



BEZOEKADRES

Koningskade 40
2596 AA Den Haag
070 351 97 51
Nederland

POSTADRES

Postbus 93218
2509 AE Den Haag
Nederland

De leden-waterschappen
t.a.v. het dagelijks bestuur

datum
2 oktober 2019

ons kenmerk
103102/IP

contactpersoon
mw. V.M. Anches

bijlage(n)
2

uw kenmerk
-

e-mail
vanches@uvw.nl

betreft
Besluitvorming in LV van 13 december a.s. over vervolgtraject aanpassing belastingstelsel

doorkiesnummer
070 351 98 20

Geacht dagelijks bestuur,

Zoals afgesproken in de vergadering van de Commissie bestuurszaken, communicatie en financiën van de Unie van 26 september jl., bieden wij u hierbij het voorstel over het vervolgtraject van de aanpassing van het belastingstelsel aan. De besluitvorming over het vervolgtraject vindt plaats in de ledenvergadering (LV) van de Unie van 13 december a.s. In de Ledenvergadering van 11 oktober a.s. wordt een mededeling over het vervolgtraject gedaan. Wij verzoeken u in eigen huis een proces uit te lijnen en uw algemeen bestuur te consulteren, zodat besluitvorming over het vervolgtraject in de ledenvergadering van december a.s. ook daadwerkelijk kan plaatsvinden. Het streven is om uiterlijk in de ledenvergadering van december 2020 de besluitvorming over de door de waterschappen geaccordeerde voorstellen te laten plaatsvinden.

De afgelopen periode hebben we geconstateerd dat het eigen belastingstelsel van de waterschappen een groot goed is. Het is het financiële fundament dat de beste garantie biedt voor waterveiligheid en voldoende en schoon water. Het stelsel moet blijven voldoen en het is van belang dat alle waterschappen met het stelsel uit de voeten kunnen. Hierin moeten we solidair met elkaar zijn: als enkele waterschappen tegen de grenzen van het huidige stelsel aan lopen, is dat een probleem van alle waterschappen. De waterschappen willen in gezamenlijkheid en in eigen regie tot oplossingen komen. Dit lukt alleen als de sector hierin ook daadwerkelijk gezamenlijk optrekt.



Wij spreken de verwachting uit dat de stukken u in staat stellen om tot een gedragen inbreng in de LV van 13 december a.s te komen, zodat daar besluitvorming over de opdracht en het proces van het vervolgtraject kan plaatsvinden. Als u vragen heeft, kunt u contact opnemen met Cathelijn Peters, directeur van de Unie (cpeters@uvw.nl).

Hoogachtend,
Het Uniebestuur,

drs. R.A.M. van der Sande
voorzitter

ir.ing .A.J. Vermuë
secretaris

Bijlagen:

1. de oplegnotitie met het gevraagd besluit **voor de LV van december a.s.** en
2. het procesvoorstel en de opdracht **voor de LV van december a.s.**

VERVOLGTRAJECT AANPASSING BELASTINGSTELSEL (Bijlage)

Toine Poppelaars/Rogier van der Sande/Cathelijnn Peters/Virginia Anches

N.B.: de besluitvorming over het vervolgtraject vindt plaats in de Ledenvergadering van 13 december a.s. Om u in staat te stellen om binnen uw waterschap draagvlak op te halen voor de gevraagde besluiten, ontvangt u de stukken nu al in deze vorm.

BESPREEKSTUK (BESLUITVORMEND)**GEVRAAGD BESLUIT**

De Ledenvergadering wordt gevraagd in te stemmen met de opdracht en het voorgestelde proces van het vervolgtraject voor de aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen (bijlage c).

DE KERN VAN HET ADVIES

In de Ledenvergadering van 14 juni jl. heeft u het Uniebestuur gevraagd om met een procesvoorstel voor de aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen te komen. Met het voorstel dat vandaag voorligt voldoen wij aan dit verzoek. Het voorstel is gebaseerd op uw inbreng en de inbreng die wij in twee sessies van de portefeuillehouders financiën van de waterschappen hebben ontvangen. Kern van het voorstel is dat de waterschappen vanuit een gevoelde eigen verantwoordelijkheid een vervolg geven aan de aanpassing van het belastingstelsel. Daarbij staat het vinden van een oplossing voor gebleken urgente knelpunten centraal: het knelpunt dat niet een gelijkmatige tariefontwikkeling voor alle betalende categorieën kan worden gerealiseerd, de weeffout en het gebruik van mens- en milieubelastende stoffen. Voorstellen uit het eerdere traject van de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) die gunstige meekoppelkansen bieden, worden in het vervolgtraject meegenomen. Wat betreft de tijdspanne van het vervolgtraject is het voorstel dat er uiterlijk eind 2020 voorstellen liggen die de instemming van de waterschapsbesturen hebben. Het eigenaarschap van het vervolgtraject is in handen van alle 21 waterschappen gezamenlijk. De Unie faciliteert het traject.

ARGUMENTEN

Het hebben van een eigen belastingstelsel is voor de waterschappen een groot goed waar zij samen verantwoordelijk voor zijn en waar zij samen goed voor willen zorgen. Het is het financiële fundament dat de waterschappen in staat stelt te zorgen voor waterveiligheid en voldoende en schoon zoetwater. Met elkaar hebben we ook benadrukt dat het daarom van groot belang is dat wij zelf regie hebben en houden over de vormgeving van ons toekomstbestendig belastingstelsel. Dit betekent ook dat we als waterschappen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor het goed blijven functioneren van dit belastingstelsel. Het belastingstelsel van de waterschappen moete *alle* waterschappen in staat stellen op een verantwoorde manier de kosten van onze taken te verhalen. Als enkele waterschappen tegen de grenzen van het huidige stelsel aanlopen, is dat een probleem van alle waterschappen. In het belang van een goed werkend belastingstelsel moeten wij als waterschappen solidair zijn in het gezamenlijk zoeken naar oplossingen voor de geconstateerde knelpunten in ons belastingstelsel.

Het huidige belastingstelsel van de waterschappen kent 3 urgente knelpunten. In de watersysteemheffing gaat het om de weeffout en het gegeven dat sommige waterschappen tegen de grenzen van het stelsel aanlopen en niet meer in staat zijn om tot een gelijkmatige tariefontwikkeling tussen de categorieën te komen. In de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing knelt het feit dat de bestaande heffingsformule ertoe leidt dat waterschappen van mens- en milieubelastende stoffen gebruik moeten maken. Niet alle waterschappen ervaren overigens het probleem van 'het niet meer kunnen realiseren van een gelijkmatige tariefontwikkeling'. De waterschappen zijn echter solidair met elkaar en willen dat knelpunten worden op-



gelost. Zij zullen hiervoor de komende tijd met betrokkenheid van alle 21 waterschappen voorstellen ontwikkelen. In het vervolgtraject zullen ook 5 voorstellen uit het eerdere CAB- traject worden meegenomen. Deze 5 voorstellen dienen niet ter oplossing van urgente knelpunten maar bieden wel gunstige meekoppelkansen. Er wordt naar toegewerkt dat er eind 2020 een pakket aan voorstellen ligt dat met de besturen van de waterschappen is afgestemd en kan rekenen op voldoende draagvlak.

BESTUURLIJKE AANDACHTSPUNTEN/ANDERE PARTIJEN:

De afgelopen tijd hebben wij van diverse externe partijen denkrichtingen en ideeën voor het vervolgtraject ontvangen. Tot nu toe is inbreng ontvangen van:

- Water Natuurlijk;
- de Algemene Waterschapspartij; en van
- de VBNE.

Onderdeel van het vervolgproces is dat met de externe stakeholders sessies en gesprekken zullen plaatsvinden om over hun inbreng te praten.

VERVOLG/COMMUNICATIE

De communicatie over het vervolgtraject vindt plaats na de Ledenvergadering van 13 december a.s.

OPDRACHT VERVOLGTRAJECT AANPASSING BELASTINGSTELSEL

Regie houden en onderlinge solidariteit

Vorig jaar hebben we na een langdurig traject moeten concluderen dat er te weinig draagvlak bestond voor een integrale aanpassing van ons belastingstelsel. Gezamenlijk hebben we wel geconstateerd dat het belastingstelsel van de waterschappen een groot goed is dat we met elkaar in Nederland moeten koesteren. Met het eigen belastinggebied kunnen de waterschappen hun taken zelfstandig bekostigen. Dit financiële fundament is de beste garantie voor waterveiligheid, voldoende en schoon zoetwater. Met elkaar hebben we ook benadrukt dat het daarom van groot belang is dat wij zelf regie hebben en houden over de vormgeving van ons toekomstbestendig belastingstelsel. Dit betekent ook dat we als waterschappen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor het goed blijven functioneren van dit belastingstelsel. Het belastingstelsel van de waterschappen moete *alle* waterschappen in staat stellen op een verantwoorde manier de kosten van onze taken te verhalen. Als enkele waterschappen tegen de grenzen van het stelsel aanlopen, is dat een probleem van alle waterschappen. In het belang van een goed werkend belastingstelsel moeten wij als waterschappen solidair zijn in het gezamenlijk zoeken naar oplossingen voor de geconstateerde knelpunten in ons belastingstelsel.

Oplossingen voor knelpunten en meekoppelkansen

Omdat het huidige stelsel op een groot aantal punten prima voldoet, richt de opdracht zich in eerste instantie op het oplossen van drie urgente knelpunten in het huidige belastingstelsel: het knelpunt dat niet een gelijkmatige tariefontwikkeling voor alle betalende categorieën kan worden gerealiseerd, de weeffout en het gebruik van mens- en milieubelastende stoffen. Verder is benadrukt dat we bij het vervolg dankbaar gebruik zouden moeten maken van het vele (denk)werk dat de afgelopen jaren door de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) is verricht. Voorstellen uit die periode die 'gunstige meekoppelkansen' bieden, worden in het vervolgtraject meegenomen. Het gaat hier om vijf voorstellen.

OPDRACHT

Met inachtneming van het voorgaande, komen de gezamenlijke waterschappen tot de volgende opdracht voor het vervolgproces van de aanpassing van het belastingstelsel.

Onder leiding van een Stuurgroep van 21 waterschappen zal een vervolg worden gegeven aan het proces om tot een aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen te komen. Hiertoe zullen de volgende voorstellen worden ontwikkeld. Het gaat om een limitatieve opsomming:

1. Voorstellen die de watersysteemheffing zodanig verbeteren dat het voor alle waterschappen weer mogelijk wordt om een gelijkmatige tariefontwikkeling voor alle betalende categorieën te realiseren;
2. Voorstellen die de weeffout¹ in de watersysteemheffing oplossen;
3. Voorstellen om de heffingsformule voor de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing dusdanig aan te passen dat bij het bepalen van de vervuilingswaarde geen gebruik meer wordt gemaakt van mens- en milieubelastende stoffen.
4. Voorstellen die, conform eerder gedane voorstellen, de waterschappen de mogelijkheid bieden om de kosten van zogenaamde plusvoorzieningen apart in rekening te brengen.
5. Een voorstel om, conform het eerder gedane voorstel, de tariefdifferentiatie voor glasopstanden af te schaffen.

¹ Inherent aan de huidige methodiek voor de kostentoedeling is dat bijvoorbeeld bij de aanleg van nieuwe infrastructuur, bij de wijziging van de kostentoedeling de categorie ongebouwd als geheel met hogere tarieven te maken krijgt. In de praktijk is het met name de agrarische sector die hiervan de gevolgen ondervindt. Dit effect wordt onredelijk gevonden: het belang van de agrarische sector bij het waterbeheer neemt niet toe als gevolg van de aanleg van nieuwe infrastructuur, maar de sector moet wel meer betalen. Dit effect is de weeffout gaan heten.

6. Voorstellen waarmee, conform eerder gedane voorstellen, beter kan worden ingespeeld op waardevol afvalwater door:
 - 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.
7. Voorstellen die leiden tot een actualisatie van de tabel afvalwatercoëfficiënten, rekening houdend met de onder 3 genoemde wijzigingen in de heffingsformule;
8. Voorstellen waarmee, conform eerder gedane voorstellen, aan de waterschappen de mogelijkheid wordt gegeven om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing.

UITGANGPUNTEN

Bij de opdracht behoren de volgende uitgangspunten.

A. Kostenterugwinning centraal uitgangspunt

De primaire functie van het belastingstelsel van de waterschappen is het bijeenbrengen van voldoende financiële middelen om de kosten van de waterstaatkundige verzorging van de waterschapsgebieden te dekken. Dit belangrijke uitgangspunt (kostenterugwinning) blijft in het vervolgtraject centraal staan. In het traject dat eerder is doorlopen is gebleken dat velen graag zouden willen dat het belastingstelsel ook gewenst gedrag stimuleert en ongewenst gedrag bestraft. In het eerdere traject is hier uitgebreid naar gekeken. Geconcludeerd is toen dat gedragsbeïnvloeding via het belastingstelsel maar in zeer beperkte mate mogelijk is en dat andere beleidsinstrumenten (subsidies, communicatie, keur, etc.) vaak effectiever ingezet zullen kunnen worden om de gewenste gedragsbeïnvloeding te realiseren. Dit wetende, stellen de waterschappen in het vervolgtraject kostenterugwinning boven gedragsbeïnvloeding via het stelsel.

B. Ruimte voor bestuurlijk regionaal maatwerk

Voor het belastingstelsel van de waterschappen gelden nationale regels en kaders. Deze bieden gewenste eenduidigheid en leiden tot robuustheid. Omdat de waterschappen sterk van elkaar verschillen in zaken als stedelijk - landelijk, laag- of hooggelegen, wel of geen bodemdaling etc., is er een groeiende behoefte aan meer ruimte om binnen het belastingstelsel in te kunnen spelen op specifieke regionale omstandigheden en uitdagingen. Een 'one size fits all' belastingstelsel lijkt met de verschillen die in de afgelopen jaren nog verder zijn toegenomen (u kunt hierbij bijvoorbeeld denken aan de mogelijkheid voor sommige waterschappen om een wegendifferentiatie van 400% toe te passen, terwijl die mogelijkheid voor andere waterschappen niet bestaat), ook een onmogelijkheid. Er is dus een stelsel nodig dat ten opzichte van het huidige stelsel meer ruimte laat voor bestuurlijk regionaal maatwerk. Hierbij is het volgende van belang. Bij het toepassen van dergelijk maatwerk is een belangenafweging nodig die door het algemeen bestuur van een waterschap wordt gemaakt. Meer bestuurlijke ruimte heeft dus tevens het vertrouwen in zich dat de belangenafweging op een goede, zorgvuldige en transparante manier in de democratisch gekozen besturen kan en zal plaatsvinden. Regionale ruimte kan niet bestaan zonder dat hierover in een algemeen bestuur keuzes worden gemaakt.

C. Beperkte lastenverschuivingen watersysteemheffing

Op dit moment lopen ongeveer vijf waterschappen tegen de grenzen van de huidige watersysteemheffing aan. Door een aantal exogene ontwikkelingen die buiten de invloedsfeer van de waterschappen liggen is de systematiek van de watersysteemheffing zodanig ondergraven dat deze waterschappen niet langer kunnen bereiken dat de tarieven voor alle betalende categorieën zich gelijkmatig ontwikkelen. Bij deze waterschappen staat vooral het tarief voor de categorie ongebouwd onder druk. De overige waterschappen ervaren deze problemen (nog) niet. Zij voelen zich wel solidair in het zoeken naar oplossingen voor de geconstateerde problemen, wetende dat een wetswijziging hiervoor noodzakelijk zal zijn.



De waterschappen hebben er aandacht voor gevraagd dat voorkomen moet worden dat het vinden van een oplossing voor de één tot een probleem bij de ander leidt. Het moet voor de waterschappen met andere woorden mogelijk blijven om lastenverschuivingen tussen de categorieën die het gevolg zijn van de voorstellen beperkt te houden.

D. Overige uitgangspunten

De toekomstige aanpassingen moeten verder voldoen aan de volgende criteria:

- Uitlegbaar
- Maatschappelijk gedragen
- Robuust: houdt stand voor de rechter en met de wijzigingen kunnen we minimaal tien jaar vooruit.
- Doelmatig (lage perceptiekosten).

PROCES

Over het proces maken de waterschappen de volgende afspraken.

1. Van 21 waterschappen

Het eigenaarschap van het vervolgtraject is in handen van 21 waterschappen. De waterschappen kiezen voor een proces in gezamenlijkheid en niet langs politieke scheidslijnen. De 21 waterschappen vormen gezamenlijk de Stuurgroep. Ieder waterschap vaardigt één bestuurder af naar de Stuurgroep (eigen keuze waterschap: db-lid of voorzitter). De bestuurlijke leden laten zich in de Stuurgroep bijstaan door een inhoudelijk expert van hun waterschap.

De bestuurlijke leden van de Stuurgroep vervullen op dit dossier een belangrijke rol zowel in de vereniging als binnen hun eigen waterschap (in het meenemen van hun eigen dagelijks bestuur en algemeen bestuur). In het vervolgtraject wordt georganiseerd dat deze groep op regelmatige basis bij elkaar komt om de voortgang, voorstellen en het proces te bespreken en te bewaken. De Unie faciliteert het hele proces: het Uniebureau biedt de inhoudelijke ondersteuning, het Uniebestuur ondersteunt het proces.

2. Met een compacte werkgroep

In verband met de werkbaarheid en snelheid wordt een compacte ambtelijke werkgroep ingesteld die de bovengenoemde overleggen kan voorbereiden. De werkgroep bereidt de vergaderingen van de stuurgroep voor en werkt de opdrachten van de stuurgroep uit.

3. Stakeholderbetrokkenheid

Externe stakeholders moeten goed en intensief worden betrokken bij het vervolgtraject. Gedurende het traject worden diverse sessies met deze stakeholders georganiseerd om de ideeën die bij hen leven te horen en de gevoelens en het draagvlak te peilen. De besluitvorming over de voorstellen vindt in de waterschapsbesturen plaats.

4. IenW betrekken

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wordt gedurende het hele proces goed meegenomen en betrokken. Het ministerie zal bereid moeten zijn om de uiteindelijke voorstellen aan de Tweede Kamer voor te leggen.

5. Slimme timing

Draagvlak gaat boven snelheid maar dat betekent niet dat het vervolgtraject nog eens jaren mag gaan duren. Het streven is om het pakket aan voorstellen eind 2020 gereed te hebben, waarmee wordt bedoeld: door de LV besloten. Daaraan voorafgaand moeten de algemeen besturen van alle waterschappen zich hebben uitgesproken. We zullen moeten aansluiten bij een handig moment waarop de voorstellen kunnen worden ingebracht maar daarvoor is het in ieder geval noodzakelijk dat wij ons huiswerk gedaan hebben. Het moment waarop de voorstellen vervolgens worden aangeboden/naar buiten worden gebracht moet daarna handig gekozen worden.



SAMENVATTEND: BESLUITPUNTEN OVER DE INHOUD VAN DE VERVOLGOPDRACHT

- Kom met voorstellen om drie met name genoemde urgente knelpunten in het stelsel op te lossen.
- Neem vijf met name genoemde meekoppelkansen uit het vorige traject mee in het vervolgtraject.

SAMENVATTEND: BESLUITPUNTEN OVER DE UITGANGSPUNTEN VAN DE VERVOLGOPDRACHT

- Kostenterugwinning gaat boven gedragsbeïnvloeding via het stelsel.
- Meer ruimte voor bestuurlijk regionaal maatwerk.
- Lastenverschuivingen watersysteemheffing als gevolg van de voorstellen worden beperkt gehouden.
- Uitlegbaar, maatschappelijk gedragen, robuust en doelmatig.

SAMENVATTEND: BESLUITPUNTEN OVER HET PROCES BIJ DE VERVOLGOPDRACHT

- Betrokkenheid en besluitvorming alle 21 waterschappen gezamenlijk.
- Compacte ambtelijke werkgroep van waterschappen.
- Externe stakeholders goed betrekken.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat goed meenemen.
- Besluitvorming over de voorstellen in de LV van december 2020. Er wordt daarna een geschikt moment gekozen om de voorstellen aan te bieden/naar buiten te brengen.