

SPRAAKWATER

HERZIENING BELASTINGSTELSEL

WATERSCHAPPEN BROODNODIG!

Guus Beugelink*

■ In het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden betaalt een gemiddeld agrarisch bedrijf¹ ruim €3600 aan watersysteem- en zuiveringsheffing per jaar. Een meerpersoonshuishouden² betaalt ruim €300/jaar. Wat is daar mis mee zult u zich afvragen? Het zijn zeker voor ingewijden immers redelijk normale ogende bedragen? Het tegendeel is echter waar. De stedeling betaalt een veelvoud van wat de boer betaalt. Daarom in dit artikel een pleidooi voor een grondige herziening van het belastingstelsel. Daarbij dienen het beginsel 'de vervuiler/gebruiker betaalt' en de trits 'belang-betaling-zeggenschap' op evenwichtige en rechtvaardige wijze toegepast te worden.

■ Waterschappen krijgen hun inkomsten via de zuiveringsheffing en de watersysteemheffing. Omdat ieders bijdrage aan de zuiveringsheffing in overeenstemming is met de hoeveelheid vervuiling die richting de rioolwaterzuivering gaat, laat ik de zuiveringsheffing verder buiten beschouwing. De watersysteemheffing zet het waterschap in voor de veiligheid van de dijken, het peilbeheer, de aan- en afvoer van water, maatregelen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater etc. Om het niet onnodig ingewikkeld te maken, heb ik ook de heffing op basis van de WOZ-waarde weggelaten. Deze aan de waarde van het onroerend goed gerelateerde heffing is voor iedereen anders en vertroebelt daardoor het zicht op de kern van het probleem. Ik gebruik eerst De Stichtse Rijnlanden als voorbeeld om te laten zien hoe de opbrengsten en de uitgaven van de watersysteemheffing zich verhouden, maar voor andere waterschappen zijn gelijksoortige berekeningen te maken. Daarna ga ik in op het landelijk beeld en de trend.

Opbouw van de watersysteemheffing

De kosten van het beheer van het watersysteem in het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden zijn ongeveer €375/ha/jaar (UvW, 2014). De boer betaalt daar ongeveer €70/ha/jaar voor. De vraag die zich direct opdringt, is waarom die boer ca €300 subsidie

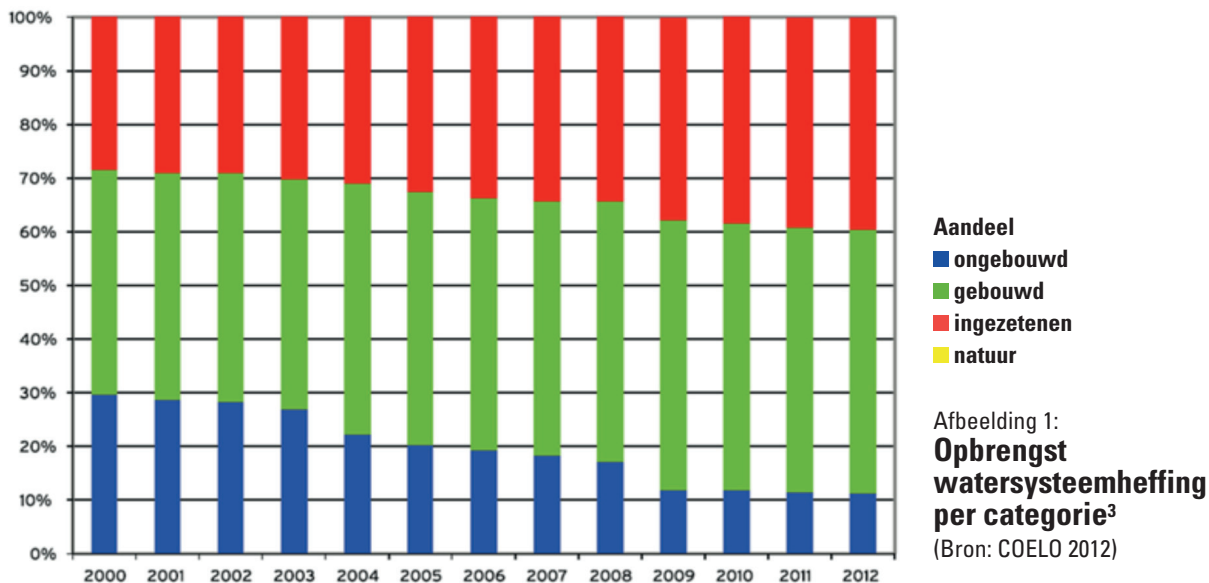
krijgt en wie dat betaalt? Die laatste vraag ('wie betaalt dat') is gemakkelijker te beantwoorden dan de eerste ('waarom krijgt de boer subsidie'), nl. de stedeling met dat eigen huis. Die betaalt bij gemiddeld 40 woningen/ha ongeveer €2.800/ha/jaar. T.o.v. die 70€/ha/jr. is dat een opmerkelijk verschil!

Op landelijk niveau wordt de totale belastingopbrengst via de watersysteemheffing voor ongeveer 40% door de woningeigenaren opgebracht en voor ca 12% door de eigenaren ongebouwd (agrarische gronden). Zie Afbeelding 1. In euro's is de opbrengst van de watersysteemheffing tussen 1998 en 2013 gestegen van 639 miljoen tot 1.273 miljoen.

Er vallen een paar dingen op:

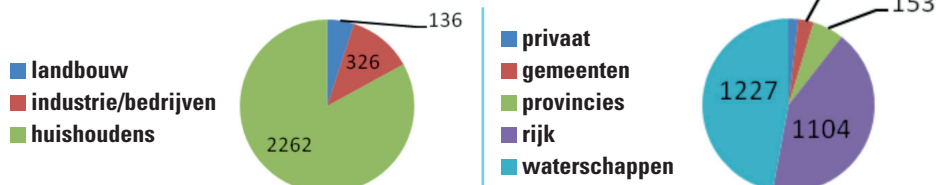
- De opbrengsten van de waterschapssystemheffing i.c. de kosten van het regionale watersysteembeheer in Nederland zijn in 15 jaar verdubbeld;⁴
- Het relatieve aandeel dat door ingezetenen wordt betaald, is toegenomen van 27% in 1998 tot 39% in 2012;
- Het relatieve aandeel dat door ongebouwd wordt betaald, is afgenomen van 30% in 1998 tot 11% in 2012.

* Guus Beugelink, op persoonlijke titel.



Afbeelding 2:
Overzicht van de lastenverdeling (links) en de kostenopbouw (rechts) en voor de taken waterkwantiteit, waterkwaliteit en waterveiligheid

(vereenvoudiging van Afbeelding 4 in Twynstra Gudde, Tauw, 2015)



Ook Van Cleef betoogt in Water Governance 04/2013 dat de bijdrage van de landbouw in één decennium is gedaald van ca 30% in 2000 tot ca 11% nu. Hoeben komt tot een soortgelijke conclusie: *‘Als eerdere jaren in de beschouwing worden betrokken, ontstaat het beeld dat de ingezetenenomslag (thans: watersysteemheffing) tussen 1998 en 2010 met 7% per jaar is gestegen, terwijl de omslag ongebouwd in dezelfde periode met 0,1% per jaar is gedaald’* (Hoeben, 2014). In Sterk Consulting et al. (2013) wordt geconcludeerd: *‘Er zijn geen harde gegevens beschikbaar waarmee kruissubsidiëring tussen gebruikersgroepen kan worden aangetoond. Wel zijn er vermoedens van een relatief groot profijt van⁵ de landbouw (waarbij verschillen per subsector kunnen optreden) en de natuur.’*

Afbeelding 2 is een verregaande vereenvoudiging van een Afbeelding uit een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het betreft een analyse van de kosten en lasten van het waterbeheer incl. afvalwaterzuivering en drinkwaterproductie in 2013.

Omdat achter deze Afbeelding een andere kostentoekening schuil gaat, zijn de bedragen niet zonder meer vergelijkbaar met de bedragen in Afbeelding 1. De gezamenlijke kosten van deze taken beliepen in 2013 2.607 miljoen euro. Daarvan kwam

2.262 miljoen voor rekening van de huishoudens en 136 miljoen ten laste van de landbouw. Dus ook uit deze analyse blijkt dat de huishoudens het leeuwendeel (85%) van de kosten van het watersysteembeheer dragen, terwijl de landbouw wegkomt met een schamele 5%.

Tot welk beeld leidt dit?

De kosten van het regionale watersysteembeheer zijn de afgelopen 15 jaar verdubbeld.⁶ Die kosten worden vooral gedragen door stedelingen. Uit een analyse van TAUW (2014) blijkt, dat bij de Stichtse Rijnlanden de categorieën ingezetenen, gebouwd en ongebouwd op basis van hun berekende belang (baat) resp. 35, 33 en 32% aan de watersysteemheffing zouden moeten bijdragen. De werkelijke bijdrage is resp. 39, 52 en 9%. Voor een baat van 32% betaalt ongebouwd dus 9%. Daarbij moet worden opgemerkt dat het lastig is om exact aan te tonen hoeveel de boer precies aan baat heeft en hoeveel de andere gebruiksfuncties, en hoe zich dat verhoudt tot de lasten. Bovendien heeft zich een substantiële verschuiving voorgedaan in het voordeel van de boer en ten nadele van de stedeling. Kortom, de boer is minder gaan betalen en de stedeling meer (Afbeelding 1).

Hoe komt dat?

Komt dat omdat het waterschap minder is gaan doen voor de boer en/of juist meer voor de burger? Ik heb daar geen enkele aanwijzing voor, integendeel. Ik kom het waterschap vooral tegen op het platteland en veel minder in de stedelijke omgeving.

Natuurlijk levert de boer een (verplichte) bijdrage aan het onderhoud van sloten, het in ontvangst nemen van baggerspecie en maaisel etc. LTO-Nederland kwantificeert dat op ordegrootte 300 miljoen/jaar (LTO, 2015). Bij een areaal agrarische grond in Nederland van ongeveer 23.000km² komt dat neer op ca €15 ha/jr. Dat is bij lange na niet voldoende om de aangetoonde verschillen te verklaren.

Is het dan wellicht die vermaledijde Kaderrichtlijn Water (KRW), die de waterschappen op kosten jaagt? Het is zeker waar dat de maatregelen voor de KRW (vistrappen, herinrichting van beken etc.) extra kosten met zich meebrengen die o.a. via de waterschapsbelasting worden opgebracht. Vlak voor het uitbrengen van de eerste KRW stroomgebiedsplannen schrijft de staatsecretaris in een brief (Min V&W, 2008) aan de Tweede Kamer: *'De additionele kosten voor de Kaderrichtlijn Water worden berekend op circa €1,9 miljard en betreffen ruwweg één derde deel van het totale pakket. De totale kosten voor de regionale wateren leiden via een jaarlijkse stijging van de waterschapslasten met circa 0,7% tot een gecumuleerde toename van de lasten in 2027 van ongeveer 13%.'* Het gaat hier dus om een **extra** investering t.o.v. het voorgenomen beleid van de waterschappen in het regionale wateren. Ecorys komt later tot een bedrag van €3,5 miljard (Ecorys, 2012) en het PBL op €4,1 miljard (PBL, 2015). De in eerste instantie aanzienlijke spreiding neemt af naarmate de inzichten toenemen, maar blijft onvermijdelijk omdat de maatregelen niet altijd één op één zijn toe te rekenen aan de KRW. Maar dergelijke bedragen lijken niet onredelijk op een kostentotaal van €32 miljard voor watersysteembeheer in de periode 2009-2027. Maar als het niet door de KRW komt, waarom is dan de verdeling van die lastenstijging zo scheef verdeeld?

Daarvoor moeten we in de Tweede Kamer zijn. Havekes et al. (2014) laten in een uitvoerige beschouwing zien hoe het belastingstelsel van de waterschappen zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Die analyse leidt tot de conclusie dat zowel de wetgever als de Tweede Kamer er in voorkomende gevallen systematisch voor gekozen hebben de landbouw te ontzien ten laste van de inwoners.

Iets soortgelijks is van toepassing op de belasting van het oppervlaktewater met nutriënten. In 2007 dienden vd Vlies c.s. motie 27625, nr 92 in met de opdracht aan het Kabinet om de agrarische sector te ontzien bij de invoering van de KRW.

In de considerans stelt hij dat: *'de agrarische sector middels het derde Nitraatactieprogramma⁷ reeds een zeer aanzienlijke inspanning levert ten behoeve van de milieu en waterkwaliteit'*. Dat is zeker waar, maar ook anno 2015 behoeft die stelling nog steeds enige nuancering. De agrarische sector is onverminderd de grootste bron van verontreiniging van het grond- en oppervlaktewater. Het PBL (2015) constateert in dit verband o.m.: *'In veel wateren vormt de belasting met nutriënten een knelpunt voor verdere kwaliteitsverbetering. Soms biedt het nemen van maatregelen bij rioolwaterzuiveringsinstallaties uitkomst om de nutriëntenbelasting te verminderen. In de meeste gevallen moet echter vooral de belasting met nutriënten vanuit de landbouw omlaag.'*

Pleidooi voor een herziening van het belastingstelsel

Het principe 'de vervuiler/gebruiker betaalt' is nu geen grondslag voor de heffingen. In de zgn. Blue print Water (EU, 2012) wordt ook geconstateerd dat de kostenterugwinning voor waterdiensten (verplichting uit de KRW) in Nederland ca 100% bedraagt, maar dat niet duidelijk is hoeveel de verschillende doelgroepen bijdragen. De OESO (OESO, 2014) komt tot een overeenkomende bevinding: *'Despite the challenges, the polluter pays principle could be more fully applied to cover non-point sources of pollution, in particular from agriculture.'* In haar reactie stelt de minister: *'Voor de sector landbouw, waarbij de OESO voorstelt om het principe 'de vervuiler betaalt' te introduceren, betrek ik daarbij de afspraken en resultaten van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW), alsmede de inspanningen van de landbouwsector in het kader van het 5de Actieprogramma Nitraat en Duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen.'* Kortom, het smeult in Den Haag, maar het is afwachten wat hier vervolgens politiek mee gebeurt.

De van oudsher belangrijkste basis voor de hoogte van de belastingtarieven bij het waterschap is de trits 'belang-betaling-zeggenschap'. Naar mate je meer belang hebt bij het werk van het waterschap betaal je meer en in ruil daarvoor krijg je meer zeggenschap (lees: zetels in het Algemeen Bestuur). Ik stel echter vast dat de hier gesignaleerde verschillen in de hoogte van belasting tussen de verschillende doelgroepen in de loop der jaren steeds minder uitlegbaar zijn geworden. Daarom pleit ik ervoor om in de komende herziening van het belastingstelsel ook de implementatie van die trits nog eens goed tegen het licht te houden.

Ter verdieping van de discussie had ik dit artikel graag afgesloten met de contouren van een nieuw belastingstelsel, maar binnen de kaders van deze column is dat een schier onmogelijk opgave. Een paar suggesties heb ik wel:

- Een bonus/malus systeem. Boeren die iets meer doen (meer milieumaatregelen treffen) hoeven minder (bijvoorbeeld watersysteemheffing) te betalen dan zij die niets doen. Degenen die wel maatregelen treffen, kunnen misschien zelfs een subsidie krijgen, die kan worden betaald uit de opbrengsten die ontstaan doordat de anderen, die niets doen, meer heffing betalen. Dat geldt dan ook, mutatis mutandis voor de stedeling die zijn regenwaterafvoer wel of niet afkoppelt. Waarbij overigens wel onderscheid moet worden gemaakt tussen een korting op de gemeentelijke rioolheffing en/of de waterschappelijke zuiveringsheffing.
- Uitbreiding van de verontreinigingsheffing met diffuse lozingen, bijv. een forfaitaire heffing per ha op het gebruik, van (kunst)mest en bestrijdingsmiddelen, ervan uit gaande dat bestrijdingsmiddelen mest altijd worden gebruikt op landbouwgronden. Een boer die dat niet doet, krijgt vrijstelling.
- Met de instandhouding van het bestaande systeem zou je er ook voor kunnen kiezen meer van de opbrengst van de watersysteemheffing in het bebouwd gebied te investeren en minder in dure fijn afstemmingsmaatregelen in agrarisch gebied, bijv. om de klimaatbestendigheid (hittestress, waterberging t.b.v. piekbuien etc.) te verbeteren.

Tenslotte lijkt een publiek debat wenselijk over de vraag hoeveel het stedelijk gebied en zijn inwoners mee mogen betalen aan het waterstaatkundig ondersteunen van agrarisch land (bijvoorbeeld als landschapssubsidie, instandhouding van de agrarische sector, recreatief medegebruik, solidariteit of om welke reden ook). Ik ben benieuwd naar de uitkomst van zo'n debat als iedereen beter snapt hoe de waterschapsfinanciën in elkaar steken.

-
- 1 35 ha, 9 vervuilingseenheden en WOZ-waarde van 2 miljoen euro (zie website HDSR).
 - 2 Met eigen woning met een WOZ-waarde van ca € 300.000 (zie website HDSR).
 - 3 De opbrengst uit de categorie natuur is gering (2 miljoen euro) en het aandeel van natuur in de totale opbrengst is daardoor niet te zien in de Afbeelding.
 - 4 Met dien verstande dat het kwaliteitsdeel van zuivering naar watersysteembeheer is gegaan. Dit nuanceert het beeld enigszins.
 - 5 Bedoeld zal zijn: 'voor'.
 - 6 Dat heeft uiteraard te maken met de geldontwaarding, maar ook met de hogere eisen aan het watersysteem en de uitvoering van projecten als Ruimte voor de Rivier, het Deltaprogramma, het Hoogwater beschermingsprogramma etc.
 - 7 Inmiddels zijn we aan het vijfde Nitraatactieprogramma toe.

Literatuur

- Cleef, R. van, 2013. Het huishoudboekje van het Nederlandse waterbeheer. In: Water Governance nr. 4, 2013.
- COELO, 2012. Atlas van de lokale lasten 2012 mmv prof.dr. M.A. Allers dr. C. Hoeben J. Veenstra MSc J.B. Geertsema MSc.
- Havekes., H. en W. Dekking, 2014. "Een diamanten relatie", 60 jaar Nederlandse Waterschapsbank en 60 jaar waterschapsfinanciën. In: 1954 – 2014, 60 jaar. Hard gegaan.
- Ecorys, 2012. Bekostiging waterbeheer. Wie betaalt welk deel van de EU KRW?
- EU, 2012. Blueprint. Werkdocument van de diensten van de commissie. Lidstaat: Nederland. Begeleidend document bij het verslag van de commissie aan het Europees parlement en de raad inzake de tenuitvoerlegging van de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) (pag. 60).
- Hoeben, C. 2010. Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2010. Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden COELO. Rijksuniversiteit Groningen.
- Hoeben, C. 2014. Reparatie Waterschapswet verhoogt lasten huishoudens. In: weekblad Fiscaal recht nr. 7040, maart 2014.
- LTO-Nederland, 2015. Discussie kostentoedeling waterschapslasten 2015. Memo n.a.v. OESO rapport 'Watergovernance in the Netherlands'.
- Min van V&W, 2008. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27625-119.html>
- PBL, 2015. Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Tussentijdse rapportage ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water. PBL-publicatienummer: 1765.
- OESO, 2014. Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?, OECD Studies on Water, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102637-en>.
- Sterk Consulting en Bureau Buiten 2013. Kostenterugwinning van waterdiensten 2013. Eindrapport i.o.v. Rijkswaterstaat Water, verkeer en leefomgeving.
- Tauw, 2014. Kosten Watersysteem Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Onderzoek naar opbouw en redenen kosten. Juli 2014.
- Twynstra Gudde, Tauw, 2015. Toekomstbestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer. Fase 1a: Huidige financiering; fase 1b: Trends en ontwikkelingen.
- UvW, 2014. Waterschapsspiegel 2014.