand onderzoek naar elk waterschap noodzakelijk zijn. Dat maakt geen onderdeel uit van deze onderzoeksopdracht.

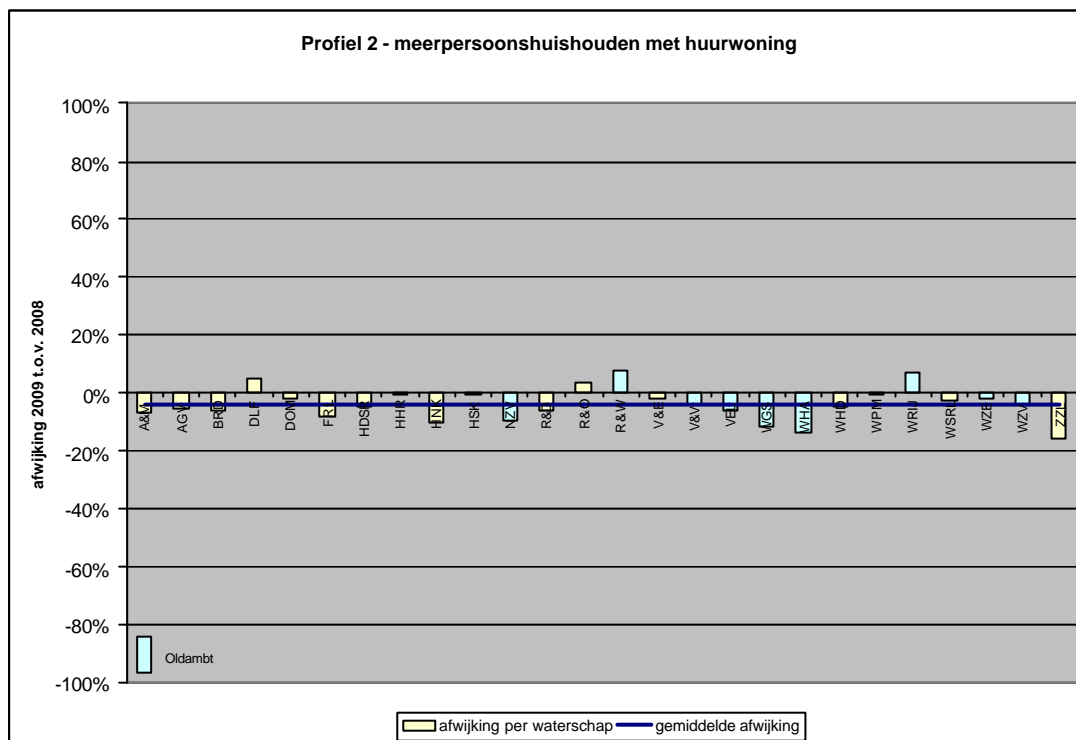
3.7.4 Microcijfers en analyse

Hieronder zijn per waterschap de doorrekeningen van de profielen weergegeven. Belangrijk hierbij is wat de variatie in uitkomsten tussen de verschillende waterschappen is. Dit hebben wij in onderstaande grafieken inzichtelijk gemaakt. De horizontale lijn geeft telkens de landelijk gemiddelde lastenstijging of –daling weer. In de balken is voor alle waterschappen de afwijking daarvan aangegeven. Zo is in één oogopslag de variatie zichtbaar.

In de grafieken zijn de volgende afkortingen gehanteerd:

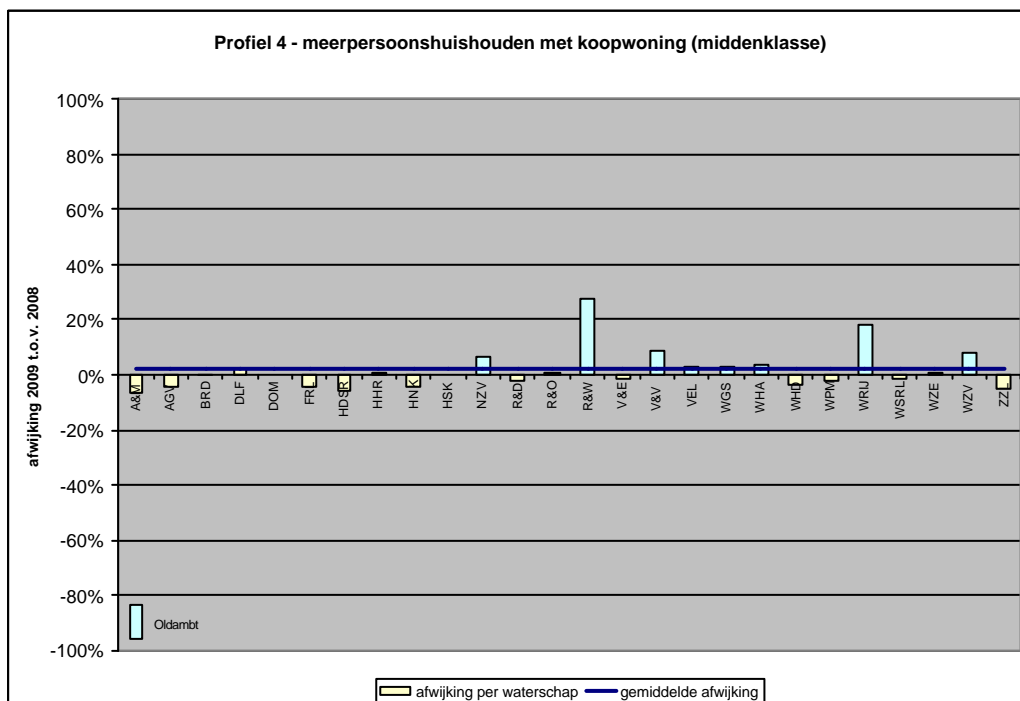
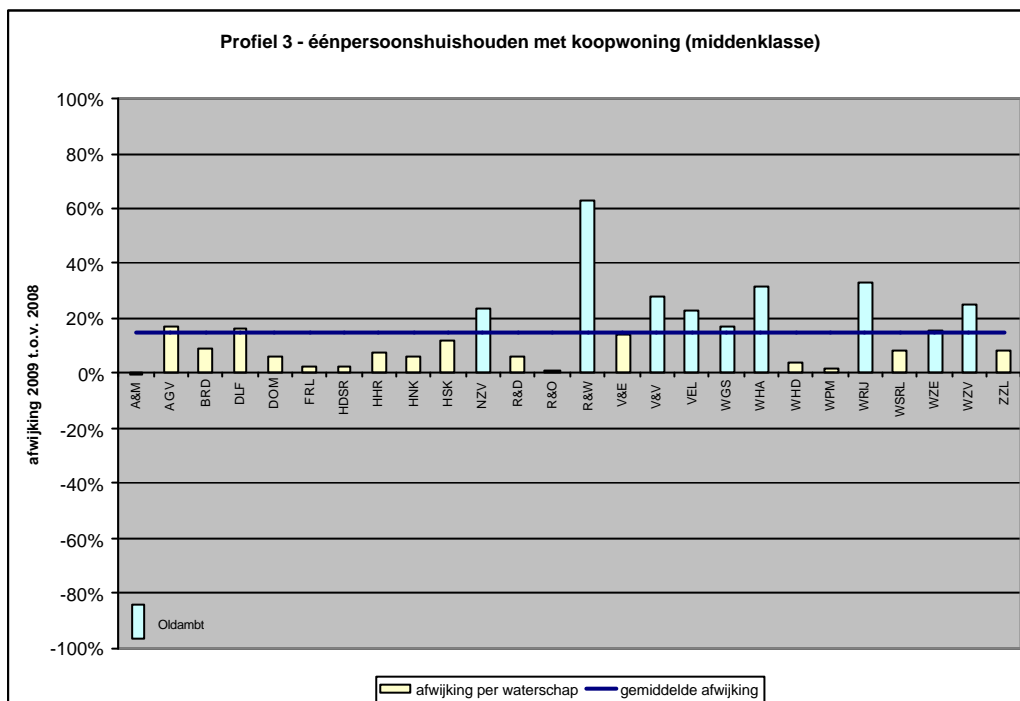
A&M – Aa en Maas; AGV – Amstel; Gooi en Vecht; BRD – Brabantse Delta; DLF – Delfland; DOM – De Dommel; FRL – Fryslân; HDSR – De Stichtse Rijnlanden; HHR – Rijnland; HNK – Hollands Noorderkwartier; HSK – Schieland en de Krimpenerwaard; NZV – Noorderzijlvest; R&D – Regge en Dinkel; R&O – Roer en Overmaas; R&W – Reest en Wieden; V&E – Vallei en Eem; V&V – Velt en Vecht; VEL – Veluwe; WGS – Groot Salland; WHA – Hunze en Aa's; WHD – Hollandse Delta; WPM – Peel en Maasvallei; WRIJ – Rijn en IJssel; WSRL – Rivierenland; WZE – Zeeuwse Eilanden; WZV – Zeeuws-Vlaanderen; ZZL – Zuiderzeeland

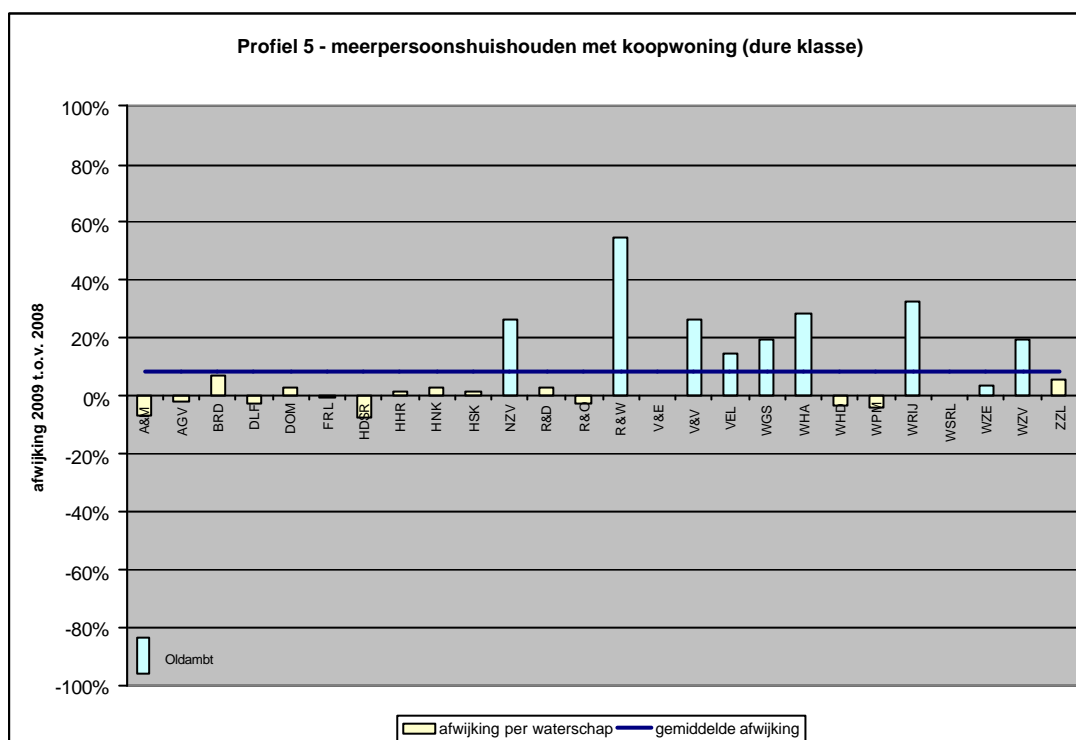




Analyse profielen 1 en 2

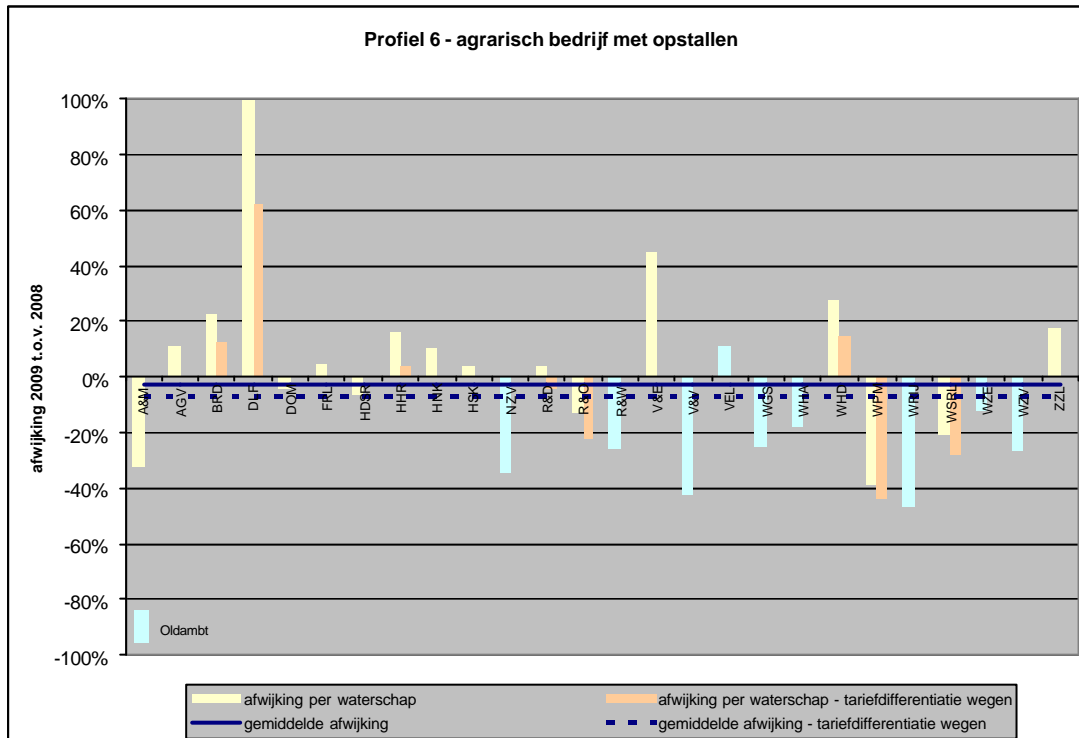
In deze profielen spelen uitsluitend de watersysteemheffing van ingezetenen en de zuiveringsheffing een rol. De variatie in deze profielen is beperkt. De uitschieters naar boven bij profiel 1 betreffen in de meeste gevallen waterschappen die het ingezetenenpercentage in 2009 hebben verhoogd ten opzichte van 2008. Omdat het bij profiel 1 een eenpersoonshuishouden betreft die voor de zuiveringsheffing voor 1 vervuilingseenheid wordt aangeslagen, wordt dit verhogende effect slechts beperkt gecompenseerd door een lager tarief zuiveringsheffing dan in 2008. Bij profiel 2 is dit compenserende effect groter omdat het daarin gaat om een meerpersoonshuishouden dat voor 3 vervuilingseenheden wordt aangeslagen. De variatie is in profiel 2 dan ook kleiner dan in profiel 1. Verder hebben bij enkele waterschappen onttrekkingen aan reserves in 2008 of 2009 invloed op de lastenontwikkeling.





Analyse profielen 3 t/m 5

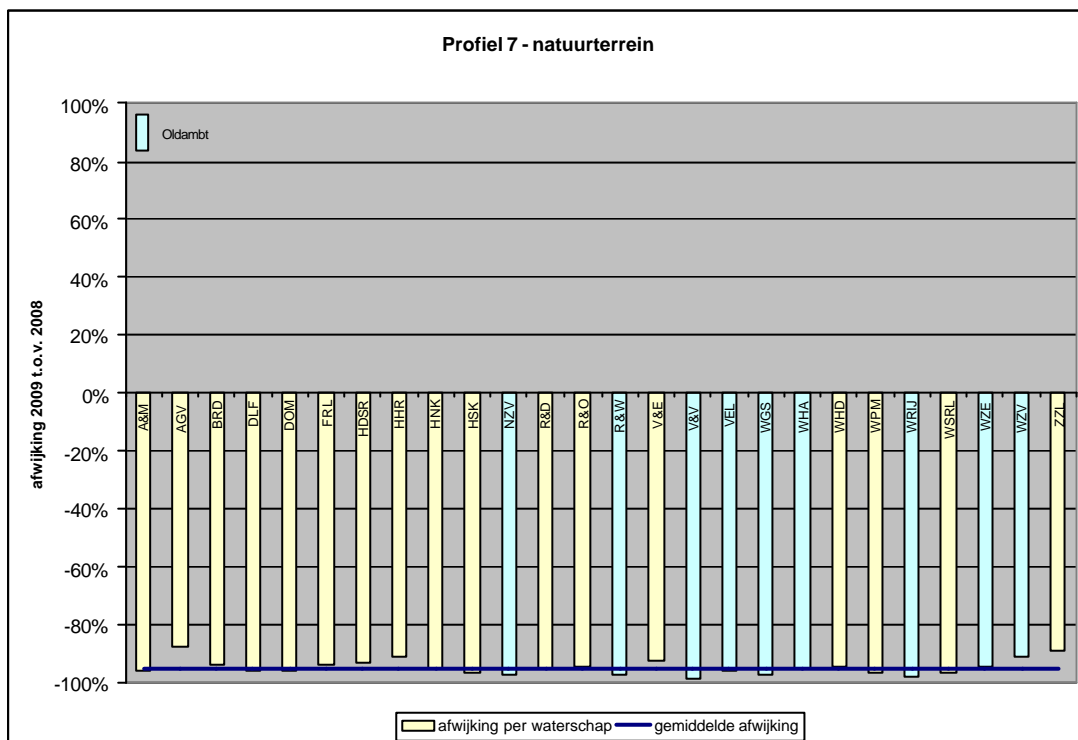
In deze profielen speelt naast de watersysteemheffing van ingezetenen en de zuiveringsheffing ook de watersysteemheffing van eigenaren van gebouwde onroerende zaken een rol. In deze profielen zijn duidelijk de waterschappen die in 2008 nog niet de methode Delfland hanteerden, zichtbaar (zie voor overzicht bijlage 3). De overstap in 2009 naar een kostentoedeling op basis van waardeverhoudingen, leidt tot een verhoging van het kostenaandeel van gebouwd. De uitschieters naar boven betreffen vooral deze waterschappen. Dit is dus een voorspelbare ontwikkeling. De variatie tussen waterschappen vloeit voort uit het feit dat een deel van de waterschappen reeds in 2008 de methode Delfland hanteerde en een ander deel nog niet. Ook is van belang of een waterschap dat reeds vóór 2009 de methode Delfland hanteerde, gebruik maakte van een oude waardepeildatum of een recentere. Dit bepaalt de omvang van de waardesprong naar de nieuwe waardepeildatum 1 januari 2007. Verder hebben bij enkele waterschappen onttrekkingen aan reserves in 2008 of 2009 invloed op de lastenontwikkeling.



Analyse profiel 6

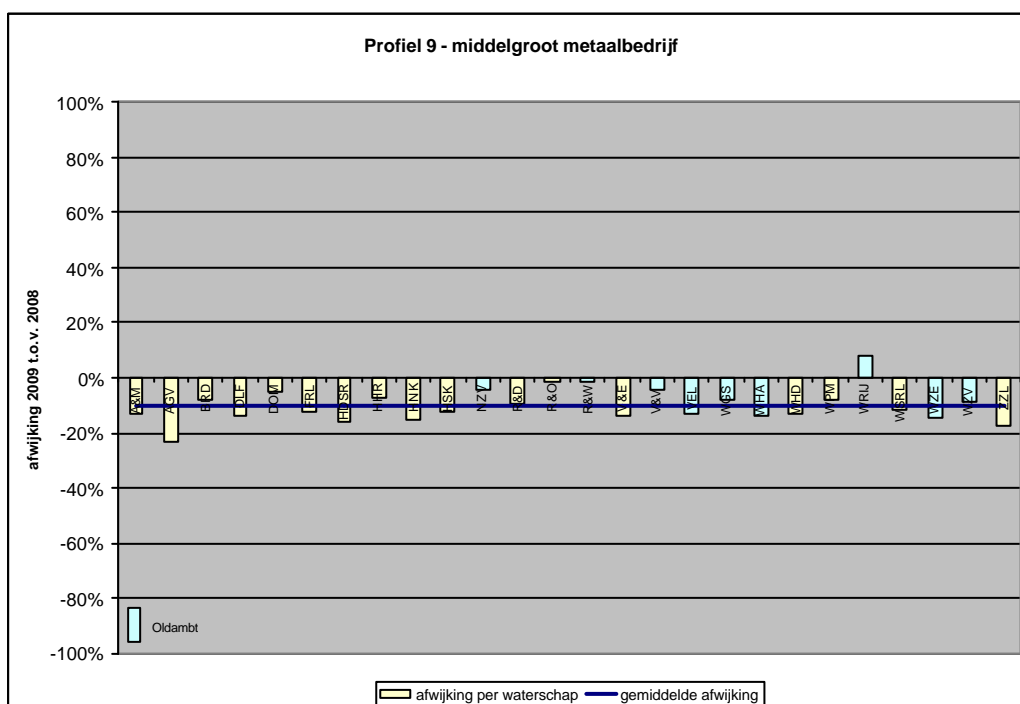
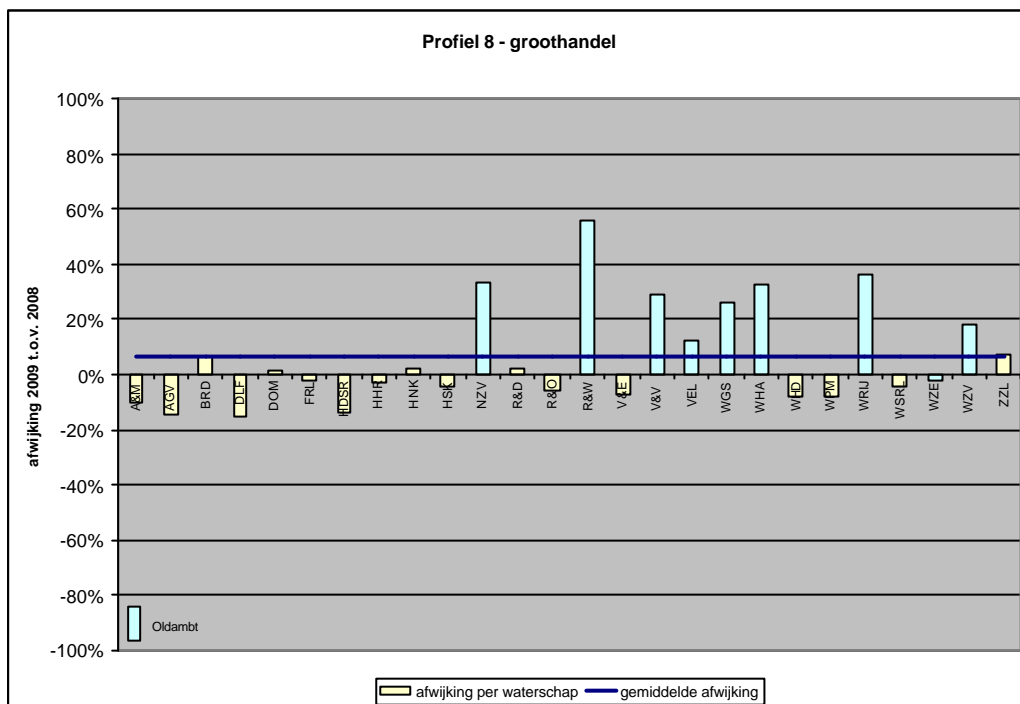
In dit profiel spelen de watersysteemheffing van eigenaren van gebouwde onroerende zaken, de watersysteemheffing van de eigenaren van ongebouwde onroerende zaken en de zuiveringsheffing een rol. Ook in deze profielen zijn duidelijk de waterschappen die in 2008 nog niet de methode Delfland hanteerden, zichtbaar (zie voor overzicht Bijlage 3). De overstap in 2009 naar een kostentoedeling op basis van waardeverhoudingen, leidt tot een verlaging van het kostenaandeel van ongebouwd. De uitschieters naar beneden betreffen vooral deze waterschappen. Dit is dus een voorspelbare ontwikkeling. De variatie tussen waterschappen vloeit voort uit het feit dat een deel van de waterschappen reeds in 2008 de methode Delfland hanteerde en een ander deel nog niet. De uitschieters naar boven betreffen vooral sterk verstedelijkte waterschappen met veel (spoor)wegen en weinig agrarische grond. Hier drukt de waarde van wegen zwaar op het kostenaandeel van ongebouwd, en dat kostenaandeel wordt verdeeld over een beperkt aantal hectares. Daardoor drukken de lasten bij verstedelijkte waterschappen zwaar op de agrarische bedrijven. Diverse waterschappen hebben een tariefdifferentiatie voor wegen ingevoerd om de lasten voor de agrarische sector te verlichten. Verder speelt bij enkele waterschappen een rol de afsplitsing van een groot areaal natuur. Ook is van belang of een waterschap dat reeds vóór 2009 de methode Delfland hanteerde, gebruik maakte van

een oude waardepeildatum of een recentere. Dit laatste bepaalt de omvang van de waardesprong naar de nieuwe waardepeildatum 1 januari 2007. Verder hebben bij enkele waterschappen onttrekkingen aan reserves in 2008 of 2009 invloed op de lastenontwikkeling.



Analyse profiel 7

In dit profiel speelt uitsluitend de watersysteemheffing van eigenaren van natuurterreinen een rol. De zeer sterke verlaging van lasten voor natuurterreinen vloeit voort uit de afsplitsing van natuur als afzonderlijke categorie en de waardering van natuur op 20% van de waarde van agrarische grond. Deze lastenverlaging doet zich bij alle waterschappen voor. Dit is een voorspelbare ontwikkeling. De variatie tussen waterschappen is beperkt.



Analyse profielen 8 en 9

In deze profielen spelen de watersysteemheffing van eigenaren van gebouwde onroerende zaken en de zuiveringsheffing een rol. Ook in deze profielen zijn duidelijk de waterschappen die in 2008 nog niet de methode Delfland hanteerden, zichtbaar (zie voor overzicht bijlage 3). De overstap in 2009 naar een kostentoedeling op basis van waardeverhoudingen, leidt tot een verhoging van het kostenaandeel van gebouwd. De uitschieters naar boven betreffen vooral deze waterschappen. Dit is dus een voorspelbare ontwikkeling. De variatie tussen waterschappen vloeit voort uit het feit dat een deel van de waterschappen reeds in 2008 de methode Delfland hanteerde en een ander deel nog niet. In profiel 9 is door het grotere aantal VE's de neerwaartse compensatie groter dan in profiel 8. Daarom is de variatie daar minder groot. Ook is van belang of een waterschap dat reeds vóór 2009 de methode Delfland hanteerde, gebruik maakte van een oude waardepeildatum of een recentere. Dit bepaalt de omvang van de waardesprong naar de nieuwe waardepeildatum 1 januari 2007. Verder hebben bij enkele waterschappen onttrekkingen aan reserves in 2008 of 2009 invloed op de lastenontwikkeling.

4 Conclusies

4.1 Macrocijfers

Voor een goede vergelijking van de in de MvT ingeschatte lastenverschuivingen en de werkelijkheid in 2009, heeft een aantal correcties plaatsgevonden voor aspecten die niet voortvloeien uit de inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel of die in 2006 nog niet voorzienbaar waren, omdat ze nadien bij amendement in de wet terecht zijn gekomen.

De afwijkingen in 2009 ten opzichte van de inschatting in de MvT laten dan het volgende beeld zien:

- 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 MvT 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 ongebouwd terreinen is € 9 miljoen in plaats van € 14 miljoen; daling 30,7% in plaats van 46,7%.

Uit de analyse blijkt dat vooral de veel hogere waarde van wegen, het hogere ingezetenenpercentage en in mindere mate de hogere overheveling van de kosten van passief kwaliteitsbeheer ten grondslag liggen aan de afwijkingen tussen de inschatting in de MvT in juni 2006 en de werkelijkheid in 2009. De resterende afwijkingen zijn ons inziens inherent aan het maken van inschattingen waarbij een groot aantal factoren een rol speelt.

4.2 Microcijfers

Landelijke microcijfers

Uit de landelijke microcijfers voor negen profielen blijkt in zijn algemeen dat de lastenontwikkelingen tussen 2008 en 2009 voorspelbaar en verklaarbaar zijn. Het feit dat

de macro lastendaling voor de agrarische sector lager is dan ingeschat in de MvT, werkt door in dit profiel.

In de MvT was voor de bewoner van een gemiddelde huurwoning ingeschat dat de waterschapslasten ongeveer gelijk blijven. De werkelijke lastenontwikkelingen voor bewoners van huurwoningen tussen 2008 en 2009 is als volgt:

- - bij eenpersoonshuishoudens is sprake van een stijging met 8%;
- - bij meerpersoonshuishoudens is sprake van een daling met 4%.

Vertaald naar een relatieve lastenontwikkeling, is de in de MvT ingeschatte lastenverhoging 4,5% bij een woning van € 200.000 en 13% bij een koopwoning van € 600.000. De werkelijke lastenstijging bij koopwoningen tussen 2008 en 2009 is:

- 15% voor een koopwoning met een WOZ-waarde van € 200.000 met een éénpersoonshuishouden;
- 1% voor een koopwoning met een WOZ-waarde van € 200.000 met een meerpersoonshuishouden;
- 8% voor een koopwoning met een WOZ-waarde van € 600.000 met een meerpersoonshuishouden.

Microcijfers per waterschap

Uit de microcijfers per waterschap voor negen profielen blijkt dat de mate van variatie sterk verschilt per profiel. In zijn algemeen geldt dat de lastenontwikkelingen tussen 2008 en 2009 en de variatie tussen waterschappen voorspelbaar en verklaarbaar zijn. Het onderscheid tussen waterschappen die vóór 2009 wel en niet de methode Delfland hanteerden, is duidelijk zichtbaar.

Opvallend groot is de variatie tussen waterschappen bij het profiel voor een agrarisch bedrijf. Ook in dit profiel zijn duidelijk zichtbaar de waterschappen die in 2008 nog niet de methode Delfland hanteerden. De uitschieters naar beneden betreffen vooral deze waterschappen. Dit is dus een voorspelbare ontwikkeling. De uitschieters naar boven betreffen vooral sterk verstedelijkte waterschappen met veel (spoor)wegen en weinig agrarische grond. Hier drukt de waarde van wegen zwaar op het kostenaandeel van ongebouwd, en dat kostenaandeel wordt verdeeld over een beperkt aantal hectares. Daardoor drukken de lasten bij verstedelijkte waterschappen zwaar op de agrarische bedrijven. Diverse waterschappen hebben een tariefdifferentiatie voor wegen hebben ingevoerd om de lasten voor de agrarische sector te verlichten. Verder speelt bij enkele waterschappen een rol de afsplitsing van een groot areaal natuur. Ook is van belang of een waterschap dat reeds vóór 2009 de methode Delfland hanteerde, gebruik maakte van een oude waardepeildatum of een recentere. Dit bepaalt de omvang van de waardesprong naar de nieuwe waardepeildatum 1 januari 2007. Verder hebben bij enkele

waterschappen onttrekkingen aan reserves in 2008 of 2009 invloed op de lastenontwikkeling.

4.3 Eindconclusie

De afwijkingen in 2009 ten opzichte van de inschatting in de MvT laten zien dat in zijn algemeenheid 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 MvT is ingeschat. Uit de analyse blijkt dat vooral de veel hogere waarde van wegen, het hogere ingezetenenpercentage en in mindere mate de hogere overheveling van de kosten van passief kwaliteitsbeheer ten grondslag liggen aan de afwijkingen tussen de inschatting in de MvT en de werkelijkheid in 2009.

Uit de landelijke microcijfers blijkt in zijn algemeen dat de lastenontwikkelingen tussen 2008 en 2009 voorspelbaar en verklaarbaar zijn.

Uit de microcijfers per waterschap blijkt dat de mate van variatie sterk verschilt per profiel. In zijn algemeen geldt dat de lastenontwikkelingen tussen 2008 en 2009 en de variatie tussen waterschappen voorspelbaar en verklaarbaar zijn. Opvallend groot is de variatie tussen waterschappen bij het profiel voor een agrarisch bedrijf.

Kenmerk R001-4638933AJM-wga-V01-NL

5 Aanpassingsmogelijkheden

5.1 Verkennende aanpassingsmogelijkheden

Het behoort niet tot onze opdracht om een oordeel uit te spreken over de bestuurlijke noodzaak of gewenstheid van aanpassing van het belastingstelsel naar aanleiding van de in dit rapport gepresenteerde cijfers en analyses.

Voor het geval aanpassing toch noodzakelijk wordt bevonden, schetsen wij enkele verkennende en niet volledig uitgewerkte aanpassingsmogelijkheden. Deze aanpassingsmogelijkheden beperken zich overigens tot die waarin een grotere lastendaling voor de agrarische sector en overige ongebouwde terreinen wordt bereikt dan in 2009 het geval. Daarbij zullen wij telkens enkele argumenten pro en contra noemen, zonder daarbij volledig te willen zijn en zonder daarbij al te veel nuance aan te brengen. Het zijn dus slechts verkenningen die nadere uitwerking behoeven.

Mogelijkheden zijn:

1. de wegen en spoorbanen van de categorie ongebouwd overhevelen naar gebouwd;
2. de waarde van wegen en spoorbanen lager stellen;
3. beleidsvrijheid aan waterschapsbestuur of provincie geven om af te wijken van de waardeverhoudingen als verdeelmaatstaf;
4. verruiming van de tariefdifferentiatiemogelijkheid voor wegen.

Wij zullen hierna de voor- en nadelen van deze opties in beeld brengen. Om deze beoordeling in een juist perspectief te plaatsen, beschrijven wij hierna eerst de motiveringen voor de keuze van de waarde als verdeelmaatstaf (onderdeel 5.2) en de keuze wegen en spoorwegen onderdeel te laten uitmaken van de categorie ongebouwd (onderdeel 5.3).

5.2 Waardeverhoudingen als verdeelmaatstaf

In de Wet modernisering waterschapsbestel is de methode van kostentoedeling op basis van globale waardeverhoudingen tussen de categorieën wettelijk verankerd in het vierde lid van artikel 120 Waterschapswet. In de wetsgeschiedenis is de keuze voor deze methode aan de orde geweest. Wij wijzen op de volgende passages.

In de MvT is de keuze als volgt toegelicht:

§ 7. De relatie tussen belang, betaling en zeggenschap in het moderne waterschapsbestel

(...)

b. belang – betaling

(...) De hoofdlijnen van de systematiek van kostentoedeling worden vastgelegd in de wet. Het onderscheid tussen solidariteitsdeel en profijtdeel blijft bestaan. Het solidariteitsdeel van de heffing wordt opgebracht door de ingezetenen. De omvang van het solidariteitsaandeel blijft gebaseerd op de inwonerdichtheid van het waterschapsgebied. Het profijtdeel wordt opgebracht door de specifieke categorieën gezamenlijk. De omvang van de heffing voor deze categorieën wordt in het nieuwe voorstel bepaald aan de hand van de omvang van het te beschermen belang. De waardeverhouding van de te beschermen onroerende zaken vormt hiervoor de grondslag.³⁷

§ 10. De watersysteemheffing

Met dit wetsvoorstel wordt de watersysteemheffing in de Waterschapswet geïntroduceerd, ter vervanging van de huidige heffingen voor waterkwantiteit, waterkering en het onderdeel van de Wvo-heffing waaruit het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren bekostigd wordt. De watersysteemheffing is gebaseerd op de relatie belang-betaling als onderdeel van de trits: wie belang heeft bij het goed functioneren van het watersysteem, betaalt ook mee. In de uitwerking wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen een solidariteitsdeel en een profijtdeel. In paragraaf 7 is het belang van de trits al toegelicht. De keuze om de watersysteemheffing op zowel het solidariteit als het profijtbeginsel te baseren komt voort uit het feit dat het waterschap zowel maatregelen treft die aan eenieder in het gebied min of meer gelijkelijk ten goede komen (algemeen belang), als maatregelen in het belang van een of meer specifieke groepen (specifieke belang). Het toerekenen van maatregelen of voorzieningen naar bijzondere groepen van belanghebbenden impliceert overigens niet dat een kostentoedeling op basis van een precieze kostenveroorzaking mogelijk zou zijn. Bedacht moet immers worden dat maatregelen in de regel veelal effect hebben op het functioneren van het gehele (deel)watersysteem, en daarmee ook op de mate waarin tegemoet wordt gekomen aan het belang van alle categorieën. Het effect kan bij de ene set van maatregelen voornamelijk ten goede komen aan een ieder gelijkelijk (het collectief), terwijl bij een andere set van maatregelen een bepaalde categorie meer profiteert dan een andere categorie. Ook binnen de categorie is lang niet altijd sprake van een gelijke mate van profijt. Het bepalen van de mate van het effect van maatregelen voor elke categorie afzonderlijk en op basis daarvan de kostentoedeling vaststellen, is in de praktijk een zeer moeilijke, theoretische en weinig transparante aangelegenheid. Dit blijkt al uit de uitwerking van de tot voor kort veel gebruikte bekostigingsstructuur voor het waterkwantiteitsbeheer op basis van kostenveroorzaking (de zogenoemde methode Oldambt), die in de praktijk als ondoorzichtig en ingewikkeld wordt ervaren. Het hanteren van het principe van kostenveroorzaking als basis voor een bekostigingsstructuur voor het gehele watersysteembeheer is daarom geen begaanbare weg. Daar komt bij dat het merendeel van de waterschappen – juist om

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 601, nr. 3, blz. 14

deze redenen – de methode Oldambt al verlaten heeft en overgegaan is op een methodiek gebaseerd op waardeverhouding, de zogenoemde methode Delfland. De hier voorgestelde bekostigingsstructuur, die aansluit bij de methode Delfland, beperkt zich tot een uitwerking van de relatie tussen belang en betaling, waarbij er slechts een beperkte relatie bestaat met de kostenveroorzaking. Daar staat tegenover dat er een eenvoudige en transparante bekostigingsstructuur verkregen wordt, die fiscaal-juridisch robuust is.

§ 15. Besparingen als gevolg van vereenvoudigingen

a. besparing op perceptiekosten

In het IBO-rapport over bekostiging van het regionale waterbeheer wordt aangegeven dat de perceptiekosten van de waterschappen in 2002 ca. € 130 miljoen bedroegen, ofwel ca. 8% van de bruto-belastingopbrengst. Als gevolg van onder andere de vereenvoudiging van het belastingstelsel wordt verwacht dat het percentage perceptiekosten binnen enkele jaren zal dalen tot onder de 5%. In absolute zin gaat het om een daling met ruim € 20 miljoen.

Aspecten van het voorgestelde nieuwe financieringsstelsel die een bijdrage leveren aan deze daling zijn:

- integratie van waterkerings- en waterkwantiteitsomslagen tot watersysteemheffing;
- vervanging van de kostentoedelingsmethode Oldambt door Delfland;
- afschaffing van de classificatie op basis van de Methode Oldambt.³⁸

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat aan de keuze voor de waardeverhoudingen als verdeelmaatstaf, drie argumenten ten grondslag liggen:

- de waarde is de weergave van de omvang van het te beschermen belang;
- het loslaten van kostenveroorzaking als leidend beginsel waarmee een eenvoudige, transparante bekostigingsstructuur ontstaat, die fiscaal-juridisch robuust is;
- besparingen als gevolg van vereenvoudiging.

5.3 Wegen en spoorwegen binnen ongebouwd

In artikel 117 Waterschapswet is bepaald dat de kosten die verbonden zijn aan de zorg voor het watersysteem via de watersysteemheffing worden verhaald van hen die:

- ingezetenen zijn;*
- krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen;*
- krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van natuurterreinen;*
- krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken.*

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 601, nr. 3, blz. 32

In het vijfde lid van artikel 118 Waterschapswet is bepaald:

Voor de heffing, bedoeld in artikel 117, worden openbare land- en waterwegen en banen voor openbaar vervoer per rail, één en ander met inbegrip van kunstwerken, alsmede watervedigingswerken die worden beheerd door organen, instellingen of diensten van publiekrechtelijke rechtspersonen, met uitzondering van de delen van zodanige werken die dienen als woning, aangemerkt als ongebouwde eigendommen, niet zijnde natuurterreinen.

Op grond van het bepaalde in dit artikel zijn de openbare land- en waterwegen en banen voor openbaar vervoer per rail, één en ander met inbegrip van kunstwerken (kort gezegd infrastructuur) bij wetsfictie ongebouwd. Deze wetsfictie was reeds opgenomen in de tekst van de oorspronkelijke Waterschapswet, zoals die in werking trad per 1 januari 1992 en is sindsdien niet gewijzigd (behoudens dat natuurterreinen vanaf 2009 niet meer tot ongebouwd worden gerekend en een afzonderlijke categorie vormen). Overweging bij deze wetsfictie was indertijd dat de gemeenten voor dergelijke onroerende zaken geen (WOZ)waarde vaststelt, zodat deze onroerende zaken niet naar de waarde in de heffing kunnen worden betrokken.

Met ingang van 1 januari 2008 is in de Wet modernisering waterschapsbestel wettelijk vastgelegd dat de kostentoedeling moet plaatsvinden op basis van waardeverhoudingen. In het vierde lid van artikel 120 Waterschapswet is namelijk bepaald, dat het aandeel van de kosten dat door de eigenaren van ongebouwd, van natuurterreinen en van gebouwde onroerende zaken, wordt bepaald op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden hiertoe nadere regels gesteld.

In artikel 6.2 van het Waterschapsbesluit is aldus bepaald dat de kostendelen, bedoeld in artikel 120, vierde lid, van de wet, worden vastgesteld op basis van de onderlinge verhoudingen tussen de waarden in het economische verkeer van:

- a. *het totaal van de ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen;*
- b. *het totaal van de natuurterreinen; en*
- c. *het totaal van de gebouwde onroerende zaken, binnen het gebied van het waterschap.*

Artikel 6.3 van het Waterschapsbesluit bepaalt dat de waarde van de ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, de som is van de waarden in het economische verkeer van de:

- a. agrarische gronden;
- b. openbare landwegen, inclusief kunstwerken;
- c. banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief kunstwerken;
- d. bouwpercelen; en
- e. overige ongebouwde onroerende zaken.

In artikel 6.6 van het Waterschapsbesluit is bepaald hoe de waarde van, kort gezegd, infrastructuur (onderdelen b en c), moet worden bepaald:

1. *De gemiddelde waarde per hectare en de in aanmerking te nemen oppervlakte van de categorieën ongebouwde zaken, bedoeld in artikel 6.3, onderdelen b en c, omvat de waarde en de oppervlakte van de kadastrale percelen waarin zij zijn gelegen, met uitzondering van de delen van die percelen die ingevolge de wet worden aangemerkt als gebouwde onroerende zaken of als natuurterreinen of die niet dienstbaar zijn aan de verkeersfunctie van deze ongebouwde zaken.*
2. *De waarde van elk van de categorieën ongebouwde zaken, bedoeld in artikel 6.3, onderdeel c, en artikel 6.4, tweede lid, onderdelen a tot en met d, wordt gesteld op 75% van de vervangingswaarde.*

Het voorgaande houdt in dat nu wettelijk is vastgelegd dat de waarde van, kort gezegd, infrastructuur (onderdelen b en c) de totale waarde van de categorie ongebouwd mede bepaalt. Dit effect wordt enigszins afgezwakt door het feit dat de waarde van wegen en banen voor openbaar vervoer per rail op 75% van de vervangingswaarde wordt gesteld.

De vraag rijst wat de overwegingen zijn geweest om wegen en spoorwegen, die een zeker 'gebouwd' karakter hebben, in de categorie ongebouwd onder te brengen. Dit punt is in de wetsgeschiedenis uitgebreid aan de orde geweest.

In de Nota naar aanleiding van het verslag stelt de Minister:

Anders dan de leden van de VVD-fractie veronderstellen, worden in de huidige Waterschapswet openbare land- en waterwegen en banen voor openbaar vervoer per rail voor de heffing als ongebouwde eigendommen aangemerkt. Dit is bepaald in artikel 117, vijfde lid. Dit artikel is destijds bij amendement in de Waterschapswet opgenomen omdat met betrekking tot openbare wegen de vraag was gerezen of het gebouwde dan wel het ongebouwde karakter doorslaggevend zou moeten zijn. Om te voorkomen dat jarenlange onzekerheid zou ontstaan bij de heffing van belastingen is gekozen voor een wetsfictie. Hierbij is aansluiting gezocht bij de destijds overheersende praktijk land-, vaar- en spoorwegen als ongebouwd aan te merken. Het kabinet ziet onvoldoende aanleiding hierin wijziging aan te brengen. In het kader van de kostentoedeling betekent dit dat bij de bepaling

van de globale waardeverhouding tussen gebouwd en ongebouwd de waarde van openbare land- en vaarwegen en spoorbanen onderdeel vormt van het totale ongebouwd. Dit was onder de methode Oldambt al de praktijk voor de toedeling van kosten voor de waterkeringszorg en is ook praktijk voor de waterkwantiteitszorg bij de waterschappen die zijn overgegaan op de methode Delfland. En deze methode wordt nu voorgesteld voor alle waterschappen voor de kostentoedeling voor de watersysteemheffing. Belangrijk uitgangspunt voor deze voorgestelde systematiek is een evenwichtige lastenverdeling. Het onderbrengen van de wegen etc. bij de categorie gebouwd zal het beoogde evenwicht verstoren en leiden tot zeer grote lastenverschuivingen tussen de categorieën. Uitvoeringstechnisch is de keuze voor gebouwd complex en kostbaar, omdat per wegdeel met bijbehorende kunstwerken periodiek de waarde in het economisch verkeer moet worden vastgesteld. Gevraagd wordt naar de financiële gevolgen van het brengen van wegen, spoorwegen en vaarwegen onder de categorie gebouwd. Ook de leden van de fractie van de SP vragen naar deze financiële consequenties, zie paragraaf 8. Om dit in beeld te brengen wordt de categorie «agrarisch en overige ongebouwde gronden» uitgesplitst in agrarische grond, wegen en overige ongebouwde grond. In onderstaande tabel worden de effecten van dit voorstel in beeld gebracht.

Tabel: financiële consequenties van het brengen van wegen en rails onder de categorie gebouwd zouden komen te vallen [in miljoenen €]

	Huidig systeem	Wetsvoorstel	Wegen naar gebouwd
Agrarische grond	116	60	27
Wegen etc.	6	3	38
Overige ongebouwde grond	24	12	9

De overige heffingplichtigen (ingezetenen, eigenaren gebouwd en eigenaren bos en natuur) ondervinden geen verandering door het brengen van wegen naar gebouwd.³⁹

Dit wordt door de Minister herhaald in het wetgevingsoverleg met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat:

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 601, nr. 6, blz. 13 en 14

Minister **Peijs**: (...)

Dan kom ik bij de vragen over de infrastructuur, ongebouwd en gebouwd. De heer Boelhouwer heeft een opmerking gemaakt over de onevenredig hoge heffing voor de boeren. De vraag was of het indelen van wegen, spoorwegen en vaarwegen bij de categorie ongebouwd niet leidt tot onevenredig hoge heffingen voor de andere eigenaren in deze categorie en of de landbouw daar niet met name de dupe van is. Eigenaren van wegen en andere infrastructuur moeten net als ieder ander waterschapsheffing betalen. Omdat er in het verleden discussie was over de vraag of wegen behoren tot de categorie gebouwd of ongebouwd is in de wet vastgelegd dat infrastructuur beschouwd moet worden als ongebouwd. Dat blijft ongewijzigd, dus er is niets nieuws onder de zon. Sommige partijen hebben echter aangevoerd dat de classificatie afgeschaft is, waardoor andere eigenaren in de categorie ongebouwd er meer last van hebben dat de infrastructuur in dezelfde categorie zit. Dat klopt. Daarom zal in de AMVB bepaald worden dat de waarde van de wegen voor maximaal 75% van de herbouwwaarde meegeteld mogen worden. Tot nu toe zijn daar geen regels voor gesteld. Ik ben wel bereid de waterschappen de gelegenheid te geven om de pijn voor de boeren een beetje te verzachten door de wegen toe te voegen aan de regeling voor tariefdifferentiatie. Overigens gaat de landbouw er met deze nieuwe wet financieel behoorlijk op vooruit door de daling van 116 mln. tot 60 mln. per jaar. Om de positie van de landbouwsector niet helemaal te marginaliseren – vooral als het gaat om de trits belang, betaling en zeggenschap – is er een bestuurlijke afweging gemaakt om de infrastructuur in deze categorie te laten. Zoals het nu is, betaalt de landbouw 4% van de kosten. Als je dit zou veranderen, gaat de landbouw naar 2% van de kosten. Dan staat de financiële bijdrage van de landbouw niet meer in verhouding tot de inspanningen van de waterschappen voor die sector. Het gaat dan niet alleen om waterkwantiteitsbeheer maar ook om waterkwaliteitsbeheer. De landbouw is ook een belangrijke veroorzaker van diffuse verontreiniging. Diffuse bronnen vallen, zoals bekend, niet onder de heffingen. Dat is te gecompliceerd. Een substantiële bijdrage van de sector is dan zonder meer terecht. De wegen zijn niet de enige bron van diffuse verontreiniging, ook de landbouw is een bron.⁴⁰

In het Voorlopig Verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat in de Eerste Kamer wordt gevraagd:

Kan de regering uitleggen waarom het zinvol is voor de watersysteemheffing in de heffingscategorie ongebouwd ook de infrastructuur mee te tellen? De waarde van infrastructuur ligt per oppervlakte eenheid immers vele malen hoger dan van landbouwgrond. Betekent dit niet dat eigenaren van agrarische grond mede worden aangeslagen voor de waarde van de infrastructuur?⁴¹

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 601, nr. 24, blz. 14

⁴¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 601, B, blz. 6

*Infrastructurele werken, sportvelden, kunstwerken en dergelijke worden ondergebracht bij de categorie ongebouwd, en daarmee samengebracht met de agrarische en overige ongebouwde terreinen. Voorheen waren deze objecten ook onderdeel van de categorie ongebouwd, maar dan wel apart geïnclassificeerd. Rationeel bezien, behoren infrastructurele werken in beginsel onderdeel van het gebouwd uit te maken, zowel in functioneel als in waterstaatkundig opzicht. Door de hoge waarde van de infrastructuurwerken is de gemiddelde waarde in de categorie ongebouwd een veelvoud van de waarde van de landbouwgronden. Dat heeft uiteraard grote gevolgen voor de waterschapslasten voor agrariërs. Wordt voor agrariërs hierdoor de relatie tussen belang en betaling niet sterk onder spanning gezet? Ligt hierin eigenlijk niet een element van onrechtvaardigheid besloten, waarvoor land- en tuinbouw het gelag betalen? Langs welke weg kan deze spanning worden weggenomen of ten minste verzacht?*⁴²

De Staatssecretaris antwoordt:

Naar aanleiding van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van het CDA, D66, OSF, SGP en CU over het onderbrengen van infrastructuurwerken bij de categorie ongebouwd, merk ik het volgende op.

Ingevolge artikel 117, vijfde lid Waterschapswet, worden infrastructuurwerken zoals openbare land – en vaarwegen, banen voor openbaar vervoer per rail, met inbegrip van kunstwerken, alsmede waterverdedigingswerken ook thans reeds als ongebouwde eigendommen aangemerkt. Deze bepaling die destijds bij amendement door de Tweede Kamer is ingebracht, was enerzijds bedoeld om duidelijkheid te verschaffen over de vraag of het hier gebouwde dan wel ongebouwde onroerende zaken betreft en anderzijds omdat de waarde van de desbetreffende infrastructuurwerken voor de heffing van de onroerende zaakbelastingen buiten beschouwing blijft en door de gemeente derhalve geen waarde voor deze objecten wordt vastgesteld. Dit uitgangspunt heeft tot nu toe niet tot problemen geleid. Ook in de voorgestelde heffingstructuur waarbij de waterschapsbelasting wordt gebaseerd op de waarde in het economisch verkeer zijn de hiervoor genoemde overwegingen om de infrastructuurwerken als ongebouwd aan te merken, onverminderd van kracht. In de zogenoemde methode Delfland die inmiddels reeds door de meeste waterschappen wordt gehanteerd, worden de infrastructuurwerken eveneens als ongebouwd eigendom aangemerkt. Deze methode is inmiddels door de rechter getoetst en akkoord bevonden als methode waarin de lasten op evenwichtige wijze worden toegerekend. Mede om die reden wordt in het wetsvoorstel aangesloten bij deze methode om zo te komen tot een evenwichtige toedeling van de verschillende belangen aan de verschillende categorieën en het door die categorieën te betalen aandeel in de kosten die het waterschap maakt voor zijn taakuitoefening. De relatie tussen belang en betaling voor agrariërs, waar de leden van de fracties van de SGP en de CU op wijzen, wordt daarmee wel degelijk recht gedaan. Sterker, het aanbrengen van wijziging in dit systeem zou leiden tot fundamentele verschuivingen waardoor geen

⁴² Eerste Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 601, B, blz. 7

*recht meer zou worden gedaan aan de belangenverhouding van de verschillende categorieën binnen het waterschap en in het bijzonder die van het ongebouwd. De voorgestelde structuur, waarin tevens nog een mogelijkheid voor tariefdifferentiatie is opgenomen die verder maatwerk mogelijk maakt, zal ertoe leiden dat het belang van de verschillende categorieën van belanghebbenden binnen het waterschap en het door die categorieën te betalen aandeel in de kosten met elkaar in balans zijn.*⁴³

Ook tijdens de behandeling van de Wet modernisering waterschapsbestel in de Eerste Kamer wordt gediscussieerd over de vraag of infrastructuur terecht tot de categorie ongebouwd behoort.

Staatssecretaris Huizinga-Heringa: (...)

*De heren Van den Berg en Ten Hoeve hebben gevraagd of de indeling van wegen, spoorwegen en vaarwegen bij de categorie ongebouwd niet leidt tot onevenredig hoge heffingen voor de andere eigenaren in deze categorie. Met name de landbouw is hiervan de dupe, zo stelt het landbouwbedrijfsleven. Eigenaren van wegen en andere infrastructuur moeten net als ieder ander waterschapshoofden betalen. Omdat er in het verleden discussie was of wegen behoorden tot de categorie gebouwd of ongebouwd, is destijds in de wet vastgelegd dat infrastructuur wordt beschouwd als ongebouwd. Dat blijft ongewijzigd. De methode Delfland, die inmiddels door de meeste waterschappen wordt toegepast, gaat ook uit van deze indeling. De rechter heeft dit akkoord bevonden. De nieuwe methode bouwt hierop voort. In de wet is de mogelijkheid van tariefdifferentiatie voor wegen opgenomen. Dat biedt de mogelijkheid tot enig maatwerk. Op die basis kan ook worden gekomen tot een zwaardere heffing voor wegen. Overigens gaat de landbouw er met deze nieuwe wet financieel behoorlijk op vooruit. In plaats van 116 mln. wordt nu nog maar 60 mln. per jaar betaald. Als de wens van overheveling was gehonoreerd, zou de financiële bijdrage van de landbouw nog verder dalen en niet meer in overeenstemming zijn en in verhouding staan tot de inspanningen van het waterschap voor die sector. Het gaat niet alleen om waterkwantiteitsbeheer, maar ook om de waterkwaliteit. De landbouw is een belangrijke veroorzaker van diffuse verontreiniging. Diffuse bronnen vallen niet onder de heffing omdat dit te gecompliceerd is. Een enigszins substantiële bijdrage van de sector is daarom zonder meer terecht. Deze systematiek leidt tot een in de praktijk evenwichtige kostenverdeling.*⁴⁴

Uit het voorgaande blijkt dat het gegeven dat infrastructuur mede de waarde van de categorie ongebouwd bepaalt, door de wetgever onderkend is. Dit is een bewuste bestuurlijke keuze geweest, die deels gefundeerd is in juridische argumenten (infrastructuur is bij wetsfictie ongebouwd) en deels in bestuurlijke argumenten (op deze wijze betaalt de agrarische sector naar de mate van hun belang).

⁴³ Eerste Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 601, C, blz. 9

⁴⁴ Handelingen Eerste Kamer 6 maart 2007, blz. 21-674

5.4 Wegen en spoorwegen uit ongebouwd

Bij deze optie worden de wegen en spoorwegen uit de categorie ongebouwd gehaald en overgeheveld naar de categorie gebouwd en vervolgens op basis van de WOZ-waarde belast. De waarde van de categorie ongebouwd wordt hiermee veel lager en daarmee ook het door deze categorie te dragen kostenaandeel.

Voordelen:

- leidt tot substantiële lastenverlaging voor agrarische sector en overige ongebouwde terreinen;
- (spoor)wegen passen qua karakter beter bij gebouwd;
- sluit aan bij uitgangspunt van de waarde als weergave van belang;
- argument voor fictief aanmerken van wegen vanwege complexiteit waardebeoordeling, gaat niet meer op nu waarde van wegen in nieuwe financieringsstelsel inmiddels toch (globaal) wordt bepaald.

Nadelen:

- aanzienlijke structuurwijziging van financieringssysteem;
- leidt volgens Minister/Staatssecretaris tot te grote lastenverlaging voor agrarische sector en overig ongebouwd die geen recht meer doet aan inspanningen waterschap voor deze sectoren;
- leidt volgens Minister/Staatssecretaris tot forse lastenverzwaring voor wegbeheerders en leidt tot onevenwichtige verdeling van lasten;
- grote verschillen tussen waterschappen wordt niet opgelost (geen maatwerk mogelijk);
- complexe waardering van wegen op individueel objectniveau wordt noodzakelijk.

5.5 Waarde wegen en spoorwegen lager stellen

Een concrete mogelijkheid hiervoor is bijvoorbeeld de fictieve afschrijving van 25% hoger te stellen. Een wat ingewikkelder alternatief is de definitie van weg aanpassen.

Voordelen:

- leidt macro tot lastenverlaging voor agrarische sector en overige ongebouwde terreinen;
- geen ingrijpende structuurwijziging. Op korte termijn realiseerbaar via aanpassing Waterschapsbesluit.

Nadelen:

- grote verschillen tussen waterschappen wordt niet opgelost (geen maatwerk mogelijk);
- doet afbreuk aan juiste vaststelling waardeverhoudingen (bij aanpassing afschrijvingspercentage).

5.6 Beleidsvrijheid om af te wijken van de waardeverhoudingen als verdeelmaatstaf

Een concrete mogelijkheid is bijvoorbeeld de provincie de mogelijkheid geven om in het waterschapsreglement te regelen dat een waterschap binnen bepaalde bandbreedtes mag afwijken van de waardeverhoudingen als verdeelmaatstaf.

Voordelen:

- leidt macro tot lastenverlaging voor agrarische sector en overige ongebouwde terreinen;
- grote verschillen tussen waterschappen wordt opgelost (maatwerkoplossingen);
- sluit aan bij beleidsvrijheid waterschappen bij bepaling ingezetenen-aandeel;
- sluit aan bij systeem van beleidsvrijheid bij kostentoedeling zoals ook reeds voor wegenbeheer geldt;
- stelt provincie in staat om financiering (kostentoedeling) en bestuurssamenstelling (aantal geborgde zetels ongebouwd) in samenhang te beoordelen.

Nadelen:

- wetswijziging noodzakelijk;
- doet afbreuk aan uniformiteit systeem.

5.7 Verruiming tariefdifferentiatie wegen

Concrete mogelijkheden zijn het maximum van de tariefdifferentiatie hoger te stellen dan 100% en/of het bereik van de tariefdifferentiatie uit te breiden met spoorwegen.

Voordelen:

- leidt tot verdergaande lastenverlaging voor agrarische sector en overige ongebouwde terreinen;
- beperkte mate van maatwerk mogelijk.

Nadelen:

- wetswijziging noodzakelijk;

- leidt tot verruiming van een instrument waarvoor deze nooit is bedoeld (oneigenlijk gebruik);
- leidt tot lastenverzwaring voor wegbeheerders en leidt tot onevenwichtige verdeling van lasten;
- inhoudelijke argumenten voor deze tariefdifferentiatie (bijvoorbeeld reageert als verhard oppervlak) gelden niet of in mindere mate voor spoorwegen.

Bijlage

1

Samenstelling werkgroep

Samenstelling ad hoc-werkgroep Evaluatie Nieuw Financieringsstructuur

Ir. H.T.C. van Stokkom, voorzitter
Waterschap Brabantse Delta, Breda

B.G.A. van Daalen
Waterschap Zeeuwse Eilanden, Middelburg

Mr. D. van Dijk
Wetterskip Fryslân, Leeuwarden

Mr. drs. M. Erkens
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

Ing. P. Regoort
Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

J. den Hollander
Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, Rotterdam

J.J.M. Knoops MPM
Waterschap Rivierenland, Tiel

Ir. J.W.C. Dekking
Unie van Waterschappen, Den Haag

M.H. Koster, secretaris
Unie van Waterschappen, Den Haag

Bijlage

2

Waterschappen met verhoogd ingezetenenpercentage

Waterschap	Extra 10%?	%
Ws Aa en Maas	nee	
HHS Amstel, Gooi en Vecht	ja	60%
Ws Blija Buitendijks	nee	
Ws Brabantse Delta	nee	
HHS van Delfland	ja	60%
Ws De Dommel	nee	
Ws Fryslân	nee	
Ws Groot Salland	nee	
Ws Hollandse Delta	nee	
HHS Hollands Noorderkwartier	nee	
Ws Hunze en Aa's	nee	
Ws Noorderzijlvest	nee	
Ws Peel en Maasvallei	nee	
Ws Reest & Wieden	ja	35%
Ws Regge en Dinkel	nee	
Ws Rijn en IJssel	nee	
HHS van Rijnland	nee	
Ws Rivierenland	nee	
Ws Roer en Overmaas	nee	
HHS van Schieland en de Krimpenerwaard	nee	
HHS De Stichtse Rijnlanden	nee	
Ws Vallei & Eem	ja	42%
Ws Velt en Vecht	nee	
Ws Veluwe	ja	32%
Ws Zeeuwse Eilanden	nee	
Ws Zeeuws-Vlaanderen	nee	
Ws Zuiderzeeland	nee	

Bijlage

3

Overzicht 'Waterschap – kostentoedelingsmethode'

		Methode				
Waterschap	(Voormalig) Waterschap	2004	2005	2006	2007	2008
Ws Aa en Maas	Ws Aa en Maas	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland
HHS Amstel, Gooi en Vecht	HHS Amstel, Gooi en Vecht	Oldambt	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland
Ws Blija Buitendijks	Ws Blija Buitendijks	-	-	-	-	-
Ws Brabantse Delta	Ws Brabantse Delta	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland
HHS van Delfland	HHS van Delfland	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland
Ws De Dommel	Ws De Dommel	Oldambt	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland
Ws Fryslân	Ws Fryslân	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland
Ws Groot Salland	Ws Groot Salland	Oldambt	Andere	Andere	Andere	Andere
Ws Hollandse Delta		-	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland
	Ws De Brielse Dijkring	Delfland	-	-	-	-
	Ws Goeree Overflakkee	Oldambt	-	-	-	-
	Ws De Grootte Waard	Delfland	-	-	-	-
	Zs Hollandse Eilanden en Waarden	-	-	-	-	-
	Ws IJsselmonde	Oldambt	-	-	-	-
HHS Hollands Noorderkwartier	HHS Hollands Noorderkwartier	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland
Ws Hunze en Aa's	Ws Hunze en Aa's	Oldambt	Delfland (25%) + Oldambt	Delfland (25%) + Oldambt	Delfland (25%) + Oldambt	Delfland (25%) + Oldambt
Ws Noorderzijlvest	Ws Noorderzijlvest	Oldambt	Delfland (25%) + Oldambt	Delfland (25%) + Oldambt	Delfland (25%) + Oldambt	Delfland (25%) + Oldambt
Ws Peel en Maasvallei	Ws Peel en Maasvallei	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland
Ws Reest & Wieden	Ws Reest en Wieden	Oldambt	Oldambt	Oldambt	Oldambt	Oldambt
Ws Regge en Dinkel	Ws Regge en Dinkel	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland
Ws Rijn en IJssel	Ws Rijn en IJssel	Oldambt	Oldambt	Oldambt	Oldambt	Oldambt
HHS van Rijnland	HHS van Rijnland	Oldambt	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland
	Ws Groot Haarlemmermeer	Oldambt	-	-	-	-
	Ws De Oude Rijnstromen	Oldambt	-	-	-	-
	Ws Wilck & Wiericke	Oldambt	-	-	-	-
Ws Rivierenland	Ws Rivierenland	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland
	HHS van de Alblasserwaard en de	Oldambt	-	-	-	-

		Methode				
Waterschap	(Voormalig) Waterschap	2004	2005	2006	2007	2008
	Vijfheerenlanden					
	HHS Alm en Biesbosch	Oldambt	-	-	-	-
Ws Roer en Overmaas	Ws Roer en Overmaas	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland
HHS van Schieland en de Krimpenerwaard		-	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland
	HHS van Schieland	Oldambt	-	-	-	-
	HHS van de Krimpenerwaard	Delfland	-	-	-	-
HHS De Stichtse Rijnlanden	HHS De Stichtse Rijnlanden	Oldambt	Oldambt	Oldambt	Delfland	Delfland
Ws Vallei & Eem	Ws Vallei & Eem	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland	Delfland
Ws Velt en Vecht	Ws Velt en Vecht	Oldambt	Oldambt	Oldambt	Oldambt	Oldambt
Ws Veluwe	Ws Veluwe	Oldambt	Oldambt	Oldambt	Oldambt	Oldambt
Ws Zeeuwse Eilanden	Ws Zeeuwse Eilanden	Andere	Andere	Andere	Andere	Andere
Ws Zeeuws-Vlaanderen	Ws Zeeuws Vlaanderen	Andere	Andere	Andere	Andere	Andere
Ws Zuiderzeeland	Ws Zuiderzeeland	Oldambt	Oldambt	Oldambt	Oldambt	Delfland