



Gemeentelijke positie is aan heroverweging toe

Wat willen gemeenten nog met kabeltelevisie?

In Amerika wordt de vraag gesteld: moet kabeltelevisie terug naar de kerntaak, het verspreiden van radio- en televisiesignalen? En in Nederland ziet Philips-topman Boonstra af van verdere deelneming in de kabeltelevisie. Maar ondertussen stelt de overheid zich achter een verdere ontwikkeling van de elektronische snelwegen, ontwikkelt internet zich stormachtig en is de groei van de informatie- en telecommunicatiemarkt essentieel voor de Nederlandse economie geworden; aan de regelgeving wordt continu gesleuteld.

De gemeentelijke overheid is sinds jaar en dag betrokken bij die ontwikkelingen via het zogenaamde machtigingstelsel. Bas Eenhoorn (Moret Ernst & Young) en Peter Jelgersma (adviseur telecommunicatie & nieuwe media) vragen zich af of die betrokkenheid niet op een eind is gekomen. Of zou het toch verstandig zijn een lokale overheidsvinger in de kabeltelevisiepap te houden?

Gemeenten zijn op twee manieren verbonden met de kabeltelevisie. Nagenoeg alle gemeenten in Nederland hebben indertijd, op basis van de toenmalige 'telegraaf- en telefoonwet', een machtiging verkregen om een kabeltelevisienetwerk te exploiteren of dat te laten doen. Aan die machtiging zitten rechten en verplichtingen. In het kader van dit overzicht van de ontwikkelingen is het van belang om te vermelden, dat machtiginghouder kan worden aangesproken op de continuïteit van de exploitatie en op strijdigheid met de wet. Die gemeenten, die zich beperkt hebben tot het houden van de machtiging (en zelf niet de exploitatie ter hand hebben genomen), zijn sinds enkele jaren voor de keus gesteld of deze verantwoordelijkheid nog zinvol kan worden ingevuld. Kunnen de gestelde

doelen op een andere manier ook worden bereikt zonder de verantwoordelijkheid en de aansprakelijkheid als machtiginghouder te blijven dragen? Welke doelen zou een gemeente zich kunnen stellen als medeverantwoordelijke voor de kabeltelevisie binnen haar territorium. Het is evident, dat het gaat om het stellen van gunstige voorwaarden ten behoeve van de inwoners en de abonnees. Zolang er geen volledige concurrentie is en er feitelijk nog sprake is van

schaarste heeft de burger recht op een beschermende overheid. Het gaat dan bij kabeltelevisie om het leveren van een redelijk pakket programma's tegen aanvaardbare prijs. De kwaliteit moet goed zijn, de dienstverlening op niveau en zoveel mogelijk huishoudens binnen de gemeente moeten aangesloten worden. Is de gemeente nog steeds de aangewezen overheid om daarvoor zorgen? Er zijn enkele omstandigheden, die het aannemelijk maken dat

de urgentie van de betrokkenheid van de gemeente als machtiging houder minder wordt. De onlangs in de Tweede Kamer behandelde wijziging van de Mediawet legt de exploitant zodanige verplichtingen op ten aanzien van de grootte en de prijs van het te leveren programmapakket, dat bemoeienis van de lokale overheid van aanzienlijk mindere betekenis is geworden. Als we tegelijkertijd kijken naar de op handen zijnde Telecommunicatiewet dan lijkt zelfs het fenomeen van machtiging geen betekenis mee te hebben. Zeer waarschijnlijk komt er een einde aan het machtigingstelsel. Het contract tussen de gemeente en de exploitant komt dan in een ander licht te staan. De juridische vraag is interessant wat de precieze betekenis van een dergelijk contract dan nog is.

Verouderde Waterschapsbelastingen en meervoudige aanslagen:

'Leuker kunnen we het niet maken, wel eenvoudiger en goedkoper'

Het stelsel van belastingheffing bij waterschappen is aan grondige herziening toe. Directe aanleiding daarvoor is het bijzonder ingewikkelde systeem van omslagheffing en kosten-toedeling voor waterschapstaken. Friso de Zeeuw (gedeputeerde voor de PvdA in Noord-Holland) en Henk van Alderwegen (dijkgraaf in Noord-Holland) doen een suggestie voor vereenvoudiging en verbetering van het huidige heffingstelsel.

Als belastingplichtigen voor de waterschapsomslag worden in de Waterschapswet vijf belanghebbende categorieën ingelanden onderscheiden: *ingezetenen, gebouwd, ongebouwd, pachters en bedrijfsgebouwd*. Per taak van het waterschap worden de kosten berekend en toegeedeeld aan de onderscheiden categorieën ingelanden. Hiervoor wordt de kostentoedelingsverordening vastgesteld waarvoor een aantal arbitraire richtlijnen (nota-Haveelaar) en ingewikkelde methodieken (methode-Oldambt) dwingend zijn voorgeschreven. Vervolgens bestaat de mogelijkheid voor alle onderscheiden

categorieën (behalve de ingezetenen) een differentiatie naar omslagklassen in te voeren. Nu kan een individu behoren tot verschillende categorieën, zodat een meervoudige aanslag aan de orde is. Bijvoorbeeld een agrariër met eigen en gepachte grond en een woning wordt aangeslagen als *ongebouwd, gebouwd, ingezetene* en *pachter*.

De belastinggrondslag voor ongebouwd en pachters is de oppervlakte (per ha), voor gebouwd en bedrijfsgebouwd de economische waarde van het onroerend goed (WOZ waarde), voor de ingezetene een forfaitair (gelijk) bedrag per wooneenheid.

Naar onze mening is dit stelsel alleen nog maar historisch verklaarbaar. Het dateert uit de tijd van de aangedijkte landen en de inpolderingen waarbij de landeigenaren het instandhoudingsbelang verdeelden. Het past niet in deze tijd waarin integraal waterbeheer voorop staat en het waterbeheer verweven is met ruimtelijke ordening en milieubeleid.

Het belang van integraal waterbeheer reikt verder dan het belang van de ingelanden. Het belang voor de in de Waterschapswet onderscheiden categorieën is niet altijd even duidelijk.

De kosten van de waterschapstaken laten zich niet eenduidig over de categorieën verdelen. De voor de verdeling geldende regels vloeien voornamelijk voort uit betrekkelijk willekeurige en politieke keuzes; een vertaling van het rechtstreekse belang in betaling is een onmogelijke opgave.

Voor de dekking van de kosten van de zuivering van afvalwater en van het kwalitatief oppervlaktewaterbeheer is de verontreinigingsheffing als belasting ingesteld bij de inwerkingtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewater. Voor de verontreinigingsheffing worden twee categorieën onderscheiden: *particulieren* en *bedrijven*. Als grondslag voor de belastingheffing geldt: de vervuilingseenheden per wooneenheid (gelijk bedrag) voor de particulieren en per bedrijf een nader vast te stellen aantal vervuilingseenheden.

Zeventig procent van de opbrengst van de verontreinigingsheffing is afkomstig van huishoudens. Het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt' is simpel uitgewerkt. Ieder huishouden betaalt voor een gelijk aantal vervuilingseenheden onafhankelijk van de mate van vervuiling

Behalve door de machtiging zijn nogal wat gemeenten bij kabeltelevisie betrokken doordat zij indertijd zelf de exploitatie ter hand hebben genomen. Of de exploitatie is opgedragen aan een bedrijf of stichting, geheel of gedeeltelijk in eigendom van de lokale overheid. Hoe zal de gemeente zich in zo'n geval moeten opstellen. Welke risico's neemt de gemeente met een voortgaande betrokkenheid bij de exploitatie van kabeltelevisie. Indertijd stapten vele gemeenten in de kabelbranche, omdat radio- en televisiesignalen werden beschouwd als een schaars goed. Gemeenten paktten de activiteit op als een nutsfunctie. Vaak werd het gemeentelijke gas- en energiebedrijf opgedragen een exploitatie van een kabeltelevisienetwerk te beginnen. Er is nu een duidelijke kentering in de

gemeentelijke betrokkenheid bij die exploitatie. Dat is ook geen wonder. Kijken we eens naar de verschillende ontwikkelingen. De nieuwe telecomwet komt eraan. Daarin wordt voorgesteld dat om behalve het eerder genoemde machtigingstelsel eveneens het stelsel van vergunningen te laten vallen. Daarvoor in de plaats komt de verplichting tot registratie voor een ieder die een infrastructuur voor kabeltelevisie wil leggen. Het is niet uitgesloten, dat op die wijze de mogelijkheid van het in de USA bekende fenomeen van overbuilding in Nederland zijn intrede zal doen. De exclusiviteit van het hebben van een kabelnetwerk staat op deze wijze ter discussie. De aarzelingen bij gemeenten (en terecht) ontstaan ook als gevolg van de eenzijdig toenemende concurrentie en de ander-

zijds daarmee verband houdende toenemende risico's. De concurrentie ontstaat doordat via andere kabels (die van PTT telecom bijvoorbeeld) ook videosignalen zullen worden doorgegeven. Maar ook de satelliet wordt een geduchte concurrent; zeker nu ook de Tweede Kamer heeft aangedrongen op verspreiding van de signalen van de publieke omroepen via bijvoorbeeld Net-hold. Op zich zijn deze bewegingen positief te duiden. Concurrentie is niet verkeerd, maar de vraag laat zich stellen of, mede gezien de grote investeringen die nodig zijn om de kabeltelevisienetten toekomstgeschikt te maken, de lokale overheid er verstandig aan doet in deze markt te blijven. Over nut en noodzaak van enige bemoeienis van de lokale overheid op dit terrein is geen discus-

sie. Het belang, dat de lokale gemeenschap heeft bij goede concurrerende telecommunicatieinfrastructuur staat buiten kijf. Aannemelijk is dat een dergelijke voorziening een steeds belangrijker voorwaarde wordt voor bijvoorbeeld het vasthouden en ontwikkelen van werkgelegenheid. Maar als lokale overheid zelf mede een risicovol belang hebben in de multimediale ontwikkelingen en telefonie, is geheel van andere orde. De vraag mag gesteld worden wat gemeenten nog in de kabeltelevisiebranche zouden willen. Een opkomen voor de burger? Een beetje ondernemerschap? De noodzaak voor een heroverweging van de positie van de gemeenten lijkt duidelijk. te zijn aangeduid.

Bas Eenhoorn, Peter Jelgersma

of het waterverbruik. Huishoudens bestaande uit één persoon kunnen korting krijgen en uitkeeringsgerechtigden vrijstelling van deze belasting. Voor bedrijven wordt wel gerekend naar de mate van vervuiling en daarop afgerekend. Momenteel is de hoogte van de verontreinigingsheffing aanleiding voor bedrijven om in het bedrijfsproces een waterzuivering op te nemen. Een loffelijke streven; alleen vervelend voor de benutting van de zuiveringsinstallaties. Verder is een aantal nutsbedrijven actief op de markt van de collectieve zuivering van bedrijfsafvalwater, zeg maar als concurrent van de waterschappen. Het gevaar dreigt dat waterschappen alleen met de onrendabele delen van de markt blijven zitten. Een substantieel deel van de opbrengt van de WVO heffing zetten waterschappen in voor kwaliteitstaken zoals de verwijdering van vervuilde bagger. Dat verslechtert de concurrentiepositie van het waterschap ten opzichte van waterzuiverende bedrijven. Conclusie: het beginsel 'de vervuiler betaalt' - met een impuls om die vervuiling te verminderen - komt niet uit de verf (bij huishoudens) of heeft onbedoelde neveneffecten (bij bedrijven).

VEREENVOUDIGING

Onze suggestie voor vereenvoudiging en verbetering van de belastingheffing kent drie bestanddelen: allereerst een vergaande vereenvoudiging van het systeem van waterschapsomslag. We willen afstappen van de verschillende grondslagen voor

belastingcategoriën die een kostenverdeling over de categoriën nodig maakt. Eigenaars en gebruikers van woningen, gronden en bedrijfsbebouwing hebben leef- en economische belangen bij de taakuitvoering van het waterschap. De invoering van de WOZ waarde van woningen, bedrijfsgebouwen én gronden als algemeen geldende grondslag, is voor een ieder te begrijpen en te relateren aan het belang. Eigenaars van onroerende zaken (woningen, gebouwen en grond) worden aangeslagen naar rato van de economische waarde van hun bezit. Dit is gekoppeld aan het economisch belang dat zij hebben bij de taakuitvoering ter bescherming tegen wateroverlast (waterkering en peilbeheer). Gebruikers van deze onroerende zaken worden eveneens aangeslagen naar rato van de economische waarde van hun leefbelangen die het waterschap behartigt in de uitoefening van zijn hele takenpakket. Op deze manier is gemakkelijk aansluiting te krijgen op de gemeentelijke belastingen; gezamenlijk innen van OZB en de waterschapsbelasting leidt tot vermindering van perceptiekosten. Een discussiepunt is nog of de onbebouwde gronden in laag Nederland niet zoveel rechtstreeks belang bij het peilbeheer hebben dat een vermenigvuldigingsfactor voor de grondslag economische waarde gerechtvaardigd is. In ieder geval zal tegelijkertijd de vrijstelling van de gemeentelijke OZB voor onbebouwde gronden moeten vervallen. De invoering van het

nieuwe stelsel zal zo per saldo waarschijnlijk weinig lastenverschuiving tussen de agrarische sector, het bedrijfsleven en huishoudens tot gevolg hebben. Een verdere verrijning van de belastingheffing door de invoering van omslagklassen is niet meer aan de orde. Dat is simpelweg een erkenning van het feit dat er geen één-op-één relatie meer is te leggen op individueel niveau tussen belang en betaling van deze overheidsdiensten. Een ander uitgangspunt voor de belastingheffing, het solidariteitsbeginsel, krijgt zo een meer prominente plaats. In de tweede plaats verdient het aanbeveling de WVO verontreinigingsheffing alleen te benutten voor de bestrijding van de kosten van het zuiveringsbeheer. De overige kwaliteitstaken van het waterschap dienen te worden bekostigd uit de waterschapsomslag. Hiermee bereiken we een eerlijke toerekening van kosten voor het zuiveringsbeheer. En krijgt ook in financiële zin de integratie van kwaliteits- en kwantiteitswaterbeheer gestalte. Vanuit het principe 'de vervuiler betaalt', is er veel voor te zeggen de grondslag voor deze belastingheffing opnieuw te bezien. Hoewel kosten van de drinkwaterwinning en distributie, riolering en zuivering van huishoudelijk water niet altijd evenredig zijn aan het waterverbruik, zal een gezamenlijke heffing drinkwatervoorziening, riolering en zuivering naar rato van het gebruikte aantal kubieke meter water een begrijpelijke en aanvaarde grondslag zijn. Dit is

het zogenaamde 'brede waterspoor'. Gezamenlijke inning zal de perceptiekosten voor alle betrokken partijen ook hier verminderen.

WATERSCHAPSFONDS

En tenslotte reikt het belang van de taakuitvoering van het waterschap tegenwoordig verder dan het belang van de ingelenden van dat waterschap. Daarom is er aanleiding het werk van het waterschap gedeeltelijk te bekostigen uit de algemene belastingopbrengsten. De instelling van een 'Waterschapsfonds', vergelijkbaar met het Gemeente- en Provinciefonds, is dan een logische stap. Langs die weg kan ook de lokale en regionale lastendruk (vooral als gevolg van milieukosten) verminderen.

H. van Alderwegen, F. de Zeeuw

PLATFORM	&
BRIEVEN	
<p>Bijdragen aan de rubriek Platform (t.a.v. de eindredactie) bevatten ten hoogste 900 woorden, bij voorkeur aan te leveren op diskette (wp 5.1). De redactie behoudt zich het recht voor de tekst van Platform-bijdragen en van ingezonden brieven in te korten.</p>	