



Aan de leden van de
verenigde vergadering

V.V: 29 juni 2016

Datum 13 mei 2016

Agendapuntnr.

Bijlagen

Onderwerp Voorjaarsnota 2016

1. Inleiding

Hierbij bieden wij u de voorjaarsnota 2016 van het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard aan. De voorjaarsnota geeft op basis van missie en strategie de financiële en beleidsmatige kaders voor de komende jaren aan en wordt jaarlijks door ons aan uw vergadering aangeboden. De voorjaarsnota is het moment voor het bijstellen van de lopende programmabegroting en bevat tevens een meerjarenraming tot en met het jaar 2020.

Ons eerste doel is onze taken, conform de ambities in het waterbeheerplan, uitvoeren. Daarbij zeggen wij direct ook: tegen duurzaam aanvaardbare kosten en tarieven. Eerder hebben wij reeds meerdere malen onze zorgen geuit over de verdeling van de lastendruk en tariefontwikkeling van specifieke belastingcategorieën ten gevolge van geconstateerde structurele ontwikkelingen. In de voorliggende voorjaarsnota 2016 zijn wijzigingen doorgevoerd die van invloed zijn op de hoogte van waterschapsbelastingen, de verdeling van de indirecte kosten over de taken, de kostentoedeling van deze totale kosten aan de belastingcategorieën en daarmee per saldo de belastingtarieven per taak en belastingcategorie.

Wij zullen hieronder eerst voorleggen welke wijzigingen wij voorstellen inzake de verdeling en toedeling van kosten, inclusief de motivering daarvoor en de gevolgen daarvan voor de tarieven van 2017 en verder.

Het betreft, met betrekking tot de verdeling van de kosten, de volgende wijzigingen:

- Het aandeel voor de ingezetenen in de toedeling van kosten van het watersysteembeheer verhogen van 50% naar 53% met ingang van 1 januari 2017;
- De categorieën ongebouwd en natuur samenvoegen voor de toedeling van de kosten van de wegentaak met ingang van 1 januari 2017;
- De kwijtschelding van de waterschapsbelastingen in te perken door deze te beperken tot de watersysteemheffing en de wegenheffing en voor de zuiveringsheffing dus geen kwijtschelding meer te verlenen met ingang van 1 januari 2017;
- De verdeling van de indirecte kosten over de taken licht aan te passen met ingang van 1 januari 2017;

Besluitvorming over de verhoging van het kostenaandeel voor de ingezetenen en de samenvoeging van de categorieën ongebouwd en natuur bij de wegenheffing worden gerealiseerd door wijziging van de kostentoedelingsverordening voor deze beide heffingen. Het ontwerpbesluit tot wijziging van deze verordening valt onder de werking van de inspraakverordening en uw uiteindelijke besluit is aan goedkeuring onderhevig van gedeputeerde staten van Zuid-Holland. Besluitvorming vindt uiterlijk in november 2016 door uw vergadering plaats.

Vervolgens zullen wij uiteenzetten en aangeven welke wijzigingen wij, op basis van eigen kostenbesparing en streven naar beperking van de belastingdruk, voorstellen in de ontwikkeling van de totale belastingopbrengst per taak. Ook deze hebben gevolgen voor de tariefontwikkeling. Met betrekking tot de meerjarig begrote totale omvang van de belastingopbrengst kijken we daarvoor per taak naar de mogelijke kostenontwikkeling, de ambities en stand van de tariefegalisatiereserves en de mogelijkheden op basis daarvan tariefstijgingen verder te beperken. Dit treft u aan in de paragraaf "Financiële kaders".

2. Voorstel

Wij stellen u voor:

1. het aandeel voor de ingezetenen in de toedeling van kosten van het watersysteembeheer te verhogen van 50% naar 53% met ingang van 1 januari 2017 en dit in procedure te brengen;
2. de categorieën ongebouwd en natuur samen te voegen voor de toedeling van de kosten van wegentaak met ingang van 1 januari 2017 en dit in procedure te brengen;
3. de Kwijtscheldingsregeling Schieland en de Krimpenerwaard 2005, vastgesteld bij besluit van 3 januari 2005 en laatstelijk gewijzigd op 27 juni 2012 te wijzigen;
4. de verdeling van de indirecte kosten over de taken licht aan te passen met ingang van 1 januari 2017;
5. de voorjaarsnota 2016 vast te stellen en kennis te nemen van de meerjarenraming; overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

De voorjaarsnota die nu voor u ligt, bevat een meerjarige raming en begroting die het ons mogelijk maakt om, met de in het nieuwe Waterbeheerplan 2016-2021 aangegeven ambitie, onze taken uit te voeren met een dalende tariefontwikkeling. Wij vragen u om in te stemmen met de bovengenoemde wijzigingen en de voorjaarsnota 2016 vast te stellen.

3. Achtergrondinformatie en voorgestelde wijzigingen

Financiële gevolgen voorgestelde aanpassingen:

In de berekeningen in deze paragraaf bij de onderdelen aanpassing kostenverdeling, kostentoedeling en kwijtscheldingsbeleid, zijn nog niet de daarna in de paragraaf 3.4 "Financiële kaders" voorgestelde aanpassingen van de stijgingspercentages van de tarieven, op basis van de meerjarenraming, verwerkt. Voor de beoordeling van de gevolgen van elke aanpassing an sich, zijn deze ook niet relevant.

3.1.1 Herijking kostentoedeling watersysteembeheer en wegenheffing

Sinds de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel in 2009 hebben de waterschappen te maken met een gewijzigd belastingstelsel. De belangrijkste wijzigingen in dit stelsel waren:

1. het verplicht overstappen van kostenveroorzaking als maatstaf voor de kostentoedeling naar (beschermde) economische waarde, voor waterschappen die daartoe nog niet waren overgegaan;
2. de bekostiging van het passieve kwaliteitsbeheer vanuit de watersysteemheffing in plaats vanuit de zuiveringsheffing, en
3. de, op het laatste moment ingevoegde, introductie van een afzonderlijke categorie natuur binnen/naast de categorie ongebouwd met een apart tarief.

De eerste wijziging had een verlagend effect, de twee laatste twee wijzigingen hebben een stevige belastingdrukstijging (nominaal) meegebracht voor de categorie ongebouwd ten opzichte van gezinnen en bedrijven. De forse structurele stijging van de watersysteemheffing door de bijdrage in de financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en de overname van het muskusrattenbeheer heeft dit vervolgens versterkt.

De introductie in 2014 van de tariefdifferentiatie openbare wegen had naast een inhoudelijke motivering ook het oogmerk deze onevenredigheid voor het ongebouwd te mitigeren. De uiteindelijke uitwerking van deze differentiatie heeft, omdat ons waterschap deze, in tegenstelling

tot een aantal andere waterschappen, maar beperkt mag toepassen, nog niet tot een structurele evenwichtigheid geleid.

Sluitstuk in de aanhoudend forse stijging van de tarieven voor de categorie ongebouwd is de jurisprudentie over de definitie van het begrip natuurterreinen in de Waterschapswet. Anders dan tot dan toe uit de definitie voor natuur is geïnterpreteerd, moeten daar vanaf 2015 als bepalend alle activiteiten worden verstaan die zijn afgestemd op behoud of ontwikkeling van natuur, zelfs als die activiteiten leiden tot al dan niet substantiële agrarische opbrengsten. Dit arrest van de Hoge Raad (2014) en de toepassing ervan heeft voor de overblijvende, en vaak naast- of tussengelegen, landbouw die niet overgaat in natuur, een grote lastenverhoging tot gevolg, waardoor de tarieven voor de categorie ongebouwd, die reeds zeer hoog zijn, de komende jaren voortgezet meer dan trendmatig stijgen. Het arrest heeft tot gevolg dat agrarische medegebruik van natuurterreinen in laagveengebied niet automatisch meer leidt tot fiscaal ongebouwd, zoals wij aannamen conform de eerdere memorie van toelichting, maar tot fiscaal natuur. De oppervlakte natuur neemt door het natuurarrest vanaf 2017 toe van 1.900 hectare naar 3.100 hectare. Op termijn van enkele jaren (2021) loopt de oppervlakte natuur binnen Schieland en de Krimpenerwaard op tot 3.700 hectare. De tarieven Ongebouwd voor het watersysteembeheer en het wegenbeheer, die beide reeds de hoogste zijn van Nederland, stijgen ten opzichte van het tarief 2016 hierdoor met circa € 11,50 respectievelijk € 6,78 per hectare, zijnde 11% en 20%.

3.1.2 Herijking kostentoedeling watersysteembeheer

Het OESO-rapport, maar ook de doorwerking van het natuurarrest van de Hoge Raad, heeft inmiddels geleid tot een landelijk onderzoek naar de mogelijkheden tot aanpassing van het belastingstelsel. Zo heeft de Unie inmiddels de ad hoc Commissie Aanpassing Belastingstelsel ingesteld. Daarnaast vindt in opdracht van de minister onderzoek plaats naar de zuiveringsheffing. Onderkend moet worden dat, naast dat inhoudelijk geen voorschot genomen kan worden op de uitkomsten, de eventuele onderzoeksresultaten van deze commissie niet op korte termijn tot een wijziging van het belastingstelsel zullen of kunnen leiden. De eventuele wijziging van wet- en regelgeving is niet te verwachten voor 2019.

Het voorziene onevenredige fiscale effect, van de transformatie binnen ons gebied van landbouw naar natuur in combinatie met de uitwerking van het natuurarrest van de Hoge Raad, op slechts één belastingcategorie, is binnen het huidig stelsel alleen te compenseren of matigen door een aanpassing van de kostentoedelingsverordening. In de kostentoedelingsverordening worden de aandelen van de afzonderlijke categorieën in de kosten van het watersysteembeheer vastgelegd. De in de huidige kostentoedelingsverordening (2014) vastgestelde aandelen staan in onderstaande tabel.

Categorie	Aandeel
Ingezetenen	50 %
Eigenaren-gebouwd	43,7 %
Eigenaren-ongebouwd	6,3 %
Eigenaren-natuurterreinen	0,013 %

In 2018 staat de periodieke herziening van de kostentoedelingsverordening weer op de rol. Jaarlijks kan deze echter worden aangepast, zeker als daar aanleiding toe is.

Een volledige herziening van de kostentoedelingsverordening laat nagenoeg geen wijziging van de huidige kostenaandelen zien. Vervolgens is de mogelijkheid die de Waterschapswet biedt om het aandeel van de ingezetenen met maximaal 10% te verhogen doorgerekend. Omdat natuur als een collectief goed wordt gezien, is er eerder binnen ons bestuur breed draagvlak uitgesproken voor het collectief dragen van in elk geval deze lastenverschuiving. Deze extra verhoging met 10% is mogelijk wanneer er sprake is van een situatie van een zeer hoge inwonerdichtheid of van een relatief grote oppervlakte natuur. Van een zeer hoge inwonerdichtheid is sprake wanneer deze meer is dan 1.250 inwoners per vierkante kilometer. Schieland en de Krimpenerwaard kent

een bevolkingsdichtheid van 1.680 inwoners per vierkante kilometer. Wij kunnen op grond daarvan het percentage van 50% verhogen naar 60%.

Met een kleiner percentage verhogen kan echter ook. Indien wij de aangegeven oplopende bandbreedteschalen van inwoneraantallen met de daarbij voorgeschreven standaard ingezetenenpercentages zelf rekenkundig extrapoleren, zou ca 1700 inwoners per vierkante kilometer overeenkomen met ca 53%. Uit berekeningen op basis van jaarschijf 2017 uit de programmabegroting 2016 valt af te leiden dat bij een verhoging van het aandeel van de ingezetenen van 50% naar 53% het op korte termijn voorzien nadelig effect, van de fiscale uitbreiding van natuur t.g.v. het natuurarrest, voor het tarief voor het ongebouwd nagenoeg wordt gecompenseerd. Om anderzijds ook de tariefstijging voor de categorie Ingezetenen beperkt te houden, stellen wij voor niet met 10% te verhogen, maar een verhoging te beperken tot 3%. In de tabel hieronder worden de gevolgen van de verhoging van het aandeel van de ingezetenen naar 53% bij een aantal van 3.100 hectare in beeld gebracht.

Watersysteemheffing							
Categorie	2016		Begroting 2016 (Jaarschijf 2017)		Verhoging aandeel ingezetenen 53%		Verschil
	%	tarief	%	tarief	%	tarief	tarief
Ingezetenen	50,00	90,03	50,00	94,25	53,00	99,90	9,87
Gebouwd	43,70	0,0284%	43,70	0,0299%	41,10	0,0281%	- 0,0003%
Ongebouwd	6,30	104,32	6,30	109,53	5,90	105,95	1,63
Wegbeheerders		208,64		219,06		211,90	3,26
Natuur	0,01	2,89	0,01	3,03	0,02	2,43	- 0,46

Uit de tabel is af te leiden dat door de verhoging van het aandeel van de ingezetenen in de kosten van het watersysteembeheer met 3% naar 53% tot gevolg heeft dat het aandeel van gebouwd, ongebouwd en natuur gezamenlijk met eenzelfde percentage afnemen naar 47%. Het tarief van de ingezetenenomslag stijgt hierdoor met € 5,65. Tezamen met de voorziene reguliere verhoging is dat € 9,87 per woonruimte per jaar. De tarieven voor het gebouwd en natuur dalen en het tarief voor het ongebouwd stijgt, inclusief de reguliere verhoging, ten opzichte van 2016 dan slechts beperkt.

Indien U instemt, zullen we een overeenkomstig voorstel voor wijziging van de kostentoedeling in de vereiste procedure brengen, opdat u in november daartoe definitief kunt besluiten.

3.1.3 Herijking kostentoedeling wegenbeheer

In het gebied van de Krimpenerwaard beheert en onderhoudt Schieland en de Krimpenerwaard de openbare wegen en fietspaden buiten de bebouwde kom van de gemeenten Krimpenerwaard en Krimpen aan den IJssel. Voor de bekostiging van dit beheer en onderhoud wordt enkel binnen deze gemeenten de wegenheffing geheven van burgers en (agrarische) bedrijven. De wegenheffing heeft niet de zelfde bovenvermelde ontwikkelingen vanaf 2008 meegemaakt als de watersysteemheffing. De transformatie van landbouw naar natuurbestemming in combinatie met het natuurarrest, heeft echter, nog scherper dan binnen de watersysteemheffing, gevolgen voor de omvang en het belastingtarief van de categorie ongebouwd in de Krimpenerwaard. De oppervlakte natuur loopt op een termijn van enkele jaren op naar een totaal van 2.400 hectare van de ca. 10.000 hectare ongebouwd in de Krimpenerwaard.

Tot op heden worden bij de wegenheffing dezelfde categorieën van belastingplichtigen onderscheiden als bij de watersysteemheffing. Bij de watersysteemheffing is de kostentoedeling wettelijk voorgeschreven en is het niet mogelijk is af te wijken of bij voorbeeld te variëren in categorieën van belastingplichtigen. Dit is wel mogelijk bij de wegenheffing. De in de huidige kostentoedelingsverordening (2014) vastgestelde aandelen staan in onderstaande tabel.

Categorie	Aandeel
Ingezetenen	32,00 %
Eigenaren-gebouwd	58,66 %
Eigenaren-ongebouwd	9,32 %
Eigenaren-natuurterreinen	0,02 %

Ook bij de wegenheffing laat een volledige herziening van de kostentoedelingsverordening, gepland in 2018 en waarbij alle economische waardes per categorie opnieuw zullen worden geïnventariseerd en onderling gewogen, naar verwachting nagenoeg geen wijziging van de huidige kostenaandelen zien. Ook een eventuele verhoging van het aandeel voor de ingezetenen met maximaal 10% biedt geen soelaas. De inwonerdichtheid in het gebied van de Krimpenerwaard laat dit niet toe en dit zou voor de relatief kleine groep ingezetenen in dit gebied een relatief grote verhoging opleveren. Wel houdt de Waterschapswet de mogelijkheid open een eigen, andere kostentoedeling te kiezen en bij voorbeeld de categorieën ongebouwd en natuur samen te voegen. Dit past bij het inzicht dat er nagenoeg geen onderscheid is te maken in zowel het belang tussen beide categorieën bij het beheer en onderhoud van de wegen voor de ontsluiting van de landerijen en natuurterreinen, als de kosten die het waterschap ten gevolge van het gebruik moet maken. Beiden worden ontsloten voor het plegen van onderhoud en daarenboven worden veel natuurterreinen in de Krimpenerwaard via pacht nog voor agrarische doeleinden aangewend. Door het samenvoegen van de twee bestaande categorieën ongebouwd en natuur, wordt het bezwaarlijk effect van het fiscaal omzetten van landbouw naar natuur conform natuurarrest voor de wegenheffing volledig weggenomen. In de tabel hieronder worden de gevolgen van het tarief voor beide categorieën in beeld gebracht.

Wegenheffing							
Categorie	2016		Begroting 2016 (Jaarschijf 2017)		Samenvoeging ongebouwd en natuur		Verschil
	%	tarief	%	tarief	%	tarief	
Ingezetenen	32,00	46,53	32,00	46,91	32,00	46,91	-
Gebouwd	58,66	0,0302%	58,66	0,0305%	58,66	0,0305%	-
Ongebouwd	9,32	35,22	9,32	35,57	9,34	35,01	- 0,21
Natuur	0,02	3,58	0,02	3,62		35,01	31,43

Bij de begroting 2016 hadden wij nog niet voldoende zekerheid over het juiste aantal hectares natuur waarmee wij voor 2017 en de jaren daarna zouden moeten gaan rekenen. In de tabel staat daarom voor 2017 nog een tarief van € 35,57 per hectare. Op grond van het, na onderzoek door de Regionale Belasting Groep (RBG), aan te nemen aantal hectares dat fiscaal naar natuur overgaat, moet zonder aanpassing van de kostentoedeling, het tarief voor ongebouwd verhoogd worden naar € 42 per hectare.

Uit de tabel valt af te leiden dat de samenvoeging van de categorieën ongebouwd en natuur, geen gevolgen heeft voor de tarieven van de ingezetenen en het ongebouwd niet stijgt naar € 42 (20% stijging), maar gelijk blijft. In feite wordt de wegenheffing teruggebracht naar de situatie van voor 2009 en wordt op dezelfde voet voortgezet als in 2008 en daarvoor.

Indien u instemt, zullen wij hierover nog nader overleg voeren. Gelijktijdig met onze procedurele voorstel tot aanpassing van de kostentoedeling van het watersysteembeheer komen wij voor de wegenheffing op basis daarvan met het voorstel tot samenvoeging van de categorieën ongebouwd en natuur voor de wegentaak.

3.2 Gedeeltelijk inperken kwijschelding

Schieland en de Krimpenerwaard kent de mogelijkheid tot het verlenen van kwijschelding voor zowel de zuiveringsheffing, als de ingezetenenomslag van de watersysteemheffing, als de ingezetenenomslag van de wegenheffing. Voor de inkomensnorm, ter bepaling van wie daarvoor in aanmerking komt, wordt aangesloten bij de maximale normbedragen en -percentages van de gemeentelijke bijstandsuitkeringen. Het hoogheemraadschap hanteert de maximale kwijscheldingsnorm, t.w. 100% van de bijstandsuitkering. In vergelijking met het Rijk is de hantering van de 100%-norm ruim te noemen. Het Rijk hanteert de 90%-norm als maximaal inkomen voor kwijschelding.

De omvang van de kwijschelding door ons waterschap laat de afgelopen 10 jaar een sterk stijgende tendens zien. Zo werd er in 2005 een bedrag van circa € 2 miljoen kwijtgescholden en is dit in 2015 inmiddels opgelopen naar ruim € 5,2 miljoen. Dit is € 500.000 hoger dan begroot voor 2015. De raming van het verwachte bedrag aan te verlenen kwijschelding dit jaar van € 4,9 miljoen zal dan ook waarschijnlijk niet toereikend zijn. Wanneer hier meer duidelijkheid over ontstaat, komen wij met eventuele voorstellen tot bijstelling van dit bedrag in de begroting. De verwachting is dat de groei zal blijven doorzetten. Op basis van geschatte verwachtingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken (meicirculaire 2015) wordt rekening gehouden met voortzettende groei van het aantal bijstandsontvangers en daarvoor nu 12% voorzien.

In 2010 hebben wij al landelijk aandacht gevraagd voor de houdbaarheid van het huidige kwijscheldingsbeleid van de waterschappen in relatie tot de forse toename van het aantal verzoeken, het onevenredig beslag op de totale begroting met name in grootstedelijke waterschappen, en de lastenverschuivingen die ten gevolge daarvan worden opgelegd en zich slecht verhouden met het stelsel. De verleende kwijschelding had toen reeds een onevenredig grote negatieve impact op de totale inkomsten en lastenverdeling van Schieland en de Krimpenerwaard gekregen. Dit heeft, door overheveling, een extra belasting tot gevolg voor de overige huishoudens, verhoudingsgewijs met name veel hoger en zwaar voor die huishoudens met een inkomen dat net, of niet ver boven, de bijstandsnorm ligt.

Doordat waterschappen over vrijwel hun gehele inkomsten en al hun heffingen volledig kwijschelding verlenen, zijn de effecten relatief groot. Gemeenten, ter vergelijking, schelden over slechts een zeer beperkt deel van hun inkomsten kwijt en selecteren daarbij zelf, en van elkaar verschillend, voor welke eigen heffingen zij wel of geen kwijschelding verlenen en of voor een bepaalde heffing dan geheel of gedeeltelijk kwijschelding wordt verleend.

Over de vraag of kwijscheldingsbeleid wel bij een functionele overheid als het waterschap hoort, is in het verleden, zowel bij het invoeren als bij het later verruimen daarvan, bestuurlijk veel discussie gevoerd en wordt verschillend gedacht. De structurele en explosieve toename van de kosten nadien en de steeds grotere effecten op de tarieven, brengt de vraag weer aan de orde. Het verlenen van kwijschelding van belastingen is een instrument voor het uitvoeren van inkomens- of armoedebelief. Inkomenshervreiding, via belastingen, is wettelijk expliciet voorbehouden aan het Rijk, andere overheden mogen daarboven niet nog een eigen inkomensbeleid voeren. Gemeenten spelen in de praktijk echter een steeds belangrijker rol in het uitvoeren en mede-vorm geven van armoedebestrijding, in relatie met regelgeving en daarvoor

aan de gemeenten verstrekte doelfinanciering vanuit het Rijk. Het voeren en vorm geven van inkomens- en armoedebeleid ligt derhalve in de praktijk bij het Rijk en de gemeenten. Zij voeren expliciet armoedebeleid en zijn ook geëquipeerd dit uit te voeren. De door het Rijk vastgestelde hoogte van de bijstandsuitkering is gebaseerd op de vastgestelde benodigde kosten voor levensonderhoud waarin ook de waterschapslasten zijn meegerekend. Wij zijn dan ook van oordeel dat inkomens- en armoedebeleid zowel principiële als praktisch niet bij de waterschappen hoort. Naar onze mening is het qua overzicht, coördinatie, effectiviteit en efficiency ook voor de betrokken personen sterk te prefereren dat één decentrale overheid, in dit geval de gemeente, zich binnen de kaders van het Rijk, professioneel met lokaal armoedebeleid bezig houdt.

Het sterke gevoel en het verschillend inzicht over de principiële vraag bij sommigen, willen wij anderzijds ook respecteren. Het lijkt ons in dat kader verstandig niet voor te stellen het kwijscheldingsbeleid, al dan niet gefaseerd, af te schaffen, maar te zoeken naar die onderdelen die principiële het meest bezwaarlijk zijn en waarvoor groot draagvlak bestaat daar aanpassingen door te voeren. Inperking van de regeling op die punten, moet leiden tot een stuk correctie en een beperking van de voorziene verdere groei.

Wij hebben de regelgeving, de praktijk en alle mogelijk relevante varianten bestudeerd. De portefeuillehouder heeft vooraf van gedachten gewisseld en gesondeerd met alle gemeenten in ons gebied en inhoudelijk overleg gevoerd met alle wethouders sociale zaken en ambtelijke ondersteuners over het waarom en mogelijk hoe van aanpassing van ons kwijscheldingsbeleid. Daar zijn zowel de eventuele raakvlakken, als de coördinatie van kwijscheldingsbeleid van andere overheden met het gemeentelijk armoedebeleid aan de orde geweest.

Hieruit hebben wij de conclusie getrokken dat zowel binnen als buiten de waterschappen, in onze constellatie, voor het uitsluiten van de zuiveringsheffing van kwijschelding met afstand het meeste begrip is. Sinds de passieve waterkwaliteit collectief gefinancierd wordt vanuit de watersysteemheffing, is de zuiveringsheffing een directe vergoeding geworden voor de kosten van het zuiveren van het via het riool afgevoerde afvalwater. Het nutsfunctie karakter is daardoor versterkt. Het wordt als logisch ervaren dat iemand die betaalt voor het gebruik, middels de afname, van drinkwater, evengoed betaalt voor de zuivering van dat zelfde daarna weggespoelde water.

Belangrijk bleek daarbij ook nadrukkelijk de hoogte van het bedrag dat de betreffende, nu volledig vrijgestelde, huishoudens door het gedeeltelijk inperken zouden moeten gaan betalen. Door het alleen afschaffen van die kwijscheldingsmogelijkheid voor de zuiveringsheffing, en het dus handhaven van de kwijschelding voor de watersysteemheffing en de wegeheffing, wordt het maximale bedrag dat men, in geval van een meerpersoonshuishouden, daarvoor moet gaan betalen totaal ca 160 Euro per jaar, betaalbaar in 10 maandelijkse termijnen. Voor eenpersoonshuishoudens wordt het totaalbedrag ca 53 Euro, ook in termijnen betaalbaar. Indien u akkoord gaat met de verdere wijzigingen, voorgesteld in deze voorjaarsnota, worden deze bedragen nog iets lager.

Zowel de Unie, via de ad-hoc-Commissie Aanpassing Belastingstelsel, als het Rijk, doen in samenhang momenteel onderzoek op welke wijze de aanbevelingen van de OESO over de duurzaamheid en toekomstbestendigheid van de financiering van het waterbeheer in het belastingstelsel kunnen worden verwerkt. Hierbij is door OESO geadviseerd en door de minister nadrukkelijk overgenomen en gevraagd, de principes en prikkels rond de "vervuiler of kostenveroorzaker betaalt", sterker te maken in het belastingstelsel, in combinatie met bewustwording van kosten.

Verwacht wordt daarom dat 'prikkels' om efficiënt om te gaan met 'te veel', 'te weinig' en 'te vervuild' water in Nederland daardoor zullen worden versterkt. We kunnen niet vooruitlopen op de uitkomsten, maar de door ons voorgestelde aanpassing is in elk geval volledig in lijn met dit breed omarmde streven.

De problematiek van onevenredige doorwerking van kwijschelding in het belastingstelsel met name binnen waterschappen in grootstedelijk gebied is daarnaast ook vanuit de inventarisatie

onder waterschappen door de commissie gesignaleerd. Er is echter nog geen enkele verwachting daarop te stoelen met betrekking tot eventuele wijzigingsvoorstellen. Sowieso is wetgeving t.b.v. eventuele aanpassing van het belastingstelsel in de praktijk een kwestie van langere adem en binnen onze huidige bestuursperiode niet te verwachten.

Omdat wij de kostenbesparing door inperking bij de zuiveringsheffing één op één direct teruggeven in verlaging van het tarief van de zuiveringsheffing, profiteren allen van een lager tarief. Ook het grote onderscheid met de huishoudens in de inkomensgroep vlak boven de groep die in aanmerking komt voor kwijtschelding, verdwijnt daarmee. De gevolgen voor het tarief, na verwerking van de begrote, deels eenmalige, meerkosten van de uitvoering van deze aanpassing van de kwijtschelding en de geschatte stijging van de oninbaarheid, zijn in de onderstaande tabel in beeld gebracht.

	2016	Begroting 2016 (Jaarschijf 2017)	2018 na inperken kwijtschelding	Vershil
	tarief	tarief	tarief	tarief
	€	€	€	€
Zuiveringsheffing:				
eenpersoonshuishouden	55,99	55,71	53,35	- 2,64
meerpersoonshuishouden	167,97	167,13	160,05	- 7,92

De inperking van de kwijtschelding leidt tot een verlaging van het tarief voor een éénpersoonshuishouden en meerpersoonshuishoudens van ca 4%.

Omdat wij daarnaast, vanuit het algemeen beleid ter beperking van kosten en tarieven, onder paragraaf 3.4 nog een aanvullend voorstel tot tariefsverlaging zullen doen, zal gecombineerd voor de zuiveringsheffing de tariefsverlaging op ca 6% kunnen uitkomen. In de Verenigde Vergadering van november stellen wij het tarief voor 2017 exact vast.

3.3 Herijking verdeling indirecte kosten naar de taken

Sinds de invoering van de Nieuwe Waterschapswet in 2009 kent ons waterschap drie taken, te weten watersysteemtaak, zuiveringstaak en wegentaak. De Waterschapswet schrijft voor dat het toerekenen van kosten aan deze taken plaats vindt op basis van objectieve en bedrijfseconomische criteria. De huidige verdeling is meer dan zes jaar geleden vastgesteld. Het is goed om regelmatig te toetsen in hoeverre de gehanteerde aannames en verwachtingen nog aansluiten bij de werkelijkheid.

Het doel van het Hoogheemraadschap is een eenvoudige, doelmatige en doeltreffende kostentoerekening. De uitgangspunten bij de toegepaste methodiek zijn:

- De Waterschapswet, de indeling van de beleids- en beheerproducten (BBVW);
- Kostentoerekening vindt plaats op basis van objectieve en bedrijfseconomische criteria. Hiermee wordt bedoeld dat de ondersteunende (netto) kosten, ondanks dat een harde, directe relatie met primaire producten ontbreekt, uiteindelijk zo zuiver mogelijk verdeeld worden over de primaire producten. Het gevolg is dat een eerlijke toerekening kan plaatsvinden naar de waterschapstaken en vervolgens naar de tarieven.
- Eenvoud;

- Bestendige uitkomst. De toerekening moet plaatsvinden volgens een bestendige gedragslijn en onafhankelijk van een vermoedelijk effect op de tarieven.

Intern is onderzocht of de interne kostentoe rekening nog adequaat is. Het resultaat van dit onderzoek geeft aanleiding op onderdelen een beperkte wijziging van de tot dusverre gehanteerde systematiek door te voeren, ingaande het begrotingsjaar 2017. De financiële effecten blijven beperkt tot een lichte stijging bij de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing en een daling bij de wegenheffing. Voor een specificatie en uitwerking per beleidsproduct wordt verwezen naar bijlage "verdeelsleutels primaire producten naar de taken".

3.4 Voorjaarsnota 2016

Financiële kaders

Het kader voor de Voorjaarsnota wordt gevormd door de financiële kaders van het coalitieakkoord, het nieuwe Waterbeheerplan en het bedrijfsplan.

Het Waterbeheerplan voor de planperiode 2016- 2021 is in concept gereed en zal naar verwachting in de verenigde vergadering van juni worden vastgesteld. Het bedrijfsplan, waarin uitgewerkt hoe de organisatie de ambities uit het Waterbeheerplan gaat realiseren, is halverwege 2015 vastgesteld door het management. Hierdoor zijn het beleid en de financiële consequenties van het beleid voor de komende jaren grotendeels duidelijk en ook op hoofdlijnen verwerkt in de Programmabegroting 2016.

Doel van deze Voorjaarsnota is het actualiseren van het beleid met de financiële consequenties voor de meerjarenraming en het huidig begrotingsjaar. Ook kan eventueel gewenst nieuw beleid, anders dan volgend uit het nieuwe Waterbeheerplan, worden verwerkt.

Financiële ontwikkelingen 2016 tot en met 2020

De belangrijkste wijzigingen bij de niet beïnvloedbare kosten in de voorjaarsnota zijn veroorzaakt door:

- De verdeling van de kosten van programma 5 worden verdeeld via verdeelsleutels naar een van de drie volgende taken: Watersysteembeheer, Zuiveringsbeheer en Wegenbeheer. De huidige verdeling is meer dan zes jaar geleden vastgesteld. De gehanteerde aannames en verwachtingen zijn getoetst of zij nog aansluiten bij de werkelijkheid. Het resultaat geeft aanleiding op onderdelen een beperkte wijziging van de tot dusverre gehanteerde systematiek door te voeren, vanaf het begrotingsjaar 2017.
- In het kader van de inrichting van Prosa, ons nieuw financieel systeem, is gekozen voor een andere boekhoudkundige kostenverdeling. Hierdoor zijn wijzigingen ontstaan in de doorberekening van de kosten van materieelbeheer. De kosten van het materieel zijn verplaatst van de ondersteunende producten naar de beleidsproducten van de primaire programma's.
- Op totaalniveau wijken de rentekosten nauwelijks af met de programmabegroting 2016. Op programmaniveau wel. Dit komt doordat de kosten voor rente doorberekend worden op basis van een rentesleutel, waarbij de boekwaarde van de beleidsproducten van de programma's als uitgangspunt worden genomen. Indien de boekwaarden wijzigen, wijzigen ook de rentekosten per programma.

Bedragen x € 1.000

Begrotingstekort	2016	2017	2018	2019	2020
Begroting 2016	€ 3.827	€ 2.677	€ 2.959	€ -1.014	€ -
Voorjaarsnota 2016	€ 2.830	€ 4.147	€ 3.800	€ 806	€ 538
Verschil	€ 997	€ -1.470	€ -841	€ -1.820	

Afrondingsverschillen zijn mogelijk

Bovenstaande tabel geeft de verschillen in het begrotingstekort ten opzichte van de programmabegroting 2016 weer voor de jaren 2016 tot en met 2020. Over de planperiode loopt het begrotingstekort op met circa € 3,1 miljoen.

De belastingopbrengsten dalen in de planperiode met € 4,4 miljoen als gevolg van het verlagen van het stijgingspercentage bij alle drie de heffingen.

Bedragen x € 1.000

Belastingopbrengsten	2016	2017	2018	2019	2020
Begroting 2016	€ 84.472	€ 86.530	€ 88.428	€ 90.416	€ -
Voorjaarsnota 2016	€ 84.472	€ 85.714	€ 87.119	€ 88.112	€ 89.071
Verschil	€ -	€ -816	€ -1.309	€ -2.304	

Afrondingsverschillen zijn mogelijk

Het financieel meerjarenperspectief van deze voorjaarsnota laat zien dat de totale kosten in de planperiode dalen met circa € 1,2 miljoen.

Bedragen x € 1.000

Kosten	2016	2017	2018	2019	2020
Begroting 2016	€ 88.299	€ 89.208	€ 91.387	€ 89.402	€ -
Voorjaarsnota 2016	€ 87.302	€ 89.861	€ 90.919	€ 88.918	€ 89.608
Verschil	€ 997	€ -653	€ 468	€ 484	

Afrondingsverschillen zijn mogelijk

Hieronder geven we per hoofdkostensoort een toelichting.

De afschrijvingskosten dalen in de planperiode. Dit heeft vooral te maken met het feit dat verschillende investeringsplannen naar beneden zijn bijgesteld. Tevens dalen de afschrijvingskosten die betrekking hebben tot ICT aangezien de toekomstige afschrijvingskosten gedragen worden door Rijnland. Het hoogheemraadschap betaalt vanaf 2017 hiervoor een jaarlijkse vergoeding.

De personeelskosten stijgen door mutaties in het personeelsbestand, het uitvoeren van beleid voor burger participatie, activiteiten voor het project omgevingswet, formaliseren formatie strategisch adviseur en de inzet voor het programma wateroverlastopgave Rotterdam. Dekking hiervoor is het verlagen van het investeringsprogramma Wateroverlastopgave Rotterdam. Daarnaast gaat vanaf 2017 personeel over naar het hoogheemraadschap van Rijnland als gevolg van de samenwerking op ICT gebied. De personele lasten dalen hierdoor vanaf 2017.

De overige exploitatiekosten laten een wisselend beeld zien, maar over de hele planperiode dalen de kosten. Vanaf 2017 betalen wij een bijdrage aan het hoogheemraadschap van Rijnland voor ICT werkzaamheden in het kader van de samenwerking. De onderhoudskosten voor watergangen zijn verhoogd op basis van de nieuwe bestekken. Daartegenover staan structurele verlagingen op de budgetten voor energie, telefonie, materialen en overige dienstverlening. Vervolgens daalt onze bijdrage aan De Regionale Belasting Groep (RBG) voor het heffen en innen van de waterschapsbelasting.

Toelichting op het meerjarenperspectief van de waterschapstaken

In deze voorjaarsnota is het stijgingspercentage bij de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing en wegenheffing aangepast om de tariefegalisereserves af te bouwen.

Watersysteemheffing

Het stijgingspercentage van de watersysteemheffing wordt voor 2017 in deze voorjaarsnota verlaagd van 5% naar 4%, voor 2018 van 4,5% verlaagd naar 3% en voor de jaren daarna van 4,5% verlaagd naar 2%.

In de categorie ongebouwd is het aantal hectaren natuur aangepast conform de opgave van de RBG. Vanaf 2017 is het aantal hectaren natuur gecorrigeerd van 1.900 hectaren naar 3.100 hectaren vanaf 2017. Daarnaast is het aantal hectaren verharde openbare wegen gecorrigeerd van 2.200 naar 2.500 hectaren. Dit heeft een onevenredig effect voor de categorie ongebouwd en daarom is het voorstel bij de actualisering de kostentoedeling aan te passen.

Nieuwe kostentoedeling

Beheertaken	Systeemheffing
Belasting categorieën	100,000%
Ingezetenen	53,0000%
Gebouwd	41,0820%
Ongebouwd	5,9020%
Natuur	0,0160%

De tariefegalisatiereserve van deze heffing bedraagt na aftrek van het verwacht negatief exploitatieresultaat over 2016 circa € 9,2 miljoen. De begrotingstekorten voor de watersysteemheffing kunnen daarom de komende jaren worden gedekt uit de tariefegalisatiereserve. De tariefegalisatiereserve komt eind 2020 uit op € 5,1 miljoen positief.

Zuiveringsheffing

Het voorstel tot aanpassen van de kwijtschelding is in deze voorjaarsnota in samenhang met de andere voorgestelde wijzigingen door gerekend. Kwijtschelding wordt vanaf 2017 voor de zuiveringsheffing niet meer verleend. In deze voorjaarsnota zijn de effecten van het aangepast kwijtscheldingsbeleid verwerkt. Evenals het verlagen van het tarief daarboven naar -6% in 2017. Voor de jaren daarna is het stijgingspercentage gesteld op 0%, oftewel geen jaarlijkse verhoging.

De tariefegalisatiereserve van deze heffing bedraagt na aftrek van het verwacht negatief exploitatieresultaat over 2016 circa € 8,1 miljoen. De begrotingstekorten voor de zuiveringsheffing kunnen daarom de komende jaren worden gedekt uit de tariefegalisatiereserve, terwijl wij doorwerken aan verdere kostenverlaging. Het meerjarenperspectief laat zien dat aan het eind van 2020 de tariefegalisatiereserve uitkomt op € 3,9 miljoen positief.

Wegenheffing

Het stijgingspercentage voor de wegenheffing, welke in de programmabegroting 2016 voor het jaar 2017 is verhoogd naar 1%, corrigeren we conform de voorjaarsnota 2015 terug naar 0%.

In de categorie ongebouwd voor de Krimpenerwaard is het aantal hectaren natuur toegenomen van 250 hectaren naar 2000 hectaren. Dit heeft een onevenredig effect in de categorie ongebouwd. Omdat geen onderscheid is te maken in het belang tussen de categorieën ongebouwd en natuur bij het beheer en onderhoud van de wegen voor de ontsluiting van landerijen en natuurterreinen, zijn deze categorieën samengevoegd.

De tariefegalisatiereserve van deze heffing bedraagt na toevoeging van het verwacht positief exploitatieresultaat over 2016 circa € 3,9 miljoen. De begrotingstekorten voor de wegenheffing vanaf 2017 kunnen worden gedekt uit de tariefegalisatiereserve. Het meerjarenperspectief laat zien dat aan het eind van 2020 de tariefegalisatiereserve uitkomt op € 3,1 miljoen positief.

Dijkgraaf en hoogheemraden van Schieland en de Krimpenerwaard,

secretaris-directeur,

dijkgraaf,

M.J.H. van Kuijk

mr. J.H. Oosters