

BELASTINGHERZIENING WATERSCHAPPEN BEGIN VAN GROTE VERANDERINGEN?

*Evelien van der Kuil, Martien Aartsen en Arjan Loesink**

■ In 2020 doorliepen de waterschappen gezamenlijk een traject voor herverdeling van de waterschapslasten door aanpassing van het belastingstelsel. De urgentie van de opgave en complexiteit van de governance vroegen om een grondig proces met gedegen betrokkenheid van stakeholders. In dit proces zijn belangengroepen en politieke partijen op centraal niveau betrokken bij de ontwikkeling van de voorstellen voor het nieuwe belastingstelsel. Dit centrale niveau houdt voor de bestuurders in dat de portefeuillehouders uit alle 21 waterschapsbesturen zich organiseerden in een stuurgroep en zo het proces trokken. Het is hiermee een landelijk traject met directe doorwerking in waterschapsbesturen. Zo konden stakeholders en politieke partijen uit de waterschappen zich centraal organiseren en standpunten formuleren om op diverse momenten in te brengen in het besluitvormingstraject. Bestuurders van de dezelfde ‘politieke kleur’ zochten elkaar hierbij op. Dat wil zeggen dat waterschapsbestuurders van een landelijke politieke partij, waterschapspartij of belangenorganisatie (in het geval van de geborgde zetels) elkaar binnen deze partij/organisatie weten te vinden voor informatie-uitwisseling, discussie en standpuntbepaling.

Deze wijze van governance is voer voor reflectie en roept de vraag op welke consequenties dit heeft voor het proces en de besluitvorming. Het is interessant dit te bezien in het licht van de mogelijke ‘politisering’ van waterschapsbesturen. In dit artikel wordt op beide ingegaan. Allereerst wordt het proces van de aanpassing van het belastingstelsel beschreven. De focus ligt hierbij op de organisatie van stakeholders en politieke partijen in het traject. Er zal daarom in dit artikel beperkt worden stilgestaan bij de inhoud van de voorgestelde stelselherziening. Voor de lezer geïnteresseerd in de inhoud van het voorstel verwijzen wij naar de website van de Unie van Waterschappen.¹ Vervolgens wordt stilgestaan bij een aantal consequenties van deze governance en wordt afgesloten met een discussie in het licht van de politisering van waterschapsbesturen.

‘POLITISERING’ VAN WATERSCHAPPEN?

Bij de waterschapsverkiezingen van 2008 is het personenstelsel, waarbij kiezers hun stem uitbrachten op individuele personen die zich kandidaat stelden, vervangen door het lijstenstelsel. Bij dit lijstenstelsel wordt een stem uitgebracht op een kandidaat van een bepaalde lijst. Met deze wijziging deden politieke partijen (landelijke politieke partijen en speciaal opgerichte waterschapspartijen) hun intrede in de waterschapsbesturen. Gesteld kan worden dat hiermee een ontwikkeling is ingezet waarbij waterschapsbesturen ‘politiseren’.

* **Evelien van der Kuil, Martien Aartsen en Arjan Loesink** zetten zich als adviseur bij TwynstraGudde in voor de professionalisering van politiek-ambtelijke verhoudingen in de watersector en reflecteren doorlopend op ontwikkelingen in de politisering van de waterschapsbesturen.

Aanpassing Belastingstelsel 2020

Een nieuw belastingstelsel voor de waterschappen

Waterschappen hebben een eigen belastingstelsel voor de bescherming tegen water, de zorg voor voldoende en schoon oppervlaktewater en het zuiveren van afvalwater. Dit stelsel voorziet in de financiering van (bijna) de gehele taakuitoefening. Door deze afgezonderde bekostiging hoeven investeringen in het waterbeheer niet te concurreren met andere belangrijke overheidsuitgaven.

Dit belastingstelsel bestaat sinds de laatste wetswijziging in 2007 en knelt in toenemende mate voor steeds meer waterschappen. Sinds deze laatste herziening zijn meerdere negatieve effecten van keuzes in het verleden geconstateerd die ertoe leiden dat de waterschappen hun stelsel willen aanpassen. In de tussentijd hebben de waterschappen tweemaal met speciale commissies een traject doorlopen om het stelsel aan te passen. Dit zonder de gewenste resultaten. De laatste poging was met de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB). De CAB heeft tussen 2014 en 2018 gestudeerd op een omvangrijk pakket van wijzigingen in de volle breedte van het belastingstelsel. De voorstellen van de CAB hadden echter te weinig draagvlak bij de waterschappen en zijn niet verder gebracht. Na een korte pauze en grondig beraad hebben de waterschappen besloten een kort traject te doorlopen wat de ‘Aanpassing Belastingstelsel 2020’ is gaan heten, de casus van dit artikel.

Anders dan bij de CAB ligt de focus in het traject ‘Aanpassing Belastingstelsel 2020’ op een beperkt aantal concrete knelpunten. De Ledenvergadering van de Unie van Waterschappen heeft de bestuurlijke stuurgroep, bestaande uit 21 portefeuillehouders, opdracht gegeven om aan de slag te gaan met de weeffout in de watersysteemheffing en het gebruik van mens- en milieubelastende stoffen in de zuiverings- en verontreinigingsheffing. Daarnaast wordt een aantal voor de hand liggende zaken opgepakt waarvoor reeds breed draagvlak bestond. Net als bij de eerdere belastingstelselwijzigingen gaat het hier vanwege het omslagkarakter van de waterschapsbelastingen – wat de ene groep niet meer betaalt, moet(en) de andere groep(en) opbrengen – om een herverdelingsvraagstuk. Dit maakt het politiek-bestuurlijk relevant.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) is als wetgever uiteindelijk verantwoordelijk voor de noodzakelijke wetswijziging. Het initiatief van de waterschappen om gezamenlijk tot een voorstel te komen

voor herziening van het stelsel, kan gezien worden als een manier om proactief verantwoordelijkheid te nemen voor de ontwikkeling van het eigen belastingstelsel.

Het betrekken van stakeholders: politieke partijen en belangengroepen

Stakeholders hebben een belangrijke rol in het traject. Dit is niet vanzelfsprekend. De gemiddelde belangengroep praat ook niet mee over het jaarlijks belastingplan van de rijksoverheid. Waarom bij de waterschappen wel? De waterschappen hebben de inschatting gemaakt dat het eigen belastinggebied een groot goed is, waarvoor gezamenlijk zorg gedragen moet worden. Een gemeenschappelijk beeld van de problematiek en de oplossing is cruciaal voor het slagen van een stelstelwijziging. De sector wil gezamenlijk één plan voorleggen aan de wetgever. Om tot de beste inhoudelijke en een breed gedragen oplossing te komen, hebben de waterschappen besloten een brede betrokkenheid van politieke partijen en belangengroepen te organiseren.

Met een publieke mededeling bij de start van het traject zijn stakeholders uitgenodigd voor deelname aan de stakeholderbijeenkomsten. Daarnaast zijn de bekende belangengroepen en politieke partijen uit het waterschapsdomein benaderd die in het verleden op dit dossier hebben meegesproken. Daarmee was het dus mogelijk voor politieke waterschapspartijen en geborgde belangengroepen, die ook vertegenwoordigd zijn in de algemeen besturen, om mee te praten onder de noemer van stakeholder. Dit heeft geresulteerd in een brede deelname door stakeholders.²

Deze stakeholders zijn betrokken in speciale stakeholderbijeenkomsten en deze hadden een tweeledig doel:

- 1 Het **informer**en van de stakeholders over besluitvorming door de stuurgroep en het te doorlopen proces
- 2 Het **consulter**en van de stakeholders door het ophalen van wensen, gedachten en inhoudelijke bijdragen.

De inbreng van de stakeholders is vertaald naar een samenvattend document met hoofdpunten van alle inbreng. Deze vertaling is aan de stakeholders voorgelegd ter verificatie. Vervolgens is de inbreng besproken met de stuurgroep ter ondersteuning en overweging bij de besluitvorming. Wanneer relevant geacht door de stuurgroep is de stakeholderinbreng op verschillende momenten meegenomen in de ontwikkeling van de verschillende varianten.

GOVERNANCE EN PROCES VAN HET TRAJECT 'AANPASSING BELASTINGSTELSEL 2020'

DE GOVERNANCE

Het traject startte met het samenstellen van een stuurgroep waarin alle waterschappen vertegenwoordigd waren door de portefeuillehouders financiën. Het bestuur van de Unie van Waterschappen was vertegenwoordigd. De stuurgroep werd voorgezeten door een onafhankelijk externe voorzitter, Menno Snel.

De stuurgroep werd ondersteund door een ambtelijke procesgroep en een ambtelijke werkgroep, bestaande uit medewerkers van de Unie en van de waterschappen. De ambtelijke groepen ondersteunden de stuurgroep door het onderzoeken, uitwerken en toetsen van voorstellen en te adviseren ten aanzien van draagvlak, kwaliteit en tijd. De waterschapsbesturen zijn vertegenwoordigd door hun stuurgroep lid en een af-

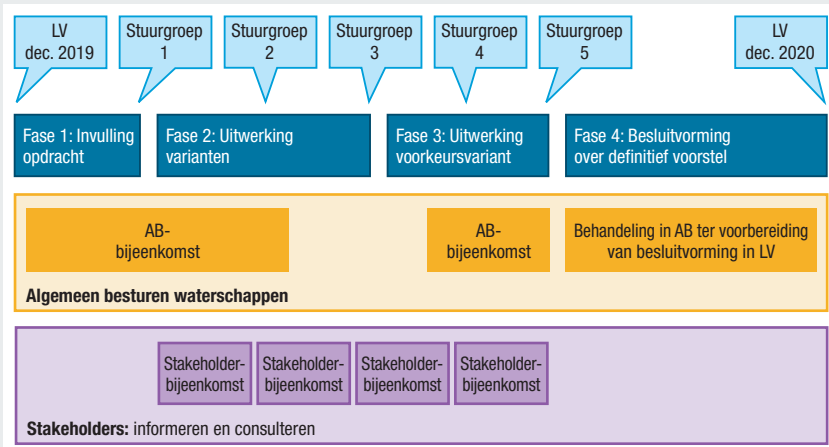


gevaardigd ambtelijk adviseur die ondersteunde bij de besluitvorming in de Algemeen Besturen van de individuele waterschappen. Daarnaast is er op bestuurlijk niveau contact

tussen I&W, UvW en de voorzitter van de stuurgroep. Stakeholders worden, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau, geïnformeerd en geconsulteerd door de ambtelijke ondersteuning.

HET PROCES

Het gevolgde proces is een gestructureerd gesprek tussen de leidende stuurgroep (als vertegenwoordiger van hun waterschap), de stakeholders, ambtelijke werk- en procesgroep, de waterschapsadviseurs en I&W. De afbeelding hiernaast beschrijft de doorlopen processtappen binnen het traject. In totaal zijn 5 stuurgroepbijeenkomsten nodig geweest om tot een resultaat te komen. Na elke stuurgroepbijeenkomst was er een stakeholderbijeenkomst, behalve na de laatste stuurgroep. De uitkomst van deze bijeenkomst is schriftelijk gedeeld. De voorliggende besluiten in de vijfde stuurgroepbijeenkomst waren al eerder bekend bij de stakeholders. De algemeen besturen zijn meegenomen tijdens de start



en aanleiding van het traject, en in een latere fase in de laatste besluitpunten. Dit gebeurde via informatieve bijeenkomsten. Uiteindelijk zijn de voorstellen van de stuurgroep in de laatste fase voorgelegd aan alle algemeen besturen ter voorbereiding van de definitieve besluitvorming in

de Ledenvergadering van de Unie van Waterschappen van december 2020. Na unanieme besluitvorming in de Ledenvergadering zijn de voorstellen doorgeleid naar de minister van IenW, waarna de minister de voorstellen eind februari 2021 heeft verstuurd naar de Tweede Kamer.

Afstemming langs 'de politieke lijn'

Wat opviel in dit proces was de afstemming langs de politieke lijn. Gedurende het proces vond er afstemming plaats tussen de vertegenwoordigers van een 'politieke kleur' op centraal niveau en individuele waterschapsbestuurders van dezelfde kleur. Argumenten en standpunten werden zo over de grenzen van het individuele waterschap heen besproken en gecoördineerd. Dit werd zichtbaar tijdens de stakeholderbijeenkomsten en de bijeenkomsten met de Algemeen Besturen van de waterschappen, waar dezelfde standpunten en argumenten werden ingebracht. Waterschapsbestuurders met dezelfde politieke kleur, droegen in de Algemeen Besturen van individuele waterschappen dus dezelfde argumenten aan als eerder gewisseld in de stakeholdergesprekken.

De som van waterschapsfracties van dezelfde politieke kleur positioneerde zichzelf hiermee, met een eensgezinde boodschap, als invloedrijke stakeholder. De uiteindelijke besluitvorming voorafgaand aan de Ledenvergadering van de Unie vond immers plaats in elk afzonderlijk waterschapsbestuur. Het was voor de bestuurders in de stuurgroep tijdens besluitvorming waardevol om zicht te krijgen op de verschillende geluiden.

Discussie en duiding; de consequenties van de governance

Met de overgang van een personenstelsel naar een lijstenstelsel in de waterschapsbesturen zijn nationale politieke partijen en speciaal opgerichte waterschapspartijen toegetreden tot de waterschapsbesturen. De casus van het belastingstelsel is een voorbeeld van hoe deze partijen en de bestuurders daarin zich organiseren via de partijlijn. En zo hun invloed vergroten bij een nationaal spelend en centraal georganiseerd vraagstuk. Samenwerking via deze politieke lijn bij het opstellen van standpunten over waterschapsgrenzen heen blijkt effectief in het vergroten van invloed. Een aantal partijen laat blijken het belang hiervan in te zien en zet in op onderlinge afstemming en samenwerking.

Een traject met draagvlak in de waterschapswereld

De vraag is of een centrale afstemming over waterschapsgrenzen heen via de politieke lijn wenselijk is. Uit bovenstaande casus constateren wij dat de wijze van betrokkenheid en organisatie, een positief effect heeft op de besluitvorming bij individuele waterschappen. Dit vanwege het convergerend samen ontwikkelen van voorstellen, dat hier leidde tot draagvlak en betrokkenheid bij het eindresultaat. Daar waar vorige pogingen om het belastingstelsel te wijzigen (onder andere) strandden op het ontbreken van draagvlak bij de waterschappen, was dat hier niet het geval. Door partijen op een centraal niveau mee te laten praten en standpunten in te laten brengen, is de kans groter dat deze zelfde partijen in de verschillende waterschapsbesturen zich gehoord voelen. Hierbij merken wij op dat draagvlak in de waterschapswereld alleen nog niet voldoende is voor het aanpassen van het belastingstelsel. De uiteindelijke beslissing voor indiening van deze wetswijziging ligt bij I&W. Draagvlak op nationaal niveau, ook in de Tweede Kamer, is daarmee noodzakelijk.

Besluitvorming op basis van expertise

Voor het draagvlak in het proces lijkt deze manier van organiseren waardevol. Maar wat betekent dit voor de inhoudelijke discussie en afweging? In de waterschapswereld wordt immers nogal eens afkeurend gesproken over 'politieke discussies' en staat de inhoud doorgaans centraal. Wij denken dat het organiseren van besluitvorming langs de politieke lijn ook in dit opzicht van meerwaarde is. Een vraagstuk als de herziening van het belastingstelsel is complex en kan voor een individuele woordvoerder van een enkele waterschapsfractie moeilijk te behappen zijn. Het bediscussiëren van dit vraagstuk met experts binnen een partij en het bespreken van de eigen regionale situatie, komt de standpunten en argumenten van een partij als geheel ten goede. Individuele bestuurders kunnen hierbij leren van elkaar en komen samen tot een adequaat perspectief op een complex dossier zoals het belastingstelsel, een dossier dat niet elke bestuurder beheerst. Dit proces zou gezien kunnen worden als een professionalisering van het waterschapsbestuur.

Vervolgfragen voor de waterschapswereld

In dit artikel constateren wij dat bij een complex vraagstuk, dat alle waterschappen aangaat, het waardevol is om gebruik te maken van de politieke lijnen die landelijk georganiseerd zijn. Deze governance maakt de kans op een gedragen besluit binnen individuele waterschappen groter en kan helpen om de individuele waterschapsbestuurder te voorzien van meer kennis en deskundigheid. Het ingevoerde lijstenstelsel en de intrede van politieke partijen in de waterschapsbesturen hebben deze wijze van afstemmen mogelijk gemaakt en is daarmee een positieve ontwikkeling.

Wij zien dat het gebruik maken van deze ‘politieke lijnen’ echter ook vragen oproept. Zo kan gesteld worden dat besluitvorming over deze complexe onderwerpen op deze manier meer politiek wordt. In de afstemming tussen waterschapsbestuurders over waterschapsgrenzen heen via de politieke lijn, ligt het immers voor de hand dat standpunten gevormd worden op basis van een gedeelde politieke overtuiging/idealisme. Dit kan meer het geval zijn dan wanneer een discussie plaatsvindt binnen een enkele waterschapsfractie, waar de regionale situatie en daaruit volgende (technische) inhoud leidend is. Mogelijk wordt deze ‘politisering’ nog verder vergroot, doordat het voor de politiek ‘buiten de waterschappen’ bij landelijke partijen makkelijker is om via de centrale partijlijn invloed uit te oefenen.

Met het oog op actuele vraagstukken en discussies zoals de rol en verantwoordelijkheden van waterschappen rondom klimaatverandering en waterkwaliteit, vinden wij het waardevol voor de waterschapswereld om de discussie op eenzelfde wijze op centraal en decentraal niveau te voeren. Voor deze onderwerpen geldt eenzelfde complexiteit en landelijk belang. Wij denken dat deze landelijke governance kan helpen om vastgelopen complexe vraagstukken vlot te trekken en verder te brengen. Daarnaast versterkt het de professionalisering van het waterschapsbestuur door beter onderlegde waterschapsbestuurders. De (technisch) inhoudelijk georiënteerde waterschapswereld zal dan wel moeten accepteren dat hun wereld politieker wordt.

SAMENVATTING

In 2020 doorliepen de waterschappen gezamenlijk een traject voor aanpassing van het belastingstelsel met als gevolg herverdeling van de waterschapslasten. De urgentie van de opgave en complexiteit van de governance vroegen om een grondig proces. In dit proces zijn stakeholders en politieke partijen uit het waterschapsdomein geïnformeerd en geconsulteerd. Deze politieke partijen en bestuurders bleken zich bij dit vraagstuk te organiseren via ‘partijlijnen’. Op deze ontwikkeling wordt in dit artikel gereflecteerd, met daarbij aandacht voor de intrede van politieke partijen in de waterschapsbesturen.

De auteurs constateren in deze case dat stakeholders en politieke partijen uit de waterschappen zich centraal organiseerden en standpunten formuleerden om op diverse momenten in te brengen in het besluitvormingstraject. Bestuurders van de dezelfde ‘politieke kleur’ zochten elkaar op voor informatie-uitwisseling, discussie en standpuntbepaling. Dit heeft een positief effect gehad op het draagvlak binnen de waterschapswereld en daarnaast op het inhoudelijke niveau van het debat en de besluitvorming. De auteurs stellen de vraag of dit een verdere ‘politisering’ binnen de waterschapsbesturen als gevolg heeft en pleiten voor een discussie over de wenselijkheid hiervan.

Auteurs Evelien van der Kuil en Martien Aartsen waren betrokken bij de procesorganisatie van het traject ‘Aanpassing Belastingstelsel’ en schreven hun ervaringen samen met collega en criticus Arjan Loesink op.

Referenties

- 1 <https://www.uvw.nl/thema/financien-belastingen/aanpassing-belastingstelsel/#:~:text=In%20de%20Ledenvergadering%20van%20de,minister%20van%20Infrastructuur%20en%20Waterstaat.>
- 2 LTO Nederland, Nederlandse Melkveehouders Vakbond, Nederlandse Akkerbouw Vakbond, VEMW, VNO-NCW, MKB-NL, NVWBnB (de Nederlandse Vereniging van Waterschapsbestuurders namens Bedrijven), VBNE, CDA, Water Natuurlijk, Algemene Waterschapspartij, Lage Lasten Burger, 50 PLUS, Vereniging Eigen Huis, Partij voor de Dieren en verschillende anderen. ■