



Hans van den Bos | Dwingelderveld

# Hoeveel water moet er nog door de rivier vloeien?

## Oplossing voor waterschapslastenproblematiek komt in beeld

— Dianne Nijland

*De verhoging van de waterschapslasten voor hun terreinen die het gevolg was van de invoering van de Waterschapswet in 1992 was voor veel eigenaren van bos en natuur aanleiding om bezwaar te maken tegen de aanslag waterschapsbelastingen. Momenteel betalen eigenaren van bos en natuur in Nederland jaarlijks €14 miljoen aan waterschapslasten. De terreineigenaren vinden dat deze lasten niet in verhouding staan tot het belang dat bos en natuur hebben bij het werk van het waterschap. In overleg met de Unie van Waterschappen heeft het Bosschap vier proefprocedures waterschapslasten gevoerd om uitspraken van de belastingrechter te krijgen over de relatie tussen belang en betaling. Op 11 februari is er na bijna tien jaar procederen een einde gekomen aan dit juridisch traject.*

Dat de waterschapslasten een doorn in het oog zijn voor veel boseigenaren is geen nieuws. Al uit het eerste jaarverslag van het inmiddels 51-jarige Bosschap blijkt dat dit onderwerp ook toen al de gemoederen bezig houdt. Heel

concreet werd dat bij de invoering van de Waterschapswet in 1992. Deze wet leverde veel bezwaarschriften op van boseigenaren tegen de door de waterschappen opgelegde heffingen. Om deze bezwaren te stroomlijnen, heeft het Bosschap samen met de Unie van Waterschappen vier 'clusters' van voorbeeldterreinen geselecteerd die samen representatief zijn voor alle bos en natuurterreinen in Nederland. We hebben daarbij onderscheid gemaakt tussen de ligging van de terreinen (hoog of laag) en het voorzieningenniveau van het waterschap (veel of weinig voorzieningen). Per cluster is er een proefprocedure gevoerd bij de belastingrechter.

Bij de behandeling was aan de orde of het belang dat bos en natuurterreinen hebben bij de voorzieningen van het waterschap in een redelijke verhouding staat tot de waterschapslasten die de eigenaren moeten betalen. Daarbij hebben de eigenaren ook gewezen op de positieve invloed die hun terreinen hebben bij watercon-

### De vier clusters van de proefprocedures waterschapslasten

- 1 Hooggelegen en droog (De Biesterije). Dit landgoed dat gelegen is op een hoge dekzandrug heeft (vrijwel) geen afwateringsstelsel en bestaat grotendeels uit bos;
- 2 Hooggelegen en nat (Dwingelderveld); Dit is een gebied dat onderdeel uitmaakt van het Nationaal Park Dwingelderheide en een begroeiing heeft van (oorspronkelijk natte) heide. Mede doordat een afwateringssloot t.b.v. een landbouwenclave dwars door het terrein (en enkele vennen) is gelegd, is het gebied ernstig verdroogd. Bovendien zijn de vennen verrijkt met een overmaat aan bemestingsstoffen uit dit afgevoerde landbouwwater.
- 3 Laaggelegen en gering voorzieningenniveau (Zuidlaardermeer). Dit is het Zuidlaardermeer met omliggende boezemlanden.
- 4 Laaggelegen en matig voorzieningenniveau (Rohel). Dit is een graslandgebied, waarbij het beheer grotendeels is gericht op het bevorderen van broed-, rust- en foerageermogelijkheden van weidevogels. Het gebied ligt in een polder met een eigen waterhuishouding. Ten behoeve van de agrariërs in de rest van de polder wordt hier een puur landbouwkundig (peil)beheer gevoerd door het waterschap.

servering en waterkwaliteit. In veel procedures is gepleit voor het instellen van een nul-tarief voor bos en natuur, gezien deze bijzondere positie. Een gunstige uitspraak in een proefprocedure zou vertaald mogen worden naar alle terreintypen die in het betreffende cluster pasten. Reden waarom veel eigenaren de afgelopen jaren pro forma bezwaar hebben gemaakt tegen de heffing van het waterschap, met een verwijzing naar de lopende proefprocedures.

### Een drietraps-raket

De inzet van het Bosschap om de waterschapslasten voor eigenaren van bos en natuur aanzienlijk te verlagen, bestaat uit drie sporen. Parallel aan de proefprocedures, het juridische spoor, is ook het politieke en een bestuurlijke spoor bewandeld. Bij de politieke lobby bleek al snel dat 'Den Haag' geneigd was om naar het verhaal van de terreinbeheerders te luisteren. Maar tegelijkertijd kregen de eigenaren de duidelijke boodschap mee om eerst maar eens te

kijken wat het juridische spoor zou opleveren. Niemand kon voorzien dat dit traject bijna tien jaar zou duren.

Het bestuurlijke spoor bestaat uit overleg tussen de terreineigenaren (via het Bosschap) en het bestuur van de Unie van Waterschappen. In dat overleg wordt naar oplossingen gezocht om de nieuwe inzichten in het watersysteembeheer, zoals neergelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water en de Europese Kaderrichtlijn Water, in overeenstemming te brengen met de financiering van de waterschapstaken. Al deze externe ontwikkelingen geven een nieuwe visie op de rol van bos- en natuurterreinen bij het waterbeheer. En als het specifiek over waterschapslasten gaat, is het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (kortweg IBO) Bekostiging Waterbeheer van 2003 en het bijbehorend kabinetsstandpunt (2004) van groot belang. De nog op te stellen nieuwe Waterschapswet, die hopelijk in 2007 in werking zal gaan treden, dient volgens het kabinet rekening te houden met de bijzondere positie van bos- en natuurterreinen. Dit betekent naar alle waarschijnlijkheid dat bos en natuur als een aparte belastingcategorie in de wet zullen worden genoemd en de belastingen voor bos en natuur mogelijk flink omlaag gaan.

### De uitspraken

De juridische procedures hebben een aantal zaken duidelijk gemaakt. Het blijkt dat de belastingrechter slechts marginaal toetst. Dit betekent dat hij toetst aan de wet (in dit geval de Waterschapswet) en oordeelt dat deze wet geen ruimte biedt voor argumenten zoals de positieve bijdrage die bos- en natuurterreinen leveren voor het integrale waterbeheer door het waterschap, in de vorm van het vasthouden van water en als leverancier van schoon water, zoals genoemd in de voorgaande paragraaf.

Het Bosschap vindt nu juist dat bos- en natuurterreinen een zodanig gering of zelfs helemaal geen belang hebben bij de voorzieningen van het waterschap, dat zij daarom in een niet (of laagst) betalende klasse voor de waterschapslasten moeten worden ingedeeld. In alle procedures is uitgebreid ingegaan op dit belang. Zo bleek uit de procedures Dwingelderveld en Rohel dat het belang niet op perceelsniveau beschouwd moet worden, maar op gebiedsniveau. De totstandkoming van de omslagklassenverordening is gebaseerd op een democratische afweging van alle belangen die spelen in een gebied dat als waterstaatkundige

eenheid beschouwd kan worden. Dat daarbinnen percelen liggen die minder belang hebben of zelfs nadeel ondervinden van bijvoorbeeld het handhaven van lage waterpeilen, is niet relevant. De lasten, uitgaand van de noodzaak tot waterbeheersing in het hele gebied en rekening houdend met alle in dat gebied aanwezige belangen, moeten op evenredige wijze onder de ingelanden worden verdeeld.

De andere twee procedures toonden aan dat het 'negatieve of indirecte belang' (ook wel waterbezwaar genoemd; zie kader) een belangrijke rol speelt bij de bepaling van de waterschapslasten. Uit de procedures is overigens wel gebleken dat de bewijslast voor de kostenveroorzaking bij het waterschap ligt. Een uitspraak in een andere procedure (Hunneman vs Waterschap Rijn en IJssel, uitspraak Hof Arnhem 18 oktober 2001) maakt duidelijk dat de eigenaar geen waterschapslasten hoeft te betalen omdat het waterschap in gebreke is gebleven bij het leveren van de bewijslast.

Nu alle proefprocedures zijn afgerond, adviseert het Bosschap alle eigenaren die destijds pro forma bezwaar hebben gemaakt tegen de waterschapsheffingen, om dit bezwaar in te trekken. Dat wil niet zeggen dat u verder niets kunt doen. Het blijft belangrijk om de momenten dat het waterschap een nieuwe omslagklassenverordening of kostentoedelingsverordening opstelt, erop te letten dat de heffing in verhouding staat tot het belang. Met name uit de procedure De Biesterije (de hoge, droge gronden) blijkt een onevenwichtige lastenverdeling in de verhouding van de tarieven van de klasse voor de lager gelegen gronden en de hoger gelegen gronden. De tariefstelling moet een goede afspiegeling zijn van het belang en de kostenveroorzaking van de verschillende klassen.

### Een blik op de toekomst

Blijkbaar moet er veel water door de rivier vloeien alvorens een passende oplossing in beeld komt voor de waterschapslasten-problematiek voor eigenaren van bos en natuur. Maar de nieuw op te stellen Waterschapswet lijkt hoopgevend voor de terreinbeheerders. De economische waarde van bos en natuurgrond zal naar alle verwachting als grondslag dienen voor de nieuwe heffingssystematiek van het waterschap. Dit betekent een grote vereenvoudiging van het belastingstelsel en een aanzienlijk voordeel voor de eigenaren van bos en natuur.

### Positief belang en waterbezwaar

In de gerechtelijke procedures over waterschapslasten is vaak gesproken over het belang van bos en natuur bij de werken van het waterschap. Het kan hierbij gaan om zowel een:

**Positief belang als de boseigenaar baat heeft bij de voorzieningen die het waterschap heeft aangelegd.** Het kan ook gaan om een negatief belang (waterbezwaar) als er water vanuit het bos- of natuurterrein terecht komt in de watergangen van het waterschap, zodanig dat dit kosten veroorzaakt. De sloot moet immers breder of dieper zijn.

**In de proefprocedures speelt het waterbezwaar een belangrijke rol in de overweging van de rechter tot zijn oordeel dat de eigenaren van bos en natuur terecht een heffing betalen.** Er is immers sprake van kostenveroorzaking.

Volgens voorlopige berekeningen van de Unie van Waterschappen komen de totale waterschapslasten voor bos en natuur in Nederland in het nieuwe systeem neer op €2 miljoen in plaats van de huidige €14 miljoen.

### Meer informatie?

De gerechtelijke uitspraken in de vier proefprocedures waterschapslasten staan op de nieuwspagina van [www.boschap.nl](http://www.boschap.nl). De Commissie Water van het Bosschap zal met medewerking van de Unie van Waterschappen in mei een informatie-bijeenkomst organiseren over waterschapslasten voor bos en natuur, met een terugblik op de proefprocedures en een vooruitzicht naar de toekomstige invulling van de lasten voor bos en natuur. Meer informatie over deze bijeenkomst vindt u t.z.t. op de website van het Bosschap. Heeft u interesse in het bijwonen van deze bijeenkomst, wilt u dat dan nu alvast aangeven, per email: [algemeen@boschap.nl](mailto:algemeen@boschap.nl) of per telefoon: 030-6930130 (dhr. Roels). ♦

Dianne Nijland werkt bij het Bosschap en is secretaris van de Commissie Water.

Dit artikel is eerder gedeeltelijk gepubliceerd in de nieuwsbrief van het Bosschap (extra nieuwsbrief maart 2005).

Zie ook reactie hiernaast ►

## Wachten tot 2008

De observaties van Dianne Nijland over heden en toekomst zijn juist. De marginale toets van de rechter kón ook niet tot een andere uitkomst leiden. Aan de rechter ligt het niet. Nee, het is het systeem van de Waterschapswet, waarin is vastgelegd dat de aard en omvang van het (positieve of negatieve) belang, alsmede de kostenveroorzaking uitmaken hoe groot zeggenschap en betaling zijn. Zolang het belang centraal wordt gesteld, blijft dit soort fricties bestaan. Te meer daar positieve bijdragen van gronden aan het watersysteem (bijvoorbeeld bossen) of activiteiten van de eigenaar (onderhoud door boeren) niet kunnen worden verrekend. Het huidige stelsel hangt nu eenmaal van ficties aan elkaar. Een paar voorbeelden. Bij de zuiveringstaak betaalt de burger een forfaitair bedrag ongeacht de mate van de verontreiniging. De ingezetenenomslag is niet meer dan 'koppengeld': ongeacht zijn belang betaalt de burger een vast bedrag dat vooral gebaseerd is op het feit of hij in dun- of dichtbevolkt gebied woont. Boeren en natuurterreineigenaren betalen naar rato van hun grondoppervlak, alsof dat allesbepalend is voor de mate van belang bij

het waterschapstelselbeheer. En of de WOZ-waarde van gebouwde eigendommen behalve voor de waterkeringszorg geheel congruent is aan de mate van belang, valt nog te bezien; deze is vooral een gemakkelijke verrekenmethode. Hoe verder de algemenering van het waterschapstelselbeheer zich voortzet, hoe onwerkbaarder het belangbegrip zal worden. Reeds nu gaan de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren uit van ficties en forfaitaire bedragen ("geacht worden - enig - belang te hebben").

De uitspraak van de rechter in de proefprocessen is correct, maar wordt als onredelijk ervaren voor die natuurterreinen die nagenoeg niet profiteren respectievelijk bijna geen kosten veroorzaken. In de nieuwe systematiek zullen deze terreinen bijna niets meer betalen. Ook dat is min of meer het gevolg van 'aan knoppen draaien'. Besef immers dat er óók terreinen zijn waar waterschappen fors investeren ten behoeve van deze terreinen. Mijn betoog leidt slechts tot één conclusie: schaf de waterschapslasten af, omdat ze een zó geringe bijdrage leveren (€

2 miljoen op een totaal van € 2 miljard) dat de administratieve inspanning de moeite bijna niet waard is. Elders heb ik betoogd dat agrariërs ook vrijgesteld zouden kunnen worden, hun bijdrage is € 150 miljoen, maar dat is een ander verhaal met andere argumenten.

Bos- en natuurterreineigenaren rest niets anders dan wachten op 2008 als de nieuwe wet in werking treedt. Als belangengroep zullen ze zich in Den Haag moeten blijven inzetten voor hun belang bij een andere systematiek voor waterschapslasten. Hoewel velen in dit land de bezwaren van waterschapslasten voor terreineigenaren wel begrijpen en soms ook onderschrijven, is er nog geen politieke meerderheid voor structurele en meer fundamentele aanpassingen. Mijn opvatting is dat wie als belastingheffer het gestelde belang van de belastingplichtige niet goed kan onderbouwen, op termijn het systeem uitholt, en draagvlak verliest. Op dus naar een aan de tijd aangepaste verdelende rechtvaardigheid. ♦

Alfred van Hall, hoogleraar waterstaats- en waterschapsrecht

ADVERTENTIE



**Boomcontrole: meer dan bomen kijken!**

**BORGMAN** Adviesbureau voor  
**BEHEER** bosbeheertechniek & bosexploitatie

Tel: 0570-530664  
fax: 0570-530394  
info@borgmanbeheer.nl

Bezoek onze site:  
[www.borgmanbeheer.nl](http://www.borgmanbeheer.nl)