

Vergaderjaar 2024–2025

36 412

Wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht in verband met het versterken van de toepassing van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing, het geven van ruimte aan nieuwe ontwikkelingen en het oplossen van enkele knelpunten

F

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEEDE VERSLAG

Ontvangen 11 december 2024

1. Inleiding

*De leden van de **BBB-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag¹ en danken de regering voor de uitgebreide beantwoording van de eerder door hen gestelde vragen, maar hebben nog wel enkele vervolgvragen over de zogenoemde kan-bepaling.*

*De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **OPNL** hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag van het onderhavige wetsvoorstel.² Deze leden bedanken de regering voor de uitgebreide beantwoording van de eerder door hen gestelde vragen en wensen gezamenlijk de regering nog een aantal vervolgvragen te stellen.*

Met belangstelling is kennisgenomen van het tweede verslag van de vaste commissie van Infrastructuur en Waterstaat van 12 november 2024 met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA gezamenlijk met OPNL en de BBB hebben nog enkele vervolgvragen. In verband met de leesbaarheid van deze nota naar aanleiding van het verslag is ervoor gekozen om in hoofdstuk 3 de beantwoording van alle vragen over de tariefdifferentiatie binnen de categorie gebouw geclusterd vorm te geven en daarbij rekening te houden met de nuances in de gestelde vragen. De vragen zijn cursief weergegeven en de antwoorden in gewone typografie.

¹ Kamerstukken I 2024/25, 36 412, D.

² Idem.

2. Aanleiding

*Met de beantwoording op de vraag «in hoeverre de voorstellen uit deze rapporten met welke redenen zijn overgenomen en op welke punten juist is afgeweken»³ wordt volgens de leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **OPNL** inzicht in het proces gegeven. Het antwoord werpt echter geen licht op de inhoudelijke afwegingen. Kan de regering inhoudelijk toelichten welke voorstellen uit de genoemde rapporten zijn overgenomen en op welke punten is afgeweken?*

De Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB)⁴ heeft in vervolg op het OESO-rapport voorstellen gedaan om het belastingstelsel van de waterschappen aan te passen. Deze voorstellen zijn echter gestrand op draagvlak, omdat deze te ingrijpend waren. Daarom zijn de aanbevelingen van de CAB met betrekking tot een nieuwe systematiek niet meegenomen. Het gaat om:

- Een nieuw kostentoedelingsmodel bij de watersysteemheffing waarbij waterschapstaken specifiek worden toegerekend aan een belastingcategorie.
- Een nieuwe heffingsformule bij de zuiveringsheffing die gebaseerd is op het kostenveroorzakingsbeginsel. Daarbij werd in de berekening voor de zuiveringsheffing ook het debiet van het afvalwater en fosfor⁵ meegenomen in de berekening.
- De zuiveringsheffing voor huishoudens meer laten aansluiten bij de omvang van het huishouden.
- Een nieuwe heffingsformule voor de verontreinigingsheffing die gebaseerd bleef op het beginsel de vervuiler betaalt. Hierin werden ook effluentlozingen van waterschappen op eigen water betrokken en de kosten van riooloverstorten⁶ van gemengde stelsels. Beiden zijn op dit moment vrijgesteld van de verontreinigingsheffing. Verder werd een vergelijkbare nieuwe heffingsformule voorgesteld als bij de zuiveringsheffing. Het verschil was dat bij de verontreinigingsheffing het debiet niet werd meegenomen. Dit speelt namelijk geen rol bij de lozing op oppervlaktewater en drukt ook geen mate van vervuiling uit.

Deze voorstellen zouden voor behoorlijke lastenverschuivingen zorgen. Het kostentoedelingsmodel was bovendien lastig uitvoerbaar, omdat het moeilijk is om taken specifiek toe te rekenen aan categorieën.

Een aantal andere kleinere voorstellen met heel beperkte financiële consequenties is wel meegenomen:

1. Bied waterschappen de mogelijkheid om de kosten van zogenaamde plusvoorzieningen apart in rekening te brengen (zie paragraaf 3.3. van de memorie van toelichting).⁷
2. Geef waterschappen de mogelijkheid om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing (zie hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting).⁸
3. Speel beter in op waardevol afvalwater (zie hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting).⁹

³ Idem, p. 2.

⁴ Commissie Aanpassing Belastingstelsel, Een stevige basis voor de toekomst: De nieuwe waterschapsbelastingen, 2018.

⁵ In de huidige wetgeving is er voor waterschappen een keuze om fosfor al dan niet in de heffing te betrekken. In de voorstellen van de CAB werd dit een verplichting.

⁶ Bij hevige regenval kan het rioleringsstelsel tijdelijk overbelast raken en wordt water via overstorten geloosd op het oppervlaktewater. Dit worden riooloverstorten genoemd.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3, p. 13 t/m 15.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3, p. 15 en 16.

⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3, p. 19 t/m 21.

4. Bevorder een efficiënte aanslagoplegging door aanpassing van de (toepassing van de) tabel afvalwatercoëfficiënten (zie paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting).¹⁰
5. Het deel van de nieuwe analysemethode voor de zuiverings- en verontreinigingsheffing, waardoor geen mens- en milieubelastende stoffen meer gebruikt hoeven te worden.

Deze voorstellen konden namelijk wel rekenen op voldoende draagvlak. In de meest recente voorstellen van de Unie van Waterschappen¹¹ zijn deze daarom meegenomen en hebben een plek gekregen in het wetsvoorstel.

3. Versterken toepassing profijtbeginsel

*De leden van de fractie van de **BBB** lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat de regering spreekt over een trend die de afgelopen jaren te zien is waarbij woningeigenaren steeds meer zijn gaan betalen door de stijgende huizenprijzen en dat deze stijging zich momenteel nog steeds voordoet en nagenoeg door heel Nederland zichtbaar is. Deze leden constateren dat dit dus niet overal in Nederland zichtbaar is. Voor het borgen van uniformiteit tussen waterschappen is daarom volgens de regering niet gekozen voor een facultatieve bepaling.¹² Volgens deze leden is er nu ook al geen sprake van uniformiteit tussen waterschappen, nu ook de tarieven van waterschap tot waterschap verschillen. Conform de nota naar aanleiding van het verslag gaat onderhavig wetsvoorstel daar geen verandering in brengen. Waterschapsbesturen moeten hun keuze voor tariefdifferentiatie motiveren. Kan de regering toelichten waarom de mogelijkheid niet wordt opengehouden voor een waterschapsbestuur om hier gemotiveerd van af te wijken? Met andere woorden: om het profijtbeginsel niet of later in te voeren. De leden van de BBB-fractie ontvangen op dit punt graag een toelichting.*

Deze leden benadrukken dat tijdens de internetconsultatie expliciet is gevraagd in hoeverre belanghebbenden de tariefdifferentiatie binnen de categorie «gebouwd» wenselijk vonden. Waar de één aangaf de tariefdifferentiatie een inbreuk op het profijtbeginsel te vinden, stonden andere partijen hier juist wel positief tegenover. Na het afwegen van alle reacties is uiteindelijk door de regering besloten om een verplichting op te nemen. Is de regering het met de leden van de BBB-fractie eens dat juist het uiteenlopen van de reacties op de internetconsultaties pleit voor een zogenoemde kan-bepaling, zodat het waterschapsbestuur de vrijheid houdt voor het invoeren van de meest passende tariefstructuur?

*De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **OPNL** vragen de regering om specifiekere uit te leggen hoe de moet-bepaling voor tariefdifferentiatie tussen woningen en niet-woningen aansluit bij het profijtbeginsel. Ziet de regering mogelijkheden om de waterschappen alsnog ruimte te geven voor regionale verschillen door deze bepaling als kan-bepaling te formuleren?*

De waterschappen verschillen wat betreft gebiedskenmerken, opgaven en wijze van taakuitoefening onderling van elkaar. Het maakt bijvoorbeeld uit of een gebied laag of hoog gelegen is en of er veel of weinig dijken zijn. De kosten per waterschap verschillen daarom ook. De waterschappen zelf en de tarieven zijn daarmee niet uniform en dit wetsvoorstel brengt daar inderdaad geen verandering in aan.

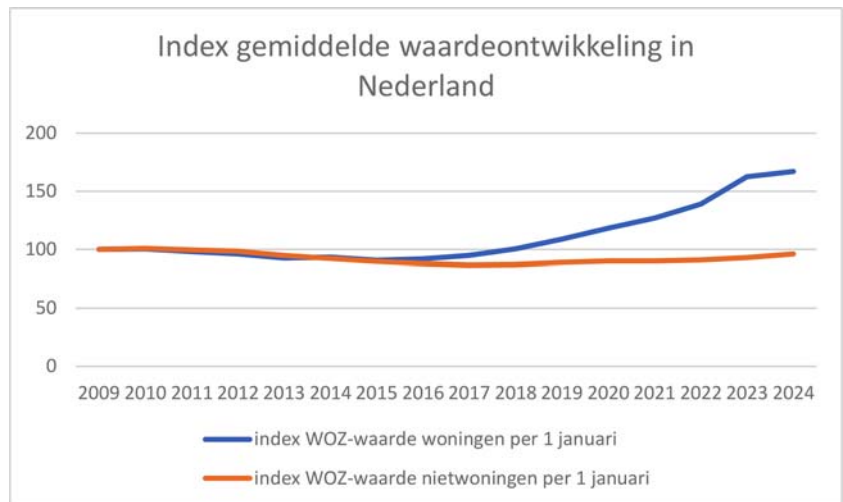
¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3, p. 24 t/m 26.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 XII, nr. 103, bijlage I en II.

¹² Kamerstukken I 2024/25, 36 412, D, p. 7.

Het wetsvoorstel zorgt bij de watersysteemheffing wel voor een nieuwe kostentoedelingsmethode waarmee het profijtbeginsel beter tot uitdrukking komt. Bij die nieuwe methode is, vanwege de verschillen tussen waterschappen, ook een bestuurlijke ruimte opgenomen. Daarmee krijgen waterschappen met dit wetsvoorstel meer mogelijkheden om bestuurlijke keuzes te maken tussen de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuurterreinen. Er wordt dus rekening gehouden met verschillen, waar die aan de orde zijn.

Uniformering is van belang als anders onverklaarbare verschillen kunnen ontstaan. Het huidige waterschapsbelastingstelsel is in 2009 ingevoerd. Wat betreft de WOZ-waardeontwikkeling van woningen en niet-woningen in Nederland is van 2009 tot en met 2015 nog een wisselend beeld te zien. Vanaf 2016 is echter te zien dat woningen in Nederland gemiddeld veel meer waard zijn geworden dan niet-woningen en die waardeontwikkeling steeds verder uit elkaar is gaan lopen. In onderstaande grafiek is dit weergegeven.



Bron: gebaseerd op WOZ-waardeontwikkelingscijfers in Nederland van de Waarderingskamer

Vanuit het onderliggende profijtbeginsel bij de watersysteemheffing kunnen hier vraagtekens bij geplaatst worden. De waarde van woningen en niet-woningen heeft hier een verband met profijt. Het belang van de woningeigenaren en bedrijven ligt immers in het in stand houden van hun eigendom. Dit verband met het profijtbeginsel is echter niet zodanig dat dit de verdergaande ongelijke verdeling binnen deze categorie kan verklaren. Het geeft namelijk niet goed weer hoeveel inspanningen het waterschap voor een bepaalde categorie doet. Zo zijn de waterschappen niet minder werkzaamheden gaan verrichten voor bedrijven, maar zijn bedrijven wel relatief minder gaan betalen en in veel gevallen ook in absolute zin. Het tarief daalde vanwege de fors toegenomen woningwaarde terwijl de WOZ-waarde van bedrijven gemiddeld gezien gelijk bleef. Dat was reden om het huidige stelsel op dit punt te herzien en daarmee beter aan te laten sluiten bij het profijtbeginsel.

Het gaat hier bovendien om een landelijk beeld. De trend van een stijgende woningwaarde is in heel Nederland te zien. Dat neemt niet weg dat er lokaal verschillen zijn in WOZ-waardeontwikkeling.¹³ Dat deze ontwikkeling zich in het ene waterschap mogelijk meer voordoet dan in

¹³ De ontwikkeling van WOZ-waarden wordt tot nu toe nog niet bijgehouden op het niveau van waterschappen, omdat dit pas nodig is na invoering van voorliggend wetsvoorstel.

het andere waterschap wordt ondervangen doordat de tariefdifferentiatie per waterschap wordt berekend en niet op basis van een landelijk gemiddelde. Deze systematiek werkt bovendien twee kanten op. Wanneer de waarde van niet-woningen meer stijgt dan de waarde van woningen, dan zal het tarief voor niet-woningen lager zijn en vice versa.

Ongeacht welke kant het op werkt, leidt het voorgestelde systeem ertoe dat wanneer de kosten voor een waterschap toenemen, de lasten voor woningen en niet-woningen in gelijke mate toenemen. Dit komt de voorspelbaarheid voor beide categorieën ten goede. Een deel van de onzekerheden die ontstaan door marktontwikkelingen wordt hiermee immers teniet gedaan.

Wanneer er gekozen zou worden voor een facultatieve bepaling dan krijgen de waterschappen bovendien naast de hiervoor genoemde bestuurlijke ruimte ook ruimte om binnen een categorie de lastenverdeling aan te passen. De regering acht dit niet gewenst omdat het uitgangspunt van het stelsel is dat de heffingplichtigen binnen een categorie vergelijkbaar belang hebben ongeacht de kenmerken van het gebied. Om bovenstaande redenen is dan ook gekozen voor een verplichting op dit punt.

De tariefdifferentiatie binnen de categorie gebouwd leidt er dus toe dat wanneer de kosten voor een waterschap toenemen, de lasten voor woningen en niet-woningen in gelijke mate toenemen. Dit komt de voorspelbaarheid voor beide categorieën ten goede. Een deel van de onzekerheden die ontstaan door marktontwikkelingen wordt hiermee immers teniet gedaan. In het antwoord op de vraag over het gekozen peiljaar¹⁴ benadrukt de regering het belang van rechtszekerheid, maar wordt volgens de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en OPNL niet ingegaan op de vraag hoe dit peiljaar bijdraagt aan een eerlijke lastenverdeling in lijn met het profijtbeginsel. Kan de regering specifiekere toelichten hoe deze keuze zich verhoudt tot het evenredigheidsbeginsel, met name voor woningeigenaren die door marktontwikkelingen onevenredig worden belast? Overweegt de regering een aanvullende maatregel om de lasten evenrediger te verdelen binnen de huidige keuze voor een recent peiljaar, zoals middels een stapsgewijze correctie in de toekomst?

De keuze voor een peiljaar was ook in de Tweede Kamer aanleiding voor discussie. Ongeacht de keuze van het peiljaar schuilt daarin altijd een zekere subjectiviteit. Het politieke debat in de Tweede Kamer heeft als resultaat opgeleverd dat de twee amendementen die zagen op wijziging van het peiljaar (naar 2018 of 2021) zijn verworpen.¹⁵

Voor de beslissing om het peiljaar twee jaar voor inwerkingtreding te leggen heeft de regering het systeem in zijn geheel bekeken. Allereerst zorgt de nieuwe kostentoedelingsmethode voor de watersysteemheffing ervoor dat stijgende prijzen van gebouwd onroerend goed niet leiden tot een steeds groter kostenaandeel van de categorie gebouwd. Eerder was ook dit kostenaandeel afhankelijk van de economische waarde maar in de voorgestelde systematiek zal dit kostendeel bepaald worden aan de hand van het aantal hectares dat deze categorie inneemt. Gezien de procentuele bijdrage van woningen binnen de categorie gebouwd zullen woningen hiervan het meeste voordeel hebben. Bovendien kunnen waterschappen met de eerder genoemde bestuurlijke ruimte keuzes maken waardoor het totale kostenaandeel voor de categorie gebouwd groter of kleiner wordt.

¹⁴ Kamerstukken I 2024/25, 36 412, D, p. 6.

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 412, nr. 18 en nr. 25.

Vervolgens is ook gekeken naar de verdeling binnen de categorie gebouwd tussen woningen en niet-woningen. De verdeling op basis van economische waarde is binnen die categorie gehandhaafd. Dit kan beargumenteerd worden vanuit het profijtbeginsel. Het belang van de woningeigenaren en bedrijven ligt in het in stand houden van hun eigendom. Dat neemt niet weg dat hier sprake is van een onredelijk effect vanwege de aanzienlijke verschillen in waardeontwikkeling bij woningen en bedrijven. Woningeigenaren betaalden in 2023 gemiddeld 82% van de kosten binnen deze categorie. Door de voorgestelde verplichting om bij het tarief niet langer hetzelfde percentage van de WOZ-waarde te hanteren voor woningen en niet-woningen wordt dit effect gedempt. De mate waarin beide tarieven verschillen wordt gekoppeld aan de marktontwikkelingen van woningen en niet-woningen.

Bij de keuze voor het peiljaar is ook gekeken naar de omvang van de groep woningen en niet-woningen en het effect dat een vervroegd peiljaar daarop heeft. Daaruit bleek dat het vervroegen van het peiljaar slechts een gering voordeel opleverde voor de grote groep woningeigenaren tegenover een forse stijging voor een kleine groep eigenaren van niet-woningen. Dit werd niet als evenredig gezien.

Ten slotte is ook de rechtszekerheid betrokken die van belang is bij (fiscale) maatregelen. Bij de invoering van het stelsel in 2009 is door de wetgever een bewuste afweging gemaakt voor dit systeem. Er is nu aanleiding dit te herzien, maar het wordt niet wenselijk geacht deze ontwikkelingen uit het verleden om te buigen. Een aanvullende maatregel voor een andere verdeling binnen de keuze voor het peiljaar twee jaar na inwerkingtreding wordt dan ook niet overwogen.

4. Diversen

In de beantwoording van de vraag over de vervolgstappen voor een meer toekomstbestendige watersysteemheffing¹⁶ wordt gesteld dat er een zorgvuldig proces met betrokken stakeholders wordt georganiseerd om hiertoe te komen, zo lezen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en OPNL. Kan worden aangegeven hoe het nog op te pakken vervolgtraject eruitziet, inclusief (ruwe) planning? Wanneer vindt de beoogde start plaats?

Er wordt gesproken over dat er een «zorgvuldige analyse» nodig is «van de verwachte effecten en gevolgen voor de verschillende categorieën». Is het mogelijk om deze analyse te delen met de Kamer indien deze gereed is? Kan de regering tot slot aangeven waaraan wordt gedacht bij «de eventuele andere maatregelen» waarnaar wordt verwezen in de beantwoording?

In het vervolgtraject worden vraagstukken opgepakt waarop dit wetsvoorstel nog geen antwoord biedt. Het gaat dan bijvoorbeeld over de door de Tweede Kamer aangenomen moties waarin wordt verzocht te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de zuiverings- en verontreinigingsheffing meer op basis van de omvang van huishoudens te heffen,¹⁷ en hoe het leveren van diensten ten behoeve van het watersysteem door agrariërs nog verder kan worden verdisconteerd in de kostentoedeling van de waterschapslasten.¹⁸ Maar ook hoe verder invulling kan worden gegeven aan het principe «de vervuiler betaalt».

¹⁶ Kamerstukken I 2024/25, 36 412, D, p. 13.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 412, nr. 23.

¹⁸ Kamerstukken II 2023/24, 36 412, nr. 21.

De herziene Europese richtlijn stedelijk afvalwater, die naar verwachting voor het einde van dit jaar in werking treedt, biedt hiervoor al handvatten door de hierin opgenomen uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor producenten van geneesmiddelen en cosmetica. Deze moeten op grond van de richtlijn de kosten dragen voor aanvullende zuivering bij rioolwaterzuiveringsinstallaties om medicijnresten en cosmetica uit afvalwater te verwijderen. Na inwerkingtreding van de richtlijn hebben lidstaten dertig maanden de tijd om deze om te zetten in nationale wetgeving.

De ervaring met de totstandkoming van dit wetsvoorstel heeft geleerd dat voor het doorvoeren van veranderingen in het stelsel van de waterschapsbelastingen voldoende draagvlak een belangrijke voorwaarde is. In het vervolgtraject, dat in de loop van 2025 van start zal gaan, wordt dan ook afstemming gezocht met de betrokken partners. Dit past ook bij de in het regeerprogramma gekozen lijn, waarin is opgenomen dat medeoverheden, zoals de waterschappen, eerder en beter worden betrokken bij de voorbereiding van beleid en wetgeving. Vanwege het benodigde draagvlak kan niet op voorhand een (ruwe) inschatting worden gegeven van de vermoedelijke doorlooptijd. Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel heeft het ruim tien jaar geduurd om tot een voorstel te komen dat op voldoende draagvlak kon rekenen van de betrokken partijen. Hoewel dit uiteraard niets zegt over het verloop van het vervolgtraject, illustreert dit wel dat draagvlak geen vanzelfsprekendheid is.

In de memorie van toelichting bij een eventueel volgend wetsvoorstel tot aanpassing van het waterschapsbelastingstelsel zal worden ingegaan op welke maatregelen in het vervolgtraject bij de analyse zijn betrokken en welke overwegingen eraan ten grondslag hebben gelegen om deze al dan niet in het wetsvoorstel op te nemen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener