

“Het nieuwe financieringsstelsel voor waterschappen: eenheid in verscheidenheid.”

Drs. J. (Jan) Koornstra Senior consultant ConQuaestor

Door ontwikkelingen als de Europese Kaderrichtlijn Water en het advies van de Deltacommissie over bescherming van Nederland tegen de gevolgen van klimaatverandering wordt veel verwacht van de waterschappen in Nederland. De afgelopen decennia zijn veel waterschappen gefuseerd en opgegaan in grotere, professionelere organisaties die de nieuwe uitdagingen moeten kunnen aangaan. De verscheidenheid onder de waterschappen uit het verleden is minder geworden. De 26 waterschappen zijn inmiddels zogenaamde all-in waterschappen die zowel het watersysteembeheer als het zuiveringsbeheer voor hun rekening nemen. De grotere uniformiteit wordt versterkt door de nieuwe Waterschapswet. De wet schrijft onder andere de eerste landelijke verkiezingen voor alle waterschappen die plaatsvinden in november van dit jaar voor en een nieuw financieringsstelsel in 2009. Het nieuwe financieringsstelsel biedt enerzijds meer eenheid voor de waterschappen maar geeft ook mogelijkheden voor specifieke aanpassingen. Dit artikel geeft weer hoe de waterschappen gebruik maken van de mogelijkheden tot een couleur locale.

De inkomsten van waterschappen komen uit eigen belastingopbrengsten; er is geen financiële verhouding met het Rijk zoals gemeenten en provincies kennen. Uit de belastingopbrengsten worden met ingang van 2009 twee beheren gefinancierd: het watersysteembeheer (dat voortkomt uit het waterkwantiteitsbeheer, de waterkeringszorg en de passieve kwaliteitszorg) en het zuiveringsbeheer (dat voortkomt uit het kwaliteitsbeheer minus de passieve kwaliteitszorg). Ten behoeve van het zuiveringsbeheer betalen bedrijven en huishoudens zuiveringsheffing. De kosten van het watersysteembeheer worden opgebracht door de belastingcategorieën ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en natuur.¹ De wijze waarop de kosten van het watersysteembeheer worden toebedeeld aan deze belastingcategorieën wordt met ingang van 2009 bij alle waterschappen op uniforme wijze bepaald.

Kostenaandeel algemeen taakbelang

De belastingcategorie ingezetenen staat voor het algemeen taakbelang. Voor het bepalen van dit kostenaandeel geldt het criterium van Togtema: de inwonerdichtheid. De wetgever sluit andere criteria voor het bepalen van het ingezetenen-aandeel, zoals de in het verleden veel gebruikte methode van de commissie Havelaar², uit.

Hoe hoger de inwonerdichtheid hoe hoger het kostenaandeel ingezetenen. Voor een waterschap met minder dan 500 inwoners per km² geldt een kostenaandeel van tussen de 20% en 30%, bij 500 tot 1000 inwoners per km² geldt 30% tot 40% en voor meer dan 1000 inwoners per km² geldt 40% tot 50%. De waterschappen kunnen binnen de genoemde ranges van telkens tien procent afwijken van het rekenkundig gemiddelde. Het is een bestuurlijke afweging om ook andere aspecten in de bepaling van het aandeel ingezetenen mee te wegen. Veel waterschappen kiezen voor een hoger aandeel dan dat van het rekenkundig gemiddelde, onder andere omdat investeringen steeds meer het algemeen taakbelang (zoals de beleving van water) dienen.

De wetgever biedt bovendien de ruimte om in bijzondere omstandigheden het ingezetenen-aandeel extra te verhogen met maximaal 10%. Voor deze extra verhoging is provinciale goedkeuring vereist. De bijzondere omstandigheden zijn bijvoorbeeld een extra hoge inwonerdichtheid of een groot aandeel natuur. Zes waterschappen maken gebruik van de mogelijkheid van een extra verhoging van het ingezetenen-aandeel. Drie waterschappen geven het grote aandeel natuur aan als argument, één waterschap de hoge inwonerdichtheid, één waterschap de specifieke gebiedskenmerken (met enerzijds veel verstedelij-

lijking en industrie en anderzijds juist veel landbouw en natuur) en één waterschap de toegenomen aandacht voor en investeringen in de beleving van water en het stedelijk water. In het nieuwe stelsel varieert de hoogte van het ingezetenen-aandeel van 23% tot 60%.

Kostenaandelen specifieke taakbelangen

Voor het bepalen van de kostenaandelen van de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur (de specifieke taakbelangen) geldt met ingang van 2009 de verhouding tussen de totale economische waarden van de categorieën als verdeelsleutel. Deze methode, ook wel de methode Delfland genoemd, vervangt in het verleden gebruikte methoden. De methode Oldambt, die uitgaat van het kostenveroorzakingsprincipe, en door waterschappen zelf ontwikkelde varianten zijn dus niet langer bruikbaar. In het nieuwe stelsel is het kostenaandeel natuur laag: het varieert van 0,008% tot 0,4% van de kosten van het watersysteembeheer. Het aandeel ongebouwd varieert van 3,641% tot 23,39% en het aandeel gebouwd van 35,05% tot 59,3%. De verschillen worden mede veroorzaakt door de landelijke versus de meer verstedelijkte waterschappen.

Tariefsdifferentiatie

In het nieuwe financieringsstelsel is de mogelijkheid tot classificatie binnen de categorie ongebouwd vervallen en mogen er geen belastingvrije objecten ("blinde vlekken") meer in het waterschapsgebied voorkomen. De wetgever biedt daarentegen vijf mogelijkheden om te differentiëren in de tarieven voor gebouwd, ongebouwd en natuur: een lager tarief voor buitendijkse gebieden en/of voor waterbergingsgebieden, een hoger tarief voor bemalen gebieden, wegen en/of glasopstanden (kassen). Door de tariefsdifferentiaties en de cumulatie ervan ontstaat de mogelijkheid van een veelvoud aan belastingtarieven per waterschap. Dit staat haaks op het streven naar een eenvoudig en transparant financieringsstelsel. De Unie van waterschappen heeft de waterschappen daarom verzocht terughoudend te zijn bij het hanteren van tariefsdifferentiaties. Acht waterschappen maken geen gebruik van de mogelijkheid tot tariefsdifferentiatie. Tien waterschappen kiezen voor een lager tarief voor gebouwde en ongebouwde eigendommen in buitendijkse gebieden (eigendommen in buitendijkse gebieden krijgen momenteel vaak geen aanslag van het waterschap). Twee waterschappen kiezen voor een lager tarief voor waterbergingsgebieden. Drie waterschappen kiezen voor een hoger tarief

voor bemalen gebieden en acht waterschappen voor een hoger tarief voor wegen. Geen van de waterschappen maakt gebruik van de mogelijkheid tot een gedifferentieerd tarief voor glasopstanden. In vijf gevallen is er sprake van cumulatie van tariefsdifferentiaties.

Waterspoor

De wetgever biedt de waterschappen vanaf 2009 de mogelijkheid het zogenaamde waterspoor in te voeren. Dit wil zeggen dat de zuiveringsheffing voor huishoudens wordt gekoppeld aan het waterverbruik en dat dit niet langer een standaard tarief zal zijn. Deze manier van belastingheffing moet leiden tot meer bewustzijn bij huishoudens over het waterverbruik. Vooral nog wordt het waterspoor nog nergens ingevoerd.

Samenvattend

Samenvattend kan worden gesteld dat het nieuw financieringsstelsel meer uniformiteit brengt in de waterschapswereld maar dat er mogelijkheden blijven voor een eigen invulling door het individuele waterschap. Uit het onderzoek blijkt dat meerdere waterschappen deze mogelijkheden gebruiken voor een couleur locale.

Geïnteresseerden kunnen een totaaloverzicht opvragen van de keuzes van de 26 waterschappen met betrekking tot het nieuw financieringsstelsel 2009. Het overzicht biedt inzicht in de kostentoedelingspercentages voor de belastingcategorieën ingezetenen, ongebouwd, natuur en gebouwd. Verder toont het overzicht de keuzes voor tariefsdifferentiaties, voor het rechtstreeks toerekenen van de kosten van verkiezingen, belastingheffing en –invordering en het extra verhogen van het ingezetenaandeel met maximaal 10% boven de bandbreedte. Het opvragen van het overzicht kan via jan.koornstra@conquaestor.nl.

Noot

- 1 Het watersysteembeheer wordt daarnaast voor een klein deel gefinancierd uit belastingopbrengsten van bedrijven en huishoudens die rechtstreeks lozen op het watersysteem.
- 2 De methode van de commissie Havelaar gaat uit van de mate waarin de bewoonbaarheid en leefbaarheid in het waterschapsgebied afhankelijk zijn van de taakuitoefening van het waterschap.

