



VV-besluitnota

Registratienummer:
18.146505

De verenigde vergadering

besluit:

1. Kennis te nemen van het aangepaste Unievoorstel tot wijziging van het belastingstelsel waterschappen¹;
2. In het derde kwartaal, maar uiterlijk eind 2019 een besluit te nemen over het dan voorliggende integrale Unievoorstel tot wijziging van het belastingstelsel met als randvoorwaarden transparantie en een goede uitlegbaarheid aan de belastingbetaler;
3. Het Uniebestuur te verzoeken aan te tonen dat de doelstellingen die voortvloeien uit het OESO-rapport Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future (2014) en de Recommendation on Water van de OESO (2016) niet binnen het huidige belastingstelsel kunnen worden gerealiseerd. Daarbij het Uniebestuur te verzoeken een verbetervoorstel voor het huidige belastingstelsel en in het bijzonder de huidige Watersysteemheffing uit te werken en parallel aan het Gebiedsmodel voor te leggen;
4. Parallel hieraan in te stemmen met het voorstel van het Uniebestuur om nader onderzoek te doen naar het zgn. Gebiedsmodel;
5. In te stemmen met het voorstel van het Uniebestuur om een 'Commissie van wijzen' in te stellen en deze commissie nader te bepalen aandachtspunten mee te geven. De commissie doet onderzoek naar de redelijkheid en billijkheid van een aandeel in de watersysteemkosten voor de categorie Natuur;
6. De dijkgraaf te machtigen deze standpunten in te brengen in de algemene ledenvergadering van de Unie van Waterschappen van 14 december 2018 en daarbij zo nodig een stem namens Rijnland uit te brengen;
7. In aanvulling daarop de dijkgraaf specifieke aandachtspunten mee te geven aan de hand van de vraagstelling zoals benoemd in argument 7.1 van deze besluitnota.

Context

Op 12 oktober 2018 heeft de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen (Unie) het voorstel tot aanpassing van het belastingstelsel behandeld. De uitkomst hiervan was dat de leidende uitgangspunten als het profijtbeginsel, het kostenveroorzakingsbeginsel en 'de vervuiler betaalt' door de waterschappen breed worden onderschreven. Dit lijkt ook te gelden ook voor de voorstellen die betrekking hebben op wijzigingen in de Zuiveringsheffing en de Verontreinigingsheffing. Voor de Watersysteemheffing is dat niet het geval. Op de uitwerking van de leidende principes is de nodige kritiek gekomen. Met name voor de toepassing van het zgn. Gebiedsmodel is weinig draagvlak c.q. vertrouwen

¹ Zie bijlagen voor de voorstellen van het Uniebestuur: reg. nr. 18.145962, 18.145963 en 18.145964.

in de uitvoerbaarheid. Daarom heeft het Uniebestuur tijdens die ledenvergadering toegezegd op korte termijn met een nieuw voorstel te komen. Dit nieuwe voorstel is bij deze besluitnota gevoegd. Uit dit vernieuwde voorstel blijkt dat het Uniebestuur ervoor heeft gekozen om grotendeels aan de ingezette lijn vast te houden, een aantal zaken nader te laten uitzoeken en om de gemaakte keuzes verder toe te lichten.

De belangrijkste wijzigingen die, mede op basis van de inbreng van Rijnland en de andere waterschappen, zijn aangebracht hebben betrekking op:

- een aangepast tijdspad: uitstel van de definitieve besluitvorming tot december 2019;
- een nader onderzoek naar en onderbouwing van het Gebiedsmodel op basis van de BBP-systematiek;
- vanwege de weerstand tegen de grote lastenverzwaring voor de categorie Natuur zal nader onderzoek gedaan worden naar wat redelijke en billijke lasten zijn in verhouding tot de mate waarin natuur gebaat is bij de taakuitvoering van het waterschap.

Het Uniebestuur wil het vervolgproces als volgt laten verlopen. Aan de leden vraagt zij voorlopig in te stemmen met de nieuwe voorstellen voor de Watersysteemheffing, de Zuiveringsheffing en de Verontreinigingsheffing. Het Uniebestuur verzoekt de leden-waterschappen over de voorstellen een inhoudelijk standpunt in te nemen zodat in december 2018 alvast duidelijk is waarover consensus bestaat en welke onderwerpen nadere uitwerking, onderzoek en discussie vereisen.

In de loop van 2019 komen de uitkomsten van de nadere onderzoeken die betrekking hebben op de Watersysteemheffing beschikbaar. Deze worden vervolgens verwerkt in een definitief integraal voorstel aan de waterschappen, waarover de ledenvergadering van de Unie in december 2019 een besluit neemt.

Argumenten

1.1 De noodzaak van volledige nieuwbouw is nog niet voldoende aangetoond.

De Unie heeft er expliciet voor gekozen om een geheel vernieuwd belastingstelsel te ontwerpen waar Rijnland heeft aangegeven de voorkeur te geven aan renovatie van het huidige stelsel. Voor het huidige stelsel bestaat immers veel draagvlak, is transparant en uitlegbaar terwijl voor het vernieuwde stelsel verschillende signalen zijn ontvangen dat dit draagvlak geheel of gedeeltelijk ontbreekt. Het Uniebestuur heeft nog niet overtuigend aangetoond dat renoveren van het huidige stelsel geen begaanbare weg is. Dat er na publicatie van het nieuwe voorstel nog kritische reacties komen van belanghebbenden, geeft aan dat het huidige belastingvoorstel nog niet voldoet aan de voorwaarden transparantie en een goede uitlegbaarheid aan de belastingbetaler.

1.2 De Unie benadrukt dat de integraliteit van het voorstel essentieel is.

Wanneer de integraliteit van het voorstel essentieel is, is het ook van belang dat uw vergadering een standpunt kan innemen over het geheel van belastingvoorstellen. Dat is nog niet mogelijk, omdat een aantal zaken nader wordt uitgezocht of erover advies wordt ingewonnen. De integraliteit is van belang, omdat het totaal van de belastinginkomsten niet mag stijgen maar de onderlinge verdeling wel. Het voorlopig instemmen met onderdelen past daarom niet bij het streven naar een integrale benadering.

2.1 Eind 2019 ligt er een nieuw integraal voorstel tot aanpassing van het belastingstelsel.

Het is goed dat er meer tijd wordt genomen om tot een evenwichtig en gedragen voorstel te komen. Er wordt nog onderzoek gedaan naar aspecten van het voorstel tot wijziging van het belastingstelsel. Uw vergadering geeft er de voorkeur aan om te zijner tijd over het geheel een besluit te nemen om te voorkomen dat er stukje bij beetje besluiten over deelvoorstellen worden genomen wat er toe zou kunnen leiden dat niet meer over het eindresultaat als geheel kan worden gestemd.

3.1 Het Gebiedsmodel is omstreden en de BBP-systematiek wordt als niet-transparant ervaren.

In de ledenvergadering van 12 oktober 2018 is gebleken dat het zgn. Gebiedsmodel niet breed gedragen wordt. Daarom stelt het Uniebestuur voor om de uitwerking nader te onderbouwen en te verduidelijken. Naar verwachting zal dat niet alle weerstand wegnemen. Het blijkt dat er twee hoofdstromingen voor de Watersysteemheffing te onderscheiden zijn, nl. de belasting te baseren op *gebiedskenmerken* of op *waardeverhoudingen*. Daarom is het gewenst om naast het Gebiedsmodel ook over een verbeterd model van de huidige Watersysteemheffing gebaseerd op economische waarden te beschikken. Aan de hand hiervan kunnen de beide methoden vergeleken worden en kunnen de leden-waterschappen hiertussen hun keuze bepalen.

3.2 De Unie doet impliciet een beroep op solidariteit tussen de waterschappen.

Een aantal waterschappen, bijv. Zuiderzeeland, AGV, Rivierenland en Delfland, heeft aangegeven dat zij bij het bepalen van de kostentoedeling tegen de grenzen aanlopen van wat mogelijk is binnen het huidige belastingstelsel. Bij Rijnland wordt dat niet zo ervaren. Rijnland staat wel open voor een beroep op solidariteit tussen de waterschappen. Het is daarbij vereist dat overtuigend wordt aangetoond wat deze grenzen zijn en waarom ze binnen het huidige stelsel onoverkomelijk zouden zijn. Op de ledenvergadering van de Unie zal deze behoefte worden uitgesproken.

4.1 Het Gebiedsmodel is onder de meeste waterschappen omstreden.

Zie argument 3.1.

5.1 Er is veel discussie over een rechtvaardig aandeel van de categorie Natuur.

In de ledenvergadering bleek ook veel discussie te bestaan over wat een rechtvaardig aandeel is voor de categorie Natuur. Vragen die hierbij gesteld worden zijn; moet natuur zelf betalen naargelang het waterschap hiervoor maatregelen neemt, of is het beter om natuur onder te brengen bij de categorie Ingezetenen omdat zij het meeste gebaat zijn bij natuur. Om de discussie te ondersteunen wil het Uniebestuur hierover extern advies inwinnen. Dat kan eraan bijdragen om alle argumenten op een rij te krijgen en te wegen. Op basis van het standpunt van uw vergadering kan Rijnland het Uniebestuur voor het instellen van de genoemde 'Commissie van wijzen' zijn aandachtspunten meegeven.

5.2 de commissie moet LTO en de TBO's betrekken bij haar advies.

De beoogde commissie zal met de categorieën Ongebouwd en Natuur om de tafel moeten gaan zitten om tot een compleet beeld en een gedragen advies te komen.

6.1 In de ledenvergadering van de Unie van 14 december 2018 wordt besloten wat het vervolgtraject zal zijn.

In de algemene ledenvergadering van de Unie kan de intentie worden uitgesproken om tot een eensluidend of breed gedragen standpunt te komen. De dijkgraaf is de

vertegenwoordiger van Rijnland in de ledenvergadering en kan daar het standpunt van de VV naar voren brengen en zo nodig hierover stemmen overeenkomstig dit standpunt.

7.1 De ledenvergadering van de Unie is bij uitstek de kans om aandachtspunten over de belastingvoorstellen in te brengen.

Gelet op een integrale afweging, kan Rijnland op dit moment geen standpunt innemen op de verschillende onderdelen, maar Rijnland is wel gebaat bij voortgang van het proces. De ledenvergadering van de Unie biedt de mogelijkheid om Rijnlandse aandachtspunten mee te geven voor een betere onderbouwing van het voorstel en vergroting van het draagvlak. In de VV-vergadering zullen deze eventuele verdere aandachtspunten worden geïnventariseerd aan de hand van de volgende vragen:

- wat vind u goed aan het Unievoorstel?
- wat vind u niet goed aan het Unievoorstel?
- wat zou u nader uitgezocht willen zien?
- welke aandachtspunten wilt u aan de voorzitter meegeven?
- welke punten inzake natuur wilt u onder de aandacht brengen van de genoemde 'Commissie van wijzen'?
- wat wilt u meegeven inzake de weeffout en de belasting van wegen?

Risico's

1.1 De algemene besturen van de waterschappen zijn in december 2019 anders samengesteld dan nu het geval is.

Na de waterschapsverkiezingen in maart 2019 zullen de algemene besturen van de waterschappen deels bestaan uit nieuwe bestuurders. Het is op het moment van schrijven onzeker in hoeverre zij zich gebonden zullen voelen aan besluiten die voorgaande besturen over dit onderwerp hebben genomen. Het is aannemelijk te verwachten dat een deel van de eerdere discussie moet worden overgedaan voordat de ledenvergadering van de Unie in december 2019 een besluit kan nemen. Mogelijk treedt daardoor vertraging op.

1.2 De waterschappen komen niet tot een eensluidend standpunt.

Het is geen goed signaal naar de buitenwereld wanneer de waterschappen het over dit onderwerp onderling niet eens kunnen worden. Er gaat een kans verloren om invloed uit te oefenen op, of sterker, het initiatief te houden bij de besluitvorming over een nieuw belastingstelsel door deze volledig over te laten aan de minister en het parlement. Daarom is het van belang dat, ondanks de mogelijke verschillen van inzicht op details, de waterschappen streven naar een breed gedragen voorstel. In het kalenderjaar 2019 zal blijken in hoeverre de waterschappen tot overeenstemming hebben kunnen komen.

Bijlagen

1. Overzicht wijzigingen ten opzichte van het Unievoorstel van 15 juni 2018

Zuiveringsheffing	
Voorstel UvW 15 juni 2018	Voorstel UvW 22 oktober 2018
Zware metalen en zouten worden niet in de heffing betrokken.	De facultatieve mogelijkheid om zware metalen en zouten in de heffing te betrekken, behouden.
De tabel afvalwatercoëfficiënten aan te passen van 15 naar drie categorieën.	De tabel afvalwatercoëfficiënten aan te passen van 15 naar drie categorieën. Hieraan toegevoegd het mogelijk maken om een individueel vastgestelde coëfficiënt toe te passen.

Verontreinigingsheffing	
Voorstel UvW 15 juni 2018	Voorstel UvW 22 oktober 2018
De tabel afvalwatercoëfficiënten aan te passen van 15 naar drie categorieën.	De tabel afvalwatercoëfficiënten aan te passen van 15 naar drie categorieën. Hieraan toegevoegd het mogelijk maken om een individueel vastgestelde coëfficiënt toe te passen.

Watersysteemheffing	
Voorstel UvW 15 juni 2018	Voorstel UvW 22 oktober 2018
De kostentoedeling baseren op het Gebiedsmodel.	De kostentoedeling baseren op het Gebiedsmodel. Daaraan toegevoegd: Het instellen van een bestuurlijke commissie met de volgende taakopdracht: a. Het doorontwikkelen, verbeteren en concretiseren van de invulling van het profijtbeginsel met gebruikmaking van de BBP-systematiek binnen het Gebiedsmodel voor de kostentoedeling aan gebouwd en ongebouwd op een zodanige wijze dat in voldoende mate rekening wordt gehouden met de verschillen tussen waterschappen. b. Het uitbrengen van een advies over de volgende vragen: - Op welke wijze en in welke fase van de kostentoedeling kan het beste rekening worden gehouden met situaties waarin het waterschap profijt heeft van diensten / voorzieningen die door derden (belastingbetalers) ten behoeve van het waterbeheer worden geleverd?; - Wat is de gewenste c.q. noodzakelijke omvang van de bestuurlijke afwegingsruimte binnen het Gebiedsmodel? - Is er noodzaak en/of wordt er behoefte bij de waterschappen gevoeld om nader invulling te geven aan de wijze waarop met de bestuurlijke afwegingsruimte kan worden omgegaan; - Is het toevoegen van het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid bij besluiten tot aanpassing van de kostentoedeling wenselijk?
De categorie Natuur als zelfstandige categorie laten vervallen en deze onderbrengen bij de categorie Ongebouwd. Op het tarief Ongebouwd wordt een korting van 70% verleend.	De categorie Natuur als zelfstandige categorie laten vervallen en deze onderbrengen bij de categorie Ongebouwd met daaraan toegevoegd: Voorgesteld wordt om met betrekking tot de betaling van natuur in te stemmen met het vragen van een extern advies aan "een commissie van wijzen" die 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 verdedigen bijdrage van natuur is.

2. Door de Unie aangebrachte verduidelijkingen in de voorstellen

Onderwerp	Voorstel UvW 22 oktober 2018
Algemeen	Motivering integrale aanpassing.
Watersysteemheffing	Motivering waarom nieuwbouw verkozen boven renovatie.
Zuiveringsheffing	Mogelijkheid voor toepassing van het waterspoor blijft behouden (heffing op basis van het waterverbruik).
Verontreinigingsheffing	Effect voor effluentlozingen op Rijkswater.