

Antwoorden op vragen naar aanleiding van een informatieve bijeenkomst met het algemeen bestuur op 21 februari 2018 over het onderwerp kostentoedeling.

1. In de informatieve bijeenkomst werden door de heer G. Schwarz van Twijnstra Gudde als aanzet om tot een discussie te komen een paar opmerkingen gemaakt. Deze opmerkingen werden steeds vooraf gegaan door de woorden “Men zou kunnen zeggen dat” Is het mogelijk dat deze opmerkingen ter informatie aan de leden van het algemeen bestuur gestuurd worden?
-

Hierbij treft u aan de inleiding en opmerkingen die de heer Schwarz op 21 februari heeft gemaakt.

“Vanavond gaat het vooral over de verdeling van belastingdruk over de vier categorieën die worden onderscheiden: ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en natuur. Bepalend daarbij is de vaststelling van het percentage voor ingezetenen, de rest is dan grotendeels een rekensom volgens vaststaande regels. De belangrijkste vraag is dus:

Wat is het best passende percentage voor de ingezetenenheffing?

Dat is een gevoelige kwestie, en ik zal - zonder dat ik de discussie inhoudelijk wil beïnvloeden, want dat is niet aan mij! – toch als aanzet tot die discussie een paar opmerkingen maken. Om elk misverstand te voorkomen, zal ik deze opmerkingen steeds vooraf laten gaan van de woorden ‘Men zou kunnen zeggen dat ...’.

- a) *Men zou kunnen zeggen dat er geen reden is om te sleutelen aan de huidige kostenverdeelsleutel. Natuurlijk, er is sprake van kostenstijgingen, de waterveiligheid vergt forse investeringen in primaire en secundaire keringen. Als het totaal duurder wordt, dan is dat een reden om het jaarlijkse stijgingspercentage te verhogen. Maar waarom zou dat moeten leiden tot een andere verdeling van kosten over ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en natuur? De wetgever heeft het ingezetenenaandeel gekoppeld aan de inwonersdichtheid. En die is toch niet wezenlijk veranderd in het beheersgebied van Noorderzijlvest?*
- b) *Men zou kunnen zeggen dat de kostenstijgingen vooral worden veroorzaakt door investeringen in waterveiligheid. Investeringen bij uitstek in het algemeen belang, dus in ieders belang. En dat het redelijk is dat alle ingezetenen, dat wil zeggen: alle huishoudens, ook huurders, daaraan meebetalen en de eigenaren van gebouwen en gronden niet extra. Vanuit die optiek lijkt het redelijk om het percentage van de ingezetenenheffing te vergroten. Dan komt als het ware een groter aandeel van de kostenstijgingen van het waterschap terecht bij alle huishoudens en worden eigenaren van gebouwen (woningen) en gronden niet ‘dubbel gepakt’.*
- c) *Men zou kunnen zeggen dat in een sociaal rechtvaardige samenleving de sterkste schouders nu eenmaal de zwaarste lasten behoren te dragen. De eigenaren van gebouwen (woningen) en gronden zijn gemiddeld beter gesteld dan huurders. Een verhoging van het percentage voor ingezetenen treft juist veel mensen die het toch al niet zo makkelijk hebben onevenredig hard. Niet doen vanuit dit perspectief dus, waarbij je nog kunt bedenken dat voor de gemeentelijke belastingen helemaal is afgezien van een ingezetenenheffing. Hier dragen de eigenaren van gebouwen en gronden (tezamen met de huurders van bedrijfspanden) via de WOZ de gemeentelijke kosten die vanuit de Onroerende Zaakbelasting worden gefinancierd.*

- d) *Men zou kunnen zeggen dat er reden is om het kostenaandeel van ongebouwd te verhogen. Een recent nationaal onderzoek naar de huidige financiering van het waterbeheer laat zien dat ongebouwd en scheepvaart niet in verhouding tot hun baten meebetalen aan de kosten. Dat kan een waterschap niet oplossen, daar kijkt onder meer de CAB naar, maar dat zou ervoor pleiten om het percentage van de ingezetenenheffing nu niet te verhogen.*
- e) *En tot slot, als laatste opmerking: men zou kunnen zeggen dat, kijkend naar de percentages die andere, enigszins vergelijkbare waterschappen hanteren, een verhoging van het percentage voor de ingezetenenheffing van het waterschap Noorderzijlvest in de rede ligt. Die andere waterschappen zullen toch ook niet zomaar iets geprikt hebben? Waarom zou wat daar redelijk is niet ook hier redelijk kunnen zijn?"*

2. Wat is de reden waarom het percentage ingezetenenheffing in vergelijkbare waterschappen hoger is?

In onderstaande tabel zijn waterschappen genoemd met een inwonerdichtheid, die vergelijkbaar is aan die van Noorderzijlvest.

Waterschap	Totale oppervlakte (ha)	Aantal inwoners	aantal inwoners per km2	% kostentoeiding
Drents Overijsselse Delta	255.509	580.000	227	35,00%
Fryslân	346.000	670.000	194	28,00%
Hunze en Aa's	207.000	424.000	205	29,00%
Noorderzijlvest	144.000	345.000	240	25,00%
Rijn en IJssel	194.945	650.000	333	37,00%
Scheldestromen	190.273	381.500	201	30,00%
Vechtstromen	225.800	805.500	357	37,50%
Zuiderzeeland	150.000	407.905	272	25,00%

Onderstaand wordt per waterschap aangegeven wat in hun (toelichting op de) kostentoeidelingsverordening staat over de argumentatie van aanpassing i.c. verhoging van het aandeel ingezetenenheffing.

Drentse Overijsselse Delta (Verordening 1-1-2016)

1. Een aanmerkelijk deel van de oppervlakte van het waterschapsgebied (ca 25%) bestaat uit natuurterrein, hetgeen in de wetsgeschiedenis specifiek genoemd is als een bijzondere omstandigheid.

Wetterskip Fryslân (Verordening 1-1-2014)

1. De vorming van de categorie natuur (per 2009) was in het nadeel van het ongebouwd. De door de politiek gewenste lastenverlichting voor de natuur zou niet ten laste van het ongebouwd moeten komen. Omdat de ingezetenen de algemene taakbelangen, waaronder de natuurbelangen, vertegenwoordigen is het redelijk dat voor de aanzienlijke lagere belasting van de eigenaren van natuurterreinen compensatie wordt gevonden in een hoger ingezetenenaandeel.
2. Er is een toename van kosten voor taken waarbij vooral de ingezetenen belang hebben, zoals het Herstelprogramma Oevers en Kaden, de KRW-projecten, de overdracht van het HWBP (Hoogwaterbeschermingsprogramma) en de MURA (muskusrattenbestrijding).

Hunze & Aa's (Verordening 1-1-2014)

1. Gesteld kan worden dat er een trend waarneembaar is in de verschuiving naar het algemeen taakbelang. Er is, met andere woorden, sprake van het 'veralgemeniseren' van het taakbelang. Activiteiten die worden ontplooid dragen steeds meer bij aan wonen, werken en recreëren binnen het beheergebied van het waterschap. Concreet: het Masterplan kaden, de KRW-projecten, de overdracht HWBP en de MURA zijn zaken waarvan kan worden gesteld dat het redelijk en billijk is om een deel van de last bij de burger neer te leggen.
2. Het waterschap geeft steeds meer vorm aan natuurontwikkeling (KRW) waar de burger profijt van heeft en waar dit via de categorie natuur niet mogelijk is om tot uitdrukking te brengen. Een redenatie van dezelfde strekking geldt voor de infrastructuur. Het tarief ongebouwd wordt thans voor een zeer groot deel bepaald door de waarde van de infrastructuur, terwijl wegen een algemene maatschappelijke functie vervullen.

Rijn & IJssel (Verordening 1-1-2017)

1. Arrest Natuur.
2. De daling van de WOZ-waarde heeft een dempend effect op de lastenstijging voor ingezetenen.
3. Het waterschap maakt steeds meer kosten voor zaken waarin de groep ingezetenen als geheel belang stelt en/of waarvan deze groep profiteert; voorbeelden zijn: het dijkbeheer c.q. hoogwater-beschermingsprogramma, maatregelen gericht op klimaatadaptatie en duurzamer en natuurlijkvriendelijker onderhoud in het buitengebied, waardoor o.a. de natuurwaarden en de recreatieve waarden van beken en watergangen toenemen.

Scheldestromen (Verordening 1-1-2016)

1. De taakinvulling voor het algemeen belang breidt zich steeds meer uit: waterbeheer binnen de bebouwde kom, waterbeheerprojecten waarin andere belangen dan het agrarische steeds meer aanbod komen (natuur, recreatie), de aanleg van fietspaden, het medegebruik van de waterkeringen voor recreatieve doeleinden etc. In het kader van een evenwichtige lastendrukontwikkeling voor alle categorieën is het dan ook gewenst aan dit toenemende algemeen belang zwaarder gewicht toe te kennen.
2. Het aantal hectares natuurgebied neemt steeds meer toe. Door de wetgever wordt een relatief groot aantal natuurterreinen gezien als een geval waarin het ingezetenenaandeel kan worden opgehoogd.

Vechtstromen (Verordening 1-1-2017)

1. Vechtstromen maakt steeds meer kosten die direct zijn te relateren aan inwoners. De maatregelen voor waterbeheer richten zich in toenemende mate op het stedelijk gebied, klimaatbestendig waterbeheer, innovatie en duurzaamheid.

Zuiderzeeland (Verordening 1-1-2014)

1. Zuiderzeeland kent een aandeel percentage ingezetenen van 25%. In 2014 is dit niet aangepast.

3. De kostentoedeling aan de verschillende categorieën binnen de taak watersysteem verschilt per waterschap. Kunnen wij de verschillen uitleggen met de buurwaterschappen Hunze en Aa's en Fryslân?

Zie het antwoord bij vraag 2 voor de uitleg in de verschillen in aandelen ingezetenenheffing. De verschillen in de aandelen heffing gebouwd, ongebouwd en natuur zit hem in de verschillen die er tussen de waterschappen zijn in de waardeverhouding tussen het gebouwd en ongebouwd per waterschap in combinatie met de verhouding in hectares tussen deze categorieën in de afzonderlijke waterschappen. En bij het verschil in de aandelen heffing gebouwd, ongebouwd en natuur speelt mee dat de andere waterschappen een ander percentage ingezetenen heeft vastgesteld.

4. Wat is het percentage huurders ten opzichte van ingezetenen die ook eigenaar zijn van een woning ("het gebouwd").

Het totaal aantal ingezetenen (belastingplichtigen) bedraagt in 2018 circa 150.600 (jaarplan 2018). Ongeveer 40% van de ingezetenen binnen ons beheergebied zijn huurder van een woning.

5. Staan de baten van ongebouwd in verhouding tot de lasten van ongebouwd?

In de huidige kostentoedeling worden de kosten van het watersysteembeheer voor 18,9% betaald door de categorie ongebouwd. Tot deze categorie behoren naast met name agrarische gronden ook openbare (spoor)wegen en overige ongebouwde objecten, zoals sportvelden. De huidige kostentoedeling aan de categorieën ongebouwd, gebouwd en natuur is, zoals bekend, berekend op basis van de waardeverhouding van het totaal aan ongebouwde objecten binnen deze categorieën. De kostentoedeling op basis van waardeverhouding is ook wel bekend onder de naam “methode Delfland” en wordt sinds 2009 gehanteerd. De vraag of de lasten voor de categorie ongebouwd wel in verhouding staan tot de baten die deze categorie van de uitvoering van het waterbeheer heeft, is sinds die tijd landelijk veelvuldig gesteld. De Commissie Aanpassing Belastingstelsel doet in haar consultatierapportage voorstellen voor het beter toepassen van het profijtbeginsel en het toedelen van de kosten op basis van het belang dat een bepaalde categorie/groep heeft (in het zogenaamde Gebiedsmodel).

Uit landelijk onderzoek ⁽¹⁾ van een aantal jaren geleden blijkt dat er in principe veel kosten worden gemaakt voor de categorie ongebouwd in vergelijking tot het aandeel in de heffing van het ongebouwd. In het onderzoek werd gesteld dat veel beheersinspanningen van waterschappen in het regionale watersysteem afgestemd zijn op de agrarische functie. Ten behoeve van natuur geldt iets vergelijkbaars; waterschappen doen relatief veel inspanning om het peil (waterkwantiteitsbeheer) voor natuur op orde te hebben, terwijl het aandeel van de categorie natuur in de lasten (op basis van de economische waarde) zeer gering is. Op basis van het kostenveroorzakingsbeginsel zou, zo vermeld het onderzoek, de lastenverdeling waarschijnlijk anders komen te liggen.

De toedeling van de kosten aan de onderscheiden categorieën is dus afhankelijk van welke methode en uitgangspunten worden gehanteerd. De huidige methode gaat zoals gezegd uit van een verdeling tussen de categorieën ongebouwd, gebouwd en natuur op basis van waardeverhoudingen. Voor 2009 werd de verdeling berekend met de zogenaamde methode Oldambt. Deze methode ging uit van het kostenveroorzakingsbeginsel en het belang dat elke categorie daarbij had. Bij die berekening werd rekening gehouden met het voordeel dat elke categorie had bij het gezamenlijke gebruik van waterhuishoudkundige systemen en kunstwerken.

Het aangeven van welk profijt elke categorie (ongebouwd, gebouwd, natuur) nu heeft van het hebben, beheren en onderhouden van onze waterhuishoudkundige werken (watergangen, kanalen, gemalen, stuwen, sluizen, vistrappen) is afhankelijk van de te hanteren uitgangspunten.

Bijvoorbeeld: welk belang/baat heeft elke categorie nu bij de Cleveringsluis te Lauwersoog? Is dat voor de categorie ongebouwd 50% of misschien wel 80%? Of is het belang voor de categorie gebouwd bij deze sluis wellicht 80%? Ook de categorie natuur heeft belang bij deze afwateringssluis, maar hoeveel procent? De vraag die hierbij opkomt is op basis van welk uitgangspunt een verdeling wordt gemaakt. Om dit te berekenen zou wellicht het aandeel hectares van de onderscheiden categorieën een uitgangspunt kunnen zijn. Een ander uitgangspunt zou naast het aandeel hectares, het belang van waterafvoer kunnen zijn. In bebouwd gebied komt neerslag namelijk sneller tot afvoer, hierop zijn onze watergangen en kunstwerken gedimensioneerd.

(1) Rapport “Toekomstbestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer”, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 30 juni 2015, (Tweijstra Gudde / Tauw)

Onderstaand wordt een verdeling in het aandeel van de verschillende categorieën weergegeven waarbij telkens een ander uitgangspunt is gehanteerd. Voor een goede vergelijking tussen de aandelen van de categorie gebouwd, ongebouwd en natuur is in deze berekeningen het ingezetenaandeel steeds gelijk gesteld aan 25%.

- a) Verdeling op basis van waardeverhouding
- b) Verdeling op basis van methode Oldambt (verdeling zoals die in 2008 gold) (voor 2009 was er een heffing waterkering en heffing waterkwantiteit, de categorie natuur bestond toen niet)
- c) Verdeling op basis van oppervlakte
- d) Verdeling op basis van oppervlakte in combinatie met belang van waterafvoer.

	a)	b)			c) oppervlakte	d) oppervlakte + afvoercoëfficiënt
		methode oldambt, % uit verordening 2005 waterkering	waterkwantiteit	omgerekend naar 2018 watersysteem		
ingezetenen	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%
gebouwd	54,2%	48,4%	28,8%	34,2%	7,8%	15,1%
ongebouwd	20,5%	26,6%	46,2%	40,8%	56,2%	54,6%
natuur	0,3%				11,0%	5,4%

Op basis van de voorstellen van de Commissie Aanpassing Belastingstelsel zou met het zogenaamde Gebiedsmodel het belang / aandeel van de categorie ongebouwd en gebouwd uitgerekend kunnen worden. Het belang van de categorie ongebouwd is daarbij groter indien een waterschap een relatief groter areaal ongebouwd heeft. Voor de situatie binnen het beheergebied van Noorderzijlvest zou het aandeel ongebouwd volgens de voorstellen van de CAB liggen binnen de bandbreedte 20% - 40%.

Bovenstaande berekeningen laten een mogelijke verdeling zien tussen de categorieën ongebouwd, gebouwd en natuur waarbij telkens een ander uitgangspunt is gehanteerd. Een verdeling op basis van deze uitgangspunten is zoals bekend nu wettelijk gezien niet mogelijk.

6. Wat zijn de kosten die Noorderzijlvest maakt voor natuur en recreatie?

Aansluitend op de beantwoording van vraag 5 is het aangeven van welke kosten en welk profijt de natuur en de recreatie hebben afhankelijk van de gekozen toedelingsmethode en uitgangspunten. De kosten die gemaakt worden dienen vaak meerdere doelen. In onze begroting zijn de kosten van bijvoorbeeld het baggeren van kanalen opgenomen. Hoeveel van deze kosten zijn nu in het belang voor de recreatievaart, de waterkwaliteit/natuur en voor de afvoer van water uit het bebouwde en agrarische gebied? Een ander voorbeeld is het peilbeheer op het Lauwersmeer. Het peilbeheer is hierbij van belang voor alle belanghebbenden, dus ook voor de recreanten (varen/zwemmen/vissen/schaatsen) en voor de natuur.

In de systematiek van de kostentoedeling kennen we geen aparte categorie "recreatie". De kosten die het waterschap hiervoor maakt dienen een algemeen belang en vallen daardoor onder het aandeel dat de categorie ingezetenen opbrengt.

Bij de voorstellen van de CAB wordt via het zogenaamd Gebiedsmodel aangegeven wat de kosten voor gebouwd en ongebouwd (incl. natuur en wegen) zijn.

Afhankelijk welke uitgangspunten worden gekozen is bij het antwoord op vraag 5 aangegeven welk aandeel natuur zou moeten betalen in relatie tot de baat die de natuur heeft bij de uitvoering van de taken van het waterschap.

7. Wat is het effect van de verhoging van het aandeel van de ingezetenenheffing op de kwijtschelding?

Kwijtschelding is mogelijk op het ingezetenen aandeel, de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing. Voor 2018 is de kwijtschelding begroot op € 2.050.000. Hiervan betreft € 1.372.700 kwijtschelding voor de zuiveringsheffing en € 677.300 voor de ingezetenenheffing. Gezien het geringe aandeel in de kwijtschelding voor de verontreinigingsheffing wordt dit niet apart begroot. Het vaststellen van een nieuwe kostentoedeling watersysteem heeft geen effect op het tarief voor zuiveren.

De totale opbrengst van de categorie ingezetenen is in 2018 begroot op: € 9.880.866. Hiervan wordt naar verwachting in 2018 6,85% kwijtgescholden ($\text{€ } 677.300 / \text{€ } 9.880.866 \times 100\% = 6,85\%$).

Stijgt het percentage aandeel van de categorie ingezetenen bij het vaststellen van een nieuwe kostentoedeling, dan zal ook het tarief voor ingezetenen toenemen. In onderstaande tabel wordt het gevolg voor de kwijtschelding weergegeven bij de verschillende percentages ingezetenen aandeel. Voor een goede vergelijking wordt bij deze berekeningen het percentage/aandeel kwijtschelding gelijk gesteld aan hetgeen in 2018 in de begroting is opgenomen (6,85%).

Zo zal bij een wijziging van het ingezetenen aandeel van 25% naar bijvoorbeeld 30% de kwijtschelding toenemen met bijna € 123.000.

Invloed verhogen ingezetenen aandeel op de kwijtschelding												
Categorie	JP 2018	KTD Keuze I	KTD Keuze II	KTD Keuze III	KTD Keuze IV	KTD Keuze V	KTD Keuze VI	KTD Keuze VII	KTD Keuze VIII	KTD Keuze IX	KTD Keuze X	KTD Keuze XI
		25,00%	26,00%	27,00%	28,00%	29,00%	30,00%	31,00%	32,00%	33,00%	34,00%	35,00%
Tarief ingezetenen	€ 65,61	€ 66	€ 68	€ 70	€ 73	€ 75	€ 77	€ 80	€ 82	€ 85	€ 87	€ 89
Heffingseenheden	150.600	€ 9.880.866	€ 10.239.294	€ 10.596.216	€ 10.954.644	€ 11.311.566	€ 11.669.994	€ 12.026.916	€ 12.385.344	€ 12.742.266	€ 13.100.694	€ 13.459.122
Kwijtschelding	6,85%	€ 677.300	€ 701.869	€ 726.335	€ 750.904	€ 775.370	€ 799.939	€ 824.404	€ 848.974	€ 873.439	€ 898.008	€ 922.577
Kwijtschelding zuiveren		€ 1.372.700	€ 1.372.700	€ 1.372.700	€ 1.372.700	€ 1.372.700	€ 1.372.700	€ 1.372.700	€ 1.372.700	€ 1.372.700	€ 1.372.700	€ 1.372.700
Totaal		€ 2.050.000	€ 2.074.569	€ 2.099.035	€ 2.123.604	€ 2.148.070	€ 2.172.639	€ 2.197.104	€ 2.221.674	€ 2.246.139	€ 2.270.708	€ 2.295.277

- 8. In het huidige kostentoedelingssysteem kennen we een aparte categorie natuur. Binnen de categorie ongebouwd is een tariefdifferentiatie mogelijk voor ongebouwde eigendommen die tevens gebruikt worden als waterberging. Hoe zit dit nu met natuurgebieden die tevens gebruikt worden als waterbergingsgebied?**
-

In artikel 122 van de Waterschapswet is aangegeven dat het algemeen bestuur kan besluiten de heffing maximaal 75% lager vaststellen voor buitendijks gelegen onroerende zaken en voor onroerende zaken die blijkens de legger, als waterberging worden gebruikt. De onroerende zaken kunnen zowel ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, als ook natuurterreinen zijn.