

Onderwerp: Aangepast voorstel wijziging belastingstelsel waterschappen
Dossiernummer: 1052

Gevraagd besluit VV:

In te stemmen met de voorlopige beslissingen met betrekking tot het wijzigen van het belastingstelsel van de waterschappen en de beslissingen tot nader onderzoek en uitwerking, zoals verwoord in de brief van het Uniebestuur aan Delfland d.d. 22 oktober 2018, met kenmerk 97805/EV.

1. Probleemstelling - context

Op 12 oktober 2018 is in de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen het voorstel van het Uniebestuur tot aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen besproken. Op basis van de inbreng van de waterschappen in de ledenvergadering is het voorstel op onderdelen aangepast. Het gewijzigde voorstel is op 22 oktober naar de waterschappen gestuurd en wordt op 14 december 2018 besproken in de ledenvergadering, waar een aantal voorlopige beslissingen voorligt, alsmede een aantal beslissingen tot nader onderzoek en uitwerking. Deze zijn beschreven in bijlage 1.

U wordt verzocht in te stemmen met de voorlopige beslissingen en beslissingen tot nader onderzoek en uitwerking, die voorliggen in de ledenvergadering van 14 december 2018.

2. Beoogd effect

Een toekomstbestendig belastingstelsel voor de waterschappen.

3. Kernboodschap

Delfland stemt in met het gewijzigde voorstel van het Uniebestuur tot aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen. Delfland onderschrijft daarmee een aantal concrete onderdelen van het nieuwe belastingstelsel en stemt in met nader onderzoek en overleg op andere punten. Dit alles moet leiden tot besluitvorming over een integraal voorstel tot aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen in de ledenvergadering van de Unie op 13 december 2019.

4. Historie - eerdere besluitvorming

- VV, 20 september 2018: besloten het voorlopige standpunt van Delfland met betrekking tot de Unievoorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel in te brengen bij de Unie van Waterschappen, ter bespreking in de ledenvergadering van 12 oktober 2018. In het voorlopige standpunt zijn de deelamendementen 1 en 3 van fractie Integer Liberaal verwerkt (zie bijlage 4 voor het voorlopige standpunt van Delfland).
- Informatieve VV, 23 augustus 2018: bespreking unievoorstel aanpassing belastingstelsel.
- Brief aan de VV, 26 juni 2018 (kenmerk 1360168): VV geïnformeerd over de voorstellen van het Uniebestuur en de daarbij behorende documenten. Vervolgens is aan de VV nadere informatie verstrekt met de uitwerking van de consequenties van het unievoorstel (drie scenario's).

5. Regelgeving en Beleid

N.v.t.

6. Financiën

Voor de watersysteemheffing zijn belangrijke elementen van het nieuwe belastingstelsel nog onderwerp van nader onderzoek en verdere uitwerking in 2019. Het is daarom niet mogelijk om voor de watersysteemheffing de financiële consequenties te schetsen van het aangepaste voorstel.

Daarenboven zijn de exacte financiële gevolgen van het voorstel tot aanpassing van het belastingstelsel, aan zowel de kosten- als opbrengstenkant, nu niet in volle breedte te bepalen, omdat deze een uitvloeisel zijn van de bestuurlijke keuzes bij toepassing van het nieuwe stelsel. Naast de tariefontwikkeling zijn hierbij ook bestuurlijke afwegingen met betrekking tot de ontwikkeling van de investeringsbehoefte (nieuw beleid), de ontwikkeling van de schuldpositie en kostenreductie van belang, alsook externe factoren zoals areaalontwikkeling (aantal huishoudens, bedrijven, WOZ, ha's).

In lijn met het VV-voorstel van 20 september 2018 zijn voor de zuiveringsheffing en de lozingsheffing de volgende financiële aspecten relevant:

- a) De vervuilingseenheid (VE) uit het oude stelsel wordt vervangen door een kostenveroorzakingseenheid (KVE); het totaal aantal KVE's is ca. 7% lager dan het aantal VE's.
- b) De heffing op het lozen van effluent op rijkswater neemt toe (effect nu ingeschat op ca. € 2,4 miljoen) en als bestuurlijk wordt ingezet op het nemen van afkoppelmaatregelen ten laste van de zuiveringsheffing (bestuurlijke keuze; effect nu ingeschat op ca. € 1,4 miljoen), dan kunnen de totale zuiveringskosten toenemen met ca. € 3,8 miljoen (indien de begroting verder gelijk blijft).
- c) Als toenemende zuiveringskosten worden vertaald in het tarief per eenheid (bestuurlijke keuze; daar moet t.z.t. bestuurlijke besluitvorming over plaatsvinden) dan stijgen de kosten per eenheid van € 93,50 (VE) naar € 103,48 (KVE), door een combinatie van stijgende kosten en een daling van het aantal eenheden.
- d) Als het tarief per KVE gelijk wordt gehouden aan het huidige niveau per VE (€93,50) dan dalen de opbrengsten uit de zuiveringsheffing met ca. 9 M€ ten opzichte van het huidige niveau. Bij toenemende kosten (lozingsheffing, afkoppelmaatregelen) ontstaat dan een financieel "gat" van ca. 13 M€.

7. Duurzaamheid

N.v.t.

8. Organisatorische en personele consequenties

N.v.t.

9. OR/GO

N.v.t.

10. Risico- en beheersmaatregelen

N.v.t.

11. Communicatie (in- en extern)

N.v.t.

12. Bekendmaking en vervolprocedure

Het gewijzigde voorstel tot aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen wordt op 14 december 2018 behandeld in de ledenvergadering van de Unie. In 2019 wordt een aantal onderwerpen nader onderzocht en uitgewerkt. De resultaten worden opgeleverd in juni 2019 en vervolgens voorgelegd aan de waterschappen. Definitieve besluitvorming over een integraal pakket aan voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel vindt plaats in de ledenvergadering van de Unie op 13 december 2019.

13. Bevoegd orgaan

De VV bepaalt het standpunt van Delfland zoals dat door zijn vertegenwoordiger tijdens de ledenvergadering van de Unie wordt uitgedragen.

De Dijkgraaf is bevoegd Delfland te vertegenwoordigen in de ledenvergadering van de Unie en daar het standpunt van Delfland in te brengen.

14. Toelichting

Het aangepaste voorstel van het Uniebestuur tot wijziging van het belastingstelsel van de waterschappen vindt u in bijlage 2.

In bijlage 1 vindt u de brief van het Uniebestuur aan Delfland met de voorlopige beslissingen met betrekking tot het wijzigen van het belastingstelsel en de beslissingen tot nader onderzoek en uitwerking, die voorliggen in de ledenvergadering van de Unie van 14 december 2018.

Bijlage 3 beschrijft de reacties van het Uniebestuur op de inbreng van de waterschappen over de voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel van 15 juni 2018.

In onderstaande toelichting is puntsgewijs beschreven hoe het Uniebestuur in de nieuwe voorstellen (d.d. 22 oktober 2018) is omgegaan met het standpunt van Delfland ten aanzien van de eerdere voorstellen van het Uniebestuur tot aanpassing van het belastingstelsel (d.d. 15 juni 2018).

Het standpunt van Delfland is verwoord in bijlage 4.

1. Delfland onderschrijft de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de voorstellen van het Uniebestuur (het solidariteitsbeginsel, het profijtbeginsel, het kostenveroorzakingsbeginsel en het principe de vervuiler betaalt).

De uitgangspunten zijn gehandhaafd. In bijlage 3 beschrijft het Uniebestuur op meerdere plaatsen de afwegingen die zijn gemaakt bij het toepassen van de uitgangspunten, in reactie op diverse vragen hierover vanuit de waterschappen (onder meer in paragraaf 2.1, 2.2., 3.1, 3.3, 3.4, 3.5 en 3.7)

2. Delfland hecht sterk aan de bestuurlijke ruimte om bij de lastentoedeling recht te doen aan het karakter van het beheergebied. De 15% bandbreedte die in de voorstellen is opgenomen voor de watersysteemheffing is voor ons daarom randvoorwaardelijk.

Het uniebestuur stelt voor een bestuurlijke commissie in te stellen die onderzoek gaat doen naar (de verdere uitwerking van) het gebiedsmodel en in dit onderzoek de gewenste c.q. noodzakelijke omvang van de bestuurlijke afwegingsruimte mee te nemen (bijlage 1, p3, punt 4b, 2^e punt). De commissie formuleert uiterlijk in juni 2019 een advies aan het Uniebestuur, dat vervolgens wordt voorgelegd aan de waterschappen.

De reactie van het Uniebestuur op de (uiteenlopende) inbreng van de waterschappen m.b.t. de omvang van de bestuurlijke ruimte vindt u in paragraaf 3.6 van bijlage 3.

3. Daarnaast stellen wij als randvoorwaarde dat het nieuwe belastingstelsel niet mag leiden tot hogere kosten voor het lozen van effluent op rijkswater. Een stelselwijziging is immers niet bedoeld om de opbrengsten van de rijksoverheid te vergroten.

Het Uniebestuur heeft hierover het volgende opgenomen in bijlage 1, op p5:
Uit doorrekeningen is gebleken dat toepassing van de nieuwe heffingsformules bij lozing op Rijkswater kan leiden tot een hogere afdracht aan het Rijk. Wij zullen ons er in de besprekingen met I&W hard voor maken dat de afdracht van waterschappen aan het Rijk als gevolg van deze voorstellen niet toeneemt.

Een toelichting van gelijke strekking is opgenomen in paragraaf 5.6 van bijlage 3.

4. Verder ondersteunt Delfland het nader onderzoek naar de heffing bij glastuinbouwbedrijven voor substraatteelt. Wij willen hier graag een bijdrage aan leveren en hechten eraan dat de glastuinbouwsector goed bij het onderzoek wordt betrokken, zowel op nationaal als regionaal niveau.

De voorstellen van het Uniebestuur zijn op dit punt ongewijzigd. Het uniebestuur heeft niet expliciet gereageerd op het aanbod van Delfland.

5. Ten slotte willen wij in de voorstellen graag meer prikkels zien die leiden tot gedragsbeïnvloeding bij huishoudens en bedrijven, bij voorkeur door het bieden van een handelingsperspectief. Een concrete suggestie hiervoor is het meenemen van het waterverbruik bij het bepalen van de hoogte van de zuiveringsheffing.

In paragraaf 2.6 van bijlage 3 schetst het Uniebestuur beknopt de afweging met betrekking tot het al dan niet inbouwen van gedragsprikkel in het belastingstelsel en welke gedragsprikkel in de belastingvoorstellen zijn opgenomen. In de gewijzigde voorstellen zijn geen nieuwe gedragsprikkel opgenomen.

In paragraaf 4.3 van bijlage 3 en op pagina 5 van bijlage 1 geeft het uniebestuur aan dat er al een wettelijke mogelijkheid bestaat om het waterverbruik mee te nemen in de hoogte van de zuiveringsheffing en dat de voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel daar geen verandering in brengen. Waterschappen kunnen er (in de toekomst) voor kiezen om in plaats van het woonruimteforfait de heffing voor huishoudens geheel of gedeeltelijk te baseren op het waterverbruik.

6. Meerdere partijen in de Verenigde Vergadering gaven aan dat er onvoldoende tijd was voor een goede standpuntbepaling en waarschuwden voor het introduceren van nieuwe weeffouten. Snelheid lijkt te prevaleren boven zorgvuldigheid.

Het uniebestuur stelt voor om in 2019 een aantal onderwerpen nader te onderzoeken en uit te werken en hierbij deskundigen, wijzen en stakeholders te betrekken. De resultaten daarvan moeten gereed zijn in juni 2019 en worden vervolgens voorgelegd aan de waterschappen. Definitieve besluitvorming over een integraal voorstel tot aanpassing van het belastingstelsel vindt plaats in de ledenvergadering van 13 december 2019.

7. De categorie Ongebouwd vreest dat het nieuwe systeem leidt tot een onevenredige lastenverhoging voor Ongebouwd. De 15% bestuurlijke bandbreedte maakt de bijdrage Ongebouwd gevoelig voor (schommelingen in het) het politieke klimaat.

Het uniebestuur stelt voor om een bestuurlijke commissie in te stellen die onderzoek gaat doen naar (de verdere uitwerking van) het gebiedsmodel en daarin de invulling van het profijtbeginsel met de BBP-systematiek door te ontwikkelen, te verbeteren en te concretiseren. Dit moet leiden tot verfijning van het gebiedsmodel voor toedeling van kosten aan gebouwd en ongebouwd, op een zodanige wijze dat in voldoende mate rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de waterschappen (bijlage 1, pagina 3).

In paragraaf 2.7 van bijlage 3 reageert het Uniebestuur op de inbreng van verschillende waterschappen over het onderwerp lastenverschuiving.

8. Meerdere fracties vinden de bijdrage van de categorie Natuur te hoog.

De bijdrage van natuur aan de kosten van het watersysteembeheer is een onderwerp waar de meningen sterk over uiteenlopen. Het Uniebestuur stelt voor om over dit onderwerp een extern advies te vragen aan een commissie van wijzen. Deze commissie moet onderzoeken wat gegeven het collectieve belang van natuur, redenerend vanuit het oogpunt van profijt, gecombineerd met de naar haar aard lokale belasting vanuit de waterschappen, een reële en te motiveren bijdrage van natuur is (bijlage 1, p4, punt 5).

De uiteenlopende reacties van de waterschappen op de bijdrage van natuur in de unievoorstellen van 15 juni 2018 en de reacties daarop van het Uniebestuur zijn beschreven in paragraaf 3.9 van bijlage 3.

9. Meerdere fracties vinden dat de voorstellen leiden tot een onevenredige grote verschuiving van lasten naar de ingezetenen.

Met betrekking tot de categorie ingezetenen handhaaft het Uniebestuur de eerdere voorstellen. Het gebiedsmodel wordt gehanteerd als nieuwe systematiek voor de kostentoedeling en daarbinnen wordt het kostenaandeel van de categorie ingezetenen (solidariteitsdeel) bepaald op basis van inwoner-dichtheid (bijlage 1, pagina 3). De (aangepaste) voorstellen voor de zuiveringsheffing leiden niet tot een wijziging van de lasten voor de ingezetenen ten opzichte van de eerdere voorstellen.

In paragraaf 2.7 van bijlage 3 reageert het Uniebestuur op de inbreng van verschillende waterschappen over het onderwerp lastenverschuiving.

10. Meerdere fracties hebben moeite met de (in hun ogen subjectieve) wijze waarop in het BBP-model kosten worden gealloceerd aan gebouwd en ongebouwd.

Het uniebestuur stelt voor om een bestuurlijke commissie in te stellen die onderzoek gaat doen naar (de verdere uitwerking van) het gebiedsmodel en daarin de invulling van het profijtbeginsel met de BBP-systematiek door te ontwikkelen, te verbeteren en te concretiseren. Dit moet leiden tot verfijning van het gebiedsmodel voor toebedeling van kosten aan gebouwd en ongebouwd, op een zodanige wijze dat in voldoende mate rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de waterschappen (bijlage 1, pagina 3).

11. Meerdere fracties zouden de zuiveringsheffing graag verder differentiëren naar bijvoorbeeld 5- en 6-persoonshuishoudens. Andere fracties bepleiten minder vergaande differentiatie.

De voorstellen van het uniebestuur zijn op dit punt niet gewijzigd. Op het onderwerp woonruimteforfait zijn door de waterschappen uiteenlopende reacties gegeven. De afwegingen van het uniebestuur met betrekking tot de voorstellen tot differentiatie van het woonruimteforfait zijn beschreven in paragraaf 4.4, 4.5, 4.6 en 4.7 van bijlage 3.

12. Ten slotte zien wij in de voorstellen een aanzienlijke daling van het aantal kostenveroorzakingseenheden ten opzichte van het aantal vervuilingseenheden. Dit leidt binnen Delfland ofwel tot een significante stijging van de lasten voor ingezetenen (bij gelijkblijvend kostenniveau), ofwel tot significant minder opbrengsten (bij consolidatie van de tarieven). Beide zijn voor ons een punt van grote zorg.

De voorstellen zijn op dit punt niet gewijzigd en het uniebestuur is in bijlage 3 niet expliciet ingegaan op het aantal (K)VE's.

In paragraaf 2.7 van bijlage 3 reageert het Uniebestuur op de inbreng van verschillende waterschappen over het onderwerp lastenverschuiving.

15. Bijlagen

1. Brief van het Uniebestuur betreffende aangepast voorstel tot wijziging waterschapsbelastingen, d.d. 22 oktober 2018, met kenmerk 97805/EV;
2. Aangepast voorstel wijziging belastingstelsel waterschappen, d.d. 22 oktober 2018;
3. Reacties op inbreng waterschappen over voorstellen waterschapsbelastingen (pakket voorstellen van 15 juni 2018), d.d. 22 oktober 2018;
4. Brief van Delfland aan het Uniebestuur betreffende het voorlopig standpunt van Delfland aangaande de voorstellen van het Uniebestuur tot aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen, d.d. 2 oktober 2018, met kenmerk 1370051.



Hoogheemraadschap van
Delfland

Aangepast voorstel wijziging belastingstelsel waterschappen

Dossiernummer : 1052
Vergaderdatum : 22 november 2018

De Verenigde Vergadering van Delfland,

op voordracht van dijkgraaf en hoogheemraden van 30 oktober 2018, dossiernummer 1052;

gelezen het positieve advies van de commissie Bestuur, Organisatie en Bedrijfsvoering;

overwegende dat:

De OESO heeft aanbevolen om voor de financiering van het waterbeheer de economische prikkels te versterken en meer recht te doen aan het principe "de vervuiler betaalt".

Het Uniebestuur deze aanbeveling heeft vertaald in voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen, deze voorstellen op 15 juni 2018 aan de waterschappen heeft aangeboden en ze op 12 oktober 2018 heeft besproken in de ledenvergadering.

Het Uniebestuur, op basis van de ledenvergadering van 12 oktober 2018, een aangepast voorstel tot wijziging van het belastingstelsel van de waterschappen heeft gedaan op 22 oktober 2018.

Dit voorstel op 14 december 2018 wordt besproken in de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen.

Gelet op:
Artikel 77 van de Waterschapswet.

Besluit:

De Verenigde Vergadering geeft de dijkgraaf het mandaat mee om in de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen ten aanzien van het onderwerp 'Wijziging belastingstelsel waterschappen':

1. Te pleiten om ruimte te krijgen voor Delfland om bij de definitieve besluitvorming over een nieuw belastingstelsel het gehele pakket aan voorstellen opnieuw ter discussie te kunnen stellen en op dat moment een integrale afweging te maken. En derhalve het voorliggende concept besluit als 'uitgangspunten' voor het vervolg te beschouwen.
2. Een brede taakopvatting te bepleiten van de in te stellen commissie die zich zal buigen over de uitwerking van de voorstellen
3. Te pleiten voor een brede samenstelling van de in te stellen commissie
4. Als randvoorwaarde te stellen dat de kosten voor de heffing m.b.t. lozing van gezuiverd afvalwater op het Rijkswater niet mogen stijgen.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 22 november 2018

De Verenigde Vergadering voornoemd,

de Secretaris,

ir. P.C. Janssen

de Voorzitter,

dr. P.H.W.M. Daverveldt