

Bijlage bij het bestuursvoorstel

‘Unievoorstel wijziging belastingstelsel’;

De technische doorrekeningen voor HDSR

Het voorstel van de Unie van Waterschappen voor de wijzigingen van het belastingstelsel heeft impact. De bespreking van het voorstel van de Unie kan op drie niveaus plaats vinden. Enerzijds kan het gaan over de beginselen die ten grondslag liggen aan het voorstel van de Unie. Het kan ook gaan over de uitwerking van die beginselen in de methodiek en ten slotte kan het gaan over de financiële consequenties voor HDSR. In dit memo beperken we ons tot de financiële consequenties van de nieuwe methodiek voor HDSR.

De technische uitwerking van het voorstel van de Unie van Waterschappen voor de wijzigingen van het belastingstelsel wordt op hoofdlijnen in de volgende vier stappen toegelicht, waarbij iedere keer de verschillen ten opzichte van het huidige stelsel inzichtelijk worden gemaakt:

- A. De verdeling van kosten tussen Watersysteemheffing en Zuiveringsheffing voor de grondslag;
- B. Verdeling van de kosten voor Watersysteemheffing tussen ingezetenen, gebouwd en ongebouwd waarbij de categorie natuur verdwijnt en de methodiek wijzigt;
- C. De methodiek voor Zuiveringsheffing en Verontreinigingsheffing;
- D. Technische uitwerking voor de belastingtarieven.

De wijzigingen voor Watersysteemheffing leiden tot bestuurlijke ruimte in het toepassen van de methodiek voor het waterschap zelf. De wijzigingen voor de Zuiveringsheffing geven geen bestuurlijke ruimte. Onderstaand worden de consequenties in beeld gebracht.

A. De verdeling van kosten tussen Watersysteemheffing en Zuiveringsheffing voor de grondslag

De voorstellen voor de Verontreinigingsheffing leiden tot een andere verdeling van de kosten tussen Watersysteemheffing en Zuiveringsheffing. Dit wordt veroorzaakt doordat het beginsel van ‘de vervuiler betaalt’ consequenter wordt toegepast door het belasten:

- van de effluentlozingen van waterschappen op eigen water;
- van riooloverstorten van gemengde stelsels met 5 VE's per overstortplaats.

Voor HDSR leidt dit tot een rekening van Watersysteemheffing aan zuiver van ongeveer 3 miljoen per jaar waardoor de grondslagen voor Watersysteemheffing en Zuiveringsheffing wijzigen.

B. Consequenties voor Watersysteemheffing:

De consequenties voor de Watersysteemheffing worden onderstaand in vier stappen uiteengezet:

1. Bepaling van het ingezetenenandeel;
2. Uitwerking van het model ‘Waterschap Middenstromen’ van de Unie

3. Het model 'Waterschap Middenstroom' aangepast voor HDSR;
4. De betekenis van de 15% aan bestuurlijke ruimte voor HDSR.

Ad 1. Bepaling van het ingezetenenandaal

De inwonerdichtheid in het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden bepaalt het ingezetenenandaal. Dat is een belangrijke variabele in de berekening voor de Watersysteemheffing. Het ingezetenenandaal in de huidige kostentoedelingsverordening (KTV) is 39% en gebaseerd op een inwonersaantal van 780.000 en 945 inw/km². In de berekening van CAB is een aantal van 994 inwoners per km² opgenomen. De inschatting is dat de juiste aantallen eerder liggen tussen de 940 en 950 inw/km². De vraag is of dat het juiste uitgangspunt is. Voor de juiste bepaling zal te zijner tijd een actuele berekening gemaakt moeten worden.

	Huidige KTV	CAB	Scenario 1	Scenario 2
Inwoners / km ²	940	994	940	950
Ingezetenen andaal	39%	45,2%	44,5%	44,6%

Het verschil tussen de scenario's 1 en 2 laat zien dat de gevoeligheid van deze variabele voor de berekening niet groot is.

De nieuwe systematiek laat wel zien dat er een afwijking ontstaat ten opzichte van het huidige percentage. Voor HDSR betekent dit dat er meer kosten worden toegerekend aan de ingezetenen dan in het huidige model.

Ad 2. Uitwerking van het model 'Waterschap Middenstroom' van de Unie

In onderstaand schema zijn de directe kosten van HDSR (gerealiseerde kosten 2017) verdeeld conform de inschatting van de Unie in het model 'Waterschap Middenstroom'. Dit model sluit het best aan bij de kenmerken van het gebied van HDSR. In het model zijn de kosten van de 6 categorieën uit de Jaarrekening 2017 verdeeld over gebouwd en ongebouwd zoals die zich gemiddeld voordoen bij waterschappen zoals HDSR. Hierop is bij onderdeel 3 Watersystemen een opbrengst verwerkt van € 3,0 miljoen vanwege de heffing op effluentlozingen en riooloverstorten. Het gaat hierbij om de percentages in het gele vlak (met rode cijfers).

Dit rekenmodel laat als uitkomst zien dat op basis van deze verdeling per saldo 68% van de kosten toe te rekenen zijn aan gebouwd en 32% van de kosten aan ongebouwd.

		Directe kosten	Gebouwd	Ongebouwd	Gebouwd	Ongebouwd
	Basisproducten					
1	Primaire waterkeringen	11.696.792	93%	7%	10.878.017	818.775
2	Overige waterkeringen	3.714.780	93%	7%	3.454.746	260.035
3	Watersystemen	8.010.878	20%	80%	1.602.176	6.408.703
4	Baggeren	3.021.890	40%	60%	1.208.756	1.813.134
5	Beheer hoeveelheid water	8.674.227	93%	7%	8.067.031	607.196
6	Waterkwaliteitsmaatregelen	2.396.711	9%	91%	215.704	2.181.007
	Totaal directe kosten	37.515.278			25.426.429	12.088.849
					68%	32%

Deze percentages zijn van belang voor de verdere doorberekening. Na bepaling van het percentage voor de toedeling aan ingezetenen, wordt het restant verdeeld over gebouwd en ongebouwd op basis van boven vast gestelde systematiek.

Met andere woorden: als uitgegaan wordt van 45% ingezetenen, wordt de verdeling van de overige 55% gedaan over gebouwd en ongebouwd. Dit leidt tot de verdeling van 37% (= 68% x 55%) voor gebouwd en 18% (= 32% x 55%) voor ongebouwd.

Hierbij kan nog worden aangetekend dat de categorieën 1, 2 en 5 strak gedefinieerd zijn en via de rapporten van Tauw worden bepaald.

De uitkomsten voor de verdeelsleutels volgens het model 'Waterschap Middenstromen' van de Unie, met invulling van de realisatie gegevens 2017 van HDSR leidt tot de volgende verdeelsleutels:

Verdeelsleutels	nieuw	huidig
• ingezetenen	45%	39%
• gebouwd	37%	51%
• ongebouwd	18%	9,9%
• natuur		0,1%
totaal	100%	100%

Deze systematiek laat zien dat voor de eigenaren van natuurterreinen de impact groot is. Natuur is in het voorgestelde systeem geen aparte categorie meer en gaat 30% van het tarief van Ongebouwd betalen. Het bestuur heeft geen mogelijkheden om het tarief dat natuureigenaren gaan betalen te beïnvloeden, anders dan via het kostenaandeel van ongebouwd. Op basis van de huidige kostendekkende tarieven is theoretisch een stijging van de aan natuureigenaren toegerekende kosten te berekenen. Deze stijging bedraagt volgens een grove benadering $30\% \times € 84,85 / € 5,53 \times 100\% = 460\%$. Bij deze berekening is het kostendekkende tarief gecorrigeerd voor de toename van het aantal ha. ongebouwd door de toevoeging van de natuurterreinen. De overige wijzigingen buiten beschouwing gelaten worden de lasten voor natuureigenaren ongeveer 4,6 keer zo hoog; ongeveer € 30 per hectare.

Ad 3. Model aangepast voor HDSR

Afgelopen weken is onderzocht binnen HDSR in hoeverre de door de Unie gehanteerde percentages in het model 'Waterschap Middenstromen' overeenkomen met de realisatie HDSR. Daarbij is ook rekening gehouden met de correctie van 3 mln. naar aanleiding van de herverdeling van kosten tussen Watersysteemheffing en Zuiveringsheffing. Dit leidt tot de volgende nieuwe cijferreeksen:

	Basisproducten	Directe kosten	Gebouwd	Ongebouwd	Gebouwd	Ongebouwd
1	Primaire waterkeringen	11.696.792	96%	4%	11.251.200	445.592
2	Overige waterkeringen	3.714.780	96%	4%	3.566.189	148.591
3	Watersystemen	8.010.878	20%	80%	1.602.176	6.408.703
4	Baggeren	3.021.890	28%	72%	846.129	2.175.760
5	Beheer hoeveelheid water	8.674.227	96%	4%	8.327.258	346.969
6	Waterkwaliteitsmaatregelen	2.396.711	10%	90%	239.671	2.157.040
	Totaal directe kosten	37.515.278			25.832.623	11.682.655
					69%	31%

De aanpassingen zijn relatief klein. Dit komt mede doordat voor onderdeel 3 Watersystemen voorsnog dezelfde verdeling is aangehouden als onder het model 'Waterschap Middenstromen'. Een uitzondering hierop zijn de kosten voor baggeren, hierbij wijkt HDSR af. Er worden relatief meer kosten gemaakt in ongebouwd en minder kosten in gebouwd.

Het effect op de totaal verdeling is 1% punt verschuiving ten opzichte van het model van de Unie. Bovenstaande verdeling leidt tot de volgende verdeelsleutels:

Verdeelsleutels	nieuw	huidig
• ingezetenen	45%	39%
• gebouwd	38%	51%
• ongebouwd	17%	9,9%
• natuur		0,1%
totaal	100%	100%

De doorrekening van de nieuwe methodiek maakt inzichtelijk dat de impact voor ingezetenen zo'n 15% is $((45-39) \times 100 / 39)$, gebouwd wordt 29% $((38-51) \times 100 / 51)$ minder belast en voor ongebouwd geldt een verhoging van de belasting van bijna 70%.

Ad 4. Bestuurlijke ruimte: De betekenis van de 15%

De waterschappen hebben in het voorstel van de Unie de beschikking over 15% bestuurlijke ruimte. Dit betekent dat na uitvoering van deze technische exercitie het algemeen bestuur in de bestuurlijke fase de mogelijkheid heeft om de sleutels van elke categorie 15 procentpunten hoger of lager vast te stellen. Het saldo blijft uiteraard 100%; dat wil zeggen dat een verhoging van de ene categorie gecompenseerd moet worden met een verlaging van de andere categorieën.

Voor de verdeling van de 15% bestuurlijke ruimte moeten politieke keuzes worden gemaakt, waarbij het de vraag is welke uitgangspunten worden gehanteerd. De bestuurlijke ruimte geeft mogelijkheden om specifieke gebiedsomstandigheden tot uitdrukking te brengen in de uiteindelijke kostenaandelen en daarbij maatschappelijk ongewenste, grote en schoksgewijze veranderingen van de tarieven te voorkomen. In de onderstaande tabel zijn verschillende varianten louter uitgewerkt als **rekenkundige voorbeelden**. De bedoeling van de rekenkundige voorbeelden is inzicht te geven in de gevoeligheid van het model (wat betekent een verschuiving van een paar procentpunten).

Stel dat het algemeen bestuur van HDSR vindt dat het nieuwe model geen consequenties mag hebben voor de ingezetenen, dan heeft dat consequenties voor gebouwd en ongebouwd. Gebouwd moet met 4% stijgen ten opzichte van de uitwerking en ongebouwd met 2%. In voorbeeld A is dit uitgewerkt. Voorbeelden B en C zijn voorbeelden waarin de consequenties van ongebouwd worden gecompenseerd; in voorbeeld B door alleen gebouwd te verhogen en in voorbeeld C door zowel gebouwd als ingezetenen te verhogen.

Verdeelsleutels	nieuw	huidig	A	B	C
• ingezetenen	45%	39%	39%	45%	49%
• gebouwd	38%	51%	42%	45%	41%
• ongebouwd	17%	9,9%	19%	10%	10%
• natuur		0,1%			
totaal	100%	100%	100%	100%	100%

De voorlopige uitkomst van de doorrekening van het gebiedsmodel voor HDSR laat zien dat met de bestuurlijke ruimte van 15%-punten ook de percentages van de huidige kostentoedelingsverordening rekenkundig binnen het bereik liggen. Een verlaging van ongebouwd met 7% en een verlaging van

ingezetenen met 6% leiden dan tot een verhoging van gebouwd met 13%: alle correcties liggen binnen de gestelde grens van 15%-punten.

C. Consequenties voor Zuiverheffingsheffing en de Verontreinigingsheffing:

De zuiveringsheffing kent geen kostentoedelingsverordening. De voorgestelde wijzigingen hebben desondanks invloed op het tarief en bijvoorbeeld de verdeling tussen bedrijven en woningen. De keuze om de veroorzaking van kosten beter te verwerken in de heffingsformule, de methode voor bepaling van de vuillast, leidt tot een andere opbrengst bij bedrijven en ook de aanpassing van het forfait (niet meer 1 of 3 ve's maar 1, 2, 3 of 4 ve's) voor het aantal gezinsleden heeft invloed op het totale belastingdraagvlak. De volume component wordt een belangrijke rekeneenheid. Het grootste effect op de uiteindelijke factuur zal voor huishoudens die uit 2 of 4 personen bestaan: die worden nu beide aangeslagen voor 3 ve's en dat worden er met de nieuwe systematiek respectievelijk 2 en 4.

Naast de invoering van de heffing op effluent en op riooloverstorten bij de verontreinigingsheffing verandert daarnaast ook de heffingsformule als wel dat gebruik gemaakt gaat worden van de aangepaste tabel voor afvalwatercoëfficiënt.

De aanpassingen zijn een gegeven waarbij er voor HDSR geen verdere bestuurlijke ruimte voor verdere aanpassingen/verfijningen.

D. Technische uitwerking voor de belastingtarieven.

De aanpassingen in methodiek werken uiteindelijk door in de belastingtarieven. De resultaten van deze technische uitwerking worden in de onderstaande tabellen weergegeven. Bedacht moet worden dat ook hier geldt dat dit een uitwerking is van de rekenkundige voorbeelden. In het model wordt gewerkt met een aantal variabelen die tegen de tijd dat het nieuwe belastingstelsel van kracht is, gewijzigd zullen zijn (bijvoorbeeld nu is in het gebiedsmodel gewerkt met de gerealiseerde kosten 2017 als grondslag voor de verdeling). Een disclaimer is dus op zijn plaats.

De berekeningen van de tarieven en de consequenties voor de verschillende categorieën belastingplichtigen zijn opgesteld volgens de voorbeelden die genoemd zijn bij ad 4. Bestuurlijke ruimte. Daarbij dienen de volgende kanttekeningen te worden geplaatst:

- Uitgangspunten zijn de netto kosten per heffing voor het begrotingsjaar 2019 volgens de Voorjaarsnota 2018;
- Gerekend is met de heffingsmaatstaven van Begroting 2018;
- Bij de berekeningen is er vanuit gegaan dat 100% wegendifferentiatie wordt gehandhaafd;
- Het meerpersoonshuishouden de doorrekening naar de consequenties voor de belastingplichtigen is vervangen door zowel een twee- als een vierpersoonshuishouden.

Doorrekening voorstel UvW belastingstelsel kostendekkende tarieven Begrotingsjaar 2019 VJN 2018

Ontwikkeling kosten en overige opbrengsten

	jaar 2019 uit VJN 2018	aanpassing	aangepast
Watersysteemheffing	61.300.000	-3.000.000	58.300.000
Zuiveringsheffing	58.400.000	3.000.000	61.400.000
Totaal netto-kosten	119.700.000	-	119.700.000

Kostentoedelingsverordening

	Huidig*1	Nieuw	voorbeeld A	voorbeeld B	voorbeeld C
Ingezetenen	39,00%	45,00%	39,00%	49,00%	45,00%
Ongebouwd	9,90%	17,00%	19,00%	10,00%	10,00%
Natuur	0,10%				
Gebouwd	51,00%	38,00%	42,00%	41,00%	45,00%
Zuiveringsheffing woningen/ bedrijven	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Kosten per belastingcategorie

	Huidig	Nieuw	voorbeeld A	voorbeeld B	voorbeeld C
Watersysteemheffing ingezetenen	23.907.000	26.235.000	22.737.000	28.567.000	26.235.000
Watersysteemheffing ongebouwd	6.068.700	9.911.000	11.077.000	5.830.000	5.830.000
Watersysteemheffing natuur	61.300				
Watersysteemheffing gebouwd	31.263.000	22.154.000	24.486.000	23.903.000	26.235.000
Zuiveringsheffing woningen/ bedrijven	58.400.000	61.400.000	61.400.000	61.400.000	61.400.000
TOTAAL	119.700.000	119.700.000	119.700.000	119.700.000	119.700.000

Heffingsmaatstaven

	Huidig	Nieuw	voorbeeld A	voorbeeld B	voorbeeld C
Watersysteemheffing ingezetenen	302.419	302.419	302.419	302.419	302.419
Watersysteemheffing ongebouwd	58.300	68.999	68.999	68.999	68.999
Watersysteemheffing natuur	10.699				
Watersysteemheffing gebouwd	112.225.088	112.225.088	112.225.088	112.225.088	112.225.088
Zuiveringsheffing woningen/ bedrijven*2	951.145	798.962	798.962	798.962	798.962

Voorlopige kostendekkende tarieven

	Huidig	Nieuw	voorbeeld A	voorbeeld B	voorbeeld C
Watersysteemheffing ingezetenen	79,05	86,75	75,18	94,46	86,75
Watersysteemheffing ongebouwd	104,09	143,64	160,54	84,49	84,49
Watersysteemheffing natuur	5,73	43,09	48,16	25,35	25,35
Watersysteemheffing gebouwd (als % van woz)	0,0279%	0,0197%	0,0218%	0,0213%	0,0234%
Watersysteemheffing gebouwd (per € 2.500 woz)	0,70	0,49	0,55	0,53	0,58
Zuiveringsheffing woningen/ bedrijven	61,40	76,85	76,85	76,85	76,85

Ad 1: 'Huidig' exclusief verrekening van o.a. effluentheffing, 'Nieuw' en voorbeelden inclusief

Ad 2: bij 'Huidig' is gerekend met het huidige aantal ve's, voor de overige berekening is het aantal ve's aangepast volgens de herrekening uit het rapport van de CAB

Doorrekening voorstel UvW belastingstelsel naar consequenties Belastingplichtigen Begrotingsjaar 2019 VJN 2018

	Huidig	Nieuw	voorbeeld A	voorbeeld B	voorbeeld C
Watersysteemheffing ingezetenen	€ 79,05	€ 86,75	€ 75,18	€ 94,46	€ 86,75
Watersysteemheffing ongebouwd	€ 104,09	€ 143,64	€ 160,54	€ 84,49	€ 84,49
Watersysteemheffing wegen	€ 208,19	€ 287,28	€ 321,08	€ 168,99	€ 168,99
Watersysteemheffing natuur	€ 5,73	€ 43,09	€ 48,16	€ 25,35	€ 25,35
Watersysteemheffing gebouwd	€ 0,70	€ 0,49	€ 0,55	€ 0,53	€ 0,58
Zuiveringsheffing/ Verontreinigingsheffing	€ 61,40	€ 76,85	€ 76,85	€ 76,85	€ 76,85

Consequenties voorstel tarieven

1. Eénpersoonshuishouden met eigen woning
2. Eénpersoonshuishouden huurwoning
3. Tweepersoonshuishouden met eigen woning
4. Tweepersoonshuishouden huurwoning
5. Vierpersoonshuishouden met eigen woning
6. Vierpersoonshuishouden huurwoning
7. Agrarisch bedrijf

	Huidig	Nieuw	voorbeeld A	voorbeeld B	voorbeeld C
1. Eénpersoonshuishouden met eigen woning	€ 200	€ 206	€ 198	€ 217	€ 213
2. Eénpersoonshuishouden huurwoning	€ 140	€ 164	€ 152	€ 171	€ 164
3. Tweepersoonshuishouden met eigen woning	€ 291	€ 303	€ 299	€ 316	€ 315
4. Tweepersoonshuishouden huurwoning	€ 202	€ 240	€ 229	€ 248	€ 240
5. Vierpersoonshuishouden met eigen woning	€ 414	€ 457	€ 452	€ 470	€ 469
6. Vierpersoonshuishouden huurwoning	€ 325	€ 394	€ 383	€ 402	€ 394
7. Agrarisch bedrijf	€ 4.868	€ 6.226	€ 6.850	€ 4.197	€ 4.233

1. Een éénpersoonshuishouden, eigen woning, waarde € 200.000.					
Watersysteemheffing ingezetenen	€ 79	€ 87	€ 75	€ 94	€ 87
Watersysteemheffing gebouwd (WOZ 2018: € 212.800)	€ 59	€ 42	€ 46	€ 45	€ 50
Verontreinigingsheffing woningen (1 ve)	€ 61	€ 77	€ 77	€ 77	€ 77
Totaal	€ 200	€ 206	€ 198	€ 217	€ 213
2. Een éénpersoonshuishouden, huurwoning.					
Ingezetenenomslag	€ 79	€ 87	€ 75	€ 94	€ 87
Verontreinigingsheffing (1 ve)	€ 61	€ 77	€ 77	€ 77	€ 77
Totaal	€ 140	€ 164	€ 152	€ 171	€ 164
3. Een tweepersoonshuishouden, eigen woning, waarde € 300.000.					
Ingezetenenomslag	€ 79	€ 87	€ 75	€ 94	€ 87
Watersysteemheffing gebouwd (WOZ 2018: € 319.200)	€ 89	€ 63	€ 70	€ 68	€ 75
Verontreinigingsheffing (2 ve)	€ 123	€ 154	€ 154	€ 154	€ 154
Totaal	€ 291	€ 303	€ 299	€ 316	€ 315
4. Een tweepersoonshuishouden, huurwoning.					
Ingezetenenomslag	€ 79	€ 87	€ 75	€ 94	€ 87
Verontreinigingsheffing (2 ve)	€ 123	€ 154	€ 154	€ 154	€ 154
Totaal	€ 202	€ 240	€ 229	€ 248	€ 240
5. Een vierpersoonshuishouden, eigen woning, waarde € 300.000.					
Ingezetenenomslag	€ 79	€ 87	€ 75	€ 94	€ 87
Watersysteemheffing gebouwd (WOZ 2018: € 319.200)	€ 89	€ 63	€ 70	€ 68	€ 75
Verontreinigingsheffing (4 ve)	€ 246	€ 307	€ 307	€ 307	€ 307
Totaal	€ 414	€ 457	€ 452	€ 470	€ 469
6. Een vierpersoonshuishouden, huurwoning.					
Ingezetenenomslag	€ 79	€ 87	€ 75	€ 94	€ 87
Verontreinigingsheffing (4 ve)	€ 246	€ 307	€ 307	€ 307	€ 307
Totaal	€ 325	€ 394	€ 383	€ 402	€ 394
7. Een melkveebedrijf, waarde € 2.000.000.					
Ingezetenenomslag	€ 79	€ 87	€ 75	€ 94	€ 87
Watersysteemheffing gebouwd (WOZ 2018: € 2.128.000)	€ 593	€ 420	€ 464	€ 453	€ 497
Omslag ongebouwd (35 ha)	€ 3.643	€ 5.027	€ 5.619	€ 2.957	€ 2.957
Verontreinigingsheffing (9 ve)	€ 553	€ 692	€ 692	€ 692	€ 692
Totaal	€ 4.868	€ 6.226	€ 6.850	€ 4.197	€ 4.233