

Provinciaal blad nr. 2008 - 11

Rubriek
IV

Uitgegeven op
12 februari 2008

Inlichtingen bij
dhr. E.W. de Jonge, telefoon 038 499 79 02

Wijziging Reglement voor het Waterschap Zuiderzeeland, onderdeel kostentoedeling 2007.

Besluit van Provinciale Staten d.d. 26 september 2007, nr. PS/2007/516.

Bekendmaking

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

maken bekend:

- I. dat Provinciale Staten van Flevoland in hun vergadering van 6 september 2007, onder nummer 550241, Provinciale Staten van Fryslân in hun vergadering van 19 september 2007, onder nummer 697100, Provinciale Staten van Overijssel in hun vergadering van 26 september 2007, onder nummer PS/2007/516 het volgende besluit hebben genomen:

Provinciale Staten van Flevoland, van Fryslân en van Overijssel,

gelezen het voorstel van het College van Gedeputeerde Staten van Flevoland, het College van Gedeputeerde Staten van Fryslân en het College van Gedeputeerde Staten van Overijssel;

gelet op de artikelen 3, 4 en 6 van de Waterschapswet;

besluiten (ieder voor zover het hun bevoegdheid betreft):

vast te stellen de volgende wijzigingen van het Reglement voor het Waterschap Zuiderzeeland:

Artikel I

Het Reglement voor het Waterschap Zuiderzeeland wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 25 wordt als volgt gewijzigd:

1. het zevende lid komt te luiden:
 7. De resterende kosten van het waterkwantiteitsbeheer worden toegedeeld aan de categorie gebouwd enerzijds en de categorieën ongebouwd en pachters gezamenlijk anderzijds, op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economisch verkeer;
2. er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 8. De waarde van een onroerende zaak in het economisch verkeer van de categorie gebouwd als bedoeld in het zevende lid bedraagt 75% van de waarde die op basis van de Wet waardering onroerende zaken wordt vastgesteld.

Artikel II

Deze verordening kan worden aangehaald als Wijziging Reglement voor het Waterschap Zuiderzeeland, onderdeel kostentoedeling 2007.

Artikel III

Deze verordening treedt in werking op 1 december 2007.

- II. het gemeenschappelijk besluit, genoemd onder I, is op 31 oktober 2007, kenmerk HDJZ/WAT/2007-1441, goedgekeurd door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

Gedeputeerde Staten voornoemd.

Toelichting Wijziging Reglement Waterschap Zuiderzeeland

Algemeen

1. Inleiding

Met deze wijziging van het Reglement voor Waterschap Zuiderzeeland wordt een andere methode van kostentoedeling ingevoerd. De methode van kostentoedeling die is gebaseerd op basis van kostenveroorzaking (Oldambt) wordt vervangen door een methode van kostentoedeling die is gebaseerd op de onderlinge economische waardeverhouding (Delfland). In het algemene deel van de toelichting wordt eerst ingegaan op de redenen voor de wijziging van de methode van kostentoedeling. Vervolgens wordt ingegaan op de werking van de nieuwe methode en de gevolgen van de nieuwe methode. Als laatste wordt ingegaan op de relatie met de Wet modernisering waterschapsbestel.

2. Aanleiding voor reglementswijziging

De redenen voor de reglementswijziging zijn gelegen in het volgende. Ten eerste is het door de veranderende taakopvatting van de waterschappen in Nederland en door de toegenomen schaal-grootte van de waterschappen minder eenvoudig om maatregelen of voorzieningen naar bijzondere groepen van belanghebbenden toe te rekenen. Dit geldt ook voor Waterschap Zuiderzeeland. Bedacht moet worden dat maatregelen in de regel veelal effect hebben op het functioneren van het gehele (deel)watersysteem, en daarmee ook op de mate waarin tegemoet wordt gekomen aan het belang van alle categorieën. Het effect kan bij de ene set van maatregelen voornamelijk ten goede komen aan een ieder gelijkelijk (het collectief), terwijl bij een andere set van maatregelen een bepaalde categorie meer profiteert dan een andere categorie. Ook binnen de categorie is lang niet altijd sprake van een gelijke mate van profijt. Het bepalen van de mate van het effect van maatregelen voor elke categorie afzonderlijk en op basis daarvan de kostentoedeling vaststellen, is in de praktijk een zeer moeilijke, theoretische en weinig transparante aangelegenheid. Dit blijkt al uit de uitwerking van de nu toe gebruikte bekostigingsstructuur voor het waterkwantiteitsbeheer op basis van kostenveroorzaking (de zogenoemde methode Oldambt). Deze methode wordt in de praktijk als ondoorzichtig en ingewikkeld ervaren. Het hanteren van het principe van kostenveroorzaking als basis voor een bekostigingsstructuur voor het gehele watersysteembeheer ligt daarom niet meer in de rede. Daar komt bij dat het merendeel van de waterschappen – juist om deze redenen – de methode Oldambt al verlaten heeft en overgegaan is op een methodiek gebaseerd op waardeverhouding, de zogenoemde methode Delfland.

Zo wordt bij de bestrijding van wateroverlast niet alleen gekeken naar het oplossen van regionale problemen maar ook naar de gevolgen voor het hoofdsysteem. Een extra belasting van het hoofdsysteem onder extreme omstandigheden is niet altijd wenselijk. De problemen ten aanzien van wateroverlast worden daarom niet uitsluitend opgelost door technische maatregelen (capaciteitsvergroting) maar steeds meer door ruimtelijke maatregelen (vasthouden en extra berging) waarmee beter invulling wordt gegeven aan de principes van duurzaam en veerkrachtig waterbeheer. Bijvoorbeeld door de aanleg van retentievoorzieningen. Meer ruimte ter voorkoming van wateroverlast kan ook betekenen dat er meer ruimte is om water te bergen voor het gebruik in droge periodes. Hiervoor is echter schaarse ruimte nodig waardoor wordt gezocht naar mogelijkheden van meervoudig ruimtegebruik. Door combinaties van functies ontstaan win-winsituaties. Voorts moet worden opgemerkt dat de wijzen waarop het watersysteem in het landelijk gebied wordt ingericht en beheerd niet meer alleen wordt bepaald door de (bedrijvigheid) van de bewoners van het landelijk gebied, maar ook door het algemeen belang: wonen, werken en recreëren. Ingezetenen van stedelijke gebieden hebben namelijk niet alleen belang bij hun directe woonomgeving maar ook bij het buitengebied.

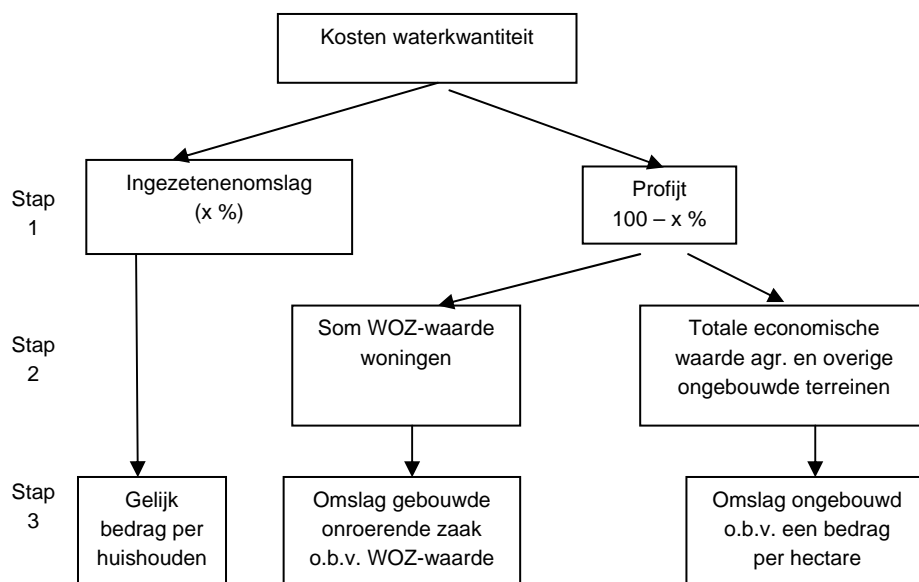
Gebleden is dat Waterschap Zuiderzeeland in toenemende mate activiteiten ontplooit die de vorenstaande ontwikkelingen onderstrepen. Zo zijn belangrijke dossiers in voorbereiding zoals bijvoorbeeld stedelijk waterbeheer, baggervisie (waaronder naast de tochten ook de provinciale vaarten en het stedelijk gebied), Oostvaarders Wold en de Burchttocht. Deze dossiers hebben in hoofdzaak betrekking op het stedelijk gebied c.q. natuurontwikkeling en de versterking van de ecologische hoofdstructuur in combinatie met waterbeheer. Uitvoering van deze dossiers zal op korte termijn plaatsvinden. Het is, gelet op voornoemde ontwikkelingen, niet redelijk en billijk de kosten voor het waterkwantiteitsbeheer voor 64% ten laste van de categorie ongebouwd (landbouw en bos- en natuurterreinbeheerders) te laten komen. De kostentoedelingsmethodiek op basis van de economische waarden biedt wel een redelijke en billijke kostentoedeling over de drie categorieën.

De vorenstaande analyse blijkt ook uit de financiële informatie van Waterschap Zuiderzeeland. Op basis van het toerekenen van de werkzaamheden en de daarbij behorende kosten voor de waterkwantiteitstaak aan het stedelijk en landelijk gebied heeft het waterschap inzichtelijk gemaakt in hoeverre de huidige kostentoedeling aansluit bij de werkelijkheid. In 2006 bedragen de kosten voor de waterkwantiteitstaak circa € 18,5 miljoen. Uit het financiële overzicht van het waterschap is af te leiden dat € 11,2 miljoen van deze kosten (60%) betrekking heeft op het stedelijk gebied en € 7,3 miljoen (40%) op het landelijk gebied. Dit sluit niet aan bij de huidige kostentoedelingspercentages (vastgelegd in de kostentoedelingsverordening) aangezien de financiële bijdrage van het stedelijk gebied momenteel circa 33% bedraagt en de bijdrage voor het landelijk gebied circa 67% bedraagt. De reglementswijziging kan deze onevenredigheid beëindigen.

3. De werking van de methode van kostentoedeling Delfland

De verdeling van de kosten voor waterkwantiteitstaak vindt bij de methode Delfland als volgt plaats. In de eerste stap wordt het belang van de ingezetenen bij het waterkwantiteitsbeheer bepaald (het solidariteitsbelang) en de kosten dien overeenkomstig toegedeeld.

Vanuit het oogpunt van belang-betaling wordt dit kostenaandeel gekoppeld aan de inwonerdichtheid van het betreffende waterschapsgebied. Hoe hoger de inwonerdichtheid, hoe meer belang deze categorie als totaal heeft bij het waterbeheer. Hierdoor is het redelijk dat deze categorie als totaal ook een hoger aandeel in de kosten draagt. Op dit moment ligt het belang van de ingezetenen op 25%. Dit percentage is vastgelegd in de huidige kostentoedelingsverordening van het waterschap. De ingezetenen dragen daarmee voor 25% bij aan de kosten voor de waterkwantiteitstaak.



In de tweede stap worden de resterende kosten (75%) verdeeld over de specifieke categorieën gebouwd en ongebouwd (het profijtdeel). Het kostenaandeel per specifieke categorie wordt bepaald op basis van de onderlinge waardeverhouding van de onroerende zaken behorende bij de verschillende categorieën van belastingplichtigen. Voor gebouwde onroerende zaken wordt hiervoor de waarde gehanteerd die op basis van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) wordt vastgesteld (de zogenoemde WOZ-waarde). Landbouwgronden, landgoederen en natuurterreinen zijn echter vrijgesteld van waardebepaling op grond van de Wet WOZ. Voor de natuurterreinen en agrarische en overige ongebouwde gronden wordt daarom de waarde in het economisch verkeer op een andere wijze vastgesteld. Bronnen voor deze gegevens kunnen zijn: verkoopcijfers die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert, uitgifteprijs van gemeenten voor bouwpercelen e.d. Er zijn waardeverschillen in het grondgebruik voor agrarische toepassingen (zo heeft grasland een lagere waarde dan bloembollengrond), maar ook bijvoorbeeld de waarden van sportvelden en bouwgrond zijn zeer uiteenlopend. Aparte aandacht verdient de waardebepaling van wegen, spoorwegen en vaarwegen. Deze vallen van oudsher voor de heffing via wets fictie onder de categorie ongebouwd. De waardebepaling van deze gronden is echter lastig omdat er de facto geen transacties van wegen of spoorwegen plaatsvinden, en er dus geen waarde in het economisch verkeer beschikbaar is. Voor de waardebepaling van deze objecten ten behoeve van de kostentoedeling bevat de huidige Waterschapswet geen bepalingen. Aansluitend bij de voorschriften van de Wet waardering onroerende zaken en bij de gangbare praktijk van de waterschappen zal de waarde daarom worden bepaald aan de hand van de vervangingswaarde, waarop correcties kunnen worden toegepast voor technische en functionele veroudering. Teneinde niet voor elke weg de technische en functionele veroudering te moeten bepalen, kan er uit doelmatigheidsoverwegingen voor worden

gekozen te werken met een correctiefactor. Daarbij kan worden opgemerkt dat op rijksniveau het voornemen bestaat om in een algemene maatregel van bestuur bij de Wet modernisering waterschapsbestel de gecorrigeerde vervangingswaarde vast te stellen op 75% van de vervangingswaarde.

Uiteindelijk wordt in stap 3 op basis van de kostenverdeling een omslag (de basis voor de heffingsaanslag) bepaald.

De basis voor deze stappen (de methode van kostentoedeling Delfland) wordt in het reglement vastgelegd. De uitwerking van stap 3 vindt plaats in de omslagverordening van het waterschap.

In de kostentoedelingsverordening van het waterschap zal de concrete uitwerking voor het bepalen van de kostenaandelen voor de verschillende categorieën worden vastgelegd. De kostentoedelingsverordening behoeft de goedkeuring van Gedeputeerde Staten. De aanslag voor het profijtdeel van de waterkwantiteitskosten wordt opgelegd aan de eigenaar van een onroerende zaak (of de zakelijk gerechtigde) (stap 3). De hoogte van de aanslag wordt voor gebouwde objecten bepaald aan de hand van de WOZ-waarde. Voor de natuurterreinen en de agrarische en overige ongebouwde gronden geldt de oppervlakte als heffingsmaatstaf. De aanslag voor het ingezetendeel van de waterkwantiteitskosten wordt opgelegd aan de hoofdbewoner (zie stap 3 van bovenstaand schema). De hoogte van de heffing bedraagt een vast bedrag per huishouden en wordt bepaald door het begrote kostenaandeel te delen door het aantal huishoudens.

4. Consequenties van methode Delfland

Voor de berekeningen van de gevolgen van de methode Delfland is uitgegaan van het nu voorziene lastenniveau in 2008 in de Meerjarenraming 2007-2011. Er is verder uitgegaan van een ingezetenenomslag van 25% en toepassing van een 100% kwijtscheldingsbeleid. Uit de waterschapsberekeningen blijkt dat de huiseigenaren per jaar circa € 40,-- en bedrijven per jaar circa € 300,-- meer waterschapslasten gaan betalen. Agrarische bedrijven in de Noordoostpolder gaan per jaar circa € 1.400,-- minder waterschapslasten betalen, agrarische bedrijven in Oostelijk en Zuidelijk Flevoland circa € 2.300,-- minder en natuurterreinbeheerders circa € 1.500,-- minder. In de onderstaande tabel zijn de gevolgen meer in detail in beeld gebracht. Daarbij zijn de lasten voor de waterkwaliteit niet opgenomen omdat hierin geen verandering optreedt.

omschrijving	Oldambt	Delfland
<u>Huishoudens</u>		
Ingezetenenomslag	38,12	35,74
Totaal niet-huiseigenaren	38,12	35,74
Bij een eigen woning met een waarde van € 200.000,--	23,20	65,75
Totaal huiseigenaren	23,20	65,75
<u>Agrarisch bedrijf in de Noordoostpolder</u>		
Ingezetenenomslag	38,12	35,74
Bij een eigen woning met een waarde van € 300.000,--	34,80	98,63
Oppervlakte 30 ha Ongebouwd	2.679,30	1.229,41
Totaal	2.752,22	1.363,78
<u>Agrarisch bedrijf in Oostelijk of Zuidelijk Flevoland</u>		
Ingezetenenomslag	38,12	35,74
Bij eigen woning met waarde van € 400.000,--	46,40	131,51
Oppervlakte 50 ha Ongebouwd	4.465,50	2.049,02
Totaal	4.550,02	2.216,27
<u>Natuurterreinbeheerder</u>		
Oppervlakte 50 ha Bos en Natuur	2.232,75	1.024,51
Oppervlakte 20 ha Water	535,86	245,88
Totaal	2.768,61	1.270,39
<u>Groot industrieel bedrijf</u>		
Met een bedrijfsgebouwd van € 1.400.000,--	162,40	460,27
Totaal	162,40	460,27

De lastenverschuivingen die met de invoering gepaard gaan zijn in het licht van de algemene taakontwikkeling verklaarbaar. Binnen het watersysteembeheer voltrekt zich (ook bij andere waterschappen) al enige jaren een lastenverschuiving richting huishoudens en bedrijven. De lastenverschuivingen zijn overigens verklaarbaar omdat ze het gevolg zijn van eerdere beleidswijzigingen (WB21 en stedelijk waterbeheer), waardoor het watersysteembeheer meer afgestemd wordt op het belang van de huishoudens en bedrijven.

5. De bestuurssamenstelling

Als gevolg van de invoering van de methode Delfland ontstaat er een discrepantie tussen de betaling en de zeggenschap. Door de wijziging van de methode van kostentoedeling behoren, onder invloed van de trits 'belang-betaling-zeggenschap', 2 zetels te verschuiven van de categorie ongebouwd naar de categorie gebouwd. Het is echter niet meer mogelijk noch wenselijk op korte termijn waterschapsverkiezingen te houden waarmee tegemoet kan worden gekomen aan de verschuiving in zeggenschap. In 2008 worden namelijk landelijke waterschapsverkiezingen gehouden. Een vaste beleidslijn van het ministerie bij de goedkeuring van reglementswijziging is dat een tijdelijke discrepantie van niet meer dan 2 zetels kan worden toegestaan.

6. Relatie met Wet modernisering waterschapsbestel

Met de Wet modernisering waterschapsbestel, die medio 2007 in werking treedt, wordt onder andere een vereenvoudiging in de bekostigingsstructuur doorgevoerd door het integreren van de huidige heffingen voor waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit tot één heffing voor het watersysteembeheer (de watersysteemheffing). De watersysteemheffing zal gedeeltelijk op solidariteit en gedeeltelijk op profijt worden gebaseerd. Het solidariteitsdeel wordt opgelegd aan de categorie ingezetenen via één gelijk bedrag per huishouden. Het profijtdeel zal worden opgelegd aan de eigenaren van gebouwde en ongebouwde onroerende zaken. Het aandeel van de onderscheiden belastingcategorieën in het profijtdeel wordt gebaseerd op de waarde van de onroerende zaak in het economisch verkeer. Met de voorliggende wijziging van het reglement wordt feitelijk geanticipeerd op de komst van de watersysteemheffing.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A (artikel 27)

Met de wijziging van het zevende lid wordt het aandeel in de kosten voor de waterkwantiteit per specifieke categorie bepaald op basis van de onderlinge waardeverhouding van de onroerende zaken behorende bij de verschillende categorieën van belastingplichtigen.

Er wordt een achtste lid toegevoegd waarmee de economische waarde van de onroerende zaken in de categorie gebouwd wordt gecorrigeerd. Met de factor 0,75 wordt de economische waarde van de categorie 'gebouwd' en daarmee het belang van deze categorie afgewaardeerd. Dit wordt gedaan om tariefschommelingen te dempen. Een overgang naar Delfland zonder correctiefactor zal namelijk tot gevolg hebben dat de tarieven voor gebouwd verder stijgen dan onder de watersysteemheffing die, op basis van de Wet modernisering waterschapsbestel, naar verwachting per 1 januari 2009 wordt ingevoerd. De tarieven voor ongebouwd zullen in dat geval lager worden dan onder de watersysteemheffing. Dergelijke tariefschommelingen worden als ongewenst ervaren. De factor 0,75 geldt totdat de watersysteemheffing wordt ingevoerd (1 januari 2009).

Artikel II

De wijziging van het Reglement voor het Waterschap Zuiderzeeland treedt in werking op 1 december 2007. De datum van inwerkingtreding is afgestemd op de proceduretijd die nodig is om de kostentoedelingsverordening van Waterschap Zuiderzeeland te wijzigen, zodat de gewijzigde kostentoedelingverordening op 1 januari 2008 inwerking kan treden.