

NIEUWE KANSEN VOOR SYSTEEM BELASTINGHEFFING AGV



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

NIEUWE KANSEN VOOR SYSTEEM BELASTINGHEFFING AGV

- eindrapport -

mr. Peter de Bruin
drs. Lars Heuts

Amsterdam, augustus 2012
Regioplan publicatienr. 2280

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van de
Rekenkamercommissie van het
Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond.....	1
1.2 Doel- en vraagstelling onderzoek	2
1.3 Dossierstudie	4
1.4 Leeswijzer	4
2 Waterschapsbelastingen in beeld	7
2.1 Watersysteemheffing en kostentoedeling	7
2.2 Zuiveringsheffing.....	12
2.3 Verontreinigingsheffing	14
2.4 Heffing en invordering van waterschapsbelastingen	15
3 Belastingheffing AGV in beeld	19
3.1 Watersysteemheffing en kostentoedeling.....	19
3.2 Zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing	24
3.3 Heffing en invordering.....	25
3.4 Kwijtschelding	30
3.5 Perceptiekosten	36
4 Kansen van het conceptwetsvoorstel	41
4.1 Weeffout in de Waterschapswet	41
4.2 Achtergrond conceptwetsvoorstel.....	45
4.3 Inhoud van het conceptwetsvoorstel.....	47
4.4 Kanen van het conceptwetsvoorstel	49
5 Toepassing normenkader	51
Bijlagen	53
Bijlage 1 Lijst van geïnterviewden	55
Bijlage 2 Lijst van geraadpleegde bronnen.....	57
Bijlage 3 Reacties op het conceptwetsvoorstel	59
Bijlage 4 Rapport Vereniging voor Belastingwetenschap inzake belastinggebieden van lokale overheden	61

MANAGEMENTSAMENVATTING

Invulling van keuzebevoegdheden

Waterschappen voorzien door middel van het heffen van eigen belastingen in de middelen die nodig zijn voor de uitoefening van hun taken. Deze belastingen zijn de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing. De juridische grondslag voor de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing is opgenomen in de Waterschapswet en de grondslag voor de verontreinigingsheffing is opgenomen in de Waterwet.

In het onderzoek is uiteengezet welke bevoegdheden het algemeen bestuur van een waterschap heeft om beleidskeuzes te maken binnen de geldende wet- en regelgeving. Tabel S.1 geeft een overzicht van deze bevoegdheden en de wijze waarop het algemeen bestuur van AGV hieraan invulling heeft gegeven.

Tabel S.1 Invulling bevoegdheden door het algemeen bestuur van AGV

Bevoegdheid	Invulling van bevoegdheid
1. Bevoegdheid om bij het vaststellen van de kosten van ingezetenen op basis van de gemiddelde inwonerdichtheid in het gebied van het waterschap de maximale percentages met tien procent te verhogen.	<ul style="list-style-type: none"> Het maximum van de bandbreedte van de kostentoedeling voor ingezetenen te verhogen met tien procent, waardoor dat maximum 60 procent bedraagt. AGV heeft hiervoor gekozen op grond van de inwonerdichtheid en het grote algemeen belang.
2. Bevoegdheid om de kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en de kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur rechtstreeks toe te rekenen aan de betrokken categorieën van belastingplichtigen.	<ul style="list-style-type: none"> De kosten van heffing en invordering van waterschapsbelastingen worden rechtstreeks toegerekend aan de betrokken categorieën naar rato van de voor elk van de genoemde categorieën te maken kosten. AGV heeft hiervoor gekozen vanwege de rechtvaardigheid. AGV streeft overigens naar eenvoud en transparantie.
3. Bevoegdheid om te besluiten dat voor buitendijks gelegen onroerende zaken en voor onroerende zaken die blijkens de legger als waterberging worden gebruikt, de heffing ten hoogste 75 procent lager vast te stellen.	<ul style="list-style-type: none"> Het algemeen bestuur van AGV heeft er gemotiveerd voor gekozen om niet tot tariefdifferentiatie over te gaan. AGV streeft naar eenvoud en transparantie.
4. Bevoegdheid om in bemaal gebieden de heffing voor onroerende zaken maximaal 100 procent hoger vast te stellen.	<ul style="list-style-type: none"> Het algemeen bestuur van AGV heeft er gemotiveerd voor gekozen om niet tot tariefdifferentiatie over te gaan. AGV streeft naar eenvoud en transparantie.
5. Bevoegdheid om voor onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit kassen en voor verharde openbare wegen de heffing maximaal 100 procent hoger vast te stellen.	<ul style="list-style-type: none"> Het algemeen bestuur van AGV heeft er gemotiveerd voor gekozen om niet tot tariefdifferentiatie over te gaan. AGV streeft naar eenvoud en transparantie.

Vervolg tabel S.1 Invulling bevoegdheden door het algemeen bestuur van AGV

Bevoegdheid	Invulling van bevoegdheid
6. Bevoegdheid om de vervuilingswaarde van woonruimten op een andere wijze dan met behulp van het onder 1 en 2 genoemde forfait te bepalen. In dat geval wordt de vervuilingswaarde bepaald aan de hand van de door het waterleidingbedrijf bij de levering van drinkwater geleverde hoeveelheid water (het zogenaamde waterspoor).	<ul style="list-style-type: none"> Aan het algemeen bestuur van AGV is vanwege juridische en praktische belemmeringen geen voorstel tot invoering van het waterspoor voorgelegd.
7. Bevoegdheid om een heffingstechniek te kiezen.	<ul style="list-style-type: none"> Alle belastingen van AGV worden ingevolge de belastingverordeningen bij wege van aanslag geheven.
8. Bevoegdheid om te kiezen voor samenwerking met andere waterschappen, gemeenten of een derde partij (bijvoorbeeld drinkwaterbedrijf dat belastingen invordert).	<ul style="list-style-type: none"> Waternet heft en int namens AGV de waterschapsbelasting. Er is geen samenhang met de waternota (bijv. meeliften).
9. Bevoegdheid om percentage kosten van bestaan op een hoger percentage dan 90 te stellen en de bevoegdheid om te bepalen dat in het geheel geen dan wel gedeeltelijk kwijtschelding wordt verleend wat betreft de watersysteemheffing voor zover geheven van ingezetenen, alsmede van de van gebruikers van woonruimten geheven zuiveringsheffing of verontreinigingsheffing.	<ul style="list-style-type: none"> AGV hanteert, zoals vrijwel alle waterschappen dat doen, voor gebruikersheffingen van particulieren de 100%-norm; voor de eigenarenheffingen en de gebruikersheffingen van bedrijven wordt geen kwijtschelding verleend; er wordt geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot gedeeltelijke kwijtschelding.

Kansen van het conceptwetsvoorstel

Op 30 september 2011 heeft de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen ingestemd met de voorstellen van het Uniebestuur tot aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen. Deze voorstellen vloeien voort uit het Bestuursakkoord Water (2011), waarin de evaluatie van het huidige belastingstelsel voor de waterschappen is aangekondigd. Op basis van de voorstellen van de Unie van Waterschappen is de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu met een conceptwetsvoorstel gekomen tot wijziging van de Waterschapswet, dat eind 2011 aan diverse belangenorganisaties ter consultatie is voorgelegd. Begin 2012 heeft het ministerie van I&M de Unie van Waterschappen laten weten dat voor het huidige wetsvoorstel de wetgevingsprocedure is stopgezet. Dit omdat uit consultatie van diverse belangenorganisaties is gebleken dat er geen breed maatschappelijk draagvlak is voor het huidige conceptwetsvoorstel. Om voldoende draagvlak te bereiken, zal het huidige wetsvoorstel aangepast (moeten) worden.

In totaal staan er vijf relevante wijzigingen in het conceptwetsvoorstel voor het algemeen bestuur van AGV:

- Vergroten van de 'standaard' bandbreedte voor ingezetenen
- Invoeren van bandbreedtes voor eigenaren ongebouwd niet natuur en eigenaren natuur.
- Afschaffing van mogelijkheid van het toewijzen van categoriegebonden kosten.
- Afschaffing van de tariefdifferentiaties, uitgezonderd voor buitendijks gelegen onroerende zaken.
- Afschaffing goedkeuring kostentoedelingsverordening door provincies

In tabel S.2 wordt weergegeven welke kansen deze wijzigingen het algemeen bestuur van AGV bieden.

Tabel S.2 Relevante wijzigingen voor algemeen bestuur waterschappen

Wijziging	Kansen voor algemeen bestuur AGV
1. Vergroten van de 'standaard' bandbreedte voor ingezetenen	<ul style="list-style-type: none"> • Deze wijziging (50% + 10% in bijzondere gevallen wordt 60%) biedt het algemeen bestuur geen nieuwe kansen, behalve dat het gebruikmaken van de extra bandbreedte niet hoeft te worden gemotiveerd.
2. Invoeren van bandbreedtes voor eigenaren ongebouwd niet natuur en eigenaren natuur.	<ul style="list-style-type: none"> • Deze wijziging biedt het algemeen bestuur de mogelijkheid om op basis van argumenten tussen de kostenaandelen ongebouwd en natuur te schuiven of de omvang te vergroten en te verkleinen, waardoor mogelijk ook het aandeel van het gebouwd wordt beïnvloed. Daarbij kunnen waterschapsspecifieke omstandigheden een rol spelen.
3. Afschaffing van mogelijkheid van het toewijzen van categoriegebonden kosten	<ul style="list-style-type: none"> • De afschaffing van het toewijzen van categoriegebonden kosten ontnemt het algemeen bestuur de bevoegdheid om een gerechtvaardigd geacht onderscheid te maken. Het leidt tot een verschuiving van kosten die voor specifieke categorieën worden gemaakt naar andere categorieën, zoals kosten van verkiezingen en kosten van kwijschelding.
4. Afschaffing van de tariefdifferentiaties, uitgezonderd voor buitendijks gelegen onroerende zaken.	<ul style="list-style-type: none"> • De afschaffing van de tariefdifferentiatie voor (spoor)wegen vermindert de mogelijkheid om de ongewenste effecten van de wetsfictie te mitigeren. Door de afschaffing van de bevoegdheid van het algemeen bestuur om door tariefdifferentiatie rekening te houden met de overige bijzondere omstandigheden, vervalt de mogelijkheid voor het algemeen bestuur om op basis van rechtvaardighedsargumenten de kostentoedeling aan te passen.
5. Afschaffing goedkeuring kostentoedelingsverordening door provincies	<ul style="list-style-type: none"> • De afschaffing van het toezicht biedt de geleding die de absolute meerderheid heeft in het algemeen bestuur (de ingezetenen) lasten te verschuiven naar de andere geledingen.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Op 30 september 2011 heeft de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen ingestemd met de voorstellen van het Uniebestuur tot aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen. Deze voorstellen vloeien voort uit het Bestuursakkoord Water (2011), waarin de evaluatie van het huidige belastingstelsel voor de waterschappen is aangekondigd. De Unie van Waterschappen noemt twee redenen waarom de waterschappen voorstellen hebben gedaan tot wijziging van het belastingstelsel.¹ De eerste reden is dat de afgelopen jaren duidelijk is geworden dat de in 2009 ingevoerde Wet modernisering waterschapsbestel in de praktijk tot een aantal knelpunten leidt. Het belangrijkste knelpunt is dat de waarde van onroerende zaken en dus ook het kostendeel van de categorie 'ongebouwd' voor een belangrijk deel wordt bepaald door de waarde van 'wegen en spoorwegen'. Wanneer er nieuwe wegen of spoorwegen worden aangelegd, wordt het kostenaandeel van de hele categorie ongebouwd groter. Een aangepast stelsel zou onder meer deze weeffout moeten wegnemen. De tweede reden is dat waterschappen met ingang van 2011 een bijdrage aan de kosten van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) moeten leveren. Deze kosten moeten op een evenwichtige wijze over de belastingplichtigen worden verdeeld. De heersende opinie is dat hiervoor ook een stelselwijziging nodig is. Met het Rijk is in het Bestuursakkoord Water afgesproken dat de waterschappen zelf met voorstellen hiervoor zouden komen. Dit is gebeurd, en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft hierop zijn wetsvoorstel gebaseerd. Belangrijk is naar het oordeel van de Unie van Waterschappen dat het huidige wetsvoorstel, en daarmee ook de voorstellen van het Uniebestuur, dicht bij het huidige stelsel blijven en er alleen voor de meest knellende zaken en het HWBP aanpassingen zijn gedaan. Een voordeel van de beperkte aanpassing van het stelsel is dan ook dat het herkenbaar blijft voor de burger.

Op basis van de voorstellen van de Unie van Waterschappen is de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu met een conceptwetsvoorstel gekomen tot wijziging van de Waterschapswet, dat eind 2011 aan diverse belangenorganisaties ter consultatie is voorgelegd. Ook is de Unie van Waterschappen door de Staatssecretaris toegezegd dat geprobeerd zou worden het wetsvoorstel eerder in werking te laten treden, namelijk al per 1 januari 2013. Begin 2012 heeft het ministerie van I&M de Unie van Waterschappen echter laten weten dat voor het huidige wetsvoorstel de wetgevingsprocedure is stopgezet.² Dit omdat uit consultatie van diverse belangenorganisaties is gebleken dat er geen breed maatschappelijk

¹ Ledenbrief Unie van Waterschappen van 10 juni 2011, nr. 59557/EV.

² Dit blijkt uit de ledenbrief van de Unie van Waterschappen van 29 februari 2012, nr. 62759 LB.

draagvlak is voor het huidige conceptwetsvoorstel. Om voldoende draagvlak te bereiken, zal het huidige wetsvoorstel aangepast (moeten) worden. Hiervoor is extra tijd nodig, waardoor verantwoorde invoering van de wet per 1 januari 2013 onmogelijk is geworden.³

De rekenkamercommissie van het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) heeft aan RegioPlan gevraagd onderzoek te doen naar de kansen die de aankomende wetswijziging het waterschap biedt en welke beleidskeuzes gemaakt kunnen worden.

1.2 Doel- en vraagstelling onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is te weten te komen welke kansen de komende wetswijziging biedt aan AGV voor het maken van beleidskeuzes. Met andere woorden: waar ligt de beleidsvrijheid voor het heffen van de waterschapsbelastingen? De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wat biedt de aankomende wetswijziging voor kansen aan AGV met betrekking tot de belastingheffing, hoe is dit nu en in de toekomst?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Hoe ziet het huidige wettelijke heffingssysteem eruit?
2. Op welke landelijke uitgangspunten is het huidige systeem gebaseerd en welke beleidskeuzes heeft AGV gemaakt?
3. Hoe berekent AGV in het huidige systeem de tarieven over groeperingen?
4. Welke ervaringen hebben de AGV-beleidskeuzes opgeleverd?
5. Welke kosten gaan gepaard met gebruikersheffingen en hoe worden deze kosten in het huidige systeem verdeeld over de groeperingen?
6. Wat zijn perceptiekosten en hoe worden deze in het huidige systeem verdeeld over de groeperingen?
7. Zijn er, bijvoorbeeld uit klanttevredenheidsonderzoeken, gegevens bekend over de mening van belastingplichtigen uit de verschillende groeperingen over de beleidskeuzes van AGV en wat valt hieruit op te maken?
8. Welke beleidskeuzes zijn in de nieuwe wetgeving mogelijk en zijn voor AGV het meest kansrijk?
9. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd met betrekking tot mogelijke beleidskeuzes op basis van de nieuwe wetgeving?

³ Tijdens de afronding van het onderzoek heeft de Tweede Kamer een amendement aanvaard ter oplossing van de weeffout. Zie de in paragraaf 4.1 opgenomen box 4.1.

Aangezien er op dit moment nog geen wetsvoorstel aan de Raad van State is aangeboden, verstaan wij onder ‘wetsvoorstel’ het voorstel dat de staatssecretaris eind 2011 ter consultatie heeft aangeboden aan belangenorganisaties.

Hieronder wordt het normenkader voor dit onderzoek weergegeven. Aan dit normenkader toetsen we de keuzes die in het verleden zijn gemaakt met betrekking tot de afwijkingsbevoegdheden die het algemeen bestuur onder de huidige Waterschapswet en Waterwet heeft.

Tabel 1.1 Normenkader

1.	Een voorstel aan het algemeen bestuur bevat naast een voorstel voor een beleidskeuze ook de mogelijke (wettelijke) alternatieven.
2.	Een voorstel voor een beleidskeuze en de alternatieven is voldoende inhoudelijk onderbouwd.
3.	Een voorstel voor een beleidskeuze en de alternatieven bevat een deugdelijke financiële onderbouwing, met een doorrekening van de effecten op de tarieven.
4.	Het algemeen bestuur van AGV heeft onderbouwd waarom er wel of geen gebruik is gemaakt van alternatieven bij watersysteemheffing en kostentoedeling.
5.	Het algemeen bestuur van AGV heeft onderbouwd waarom er wel of geen gebruik is gemaakt van de alternatieven bij zuiveringsheffing.
6.	Het algemeen bestuur van AGV heeft onderbouwd waarom er wel of geen gebruik is gemaakt van de bevoegdheden bij heffing en invordering van waterschapsbelastingen.
7.	De manier waarop het algemeen bestuur van AGV gebruik heeft gemaakt van bevoegdheden tot het maken van beleidskeuzes watersysteemheffing en kostentoedeling, bij zuiveringsheffing en bij heffing en invordering van waterschapsbelastingen, is niet in strijd met hogere regelgeving. De keuzes leiden niet tot onredelijke en willekeurige belastingheffing.
8.	De beleidskeuzes en -regels van AGV zijn eenduidig, helder, transparant en eenvoudig uit te leggen.
9.	De beleidskeuzes en -regels van AGV dragen effectief bij aan zo laag mogelijke perceptiekosten van belastingheffing.
10.	De beleidskeuzes en -regels van AGV leiden niet onnodig tot hoge bedragen aan kwijtschelding en oninbaar.
11.	Bij beleidskeuzes en -regels van AGV is er een goede balans tussen rechtvaardig en doelmatig.
12.	Uitzonderingen op beleidskeuzes en -regels van AGV die leiden tot hogere kosten, zijn goed afgewogen en gemotiveerd.
13.	Het is binnen AGV geborgd dat structurele signalen van onvrede onder belastingplichtigen met betrekking beleidskeuzes en -regels van AGV (bijvoorbeeld uit klanttevredenheidsonderzoeken of behandeling van klachten, bezwaar en beroepsschriften) kunnen leiden tot beleidsaanpassingen. De praktijk is op dit punt conform de theorie.
14.	Samenwerking en afstemming met andere organisaties bij heffing en invordering van waterschapsbelasting is vastgelegd en vindt volgens betrokkenen in de praktijk conform gemaakte afspraken plaats.

1.3 Onderzoeksaanpak

Dossierstudie

Door middel van een dossierstudie hebben wij inzicht gekregen in welke beleidskeuzes er in theorie op basis van het huidige belastingstelsel te maken zijn, en waar AGV destijds voor gekozen heeft. Ook zal dit onderdeel leerpunten opleveren voor het zoeken en het vanuit het perspectief van AGV beoordelen van beleidsruimte in nieuwe wetgeving. Ten tweede hebben wij op basis van de dossierstudie inzicht gekregen in waar in het huidige wetsvoorstel de beleidsruimte ligt, en welke beleidskeuzes er op basis daarvan te maken zijn. Ten derde heeft de dossierstudie gezorgd voor inzicht in wat er al bekend is over perceptiekosten van belastingssystemen op het niveau van bestuurlijke keuzes. Binnen de dossierstudie hebben we de volgende documenten betrokken: actuele wetgeving van het Rijk en haar ontstaansgeschiedenis, het wetsvoorstel dat eind 2011 ter consultatie is aangeboden aan belangenorganisaties, de huidige belastingverordeningen en beleidsdocumenten van AGV, alsmede de huidige kostentoedelingsverordening van AGV (en onderliggend onderzoek). Verder zijn algemene documenten rondom de belastingheffing door waterschappen doorgenomen, bijvoorbeeld het evaluatierapport modernisering waterschapsbestel. Bij de bestudering van het nieuwe wetsvoorstel hebben wij ook de meer kritische beschouwing van mevrouw dr. C. Hoeben (COELO) hierover in het Weekblad voor Fiscaal Recht en andere literatuur betrokken.

Interviews

Na afronding van de dossierstudie hebben wij face-to-face-interviews afgenomen met vier medewerkers van Waternet en een oud-lid van het dagelijks bestuur van AGV die kennis hebben van belastingheffing en/of de beleidskeuzes die door AGV onder het huidige wettelijke regime zijn gemaakt. In deze interviews is ingegaan op de beleidskeuzes van AGV, de samenwerking met gemeenten bij belastingheffing, de mate van kwijtschelding en oninbaar, de perceptiekosten, en de klanttevredenheid met betrekking tot de gemaakte beleidskeuzes van AGV.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat nader in op de achtergronden van de watersysteemheffing en kostentoedeling, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing: hoe luidt de geldende wet- en regelgeving en welke bevoegdheden heeft het algemeen bestuur van een waterschap om hiervan af te wijken? In hoofdstuk 3 wordt vervolgens per heffing beschreven op welke wijze de kostentoedeling geschiedt en wat de opbrengsten zijn, evenals de wijze waarop AGV invulling geeft aan zijn bevoegdheden.

Hoofdstuk 4 beschrijft eerst de weeffout in de Waterschapswet, de achtergrond van het conceptwetsvoorstel en de belangrijkste aspecten van het conceptwetsvoorstel. Ook wordt in dit hoofdstuk aangegeven welke nieuwe bevoegdheden er volgens dit conceptwetsvoorstel ontstaan en welke oude bevoegdheden verdwijnen. In het slothoofdstuk wordt het beleid van het algemeen bestuur van AGV getoetst aan het normenkader dat in paragraaf 1.2 is weergegeven.

2 WATERSCHAPSBELASTINGEN IN BEELD

Waterschappen voorzien door middel van het heffen van eigen belastingen in de middelen die nodig zijn voor de uitoefening van hun taken. Deze belastingen zijn de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing. De juridische grondslag voor de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing is opgenomen in de Waterschapswet en de grondslag voor de verontreinigingsheffing is opgenomen in de Waterwet. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de verschillende typen heffingen en de bevoegdheden van het algemeen bestuur van een waterschap om beleidskeuzes te maken binnen de geldende wet- en regelgeving.

2.1 Watersysteemheffing en kostentoedeling

2.1.1 Achtergrond watersysteemheffing

De watersysteemheffing⁴ is de waterschapsbelasting waarmee middelen worden gegenereerd voor het watersysteembeheer. Dit beheer omvat de waterkeringszorg, het waterkwantiteitsbeheer en het waterkwaliteitsbeheer, met uitzondering van de zuivering van afvalwater. Uit de opbrengst van de watersysteemheffing worden ook de taak tot voorkoming van schade aan waterstaatswerken door muskus- en bevorratten en de financiële bijdrage aan het Rijk in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma bekostigd. Belastingplichtig voor de watersysteemheffing⁵ zijn:

1. de ingezetenen: dat zijn degenen die blijkens de gemeentelijke basisadministratie (GBA) op 1 januari van enig jaar wonen in het gebied van het waterschap en die daar het gebruik hebben van woonruimte;
2. degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen (hierna eigenaren van ongebouwde onroerende zaken niet-natuurterreinen), bijvoorbeeld agrarische gronden, wegen of niet bebouwde bouwpercelen;
3. degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van natuurterreinen (hierna: eigenaren van natuurterreinen);
4. degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken (hierna: eigenaren van gebouwde onroerende zaken), bijvoorbeeld woningen en bedrijfsgebouwen.

Het antwoord op de vraag of een bepaalde onroerende zaak een ongebouwde onroerende zaak niet-natuurterrein, een natuurterrein, dan wel een gebouwde onroerende zaak is, wordt bepaald door wettelijke regels.⁶ Daarin is onder

⁴ Art. 116 t/m 122 Waterschapswet.

⁵ Art. 117 lid 1 Waterschapswet.

⁶ Art. 116 en 118 Waterschapswet.

meer bij wetsfictie bepaald dat voor de watersysteemheffing “openbare land- en waterwegen en banen voor openbaar vervoer per rail, één en ander met inbegrip van kunstwerken, alsmede waterverdedigingswerken die worden beheerd door organen, instellingen of diensten van publiekrechtelijke rechtspersonen, met uitzondering van de delen van zodanige werken die dienen als woning, worden aangemerkt als ongebouwde eigendommen, niet zijnde natuurterreinen.”

2.1.2 Kostentoedeling

Om tot een verdeling van de kosten van het watersysteembeheer over de vier genoemde categorieën van belastingplichtigen te komen bevat de Waterschapswet enkele regels, de zogenaamde kostentoedeling.⁷ Het resultaat van de kostentoedeling wordt opgenomen in de door het algemeen bestuur vast te stellen kostentoedelingsverordening, die aan de goedkeuring van gedeputeerde staten is onderworpen.⁸ De kostentoedeling dient ten minste eenmaal in de vijf jaar te worden herzien.⁹ Tussentijdse aanpassing is mogelijk.

De toedeling vindt plaats in verschillende stappen. In de eerste stap worden de kosten van de ingezetenen vastgesteld op basis van de gemiddelde inwonerdichtheid in het gebied van het waterschap zoals opgenomen in tabel 2.1.¹⁰ Het algemeen bestuur heeft de bevoegdheid de maximale percentages met tien procent te verhogen.¹¹ Deze mogelijkheid is in de wet opgenomen op grond van een amendement op de ontwerp-Wet modernisering waterschapsbestel.¹²

Tabel 2.1 Minimum en maximum voor ingezetenen

Aantal inwoners per km ²	Minimum percentage	Maximum percentage	Aangepast maximum
< 500	20	30	40
> 500 < 1.000	31	40	50
>1.000	41	50	60

Bron: art. 120, lid 2 en 3 Waterschapswet

⁷ Art. 120 Waterschapswet.

⁸ Art. 120 lid 5 Waterschapswet.

⁹ Art. 120 lid 6 Waterschapswet

¹⁰ Art. 120 lid 2 Waterschapswet.

¹¹ Art. 120 lid 3 Waterschapswet.

¹² Kamerstukken II 2006/07, 30601, nr. 18. Het is als volgt toegelicht. “Het amendement biedt de mogelijkheid (en dus niet de verplichting) om het kostenaandeel van de ingezetenen in bijzondere omstandigheden enigszins te verhogen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan waterschappen met een relatief groot aantal natuurterreinen en met een zeer grote inwonerdichtheid. In dergelijke situaties bestaat in de praktijk behoefte aan enige bestuurlijke vrijheid. Het amendement komt hieraan tegemoet. Voor lichtvaardige toepassing hoeft daarbij niet te worden gevreesd, aangezien de categorie ingezetenen het merendeel van de bestuurszetels bezet en gebruikmaking van deze bevoegdheid bovendien de provinciale goedkeuring behoeft.”

Na het bepalen van de kosten die aan de ingezetenen worden toebedeeld, volgt de tweede stap. Daarin worden de resterende kosten op basis van de waardeverhoudingen verdeeld over de drie overige categorieën belastingplichtigen: de eigenaren van ongebouwde onroerende zaken niet-natuurterreinen, de eigenaren van natuurterreinen en de eigenaren van gebouwde onroerende zaken. Daartoe wordt per categorie de totale waarde in het economische verkeer van alle onroerende zaken bepaald.^{13 14} Op basis van de kostendelen wordt per categorie het belastingtarief bepaald. Voor ingezetenen is dat een gelijk bedrag per woonruimte. Het tarief voor ongebouwde onroerende zaken niet-natuurterreinen wordt uitgedrukt in een gelijk bedrag per hectare. Dat geldt ook voor de natuurterreinen. Voor de gebouwde onroerende zaken geldt een vast percentage van de WOZ-waarde.

Box 2.1 Waarde in het economische verkeer en vast percentage (WOZ)-waarde

Bij de totstandkoming van de Waterschapswet heeft de wetgever in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel het volgende opgemerkt:¹⁵

“Voor de heffingsmaatstaf voor het gebouwd is gekozen voor aansluiting bij de regeling zoals in het ontwerp van de herziene gemeentewet voorzien voor de gemeentelijke onroerendgoedbelasting, namelijk de waarde in het economische verkeer c.q. – voor goederen die naar hun aard niet worden verhandeld – de gecorrigeerde vervangingswaarde. De keuze van een dergelijke uniforme heffingsmaatstaf biedt het voordeel dat het waterschap voor de administratie van zijn objectenbestand gebruik kan maken van dat van de gemeente (dat is gebaseerd op een heffing op het gebouwd).” Voorts is in de wet bepaald dat het tarief per eenheid van de heffingsmaatstaf gelijk is.

Na de totstandkoming van de Wet WOZ in 1995 heeft de wetgever aansluiting gezocht bij de in die wet opgenomen waardebegrippen (de WOZ-waarde). Bij de wijziging van de Gemeentewet waarbij een vast bedrag per waarde-eenheid (bijvoorbeeld € 2 per € 5.000 waarde) is vervangen door een vast percentage van de waarde (bijvoorbeeld 0,04% van de waarde), is de Waterschapswet in gelijke zin aangepast.

Deze tariefstructuur leidt ertoe dat bij een hogere waarde van een onroerende zaak de aanslag hoger wordt. Dat is logisch omdat de beschermde waarde groter is. Zodoende vormt de waarde een logische heffingsgrondslag voor gebouwde onroerende zaken.

2.1.3 Bevoegdheden algemeen bestuur

Op de hiervoor beschreven kostentoedelingsmethode zijn in de Waterschapswet enkele aanvullende bepalingen opgenomen die het

¹³ Art. 120 lid 4 Waterschapswet, uitgewerkt in art. 6.1 t/m 6.11 Waterschapsbesluit.

¹⁴ In verband met problemen bij de bestaande kostentoedeling (ondoorzichtig en ingewikkeld) heeft de wetgever gekozen voor een toedeling van kosten aan categorieën van belastingplichtigen op basis van de totale waarde in het economische verkeer van de onroerende zaken per categorie, omdat veel waterschappen daartoe reeds waren overgegaan (methode Delfland). Zie de MvT, Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, p. 23.

¹⁵ Kamerstukken II 1986/87, 19995, nr. 3, p. 86.

algemeen bestuur – naast de mogelijkheid tot het vaststellen van een hoger aandeel in de kosten voor de ingezetenen – de bevoegdheid geven af te wijken van het vorenstaande. Het betreft het rechtstreeks aan een categorie toerekenen van specifieke kosten en enkele tariefdifferentiaties.

1. Het algemeen bestuur bezit de bevoegdheid de kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en de kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur rechtstreeks toe te rekenen aan de betrokken categorieën van belastingplichtigen.¹⁶
2. Het algemeen bestuur is bevoegd voor buitendijks gelegen onroerende zaken en voor onroerende zaken die blijkens de legger als waterberging worden gebruikt, de heffing ten hoogste 75 procent lager vast te stellen.¹⁷
3. Het algemeen bestuur is bevoegd om in bemaal gebieden de heffing voor onroerende zaken maximaal 100 procent hoger vast te stellen.¹⁸
4. Het algemeen bestuur is bevoegd voor onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit kassen en voor verharde openbare wegen de heffing maximaal 100 procent hoger vast te stellen.¹⁹

Box 2.2 Toelichting op bevoegdheden

Deze rechtstreekse toerekening (eerste keuzebevoegdheid) is als volgt toegelicht:²⁰ “Een concreet probleem vormt de kostentoedeling binnen waterschappen wier gebied zich voor een substantieel deel uitstrekt over stedelijk gebied, met als gevolg dat het aantal omslagplichtigen respectievelijk kiesgerechtigden in verband met het aantal woonruimten en ingezetenen aanmerkelijk groter is dan dat van de gerechtigden tot het ongebouwd. Dit betekent dat bij een aantal waterschappen de uitkomst van toedeling – op de bovenbedoelde wijze – van het kostendeel aan categorieën van belanghebbenden nogal ver afstaat van de per categorie daadwerkelijk veroorzaakte en deswege te maken kosten. Dit verschijnsel doet zich voor bij de kosten van heffing en invordering en bij kosten van het houden van verkiezingen. Bij kosten van heffing en invordering zal het meer concreet kunnen gaan om de kosten van de waardebepaling ingevolge de Wet waardering onroerende zaken (WOZ). De voorgestelde aanvulling op het eerste lid van artikel 119 biedt het waterschapsbestuur uitdrukkelijk de mogelijkheid met het bovenstaande, bij wijze van verfijning van de omslagheffing, rekening te houden in de kostentoedelingsverordening.”

De reden voor de onder 2, 3 en 4 opgenomen keuzebevoegdheden is dat er in die gevallen sprake is van een afwijkend belang. Het zou volgens de wetgever moeten gaan om uitzonderingssituaties. “Bij dit wetsvoorstel is besloten de classificatie te laten vervallen. De relatie tussen de mate van belang en de omvang van de betaling is in de nieuwe kostentoedelingssystematiek een globale, hetgeen past bij het collectieve karakter van het watersysteembeheer. Classificatie, welke veelal is gebaseerd op kostenveroorzaking, past daar niet bij en verhoudt zich ook niet goed met het streven naar een eenvoudige, transparante en fiscaaljuridisch robuuste bekostigingsstructuur.

¹⁶ Art. 120 lid 1 Waterschapswet.

¹⁷ Art. 122 lid 1 Waterschapswet.

¹⁸ Art. 122 lid 2 Waterschapswet.

¹⁹ Art. 122 lid 3 Waterschapswet.

²⁰ Kamerstukken II 1998/99, 26235, nr. 3, p. 14.

Vervolg box 2.2 Toelichting op bevoegdheden

Er is echter wel reden de tarieven van de heffing van gebouwde en ongebouwde onroerende zaken niet in alle gevallen gelijk te stellen. Voor bepaalde onroerende zaken is het belang bij het watersysteembeheer duidelijk afwijkend van andere onroerende zaken.²¹ In die gevallen heeft het algemeen bestuur de mogelijkheid, maar niet de verplichting, de tarieven te differentiëren.²² Uit een oogpunt van uniformiteit en vereenvoudiging zijn de situaties waarin tariefdifferentiatie mogelijk is, limitatief opgesomd in de wet. Om dezelfde reden is de bandbreedte van de tariefdifferentiatie wettelijk begrensd.

Afwijkende tarieven kunnen alleen worden vastgesteld voor buitendijks gelegen onroerende zaken voor onroerende zaken gelegen in bemalen gebieden en voor onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit glasopstanden). De regeling is bedoeld voor uitzonderingssituaties waar het toepassen van het normale tarief evident onredelijk zou zijn. De verwachting is dan ook dat van de regeling spaarzaam gebruik zal worden gemaakt. De provincie dient het besluit tot toepassing van tariefdifferentiatie goed te keuren via de kostentoedelingsverordening.²³

De kostentoedeling dient ten minste eenmaal in de vijf jaar te worden herzien.²⁴ Tussentijdse aanpassing is mogelijk.

Tabel 2.2 Overzicht bevoegdheden algemeen bestuur waterschappen bij watersysteemheffing en kostentoedeling

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Bevoegdheid om bij het vaststellen van de kosten van ingezetenen op basis van de gemiddelde inwonerdichtheid in het gebied van het waterschap de maximale percentages met tien procent te verhogen. |
| <ul style="list-style-type: none">• Bevoegdheid om de kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en de kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur rechtstreeks toe te rekenen aan de betrokken categorieën van belastingplichtigen. |
| <ul style="list-style-type: none">• Bevoegdheid voor buitendijks gelegen onroerende zaken en voor onroerende zaken die blijkens de legger als waterberging worden gebruikt, de heffing ten hoogste 75 procent lager vast te stellen. |
| <ul style="list-style-type: none">• Bevoegdheid om in bemalen gebieden de heffing voor onroerende zaken maximaal 100 procent hoger vast te stellen. |
| <ul style="list-style-type: none">• Bevoegdheid om voor onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit kassen en voor verharde openbare wegen de heffing maximaal 100 procent hoger vast te stellen. |

²¹ Voorbeelden hiervan zijn onroerende zaken in bemalen gebied en buitendijks gelegen onroerende zaken.

²² Zie de hiervoor opgenomen opsomming in paragraaf 2.1.3.

²³ Kamerstukken II 2005/06, 30601, nr. 3, p. 26.

²⁴ Art. 120 lid 6 Waterschapswet.

2.2 Zuiveringsheffing

2.2.1 Achtergrond zuiveringsheffing

De kosten van de zorg voor de zuivering van afvalwater worden bekostigd door de zuiveringsheffing.²⁵ Deze belasting wordt geheven voor alle indirecte lozingen, dat wil zeggen de lozingen op de riolering²⁶ maar niet de lozingen die direct op oppervlaktewater plaatsvinden. Belastingplichtig voor de zuiveringsheffing zijn de gebruikers van een woonruimte of een bedrijfsruimte van waaruit afvalwater wordt gebracht op een riolering.²⁷ De belastingplicht van de gemeente als beheerder van de riolering is beperkt tot de stoffen die de gemeente zelf op de riolering heeft gebracht.²⁸

De zuiveringsheffing wordt geheven naar de hoeveelheid en hoedanigheid van de stoffen die een kalenderjaar op de riolering worden gebracht. Het gaat derhalve om de vervuilingswaarde. Deze wordt uitgedrukt in vervuilingseenheden.²⁹ In verreweg de meeste gevallen wordt de vervuilingswaarde forfaitair bepaald. Alleen voor grotere lozingen geldt het uitgangspunt dat de afvalwaterstroom gemeten, bemonsterd en geanalyseerd wordt, op basis waarvan de werkelijke vervuilingswaarde wordt bepaald. Omdat meting, bemonstering en analyse een kostbare aangelegenheid is, kent de wet de volgende zes forfaits:

1. voor een woonruimte geldt een forfait van drie vervuilingseenheden, met uitzondering van
2. een woonruimte die door één persoon wordt gebruikt, waarvoor de vervuilingswaarde één vervuilingseenheid is,³⁰
3. voor een kleine bedrijfsruimte geldt een forfait van drie vervuilingseenheden indien de belastingplichtige aannemelijk maakt dat de vervuilingswaarde minder dan vijf vervuilingseenheden bedraagt, met uitzondering van
4. een kleine bedrijfsruimte indien de belastingplichtige aannemelijk maakt dat de vervuilingswaarde één vervuilingseenheid of minder is,³¹
5. voor een kas drie vervuilingseenheden per hectare,³²

²⁵ Art. 122c t/m 122l Waterschapswet.

²⁶ Gemakshalve spreken wij van riolering, maar het gaat ook om het brengen van stoffen op een zuiveringstechnisch werk.

²⁷ In art. 122d lid 2 Waterschapswet wordt ook nog onderscheiden als belastingplichtige degene die water afvoert op een andere wijze dan vanuit een woon- of bedrijfsruimte. Gelet op de beperkte betekenis voor de praktijk laten wij deze hier verder buiten beschouwing.

²⁸ Art. 122d lid 4 Waterschapswet.

²⁹ Art. 122e en 122f lid 1 Waterschapswet.

³⁰ Art. 122h lid 1 Waterschapswet.

³¹ Art. 122i lid 1 Waterschapswet.

³² Art. 122i lid 2 Waterschapswet.

6. voor niet-metbedrijven op basis van de hoeveelheid ingenomen water en een afvalwatercoëfficiënt.³³

2.2.2 Bevoegdheid algemeen bestuur

De Waterschapswet geeft het algemeen bestuur de bevoegdheid om de vervuilingswaarde van woonruimten op een andere wijze dan met behulp van het onder 1 en 2 genoemde forfait (zie op vorige pagina) te bepalen. In dat geval wordt de vervuilingswaarde bepaald aan de hand van de door het waterleidingbedrijf bij de levering van drinkwater geleverde hoeveelheid water; dit is het zogenaamde waterspoor.³⁴

Box 2.3 Smalle en brede waterspoor³⁵

In het smalle waterspoor worden de kosten voor drinkwaterverbruik en rioolrecht (gebruikersdeel) gevariabiliseerd op basis van drinkwaterverbruik en via één rekening geïnd. Dit systeem of vergelijkbare systemen worden in Nederland in verschillende gemeenten toegepast. Het waterleidingbedrijf is in de betreffende gevallen de organisatie die belast is met de invordering. In het brede waterspoor worden de kosten voor drinkwaterverbruik, rioolrecht (gebruikersdeel) en verontreinigingsheffing³⁶ gevariabiliseerd op basis van drinkwaterverbruik en via één rekening geïnd. Daarmee is waterspoor een vorm van gebruiksfhankelijke financieringsstructuur, hetgeen wil zeggen dat de rekening oploopt naarmate de verbruikte hoeveelheid water groter is.

De opname van de bepaling inzake het waterspoor in de wet is als volgt gemotiveerd:³⁷ “Nieuw is tevens dat voor waterschappen, daar waar het woonruimten betreft, de mogelijkheid wordt geboden hetzij forfaitair het aantal vervuilingseenheden te bepalen, hetzij geheel of gedeeltelijk op basis van het drinkwatergebruik tot een bepaling van de vervuilingswaarde te komen. Deze nieuwe optie is toegevoegd als uitwerking van het waterketenbeleid, waarover de staatssecretaris van VROM in juli 2005 aan de Tweede Kamer heeft gerapporteerd.³⁸ Het kabinet heeft zich in dat kader tot doel gesteld eventuele belemmeringen voor de samenwerking tussen partijen in de waterketen (waterschappen, gemeenten, waterleidingbedrijven) weg te nemen. Met deze nieuwe optie kan worden bereikt dat alle aanslagen/nota's die betrekking hebben op de waterketen op één rekening kunnen worden gezet op basis van het drinkwatergebruik. (...) Indien het waterschapsbestuur kiest voor een geheel of gedeeltelijk variabel tarief wordt deze keuze, en de uitwerking

³³ Art. 122k Waterschapswet.

³⁴ Art. 122h lid 2 Waterschapswet.

³⁵ Kamerstukken II 2004/05, 28 966 nr. 4, p. 10 en 12.

³⁶ Momenteel vooral zuiveringsheffing.

³⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, p. 27-28.

³⁸ Kamerstukken II 2004/05, 28 966 en 29 428.

daarvan, bij verordening vastgelegd en geldt hij voor het hele waterschapsgebied. Aan deze keuze gaan uiteraard afspraken met andere partijen in de waterketen vooraf, niet alleen over de vorm van de samenwerking maar ook over praktische aspecten zoals het beschikbaar stellen van gegevens door het waterleidingbedrijf.”

Het tarief wordt bepaald door de kosten van de zuiveringstaak te delen door het aantal in het belastingjaar te verwachten vervuilingseenheden. De wetgeving bevat veel voorschriften met betrekking tot de zuiveringsheffing. Er is bij de zuiveringsheffing geen sprake van een bestuurlijke vrijheid met betrekking tot belangrijke onderwerpen, behoudens de bevoegdheid van het algemeen bestuur te kiezen voor het zogenaamde waterspoor.

Tabel 2.3 Overzicht bevoegdheden algemeen bestuur waterschappen bij zuiveringsheffing

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Bevoegdheid om de vervuilingswaarde van woonruimten op een andere wijze dan met behulp van een forfait (zie hoofdstuk) te bepalen. In dat geval wordt de vervuilingswaarde bepaald aan de hand van de door het waterleidingbedrijf bij de levering van drinkwater geleverde hoeveelheid water (het zogenaamde waterspoor). |
|--|

2.3 Verontreinigingsheffing

2.3.1 Achtergrond verontreinigingsheffing

Ter zake van het rechtstreeks lozen van afvalwater op oppervlaktewater wordt de verontreinigingsheffing³⁹ geheven. De opbrengst van deze belasting komt ten goede aan het watersysteembeheer.⁴⁰ De regels voor de verontreinigingsheffing zijn in belangrijke mate gelijk aan die van de zuiveringsheffing. De belangrijkste verschillen zijn de volgende:

- voor lozingen met behulp van een riolering of een zuiveringstechnisch werk is de beheerder ervan belastingplichtig;⁴¹
- vrijgesteld zijn lozingen met behulp van een vuilwaterriool ofwel overstorten vanuit een riolering (stedelijk afvalwater);⁴²
- vrijgesteld zijn lozingen vanuit een zuiveringstechnisch werk van het waterschap op ‘eigen’ oppervlaktewater.⁴³

³⁹ Art. 7.1 t/m 7.6 Waterwet.

⁴⁰ Art. 7.2 lid 5 Waterwet.

⁴¹ Art. 7.2 lid 3 onderdeel b Waterwet.

⁴² Art. 7.8 lid 1 onderdeel a Waterwet.

⁴³ Art. 7.8 lid 1 onderdeel b Waterwet.

Het tarief van de verontreinigingsheffing is gelijk aan dat van de zuiveringsheffing.⁴⁴ Er is bij de verontreinigingsheffing geen sprake van een bestuurlijke vrijheid met betrekking tot belangrijke onderwerpen, behoudens het hiervoor genoemde waterspoor voor woonruimten.

2.4 Heffing en invordering van waterschapsbelastingen

2.4.1 Achtergrond heffing en invordering

Onder heffing van belastingen wordt verstaan het (door de heffingsambtenaar) vaststellen van de belastingschuld, bijvoorbeeld door het vaststellen van een aanslag. Onder invordering van belastingen wordt verstaan het innen en terugbetalen van de belasting (door de invorderingsambtenaar). Het innen kan worden onderscheiden in vrijwillige betaling en gedwongen betaling van de belastingschuld. De kosten van de heffing en de invordering van belastingen worden meestal aangeduid met de term perceptiekosten. Voor alle duidelijkheid vermelden wij dat de kwijtescholden belasting en de oninbare posten niet onder de perceptiekosten vallen.

De heffing van de waterschapsbelastingen geschiedt op basis van de Waterschapswet, de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de belastingverordeningen van het waterschap. De invordering van waterschapsbelastingen geschiedt op basis van de Waterschapswet, de Invorderingswet 1990, de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 en de belastingverordeningen van het waterschap. In dit rapport wordt geen volledige beschrijving van de heffing en de invordering van de waterschapsbelastingen weergegeven. Wij beperken ons tot enkele onderwerpen die vanuit bestuurlijk oogpunt van belang zijn en bijvoorbeeld de perceptiekosten of de omvang van de oninbare posten beïnvloeden. Het gaat om de techniek waarmee de belastingen worden geheven, om de samenwerking met derden, en om de kwijtschelding van belastingen.

2.4.2 Heffingstechniek

Waterschapsbelastingen kunnen worden geheven 'bij wege van aanslag' (zoals de inkomstenbelasting), 'bij wege van voldoening op aangifte' (zoals de omzetbelasting), of op een andere wijze dan de twee hiervoor genoemde.⁴⁵ De laatstgenoemde heffingswijze wordt veelal gebruikt voor 'boter bij de visbetalingen' zoals bruggelden die worden geïnd met behulp van een klomp; daarbij gelden minder vormvereisten. De rechtsbescherming voor belastingplichtigen is in alle gevallen verzekerd.

⁴⁴ Art. 7.6 lid 3 Waterwet.

⁴⁵ Art. 125 Waterschapswet.

De heffingsambtenaar is bevoegd voor eenzelfde belastingplichtige bestemde belastingaanslagen van dezelfde soort (of voorlopige aanslagen, of definitieve aanslagen, of navorderingsaanslagen) die betrekking kunnen hebben op verschillende belastingen, op één aanslagbiljet te verenigen.⁴⁶ Eenzelfde bevoegdheid bestaat met betrekking tot 'op andere wijze' geheven belastingen. De keuze voor een heffingstechniek kan van invloed zijn op de efficiency en de mogelijkheid tot samenwerking, al dan niet met derden.

2.4.3 Samenwerking tussen overheden

Uit de jurisprudentie⁴⁷ blijkt, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, dat ook belastingaanslagen van verschillende overheden op één aanslagbiljet kunnen worden verenigd. Inmiddels zijn er in Nederland vele samenwerkingsverbanden in verschillende vormen ontstaan. Het betreft samenwerking tussen waterschappen onderling, en samenwerking tussen gemeenten en waterschappen. Naast efficiencyvoordelen wordt op deze manier ook gemikt op een betere kennis van de relevante rechtsgebieden waardoor minder inhuur hoeft plaats te vinden. De verbetering van kennis komt ook de kwaliteit van de aanslagen ten goede. Het leidt tot minder verminderingen van de aanslag na bezwaar en dus tot minder arbeid en minder te vergoeden kosten van bezwaar. Een andere vorm van samenwerking is die waarbij het waterschap (of een gemeente) een eigen (al dan niet gecombineerde) aanslag oplegt en de inning door een derde geschiedt; veelal is dat het drinkwaterbedrijf.

2.4.4 Kwijtschelden belastingen

Een belangrijk bestuurlijk aspect van de invordering betreft het kwijtschelden van belastingen.⁴⁸ Bij de heffing van lokale belastingen is het uitgangspunt dat het primaat voor het inkomensbeleid aan het Rijk is voorbehouden. Het element van de draagkracht van de burger wordt ingevuld via het lokale kwijtscheldingsbeleid. Ook dit lokale kwijtscheldingsbeleid is begrensd, zodat het primaat van het inkomensbeleid bij het Rijk blijft. De grenzen van het kwijtscheldingsbeleid zijn neergelegd in een landelijk geldende regeling van de minister van Financiën.⁴⁹ In afwijking daarvan is het algemeen bestuur van een waterschap bevoegd te bepalen dat in het geheel geen dan wel gedeeltelijk kwijtschelding wordt verleend. Zo is het gebruikelijk dat bij 'zakelijke belastingen' zoals de motorrijtuigenbelasting of bij van eigenaren van onroerende zaken geheven belastingen geen kwijtschelding wordt verleend. Dit komt doordat het lasten zijn die samenhangen met de eigendom

⁴⁶ Art. 129 Waterschapswet.

⁴⁷ Bij arrest van 22 december 1993, nr. 29 259, *Belastingblad* 1994, p. 379, heeft de Hoge Raad, zonder nadere motivering, de overweging van Hof Amsterdam overgenomen, die inhield dat de vermelding van de aanslagen van de verschillende waterschappen op één aanslagbiljet niet uitdrukkelijk in strijd is met enige wetsbepaling.

⁴⁸ Art. 144 Waterschapswet, jo art. 26 Invorderingswet 1990.

⁴⁹ Art. 144 lid 2 Waterschapswet jo de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

van de zaak. Het ligt evenmin in de rede om aan bedrijven kwijtschelding te verlenen voor belastingen die samenhangen met de bedrijfsvoering. Dat betekent in de praktijk van de waterschappen dat alleen kwijtschelding kan worden verleend van de watersysteemheffing voor zover geheven van ingezetenen, alsmede van de zuiveringsheffing of verontreinigingsheffing voor zover geheven van gebruikers van woonruimten.

In de regels van de minister van Financiën is voorgeschreven op welke wijze met de kosten van bestaan en de wijze waarop het vermogen in aanmerking wordt genomen, rekening wordt gehouden.⁵⁰ Wat betreft de in aanmerking te nemen kosten van bestaan, gaan de regels uit van negentig procent van de bijstandsnorm. Waterschappen bezitten de bevoegdheid om in afwijking van de Rijksnorm uit te gaan van ten hoogste honderd procent van de bestaanskosten en daarmee een ruimer kwijtscheldingsbeleid te voeren dan het Rijk. In veel gemeenten en waterschappen is de norm ruimer ingevuld door uit te gaan van honderd procent (en soms 95%) van de bijstandsnorm. In gevallen waarin met derden wordt samengewerkt, is het kostenbesparend als van eenzelfde percentage wordt uitgegaan. Aan een afwijkende invulling van de kwijtschelding kan uitvoering worden gegeven door over te gaan tot gedeeltelijke kwijtschelding.

Anders dan bij het Rijk het geval is, leidt kwijtschelding van een waterschapsbelasting niet tot een lagere opbrengst vanwege het omslagkarakter van de desbetreffende heffingen. Het bedrag van de kwijtschelding wordt verhaald op de overige belastingplichtigen. Hoe groter het totaalbedrag van de kwijtschelding is, des te hoger wordt de vermeerdering van het tarief als resultante daarvan. Het afwentelingseffect voor de kwijtschelding is per belasting verschillend. Bij de ingezetenenheffing wordt het totale kwijtgescholden bedrag opgebracht door de overblijvende ingezetenen. Bij de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing wordt het kwijtgescholden bedrag niet alleen op de overige gebruikers van woonruimten afgewenteld, maar ook op de gebruikers van bedrijfsruimten.

Hoewel is voorgeschreven dat een kwijtscheldingsverzoek schriftelijk gedaan moet worden bij de ontvanger,⁵¹ gaat men in de praktijk van lokale overheden daar soepel mee om. Zo is het doorgaans niet nodig om jaarlijks een verzoek tot kwijtschelding in te dienen; dit beleid is gesanctioneerd door de staatssecretaris van Financiën.⁵² In geval van herhaalde verzoeken wordt veelal volstaan met een ambtshalve toetsing of de belanghebbende nog steeds voor kwijtschelding in aanmerking komt; in dat geval wordt er geen aanslag opgelegd.

⁵⁰ Art. 14 Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

⁵¹ Art. 7 Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.

⁵² In de circulaire van 16 mei 1986, nr. 586-13030 is vermeld dat de staatssecretaris informatie verstrekt over kwijtschelding van de onroerendgoedbelastingen. Hij verbindt daaraan de voorwaarde dat deze informatie uitsluitend wordt gebruikt voor het afzien van het opleggen van aanslagen.

Tabel 2.4 Overzicht bevoegdheden algemeen bestuur waterschappen bij heffing en invordering van waterschapsbelastingen

<ul style="list-style-type: none">• Bevoegdheid om een heffingstechniek te kiezen.• Bevoegdheid om te kiezen voor samenwerking met andere waterschappen, gemeenten of een derde partij (bijvoorbeeld drinkwaterbedrijf dat belastingen int).• Bevoegdheid om te bepalen dat in het geheel geen dan wel gedeeltelijk kwijtschelding wordt verleend wat betreft de watersysteemheffing voor zover geheven van ingezetenen, alsmede van de van gebruikers van woonruimten geheven zuiveringsheffing of verontreinigingsheffing.• Bevoegdheid tot het voeren van een ruimer kwijtscheldingsbeleid door uit te gaan van een hoger percentage van de kosten van bestaan.

3 BELASTINGHEFFING AGV IN BEELD

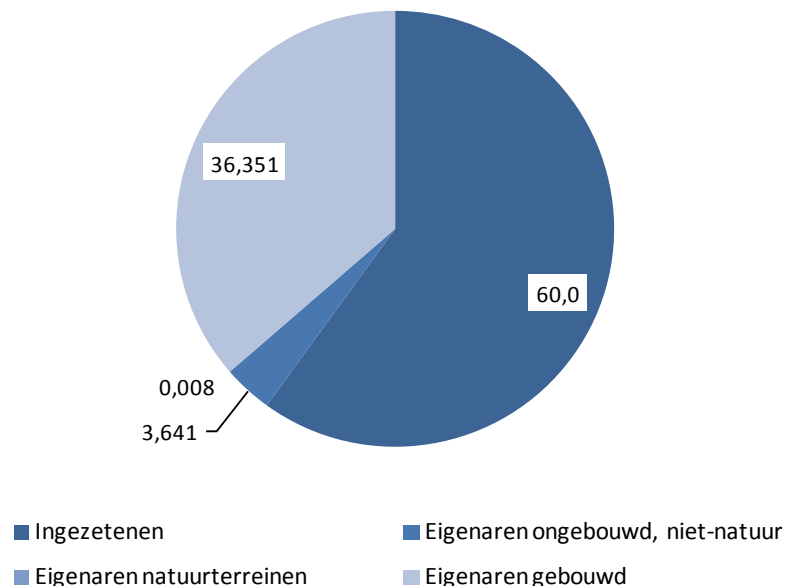
In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de door AGV geheven belastingen en de opbrengsten ervan. Dit betreft de watersysteemheffing met de bijbehorende kostentoedeling, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing. Ook wordt beschreven op welke wijze AGV invulling heeft gegeven aan zijn bevoegdheden met betrekking tot de belastingheffing. De totale netto-opbrengst van deze belastingen is voor 2012 begroot op 156,9 miljoen euro.⁵³

3.1 Watersysteemheffing en kostentoedeling

3.1.1 Kostentoedeling

Het algemeen bestuur van AGV heeft de Kostentoedelingsverordening Amstel, Gooi en Vecht 2009 en de Verordening Watersysteemheffing Amstel Gooi en Vecht vastgesteld.⁵⁴ In figuur 3.1 zijn de percentages van kostentoedeling aan de onderscheiden categorieën opgenomen. Het grootste deel van de kosten is toebedeeld aan ingezetenen (60%), gevolgd door eigenaren gebouwde onroerende zaken (36,351%). Aan de eigenaren ongebouwd niet-natuur is 3,641 procent en aan de eigenaren van natuurterreinen 0,008 procent.

Figuur 3.1 Toedeling van taakkosten per categorie (in %)



⁵³ Begroting AGV 2012, p. 38.

⁵⁴ In het onderzoek is gebruikgemaakt van de geconsolideerde tekst van de verordeningen, zoals geplaatst op www.agv.nl.

In tabel 3.1 is de geraamde opbrengst van de watersysteemheffing per categorie van belastingplichtigen volgens de begroting 2012 van AGV weergegeven. De totale geraamde opbrengst bedraagt ruim 76 miljoen euro.

Tabel 3.1 Begrote opbrengst watersysteemheffing per categorie belastingplichtigen (x €1.000) voor 2012

Categorie	2012	Percentage
Ingezetenen	43.769	57,40
Eigenaren ongebouwde onroerende zaken niet-natuurterreinen	2.792	3,66
Eigenaren natuurterreinen	35	0,05
Eigenaren gebouwde onroerende zaken	29.655	38,89
Totaal	76.251	100

Bron: begroting AGV 2012

De afwijkende percentages ten opzichte van de percentages die zijn genoemd in de Kostentoedelingsverordening 2009, zijn te verklaren vanuit de toerekening van perceptiekosten, de bedragen voor kwijtschelding en oninbaar, alsmede de kleine aanslagen. Deze zijn weergegeven in de begroting 2012.⁵⁵ De verschillen tussen de op te brengen kosten en de geraamde opbrengst per categorie belastingplichtigen wordt veroorzaakt door de inzet van de tarief-egaliseringsreserve. De toedeling van de taakkosten heeft plaatsgevonden op basis van de uitgangspunten van de kostentoedelingsverordening.

3.1.2 Invulling bevoegdheden algemeen bestuur

In de kostentoedelingsverordening⁵⁶ is bepaald dat de kosten van heffing en invordering van waterschapsbelastingen rechtstreeks worden toegerekend aan de betrokken categorieën naar rato van de voor elk van de genoemde categorieën te maken kosten. In de toelichting⁵⁷ bij de verordening is vermeld: "Het algemeen bestuur van AGV heeft op 3 april 2008 besloten om dit toe te passen voor de kosten van heffing en invordering met het oog op een billijke belastingheffing (zoals bedoeld door de wetgever toen deze mogelijkheid in 1999 in de Waterschapswet werd opgenomen)." Uit de kostentoedelingsverordening⁵⁸ blijkt dat het algemeen bestuur gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om het maximum van de bandbreedte van de kostentoedeling voor ingezetenen te verhogen met tien procent, waardoor dat maximum zestig procent bedraagt. In de onderstaande box wordt een toelichting gegeven op de invulling van deze bevoegdheid.

⁵⁵ Begroting AGV 2012, p. 51.

⁵⁶ Art. 3 Kostentoedelingsverordening AGV.

⁵⁷ Toelichting Algemeen, 1. Wettelijke basis, p. 3.

⁵⁸ Art. 2 lid 1 onderdeel a Kostentoedelingsverordening AGV.

Box 3.1 Toelichting op verhoging maximum bandbreedte⁵⁹

"Het algemeen bestuur van een waterschap kan de zojuist genoemde maximale kostentoedelingspercentages met 10 procent verhogen. Dit is via een amendement (TK 30601, nr. 18) in lid 3 van artikel 120 van de Waterschapswet geregeld. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat verhoging in bijzondere omstandigheden kan plaatsvinden. Als voorbeeld zijn daarbij twee situaties genoemd, te weten de situatie waarin in het gebied van het waterschap een relatief groot aantal natuurterreinen voorkomt en de situatie waarin in het gebied van het waterschap sprake is van een zeer grote inwonerdichtheid. De wet zegt in geen van beide gevallen wat hieronder moet worden verstaan. Er kan echter worden aangesloten bij het objectief fiscaal criterium 'in betekende mate'. Dit staat voor 25 procent of meer. Toepassing van dit criterium leidt er in bovenstaande voorbeelden dus toe dat voor een eventuele ophoging van het ingezetenaandeel kan worden gekozen als 25 procent of meer van het gebied van het waterschap uit natuurterreinen bestaat of als het gemiddelde inwoneraantal 1250 (125% x 1000 inwoners) of meer bedraagt.

Het verhogen van het maximale ingezetenaandeel is geen verplichting, maar behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap. Het criterium van 25 procent of meer geeft echter een zekere denkrichting aan. De inwonerdichtheid in het AGV-gebied ligt op 1700 per vierkante kilometer, ruim boven de eerder genoemde 1250. Dit is voor het algemeen bestuur van AGV aanleiding om de maximale bestuurlijke vrijheid in deze te benutten en het percentage dat door de ingezetenen moet worden opgebracht vast te stellen op 60 procent.

Aan deze keuze liggen ook andere overwegingen ten grondslag. Van oudsher lag er bij de waterschappen een sterke nadruk op de specifieke belangen van degenen die in de toenmalige omslagen betrokken werden. Dit is goed verklaarbaar uit de ontstaansgeschiedenis van de waterschappen en de omslagen en was bovendien goed verdedigbaar in een tijd waarin er vele kleine waterschapjes bestonden die zich uitsluitend met het waterkwantiteitsbeheer binnen hun beheersgebied bezighielden. Wat een waterschap deed, was duidelijk en wie daar belang bij had, was dat ook.

In de loop van de twintigste eeuw werd het steeds duidelijker dat een efficiënt waterbeheer dat tegemoetkwam aan de moderne eisen en opvattingen op dit gebied een behoorlijke schaalvergroting en modernisering vereiste. Vooral vanaf de jaren zeventig is het aantal waterschappen dan ook in snel tempo afgenomen en de omvang van de waterschappen even snel toegenomen. Deze ontwikkeling is nog steeds gaande. Een andere ontwikkeling is die naar een taakverbreding van de waterschappen. Niet alleen werd er steeds meer gekeken naar de samenhang tussen waterkwantiteit en waterkwaliteit, resulterend in het ontstaan van grote all-in waterschappen, maar ook was er toenemende aandacht voor zaken als milieu, stedelijk waterbeheer, samenwerking met andere overheden enzovoort. Bij deze ontwikkeling hoorde een toenemend besef dat er ook een groot algemeen belang is bij een goede uitvoering van de taken door de waterschappen. Voor de inwoners van het beheersgebied van een waterschap wordt dit belang gekenmerkt door de mogelijkheid om te kunnen wonen, werken en recreëren in het gebied. Daarom werd halverwege de jaren negentig de categorie ingezetenen als belastingcategorie ingevoerd.

Binnen AGV heerst al geruime tijd de opvatting dat er nog prominentere aandacht zou moeten zijn voor het algemeen belang bij het werk van het waterschap. Dit is ook opgenomen in de Visie van AGV. De Wet modernisering waterschapsbestel komt ten dele tegemoet aan deze opvatting. Binnen de watersysteemheffing wordt dit uitgedrukt in een nadruk op de dragers van de algemene belangen, de ingezetenen.

⁵⁹ Toelichting Algemeen. 3. Toedelen van kosten aan ingezetenen, p. 4-5.

Vervolg box 3.1 Toelichting op verhoging maximum bandbreedte⁶⁰

De toegenomen nadruk op het algemeen belang wordt ook weerspiegeld in het toegenomen belang van het stedelijk waterbeheer. De activiteiten op het gebied van stedelijk waterbeheer zijn nauwelijks terug te leiden tot specifieke taakbelangen en moeten vooral in het algemeen belang geplaatst worden. Ook dit hangt samen met de keuze voor een hoog percentage voor de ingezetenen. In het AGV-gebied bevindt zich veel stedelijk gebied en dus is het belang van stedelijk waterbeheer groot.”

Van de in hoofdstuk 2.1.3 genoemde mogelijkheden tot het hanteren van tariefdifferentiatie heeft het algemeen bestuur geen gebruik gemaakt. Daarom is in de toelichting op de kostentoedelingsverordening het volgende opgemerkt. “Het uitgangspunt dat in artikel 121, lid 1, onderdelen b, c en d, van de Waterschapswet is neergelegd, is dat het tarief van de belasting per heffingsmaatstaf voor elke onderscheiden categorie gelijk is. De regeling van de tariefdifferentiatie zou hierin verandering brengen. Indien voor het differentiëren van tarieven zou worden gekozen, is binnen de betreffende belastingcategorie geen sprake meer van een gelijk tarief, maar van tarieven die naar gelang de situatie hoger of lager kunnen zijn vastgesteld. De situaties waarin tariefdifferentiatie mogelijk is, zijn limitatief in de wet genoemd. Het algemeen bestuur van AGV heeft ervoor gekozen om niet tot tariefdifferentiatie over te gaan. Het uitgangspunt van de Wet modernisering waterschapsbestel is een vereenvoudiging van en transparantie in de belastingheffing. AGV is hier ook nadrukkelijk voorstander van. Het ligt in dit kader dan ook niet voor de hand om door middel van tariefdifferentiatie het systeem ingewikkelder en ondoorzichtiger te maken. AGV blijft nadrukkelijk streven naar eenvoud en transparantie en wenst daarvoor de maximale bestuurlijke ruimte te gebruiken.”⁶¹ Deze principiële keuze is daarvoor al gemaakt in de commissievergadering⁶² op basis van een notitie van het dagelijks bestuur⁶³ waarin richtinggevende keuzes zijn voorgesteld. Op verzoek van de commissie is het effect voor ongebouwd doorgerekend en zijn andere mogelijke beleidskeuzes gemotiveerd afgewezen.⁶⁴

Het dagelijks bestuur van AGV heeft schriftelijke vragen beantwoord van het lid Mul van het algemeen bestuur.⁶⁵ Op de vraag of een algemeen bestuur tussentijds (bij elke begroting) kan kiezen om een tariefsdifferentiatie in te voeren, antwoordt het dagelijks bestuur: “Nee, dat kan niet. Een eventuele tariefdifferentiatie maakt deel uit van de kostentoedelingsverordening. Om een differentiatie toe te passen, moet deze verordening dus worden gewijzigd.” Hoewel strikt genomen de beantwoording niet onjuist is, zet deze de lezer op

⁶⁰ Toelichting Algemeen. 3. Toedelen van kosten aan ingezetenen, p. 4-5.

⁶¹ Toelichting bij de kostentoedelingsverordening AGV, onderdeel 8.

⁶² Verslag van 19 september 2007 van de commissievergadering van 5 september 2007.

⁶³ Notitie van het DB aan het AB van 2 augustus 2007.

⁶⁴ Memo aan het DB van 1 oktober 2007.

⁶⁵ Notitie aan het AB van 2 november 2010, nr, 10.028953

het verkeerde been. Een duidelijker antwoord zou zijn: Ja, dat kan, mits tegelijkertijd de kostentoedelingsverordening en de belastingverordening worden gewijzigd. De algemeen directeur van Waternet geeft echter aan dat het antwoord op de vraag van het AB-lid in perspectief geplaatst moet worden.⁶⁶ Het is volgens hem van belang “te realiseren dat de vraag werd gesteld in november 2010 bij de behandeling van de begroting voor 2011. Voor het invoeren van tariefdifferentiatie is een aanpassing van de kostentoedelingsverordening noodzakelijk. Een dergelijke aanpassing was op dat moment voor begrotingsjaar 2011 feitelijk onmogelijk.”

Uit de afgenomen interviews is gebleken dat de kostentoedeling, bijvoorbeeld bij de bezwaarafhandeling niet ter discussie staat, behoudens enkele principiële kwesties in de sfeer van het ongebouwd inclusief natuur waarvoor vertegenwoordigende agrarische en natuurorganisaties bezwaren hebben ingediend. Omdat dit ook bij andere waterschappen voorkomt, vindt coördinatie plaats door de Unie van Waterschappen. Er worden enkele proefprocedures bij verschillende waterschappen voorbereid.

Tabel 3.2 Invulling bevoegdheden algemeen bestuur AGV bij watersysteemheffing en kostentoedeling

Bevoegdheid	Invulling van bevoegdheid
<ul style="list-style-type: none"> Bevoegdheid om bij het vaststellen van de kosten van ingezetenen op basis van de gemiddelde inwonerdichtheid in het gebied van het waterschap de maximale percentages met tien procent te verhogen. 	<ul style="list-style-type: none"> Het maximum van de bandbreedte van de kostentoedeling voor ingezetenen (50%) te verhogen met tien procent, waardoor dat maximum 60 procent bedraagt. AGV heeft hiervoor gekozen op grond van de inwonerdichtheid en het grote algemeen belang.
<ul style="list-style-type: none"> Bevoegdheid om de kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en de kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur rechtstreeks toe te rekenen aan de betrokken categorieën van belastingplichtigen. 	<ul style="list-style-type: none"> De kosten van heffing en invordering van waterschapsbelastingen worden rechtstreeks toegerekend aan de betrokken categorieën naar rato van de voor elk van de genoemde categorieën te maken kosten. AGV heeft hiervoor gekozen vanwege de rechtvaardigheid. AGV streeft overigens naar eenvoud en transparantie.
<ul style="list-style-type: none"> Bevoegdheid om te besluiten dat voor buitendijks gelegen onroerende zaken en voor onroerende zaken die blijkens de legger als waterberging worden gebruikt, de heffing ten hoogste 75 procent lager vast te stellen. 	<ul style="list-style-type: none"> Het algemeen bestuur van AGV heeft er gemotiveerd voor gekozen om niet tot tariefdifferentiatie over te gaan. AGV streeft naar eenvoud en transparantie.
<ul style="list-style-type: none"> Bevoegdheid om in bemaal gebieden de heffing voor onroerende zaken maximaal 100 procent hoger vast te stellen. 	<ul style="list-style-type: none"> Het algemeen bestuur van AGV heeft er gemotiveerd voor gekozen om niet tot tariefdifferentiatie over te gaan. AGV streeft naar eenvoud en transparantie.
<ul style="list-style-type: none"> Bevoegdheid om voor onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit kassen en voor verharde openbare wegen de heffing maximaal 100 procent hoger vast te stellen. 	<ul style="list-style-type: none"> Het algemeen bestuur van AGV heeft er gemotiveerd voor gekozen om niet tot tariefdifferentiatie over te gaan. AGV streeft naar eenvoud en transparantie.⁶⁷

⁶⁶ De reactie van de algemeen directeur van Waternet maakt deel uit van de ambtelijke reactie op het concepteindrapport.

⁶⁷ Op 5 juli 2012 heeft de Tweede Kamer het gewijzigde amendement-Dijkgraaf/Ortega-Martijn aanvaard (Kamerstukken II 2011/12, 33 097, nr. 22). Dit brengt verandering in het percentage dat geldt voor de wegen. Het wordt verhoogd van maximaal 100 procent naar maximaal 400 procent. Deze wijziging kan niet worden toegepast door het algemeen bestuur van AGV, omdat de bepaling alleen toepassing kan vinden indien het algemeen bestuur voor 1 juli 2012 tariefdifferentiatie toepast. Dat is niet het geval.

3.2 Zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing

3.2.1 Opbrengsten zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing

Zowel voor de zuiveringsheffing als de verontreinigingsheffing heeft het algemeen bestuur van AGV een belastingverordening vastgesteld. In tabel 3.3 is de geraamde opbrengst van de zuiveringsheffing per categorie van belastingplichtigen weergegeven volgens de begroting 2012. Van de geraamde opbrengst van bijna tachtig miljoen euro wordt bijna driekwart geheven van gebruikers van een woonruimte.

Tabel 3.3 Opbrengst zuiveringsheffing per categorie belastingplichtigen (x € 1.000)

Categorie	2012	Percentage
Gebruikers van een woonruimte	57.313	72,01
Gebruikers van een bedrijfsruimte	22.282	27,99
Totaal	79.595	100

Bron: begroting AGV 2012

Wat betreft de verontreinigingsheffing bedraagt de geraamde opbrengst voor 2012 ruim 1 miljoen euro.

Tabel 3.4 Opbrengst verontreinigingsheffing (x € 1.000)

Categorie	2012	Percentage
Lozingen vanuit een woonruimte	82	7,92
Lozingen vanuit een bedrijfsruimte	953	92,08
Totaal	1.035	100

Bron: begroting AGV 2012

3.2.2 Invulling bevoegdheden algemeen bestuur

Zoals in subparagraaf 2.2.2 al is aangegeven, geeft de Waterschapswet het algemeen bestuur van waterschappen de bevoegdheid om de vervuilingswaarde van woonruimten op een andere wijze dan met behulp van een forfait van één of drie vervuilingseenheden te bepalen. In dat geval wordt de vervuilingswaarde bepaald aan de hand van de door het waterleidingbedrijf bij de levering van drinkwater geleverde hoeveelheid water; dit is het zogenaamde waterspoor.⁶⁸ Het dagelijks bestuur van AGV, hoewel voorstander van het waterspoor, heeft geen voorstel tot invoering van het waterspoor aan het algemeen bestuur voorgelegd omdat het nog te veel belemmeringen ziet.⁶⁹ De aard van de belemmeringen is niet vermeld.

⁶⁸ Art. 122h lid 2 Waterschapswet.

⁶⁹ Resultaten kostentoedelingsonderzoek, p. 9 bijlage bij Voorstel dagelijks bestuur aan commissies AGV, nr. DB 08/370.

Volgens de algemeen directeur van Waternet hadden de belangrijkste belemmeringen voor invoering van het waterspoor te maken met het feit dat (1) in het beheersgebied van AGV vier drinkwaterbedrijven werkzaam waren, (2) er geen standaard uitwisselingsformaat was voor het aanleveren van gegevens met betrekking tot het drinkwatergebruik en (3) de geautomatiseerde systemen niet waren ingericht voor heffing op basis van waterverbruik. De directeur geeft aan dat het praktisch gezien onmogelijk was op basis van waterverbruik te heffen. Het gegeven dat een substantieel deel van de Amsterdamse huishoudens niet over een watermeter beschikt, vormt volgens hem in dit verband geen groot probleem. Bij de behandeling van het wetsvoorstel is namelijk uitvoerig stilgestaan bij dit aspect. In de nota naar aanleiding van het verslag⁷⁰ staat onder andere het volgende: “[...] De gekozen formulering in artikel 122h lid 2 beoogt niet de onbemeterde panden uit te sluiten. Het artikel bepaalt immers niet hoe de geleverde hoeveelheid bepaald dient te worden: dit kan dus op dezelfde wijze zijn als het waterleidingbedrijf hanteert voor zijn drinkwaterrekening. In artikel 122h tweede lid wordt gesproken over “de door het waterbedrijf geleverde hoeveelheid water”. Daarmee is aangesloten bij de tekst van de [toenmalige] Waterleidingwet waarbij sprake is van een plicht tot levering van drinkwater. Met de gekozen formulering in artikel 122h wordt geenszins bedoeld om onbemeterde panden uit te sluiten en de formulering mag derhalve geïnterpreteerd worden als de in rekening gebrachte hoeveelheid drinkwater. Artikel 122h verlangt niet dat iedere hoeveelheid geleverd water afzonderlijk wordt vastgesteld.”

Tabel 3.5 Invulling bevoegdheden algemeen bestuur AGV bij zuiveringsheffing

Bevoegdheid	Invulling van bevoegdheid
<ul style="list-style-type: none"> Bevoegdheid om de vervuilingswaarde van woonruimten op een andere wijze dan met behulp van het onder 1 en 2 genoemde forfait te bepalen. In dat geval wordt de vervuilingswaarde bepaald aan de hand van de door het waterleidingbedrijf bij de levering van drinkwater geleverde hoeveelheid water (het zogenaamde waterspoor). 	<ul style="list-style-type: none"> Aan het algemeen bestuur van AGV is vanwege juridische en praktische belemmeringen geen voorstel tot invoering van het waterspoor voorgelegd.

3.3 Heffing en invordering

3.3.1 Heffing en invordering in het verleden

Tot 2007 verzorgde de Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam (DBGA) in de gemeente Amsterdam de heffing en invordering van de ingezetenen-omslag. Wat de verontreinigingsheffing betreft, werd in Amsterdam meegelift op de energienota van NUON, voor zover het huishoudens en kleine (forfaitaire) bedrijven betrof. DBGA trad daarbij op als intermediair. Voor de

⁷⁰ Kamerstukken II, 2006/07, 30 601, nr. 6, p. 16.

niet-forfaitaire bedrijven legde DBGA de aanslagen op.⁷¹ De heffing en invordering van de omslagen voor de categorieën gebouwd en ongebouwd werd voor het hele beheersgebied – met uitzondering van een deel van Amsterdam-West – in eigen beheer uitgevoerd door de Dienst Waterbeheer en Riolering (DWR).⁷² In het deel van Amsterdam-West waar zowel het Hoogheemraadschap van Rijnland als AGV waterschapstaken uitvoerden, verzorgde het Hoogheemraadschap van Rijnland namens AGV de heffing en invordering voor deze belastingmiddelen.⁷³

In de provincie Utrecht werd wat de ingezetenenomslag en de verontreinigingsheffing voor particulieren betreft, meegelift op de energienota van REMU (later Eneco). De overige heffingen in de provincie Utrecht werden opgelegd door DWR. DWR was in het deel in Amsterdam-West en Amsterdam-Noord, waar behalve AGV ook het Hoogheemraadschap van Rijnland respectievelijk het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier werkzaam waren, verantwoordelijk voor de heffing en invordering van de ingezetenenomslag voor deze waterschappen. Voor het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier was AGV ook verantwoordelijk voor de heffing en invordering van de omslagen gebouwd en ongebouwd.⁷⁴ De feitelijke uitvoering was uitbesteed aan DBGA.

Als gevolg van de liberalisering van de energiemarkt kwam in 2004 een einde aan de meeliftconstructie met NUON en REMU. In de gemeente Amsterdam zijn de werkzaamheden die NUON uitvoerde, overgegaan naar DBGA. De werkzaamheden die waren uitbesteed aan REMU, is DWR in eigen beheer gaan verrichten.

3.3.2 Huidige wijze van heffing en invordering

In 2006 zijn DWR en het Waterleidingbedrijf Amsterdam samengevoegd en ondergebracht in een nieuwe organisatie onder de naam Waternet. Sinds die tijd is Waternet voor de gemeente Amsterdam verantwoordelijk voor de uitvoering van de drinkwatertaak. Voor AGV verzorgt Waternet de waterschapstaken. Zij legt de aanslagen voor de verontreinigingsheffing op.

⁷¹ De inhoudelijke beoordeling van de aangiften voor deze bedrijven lag bij de Dienst Waterbeheer en Riolering (DWR).

⁷² DWR is in 1997 opgericht als gemeenschappelijke organisatie van AGV en de gemeente Amsterdam. Sinds de oprichting in 1997 voerde DWR voor AGV alle beleidsvoorbereidende en uitvoerende taken uit op het gebied van de afvalwaterzuivering, het watersysteembeheer en het vaarwegbeheer. Voor de gemeente Amsterdam was DWR verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de riolering en voor het grondwaterbeheer.

⁷³ Voor de belastingjaren 2007 en 2008 hief AGV (vooruitlopend op latere grenswijziging) in Amsterdam-West voor het Hoogheemraadschap van Rijnland de omslagen gebouwd en ongebouwd.

⁷⁴ Het bestuur van AGV trad daarbij in de plaats van de beide andere waterschappen. Sinds de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel per 1 januari 2009 doet zich de situatie niet meer voor dat een bepaald gebied valt binnen het beheersgebied van meer dan één waterschap.

Vanaf 2009 worden alle werkzaamheden met betrekking tot de heffing van de waterschapsbelastingen van AGV volledig uitgevoerd door Waternet, met uitzondering van (een deel van) de kwijtschelding. In 2010 is ook het stedelijk waterbeheer (voorheen dienst Binnenwaterbeheer Amsterdam (BBA)) ondergebracht bij Waternet; de fusie met BBA heeft geen verandering met zich meegebracht in de relatie tussen Waternet en AGV.

Alle belastingen van AGV worden ingevolge de belastingverordeningen bij wege van aanslag geheven. Waternet verstuurt de aanslagen in de belastingen van AGV zoveel mogelijk gecombineerd op één aanslagbiljet aan de belastingplichtigen. Waternet verstuurt namens de gemeente Amsterdam de waternota's voor alle aansluitingen in het leveringsgebied voor drinkwater.

Volgens een medewerker van Waternet was de complexiteit van de wijze van heffing en invordering, zoals beschreven in paragraaf 3.3.1, een van de belangrijkste redenen om deze werkzaamheden volledig in eigen huis te willen uitvoeren. Door alles in één hand te leggen, zou het hele proces van heffen en invorderen volgens deze medewerker meer beheersbaar worden en zou de volledigheid van de belastingopbrengsten naar verwachting beter zijn gewaarborgd. Verder wordt in de interviews genoemd dat AGV in de gemeente Amsterdam zelf is gaan heffen, omdat het voor de organisatie efficiënter was om een groter gebied te hebben. Bovendien was AGV ontevreden over de kwaliteit van de heffing en invordering in Amsterdam. In het verleden kwam het voor dat bepaalde burgers/bedrijven geen belastingaanslag ontvingen.

Momenteel vindt er geen samenwerking met gemeenten plaats op het gebied van heffing. De samenwerking met gemeenten op het terrein van de invordering beperkt zich op dit moment tot de kwijtschelding. Met betrokken gemeenten zijn afspraken gemaakt over de verdeling van de uitvoeringskosten. Deze afspraken zijn vastgelegd in afzonderlijke overeenkomsten. Van verrekening van heffing- en invorderingskosten is geen sprake.⁷⁵

3.3.3 Efficiencyvoordelen Waternet

Volgens een notitie van Waternet is er in de jaren 2004 tot en met 2011 voor miljoenen aan besparingen gerealiseerd. Van de besparingen is €9,3 miljoen ten gunste van de AGV-taken gebracht.⁷⁶ Deze besparingen zijn het gevolg van onder meer een efficiëntere uitvoering van de taken van het watersysteembeheer, een besparing op ondersteunende activiteiten en een efficiëntere uitvoering van de taken van het zuiveringsbeheer, en de

⁷⁵ Gemeenten hebben daarnaast een wettelijke verplichting om WOZ-gegevens aan AGV aan te leveren. In het verleden bestonden er nog wel eens problemen met de tijdige aanlevering van deze gegevens door gemeenten. AGV heeft deze gemeenten hierop aangesproken; sindsdien zijn er geen problemen meer.

⁷⁶ Waternet, 2011: *Efficiency voor AGV in de periode 2004-2011*.

inbesteding van de gebruikersheffing particulieren.⁷⁷ Volgens medewerkers van Waternet waren deze besparingen hoger dan oorspronkelijk werd verwacht.

Uit het Meerjarenplan Waternet 2012-2016 komt naar voren dat in de periode 2006-2011 een efficiëncyslag van vijf procent is gemaakt als gevolg van synergie tussen processen binnen de watercyclus. Ook voor de periode 2012-2016 wordt een efficiëncyslag van vijf procent beoogd.⁷⁸ In totaal wordt in deze periode een besparing van € 10 miljoen beoogd; het gaat om besparingen als gevolg van de verbetering van het inkoopmanagement, procesoptimalisatie, het facturatieproces, de optimalisatie van werkprocessen, de optimalisatie van het ingenieursbureau en van overheadfuncties.⁷⁹

3.3.4 Alternatieve vormen van samenwerking

Wat alternatieve vormen van samenwerking betreft, wordt in een interview genoemd dat een fusie met een ander waterschap vanwege het grote volume van AGV niet interessant is. Een fusie levert daarom geen efficiencyvoordelen op. In het verleden is nagedacht over een shared service center met het hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Hiervan is afgezien omdat het niet tot efficiencyvoordelen zou leiden; er zouden bovendien frictiekosten aan verbonden zijn.

3.3.5 Toekomst samenwerking heffing en invordering

In de periode november 2010-februari 2011 is een quickscan uitgevoerd naar de mogelijkheden tot samenwerking op het gebied van belastingen en WOZ met een combinatie van de gemeenten Bussum, Naarden, Weesp en Wijdemeren. Uit de quickscan komt naar voren dat de samenwerking in meer of mindere mate voordelen biedt op het gebied van kwetsbaarheid⁸⁰, kosten en kwaliteit. Momenteel is nog niet gekozen voor deze vorm van samenwerking, maar de mogelijkheid bestaat dat na invoering van het nieuwe

⁷⁷ In de begroting 2008 wordt een verwachte besparing van € 3,63 miljoen over de jaren 2007-2010 genoemd. Volgens de algemeen directeur van Waternet maakt deze besparing deel uit van de totale besparing van € 9,3 miljoen. Van de verwachte besparing van € 3,63 miljoen wordt melding gemaakt in het volgende rapport: Rekenkamercommissie Amstel Gooi en Vecht (2008), *De kosten van Waternet verdeeld*. Overigens dient vermeld te worden dat de kostenverdeelsystematiek ten tijde van de begroting 2008 niet dezelfde is als de huidige kostenverdeelsystematiek; dit kan van invloed zijn op de mate van kostenbesparingen.

⁷⁸ Waternet, 2011: *Meerjarenplan Waternet 2012-2016*, p. 4.

⁷⁹ Waternet, 2011: *Meerjarenplan Waternet 2012-2016*, p. 10.

⁸⁰ Kwetsbaarheid heeft te maken met de robuustheid/continuïteit van de organisatie en is sterk gekoppeld aan de kwaliteit en kan ook een relatie hebben met kosten. Te veel inhuur van personeel en een minimale onderlinge vervangbaarheid van personeel duiden bijvoorbeeld op een te hoge kwetsbaarheid.

belastingstelsel (januari 2013) alsnog contact wordt gezocht met deze gemeenten voor samenwerking.⁸¹

De uitkomsten uit een feitenonderzoek naar samenwerking in de waterketen laten zien dat samenwerking tot aanzienlijke besparingen kan leiden. De samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en AGV heeft daarbij model gestaan. Volgens de algemeen directeur van Waternet zijn de besparingsdoelstellingen uit het Bestuursakkoord Water met name op basis van de bij Waternet gerealiseerde besparingen tot stand gekomen. Volgens een geïnterviewde medewerker van Waternet kunnen de uitkomsten van het feitenonderzoek op termijn van invloed zijn op samenwerkingsvormen tussen waterschappen. Zolang hierover nog geen duidelijkheid bestaat, is er volgens deze geïnterviewde geen noodzaak tot andere vormen van samenwerking.

Box 3.2 Waternota⁸²

Bij de oprichting van Waternet bestond er een discussie om tot een waternota te komen die zou bestaan uit de drinkwaterfactuur, de rioolbelasting en de waterschapsbelasting. De gemeente Amsterdam had hier echter problemen mee. In Amsterdam wordt voor de rioolheffing een eigenarenheffing in plaats van een gebruikersheffing gehanteerd. Een gebruikersheffing heeft volgens de gemeente het nadeel dat minima in de bijstand in de praktijk een hogere drinkwaterfactuur ontvangen dan iemand met een relatief hoog inkomen. Dit vond de gemeente Amsterdam onwenselijk.

Een praktisch probleem van een waternota die bestaat uit de drinkwaterfactuur, de rioolbelasting en de waterschapsbelasting, zou zijn dat DBGA alleen in de gemeente Amsterdam de rioolbelasting heft en niet in andere gemeenten binnen het gebied van AGV. Dat betekent dat er in de praktijk een andersoortige waternota opgesteld moet worden voor de gemeente Amsterdam dan voor andere gemeenten en dat in de overige gemeenten alsnog aparte aanslagen opgelegd moeten worden.

Daarnaast heeft de gemeente Amsterdam de eigenaar als belastingplichtige voor rioolbelasting aangewezen; dit is niet te verenigen met gebruikers als belastingplichtige op één nota. Een medewerker van Waternet geeft echter aan dat het feit dat voor de rioolheffing de eigenaar de belastingplichtige is en voor de waterschapsbelastingen de gebruiker de belastingplichtige is, het niet per definitie onmogelijk maakt om beide aanslagen op één biljet te combineren. De medewerker geeft aan dat het aantal te combineren aanslagen wel lager zal uitvallen dan wanneer de belastingplichtige voor beide heffingen dezelfde is.

AGV heeft er niet voor gekozen om de invordering van de ingezetenenomslag en zuiveringsheffing van huishoudens te laten meeliften op de waternota. Een praktisch probleem is volgens geïnterviewden dat de drinkwaterfactuur op een ander tijdstip, dus niet per se op een kalenderjaar, betrekking heeft als de invordering van de watersysteemheffing voor ingezetenen en zuiveringsheffing. Dit is volgens een geïnterviewde geen onoplosbaar probleem, maar hij noemt het wel zeer omslachtig om dit op te lossen. Daarnaast wordt genoemd dat niet iedere belastingplichtige dezelfde belastingplichten heeft, met als gevolg dat er alsnog verschillende nota's naar belastingplichtigen verzonden zouden worden. Een derde reden is dat er

⁸¹ BMC, 2011: Resultaten quickscan samenwerking belastingen en WOZ van de gemeenten Bussum, Naarden, Weesp en Wijdmeren en Waternet/AGV.

⁸² Bron: interviews medewerkers Waternet.

verschillen bestaan tussen de diverse waterleidingbedrijven die actief zijn binnen het gebied van AGV. Tot slot noemen de geïnterviewden dat hierdoor AGV als organisatie onherkenbaar zou worden op de nota; AGV wenst dit niet, want zij wil juist bekend zijn en blijven bij burgers. Op het gegeven dat andere waterschappen wel herkenbaar zijn omdat zij de aanslag zelf versturen, geeft een geïnterviewde aan dat zij dit niet wenselijk achten omdat op deze manier (kosten)voordelen verdwijnen.

In het verleden hebben sommige waterschappen ervoor gekozen om de invordering van de ingezetenenomslag en zuiveringsheffing van huishoudens te laten meeliften op de drinkwaternota. Enkele van die waterschappen zijn daar later van teruggekomen, omdat dit voor juridische problemen zorgde. Zo stond bijvoorbeeld het burgerservicenummer op de drinkwaternota vermeld, terwijl dit vanuit juridisch oogpunt niet is toegestaan.

3.4 Kwijtschelding

3.4.1 Beleidskeuzes

In de begroting 2012 is onder meer de volgende tekst opgenomen inzake de kwijtschelding: “Alle waterschappen zijn verplicht om een kwijtscheldingsbeleid te voeren, op grond van artikel 144 Waterschapswet, gelezen in samenhang met artikel 26 Invorderingswet 1990. Dit kan zijn: de 100%-norm (om voor kwijtschelding in aanmerking te komen moet men op of onder bijstandsniveau zitten), een strengere norm (in de praktijk 90% of 95% van het bijstandsniveau of in het geheel geen kwijtschelding) of een soepelere norm (in 2011 zijn daar extra wettelijke mogelijkheden voor gekomen). AGV hanteert, zoals vrijwel alle waterschappen dat doen, voor de gebruikersheffingen van particulieren de 100%-norm; voor de eigenarenheffingen en de gebruikersheffing van bedrijven wordt geen kwijtschelding verleend.”⁸³

Niet is vermeld dat ook gedeeltelijk kwijtschelding kan worden verleend. Dat is overigens wel gebeurd bij de brief van het dagelijks bestuur⁸⁴ aan het algemeen bestuur inzake kwijtschelding en oninbare belastingbedragen. In de brief is tevens vermeld dat bij kwijtschelding “in principe het Rijksbeleid (wordt) gevolgd, wat inhoudt dat aan mensen met een inkomen op of onder 100 procent van het bijstandsniveau kwijtschelding wordt verleend.” Deze opmerking is onjuist omdat het Rijk uitgaat van 90 procent van het bijstandsniveau. Waterschappen mogen evenwel een ruimer kwijtscheldingsbeleid voeren, maar zijn daartoe niet verplicht. In de brief is verder vermeld dat het kwijtscheldingspercentage in Amsterdam rond zestien procent ligt en daarbuiten op 2,5 procent. Gewezen wordt op het hogere aantal mensen op of onder bijstandsniveau in Amsterdam en het actieve beleid van de gemeente Amsterdam tot stimulering van het gebruik van kwijtschelding in het kader van armoedebestrijding. Een kwantificering van deze aannames ontbreekt. In de

⁸³ Begroting AGV, p. 47.

⁸⁴ Brief van 20 augustus 2009, nr. CIE 09-84, p. 1.

notitie van het dagelijks bestuur⁸⁵ aan het algemeen bestuur van 24 augustus 2011 inzake verruiming kwijtscheldingsmogelijkheden waterschapsbelastingen ontbreekt eveneens de mogelijkheid tot gedeeltelijke kwijtschelding. Het dagelijks bestuur wijst overigens op het belang van een afgewogen besluit, gelet op het feit dat de waterschappen vrijwel geheel van belastinginkomsten afhankelijk zijn. Deze afweging wordt voorzien voor de begroting 2013.

3.4.2 Samenwerking kwijtschelding

AGV heeft voor de inwoners van de gemeente Amsterdam de kwijtschelding uitbesteed aan DBGA. Dit gebeurt om te voorkomen dat burgers die in aanmerking komen voor kwijtschelding deze twee keer moeten aanvragen.⁸⁶ Vanaf 2010 wordt behalve met de gemeenten Amsterdam en Hilversum (waar al langer mee wordt samengewerkt) ook met de gemeenten Bussum, Naarden en Wijdmeren samengewerkt. Voor de rest van het gebied wordt gebruikgemaakt van gegevens van het Inlichtingenbureau.⁸⁷ Het Inlichtingenbureau is een organisatie voor gemeenten, waterschappen en andere overheden. Op verzoek van gemeenten en waterschappen vergelijkt het bureau de gegevens die bij gemeenten (of waterschappen) bekend zijn met de gegevens van tal van andere organisaties, zoals de Belastingdienst, het UWV en de SVB.

Uit de interviews komt naar voren dat AGV per afgehandelde kwijtschelding betaalt aan de gemeenten. DBGA brengt per kwijtscheldingsverzoek dat individueel wordt beoordeeld € 13,84 in rekening; bij andere gemeenten is dit bedrag iets lager. Voor automatische kwijtscheldingen (toetsing via het Inlichtingenbureau) wordt per geval € 0,50 in rekening gebracht.

Momenteel wordt op het gebied van kwijtschelding samengewerkt met vijf van de twintig gemeenten binnen het beheersgebied van AGV. Aanvankelijk wilde AGV met meerdere gemeenten samenwerken dan nu het geval is, zo komt uit de interviews naar voren. Samenwerking met meer gemeenten zou in de toekomst nog steeds kunnen plaatsvinden. AGV wilde echter niet te veel uit handen geven, omdat zij het belangrijk acht om zelf kennis hierover te houden. Geïnterviewde medewerkers van Waternet geven verder aan dat men vanwege kostenoverwegingen heeft gekozen voor samenwerking met grotere gemeenten in plaats van met kleinere gemeenten. Genoemd wordt verder dat de vijf gemeenten waarmee nu wordt samengewerkt, goed zijn voor 88 procent van het totaalbedrag aan verleende kwijtschelding. Om die reden zet een uitbreiding van de samenwerking met overige gemeenten volgens de algemeen directeur van Waternet 'weinig zoden aan de dijk'. Tot slot wordt in de interviews met medewerkers van Waternet genoemd dat het sinds 2011 mogelijk is om gebruik te maken van het Inlichtingenbureau.

⁸⁵ Notitie van 24 augustus 2011, nr. 11.028670, p. 2.

⁸⁶ <http://www.amsterdam.nl/@433334/pagina/>

⁸⁷ Het Inlichtingenbureau is opgericht in 2001 door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede op initiatief van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Divosa (vereniging van managers van sociale diensten). www.inlichtingenbureau.nl.

Uit de interviews komt naar voren dat de samenwerking met gemeenten over het algemeen schaalvoordelen biedt, waardoor een efficiëntieslag te realiseren is. Ook zorgt de samenwerking met gemeenten voor lagere personeelskosten bij AGV: indien er niet zou worden samengewerkt met de gemeente Amsterdam, dan zouden er heel wat meer fte's bij de eigen organisatie nodig zijn. Tot slot wordt als voordeel genoemd dat de samenwerking in het belang van de burger is: het aanvragen van kwijtschelding wordt vereenvoudigd omdat dit op één plek plaatsvindt.

3.4.3 Kwijtscheldingsverzoeken en -toekenningen

Er zijn in 2011 in totaal 43.747 kwijtscheldingsverzoeken toegekend en er zijn dat jaar 33.160 automatische kwijtscheldingen. Daarnaast zijn 12.012 verzoeken afgewezen, zijn 169 verzoeken gedeeltelijk toegekend en zijn 3574 kwijtscheldingsverzoeken nog in behandeling.⁸⁸

In de gemeente Amsterdam zijn in 2011 35.945 kwijtscheldingsverzoeken toegekend en waren er 31.927 automatische kwijtscheldingen. Daarnaast zijn er dat jaar 12.881 kwijtscheldingsverzoeken niet toegekend, gedeeltelijk toegekend of nog in behandeling.⁸⁹ In de gemeente Amsterdam is het aantal kwijtscheldingsverzoeken zo hoog vanwege:

- de samenstelling van de bevolking; er zijn relatief veel minima ten opzichte van de andere gemeenten binnen het gebied van AGV;
- men vraagt in Amsterdam relatief snel kwijtschelding aan; dit komt mede doordat de gemeente Amsterdam het aanvragen van kwijtschelding stimuleert onder haar burgers (onderdeel van het armoedebeleid).

Uit de interviews komt verder naar voren dat ook andere waterschappen met een grote gemeente (bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam) te maken hebben met een hoog aantal kwijtscheldingsaanvragen.

Geïnterviewden geven aan dat bij automatische kwijtschelding elk jaar opnieuw wordt getoetst aan de gegevens van de Rijksbelastingdienst en andere instanties. Dit gebeurt via het Inlichtingenbureau. Meerjarige minima krijgen automatisch kwijtschelding als blijkt dat zij op basis van gegevens van de Belastingdienst nog steeds voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor kwijtschelding. Zij ontvangen daarvan bericht, maar geen aanslagbiljet.⁹⁰

⁸⁸ In een interview met medewerkers van Waternet is ons een conceptdocument voorgelegd waarin de genoemde aantallen kwijtscheldingen stonden weergegeven.

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ Begroting AGV 2012, p. 47.

3.4.4 Bedrag kwijtschelding en oninbaar

In de toelichting op de begroting 2012 is vermeld dat met kwijtschelding een bedrag is gemoeid van bijna €11,3 miljoen.⁹¹ Verder is vermeld dat oninbare posten €1,9 miljoen⁹² bedragen. Uitgedrukt in een percentage van de opbrengst gaat het om 7,2 procent respectievelijk 1,2 procent. In tabel 3.6 is een overzicht hiervan opgenomen. Het geraamde kwijtgescholden bedrag is ten opzichte van de begroting 2011 gestegen met ongeveer €400.000 (+3,7%). Volgens de algemeen directeur van Waternet kan de verwachte stijging voor het grootste deel verklaard worden door een tariefstijging in 2012. Het begrote bedrag voor kwijtschelding kan door het algemeen bestuur beïnvloed worden door te sturen op het percentage kosten van bestaan of door te kiezen voor gedeeltelijke kwijtschelding. Het bedrag oninbaar kan mogelijk beïnvloed worden door bijvoorbeeld 'mee te liften' op de waternota's. Die beleidskeuzes zijn niet gemaakt.

Tabel 3.6 Begrote bedragen kwijtschelding en oninbaar in 2011 en 2012 (x €1.000)

2012	Zuiverings- beheer	Water- systeem- beheer	Totaal	Percentage van de netto- opbrengst
Kwijtschelding	6.162	5.108	11.270	7,2
Oninbaar	1.171	757	1.928	1,2
Totaal	7.333	5.865	13.198	8,4
2011	Zuiverings- beheer	Water- systeem- beheer	Totaal	Percentage van de netto- opbrengst
Kwijtschelding	6.016	4.851	10.867	7,2
Oninbaar	1.161	719	1.880	1,2
Totaal	7.177	5.570	12.747	8,4

Bron: begroting AGV 2011 en 2012

Als de kwijtschelding wordt uitgedrukt in een percentage van de categorie waarop deze betrekking heeft, bedragen de percentages voor 2012 (2011):

- ingezetenenomslag: 11,7% (11,8%);
- zuiveringsheffing huishoudens: 10,8% (10,8%).

Bij de ingezetenen wordt het totale kwijtgescholden bedrag opgebracht door de overblijvende ingezetenen. Bij de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing wordt het kwijtgescholden bedrag niet alleen op de gebruikers van woonruimten afgewenteld (72%), maar ook op de gebruikers van bedrijfsruimten (28%).

⁹¹ Begroting AGV 2012, p. 40.

⁹² Begroting AGV 2012, p. 46.

Box 3.3 Werkwijze oninbare posten

De werkwijze met betrekking tot 'oninbare posten' is beschreven in de antwoorden van het dagelijks bestuur van 20 augustus 2009 aan de leden van het algemeen bestuur (CIE 09-84, p. 2). "Een aanslag is oninbaar als er geen verhaalmogelijkheden zijn op onroerende zaken, roerende zaken of inkomensbestanddelen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij mensen die met onbekende bestemming zijn vertrokken, bij emigraties enzovoorts. Daarnaast moeten de faillissementen en de resterende bedragen na schuldsanering worden genoemd. (...). Voordat een bedrag oninbaar wordt geleden, wordt eerst uitgebreid onderzoek gedaan bij de Kamers van Koophandel, het Bevolkingsregister, de Inspectie Rijksbelastingen, banken, Sociale Verzekeringsbank, uitvoeringsorganisaties enzovoorts."

Tabel 3.7 Invulling bevoegdheden algemeen bestuur AGV bij heffing en invordering

Bevoegdheid	Invulling van bevoegdheid
<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegdheid om een heffingstechniek te kiezen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle belastingen van AGV worden ingevolge de belastingverordeningen bij wege van aanslag geheven.
<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegdheid om te kiezen voor samenwerking met andere waterschappen, gemeenten of een derde partij (bijvoorbeeld drinkwaterbedrijf dat belastingen invordert). 	<ul style="list-style-type: none"> • Waternet heft en int namens het waterschap AGV de waterschapsbelasting. Er is geen samenhang met de waternota (bijv. meeliften).
<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegdheid om percentage kosten van bestaan op een hoger percentage dan 90 te stellen en de bevoegdheid om te bepalen dat in het geheel geen dan wel gedeeltelijk kwijtschelding wordt verleend wat betreft de watersysteemheffing voor zover geheven van ingezetenen, alsmede van de van gebruikers van woonruimten geheven zuiveringsheffing of verontreinigingsheffing. 	<ul style="list-style-type: none"> • AGV hanteert, zoals vrijwel alle waterschappen dat doen, voor gebruikersheffingen van particulieren de 100%-norm; voor de eigenarenheffingen en de gebruikersheffingen van bedrijven wordt geen kwijtschelding verleend; er wordt geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot gedeeltelijke kwijtschelding.

In tabel 3.8 is een overzicht opgenomen van de gegevens inzake kwijtschelding en oninbare posten in 2011, dat is ontleend aan een rapport van de Unie van Waterschappen.⁹³ Uit de beschikbare gegevens blijkt dat AGV op beide onderwerpen zowel absoluut als relatief het hoogste scoort. Het kwijtscheldingspercentage in deze tabel is hoger dan de percentages die in tabel 3.6 zijn weergegeven. Dit komt volgens de algemeen directeur van Waternet doordat in tabel 3.6 de begrotingscijfers zijn weergegeven, terwijl in tabel 3.8 de realisatiecijfers zijn weergegeven.

⁹³ Unie van Waterschappen (2012) *Rapport Kwijtschelding waterschappen*, 's-Gravenhage: Unie van Waterschappen, p. 45.

Tabel 3.8 Overzicht verleende kwijschelding en oninbaar 2011

	2011									
	KWIJTSCHELDING					ONINBAAR				
	Ing.	Zh	Totaal	% (I)	% (Z)	Ing.	Zh	Totaal	% (I)	% (Z)
Waterschap Aa en Maas	454.000	986.000	1.440.000	3,8%	3,1%	46.000	52.000	98.000	0,4%	0,2%
Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht	4.946.000	6.081.000	11.027.000	10,6%	9,7%	583.000	792.000	1.375.000	1,2%	1,2%
Waterschap Blija Buitendijks										
Waterschap Brabantse Delta	533.000	1.216.000	1.749.000	6,2%	5,2%	41.000	350.000	391.000	0,5%	1,5%
Hoogheemraadschap van Delfland	3.873.000	5.675.000	9.548.000	7,7%	6,7%	500.000	983.000	1.483.000	1,0%	0,9%
Waterschap De Dommel	126.000	384.000	510.000			62.000	58.000	120.000		
Wetterskip Fryslân	800.000	1.250.000	2.050.000	5,6%	5,0%		276.000	276.000		0,2%
Waterschap Groot Salland	300.000	510.000	810.000	3,2%	2,8%					
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier	1.767.000	2.139.000	3.906.000	4,3%	3,6%	98.000	92.000	190.000	0,2%	0,2%
Waterschap Hollandse Delta			5.500.000							
Waterschap Hunze en Aa's	433.000	1.051.000	1.484.000	4,4%	4,2%		79.000	79.000		0,1%
Waterschap Noorderzijlvest	464.000	1.088.000	1.552.000	6,2%	5,5%		47.000	47.000		0,1%
Waterschap Peel en Maasvallei	216.000	543.000	759.000	3,2%	2,8%					
Waterschap Reest en Wieden	306.000	371.000	677.000	3,9%	3,0%	6.000	7.000	13.000		
Waterschap Regge en Dinkel	99.000	217.000	316.000	0,9%	0,8%					
Waterschap Rijn en IJssel	21.000	51.000	72.000	0,2%	0,2%					
Hoogheemraadschap van Rijnland	1.700.000	2.284.000	3.984.000	4,3%	3,7%	190.000	299.000	489.000	0,5%	0,5%
Waterschap Rivierenland	991.000	1.544.000	2.535.000	3,8%	3,1%	35.000	35.000	70.000	0,1%	0,1%
Waterschap Roer en Overmaas	511.000	1.409.000	1.920.000	4,5%	3,8%					
Waterschap Scheldestromen	471.000	592.000	1.063.000	3,6%	2,6%	8.000	9.000	17.000	0,1%	0,1%
Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard		3.273.000	3.273.000		6,4%		1.061.000	1.061.000		2,0%
Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden	1.185.000	2.006.000	3.191.000	5,9%	5,0%	14.000	62.000	76.000		
Waterschap Vallei & Eem	264.000	705.000	969.000	2,9%	2,5%	8.000	10.200	18.200		
Waterschap Velt en Vecht	199.000	490.000	689.000	4,6%	3,7%	6.000	11.000	17.000		
Waterschap Veluwe	127.000	268.000	395.000	1,7%	1,4%					
Waterschap Zuiderzeeland	578.000	1.032.000	1.610.000	5,1%	4,6%	32.000	40.000	72.000		
TOTAAL	20.364.000	35.165.000	61.029.000			1.629.000	4.263.200	5.892.200		

Ing en I = ingezetenenheffing

Zh en Z = zuiveringsheffing woonruimten (inclusief verontreinigingsheffing woonruimten)

Het kwijscheldingsbedrag zoals aangegeven bij de Zh van het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard betreft het totaal van deze heffing en de ingezetenenheffing. Voor de post oninbaar geldt hetzelfde. Idem: de post oninbaar in het geval van Hunze en Aa's en Noorderzijlvest.

De gegevens oninbaar van Groot Salland, Regge en Dinkel, Rijn en IJssel en Veluwe komen later in het jaar beschikbaar.

Enkele geïnterviewden herkennen het kwijscheldingspercentage uit het rapport van de Unie van Waterschappen niet. Genoemd wordt dat op basis van de gegevens in tabel 3.8 over kwijschelding en oninbaar een goede vergelijking tussen waterschappen niet mogelijk is. Het is volgens de algemeen directeur van Waternet niet duidelijk of de kwijscheldingspercentages van de verschillende waterschappen altijd op dezelfde wijze zijn berekend. Een vergelijking tussen de gegevens over oninbaar van de verschillende waterschappen is volgens hem niet goed mogelijk vanwege het feit dat veel cijfers ontbreken. Wij constateren evenwel dat ruim 75 procent van de waterschappen gegevens heeft aangeleverd.

De geïnterviewden geven verder aan dat het percentage oninbaar relatief hoog is in grote steden, zoals Amsterdam, waar sprake is van een relatief hoge mutatiegraad en waar relatief veel mensen verhuizen zonder dit te melden; zij raken hierdoor uit beeld en vallen daardoor uiteindelijk onder de categorie 'oninbaar'. De geïnterviewden geven daarnaast aan dat hoge cijfers van oninbaar in het jaar 2011 mogelijk het gevolg zijn van een opschoningsactie wat betreft het systeem met betrekking tot de invordering van waterschapsbelasting. Een deel van de belastingaanslagen is hierdoor in de categorie 'oninbaar' terechtgekomen. De effecten van deze opschoningsactie zijn in 2012 ook nog waarneembaar.

3.5 Perceptiekosten

Aan het opleggen en innen van aanslagen waterschapsbelastingen zijn kosten verbonden. Deze hebben onder meer betrekking op het inwinnen van gegevens om de hoogte van de belastingaanslagen te kunnen bepalen, het drukken en versturen van de aanslagbiljetten, het registreren van binnenkomende belastingen en, indien nodig, invorderingsmaatregelen voor niet-betaalde aanslagen. Deze kosten zijn de zogeheten perceptiekosten.

In het kader van de schriftelijke beantwoording van vragen van diverse fracties⁹⁴ is een overzicht opgenomen van de kosten van de afdeling belastingen 2010, die voor 45 procent worden toegerekend aan de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing en voor 55 procent aan de watersysteemheffing. Tabel 3.9 geeft het een en ander weer.

Tabel 3.9 Kosten afdeling belastingen 2010 in euro

	Totaal €	Heffen	Innen
Kapitaallasten	22.016	16.512	5.504
Personeelskosten	3.894.885	2.653.831	1.241.054
Onderhoud belastingsysteem	400.460	200.230	200.230
Drukwerk	336.267	201.760	134.507
Porti	516.760	310.056	206.704
Data van derden	2.414.951	2.402.822	12.129
Invorderingskosten	305.421	-	305.421
Kwijtschelding door derden	721.329	-	721.329
Meten en bemonsteren	162.686	162.686	-
Overhead (incl. huisvesting, ICT en ondersteuning)	2.731.581	1.755.703	975.878
Bijdrage aan callcenter	603.771	301.886	301.886
Overige baten en lasten	915.610	582.895	332.715
<i>Opbrengst invorderingskosten</i>	<i>- 1.749.875</i>	<i>-</i>	<i>- 1.749.875</i>
Totaal van baten en lasten	11.275.863	8.588.380	2.687.483

Met betrekking tot de invorderingskosten en de kosten van kwijtschelding is het volgende overzicht opgenomen. De interne kosten (1760 uur) zijn nadien becijferd op € 115.847, zodat de totale kosten van kwijtschelding € 837.176 bedragen.⁹⁵

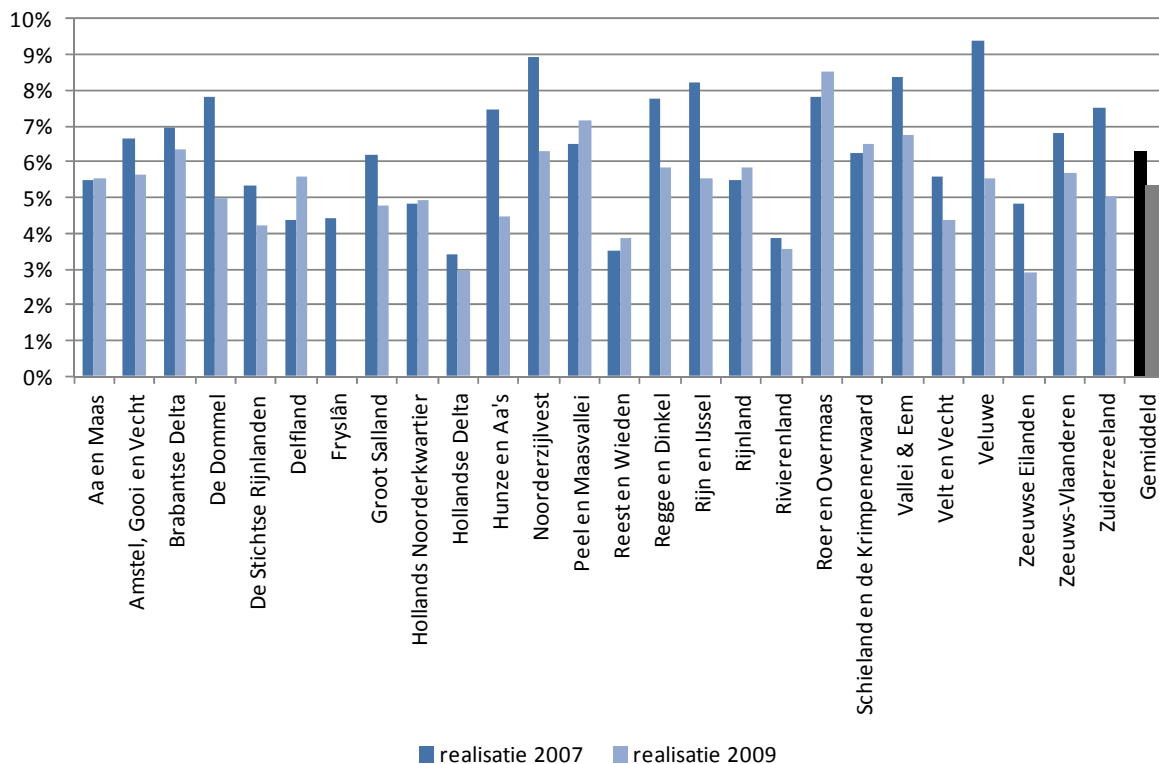
⁹⁴ Bijlage 2 bij Schriftelijke vragen kwijtschelding 31-05-2011.

⁹⁵ Notitie van DB aan AB van 2 november 2011, nr. 11.042414, p. 1.

Tabel 3.10 Invorderingskosten en kosten van kwijtschelding in euro's

Invorderingskosten	
Bruto invorderingskosten	4.437.358
Opbrengst invorderingskosten	- 1.749.875
Netto invorderingskosten	2.687.483
Invorderingskosten extern	305.421
Kosten kwijtschelding	
Kosten van kwijtschelding door derden	721.329
Kosten afdoening kwijtscheldingsverzoeken intern bestaan voornamelijk uit salariskosten, aantal uren dat op de productcode 'kwijtschelding' is verantwoord	1.760 uur

In 2009 lagen de gemiddelde perceptiekosten van alle waterschappen op 5,3 procent van de totale opbrengsten; in 2007 lagen de gemiddelde perceptiekosten nog één procentpunt hoger. Figuur 3.2 geeft het aandeel perceptiekosten van alle waterschappen in 2007 en 2009 weer. De figuur maakt duidelijk dat het percentage perceptiekosten ten opzichte van de totale opbrengsten voor AGV in beide jaren boven het landelijke gemiddelde ligt.⁹⁶ De Unie van Waterschappen richt zich in haar rapport alleen op de perceptiekosten van waterschappen in 2007 en 2009; een vergelijking tussen de huidige perceptiekosten van waterschappen is daarom niet mogelijk.

Figuur 3.2 Aandeel perceptiekosten van waterschappen in Nederland in 2007 en 2009


Bron: Unie van Waterschappen, 2010

⁹⁶ Unie van Waterschappen, 2010: Waterschapsspiegel 2010.

Geïnterviewde medewerkers van Waternet vragen zich met betrekking tot figuur 3.2 af welke aspecten de Unie van Waterschappen allemaal onder perceptiekosten laat vallen. Uit navraag bij de Unie van Waterschappen blijkt dat deze niet beschikt over gegevens over de onderliggende kosten. De geïnterviewden geven aan dat er veel verschillende aspecten onder de perceptiekosten kunnen liggen die per waterschap kunnen variëren. Mogelijk wordt in figuur 3.2 per waterschap van andere onderdelen van de perceptiekosten uitgegaan, waardoor een goede vergelijking tussen de perceptiekosten van waterschappen niet mogelijk is.

De daling van de gemiddelde perceptiekosten van alle waterschappen tussen 2007 en 2009 komt volgens de Unie van Waterschappen onder andere door de samenwerkingsverbanden op het gebied van de belastingen die de waterschappen onderling en met gemeenten zijn aangegaan. Volgens de Unie van Waterschappen waren er in 2010 twintig waterschappen die onderling en met gemeenten samenwerken in negen regionale belastingkantoren. Uit de interviews komt naar voren dat de daling van het aandeel perceptiekosten van AGV tussen 2007 en 2009 met een aantal aspecten te maken heeft. De algemeen directeur van Waternet geeft in zijn reactie op het concept-eindrapport aan dat de perceptiekosten zijn gedaald doordat de heffing en invordering niet meer werden uitbesteed, maar volledig in eigen huis werden uitgevoerd. Daarnaast noemen geïnterviewden dat de totale (uitvoerings)kosten van de belastingaanslagen stabiel gebleven, terwijl de tarieven voor waterschapsbelasting juist zijn gestegen in die periode. Een andere factor die heeft geleid tot een daling van het aandeel perceptiekosten, is een bezuinigingsbeleid (onder meer het niet meer opvullen van vacatures) bij Waternet in de afgelopen jaren.

Uit de interviews komt verder naar voren dat de gemaakte beleidskeuzes van AGV niet zozeer voor hogere of lagere perceptiekosten zorgen. De perceptiekosten veranderen in absolute zin niet veel. De totale kosten van AGV kunnen echter wel stijgen, wat van invloed is op het aandeel perceptiekosten; wanneer de taakkosten toenemen, kunnen de perceptiekosten als aandeel van de totale belastingopbrengst dalen. Genoemd wordt verder dat op sommige onderdelen van de perceptiekosten geen invloed kan worden uitgeoefend (bijvoorbeeld de kosten van de afname van WOZ-gegevens). Wanneer AGV echter voor tariefdifferentiatie zou kiezen, dan zou dat volgens geïnterviewden wel kunnen leiden tot hogere perceptiekosten, omdat in dat geval een zeer precieze objectafbakening nodig is. Onzes inziens gaat het hier echter erom dat tariefdifferentiaties dan op perceelsniveau in de administratie moeten worden verwerkt.

Sterke wisselingen in beleid zouden volgens geïnterviewden tot hogere kosten leiden omdat hiervoor systeemwijzigingen nodig zijn, er meer bezwaren zullen worden gemaakt en meer reacties van burgers zullen zijn. Het past ook niet bij een betrouwbare overheid.

Vanaf januari 2013 wordt er een nieuw belastingsysteem ingevoerd bij AGV met betrekking tot belastingaanslagen. Dit zal aanvankelijk leiden tot hogere kapitaallasten, maar deze automatiseringsslag kan op termijn tot lagere perceptiekosten leiden. Ook zal een verdere digitalisering van belastingaangifte, voorlichting, bezwaren, klachten, et cetera voor lagere kosten zorgen. De geïnterviewden verwachten verder dat het eerder ingezette bezuinigingsbeleid van AGV wordt doorgezet.

Box 3.4 Klanttevredenheid beleidskeuzes

Uit de interviews komt naar voren dat beleidskeuzes van AGV die met name zichtbaar zijn in de verordeningen, geen rol spelen in de dagelijkse klantcontacten. Klanten van AGV interesseren zich over het algemeen niet in de beleidskeuzes die gemaakt worden. De kwaliteit van de dienstverlening wordt door klanten veel belangrijker geacht. Dit gebrek aan interesse bij klanten blijkt onder meer uit het gegeven dat er bij de kostentoedelingsverordening 2008 in totaal slechts 27 zienswijzen waren, waarvan één door LTO Noord en 26 door particulieren. Op deze zienswijzen heeft AGV een reactie gegeven. Het bestuur van AGV heeft op basis daarvan besloten dat er niets in het beleid veranderd hoefde te worden. Wat betreft de belastingaanslagen 2009 heeft AGV tien reacties/bezwaren gehad die betrekking hadden op de kostentoedeling. In de jaren daarna is vanwege dit lage aantal bezwaren niet meer vastgelegd om hoeveel bezwaren het precies ging.

Signalen van belastingplichtigen die structureel van aard zijn, kunnen in beginsel een rol spelen in het kader van beleidsaanpassing. In de genoemde gevallen wordt eerst het oordeel van de rechter afgewacht. In gevallen van mogelijke beleidsaanpassing wordt de reguliere werkwijze gevolgd (overleg met portefeuillehouder, advies aan DB, voorstel DB (indien bevoegd: besluitvorming DB), advies commissie en besluitvorming AB). Een geïnterviewde geeft echter aan dat in de afgelopen vijf jaar (het beperkte aantal) signalen van onvrede onder belastingplichtigen niet geleid heeft tot beleidsaanpassingen.

4 KANSEN VAN HET CONCEPTWETSVOORSTEL

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de contouren van het conceptwetsvoorstel dat de staatssecretaris eind 2011 ter consultatie heeft aangeboden aan verschillende belangenorganisaties. Vervolgens wordt beschreven welke nieuwe bevoegdheden er volgens dit conceptwetsvoorstel ontstaan voor het algemeen bestuur van waterschappen en welke bestaande bevoegdheden verdwijnen.

4.1 Weeffout in de Waterschapswet

In 2009 heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat naar aanleiding van een in opdracht van de Unie van Waterschappen verricht onderzoek bericht dat de uitkomsten ervan hem geen aanleiding geven tot een nieuwe wijziging van het belastingstelsel.⁹⁷ Wel merkt hij op dat twee groepen belastingplichtigen extra aandacht verdienen: de agrarische sector en de huishoudens. Hij wijst er daarbij op dat de lastenvermindering voor de agrarische sector achterblijft bij de verwachting uit de memorie van toelichting. De oorzaak hiervan is de veel hogere dan verwachte waarde van wegen en spoorwegen die tot de ongebouwde onroerende zaken niet-natuur behoren. Voorts wijst hij op de lagere toename voor de huishoudens dan verwacht. De verhoging is voornamelijk terecht gekomen bij de eenpersoonshuishoudens en de eigenaren van duurdere koopwoningen.

Voor een goed begrip gaan we eerst in op de wetsfictie⁹⁸ op grond waarvan openbare land- en waterwegen, banen voor openbaar vervoer per rail, alle met inbegrip van kunstwerken zoals viaducten, aquaducten, tunnels e.d., alsmede bepaalde waterverdedigingswerken als ongebouwde eigendommen⁹⁹, niet zijnde natuurterreinen, worden aangemerkt, ook al zijn zij in werkelijkheid veelal gebouwde onroerende zaken. Deze wetsfictie is met ingang van 1992 in de Waterschapswet opgenomen.¹⁰⁰ Tijdens de parlementaire behandeling van de Waterschapswet is het volgende opgemerkt. “De bij de derde nota van wijziging voorgestelde wijzigingen in het wetsvoorstel hebben volgens de leden van de CDA-fractie nog geen duidelijkheid gebracht ten aanzien van het gebouwde of ongebouwde karakter van openbare landwegen, banen voor openbaar vervoer per rail, landingsbanen, etc. De CDA-fractie acht het

⁹⁷ Brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer, Belastingblad 2009, p. 1100.

⁹⁸ Art. 118 lid 5 Waterschapswet.

⁹⁹ P. de Bruin wijst in zijn beschouwing ‘Fouten en omissies in de belastingbepalingen in de vernieuwde Waterschapswet: een artikelsgewijs commentaar (I), Belastingblad 2009, p. 344-345, wijst erop dat het begrip ‘ongebouwd eigendom’ niet meer voorkomt in de objectafbakening. Hij betwijfelt of daardoor de wetsfictie wel kan werken.

¹⁰⁰ Tot 1995 als enig lid van art. 118 Waterschapswet. Van 1995 tot 2009 in art. 117 Waterschapswet.

gewenst dat de Waterschapswet op dit punt duidelijkheid verschaft. In dit verband is zij van oordeel dat bij de keuze van de wetgever een belangrijke rol dient te spelen de huidige, door de meeste waterschappen gehanteerde praktijk om dergelijke objecten als ongebouwd aan te slaan, en het gegeven dat het verband tussen het door deze objecten veroorzaakte waterbezwaar en de oppervlakte daarvan groter is dan het verband tussen het veroorzaakte waterbezwaar en de waarde van deze objecten in het economische verkeer.”¹⁰¹ De regering voelde daar weinig voor, zo blijkt uit de nota naar aanleiding van het eindverslag.¹⁰² “De leden van de CDA-fractie waren, ook na het daaromtrent gestelde in de memorie van antwoord, van mening gebleven dat de Waterschapswet duidelijkheid dient te verschaffen over het gebouwde of ongebouwde karakter van openbare wegen, rail en landingsbanen. In feite geven deze leden daarbij al te kennen dat de wetgever in dezen zou moeten uitmaken dat deze goederen algemeen als ongebouwd moeten worden aangemerkt, zoals blijktbaar de meeste doch niet alle waterschappen gewoon zijn te doen. Toch is het de vraag waarom dit een zaak zou kunnen zijn voor beslissing door de wetgever. Immers het gaat hier om een zeer specifiek punt van de uitvoeringspraktijk van belastingheffing. Het waterschap dat met heffingsbevoegdheid is bekleed dient daarover aan de hand van de concrete omstandigheden zelf te kunnen beslissen, behoudens een eventuele toets door de belastingrechter.”

Vervolgens is een amendement¹⁰³ ingediend dat de wetsfictie bevat. De toelichting erop luidt: “Ten aanzien van openbare wegen en de daarbij behorende kunstwerken is de vraag gerezen of het gebouwde dan wel ongebouwde karakter doorslaggevend is. Daar deze objecten voor de onroerendgoedbelastingen zijn vrijgesteld biedt de jurisprudentie in dit opzicht geen aanknopingspunten. Teneinde voor de omslagheffing te voorkomen dat er jarenlange onzekerheid ontstaat over het gebouwde dan wel ongebouwde karakter van land- water- en spoorwegen verdient het aanbeveling in de wettekst een bepaling terzake op te nemen. Gelet op de thans overheersende praktijk bij de waterschappen worden openbare land-, water- en spoorwegen met de daarbij behorende kunstwerken in dit amendement als ongebouwd aangemerkt. Aan het eventuele verschil in belang van deze objecten bij de waterschapszorg kan via de classificatie uitdrukking worden gegeven.” Het amendement is bij de stemming over het wetsvoorstel aanvaard. Uit de toelichting blijkt dat in het amendement geen principiële, maar veeleer een praktische keuze is gemaakt die aansluiting zocht en vond bij de toenmalige praktijk. De indiener van het amendement ging er voorts vanuit dat op basis van classificatie verschillen in belang kon worden opgevangen.

¹⁰¹ EV Waterschapswet, Kamerstukken II 1988/89, 19995, nr. 12, p. 25.

¹⁰² NEV Waterschapswet, Kamerstukken II 1989/90, 19995, nr. 13, p. 44.

¹⁰³ Amendement Van den Berg, Kamerstukken II 1990/91, nr. 40.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Modernisering waterschapsbestel dat heeft geleid tot de huidige wettekst, is de wetsfictie kort aan de orde geweest. De Staatssecretaris antwoordt op vragen uit de Eerste Kamer: “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 waterschapsheffing 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.”

De verwijzing naar de methode Delfland is misleidend omdat deze methode is gebaseerd op de tekst van de Waterschapswet met inbegrip van de fictie. De opmerking dat de rechter de methode akkoord heeft bevonden is eveneens misleidend omdat de wetsfictie in de voorliggende procedure geen rol speelde. Waarom een lagere bijdrage van de landbouw niet meer in verhouding zou staan tot de inspanningen van het waterschap wordt niet toegelicht behoudens de verwijzing naar diffuse lozingen. Verontreiniging door diffuse lozingen zou moeten worden opgelost binnen de sfeer van de verontreinigingsheffing, zoals dat bijvoorbeeld is gebeurd voor lozingen vanuit kassen. De verwijzing naar diffuse lozingen als motief voor een hogere bijdrage aan de watersysteemheffing is bijzonder, omdat tegelijkertijd de categorie bedrijfsgebouwd uit de wet is verdwenen zonder enige motivering. Zoals een ingezetene leeft, woont en werkt in het waterschapsgebied, kan een bedrijf ongestoord produceren en diensten verlenen. Een bedrijf heeft een belang dat vergelijkbaar is met dat van een ingezetene, maar betaalt er niet voor.

In de literatuur is de voorgestelde oplossing bekritiseerd. Hoeben¹⁰⁴ concludeert dat “uit de gepresenteerde analyse blijkt dat de voorgestelde wijzigingen de door de UvW geconstateerde problemen niet oplossen. Het is helemaal niet zeker dat het kostenaandeel van ongebouwd lager wordt (en daarmee het tarief) in de waterschappen waar de vermeende weeffout tot problemen leidt, terwijl dit wel de bedoeling zou moeten zijn. Een tweede, werkelijke weeffout in de wetgeving, namelijk dat eigenaren van gebouwen een groter deel van de kosten gaan betalen als de inwonersdichtheid kleiner is, verergert zelfs door de voorgestelde wijzigingen. Daarnaast blijken de voorgestelde wijzigingen te kunnen leiden tot stijgingen van kostenaandelen die niet kunnen worden verklaard vanuit de (wettelijke) relatie belang-betaling. Dit geldt onder meer voor waterschappen die in de toekomst te maken krijgen met sterk stijgende kosten doordat waterschappen bijdragen aan het Hoog-water Beschermingsprogramma. Tevens kan een knelpunt ontstaan doordat waterschapsbesturen meer mogelijkheden krijgen om het kostenaandeel van de belastingcategorie te bepalen. Doordat waterschapsbestuurders hun zetel in de toekomst verkrijgen via indirecte verkiezingen door de gemeenteraden, zullen de besturen naar verwachting een veel sterker politiek karakter krijgen. De politieke voorkeur van een partij zal dan waarschijnlijk een rol gaan spelen bij de bepaling van het kostenaandeel en niet het belang. Omdat de voorstellen geen problemen oplossen, maar wel nieuwe problemen creëren, is het beter om de bestaande wetgeving te handhaven.”

Op 5 juli 2012 heeft de Tweede Kamer een amendement op het wetsvoorstel inzake de verkiezing van vertegenwoordigers van ingezetenen door gemeenteraadsleden aangenomen dat beoogt de weeffout op te lossen (zie box 4.1).

Box 4.1 Indiening gewijzigd amendement

Op 4 juli 2012 hebben de leden van de Tweede Kamer, Dijkgraaf en Ortega-Martijn, een gewijzigd amendement¹⁰⁵ ingediend dat strekt tot wijziging van art. 122 lid 3 Waterschapswet. Het komt erop neer dat de heffing maximaal 400 procent hoger kan worden vastgesteld (was 100%) voor verharde openbare wegen. Deze bevoegdheid van het algemeen bestuur is evenwel beperkt tot die situaties waarin dat bestuur voor 1 juli 2012 tariefdifferentiatie toepaste.

De toelichting erop luidt: “De Kamer heeft eind 2010 de motie-Dijkgraaf (32 500 A, nr. 59) aangenomen, waarin de regering gevraagd werd om “wet- en regelgeving zo aan te passen dat onevenredige waterschapsheffingen voor agrarische grondeigenaren als gevolg van het feit dat ook infrastructuur in de categorie ongebouwd valt, zo veel mogelijk voorkomen worden”. Het probleem is het meest urgent in Midden-Delfland waar agrariërs met hoge waterschapslasten zijn geconfronteerd, omdat in het gebied veel infrastructuur aanwezig is. Voor 2012 is een tijdelijke oplossing gevonden buiten wet- en regelgeving om. Per 2013 dreigt voor de agrariërs in Midden-Delfland echter weer een forse verhoging van de waterschapslasten.

¹⁰⁴ C. Hoeben, Voorgestelde wijzigingen waterschapsbelastingen vergroten weeffout, Weekblad voor fiscaal recht, 2011, afl. 6931. De auteur is onderzoeker bij COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden).

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 097, 22.

Vervolg box 4.1 Indiening gewijzigd amendement

Het ministerie van I&M, Hoogheemraadschap Delfland en LTO hebben overeenstemming bereikt over een meer structurele oplossing. Dit betreft een wijziging van artikel 122, derde lid, van de Waterschapswet: door het verhogen van de maximale opslag voor eigenaren van verharde wegen hebben waterschappen de ruimte om onevenredige tarieven voor agrariërs te verlagen. Deze wijziging dreigt door de demissionaire status van het kabinet uitgesteld te worden. Vanwege de urgentie stellen ondergetekenden voor om de overeengekomen wijziging in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen. Ondergetekenden hebben ervoor gekozen alleen waterschappen die nu al tariefdifferentiatie toepassen de ruimte te geven om de opslag met maximaal 400 procent te verhogen, zodat potentieel ongewenst gebruik van de verruiming ingeperkt wordt. In het Bestuursakkoord Water is afgesproken dat er een evaluatie komt van het belastingstelsel van de waterschappen en dat de resultaten van een herziening voor 2014 in wetgeving verankerd zullen worden. De voorgestelde verruiming van de maximale opslag voor verharde, openbare wegen kan daarin meegenomen worden.

Indien dit amendement wordt aangenomen, wordt het opschrift van het wetsvoorstel vervangen door: Wijziging van de Waterschapswet tot het instellen van een overgangsbestuur voor op 1 januari 2013 ingestelde waterschappen, het uitstellen van de waterschapsverkiezingen van 2012 en het bieden van ruimte voor verlaging van onevenredige waterschapshellingen voor agrarische grondeigenaren.”

Op 5 juli 2012 heeft de Tweede Kamer het amendement aangenomen, zodat het deel uitmaakt van het wetsvoorstel dat op dezelfde datum naar de Eerste Kamer is gezonden. De Eerste Kamer heeft op 10 juli 2012 een blanco-verslag uitgebracht (geen vragen of opmerkingen). Het voorstel wordt op 11 september 2012 als hamerstuk afgedaan. De wet treedt in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wordt geplaatst.

Aangezien AGV geen tariefdifferentiatie heeft toegepast voor 1 juli 2012, heeft deze wetswijziging voor AGV geen betekenis.

4.2 Achtergrond conceptwetsvoorstel

In mei 2011 hebben het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin) het Bestuursakkoord Water ondertekend. In het Bestuursakkoord water¹⁰⁶ is het volgende vermeld: “Om de inverdieneffecten van doelmatig waterbeheer als gevolg van de waterschapsbijdrage aan het Hoogwaterbeschermings-programma evenwichtig te verdelen en de lastenontwikkeling te matigen, is een herziening van het belastingstelsel van de waterschappen nodig. Er komt een evaluatie van dit belastingstelsel. De voorstellen die de waterschappen medio 2011 zullen doen vormen het vertrekpunt. De resultaten van de herziening van het belastingstelsel zijn begin 2012 beschikbaar en worden vóór 2014 in wetgeving verankerd.” Voorts is vermeld: “In het kader van de terugdringing van de interbestuurlijke toezichtlasten wordt de provinciale goedkeuring van

¹⁰⁶ Bestuursakkoord water april 2011.

de kostentoedelingsverordening ten behoeve van de watersysteemheffing (artikel 120, vijfde lid, Waterschapswet) geschrapt.”

In 2010 heeft de Unie van Waterschappen een commissie¹⁰⁷ de opdracht gegeven voorstellen te ontwikkelen voor een herijkt belastingstelsel voor waterschappen. De commissie kwam tot een ingrijpende aanpassing van het belastingsysteem. Zo stelde de commissie onder meer voor een aparte veiligheidsheffing in te voeren en de eigenaren van natuur te schrappen als betalende categorie. De commissie handhaaft de wegen en spoorwegen binnen de categorie ongebouwde onroerende zaken, maar hevelt de bouwterreinen over naar de categorie gebouwde onroerende zaken. Voorts koppelt de commissie de verdeling tussen gebouwd en ongebouwd niet langer aan de waarde in het economische verkeer van onroerende zaken.

Na consultatie van de leden heeft de Unie van Waterschappen gekozen voor een beperkte aanpassing van de belastingbepalingen wat betreft de watersysteemheffing.¹⁰⁸ Daaruit blijken de volgende voorstellen tot wijziging van de wet:

- De naam van de watersysteemheffing wordt gewijzigd in ‘waterveiligheids- en watersysteemheffing’.
- De heffing dient ter bekostiging van de kosten die voor de waterschappen zijn verbonden aan de financiële participatie in het Hoogwaterbeschermingsprogramma en de zorg voor het watersysteem.
- De kosten van de taakuitoefening worden aan de vier belastingplichtige categorieën toegedeeld (ingezetenen, eigenaren van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, eigenaren van natuurterreinen en eigenaren van gebouwde onroerende zaken). Terwijl de samenstelling van de categorieën ongewijzigd blijft, verandert de wijze van toedeling wel. Dit gebeurt aan de hand van het verbeterd Combimodel. In dit model geschiedt de verdeling van kosten aan de verschillende belastingplichtige categorieën als volgt:
 - Het kostenaandeel van de categorie ingezetenen wordt bepaald op basis van de gemiddelde inwonerdichtheid per km² in het gebied van het waterschap;
 - Het kostenaandeel van de categorie eigenaren ongebouwd (niet-zijnde natuur) wordt bepaald op basis van het aantal hectaren ongebouwd in het gebied van het waterschap per 1.000 inwoners;
 - Het kostenaandeel van de eigenaren natuurterreinen wordt bepaald op basis van het aantal hectaren natuur in het gebied van het waterschap per 1.000 inwoners;
 - Het kostenaandeel van de categorie eigenaren gebouwd is hetgeen resteert nadat de toedeling aan de categorieën ingezetenen,

¹⁰⁷ De Taskforce Financiën heeft op 10 juni 2011 gerapporteerd aan het bestuur van de Unie van Waterschappen. Een uittreksel van het rapport is opgenomen in Belastingblad 2011, p. 869.

¹⁰⁸ Brief van de voorzitter van de Unie van Waterschappen van 5 oktober 2011, nr. 61014 LB, aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

ongebouwd niet-zijnde natuur en natuur conform het voorgaande heeft plaatsgevonden.

- In samenhang met de ruimte voor regionaal maatwerk die in het verbeterd Combimodel wordt geboden, worden de tariefdifferentiaties afgeschaft. De enige uitzondering hierop betreft de tariefdifferentiatie buitendijks. Ook de mogelijkheid om kosten rechtstreeks aan betrokken categorieën toe te rekenen (de zogenaamde categoriegebonden kosten) wordt afgeschaft. Wellicht ten overvloede maar omwille van de duidelijkheid merken wij op dat het bestuur ook voorstelt om de bandbreedtes bij de bepaling van het kostenaandeel van de categorie ingezetenen te verruimen.

4.3 Inhoud van het conceptwetsvoorstel¹⁰⁹

De staatssecretaris heeft de voorstellen van de Unie van Waterschappen (met uitzondering van de benaming van de watersysteemheffing) opgenomen in een conceptwetsvoorstel dat om advies naar een aantal organisaties is gezonden. In bijlage 1 wordt nader ingegaan op de reacties van deze organisaties op het conceptwetsvoorstel.

In het conceptwetsvoorstel wordt een nieuwe wijze van kostentoedeling beschreven met de afschaffing van de mogelijkheid van het toewijzen van categorie gebonden kosten. In de nieuwe methodiek van kostentoedeling blijven de vier bestaande categorieën van belastingplichtigen (ingezetenen, eigenaren gebouwd, eigenaren ongebouwd en eigenaren natuur) in stand. Wat wijzigt is de manier waarop de kosten die het waterschap maakt voor het watersysteem over deze vier groepen, wordt verdeeld. De nieuwe kostentoedeling is op basis van de verhouding en omvang waarin de vier categorieën aanwezig zijn binnen het waterschapsgebied. In de vorige paragraaf is in het overgenomen voorstel van de Unie van Waterschappen de opbouw van de nieuwe systematiek beschreven. Genoemd wordt dat bij de nieuwe wijze van kostentoedeling de bestuurlijke vrijheid toeneemt: elke categorie kent een bandbreedte die kan worden benut om zodoende het aandeel van de vier categorieën te bepalen. Anders dan in de huidige systematiek heeft het gebruik maken van de gegeven bandbreedte bij één categorie in de methodiek, niet perse invloed op alle andere tarieven. Er kan bijvoorbeeld tussen twee categorieën met een kostendeel worden geschoven. Dat betekent dat een bestuur bij het regionaal maatwerk altijd de effecten op alle categorieën tezamen zal moeten bezien. Het bepalen van de aandelen van de verschillende categorieën kunnen door het waterschapsbestuur op basis van waterschapspecifieke omstandigheden worden gemotiveerd. Een andere wijziging in het conceptwetsvoorstel is dat de categorie gebonden kosten, waarbij kosten voor een specifieke taak zoals verkiezingen direct worden toegerekend aan een bepaalde categorie, worden afgeschaft.

¹⁰⁹ Memorie van toelichting bij conceptwetsvoorstel.

Ook is er in het conceptwetsvoorstel sprake van een afschaffing van de tariefdifferentiaties, uitgezonderd voor buitendijks gelegen onroerende zaken.

De huidige Waterschapswet kent vijf tariefdifferentiaties:

1. De heffing kan voor buitendijks gelegen gebieden maximaal 75 procent lager worden vastgesteld.
2. De heffing kan voor gebieden die blijken de legger als waterberging worden gebruikt maximaal 75 procent lager worden vastgesteld.
3. De heffing kan in bemalen gebieden maximaal honderd procent hoger worden vastgesteld.
4. De heffing kan voor glasopstanden maximaal honderd procent hoger worden vastgesteld.
5. De heffing kan voor verharde openbare wegen maximaal honderd procent hoger worden vastgesteld.

Momenteel heeft het bestuur de vrijheid om deze differentiaties wel of niet toe te passen; ook kunnen differentiaties tegelijkertijd worden toegepast. In de praktijk maakt geen enkel waterschap gebruik van de tariefdifferentiatie voor glasopstanden (punt 4). Drie waterschappen gebruiken de differentiatie voor bemalen gebieden (punt 3) en twee die voor waterberging (punt 2). Daaruit blijkt naar het oordeel van de staatssecretaris dat er momenteel onvoldoende behoefte is aan de differentiaties voor glasopstanden, bemalen gebieden en gebieden die zijn aangewezen als waterberging; deze differentiaties zijn daarom geschrapt. De differentiaties voor verharde wegen (punt 5) en buitendijkse gebieden (punt 1) worden vaker toegepast. De differentiatie voor verharde wegen wordt nu vooral toegepast om de tarieven voor de categorie ongebouwd te matigen. Deze differentiatie hangt nauw samen met de waardering van infrastructuur bij de categorie ongebouwd in het huidige systeem. Gezien het nieuwe systeem en de ruimte voor regionaal maatwerk die dit met zich meebrengt, wordt ook deze differentiatiemogelijkheid geschrapt in het conceptwetsvoorstel. Alleen de differentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken wordt gehandhaafd omdat voor buitendijkse gebieden minder bescherming wordt geboden en deze groep een minder groot belang heeft.

In het conceptwetsvoorstel staat tot slot dat de goedkeuring van de kostentoedelingsverordening van waterschappen door provincies wordt afgeschaft. Goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht. Deze goedkeuring wordt met deze wet afgeschaft. Het toezicht op de uitvoering door de provincie op de waterschappen kan geschieden via het interbestuurlijke toezicht.

4.4 Kansen van het conceptwetsvoorstel

In totaal staan er vijf wijzigingen in het conceptwetsvoorstel die relevant zijn voor het algemeen bestuur van AGV:

- Vergroten van de 'standaard' bandbreedte voor ingezetenen.
- Invoeren van bandbreedtes voor eigenaren ongebouwd niet natuur en eigenaren natuur.
- Afschaffing van mogelijkheid van het toewijzen van categoriegebonden kosten.
- Afschaffing van de tariefdifferentiaties, uitgezonderd voor buitendijks gelegen onroerende zaken.
- Afschaffing goedkeuring kostentoedelingsverordening door provincies.

In onderstaande tabel wordt weergegeven welke kansen deze wijzigingen het algemeen bestuur van AGV bieden.

Tabel 4.1 Relevante wijzigingen voor algemeen bestuur waterschappen

Wijziging	Kansen voor algemeen bestuur AGV
<ul style="list-style-type: none"> • Vergroten van de 'standaard' bandbreedte voor ingezetenen 	<ul style="list-style-type: none"> • Deze wijziging biedt het algemeen bestuur geen nieuwe kansen. Ook nu is het kostendeel 60%. Het gebruikmaken van de 'extra' bandbreedte boven de 50% hoeft niet meer te worden gemotiveerd.
<ul style="list-style-type: none"> • Invoeren van bandbreedtes voor eigenaren ongebouwd niet natuur en eigenaren natuur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deze wijziging biedt het algemeen bestuur de mogelijkheid om op basis van argumenten tussen de kostenaandelen ongebouwd en natuur te schuiven of de omvang te vergroten en te verkleinen, waardoor mogelijk ook het aandeel van het gebouwd wordt beïnvloed. Daarbij kunnen waterschapsspecifieke omstandigheden een rol spelen.
<ul style="list-style-type: none"> • Afschaffing van mogelijkheid van het toewijzen van categoriegebonden kosten 	<ul style="list-style-type: none"> • De afschaffing van het toewijzen van categoriegebonden kosten ontnemt het algemeen bestuur de bevoegdheid om een gerechtvaardigd geacht onderscheid te maken. Het leidt tot een verschuiving van kosten die voor specifieke categorieën worden gemaakt naar andere categorieën, zoals kosten van verkiezingen en kosten van kwijtschelding.
<ul style="list-style-type: none"> • Afschaffing van de tariefdifferentiaties, uitgezonderd voor buitendijks gelegen onroerende zaken. 	<ul style="list-style-type: none"> • De afschaffing van de tariefdifferentiatie voor (spoor)wegen vermindert de mogelijkheid om de ongewenste effecten van de wetsfictie te mitigeren. Door de afschaffing van de bevoegdheid van het algemeen bestuur om door tariefdifferentiatie rekening te houden met de overige bijzondere omstandigheden, vervalt de mogelijkheid voor het algemeen bestuur om op basis van rechtvaardigheidsargumenten de kostentoedeling aan te passen.
<ul style="list-style-type: none"> • Afschaffing goedkeuring kostentoedelingsverordening door provincies 	<ul style="list-style-type: none"> • De afschaffing van het toezicht biedt de geleiding die de absolute meerderheid heeft in het algemeen bestuur (de ingezetenen) lasten te verschuiven naar de andere geleidingen.

5 TOEPASSING NORMENKADER

In dit slothoofdstuk wordt het beleid van het algemeen bestuur van AGV op basis van de onderzoeksbevindingen getoetst aan het normenkader dat in hoofdstuk 1 is weergegeven. In tabel 5.1 wordt bij elk van de veertien normen toegelicht in welke mate hieraan is voldaan.

Tabel 5.1 Toepassing normenkader op bevindingen

Normen	Toepassing
1. Een voorstel aan het algemeen bestuur bevat naast een voorstel voor een beleidskeuze ook de mogelijke (wettelijke) alternatieven.	<ul style="list-style-type: none"> Dat is in de beschouwde gevallen gebeurd.
2. Een voorstel voor een beleidskeuze en de alternatieven is voldoende inhoudelijk onderbouwd.	<ul style="list-style-type: none"> Dat is in de beschouwde gevallen gebeurd, met uitzondering van de gedeeltelijke kwijtschelding.
3. Een voorstel voor een beleidskeuze en de alternatieven bevat een deugdelijke financiële onderbouwing, met een doorrekening van de effecten op de tarieven.	<ul style="list-style-type: none"> Dat is gebeurd, behoudens enkele nauwelijks betekenis hebbende differentiaties (categorie gering van omvang).
4. Het algemeen bestuur van AGV heeft onderbouwd waarom er wel of geen gebruik is gemaakt van de alternatieven bij watersysteemheffing en kostentoedeling.	<ul style="list-style-type: none"> Er is onderbouwd als er gebruik is gemaakt van alternatieven.
5. Het algemeen bestuur van AGV heeft onderbouwd waarom er wel of geen gebruik gemaakt van de alternatieven bij zuiveringsheffing.	<ul style="list-style-type: none"> Zie bevindingen op 4e norm
6. Het algemeen bestuur van AGV heeft onderbouwd waarom er wel of geen gebruik is gemaakt van de bevoegdheden bij heffing en invordering van waterschapsbelastingen.	<ul style="list-style-type: none"> Zie bevindingen op 4e norm
7. De manier waarop het algemeen bestuur van AGV gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheden tot het maken van beleidskeuzes bij watersysteemheffing en kostentoedeling, bij zuiveringsheffing en bij heffing en invordering van waterschapsbelastingen, zijn niet in strijd met hogere regelgeving. De keuzes leiden niet tot onredelijke en willekeurige belastingheffing.	<ul style="list-style-type: none"> Dit is nergens het geval. Enkel het niet gebruik maken van de uitzondering van (spoor)wegen roept twijfels op, gelet op de toelichting op de wetsfictie.
8. De beleidskeuzes en -regels van AGV zijn eenduidig, helder, transparant en eenvoudig uit te leggen.	<ul style="list-style-type: none"> Dit is het geval.
9. De beleidskeuzes en -regels van AGV dragen effectief bij aan zo laag mogelijke perceptiekosten van belastingheffing.	Gemaakte beleidskeuzes van AGV zorgen niet zozeer voor hogere of lagere perceptiekosten. Indien gekozen zou zijn voor tariefdifferentiatie, zou dat mogelijk hebben geleid tot hogere perceptiekosten.

Vervolg tabel 5.1 Toepassing normenkader op bevindingen

Normen	Toepassing
10. De beleidskeuzes en -regels van AGV leiden niet onnodig tot hoge bedragen aan kwijtschelding en oninbaar	<ul style="list-style-type: none"> De keuze voor de 100%-norm leidt tot hogere, op andere belastingplichtigen afgewentelde kosten.¹¹⁰
11. Bij beleidskeuzes en -regels van AGV is er een goede balans tussen rechtvaardig en doelmatig.	<ul style="list-style-type: none"> De beleidskeuzes zijn gemotiveerd¹¹¹
12. Uitzonderingen op beleidskeuzes en -regels van AGV die leiden tot hogere kosten, zijn goed afgewogen en gemotiveerd.	<ul style="list-style-type: none"> De keuze voor de 100%-norm is al langere tijd geleden gedaan en is niet in de beoordeling betrokken.
13. Het is binnen AGV geborgd dat structurele signalen van onvrede onder belastingplichtigen met betrekking beleidskeuzes en –regels van AGV (bijvoorbeeld uit klanttevredenheidsonderzoeken of behandeling van klachten, bezwaar en beroepsschriften) kunnen leiden tot beleidsaanpassingen. De praktijk is op dit punt conform de theorie.	<ul style="list-style-type: none"> Klantbevindingen worden gemonitord. De intentie is dat mogelijke beleidsaanpassingen door het DB aan het AB worden voorgesteld.
14. Samenwerking en afstemming met andere organisaties bij heffing en invordering van waterschapsbelasting is vastgelegd en vindt volgens betrokkenen in de praktijk conform gemaakte afspraken plaats.	<ul style="list-style-type: none"> Dit is het geval.

¹¹⁰ De keuze voor de 100%-norm leidt altijd tot hogere kosten (minder belastingopbrengst). Deze worden evenwel door andere belastingplichtigen opgebracht zodat voor AGV per saldo geen hogere kosten resulteren, maar er is wel sprake van een grote verschuiving tussen belastingplichtigen. Het is onduidelijk of een lager percentage met betrekking tot de 100%-norm leidt tot een toename van oninbaar.

¹¹¹ Omdat 'rechtvaardig en doelmatig' objectief niet meetbaar is, gaat het derhalve om de motivatie van de beleidskeuzes.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Lijst van geïnterviewden

- Dhr. M. Alsemgeest, beleidsmedewerker Waternet.
- Dhr. G. Hagenbeek, afdelingshoofd Belastingen Waternet.
- Dhr. P. Korzelius, oud-lid dagelijks bestuur AGV (financiën).
- Dhr. G. Opgenhaffen, beleidsmedewerker Waternet.
- Mevr. A. Ottolini, sectordirecteur van sector Klant, Markt & Relaties en sector Middelen.

BIJLAGE 2

Lijst van geraadpleegde bronnen

Wet- en regelgeving

- Waterschapswet.
- Waterwet.
- Wet modernisering waterschapsbestel.
- Algemene wet bestuursrecht.
- Algemene wet inzake Rijksbelastingen.
- Invorderingswet.
- Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990.
- Kostentoedelingsverordening Amstel, Gooi en Vecht 2009.
- Verordening Watersysteemheffing Amstel, Gooi en Vecht.
- Verordening Zuiveringsheffing Amstel, Gooi en Vecht.
- Verordening Verontreinigingsheffing Amstel, Gooi en Vecht.

Kamerstukken

- Kamerstukken II 1986/87, 19995, nr. 3, p. 86.
- EV Waterschapswet, Kamerstukken II 1988/89, 19995, nr. 12, p. 25.
- NEV Waterschapswet, Kamerstukken II 1989/90, 19995, nr. 13, p. 44.
- Amendement-Van den Berg, Kamerstukken II 1990/91, nr. 40.
- Kamerstukken II 1998/99, 26235, nr. 3, p. 14.
- Kamerstukken II 2004/05, 28 966 nr. 4, p. 10 en 12.
- Kamerstukken II 2004/05, 28 966 en 29 428.
- Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, p. 26.
- Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, p. 27-28.
- Kamerstukken II, 2006/07, 30 601, nr. 6, p. 16.
- Kamerstukken II 2006/07, 30601, nr. 18.
- Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, p. 23.
- Brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer, Belastingblad 2009, p. 1100.
- Kamerstukken II 2011/12, 33 097, nr. 22.

AGV

- Begroting AGV 2012.
- Begroting AGV 2011.
- BMC, 2011: Resultaten quickscan samenwerking belastingen en WOZ van de gemeenten Bussum, Naarden, Weesp en Wijdemeren en Waternet/AGV.
- Brief van 20 augustus 2009, nr. CIE 09-84, p. 1.
- Memo aan het DB van 1 oktober 2007.
- Notitie van het DB aan het AB van 2 augustus 2007.
- Notitie aan het AB van 2 november 2010, nr. 10.028953.

- Notitie van 24 augustus 2011, nr. 11.028670, p. 2.
- Notitie van DB aan AB van 2 november 2011, nr. 11.042414, p. 1.
- Resultaten kostentoedelingsonderzoek, p. 9 bijlage bij Voorstel dagelijks bestuur aan commissies AGV, nr. DB 08/370.
- Verslag van 19 september 2007 van de commissievergadering van 5 september 2007.
- Waternet, 2011: *Efficiency voor AGV in de periode 2004-2011*.
- Waternet, 2011: *Meerjarenplan Waternet 2012-2016*.

Literatuur

- Bruin, P. de (2009), Fouten en omissies in de belastingbepalingen in de vernieuwde Waterschapswet: een artikelsgewijs commentaar (I), in: *Belastingblad* 2009, p. 344-345.
- Hoeben, C. (2011), Voorgestelde wijzigingen waterschapsbelastingen vergroten weeffout, in: *Weekblad voor fiscaal recht*, 2011, afl. 6931.
- *Belastingblad*, veertiendaags tijdschrift voor Wet WOZ, gemeentelijke, provinciale en waterschapsbelastingen.

Websites

- www.agv.nl
- www.inlichtingenbureau.nl
- <http://www.amsterdam.nl/@433334/pagina/>

Overig

- Bestuursakkoord water (april 2011).
- Brief van de voorzitter van de Unie van Waterschappen van 5 oktober 2011, nr. 61014 LB, aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.
- Circulaire van 16 mei 1986, nr. 586-1303.
- Conceptwetsvoorstel tot aanpassing van de belastingbepalingen van de Waterschapswet met reacties.
- Ledenbrief Unie van Waterschappen van 10 juni 2011, nr. 59557/EV.
- Ledenbrief Unie van Waterschappen van 29 februari 2012, nr. 62759.
- Rekenkamercommissie Amstel Gooi en Vecht (2008), *De kosten van Waternet verdeeld*.
- Unie van Waterschappen (2012) *Kwijtschelding waterschappen*. Den Haag: Unie van Waterschappen.
- Unie van Waterschappen, 2010: *Waterschapsspiegel 2010. Waterschappen onderling vergeleken*. Den Haag: Unie van Waterschappen.

BIJLAGE 3

Reacties op het conceptwetsvoorstel

Een aantal organisaties heeft op het conceptwetsvoorstel gereageerd, voor het merendeel negatief. De belangrijkste inhoudelijke reacties zijn hierna op hoofdlijnen weergegeven.

De Unie van Waterschappen juicht het voorstel toe.¹¹²

Aedes (Vereniging van woningcorporaties)¹¹³ schrijft dat op grond van het voorstel alle categorieën minder gaan betalen, behoudens de eigenaren van gebouwde onroerende zaken.

Het Bosschap¹¹⁴ pleit ervoor eerst de voorgeschreven evaluatie van de Waterschapswet af te wachten. Het acht de waarde in het economische verkeer een goede afspiegeling van het belang en bepleit de verdeling van kosten op basis van de waarde te behouden. Onder verwijzing naar het artikel van C. Hoeben wijst het schap erop dat de 'weeffout' niet wordt opgelost, terwijl dat wel zou moeten. Verder heeft het Bosschap bezwaar tegen de bandbreedtes (ingezetenen, ongebouwd en natuur) waardoor de lasten teveel afhankelijk worden van politiek-bestuurlijke afwegingen. Zo er al bandbreedtes worden opgenomen, dan moeten zij smaller zijn.

Het IPO¹¹⁵ constateert dat bij verschillende waterschappen nu voorgestelde bandbreedtes reeds worden overschreden. Aanpassing leidt tot stijging van lasten voor eigenaren gebouwd en ingezetenen. Wijzigingen in bandbreedte of extra klassen zijn nodig. Voorts wijzen zij op de ongewenste gevolgen van het systeem voor eigenaren gebouwd dat afhankelijk is van het kostenaandeel van de overige categorieën.

LTO-Nederland¹¹⁶ wijst op de consequenties van de aanleg van nieuw infrastructuur. Deze zorgt voor stijging van de lasten van agrariërs. Dat is bij de totstandkoming van het systeem niet door de Tweede Kamer onderkend. Voorts dient bij het berekenen van de effecten rekening te worden gehouden met het effect van het wegvallen van tariefdifferentiaties. Het verbeterde combimodel maakt de heffing voor agrarisch ongebouwd afhankelijk van inwonerdichtheid. Daardoor wordt de relatie tussen belang en betaling volstrekt onverklaarbaar. De bekostiging van het HWBP maakt het alleen maar erger (een nieuwe scheefgroei). LTO wijst het verbeterde combimodel af, tenzij tariefdifferentiaties voor bemalen gebieden en infrastructuur behouden blijven. Voorts hamert het LTO op betere signalering van tariefontwikkelingen en een correctie van het startmoment waardoor de bijdrage van agrariërs lager uitvalt.

¹¹² Brief van 29 december 2011, nr. 62101 LB.

¹¹³ Brief van 22 december 2011, nr. D&B/JBoe/WvdM/11-170.

¹¹⁴ Brief van 22 december 2011, nr. B20117365.

¹¹⁵ Brief van 18 januari 2012, nr. WA 05195/2012.

¹¹⁶ Brief van 23 december 2011, nr. 2011.1465.KvR.ek.

De Port of Rotterdam¹¹⁷ acht een verschuiving van lasten naar het gebouw als restcategorie ongewenst. Dit houdt een risico in voor buitendijks gelegen gebieden. Het laten voortbestaan van de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen gebieden is niet voldoende. Bepleit wordt een volledige vrijstelling voor die gebieden. In het kader van de rechtsbescherming voor belastingplichtigen wordt een vraagteken geplaatst bij de afschaffing van het provinciale toezicht op de kostentoedelingsverordening.

De Vereniging voor Energie, Milieu en Water (VEMW)¹¹⁸ concludeert in de eerste plaats dat net het wetsvoorstel de kans om tot een wezenlijke vereenvoudiging van het belastingstelsel te komen is gemist door het te beperken tot het watersysteembeheer. Zij pleit voor afschaffing van de verontreinigingsheffing die weinig oplevert en duur is in de uitvoering. Vanwege de relatie tussen belang en betaling ondersteunt zij de gedachte dat de aan waterveiligheid gerelateerde kosten door alle categorieën worden gebracht. Om dezelfde reden is zij voorstander van een kortingsregeling voor buitendijks gelegen gebieden.

VEMW heeft zorgen over mogelijke verschuivingen naar het gebouw. De zeer ruime bandbreedte voor deze categorie (19,5% tot 79%) acht zij ongewenst. VEMW acht in het kader van de afschaffing van het provinciale toezicht adequate borging van de rechtsbescherming van belastingplichtigen gewenst. Het ontbreken van een meerjarige doorkijk van de effecten maakt het moeilijk om tot een afgewogen oordeel te komen.

De Stichting Water, Wonen en Natuur¹¹⁹ acht de gevolgen van het wetsvoorstel hoogst ongelukkig. Zij is het oneens met de rol van het gebouw als sluitpost in de kostentoedeling. Het kostendeel van gebouwd is zo omgekeerd evenredig met de bevolkingsdichtheid. Zij wenst voor het gebouw derhalve een relatie met de bevolkingsdichtheid en daarbij een bandbreedte voor de kostentoedeling. Door de verbreding van de bandbreedtes voorziet de stichting dat het heffingspercentage voor de ingezetenen in alle gevallen zal stijgen, terwijl de hogere percentages nu alleen voor bijzondere gevallen welke moeten worden gemotiveerd. Het effect zal zich vooral voordoen in dun bevolkte gebieden. De stichting acht een verdere verlaging van het maximum voor ongebouwd tot twintig procent ongewenst omdat deze niet in overeenstemming is met het belang van die categorie. Zij bepleit een grens van 25 procent, hetzij een vierde categorie met percentages van 15-25 procent en gewijzigde klassegrenzen (75, 150 en 225ha per 1.000 inwoners). Voorts bepleit de stichting de mogelijkheid tot behoud van tariefdifferentiatie, met name voor gebieden die als waterberging kunnen worden gebruikt. Hetzelfde geldt voor gebieden waar meer dan gemiddelde inspanningen moeten worden gepleegd, zoals glastuinbouwgebieden en gebieden met wateraanvoer.

¹¹⁷ Brief van 29 december 2011, nr. 8799797.

¹¹⁸ BRIEF VAN VEMW van 17 januari 2012, nr. 12400b01/RT (VEMW is belangbehartiger voor zakelijke energie- en watergebruikers).

¹¹⁹ Brief van 30 december 2011, nr. lenM/BSK-2011/160693.

BIJLAGE 4

Rapport Vereniging voor Belastingwetenschap inzake belastinggebieden van lokale overheden

Niet onvermeld mag blijven hetgeen een commissie van de Vereniging voor belastingwetenschap heeft opgemerkt omtrent het belastinggebied van de waterschappen.¹²⁰ Uitgangspunt voor de commissie is dat de watersysteemzorg is te beschouwen als een collectief goed. De watersysteemheffing is naar haar aard een algemene belasting. Binnen de watersysteemzorg onderscheidt de commissie subjectbelangen en objectbelangen.

Subjectbelangen worden gerepresenteerd door de ingezetenen (wonen, werken, leven) en door niet-natuurlijke personen (gevestigd zijn, produceren en diensten verlenen). De commissie acht de beperking van de subjectbelangen tot één ingezetene per woonruimte niet gemotiveerd. De commissie stelt voor alle meerderjarige ingezetenen (per woonruimte) in de belastingheffing te betrekken. Vanwege de grote verscheidenheid aan niet-natuurlijke personen (landbouwbedrijven, industrie, handel, onderwijsorganisaties, zorgorganisaties enz.) ziet de commissie geen mogelijkheid tot uitvoerbare belastingheffing van deze categorie.

Objectbelangen zijn aanwezig bij de verschillende soorten onroerende zaken. Het onderscheid tussen ongebouwde onroerende zaken niet natuurterreinen, natuurterreinen en gebouwde onroerende zaken acht de commissie kunstmatig en niet meer van deze tijd. Het wordt veroorzaakt door verschillende heffingsmaatstaven (waarde en oppervlakte) alsmede door het verschil in belastingdruk tussen natuurterreinen en overige ongebouwde onroerende zaken. De commissie acht het onderscheid in strijd met het gelijkheidsbeginsel, zo niet als algemeen rechtsbeginsel, dan toch als beginsel van behoorlijke belastingheffing. Bovendien maakt het de belastingheffing nodeloos ingewikkeld. Uitgaande van een volledige aansluiting bij de objectafbakening van de Wet WOZ, ziet de commissie de WOZ-waarde als heffingsmaatstaf voor alle onroerende zaken. Waar nog geen WOZ-waarde is moet die worden vastgesteld. Dat is in lijn met de heersende opvatting de WOZ-waarden zo breed mogelijk te gebruiken. De wetsfictie met betrekking tot wegen en spoorwegen wordt overbodig. Natuurterreinen worden vanwege de lagere waarde ook lager belast.

Met betrekking tot de kostentoedeling bepleit de commissie dat die vanwege de grote meerderheid van de categorie ingezetenen in alle besturen van waterschappen, niet in handen van die besturen moet worden gelegd, maar in de wet moet worden opgenomen. Zij beveelt aan de kosten bij wet gelijkelijk te

¹²⁰ Taakgericht heffen, Rapport van de Commissie onderzoek belastingen lokale overheden, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, nr. 239, p. 98-103, Deventer: Kluwer 2009.

verdelen over de subject- en objectbelangen. Binnen die groepen worden de kosten toegerekend op basis van de maatstaf aantal ingezetenen of waarde van een onroerende zaak. Dat leidt tot een aanzienlijke vereenvoudiging van het systeem. Vanwege het belastingkarakter van de watersysteemheffing moet het wettelijke systeem geen rekening houden met bijvoorbeeld een minder belang van buitendijks gelegen onroerende zaken. Het waterschap behoudt in voorkomende gevallen in de belastingverordening een (gedeeltelijke) vrijstelling op te nemen.

Met betrekking tot de zuiveringsheffing beveelt de commissie aan de waterschappen de ruimte te geven om het bestaande forfait voor huishoudens te verruimen door de aanslag te baseren op de werkelijke (meerderjarige) woningbezetting of een meer verfijnd forfait te hanteren. Voorts acht de commissie het in het kader van de vergroening van de belastingheffing zinvol dat waterschappen de mogelijkheid krijgen het niet-aanbieden van regenwater van daken op de riolering te stimuleren door middel van een korting op het aanslagbedrag.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl