

Toelichting op de Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer 2009

1. Algemeen

Artikel 120 van de Waterschapswet (hierna: de wet) verplicht het waterschapsbestuur om een verordening vast te stellen waarin voor elke categorie van heffingsplichtigen de toedeling van het kostendeel is opgenomen.

Artikel 122 van de wet geeft daarnaast de mogelijkheid om in deze verordening voor bepaalde onroerende zaken een afwijkende heffing in te stellen.

In de onderhavige verordening wordt artikel 120 van de wet uitgevoerd en wordt tevens beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheid van tariefdifferentiatie van artikel 122 van de wet.

2. Kostentoedeling (artikel 120 van de wet)

2.1 Kostentoedeling aan de ingezetenen

De toedeling van kosten voor het watersysteembeheer geschiedt in verschillende fasen.

Allereerst wordt het aandeel van ingezetenen bepaald, aan de hand van de percentageverdeling van artikel 120, tweede lid van de wet.

Inwoner Dichtheid	Aantal inwoners per km ²	Kostenaandeel
Laag	< 500	20 – 30 (40)%
Gemiddeld	500 – 1.000	31 – 40 (50)%
Hoog	> 1.000	41 – 50 (60)%

Tabel 1: Overzicht kostenaandeel ingezetenen volgens artikel 120, tweede lid van de wet

Dit aandeel staat voor het algemeen taakbelang en wordt soms ook wel aangehaald als het solidariteitsgedeelte. Het inwonerdichtheids criterium wordt bij Regge en Dinkel reeds sinds de begroting van 2004 toegepast.

2.2 Kostentoedeling aan gebouwd, ongebouwd en natuur

Na vaststelling van het ingezetenaandeel wordt het restant van de kosten van het watersysteembeheer verdeeld over de specifieke categorieën gebouwd (niet zijnde natuurterreinen), ongebouwd en natuur.

Bij de kostentoedeling wordt er van uitgegaan, zoals dat bij het provinciaal reglement is vastgesteld, dat elk perceel binnen het waterschap belang heeft bij het watersysteembeheer. Hierdoor zijn er straks geen 'witte vlekken' meer. Dit betekent dat ook de buitendijkse gronden en wateren, rivieren en uitwaarden en alle hooggelegen gronden met onzichtbare afstroming of afstroming op rijkswateren onder de watersysteemheffing worden gebracht.

Het aandeel van deze specifieke categorieën wordt vervolgens bepaald op basis van de totale economische waarde van elke belastingcategorie. De totale economische waarde is een uitdrukking van het profijt dat deze categorie heeft bij het watersysteembeheer.

Waardebepaling categorie ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen

Deze categorie valt (op grond van artikel 6.3 Waterschapsbesluit) in het kader van de kostentoedeling uiteen in vijf 'subcategorieën' (groepen) van typen grondgebruik, te weten:

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

Ingevolge het Waterschapsbesluit is een onderverdeling in groepen noodzakelijk, omdat tussen de groepen zowel de wijze van waardebepaling als de waarde per hectare verschilt.

Van elke groep moet de waarde worden bepaald. Dit gebeurt globaal, hetgeen in dit geval betekent dat het waterschap niet van elk individueel object dat tot de betreffende groep behoort een exacte waarde hoeft te bepalen, maar dat kan worden volstaan met het bepalen van de waarde van het geheel van de onroerende zaken van de betreffende groep. Het product van de oppervlakte in hectare en de gemiddelde waarde per hectare vormt dan de waarde van de betreffende subcategorie. De optelsom van de waarden van de subcategorieën is de totale waarde van de categorie ongebouwd, niet zijnde natuur.

Waardebepaling 'subcategorie' agrarische gronden

Onder agrarische grond wordt ingevolge artikel 6.1, onder a, van het Waterschapsbesluit de ten behoeve van de landbouw als bedoeld in artikel 312 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond verstaan, voor zover deze niet de ondergrond vormen van gebouwde eigendommen. De ondergrond van glasopstanden (kassen) behoort tezamen met de glasopstand zelf tot een gebouwde onroerende zaak. Natte veenweidegebieden behoren ook tot de categorie agrarische gronden. Bossen behoren er niet toe. Bossen worden op grond van artikel 116, onder c, van de Waterschapswet immers tot de categorie natuurterreinen gerekend. 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 (artikel 6.5, eerste lid van het Waterschapsbesluit). In het tweede lid van artikel 6.5 van het Waterschapsbesluit is neergelegd 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 betrokken. Verder dient bij de waardebepaling van gronden die zijn bezwaard met beperkte rechten of die worden verpacht, te worden geabstraheerd van de waardedrukkende invloed die van deze feiten uitgaat. Blijkens de toelichting bij het Waterschapsbesluit vormen de onderzoeksgegevens van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een goede basis voor de waardebepaling van agrarische gronden ten behoeve van de kostentoedeling. Deze dienst rapporteert jaarlijks aan de Tweede Kamer over de gemiddelde prijzen van agrarische gronden.

Waardebepaling 'subcategorieën' openbare landwegen en banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief kunstwerken

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 en banen voor openbaar vervoer per rail worden behalve de landwegen en spoorbanen als zodanig ook verkeersvoorzieningen en kunstwerken betrokken. Voorbeelden van kunstwerken zijn bruggen, viaducten en tunnels. 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.

De gemiddelde waarde per hectare wordt ingevolge het Waterschapsbesluit gesteld op de vervangingswaarde. Dit is het bedrag dat met de herbouw van een identiek vervangend object gepaard zou gaan, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met een correctiefactor voor technische en functionele veroudering. Om te voorkomen dat de waterschappen van geval tot geval steeds zelf de component voor de technische en functionele veroudering van de onroerende zaken zouden moeten bepalen, heeft de wetgever de correctiefactor in het Waterschapsbesluit zelf vastgelegd. Deze bedraagt 25%. De waarde van deze ongebouwde onroerende zaken wordt derhave gesteld op 75% van de vervangingswaarde. De Taxatiewijzer voor de waardebepaling van openbare wegen en spoorwegen (taxatiewijzer wegen) bevat handreikingen voor de waardebepaling.

Waardebepaling 'subcategorie' bouwpercelen

Bouwpercelen zijn ongebouwde, al dan niet bouwrijp gemaakte percelen, waarop gebouwd mag worden (artikel 6.1, onder b, Waterschapsbesluit). De gemiddelde waarde per hectare wordt ingevolge artikel 6.7 van het Waterschapsbesluit bepaald op basis van de waarden die voor de binnen het gebied van het waterschap gelegen bouwpercelen op de voet van de Wet WOZ zijn vastgesteld.

Waardebepaling 'subcategorie' overige ongebouwde onroerende zaken

De subcategorie overige ongebouwde onroerende zaken is een restcategorie waartoe onder andere volkstuinen, begraafplaatsen, openbare parken en plantsoenen en recreatie- en sportterreinen behoren, voor zover zij althans niet op grond van artikel 118, lid 2, van de wet deel uitmaken van een gebouwd eigendom. De gemiddelde waarde per hectare wordt ingevolge het Waterschapsbesluit gesteld op de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap. De wetgever heeft om redenen van eenvoud hiervoor gekozen. Dit blijkt uit de toelichting op artikel 6.8 van het Waterschapsbesluit.

Waardebepaling categorie natuurterreinen

De volgende categorie waarvoor in het kader van de kostentoedeling een waarde moet worden vastgesteld, is de categorie natuurterreinen. Natuurterreinen zijn in artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet gedefinieerd als ongebouwde onroerende zaken waarvan de inrichting en het beheer geheel of nagenoeg geheel en duurzaam zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Tot de categorie natuurterreinen worden daarom bijvoorbeeld heidevelden, moerassen, zandverstuivingen en duingebieden gerekend. Ook (productie)bossen en open wateren met een oppervlakte van tenminste 1 hectare behoren tot deze categorie. Bij open wateren moet blijkens het Waterschapsbesluit worden gedacht aan vennen, meren, plassen en daarmee vergelijkbare wateren met een open en weids karakter. In de regel zullen stadsparken, plantsoenen, e.d. vanwege hun recreatieve functie niet als een natuurgebied kunnen worden aangemerkt. De gemiddelde waarde per hectare van natuurterreinen wordt op basis van het Waterschapsbesluit gesteld op 20% van de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap.

Waardebepaling categorie gebouwde onroerende zaken

Voor het bepalen van de waarde van de gebouwde onroerende zaken moet worden aangesloten bij de waarden, zoals die voor deze objecten in het kader van de Wet WOZ door de gemeenten zijn vastgesteld. Wat onder een gebouwd object moet worden verstaan, is in artikel 118, eerste en tweede lid, van de Waterschapswet geregeld. Op grond van deze regeling wordt een samenstel van ongebouwde en gebouwde onroerende zaken als één gebouwde onroerende zaak aangemerkt.

2.3 Waardepeildatum

De waarde van de onroerende zaken moet worden bepaald naar de hoedanigheid en de staat van de onroerende zaken op de waardepeildatum.

Voor natuurterreinen en voor andere ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn is dit in artikel 6.11, tweede lid, van het Waterschapsbesluit uitdrukkelijk bepaald.

Voor gebouwde onroerende zaken bevat het Waterschapsbesluit een dergelijke expliciete regeling niet. Dit is ook niet nodig, omdat voor de waardebepaling van deze categorie wordt aangesloten bij de WOZ-gegevens en in de Wet WOZ al geldt dat de waarde naar de hoedanigheid en de staat van de onroerende zaken op de waardepeildatum moet worden 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 is uit praktische overwegingen voor de waardepeildatum 1 januari 2007 gekozen. De waardegegevens van gebouwde onroerende zaken komen via de WOZ-gegevensleveringen van de gemeenten beschikbaar, en deze 'ijlen' één jaar na. De WOZ-waarden die naar de waardepeildatum 1 januari 2008 zijn vastgesteld, komen met andere woorden in de eerste acht weken van 2009 beschikbaar. Dit is met het oog op een ordentelijke vaststelling en goedkeuring van de onderhavige kostentoedelingsverordening te laat.

Een soortgelijke redenering geldt voor de waardegegevens van landbouwgronden die via de Dienst Landelijk Gebied van het ministerie van LNV beschikbaar komen. De waardepeildatum ten behoeve van de kostentoedeling is daarom vastgesteld op 1 januari 2007.

In het proces van kostentoedeling 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 (1 januari 2007) en het begin van het eerste belastingjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft (1 januari 2009). Zo zullen bouwpercelen die na de waardepeildatum zijn bebouwd, voor de kostentoedeling als ongebouwde onroerende zaken worden aangemerkt en zal landbouwgrond die na de waardepeildatum is omgevormd tot natuur of tot bouwgrond, nog wel als landbouwgrond in de waardebepaling worden meegenomen.

3. **Tariefdifferentiatie (artikel 122 van de wet)**

Er bestaat de mogelijkheid om binnen de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur verschillende tarieven te hanteren. De mogelijkheid voor tariefdifferentiatie wordt geboden om te scherpe lastenverschuivingen te voorkomen (bijv. in het geval van voormalige 'witte vlekken').

De wettelijke mogelijkheden voor differentiatie zijn beperkt, zie tabel 2.

Maximaal +100%	Maximaal -75%
Onroerende zaken in bemaal gebieden	Buitendijkse gelegen onroerende zaken
Glasopstanden	Onroerende zaken die als waterberging worden gebruikt
Verharde openbare wegen	

Tabel 2: Overzicht wettelijke mogelijkheden voor tariefdifferentiatie

Bij de wijziging van het financieringsstelsel van de waterschappen is het streven naar vereenvoudiging, transparantie en fiscale robuustheid een nadrukkelijke doelstelling geweest. Met het oog hierop is terughoudend gebruik van de mogelijkheden van (cumulatie van) tariefdifferentiatie gemaakt.

Bij Regge en Dinkel zijn bemaal gebieden, glasopstanden en buitendijkse gebieden beperkt aanwezig. Het invoeren van tariefsdifferentiatie voor deze onderdelen leidt tot extra perceptiekosten die niet opwegen tegen het nut van tariefsdifferentiatie voor het waterschap en doet geweld aan het principe van een eenvoudiger financieringsstelsel.

Het aantal waterbergingsgebieden (percelen die op de legger zijn aangemerkt als waterberging) is weliswaar beperkt, maar toch is gekozen voor een gedifferentieerd tarief voor deze gebieden. Tot op heden is 10% (2,8 miljoen m³) van de NBW- taakstelling op het gebied van waterberging (28,7 miljoen m³) gerealiseerd. Met een tariefsverlaging voor waterbergingsgebieden willen wij een financiële prikkel laten uitgaan voor het realiseren van waterberging en de daaraan verbonden NBW-taakstelling. Dit geldt vooral voor waterbergingsgebieden die niet zijn geclassificeerd als natuur. Het tarief voor de categorie natuur (enkele euro's per hectare) is veel lager dan het tarief voor de categorie ongebouwd (enkele tientallen euro's per hectare). Voor waterberging in natuurgebieden is de financiële prikkel gering en weegt niet op tegen de aanvullende perceptiekosten.

Een laatste mogelijkheid tot tariefsdifferentiatie is een hoger tarief voor verharde openbare wegen. De wegen zijn een belangrijke factor bij het bepalen van de totale economische waarde en dus het kostenaandeel van ongebouwd. De hoge economische waarde van wegen leidt derhalve tot een stijging van de lastendruk voor ongebouwd (bijv. agrarische bedrijven). Deze stijging kan worden beperkt door het tarief voor wegen te verhogen met maximaal 100%. Het hoge beschermd economisch belang van wegen en het feit dat wegen als verhard oppervlak meer waterbezuur maken dan overig ongebouwd kunnen een tariefsverdubbeling rechtvaardigen.