

OPLEGNOTITIE VOORSTELLEN STUURGROEP TOT AANPASSING VAN HET BELASTINGSTELSEL VAN DE WATERSCHAPPEN DD. 28 AUGUSTUS 2020

1. TOELICHTING OP HET PAKKET VOORSTELLEN DAT VOORLIGT

DOEL: INPUT GEVEN AAN HET STUURGROEPLID VAN UW WATERSCHAP

In 2019 hebben de waterschappen gezamenlijk geconstateerd dat zich in hun huidige belastingstelsel een aantal urgente knelpunten voordoet die moeten worden opgelost. Op 13 december 2019 heeft de Ledenvergadering van de Unie de opdracht gegeven aan een stuurgroep waarin alle waterschappen zitting hebben om in een relatief kort traject met voorstellen te komen die deze knelpunten oplossen. In vier bijeenkomsten is de stuurgroep op 28 augustus jl. gekomen tot de voorstellen die nu voorliggen. Met het pakket wat voor u ligt, legt de stuurgroep deze voorstellen graag aan alle waterschappen voor. Het is de bedoeling dat deze voorstellen in de periode tot en met begin oktober 2020 worden besproken in de algemene besturen van alle waterschappen. De input die de stuurgroepleden daarbij ophalen nemen zij mee naar de laatste stuurgroepvergadering op 6 oktober a.s.

TRAJECT NA 6 OKTOBER 2020

In zijn vergadering op 6 oktober formuleert de stuurgroep als het ware het voorstel zoals dat ter definitieve besluitvorming aan de Ledenvergadering van 11 december 2020 wordt voorgelegd. Dit betekent dat het voorstel in de periode tussen begin oktober en 11 december in de algemene besturen wordt besproken, waarbij de besturen hun vertegenwoordiger in de Ledenvergadering een mandaat kunnen meegeven voor de definitieve besluitvorming over de voorstellen. Omdat de voorstellen alleen na een wetswijziging kunnen worden geïmplementeerd, worden deze na de Ledenvergadering van 11 december aangeboden aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

INHOUD VAN WAT VOORLIGT

Deze notitie vormt de oplegnotitie bij de voorstellen die de stuurgroep nu voorlegt aan de waterschappen. Na deze inleidende paragraaf benadrukt de volgende paragraaf het belang van het belastingstelsel van de waterschappen en de huidige aanpassing daarvan. Paragraaf 3 gaat in op de opdracht die de Ledenvergadering aan de stuurgroep heeft gegeven. De daarop volgende paragrafen beschrijven de voorstellen van de stuurgroep op hoofdlijnen. Een meer uitgebreide beschrijving van de voorstellen is opgenomen in de aparte bijlagen 1 t/m 4 die onderdeel uitmaken van dit pakket.

2. BELANG VAN HET BELASTINGSTELSEL EN DE HUIDIGE AANPASSING DAARVAN

BELANG VAN HET BELASTINGSTELSEL

De waterschappen bekostigen hun taken met eigen belastingen en zijn wat dat betreft nagenoeg niet afhankelijk van andere overheden. Het eigen belastingstelsel zorgt hiermee voor voldoende middelen voor de waterschapstaken. Dit financiële fundament is een belangrijke garantie voor de waterveiligheid en de aanwezigheid van voldoende en schoon zoet oppervlaktewater. Eind 2019 hebben de waterschappen gezamenlijk geconstateerd dat het belastingstelsel een groot goed is dat we met elkaar moeten koesteren. Daarbij is benadrukt dat het van groot belang is dat we als sector 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 moet *alle* waterschappen in staat stellen op een verantwoorde manier de kosten van onze taken te verhalen.

KARAKTER HUIDIGE AANPASSING: REGIE HOUDEN EN ONDERLINGE SOLIDARITEIT

De twee qua opbrengst omvangrijkste heffingen binnen het belastingstelsel van de waterschappen zijn de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing. Met de watersysteemheffing worden de kosten van waterveiligheid, voldoende en schoon oppervlaktewater gedekt, de zuiveringsheffing doet dat voor de kosten van de rioolwaterzuivering. In de afgelopen jaren is naar voren gekomen dat er zich een drietal urgente knelpunten voordoet, twee in de watersysteemheffing en één in de zuiveringsheffing. Het knelpunt in de zuiveringsheffing geldt voor alle waterschappen. De knelpunten in de watersysteemheffing zorgen ervoor dat enkele waterschappen niet meer met het huidige stelsel uit de voeten kunnen. In 2019 hebben de waterschappen gesteld dat als enkele waterschappen tegen de grenzen van het stelsel aanlopen, dat een probleem is 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. De urgente knelpunten vragen om een snelle oplossing. In de Ledenvergadering van december 2019 is, na consultatie van alle algemene besturen, de urgentie van het oplossen van de knelpunten benadrukt én is onderstreept dat de waterschappen gezamenlijk voor de oplossing staan. Als gevolg van deze urgentie is gekozen voor een beperkte en overzichtelijke opdracht, waarin de focus ligt op het zo spoedig mogelijk oplossen van de urgente knelpunten. Daarnaast wordt een aantal meekoppelingen waar groot draagvlak voor is meegenomen.

NIET IN DE OPDRACHT VAN DE STUURGROEP: PERMANENT ONDERHOUDSSPOOR

De Ledenvergadering heeft op 13 december 2019 naast de vaststelling van de opdracht aan de stuurgroep aan het Uniebestuur gevraagd om een voorstel te doen voor een proces dat 'permanent onderhoud' aan het belastingstelsel mogelijk maakt. Er bestaat namelijk 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 Ledenvergadering van december 2019 zijn ingebracht maar geen onderdeel zijn van de opdracht en andere onderwerpen worden meegenomen in dit 'permanent onderhoudsspoor'. Voor het kunnen uitvoeren van permanent onderhoud is nodig dat er voor veranderingen en aanpassingen aan het belastingstelsel niet steeds een intensief en langdurig wetswijzigingstraject moet worden doorlopen. Als het namelijk eenvoudiger wordt om aanpassingen te doen in het belastingstelsel kunnen inhoudelijke thema's daarbinnen ook makkelijker opgepakt worden. Het Uniebestuur zal daarom op korte termijn een opdracht geven voor een fiscaal juridisch onderzoek naar de mogelijkheden om op een eenvoudiger manier onderhoud te kunnen plegen aan het belastingstelsel. Het Uniebestuur zet erop in om deze opdracht gezamenlijk te geven met het ministerie van IenW, omdat de uitkomst van dit onderzoek haar werk als stelselverantwoordelijke voor het belastingstelsel van de waterschappen mogelijk ook eenvoudiger kan maken in de toekomst. Verwachte oplevering van dit juridische 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 en hoe kunnen worden opgepakt. Tot slot is het goed om te benadrukken dat dit traject buiten het op met name op het oplossen van urgente knelpunten gerichte traject van de stuurgroep plaatsvindt.

3. DE OPDRACHT VAN DE STUURGROEP OP HOOFDLIJNEN

OPLOSSING VAN DRIE URGENTE KNELPUNTEN

Zoals al aangegeven is de opdracht die de stuurgroep van de Ledenvergadering heeft gekregen vooral gericht op het oplossen van drie urgente knelpunten in het huidige belastingstelsel. In de watersysteemheffing zijn dat de weeffout, die later in deze notitie zal worden toegelicht, en het knelpunt dat niet door alle waterschappen meer een gelijkmatige tariefontwikkeling voor alle betalende categorieën kan worden gerealiseerd. Het urgente knelpunt in de zuiveringsheffing is dat er bij de voor heffing noodzakelijke analyse van de vervuilingswaarde van afvalwater op dit moment gebruik gemaakt moet worden van mens- en milieubelastende stoffen.

VOORSTELLEN VOOR MEEKOPPELKANSEN

De opdracht aan de stuurgroep bepaalt verder dat vijf voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel die in 2018 zijn ontwikkeld en toen op draagvlak van de waterschappen konden rekenen door de stuurgroep moeten worden meegenomen. Het gaat om voorstellen die vanwege hun facultatieve karakter als no regret-voorstellen zijn aangemerkt en ook wel 'meekoppelkansen' worden genoemd.

UITGANGSPUNTEN WAARAAN DE VOORSTELLEN MOETEN VOLDOEN

Op grond van de door de Ledenvergadering gegeven opdracht moeten de voorstellen die de stuurgroep doet aan de volgende uitgangspunten voldoen:

- a. kostenterugwinning staat centraal en gaat boven gedragsbeïnvloeding (wat via het belastingstelsel maar beperkt mogelijk is);
- b. (meer) ruimte voor bestuurlijk regionaal maatwerk;
- c. beperkte lastenverschuivingen watersysteemheffing;
- d. juridisch robuust: te vertalen in wetgeving die stand houdt voor de rechter;
- e. toekomstbestendig: met de wijzigingen moet het stelsel weer minimaal tien jaar vooruit kunnen;
- f. doelmatig: lage perceptiekosten;
- g. uitlegbaar;
- h. maatschappelijk gedragen.

In bijlage a is de tekst uit de opdracht van de Ledenvergadering over de eerste drie uitgangspunten opgenomen. De overige uitgangspunten zijn in de opdracht wel genoemd, maar niet nader uitgewerkt.

UITVOERING VAN DE OPDRACHT OP HOOFDLIJNEN

De voorbereiding van de uitvoering van de opdracht aan de stuurgroep is gestart na de Ledenvergadering van december 2019. De stuurgroep staat onder leiding van Menno Snel en komt in totaal vijf keer bijeen. In het traject is veel aandacht voor de stakeholders. Zij worden na iedere vergadering van de stuurgroep geïnformeerd en geconsulteerd, waarna hun reacties aan de stuurgroep worden voorgelegd. De stuurgroep kan deze zo meewegen in de vervolgbesluitvorming.

4. VOORSTELLEN VOOR DE KOSTENTOEDELING VAN DE WATERSYSTEEMHEFFING

Met de kostentoedeling worden de kosten die met de watersysteemheffing worden gedekt over de belanghebbende groepen verdeeld. De kostentoedeling maakt onderscheid in het solidariteitsdeel van de heffing, dat door alle inwoners van het waterschap wordt betaald, en het solidariteitsdeel, dat door de eigenaren van (gebouwd of ongebouwd) onroerend goed wordt opgebracht.¹

Op dit moment worden de kosten tussen de eigenaren van gebouwen, van ongebouwde gronden en van natuurterreinen verdeeld o.b.v. de waarde van de onroerende zaken. De twee urgente knelpunten die in de opdracht van de Ledenvergadering worden genoemd doen zich voor in het profijtgedeelte van de heffing. De stuurgroep heeft als opdracht om een alternatief voor de huidige kostentoedeling van de watersysteemheffing te ontwikkelen dat deze urgente knelpunten oplost. Het alternatief moet:

- de weeffout² oplossen, waarbij de consequenties voor alle categorieën (ingezetenen, gebouwd, natuur en overig ongebouwd) in beschouwing worden genomen;

¹ In bijlage c is een uitgebreidere beschrijving opgenomen van de huidige systematiek van de watersysteemheffing.

² De weeffout vloeit voort uit het feit dat het kostenaandeel en daarmee het tarief van de categorie ongebouwd voor een belangrijk deel is gerelateerd aan de hoge waarde van wegen en spoorwegen die tot de categorie ongebouwd behoren. Omdat de heffingsmaatstaf de oppervlakte (aantal hectares) is, is het vooral de agrarische sector (veel oppervlakte) die de gevolgen ondervindt van een verandering van de waarde dan wel het areaal ongebouwd. Deze autonome ontwikkelingen hebben geleid tot relatief grote stijgingen van het tarief van ongebouwd in vergelijking met de tarieven van de categorieën ingezetenen, gebouwd en natuur. Vooral in gebieden met een hoge dichtheid (en daarmee een hoge waarde) van infrastructuur worden de tariefstijgingen voor agrarisch ongebouwd door veel waterschappen als onredelijk en onbillijk ervaren. Toekomstige uitbreiding van de infrastructuur en afname van agrarisch ongebouwd zullen dit effect versterken.

- het voor alle waterschappen mogelijk maken een gelijkmatige tariefontwikkeling voor alle betalende categorieën te realiseren.

In het vervolg van deze paragraaf wordt allereerst op hoofdlijnen beschreven welk proces de stuurgroep heeft doorlopen om te komen tot de twee modellen die naar haar oordeel kansrijk zijn om de huidige kostentoedeling te vervangen. In bijlage b van deze notitie wordt dit proces uitgebreider beschreven. Vervolgens gaat deze paragraaf kort in op de twee modellen en op de overwegingen die kunnen worden gebruikt voor een nadere afweging van deze modellen.

4.1 HET GEVOLGDE PROCES OP HOOFDLIJNEN

In haar eerste vergadering op 30 januari jl. heeft de Stuurgroep gevraagd om ter invulling van het voorgaande twee denkrichtingen voor de wijze waarop de verdeling van het profijtgedeelte (de kosten voor gebouwd, ongebouwd en natuur) plaatsvindt uit te werken:

- een denkrichting waarbij, net zoals nu, waarde als verdeelmaatstaf wordt gebruikt; en
- een denkrichting waarin gebruik wordt gemaakt van gebiedskenmerken.

Een tussenresultaat is op 7 mei aan de Stuurgroep voorgelegd in de vorm van zeven modellen die een oplossing zouden kunnen zijn voor de urgente knelpunten. Daarbij lag ook het resultaat op tafel van een door een werkgroep voorbereide toets of de modellen de urgente knelpunten oplossen en al dan niet voldoen aan de uitgangspunten uit de Ledenvergadering die technisch kunnen worden getoetst, namelijk:

- a. kostenterugwinning;
- b. (meer) ruimte voor bestuurlijk regionaal maatwerk;
- c. beperkte lastenverschuivingen;
- d. juridisch robuust;
- e. toekomstbestendig;
- f. doelmatig: lage perceptiekosten.

Samen met het oordeel van de stuurgroep over de vraag of de modellen voldoende 'uitlegbaar' zijn en 'maatschappelijk gedragen' zullen worden, de twee overige uitgangspunten uit de opdracht, heeft de stuurgroep besloten het traject met vier modellen te vervolgen:

- 2 waardemodellen, het Groepswaardemodel en model A';
- 1 model dat zich baseert op gebiedskenmerken, het Verbeterd Combimodel, met twee varianten, Taskforce en H.

De stuurgroep heeft gevraagd om de vier modellen gelijkwaardig verder uit te werken, zodat zij in een volgende vergadering een goede afweging zou kunnen maken.

In de vierde vergadering lag deze verdere uitwerking van de vier modellen voor. Ook in deze vergadering heeft de stuurgroep op basis van een door de werkgroep voorbereide toets of de modellen de urgente knelpunten oplossen en al dan niet voldoen aan de technisch te beoordelen uitgangspunten en een oordeel over de 'uitlegbaarheid' van en het 'maatschappelijk draagvlak' voor de modellen een nadere afweging gemaakt. Hierbij heeft de stuurgroep van de twee waardemodellen de voorkeur voor het Groepswaardemodel en van de modellen die zich baseren op gebiedskenmerken de voorkeur voor variant H van het Verbeterd Combimodel uitgesproken. De uitgebreide beschrijvingen van deze modellen treft u als bijlagen 1 en 2 van dit pakket voorstellen aan.

4.2 KORTE BESCHRIJVINGEN VAN DE TWEE OVERGEBLEVEN MODELLEN

4.2.1 HET GROEPSWAARDEMODEL

(WAARDEMODEL; ZIE OOK BIJLAGE 1)

- Het belangrijkste knelpunt in het huidige stelsel is de ongewenste invloed die de hoge waarde van infrastructuur op de tarieven van de categorie ongebouwd heeft, de weeffout dus. Het Groepswaardemodel lost de weeffout op door voor de hele categorie ongebouwd de waarde van agrarische gronden te hanteren.

- Het Groepswaardemodel kent vervolgens een profijtfactor waarmee de waarde van de categorie ongebouwd wordt vermenigvuldigd om een goede balans aan te brengen tussen het profijt van de categorie ongebouwd en de betaling. Deze profijtfactor is minimaal 2 en maximaal 8. Het bestuur maakt een keuze binnen deze bandbreedte, waarbij tegelijk ook keuzes worden gemaakt t.a.v. het belang en profijt van de drie andere categorieën.
- 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 alle betalende categorieën.

De volgende tabel geeft aan waar het Groepswaardemodel het huidige stelsel wijzigt.

Groepswaardemodel									
Kostentoedeling profijtdeel	O.b.v. de verhouding van de economische waarde, waarbij wordt gehanteerd voor: - gebouwd: WOZ-waarde - ongebouwd: gemiddelde waarde per ha in gebied van agrarische grond (ook voor infrastructuur), waarbij de totale waarde wordt vermenigvuldigd met een profijtfactor met bandbreedte 2-8 - natuur: 20% van waarde per ha van agrarische grond								
Bandbreedtes kostenaandelen	- ingezetenen (ongewijzigd): <table border="1"> <thead> <tr> <th>Inwonerdichtheid (inwoners per km²)</th><th>Bandbreedte kostenaandeel ingezetenen</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td><= 500</td><td>20% - 30%</td></tr> <tr> <td>500 - 1000</td><td>31% - 40%</td></tr> <tr> <td>> 1000</td><td>41% - 50%</td></tr> </tbody> </table> Waterschappen kunnen het aandeel boven het maximum van de bandbreedte met maximaal 10% verhogen. - ongebouwd: profijtfactor 2 – 8 voor totale waarde categorie - gebouwd en natuur: door voorgaande expliciete bandbreedtes zijn er voor deze categorieën impliciete bandbreedtes	Inwonerdichtheid (inwoners per km ²)	Bandbreedte kostenaandeel ingezetenen	<= 500	20% - 30%	500 - 1000	31% - 40%	> 1000	41% - 50%
Inwonerdichtheid (inwoners per km ²)	Bandbreedte kostenaandeel ingezetenen								
<= 500	20% - 30%								
500 - 1000	31% - 40%								
> 1000	41% - 50%								
Tariefdifferentiatie wegen	Verhard oppervlak tot max. 100% hoger (nu voor 7 waterschappen max. 400% hoger)								

4.2.2 HET VERBETERD COMBIMODEL - VARIANT H (MODEL O.B.V. GEBIEDSKENMERKEN; ZIE OOK BIJLAGE 2)

- Het belangrijkste knelpunt in het huidige stelsel is de ongewenste invloed die de hoge waarde van infrastructuur op de tarieven van de categorie ongebouwd heeft, de weeffout dus. Het Verbeterd Combimodel 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 in bandbreedtes voor deze twee categorieën terecht. Daarnaast kent het model ook bandbreedtes voor de categorieën ingezetenen en gebouwd.
- 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.

De volgende tabel geeft aan waar het Verbeterd Combimodel het huidige stelsel wijzigt.

Verbeterd Combimodel – Variant H									
Kostentoedeling profijtdeel	O.b.v. de gebiedskenmerken ‘aantal ha ongebouwd per 1.000 inwoners’ en ‘aantal ha natuur per 1.000 inwoners’ zijn er voor elk van de categorieën ongebouwd en natuur drie bandbreedtes. Een waterschap komt o.b.v. gebiedskenmerken in drie bandbreedtes terecht, voor ingezetenen, ongebouwd en natuur, waardoor er voor gebouwd automatisch ook een bandbreedte is. Binnen de vier bandbreedtes, bepaalt het waterschapsbestuur de uiteindelijke kostenaandelen voor de vier categorieën.								
Bandbreedtes kostenaandelen	- Ingezetenen (ongewijzigd): <table border="1"> <thead> <tr> <th>Inwonerdichtheid (inwoners per km²)</th><th>Bandbreedte kostenaandeel ingezetenen</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td><= 500</td><td>20% - 30%</td></tr> <tr> <td>500 – 1000</td><td>31% - 40%</td></tr> <tr> <td>> 1000</td><td>41% - 50%</td></tr> </tbody> </table> Waterschappen kunnen het aandeel boven het maximum van de bandbreedte met maximaal 10% verhogen. - ongebouwd: een bandbreedte van + en – 30% t.o.v. het o.b.v. een lijn bepaald basis-kostenaandeel - natuur: een bandbreedte van + en – 30% t.o.v. het o.b.v. een lijn bepaald basis-kostenaandeel - gebouwd: een bandbreedte per waterschap die bepaald wordt door de bandbreedtes voor ingezetenen, ongebouwd en natuur	Inwonerdichtheid (inwoners per km ²)	Bandbreedte kostenaandeel ingezetenen	<= 500	20% - 30%	500 – 1000	31% - 40%	> 1000	41% - 50%
Inwonerdichtheid (inwoners per km ²)	Bandbreedte kostenaandeel ingezetenen								
<= 500	20% - 30%								
500 – 1000	31% - 40%								
> 1000	41% - 50%								
Tariefdifferentiatie wegen	Verhard oppervlak tot max. 100% hoger (nu voor 7 waterschappen max. 400% hoger)								

4.3 AFWEGING VAN DE TWEE MODELLEN

Het is de bedoeling dat de stuurgroep in zijn laatste vergadering op 6 oktober komt met een definitief voorstel dat wordt voorgelegd aan de algemene besturen en de Ledenvergadering van de Unie van Waterschappen. Voor de laatste stuurgroepvergadering kan ieder algemeen bestuur het eigen stuurgroeplid input meegeven. Deze paragraaf is bedoeld om het proces van input geven in de waterschappen te ondersteunen. Daartoe zijn in het vervolg wat argumenten opgenomen die hierbij behulpzaam kunnen zijn.

Deze argumenten zijn enerzijds ‘hard’ en anderzijds wat meer ‘zacht’ van aard. De ‘harde argumenten’ vloeien voort uit een technische beoordeling van de vragen of de modellen de urgente knelpunten uit de opdracht van de Ledenvergadering oplossen en voldoen aan de uitgangspunten uit de opdracht.. De zachte argumenten zijn meer bestuurlijk van aard; het gaat om zaken zoals herkenbaarheid, uitlegbaarheid, maatschappelijk draagvlak, waterschapseigen e.d.

HARDE ARGUMENTEN: LOSSEN DE MODELLEN DE URGENTE KNELPUNTEN OP?

	Groepswaarde- Model (model o.b.v. waarde)	Verbeterd Combimodel Variant H (model o.b.v. Gebiedskenmerken)
Wordt de weeffout opgelost?	Ja	Ja
Wordt gelijkmatige tariefontwikkeling mogelijk gemaakt?	Ja mits de bandbreedte voor ongebouwd vol- doende ruim is	Ja

Oplossen weeffout

Zoals te zien is lossen beide modellen de weeffout op.

Gelijkmatige tariefontwikkeling mogelijk maken

- Variant H lost het knelpunt op van de gelijkmatige tariefontwikkeling voor de waterschappen voor wie dat nu niet mogelijk is op.
- Het Groepswaardemodel slaagt daar ook in, maar daarbij geldt wel dat een randvoorwaarde is dat het model een voldoende ruime bandbreedte voor de categorie ongebouwd heeft. Met de huidige bandbreedte 2-8 wordt daar op dit moment aan voldaan, maar het is afhankelijk van autonome waardeontwikkelingen van het onroerend goed in de gebieden van bepaalde waterschappen hoe lang dit met deze bandbreedte het geval zal zijn.

HARDE ARGUMENTEN: VOLDOEN DE MODELLEN AAN DE GESTELDE UITGANGSPUNTEN?

	Groepswaarde- Model (model o.b.v. waarde)	Verbeterd Combimodel Variant H (model o.b.v. gebiedskenmerken)
Kostenterugwinning	+	+
(meer) Ruimte voor regionaal maatwerk	+	+
Beperkte lastenverschuivingen	+/-	++/-
Toekomstbestendig	+/-	+
Fiscaal-juridische verankering	+	+
Doelmatig	+	+

Voor vier van de zes uitgangspunten geldt dat beide modellen daar goed aan voldoen. Op de uitgangspunten 'beperkte lastenverschuivingen' en 'toekomstbestendig' zijn er verschillen in de 'scores'. Deze verschillen worden hierna toegelicht.

Uitgangspunt 'Beperkte lastenverschuivingen'

We zien dat het Groepswaardemodel minder goed scoort als het Verbeterd Combimodel:

- voor één waterschap zou de invoering van het Groepswaardemodel met zijn bandbreedte voor de waarde van ongebouwd van 2-8 een aanzienlijke lastenverschuiving met zich meebrengen.
- ook het Verbeterd Combimodel voldoet niet volledig aan dit uitgangspunten: het zou voor twee waterschappen een kleine lastenverschuivingen met zich meebrengen.

Uitgangspunt 'Toekomstbestendig'

Het Verbeterd Combimodel 'scoort beter' op dit uitgangspunt dan het Groepswaardemodel:

- Het Groepswaardemodel is ook in 2011 in Unieverband bestudeerd en had toe een bandbreedte van 2-6 voor de waarde van de categorie ongebouwd nodig om te voldoen aan het uitgangspunt 'beperkte lastenverschuivingen'. Bij de huidige uitwerking van het model is geconstateerd dat een bandbreedte van 2-6 inmiddels niet meer past en dat er nu een bandbreedte van 2-8 nodig is om lastenverschuivingen te voorkomen. Deze ontwikkeling heeft zich in een periode van 9 jaar voorgedaan. Op grond daarvan zijn kanttekeningen geplaatst bij de vraag of het model wel voldoende toekomstbestendig is.
- In het Verbeterd Combimodel bewegen de bandbreedtes van de kostenaandelen automatisch mee met ontwikkelingen die zich in het gebied van een waterschap voordoen, waardoor dit model per definitie toekomstbestendig is.

ZACHTE ARGUMENTEN

Hieronder volgen enkele wat meer zachte argumenten die een rol zouden kunnen spelen bij de afweging van de twee modellen. Het gewicht wat aan deze argumenten wordt toegekend en de betekenis daarvan in de afweging van de twee modellen zijn aan de waterschappen.

Herkenbaarheid

- In het Groepswaardemodel wordt net zoals in het huidige stelsel waarde gehanteerd als verdeelmaatstaf voor het profijtgedeelte. Daardoor blijft dit model van de twee modellen het dichtst bij het huidige stelsel, waardoor het herkenbaar is en als een minder grote wijziging zou kunnen worden ervaren.
- Het Verbeterd Combimodel hanteert een andere verdelingsmaatstaf dan de huidige waarde, namelijk gebiedskenmerken. Hierdoor is het model voor dit aspect minder goed herkenbaar en staat het model wat verder weg van het huidige stelsel dan het Groepswaardemodel. Het zou als een stelselverandering kunnen worden ervaren.

Uitlegbaarheid

- Het Groepswaardemodel heeft voor twee van de vier betalende categorieën expliciete bandbreedtes en voor twee categorieën impliciete bandbreedtes die door het waterschap zelf moeten worden bepaald en vervolgens ingevuld. Het geeft de besturen voor twee van de vier kostenaandelen dus weinig houvast.
- Het Verbeterd Combimodel heeft voor drie van de vier betalende categorieën expliciete klassen met bandbreedtes op basis van gebiedskenmerken en voor één categorie een meer impliciete bandbreedte die mathematisch uit de drie andere bandbreedtes voortvloeit. Het model geeft de besturen dus houvast bij het bepalen van alle vier kostenaandelen.

Uitlegbaarheid

- De bandbreedte voor de categorie ongebouwd van het Groepswaardemodel maakt een groter verschil tussen het minimum- en het maximum-tarief mogelijk dan de bandbreedte voor deze categorie in het Verbeterd Combimodel. Dit zou de discussie over bestuurlijke willekeur die nogal eens naar aanleiding van (ruime) bandbreedtes wordt gevoerd kunnen voeden.

Uitlegbaarheid

- Het Groepswaardemodel blijft waarde hanteren bij de verdeling van het profijtgedeelte. Het model kent een profijtfactor waarmee de waarde van de categorie ongebouwd wordt vermenigvuldigd om balans aan te brengen tussen het belang van de categorie ongebouwd en de betaling. Van deze vermenigvuldigingsfactor zou de suggestie kunnen uitgaan dat waarde geen goede verdeelmaatstaf van het profijtgedeelte is; de profijtfactor zou als een correctie van de waarde kunnen worden beschouwd.
- Het Verbeterd Combimodel heeft geen correctiefactoren nodig om profijt/belang in balans te brengen met betaling.

5. VOORSTELLEN M.B.T. DE HEFFINGSFORMULE VOOR DE ZUIVERINGSHEFFING EN DE VERONTREINIGINGSHEFFING

Om te bepalen hoeveel zuiveringsheffing of verontreinigingsheffing bedrijven moeten betalen, wordt gebruik gemaakt van een zogenoemde heffingsformule. De heffingsformule vraagt de waterschappen om de vervuilingswaarde van het afvalwater door middel van meting, bemonstering en analyse vast te stellen. De waterschappen maken bij de analyse gebruik van een reeds lang bestaande analysemethode. Bij deze analysemethode moet op grond van de huidige regelgeving gebruik worden gemaakt van mens- en milieubelastende stoffen. De waterschappen hebben het gebruik van deze stoffen als een urgent knelpunt benoemd waarvoor in het traject Aanpassing Belastingstelsel 2020 een oplossing moet komen. De opdracht van de Ledenvergadering vraagt de stuurgroep om voorstellen te ontwikkelen die de heffingsformule voor de zuiverings- en de verontreinigingsheffing zodanig aanpassen dat waterschappen bij het bepalen van de vervuilingswaarde geen gebruik meer hoeven te maken van mens- en milieubelastende stoffen. Het knelpunt dat moet worden opgelost is dus het gebruik van deze mens- en milieubelastende stoffen. Omdat het knelpunt in de analysemethode zit, blijft de basis onder de heffing, het meten van het zuurstofverbruik, onveranderd.

De stuurgroep heeft gezocht naar een andere methode om zuurstofverbruik te meten. De oplossing is gevonden door in de heffingsformule twee nieuwe parameters te gaan hanteren: N-totaal i.p.v. het huidige N-Kjeldal en TOC i.p.v. het huidige CZV. Omdat N-totaal en TOC meer of anders meten dan het zuurstofverbruik, moeten beiden worden gecorrigeerd. Bij N-totaal kan dat door nitraat en nitriet in mindering te brengen, bij TOC door een omrekenfactor te hanteren. Door deze twee correcties blijft de totale vervuilingswaarde die in de heffing wordt betrokken, en daarmee het tarief, ongeveer gelijk blijft.

Als gevolg van de toegepaste omrekenfactor voor TOC kunnen individuele bedrijven meer- of minder gaan betalen. 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 een afwijkprotocol een voorziening aan bedrijven resp. de waterschappen aangereikt.

Over het voorgaande is de stuurgroep op 28 augustus tot de volgende voorstellen gekomen:

1. In de analysemethode geen gebruik meer te maken van mens- en milieubelastende stoffen door de parameters waarmee het zuurstofverbruik in de zuiverings- en verontreinigingsheffing wordt gemeten te veranderen in TOC en N-totaal, waarbij nitriet en nitraat in mindering worden gebracht, en dit in de heffingsformule op te nemen.
2. Bij TOC gebruik te maken van de vaste omrekenfactor 3 en een afwijkprotocol. Door dit protocol kunnen bedrijven resp. waterschappen die aannemelijk kunnen maken dat de factor 3 in een duidelijk te hoge resp. te lage vervuilingswaarde zou resulteren, onderbouwd afwijken van de factor 3. Het protocol is van toepassing voor bedrijven voor wie een factor lager dan 2,5 resp. hoger dan 3,5 geldt.

De stuurgroep heeft besloten dat deze voorstellen moeten worden gepresenteerd aan de algemene besturen van de waterschappen en de stakeholders, zodat deze van input kunnen worden voorzien ten behoeve van de definitieve afweging in de vijfde en laatste stuurgroepbijeenkomst in oktober 2020.

Uitgebreidere informatie over de heffingsformule van de zuivering- en verontreinigingsheffing is opgenomen in de aparte notitie die als bijlage 3 in dit pakket is opgenomen.

6. VOORSTELLEN VOOR VIJF MEEKOPPELKANSSEN

Zoals al eerder in deze notitie werd aangegeven, moet de stuurgroep op grond van de opdracht van de Ledenvergadering ook een aantal voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel die in 2018 zijn ontwikkeld en toen op groot draagvlak van de waterschappen konden rekenen verder brengen. De voorstellen zijn vanwege hun facultatieve karakter als no regret-voorstellen aangemerkt en worden ook wel de 'meekoppelkansen' genoemd. Het gaat om voorstellen voor de volgende vijf onderwerpen:

1. apart in de watersysteemheffing in rekening kunnen brengen van de kosten van plusvoorzieningen;
2. de tariefdifferentiatie voor glasopstanden in de watersysteemheffing;
3. in de zuiveringsheffing beter kunnen inspelen op waardevol afvalwater;
4. de mogelijkheid om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen het zuiveringsbeheer te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing;
5. de actualisatie van de Tabel afvalwatercoëfficiënten, die in de zuiverings- en verontreinigingsheffing wordt gebruikt.

Op 2 juli heeft de stuurgroep bepaald welke voorstellen voor de onderwerpen 1 t/m 4 worden gedaan, op 28 augustus heeft zij dit voor onderwerp 5 gedaan. Hieronder volgt een korte toelichting op de onderwerpen en de voorstellen van de stuurgroep. In de aparte notitie die als bijlage 4 in dit pakket is opgenomen wordt uitgebreider op de voorstellen voor de meekoppelkansen ingegaan.

Ad 1 Plusvoorzieningen

Plusvoorzieningen zijn voorzieningen die een waterschap bovenop zijn normale taakuitoefening treft, veelal voor specifieke groepen belanghebbenden in het gebied. Hierbij kan worden gedacht aan nachtvorst- en verziltingsbestrijding, bepaalde gevallen van wateraanvoer of het bieden van extra veiligheid. De stuurgroep stelt voor dat er een wettelijke mogelijkheid komt om de kosten van plusvoorzieningen exclusief neer te leggen bij degene(n) die daarbij belang hebben. Dit kan degene zijn die expliciet om de voorziening heeft gevraagd, of degene wiens onroerende zaak in het deel van het waterschapsgebied ligt waar een plusvoorziening is gerealiseerd. Op deze wijze wordt voorkomen dat de kosten van de voorziening over alle belastingbetalers worden omgeslagen. Als sprake is van de realisatie van een plusvoorziening op verzoek, is in het voorstel opgenomen dat de kosten langs privaatrechtelijke weg of via een retributie (rechtenheffing) op grond van de Waterschapswet moeten kunnen worden verhaald. Als aan de realisatie van een plusvoorziening geen concreet verzoek ten grondslag ligt is het voorstel om de kosten via een nieuw in te voeren tariefdifferentiatie te verhalen.

Ad 2 Tariefdifferentiatie glasopstanden

In 2018 lag er een voorstel om de bepaling uit de wet te schrappen die aan waterschappen de mogelijkheid biedt om het tarief voor glasopstanden met maximaal 100% te verhogen. De reden hiervoor was het feit dat de waterschappen de bepaling sinds zijn invoering in 2009 nog nooit hadden toegepast en dat er kennelijk dus geen behoefte aan was. Dit voorstel was ook opgenomen in de concept-opdracht aan de stuurgroep die voorlag bij de Ledenvergadering van 13 december 2019. De Ledenvergadering heeft toen besloten dat de stuurgroep het voorstel tot afschaffing opnieuw moet bezien. De stuurgroep doet nu het voorstel dat de wettelijke bepaling die de tariefdifferentiatie mogelijk maakt behouden blijft. Hierdoor blijft de mogelijkheid behouden voor waterschappen die in de toekomst behoefte aan de tariefdifferentiatie hebben.

Ad 3 Waardevol afvalwater

Aan de stuurgroep zijn drie voorstellen voorgelegd om als waterschap beter te kunnen inspelen op waardevol afvalwater, wat op dit moment vanwege het strakke regime van de zuiveringsheffing niet goed mogelijk is. Het eerste voorstel is om het mogelijk te maken dat aan bedrijven die fosfaat leveren (vooral nog bij wijze van experiment) een op maat gesneden korting op de heffing wordt verleend in de gevallen dat het waterschap fosfaat in de heffing betreft. Het tweede voorstel is om het mogelijk te maken om met bedrijven die hun waardevol afvalwater apart naar de rwzi brengen of apart op de rwzi lozen,



privaatrechtelijke afspraken over de prijs te maken. Ook het heffen van een retributie zou in deze gevallen mogelijk moeten zijn. Het derde voorstel dat in dit verband wordt gedaan is om de anti-afhaakregeling vooralsnog te behouden en hiervoor tijdig de benodigde toestemming in Brussel aan te vragen. De stuurgroep heeft op 2 juli met de drie voorstellen ingestemd, zodat deze nu aan de waterschappen worden voorgelegd.

Ad 4 Hemelwaterkosten

De stuurgroep doet het voorstel dat nadrukkelijk in de Waterschapswet wordt vastgelegd dat een waterschap uit de opbrengst van de zuiveringsheffing desgewenst ook de kosten van maatregelen die tot een beperking van de afvoer van hemelwater op de rwzi moeten leiden, kunnen dekken.

Ad 5 Tabel afvalwatercoëfficiënten

Deze tabel dient voor het vaststellen van de vervuilingswaarde van het afvalwater van vrijwel alle bedrijven met een vervuilingswaarde tussen de 5 en 1.000 vervuilingseenheden. In de tabel zijn deze bedrijven in een aantal bedrijfsklassen ingedeeld en voor iedere bedrijfsklasse is in de tabel een afvalwatercoëfficiënt opgenomen waarmee de hoeveelheid ingenomen drinkwater wordt vermenigvuldigd om tot het aantal vervuilingseenheden te komen.

Voor de huidige tabel geldt dat er discussie bestaat over de indeling van bedrijven en de hoogte van sommige tabelcoëfficiënten. In opdracht van de Ledenvergadering aan de stuurgroep is opgenomen dat een voorstel moet worden ontwikkeld dat tot actualisatie van de tabel leidt. In de vergadering van 30 januari heeft de stuurgroep besloten dat zij hiervoor een plan van aanpak zal opleveren op basis van een lopend pilotonderzoek.

Als gevolg van de Corona-maatregelen is het pilotonderzoek dat nodig is om het plan van aanpak op te kunnen stellen dermate vertraagd dat dit niet meer tijdens de periode dat de stuurgroep actief is kan worden afgerond. De stuurgroep is om deze reden op 28 augustus tot het voorstel gekomen om het onderwerp over te dragen aan de Unie van Waterschappen.

TEKST UIT DE OPDRACHT VAN DE LEDENVERGADERING OVER DE UITGANGSPUNTEN WAARAAN DE VOORSTELLEN MOETEN VOLDOEN

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 invloedssfeer 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.



OVERIGE UITGANGSPUNTEN

De onderstaande, overige uitgangspunten die in de opdracht van de Ledenvergadering worden genoemd, zijn in de opdracht niet nader uitgewerkt:

- d. juridisch robuust: te vertalen in wetgeving die stand houdt voor de rechter;
- e. toekomstbesteding: met de wijzigingen moet het stelsel weer minimaal tien jaar vooruit kunnen;
- f. doelmatig: lage perceptiekosten;
- g. uitlegbaar;
- h. maatschappelijk gedragen.

PROCES UITWERKING VOORSTEL KOSTENTOEDELING WATERSYSTEEMHEFFING

1. OPDRACHT LEDENVERGADERING EN UITWERKING DAARVAN DOOR DE STUURGROEP

De kosten die met de watersysteemheffing worden gedekt, worden met behulp van de kostentoedeling verdeeld over de categorieën belanghebbenden bij de watersysteemtaak. Belanghebbend zijn de inwoners van het waterschap (de ingezetenen), de eigenaren van gebouwen, de eigenaren van ongebouwde grond en de eigenaren van natuurterreinen. De inwoners hebben een algemeen belang bij de watersysteemtaak van het waterschap en brengen het solidariteitsdeel van de heffing op. De drie groepen eigenaren betalen gezamenlijk het profijtdeel. In de kostentoedeling wordt eerst op basis van inwonerdichtheid bepaald wat het kostenaandeel van de categorie ingezetenen is. Vervolgens vindt de verdeling van het profijtdeel over de drie groepen eigenaren plaats op basis van de economische waarde van de onroerende zaken: de onderlinge waardeverhouding tussen de drie groepen bepaalt wat het kostenaandeel van elk van de groepen is.³

Op 13 december 2019 heeft de Ledenvergadering van de Unie de opdracht voor het vervolgtraject van de aanpassing van het belastingstelsel vastgesteld en bepaald dat een stuurgroep van alle waterschappen voor dit traject verantwoordelijk is. In de opdracht is bepaald dat er een alternatief voor de huidige kostentoedeling van de watersysteemheffing moet worden ontwikkeld dat twee urgente knelpunten oplost. Het alternatief moet:

- de weeffout⁴ oplossen, waarbij de consequenties voor alle categorieën (ingezetenen, gebouwd, natuur en overig ongebouwd) in beschouwing worden genomen;
- het voor alle waterschappen mogelijk maken om een gelijkmatige tariefontwikkeling voor alle betalende categorieën te realiseren.⁵

Er is een ambtelijke werkgroep ingesteld, die de Stuurgroep ondersteunt bij de uitvoering van haar opdracht. Het vervolg van deze bijlage geeft een toelichting op de wijze waarlangs de stuurgroep ondersteund door de werkgroep uiteindelijk tot de twee modellen is gekomen die nu bij de waterschappen worden voorgelegd.

2. UITWERKING OPDRACHT DOOR DE STUURGROEP

2.1 Analyse knelpunten

De stuurgroep heeft in zijn eerste vergadering op 30 januari 2020 richting gegeven aan de wijze waarop de opdracht van de Ledenvergadering wordt uitgevoerd. Als eerste is daarbij gekeken naar de oorzaken van

³ In bijlage c is de huidige systematiek van de watersysteemheffing uitgebreider beschreven.

⁴ De weeffout vloeit voort uit het feit dat het kostenaandeel en daarmee het tarief van de categorie ongebouwd voor een belangrijk deel is gerelateerd aan de hoge waarde van wegen en spoorwegen die tot de categorie ongebouwd behoren. Omdat de heffingsmaatstaf de oppervlakte (aantal hectares) is, is het vooral de agrarische sector (veel oppervlakte) die de gevolgen ondervindt van een verandering van de waarde dan wel het areaal ongebouwd. Deze autonome ontwikkelingen hebben geleid tot relatief grote stijgingen van het tarief van ongebouwd in vergelijking met de tarieven van de categorieën ingezetenen, gebouwd en natuur. Vooral in gebieden met een hoge dichtheid (en daarmee een hoge waarde) van infrastructuur worden de tariefstijgingen voor agrarisch ongebouwd door veel waterschappen als onredelijk en onbillijk ervaren. Toekomstige uitbreiding van de infrastructuur en afname van agrarisch ongebouwd zullen dit effect versterken.

⁵ In de afgelopen jaren is bij veel waterschappen het tarief ongebouwd sterker gestegen dan dat van de overige drie categorieën.

de urgente knelpunten die in de opdracht van de Ledenvergadering worden genoemd. Daarbij is de conclusie getrokken dat deze oorzaken met name zijn:

- de weeffout, die er aan heeft bijdragen dat het tweede knelpunt, het niet mogelijk zijn om een gelijkmatige tariefontwikkeling voor alle betalende categorieën te realiseren, zich heeft voorgedaan;
- het feit dat de mogelijkheid om de gevolgen van de weeffout voor ongebouwd via de tariefdifferentiatie wegen te mitigeren (hetzij via een tariefdifferentiatie van maximaal 100%, hetzij via een tariefdifferentiatie van maximaal 400%) niet meer voor alle waterschappen toereikend is;
- de combinatie van kostentoedeling o.b.v. waarde en heffing o.b.v. hectares voor het ongebouwd, met met name als gevolg dat een relatief kleine verandering van hectares tot een relatief groot effect op de tarieven leidt. Dit doet zich in versterkte mate voor bij waterschappen met een relatief klein areaal ongebouwd;
- arresten van de Hoge Raad over de definitie van natuurterreinen, de tariefdifferentiatie wegen en het aanslaan van (objecten in) Rijkswater;
- de starheid van de kostentoedeling aan de specifieke categorieën, waar, anders dan voor het ingezetenaandeel, geen bandbreedtes zijn en dus geen bestuurlijke ruimte is.

2.2 Vertrekpunten uitwerking

Op basis van de knelpunten en de oorzaken zijn vervolgens zes vertrekpunten geformuleerd die als kader hebben gefunctioneerd bij de verdere uitvoering van de opdracht van de stuurgroep.

1. Huidige invulling solidariteitsgedeelte/ingezetenaandeel ongewijzigd laten

De op te lossen knelpunten en de in 2.1 geschetste oorzaken daarvan hebben geen betrekking op het solidariteitsgedeelte van de watersysteemheffing, oftewel het kostenaandeel van de ingezetenen. De stuurgroep heeft hieruit de conclusie getrokken dat er draagvlak bij de waterschappen is voor de huidige methode voor het bepalen van het solidariteitsgedeelte in de kostentoedeling. Dit sluit aan bij de bevindingen van zowel de 'Taskforce Van Erkelens' in 2011 als de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) in 2018: de huidige wijze waarop het kostenaandeel van de ingezetenen wordt bepaald heeft een groot draagvlak bij de waterschappen, heeft zijn juridische robuustheid bewezen en is eenvoudig en transparant. De stuurgroep heeft besloten om de wijze van het bepalen van het ingezetenaandeel van de kostentoedeling dan ook ongewijzigd te laten.⁶

2. Oplossing vinden voor het profijtgedeelte van de kostentoedeling

De in paragraaf 2.1. geschetste oorzaken van de knelpunten hebben als gemeenschappelijk element dat zij betrekking hebben op het profijtgedeelte van de kostentoedeling, het gedeelte van de kostentoedeling waarin kosten aan de drie categorieën eigenaren (gebouwd, ongebouwd en natuur) worden toegedeeld. Ook de urgente knelpunten waarvoor op grond van de opdracht van de LV een oplossing gevonden moet worden vloeien alleen voort uit het profijtgedeelte van de kostentoedeling.

3. Vasthouden aan huidig onderscheid tussen solidariteitsgedeelte en profijtgedeelte

In het verlengde van het voorgaande stelt de werkgroep voor om bij het zoeken naar een alternatief voor de huidige kostentoedeling vast te houden aan het huidige onderscheid tussen een solidariteitsdeel, wat door de ingezetenen wordt opgebracht, en een profijtdeel, wat door de eigenaren van onroerende zaken wordt betaald.

4. Vasthouden aan de huidige betalende categorieën

Een volgend voorstel van de werkgroep is om vooralsnog ook vast te houden aan de huidige vier betalende categorieën, namelijk de ingezetenen, en de eigenaren van gebouwen, van natuurterreinen en van overige ongebouwde gronden. Dit is inherent aan de opdracht van de LV.

⁶ In logisch vervolg hierop is in alle berekeningen waarvan het resultaat in deze notitie wordt gepresenteerd, het kostenaandeel van de ingezetenen gelijk gehouden aan wat de waterschappen in 2020 hebben gehanteerd.

5. Bij de overgang op de nieuwe systematiek vinden er ten opzichte van de huidige tarieven geen grote wijzigingen plaats

Een van de uitgangspunten waaraan het voorstel voor een nieuwe methode van de kostentoedeling conform de LV-opdracht moet voldoen is dat een aanpassing geen grote lastenverschuivingen tot gevolg mag hebben. Naar het oordeel van de werkgroep betekent dit dat als vertrekpunt voor de verdere uitwerking kan worden gehanteerd dat de bestaande tarieven 'moeten passen' binnen de nieuwe systematiek.

6. De tariefdifferentiatie wegen wordt beperkt tot maximaal 100%

Sinds 2009 hebben de waterschappen wettelijk de mogelijkheid om op inhoudelijke gronden een tariefdifferentiatie wegen van maximaal 100% toe te passen: aan het verharde gedeelte van wegen kan een hoger tarief worden opgelegd dan aan overige onbebouwde percelen, met name omdat van de verharde delen van wegen een versnelde afstroming van regenwater kan plaatsvinden die tot een piekbelasting op oppervlaktewater kan leiden. Bij een bestuurlijke keuze voor een differentiatie van 100% is het tarief voor de verharde delen van wegen twee keer zo hoog als voor de overige onbebouwde gronden in de categorie. Introductie of verhoging van deze tariefdifferentiatie leidt bij een gelijk kostenniveau tot een lager tarief voor deze overige onbebouwde gronden.

Als tijdelijke maatregel om de effecten van de weeffout op het tarief ongebouwd te mitigeren, is voor zeven waterschappen in 2012 ook wettelijk de mogelijkheid geïntroduceerd om een tariefdifferentiatie wegen tot maximaal 400% te hanteren. Dit waren de zeven waterschappen die al op 1 juli 2012 een tariefdifferentiatie wegen toepasten. Omdat zij de opdracht heeft om de weeffout op te lossen, heeft de stuurgroep zich op het standpunt gesteld dat in de voorstellen ook deze tijdelijke maatregel wordt afgeschaft. Daarmee zou met de tariefdifferentiatie wegen weer worden teruggekeerd naar zijn oorspronkelijke, inhoudelijke toepassingsmogelijkheid.

Dit betekent dat de stuurgroep dan ook voorstelt om in modellen waarin op inhoudelijke gronden een tariefdifferentiatie voor wegen passend is, deze te beperken tot maximaal 100% (en daarmee de tariefdifferentiatie tot maximaal 400% af te schaffen).

2.3 Uitwerking van inbreng stakeholders en van bestaand materiaal

Met in acht neming van voorgaande vertrekpunten heeft de werkgroep ten behoeve van het ontwerpen van voorstellen voor de kostentoedeling alle inbreng die de Unie in de afgelopen tijd van diverse partijen heeft ontvangen en materiaal uit eerdere trajecten (Taskforce Van Erkelens, Commissie Aanpassing Belastingstelsel) geanalyseerd. Het gaat in willekeurige volgorde om de inbreng van de volgende 'partijen':

- CDA Bestuurdersvereniging;
- Water Natuurlijk;
- VBNE;
- LTO;
- VNO-NCW;
- Vereniging Eigen Huis;
- Algemene WaterschapsPartij;
- de partij 'Lagere Lasten Burger';
- de 9 waterschappen die in de eerste helft van 2019 een gezamenlijk traject hebben doorlopen;
- medewerkers van een waterschap;
- Taskforce Van Erkelens;
- COELO;
- Commissie Aanpassing Belastingstelsel;
- Medewerkers van IenW;
- Adviseurs;
- (Medewerkers van de) Unie van Waterschappen.

Verzoek van de stuurgroep op 30 januari 2020

De eerste analyse van al deze ideeën/gedachten door de werkgroep, die ook op 30 januari 2020 met de stuurgroep is gedeeld, heeft geleerd dat er in het materiaal grofweg twee lijnen aanwezig zijn:

- een deel van de ideeën/gedachten borduurt voort op de waarde van onroerende zaken als invulling van het profijtbeginsel, waarbij voor sommige ideeën/gedachten geldt dat zij deze waarde een grotere rol bij de invulling van het profijtbeginsel geven dan in het huidige stelsel;
- een ander deel van het materiaal geeft aan dat de waarde van onroerende zaken⁷ als invulling van het profijtbeginsel nadelen en/of ongewenste effecten heeft en vult daarom het profijtbeginsel in de kostentoedeling in zonder gebruik te maken van waarde.

Op basis van deze analyse heeft de stuurgroep de werkgroep in zijn eerste vergadering op 30 januari 2020 gevraagd om twee denkrichtingen uit te werken, namelijk:

- een denkrichting waarbij waarde in de kostentoedeling wordt gebruikt bij de verdeling van het profijtgedeelte; en
- een denkrichting waarin bij de verdeling van het profijtgedeelte in de kostentoedeling geen gebruik gemaakt wordt van waarde, maar van gebiedskenmerken.

Ontwikkeling modellen

Bij het analyseren van het materiaal bleek - en dat lijkt geen toeval - dat ook dit vooral betrekking heeft op het profijtgedeelte van de kostentoedeling. De inbreng is voor het overige divers van aard. Sommige inbreng omvat de gehele kostentoedelingsmethode, terwijl andere inbreng op slechts één of een enkel aspect van de kostentoedeling betrekking heeft. Als eerste vervolgstap heeft de werkgroep op basis van het beschikbare materiaal vier modellen van een nieuw kostentoedelingsmodel op basis van waarde en één model 'zonder gebruik van waarde' samengesteld. Deze modellen zijn besproken in de vier deelstuurgroepen die voorafgingen aan de plenaire stuurgroep van 7 mei. Bij die besprekingen zijn vanuit de deelstuurgroepen nog twee modellen aan het palet toegevoegd, met als gevolg dat er in de stuurgroep op 7 mei zeven modellen voorlagen.

Dit waren zes modellen binnen de denkrichting 'verdeling profijtgedeelte met gebruik van waarde' met als werknamen:

- Model A;
- Model A';
- Model B;
- Model C;
- Groepswaardemodel;
- Factorenmodel;

En een model binnen de denkrichting 'verdeling profijtgedeelte op basis van gebiedskenmerken' met de volgende werknaam:

- Verbeterd Combimodel.

2.4 Besluitvorming stuurgroep op 7 mei en op 2 juli 2020

Ten behoeve van de afweging door de stuurgroep lag er op 7 mei van alle modellen een uitwerking door de werkgroep op tafel. Van ieder model waren de belangrijkste kenmerken beschreven en waren t.b.v. de toetsing aan het uitgangspunt 'beperkte lastenverschuivingen' uit de LV-opdracht de resultaten van de eerste doorrekeningen beschikbaar. Verder was het resultaat beschikbaar van een door de werkgroep voorbereide toets of de modellen de urgente knelpunten oplossen en al dan niet voldoen aan de uitgangspunten uit de opdracht van de Ledenvergadering die technisch kunnen worden getoetst, namelijk:

- a. kostenterugwinning;
- b. (meer) ruimte voor bestuurlijk regionaal maatwerk;
- c. beperkte lastenverschuivingen;

⁷ In het vervolg van deze notitie gebruiken wij gemakshalve de verkorte term waarde.

- d. juridisch robuust;
- e. toekomstbestendig;
- f. doelmatig: lage perceptiekosten.

De discussie in de stuurgroep focuste zich op de bestuurlijke vraag of de wijziging die de modellen in het belastingstelsel met zich meebrengen uitlegbaar zijn en op maatschappelijk draagvlak zouden kunnen rekenen, de twee overige uitgangspunten uit de opdracht van de Ledenvergadering. Uiteindelijk heeft de stuurgroep besloten het traject met vier modellen te vervolgen:

- 2 waardemodellen, het Groepswaardemodel en model A';
- 1 model dat zich baseert op gebiedskenmerken, het Verbeterd Combimodel, met twee varianten, de Variant Taskforce en de Variant H.

In de derde vergadering van de stuurgroep op 2 juli lagen drie van de vier modellen verder uitgewerkt op tafel, maar was dat voor het vierde model nog niet het geval. De stuurgroep heeft de werkgroep gevraagd de vier modellen gelijkwaardig nader uit te werken, zodat zij in de volgende vergadering een goede afweging zou kunnen maken.

2.5 Besluitvorming stuurgroep op 28 augustus 2020

De door de stuurgroep gevraagde gelijkwaardige uitwerking van de vier modellen lag op tafel in de vierde stuurgroepvergadering op 28 augustus en bestond uit een zelfstandig leesbare beschrijving van ieder model met de volgende elementen:

- a. een weergave van de inhoud van het model, in een korte en langer versie
- b. een beschrijving van de werking van het model, inclusief voorbeelden van bestuurlijke overwegingen die een rol kunnen spelen bij het invullen van de bestuurlijke ruimte die in de modellen aanwezig is;
- c. inzicht in de financiële consequenties gebaseerd op cijfer over 2020, waaronder de tarieven van de betalende categorieën en de lastendruk van een negental standaardprofielen voor huishoudens en bedrijven;
- d. de eerste resultaten van gevoeligheidsanalyses;
- e. de wijzigingen die naar het oordeel van de werkgroep in regelgeving moeten plaatsvinden om de modellen juridisch te verankeren. Hierbij geldt natuurlijk dat de uiteindelijke verankering in regelgeving aan de wetgever is;
- f. bespiegelingen van de werkgroep over de vraag of het betreffende model de urgente knelpunten die in de LV-opdracht worden genoemd oplost en de vraag of het model aan de eveneens in de LV-opdracht verwoorde uitgangspunten voldoet.

Op basis van het beschikbare materiaal heeft de stuurgroep ook in deze vergadering net zoals op 7 mei een nadere afweging van de modellen gemaakt. Hierbij heeft de stuurgroep van de twee waardemodellen de voorkeur voor Groepswaardemodel en van de modellen die zich baseren op gebiedskenmerken de voorkeur voor variant H van het Verbeterd Combimodel uitgesproken.

Op 28 augustus heeft de stuurgroep ook nog besluiten genomen over enkele onderdelen van de modellen. Inmiddels zijn ook deze besluiten in de beschrijvingen van de modellen verwerkt, zodat er nu geactualiseerde beschrijvingen van de twee overgebleven modellen beschikbaar zijn; zie hiervoor de bijlagen 1 en 2 van dit pakket voorstellen van de stuurgroep.

2.6 Traject naar de laatste stuurgroepvergadering op 6 oktober 2020

Het is de bedoeling dat de stuurgroep in zijn laatste vergadering op 6 oktober 2020 een afweging van de twee nog voorliggende modellen maakt. Met deze achtergrond legt de stuurgroep deze modellen op dit moment aan de besturen van de waterschappen voor. Het is de bedoeling dat ieder waterschap deze



modellen in de periode tot en met begin oktober 2020 bestudeert en op basis daarvan input geeft aan zijn stuurgroeplid, zodat de stuurgroep daarover op 6 oktober kan besluiten.

BESCHRIJVING HUIDIGE SYSTEMATIEK WATERSYSTEEMHEFFING

De watersysteemtaak van de waterschappen omvat de zorg voor waterveiligheid, voor droge voeten, voor voldoende water (niet te veel en niet te weinig) en voor de kwaliteit van het oppervlaktewater. De watersysteemtaak wordt uit twee belastingen bekostigd:

- de verontreinigingsheffing, die wordt geheven indien huishoudens en bedrijven hun afvalwater rechtstreeks op oppervlaktewater lozen.
- de watersysteemheffing, waarmee die kosten worden gedekt die overblijven nadat de opbrengst van de verontreinigingsheffing is afgetrokken.

De watersysteemheffing wordt geheven van degenen die belang hebben bij de uitvoering van de watersysteemtaak van de waterschappen. De Waterschapswet bepaalt dat iedereen die in het gebied van het waterschap woont en/of in het gebied van het waterschap een onroerende zaak (een gebouw, een stuk grond, een (spoor)weg, een natuurterrein) in eigendom heeft, belang heeft bij deze taak.

De watersysteemheffing is op dit moment een hybride heffing met zowel elementen van solidariteit als elementen van profijt. De burgers van het waterschap (de ingezetenen) brengen het solidariteitsdeel van de heffing op, de eigenaren het profijtdeel. De keuze van de wetgever om de watersysteemheffing op zowel het solidariteits- als het profijtbeginsel te baseren, komt voort uit het feit dat het waterschap zowel maatregelen treft die aan een ieder in het gebied in min of meer gelijke mate ten goede komen (algemeen belang van de ingezetenen), als maatregelen treft die in het belang van een of meer specifieke groepen zijn (specifiek belang).

De kosten die met de watersysteemheffing worden gedekt, worden met behulp van de kostentoedeling verdeeld over de categorieën belanghebbenden bij de watersysteemtaak. Minstens eenmaal in de vijf jaar bepalen de waterschappen op basis van de regels die hiervoor in de Waterschapswet en het Waterschapsbesluit zijn gesteld, welke groep welk procentueel aandeel in de kosten moet dragen.

Ingezetenen

In de kostentoedeling wordt eerst het kostenaandeel van de categorie ingezetenen bepaald. Dankzij de voorzieningen van het waterschap kunnen de inwoners wonen, werken en recreëren in het gebied van het waterschap. Het belang van de ingezetenen is zoals gezegd een algemeen belang: een belang waarvan een ieder in min of meer gelijke mate profijt heeft. Ingezetenen betalen het solidariteitsdeel van de heffing. Het kostenaandeel van de ingezetenen is afhankelijk van de inwonerdichtheid in het waterschapsgebied. Bij de heffing betaalt ieder huishouden een gelijk bedrag, dus onafhankelijk van het aantal leden van het huishouden.

Eigenaren

Eigenaren hebben profijt omdat hun eigendommen door de activiteiten van de waterschappen beschermd worden, in stand worden gehouden en worden gefaciliteerd, waardoor de eigendommen aan hun economische en gebruiksfunctie kunnen blijven voldoen. Eigenaren bepalen dan ook het profijtdeel van de heffing.

De Waterschapswet onderscheidt op dit moment drie afzonderlijke categorieën belanghebbende eigenaren:

- Eigenaren van gebouwen
- Eigenaren van onbebouwde gronden niet zijnde natuurterreinen;
- Eigenaren van natuurterreinen.

De economische waarde van elke groep (gebouwd, natuur en overig ongebouwd) en de onderlinge waardeverhouding tussen de groepen bepaalt op dit moment wat het kostenaandeel van elke belanghebbende categorie is.⁸ De uiteindelijke heffing is gebaseerd op de WOZ-waarde als het om gebouwde objecten gaat en op hectares als het om natuurterreinen en overige ongebouwde gronden gaat.

Tariefdifferentiaties

Uitgangspunt van de wet is dat binnen het gebied van een waterschap voor elke onderscheiden belastingplichtige categorie hetzelfde belastingtarief geldt. De wetgever heeft door middel van een systeem van tariefdifferentiaties echter rekening gehouden met het feit dat er onroerende zaken kunnen zijn die vanwege hun aard of vanwege hun ligging in het waterschapsgebied meer of minder belang bij de taakuitoefening hebben. Waterschappen kunnen, als ze dat willen, hiermee rekening houden door voor de betreffende onroerende zaken een hoger dan wel een lager belastingtarief vast te stellen. Dit zogenaamde differentiëren van tarieven is alleen mogelijk binnen de watersysteemheffing gebouwd, de watersysteemheffing ongebouwd en binnen de watersysteemheffing natuur. Het tarief van de ingezetenenheffing kan niet hoger of lager worden gesteld. Dit hangt samen met het feit dat de wet als uitgangspunt heeft dat ingezetenen, ongeacht de precieze plaats waar zij in het waterschapsgebied wonen, een gelijk belang bij de taakuitoefening hebben. Uit een oogpunt van eenvoud en uniformiteit zijn de situaties waarin waterschappen hun tarieven kunnen differentiëren limitatief in de Waterschapswet genoemd. De wet bepaalt ook hoeveel hoger of lager de tarieven mogen zijn. Tariefdifferentiatie is op grond van artikel 122 van de Waterschapswet mogelijk voor onroerende zaken die:

- buitendijks zijn gelegen: maximaal 75% lager tarief
- als waterberging worden gebruikt: maximaal 75% lager tarief;
- in bemalen gebied zijn gelegen: maximaal 100% hoger tarief;
- glasopstanden zijn: maximaal 100% hoger tarief;
- een verharde openbare weg zijn: maximaal 100% hoger tarief als een waterschap de tariefdifferentiatie wegen vóór 1 juli 2012 nog niet toepaste;
- een verharde openbare weg zijn: maximaal 400% hoger tarief als een waterschap de tariefdifferentiatie wegen vóór 1 juli 2012 wel al toepaste.

⁸ Bij de totstandkoming van het huidige stelsel zijn (spoor)wegen bewust ondergebracht bij de categorie ongebouwd. Door de waarde van (spoor)wegen is de totale waarde van ongebouwd op een zodanig niveau gebracht dat de door die categorie te betalen watersysteemheffing recht deed aan de inspanningen die de waterschappen voor die categorie belanghebbenden moesten leveren.