

Onderwerp: HDSR-inbreng t.b.v. behandeling voorstellen aanpassing belastingstelsel waterschappen in de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen

Datum AB-vergadering: 18-11-2020

Registratienummer: 1705366 versie 7

Voorgesteld besluit

Het algemeen bestuur wordt voorgesteld:

1. Kennis te nemen van de voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel vanuit de UvW-stuurgroep aanpassing belastingstelsel 2020 (zie bijlagen LV 20-48a t/m d).
2. In te stemmen met in de leidraad, zoals geformuleerd in het voorliggende voorstel (DMnr.1705366), t.b.v. de inbreng van HDSR hierover in de op 11 december 2020 te houden ledenvergadering van de UvW, met inachtneming van de aandachtspunten die op 29 oktober 2020 bij de commissiebehandeling van dit voorstel vanuit de fracties naar voren zijn gebracht.
3. De dijkgraaf een ruim mandaat te verlenen om naar bevind van zaken te handelen bij de behandeling van de voorstellen HDSR-inbreng t.b.v. aanpassing belastingstelsel waterschappen in deze ledenvergadering, waarbij aan de volgende punten belang wordt gehecht:
 - a. een zo unaniem mogelijk standpunt van de ledenvergadering in het belang van het behoud van een eigen belastingstelsel voor de waterschappen;
 - b. oplossen van de drie ook voor HDSR urgente knelpunten:
 - oplossen van de weeffout in de watersysteemheffing;
 - mogelijkheden voor keuzevrijheid voor het algemeen bestuur om gelijkmatige tariefontwikkeling voor alle categorieën mogelijk te maken;
 - beëindigen van het gebruik van mens- en milieubelastende stoffen bij de analyse in het kader van de zuiverings- en verontreinigingsheffing;
 - c. toezeggingen van het Unie-bestuur dat de onderwerpen in het zgn. "Permanente Onderhoudsspoor" voortvarend worden opgepakt.

Toelichting

Het doel van dit voorstel is te dienen als leidraad voor het voeren van de discussie om te komen tot een gezamenlijk standpunt over het definitieve mandaat voor de dijkgraaf. Hierbij ernaar te streven dat het mandaat voldoende ruimte biedt voor de dijkgraaf om afwegingen in het belang van HDSR te kunnen maken tijdens de ledenvergadering van de UvW op 11 december 2020. Hieronder volgt een korte toelichting op het doorlopen traject, de voorstellen op hoofdlijnen, het permanent onderhoudsspoor en de impact op de kostentoedeling en belastingtarieven van HDSR. Meer gedetailleerde informatie is opgenomen in de bijlagen.

Korte beschrijving van het traject

In de Ledenvergadering (LV) van de UvW van december 2018 is besloten om de toen voorliggende voorstellen van de Commissie Aanpassing Belastingstelsel tot aanpassing van het belastingstelsel niet verder te brengen omdat deze niet konden rekenen op voldoende draagvlak. Op 13 december 2019 heeft de LV de opdracht gegeven aan een stuurgroep waarin alle waterschappen op het niveau van hun dagelijks bestuur zitting hebben om met voorstellen te komen die oplossingen bieden voor de volgende drie urgente knelpunten in het belastingstelsel:

- de weeffout in de watersysteemheffing;
- het niet meer mogelijk zijn van een gelijkmatige tariefontwikkeling voor de vier betalende categorieën in de watersysteemheffing;

- het gebruik van mens- en milieubelastende stoffen bij de analyse van afvalwater in de zuiverings- en verontreinigingsheffing.

Daarnaast is de stuurgroep gevraagd een aantal meekoppelkansen waar in 2018 groot draagvlak voor was, verder te brengen.

In vijf plenaire bijeenkomsten en diverse voorbereidende deelstuurgroepvergaderingen is de stuurgroep tussen 30 januari en 6 oktober jl. gekomen tot de voorstellen die nu voorliggen. Met deze notitie legt de stuurgroep de voorstellen voor aan de algemeen besturen van alle waterschappen met als doel deze in de LV van 11 december vast te stellen. De algemene besturen wordt gevraagd hun vertegenwoordiger in de LV mandaat mee te geven voor de besluitvorming binnen de Unie. Omdat de minister van Infrastructuur en Waterstaat als wetgever verantwoordelijk is voor de uiteindelijke aanpassing van ons belastingstelsel, zullen de voorstellen waar wij het als waterschappen met elkaar over eens zijn worden aangeboden aan deze minister.

Binnen HDSR is voorafgaand aan elke stuurgroepvergadering een consultatieoverleg georganiseerd met een begeleidingsgroep vanuit ons AB. Op deze wijze is het AB op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen en kon binnen de scope van de opdracht input worden meegegeven met onze vertegenwoordiger in de stuurgroep (portefeuillehouder financiën, Bernard de Jong). Daarnaast zijn twee informatiesessies georganiseerd waaraan het gehele AB kon deelnemen. Verder zijn diverse stakeholders meerdere keren geconsulteerd tijdens het proces van totstandkoming van de voorstellen. Op deze wijze is gewerkt aan voldoende draagvlak voor de nu voorliggende voorstellen, ook vanuit HDSR.

De voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel op hoofdlijnen

Als sluitstuk van hierboven beschreven proces wordt de Ledenvergadering van de UvW gevraagd in te stemmen met het volgende pakket aan voorstellen van de Stuurgroep Aanpassing Belastingstelsel 2020:

Met betrekking tot de watersysteemheffing:

- A. Het Verbeterd Combimodel – Variant H als nieuwe systematiek voor de kostentoedeling te gaan hanteren.
- B. Beperken van de tariefdifferentiatie wegen tot maximaal 100% voor het verharde gedeelte van openbare wegen.
- C. Creëren van de mogelijkheid voor waterschappen om binnen de watersysteemheffing gebouwd desgewenst een verschillend tarief voor woningen en niet-woningen te hanteren, waarbij wordt aangesloten bij de vergelijkbare mogelijkheid die gemeenten hebben in de ozb.

Met betrekking tot de zuiveringsheffing/verontreinigingsheffing:

- D. In de analysemethoden geen gebruik meer maken van mens- en milieubelastende stoffen door twee nieuwe parameters, TOC & N-totaal, zonder nitriet en nitraat, op te nemen in de heffingsformule van de zuiverings- en verontreinigingsheffing.
- E. Bij één van de nieuwe parameters, TOC, gebruik te maken van een vaste omrekenfactor en een afwijkprotocol waardoor waterschappen en bedrijven onderbouwd kunnen voorkomen dat een te hoge of te lage aanslag wordt opgelegd.

Met betrekking tot de meekoppelkansen:

- F. Plusvoorzieningen:
 - a. als sprake is van de realisatie van een plusvoorziening op verzoek, is het voorstel dat de kosten langs privaatrechtelijke weg of via een retributie (rechtenheffing) op grond van de Waterschapswet moeten kunnen worden verhaald.
 - b. Als aan de realisatie van een plusvoorziening geen concreet verzoek ten grondslag ligt, wordt voorgesteld om het mogelijk te maken dat de kosten via een nieuw in te voeren tariefdifferentiatie kunnen worden verhaald.
- G. De wettelijke mogelijkheid tot tariefdifferentiatie voor glasopstanden te behouden.
- H. Beter kunnen inspelen op waardevol afvalwater door in de zuiveringsheffing:

- a. via een experimenteerartikel maatwerk (een korting) in de heffing mogelijk te maken bij fosfaatterugwinning;
- b. voor separate afvalwaterstromen (prijs)afspraken mogelijk te maken; en
- c. de subsidie doelmatige werking zuiveringsinstallaties (anti-afhaakregeling) te behouden door hiervoor tijdig de benodigde toestemming van de Europese Commissie te verkrijgen.
- I. In de Waterschapswet vast laten leggen dat waterschappen uit de opbrengst van de zuiveringsheffing desgewenst ook de kosten van maatregelen die tot een beperking van de afvoer van hemelwater op rwzi's leiden, kunnen dekken.
- J. Het eigenaarschap van het actualiseren van de Tabel afvalwatercoëfficiënten over te dragen aan de Unie van Waterschappen.

Geen onderdeel van opdracht stuurgroep: permanent onderhoudsspoor

De LV heeft op 13 december 2019 niet alleen de opdracht aan de stuurgroep vastgesteld, maar het Uniebestuur ook gevraagd om een voorstel te doen voor een proces dat 'permanent onderhoud' aan het belastingstelsel mogelijk maakt. Dit vanuit de behoefte om het belastingstelsel wendbaarder aan te laten sluiten bij de ontwikkelingen in de steeds veranderende omgeving van de waterschappen. Onderwerpen die richting de LV van december 2019 zijn ingebracht maar geen onderdeel zijn van de opdracht en onderwerpen die gedurende het traject van de stuurgroep zijn ingebracht worden meegenomen in dit 'permanent onderhoudsspoor'. Het Uniebestuur zal daarom op korte termijn fiscaal juridisch onderzoek doen naar de mogelijkheden om op een eenvoudigere manier onderhoud te kunnen plegen aan het belastingstelsel. Verwachte oplevering van dit onderzoek is voorjaar 2021. Daarna wordt op basis van de resultaten van het onderzoek in overleg met het ministerie van IenW bekeken welke onderwerpen wanneer, hoe en door wie het beste kunnen worden opgepakt.

Impact van de voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel voor HDSR

Met betrekking tot de watersysteemheffing:

Het Verbeterd Combimodel variant H lost de weeffout op door geen gebruik meer te maken van waarde als verdeelmaatstaf. In het Verbeterd Combimodel gebeurt de verdeling van de kosten op basis van gebiedskenmerken. De leidende gedachte hierbij is dat bij een hoge dichtheid van ongebouwd en natuur het belang van deze categorieën groter is dan wanneer sprake is van een lage dichtheid. Op basis van de oppervlakte per 1.000 inwoners voor ongebouwd en natuur, komt het waterschap op basis van een grafiek terecht op een punt op een lijn voor het basis-kostenaandeel. Vervolgens is er een bandbreedte van + en - 30% ten opzichte van het basis-kostenaandeel voor deze twee categorieën. Daarnaast kent het model ook bandbreedtes voor de categorieën ingezetenen (ongewijzigd) en gebouwd, waarbij de bandbreedte voor gebouwd bepaald wordt door de bandbreedtes voor ingezetenen, ongebouwd en natuur. De afwegingsruimte die in het model aanwezig is, is bedoeld om de algemene besturen voldoende mogelijkheden te geven om de specifieke omstandigheden in het gebied en van de taakuitoefening tot uitdrukking te brengen in de uiteindelijke kostenaandelen van de vier betalende categorieën.

Voor HDSR is op basis van de begroting en heffingsmaatstaven van 2020 een berekening gemaakt voor de bandbreedte van de kostenaandelen en tarieven op basis van het Verbeterd Combimodel variant H. Het kostenaandeel ingezetenen is daarbij op de huidige 41% gehandhaafd. Voor de tarieven komt daar het onderstaande overzicht uit (voor verdere details, zie bijlage 6).

	Vastgesteld Tarief 2020	Kostendekkend Tarief 2020	Verb.Combi - H Tarief 2020	Verb.Combi - H Tarief 2020	Verb.Combi - H Tarief 2020
	Huidig	Huidig	Ondergrens (-30%)	Bovengrens (+30%)	Rekenkundig
Ongebouwd	99,02	97,00	56,90	105,68	81,29
Natuur*	6,03	6,24	2,65	4,92	3,79
Gebouwd	0,60	0,63	0,67	0,62	0,64
Ingezetenen	83,64	86,58	86,58	86,58	86,58

* Het huidige vastgestelde en kostendekkende tarief voor natuur gaat uit van een afronding van het kostenaandeel op 0,1%. De berekeningen bij het Verbeterd Combimodel variant H gaan uit van het niet afgeronde kostenaandeel (om aan te sluiten bij de stukken van de UvW). Vanwege de geringe omvang van deze categorie heeft dit nauwelijks impact op de berekening van de overige categorieën.

Uit bovenstaande uitkomsten blijkt dat het Verbeterd Combimodel variant H voor HDSR voldoende ruimte biedt om gelijkmatige tariefontwikkeling mogelijk te maken voor alle categorieën. Verder laat de tabel de impact zien op de kostentoedeling voor categorie gebouwd. Bij kostentoedeling op de ondergrens voor natuur en ongebouwd wordt de kostentoedeling aan gebouwd hoger en bij de bovengrens werkt het andersom, dat is de impliciete bandbreedte voor gebouwd. Uiteindelijk is het een bestuurlijke afweging voor de bandbreedtes van alle categorieën, want ook de categorie ingezetenen kent nog de bestaande bandbreedte.

Voorbeeld ongebouwd: Voor HDSR (en andere waterschappen) zit de meeste druk op gelijkmatige tariefontwikkeling binnen de categorie ongebouwd. Op basis van de begroting en heffingsmaatstaven van 2020 ziet de bandbreedte voor de categorie ongebouwd op basis van het Verbeterd Combimodel variant H er voor HDSR als volgt uit:

- Rekenkundig kostenaandeel ongebouwd: 6,7% (huidig 8,0%);
- Nieuw kostendekkend tarief ongebouwd: € 81,29 per ha (huidig: € 97,00);
- Bestuurlijke ruimte kostenaandeel ongebouwd: 4,69% – 8,72%;
- Bandbreedte tarief ongebouwd: € 56,90 – € 105,68 per ha.

Uit bovenstaande blijkt dat het Verbeterd Combimodel variant H voor HDSR voldoende ruimte biedt om gelijkmatige tariefontwikkeling mogelijk te maken voor de categorie ongebouwd. Ook voor de overige categorieën is dit goed mogelijk, zie bijlage 6 voor verdere details. De verwachting is dat binnen de huidige systematiek van kostentoedeling het aandeel van ongebouwd de komende jaren nog zal afnemen (ontwikkeling WOZ en areaal). Ook die ontwikkeling past binnen de bandbreedtes van het Verbeterd Combimodel.

Het beperken van de tariefdifferentiatie wegen voor het verharde gedeelte van openbare wegen tot maximaal 100% heeft voor HDSR geen impact. HDSR kan binnen het huidige stelsel al maximaal 100% differentiëren en dat blijft mogelijk.

Het voorstel om de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie binnen de categorie gebouwd in het stelsel in te bouwen biedt een extra bestuurlijke keuze om de verhouding tussen het tarief voor woningen en het tarief voor niet-woningen te bepalen binnen deze categorie. Daarbij gaat het hier om een kan-bepaling: ieder waterschapsbestuur kan zelf beslissen of zij van de mogelijkheid gebruik gaat maken of niet. Het is voor HDSR een extra bestuurlijke keuze voor gelijkmatige belastingontwikkeling voor de belastingbetalers binnen de categorie gebouwd.

Met betrekking tot de zuiveringsheffing/verontreinigingsheffing:

Ook voor HDSR geldt dat als gevolg van de toegepaste omrekenfactor 3 voor TOC individuele bedrijven meer of minder kunnen gaan betalen. Hiervoor zijn geen HDSR-specifieke cijfers beschikbaar. Voor de (enkele) situaties dat het verschil als gevolg van de nieuwe analysemethode voor bedrijven tot een te hoge of een te lage aanslag zou leiden, wordt via het afwijkprotocol een voorziening aan bedrijven respectievelijk de waterschappen aangereikt.

Met betrekking tot de meekoppelkansen:

Alle meekoppelkansen worden voorgesteld in de vorm van 'kan-bepaling'. Dit betekent dat ieder waterschap kan kiezen om deze voorstellen wel of niet te betrekken in de kostentoedeling en/of belastingheffing. Voor HDSR is er dan ook geen directe impact van deze voorstellen, enkel een ruimere keuzemogelijkheid.

Kaders

Titel IV van de Waterschapswet: De financiën van het waterschap.

Welk waterschapsdoel is aan de orde (uit overzicht 'Indicatoren Waterkoers' in de begroting)
Het zijn van een betrouwbare en servicegerichte overheid (thema: vitale overheidsorganisatie).

Financiële aspecten

Bij de toelichting hierboven is al kort aangegeven wat de impact van de voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel voor HDSR is. Feitelijk kunnen we concluderen dat het met de voorliggende voorstellen voor HDSR mogelijk blijft om dezelfde belastingopbrengst met dezelfde betalende categorieën met vergelijkbare tarieven te realiseren. De voorstellen bieden meer bestuurlijke ruimte om de kostentoedeling en tarieven met goede argumenten aan te passen om gelijkmatige tariefontwikkeling of een verandering in het verband tussen belang en betaling te realiseren.

Communicatie aspecten

Gelet op het landelijke karakter van zo'n belastingaanpassing en het feit dat de ledevergadering van de UvW hierover een besluit neemt, vindt de communicatie hierover plaats vanuit de UvW.

MVO aspecten

Met betrekking tot heffingsformule van de zuiverings- en verontreinigingsheffing leiden de voorstellen er toe dat in de analysemethoden geen gebruik meer gemaakt wordt van mens- en milieubelastende stoffen. Verder niet van toepassing.

Bijlagen

1. DM1707368 Aanbiedingsbrief voorstellen belastingstelsel oktober_def
2. DM1707375 LV20-48a(OplegVoorstellenAanpassingBelastingstelsel)
3. DM1707379 LV20-48b(VerbeterdCombimodel-H)
4. DM1707380 LV20-48c(Heffingsformule)
5. DM1707382 LV20-48d(NotitieMeekoppelkansen)
6. DM1707601 Presentatie impact HDSR kostentoedeling WSH Verbeterd Combimodel variant H