



## *Toelichting*

### *Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer Waterschap Rivierenland 2014*

## **Hoofdstuk 1 Algemeen**

### **1. Wettelijke basis**

Ingevolge artikel 120, eerste lid, van de Waterschapswet moet het algemeen bestuur van een waterschap ten behoeve van de watersysteemheffing een verordening vaststellen, waarin voor elk van de categorieën van heffingplichtigen de toedeling van het kostendeel is opgenomen. Deze verordening wordt in de praktijk de kostentoedelingsverordening genoemd. De kostentoedelingsverordening geeft per heffingplichtige categorie (ingezetenen, eigenaren ongebouwde onroerende zaken niet zijnde natuurterreinen, eigenaren natuurterreinen en eigenaren gebouwde onroerende zaken) aan welk deel van de netto-kosten van het watersysteembeheer door welke categorie moet worden opgebracht. In de onderdelen 3 en 4 van deze toelichting wordt hierop nader ingegaan. Uit de begroting van het waterschap vloeit voort hoe hoog de kosten van het watersysteembeheer precies zijn. In beginsel worden alle hiergenoemde kosten tezamen genomen en vervolgens aan de diverse categorieën toegedeeld, zodat een ieder een deel van de totale kosten draagt. Hierop heeft de wetgever alleen voor verkiezingskosten en voor kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing een uitzondering gemaakt. Deze kosten kunnen op grond van artikel 120, eerste lid, tweede volzin van de Waterschapswet rechtstreeks aan de betrokken categorieën van heffingplichtigen worden toegerekend. Deze kosten kunnen dus van de totale kosten van het watersysteembeheer worden afgezonderd en rechtstreeks bij die categorie/die categorieën worden ondergebracht die deze kosten veroorzaakt/veroorzaken.

Het waterschap kan op grond van artikel 122 van de wet ook gebruik maken van de mogelijkheid om belastingtarieven hoger of lager vast te stellen, oftewel te differentiëren. Omdat deze tariefdifferentiatie een verfijning op de kostentoedeling is, moet een eventuele keuze voor tariefdifferentiatie in de kostentoedelingsverordening worden geregeld.

De kostentoedelingsverordening moet door gedeputeerde staten van de provincie worden goedgekeurd (artikel 120, vijfde lid, eerste volzin, Waterschapswet) en de verordening moet ten minste eenmaal in de vijf jaren worden herzien (artikel 120, zesde lid, Waterschapswet). Uit de laatste volzin van het vijfde lid vloeit voort dat het waterschap de ontwerpverordening ter inzage moet leggen.

De kostentoedelingsverordening is gebaseerd op de tekst van de Waterschapswet (Stb. 1991, 379, zoals laatstelijk gewijzigd op 20 december 2012, Stb. 2012, 682) en het Waterschapsbesluit (Stb. 2007, 497).

### **2. Kostentoedelingsmethode Delfland wettelijk voorgeschreven**

De kosten van het watersysteembeheer worden aan de belastingplichtige categorieën toegedeeld. Het zijn er vier in totaal, te weten: ingezetenen, eigenaren of anderszins zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterrein zijn, eigenaren of anderszins zakelijk gerechtigden van natuurterreinen en eigenaren of anderszins zakelijk gerechtigden van gebouwde onroerende zaken. De wijze waarop de kostentoedeling over deze categorieën plaatsvindt, is in artikel 120 van de Waterschapswet geregeld. De kostentoedelingsmethodiek wordt ook wel de methode Delfland genoemd. Deze methode is bij de Wet modernisering waterschapsbestel (Stb. 2007, nr. 208) als verplichte kostentoedelingsmethode voorgeschreven.

### **3. Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen**

De eerste stap in het toedelingsproces is het toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen. Dit gebeurt aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap. De toedeling is als volgt:

- bij een gemiddeld aantal inwoners van 500 of minder, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 20% en maximaal 30%;
- bij een gemiddeld aantal inwoners van meer dan 500 maar niet meer dan 1000, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 31% en maximaal 40%;
- bij een gemiddeld aantal inwoners van meer dan 1000, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 41% en maximaal 50%.

Het behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap om binnen de aangegeven bandbreedte te bepalen wat het exacte ingezetenaandeel wordt.

#### **3.1 Ophogen ingezetenaandeel**

Het algemeen bestuur van een waterschap kan de hiervoor genoemde maximale kostentoedelingspercentages van 30%, 40% en 50%, met 10% verhogen. Dit is in artikel 120, derde lid, van de Waterschapswet bepaald. Het artikellid is via een amendement (TK 30601, nr. 18) aan de wet toegevoegd.

Uit de toelichting bij het amendement blijkt dat voor ophoging van het ingezetenaandeel sprake moet zijn van bijzondere omstandigheden. Als voorbeeld daarvan noemt het amendement twee situaties, te weten de situatie waarin in het gebied van het waterschap een relatief groot aantal natuurterreinen voorkomt en de situatie waarin in het gebied van het waterschap sprake is van een zeer grote inwonerdichtheid. Er wordt niet nader aangegeven wat onder 'een relatief groot aantal natuurterreinen' en 'een zeer grote inwonerdichtheid' moet worden verstaan. Bij de bestuurlijke besluitvorming over een eventuele ophoging van het ingezetenaandeel kunnen ook andere overwegingen een rol spelen: het al dan niet verhogen van het maximale ingezetenaandeel behoort immers tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap en deze bestuurlijke vrijheid staat voorop.

In een uitspraak van 28 juli 2010, LJN: BN2669, heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) het bestaan van de zojuist genoemde bestuurlijke vrijheid bevestigd en verduidelijkt. De Afdeling heeft in deze uitspraak vastgesteld dat in de Waterschapswet geen beperkende voorwaarden zijn verbonden aan de aan de waterschappen toegekende bevoegdheid om het kostenaandeel voor de ingezetenen met maximaal 10% extra te verhogen. De Afdeling kent dan ook geen betekenis toe aan de in de toelichting op het amendement genoemde 'bijzondere omstandigheden' en gaat ook aan de voorbeelden die in de wetsgeschiedenis zijn genoemd, voorbij. De bestuurlijke relevantie van deze uitspraak van de Afdeling is dat waterschappen een vrij grote autonomie hebben als het om het verhogen van het kostenaandeel voor de ingezetenen gaat. Waterschappen zullen de eventuele extra verhoging uiteraard wel altijd moeten motiveren, maar de Raad van State stelt aan de motivering geen al te zware eisen. Als een waterschap ervoor kiest om van de wettelijke bevoegdheid tot ophoging van het ingezetenaandeel gebruik te maken, kan de provincie dat besluit slechts marginaal toetsen. Dit is zowel voor de fiscale aspecten van een eventuele ophoging als voor de bestuurlijke ruimte waarbinnen de provincie haar gezag als toezichthouder uitoefent, relevant.

### **4. Toedelen van de resterende kosten van het watersysteembeheer aan de overige categorieën**

Nadat het kostenaandeel voor de ingezetenen is bepaald, worden de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuurterreinen (4.2a tot en met d), natuurterreinen (4.3) en gebouwd (4.4) toegedeeld. Deze toedeling geschiedt ingevolge artikel

120, vierde lid, van de Waterschapswet, op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. Het Waterschapsbesluit geeft over de waardebepaling nadere regels.

#### **4.1 Waardebepaling en waardepeildatum**

De waarde van de onroerende zaken moet worden bepaald naar de hoedanigheid en de staat van de onroerende zaken op de waardepeildatum. In artikel 6.10, eerste lid, van het Waterschapsbesluit is dit voor natuurterreinen en voor ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, uitdrukkelijk bepaald. Voor gebouwde onroerende zaken bevat het Waterschapsbesluit geen dergelijke expliciete regeling. Dit is ook niet nodig, omdat voor de waardebepaling van de categorie gebouwd bij de Wet WOZ wordt aangesloten en in deze wet al is geregeld dat de waarde naar de hoedanigheid en de staat van de onroerende zaken op de waardepeildatum wordt bepaald.

Ingevolge artikel 6.11, eerste lid, van het Waterschapsbesluit ligt de waardepeildatum maximaal twee jaar voor het begin van het eerste kalenderjaar, waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft. Bij de onderhavige kostentoedeling moet dus een keuze worden gemaakt tussen de waardepeildatum 1 januari 2013 en de waardepeildatum 1 januari 2012. Uit praktische overwegingen is in deze verordening voor de waardepeildatum 1 januari 2012 gekozen. Een keuze voor de waardepeildatum 1 januari 2013 zou in verband met de beschikbaarheid van een aantal gegevens ertoe leiden dat de verordening niet op ordentelijke wijze en tijdig vastgesteld en goedgekeurd zou kunnen worden.

In het proces van waardebepaling wordt geen rekening gehouden met wijzigingen die zich in de staat of de hoedanigheid van de onroerende zaken hebben voorgedaan of nog zullen voordoen tussen de waardepeildatum van 1 januari 2012 en het begin van het eerste belastingjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft namelijk 1 januari 2014. Zo zal bij voorbeeld landbouwgrond die na de waardepeildatum is omgevormd tot natuur of bouwgrond, nog wel als landbouwgrond in de waardebepaling worden meegenomen.

#### **4.2 Waardebepaling categorie ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen**

Deze categorie valt voor de waardebepaling op basis van artikel 6.3 van het Waterschapsbesluit uiteen in vijf ‘subcategorieën’, te weten:

- Agrarische gronden;
- Openbare landwegen, inclusief kunstwerken;
- Banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief kunstwerken;
- Bouwpercelen en
- Overige ongebouwde onroerende zaken.

Voor deze onderverdeling is gekozen, omdat tussen de groepen zowel de wijze van waardebepaling als de waarde per hectare verschilt.

Van elke subcategorie moet de waarde worden bepaald. Dit gebeurt globaal, wat in dit geval betekent dat het waterschap niet van elk individueel object dat tot de betreffende subcategorie behoort een exacte waarde hoeft te bepalen. Volstaan kan worden met het bepalen van de gemiddelde waarde van het geheel aan onroerende zaken dat tot de betreffende categorie behoort. Om tot de waarde van een subcategorie te komen, wordt haar oppervlakte vermenigvuldigd met de gemiddelde waarde per hectare. De optelsom van de waarden van de subcategorieën is de totale waarde van de categorie ongebouwd, niet zijnde natuur.

#### **4.2a Waardebepaling “agrarische gronden” (artikel 6.3 sub a van het Waterschapsbesluit)**

Onder agrarische grond wordt ingevolge artikel 6.1, onder a, van het Waterschapsbesluit de ten behoeve van de landbouw, als bedoeld in artikel 7:312 van het BW, bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond verstaan, voor zover deze niet de ondergrond vormt van gebouwde eigendommen. Natte veenweidegebieden behoren ook tot de categorie agrarische gronden. Bossen behoren er niet toe; zij worden op grond van artikel 116, onder c, van de Waterschapswet tot de categorie natuurterreinen gerekend (zie onder 5). De ondergrond van glasopstanden is evenmin agrarische grond, maar is tezamen met de glasopstand zelf een gebouwde onroerende

zaak.

De gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden wordt bepaald op basis van of afgeleid uit verkooptransacties van deze gronden in het gebied van het waterschap. Het Waterschapsbesluit zegt in artikel 6.5, tweede lid, dat de waarde wordt bepaald op de waarde die aan de gronden moet worden toegekend indien de volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen en de gronden als agrarische gronden in gebruik zouden blijven. Dit betekent dat transacties waarbij geen marktconforme prijs tot stand is gekomen (dit kan bij transacties in de familiesfeer het geval zijn), niet in de berekeningen mogen worden meegenomen. Verder dient bij de waardebepaling geen rekening te worden gehouden met de waardedrukkende invloed die uitgaat van eventuele beperkte rechten die op de onroerende zaak rusten. Hetzelfde geldt voor verpachte gronden. In de praktijk wordt voor de waarde van agrarische gronden aangesloten bij onderzoeksgegevens van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van Economische zaken. Deze gegevens vormen een goede basis voor de waardebepaling in het kader van de kostentoedeling. Zie voor de uitwerking hoofdstuk 2 van de toelichting.

#### **4.2b Waardebepaling “openbare landwegen en banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief kunstwerken”(artikel 6.3 sub b en c van het Waterschapsbesluit)**

In feite is voor de kostentoedeling sprake van twee afzonderlijke subcategorieën. Omdat de wijze waarop de waarde van deze subcategorieën moet worden bepaald aan elkaar gelijk is, worden ze hier gezamenlijk besproken.

Bij de waardebepaling van openbare landwegen (wegen) en banen voor openbaar vervoer per rail (spoorbanen) worden behalve de wegen en spoorbanen zelf ook verkeersvoorzieningen en kunstwerken betrokken. Bij verkeersvoorzieningen moet worden gedacht aan grond die dienstbaar is aan het verkeer over de weg (grond die een bijdrage levert aan de verkeerskundige functionaliteit van de weg), zoals tussenbermen, geluidswerende voorzieningen, obstakelvrije zone's, bermsloten, e.d. Voorbeelden van kunstwerken zijn bruggen, viaducten en tunnels. De gemiddelde waarde per hectare weg of spoorbaan wordt gesteld op de vervangingswaarde. Dit is het bedrag dat met de herbouw van een identiek vervangend object gepaard zou gaan, waarbij rekening moet worden gehouden met een correctiefactor voor technische en functionele veroudering. Om te voorkomen dat de waterschappen van geval tot geval steeds zelf deze correctiefactor zouden moeten bepalen, is deze correctiefactor in het Waterschapsbesluit vastgesteld op 25%.

De Taxatiewijzer voor de waardebepaling van openbare wegen en spoorwegen (taxatiewijzer wegen, uitgegeven door de Unie van Waterschappen) bevat handreikingen en een rekenmodel voor de waardebepaling.

#### **4.2c Waardebepaling “bouwpercelen” (artikel 6.3 sub d van het Waterschapsbesluit)**

Bouwpercelen zijn ongebouwde onroerende zaken waarop in de toekomst gebouwd mag worden, maar waarop de bouwwerkzaamheden op de peildatum nog niet zijn aangevangen. Daarom is deze bouwgrond niet in het kader van de Wet WOZ door de gemeenten gewaardeerd. Door de tegenvallende economische situatie hebben diverse gemeenten de waarde op hun balans terug moeten brengen tot de agrarische waarde. Om deze reden wordt deze grond niet meer apart gewaardeerd en maakt deze deel uit van de ‘subcategorie’ overige ongebouwde onroerende zaken.

#### **4.2d Waardebepaling “overige ongebouwde onroerende zaken (artikel 6.3 sub e van het Waterschapsbesluit)**

Deze subcategorie is een echte restcategorie waartoe alle ongebouwde onroerende zaken behoren die niet in een van de voorgaande subcategorieën zijn onder te brengen. Tot de subcategorie overige ongebouwde onroerende zaken behoren

onder andere volkstuinten, begraafplaatsen, openbare parken en plantsoenen en recreatie- en sportterreinen, voor zover zij althans niet op grond van artikel 118, lid 2, van de Waterschapswet deel uitmaken van een gebouwd eigendom. Om redenen van eenvoud heeft de wetgever ervoor gekozen om voor de gemiddelde waarde per hectare aan te sluiten bij de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap.

#### **4.3 Waardebepaling categorie natuurterreinen**

Natuurterreinen vormen voor de kostentoedeling en de belastingheffing een aparte categorie en moet ook voor deze categorie een waarde worden vastgesteld. Natuurterreinen zijn in artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet gedefinieerd als “onbebouwde onroerende zaken waarvan de inrichting en het beheer geheel of nagenoeg geheel en duurzaam zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Onder natuurterreinen worden mede verstaan bossen en open wateren met een oppervlakte van ten minste één hectare”. Tot de categorie natuurterreinen behoren onder andere heidevelden, moerassen, zandverstuivingen en duingebieden. In de regel zullen stadsparken, plantsoenen, e.d. vanwege hun recreatieve functie niet als een natuurgebied kunnen worden aangemerkt. Bij open wateren moet worden gedacht aan vennen, meren, plassen en daarmee vergelijkbare wateren met een open en weids karakter.

De gemiddelde waarde per hectare van natuurterreinen bedraagt op basis van het Waterschapsbesluit 20% van de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap. Zie voor de uitwerking hoofdstuk 2 van de toelichting.

Over de vraag wat wel en wat niet als een natuurterrein in de zin van de Waterschapswet moet worden aangemerkt, bestaan in de praktijk in een aantal gevallen verschillen van inzicht tussen waterschappen en grondeigenaren. De verschillen van inzicht concentreren zich voornamelijk rond graslanden en akkers die in de praktijk (mede) agrarisch worden gebruikt, of waar agrarische beheermaatregelen worden ingezet. De hamvraag is in deze gevallen veelal dan ook of de inrichting en het beheer van het betreffende perceel geheel of nagenoeg geheel is afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur.

Om hierover duidelijkheid te krijgen, voeren de Unie van Waterschappen en het Boschap in gezamenlijk overleg een aantal landelijke procedures in voorbeeldzaken. Nog niet alle rechtbanken zijn op dit moment tot een beslissing gekomen. De lijn die uit de tot nu toe gedane uitspraken kan worden gedestilleerd, is dat de inrichting en het beheer slechts beperkt (dit is: voor minder dan 10%) mogen zijn afgestemd op andere doelstellingen dan het behoud of de ontwikkeling van natuur. Is dit niet het geval, dan zijn de rechters van mening dat van een natuurterrein in de zin van de Waterschapswet geen sprake is. De beoordeling van natuurterrein is echter zeer casuïstisch gebleken, zodat niet eenvoudig is vast te stellen of er sprake is van een natuurterrein.

#### **4.4 Waardebepaling categorie gebouwde onroerende zaken**

Voor het bepalen van de waarde van de gebouwde onroerende zaken in het gebied van het waterschap moet worden aangesloten bij de WOZ-waarden, zoals deze door de gemeenten zijn vastgesteld. Wat onder een gebouwd object moet worden verstaan, bepaalt artikel 118, eerste en tweede lid, van de Waterschapswet. Op grond van het tweede lid wordt een samenstel van onbebouwde en gebouwde eigendommen als één gebouwde onroerende zaak aangemerkt. Het onbebouwde eigendom verliest in deze gevallen als het ware dus zijn onbebouwde karakter en wordt samen met het gebouwde object één gebouwde onroerende zaak.

### **5. De watersysteemtaak**

De watersysteemtaak omvat de taken van het waterschap op het gebied van het waterkeringsbeheer, het waterkwantiteitsbeheer en het kwaliteitsbeheer van oppervlaktewateren, voor zover laatstgenoemde activiteiten niet vallen onder het transporteren en/of behandelen van afvalwater (vgl. artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet).

De zorg voor het watersysteem is een samenhangende taak die het waterschap in het gehele

waterschapsgebied uitoefent. Onder het waterschapsgebied moet het reglementaire gebied worden verstaan, de buitengrenzen van het waterschap derhalve, inclusief eventuele buitendijkse gebieden. De provinciale kaart is hierbij leidend. Omdat de watersysteemtaak in het gehele waterschapsgebied wordt uitgeoefend, komen gebieden zonder enig belang niet meer voor. Aandacht dient er in dit verband te zijn voor het feit dat de wettelijke toekenning van “de zorg voor het watersysteem” aan de waterschappen, niet impliceert dat alle zorg voor het watersysteem of de watersystemen in een bepaald gebied aan het waterschap wordt toegekend. Ook andere overheden oefenen ter zake taken uit. De toekenning van de zorg voor het watersysteem aan de waterschappen heeft vooralsnog geen gevolgen voor de taakafbakening tussen waterschappen en andere overheden (MvT bij de Wet modernisering waterschapsbestel, TK 2005-2006, 30 601, nr. 3, bladzijde 10).

## **6. Relatie met de begroting van het waterschap**

In het traject van belastingheffing (kostentoedeling-tariefbepaling-aanslagvervaardiging-heffing-invoering) zijn de kosten van de watersysteemtaak van het waterschap bepalend. Deze kosten worden in de begroting van het waterschap geraamd en in de jaarverslaggeving verantwoord. Gelet op het belang van de belastingheffing voor de waterschappen en gelet op het feit dat inzicht moet bestaan in de lasten voor de belastingplichtigen, vormt een specificatie van de bedragen die uiteindelijk tot lasten van de belastingplichtigen leiden, een apart onderdeel van de begroting (de begroting naar kostendragers). Een en ander is in de verslaggevingsvoorschriften van het Waterschapsbesluit vastgelegd. Het gaat in deze verordening om de kostendrager watersysteembeheer.

Eveneens op grond van de verslaggevingvoorschriften wordt in de begroting naar kostendragers voor iedere taak allereerst op basis van de netto-kosten, het bedrag voor onvoorzien, de bedragen die voor kwijtschelding en oninbaarverklaring worden geraamd, verwachte dividenden en overige algemene opbrengsten een saldo berekend, het resultaat. Daarna wordt aangegeven hoe het begrote resultaat zal worden gedekt of bestemd. In de regel wordt er eerst onttrokken of toegevoegd aan reserves en ontstaat daarna het bedrag dat het waterschap door middel van belastingheffing zal moeten ontvangen. Dit laatste bedrag is het startpunt voor de kostentoedeling.

## **7. Tariefdifferentiatie**

Artikel 122 van de Waterschapswet biedt de algemene besturen van de waterschappen de mogelijkheid om de heffing in een aantal gevallen lager of hoger vast te stellen, de zogenaamde tariefdifferentiatie. Zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting heeft de wetgever deze regeling opgenomen, omdat hij niet voorbij heeft willen gaan aan het feit dat het belang bij de watersysteemtaak voor bepaalde onroerende zaken duidelijk anders kan liggen dan dat van andere onroerende zaken. De wetgever heeft nadrukkelijk aangegeven dat de waterschappen op het gebied van de tariefdifferentiatie een bestuurlijke vrijheid hebben. Het algemeen bestuur van het waterschap is met andere woorden niet tot het differentiëren van tarieven verplicht. Zie hiervoor de Memorie van Toelichting bij de Wet modernisering waterschapsbestel, TK 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 26). Tariefdifferentiatie kan in een aantal in de wet genoemde gevallen worden toegepast voor de tarieven van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, natuurterreinen en gebouwde onroerende zaken. Het tarief van de ingezetenenheffing kan niet worden gedifferentieerd.

Uitgangspunt bij de heffing van de waterschapsbelastingen is dat het tarief per eenheid van de heffingsmaatstaf gelijk is (artikel 121, eerste lid, onderdelen b, c en d, Waterschapswet). Indien voor tariefdifferentiatie wordt gekozen, komt hierin verandering en kan het tarief binnen een categorie voor bepaalde onroerende zaken hoger of lager worden vastgesteld. De situaties waarin tariefdifferentiatie mogelijk is, zijn in de wet limitatief genoemd. De wet geeft ook aan wat de maximale omvang (nl: verhoging of verlaging) van de differentiatie is.

Tariefdifferentiatie is ingevolge artikel 122 van de Waterschapswet uitsluitend in de volgende gevallen en tot de volgende maxima mogelijk:

1. buitendijks gelegen onroerende zaken: maximaal 75% lager tarief;
2. onroerende zaken die blijkens de legger van het waterschap als waterberging worden gebruikt: maximaal 75% lager tarief;
3. onroerende zaken gelegen in bemalen gebieden: maximaal 100% hoger tarief;
4. onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit glasopstanden als bedoeld in artikel 220d, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet: maximaal 100% hoger tarief;
5. verharde openbare wegen: maximaal 100% hoger tarief indien het waterschap voor 1 juli 2012 nog geen tariefdifferentiatie wegen toepaste;
6. verharde openbare wegen: maximaal 400% hoger tarief indien het waterschap voor 1 juli 2012 al tariefdifferentiatie wegen toepaste.

De differentiaties kunnen zoals blijkt uit het vierde lid van artikel 122 van de Waterschapswet naast elkaar worden toegepast.

### **7.1 Handreiking tariefdifferentiatie**

De Unie van Waterschappen heeft in 2008 ten behoeve van de waterschappen een handreiking opgesteld waarin nader op het fenomeen tariefdifferentiatie wordt ingegaan. De bedoeling van de handreiking was de waterschappen behulpzaam te zijn bij hun oriëntatie op de mogelijkheid van tariefdifferentiatie en steun te bieden bij de bestuurlijke besluitvorming over het al dan niet toepassen van tariefdifferentiatie. De handreiking is ten opzichte van 2008 niet aangepast.

## **Hoofdstuk 2 Kostentoedeling watersysteembeheer bij Waterschap Rivierenland**

### **1. Kostentoedelingsmethode Delfland wettelijk voorgeschreven**

In hoofdstuk 1 onder paragraaf 2 is de methode Delfland genoemd als de wijze waarop de kostentoedeling over de vier categorieën moet plaatsvinden. Deze methode is in artikel 120 van de Waterschapswet beschreven en geschiedt in twee stappen..

#### **Stap 1: Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen**

De eerste stap in het kostentoedelingsproces is het toedelen van watersysteemkosten aan de categorie ingezetenen. Dit gebeurt aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid in het gebied van het waterschap. Voor het bepalen van de gemiddelde inwonerdichtheid wordt uitgegaan van het totaal aantal inwoners zoals dat blijkt uit de GBA-gegevens van de in het waterschapsgebied liggende gemeenten en de totale oppervlakte van het waterschapsgebied. In het gebied van Waterschap Rivierenland bedraagt de bevolkingsdichtheid per 1 januari 2012 489 inwoners per vierkante kilometer. Per 1 januari 2012 zijn er namelijk 978.604 inwoners, terwijl de oppervlakte van het gebied van het waterschap 200.080 hectare bedraagt. Bij een gemiddeld aantal inwoners van 500 of minder, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 20% en maximaal 30% (artikel 120, tweede lid sub a, van de Waterschapswet). Op basis van deze berekening zou het toedelingspercentage 30% zijn, dat wil zeggen aan de bovenzijde van de bandbreedte, zonder gebruikmaking van de mogelijkheid tot ophoging van het ingezetenaandeel met 10% ex artikel 120, derde lid, van de Waterschapswet.

Het algemeen bestuur heeft in 2008 bij de besluitvorming over de huidige kostentoedelingsverordening het ingezetenaandeel bepaald op 35%. Hieraan lagen twee overwegingen ten grondslag.

1. Het totale beheersgebied van waterschap Rivierenland bestaat voor een belangrijk deel uit buitendijks gebied. Uitgaande van het binnendijkse (bewoonbare) gebied zou de inwonerdichtheid in de huidige situatie 576 inwoners per vierkante kilometer bedragen en daarmee het kostentoedelingspercentage 31,5%.
2. Binnen de Waterschapswet is het mogelijk om de kosten van heffing en invordering, de kosten van kwijtschelding en oninbaar leiden en de kosten van verkiezingen rechtstreeks toe te rekenen aan de categorieën. De kosten van kwijtschelding en oninbaar en de verkiezingen worden voornamelijk veroorzaakt door ingezetenen. Gezien de bewerkelijkheid van deze methode en de geringe effecten is ervoor gekozen om het ingezetenaandeel te verhogen naar 35% en af te zien van de rechtstreekse toerekening van de zogenaamde categoriegebonden kosten.

Deze twee argumenten zijn anno 2013 ongewijzigd en kunnen dienen als onderbouwing van een ingezetenaandeel van 35%.

Met betrekking tot de kostentoedeling tussen de categorieën is er slechts één bestuurlijke keuzeknop aanwezig en dat is via de bepaling van het ingezetenenpercentage. Voor de nieuwe kostentoedelingsverordening heeft het algemeen bestuur zich dan ook de vraag gesteld of er aanleiding is het ingezetenenpercentage te wijzigen ten opzichte van het in 2008 vastgestelde ingezetenaandeel.?

Deze vraag is vanuit twee invalshoeken beoordeeld:

- a. Vanuit de systematiek
- b. Vanuit de lastenontwikkeling in historisch perspectief en de lasten van 2013 vergeleken met andere waterschappen

#### Ad a. Systematiek

De gehanteerde systematiek van kostentoedeling is ongewijzigd ten opzichte van de



besluitvorming van 2008.

De waardeontwikkeling van agrarische gronden leidt tot een hoger kostenaandeel voor ongebouwd en natuur. Het zou in strijd zijn met de systematiek van de kostentoedeling deze waardeontwikkeling die een groter belang aangeeft voor de betreffende categorie reden te laten zijn om het kostenaandeel van een andere categorie (ingezetenen) te wijzigen.

De systematiek geeft daarmee geen aanleiding tot een aanpassing van het besluit in 2008 en een wijziging van het indertijd vastgestelde ingezetenenpercentage van 35%.

#### Ad b. Lastenontwikkeling in historisch perspectief / vergeleken met andere waterschappen

Voor de beoordeling vanuit deze invalshoek heeft het algemeen bestuur de tariefontwikkeling in meerjarenperspectief per categorie beschouwd vanaf het ontstaan van Waterschap Rivierenland in 2002. Daarbij is gekeken wat de tariefontwikkeling van 2002 tot 2013 zou zijn geweest als jaarlijks de inflatiecorrectie op het tarief (vanaf 2002) zou zijn toegepast.

Ten slotte zijn per categorie de belastingtarieven 2013 van Waterschap Rivierenland vergeleken met andere waterschappen die net zoals Waterschap Rivierenland beschikken over een voornamelijk bemalen waterschapsgebied.

De conclusie is dat naast de systematiek ook de lastenontwikkeling in historisch perspectief binnen Waterschap Rivierenland als de vergelijking van het tarief 2013 met andere waterschappen geen aanleiding vormen om het ingezetenenpercentage van 35% aan te passen.

### **Stap 2: Toedelen van de resterende kosten aan de eigenaren van onroerende zaken**

Nadat is bepaald welk aandeel in de kosten door de categorie ingezetenen moet worden opgebracht, worden in de tweede stap van de kostentoedeling de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuur, natuur en gebouwd toegeedeeld. Dit gebeurt op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. De onderlinge waardeverhouding op basis van de waardegegevens per 1-1-2012 bepaalt ieders aandeel in de kosten. Binnen de waardebepaling is geen bestuurlijke keuze mogelijk. Het Waterschapsbesluit geeft nadere regels voor de waardebepaling.

**Waardebepaling categorie ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen,** deze geschiedt conform de toelichting in hoofdstuk 1, paragrafen 4.2 en 4.2 a tot en met d.

De bepaling van de oppervlakten van grondgebruik in het waterschapsgebied is voor deze categorie gebaseerd op verschillende bronnen. Het betreft de gegevens van het Kadaster, zoals deze zijn opgenomen in TOP10NL, en de gegevens van het Centraal Bureau voor Statistiek (Bestand Bodem Gebruik 2008). Het zijn dezelfde, maar meest recente, bronnen als die bij de vorige kostentoedelingsverordening zijn gebruikt.

De waarde voor de categorie ongebouwd, niet zijnde natuur, bestaat uit de waarde van de subcategorie "agrarische grond" (zie 4.2a) en uit de waarde van de subcategorie "openbare wegen en spoorwegen" (zie 4.2b). De waarde van agrarische grond is afgeleid uit de onderzoeksgegevens en de daarop gebaseerde Grondprijmonitor 2011 van de Dienst Landelijk Gebied van het Ministerie van Economische zaken. De onderzoeksgegevens betreffen de waarde per ultimo 2011 en daarmee de peildatum 1 januari 2012. Waterschap Rivierenland valt voor de onderzoeksgegevens in 8 te onderscheiden deelgebieden. De waarde per hectare die is gehanteerd betreft het gewogen rekenkundig gemiddelde van deze deelgebieden volgens de onderstaande tabel.

| Code gebied | Deelgebied                             | Grondprijs |
|-------------|--|------------|
| 2503        | Zuidelijk Gelderland                   | € 49.171   |
| 2504        | Oost Betuwe en Nijmegen                | € 56.958   |
| 2505        | Veluwezoom en Betuwe                   | € 49.970   |
| 2506        | Bommelerwaard                          | € 60.976   |
| 2807        | Alblasserwaard en Vijfheerenlanden     | € 50.592   |
| 3001        | Noordwesthoek                          | € 59.609   |
| 3003        | Biesbosch                              | € 47.730   |
| 3101        | Noord Limburg                          | € 49.024   |
|             |  |            |
|             | Gemiddeld totale gebied van waterschap | € 51.734   |

De waarde van de openbare wegen en spoorwegen is bepaald op basis van de *Taxatiewijzer openbare wegen en spoorwegen*, die is opgesteld door Tauw B.V. in opdracht van de Unie van Waterschappen. Tauw B.V. heeft voor deze kostentoedelingsverordening de taxatiewijzer geactualiseerd naar de waardepeildatum van 1 januari 2012. Op grond van het Waterschapsbesluit is de waarde van openbare wegen en spoorwegen bepaald op 75% van de vervangingswaarde.

**Waardebepaling categorie natuurterreinen**, deze geschiedt conform de toelichting in hoofdstuk 1, paragraaf 4.3.

De bepaling van de oppervlakten van grondgebruik in het waterschapsgebied is voor deze categorie gebaseerd op dezelfde bronnen, als voor de categorie ongebouwd, niet zijnde natuur, zijn gebruikt. Ook voor natuur zijn dezelfde, maar meest recente, bronnen als bij de vorige kostentoedelingsverordening zijn gebruikt.

De gemiddelde waarde per hectare van natuurterreinen bedraagt op basis van het Waterschapsbesluit 20% van de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap. Uitgaande van het rekenkundig gemiddelde van de agrarische gronden, bedraagt de gemiddelde waarde van natuurterreinen € 10.347 per hectare.

**Waardebepaling categorie gebouwde onroerende zaken**, deze geschiedt conform de toelichting in hoofdstuk 1, paragraaf 4.4.

De WOZ-waarde van gebouwde onroerende zaken per 1 januari 2012 is gebaseerd op de door de Gemeenschappelijke Regeling Belastingssamenwerking Rivierenland (Gr-BSR) aangeleverde gegevens van de in het waterschapsgebied liggende gemeenten.

### **Kostenaandelen**

Bij een ingezetenaandeel van 35 % (stap 1) bedraagt het gezamenlijke aandeel van de overige categorieën 65 %. Op basis van de onderlinge waardeverhouding is het kostenaandeel van de overige categorieën:

- Kostenaandeel ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen: 13,621 %
- Kostenaandeel natuurterreinen: 0,042 %
- Kostenaandeel gebouwd: 51,337 %

### **Stap 3: Tariefdifferentiatie**

Zoals in hoofdstuk 1, paragraaf 7 is aangegeven, is het voor het algemeen bestuur van Waterschap Rivierenland mogelijk om de heffing in een aantal gevallen lager of hoger vast te stellen, de zogenaamde tariefdifferentiatie. De waterschappen hebben bij het toepassen van tariefdifferentiatie een bestuurlijke vrijheid. Voor de achtergronden van de tariefdifferentiatie wordt verwezen naar de betreffende paragraaf en naar hoofdstuk 3, toelichting bij artikel 3.

De volgende bestuurlijke overwegingen kunnen een rol spelen bij het toepassen van tariefdifferentiatie:

- de mate, waarin er sprake is van een duidelijk afwijkend belang;
- de regionale kenmerken van het gebied van het waterschap;
- de relatieve omvang van het gebied dat in aanmerking komt voor tariefdifferentiatie;
- de invloed op de complexiteit en de transparantie van het belastingstelsel;
- de uitvoerings- en kostenaspecten.

In het algemeen geldt dat terughoudend met tariefdifferentiatie moet worden omgegaan. Dat betekent onder meer dat:

- tariefdifferentiatie beperkt blijft tot de in de wet genoemde gebieden/objecten. Daarbinnen vindt geen nadere differentiatie plaats. Met andere woorden: wanneer besloten wordt tot een tariefdifferentiatie voor bijvoorbeeld wegen, dan wordt voor wegen één percentage voor het hogere tarief vastgesteld zonder verder onderscheid te maken tussen bijvoorbeeld lokale wegen en autosnelwegen;
- wanneer besloten wordt tot tariefdifferentiatie, dan geldt voor alle belastingcategorieën zonder onderscheid hetzelfde percentage van afwijking. .

In de huidige kostentoedelingsverordening is de volgende tariefdifferentiatie toegepast:

- Buitendijkse gelegen onroerende zaken betalen 50% van het tarief binnendijks;
- Verharde openbare wegen betalen een toeslag van 100%.

#### **Buitendijks gelegen onroerende zaken**

Het algemeen bestuur heeft bij de totstandkoming van de huidige kostentoedelingsverordening in 2008 het volgende overwogen inzake het toepassen van deze tariefdifferentiatie:

-begin-

“Waterschap Rivierenland kent binnen zijn gebied een duidelijk onderscheid tussen buitendijks gelegen en binnendijks gelegen gebieden. In de buitendijks gelegen gebieden heeft het waterschap een beperkter taak, die zich met name richt op waterbeheer en waterkering in de buitenpolders. Met betrekking tot de rivieren zelf heeft Waterschap Rivierenland nauwelijks een taak – deze vallen onder het beheer van Rijkswaterstaat –, zij het dat het waterschap investeringen in de binnendijks gelegen gebieden doet om de piekafvoer op de rivieren te beperken.

Het onderscheid in taakuitvoering tussen binnendijks en buitendijks gelegen gebieden rechtvaardigt een tariefdifferentiatie.

Op de bij de verordening behorende kaart wordt aangegeven op welk gebied deze tariefdifferentiatie van toepassing is. Deze kaart vraagt om een nadere toelichting. De wetgever hanteert geen strikte definitie van buitendijks gelegen gebieden, maar laat het afhangen van de lokale situatie over wat als buitendijks moet worden beschouwd. In het geval van Waterschap Rivierenland zou het bestuur kunnen besluiten de grens van het buitendijks gelegen gebied op de zomerkaden te leggen. Vanwege de veiligheidstaak van Waterschap Rivierenland, die zich met name richt op de primaire waterkeringen, ligt dit echter niet voor de hand. Er bestaat een duidelijk verschil in taakuitvoering – en daarmee in het belang bij de taken van het waterschap – tussen de buitenpolders en het gebied dat achter de bandijk is gelegen. De buitenpolders kennen

een beperkt beschermingsniveau tegen hoogwater; het is juist in de procedures van het waterschap besloten om water in de buitenpolders in te laten ter bescherming van de zomerkaden. De buitenpolders behoren, met enkele uitzonderingen, tot het stroomprofiel van de rivier.

Op de bij de verordening behorende kaart is de grens tussen het binnendijks en buitendijks gelegen gebied gesteld op de buitenkruinlijn van de primaire waterkering, met dien verstande dat hiervan in drie gevallen is afgeweken. Het betreft de polder Nieuwland, het buitendijks gelegen bedrijventerrein Ruigenhil te Alblasterdam en het gebied Buitenstad te Vianen. Deze gebieden, waarvan de exacte grenzen op de kaart zijn vastgesteld, kennen een beschermingsniveau tegen hoogwater dat vergelijkbaar of zelfs gelijkwaardig is aan het binnendijkse gebied. Deze gebieden zijn aan het stroomprofiel van de rivier onttrokken. Om die reden is het belang van de zakelijk gerechtigden van gebouwde en ongebouwde eigendommen in dit gebied gelijk aan het belang dat zakelijk gerechtigden van binnendijkse gebieden hebben”  
-einde-

Het algemeen bestuur heeft in 2008 besloten een differentiatie te hanteren die 50 % lager is dan het tarief dat blijktens de Verordening op de Watersysteemheffing voor elk van de categorieën onroerende zaken geldt. Het is wettelijk mogelijk om deze tariefdifferentiatie te stellen op een maximaal 75 % lager tarief. Waterschap Rivierenland heeft, zoals overwogen, echter een duidelijke taak ten aanzien van de waterkering (zomerkaden) en ten aanzien van het waterbeheer in de buitenpolders. Ook voor de buiten de zomerkaden gelegen gebieden geldt een duidelijk belang.

Deze overwegingen zijn anno 2013 ongewijzigd en kunnen dienen als onderbouwing van een tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken (niet zijnde natuur, natuur en ongebouwd) van 50% ten opzichte van het binnendijks tarief.

Het algemeen bestuur heeft onder de werking van de huidige kostentoedelingsverordening vastgesteld dat aanvullend een buitendijks gelegen gebied als binnendijks moet worden aangewezen. Het betreft het buitendijks gelegen gebied Heerewaarden. Per saldo wordt daarmee onder de kostentoedelingsverordening 2014 in vier gevallen van de begrenzing tussen binnendijks en buitendijks gelegen gebied afgeweken. De bij de verordening behorende kaart zal hierop worden aangepast.

### **Verharde openbare wegen**

Voor verharde openbare wegen wordt in de huidige verordening een toeslag van 100% toegepast. Het algemeen bestuur heeft bij de totstandkoming van de kostentoedelingsverordening in 2008 het volgende overwogen inzake het toepassen van deze tariefdifferentiatie:

-begin-

“Het is mogelijk om een tariefdifferentiatie toe te passen voor verharde openbare wegen. Bij wegen is sprake van verharde oppervlakten, die een hogere piekafvoer kunnen veroorzaken, waardoor mogelijk een relatief grotere capaciteit van het watersysteem wordt gevraagd. Daarnaast vormen wegen één van de belangrijkste bronnen van diffuse verontreiniging van het oppervlaktewater. Deze omstandigheden kunnen aanleiding vormen voor wegen een hoger tarief toe te passen.

Daarnaast geldt dat de omvang van wegen relatief van zodanige omvang is, ook wanneer specifiek wordt gelet op de oppervlakten en de economische waarde binnen de categorie ongebouwd, dat het gerechtvaardigd is om een tariefdifferentiatie toe te passen. Besloten is dan ook een tariefdifferentiatie vast te stellen van 100 %”.

-einde-

De mogelijkheid tot het hanteren van een tariefdifferentiatie is bij wijze van amendement Van Lith en Lenards in 2008 opgenomen in de Waterschapswet. Vanaf 1 januari 2009 is deze tariefdifferentiatie tot een maximum van 100% wettelijk mogelijk geworden. De motivering hiervan is dat bij wegen sprake is van verharde oppervlakken, die een hogere piekafvoer kunnen veroorzaken, waardoor mogelijk een relatief grotere capaciteit van het watersysteem wordt gevraagd. Daarnaast vormen wegen één van de belangrijkste bronnen van diffuse verontreiniging van het oppervlaktewater, aldus de bewoordingen van het amendement.

Deze omstandigheden kunnen aanleiding vormen voor wegen een hoger tarief toe te passen. Deze motivering uit het amendement heeft het algemeen bestuur letterlijk opgenomen in de toelichting op de Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer Waterschap Rivierenland 2009.

De situatie ten aanzien van wegen is voor wat betreft de piekafvoer van verhard oppervlak en het zijn van een van de belangrijkste bronnen van diffuse verontreiniging nog steeds actueel anno 2013, hoewel het algemeen bestuur nadrukkelijk constateert dat ook ten aanzien van wegen verbeteringen zijn bereikt voor het watersysteem als gevolg van samenwerking in de waterketen tussen het waterschap en de gemeenten.

De genoemde motivering kan het algemeen bestuur nog steeds hanteren als onderbouwing van een tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen. De keuze voor een tariefdifferentiatie zegt nog niets over de hoogte ervan. In 2009 heeft het algemeen bestuur gekozen voor een tariefdifferentiatie van het indertijd geldende maximum van 100%. Het algemeen bestuur heeft daarbij toen, zoals hiervoor geciteerd, tevens het volgende overwogen: “Daarnaast (dus naast het argument van piekafvoer en diffuse verontreiniging) geldt dat de omvang van wegen relatief van zodanige omvang is, ook wanneer specifiek wordt gelet op de oppervlakten en de economische waarde binnen de categorie ongebouwd, dat het gerechtvaardigd is om een tariefdifferentiatie toe te passen”. Met deze overweging heeft het algemeen bestuur in 2009 aangegeven rekening te willen houden met de invloed van de waarde van wegen op de totale waarde van de categorie ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen (artikel 118, vijfde lid, van de Waterschapswet). De waarde van deze infrastructurele werken resulteert in een naar verhouding groot kostenaandeel van de categorie ongebouwde onroerende zaken. Dit effect is vanaf 2009 als de zogenaamde “weeffout” bestempeld. Dit effect zou zonder de toepassing van de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen leiden tot een onevenredige lastenstijging voor binnen de categorie ongebouwd te onderscheiden eigenaren van agrarische gronden, niet zijnde eigenaren van verharde wegen.

De stap naar een hogere tariefdifferentiatie van 250% in 2014 en 350% in 2018 is voor het algemeen bestuur mogelijk geworden op basis van een wijziging van de Waterschapswet in september 2012. Voor waterschappen die in 2012 al gebruik maakten van de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen, zoals Waterschap Rivierenland, is de mogelijkheid ontstaan de tariefdifferentiatie te verhogen tot maximaal 400%. De reden voor de wijziging van artikel 122, derde lid sub c, van de Waterschapswet is gelegen in het gegeven dat het door de wetwijziging mogelijk wordt de genoemde “weeffout” en daarmee de onevenredige tarieven voor agrarische grondeigenaren, zoveel mogelijk te herstellen.

Het algemeen bestuur meent de weeffout in afdoende mate te kunnen herstellen door de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen getrapd toe te passen, waarbij deze oploopt van 250 % in 2014 tot 350 % in 2018. Het percentage wordt op deze manier jaarlijks verhoogd met 25 % en komt daarmee over een periode van vijf jaar gemiddeld uit op 300 %.

Bij het toepassen van een getrapte tariefdifferentiatie is er sprake van een gematigde en geleidelijke lastenontwikkeling voor alle categorieën met uitzondering van de categorie natuur. De lastenstijging voor de categorie natuur is weliswaar hoog, maar in absolute zin acceptabel.

### **Onevenredigheid van tarieven voor agrarische gronden**

In aanvulling op de voorgaande overwegingen wenst het algemeen bestuur een nadere onderbouwing van de onevenredigheid van de tarieven voor de eigenaren van agrarische gronden te geven

De wijze waarop het kostenaandeel van de verschillende categorieën wordt bepaald is in artikel 120 van de Waterschapswet geregeld. Er is een verplichte kostentoedelingsmethode in de wet opgenomen. (Methode Delfland)

Het kostenaandeel van de categorieën ongebouwd, gebouwd en natuur wordt bepaald op basis van de onderlinge waardeverhouding. Dit leidt tot een kostenaandeel van 13,621% voor de categorie ongebouwd in de kosten van het watersysteembeheer (in 2014 13,621% van € 83,9 miljoen = € 11,4 miljoen).

De categorie ongebouwd valt voor de waardebepaling op basis van artikel 6.3 van het Waterschapsbesluit uiteen in vijf “subcategorieën”, te weten:

- Agrarische gronden;
- Openbare landwegen, inclusief kunstwerken;
- Banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief kunstwerken;
- Bouwpercelen en
- Overige ongebouwde onroerende zaken.

De waarde van de agrarische gronden bedraagt circa 22% van de totale waarde ongebouwd.  
De waarde van de openbare landwegen bedraagt circa 53% van de totale waarde ongebouwd.  
De waarde van de overige subcategorieën bedraagt circa 25% van de totale waarde ongebouwd.

De heffingsmaatstaf voor het tarief ongebouwd is een hectare. De hoofdregel van belastingheffing is dat het tarief van de belasting per eenheid van de heffingsmaatstaf gelijk is. In dat geval worden de aan de categorie ongebouwd toegerekende kosten (in 2014 circa € 11,4 miljoen) gedeeld door het totaal aantal hectare ongebouwd (circa 155.000). Het tarief per hectare bedraagt in dat geval € 73,43.

Het areaal aan wegen binnen de totale oppervlakte ongebouwd bedraagt circa 14.000 hectare (9% van het totaal).

Hier ontstaat de discrepantie (“weeffout”). Het kostenaandeel van de categorie ongebouwd wordt voor meer dan de helft (53%) bepaald door de waarde van de wegen. Zonder toepassing van de tariefdifferentiatie voor wegen zouden de eigenaren van wegen evenwel slechts 9% bijdragen in de dekking van de totale kosten. De wetgever heeft deze discrepantie in de Waterschapswet vanaf 2009 erkend en heeft uiteindelijk via een wijziging van de Waterschapswet in 2012 een verdere verruiming van de tariefdifferentiatie voor wegen tot maximaal 400% mogelijk gemaakt.

In 2013 kent Waterschap Rivierenland nog een tariefdifferentiatie van 100%. De bijdrage van de wegeigenaren aan de totale opbrengst van de categorie ongebouwd watersysteembeheer bedraagt op basis van die tariefdifferentiatie momenteel circa 17%.

Toepassing van de in deze kostentoedelingsverordening opgenomen getrapte verhoging van de tariefdifferentiatie van 250% in 2014 tot 350% in 2018 betekent dat de bijdrage van de wegeigenaren in de totale opbrengst van de categorie ongebouwd watersysteembeheer stapsgewijs wordt verhoogd van 27% in 2014 tot 32% in 2018.

Het algemeen bestuur concludeert dat daarmee de bijdrage van de wegeigenaren weliswaar fors hoger wordt dan op dit moment het geval is, maar tevens dat deze nog steeds lager is dan het waarde-aandeel van de wegeigenaren binnen de categorie ongebouwd.

**Geen verdere tariefdifferentiatie**

Het algemeen bestuur heeft besloten verder geen gebruik te maken van de overige mogelijkheden van tariefdifferentiatie.

### **Hoofdstuk 3 Artikelsgewijze toelichting**

#### **Artikel 1 Begripsomschrijvingen**

In artikel 1 zijn enkele begrippen die in de verordening vaker voorkomen, nader omschreven. Onderdeel g is speciaal in verband met de bepalingen over de tariefdifferentiatie opgenomen.

In **onderdeel a** wordt een omschrijving van het begrip kosten gegeven. De kosten die in de kostentoedeling een rol spelen zijn de netto-kosten die in de begroting van het waterschap zijn opgenomen en die met behulp van de watersysteemheffing worden gedekt.

In **onderdeel b** wordt het gebied van het waterschap omschreven als het gebied dat is aangegeven op de bij het provinciale reglement behorende kaart waarin het waterschap belast is met de zorg voor het watersysteem. Het gaat om de buitenste grenzen van het waterschapsgebied, inclusief eventuele buitendijkse gebieden.

In **onderdeel c** wordt een omschrijving gegeven van het begrip ingezetenen. Om als ingezetene aangemerkt te worden, moet de persoon in het gebied van het waterschap woonplaats hebben én er gebruik hebben van woonruimte. Van een ingezetene in de hierbedoelde zin is slechts sprake als aan beide voorwaarden is worden voldaan.

In de **onderdelen d, e en f** wordt steeds het begrip “zakelijk gerechtigden” gebruikt als omschrijving voor degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van onroerende zaken in het gebied van het waterschap en uit dien hoofde belastingplichtig zijn (vgl. artikel 117, eerste lid, onderdelen b tot en met d, van de Waterschapswet). Het gaat meer specifiek om de zakelijk gerechtigden ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, zakelijk gerechtigden natuurterreinen en zakelijk gerechtigden gebouwd.

In **onderdeel g** is aangegeven wat in het kader van deze verordening onder buitendijks gelegen onroerende zaken moet worden verstaan. Of een onroerende zaak binnen- dan wel buitendijks is gelegen, is van belang in geval van een eventuele tariefdifferentiatie buitendijks als bedoeld in artikel 122, eerste lid, van de Waterschapswet. Voor buitendijks gelegen onroerende zaken kan het algemeen bestuur van het waterschap een lagere heffing vaststellen.

#### **Artikel 2 Kostentoedeling watersysteembeheer**

In artikel 2 van de verordening is aangegeven wat het aandeel van iedere heffingsplichtige categorie in de kosten van de taakuitoefening is. Het aandeel wordt uitgedrukt in procenten. Artikel 2 vormt hiermee het kernartikel van de verordening. Het toedelen van kosten aan de categorieën geschiedt in twee stappen. In de eerste stap wordt het kostenaandeel van de categorie ingezetenen bepaald en in de tweede stap worden de resterende kosten van de taakuitoefening over de categorieën ongebouwd niet zijnde natuur, natuur en gebouwd verdeeld. In hoofdstuk 2 van deze toelichting is de methode van kostentoedeling voor Waterschap Rivierenland nader uitgewerkt. Hoofdstuk 2 kan daardoor gelezen worden als de toelichting op artikel 2 van de verordening.

#### **Artikel 3 Tariefdifferentiatie**

Het algemeen bestuur van een waterschap kan in een aantal gevallen besluiten om de belastingtarieven, zoals die voor de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd zijn vastgesteld, te differentiëren, dat wil zeggen: hoger of lager vast te stellen. De bevoegdheid om tarieven te differentiëren is een facultatieve bevoegdheid van het waterschapsbestuur. De gevallen waarin tariefdifferentiatie is toegestaan, zijn in de Waterschapswet (artikel 122) met zoveel woorden



genoemd. Ook de mate waarin tarieven gedifferentieerd kunnen worden, is in de wet geregeld. De hoofdregel die uit artikel 121, eerste lid, onderdelen b, c en d van de Waterschapswet voortvloeit, is dat het tarief van de belasting per eenheid van de heffingsmaatstaf gelijk is. Op grond van deze hoofdregel moet dus sprake te zijn van een gelijk tarief per hectare voor de onroerende zaken die tot de categorie ongebouwd behoren, een gelijk tarief per hectare voor de onroerende zaken die tot de categorie natuur behoren en een gelijk percentage van de WOZ-waarde voor alle onroerende zaken die tot de categorie gebouwd behoren. De bepalingen over de tariefdifferentiatie maken het mogelijk om van deze hoofdregel af te wijken. Indien tariefdifferentiatie wordt toegepast, zal bij de betreffende belastingcategorieën dus geen sprake meer zijn van gelijke tarieven.

Tariefdifferentiatie moet op grond van artikel 122 van de Waterschapswet in de kostentoedelingsverordening worden geregeld. Zowel de situaties waarin tariefdifferentiatie zal plaatsvinden als de mate waarin dit zal geschieden, moeten in de verordening tot uitdrukking worden gebracht. Voor welk(e) percentage(s) in specifieke gevallen precies wordt gekozen, behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap. Omdat de kostentoedelingsverordening zelf geen bepaling over de tarieven bevat (deze staan in de Verordening op de Watersysteemheffing), is het nodig om in deze verordening een verwijzing naar de belastingverordening op te nemen.

In de kostentoedelingsverordening zijn tariefdifferentiaties vastgesteld voor buitendijkse gebieden (artikel 3, lid 1) en voor verharde openbare wegen (artikel 3, lid 2).

#### **Artikel 4 Cumulatie van tariefdifferentiatie**

Ingevolge artikel 122, vierde lid, van de Waterschapswet kunnen de tariefdifferentiaties naast elkaar worden toegepast. Deze zogenaamde cumulatie van tariefdifferentiatie is een bevoegdheid van het waterschap en niet een verplichting.

Cumulatie kan pas aan de orde zijn als zich in het gebied van het waterschap twee of meer van de situaties voordoen als genoemd in artikel 122, eerste tot en met derde lid, van de Waterschapswet.

De in deze verordening vastgestelde tariefdifferentiaties worden op grond van het bepaalde in artikel 4 cumulatief toegepast.

#### **Artikel 5 Inwerkingtreding en citeertitel**

##### **Lid 1**

Dit lid bepaalt dat de kostentoedelingsverordening die tot nu toe heeft gegolden, wordt ingetrokken met ingang van het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2014. De oude verordening blijft gelden voor de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden.

##### **Lid 2**

Op grond van artikel 73, eerste lid, van de Waterschapswet verbinden besluiten van het waterschap die algemeen verbindende regels inhouden, niet dan wanneer zij zijn bekendgemaakt. Deze bepaling is ook op de kostentoedelingsverordening van toepassing. Indien niet aan de bekendmakingsplicht wordt voldaan, kan dit tot de onverbindendheid van de verordening leiden. Bekendmaking geschiedt door plaatsing van de verordening in het (elektronisch) Waterschapsblad, zijnde het officiële publicatieblad van het waterschap. Het Waterschapsblad van Waterschap Rivierenland wordt uitgegeven onder het landelijk systeem van de GVOP. Bij de bekendmaking moet het waterschap ook de dagtekening vermelden van het besluit, waarbij de provinciale goedkeuring aan de kostentoedelingsverordening is verleend. Dit is in artikel 73, lid 5, van de Waterschapswet bepaald.

De datum van inwerkingtreding van de kostentoedelingsverordening is bepaald op 1 januari 2014.

**Lid 3**

De kostentoedelingsverordening wordt voor het eerst toegepast op het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2014. Dit jaartal is onderdeel van de citeertitel van de verordening.

De maximale geldigheidsduur van de verordening is vijf jaar.

**Lid 4**

De verordening heeft een citeertitel. De naam van het waterschap en het jaartal van inwerkingtreding maken daarvan deel uit.