



Onderwerp: Procedure herziening Kostentoedelingsverordening

DM-nummer: 1230100

Het algemeen bestuur wordt voorgesteld:

In te stemmen met het procedurevoorstel voor de herziening Kostentoedelingsverordening en met de uitwerking van scenario 2: de huidige Kostentoedelingsverordening technisch te actualiseren (beperkte aanpassingen, bijwerken maatstaven).

Toelichting

Voor de dekking van de netto kosten is het Hoogheemraadschap afhankelijk van inkomsten vanuit belastingen: de zuiveringsheffing en de watersysteemheffing. Uit de zuiveringsheffing worden de kosten betaald die samenhangen met het zuiveren van afvalwater. Uit de watersysteemheffing worden de kosten betaald die samenhangen met het waterkerings- en waterkwantiteitsbeheer. Deze nota gaat alleen over de kostentoedeling van de watersysteemheffing. De opbouw van deze kostentoedeling wordt toegelicht in bijlage 2.

Gewenste beleidsmatige aanpassingen (zoals 'de vervuiler betaald') zijn binnen de huidige wetgeving niet mogelijk. De kostentoedeling binnen de watersysteemheffing wordt met scenario 2 beperkt aangepast en bijgesteld op de geactualiseerde waardeverhoudingen, waarbij rekening wordt gehouden met de doorwerking van de uitspraak van de Hoge Raad met betrekking tot natuurterreinen en autonome ontwikkelingen binnen de waardeverhoudingen.

De huidige kostentoedelingsverordening is van toepassing tot ultimo 2018. In het coalitieakkoord is opgenomen dat wij ernaar streven de kostentoedelingsverordening m.i.v. 2018 te actualiseren (meer informatie in paragraaf 1.2 en 1.3). Vanwege de gekozen (tussen)rapportage momenten van de commissie Klavers is het niet mogelijk rekening te houden met de adviezen, die gevolgd zullen worden door wetswijzigingen (meer informatie in paragraaf 1.4). Nu wordt voorgesteld in 2017 de technische gegevens van het belastingdraagvlak te actualiseren, dit na afweging van verschillende scenario's (zie toelichting in paragraaf 2). Afhankelijk van de uitkomsten van het advies van de Commissie Klavers en wetswijzigingen naar aanleiding van dit advies, zullen eventuele beleidsmatige wijzigingen op een later moment door het AB kunnen worden doorgevoerd.

Themabijeenkomst 23 maart 2017

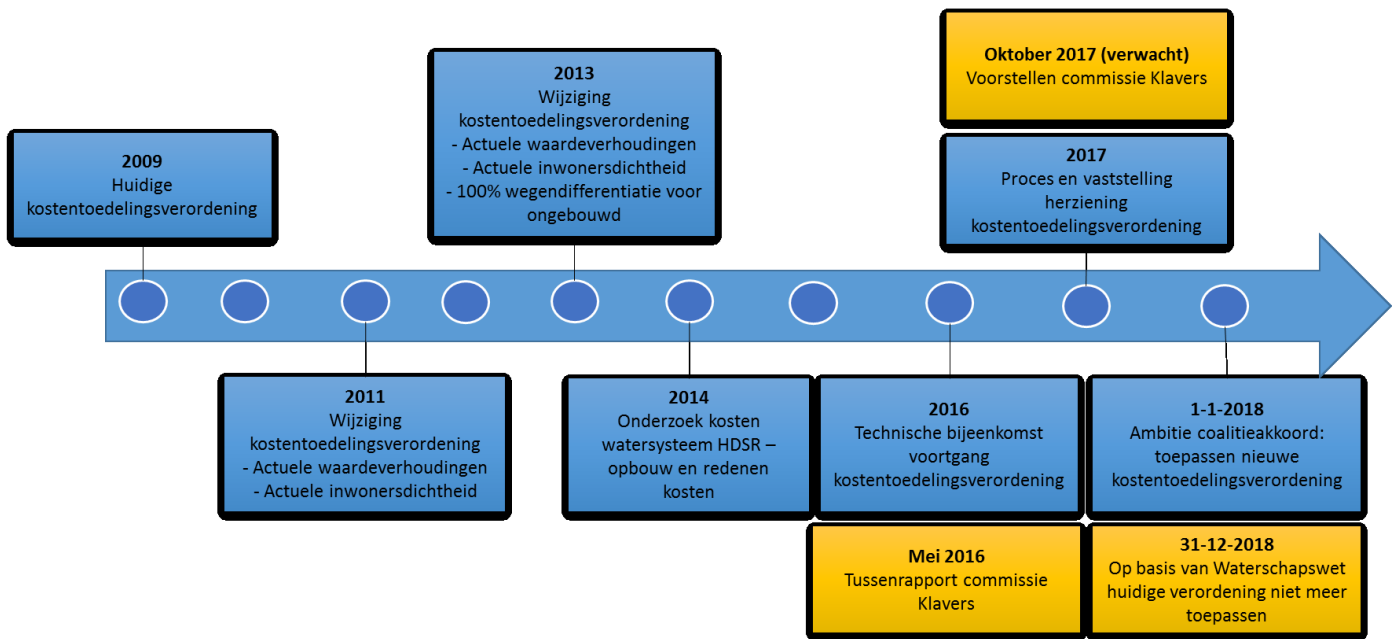
In de themabijeenkomst van 23 maart is aan de hand van een presentatie (beschikbaar op extranet) stilgestaan bij de werking van de methodiek van de huidige kostentoedeling en de punten waarop het algemeen bestuur binnen de kaders van de wet- en de kostentoedelingsverordening keuzes kan maken. Tijdens de behandeling hiervan werd gevraagd de diverse scenario's die mogelijk zijn te voorzien van voor- en nadelen, inzicht te geven in wat de financiële effecten zijn van het gebruikmaken van keuzemogelijkheden.

De uitwerking van de antwoorden op deze vragen hebben we nader uitgewerkt in de bij het bestuursvoorstel opgenomen bijlagen.

Tevens werd opgemerkt dat er in 2014 een onderzoek door Tauw is uitgevoerd. Dit was niet een onderzoek naar kostentoedeling, maar een onderzoek naar kostenveroorzaking. Volledigheidshalve hebben we dit rapport op extranet beschikbaar gesteld.

In de volgende paragrafen worden bovenstaande elementen nader toegelicht. Hierbij wordt aandacht besteed aan de historie, de (externe) omstandigheden, de keuzemogelijkheden en de overwegingen om tot het voorgestelde scenario te komen.

1.1 Historie – eerdere besluitvorming



In bovenstaande figuur zijn de ontwikkelingen rondom de kostentoedelingsverordening in het verleden weergegeven, gevolgd door de ontwikkelingen in de nabije toekomst.

De huidige kostentoedelingsverordening is in 2009 opgesteld en gewijzigd in 2011 en 2013. In de eerste wijziging zijn alleen de actuele waardeverhoudingen en de actuele inwonerdichtheid in een aanpassing van de toedeling verwerkt (technische actualisatie). In de tweede wijziging is dat opnieuw gedaan, daarnaast is ook 100% wegendifferentiatie voor ongebouwd ingevoerd (beleidsmatige wijziging).

1.2 Kostentoedeling in het coalitieakkoord

In het coalitie akkoord is het volgende opgenomen met betrekking tot kostentoedeling:

- Uiterlijk 1 januari 2018 willen we werken met een nieuwe kostentoedelingsverordening. We wachten met het opstellen tot de minister van I&M de huidige kostentoedeling heeft geëvalueerd.
- Uitgangspunten bij een nieuwe kostentoedeling zijn:
 - een eerlijke en rechtvaardige kostentoedeling met een goed evenwicht tussen solidariteit en profijtbeginsel;
 - een geleidelijke tarievenontwikkeling voor alle categorieën met als doel: draagvlak behouden;
 - aansluiten op bestaande verhoudingen en van daaruit richting kiezen;
 - duurzaam en belonen van goed gedrag (belonen van schoner produceren).

Binnen de huidige wetgeving is het niet mogelijk alle bovenstaande uitgangspunten te hanteren in de kostentoedeling. De commissie Klavers voert een onderzoek uit naar de mogelijkheden om tot een nieuw belastingstelsel te komen, waarin bijvoorbeeld het principe 'gebruiker/vervuiler betaalt' kan worden opgenomen. Het advies van de commissie zal dienen als input voor nieuwe wetgeving (in de nieuwe kabinetsperiode).

1.3 Geldigheid huidige kostentoedelingsverordening

De kostentoedelingsverordening is geldig tot ultimo 2018. Op basis van de Waterschapswet kan de huidige verordening in ongewijzigde vorm tot en met het jaar 2018 worden toegepast. Deze dient elke vijf jaar te worden aangepast.

Op basis van bovenstaande uitgangspunten hebben we een planning opgesteld en voorbereidingen getroffen om te komen tot een gewijzigde kostentoedeling per 1 januari 2018.

In oktober 2016 is tijdens de technische bijeenkomst de voortgang van het proces van de wijziging van de kostentoedelingsverordening besproken. Tijdens deze bijeenkomst zijn scenario's besproken over de wijze en tijdstip van de aanpassing. Conform de aangegeven bespreking in de technische toelichting bevat dit voorstel scenario's met voor- en nadelen.

In januari 2017 is opdracht aan Tauw gegeven voor het uitvoeren van een onderzoek naar de actuele economische waarden die ten grondslag liggen aan de kostentoedeling. De uitkomsten hiervan worden betrokken bij het opstellen van het ontwerp van de nieuwe verordening.

Met een aanpassing van de huidige kostentoedelingsverordening (volgens het voorgestelde scenario 2) voldoet de kostentoedelingsverordening weer voor de komende vijf jaar.

1.4 Toelichting commissie Klavers

In 2016 is de commissie Klavers gestart met een onderzoek naar de huidige kostentoedeling en de mogelijkheden om tot een nieuw belastingstelsel te komen dat meer tegemoet komt aan het principe 'gebruiker/ vervuiler betaalt', bijvoorbeeld door de invoering van andere heffingsmaatstaven. Hieruit volgen landelijke richtlijnen en mogelijkheden voor de kostentoedeling. Na de adviezen van de commissie Klavers, zullen deze naar verwachting worden uitgewerkt in wetswijzigingen die de mogelijkheid geven (een deel van) deze adviezen te verwerken in de kostentoedelingsverordening.

Stand van zaken commissie Klavers (begin 2017):

- De commissie heeft op 1 februari 2016 een delegatie uit het AB geconsulteerd, binnen een consultatieronde bij de waterschappen met betrekking tot de vraagstukken van de commissie;
- In mei 2016 heeft de commissie Klavers een tussenrapport uitgebracht;
- De ambitie van de commissie Klavers is om eind oktober 2017 met voorstellen te komen;
- De commissie heeft gekozen voor een proces onder tempo, nadat uit het eerste deel van het onderzoek bleek dat op korte termijn geen urgentie is voor het aanpassen van het belastingstelsel van de waterschappen.

Het advies van de commissie Klavers komt derhalve later dan in eerste instantie werd verwacht. Dit betekent dat dit advies nog niet zal leiden tot aangepaste wetgeving en derhalve niet kan worden meegenomen in de beoogde aanpassing kostentoedelingsverordening. Verwacht wordt dat het advies van de commissie Klavers in de nieuwe kabinetsperiode zal dienen als input voor een wetswijziging omtrent waterschapsbelasting.

Bijlage 6 betreft een brief die d.d. 10 februari 2017 is ontvangen van de Unie van Waterschappen, omtrent de voortgang van de commissie Klavers. In bijlage 4 is vanuit het tussenrapport van de commissie Klavers een samenvatting van de conclusies en het beoogde vervolgtraject opgenomen.

2. Mogelijke scenario's

Op basis van bovenstaande ontwikkelingen en mogelijkheden zijn de volgende mogelijke scenario's opgesteld:

1. De huidige Kostentoedelingsverordening met één jaar te verlengen (geen wijzigingen);
2. De huidige Kostentoedelingsverordening technisch te actualiseren (geen beleidsmatige wijzigingen, wel beperkte aanpassingen en actuele maatstaven);
3. De huidige Kostentoedelingsverordening zowel beleidsmatig als technisch aan te passen, binnen de mogelijkheden van de huidige wetgeving. Hierin kunnen wijzigingen/mogelijkheden die ontstaan naar aanleiding van het advies van de commissie Klavers nog niet meegenomen worden (i.v.m. huidige wetgeving).

Voor- en nadelen scenario's:

De voor- en nadelen van bovenstaande scenario's zijn in onderstaande tabel weergegeven door de keuzemogelijkheden te scoren op vier belangrijke onderdelen. Deze komen voort uit de doelstellingen in het coalitieakkoord (planning, tarieven en belang & kosten) en de haalbaarheid (planning en kosten).

1. Haalbaarheid planning (zie bijlage 1) t.b.v. belastingjaar 2018 (*planning*);
2. Mogelijkheden om redenen en oorzaken van de kosten van het watersysteem nauwkeuriger toe te rekenen aan de belastingplichtigen (*belang & kosten*);
3. Evenwichtige ontwikkeling van de belastingtarieven voor de komende jaren (*gelijkmatige tarieven*).
4. Uitvoeringskosten van de scenario's (*kosten*)

In onderstaande tabel wordt elk scenario gewogen ten opzichte van deze onderdelen. De score geeft aan in hoeverre het scenario een positieve invloed heeft op het genoemde onderdeel. Een nader uitgewerkte afweging achter de scores op de verschillende onderdelen is opgenomen in bijlage 1. In bijlage 2 wordt de systematiek van de kostentoedeling toegelicht. Hierbij wordt ook de inhoud van de verschillende scenario's nader uitgewerkt.

<u>voor- en nadelen*</u>	Planning	Belang & Kosten	Gelijkmatige tarieven	Kosten
scenario 1: ongewijzigd verlengen	past	geen verandering	mogelijk iets sterkere fluctuatie***	minimaal
scenario 2: technisch actualiseren**	past	verbetering binnen huidige wetgeving	gelijkmatige ontwikkeling	beperkt
scenario 3: ook beleidsmatig actualiseren	past lastig	verbetering binnen huidige wetgeving, wijziging beleid	mogelijk extra fluctuatie (a.g.v. verandering wetgeving)	hoog

* Een toelichting op de tabel en scores is in bijlage 1 opgenomen.

** Technische actualisatie kan leiden tot wijzigingen in de verdeling van de kosten. Deze kunnen doorwerken in wijzigingen in de tarieven. Zie voor een toelichting bijlage 2.

***Technische actualisatie van de maatstaven dient eens per vijf jaar plaats te vinden. Door hier in scenario 1 mee te wachten is de kans om mogelijk een sterkere fluctuatie (grotere stap), welke groter is dan bij nu actualiseren (zoals in scenario 2).

Afwegingen in relatie tot advies commissie Klavers

Bij een keuze voor één van deze drie scenario's kunnen de adviezen van de commissie Klaver nog niet verwerkt worden. Naast dat het rapport hiervoor niet tijdig zal verschijnen, zijn de mogelijkheden voor de gewenste aanpassingen binnen de huidige wetgeving beperkt. Uit het advies zal dus waarschijnlijk eerst een wetwijziging volgen, voordat beleidsmatige wijzigingen geïmplementeerd kunnen worden. Zodra op deze wetwijziging voldoende zicht is, kan het AB ervoor kiezen beleidsmatige wijzigingen door te voeren in de kostentoedeling.

Afweging van de scenario's

Scenario 1: Scenario 1 is binnen de planning en tegen lage kosten te realiseren. Echter, er vindt geen update plaats van de gehanteerde gegevens (technische wijziging), waardoor de berekening van de tarieven niet nauwkeuriger wordt (belang & kosten). De verdeling van de kosten blijft gelijk, maar doordat er geen actualisatie van de onderliggende gegevens plaats vindt, kan dit bij een volgende actualisatie tot grotere verschillen leiden. Dit past niet goed bij de wens voor gelijkmatige tariefontwikkeling. Daarnaast is vanwege de geldigheid van de huidige kostentoedelingsverordening noodzakelijk om deze uiterlijk in 2018 te vernieuwen (vanwege geldigheid tot eind 2018). Daarom gaat de voorkeur van het college niet uit naar dit scenario.

Scenario 2: Dit scenario is binnen de planning en tegen beperkte kosten te realiseren. Via een technische wijziging wordt rekening gehouden met actuele waardeverhoudingen. Door deze actualisatie uit te voeren worden sterke toekomstige fluctuaties in de tarieven door waardeverandering

of wijziging van de inwonersdichtheid voorkomen. Dit komt overeen met het streven naar een gelijkmatige tariefontwikkeling. Op basis van deze overwegingen heeft dit scenario de voorkeur van het college.

Scenario 3: Dit scenario is moeilijker binnen de planning te realiseren, terwijl de kosten hoog zijn. Er wordt rekening gehouden met actuele maatstaven en via beleidsmatige wijziging worden aanpassingen in de keuzes van het algemeen bestuur meegenomen. Deze keuzes zijn echter beperkt tot de huidige wettelijke kaders (zie bijlage 3), dit sluit niet aan bij de ambities die met betrekking tot de kostentoedeling geformuleerd zijn in het coalitieakkoord. Daarnaast is het mogelijk dat de inhoudelijke beleidsmatige afwegingen opnieuw aangepast zullen worden naar aanleiding van de (wets)wijzigingen op basis van het advies van de commissie Klavers. Dit kan leiden tot wisselingen in tarieven en beleidsuitgangspunten die daaraan ten grondslag liggen. Dit past niet bij de lijn van het algemeen bestuur van gelijkmatige tariefontwikkeling, omdat hierdoor extra fluctuaties kan ontstaan (wijziging beleidsuitgangspunten nu, én bij wetswijziging beleidsmatige aanpassingen). Daarnaast leidt dit mogelijk tot extra kosten vanwege het herhaaldelijk doorvoeren van wijzigingen in beleid. Vanwege deze redenen heeft dit scenario niet de voorkeur van het college.

3. Kaders

Op basis van de Waterschapswet kan de huidige verordening in ongewijzigde vorm tot en met het jaar 2018 worden toegepast.

4. Financiële aspecten

Op zich heeft een wijziging van de kostentoedelingsverordening geen gevolgen voor de begroting van ons waterschap. De kostentoedelingsverordening bepaalt hoe de kosten binnen de beide heffingen, en dan met name de watersysteemheffing, over de verschillende categorieën belastingplichtigen worden verdeeld. Wijziging van deze verordening heeft derhalve geen effect op het netto-kostenniveau en ook geen effect op de totale omvang van de belastingopbrengsten. De aanpassing heeft wel effect op een verdeling van de kosten en daarmee op de hoogte van de (kostendekkende) belastingtarieven. Via een wijziging van de tarieven kan deze aanpassing ook invloed hebben op de reserves. Wanneer een sterke daling of stijging in een tarief optreedt, zullen de reserves meer of minder aangesproken worden, ten behoeve van gelijkmatige tariefontwikkeling.

5. Communicatie aspecten

n.v.t.

6. MVO aspecten

n.v.t.

7. Bijlagen

Bijlage 1: Toelichting op tabel voor- en nadelen scenario's

Bijlage 2: Toelichting kostentoedeling watersysteemheffing

Bijlage 3: Knoppen om aan te draaien: beleidskeuzes en –effecten binnen kostentoedeling watersysteemheffing

Bijlage 4: Samenvatting conclusies en vervolgtraject commissie Klavers

Bijlage 5: Planning kostentoedelingsverordening

Bijlage 6: Stand van zaken aanpassing belastingstelsel waterschappen

Bijlage 1: Toelichting op tabel voor- en nadelen scenario's

1 Score op planning:

Past	binnen de planning haalbaar
Past lastig	in principe binnen de planning haalbaar, maar met voorbehoud van vergaande/complexere beleidsmatige wijzigingen

2) Score op belang & kosten:

Verbetering binnen huidige wetgeving, wijziging beleid	er wordt rekening gehouden met de actuele waardeverhoudingen en een beleidsmatige afweging over kostentoedeling (inhoudelijk afweging), binnen de mogelijkheden die de huidige wetgeving biedt. De mogelijkheden om belangen en kosten dicht bij elkaar te brengen zijn daarin beperkt.
Verbetering binnen huidige wetgeving	er wordt rekening gehouden met de actuele waardeverhoudingen; de huidige beleidsmatige uitgangspunten worden gehanteerd. Door de actualisatie komt de verdeling dicht bij de werkelijke onderliggende waardeverhoudingen en inwonersdichtheid (die in de huidige methodiek de uitgangspunten voor de verdeling vormen).
Geen verandering	er wordt geen rekening gehouden met de actuele waardeverhoudingen; en ook niet met de beleidsmatige afweging over de kostentoedeling. Er treedt dus geen verandering op in de koppeling tussen belangen en kosten.

3 Score op evenwichtige ontwikkeling belastingtarieven:

Gelijkmatige ontwikkeling	Door het (tijdig) actualiseren van de belastingmaatstaven, wordt sterke fluctuaties als gevolg van een cumulatieve economische waardeontwikkeling door de jaren heen voorkomen. Hierdoor is de tariefontwikkeling zo gelijkmatig mogelijk
Mogelijk iets sterkere fluctuaties	ontbreken van technische actualisatie kan in de toekomst tot sterkere wijzigingen leiden, als gevolg van economische waardeontwikkeling door de jaren heen. Door te wachten met technische actualisatie, is de kans op mogelijk een sterkere fluctuaties (grotere stap) aanwezig, dit ten opzichte van nu (technisch) actualiseren.
Mogelijk extra fluctuaties (a.g.v. verandering wetgeving)	tussentijdse aanpassingen kunnen strijdig zijn met het uit te brengen advies van de commissie, hierdoor treedt mogelijk een extra fluctuaties in de tarieven op. Bijvoorbeeld: het tarief ingezetenen kan worden aangepast door het beleid te wijzigen (binnen de huidige mogelijkheden), dit heeft ook invloed op de andere tarieven. Bij een wetswijziging kunnen andere mogelijkheden ontstaan voor de kostentoedeling, bijvoorbeeld met betrekking tot 'de gebruiker/vervuiler betaalt' die vervolgens nogmaals tot een wijziging in de tarieven leidt.

4 Score op uitvoeringskosten

Minimaal	kosten (inzet derden) voor uitvoering van de herziening zijn minimaal (er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van gemeenschappelijke informatie en kennis)
Beperkt	kosten (inzet derden) voor uitvoering van de herziening worden ingeschat op maximaal € 50.000 (en er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van gemeenschappelijke informatie en kennis; opdracht uitgezet bij Tauw)
Hoog	kosten (inzet derden) voor uitvoering van de herziening bedragen meer dan € 50.000 (er wordt indien mogelijk gebruik gemaakt van gemeenschappelijke informatie en kennis)

Bijlage 2 – Toelichting systematiek kostentoedeling watersysteemheffing

Voor de dekking van de netto kosten is het Hoogheemraadschap afhankelijk van inkomsten vanuit belastingen: de zuiveringsheffing en de watersysteemheffing. Uit de zuiveringsheffing worden de kosten betaald die samenhangen met het actieve waterkwaliteitsbeheer. Uit de watersysteemheffing worden de kosten betaald die samenhangen met het waterkerings- en waterkwantiteitsbeheer. Deze nota gaat alleen over de kostentoedeling van de watersysteemheffing.

De kosten van het watersysteembeheer worden aan vier belastingplichtige categorieën toegeedeeld:

- Ingezetenen
- Eigenaren van gebouwde onroerende goederen
- Eigenaren van ongebouwde onroerende goederen
- Eigenaren van natuurterreinen

Deze categorieën worden voorgeschreven door de Waterschapswet en het Waterschapsbesluit. Binnen het wettelijk kader kan het algemeen bestuur hier nadere invulling aan geven. Een toelichting van deze mogelijkheden is opgenomen in bijlage 3.

De kostentoedeling vindt stapsgewijs plaats:

- De wet noemt allereerst enkele kosten die volledig aan één categorie kunnen worden toegeedeeld: bijvoorbeeld kosten van heffing en invordering. Dit is echter geen verplichting, het algemeen bestuur kan hiervoor kiezen. Hiervoor is in HDSR niet gekozen.
- De kosten die na directe toedeling resteren, worden aan de belastingplichtige categorieën toegeedeeld. De eerste stap in dit proces is het toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen. Welk aandeel van de totale kosten (uitgedrukt in een percentage) wordt toebedeeld, wordt bepaald op basis van de gemiddelde inwonerdichtheid per km² en door het algemeen bestuur, dat hier een zekere beleidsvrijheid in heeft.
- Nadat het kostenaandeel voor de ingezetenen is bepaald, worden de resterende kosten toegeedeeld aan de overige categorieën. Dit wordt gedaan op basis van economische waarden.
- Via tariefdifferentiatie biedt de wet de mogelijkheid om binnen de overige categorieën de heffing lager of hoger vast te stellen. Een voorbeeld hiervan is de wegendifferentiatie, die binnen HDSR sinds 2013 toegepast wordt. Het algemeen bestuur heeft de vrijheid om deze differentiatie toe te passen en binnen de wettelijke grenzen de hoogte daarvan te bepalen (zie voor overige mogelijkheden bijlage 3).

Onderstaande figuur geeft bovenstaande stappen in een fictief voorbeeld weer.



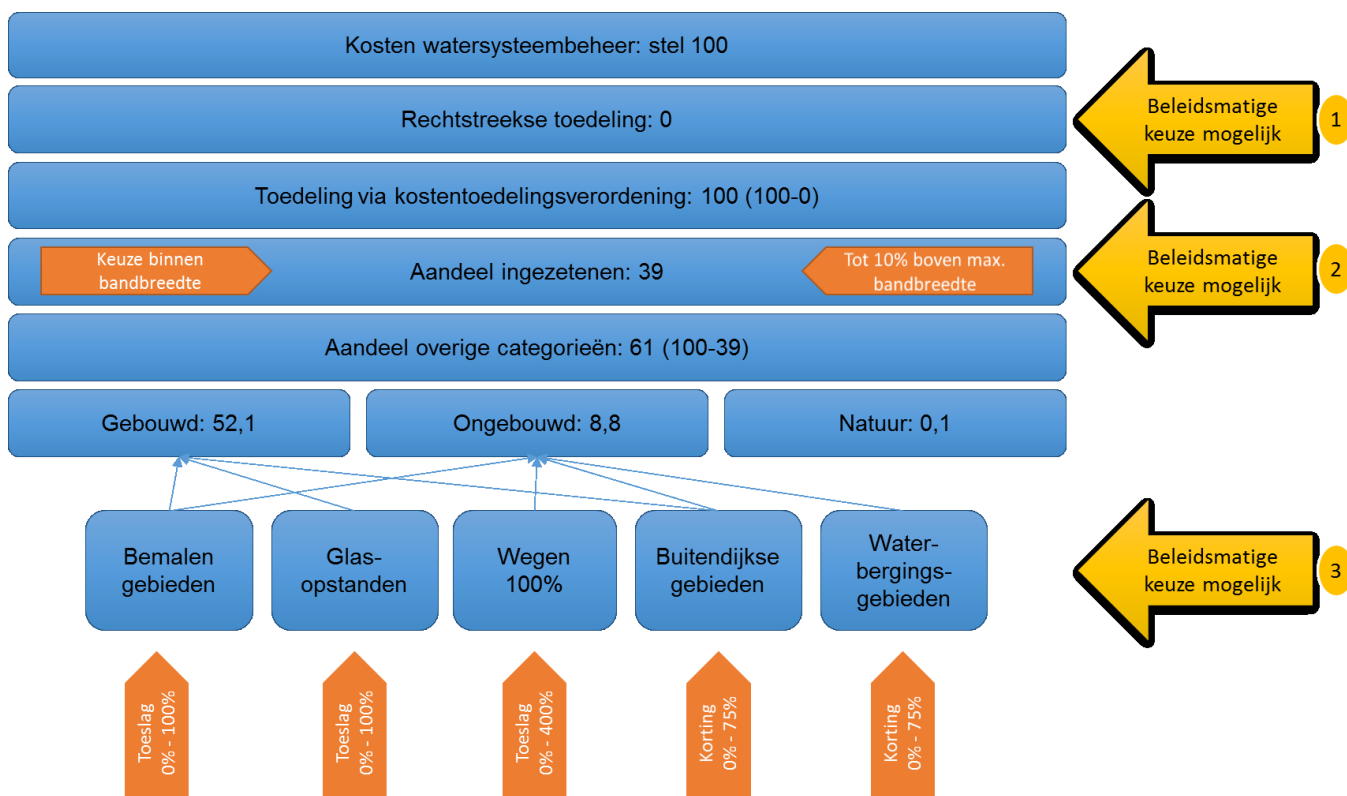
Mogelijkheden voor het aanpassen van de kostentoedelingsverordening:

- **Verlengen van de kostentoedelingsverordening:** het verlengen van de huidige kostentoedelingsverordening (met één jaar) zonder aanpassingen.
- **Technische wijziging:** het actualiseren van de waardeverhoudingen en inwonerdichtheid. Deze veranderingen kunnen zorgen voor verschuivingen in de verdeling van de kosten over de categorieën.
 - 】 Bijvoorbeeld: als de economische waarde van gebouwde onroerende goederen meer toeneemt dan de andere categorieën, zullen aan de categorie gebouwde onroerende goederen (procentueel) meer kosten toegedeeld worden, de percentages die ten grondslag liggen aan de verdeling over de andere twee categorieën worden daardoor lager. Deze wijzigingen hebben een mogelijk effect op alle tarieven en zorgen ervoor dat de tarieven gebaseerd zijn op actuele maatstaven.
- **Beleidsmatige wijziging:** het wijzigen van de beleidskeuzes die vastgesteld zijn door het algemeen bestuur, binnen de huidige wettelijke kaders. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de 'knoppen om aan te draaien' voor het bestuur binnen de hierboven weergegeven methodiek.
 - 】 Bijvoorbeeld: het aanpassen van de keuze van het binnen de bandbreedte aanpassen van het percentage dat toegedeeld wordt aan ingezetenen. Deze keuzes hebben een effect op alle tarieven.

Naast bovenstaande mogelijkheden voor het aanpassen van de kostentoedelingsverordening wordt het advies van de commissie Klavers verwacht. Dit advies zal naar verwachting als input dienen voor het opstellen van een wetswijziging, die mogelijkheden biedt om de adviezen te implementeren. Dit zal waarschijnlijk een effect hebben op de wijze van kostentoedeling. Echter, het verwachte moment van publicatie van dit advies maakt het onmogelijk de uiteindelijke gevolgen mee te nemen ten behoeve van belastingjaar 2018.

Bijlage 3 – Knoppen om aan te draaien: beleidskeuzes en –effecten binnen kostentoedeling watersysteemheffing

In onderstaande figuur wordt de kostentoedeling weergegeven zoals deze op dit moment toegepast wordt in HDSR. Daarnaast is in de gele pijlen weergegeven op welke onderdelen van de kostentoedeling beleidsmatige keuzes mogelijk zijn. In de oranje pijlen staat weergegeven welke beleidsruimte er bestaat, op basis van de Waterschapswet. Onder deze figuur zullen we de mogelijkheden en mogelijke effecten per keuzemogelijkheid kort weergeven.



De onderdelen uit bovenstaande figuur waarbij een beleidsmatige keuze gemaakt kan worden, worden voor de toelichting hieronder als volgt gegroepeerd:

1. Rechtstreekse toedeling
2. Aandeel ingezetenen
3. Differentiatie binnen overige 3 categorieën

1. Rechtstreekse toedeling

In de kostentoedelingsverordening kan worden bepaald dat de kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur rechtstreeks worden toegerekend aan de betrokken categorieën van heffingsplichtigen. Bij kosten van heffing kan worden gedacht aan kosten van aanslagvaststelling, waaronder de kosten voor het verkrijgen van WOZ-gegevens van de categorie gebouwde onroerende zaken. Tot de kosten van invordering behoren de kwijtscheldingskosten die met name betrekking hebben op de categorie ingezetenen. Het HDSR past dit binnen de huidige kostentoedeling niet toe.

2. Aandeel ingezetenen

Om de verdeling van lasten tussen gebruikers en eigenaren te beïnvloeden kan het kostentoedelingspercentage voor de ingezetenen (op dit moment 39%) worden aangepast. Het bestuur heeft daarvoor 2 mogelijkheden:

- a. Een keuze maken voor een percentage in de van toepassing zijnde bandbreedte (voor ons waterschap tussen de 31% en de 40%)
- b. Het percentage extra verhogen met maximaal 10%

Ad a. Het huidige tarief is vastgesteld op basis van een inwonerdichtheid van 945 inwoners per km² (peildatum 1 januari 2013). In de Waterschapswet wordt bepaald dat het percentage dat aan ingezetenen toegerekend mag worden tussen de 31% en de 40% is wanneer het aantal inwoners tussen de 500 en 1000 per vierkante kilometer bedraagt. Binnen deze bandbreedte is het bestuur vrij een keuze te maken.

De bandbreedtes voor de verschillende aantallen inwoners per vierkante kilometer zien er als volgt uit:

- minimaal 20% en maximaal 30% wanneer het aantal inwoners per vierkante kilometer niet meer bedraagt dan 500;
- minimaal 31% en maximaal 40% wanneer het aantal inwoners per vierkante kilometer meer bedraagt dan 500, maar niet meer dan 1000;
- minimaal 41% en maximaal 50% wanneer het aantal inwoners per vierkante kilometer meer bedraagt dan 1000.

Ad b. De maximale percentages, zoals toegelicht onder 'Ad a.', kunnen verhoogd worden met 10%. Hier moeten in beginsel bijzondere omstandigheden voor zijn, maar ook hier gaat het om een bestuurlijke keuze. In de toelichting op de modelkostentoedelingsverordening (vanuit de UVW) worden de aanwezigheid van bijzonder veel natuur (meer dan 25%) en een zeer hoge bevolkingsdichtheid (meer dan 1.250 inwoners per km²) genoemd. Dit is binnen HDSR beide niet van toepassing.

3. Differentiatie binnen overige 3 categorieën

Daarnaast is het mogelijk te besluiten tot tariefdifferentiatie. Dit instrument werkt alleen door naar de tarieven binnen een bepaalde categorie (gebouwd, ongebouwd, natuur). Tariefdifferentiatie heeft dus géén invloed op de kostentoedelingspercentages in de verschillende categorieën. De Waterschapswet biedt de volgende mogelijkheden:

- a) Bemalen gebieden – toeslag tussen 0% en 100%
- b) Glasopstanden – toeslag tussen 0% en 100%
- c) Wegen - toeslag tussen 0% en 400%
- d) Buitendijkse gebieden – korting tussen 0% en 75%
- e) Waterbergingsgebieden – korting tussen 0% en 75%

Hieronder volgt per differentiatiemogelijkheid een korte beschrijving.

a) Bemalen gebieden

Onder bemalen gebied verstaan wij: "delen van het waterschapsgebied die niet vrij afwateren en delen van het waterschapsgebied waarin uit lager gelegen gebieden water wordt opgemalen".

Op basis van deze definitie moet 66.408 hectare van het totale waterschapsgebied (83.003 hectare) beschouwd worden als bemalen gebied. Het lijkt evident dat in bemalen gebieden sprake is van een afwijkend belang in vergelijking met onbemalen gebied. Maar ook in onbemalen gebied worden inspanningen door het waterschap geleverd. Zo is in sommige gebieden waar water onder vrij verval afstroomt een uitgebreide infrastructuur van stuwen aanwezig. Deze differentiatie wordt in HDSR niet toegepast.

b) Glasopstanden

Een tariefdifferentiatie voor glasopstanden heeft alleen effect voor het tarief gebouwd. Blijkens informatie van de afdeling vergunningverlening en handhaving van ons waterschap is in ons waterschapsgebied zo'n 82 hectare aan glasopstanden aanwezig. De mogelijkheid van tariefdifferentiatie voor glasopstanden is gecreëerd voor waterschappen waar de aanwezigheid van

glasopstanden een negatieve invloed heeft op de waterbergingscapaciteit. Deze differentiatie wordt in HDSR niet toegepast.

c) Wegen

Deze differentiatie heeft alleen invloed op de verdeling van lasten binnen de categorie ongebouwd. Bij wegen is net als bij glasopstanden (dat wil zeggen tuinbouwkassen) sprake van verharde oppervlakten, die een hogere piekafvoer kunnen veroorzaken, waardoor mogelijk een relatief grote capaciteit van het watersysteem wordt gevraagd. Voor wegen geldt daarnaast dat deze één van de belangrijkste bronnen van diffuse verontreiniging vormen. In HDSR wordt sinds 2014 een tariefsverhoging van 100% (oftewel: wegen 200% van tarief ongebouwd) toegepast. Wegendifferentiatie raakt voornamelijk andere overheden die wegbeheerder zijn. Daarnaast heeft wegendifferentiatie ook gevolgen voor enige particuliere wegeigenaren.

d) Buitendijkse gebieden

Het belang van onroerende zaken die buitendijks zijn gelegen, zal doorgaans beperkter zijn dan van de binnendijkse gelegen onroerende zaken. Alle categorieën van onroerende zaken kunnen in beginsel buitendijks zijn gelegen. Ook in de buitendijkse gebieden verricht het waterschap echter inspanningen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het onderhoud van zomerdijken, coupures en het in stand houden van een infrastructuur van gemaaltjes en stuwen. Deze differentiatie wordt in HDSR niet toegepast.

e) Waterbergingsgebieden

De mogelijkheid van tariefdifferentiatie berust op de gedachte dat bergingsgebieden in het algemeen minder belang hebben bij de waterhuishouding. In HDSR zijn deze gebieden op het moment niet aanwezig.

Wat gebeurt er als we aan de ‘knoppen’ draaien?

In deze paragraaf wordt een aantal proefberekeningen getoond (indien mogelijk) van de effecten van de beleidsmatige keuzemogelijkheden zoals deze in de vorige paragraaf zijn toegelicht. In het procedurevoorstel wordt echter voorgesteld om in deze beleidsuitgangspunten geen nieuwe keuzes te maken.

Deze berekeningen zijn gebaseerd op de maatstaven (inwonerdichtheid en economische waarden) die op dit moment toegepast worden. De berekeningen dienen gezien te worden als een inschatting van de effecten.

2. Aandeel ingezetenen

Een verhoging van het percentage voor de ingezetenen werkt direct door naar het tarief ingezetenen en heeft indirect invloed op de tarieven gebouwd, overig ongebouwd en natuur. In onderstaande tabel zijn de consequenties van de uitersten en een tussenvariant (31%, 35%, 40% en 50%) van deze bewegingsruimte weergegeven. Het effect is berekend ten opzichte van het huidige kostentoeedelingspercentage ingezetenen (39%).

Effect op de huidige verdeling met bestaande waardeverhoudingen

Categorie	Huidige verdeling	Minimum bandbreedte ingezetenen	Effect in %*	Midden bandbreedte ingezetenen	Effect in %*	Maximum bandbreedte ingezetenen	Effect in %*	Maximale verhoging ingezetenen	Effect in %*
Ingezetenen	39,0%	31,0%	-21%	35,0%	-10%	40,0%	3%	50,0%	28%
Gebouwd	52,1%	58,9%	13%	55,5%	7%	51,2%	-2%	42,7%	-18%
Ongebouwd	8,8%	10,0%	13%	9,4%	7%	8,7%	-2%	7,2%	-18%
Natuur	0,1%	0,1%	13%	0,1%	7%	0,1%	-2%	0,1%	-18%

* Het Effect in % geeft de procentuele ontwikkeling van aandeel van de categorie ten opzichte van het huidige aandeel

Uit bovenstaande tabel is af te leiden dat de ondergrens van de bandbreedte van 31% leidt tot een verlaging van de toedeling aan ingezetenen met 21% en een verhoging voor de andere categorieën van 13%. De bovengrens van de bandbreedte van 40% geeft een verhoging van de toedeling aan ingezetenen met 2,6% en een verlaging van 1,6% voor de overige categorieën. De middenvariant (35%) leidt tot een verlaging van 10% voor ingezetenen en een verhoging van 7% voor de overige categorieën. Met de maximale extra 10% wordt 50% aan ingezetenen toebedeeld. Dat geeft een verhoging met 28% voor ingezetenen en een verlaging voor de andere categorieën met 18%.

Er zijn enkele waterschappen die het extra percentage bovenop de bandbreedte in de huidige kostentoedeling toepassen.

Waterschap	Ingezetenen%	Extra %
Amstel, Gooi en Vecht	60%	10%
Delfland	57%	7%
Hollandse Delta	45%	5%
Reest en Wieden	35%	5%
Rivierenland	35%	5%
Vallei & Veluwe	40%	10%

3. Differentiatie binnen overige 3 categorieën

Onderstaand treft u per differentiatiemogelijkheid aanvullende informatie met daarbij berekeningen (een inschatting) van eventuele effecten. Van deze differentiatiemogelijkheden wordt binnen HDSR alleen de differentiatie op wegen toegepast. Op de volgende pagina wordt in een tabel weergegeven hoeveel waterschappen de verschillende differentiatiemogelijkheden toepassen.

a) Tariefdifferentiatie bemalen gebieden

Een maximale tariefdifferentiatie voor bemalen gebied (+100%) heeft de volgende effecten (ten opzichte van geen tariefdifferentiatie en zonder inzet van reserves): Omslagheffing	Effect bemalen gebied	Effect onbemalen gebied
Overig ongebouwd	+4,8%	-47,6%
Gebouwd	+11,3%	-45,3%

Het opwaartse effect (ten opzichte van geen differentiatie) in bemalen gebied is relatief gering, omdat de verschuiving van de belastingdruk door een groter belastingdraagvlak wordt opgevangen. Het verschil in effect tussen overig ongebouwd en gebouwd wordt ook veroorzaakt door de omvang van het belastingdraagvlak in de verschillende gebieden. Het gaat hier om globale berekeningen. Deze tariefdifferentiatie wordt binnen HDSR niet toegepast. Op veel plaatsen vindt een vorm van bemaling plaats. Er zijn maar twee waterschappen die deze differentiatie toepassen (zie 'toepassing tariefdifferentiatie door andere waterschappen' op de volgende pagina).

b) *Tariefdifferentiatie glasopstanden*

Een tariefdifferentiatie voor glasopstanden heeft alleen effect voor het tarief gebouwd. Blijkens informatie van de afdeling vergunningverlening en handhaving van ons waterschap is in ons waterschapsgebied zo'n 82 hectare aan glasopstanden aanwezig. Een tariefdifferentiatie voor glasopstanden heeft een verwaarloosbaar effect op het tarief voor niet-glasopstanden. Anders gezegd: deze tariefdifferentiatie zou in ons waterschap leiden tot een hoger tarief voor glastuinbouwers, maar niet tot een lager tarief voor de overige eigenaren.

c) *Tariefdifferentiatie wegen*

Een tariefdifferentiatie voor wegen wordt door HDSR sinds 2014 toegepast. Het tarief ongebouwd is door de invoering van wegendifferentiatie met ongeveer 9,7% gedaald en de lasten voor wegeigenaren zijn met ongeveer 81% gestegen (zij betalen het lagere tarief dubbel). Wegendifferentiatie raakt voornamelijk andere overheden die wegbeheerder zijn. Daarnaast heeft wegendifferentiatie ook gevolgen voor enige particuliere wegeigenaren. Vrijwel alle waterschappen (21 van de 23) passen deze differentiatie toe, waarbij gemiddeld gezien een tariefopslag van 163% gehanteerd wordt.

d) *Tariefdifferentiatie buitendijkse gebieden*

Buitendijkse gebieden zijn gebieden gelegen buiten de primaire waterkeringen aan de Nederrijn en Lek. Het gaat om 2.751 hectare van ons beheersgebied.

Een maximale tariefdifferentiatie voor buitendijks gebied (-75%) heeft de volgende effecten (ten opzichte van geen tariefdifferentiatie en zonder inzet van reserves): Omslagheffing	Effect buitendijks gebied	Effect overig gebied
Overig ongebouwd	-74,4%	+2,3%
Gebouwd	-75%	0%

Het relatief geringe effect van tariefdifferentiatie op het tarief binnen het overig gebied wordt verklaard, doordat het bij buitendijks gebied om een relatief klein gebied gaat. Begunstiging van dit gebied levert daarom maar een relatief geringe lastenstijging in het overig gebied op. Dat geldt nog sterker voor het gebouwd, omdat het aantal buitendijkse gebouwde objecten verwaarloosbaar klein is. Het gaat hier om globale berekeningen.

e) *Tariefdifferentiatie waterbergingsgebieden*

Waterbergingsgebieden zijn op dit moment nog niet aanwezig binnen ons waterschap. Hiervoor kan dus geen proefberekening gemaakt worden.

Toepassing tariefdifferentiatie door andere waterschappen

	bemalen	glasopstand	wegen	buitendijks	waterberging
aantal waterschappen met differentiatie	2	0	21	11	3
aantal waterschappen zonderdifferentiatie	21	23	2	12	20
door HDSR toegepast percentage	n.v.t.	n.v.t.	100%	n.v.t.	n.v.t.
door andere waterschappen toegepast percentage (gemiddeld, indien toegepast)	163%	n.v.t.	163%	73%	43%

Bijlage 4 – Samenvatting conclusies en vervolgtraject commissie Klavers

Op 18 mei 2016 is het tussenrapport van de Commissie Aanpassing Belastingstelsel uitgekomen. In dit rapport doet de commissie verslag van haar bevindingen van het onderzoek naar een mogelijke aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen.

Het bestuur van de Unie van Waterschappen heeft de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) de opdracht gegeven om te onderzoeken of het belastingstelsel van de waterschappen op de middellange termijn houdbaar is en verbetervoorstellen te formuleren indien blijkt dat aanpassingen nodig zijn.

Conclusies tussenrapport

In het tussenrapport informeert de CAB over haar bevindingen rond de verkenning van het belastingstelsel van de waterschappen. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies, gebaseerd op de gesprekken van de commissie met de waterschappen en een aantal externe stakeholders.

- Het belastingstelsel van de waterschappen functioneert op dit moment redelijk goed tot goed.
 - De CAB is op basis van de door waterschappen en externe stakeholders toegekende rapportcijfers tot het oordeel gekomen dat er niet zozeer sprake is van urgentie op de korte termijn, maar wel op de wat langere termijn.
- Alhoewel verbeteringen denkbaar zijn, is men in het algemeen redelijk tevreden over de huidige lastenverdeling.
 - De waterschappen hebben de juiste belastingplichtigen in beeld.
 - De vertegenwoordigers van belangengroeperingen zijn van mening dat de economische waarde van onroerende zaken een goede grondslag is voor de verdeling van de kosten van het watersysteembeheer over de eigenaren van onroerende zaken. Wel is het zaak met oplossingen te komen voor een aantal knelpunten die hierbij optreden.
- De financiering van het HWBP is op orde.
 - Er zijn geen aanpassing nodig in de wijze van financiering van de waterveiligheidsstaak
 - De eigen bijdrage die waterschappen met een relatief lage bevolkingsdichtheid en veel primaire keringen in de toekomst voor het HWBP moeten doen, is een aandachtspunt.
- Kwijtschelding is bij sommige waterschappen een aandachtspunt.
 - Dit geldt vooral voor de zogenaamde grootstedelijke waterschappen. Het aantal huishoudens met recht op kwijtschelding neemt toe en daarmee ook het effect op de tarieven van de zuiveringsheffing en de ingezetenenheffing.

Randvoorwaarden bij een eventueel nieuw stelsel

- Het is een breed gedragen wens om een eventueel nieuw belastingstelsel goed uitlegbaar, rechtvaardig, eenvoudig en transparant te laten zijn, met aandacht voor de hoogte van de perceptiekosten. Met voldoende ruimte om goed gedrag te stimuleren en indien mogelijk te belonen.
- Het is een breed gedragen wens om bij een eventueel nieuw belastingstelsel rekening te houden met regionale verschillen tussen de waterschappen.
- Daarnaast is in de gesprekken gebleken dat er behoefte is aan een stelsel dat mogelijkheden biedt om goed gedrag te stimuleren en indien mogelijk te belonen en een stelsel dat het mogelijk maakt om extra voorzieningen apart in rekening te brengen. De afhaakproblematiek, de problematiek van nieuwe stoffen in het oppervlaktewater en de regenwaterproblematiek zijn verder zaken waar de CAB in het vervolgtraject van haar onderzoek mee aan de slag gaat.

Vervolgtraject

Met deze tussenrapportage rondt de commissie de eerste fase van haar opdracht af en maakt zij een aanvang met de vervolgfase. In de vervolgfase werkt de commissie scenario's voor mogelijke oplossingsrichtingen uit. Ook in deze fase betreft de CAB actief de waterschappen en de externe stakeholders. Het geheel overziende, vragen de volgende zaken in ieder geval om aandacht in het vervolgtraject van de CAB:

- De mogelijkheden om stelselbreed meer met 'de OESO-principes' te doen (waar lopen we dan tegenaan en is dit een reden om de gewenste richting te nuanceren);
- De zogenaamde weeffout;
- De relatief lage bijdrage van de categorie natuur;
- De mogelijkheid om te werken met een basisvoorzieningenniveau en een opslag (een +) voor extra voorzieningen;
- Het woonruimteforfait van 1 en 3 ve;
- De afhaakproblematiek;
- De mogelijkheid om, waar nodig, in de zuiveringsheffing maatwerk aan bedrijven te bieden;
- Het voorkomen van diffuse vervuiling van oppervlaktewater;
- De problematiek van nieuwe stoffen in het oppervlaktewater;
- Het voorkomen van regenwater op de zuiveringsinstallaties van de waterschappen.

Bijlage 5: Planning kostentoedelingsverordening

<u>1. Uitgangspuntennotitie:</u>	Opstellen en afstemmen procedurevoorstel	jan/feb 2017	D&H	besluitvormend over wat ter advisering naar de commissie gaat en uiteindelijk ter besluitvorming naar het AB
	Procedurevoorstel voor advies naar BMZ	11 april 2017	BMZ	ter advisering
	Vaststellen uitgangspunten in het Algemeen Bestuur	17 mei 2017	AB	vaststellen uitgangspunten
<u>2. Ontwerpverordening:</u>	Opdrachtverstrekking aanlevering gegevens Tauw/ BghU	jan 2017	n.v.t.	
	Rapportage gegevens door Tauw/ BghU	31 maart	n.v.t.	
	Opstellen ontwerp-verordening	april/mei 2017	n.v.t.	
	1e behandeling ontwerp-verordening	16 mei 2017	D&H	
	2e behandeling ontwerp-verordening	23 mei 2017	D&H	besluitvormend
	Ter inzage legging ontwerp-verordening	26 mei - 7 juli 2017	n.v.t.	periode van 6 weken
	Eventuele hoorzitting ontwerp-verordening	10-21 juli 2017	n.v.t.	periode van 2 weken
	Opstellen inspraaknota	24 juli - 4 augustus 2017	n.v.t.	periode van 2 weken
<u>3. Definitieve verordening:</u>	Opstellen definitieve verordening	24 juli -15 aug 2017	n.v.t.	aantal werkdagen
	Verzenddatum aan D&H	15 augustus 2017		
	1e behandeling definitieve verordening	22 augustus 2017	D&H	
	2e behandeling AB-voorstel definitieve verordening	29 augustus 2017	D&H	doorgeleiding AB-voorstel
	AB-voorstel definitieve verordening in BMZ	5 september 2017	BMZ	ter advisering
	Vaststelling Verordening door AB	4 oktober 2017	AB	besluitvormend
	Goedkeuring Gedeputeerde Staten	21 november 2017	n.v.t.	6-8 weken
	Publicatie	22 november 2017	n.v.t.	

“Bovenstaande planning is indicatief en ambitieus, de haalbaarheid hangt af van cruciale onderdelen, zoals het tijdig beschikbaar komen van de onderzoeksgegevens en de inspraakperiode voor de zomervakantie”

Bijlage 6 – Stand van zaken aanpassing belastingstelsel waterschappen

[De betreffende ledenbrief dd. 10-02-2017 van de Unie van Waterschappen is apart bijgevoegd]