

CATEGORIE: Besprekstuk

DATUM AB VERGADERING : 26 mei 2020
PORTEFEUILLEHOUDER : K.H. Odink
REGISTRATIENUMMER : Z/20/032841-136550
OPSTELLER : Hendrik Jan van Veen, telefoonnummer +31882331896

ONDERWERP

Uitgangspunten ontwerp kostentoedeling 2021

VOORSTEL

Een opiniërende discussie te voeren over de volgende uitgangspunten voor de Kostentoedelingsverordening 2021:

- a. de volgende toedelingspercentages te hanteren:
 - 35,00% voor ingezetenen;
 - 16,65% voor ongebouwd;
 - 0,37% voor natuur;
 - 47,98 voor gebouwd;
- b. de volgende tariefdifferentiatie te hanteren:
 - een korting voor buitendijks gelegen gebouwd en ongebouwd onroerende zaken van 75%;
 - een verhoging voor verharde openbare wegen van 100%;
- c. de kosten van kwijschelding ingezetenen watersysteembeheer rechtstreeks toe te rekenen aan de categorie ingezetenen.

SAMENVATTING

De Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer van Drents Overijsselse Delta dateert van 2016. Er is een wettelijke verplichting om de Kostentoedelingsverordening minimaal eenmaal in de vijf jaren te herzien. Daarom is het noodzakelijk om per 2021 een nieuwe kostentoedelingsverordening vast te stellen. Deze wordt in september ter besluitvorming aan u voorgelegd. In deze vergadering heeft u de gelegenheid uw opinie te geven over de belangrijkste elementen van deze verordening.

BESTUURLIJKE AANDACHTSPUNTEN

Wettelijk kader

In de kostentoedelingsverordening legt het algemeen bestuur vast hoe de kosten van het watersysteembeheer worden verdeeld over de belastingcategorieën ingezetenen, gebouwd, natuur en (overig) ongebouwd. In die verordening worden ook eventuele tariefdifferentiaties en de rechtstreeks toe te rekenen kosten geregeld. Deze verordening is, in samenhang met de begroting, bepalend voor de tarieven van de watersysteemheffing. De verordening moet minimaal eens per vijf jaar worden herzien.

De gedachte achter kostentoedeling en tariefdifferentiatie is dat de kosten van het watersysteembeheer worden verdeeld over de categorieën in overeenstemming met het belang dat die categorieën hebben bij de uitoefening van die taak. De bestuurlijke vrijheid bij het bepalen van de kostenaandelen is echter beperkt tot drie punten.

1. Het algemeen bestuur kan een ingezetenenaandeel kiezen dat binnen een wettelijk bepaalde marge valt. Voor WODOdelta is die marge in beginsel 20 tot 30%. Het algemeen bestuur kan er voor kiezen het maximumpercentage met 10% te verhogen, waarmee de marge 20 tot 40% wordt. (Voor nadere uitleg over ophogen ingezetenenaandeel zie het kader hierna)

Nadat het ingezetenaandeel is bepaald, worden de resterende kosten verdeeld over de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur, conform de waardeverhoudingen van deze categorieën.

2. Het algemeen bestuur kan een keuze maken om één of meer van de volgende tariefdifferentiaties toe te passen.
 - a. buitendijks gelegen onroerende zaken: maximaal 75% lager tarief;
 - b. onroerende zaken die blijkens de legger van het waterschap als waterberging worden gebruikt: maximaal 75% lager tarief;
 - c. onroerende zaken gelegen in bemalen gebieden: maximaal 100% hoger tarief;
 - d. onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit glasopstanden als bedoeld in artikel 220d, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet: maximaal 100% hoger tarief;
 - e. verharde openbare wegen: maximaal 100% hoger tarief.
3. Het algemeen bestuur kan besluiten de kosten van verkiezingen en van heffing en invordering al dan niet rechtstreeks toe te rekenen aan categorieën.

De model kostentoedelingsverordening van de Unie van Waterschappen bevat de onderstaande toelichting over het ophogen van het ingezetenaandeel.

Ophogen ingezetenaandeel

Het algemeen bestuur van een waterschap kan de maximale kostentoedelingspercentages van 30%, 40% en 50% die hiervóór zijn genoemd, met 10% verhogen. Dit is in het derde lid van artikel 120 geregeld. Het artikellid is via een amendement (TK 30601, nr.18) aan de Waterschapswet toegevoegd. Uit de toelichting bij het amendement blijkt dat voor ophoging van het ingezetenaandeel sprake moet zijn van bijzondere omstandigheden. Als voorbeeld daarvan noemt het amendement twee situaties, te weten de situatie waarin in het gebied van het waterschap een relatief groot aantal natuurterreinen voorkomt en de situatie waarin in het gebied van het waterschap sprake is van een zeer grote inwonerdichtheid. Er wordt niet nader aangegeven wat onder 'een relatief groot aantal natuurterreinen' en 'een zeer grote inwonerdichtheid' moet worden verstaan. In een uitspraak van 28 juli 2010, LJN: BN2669, heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) het bestaan van de zojuist genoemde bestuurlijke vrijheid bevestigd en verduidelijkt. De Afdeling heeft in deze uitspraak vastgesteld dat in de Waterschapswet geen beperkende voorwaarden zijn verbonden aan de aan de waterschappen toegekende bevoegdheid om het kostenaandeel voor de ingezetenen met maximaal 10% extra te verhogen. De Afdeling kent dan ook geen betekenis toe aan de in de toelichting op het amendement genoemde 'bijzondere omstandigheden' en gaat ook voorbij aan de voorbeelden die in de wetsgeschiedenis zijn genoemd. De bestuurlijke relevantie van deze uitspraak is dat waterschappen een vrij grote autonomie hebben als het om het verhogen van het kostenaandeel voor de ingezetenen gaat. Waterschappen zullen de eventuele verhoging uiteraard wel altijd moeten motiveren, maar de Raad van State stelt aan de motivering geen al te zware eisen.

Eerdere behandeling

Het onderwerp kostentoedeling is eerder toegelicht in Deltabijeenkomsten op 28 januari en 14 april jl. Bijgaand treft u een beantwoording aan van de vragen die in de bijeenkomst van 14 april zijn gesteld. Ook de opinies van diverse fracties zijn daarin verwoord.

OMGEVING EN PARTNERS

Om een nieuwe kostentoedeling te bepalen wordt vooraf een onderzoek verricht. Het kostentoedelingsonderzoek bestaat onder meer uit een inventarisatie van oppervlakten en economische waarden. Dit onderzoek is in samenwerking met extern bureau uitgevoerd. De gegevens van dit onderzoek zijn gebaseerd op peildatum 1 januari 2019. Na het kostentoedelingsonderzoek volgt het bestuurlijke en wettelijke bepaalde besluitvormingstraject inclusief de voorgeschreven ter inzagelegging gedurende een periode van zes weken en de bestuurlijke behandeling van de eventueel ingediende zienswijzen.

FINANCIËN

Vaststelling van het aandeel ingezetenen is een bestuurlijke keuze. Voorgesteld wordt om vanaf 2021 een percentage van 35% te blijven hanteren. In onderstaande tabel staan de gevolgen voor tarieven – op basis van de begroting voor 2020 – bij keuze voor een ingezetenen percentage van respectievelijk 25%, 27,5%, 30%, 32,5%, 35%, 37,5% en 40%.

KOSTENTOEDELING EN GEVOLG VOOR TARIEVEN (2020)								
CATEGORIE	Huidige KTD	IO 25%	IO 27,5%	IO 30%	IO 32,5%	IO 35%	IO 37,5%	IO 40%
Ingezetenen	101,10	72,21	79,43	86,65	93,88	101,10	108,32	115,54
Gebouwd	43,60	51,30	49,60	47,90	46,10	44,40	42,70	41,00
Ongebouwd	77,90	85,45	82,61	79,72	76,87	74,03	71,18	68,34
Natuur	4,63	5,53	5,28	5,15	4,88	4,76	4,63	4,38

De voorgestelde kostentoedeling leidt niet tot een verandering van de totale lasten van het waterschap, alleen de verdeling van die lasten over de categorieën verschuift; bij instemming met het voorstel om voor Ingezetenen vanaf 2021 uit te blijven gaan van 35% verschuiven alleen de lasten van de drie andere categorieën.

RISICO'S

Bij een juiste afwerking van de voorgeschreven procedure en een zorgvuldige behandeling van eventueel ingediende zienswijzen zijn de risico's van het tijdig kunnen vaststellen van een nieuwe kostentoedelingsverordening beperkt.

TOELICHTING

Kostentoedeling ingezetenen

Voorgeschiedenis

Bij de start van WDODelta in 2016 was voor wat betreft de kostentoedeling harmonisatie het belangrijkste uitgangspunt. Zo veel als mogelijk is gezocht om verschillen in lastendruk door de fusie te voorkomen. Zowel WGS als R&W kenden voor ingezetenenomslag een percentage van 35%. Gebruik van de bandbreedte bij WGS had onder meer te maken met de situatie dat de kosten van kwijtschelding niet rechtstreeks bij de categorie Ingezetenen werd neergelegd; alle categorieën droegen een deel van deze kosten.

De bandbreedte werd bij R&W gebruikt omdat het gebied van het waterschap voor meer dan 25% uit natuurterrein bestond. Bij R&W werden de kosten van kwijtschelding wel rechtstreeks bij de categorie Ingezetenen neergelegd.

Uit het kostenonderzoek dat voor 2016 is uitgevoerd bleek dat het gebied van het nieuwe waterschap op dat moment voor net een kwart uit natuurterrein bestond. Dat rechtvaardigde de inzet van de bandbreedte. Daarnaast is er toen voor het nieuwe waterschap voor gekozen om de kosten van kwijtschelding volledig bij de categorie ingezetenen neer te leggen omdat dit heel goed paste bij de uitgangspunten om verschillen in lastendruk te voorkomen.

Heroverweging

Zoals hiervoor aangegeven is de eerste stap in het proces van kostentoedeling de bepaling van het aandeel van het ingezetenen aandeel. De bandbreedte voor het ingezetenen aandeel wordt bepaald op basis van de bevolkingsdichtheid. Met een inwonerdichtheid van 245 inwoners per km² per 1 januari 2019 valt WDODelta in de klasse 20% - 30%. Deze klasse geldt voor een inwonerdichtheid tot 500 inwoners per km². Je zou kunnen stellen dat WDODelta met 245 inwoners per km² halverwege deze klasse uitkomt, oftewel op 25%.

Bij ingezetenen gaat het om een algemeen taakbelang, dat wordt gekenmerkt doordat het subject- of persoonsgericht is. Dit belang bestaat hierin dat een ingezetene ongestoord kan wonen werken en recreëren, en zich vrij kan verplaatsen in het gebied van het waterschap. De werkzaamheden die het waterschap uitvoert en de kosten die hiermee gemoeid zijn dragen steeds meer bij aan dit algemene taakbelang. In dit verband kan gedacht worden aan de investeringen voor HWBP; zowel voor dijkversterkingswerken in ons gebied alsmede ons jaarlijks aandeel in de solidariteitsbijdrage HWBP. Daarnaast is het een gegeven dat het gebied van het waterschap voor bijna een kwart uit natuurterreinen bestaat. Het waterschap doet veel voor natuur en daarmee voor een goed leefklimaat voor ingezetenen. Wij zijn daarom van mening dat er redenen zijn om gebruik te blijven maken van de verhoging van 10% ten opzichte van het 'rekenkundig' bepaalde ingezetenen aandeel en het kostenaandeel ingezetenen dus te handhaven op 35%.

Kostenaandeel gebouwd, ongebouwd en natuur

Indien het ingezetenenpercentage wordt gesteld op 35% dient de overige 65% van de kosten te worden verdeeld op basis van de waardeverhouding tussen categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur. In bijgaand onderzoeksrapport is die waardeverhouding berekend. Een ingezetenaandeel van 35%, in combinatie met de in het rapport berekende waardeverhoudingen, leidt tot de volgende kostenaandelen.

	Nieuw	Bestaand
Ingezetenen	35,00 %	35,00%
Gebouwd	47,98 %	47,12%
Ongebouwd	16,65 %	17,52%
Natuur	0,37 %	0,36%

Tariefdifferentiaties

Hanteren van een korting voor buitendijks gebouwd en ongebouwd van 75%

Deze korting kan worden gemotiveerd vanuit het aanmerkelijk mindere belang (beschermingsniveau) dat buitendijkse onroerende zaken hebben ten opzichte van binnendijkse onroerende zaken. Deze korting ('tariefdifferentiatie') voor de watersysteemheffing gebouwd en ongebouwd wordt nu ook gehanteerd. Afschaffing zou voor het buitendijks gebied leiden tot een tariefsverhoging van 400%.

Hanteren van een toeslag van 100% voor openbare verharde wegen

Deze toeslag kan worden gemotiveerd vanuit de verhoogde afvoer die wegen in natte omstandigheden hebben ten opzichte van onverharde ongebouwde onroerende zaken. Ook de hogere beschermde waarde van wegen, die niet in de heffingsmaatstaf tot uitdrukking komt, is een argument voor deze differentiatie. Deze toeslag ('tariefdifferentiatie') voor de watersysteemheffing ongebouwd voor wegen wordt nu ook gehanteerd. Afschaffing zou leiden tot een extra verhoging van het tarief ongebouwd.

Bemalen gebied

Het deel van het gebied waar het waterschap het water afvoert met behulp van gemalen kan beschouwd worden als bemalen gebied. Een verdubbeling (toeslag 100%) van het tarief in het bemalen gebied zou een daling van tarieven in de rest van het gebied betekenen. Achterwege laten van deze tariefdifferentiatie zou dus voor het onbemalen gebied als onredelijk kunnen worden aangemerkt. Toch kiezen we niet voor invoeren van deze differentiatie, omdat er geen relatie kan worden gelegd met het profijt van waterschapsvoorzieningen. In het onbemalen gebied profiteert men namelijk in de meeste gevallen van het wateraanvoerstelsel van het waterschap dat daar aanwezig is. Deze toeslag wordt in de bestaande kostentoedeling ook niet toegepast

Kassen

De waarde van kassen is slechts een fractie van de totale waarde van het gebouwd binnen het waterschap. Een verhoging van het tarief voor kassen zal daarom een minimaal effect hebben op het tarief voor het overig ongebouwd. Achterwege laten van deze differentiatie leidt daarom niet tot evidente onredelijkheid voor het overig ongebouwd. Daarnaast is bij kassen tegenwoordig vaak sprake van opvang en buffering van hemelwater; het verschil in waterschapsvoorzieningen met overig gebouwd is niet significant.

Deze toeslag wordt in de bestaande kostentoedeling ook niet toegepast.

Waterbergingen

Als het waterschap een waterberging aanlegt op particuliere grond, heeft deze grond zelf weinig belang meer bij het watersysteembeheer. De eigenaar van een waterberging ontvangt al een vergoeding voor de negatieve gevolgen die gemoeid zijn met de inrichting van het perceel als waterberging. Bij het inrichten van een waterberging op particulier terrein wordt een overeenkomst gesloten met de eigenaar. Een schadevergoeding maakt deel uit van die overeenkomst. Het is niet efficiënt om daarnaast een korting op het tarief te verlenen.

Deze korting wordt in de bestaande kostentoedeling ook niet toegepast.

Rechtstreeks toerekenen kosten verkiezingen en/of heffing en invordering

De kosten van kwijtschelding (gederfde inkomsten), voor de taak watersysteem hebben enkel betrekking op de categorie ingezetenen en daarom wordt voorgesteld om deze kosten rechtstreeks aan die categorie toe te rekenen. Dit gebeurt momenteel ook.

Buiten de kosten van kwijtschelding is het advies om geen andere categorale kosten rechtstreeks toe te rekenen. Dus geen kosten van verkiezingen en ook geen kosten van heffen en innen van waterschapsbelastingen. Kosten van verkiezingen zijn binnen de totale begroting van beperkte omvang. Voor wat betreft de kosten van heffen en innen betreft het grotendeels onze bijdrage aan GBLT; het is lastig om vanuit die bijdrage een deugdelijke relatie te leggen met de verschillende categorieën.

Ten slotte

Dit voorstel gaat over uitgangspunten voor de ontwerp-kostentoedelingsverordening 2021. De vervolprocedure voorziet erin dat wij na uw beraadslaging en besluitvorming de kostentoedeling 2021 in ontwerp vaststellen en deze publiceren voor de inzage termijn van zes weken. Voor dit ontwerp maken we gebruik van het landelijk model dat door de Unie van Waterschappen is ontwikkeld t.b.v. de waterschappen. Definitieve vaststelling van de kostentoedelingsverordening 2021 door uw bestuur volgt – zoals nu gepland – in de vergadering van 8 september a.s. Dat vindt plaats gelijk met bestuurlijke behandeling van de ingebrachte zienswijzen op de ontwerp kostentoedelingsverordening.

BIJLAGEN

1. Rapport Kostentoedelingsonderzoek WDODelta 2020
2. Beantwoording vragen en weergave opinies Deltabijeenkomst 14 april 2020

Het dagelijks bestuur van het Waterschap Drents Overijsselse Delta

de secretaris,
ir. E. de Kruijk

de waarnemend dijkgraaf,
P.A. Zoon

