

Kostentoerekening, dividendbeleid en meerjarige lastendrukontwikkeling waterschap Vechtstromen

1. Inleiding

De samenvattende beleidsvoorstellen uit deze beleidsnota zijn in elk hoofdstuk weergegeven in een **omkaderde** tekst.

Het waterschap moet de kosten die zij maakt, toerekenen naar de primaire taken: 'watersysteembeheer' en 'zuiveringsbeheer'. Dit is een wettelijke grondslag voor het bepalen van de verschillende belastingtarieven en dit bepaalt de uiteindelijke lastendruk voor burgers en bedrijven.

In deze beleidsnota is het beleid uitgewerkt van waterschap Vechtstromen omtrent 'kostentoerekening' en de 'meerjarige lastendrukontwikkeling'. De grondslag voor dit beleid is gelegen in de artikelen 7 en 9 van de verordening 'Beleids- en verantwoordingsfunctie' van waterschap Vechtstromen:

- in artikel 7 is vastgelegd dat: "*Het dagelijks bestuur volledig en actueel beleid vaststelt ten aanzien van onder meer: kostentoerekening en onderbouwing tarieven*";
- in artikel 9 is dit nader uitgewerkt in: "*Het beleid omtrent kostentoerekening en onderbouwing tarieven omvat in ieder geval een beschrijving van de wijze waarop de kosten worden toegerekend, alsmede hoe de meerjarige lastendrukontwikkeling wordt bepaald*".

Onder 'kostentoerekening' wordt kortweg verstaan: Hoe de exploitatielasten in de begroting en jaarrekening uiteindelijk worden toegerekend naar de beide kostendragers: 'watersysteembeheer' en 'zuiveringsbeheer'. Deze kostentoerekening dient aldus het Waterschapsbesluit plaats te vinden op basis van objectieve, bedrijfs-economische criteria.

Een juiste kostentoerekening is om twee redenen van belang:

1. **Belastingheffing:**
De toerekening naar kostendragers is noodzakelijk vanwege de eigenheid van het waterschap. Waterschappen hebben een groot eigen belastinggebied en daarmee hangt samen dat alle baten en lasten aan de taken moeten worden toegerekend waarvoor belastingen worden geheven. De indeling naar kostendragers is de basis voor de belastingheffing en daardoor niet alleen intern, maar ook voor transparantie en verantwoording naar de samenleving van groot belang.
2. **Bedrijfsvergelijking/benchmarking:**
Om te komen tot de gewenste vergelijkbaarheid tussen waterschappen zijn er door de Unie van Waterschappen afspraken vastgelegd en voorschriften opgesteld over de methodiek van kosten-toerekening. Deze dient zo veel mogelijk uniform te zijn tussen de waterschappen.

'Meerjarige lastendrukontwikkeling' kan worden gedefinieerd als: Hoe het totaal van de belastingtarieven uiteindelijk resulteert in de lastendruk die het waterschap bij zijn belanghebbenden neerlegt. Een aanduiding van de lokale lastendruk is van belang voor de integrale afweging tussen beleid en inkomsten. In de praktijk wordt daarbij gebruik gemaakt van profielen van standaard huishoudens en bedrijven.

Ten behoeve van de leesbaarheid van deze beleidsnota is geprobeerd om het aantal technische termen te beperken. Om misverstanden te voorkomen over de gehanteerde begrippen is het gebruik van vakjargon niet geheel te vermijden. Daarom zijn specifieke begrippen in een bijlage bij deze beleidsnota verklaard en toegelicht.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven volgens welke systematiek de kosten worden toegerekend aan de primaire taken van het waterschap. Daarna volgt in hoofdstuk 3 een beschrijving van het dividend-beleid. In hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe de onderbouwing is van de tarieven, alsmede hoe de meerjarige lastendrukontwikkeling wordt bepaald. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan op de verschillende mogelijkheden voor inzet van de bestemmingsreserves tariefsegalisatie en wordt een beleidskader voor financiële mee- en tegenvallers geschetst.

2. Kostentoerekening

In de Meerjarenverkenning 2021-2030 is in de 'blauwgroene koers' (als verdere uitwerking van het bestuursakkoord 2019-2023) aangegeven dat: "De kosten worden toegerekend aan de kostendragers watersysteembeheer en zuiveringsbeheer. De wijze van kostentoedeling laten we in afwachting op de landelijke voorstellen voor aanpassing van het belastingstelsel ongewijzigd". In dit hoofdstuk wordt beschreven volgens welke systematiek de kosten worden toegerekend naar de beide kostendragers. Of met andere woorden dat alle kosten in de begroting en jaarrekening in de juiste omvang worden toegerekend aan de juiste primaire taak. Deze kostentoerekening dient aldus het Waterschapsbesluit plaats te vinden op basis van objectieve, bedrijfseconomische criteria. Voor de kostentoerekening geldt als basis de Beleids- en beheerproductenstructuur (BBP-producten) van de Unie van Waterschappen. Hierin wordt een onderscheid gemaakt naar: (i) BBP-beleidsvelden, (ii) BBP-beleidsproducten en (iii) BBP-beheerproducten.

Aangezien de BBP-beleidsvelden voor de interne sturing minder relevant zijn, heeft waterschap Vechtstromen gekozen om in plaats hiervan uit te gaan van drie programma's. De BBP-beheerproducten zijn te verdelen in primaire producten en ondersteunende producten:

- De *primaire producten* hebben voornamelijk betrekking op budgetten binnen programma 1: 'Watersysteem' en programma 2: 'Waterketen'.
- De *ondersteunende producten* betreffen budgetten binnen programma 3: 'Besturen en Organiseren'.

De budgetten worden als volgt toegerekend aan de kostendragers 'watersysteembeheer' en 'zuiveringsbeheer':

1. Voor de primaire producten binnen programma 1 geldt dat deze in de meeste gevallen¹ voor 100% worden toegerekend aan de kostendrager 'watersysteembeheer'.
2. Voor de primaire producten binnen programma 2 geldt dat deze voor 100% worden toegerekend aan de kostendrager 'zuiveringsbeheer'.
3. Voor de ondersteunende producten binnen programma 3 geldt dat deze in de meeste gevallen² voor 50% worden toegerekend aan de kostendrager 'watersysteembeheer' en voor 50% aan de kostendrager 'zuiveringsbeheer'. Voor deze verdeling is gekozen omdat de verdeling van de directe kosten tussen watersysteembeheer en zuiveringsbeheer eveneens uitkomt op 50% : 50%.

Daarnaast geldt voor een aantal ondersteunende producten dat deze via een specifieke verdeelsleutel worden toegerekend. Op deze wijze vindt er een zuivere allocatie plaats van zogenaamde overheadkosten ten behoeve van de kostentoerekening aan de taken 'watersysteembeheer' en 'zuiveringsbeheer'.

- De overheadkosten worden in eerste instantie gebudgetteerd als zogeheten 'hulpkostenplaatsen'. Dit heeft met name betrekking op kosten voor: ICT, huisvesting, interne faciliteiten en laboratorium. Deze kosten worden vervolgens naar rato van het aantal fte's doorberekend aan de personeelsbudgetten. Alleen voor de kosten van het laboratorium geldt dat deze via een specifieke verdeelsleutel worden toegerekend aan de primaire producten naar rato van het gebruik van laboratorium-diensten.
- De personeelsbudgetten worden in eerste instantie gebudgetteerd als zogeheten 'hoofdkostenplaatsen'. De personeelslasten (inclusief de toegerekende overheadkosten) worden naar rato van de jaarlijkse bij de begroting op te stellen urenraming verdeeld over primaire producten en ondersteunende producten.

1) Voor twee producten binnen programma 1 geldt dat deze voor 50% worden toegerekend aan de kostendrager 'watersysteembeheer' en voor 50% aan de kostendrager 'zuiveringsbeheer'. Dit aangezien deze twee producten aan beide taken ten goede komen. Dit betreffen: (i) Rioleringsplannen en (ii) Subsidies lozingen. Deze toerekening aan beide kostendragers is in overeenstemming met de voorschriften van de Unie.

2) Voor twee producten binnen programma 3 geldt een uitzondering, aangezien deze twee producten uitsluitend aan één van beide taken ten goede komt. Dit betreffen: (i) 'Aanslagen watersysteemheffing' (die voor 100% wordt toegerekend aan de kostendrager 'watersysteembeheer' en (ii) 'Aanslagen zuiveringsheffing' (die voor 100% wordt toegerekend aan de kostendrager 'zuiveringsbeheer'. Deze toerekening is in overeenstemming met de voorschriften van de Unie.

3. Dividend-beleid

In de 'blauwgroene koers' is aangegeven dat: "Er in deze bestuursperiode dividendbeleid wordt uitgewerkt". In dit hoofdstuk wordt het dividend-beleid beschreven. Dit heeft een verband met de kostentoe-rekening en met de lastendrukontwikkeling. Onder 'dividend-beleid' wordt verstaan hoe de jaarlijkse opbrengsten uit dividenden worden aangewend.

- Vanaf 2021 rekt het waterschap jaarlijks met een dividend van € 0,9 miljoen als 100% aandeelhouder in Nieuwater BV (NWTR).
- Vanaf 2019/2020 rekt het waterschap met een jaarlijks dividend van € 2,6 miljoen respectievelijk € 3,6 miljoen als 12,85% aandeelhouder in de Nederlandse WaterschapsBank NV (NWB).

Aangezien de dividend-baten afhankelijk zijn van het resultaat van het bedrijf kunnen deze van jaar tot jaar fluctueren. Gelet hierop is het van belang om deze baten in de begroting terughoudend in te zetten, zodat bij eventuele lagere dividend-opbrengsten niet direct een extra besparingsopgave noodzakelijk is of dat de belastingtarieven moeten worden verhoogd. De terughoudende inzet van de dividend-opbrengsten wordt bereikt doordat deze eerst worden gespaard in een specifieke bestemmingsreserve en pas daarna in latere begrotingsjaren geleidelijk worden aangewend.

Dividend NieuWater

Voor het dividend NieuWater geldt dat deze voor 50% wordt toegerekend aan de kostendrager 'watersysteem-beheer' en voor 50% aan de kostendrager 'zuiveringsbeheer'. Voor deze verdeling is in het verleden gekozen zodat dividenduitkeringen zodanig kunnen worden ingezet dat maximaal recht wordt gedaan aan het behalen van de doelen van het waterschap vanuit de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van zowel de taak water-systeembeheer als zuiveringsbeheer. In de begroting wordt er jaarlijks een bedrag geraamd aan dividend-opbrengsten NieuWater (overeenkomend met het verwachte resultaat en het procentuele aandeelhouderschap). Tegelijkertijd wordt dit geraamde bedrag bij ab-besluit toegevoegd aan de specifiek hiervoor ingestelde bestemmingsreserve dividend NieuWater. Indien de dividend-opbrengsten in werkelijkheid hoger of lager zijn dan wordt de toevoeging aan de bestemmingsreserve met hetzelfde bedrag verhoogd of verlaagd. De middelen uit de bestemmingsreserve NieuWater worden enerzijds ingezet voor de aflossing van de langlopende geldlening die gemoeid was met de uitbreiding van het aandelen-belang naar 100% en anderzijds ingezet om de tarieven te matigen. Bij de begroting wordt elke keer gezien hoeveel middelen er in het verleden zijn toegevoegd in deze bestemmingsreserve. Vanaf 2021 wordt de helft van het dividend in de reserve gereserveerd voor de aflossing van de langlopende geldlening die gemoeid was met de uitbreiding van het aandelen-belang naar 100%, terwijl het resterende deel beschikbaar is voor het matigen van de lastendruk. Vervolgens wordt dit resterende, gespaarde bedrag in de reserve over een periode van vier jaar ingezet in de meerjarige tariefsberekening.

Dividend NWB

Voor het dividend NWB geldt dat deze voor 50% wordt toegerekend aan de kostendrager 'watersysteembeheer' en voor 50% aan de kostendrager 'zuiveringsbeheer'. Voor deze verdeling is gekozen omdat de jaarlijks af te sluiten langlopende geldleningen eveneens uitkomen op 50% : 50% qua onderliggende verdeling van de activa-waardes voor watersysteembeheer en zuiveringsbeheer. In de begroting wordt er jaarlijks een bedrag geraamd aan dividend-opbrengsten NWB (overeenkomend met het verwachte resultaat en het procentuele aandeelhouderschap). Tegelijkertijd wordt dit geraamde bedrag bij ab-besluit toegevoegd aan de specifiek hiervoor ingestelde bestemmingsreserve dividend NWB. Indien de dividend-opbrengsten in werkelijkheid hoger of lager zijn dan wordt de toevoeging aan de bestemmingsreserve met hetzelfde bedrag verhoogd of verlaagd.

In de Meerjarenverkenning 2022-2031 is afgesproken om de dividend-opbrengsten NWB als volgt aan te wenden:

- vanaf 2022 wordt het bedrag van € 3,6 miljoen gebruikt voor lastendrukverlichting (in plaats van € 1 miljoen voor innovatie en € 2,6 miljoen lastendrukverlichting, zoals bepaald in de 'blauwgroene koers');
- wanneer we meer dan € 3,6 miljoen dividend ontvangen, dan wordt bij de meerjarenverkenning/begroting een integrale afweging gemaakt hoe deze middelen worden aangewend.

Bij de begroting wordt elke keer gezien hoeveel middelen er in het verleden zijn toegevoegd in deze bestemmings-reserve. Vervolgens wordt dit gespaarde bedrag in de reserve over een periode van vier jaar ingezet in de meerjarige tariefsberekening, alsmede kan bij een hoger dividend dan € 3,6 miljoen bij de meerjarenverkenning/ begroting een integrale afweging worden gemaakt over de aanwending hiervan. Bij deze integrale afweging over de aanwending van het hogere dividend kan tevens een keuze worden gemaakt binnen welke periode dit dividend wordt aangewend (in één keer of verspreid

over meerdere jaren). Daarmee wordt dit gedeelte van het dividend flexibeler inzetbaar voor incidentele zaken.

De werkwijze voor de voeding van de bestemmingsreserves dividenduitkeringen, alsmede voor de onttrekking van middelen hieruit, kan als volgt met een getallenvoorbeeld worden verduidelijkt (ontleend aan de Begroting 2022).

- De bestemmingsreserves dividend-uitkeringen Nieuwater en NWB worden jaarlijks gevoed met de geraamde dividend-opbrengst uit het vorige rekeningjaar (€ 0,9 miljoen, respectievelijk € 3,6 miljoen). De geraamde dividend-opbrengsten worden in het begrotingsjaar dus alleen toegevoegd aan de bestemmingsreserves, maar in het kader van een terughoudende aanwending dus nog niet in hetzelfde begrotingsjaar besteed.
- Als beleid voor de **bestemmingsreserve dividend-uitkering Nieuwater** is vastgelegd dat de helft van het vanaf 2021 ontvangen dividend wordt aangewend voor de aflossing van de langlopende geldlening die gemoeid was met de uitbreiding van het aandelen-belang, terwijl de resterende beschikbare middelen over een periode van vier jaar worden ingezet voor matiging van de lastendruk.
Eind 2021 is voorzien dat er € 2,2 miljoen beschikbaar is in de reserve dividend-uitkering Nieuwater. Hiervan is € 0,45 miljoen (de helft van de totale jaarlijkse dividendopbrengst van € 0,9 miljoen) in de reserve gereserveerd voor de aflossing van de langlopende geldlening, zodat er € 1,75 miljoen beschikbaar is voor matiging lastendruk. Dit bedrag uitgesmeerd over een periode van vier jaar geeft een jaarlijkse onttrekking van in totaal € 0,44 miljoen voor de jaren 2022 t/m 2025.
- Als beleid voor de **bestemmingsreserve dividend-uitkering NWB** is vastgelegd dat de beschikbare reserve over een periode van vier jaar wordt ingezet voor matiging van de lastendruk, alsmede kan bij een hoger dividend dan de reguliere € 3,6 miljoen bij de begroting een integrale afweging worden gemaakt.
Eind 2021 is voorzien dat er € 11,3 miljoen beschikbaar is in de reserve dividend-uitkering NWB. Hiervan is een bedrag van € 2,2 miljoen beschikbaar aan extra ontvangen dividend (boven het reguliere dividend van € 3,6 miljoen). Dit wordt in 2022 en 2023 aangewend voor lastendrukverlichting (beide jaren € 0,55 miljoen) en voor 2024 en 2025 aangewend voor het voeden van de reserve 'Beleidsintensiveringen' (beide jaren € 0,55 miljoen). Daarmee resteert € 9,1 miljoen dat aan reguliere middelen beschikbaar is voor matiging lastendruk. Dit bedrag uitgesmeerd over een periode van vier jaar geeft een jaarlijkse onttrekking van in totaal € 2,3 miljoen voor de jaren 2022 t/m 2025. In toekomstige jaren groeit dit door tot een jaarlijkse onttrekking van in totaal € 3,6 miljoen voor lastendrukverlichting.

4. Onderbouwing belastingtarieven

In de 'blauwgroene koers' zijn afspraken vastgelegd voor de gemiddelde lastendruk. Om hieraan te voldoen, wordt de volgende werkwijze voor de berekening belastingtarieven toegepast.

1. Als vertrekpunt wordt genomen de jaarlijks in de begroting geraamde netto-kosten. Deze worden via objectieve verdeelsleutels toegerekend naar de twee kostendragers 'zuiveringsbeheer' en 'watersysteembeheer' (zoals is beschreven in hoofdstuk 2).
2. Deze netto-kosten worden vervolgens verhoogd met de geraamde *kwijtscheldingslasten*³, alsmede een bedrag voor een deel van de belastingaanslagen waarvan de praktijk uitwijst dat deze oninbaar⁴ zijn.
3. De netto-kosten kunnen tot slot worden verlaagd met de beschikbare bestemmingsreserves voor *tariefs-egalitatie*. Hierover wordt nader ingegaan in de volgende § 5.1.
4. Voor de *kostendrager 'zuiveringsbeheer'* geldt dat hiervoor wettelijk één tarief is vastgelegd, te weten: de zuiveringsheffing (voor indirecte lozers). Dit wordt uitgedrukt in een bedrag per vervuilingseenheid (ve). Het uiteindelijke ve-tarief wordt bepaald door de netto-kosten zuiveringsbeheer (vermeerderd met de kwijtscheldingslasten en oninbaar en verminderd met de inzet reserve tariefsegalitatie zuiveringsbeheer) te delen door het aantal geraamde ve's voor huishoudens en bedrijven.
5. Voor de *kostendrager 'watersysteembeheer'* geldt dat hiervoor eerst het bedrag aan verontreinigingsheffing (voor directe lozers) wordt bepaald. Dit gebeurt aan de hand van het hiervoor bere-

3) In het kwijtscheldingsbeleid is vastgelegd dat alleen natuurlijk personen kwijtschelding kunnen krijgen op de verschuldigde ingezetenheffing en de zuiverings-/verontreinigingsheffing.

4) Met het Gemeenschappelijk Belastingkantoor Lococensus Tricijn (GBLT) is in de jaarlijkse DienstVerleningsOvereenkomst de afspraak gemaakt dat hooguit 0,5% van de belastingaanslagen oninbaar is.

kende zuiveringstarief en een inschatting van de geraamde ve's verontreinigingsheffing. Vervolgens geldt voor de overige kosten watersysteembeheer dat hiervoor wettelijk vier hoofdcategorieën aan tarieven zijn vastgelegd, te weten: (i) ingezetenen (= aantal huishoudens), (ii) gebouwd (WOZ-waarde van: woning of bedrijf), (iii) ongebouwd (landbouwgronden) en (iv) natuur (natuurterreinen). De verdeling van de geraamde netto-kosten voor watersysteembeheer (vermeerderd met de kwijtscheldingslasten en oninbaar en verminderd met de (gedifferentieerde) inzet reserve tariefsegalisatie watersysteembeheer [zie hierover nader § 5.1 en § 5.2]) over deze vier categorieën geschiedt via een door het algemeen bestuur vastgestelde kostentoedeling (die wettelijk geldt voor een periode van maximaal vijf jaar).

Bij de laatste herijking van de kostentoedeling (KTD) bij de begroting 2022 is de volgende kostentoedeling afgesproken (vastgelegd in een ab-besluit d.d. 13-10-2021) t.o.v. de vorige kostentoedeling begroting 2017.

Categorie	KTD 2022	KTD 2017	verschil
1. Ingezetenen	37,50%	37,50%	0,00%
2. Gebouwd	50,13%	47,97%	2,16%
3. Ongebouwd	12,13%	14,28%	-2,15%
4. Natuur	0,24%	0,25%	-0,01%
Totaal	100,00%	100,00%	0,00%

De tariefsbepaling voor de vier categorieën tarieven geschiedt als volgt:

- Voor 'ingezetenen' wordt 37,50% genomen van de geraamde netto-kosten voor watersysteembeheer⁵ en dit wordt gedeeld door het aantal geraamde ingezetenen.
- Voor 'gebouwd' wordt 50,13% genomen van de geraamde netto-kosten voor watersysteembeheer en dit wordt gedeeld door de totale geraamde WOZ-waarde. Hierbij gelden verschillende tariefklassen voor binnendijs en buitendijs (25% van het tarief binnendijs).
- Voor 'ongebouwd' wordt 12,13% genomen van de geraamde netto-kosten voor watersysteembeheer en dit wordt gedeeld door het aantal geraamde hectares ongebouwd. Hierbij gelden verschillende tariefklassen voor: wegen (100% tarief ongebouwd) en buitendijs/waterbergingsgebieden (25% tarief ongebouwd).
- Voor 'natuur' wordt 0,24% genomen van de geraamde netto-kosten voor watersysteembeheer en dit wordt gedeeld door het aantal geraamde hectares natuur.

6. Uiteindelijk worden de verschillende tarieven doorvertaald naar de lastendruk die de huishoudens en (agrarische) bedrijven hiervan ervaren. Daarbij worden vier profielen van standaard huishoudens en bedrijven onderscheiden:

	Belanghebbende	ve	ingezete- ne	gebouwd *)	onge- bouwd	natuur
1	Eenpersoonshuishoudens (huurwoning)	1	1	nvt	nvt	nvt
2	Meerpersoonshuishoudens (koopwoning)	3	1	€ 300.000	nvt	nvt
3	Bedrijf (met gemiddeld 50 ve)	50	nvt	€ 3.000.000	nvt	nvt
4	Agrarisch bedrijf (met gemiddeld 40 ha)	3	1	€ 480.000	39 ha	1 ha

*) De hoogte van de WOZ-waarde voor de profielen van standaard huishoudens en bedrijven wordt elk jaar in de begroting geïndexeerd met de actuele WOZ-waarde.

Aan de hand van de van toepassing zijnde tarieven en de belasting-aantallen wordt de totale hoogte van de belastingaanslag bepaald. Dit levert voor de vier profielen van standaard huishoudens en (agrarische) bedrijven een totaalbedrag aan lastendruk per jaar op. Deze totale lastendruk wordt vergeleken met het vorige jaar en dit wordt uitgedrukt in een procentuele lastendrukstijging. Daarbij wordt vervolgens op zodanige wijze gemuteerd op de jaarlijks in te zetten bestemmingsreserves tariefsegali-

5) Vermeerderd met de relevante kwijtscheldingslasten, die uitsluitend aan het tarief ingezetenen worden toegerekend.

satie (zie hierover nader hoofdstuk 5) dat dit uiteindelijk leidt tot een gewogen⁶, gemiddelde lastendruk voor de vier profielen die voldoet aan de bestuurlijke afspraken. Deze weging voor de vier categorieën wordt jaarlijks bij de begroting geactualiseerd.

	Belanghebbende	Belasting-opbrengst B 2021	Weging
1	Eenpersoonshuishoudens (huurwoning)	M€ 15,2	11,4%
2	Meerpersoonshuishoudens (koopwoning)	M€ 85,2	63,9%
3	Bedrijf (met gemiddeld 50 ve)	M€ 21,1	15,8%
4	Agrarisch bedrijf (met gemiddeld 40 ha)	M€ 11,9	8,9%
	Totaal	M€ 133,4	100,0%

5. Meerjarige lastendrukontwikkeling en inzet bestemmingsreserves tariefseglisatie

In hoofdstuk 4 is al aangegeven dat er op zodanige wijze kan worden gemuteerd op de jaarlijks in te zetten bestemmingsreserves tariefseglisatie dat dit uiteindelijk leidt tot een gemiddelde lastendruk voor de vier profielen zoals bestuurlijk is afgesproken. Hierop wordt in paragraaf 5.1 nog nader specifiek ingegaan. Daarnaast wordt in paragraaf 5.2 ingegaan op de specifieke mogelijkheid om de bestemmingsreserve tariefseglisatie watersysteembeheer gedifferentieerd in te zetten. Tot slot wordt in paragraaf 5.3 een beleidskader voor financiële mee- en tegenvallers geschetst.

5.1 Algemene wijze van inzet bestemmingsreserves tariefseglisatie

De gemiddelde lastendruk voor de huishoudens en bedrijven is een afgeleide van de ontwikkeling van de netto-kosten voor de beide kostendragers 'watersysteembeheer' en 'zuiveringsbeheer', in combinatie met de jaarlijks in te zetten middelen uit de bestemmingsreserves tariefseglisatie.

Om op de bestuurlijk afgesproken gemiddelde lastendruk uit te komen, zullen ook de bovenliggende netto-kosten een daaraan gelijk patroon moeten laten zien. Aangezien deze netto-kosten soms een grillig patroon kennen (met name door de ontwikkeling van de kapitaallasten), zullen deze gelijkmatig dienen te worden gemaakt. Dit kan worden bereikt door hiervoor jaarlijks een specifieke hoeveelheid in te zetten van de beschikbare bestemmingsreserves tariefseglisatie. Voor de bestemmingsreserves tariefseglisatie geldt als beleid dat aan het eind van de vierjarige begrotingsperiode minimaal nog 20% van deze reserves overblijft. Dit is een risicobuffer om in een volgende begroting te kunnen inzetten. De uiteindelijk in te zetten middelen vanuit de bestemmingsreserves tariefseglisatie zullen altijd dienen te worden bekrachtigd bij ab-besluit, aangezien het instellen, muteren en opheffen van reserves tot de bevoegdheden hoort van het algemeen bestuur.

De specifieke hoeveelheid in te zetten reserves voor tariefseglisatie wordt jaarlijks als volgt bepaald:

1. Allereerst wordt over een periode van vier jaar bepaald hoe hoog de netto-kosten zijn voor de kostendrager 'watersysteembeheer'. Dit wordt jaarlijks uitgedrukt in een stijgingspercentage t.o.v. voorgaand jaar. Vervolgens wordt gezien of deze stijgingspercentages voldoen aan het hiervoor afgesproken bestuurlijke kader. Indien dit niet het geval is, dan wordt een specifieke hoeveelheid van de bestemmingsreserve tariefseglisatie 'watersysteembeheer' ingezet zodat dit alsnog wel wordt bereikt.

Dit kan worden verduidelijkt met het volgende getallenvoorbeeld (waarbij t staat voor het begrotingsjaar en t+1 steeds voor het volgende begrotingsjaar).

Stijgingspercentages	t	t+1	t+2	t+3
-----------------------------	----------	------------	------------	------------

6) De weging voor de verschillende profielen van standaard huishoudens en bedrijven is afhankelijk van het relatieve aandeel in de geraamde bruto belastingopbrengsten per profiel uit de vorige begroting.

Raming netto-kosten (zonder inzet reserves)	3,6%	4,7%	2,9%	0,9%
Raming netto-kosten (met inzet reserves)	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%
Bestuurlijk afgesproken kader	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%

2. Vervolgens wordt dit op dezelfde wijze over een periode van vier jaar bepaald voor de netto-kosten voor de kostendrager 'zuiveringsbeheer'.
3. Op deze wijze wordt een gelijkmatige reeks van stijgingspercentages voor de beide kostendragers gerealiseerd, die de basis vormt voor uiteindelijk de bestuurlijk afgesproken lastendrukstijgingspercentages. Bovendien wordt hiermee bereikt dat er in de laatste jaren minder inzet van de bestemmingsreserves tariefsegalisatie nodig is. Daarmee wordt tevens voldaan aan een belangrijk principe van duurzaam financieel beleid, te weten een structureel sluitende begroting (waarbij dus in het laatste jaar van de meerjarenraming geen onttrekkingen meer plaatsvinden aan de reserves).
4. In de praktijk kan de ontwikkeling van de netto-kosten voor de beide kostendragers verschillend zijn (hoger of lager dan de uiteindelijke gemiddelde lastendruk). Uiteindelijk dient het gewogen gemiddelde van de beide kostendragers uit te komen op bestuurlijk afgesproken lastendrukontwikkeling.

5.2 Specifieke wijze van gedifferentieerde inzet bestemmingsreserves tariefsegalisatie

In de vorige bestuursperiode is door het dagelijks bestuur gebruik gemaakt van het aanvullende instrument om de bestemmingsreserve tariefsegalisatie watersysteembeheer gedifferentieerd in te zetten. Vervolgens zijn de hiervan afgeleide belastingtarieven bekrachtigd bij ab-besluit. Deze gedifferentieerde inzet van reserves is destijds gebeurd om de gevolgen van de herijking kostentoedeling in de begroting 2017-2020 tussen de verschillende categorieën relatief evenwichtig te verdelen. In het Financiële Overdrachtsdocument is aangegeven dat het wel of niet meer gedifferentieerd inzetten van de bestemmingsreserve tariefsegalisatie een beleidskeuze is die wordt voorgelegd aan het nieuwe bestuur. In deze paragraaf wordt ingegaan op de specifieke mogelijkheid van het dagelijks bestuur om de bestemmingsreserve tariefsegalisatie watersysteembeheer gedifferentieerd in te zetten.

De *algemene* wijze van inzet van de bestemmingsreserve tariefsegalisatie is dat deze evenredig (naar rato van de geldende percentages van de kostentoedeling) over alle belastingcategorieën watersysteembeheer wordt ingezet. Ter aanvulling hierop is er nog een specifieke mogelijkheid om deze reserve⁷ gedifferentieerd in te zetten.

Een gedifferentieerde inzet van de bestemmingsreserve houdt in dat deze één of meerdere begrotingsjaren extra kan worden ingezet voor de ene categorie tarieven, hetgeen dan in hetzelfde begrotingsjaar ten laste wordt gebracht van een andere categorie tarieven. Het is een instrument dat kan worden ingezet door het dagelijks bestuur om de gevolgen van financiële beleidswijzigingen of majeure mutaties in de belastinggrondslagen relatief evenwichtig te verdelen tussen de verschillende categorieën tarieven. Hiermee kan een eventuele noodzakelijke inhaalslag op tariefstijgingen over meerdere begrotingsjaren worden uitgesmeerd.

De uiteindelijke gedifferentieerd in te zetten middelen vanuit de bestemmingsreserve tariefsegalisatie watersysteembeheer zal altijd dienen te worden bepaald bij db-besluit en kent altijd een tijdsbegrenzing omdat dit een instrument is om geleidelijk toe te groeien naar een nieuwe structurele situatie. De hiervan afgeleide belastingtarieven worden bekrachtigd bij ab-besluit.

Een voorbeeld van een **financiële beleidswijziging** betreft een wijziging op de kostentoedeling. Dit gaat in de regel gepaard met extra mutaties op de tarieven (voordelen en nadelen). Bij de laatste herijking van de kostentoedeling in de begroting 2022 heeft het dagelijks bestuur besloten dat de bestemmingsreserve tariefsegalisatie water-systeembeheer gedifferentieerd wordt ingezet ten gunste van de tarieven 'ingezetenen' en 'gebouwd' en ten laste van het tarief 'ongebouwd'. Aldus wordt de invoering van de

7) Voor de bestemmingsreserve tariefsegalisatie zuiveringsbeheer is het aanvullende instrument van gedifferentieerde inzet niet aan de orde, aangezien de zuiveringsheffing slechts één tarief kent.

herijkte kostentoedeling gespreid over de jaren 2022 en 2023. Dit is een voorzetting van de bestendige lijn die bij de vorige herijking van de kostentoedeling 2017 is ingezet en die met deze keuze consistent blijft en doorloopt tot en met deze bestuursperiode.

Een voorbeeld uit het verleden van **majeure mutaties in de belastinggrondslagen** betreft de uitspraak in het Wegenarrest van de Hoge Raad dat bermten (als onverhard deel van wegen) niet meer als 'wegen' (met dubbel tarief) mogen worden omgeslagen, maar als 'ongebouwd' (tegen het normale tarief). Alleen hierdoor zou het tarief ongebouwd in destijds de begroting 2020 met + 4% extra stijgen. Daarom heeft het dagelijks bestuur toentertijd besloten om ook in de toekomstige jaren nog gebruik te maken van het instrument van de gedifferentieerde inzet van bestemmingsreserve tariefsegalisatie watersysteem-beheer. Hiermee is de noodzakelijke inhaalslag over vier toekomstige begrotingsjaren uitgesmeerd.

5.3 Beleidskader financiële mee- en tegenvallers

In deze paragraaf wordt een beleidskader voor financiële mee- en tegenvallers geschetst. In de 'blauwgroene koers' is afgesproken dat: "De systematiek van egalisatie van tarieven door inzet van de bestemmingsreserve tariefsegalisatie wordt gecontinueerd. Eventuele positieve jaarresultaten worden in principe toegevoegd aan de tariefsegalisatiereserve"

Aanvullend op de 'blauwgroene koers' is in de Meerjarenverkenning 2022-2031 als ambitie aangegeven om een nieuw incidenteel budget te vormen aan reserve Beleidsintensiveringen voor de volgende bestuursperiode, waarbij ook de inzet van extra dividenden vanaf 2021 wordt betrokken. Tot slot volgt mede uit de ontwikkeling van het assetmanagement dat er beleid noodzakelijk is rondom het amoveren van overbodige assets. Hiervoor zullen middelen moeten worden gespaard in een bestemmingsreserve teneinde tijdig middelen beschikbaar te hebben als een besluit tot amoveren wordt genomen.

Als beleidskader voor financiële mee- en tegenvallers wordt gehanteerd dat:

- (i) tussentijdse mee- en tegenvallers in de programmabudgetten worden zo veel mogelijk per programma opgevangen. In uitzonderlijke gevallen kan een beroep worden gedaan op de (algemene) reserves dat ter besluitvorming aan het algemeen bestuur wordt voorgelegd;
- (ii) tussentijdse mee- en tegenvallers in de centraal geraamde belastingopbrengsten (inclusief kwijtschelding en oninbaar) worden bij ab-besluit gemuteerd op de bestemmingsreserves voor tariefsegalisatie;
- (iii) meevallende, *reguliere*, jaarrekeningresultaten worden bij ab-besluit toegevoegd aan de bestemmingsreserves voor tariefsegalisatie. Het toevoegen van meevallende, reguliere jaarrekeningresultaten aan de bestemmingsreserves voor tariefsegalisatie is nodig om naar de toekomst toe blijvend te kunnen voldoen aan de bestuurlijk afgesproken financiële kaders voor de lastendruk-ontwikkeling. Indien de bestemmingsreserves voor tariefsegalisatie namelijk niet periodiek worden aangevuld, dan zijn er naar de toekomst toe minder mogelijkheden om de soms grillige patronen (met name door de ontwikkeling van de kapitaallasten) in de netto-kosten af te vlakken en zal er elk jaar extra bespaard moeten worden.
- (iv) meevallende, *bijzondere*, jaarrekeningresultaten worden afzonderlijk aan het algemeen bestuur ter besluitvorming voorgelegd. De bestemming van bijzondere jaarrekeningresultaten biedt de mogelijkheid om als er bijvoorbeeld in het rekeningjaar minder uitgaven zijn gedaan op een bepaald beleidsterrein (bijvoorbeeld op het gebied van innovatie), maar die alsnog wel moeten plaatsvinden in het lopende begrotingsjaar, dat dan een toevoeging kan worden gedaan aan de hiervoor geldende bestemmingsreserve.

Onder 'reguliere' jaarrekeningresultaten wordt verstaan: meevallers op het gebied van: personeelslasten (bijvoorbeeld: vacaturegelden), externe kosten (bijvoorbeeld: efficiencyvoordelen), kapitaallasten (bijvoorbeeld: lagere afschrijvingen door lagere investeringen en rentevoordelen) en (belasting)opbrengsten. Onder 'bijzondere' jaarrekeningresultaten wordt verstaan: meevallers die niet tot de reguliere bedrijfsvoering zijn te rekenen. Dit kan bijvoorbeeld een extra dividend-uitkering zijn, die bijvoorbeeld kan worden aangewend voor bijvoorbeeld: (i) de voeding van de reserve 'Beleidsintensiveringen' en (ii), als reservering voor toekomstige amoveringen (waarover nog besluitvorming nodig is), (iii) vermindering van de schuldpositie en (iv) op peil houden van het weerstandsvermogen.

Het bestemmen van jaarrekeningresultaten en tussentijdse resultaatsbestemmingen vergt in alle gevallen een besluit van het algemeen bestuur.

Bijlage 1: Begrippen

Activa

Geldmiddelen, waardepapieren, vorderingen, materiële en immateriële goederen, objecten en diensten die een in geld uit te drukken waarde vertegenwoordigen.

Baten

De volgens het 'stelsel van lasten en baten' uit de verslagleggingsregels voor waterschappen aan een bepaalde periode (bijvoorbeeld een jaar) toegerekende opbrengsten (synoniem: inkomsten).

Blauwgroene koers

De verdere uitwerking van het bestuursakkoord 2019-2023 zoals vastgelegd en vastgesteld in de Meerjaren-verkenning 2021-2030.

BBP

Het door de Unie van Waterschappen ontwikkelde besturingsmodel van de waterschappen. De afkorting staat voor Beleids- en BeheerProces bij waterschappen. Het BBP bestaat uit twee delen:

- (i) een besturings- en managementvisie;
- (ii) een bijpassend beleids- en beheerinstrumentarium bestaande uit: (a) BBP-beleidsvelden, (b) BBP-beleids-producten en (c) BBP-beheerproducten.

Beheerproduct

Onderdeel van een beleidsproduct dat binnen de uitvoerende organisatie van het waterschap wordt gemaakt en waarvoor een budgethouder (namens een organisatie-onderdeel) verantwoordelijk wordt gesteld.

Het BBP onderscheid twee soorten beheerproducten: primaire en ondersteunende beheerproducten.

Beleidsproduct

Resultaat van de belangrijkste beleids- en primaire processen van de waterschappen dat kan worden gezien als een concrete zaak die een waterschap aan zijn omgeving levert om zijn doelstellingen te realiseren (en waarop in de regel het dagelijks bestuur de organisatie aanstuurt). Een beleidsproduct is onderdeel van een beleidsveld.

Beleidsveld

Belangrijk, kenmerkend en als zelfstandig te onderscheiden beleidsterrein waarop waterschappen actief zijn.

Bestemmingsreserves tariefsegalisatie

Reserves die dienen om ongewenste fluctuaties in de belastingtarieven tussen de verschillende jaren tot een minimum te beperken.

Budgethouder

Een medewerker van het waterschap die het mandaat krijgt voor het realiseren van vooraf overeengekomen prestaties/activiteiten, waarbij de daartoe in het budget opgenomen middelen mogen worden ingezet.

Hoofdkostenplaats

Administratieve kostengroepering die ten behoeve van de kostenverbijzondering van de personeelslasten (en toegerekende overheadkosten) wordt ingesteld en derhalve een concreet aanwijsbaar organisatie-onderdeel representeert.

Hulpkostenplaats

Administratieve kostengroepering die alleen ten behoeve van de kostenverbijzondering wordt ingesteld en derhalve geen concreet aanwijsbaar organisatie-onderdeel representeert.

Kosten

De volgens het 'stelsel van lasten en baten' uit de verslagleggingsregels voor waterschappen aan een bepaalde periode (bijvoorbeeld een jaar) toegerekende uitgaven (synoniem: lasten).

Kostendragers

Wettelijk voorgeschreven indeling waarmee de netto-kosten worden gerangschikt naar de taken die in het reglement aan het waterschap worden opgedragen en waarvoor een aparte belasting wordt geheven.

Kostenplaatsen

Indeling van lasten en baten naar organisatie- of administratieve eenheden waarop kosten- en opbrengstsoorten worden verzameld die rechtstreeks dan wel via een andere kostenplaats, worden toegerekend

aan één of meer producten. Kostenplaatsen kunnen worden onderscheiden in hulpkostenplaatsen en hoofdkostenplaatsen.

Kostensoorten en opbrengstsoorten

Wettelijk voorgeschreven indeling waarmee de lasten en baten van het waterschap naar hun aard worden gerangschikt.

Kostentoedeling

Bestuurlijke afspraken over de verdeling van de netto-kosten watersysteembeheer over de belastingcategorieën: ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en natuur. Deze afspraken zijn vastgelegd in de kosten-toedelingsverordening van het waterschap. Deze geldt als formele basis voor de belastingheffing. Voor de verdeling van de netto-kosten watersysteembeheer over de belastingcategorieën, alsmede de mogelijkheid om tariefdifferentiaties toe te passen, gelden diverse wettelijke regels.

Kostentoerekening

Systeem waarmee de groepering van netto-kosten van de hulpkostenplaatsen en hoofdkostenplaatsen op basis van objectieve, bedrijfseconomische criteria in de begroting en jaarrekening worden doorberekend aan de producten. Hiermee worden uiteindelijk bepaald de kosten van de primaire en ondersteunende beheerproducten. Deze kunnen vervolgens worden toegerekend aan de drie programma's van het waterschap en de uiteindelijke toerekening aan de beide kostendragers: 'watersysteembeheer' en 'zuiveringsbeheer'.

Lastendrukontwikkeling

Hoe het totaal van de verschillende belastingtarieven uitwerkt op de totale lastendruk voor huishoudens en bedrijven en welke ontwikkeling hierin zit. In de praktijk wordt daarbij gebruik gemaakt van profielen van standaard huishoudens en bedrijven.

Netto-kosten

Kosten die aan een bepaald programma, een bepaald product of een bepaalde kostendrager worden toegerekend en waarvan zijn afgetrokken de baten (met uitzondering van de belastingopbrengsten en andere algemene opbrengsten) die aan hetzelfde programma of product danwel dezelfde kostendrager worden toegerekend.

Ondersteunend beheerproduct

Beheerproduct dat op centraal niveau binnen een waterschap wordt geleverd en dat bedoeld is om de voortbrenging van de andere producten van het waterschap en/of het bestuur en/of meerdere organisatie-onderdelen te ondersteunen. Ondersteunend beheerproducten zijn het resultaat van de ondersteunende processen binnen het waterschap.

Primair beheerproduct

Beheerproduct dat een directe bijdrage aan de totstandkoming van het bovenliggende beleidsproduct levert en derhalve tijdens de beleids- en primaire processen binnen het waterschap worden voortgebracht. Primaire beheerproducten zijn een onderdeel (verbijzondering) van de beleidsproducten.

Programma

Een samenhangend geheel van effecten, doelen, indicatoren, activiteiten en de financiële gevolgen daarvan voor een specifiek onderscheiden beleidsterrein van het waterschap.

Terughoudende inzet van dividend-opbrengsten

De dividend-opbrengsten worden eerst gespaard in een specifieke bestemmingsreserve en pas daarna in latere begrotingsjaren geleidelijk aangewend.