

VOORSTEL AB

DATUM DB VERGADERING : 4 september 2018
DATUM AB VERGADERING : 18 september 2018
PORTEFEUILLEHOUDER : K.H. Odink
REGISTRATIENUMMER : Z/18/021652-96164
OPSTELLER : Hendrik Jan van Veen, telefoonnummer +31882331896

CATEGORIE: Bespreekstuk

 uw waterschap

ONDERWERP

Unievoorstel aanpassing belastingstelsel

VOORSTEL

De voorgestelde aanpassingen van het belastingstelsel bespreken en een standpunt bepalen voor de ledenvergadering van de Unie van Waterschappen op 12 oktober a.s.

SAMENVATTING

Globaal genomen zijn er drie aanleidingen om het belastingstelsel aan te passen. Ten eerste heeft de OESO in 2014 geconcludeerd dat het waterbeheer in Nederland goed geregeld is, maar in relatie tot toekomstige uitdagingen komt de OESO met aanbevelingen voor verbeteringen. Ten tweede lopen de waterschappen met name in de watersysteemheffing tegen enkele knelpunten aan die om reparatie vragen, waaronder de 'weeffout' en de bijdrage van de categorie natuur in relatie tot het profijt van die categorie. Een derde aanleiding vormen de uitkomsten van het I&M onderzoek rond modernisering van de zuiveringsheffing.

Ruim twee en half jaar heeft Commissie aanpassing belastingstel (CAB) gewerkt aan voorstellen voor aanpassing van het huidige belastingstelsel. Na diverse inspraakrondes en afstemming met diverse stakeholders heeft de CAB in mei 2018 haar eindrapport uitgebracht. Aan dit eindrapport liggen de volgende drie leidende principes c.q. denklijnen ten grondslag:

- In de watersysteemheffing is gekeken hoe naast het solidariteitsbeginsel, het **profijtbeginsel** beter kan worden toegepast.
- Binnen de zuiveringsheffing is meer ruimte gemaakt voor het beginsel van de **kostenveroorzaking**.
- Voor de verontreinigingsheffing is onderzocht of **het beginsel de vervuiler betaalt** beter kan worden toegepast

Het bestuur van de Unie van waterschappen heeft in aansluiting op het eindrapport van de CAB medio juni jl. een pakket voorstellen voor aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen aangeboden aan de leden-waterschappen.

Het voorstel van het Uniebestuur aan de leden-waterschappen kent de volgende afwijkingen t.o.v. het eindrapport van de CAB:

- Meer bestuurlijke ruimte in het Gebiedsmodel: 15 procentpunten i.p.v. 10 procentpunten.
- Behoud van de tariefdifferentiatiewegen 100%
- Natuurkorting op het tarief van 70% i.p.v. 80%.

Het is de bedoeling dat het algemeen bestuur na beraadslaging een besluit neemt over deze voorgestelde aanpassingen, waarna vervolgens de gezamenlijke waterschappen in de ledenvergadering van 12 oktober 2018 een besluit nemen over het pakket voorstellen dat zij aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zullen aanbieden. Op 4 september is aan het Uniebestuur verzocht om uitstel (zie bijlage 8). Op het moment van de verzending van de vergaderstukken voor uw algemeen bestuur was daarover nog niet beslist.

PROCES EN PROCEDURE

Landelijk

In december 2017 heeft de CAB (Commissie Aanpassing Belastingstelsel) na een brede verkenning en diagnose een concepteindrapport uitgebracht. N.a.v. dit rapport heeft begin 2018 een brede bestuurlijke consultatie plaatsgevonden. In aansluiting hierop heeft de CAB eind mei haar eindrapport aangeboden aan het Uniebestuur. Vervolgens heeft het Uniebestuur op basis van dit eindrapport een voorstel tot aanpassing van het belastingstelsel uitgewerkt zoals het nu voorligt bij de leden waterschappen. De waterschappen hebben tot 12 oktober de tijd om hun standpunt te bepalen over het pakket aan voorstellen. In de ledenvergadering van de Unie d.d. 12 oktober zal besloten worden over aanpassing van het belastingstelsel. De aanpassing zelf dient bij wetswijziging door de Tweede Kamer plaats te vinden.

Het traject voor wetswijziging start met het aanbieden van de voorstellen aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Zoals nu wordt voorzien zullen de aanpassingen op zijn vroegst in kunnen gaan op 1 januari 2022.

WDO Delta

De opzet is om de behandeling van de belastingvoorstellen in het algemeen bestuur van 18 september in twee rondes te laten plaatsvinden.

In de eerste ronde zal bepaald worden in hoeverre er commitment is over de verschillende wijzigingsvoorstellen die voorgesteld worden bij elk van de drie belastingsoorten (ze zijn genummerd in de opsomming in de toelichting hierna).

Aansluitend zullen in de tweede ronde de onderwerpen behandeld worden waarover een verschil van mening bestaat. Deze ronde wordt afgesloten met een stemming.

Ten slotte zal dan het mandaat besproken worden dat door de voorzitter heeft en wat hij inbrengt in de ledenvergadering van de Unie van waterschappen van 12 oktober a.s.

TOELICHTING

Wat stelt de Unie voor:

Samengevat stelt het bestuur van de Unie van Waterschappen het volgende voor:

Algemeen

- Pas voor de watersysteemheffing het profijtbeginsel consequenter en duidelijker toe.
- Hanteer voor de zuiveringsheffing kostenveroorzaking als leidend principe om duurzame ambities te ondersteunen.
- Pas voor wat betreft de verontreinigingsheffing het beginsel 'de vervuiler betaalt' consequenter toe om lozingen op oppervlaktewater eenduidiger te behandelen.
- Bezie met alle betrokkenen de mogelijkheden van een heffing op onttrekking van oppervlaktewater en grondwater.
- Continueer de bestaande vrijheid van de waterschappen op het gebied van de kwijtschelding.
- Wacht de beleidsvoorstellen over de aanpak van nieuwe stoffen in oppervlaktewater en stem de bekostigingswijze daar vervolgens op af.
- Doe nader onderzoek naar de heffing bij glastuinbouw in geval van substraatteelt.

De wijzigingen per type heffing zijn hieronder met nummers aangegeven:

Watersysteemheffing

1. Hanteer het Gebiedsmodel als nieuwe systematiek voor de kostentoedeling.
2. Breng bij de kostentoedeling de profijtgebbenden van waterkwaliteitsmaatregelen beter in beeld door de kosten van waterkwaliteit expliciet toe te delen.
3. Breng de categorie natuur onder bij de categorie ongebouwd en hanteer voor natuur een tarief dat 30% bedraagt van het tarief van het ongebouwd.
4. Geef waterschappen de mogelijkheid om kosten van plusvoorzieningen exclusief in rekening te brengen bij degene(n) die hiervan profiteren.
5. Schaf de tariefdifferentiatie voor glasopstanden af en beperk de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen tot maximaal 100%.

Zuiveringsheffing

6. Baseer de heffingsformule op kostenveroorzaking en pas het zodanig aan dat naast vuillast ook de hoeveelheid water hierin terug komt.
7. Pas het woonruimteforfait zodanig aan dat meer gedifferentieerd wordt naar gezinsomvang.
8. Vervang de CZV-methode door de TOC-methode en schrap de T-correctie.
9. Geef waterschappen de mogelijkheid om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing.
10. Speel beter in op waardevol afvalwater door waterschappen drie maatwerkopties te bieden.
11. Pas de (toepassing van de) Tabel Afvalwatercoëfficiënten aan.

Verontreinigingsheffing

12. Belast effluentlozingen op eigen water en belast riooloverstorten uit gemengde stelsels.
13. Vervang de CZV-methode door de TOC-methode en schrap de T-correctie.
14. Pas de heffingsformule aan en verleen als uitvloeisel hiervan een korting van 33,3% aan forfaitaire belastingplichtigen.
15. Pas de (toepassing van de) Tabel Afvalwatercoëfficiënten aan.

Bevindingen WDODelta

Gebiedsmodel

Als onderdeel van het pakket aan voorstellen voor een nieuw belastingstelsel voor de waterschappen stelt het Uniebestuur voor om bij de kostentoedeling van watersysteemheffing het Gebiedsmodel te gaan hanteren. Deze methode begint met een technische, voorbereidende fase, waarin voorlopige kosten-aandelen worden bepaald voor de betalende categorieën ingezetene, gebouwd en ongebouwd. De Unie streeft er naar om te komen tot een Handreiking voor toepassing van het gebiedsmodel waarmee alle waterschappen op een correcte en eenduidige wijze de voorgestelde kostentoedelingsmethode toe kunnen passen. In de ambtelijke voorbereiding worden hierbij alle waterschappen betrokken. Dit is een ontwikkeltraject wat nog loopt. In dit kader heeft de Unie gevraagd om zoveel mogelijk de methode van het gebiedsmodel nu al toe te passen. Dit is ook gebeurd voor WDODelta, waarbij wel de nadruk gelegd moet worden op het woordje **mogelijk**. Bij WDODelta – en daar zijn we niet uniek in – is op dit moment niet alles al mogelijk. En daarmee zijn de bevindingen en uitkomsten voor het eigen waterschap een benadering. Een benadering waarbij het voorbehoud gemaakt moet worden dat te zijner tijd verdeelsleutels mogelijk anders uitpakken wanneer er meer kennis is over waar profijt en kosten aan moet worden toegerekend binnen de technische, voorbereidende fase. Dat is een ontwikkelproces waaraan onder meer in het kader van asset management wordt gewerkt. Daarnaast zal de financiële administratie hier op moeten worden ingericht.

Eerste stap in die technische fase is het bepalen van het vertrekpunt voor het ingezetenen aandeel volgens de gegeven formule.

In de tweede stap wordt de BBP-benadering gebruikt om te komen tot het vertrekpunt voor de kostenaandelen gebouwd en ongebouwd. Het gaat hierbij om de volgende (BBP) basisproducten:

- primaire waterkeringen
- overige waterkeringen
- watersystemen
- baggeren
- beheer van de hoeveelheid water
- waterkwaliteitsmaatregelen.

In de voorbereiding van deze tweede stap zijn reflecties opgehaald bij medewerkers die vakmatig bij deze basisproducten zijn betrokken. Zoals hiervoor ook al uitdrukkelijk is aangegeven is de uitkomst een benadering waarin bij het nu nog ontbreken van de benodigde gegevens over het eigen gebied m.b.t. profijt en kosten en de daarbij voorgestelde verdeelsleutels gebruik is gemaakt van een “next-best” interpretatie.

Toepassing van het gebiedsmodel op deze wijze levert dan volgende toedeling over categorieën op:

Ingezetenen	gebouwd	ongebouwd
25,5	35,8	38,7

De volgende stap binnen het gebiedsmodel bestaat uit het al dan niet gebruik maken en toepassen van mogelijke bandbreedtes op basis van een bestuurlijke afweging. Voor alle categorieën kan op grond van die bestuurlijke afweging een percentage per categorie van plus of min 15% worden bepaald t.o.v. van die voorlopig bepaalde kostentoedeling uit de technische fase. Hierbij geldt voor ingezetenen een ondergrens voor het kostenaandeel van 20% en een bovengrens van 60%.

Gegeven die eerste toedeling zal de bestuurlijke afweging binnen de volgende bandbreedtes plaats kunnen vinden:

Kostenaandelen	Gebiedsmodel	bandbreedte bestuurlijk	
		minimum	maximum
Ingezetenen	25,5	20,0	40,5
Gebouwd	35,8	20,8	50,8
Ongebouwd	38,7	23,7	53,7

Let op!

De percentages van het nieuwe stelsel kunnen niet zondermeer vergeleken worden met de percentages volgens het huidige stelsel gelden omdat binnen het nieuwe stelsel natuur geen aparte categorie meer is maar onderdeel van de categorie ongebouwd. Ongeveer een kwart van het aantal hectares ongebouwd in ons gebied heeft betrekking op natuur. In het nieuwe stelsel wordt 30% van het hectare tarief bij natuur in rekening gebracht en de resterende 70% van natuur wordt naar rato toegerekend aan ingezetenen, gebouwd en ongebouwd (exclusief natuur). Dat vormt als het ware een soort bonus boven op het voor die categorie vastgestelde percentage.

Eerste - en zeer voorlopig - beeld financiële gevolgen

Om een indruk te krijgen van mogelijke financiële gevolgen – met alle voorbehoud zoals hiervoor ook al aangegeven - zijn twee scenario's doorgerekend van het gebiedsmodel op basis van een kostentoedeling. Het eerste scenario noemen we het uniemodel en is gebaseerd op de uitkomst van kostentoedeling op basis van die eerste technische fase. Bij het tweede scenario is een keuze gemaakt voor toepassing van een mogelijke bestuurlijke bandbreedte.

Scenario 1 uniemodel

Ingezetenen	25,5%
Gebouwd	35,8%
Ongebouwd	38,7%

In het tweede scenario is het minimum aangehouden voor ongebouwd (-15% van het gebiedsmodel) en voor ingezetenen en gebouwd is uitgegaan van +7,5% boven het unie model.

Scenario 2 met bandbreedte

Ingezetenen	33,0%
Gebouwd	43,3%
Ongebouwd	23,7%

In de scenario's is voor wat betreft het zuiveringstarief uitgegaan van gegevens uit het voorstel (zie bijlagenboek) van de Unie. De Unie heeft een doorrekening gemaakt voor alle waterschappen volgens het nieuwe stelsel

De eerste kolom (begroot) bevat gegevens volgens de vastgestelde tarieven voor 2018.

Profielen	2018	2018	2018	procentueel	
	begroot	uniemodel	met bandbreedte	uniemodel	met bandbreedte
eenpers.h.h. huurw on	149,24	132,23	151,13	-11,4%	1,3%
eenpers.h.h. koopw on	241,24	204,23	235,93	-15,3%	-2,2%
driepers hh huurw on	254,98	252,13	271,03	-1,1%	6,3%
driepers.h.h. koopw on	346,98	324,13	355,83	-6,6%	2,6%
agraris ch bedrijf	3.179,70	5.692,27	3.537,52	79,0%	11,3%
natuurterrein	439,00	3.505,00	2.146,00	698,4%	388,8%
groothandel	1.474,09	1.283,65	1.437,25	-12,9%	-2,5%
productiebedrijf	21.381,00	22.305,00	23.073,00	4,3%	7,9%

Voor wat betreft de profielen hierboven geldt dat de uitgangspunten (aantal ve's, WOZ waarde en hectares) gelijk zijn gehouden voor het bestaande en het nieuw voorgestelde stelsel.

Het nieuw stelsel gaat ook uit van 2 persoons en meerpersoons (4 of meer) huishoudens voor wat betreft de zuiveringsheffing. In bovenstaande profielen betekent dat dus min of plus € 60,00 in vergelijking met een driepersoons huishouden.

Hierna treft een overzicht van de tarieven waarop de hiervoor vermelde profieluitkomsten zijn gebaseerd.

NB: In dit overzicht is in het tarief per ingezetenen, per hectare ongebouwd (agraris ch en overig) en gebouwd de toerekening van de eerder genoemde 70% natuuromslag verdisconteerd.

Tarieven	begroot	uniemodel	met bandbreedte	procentueel	
				uniemodel	met bandbreedte
Inw oners	96,37	72,28	91,18	-25,0%	-5,4%
Agraris ch en overig ongeb.					
Agraris ch en overig ongeb. Dif binnendijks	70,93	134,21	79,70	89,2%	12,4%
Agraris ch en overig ongeb - dif buitendijks	17,73	33,55	19,93	89,2%	12,4%
Agraris ch en overig ongeb - tariefs dif. binnendijks	141,85	268,42	159,40	89,2%	12,4%
Agraris ch en overig ongeb - tariefs dif buitendijks	35,46	67,11	39,85	89,2%	12,4%
Bos en natuur	4,39	35,05	21,46	698,4%	388,8%
gebouwd per € 100.000 w aarde binnendijks	46,00	36,00	42,40	-21,7%	-7,8%
gebouwd per € 100.000 w aarde buitendijks	11,50	9,00	10,60	-21,7%	-7,8%
zuiverings tarief per kve	52,87	59,95	59,95	13,4%	13,4%

Overige opmerkingen

- Voor wat betreft meetbedrijven in ons gebied is een doorrekening gemaakt volgens de nieuw voorgestelde berekeningsmethode / formule. Gebleken is dat dit significante verschillen geeft (zowel plus als min) in vergelijking met de huidige situatie. Landelijk is dit ook onderkend; de Unie communiceert hierover met organisaties van bedrijven. De nieuwe berekeningsmethode levert overigens wel een stimulans in de richting van het gewenste gedrag m.b.t. lozing van afvalwater. Bedrijven moeten echter wel de tijd hebben om op de nieuwe situatie in te kunnen spelen.
- Binnen het huidige stelsel kunnen bedrijven waarvoor de tabel afvalwatercoëfficiënten van toepassing is, gestimuleerd worden om verbeteringen in hun lozingssituatie aan te brengen waardoor ze in een lagere klasse kunnen komen en dus een lagere aanslag voor zuiveringslasten ontvangen. In het nieuwe stelsel gelden straks 3 klassen in plaats van de huidige 15. Hiermee valt de stimuleringsmogelijkheid nagenoeg weg. De kans bestaat dat tabelbedrijven er voor kiezen om weer over te gaan op meten en bemonsteren voor het

bepalen van de zuiveringsheffing. Dat betekent een toename van het aantal meetbedrijven en daarmee een toename van perceptiekosten. Een aantal van 5 of 7 klassen geeft wat meer mogelijkheden om dit te voorkomen en om gedragsverandering in lozingssituaties te kunnen blijven stimuleren bij tabelbedrijven.

BIJLAGEN

1. Ledenbrief UvW dd. 15 juni 2018
2. Notitie met pakket aan voorstellen Uniebestuur
3. Financiële bijlage bij deze notitie
4. CAB-rapport met bijlagenboek
5. Verslag consultatiefase CAB
6. Question & Answers
7. PowerPointpresentatie (gebruiken op de Deltabijeenkomst)
8. Verzoek aan Uniebestuur om uitstel behandeling voorstel aanpassing belastingstelsel

Het dagelijks bestuur van het Waterschap Drents Overijsselse Delta

de secretaris,
ir. E. de Kruijk

de dijkgraaf,
ir. H.H.G. Dijk