

STAND VAN ZAKEN VERVOLGTRAJECT AANPASSING BELASTINGSTELSEL WATERSCHAPPEN

AANLEIDING EN OVERALL BEELD

Een jaar geleden, in de Ledenvergadering van 10 december 2020, hebben de waterschappen ingestemd met de voorstellen van de Stuurgroep aanpassing belastingstelsel waterschappen. De waterschappen hebben besloten om:

1. de minister van lenW de door de LV vastgestelde voorstellen ter oplossing van een aantal urgente knelpunten in het stelsel en ter verdere verbetering van het stelsel, meekoppelkansen genoemd, aan te bieden en de minister te vragen een wetgevingstraject in gang te zetten;
2. de minister van lenW te vragen om de komende maanden samen met hen te verkennen wat de mogelijkheden zijn om te komen tot een wendbaarder belastingstelsel, dat makkelijker mee kan ademen met ontwikkelingen in de opgaven en omgeving van de waterschappen; en
3. de minister van lenW te vragen om gezamenlijk een traject te starten waarin volgende stappen worden gezet in het toekomstbestendiger maken van de gehele bekostiging van het Nederlandse waterbeheer en waarin een aantal onderwerpen die de waterschappen en stakeholders in het bijzonder belangrijk vinden, een plaats krijgen.

De Unie heeft de minister van lenW dezelfde dag per brief over de besluitvorming geïnformeerd. Sindsdien is de Unie actief om er in diverse trajecten samen met het ministerie van lenW voor te zorgen dat de besluiten in de praktijk worden gebracht.

De actuele stand van zaken luidt samengevat als volgt:

1. Het ministerie van lenW bereidt een wetsvoorstel voor met daarin ons pakket aan voorstellen, dat volgende de huidige planning eind maart 2022 in consultatie wordt gebracht. In deze consultatie wordt het voorstel over de tariefdifferentiatie gebouwd als gevolg van de inbreng van VNO-NCW als optioneel gepresenteerd. Het Uniebureau is intensief in het traject betrokken. Volgens de huidige planning zouden de eerste aanslagen volgens de nieuwe systematiek in 2025 kunnen worden verstuurd.
2. De gezamenlijke verkenning van ministerie van lenW naar een wendbaarder belastingstelsel van de waterschappen is in de vorm van een onderzoek van Pels Rijcken afgerond. Het ministerie kijkt nu samen met het Uniebureau hoe de onderzoeksresultaten kunnen worden geconcretiseerd, waarbij de Unie de van de waterschappen bestuurlijk en ambtelijk ontvangen input inbrengt.
3. Ook het traject van het toekomstbestendiger maken van de bekostiging van het waterbeheer is gestart met een gezamenlijke verkenning van Unie en lenW, uitgevoerd door bureau Wing. Naar de Tweede Kamer heeft de minister geschreven dat het betreffende rapport zal worden meegenomen in het traject, waarvoor in de eerste helft van 2022 in overleg met alle betrokken medeoverheden een aanpak zal worden uitgewerkt. In klankbordbijeenkomsten is vanuit de waterschappen aangegeven dat prioriteit moet gegeven aan het verder brengen van onze eigen voorstellen (zoals bedoeld onder 1; urgente punten eerst).

Het vervolg van deze mededeling geeft gedetailleerder inzicht in de actuele stand van zaken.

1. WETGEVINGSTRAJECT VOORSTELLEN VOOR KNELPUNTEN EN MEEKOPPELKANSEN

Voor het kunnen toepassen door de waterschappen van de voorstellen met betrekking tot de urgente knelpunten en de meekoppelkansen is een wijziging van de Waterschapswet nodig. Na het toezenden van de brief aan de minister heeft VNO-NCW publiekelijk zijn bedenkingen bij één van de voorstellen, de tariefdifferentiatie gebouwd, geuit. Dit voorstel houdt in dat waterschappen de mogelijkheid krijgen om binnen

de watersysteemheffing gebouwd aparte tarieven voor woningen aan de ene kant en niet-woningen aan de andere kant te hanteren. De Unie is direct in gesprek gegaan met VNO-NCW over de bezwaren. Inmiddels heeft een groot aantal ambtelijke en drie bestuurlijke overleggen tussen de voormalige en de nieuwe minister van IenW, de voorzitter van MKB-Nederland (in dit dossier optredend mede namens VNO-NCW), en de voorzitter van de Unie plaatsgevonden. Na het laatste bestuurlijk overleg van 28 september jl. heeft VNO-NCW de minister bij brief van 17 november jl. schriftelijk laten weten dat haar oordeel over de tariefdifferentiatie niet is gewijzigd, maar eveneens bevestigt er geen bezwaren tegen te hebben dat het wetgevingstraject, inclusief het voorstel over de tariefdifferentiatie gebouwd, wordt voortgezet. Conform afgesproken zal het ministerie het voorstel over de tariefdifferentiatie bij de internetconsultatie van het wetsvoorstel als optioneel voorstel presenteren en zullen belangstellenden nadrukkelijk worden gevraagd op dit onderdeel van het wetsvoorstel te reageren.

Op basis van het plan van aanpak dat het ministerie van IenW aan het begin van dit traject heeft opgesteld zijn momenteel diverse werkgroepen met medewerkers van IenW en de Unie, laatsten soms vergezeld door waterschappers, actief om de voorstellen nader te onderbouwen en verder uit te werken. Deze uitwerking landt in twee zogenoemde IAK's (IAK = Integraal Afwegingskader), één voor de watersysteemheffing en één voor de zuiverings- en verontreinigingsheffing. Een IAK is de basis voor de Memorie van Toelichting van een wetsvoorstel. Op het moment van het schrijven van deze notitie heeft het ministerie de eerste versies van de IAK's afgerond en met ons gedeeld. Het Uniebureau heeft daar inmiddels op gereageerd.

Na afronding van de IAK's zal het ministerie beginnen aan het schrijven van het wetsvoorstel zelf. Het volgende overzicht geeft de belangrijkste stappen weer die in het wetgevingstraject worden gezet, met vermelding van het moment waarop iedere stap (op basis van de planning van IenW) zal worden afgerond. Wij merken hierbij volledigheidshalve op dat het om een ambitieuze planning gaat die weliswaar haalbaar is maar waar weinig lucht in zit. Als ergens in het traject dus een knelpunt of vertraging optreedt, zal dat met andere woorden naar verwachting direct gevolgen hebben voor de daaropvolgende stappen. De planning ziet er als volgt uit.

Stap	Stap gereed
IAK's	december 2021
Wijzigingen Waterschapswet/-besluit + MvT'en in concept	januari 2021
Afstemming met andere ministeries	februari 2022
Openbare en interbestuurlijke consultatie (reacties verwerkt)	september 2022
Besluit Ministerraad	november 2022
Advies Raad van State (verwerkt)	april 2023
Vaststelling Tweede Kamer	oktober 2023
Vaststelling Eerste Kamer	januari 2024
Publicatie Staatsblad	februari 2024
Wetgeving van kracht	1 januari 2025

2. FISCAAL-JURIDISCH ONDERZOEK NAAR FLEXIBELER STELSEL

Het huidige belastingstelsel van de waterschappen stamt uit 2007 en is sindsdien nagenoeg niet aangepast. Wijzigingen in het belastingstelsel zijn ingewikkeld en duren lang. Zoals het zojuist opgenomen schema laat zien, kan het wel een jaar of vijf duren voordat een wens tot aanpassing in een daadwerkelijke wijziging in de belastingheffing resulteert. De waterschappen hebben aangegeven dat de wensen en eisen uit hun omgeving zich steeds sneller ontwikkelen - denk hierbij aan eisen en wensen op het terrein van duurzaamheid en klimaat - en dat het belastingstelsel hier sneller en flexibeler dan nu het geval is op zou moeten kunnen inspelen. Vandaar dat de waterschappen in de Ledenvergadering van december 2020

besloten hebben de minister van IenW te vragen om samen te verkennen wat de mogelijkheden zijn om tot een wendbaarder stelsel te komen.

De minister heeft positief op het verzoek van de waterschappen gereageerd. Op basis van een gezamenlijke opdrachtformulering van de Unie en het ministerie heeft het bureau Pels Rijcken de afgelopen maanden onderzoek gedaan naar de mogelijkheden en de (juridische) kaders waarbinnen het stelsel wendbaarder kan worden gemaakt. Zoals afgesproken zijn in dit onderzoek ook de ideeën betrokken die binnen de Stuurgroep Aanpassing Belastingstelsel zijn gewisseld over het flexibeler dan nu kunnen omgaan met de kostentoedeling (voorstel Bert van Vreeswijk). Pels Rijcken heeft het onderzoek medio juli jl. afgerond. In het onderzoek zijn zeven mogelijke manieren waarop tot flexibilisering kan worden gekomen afgewogen en gescoord (Onderzoek wendbaarder belastingstelsel waterschappen).

Ophalen gevoelens in de vereniging

Op 22 september en 13 oktober 2021 hebben wij in een ambtelijke respectievelijk bestuurlijke bijeenkomst bij de waterschappen de eerste gevoelens opgehaald over de onderzoeksresultaten en de vraag hoe het vervolg eruit zou kunnen zien en wat daarbij de aandachtspunten zijn (dit hebben wij ook voor het Wing-onderzoek - onderzoek naar een toekomstbestendige bekostiging, zie later in deze notitie - gedaan. Wij hebben voor de beeldvormende ambtelijke sessies een beroep gedaan op de ambtelijk adviseurs (voor de gelegenheid aangevuld met de leden van de Uniewerkgroep BDD, WBDD), voor de beeldvormende bestuurlijke sessie hebben we een beroep gedaan op de leden van de voormalige Stuurgroep Aanpassing Belastingstelsel 2020 (voor de gelegenheid aangevuld met CBCF-leden die geen lid van de stuurgroep zijn geweest).

Wat wij hebben opgehaald

Het beeld dat wij hebben opgehaald laat zich als volgt verwoorden:

- men lijkt zich goed te kunnen vinden in de positieve scores die de onderzoekers aan de scenario's 1 en 2a hebben toegekend;
- men lijkt zich ook goed te kunnen vinden in het oordeel over de twee scenario's die door de onderzoekers als minst haalbaar zijn gescoord;
- het voorstel van Bert van Vreeswijk voor een flexibeler omgang met de kostentoedeling, dat in de stuurgroep is gedaan, past in het positief scorende scenario 2a en zou dus bij de verdere uitwerking daarvan meegenomen kunnen worden (zie voor de actuele stand van zaken later in deze notitie);
- van de twee scenario's die dan nog resteren leek er vooral ambtelijk de behoefte te zijn om die niet op voorhand 'weg te schrijven', ook al realiseert men zich dat er de nodige aandachtspunten zijn.

De komende tijd zullen de verkennende ambtelijke gesprekken tussen de Unie en het ministerie een vervolg krijgen en zullen wij de beelden die wij tot nu toe hebben opgehaald meenemen bij het concretiseren van de onderzoeksresultaten. In lijn hiermee merkt de minister van IenW in de brief die zij voor het Wetgevingsoverleg Water van 22 november jl. naar de Kamer heeft gestuurd op dat het rapport van Pels Rijcken zal worden meegenomen in het vervoltraject dat in 2022 handen en voeten krijgt.

Stand van zaken voorstel flexibeler omgang met kostentoedeling (voorstel Bert van Vreeswijk)

Omdat Pels Rijcken in haar rapport een aantal bedenkingen bij dit voorstel heeft, is het voorstel de afgelopen tijd diverse keren intern binnen de Unie en ook ambtelijk met de collega's van IenW besproken. Alhoewel wij menen dat met een aantal modificaties aan de bedenkingen van de onderzoekers tegemoet kan worden gekomen, zien wij ook dat de nadere uitwerking hiervan en de overleggen met de collega's van het ministerie hierover zeer waarschijnlijk tot een vertraging van het wetgevingstraject leidt. Wij hebben dit dilemma met de verantwoordelijke portefeuillehouders uit het Uniebestuur besproken. Om elk risico op vertraging van het verankeren van de oplossingen voor urgente knelpunten ('het eerste spoor') te minimaliseren, wordt het verstandig gevonden om het voorstel in te brengen in het vervoltraject (het tweede spoor). Op deze wijze blijft de focus op dit moment gericht op het urgente traject en de prioriteit die daaraan moet worden gegeven.

3. ONDERZOEK TOEKOMSTBESTENDIGE BEKOSTIGING WATERBEHEER

Tijdens het traject van de 'Stuurgroep Aanpassing Belastingstelsel' in 2020 hebben zowel de waterschappen als diverse betrokken stakeholders aangegeven dat er wat betreft de bekostiging van het Nederlandse waterbeheer meer wensen tot aanpassing zijn dan alleen het oplossen van de urgente knelpunten en het verankeren van meekoppelkansen in het belastingstelsel van de waterschappen. Bij diverse waterschappen waren deze wensen overigens ook al eerder naar voren gebracht. Door de waterschappen en de stakeholders zijn concrete onderwerpen benoemd waarvoor zij in ieder geval graag vervolgstappen gezet zien. In de aanbiedingsbrief aan de minister van 11 december 2020 heeft de Unie deze onderwerpen concreet benoemd en de minister gevraagd samen volgende stappen te gaan zetten in het toekomstbestendiger maken van de bekostiging van het waterbeheer, en deze onderwerpen daarin een plaats te geven. De minister is ook op deze uitnodiging van de waterschappen ingegaan, mede omdat zij vanuit de Tweede Kamer was gevraagd om een nadere uitwerking van onder andere de grondwaterheffing, de Belasting op Leidingwater en het meer op basis van het waterverbruik heffen van de zuiverings- en verontreinigingsheffing. Het gezamenlijke vervolgtraject beslaat derhalve een breder terrein dan alleen het belastingstelsel van de waterschappen.

Het traject is door de Unie en het ministerie gestart met een gezamenlijke verkenning naar de manier waarop een traject rond de toekomstbestendige bekostiging van het Nederlandse waterbeheer eruit kan zien, waarbij de genoemde onderwerpen in samenhang worden gezien. Voor deze verkenning is bureau Wing in de arm genomen. Vanwege het brede en meer fundamentele karakter heeft dit bureau tijdens zijn werkzaamheden een aantal mensen van binnen en buiten de waterschappen gesproken. Het definitieve onderzoeksrapport is op 23 september 2021 verschenen. In de brief die de minister van IenW voor het Wetgevingsoverleg Water van 22 november jl. naar de Kamer heeft gestuurd merkt zij op dat het Wing-rapport in het vervolg van het traject zal worden meegenomen en dat in de eerste helft van 2022 in overleg met alle betrokken medeoverheden een aanpak zal worden uitgewerkt.

Wat wij hebben opgehaald

Zoals wij eerder in deze notitie hebben aangegeven hebben wij op 22 september en op 13 oktober 2021 ook ten aanzien van de onderzoeksresultaten van het Wing-traject de eerste gevoelens in de vereniging opgehaald. Aangegeven is dat het belangrijk wordt gevonden dat prioriteit wordt gegeven aan het verder brengen van ons eigen traject en onze eigen voorstellen: urgente punten eerst. Bestuurlijk is er op gewezen dat het traject Toekomstbestendige bekostiging potentieel zeer groot zal zijn, lang zal duren en veel energie zal vragen. Die energie kunnen we nu beter in het verder brengen van onze eigen voorstellen stoppen.

Wat wij verder hebben opgehaald is dat het belangrijk wordt gevonden dat de Unie en het ministerie in het vervolgtraject samen blijven optrekken (samen en slagvaardig), dat het vervolgtraject niet te groot wordt gemaakt en dat er in dat traject aandacht is voor de governance van een omvangrijk traject als het onderhavige en het formuleren van scenario's (met daarin een clustering en prioritering van onderwerpen).

4. ANTI-AFHAAKREGELING

Als onderdeel van de voorstellen hebben de waterschappen de minister gevraagd om de 'subsidie doelmatige werking zuiveringsinstallaties' (anti-afhaakregeling) te behouden door hiervoor tijdig de benodigde toestemming van de Europese Commissie te verkrijgen.' In de afgelopen periode heeft hierover intensieve afstemming met het ministerie van IenW plaatsgevonden. Inmiddels is het ministerie overtuigd van het nut en noodzaak van verlenging van de regeling. Dit is een belangrijke stap in het proces, aangezien het ministerie formeel de verlenging bij de Europese Commissie moet aanvragen. Er zijn ook voorbereidingen getroffen voor een informeel gesprek met de Europese Commissie. In dat gesprek zal worden afgestemd

hoe de procedure het beste kan worden ingestoken. Door het ministerie wordt momenteel gezocht naar een datum waarop het gesprek met de Europese Commissie kan plaatsvinden.

5. BETROKKENHEID WATERSCHAPPEN

Wij willen de voormalige stuurgroep graag ook in het verdere traject als klankbordgroep blijven gebruiken, met behoud uiteraard van de formele rol van de WBDD, CBCF en de LV. Voor iedere bijeenkomst van de klankbordgroep zullen wij een ambtelijke sessie houden.