

Belastingssystematiek

Valt er te kiezen?

Rekenkameronderzoek naar
Belastingssystematiek
bij waterschap Brabantse Delta

Inhoud

1	Aanleiding en toetsingskader	2
1.1	Belastingen steeds belangrijker	2
1.2	Doel onderzoek: inzicht om te kunnen sturen.....	2
2	Wettelijk kader	4
2.1	Wettelijk kader voor de heffingen van waterschappen	4
2.2	Bestuurlijke knoppen om aan te draaien	7
2.3	'Weeffout' nog niet opgelost.....	8
3	Invulling wettelijk kader door wsBD	9
3.1	Gemaakte keuzes ten aanzien van de watersysteemheffing	9
3.2	Gemaakte keuzes ten aanzien van tariefdifferentiatie.....	9
3.3	Gemaakte keuzes ten aanzien van kwijtschelding	10
3.4	Gemaakte keuzes ten aanzien van perceptie- en verkiezingskosten	11
3.5	Gemaakte keuzes ten aanzien van de zuiveringsheffing.....	11
3.6	Keuzes ten aanzien van de inzet van reserves.....	11
3.7	Pittige discussie wsBD over oplossen 'weeffout' van het nieuwe stelsel	12
4	Inzichtelijkheid voor het AB	14
4.1	Discussie in AB: vijf jaar rustig en dan vuurwerk	14
4.2	Informatievoorziening richting AB.....	15
4.3	Informatieverwerking lastiger	16
5	Legitimiteit	17
5.1	Principe 'gebruiker betaalt' vervaagt	17
5.2	Relatie kostenverdeling en legitimiteit	18
5.3	Klachten en bezwaren wijzen niet op gebrek aan legitimiteit	19
5.4	Vergelijking met andere waterschappen	20
6	Aanbevelingen	22
	Bijlage 1 Onderzoeksvragen en aanpak	
	Bijlage 2 Bestuurlijke reactie	
	Bijlage 3 Nawoord	

1 Aanleiding en toetsingskader

1.1 Belastingen steeds belangrijker

Belastingen zijn voor ieder waterschap van groot belang. Ze vormen dé bron van inkomsten: waterschappen krijgen niet zoals gemeenten en provincies algemene of specifieke uitkeringen van het Rijk voor het uitvoeren van taken. De geraamde opbrengst voor 2012 is zo'n 102.269.589,- euro. Belastingen zijn ook politiek gevoelig, omdat de verdeling en hoogte ervan door burgers en bedrijven nauwlettend in de gaten wordt gehouden. Ook voor het waterschap Brabantse Delta (wsBD) zullen de waterschapsbelastingen de komende periode een prominent onderwerp zijn:

- *In 2013 zal de vastgestelde Kostentoedelingsverordening worden herzien*
- *Er zijn de komende jaren extra investeringen nodig voor de waterstaatzorg van Nederland (zie o.a. Hoogwaterbeschermingsplan en Nationaal Waterplan)*
- *De reserves van wsBD die de afgelopen jaren onder andere werden ingezet om de tarieven laag te houden, raken langzaam uitgeput*
- *Dit alles in een tijd van bezuinigingen waarin alle overheden kritisch naar hun uitgaven kijken en burgers en bedrijven naar hun lasten*

Met oog op de kaderstellende en controlerende rol van het Algemeen Bestuur (AB) zijn er dus genoeg redenen om de waterschapsbelastingen de komende periode te agenderen en bediscussiëren. Dit is een reden geweest voor de rekenkamercommissie om hier een onderzoek naar te laten uitvoeren.

1.2 Doel onderzoek: inzicht om te kunnen sturen

Doel van dit onderzoek is inzicht krijgen hoe het (wettelijk) systeem van waterschapsbelastingen werkt, welke keuzes er door wsBD gemaakt zijn en de rol van het AB daarbij. Met als gewenst resultaat dat het AB haar kaderstellende en controlerende rol goed kan vervullen. Het onderzoek is opgebouwd uit de volgende drie onderdelen¹:

- 1 De wettelijke kaders van het waterschapsbelastingstelsel en hoe wsBD deze heeft vertaald/ingevuld
- 2 De inzichtelijkheid van het heffingenstelsel en de keuzemogelijkheden voor het AB en de gemaakte keuzes door het AB
- 3 De onderbouwing van en het draagvlak voorkeuzes binnen het wsBD ten aanzien van de heffingen

Deze drie thema's zijn verwerkt in onderstaand toetsingskader², dat de basis vormt van het rekenkameronderzoek.

¹ In eerste instantie was het doel van dit onderzoek ook te kijken wat voor kansen de nieuwe wetswijziging van het waterschapsbelastingstelsel op zou leveren. Deze wetswijziging is inmiddels uitgesteld, en is daarmee geen expliciet doel meer van dit onderzoek.

² De Rekenkamercommissie heeft besloten te spreken over een toetsingskader i.p.v. een normenkader. Dit onderzoek gaat over de vertaling van het wettelijk kader door het AB. Het onderzoek heeft daarmee meer een toetsend karakter dan het spiegelen tegen een duidelijke norm (waar je wel of niet aan voldoet).

Thema	Toetspunten/ -vragen
Wettelijke normen	
Wettelijke bepalingen over heffingen van waterschappen	<ul style="list-style-type: none"> - Soorten heffingen (inclusief verwijzing naar artikelen), en welke er worden toegepast - Grondslagen voor de heffingen (bezit terreinen en onroerende zaken) - Categorieën belastingbetalers - Eventuele bepalingen over de verdeling van kosten - Eventuele bepalingen over de aanwending van heffingen (heffingen zijn verbonden aan specifieke taken van waterschappen) - Bandbreedtes en keuzevrijheid ten aanzien van heffingen - Inhoud van recent voorgestelde wetswijzigingen
Doorvertaling wettelijke bepalingen in eigen verordeningen en eigen keuzes	<ul style="list-style-type: none"> - Wanneer is beleid bepaald en vastgelegd door AB en de wijze waarop hoogte van heffingen wordt bepaald - Wijze waarop kosten over de categorieën belastingbetalers worden verdeeld (kostentoedelingsverordening, met aandacht voor zowel verdeling van heffingen als verdeling van perceptiekosten (= uitvoeringskosten)) - Bepalingen over kwijtschelding - Eventuele bepalingen over financiële informatievoorziening (zoals gemeenten financiële verordeningen kennen op basis van het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies), met nadruk op rol die AB moet (kunnen) vervullen
Inzichtelijkheid	
Wijze waarop heffingenstelsel en keuzes die daarin zijn gemaakt binnen wsBD, inzichtelijk zijn voor het AB om zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen waarmaken	<ul style="list-style-type: none"> - Wijze waarop leden van het AB bij aanvang van een nieuwe bestuursperiode worden geïnformeerd over het heffingenstelsel (bv. als onderdeel van een bredere informatiebijeenkomst over de financiën van het waterschap) - Wijze waarop het AB wordt geïnformeerd over heffingen in de reguliere P&C-stukken (begroting, jaarverslag, eventuele tussentijdse rapportages) - Wijze waarop het AB wordt geïnformeerd over wetswijzigingen ten aanzien van de waterschapsheffingen (zowel wijzigingen van 2009 als voorstellen voor wijziging in 2011/2012) - Wijze waarop AB zelf actief vraagt naar/stuurt op wijze van informatievoorziening over de heffingen van het wsBD - Mate waarin het AB discussieert over en stuurt op/met de informatie over heffingen
Legitimiteit	
Draagvlak voor hoogte en verdeling van heffingen	<ul style="list-style-type: none"> - Is er een relatie te leggen tussen de heffingen en verdeling van (perceptie-)kosten en het profijt dat betalers hebben (profijtbeginsel)? - Hoe is de verdeling van de kwijtschelding van heffingen? - In hoeverre is de 'weeffout' (aanleiding tot recente wijzigingsvoorstellen) relevant voor het wsBD? - Zijn er bezwaarschriften ingediend over het opleggen, de hoogte en/of verdeling van waterschapsheffingen en wat was de aard van het bezwaar? - Zijn er klachten ingediend over het opleggen, de hoogte en/of verdeling van waterschapsheffingen en wat was de aard van de klachten? - Hoe is de ontwikkeling van de hoogte en verdeling van de lasten van wsBD ten opzichte van andere waterschappen?

2 Wettelijk kader

Sinds 2009 is er een nieuw wettelijk kader voor het heffen van waterschapsbelastingen. Met name de watersysteemheffing geeft bestuurders ruimte tarieven te beïnvloeden (vast te leggen in de eigen kostentoedelingsverordening). Daarnaast is er ruimte voor tariefdifferentiatie binnen categorieën en kwijtschelding. De belangrijkste 'knoppen' waar het bestuur aan kan draaien staan in paragraaf 2.2.

2.1 Wettelijk kader voor de heffingen van waterschappen

In 2009 is het wettelijk kader voor het heffen van waterschapsbelastingen aangepast. Reden hiervan was om het systeem eenvoudiger, juridisch robuuster en transparanter te maken. Onderstaande figuren geven de kern van het huidige systeem weer. Voor de overzichtelijkheid beperken wij ons tot de kern. Meer informatie is onder andere te vinden op de website van de Unie van Waterschappen.*



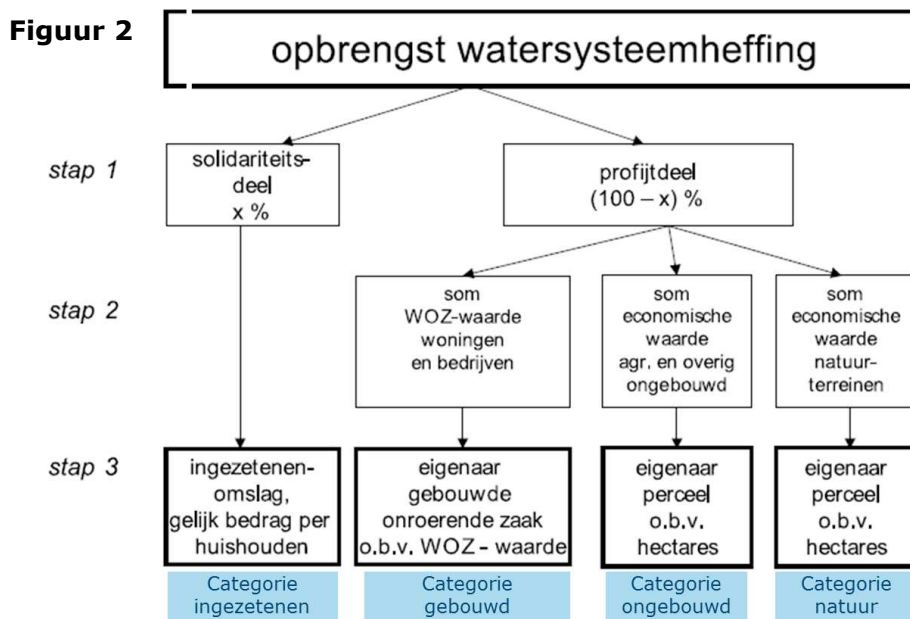
Figuur 1

* Zie onder meer www.uvw.nl. Onder de link producten-belastingen zijn veel documenten te vinden. Voor algemene informatie (*de belastingen van de waterschappen 2012*), over kostentoedelingsverordening (*model-kostentoedelingsverordening watersysteembeheer*), over tariefdifferentiatie (*handreiking tariefdifferentiatie*)

In figuur 1 is te zien dat er vier soorten heffingen zijn waarmee een waterschap inkomsten kan krijgen. In dit onderzoek richten we ons voornamelijk op de watersysteemheffing, omdat het bestuur daar de grootste beïnvloedingsmogelijkheden heeft. De zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing zijn vastgestelde rekensommen (per vervuileenheden). De wegenbeheerheffing wordt niet geheven door wsBD, omdat het waterschap geen taak heeft op dit gebied. De watersysteemheffing bestaat uit vier zogenaamde categorieën (ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en natuur). Hun kostenaandeel en wijze van berekening wordt vastgelegd in de zogenaamde kostentoedelingsverordening. Elk waterschap is verplicht deze te hebben en minimaal om de vijf jaar te herzien. Hieronder laten we zien hoe het kostenaandeel tussen de vier categorieën berekend wordt.

Figuur 2 beschrijft het toebedelen van het kostenaandeel aan de vier categorieën in de watersysteemheffing. **Stap 1** in het toedelen van kosten is het bepalen van het kostenaandeel van de categorie ingezetenen. Dit wordt het solidariteitsdeel genoemd aangezien alle inwoners hetzelfde belang hebben bij een goed watersysteem. De inwonersdichtheid per m² bepaald de bandbreedte waarbinnen het AB het kostenaandeel van deze categorie kan vaststellen. Naast deze vaste bandbreedtes is het kostenaandeel percentage voor de categorie onder bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld bij aanwezigheid van een relatief groot aantal natuurterreinen of een zeer grote inwonersdichtheid) nog met maximaal 10% te verhogen.

Stap 2 is het bepalen van de economische waarde van de overige drie categorieën. Het totale kostendeel van de watersysteemheffing minus het kostenaandeel van de categorie ingezetenen wordt over de drie overige categorieën verdeeld. Hierbij wordt uitgegaan van het profijtbeginsel (je betaalt afhankelijk van het profijt dat je hebt).



ad 1: Kostenaandeel categorie 'ingezetenen' bepaald op basis van inwonersdichtheid. Hoe groter de inwonersdichtheid, hoe groter het kostenaandeel voor deze categorie.

ad 2: De veronderstelling is dat ingezetenen een zelfde belang hebben bij een goed watersysteem, dus wordt dit gefinancierd met een solidariteitsdeel.

ad 3: De veronderstelling is dat eigenaren een economisch belang hebben bij goede dijken en regulering van het waterpeil voor de waarde van het eigendom. Dit wordt voorzien via het profijtdeel.

Dat wordt berekend aan de hand van de economische waarde van eigendommen (eigenaren hebben een economisch belang bij het werk van het waterschap).

Stap 3 is de tarieven binnen de vier categorieën vaststellen, aan de hand van het kostenaandeel van die categorie.

Waterschappen hebben de mogelijkheid om binnen (dus niet tussen) drie van de vier categorieën van de watersysteemheffing **tariefdifferentiatie** toe te passen. De uitzondering is de categorie ingezetenen, waarvoor de mogelijkheid niet geldt. Bij de mogelijkheid van tariefdifferentiatie kan rekening worden gehouden met regionale kenmerken van het waterschapgebied. Er zijn vijf limitatief omschreven situaties waar tariefdifferentiatie kan worden toegepast:

- In geval van buitendijks gelegen onroerende zaken kunnen tarieven tot maximaal 75% lager worden vastgesteld;
- In geval van onroerende zaken die als waterberging worden gebruikt kunnen tarieven tot maximaal 75% lager worden vastgesteld;
- In geval van onroerende zaken in bemalen gebieden kunnen tarieven tot maximaal 100% hoger worden vastgesteld;
- In geval van onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit glasopstand kunnen tot maximaal 100% hogere tarieven worden vastgesteld;
- In geval van verharde openbare wegen kunnen tarieven tot maximaal 400% hoger worden vastgesteld.

Met betrekking tot de tariefdifferentiatie adviseert de Unie van Waterschappen:

- Terughoudend gebruik te maken van de mogelijkheid van tariefdifferentiatie. De tariefdifferentiatie is bedoeld voor uitzonderingssituaties, waarbij de wetgever spaarzaam gebruik heeft beoogd. Toepassing slechts in die situatie waarbij gelijke heffing evident onredelijk is. Dit is een bestuurlijke afweging.
- Bij het instellen van differentiaties de cumulatie van differentiaties beperken.
- Voor natuur geen differentiatie in te stellen. Het bijzondere karakter van deze terreinen is al tot uiting gebracht door het onderbrengen in een aparte categorie. Het kostenaandeel van deze categorie is zeer beperkt.
- Bij het instellen van differentiaties gelijke verlagingen en verhogingen te hanteren voor gebouwd en ongebouwd. De wetgever heeft eenvoud en transparantie beoogd. Een fijnmazige differentiatie past daar dan niet bij.

Waterschappen hebben de mogelijkheid om kwijtschelding te verlenen. Het AB bepaalt of en zo ja van welke belastingaanslag kwijtschelding wordt verleend. Het waterschap vormt hier zelf beleid op, maar dient wel aan enkele wettelijke randvoorwaarden te voldoen.³

³ In de Uitvoeringsregeling zijn onder andere regels gesteld over de vaststelling van het vermogen, de uitgaven en het netto-besteedbare inkomen van een belastingschuldige, de wijze waarop kwijtschelding wordt verleend en de feiten en omstandigheden die aan het verlenen van kwijtschelding in de weg staan.

Kwijtschelding is voor alle heffingen mogelijk, maar vindt in de praktijk voornamelijk plaats bij de categorie ingezetenen van de watersysteemheffing en voor woonruimten van de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing.

Waterschappen hebben de mogelijkheid om de **perceptie- en verkiezingskosten** door te berekenen en wel of geen **reserves** in te zetten om de tarieven te drukken. Wat betreft de misgelopen inkomsten door kwijtschelding of de gemaakte perceptie- en verkiezingskosten is er de ruimte om dit binnen de desbetreffende categorie te verrekenen, of 'uit te smeren' over alle categorieën.

Tot slot hebben waterschappen de mogelijkheid om **waterspoor** in te voeren binnen de zuiveringsheffing. Woonruimten krijgen dan geen heffing gebaseerd op voorberekende vervuilingseenheden, maar op gemeten verbruik.

2.2 Bestuurlijke knoppen om aan te draaien

Knoppen om aan te draaien

Meeste invloed via

- **Bandbreedte bepalen:** afhankelijk van het inwonersaantal heeft het AB een bandbreedte waarin zij het kostenaandeel van de categorie 'ingezetenen' vast kan stellen. Het vaststellen van dit kostenaandeel beïnvloedt weer het kostenaandeel van de drie overige categorieën
- **Extra 10%:** mits gemotiveerd heeft het AB de mogelijkheid om het kostenaandeel van de categorie ingezetenen, bovenop de maximale grens van de bandbreedte, met 10% te verhogen

Enige invloed via

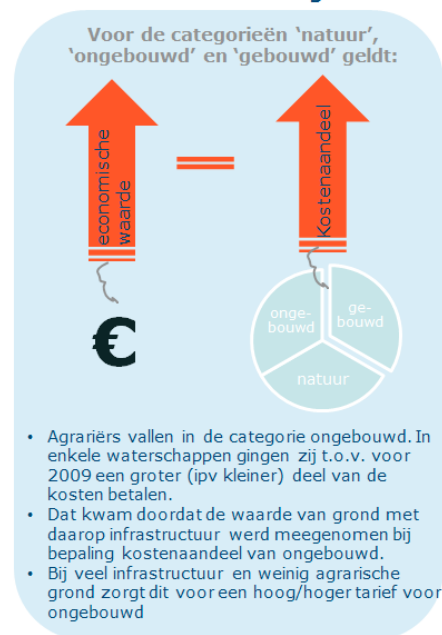
- **Tariefdifferentiatie:** waterschappen hebben een beperkte mogelijkheid (dus niet verplichting) om de tarieven te differentiëren. Dit kan binnen de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur van de watersysteemheffing.
- **Kwijtschelding:** waterschappen hebben de mogelijkheid bij betalingsproblemen de opgelegde belastingen binnen de categorie ingezetenen kwijt te schelden. De misgelopen inkomsten kunnen op de categorie ingezetenen verhaald worden, of verspreid worden over alle vier de categorieën binnen de watersysteemheffing.
- **Waterspoor:** het waterschap heeft de mogelijkheid binnen de zuiveringsheffing het waterspoor in te voeren. Inwoners worden dan niet afgerekend met gestandaardiseerde 'vervuilingseenheden', maar de heffingen worden gekoppeld aan het daadwerkelijke waterverbruik.
- **Perceptie- en verkiezingskosten:** het waterschap kan de perceptie- en verkiezingskosten op twee manieren doorberekenen. Dit kan door jaarlijks te berekenen welke perceptiekosten aan welke categorie toe te rekenen zijn en deze per categorie te verdelen. Een andere mogelijkheid is de perceptiekosten te rekenen onder de totaal kosten van het watersysteembeheer en deze conform kostentoedelingsverordening te verdelen.

2.3 'Weeffout' nog niet opgelost

In het nieuwe belastingstelsel, ingevoerd in 2009, werd de waarde van de categorieën gebouwd, natuur en ongebouwd gebaseerd op de economische waarde. Voor de categorie ongebouwd werd ook de infrastructuur in het gebied meegenomen bij de waardebepaling van deze categorie. Dit was een bewuste keuze van de wetgever. Zonder de waarde van infrastructuur mee te wegen, zou de financiële bijdrage van deze categorie laag zijn en zou de financiële bijdrage van de landbouw niet meer in verhouding staan tot de inspanning van de waterschappen voor deze sector (Kamerstukken II 2006/07.30 601. nr.24). Het gevolg van deze nieuwe berekening (waarover de discussie in de Tweede Kamer op verkeerde cijfers en berekeningen gevoerd was) was dat in sommige waterschappen het kostenaandeel van agrariërs kleiner werd, maar in veel waterschappen kregen agrariërs juist te maken met een groter kostenaandeel. Vooral in waterschappen met veel (spoor)wegen en relatief weinig agrarische grond (categorie ongebouwd) zorgde dit voor procentueel grote stijgingen in het kostenaandeel van agrariërs. Door de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) is dit onderdeel van het nieuwe stelsel daarom aangeduid als de 'weeffout'.

In 2011 werd er een wetsvoorstel voorbereid met voorstellen om de 'weeffout' te verhelpen. Onderdeel van dit voorstel was het verruimen van de wettelijke bandbreedtes voor de categorie ingezetenen. En om ook op de andere categorieën dan de ingezetenen een bandbreedte toe te passen. Dit biedt het bestuur van een waterschap meer ruimte om de verdeling van kosten toe te spitsen op hun specifieke situatie. Staatssecretaris Atsma heeft echter, vanwege te weinig draagvlak binnen de Tweede Kamer, in september 2012 besloten geen nieuw wetsvoorstel in procedure te brengen. Wel bleef de mogelijkheid om binnen de categorie ongebouwd een tariefdifferentiatie van maximaal 100% toe te staan in geval van verharde openbare wegen (inclusief spoorweginfrastructuur). Een amendement van de ChristenUnie en de SGP in de Tweede Kamer leidde tot een wetswijziging waar de Eerste Kamer op 11 september 2012 mee instemde. Dit maakte het voor waterschappen, welke voor 1 juli 2012 al gebruik maakte van tariefdifferentiatie, mogelijk om vanaf dat moment een tariefdifferentiatie van maximaal 400% toe te passen.

'Weeffout' kostentoedelingsmethode



3 Invulling wettelijk kader door wsBD

WsBD heeft het kostenaandeel van de categorie ingezetenen bepaald op 30%. Er vindt 100% tariefdifferentiatie plaats binnen de categorie ongebouwd in het watersysteembeheer op verharde openbare wegen. De perceptie- en verkiezingskosten worden bij de totale kosten van het watersysteembeheer opgeteld en volgens de verdeelsleutel van het watersysteembeheer over de categorieën verdeeld. Het waterschap heeft geen proef met het waterspoor gedaan vanwege kosten en de inschatting dat het weinig effect op waterverbruik zal hebben.

3.1 Gemaakte keuzes ten aanzien van de watersysteemheffing

Het wsBD heeft in 2008 het kostenaandeel van de categorie ingezetenen vastgesteld op 30%, wat ook nu nog geldt. Het kostenaandeel van de overige drie categorieën is daar een afgeleide van (zie hoofdstuk 2). De wegenbeheerheffing wordt door wsBD niet geheven, aangezien het wegenbeheer niet overgedragen is aan het wsBD.



3.2 Gemaakte keuzes ten aanzien van tariefdifferentiatie

In 2008 is na een lange politieke discussie (zie paragraaf 3.6) besloten tariefdifferentiatie toe te passen op openbare verharde wegen. Het DB pleitte aanvankelijk tegen toepassen van tariefdifferentiatie. Naar haar mening was door het neerwaarts bijstellen van de landelijke taxatiewijzer (spoor)wegen het toepassen van een gelijk tarief niet langer onredelijk. Tevens was het DB van mening dat het totale oppervlak verharde openbare wegen (13000 ha) niet zorgde

voor enorm hogere piekafvoer. Iets wat relatief grote capaciteit van het watersysteem vergt. Het AB ging in 2008 echter niet mee in deze afweging. Het AB heeft besloten om bij Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant (de toezichthouder) te pleiten voor toepassing van 100% tariefdifferentiatie op verharde openbare wegen (binnen de categorie ongebouwd). Dit is uiteindelijk door GS goedgekeurd, waardoor de tarieven binnen de categorie ongebouwd veranderden. In mei 2008 werd het tarief voor 'ha. overig ongebouwd' binnen de categorie ongebouwd geschat op € 38,02 (notitie DB 27 mei 2008), na toepassing van de tariefdifferentiatie werd dit € 35,04 (begroting 2009, versie 25 november 2008). Het uiteindelijke tarief voor de 'ha. overig ongebouwd' werd na inzet van reserves vastgesteld op € 31,19 /ha (AB 3 december 2008).

Na de zomer 2012 hebben waterschappen de mogelijkheid gekregen, als zij al 100% tariefdifferentiatie op verharde openbare wegen toepasten, dit te verhogen tot 400%. Voorstel van het DB van wsBD was om hier nu geen gebruik van te maken. Ten eerste omdat er nauwelijks meer wegen zijn ten opzichte van de situatie in 2009. Het heeft daarnaast een marginale impact op de tarieven voor ongebouwd. En het zou tot slot een aanpassing in de kostentoedelingsverordening vereisen, die volgend jaar toch in zijn geheel herzien wordt. Het AB heeft met het voorstel van het DB ingestemd en wacht het onderzoek naar de kostentoedelingssystematiek en daaropvolgende herziening in 2013 af.

3.3 Gemaakte keuzes ten aanzien van kwijtschelding

In 2006 is op basis van de wettelijke mogelijkheden door het AB van wsBD besloten het kwijtscheldingsbeleid te verruimen. Kwijtschelding vindt plaats bij een inkomen dat ligt op 100% van de bijstandsnorm (Wet werk en bijstand). De totale bedragen voor kwijtschelding waren sinds 2008:

Bedragen in €	2008	2009	2010	2011
Zuiveringsheffing	1.339.401	1.212.166	1.146.932	1.222.635
Watersysteemheffing	432.750	556.120	502.562	536.236

In 2011 en begin 2012 hebben zich ontwikkelingen in wet- en regelgeving voorgedaan die het mogelijk maken kwijtschelding te verlenen aan kleine ondernemers, de netto-kosten van kinderopvang aan te merken als noodzakelijke kosten voor bestaan en een hogere inkomensnorm voor 65-plussers te hanteren. Het AB heeft in september 2012 besloten alleen de inkomensnorm voor 65-plussers aan te passen.

De kwijtschelding wordt bij wsBD verleend binnen de zuiveringsheffing (huishoudens) en de watersysteemheffing (categorie ingezetenen). De kosten hiervan worden binnen de eigen categorieën verrekend. Met andere woorden, het

zijn de overige ingezetenen die betalen voor de ingezetenen die kwijtschelding krijgen. Vooraf wordt een inschatting gemaakt welk bedrag wsBD 'kwijt' denkt te zijn aan kwijtschelding en niet te innen belastingen. Bij de jaarrekening wordt dit vergeleken met de daadwerkelijke cijfers.

3.4 Gemaakte keuzes ten aanzien van perceptie- en verkiezingskosten

In 2008 is (zie paragraaf 3.7) tijdens de discussie over het nieuwe belastingstelsel besloten de perceptie- en verkiezingskosten conform de percentuele verdeling van artikel 2 van de kostentoedelingsverordening over de vier categorieën te verdelen. De perceptie- en verkiezingskosten worden in zijn geheel bij de totale kosten voor het watersysteembeheer opgeteld en dan over de categorieën verdeeld conform de vastgestelde percentages aan kostenaandelen. Er is niet gekozen voor een (moeilijk vast te stellen) gedetailleerdere verfijning naar rato van het eventuele 'profijt' of de gemaakte kosten.

3.5 Gemaakte keuzes ten aanzien van de zuiveringsheffing

WsBD heeft overwogen een proef uit te voeren met het zogenaamde waterspoor (zie paragraaf 2.1), maar besloten dit niet te doen. Binnen wsBD zou het behoorlijke financiële consequenties hebben voor de belastingbetalers en lijkt het nauwelijks enige stimulans voor waterbesparing op te leveren (het beoogde doel). Voor een beperkte groep (de tweepersoonshuishoudens) zou de introductie van het waterspoor voordelig zijn. Voor andere groepen pakt het nadelig uit. De verwachte stimulans om te besparen op het watergebruik en dus kosten, was naar verwachting gering zo concludeerde het wsBD zelf. Uiteindelijk is daarom besloten geen proef met het waterspoor te starten.

3.6 Keuzes ten aanzien van de inzet van reserves

Naast de knoppen binnen het heffingensysteem kan het waterschap de tarieven beïnvloeden door het al dan niet inzetten van reserves. Dit is in het geval van wsBD gebeurd bij de wijziging van het stelsel in 2009. Met het oog op de tariefstijging voor de categorie ongebouwd (c.q. agrariërs), heeft het AB bij de behandeling van de begroting 2009 (3-12-2008) besloten om vanuit de reserve watersysteem extra in te zetten ten gunste van de categorie ongebouwd. Daarnaast is de afspraak gemaakt dat de functie watersysteembeheer € 500.000,- in de exploitatie 2009 zal bezuinigen. Inzet van de reserves in de jaren daarna zijn niet specifiek voor de categorie ongebouwd geweest. Mede met oog op afnemende reserves is bij de laatste Kadernota besloten de maximale tariefstijging te verhogen van 2% naar 4,5% per jaar. Het AB heeft hier de voorwaarde aan verbonden dat er een takendiscussie plaats gaat vinden.

3.7 Pittige discussie wsBD over oplossen 'weeffout' van het nieuwe stelsel

De situatie

In 2008 zijn in verschillende gremia de systeemwijziging vanaf 2009 en de consequenties voor het wsBD besproken. Belangrijk was het omgaan met de 'weeffout' binnen wsBD. Het nieuwe systeem zou voor agrariërs op de zandgronden tot 80% en agrariërs op onbemalen gebied tot 20% tariefverhoging leiden. Hierover zijn inspraakrondes georganiseerd door ZLTO, commissievergaderingen gehouden, 800 bezwaarschriften ontvangen, opinie- en themabijeenkomsten gehouden, overleggen met de Provincie en Unie van Waterschappen geweest en externe (juridische) adviezen ingewonnen. In oktober werd het onderwerp in een verdeeld AB besproken, met een volle publieke tribune en inspraak van burgers. Voornemen van het AB was om het ingezetenaandeel te verhogen naar 35% en binnen de categorie ongebouwd tariefdifferentiatie toe te passen.

Verloop discussie DB - AB

1. Vooraf bestuurlijk overleg door DB met de Provincie over het voornemen van AB. Provincie: geen onderbouwing en ruimte om verhoging en differentiatie toe te passen. DB heeft dit standpunt overgenomen.
2. Juridisch advies ingewonnen over standpunt DB: geen ruimte voor ophogen ingezetenen aandeel en toepassen tariefdifferentiatie.
3. AB houdt vast aan eigen voornemen: motie en amendement aangenomen door AB. Twee leden van het DB stappen op.
4. Na overleg met Provincie: 100% tariefdifferentiatie op openbare verharde wegen toegestaan. Verhogen van kostenaandeel categorie ingezetenen naar 35% niet.
5. Aanvullende maatregelen om tariefstijging voor categorie ongebouwd te beperken:
 - a. taxatiewijzer voor wegen neerwaarts bijgesteld
 - b. Reserve watersysteembeheer extra ingezet t.b.v. categorie ongebouwd.
 - c. Perceptie- en verkiezingskosten werden in algemene berekening van watersysteembeheer meegenomen i.p.v. per categorie

De Wet

- De wet is de wet en die biedt geen ruimte. Gezien het strijdplan rechtmatigheid nu extra van belang grens wet niet op te zoeken. Inhoudelijke onderbouwing ook zwak.
- Doel is niet wet veranderen, maar geboden bestuurlijke ruimte te gebruiken. Grenzen wet opzoeken, moed tonen. Jurisprudentie over ruimte binnen nieuwe wet opzoeken.

Gebruiker betaalt

- Omdat verharde wegen piekbelasting in water (afvoer) veroorzaken en (mede daardoor) voor extra werk zorgen is tariefdifferentiatie wenselijk
- Iedereen maakt gebruik van wegen. Agrariërs betalen meer zonder extra activiteiten waterschap waar agrariërs baat bij hebben.
- Geen extra kosten waterschap vanwege infrastructuur.
- Meer betalen door ingezetenen is niet noodzakelijk verbonden aan meer belang.
- Verschillen bemalen/onbemalen te klein voor tariefdifferentiatie.
- Belang ongebouwd bij adequate waterhuishouding groter dan dat ze nu betalen.

Gebruikte argumenten in discussie over herstellen 'weeffout'

Niet/wel verantwoord

- Verhogen deel ingezetenen helpt ongebouwd haast niets.
- Niet verantwoord af te wentelen op ingezetenen. Maatschappelijk draagvlak niet alleen door bril ongebouwd bekijken.
- Grote tariefstijging 1 groep is onwenselijk, onrechtvaardig. en slecht voor (maatschappelijk) draagvlak.
- Paar euro bij de categorie ingezetenen erbij, scheelt ongebouwd enorm.

Inrichting nieuwe systeem

- Natuur is algemeen belang dus behoort bij ingezetenen.
- Natuur is lagere tariefgroep terwijl dit invloed heeft op agrariërs.
- Verkeerde gegevens over vervangingswaarde wegen bij opstellen van wet. Agrariërs zijn zo tegen aanleg nieuwe infrastructuur. Kloppen de gegevens over inwonersdichtheid wel?
- Moet goede argumentatie hebben om te schuiven binnen kostenverdeling, anders wordt heffingsverordening ontbonden.
- Verwijzen naar andere waterschappen of natuur houdt geen stand.

Solidariteit

- Totale kosten watersysteem vooral gedekt door gebouwd (60%) en ingezetenen (30%). Verhogen kostenaandeel ingezetenen is 'afwentelen en inkomenspolitiek'.
- In 2003 tarieven ingezetenen/gebouwd al fors omhoog en ongebouwd van 30% naar 10%. Stijging naar 11% voor ongebouwd nu 'valt wel mee'.
- Moeten solidair zijn naar elkaar. Verontreinigingsheffing valt lager uit in voordeel van ingezetenen.

4 Inzichtelijkheid voor het AB

Het AB heeft de meeste invloed bij het opstellen/herzien van de kostentoedelingsverordening. Dat is ook het moment waarop de meeste (politieke) discussie plaatsvindt, en waarvoor het noodzakelijk is de basis van het systeem te snappen. De organisatie en het DB informeren het AB over de heffingen in de reguliere bestuurlijke rapportages, in het introductieprogramma bij een nieuwe bestuursperiode en als er relevant nieuws is van de UvW. Dit wordt gewaardeerd door het AB, maar de mate waarin de leden van het AB hierdoor ook echt inzicht krijgen in hoe het systeem werkt, wat de keuzes zijn die zij kunnen maken en wat voor gevolgen dat heeft, wisselt sterk per lid. Dit is afhankelijk van factoren als ervaring, of je als AB-lid alles alleen moet doen (eenmansfracties) en of je deel uitmaakt van coalitie of oppositie (informele contacten met DB en informatie die je daaruit haalt zijn daardoor anders).

4.1 Discussie in AB: vijf jaar rustig en dan vuurwerk

Hét moment om invloed uit te oefenen op de tarieven ligt bij het opstellen/herzien van de kostentoedelingsverordening eens in de vijf jaar.⁴ Zoals een geïnterviewde het verwoord: "de sleutel tot tarieven ligt in de kostentoedelingsverordening, de rest is niet zo spannend". Dat is het moment dat het AB goed inzicht dient te hebben en haar afwegingen moet maken. In de jaren tussen het aanpassen van de kostentoedelingsverordening ligt de beïnvloedingsmogelijkheid vooral in het meebepalen hoeveel de tarieven voor komend jaar (mogen) stijgen en de keuze voor het al dan niet inzetten van reserves om tariefstijgingen te matigen⁵.

Aangezien het AB het meest fundamenteel invloed uit kan oefenen tijdens de herziening van het kostentoedelingsverordening, is dat ook het moment dat er scherpe discussie over is. In het geval van wsBD is dit voor het laatst gebeurd in 2008. Destijds is er een scherpe discussie gevoerd, die zelfs als consequentie had dat twee DB-leden zijn afgetreden.

Het belangrijkste moment op jaarbasis is de discussie over de (stijging van) tarieven voor het volgende begrotingsjaar bij de behandeling van de Kadernota. Op grond van het gevoerde gesprek met het AB lijkt de aandacht van AB-leden dan vooral gericht te zijn op de tariefontwikkeling in algemene zin en de gevolgen daarvan voor de eigen achterban.

⁴ Als het AB daartoe beslist kan dit ook eerder plaatsvinden, maar het kostentoedelingsstelsel moet in iedere geval om de vijf jaar herzien worden

⁵ Het AB heeft tijdens de laatste kadernota, mede door stijgende tarieven en slinkende reserves, gevraagd om een takendiscussie. Nadruk op welke taken worden uitgevoerd, hoe scoort het waterschap daarop, komende extra taken en hoe zijn de kosten opgebouwd.

In hoofdstuk 3 hebben we de discussie van 2008 besproken over de 'weeffout'. Daarin is goed het 'politieke karakter' van de discussie te zien (met politieke belangen, en de versterkende invloed van de verkiezingen voor een nieuw AB) en de verschillende 'argumentatielijnen' die gebruikt worden om standpunten te onderbouwen. Dit hoort ook thuis in het AB. Voor een goede discussie is het daarbij wel van belang dat iedereen snapt hoe het systeem werkt, welke kaders er zijn en wat de ruimte binnen de wet is. De volgende twee paragrafen gaan over de informatievoorziening hierover.

4.2 Informatievoorziening richting AB

Het AB krijgt op de volgende manieren informatie over de waterschapsbelasting:

- Het AB krijgt bij aanvang van een nieuwe zittingstermijn een introductieprogramma. Dit bevat ook informatie over de financiële aspecten, waarbij het AB wordt voorgelicht over de middelen en taken, waar de middelen vandaan komen, het kostentoedelingssysteem en de ontwikkelingen in de grondslagen van de heffingen. Aandachtspunt is dat deze informatie verstrekt wordt bij de start van het nieuwe AB, terwijl de discussie over een nieuw kostentoedelingssysteem soms pas jaren later plaatsvindt. Daarnaast is de informatie (begrijpelijkerwijs) heel algemeen van aard. Of zoals een AB-lid het formuleert "de informatie over het systeem krijgen we vooral in het begin, maar aan welke knoppen we nou precies kunnen draaien?".
- Een tweede informatiebron zijn de reguliere rapportages, zoals de Kadernota, begroting, managementletters en de vaststelling van de kostentoedelingsverordening. Bij de Kadernota worden de ontwikkelingen in de grondslagen van de heffingen (bijvoorbeeld inwoneraantal, de waarde van huizen, verdeling in hectares gebouwd/ongebouwd) besproken en de gevolgen daarvan op de tarieven. Daar wordt ook gesproken over de ambities van het waterschap in relatie tot de tarieven. Een ander regulier informatiemoment is de herziening van het kostentoedelingssysteem. Het AB en DB krijgen advies, op basis van een onderzoek, over een nieuw kostentoedelingssysteem. In de Voorbereidingscommissie financiële jaarstukken en vervolgens in de vergadering van het Algemeen Bestuur wordt hierover gediscussieerd en daarna een nieuwe verordening vastgesteld.
- Tot slot wordt het AB aanvullend tussentijds geïnformeerd over actuele ontwikkelingen, zoals discussies op landelijk niveau en eventuele wetswijzigingen. De Unie van Waterschappen speelt een actieve rol in het verschaffen van deze informatie. Deze informatie wordt binnen het wsBD vaak direct, of anders via het DB, naar het AB gestuurd. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt tot slot, mede naar aanleiding van aanbevelingen van eerdere rekenkameronderzoeken, veel informatie via intranet beschikbaar gesteld.

4.3 Informatieverwerking lastiger

Op basis van de gevoerde gesprekken met een vertegenwoordiging van het AB en onze eigen weging van deze gesprekken in combinatie met de bestudeerde documenten, concluderen wij dat de informatievoorziening in de basis goed is, maar deze niet voor alle AB-leden in dezelfde mate begrijpelijk en bruikbaar is. Met in de basis goede informatievoorziening bedoelen wij helder geschreven teksten in de reguliere basisdocumenten en het snel doorspelen van informatie van de UvW. Om deze informatie op de juiste manier te kunnen verwerken en in het 'bredere' plaatje te kunnen plaatsen is deze informatie echter niet voor iedereen even toegankelijk en voldoende. Eerder opgedane kennis en ervaring met het heffingssysteem is belangrijk. In de woorden van een AB-lid: "Als je de systematiek doorhebt dan krijg je voldoende en goede informatie." Een van de gevolgen van de kennisverschillen binnen het AB is dat niet iedereen de discussie op hetzelfde niveau kan voeren.

Mogelijke oorzaken die in het gesprek met vertegenwoordigers van het AB zijn genoemd voor de kennisverschillen zijn:

- 1 De aanwezige basiskennis en ervaring (mede bepaald door ervaring);
- 2 De in de fractie aanwezige kennis en ervaring;
- 3 De tijd die AB-leden aan het onderwerp kunnen besteden;
- 4 De samenstelling van de fractie (grootte van de fractie, wel of niet coalitiepartner);
- 5 De mogelijkheid wel of niet deel te kunnen nemen aan voor dit onderwerp relevante bijeenkomsten (bijvoorbeeld overdag).

AB-leden vragen zelf niet actief om informatie over de heffingen. Daarmee zijn zij afhankelijk van de informatie die aan hen wordt aangeboden. Volgens geïnterviewden vragen ze vervolgens wel door op de aangeboden informatie en willen snappen hoe het zit.

Onderstaande figuur vat de conclusies over de informatievoorziening aan het AB over heffingen samen. De groene kleur betekent dat een aspect goed op orde is, oranje dat er verbetering mogelijk en nodig is.

De mate waarin informatie wordt aangeboden	•Zowel in het introductieprogramma als in de reguliere bestuurlijke documenten als bij informatie van de UvW wordt informatie snel en in voldoende mate aangeboden.
De basiskwaliteit van de aangeleverde informatie	•De basiskwaliteit van de aangeboden informatie is in het algemeen goed: teksten zijn leesbaar en relevant voor de te nemen beslissingen over bijvoorbeeld de stijging van tarieven.
Mate waarin AB in staat is iets met de informatie te doen	•Vanwege verschillen in basiskennis en -ervaring, de samenstelling van de fractie en de beschikbare tijd, zijn er verschillen in de mate waarin AB-leden de informatie ook echt kunnen verwerken.
Helderheid over het systeem en keuzemogelijkheden daarin	•Ondanks verschillen tussen AB-leden, blijkt er in brede zin behoefte aan meer informatie over hoe het wettelijk systeem eruit ziet, wat de feitelijke beleidsruimte is, wat de eigen keuzes zijn die wsBD daarin heeft gemaakt en waarom.

5 Legitimiteit

Mede door de keuzes en bepalingen van de wetgever is de relatie tussen belang-betaling-zeggenschap minder nadrukkelijk te maken. Discussies over de kostenverdeling zijn dan ook nog meer dan in het verleden een gevolg van de belangenvertegenwoordiging en beslechting in de politieke discussie. Uit de onderzochte klachten en bezwaren van afgelopen jaren komen geen inhoudelijke punten over de heffingen naar boven. Ook voor de belastingbetalers blijkt dus de belangenbehartiging vooral in de politieke arena plaats te vinden.

5.1 Principe 'gebruiker betaalt' vervaagt

Een centraal uitgangspunt in het waterschapssysteem is de relatie tussen belang-betaling-zeggenschap. Ook in de wijzigingen in het waterschapssysteem in 2008 komt dit punt terug. AB-leden geven aan het uitgangspunt van gebruiker betaald ook belangrijk te vinden met oog op de legitimiteit van het systeem. In de praktijk zijn er echter een aantal redenen waarom dit in de praktijk vaak toch anders verloopt.



Belangrijk uitgangspunt van het nieuwe waterschapssysteem was om het nieuwe systeem eenvoudiger, fiscaal/juridisch robuuster en transparanter te maken. Uit de handreiking kostendifferentiatie van de Unie van waterschappen: "Het is duidelijk dat de wetgever daarmee heeft gekozen voor een meer algemene en globale wijze van toerekening van kosten. Zowel op het niveau van de kostentoedeling als van de individuele aanslagoplegging wordt het beginsel van kostenveroorzaking nadrukkelijk losgelaten".



De discussie over tarieven en de kostentoedelingsverordening is niet alleen gebaseerd op een 'rechtvaardige' verdeling van wie wat gebruikt. De AB fracties houden sterk rekening met de eigen achterban, zeker als verkiezingen nabij zijn. Doordat met de laatste wetswijziging ook politieke partijen deel mogen nemen aan de verkiezingen, wordt de discussie ook politieker van aard.



Als de discussie binnen het AB over tarieven en wie betaalt wat politieker van aard wordt, krijgt 'vertegenwoordiging' van groepen een steeds belangrijkere rol. In dat licht wordt gewezen op de legitimiteit van de aangewezen zetels, en wijst de fractie gebouwd op het feit dat zij ondergebracht wordt bij ingezetenen (samen 90% van kostenaandeel).



Naast het argument van 'de gebruiker betaalt' worden er ook andere 'argumentatielijnen' gebruikt. Dit is goed te zien in de discussie in 2008. Bijvoorbeeld het appèl op solidariteit, het verwijzen naar 'hoe het vroeger geregeld was' en het al dan niet willen opzoeken van de 'randen van de wet'.

5.2 Relatie kostenverdeling en legitimiteit

Legitimiteit is op verschillende manieren uit te leggen. Als je het vertaalt naar de gebruiker betaalt, is gebleken dat dit bij het heffen van belastingen, zeker in het nieuwe systeem, lastiger te bewerkstelligen is. Op de onderdelen waar je het nog enigszins zou kunnen toepassen (verdeling perceptie- en verkiezingskosten, waterspoor, keuze bandbreedte categorie ingezetenen in watersysteemheffing) blijkt het wsBD op verschillende gronden dit niet te doen. Een voorbeeld is de keuze om de verdeling van de perceptie- en verkiezingskosten niet te baseren op het 'gebruik' of gewicht van de vier categorieën, deels voor het compenseren van de gevolgen van de 'weeffout' voor de categorie ongebouwd. In dit geval speelt ook een rol dat de relatie tussen perceptie- en verkiezingskosten niet altijd even snel of gemakkelijk of alleen tegen hoge kosten te leggen is.

Waar het bestuur van wsBD uit het oogpunt van legitimiteit alert op is, is dat de tarieven in het algemeen niet teveel mogen stijgen en niet te hoog zijn in vergelijking met andere waterschappen.

Legitimiteit hangt ook samen met het communiceren over het besteden van betaalde belastingen. Aandachtspunt is bijvoorbeeld duidelijk te maken wat het waterschap doet en hoe de tarieven tot stand komen. Voor veel gebruikers is dit niet helder. Zoals één van de AB-leden opmerkt: "waarschijnlijk heeft geen burger zicht op het hoe en waarom van de waterschapsbelastingen, en sommige AB-leden weten het niet eens precies. Voor je bestaansrecht kan dat funest zijn". Het AB is zich hiervan bewust gezien het feit dat bij de Kadernota 2011 bepleit is de burgers te informeren over waar de kosten door worden veroorzaakt, en hoe de kosten en baten in het systeem zich tot elkaar verhouden.

Analyse discussie 2008 AB over nieuwe systeem

Rondom de stelselwijziging in 2008 zijn diverse argumentatielijnen gebruikt (zie paragraaf 3.7). De weging ervan is politiek van aard en veel van de aangevoerde argumenten kennen legitieme tegenargumenten.

De argumentatielijn rond het naleven van de wet is te pareren doordat het legitiem is de ruimte die de wet biedt maximaal te benutten om draagvlak te krijgen bij de verschillende categorieën betalers.

De argumentatielijn dat groepen solidair met elkaar moeten zijn, is te pareren met het feit dat de meeste kosten (90%) al voor rekening van gebouwd en ingezetenen komen. Bovendien zijn er eerdere aanpassingen in de kostenverdeling geweest die juist in het voordeel van ongebouwd vielen.

De argumentatielijn gebruiker betaalt kan worden gebruikt om tegen een hogere bijdrage voor agrariërs voor infrastructuur te pleiten, omdat zij er niet -extra- gebruik van maken. Omgekeerd kun je ook niet stellen dat ingezetenen extra gebruik maken van wegen.

De argumentatielijn dat een enorme stijging onverantwoord is kan legitiem zijn op zich, al kun je ook stellen dat je verder terug moet kijken en meewegen dat tarieven eerder sterk gedaald kunnen zijn.

5.3 Klachten en bezwaren wijzen niet op gebrek aan legitimiteit

In juni 2011 heeft het waterschap een klantmonitor over de tevredenheid van haar klanten over verschillende aspecten van het waterschap gehouden. Daar blijkt niet direct uit hoe legitiem belastingbetalers de waterschapsheffingen vinden, maar er zijn wel een aantal interessante punten uit te halen:

In de open vragen is slechts 10% negatief over 'Te duur / te hoge kosten / te hoge uitgaven (gebouw/topsalarissen).

Op de vraag 'Er staat voldoende informatie in de bijsluiter over wat het waterschap Brabantse Delta met uw geld doet' antwoord 83% (zeer) eens, en 17% (zeer) oneens.

Er zijn relatief weinig inhoudelijke bezwaren tegen de opgelegde heffingen. Op de vraag 'het aanslagbiljet dat ik heb ontvangen is inhoudelijk juist' antwoord 92% met (zeer) eens en 8% met (zeer) oneens

Een kwart van de respondenten is niet bekend met de bijsluiter; Van de respondenten vindt 25% dat de bijsluiter niet tot lezen uitnodigt; Na het lezen van de bijsluiter zegt 25% van de respondenten de tarieven nog steeds niet te begrijpen; De toelichting voor de aanslag krijgt een 6,07 in totaal

Tijdens de discussie over de kostentoedelingsverordening in 2008 waren er wel veel klachten, in de vorm van 800 (gestandaardiseerde⁶) schriftelijke zienswijzen. Dit lijkt echter vooral onderdeel te zijn geweest van de politieke discussie.

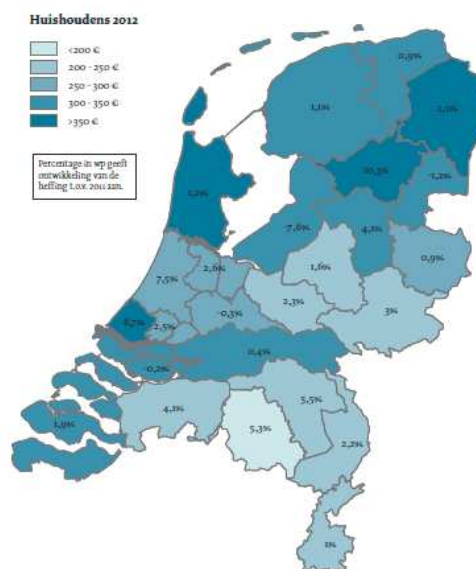
⁶ Inhoudelijk vertonen de zienswijzen grote overeenkomsten omdat gebruik is gemaakt van een standaardtekst opgesteld door ZLTO.

5.4 Vergelijking met andere waterschappen

De waterschappen zijn onderling transparant over hun kosten en tarieven en de ontwikkelingen daarin. Ze proberen van elkaar te leren. Neveneffect hiervan is dat er qua tarieven ook veel naar elkaar gekeken wordt, en deze tenderen naar een gemiddelde. In de figuren 1 t/m 3 een vergelijking in lastendruk tussen de verschillende waterschappen voor drie fictieve situaties. In figuur 4 een vergelijking van basistarieven van de watersysteemheffing van verschillende waterschappen. De algemene conclusie is dat wsBD een gemiddelde lastendruk en tarieven heeft.

Meerpersoonshuishouden met eigen woning van € 200.000

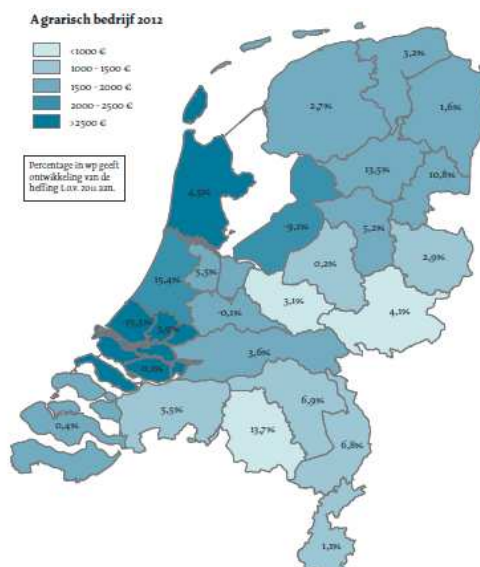
Aandeel lastendruk als gevolg van wegentaak:	
Hollands Noorderkwartier:	6%
Hollandse Delta:	9%
Schieland en de Krimpenerwaard:	4%
Rivierenland:	4%
Scheldestromen:	9%



figuur 1

Agrarisch bedrijf met opstallen van € 240.000, 25 ha grond en 3 vervuilingseenheden

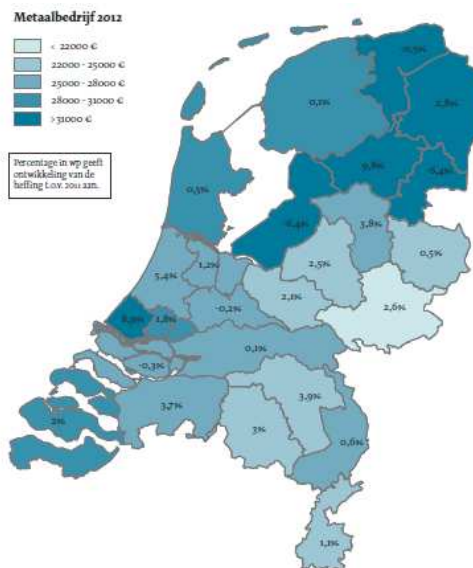
Aandeel lastendruk als gevolg van wegentaak:	
Hollands Noorderkwartier:	9%
Hollandse Delta:	17%
Schieland en de Krimpenerwaard:	13%
Rivierenland:	3%
Scheldestromen:	15%



figuur 2

Metaalbedrijf met WOZ-waarde van € 12.000.000 en 450 vervuilingseenheden

Aandeel lastendruk als gevolg van wegetaak:
 Hollands Noorderkwartier: 2%
 Hollandse Delta: 3%
 Schieland en de Krimpenerwaard: 2%
 Rivierenland: 1%
 Scheldestromen: 3%



figuur 3

Basistarieven watersysteemheffing

Waterschap	Basistarieven watersysteemheffing				Eventuele tariefdifferentiatie
	Ongebouwd in € per ha	Natuur in € per ha	Gebouwd % WOZ-waarde	Ingezetenen in € per huis- houden	
As en Maas	51,18	2,20	0,02499%	43,00	75% korting voor buitendijks gelegen (ongebouwd)
Amstel, Gooi en Vecht	57,59	5,64	0,014339%	89,16	
Brabantse Delta	37,84	1,84	0,02560%	44,27	100% toeslag voor wegen (ongebouwd)
De Dommel	30,44	1,15	0,01464%	31,80	30% korting voor gelegen in waterberging (ongebouwd)
De Stichtse Rijnlanden	60,68	4,60	0,02340%	65,76	
Delfland	119,11	6,59	0,02166%	114,67	100% toeslag voor wegen (ongebouwd)
Fryslân	37,30	5,35	0,04964%	70,22	75% korting voor buitendijks gelegen; 25% korting voor gelegen in waterberging (ongebouwd); 50% toeslag voor gelegen in bemalen gebied (ongebouwd)
Groot Salland	66,08	2,72	0,04440%	62,36	75% korting voor buitendijks gelegen
Hollands Noorderkwartier	86,25	4,49	0,04200%	80,92	75% korting voor buitendijks gelegen; 100% toeslag voor wegen (ongebouwd)
Hollandse Delta	85,97	3,91	0,03252%	81,08	75% korting voor buitendijks gelegen; 100% toeslag voor wegen (ongebouwd)
Hunze en Aa's	49,65	3,28	0,04634%	55,91	75% korting voor buitendijks gelegen
Noorderzijlvest	49,35	3,61	0,04830%	54,56	75% korting voor buitendijks gelegen
Peel en Maasvallei	37,03	2,25	0,02820%	44,65	100% toeslag voor wegen (ongebouwd)
Reest en Wieden	52,52	2,03	0,04520%	98,17	
Regge en Dinkel	47,07	2,84	0,03430%	47,51	75% korting voor gelegen in waterberging (ongebouwd); 100% toeslag voor wegen (ongebouwd)
Rijn en IJssel	32,77	1,38	0,02640%	35,98	75% korting voor buitendijks gelegen
Rijnland	68,75	4,00	0,0559%	86,20	100% toeslag voor wegen (ongebouwd)
Rivierenland	62,04	3,52	0,03516%	70,51	50% korting voor buitendijks (ook voor natuur); 100% toeslag voor wegen (ongebouwd)
Roer en Overmaas	32,13	2,34	0,02039%	35,05	100% toeslag voor wegen (ongebouwd)
Scheldestromen	49,73	4,28	0,04490%	68,31	
Schieland en de Krimpenerwaard	99,31	3,38	0,02150%	75,58	75% korting voor buitendijks gelegen
Vallei & Eem	28,88	1,32	0,01341%	38,12	50% toeslag in bemalen gebied (ongebouwd)
Velt en Vecht	58,76	1,30	0,04316%	60,22	75% korting voor buitendijks gelegen
Veluwe	30,88	1,62	0,01710%	42,79	100% toeslag in bemalen gebied
Zuiderzeeland	74,24	7,38	0,05110%	67,32	

figuur 4

6 Aanbevelingen

In het verlengde van de bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Formuleer als AB gezamenlijk welke informatiebehoefte in aanvulling op het rekenkamerrapport nog nodig is om de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van heffingen de komende periode te kunnen waarmaken.
2. Stel vervolgens als AB met elkaar een eigen meerjarig kader vast op grond waarvan beslissingen die komende tijd zullen worden voorgelegd over heffingen (kostentoedeling, tariefstijging, benutting reserves) kunnen worden getoetst.
3. Organiseer naar aanleiding van dit rekenkameronderzoek als DB, ambtelijke organisatie en AB nog een gezamenlijke sessie over de uitkomsten van dit onderzoek. Bespreek met elkaar of het wettelijk kader, de gemaakte keuzes binnen wsBD en de knoppen waaraan het bestuur kan draaien voor het AB nu helder zijn. Het AB kan daarvoor de uitkomsten van punt 1 benutten. Bespreek in de sessie ook hoe de herziening van de kostentoedeling in 2013 het beste kan worden voorbereid voor alle betrokkenen.
4. Biedt als DB en organisatie naast de reguliere informatie de ruimte aan differentiatie in het aanbod van informatie over de heffingen. Informele sessies of de mogelijkheid tot het informeel vragen stellen voorafgaand aan de presentatie en formele behandeling van beleidsdocumenten kan daarbij helderheid geven over de specifieke vragen of behoeften van individuele AB-leden of fracties. Vaak kan hier dan ook heel direct in worden voorzien. Durf hier op een creatieve manier mee om te gaan, zonder dat de werklast voor de organisatie daar teveel door oploopt.

Bijlage 1: onderzoeksvragen en aanpak

Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie en onderzoekers hebben de volgende onderzoeksvragen geformuleerd, welke verwerkt zijn in het toetsingskader.

- Hoe ziet het huidige wettelijke heffingsstelsel eruit?
- Op welke uitgangspunten is het huidige stelsel gebaseerd?
- Hoe berekent wsBD in het huidige stelsel de tarieven over groeperingen? In het bijzonder: is er sprake van maatwerk?
- Welke ervaringen hebben deze keuzes opgeleverd?
- Welke kosten gaan gepaard met gebruik en hoe worden deze kosten in het huidige stelsel verdeeld over groeperingen? In het bijzonder: is er sprake van een evenredige verdeelsleutel?
- Wat zijn de perceptiekosten en hoe worden deze in het huidige stelsel verdeeld over de groeperingen? In het bijzonder: is er sprake van een evenredige verdeelsleutel?
- Zijn er, bijvoorbeeld uit klanttevredenheidsonderzoeken, gegevens bekend over de mening van belastingplichtigen uit de verschillende groeperingen over de beleidskeuzes van wsBD en wat valt hieruit op te maken? In het bijzonder: bestaat er draagvlak over de gehanteerde verdeelsleutel?
- Welke beleidskeuzes zijn in de nieuwe wetgeving mogelijk, waaronder keuzes met betrekking tot perceptiekosten en kosten die gepaard gaan met gebruik?
- Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd met betrekking tot mogelijke beleidskeuzes op basis van nieuwe wetgeving?
- Wat is de rol van het algemeen bestuur in deze?
- Hoe was de communicatie naar belanghebbenden en algemeen bestuur?
- Op welke wijze is het AB van wsBD geïnformeerd en betrokken geweest bij de wijziging in het belastingstelsel in 2009 (deze kan interessante lessen bevatten voor de verdere wijze van communicatie over komende wijzigingen)?
 - a) Is het AB toen goed geïnformeerd over de wijzigingen in de Waterschapswet?
 - b) Is het AB betrokken bij de vertaling daarvan in een aanpassing van de eigen kostenverdelingsverordening?
 - c) Heeft er een goede discussie plaatsgevonden over de mogelijke beleidskeuzes?
- In hoeverre is de "weeffout" in het huidige stelsel, die aanleiding is tot de laatste voorgestelde wijzigingen, relevant voor wsBD (het gaat hier met name om de volgens sommigen te hoge bijdrage die agrariërs nu betalen)?

Onderzoeksaanpak

Bovenstaande onderzoeksvragen hebben we verwerkt in eerder besproken toetsingskader. Dit toetsingskader hebben we getoetst aan de hand van de bestudering van documenten van wsBD, wetsteksten, interviews met betrokkenen en gesprekken met de rekenkamercommissie.

Overzicht van gebruikte documenten

- De verordeningen 2009 van het wsBD met ambtelijke adviesnota's
- Documenten over wijziging belastingstelsel 2008/2009 (o.a. verslag commissievergadering en vergadering AB over wijziging, adviesnota's aan het AB, rapport AKD Prinsen van Wijmen, begroting 2009, bezwaarschriften)
- Beleid wsBD (kwijscheldingsbeleid, tariefdifferentiatie, kadernota 2012, begroting 2011, introductiedossier AB, kostentoedelingsverordening)
- Vergaderstukken AB (periode jan 2012 – okt 2012)
- Wetteksten (www.wetten.overheid.nl)
- Documentatie van de Unie van Waterschappen (o.a. handreiking tariefdifferentiatie 2009, de belastingen van waterschappen in 2012, model-kostentoedelingsverordening watersysteembeheer 2009, kwijschelding waterschappen: www.uvw.nl)

Geïnterviewde personen

Naam	Functie
Mevr. M.C.W. Snoek	Senior financieel beleidsmedewerker Waterschap Brabantse Delta
Dhr. L.C.M. van den Broek	Concerncontroller Waterschap Brabantse Delta
Mevr. M.C. Boumeester-van Aert	Financieel Beleidsmedewerker/Regiefunctionaris Waterschap Brabantse Delta
Dhr. R.B.J. Naaktgeboren	Controller Belastingssamenwerking Brabantse Delta
Mevr. A. Govaarts-Renne	Beleidsadviseur Belastingssamenwerking Brabantse Delta
Dhr. Th.J.J.M. Schots	DB-lid Waterschap Brabantse Delta
Dhr. F. Jackson, Dhr. C.G. Schreuders, Dhr. H.J.M. Poppelaars, Dhr. L.C.H. Withagen	Leden Algemeen Bestuur Waterschap Brabantse Delta
Dhr J. Coppens	Oud DB-lid Waterschap Brabantse Delta



13AOIN0060



Rekenkamercommissie Waterschap Brabantse
Delta

Postbus 5520

4801 DZ BREDA



Uw schrijven van : 22 januari 2013

Uw kenmerk : 13AOIT0014

Zaaknummer : 13.ZK00925

Ons kenmerk : 13UT001114

Barcode :

Behandeld door : mevrouw A. Lauwerijssen

Doorkiesnummer : 076 564 13 53

Datum : 11 februari 2013

Verzenddatum : 13 februari 2013



Onderwerp: Bestuurlijke reactie rapport rekenkamer 'Belastingssystematiek. Valt er te kiezen ?'

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Op 23 januari 2013 ontvingen wij uw eindrapport van uw onderzoek 'Belastingssystematiek. Valt er te kiezen ?' Wij willen u allereerst dankzeggen voor het werk dat u ten behoeve van dit rapport heeft verricht. Het onderwerp dat u heeft gekozen is actueel, mede gezien de mogelijke wijziging van de kostentoedelingsverordening vanaf 2014. Het rapport bevat relevante en interessante informatie over de wettelijke kaders van het waterschapsbelastingstelsel en hoe waterschap Brabantse Delta deze heeft vertaald/ingevuld. Ook geeft het rapport aan het algemeen bestuur een beeld over het heffingstelsel en de keuzemogelijkheden daarbinnen.

In uw rapport doet u in het verlengde van uw bevindingen een viertal aanbevelingen. Het dagelijks bestuur gaat hieronder op uw aanbevelingen in. Het dagelijks bestuur merkt op dat u, in tegenstelling tot eerdere rapporten, vanuit uw bevindingen direct aanbevelingen doet. Het bestuur mist een hoofdstuk 'conclusies'.

Informatiebehoefte in aanvulling op dit onderzoek (aanbevelingen 1 en 3)

U doet de suggestie om een sessie te organiseren over de uitkomsten van dit onderzoek en daarin ook mee te nemen de voorbereiding van herziening van de kostentoedeling en eventuele nog openstaande vragen die er bij het algemeen bestuur leven over dit onderwerp. Het dagelijks bestuur vindt dit een goede suggestie en stelt voor om in de commissie financiële jaarstukken op 2 mei 2013 de technische aspecten van dit onderwerp te bespreken. De bijeenkomst biedt de gelegenheid om nadere uitleg te geven over het onderwerp heffingen. Bestuursleden kunnen op de vergadering vragen inbrengen of voorafgaand alvast hun vragen insturen. Het dagelijks bestuur stelt daarnaast voor om op 8 mei 2013 een extra themabijeenkomst van het algemeen bestuur te houden over de voorlopige uitkomsten van het kostentoedelingsonderzoek. In deze bijeenkomst kan worden gediscussieerd over de uitkomsten en op basis daarvan over de richting die het algemeen bestuur mee wil geven aan de op te stellen kostentoedelingsverordening.

Vaststellen meerjarig kader (aanbeveling 2)

De sessies zoals hierboven bedoeld kunnen volgens uw commissie benut worden om vervolgens als AB met elkaar een eigen meerjarig kader vast te leggen op grond waarvan beslissingen over heffingen kunnen worden getoetst.

Beslissingen over heffingen en over financieel beleid worden op verschillende momenten genomen. Waar het de tarieven in het algemeen betreft en de inzet van reserves, is het de Kadernota die hiertoe de lijnen vaststelt. De Kadernota geeft aan wat de totale lasten en tariefontwikkeling van het waterschap in de komende jaren zullen zijn. Het algemeen bestuur heeft verschillende momenten om hiervoor inbreng te leveren. Het algemeen bestuur heeft op 9 januari al richtinggevende uitspraken gedaan voor de Kadernota

2014 - 2024, op basis van een takendiscussie. In maart 2013 zal er een extra thema AB worden gepland om met het bestuur over de uitwerking van de Kadernota van gedachten te kunnen wisselen. Wanneer de lijn voor de Kadernota in juni door het algemeen bestuur is vastgesteld, kan een besluit over de kostentoedeling vervolgens de kaders vastleggen op welke wijze de lasten vertaald zullen gaan worden naar tarieven van de verschillende categorieën. Zoals hierboven geschetst zal er via de voorbereidingscommissie financiële jaarstukken en een extra thema AB een moment worden geboden om als AB haar opinie mee te geven over de op te stellen kostentoedelingsverordening.

Informatievoorziening in het algemeen (aanbeveling 4)

4. U stelt voor om als DB en organisatie naast de reguliere informatie de ruimte te bieden aan differentiatie in het aanbod van informatie over de heffingen. U roept op om hier op een creatieve manier mee om te gaan, zonder dat de werklust voor de organisatie daar teveel door oploopt. Er zijn verschillende mogelijkheden waarop informatie wordt aangeboden aan het algemeen bestuur, zowel actief als passief. Het dagelijks bestuur probeert steeds goed te kijken welke vormen kunnen worden benut, zoals (extra) themabijeenkomsten, de voorbereidingscommissie financiële jaarstukken en een zo goed en snel mogelijke beantwoording van technische en schriftelijke vragen. Ook is er in 2010 een financieel handboek gemaakt ten behoeve van het algemeen bestuur. De aanbeveling over informatievoorziening komt regelmatig terug in de rapporten van uw commissie. In het fractievoorzitterscollectief is al besproken hoe de bestaande instrumenten voor informatievoorziening beter kunnen worden benut. Met de fractievoorzitters is verder afgesproken informatievoorziening voor het algemeen bestuur een vast punt van de agenda te laten zijn. Met u zijn wij van mening dat informatievoorziening aan het algemeen bestuur blijvend aandacht verdient

Hoogachtend,
Het dagelijks bestuur,
De dijkgraaf

J.A.M. Vos

Kopie aan: * algemeen bestuur

De secretaris-directeur

Ir. H.T.C. van Stokkom

BIJLAGE 3: NAWOORD

De rekenkamercommissie bedankt het dagelijks bestuur voor de bestuurlijke reactie en is verheugd dat het dagelijks bestuur de aanbevelingen positief ontvangt.

Waterschapsbelastingen zijn voor ieder waterschap van groot belang. Voor de begrotingsjaren 2014-2019 dient de kostentoedelingsverordening in 2013 te worden herzien en te worden vastgesteld door het algemeen bestuur. Het doel van dit onderzoek is inzicht krijgen hoe het wettelijk systeem van waterschapsbelastingen werkt, welke keuzes er door het waterschap zijn gemaakt, maar belangrijker nog, welke keuzes in het komende proces van vaststelling door het algemeen bestuur kunnen worden gemaakt en welke beleidsvrijheid in die keuzes wettelijk mogelijk zijn. Keuzes die de democratische representativiteit kunnen waarborgen. In die zin is het rapport ook een handleiding voor die komende keuzes. Het rapport levert hiermee een bijdrage aan de kaderstellende en controlerende rol van het algemeen bestuur.

Het dagelijks bestuur merkt op dat zij in het rapport een hoofdstuk 'conclusies' mist. Het rapport heeft inderdaad geen hoofdstuk met conclusies. De rekenkamercommissie heeft hiervoor gekozen, gelet op het beschrijvende karakter van het rapport. Wel zijn aan het begin van elk hoofdstuk van het rapport blauwe tekstbalken opgenomen waarin een samenvatting met eventuele conclusies uit dat hoofdstuk zijn opgenomen.

De rekenkamercommissie dankt de onderzoekers van Hiemstra & De Vries voor de goede wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Onze dank gaat ook uit naar de medewerkers van het waterschap en de Belastingssamenwerking West-Brabant die hun medewerking hebben verleend aan het onderzoek.

Graag lichten wij het rapport toe aan het algemeen bestuur.

Hoogachtend,

Rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta

Colofon

Opdrachtgever : Rekenkamercommissie waterschap Brabantse Delta
Omvang rapport : 22 pagina's met 3 bijlagen
Auteur : Ard Schilder en Bram Roggeveen, werkzaam bij het
bureau Hiemstra & De Vries
