

TOELICHTING OP VOORSTELLEN TOT AANPAS- SING VAN DE WATERSCHAPSBELASTINGEN

Aangeboden aan de minister van Infrastructuur en Water-
staat bij brief van 11 december 2020



1 CONTEXT EN VERLOOP ONTWIKKELING VOORSTELLEN

1.1 BELANG VAN HET BELASTINGSTELSEL VAN DE WATERSCHAPPEN

De waterschappen zijn in ons land verantwoordelijk voor de bescherming tegen water, de zorg voor voldoende en schoon oppervlaktewater en het zuiveren van afvalwater. Dit zijn belangrijke taken. Tweederde van ons land zou namelijk nagenoeg onbewoonbaar zijn als er geen stevige duinen en dijken zijn die bescherming bieden tegen stormvloed en uit zee en hoogwater vanuit de rivieren. Daarnaast zorgen de waterschappen ervoor dat er in hun gebied de juiste hoeveelheid water is. Dat betekent: in natte tijden overtollig regenwater via sloten en kanalen afvoeren, in perioden van droogte water inlaten en vasthouden. Met maatregelen zorgen de waterschappen voor een goede waterkwaliteit voor dieren en planten, recreanten en ondernemers. Tot slot zorgen de waterschappen er op duurzame en innovatieve wijze voor dat riool- en afvalwater worden gezuiverd en terug kunnen naar de natuur.

De waterschappen hebben een eigen belastingstelsel waarmee zij de financiële middelen bijeenbrengen die nodig zijn om hun taken te bekostigen. Door deze afgezonderde financiering hoeven de middelen die noodzakelijk zijn voor de waterstaatkundige voorzieningen van de waterschappen niet te concurreren met andere overheidsuitgaven. Dit financiële fundament wordt internationaal geroemd en is de beste garantie voor waterveiligheid en voldoende en schoon, zoet oppervlaktewater.

De belangrijkste 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 dekt de kosten van de rioolwaterzuivering. De opbrengst van de watersysteemheffing bedraagt in 2020 € 1,6 miljard en van de zuiveringsheffing € 1,4 miljard.

1.2 URGENTE KNELPUNTEN

Door zowel de waterschappen als het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zijn in de afgelopen jaren voorstellen ter verbetering van het belastingstelsel van de waterschappen ontwikkeld. Geen van deze voorstellen heeft tot daadwerkelijke aanpassing van het stelsel geleid. Na de waterschapsverkiezingen van maart 2019 hebben de waterschappen gezamenlijk geconstateerd dat drie urgente knelpunten die zich in het huidige belastingstelsel voordoen echt op korte termijn moeten worden opgelost. Daarbij is besloten dat er in hetzelfde traject ook een aantal voorstellen waarvoor in 2018 groot draagvlak bij de waterschappen was verder moeten worden gebracht.

Van de drie urgente knelpunten in de waterschapsbelastingen doet zich er één in de zuiverings- en verontreinigingsheffing voor en twee in de watersysteemheffing.

Het knelpunt in de zuiverings- en verontreinigingsheffing betreft het gebruik van mens- en milieubelastende stoffen bij de laboratoriumanalyses voor het vaststellen van de vervuilingsswaarde van het afvalwater van bedrijven. De waterschappen willen geen gebruik meer maken van deze stoffen. Daarom hebben ze besloten hier een alternatief voor te gaan zoeken.

De knelpunten in de watersysteemheffing worden vooral veroorzaakt doordat de waarde van onroerend goed de verdeling van een belangrijk deel van de kosten over de verschillende betalende categorieën bepaalt. Verder speelt hierbij een rol dat het huidige stelsel een waterschapsbestuur nauwelijks ruimte biedt om de kostenverdeling af te stemmen op de omstandigheden in het gebied en de eigen wijze van de uitvoering van de watersysteeltaak door het waterschap. De knelpunten hebben ervoor gezorgd dat bij enkele waterschappen de uitlegbaarheid van en het draagvlak voor de tarieven sterk onder druk zijn komen te staan. Omdat het de verwachting is dat dit aantal in de toekomst toeneemt, hebben de waterschappen besloten te gaan werken aan voorstellen die de knelpunten oplossen.

1.3 ONTWIKKELING VAN DE VOORSTELLEN

De waterschappen voelen een grote mate van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het goed blijven functioneren van hun belastingstelsel. De urgente knelpunten vragen om een snelle oplossing. Zonder deze oplossing komen het draagvlak voor de heffingswijze en de uitlegbaarheid van en het draagvlak voor de tarieven die in rekening worden gebracht verder onder druk te staan.

Eind 2019 heeft de Ledenvergadering van de Unie (LV) de opdracht gegeven aan een stuurgroep waarin alle waterschappen op het niveau van hun dagelijks bestuur zitting hebben om met voorstellen te komen die oplossingen bieden voor de drie urgente knelpunten in het belastingstelsel. De stuurgroep stond onder leiding van oud-staatssecretaris Menno Snel en heeft gedurende haar gehele traject veel aandacht besteed aan het creëren van een zo breed mogelijk draagvlak voor de voorstellen. De besturen van de waterschappen zijn regelmatig geconsulteerd en verder zijn er zijn meerdere bijeenkomsten gehouden waarin inbreng kon worden geleverd door alle stakeholders (zowel politieke partijen als een groot aantal koepelorganisaties vanuit het bedrijfsleven, de landbouw, de natuurterreinbeheerders en het particulier woningbezit). Die inbreng is door de stuurgroep steeds meegewogen bij het zetten van iedere vervolgstap richting de uiteindelijke voorstellen.

Tijdens de LV van 11 december 2020 bleek dat er unanieme steun van de waterschappen is voor de voorstellen van de stuurgroep. De waterschappen hebben de voorstellen vastgesteld en aan de minister van IenW aangeboden (in de bijlage van deze rapportage is het door de Ledenvergadering genomen besluit opgenomen). De waterschappen vragen de minister om het wetgevingsproces dat nodig is om de voorstellen te kunnen implementeren voortvarend ter hand te nemen. Een snelle verankering in wetgeving zorgt ervoor dat de waterschappen op zo kort mogelijke termijn weer beschikken over een belastingstelsel dat draagvlak voor de heffingswijze kent en leidt tot goed uitlegbare tarieven.

Het vervolg van deze rapportage is gewijd aan de voorstellen die de waterschappen nu aan de minister van IenW voorleggen. Paragraaf 3 bevat de voorstellen met betrekking tot de zuiverings- en verontreinigingsheffing en paragraaf 4 die voor de watersysteemheffing. De laatste paragraaf gaat in op de overige voorstellen van de waterschappen die leiden tot een eerlijker en duurzamer belastingstelsel.

2 VOORSTELLEN ZUIVERINGS- EN VERONTREINIGINGS-HEFFING

2.1 KNELPUNT

Met de zuiveringsheffing dekken de waterschappen de kosten van het zuiveren van riool- en afvalwater. Verder leggen zij de verontreinigingsheffing op als huishoudens of bedrijven hun afvalwater rechtstreeks in oppervlaktewater lozen. De twee belastingen kennen nagenoeg dezelfde methode op grond waarvan de hoogte van de heffing wordt bepaald. Voor bedrijven wordt gebruik gemaakt van een zogenoemde heffingsformule. Deze formule vraagt om de vervuilingswaarde van het afvalwater door middel van meting, bemonstering en analyse vast te stellen. Bij de analysemethode moet op grond van de huidige regelgeving gebruik worden gemaakt van mens- en milieubelastende stoffen. De waterschappen willen dit niet meer en daarom hebben zij het verplicht gebruik van deze stoffen als een urgent knelpunt benoemd.

2.2 VOORSTEL VOOR EEN NIEUWE ANALYSEMETHODE

De parameters die op dit moment in de heffingsformule zijn opgenomen, CZV (Chemisch Zuurstof Verbruik) en N-Kj (Stikstof Kjeldal), kunnen alleen worden bepaald met stoffen die mens- en milieubelastend zijn. Het gebruik van deze stoffen kan nu alleen nog maar plaatsvinden op grond van een uitzonderingspositie door de Europese Commissie en daar zijn de analyses voor de zuiverings- en verontreinigingsheffing ook onder geschaard. Omdat het knelpunt in de analysemethode zit, blijft de basis onder de heffing, het meten van het zuurstofverbruik, onveranderd. De waterschappen hebben 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 (Stikstof totaal) i.p.v. het huidige N-Kjeldal en TOC (Total Organic Carbon) in plaats van het huidige CZV. Omdat N-totaal en TOC meer of anders meten dan alleen het zuurstofverbruik, moeten beiden worden gecorrigeerd. Bij N-totaal kan dat door nitraat en nitriet in mindering te brengen, bij TOC door de omrekenfactor 3 te hanteren. Door deze twee correcties blijft de totale vervuilingswaarde die in de heffing wordt betrokken, en daarmee het tarief, ongeveer gelijk.

Omrekenfactor TOC en afwijkprotocol

Om het zuurstofverbruik van een monster te bepalen met de TOC-methode moet een CZV/TOC-omrekenfactor worden geïntroduceerd omdat beide methoden niet precies hetzelfde meten. Tussen TOC en CZV bestaat een vaste verhouding, die echter stofafhankelijk is. Voor mengsels van verschillende stoffen zoals in afvalwater is deze verhouding afhankelijk van de samenstelling van het mengsel. Voor huishoudelijk afvalwater bedraagt de CZV/TOC-factor 3.¹

Verdere uitwerking van de methode heeft uitgewezen dat toepassing van een vaste omrekenfactor van 3 voor een klein aantal bedrijven, dat een omrekenfactor lager dan 2,5 heeft, wellicht tot een te hoge heffing zou leiden. Er wordt daarom een afwijkprotocol voorgesteld. Het afwijkprotocol maakt het mogelijk dat bedrijven die aannemelijk maken dat hun afvalwater een CZV/TOC-verhouding heeft kleiner dan 2,5 de lagere vervuilingswaarde die hieruit voortvloeit kunnen toepassen.

¹ RHDHV (2018) 'Een nieuwe systematiek voor de zuiveringsheffing', referentienummer p. 20/21

Er zal ook een beperkt aantal bedrijven zijn dat in de nieuwe situatie aan de bovenkant buiten de "range" terecht komt en daardoor in de toekomst mogelijk minder zuiveringsheffing of/en verontreinigingsheffing verschuldigd zal zijn dan op basis van de huidige CZV-bepaling het geval is. Er wordt een vergelijkbaar afwijkprotocol toegepast op deze bedrijven. Het protocol maakt het mogelijk dat een waterschap dat aannemelijk kan maken dat het afvalwater van een bedrijf een CZV/TOC-verhouding heeft groter dan 3,5, de hogere vervuilingswaarde die hieruit voortvloeit kan toepassen.

De regeling kent dus zowel een afwijkingsmogelijkheid naar beneden als naar boven. Naar verwachting gaat het in beide situaties om een beperkt aantal bedrijven. Het afwijkprotocol maakt het, met relatief weinig inspanning, mogelijk om een nuance aan te brengen op de vervuilingswaarde van de betreffende bedrijven. Eenzelfde soort mechanisme als het voorgestelde afwijkprotocol kennen we nu al via het stelsel van de hoedigheidscorrectie (de bekende T-correctie). Ook de regeling van de Tabel Afvalwatercoëfficiënten kent onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid om op verzoek van een bedrijf af te zien van de reguliere tabel en tot een meetverplichting over te gaan. De onderhavige afwijkmogelijkheid werkt qua systematiek op eenzelfde wijze als deze twee voorbeelden.

3 VOORSTELLEN WATERSYSTEEMHEFFING

3.1 KNELPUNTEN

3.1.1 KNELPUNT 1: DE WEEFFOUT

De wetgeving van het huidige belastingstelsel van de waterschappen is in 2007 door het parlement vastgesteld en in 2009 in werking getreden. De watersysteemheffing wordt door de inwoners van de waterschappen en door de eigenaren van gebouwen, van ongebouwde gronden en van bos- en natuurterreinen opgebracht. De inwoners (ingezetenen) brengen het zogenaamde solidariteitsgedeelte van de watersysteemheffing op, de drie groepen eigenaren doen dat samen voor het profijtgedeelte van de heffing. Wat betreft de verdeling van de kosten over de drie groepen eigenaren introduceerde de wetgever een nieuwe methode: verdeling op basis van de waarde van het onroerend goed. Om het belang van de categorie ongebouwd in balans te houden met de betaling koos de wetgever er expliciet voor om wegen en spoorwegen met hun hoge waarde in de categorie ongebouwd te houden.

De eerste aanslagen o.b.v. het nieuwe stelsel zijn in 2009 uitgebracht. Al direct kwamen er protesten vanuit de landbouw tegen de onverwacht hoge aanslagen voor de watersysteemheffing die zij als eigenaar van onbebouwde gronden kregen. Het werd onredelijk gevonden dat agrariërs als gevolg van de systematiek meer voor het waterbeheer moeten betalen als er nieuwe infrastructuur wordt aangelegd, terwijl het profijt van de sector bij de watersysteemtaak niet toeneemt. In latere jaren kwam nog een ander onverwacht effect naar voren. Als er landbouwgrond verdwijnt, bijvoorbeeld door stedelijke uitbreiding of omzetting in natuur, dan stijgt het tarief ongebouwd, terwijl het profijt van de watersysteemtaak voor de resterende ha's niet verandert. Al het voorgaande wordt de weeffout genoemd. De weeffout speelt bij alle waterschappen, maar de effecten zijn het grootst in verstedelijkte waterschappen, omdat daar sprake is van veel infrastructuur, een relatief gering areaal ongebouwd en relatief veel omzetting van areaal landbouwgrond in bouwgrond en infrastructuur.

Tijdelijke mogelijkheid mitigatie effecten weeffout

Ook de wetgever heeft de weeffout onderkend: in 2012 heeft er een wijziging van de Waterschapswet plaatsgevonden, waardoor zeven van de 21 waterschappen de mogelijkheid kregen om de effecten van de weeffout op de tarieven van agrarische gronden te mitigeren. Zij kregen de mogelijkheid om het tarief voor wegen tot maximaal 400% hoger vast te stellen, waardoor invloed kan worden uitgeoefend op het tarief voor overige ongebouwde gronden. Deze wettelijke mogelijkheid is expliciet als tijdelijke maatregel geïntroduceerd. Tijdelijk, zo lang er geen structurele oplossing voor de weeffout in de wetgeving is verankerd. Het effect van toepassing van de maatregel is dat de waterschappen hun collega overheden (Rijk, provincies en gemeenten), in hun rol als wegbeheerders, een hogere aanslag opleggen om de gevolgen van de weeffout te beperken. Inmiddels, in 2020, hebben zes van de zeven waterschappen de mogelijkheid volledig benut, waardoor zij, net zoals veertien andere waterschappen, niet meer mogelijkheden hebben om de effecten van de weeffout via hogere tarieven voor wegen te mitigeren.

3.1.2 KNELPUNT 2: GELIJKMATIGE TARIEFONTWIKKELING IS NIET MOGELIJK

Na 2012 zijn er nieuwe problemen in de watersysteemheffing ontstaan door drie arresten van de Hoge Raad. Deze arresten kunnen worden gezien als reparaties van het

stelsel van de watersysteemheffing. Door de arresten veranderde het areaal van de verschillende betalende categorieën, met tariefstijgingen en -dalingen tot gevolg, zonder dat er sprake was van veranderingen in het voorzieningenniveau dat het waterschap aan de betalende categorieën bood. Het 'natuurarrest' zorgde voor hogere tarieven van de categorieën gebouwd en ongebouwd, het wegenarrest voor hogere tarieven voor ongebouwd, en het 'Waddenzee-arrest' voor hogere tarieven voor met name natuur en ongebouwd.

Door bovengenoemde oorzaken was het voor veel besturen in de afgelopen jaren niet altijd mogelijk om een gelijkmatige tariefontwikkeling te realiseren. De tarieven van sommige categorieën (met name de categorie ongebouwd) zijn relatief veel harder gestegen dan van andere categorieën zonder dat hier een navenant groter profijt bij de taakuitoefening van de waterschappen tegenover stond.

Onderstaande tabel, die de landelijk gemiddelde tarieven van de vier categorieën binnen de watersysteemheffing sinds 2014 bevat², illustreert het voorgaande.

Tarieven betalende categorieën watersysteemheffing in €'s en % (gebouwd)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal ontwikkeling 2014-2020	Ontwikkeling per jaar 2014-2020
Ingezetenen	74	76	77	80	82	86	89	21,7%	3,3%
Gebouwd	0,0320%	0,0335%	0,0338%	0,0335%	0,0329%	0,0310%	0,0300%	-6,8%	-1,1%
Ongebouwd	60	70	73	75	77	83	88	45,9%	6,5%
Natuur	4,03	4,19	4,24	4,28	4,37	5,37	5,64	43,5%	6,2%

Bron: COELO Atlassen lokale lasten 2014-2020

Uit de tabel blijkt dat de tarieven voor natuur en ongebouwd veel sterker zijn gestegen dan het tarief voor de ingezetenen, terwijl het tarief voor de categorie gebouwd is gedaald. Deze ontwikkeling heeft zich voorgedaan in een periode waarin de watersysteemtaak zich juist meer in en ten behoeve van het stedelijk gebied -vooral het domein van de ingezetenen en de categorie gebouwd- is gaan concentreren, onder andere om wateroverlast zoveel mogelijk te voorkomen en de waterkwaliteit verder te verbeteren.

De knelpunten die zich in de watersysteemheffing voordoen, worden vooral veroorzaakt doordat de waarde de verdeelmaatstaf voor een belangrijk deel van de kosten is. De weeffout heeft zijn oorsprong in het gebruik van waarde en verder zorgt de grillige waardeontwikkeling 'op de markt' ervoor dat de tarieven van categorieën sterk kunnen fluctueren zonder dat er sprake is van meer of minder profijt bij de watersysteemtaak. Het stelsel biedt een bestuur voorts geen ruimte om de kostenverdeling af te stemmen op de omstandigheden in het gebied en de eigen wijze van de uitvoering van de watersysteemtaak. Het gevolg hiervan is dat de uitlegbaarheid van en het draagvlak voor de tarieven die in rekening worden gebracht geringer worden.

² 2014 is het jaar waarin het eerste van de drie eerder genoemde arresten van de Hoge Raad werd gewezen.

Illustratie

Voor de belastingheffing in het jaar 2021 hebben enkele waterschappen een nieuwe kostentoedeling vastgesteld. Bij een van de waterschappen leidt met name de in de afgelopen jaren sterk toegenomen woningwaarde er toe dat het kostenaandeel gebouwd met 2,4 procentpunten stijgt en dat het kostenaandeel ongebouwd met hetzelfde aantal procentpunten daalt. Een belangrijk gevolg hiervan is dat bij dit waterschap het tarief gebouwd in 2021 met 9% stijgt t.o.v. 2020 en dat het tarief ongebouwd met bijna 17% daalt. Het tarief ingezetenen stijgt met 4% en dat voor natuur daalt met 5%. Dergelijke grote verschillen in tarieven, zowel tussen de vier categorieën als van jaar op jaar, illustreren dat er in het huidige stelsel tarieven kunnen ontstaan die geen goede afspiegeling zijn van het belang en profijt van categorieën bij de watersysteeltaak.

3.2 HUIDIGE VOORSTELLEN

De huidige voorstellen van de waterschappen voor de watersysteemheffing lossen de knelpunten op twee manieren op. In de eerste plaats doen zij dat door het gebruik van (fluctuerende) waarde als verdeelmaatstaf te vervangen door stabiele gebiedskenmerken. In de tweede plaats wordt meer afwegingsruimte voor de besturen geïntroduceerd, zodat zij de specifieke omstandigheden in het gebied en van de taakuitoefening tot uitdrukking kunnen brengen in de tarieven van de vier betalende categorieën. Tarieven die op deze wijze tot stand komen, zijn beter uitlegbaar en zullen op een groter draagvlak in het gebied kunnen rekenen.

Ter oplossing van de urgente knelpunten leggen de waterschappen nu het voorstel voor een nieuwe methode om de kosten over de betalende categorieën te verdelen voor. Als onderdeel van deze nieuwe methode stellen zij voor om:

- de tariefdifferentiatie wegen tot 100% te beperken; en
- de mogelijkheid te introduceren om aparte tarieven vast te stellen voor de eigenaren van woningen en de eigenaren van andere gebouwen.

3.2.1 VOORSTEL VOOR EEN NIEUWE KOSTENTOEDELINGSMETHODE

De methode op basis waarvan de kosten die met de watersysteemheffing worden gedekt over de belanghebbende groepen worden verdeeld wordt 'kostentoedeling' genoemd. Het afwegingsproces in een aantal fasen heeft geleid tot de conclusie dat het 'Verbeterd Combimodel' het beste alternatief voor de huidige systematiek is.

De belangrijkste kenmerken van het Verbeterd Combimodel zijn:

- De weeffout wordt opgelost door geen gebruik meer te maken van waarde als verdeelmaatstaf voor de kosten, maar deze verdeling plaats te laten vinden op basis van gebiedskenmerken.
- De leidende gedachte van het model is dat bij een hoge dichtheid van inwoners, ongebouwde grond en natuurterreinen het belang van deze categorieën groter is dan wanneer sprake is van een lage dichtheid. Op basis van het aantal inwoners per km², de oppervlakte per 1.000 inwoners voor ongebouwd en natuur, komt het waterschap in bandbreedtes voor deze drie categorieën terecht. Hiermee is er automatisch ook een bandbreedte voor de vierde categorie, gebouwd.
- De afwegingsruimte die in de vorm van de bandbreedtes in het model aanwezig is, geeft de algemene besturen voldoende mogelijkheden om de specifieke

omstandigheden in het gebied en van de taakuitoefening tot uitdrukking te brengen in de uiteindelijke kostenaandelen en tarieven van de vier betalende categorieën.

Solidariteitsgedeelte: kostenaandeel ingezetenen

Het Verbeterd Combimodel brengt geen veranderingen aan in de wijze waarop de kosten die door de ingezetenen worden opgebracht wordt bepaald. Dit gebeurt dus net zoals nu op basis van de bevolkingsdichtheid in het gebied van het waterschap. Een dichtbevolkt beheergebied betekent een groter kostenaandeel voor de ingezetenen dan een dunbevolkt gebied. De Waterschapswet kent voor het bepalen van het kostenaandeel van de ingezetenen drie klassen met een standaard bandbreedte van 10%.

Inwonerdichtheid (inwoners per km ²)	Bandbreedte kostenaandeel ingezetenen
<= 500	20% - 30%
500 - 1000	31% - 40%
> 1000	41% - 50%

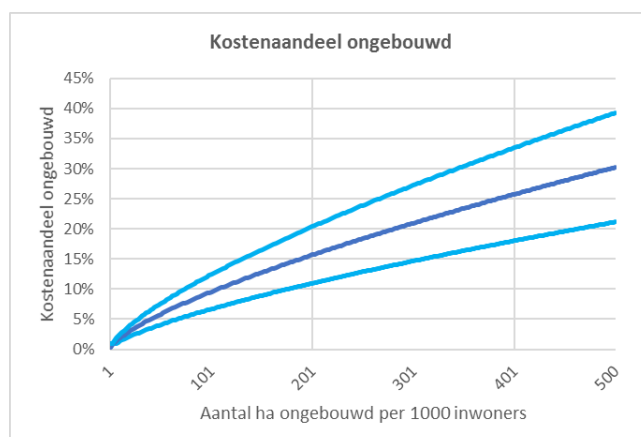
De waterschappen kunnen het ingezetenenaandeel boven het maximum van een bandbreedte met maximaal 10% verhogen.

Profijtgedeelte: kostenaandelen ongebouwd, natuur en gebouwd,

De verdeling van de kosten over de drie 'eigenarencategorieën' gebeurt in het Verbeterd Combimodel voor de categorieën ongebouwd en natuur op basis van gebiedskenmerken: de mate waarin in het gebied van het waterschap sprake is van natuur of van ongebouwde gronden bepaalt de hoogte van het kostenaandeel. Hierbij geldt een vergelijkbare redenering als voor het aandeel voor de inwoners: bij een grotere dichtheid van ongebouwd en van natuur is het profijt van de categorie ongebouwd resp. natuur groter dan wanneer sprake is van een geringere dichtheid en andersom. Een groter profijt vertaalt zich in een hoger kostenaandeel.

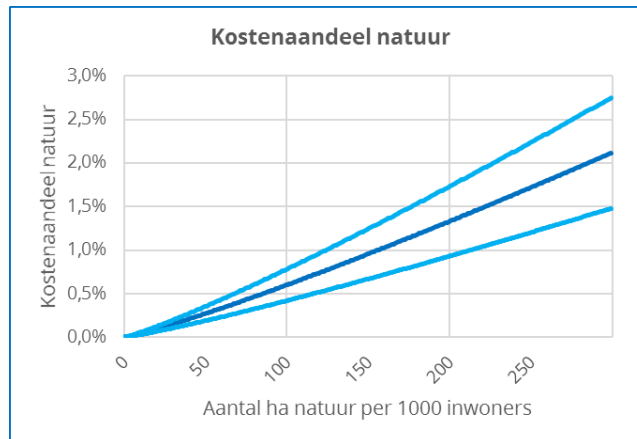
Kostenaandeel ongebouwd

De ongebouwde dichtheid wordt afgemeten aan het aantal hectaren ongebouwd per 1.000 inwoners. Infrastructuur is in het Verbeterd Combimodel net als nu onderdeel van de categorie ongebouwd. Gebaseerd op statistische verbanden kent het model een lijn waarmee het basis-kostenaandeel wordt afgelezen; de donkerblauwe lijn in de figuur hieronder. Ten opzichte van de plaats op de lijn is er een bandbreedte, waarvan de grenzen door de lichtblauwe lijnen worden aangegeven. Het gaat hier om een relatieve bandbreedte van + en - 30% ten opzichte van het basis-kostenaandeel.



Kostenaandeel natuur

De natuurdichtheid wordt uitgedrukt met het aantal hectaren natuur per 1.000 inwoners in het gebied van het waterschap. Eveneens gebaseerd op statistische verbanden geeft de volgende figuur de lijn met het basis-kostenaandeel en de bandbreedte voor het kostenaandeel natuur weer. Er is net zoals bij het kostenaandeel ongebouwd een relatieve bandbreedte van + en – 30% t.o.v. het basis-kostenaandeel dat uit de donderblauwe lijn resulteert.



Kostenaandeel gebouwd

Op de hiervoor beschreven wijze zijn er voor een waterschap bandbreedtes voor de kostenaandelen van de categorieën ingezetenen, ongebouwd en natuur. Daardoor is er in het Verbeterd Combimodel ook automatisch een bandbreedte voor het kostenaandeel van de vierde categorie gebouwd. De bandbreedte voor gebouwd is dus de resultante van de bandbreedtes van de drie andere categorieën.

Gebruik bandbreedtes

In dit nieuwe model worden er bandbreedtes voor de kostenaandelen van de vier betalende categorieën geïntroduceerd. Deze bandbreedtes voorkomen dat er bij de overgang op het nieuwe stelsel sprake zal zijn van grote lastenverschuivingen en geven de besturen voorts meer mogelijkheden om de specifieke omstandigheden in het gebied en van de taakuitoefening tot uitdrukking te kunnen brengen in de tarieven. Op grond van de beraadslagingen in de Ledenvergadering hebben de waterschappen aan de minister van IenW gevraagd nadrukkelijk in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel in te gaan op deze bedoeling van de bandbreedtes. Ter ondersteuning van de toepassing van de bandbreedtes door de waterschapsbesturen zullen de waterschappen vervolgens een handreiking ontwikkelen.

3.2.2 VOORSTEL BEPERKEN TARIEFDIFFERENTIATIE WEGEN TOT MAXIMAAL 100%

De Waterschapswet kent een aantal vormen van tariefdifferentiatie waardoor waterschappen er bij het vaststellen van de tarieven rekening mee kunnen houden dat er onroerende zaken zijn die vanwege hun aard of vanwege hun ligging in het waterschapsgebied meer of minder belang bij de watersysteemtaak hebben. Voor het verharde gedeelte van wegen zijn op dit moment in feite twee soorten tariefdifferentiaties mogelijk:

- waterschappen die deze tariefdifferentiatie vóór 1 juli 2012 nog niet toepasten, kunnen het tarief voor het verharde gedeelte van wegen maximaal 100% hoger vaststellen;

- zeven waterschappen die de tariefdifferentiatie wegen vóór 1 juli 2012 reeds toepasten, kunnen voor het verharde gedeelte van wegen een tarief vaststellen dat maximaal 400% hoger is.

De tariefdifferentiatie tot maximaal 400% is in 2012 door de wetgever ingevoerd als tijdelijke maatregel om enkele waterschappen de mogelijkheid te geven om de tariefstijging voor het agrarisch ongebouwd, als deze door het waterschapsbestuur als onredelijk hoog wordt ervaren, te matigen. In de nu door de waterschappen voorgestelde kostentoedelingsmethode komt de weeffout niet meer voor. Om deze reden stellen zij voor om de tijdelijke maatregel te schrappen en de tariefdifferentiatie wegen te beperken tot maximaal 100% voor het verharde gedeelte van openbare wegen.

3.2.3 VOORSTEL VOOR DE MOGELIJKHEID TOT TARIEFDIFFERENTIATIE BINNEN DE WATERSYSTEEMHEFFING GEBOUWD

Het tarief van de watersysteemheffing gebouwd wordt uitgedrukt als percentage van de WOZ-waarde van gebouwen. De heffing gebouwd kent op dit moment één tarief dat voor eigenaren van woningen en eigenaren van niet-woningen gelijk is. Zoals onderstaande cijfers laten zien, zijn de WOZ-waarden van woningen de afgelopen jaren veel harder gestegen dan de WOZ-waarden van niet-woningen³:

Jaar	Waarestijging woningen	Waarestijging niet-woningen
2015	- 2,8%	- 2,7%
2016	1,2%	- 1,9%
2017	3,3%	- 1,5%
2018	5,9%	0,5%
2019	8,3%	2,0%
2020	8,6%	1,0%
Totaal	24,5%	- 2,6%

Deze autonome ontwikkeling heeft eraan bijgedragen dat de huishoudens een steeds groter deel van de watersysteemheffing zijn gaan opbrengen zonder dat sprake is van een verandering van het voorzieningenniveau. Met deze achtergrond stellen de waterschappen voor om het mogelijk te maken dat er voor woningen een ander tarief wordt gehanteerd dan voor niet-woningen. Hierbij wordt benadrukt dat het hier om een kanbepaling gaat: ieder waterschapsbestuur kan zelf beslissen of zij van de mogelijkheid gebruik gaat maken of niet.

Met dit voorstel kan binnen de categorie gebouwd tot een gelijkmatige lastenontwikkeling worden gekomen. Ter compensatie van de verschillen in waardeontwikkeling kan de tariefdifferentiatie twee kanten uitwerken: het bestuur kan een hoger tarief voor niet-woningen vaststellen dan voor woningen, maar ook andersom. Op grond van de beraadslagingen in de Ledenvergadering vragen de waterschappen de minister van IenW om nadrukkelijk in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel aan te geven dat de tariefdifferentiatie enkel voor deze toepassing kan worden gebruikt. De waterschappen gaan vervolgens een handreiking voor deze tariefdifferentiatie ontwikkelen, die bedoeld is om de waterschapsbesturen te ondersteunen bij de toepassing van de tariefdifferentiatie.

³ Bron: Waarderingskamer.

4 OVERIGE VOORSTELLEN

4.1 DE OPDRACHT

De binnen de Unie van Waterschappen geformuleerde opdracht aan de stuurgroep bepaalde dat naast het oplossen van drie urgente knelpunten een aantal voorstellen tot aanpassing van het belastingstelsel die in 2018 zijn ontwikkeld en toen op draagvlak van de waterschappen konden rekenen verder moest worden gebracht. De voorstellen die met betrekking tot deze onderwerpen door de waterschappen zijn vastgesteld worden in het vervolg van deze paragraaf toegelicht.

4.2 VOORSTELLEN VOOR HET APART IN REKENING KUNNEN BRENGEN VAN DE KOSTEN VAN PLUSVOORZIENINGEN

Plusvoorzieningen zijn voorzieningen die een waterschap bovenop zijn normale taakuitoefening treft, vaak 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 tegen overstromingen of wateroverlast. De waterschappen stellen voor dat er een wettelijke mogelijkheid komt om de kosten van plusvoorzieningen exclusief neer te leggen bij degenen die daarbij belang hebben. Dit kunnen degenen zijn die expliciet om de voorziening hebben gevraagd, of degenen wiens onroerende zaak in het deel van het waterschapsgebied ligt waar een plusvoorziening is gerealiseerd. Op deze wijze kunnen de kosten van de voorzieningen worden neergelegd op de plaats waar daarvan wordt geprofiteerd en kan worden voorkomen dat de kosten over alle belastingbetalers worden omgeslagen.

Wat meer specifiek zijn de voorstellen van de waterschappen:

- a. als sprake is van de realisatie van een plusvoorziening op verzoek, is het voorstel dat de kosten langs privaatrechtelijke weg of via een retributie (rechtenheffing) op grond van de Waterschapswet moeten kunnen worden verhaald;
- b. als aan de realisatie van een plusvoorziening geen concreet verzoek ten grondslag ligt, wordt voorgesteld om het mogelijk te maken dat de kosten via een nieuw in te voeren tariefdifferentiatie kunnen worden verhaald.

4.3 VOORSTELLEN OM IN DE ZUIVERINGSHEFFING BETER TE KUNNEN INSPELEN OP WAARDEVOL AFVALWATER

Waar afvalwater jarenlang alleen als kostenpost werd beschouwd, is het met nieuwe technieken tegenwoordig mogelijk om met het afvalwater energie op te wekken en uit het afvalwater waardevolle grondstoffen (terug) te winnen. Door deze waarde te onderkennen en te benutten, wordt een bijdrage geleverd aan duurzaamheidsdoelstellingen en kunnen de kosten van de rioolwaterzuivering worden beperkt. Het is dus van belang dat de waarde van het afvalwater van bedrijven beter in de heffing tot uitdrukking kan worden gebracht.

In sommige gevallen is het voor grote bedrijven financieel voordeliger om hun afvalwater zelf (voor) te gaan zuiveren, ook wel 'afhaken' genoemd. Afhaken kan leiden tot een afname van het zuiveringsrendement van de installaties van het waterschap en een hogere heffing voor de belastingplichtigen die nog wel op het riool en de installatie lozen (en niet voorzuiveren). Waterschappen kunnen vanuit de opbrengst van de

zuiveringsheffing via een subsidieregeling korting verlenen aan bepaalde belastingplichtigen die anders zouden afhaken. De Europese Commissie heeft deze regeling als (geoorloofde) staatssteun aangemerkt. Dit betekent dat haar goedkeuring nodig is voordat waterschappen de regeling mogen toepassen. De huidige goedkeuring is tot 2023 verleend.

De waterschappen doen nu drie voorstellen waarmee zij beter zouden kunnen inspelen op waardevol afvalwater van bedrijven:

- a. het mogelijk maken om aan bedrijven die fosfaat leveren (vooral nog bij wijze van experiment) een op maat gesneden korting op de heffing te verlenen in de gevallen dat het waterschap fosfaat in de heffing betreft;
- b. het mogelijk maken om met bedrijven die hun waardevol afvalwater apart naar de rioolwaterzuivering brengen of apart op een dergelijke installatie lozen, privaatrechtelijke afspraken over de prijs te maken. Ook het heffen van een retributie zou in deze gevallen mogelijk moeten zijn;
- c. het behouden van de anti-afhaakregeling en hiervoor tijdig de benodigde toestemming van de Europese Commissie aan te vragen. De waterschappen gaan graag op korte termijn in overleg met het ministerie van IenW om dit traject voor te bereiden en gezamenlijk in gang te zetten.

4.4 VOORSTEL OM MAATREGELEN TER BEPERKING VAN HEMELWATERKOSTEN BINNEN HET ZUIVERINGSBEHEER TE KUNNEN DEKKEN UIT DE OPBRENGST VAN DE ZUIVERINGSHEFFING

Relatief schoon hemelwater wordt in veel gevallen via het riool afgevoerd naar de rioolwaterzuiveringsinstallaties van de waterschappen. We spreken dan van 'gemengde rioolstelsels'. Dit betekent dat bij dergelijke rioolstelsels het hemelwater zich mengt met (huishoudelijk) afvalwater en vervolgens op de rioolwaterzuiveringen gezuiverd moet worden. Landelijk gezien is circa 43% van de kosten van de zuiveringstaak te herleiden tot de hoeveelheid water. Deze 43% is opgebouwd uit circa 29% hemelwater en circa 14% afvalwater. Mede met het oog op de klimaatverandering, de vervangingsopgave van zuiveringstechnische werken, grondstoffenterugwinning en de nieuwe stoffen (diverse microverontreinigingen) is het gewenst om het aandeel hemelwater dat op de rioolering en de zuivering komt te verminderen. Zowel de kosten als het energieverbruik zouden (op termijn) omlaag kunnen als minder hemelwater op de rwzi's wordt gebracht. Het is daarom van belang dat het belastingstelsel van de waterschappen voldoende mogelijkheden biedt om de maatregelen te bekostigen die hieraan bijdragen.

Het voorstel dat de waterschappen nu doen is om in de wetgeving expliciet vast te leggen dat zij de mogelijkheid hebben om maatregelen ter beperking van hemelwaterkosten binnen hun rioolwaterzuiveringstaak te dekken uit de opbrengst van de zuiveringsheffing. Wanneer de waterschappen dergelijke, ruimere financiële mogelijkheden hebben, kunnen zij (samen met andere partijen zoals gemeenten) maatregelen nemen die (op termijn) kunnen leiden tot een vermindering van de hemelwaterkosten.

4.5 VOORSTEL MET BETREKKING TOT ACTUALISATIE VAN DE TABEL AFVALWATERCOËFFICIËNTEN

De Tabel afvalwatercoëfficiënten 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. Vermenigvuldiging van deze coëfficiënt met de hoeveelheid ingenomen drinkwater leidt tot het aantal vervuilingseenheden voor de belastingaanslagen. De huidige tabel is al lange tijd niet geactualiseerd. Omdat er discussie bestaat over de indeling van bedrijven en de hoogte van sommige tabelcoëfficiënten is in de binnen de Unie van Waterschappen geformuleerde opdracht opgenomen dat voorstellen moeten worden ontwikkeld die tot actualisatie van de tabel leiden.

Voor het vaststellen van een nieuwe tabel, klassen, bedrijfsindeling en coëfficiënten, is uitgebreid onderzoek naar alle bedrijfscategorieën nodig. Binnen de periode waarin in het verband van de Unie van waterschappen voorstellen moesten worden ontwikkeld was het niet mogelijk is om direct alle categorieën te onderzoeken. Daarom hebben de waterschappen besloten dat er op basis van de uitkomsten van een pilotonderzoek een plan van aanpak zal worden opgeleverd voor de actualisatie van de tabel afvalwatercoëfficiënten. In het pilotproject zou de methodologie op basis van één bedrijfscategorie worden onderzocht. Op basis van de bevindingen uit de pilot zou een definitieve onderzoeksmethodiek opgesteld worden die zou worden verwerkt in het op te leveren plan van aanpak.

Het pilotonderzoek is van start gegaan, maar kwam al snel in het voorjaar van 2020 als gevolg van de beperkende Corona-maatregelen noodgedwongen stil te liggen. De benodigde bedrijfsbezoeken konden niet doorgaan, met als gevolg dat het niet mogelijk was om de resultaten van het pilotonderzoek op te leveren. Er zijn op zich wel belangrijke stappen gezet die nodig zijn om te kunnen komen tot een actualisatie van de tabel, maar onvoldoende om het beoogde plan van aanpak voor de actualisatie van de tabel op te stellen. De waterschappen hebben in december 2020 besloten dat de Unie van Waterschappen de wel beschikbare resultaten van het pilotonderzoek overdraagt aan het ministerie van IenW, dat immers stelselverantwoordelijke is voor het belastingstelsel. Op basis van de resultaten van het pilotonderzoek kan IenW vervolgens, in samenwerking met de waterschappen, een opdracht opstellen voor de actualisatie van de Tabel afvalwatercoëfficiënten.

FASTGESTELDE VOORSTELLEN AANPASSING BELASTINGSTELSEL WATERSCHAPPEN

De waterschappen hebben in de Ledenvergadering van de Unie van Waterschappen op 11 december 2020 unaniem ingestemd met het volgende pakket aan voorstellen van de Stuurgroep Aanpassing Belastingstelsel 2020.

Met betrekking tot de watersysteemheffing:

- A. Het Verbeterd Combimodel – Variant H als nieuwe systematiek voor de kostentoe-deling te gaan hanteren.
- B. Beperken van de tariefdifferentiatie wegen tot maximaal 100% voor het verharde gedeelte van openbare wegen.
- C. Creëren van de mogelijkheid voor waterschappen om binnen de watersysteemhef-fing gebouwd desgewenst een verschillend tarief voor woningen en niet-woningen te hanteren, waarbij wordt aangesloten bij de vergelijkbare mogelijkheid die ge-meenten hebben in de ozb.

Met betrekking tot de zuiveringsheffing/verontreinigingsheffing:

- D. In de analysemethoden geen gebruik meer maken van mens- en milieubelastende stoffen door twee nieuwe parameters, TOC & N-totaal, zonder nitriet en nitraat, op te nemen in de heffingsformule van de zuiverings- en verontreinigingsheffing.
- E. Bij één van de nieuwe parameters, TOC, gebruik te maken van een vaste omreken-factor 3 en een afwijkprotocol waardoor waterschappen en bedrijven onderbouwd kunnen voorkomen dat een te lage resp. te hoge aanslag wordt opgelegd.

Met betrekking tot de meekoppelkansen:

- F. Plusvoorzieningen:
 - a. als sprake is van de realisatie van een plusvoorziening op verzoek, is het voor-stel dat de kosten langs privaatrechtelijke weg of via een retributie (rechtenhef-fing) op grond van de Waterschapswet moeten kunnen worden verhaald.
 - b. Als aan de realisatie van een plusvoorziening geen concreet verzoek ten grond-slag ligt, wordt voorgesteld om het mogelijk te maken dat de kosten via een nieuw in te voeren tariefdifferentiatie kunnen worden verhaald.
- G. De wettelijke mogelijkheid tot tariefdifferentiatie voor glasopstanden te behouden.
- H. Beter kunnen inspelen op waardevol afvalwater door in de zuiveringsheffing:
 - a. via een experimenteerartikel maatwerk (een korting) in de heffing mogelijk te maken bij fosfaatterugwinning;
 - b. voor separate afvalwaterstromen (prijs)afspraken mogelijk te maken; en
 - c. de subsidie doelmatige werking zuiveringsinstallaties (anti-afhaakregeling) te be-houden door hiervoor tijdig de benodigde toestemming van de Europese Com-missie te verkrijgen.
- I. In de Waterschapswet vast laten leggen dat waterschappen uit de opbrengst van de zuiveringsheffing desgewenst ook de kosten van maatregelen die tot een beperking van de afvoer van hemelwater op rwzi's leiden, kunnen dekken.
- J. Het eigenaarschap van het actualiseren van de Tabel afvalwatercoëfficiënten over te dragen aan de Unie van Waterschappen.