



Toelichting op de Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer en wegenbeheer Schieland en de Krimpenerwaard 2009

Algemeen

1. Wettelijke basis

Ingevolge artikel 120, eerste lid, en artikel 122b, eerste lid, van de Waterschapswet (Stb. 2007, 208) moet het algemeen bestuur van een waterschap ten behoeve van de watersysteemheffing, respectievelijk de wegenheffing, een verordening vaststellen, waarin voor elk van de categorieën van heffingsplichtigen de toedeling van het kostendeel is opgenomen. Het waterschap kan bij deze kostentoedelingsverordening bepalen dat kosten van heffing en invordering en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur rechtstreeks worden toegerekend aan de betrokken categorieën van heffingsplichtigen. Het waterschap kan ingevolge artikel 122 van de wet ook gebruik maken van de mogelijkheid om tarieven te differentiëren. Een eventuele tariefdifferentiatie moet in de kostentoedelingsverordening worden geregeld. De kostentoedelingsverordening moet door gedeputeerde staten van de provincie worden goedgekeurd en wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren herzien.

2. Kostentoedelingsmethode Delfland wettelijk voorgeschreven

De wijze waarop de kosten van de taakuitoefening aan de categorieën van heffingsplichtigen worden toegedeeld, is wettelijk vastgelegd. Ingevolge het tweede lid van artikel 120 wordt ten behoeve van de watersysteemheffing en ingevolge het tweede lid van artikel 122b van de Waterschapswet ten behoeve van de wegenheffing, de toedeling van het kostendeel aan de categorie ingezetenen bepaald aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap. De toedeling van kosten aan de overige drie heffingsplichtige categorieën (onbebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, natuurterreinen en gebouwde onroerende zaken) geschiedt ingevolge het vierde lid van deze bepaling aan de hand van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. Deze wijze van kostentoedeling staat bekend als de methode Delfland, die thans al door veel waterschappen wordt toegepast.

Voor de wegenheffing geldt bovendien het volgende. Op basis van artikel 122b Waterschapswet wordt bij provinciaal reglement bepaald aan welke regels de toedeling van het kostendeel voldoet. Provinciale Staten van Zuid-Holland hebben hieraan bij het wijzigen van het reglement van bestuur voor Schieland en de Krimpenerwaard op 30 januari 2008 uitvoering gegeven. De methode Delfland is ook het uitgangspunt voor de kostentoedeling van de wegenheffing, waarbij wordt uitgegaan van de gebiedskenmerken van de Krimpenerwaard, zijnde het gebied waar de wegentaak wordt uitgevoerd.

3. Kosten van heffing en invordering en van de verkiezing

Het waterschap kan ervoor kiezen om kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en de wegenheffing en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur rechtstreeks aan de betrokken categorieën toe te rekenen, maar is hiertoe niet verplicht. Het waterschap kan er ook voor kiezen om alleen de kosten van heffing en

invordering óf alleen verkiezingskosten rechtstreeks toe te rekenen. Indien het waterschap voor rechtstreekse toerekening van kosten kiest, moet deze methodiek integraal worden toegepast. Dit betekent dat dit principe ten aanzien van alle categorieën ten behoeve waarvan de betreffende kosten worden gemaakt, moet worden toegepast. In dit verband wordt overigens opgemerkt dat de kosten van verkiezingen onder de gewijzigde Waterschapswet alleen nog betrekking hebben op de categorie ingezetenen; de andere in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden worden immers niet verkozen maar benoemd (zie artikel 14 Waterschapswet).

Bij kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en wegenheffing kan met name worden gedacht aan de kosten die moeten worden gemaakt voor de uitvoering van het kwijtscheldingsproces en kosten voor het verkrijgen van WOZ-gegevens.

Kwijtscheldingskosten (niet de gedeerde inkomsten) hebben met name betrekking op de categorie ingezetenen en WOZ-kosten op de categorie gebouwd. Indien een waterschap ervoor kiest de kosten van kwijtschelding rechtstreeks toe te rekenen, moet er wel rekening worden gehouden met het feit dat deze kosten niet alleen in het kader van de watersysteemheffing en de wegenheffing, maar ook in het kader van de zuiveringsheffing worden gemaakt. Een deel van de kwijtscheldingskosten moet met andere woorden ten laste van de zuiveringsheffing worden gebracht.

Het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard heeft, anticiperend op de nieuwe wetgeving, bij het vaststellen van de kostentoedelingsverordening voor 2005 afgezien van categoriale toerekening van kosten van heffing en invordering en van verkiezingen. Omdat een aantal waterschappen nog wel categoriale toerekening toepast heeft de wetgever er uiteindelijk toch voor gekozen deze mogelijkheid in de wet open te houden.

Aangezien het nieuwe belastingstelsel vereenvoudiging en transparantie voorstaat, is besloten om niet van het in 2005 ingenomen uitgangspunt af te wijken. De kosten van heffing en invordering en de kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur worden niet rechtstreeks aan de betrokken categorieën toegerekend.

4. Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen

De eerste stap in het toedelingsproces is de toedeling 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 binnen de bandbreedtes bepalen van het exacte ingezetenenandaal behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap.

4.1 Ophogen ingezetenenandaal

Het algemeen bestuur van een waterschap kan de zojuist genoemde maximale kostentoedelingspercentages voor de watersysteemheffing met 10% verhogen. Dit is via een amendement (TK 30601, nr. 18) in het derde lid van artikel 120 van de Waterschapswet geregeld. Blijkens de wetsgeschiedenis kan verhoging in bijzondere omstandigheden plaatsvinden. Als voorbeeld zijn daarbij twee situaties genoemd, 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. De wet zegt in geen van beide gevallen wat hieronder moet worden verstaan. In de modelverordening zijn deze begrippen omwille van de eenduidigheid en met het oogmerk de waterschappen een handvat te bieden, gerelateerd aan het objectief fiscaal criterium „in betekenende mate“. Dit staat voor 25% of meer. Toepassing van dit criterium leidt er in bovenstaande voorbeelden dus toe dat voor een eventuele ophoging van het ingezetenaandeel kan worden gekozen indien 25% of meer van het gebied van het waterschap uit natuurterreinen bestaat of indien het gemiddelde inwoneraantal 1875 (125% x 1500 inwoners) of meer bedraagt. Hierbij zijn wij er van uitgegaan dat de bandbreedte een gemiddeld inwoneraantal van 1500, voor een hoge inwonerdichtheid staat. Tot natuurterreinen worden in verband met het bepaalde in artikel 116, onderdeel c, van de wet, ook bossen en open wateren met een oppervlakte van ten minste één hectare gerekend. Het verhogen van het maximale ingezetenaandeel is geen verplichting, maar behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap. Het criterium van 25% of meer geeft een zekere denkrichting aan. Bij de besluitvorming over een eventuele ophoging van het ingezetenaandeel kunnen ook andere bestuurlijke overwegingen een rol spelen.

5. Toedelen van de resterende kosten aan de specifieke categorieën

Nadat het aandeel van de ingezetenen in de kostentoedeling is bepaald, worden de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, natuurterreinen en gebouwd toegedeeld. Deze toedeling vindt op basis van het bepaalde in artikel 120, vierde lid, Waterschapswet, plaats op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. In het Waterschapsbesluit (Stb. 2007,497) zijn over de waardebepaling nadere regels gesteld. De onderlinge waardeverhouding tussen de categorieën is bepalend voor de kostentoedeling.

5.1 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 andere ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, 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 moet dus een keuze worden gemaakt tussen de waardepeildatum 1 januari 2007 en de waardepeildatum 1 januari 2008. Uit praktische overwegingen is in deze modelverordening voor de waardepeildatum 1 januari 2007 gekozen. Zo is rekening gehouden met het feit dat de waardegegevens van gebouwde onroerende zaken via de WOZ-gegevensleveringen van de gemeenten beschikbaar komen. Deze gegevens 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 (in dit geval 1-1-2007) en het begin van het eerste

belastingjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft (1-1-2009). 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.

6. Natuurterreinen

Natuurterreinen vormen voor de kostentoedeling en de belastingheffing een nieuwe categorie. Ingevolge artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet is een natuurterrein een ongebouwde onroerende zaak, waarvan de inrichting en het beheer geheel of nagenoeg geheel en duurzaam is afgestemd op het behoud en de ontwikkeling van natuur. De feitelijke situatie (en niet de toekomstige situatie of een situatie volgens het bestemmingsplan) bepaalt dus of sprake is van een natuurterrein. Bossen, al dan niet bedrijfsmatig geëxploiteerd, en open wateren worden bij wetsfictie mede als natuurterreinen aangemerkt. Voorwaarde is wel dat deze objecten een oppervlakte van ten minste één hectare hebben.

7. De watersysteemtaak

De watersysteemtaak wordt in artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet genoemd en 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.

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. Omdat de watersysteemtaak in het gehele waterschapsgebied wordt uitgeoefend, komen gebieden zonder enig belang in de nieuwe situatie niet meer voor. Ook de situatie waarin per taak verschillende taakgebieden kunnen worden onderscheiden, behoort tot het verleden. Uitzondering hierop kan overigens de wegentaak vormen. Indien deze taak niet in het hele gebied van het waterschap wordt uitgeoefend, is wel sprake van een taakgebied voor het wegenbeheer.

8. Relatie met de begroting van het waterschap

In het traject van belastingheffing (kostentoedeling-tariefbepaling-aanslagvervaardiging-heffing-invordering) zijn de kosten van de watersysteemtaken en de wegentaak 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 nieuwe verslaggevingvoorschriften van het Waterschapsbesluit vastgelegd. Het gaat in deze verordening om de kostendragers watersysteembeheer en wegenbeheer.

Eveneens op grond van de nieuwe 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.

9. Tariefdifferentiatie

In artikel 122 van de wet wordt de mogelijkheid van tariefdifferentiatie geboden. Blijkens de Memorie van Toelichting heeft de wetgever deze regeling opgenomen omdat zij 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 inzake de tariefdifferentiatie een bestuurlijke vrijheid hebben. Het algemeen bestuur van het waterschap is –anders dan bij de vroegere classificatie- met andere woorden niet tot het differentiëren van tarieven verplicht. Zie hiervoor de Memorie van Toelichting, TK 30601, nr. 3, blz. 26 en de Handreiking tariefdifferentiatie van de Unie.

Het uitgangspunt dat in artikel 121, eerste lid, onderdelen b, c en d, van de Waterschapswet is neergelegd, is dat het tarief van de belasting per heffingsmaatstaf voor elke onderscheiden categorie gelijk is. De regeling van de tariefdifferentiatie brengt hierin verandering. Indien voor het differentiëren van tarieven wordt gekozen, is binnen de betreffende belastingcategorie geen sprake meer van een gelijk tarief, maar van tarieven die naar gelang de situatie hoger of lager kunnen zijn vastgesteld. De situaties waarin tariefdifferentiatie mogelijk is, zijn limitatief in de wet genoemd. De wet geeft ook de maximale omvang (verhoging of verlaging) van de differentiaties aan.

Tariefdifferentiatie is ingevolge artikel 122 uitsluitend in de volgende gevallen en binnen de volgende marges 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 uit glasopstanden bestaan (maximaal 100% hoger tarief);
5. verharde openbare wegen (maximaal 100% hoger tarief).

De differentiaties kunnen blijkens het vierde lid van artikel 122 Waterschapswet naast elkaar worden toegepast. In de Handreiking tariefdifferentiatie wordt overigens aanbevolen cumulatie van tariefdifferentiatie te beperken.

9.1 Handreiking tariefdifferentiatie

De Unie heeft ten behoeve van de waterschappen een handreiking opgesteld waarin nader op de tariefdifferentiatie wordt ingegaan. Tariefdifferentiatie is voor de waterschappen een nieuw fenomeen, waarvan gebruik kán worden gemaakt. De handreiking moet de waterschappen behulpzaam zijn bij hun oriëntatie op de mogelijkheid van tariefdifferentiatie. Daarnaast geeft de handreiking de waterschappen steun bij de bestuurlijke besluitvorming over het al dan niet toepassen van tariefdifferentiatie.

In deze handreiking wordt aanbevolen om:

- terughoudend gebruik van de tariefdifferentiatie te maken;
- voor de categorie natuurterreinen geen tariefdifferentiatie in te stellen;
- cumulatie van tariefdifferentiatie te beperken;
- zoveel mogelijk gelijke tariefverhogingen/verlagingen per belastingcategorie te hanteren.

9.2 Besluit verenigde vergadering 20 februari 2008 over de tariefdifferentiatie

De verenigde vergadering heeft op 20 februari 2008 met het oog op de tariefdifferentiatie in de kostentoedelingsverordening voor de watersysteemheffing besloten per 1 januari 2009 alleen tariefdifferentiatie in te voeren voor buitendijks gelegen onroerende zaken voor eigenaren ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen en eigenaren gebouwd.

Voor deze objecten wordt een gedifferentieerd tarief gehanteerd dat 75% lager is dan het tarief dat voor elk van deze categorieën geldt. Daarnaast heeft de verenigde vergadering besloten af te zien van tariefdifferentiatie van de overige in de wet vermelde mogelijkheden.

Omdat de tariefdifferentiatie onderdeel uitmaakt van de kostentoedeling, wordt hier de motivering voor het toepassen van de tariefdifferentiatie in de watersysteemheffing voor de buitendijks gelegen onroerende zaken opgenomen.

De mogelijkheid van tariefdifferentiatie is blijkens de Memorie van Toelichting op de Wet modernisering waterschapsbestel (Wmw) nadrukkelijk bedoeld voor uitzonderingssituaties, waarbij de wetgever de verwachting uitspreekt dat hiervan spaarzaam gebruik zal worden gemaakt. De Unie van Waterschappen heeft in de Handreiking tariefdifferentiatie het facultatieve karakter zoals vermeld in de Memorie van Toelichting (MvT) nog eens bevestigd, dat er nooit sprake kan zijn van een verplichting, want de bestuurlijke vrijheid om al dan niet tot tariefdifferentiatie over te gaan staat voorop. Een besluit tot het toepassen van tariefdifferentiatie dient te worden gemotiveerd. De algemene rechtsbeginselen worden daarbij in acht genomen.

Het kostenaandeel van de categorie natuurterreinen komt op een zeer laag percentage uit. Hieruit vloeit voor natuurterreinen een laag tarief per hectare voort. Om deze reden heeft de Unie van Waterschappen afgeraden tariefdifferentiatie voor natuurterreinen toe te passen.

De mogelijkheid van tariefdifferentiatie geldt niet voor de wegehffing.

Hierna volgt per mogelijkheid een argumentatie en advisering over het wel of niet toepassen van tariefdifferentiatie in de watersysteemheffing.

9.2.1 Tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken

De keuze voor wel of geen tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken is voor ons waterschap de meest complexe. Volgens een recente inventarisatie op basis van WOZ-gegevens uit 2007 zijn circa 5.000 gebouwde objecten buitendijks gelegen. Dit betreft voornamelijk objecten langs de Lek en de Hollandse IJssel en objecten in Rotterdam op het Nieuwe Werk en het Noordereiland. Daarnaast liggen er ook ongebouwde terreinen/percelen buitendijks.

Op grond van de huidige omslagenverordening en de tot nu toe geldende wetgeving worden de eigenaren van buitendijks gelegen eigendommen niet aangeslagen voor de waterkerings- en waterkwantiteitsomslag. Dit is enerzijds gebeurd op basis van de indertijd geldende uitgangspunten dat buitendijks gelegen eigendommen niet beschermd werden door de waterkeringen en dat er niet of nauwelijks waterkwantiteitsbeheer wordt uitgevoerd. Bij de fusie van Schieland en de Krimpenerwaard in 2005 is een nieuwe Provinciale reglementskaart vervaardigd waar de grens van het nieuwe beheersgebied op de waterlijn van de rivier is getrokken. Op basis van de nieuwe grens van het beheersgebied en mede op basis van jurisprudentie is met ingang van 2005 wel de heffing van de ingezetenenomslag in het gehele beheersgebied ingevoerd. Ingezetenen (gebruikers van woonruimte) betalen mee voor het kunnen wonen, werken en recreëren in het gehele beheersgebied. Voor de wegzorg in de Krimpenerwaard worden de eigenaren van buitendijks gelegen eigendommen ook in de heffing betrokken, zoals dit voorheen al door het hoogheemraadschap van de Krimpenerwaard werd gedaan. Dit, omdat deze eigenaren ook gebruik maken van de wegen die in beheer zijn van het waterschap en dus belang hebben bij de uitoefening van die taak.

Op grond van de uitgangspunten van de Wmw is nu de vraag aan de orde of de eigenaren van buitendijks gelegen gebieden volledig voor de watersysteemheffing dienen mee te betalen of dat voor deze gebieden sprake is van een duidelijk afwijkend belang dat het toepassen van tariefdifferentiatie rechtvaardigt en zo ja, voor welk percentage.

Eigenaren buitendijks gaan met ingang van 2009 in ieder geval meebetalen aan de watersysteemheffing. In de MvT van de Wmw is vermeld dat elke ingezetene en onroerende zaak binnen het waterschapsgebied belang heeft bij de watersysteemtaak en wordt deze in de watersysteemheffing betrokken (er is per definitie sprake van een belastbaar feit), Dit past bij het collectieve karakter van het watersysteembeheer. Het minimale percentage dat buitendijks op basis van de Wmw dient te betalen is 25%. Voor het buiten de heffing laten is sowieso geen plaats meer. Tot het watersysteembeheer wordt met ingang van 2009 ook het passieve waterkwaliteitsbeheer gerekend. In de systematiek van kostentoedeling en tariefdifferentiatie past ook geen toegroei-regeling.

Argumenten die pleiten voor het invoeren van tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen zijn:

- buitendijks gelegen gebieden hebben niet de bescherming van de waterkering;
- HHSK is niet verantwoordelijk voor de veiligheid van de ingezetenen en de onroerende zaken buitendijks; bepalingen over veiligheid in buitendijkse gebieden zijn niet in het reglement opgenomen;
- vanuit de uitgangspunten van de watersysteemtaak is door de wetgever gesteld dat ook de eigenaren van buitendijks gelegen dienen mee te betalen; het belang blijft echter gering in vergelijking met de binnendijks gelegen eigendommen; op het Noordereiland ontbreekt zelfs een watersysteem, hier heeft het hoogheemraadschap nauwelijks een taak.

Op grond van deze argumenten is besloten tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen gebieden in te voeren. Als percentage wordt het maximum van 75% lager dan de volle tarieven voor de categorieën gebouwd en ongebouwd, niet zijnde natuurterrein.

9.2.2 Tariefdifferentiatie voor eigenaren van waterbergingsgebieden

In de huidige legger van onderhoudsplichtigen of onderhoudsverplichtingen van Schieland en de Krimpenerwaard zijn geen onroerende zaken opgenomen die als waterberging dienen. Tariefdifferentiatie is hier dan ook niet aan de orde.

9.2.3 Tariefdifferentiatie voor eigenaren van bemalen gebieden

Deze mogelijkheid is voornamelijk bedoeld voor waterschappen die hoger zijn gelegen en waar voor een groot gedeelte sprake is van natuurlijke afwatering. Schieland en de Krimpenerwaard kent vrijwel geen gebieden waar niet bemalen wordt. Slechts enkele gebieden in de Stormpolder en in de woonwijk Buitenweg in Krimpen aan de Lek zijn wel binnendijks gelegen maar worden als onbemalen gebieden aangemerkt. Hier wordt nu geen waterkwantiteitsomslag opgelegd. Wel wordt in deze gebiedjes waterkeringsomslag en wegenomslag geheven.

Besloten is om voor deze relatief kleine gebieden geen tariefdifferentiatie toe te passen.

9.2.4 Tariefdifferentiatie voor onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit glasopstanden

In het gebied van Schieland en de Krimpenerwaard zijn voornamelijk gemoderniseerde glastuinbouwbedrijven gevestigd en zijn door de glastuinders zelf ook veel investeringen gedaan in het waterbeheer. De waterbeheersing van de glastuinbouwgebieden maakt deel uit van het totale watersysteembeheer en er worden geen extra voorzieningen getroffen die een afwijking van de kostentoedeling rechtvaardigen.

Het inrichten van de glastuinbouwbestanden, het afzonderen van het glastuinbouwdeel van de WOZ-waarden en het bijhouden hiervan leidt tot extra perceptiekosten.

Om deze redenen wordt ten aanzien van de glasopstanden afgezien van tariefdifferentiatie.

9.2.5 Tariefdifferentiatie voor eigenaren van verharde openbare wegen

Bij amendement is door de Tweede Kamer deze keuzemogelijkheid in de wet opgenomen. Een aantal waterschappen, onder andere in Limburg, kende een classificatiesysteem voor verharde wegen. Omdat de mogelijkheid voor tariefdifferentiatie van verharde glasopstanden werd geopend werd hiermee een parallel getrokken voor de verharde wegen. Nu geen tariefdifferentiatie voor glasopstanden wordt ingevoerd ligt ook tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen niet in de rede.

Het invoeren van tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen zou voor ons waterschap met vele infrastructurele wegen in de steden en het dichtbevolkte waterschapsgebied tot aanzienlijke hoge perceptiekosten leiden voor het op perceelsniveau afbakenen van de verharde wegen.

Voor verharde openbare wegen wordt geen tariefdifferentiatie ingevoerd.

9.2.6 Conclusie

Alles overwegende is besloten de invoering van tariefdifferentiatie in de watersysteemheffing te beperken tot buitendijks gelegen ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuur en gebouwde onroerende zaken, het percentage hiervan vast te stellen op 25% van het tarief voor de betreffende categorieën en dus voor de overige in artikel 122 Waterschapswet vermelde mogelijkheden geen tariefdifferentiatie toe te passen.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsbepalingen

In artikel 1 zijn enkele begrippen, die in de verordening vaker voorkomen, nader gedefinieerd.

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 hoogheemraadschap zijn opgenomen en die met behulp van de watersysteemheffing en de wegenheffing worden gedekt. Kosten waarvoor dit niet geldt, worden niet in de kostentoedeling watersysteembeheer en wegenbeheer betrokken.

In **onderdeel b** wordt het beheersgebied van het hoogheemraadschap omschreven als het gebied dat is aangegeven op de bij het provinciale reglement behorende kaart waarin het waterschap bevoegd is de watersysteemtaak uit te voeren en het taakgebied dat is aangegeven op de bij het provinciaal reglement behorende kaart waarin het hoogheemraadschap bevoegd is de wegentaak uit te oefenen. Het gaat om de buitenste grenzen van het waterschapsgebied, respectievelijk taakgebied, inclusief eventuele buitendijkse gebieden.

In de **onderdelen c tot en met f** wordt een omschrijving gegeven van de begrippen ingezetenen, zakelijk gerechtigden ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, zakelijk gerechtigden natuurterreinen en zakelijk gerechtigden gebouwd. Dit zijn de heffingsplichtige categorieën. Voor de omschrijvingen is aangesloten bij artikel 116, onder a, artikel 117 onder b t/m d en artikel 122a, tweede lid, van de Waterschapswet.

Onderdeel g geeft aan wat onder buitendijks gelegen onroerende zaken moet worden verstaan. Buitendijks gelegen onroerende zaken zijn omschreven als onroerende zaken die geheel of gedeeltelijk buiten de primaire en/of voorliggende waterkering zijn gelegen.

Artikelen 2 en 3 Kostentoedeling watersysteembeheer en wegenbeheer

In de artikelen 2 en 3 is aangegeven op welke wijze de kosten van de taakuitoefening over de vier heffingsplichtige categorieën worden verdeeld. De artikelen 2 en 3 vormen daarmee de kernartikelen van de verordening. De kostentoedeling 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.

Stap 1 kostentoedelingsproces: Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen

De eerste stap in het kostentoedelingsproces is het toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen. Dit gebeurt op basis 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 uit de GBA-gegevens van de in het waterschapsgebied liggende gemeenten blijkt en de totale oppervlakte (buitenste grenzen) van het waterschapsgebied. Het minimum kostenaandeel voor de categorie ingezetenen bedraagt 20% en het maximum -indien van de mogelijkheid van de verhoging als bedoeld in artikel 120, lid 3, van de Waterschapswet gebruik wordt gemaakt- 60%.

De exacte onderverdeling is als volgt:

- bedraagt het gemiddeld aantal inwoners per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap 500 of minder, dan bedraagt het kostenaandeel minimaal 20 en maximaal 30%;
- bedraagt het gemiddeld aantal inwoners per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap meer dan 500 maar minder dan 1000, dan bedraagt het kostenaandeel minimaal 31 en maximaal 40%;

- bedraagt de gemiddelde inwonerdichtheid meer dan 1000, dan is het kostenaandeel minimaal 41 en maximaal 50%.

Er is dus steeds sprake van een bandbreedte van 10% per inwonerdichtheidsklasse. Het algemeen bestuur van het waterschap moet binnen deze bandbreedte het exacte percentage bepalen dat in het concrete geval aan de categorie ingezetenen wordt toegedeeld. Dit behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap.

Verhoging maximale percentages ingezetenaandeel

Voor een toelichting op dit onderwerp verwijzen wij u naar onderdeel 3.1 van het Algemene deel van deze toelichting.

Bepaling ingezetenaandeel voor de watersysteemheffing

De gemiddelde inwonerdichtheid in het gehele beheersgebied van Schieland en de Krimpenerwaard bedraagt 1.630 inwoners per vierkante kilometer. Hierdoor valt het ingezetenaandeel voor de watersysteemheffing op basis van artikel 120, tweede lid, onder c. in de bandbreedte van minimaal 41% en maximaal 50%. Met een inwonerdichtheid van 1630 ligt het in de rede voor de kostentoedeling uit te gaan van het maximale percentage van 50. Deze inwonerdichtheid valt niet binnen het criterium „in betekenende mate” hoger. Dit zou immers 1875 zijn.

In de huidige kostentoedelingsverordening voor Schieland en de Krimpenerwaard zijn de ingezetenaandelen voor de waterkeringstaak en het waterkwantiteitsbeheer vastgesteld op respectievelijk 50% en 40%. Het waterkwantiteitsbeheer brengt de meeste kosten met zich mee. De stap naar 50% voor het watersysteembeheer, waarin bovendien de kosten voor het passieve waterkwaliteitsbeheer zijn opgenomen, betekent al een verschuiving van de lasten voor de ingezetenen. Er zijn geen andere bestuurlijke redenen om het percentage op te hogen. Het ingezetenaandeel voor de watersysteemheffing is bepaald op 50%.

Bepaling ingezetenaandeel voor de wegenheffing

De gemiddelde inwonerdichtheid in het taakgebied van de Krimpenerwaard waar de wegentaak wordt uitgevoerd bedraagt 580 inwoners per vierkante kilometer. Hierdoor valt het ingezetenaandeel voor de watersysteemheffing op basis van artikel 120, tweede lid, onder b. in de bandbreedte van minimaal 31% en maximaal 40%. Op een schaal van 501 tot en met 1.000 inwoners zou bij 580 inwoners een ingezetenaandeel van 32% toegepast kunnen worden. Hiermee wordt aangesloten bij de methodiek die ook voor de watersysteemheffing geldt.

In de huidige kostentoedelingsverordening voor Schieland en de Krimpenerwaard is het ingezetenaandeel voor de wegentaak vastgesteld op 44%. Dit aandeel was gebaseerd op een tabel die voorheen ook werd gehanteerd voor waterkeringen. Bij toepassing van het op de Waterschapswet gebaseerde aandeel van 32% voor de ingezetenen, zal er een lastenverschuiving plaatsvinden naar de eigenaren van onroerende zaken. Op grond van bestuurlijke overwegingen zou het ingezetenaandeel tot maximaal 40% kunnen worden verhoogd. Hiervan is geen gebruik gemaakt. Het ingezetenaandeel voor de wegenheffing is bepaald op 32%.

Stap 2 kostentoedelingsproces: Toedelen van de resterende kosten aan de specifieke categorieën

Nadat is bepaald welk aandeel in de kosten van het watersysteembeheer en het wegenbeheer aan de ingezetenen wordt toegedeeld, vindt in stap 2 de toedeling van de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuur, natuur en gebouwd plaats. Dit gebeurt op basis van hun onderlinge waardeverhouding. In verband hiermee moet de waarde in het economische verkeer van deze categorieën worden bepaald. In het Waterschapsbesluit is aangegeven hoe de waardebepaling dient te geschieden en welke regels daarbij gelden.

Waardebepaling categorie ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen

Deze categorie valt 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 BW, 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. 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 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.

Waardepeildatum

Artikel 6.11 van het Waterschapsbesluit bepaalt dat de waardepeildatum van de categorie ongebouwde onroerende zaken en van de categorie natuurterreinen plaatsvindt naar de hoedanigheid en de staat van deze onroerende zaken op de waardepeildatum. De waardepeildatum ligt ingevolge het eerste lid van deze bepaling maximaal twee jaren voor het begin van het eerste kalenderjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft. De waardepeildatum kan in het onderhavige geval dus op 1 januari 2008 of op 1 januari 2007 worden vastgesteld. Omdat het in het onderhavige geval praktisch evenwel niet mogelijk is om van de waardepeildatum 1 januari 2008 uit te gaan, (zie voor een toelichting hierop onderdeel 4.1 van het Algemeen deel van deze toelichting), wordt in de verordening uitgegaan van de waardepeildatum 1 januari 2007. Deze waardepeildatum wordt ook gehanteerd in de taxatiewijzer wegen.

Artikel 4 Tariefdifferentiatie

Het algemeen bestuur van een waterschap kan besluiten de belastingtarieven, zoals die voor de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd in de verordening op de watersysteemheffing zijn vastgesteld, te differentiëren. Het gaat hier om een facultatieve bevoegdheid van het waterschapsbestuur en niet om een verplichting. Tariefdifferentiatie is slechts toegestaan in een beperkt aantal gevallen, die in de wet (artikel 122) met zoveel woorden zijn genoemd. Ook de maximale omvang van de tariefdifferentiaties (de verhogingen en verlagingen) is in de wet geregeld. Zie voor een nadere toelichting ook de Handreiking tariefdifferentiatie. 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. De regeling van de tariefdifferentiatie maakt het mogelijk om van deze hoofdregel af te wijken. Indien tarieven worden gedifferentieerd zal voor de betreffende belastingcategorieën geen sprake meer zijn van gelijke tarieven per heffingsmaatstaf. De wet schrijft in artikel 122 voor dat de tariefdifferentiatie in de kostentoedelingsverordening moet worden geregeld. Blijkens de wetsgeschiedenis moet de provincie het besluit tot toepassing van tariefdifferentiatie via de kostentoedelingsverordening goedkeuren. Een logische interpretatie is dat de wetgever heeft gewild dat de waterschappen in hun kostentoedelingsverordening de situaties aangeven waarin tariefdifferentiatie zal plaatsvinden alsook de mate waarin dit zal geschieden. Dit wordt in de verordening tot uitdrukking gebracht. Omdat de kostentoedelingsverordening geen bepaling over de tarieven bevat (deze staan in de

heffingsverordeningen op de watersysteemheffing en de wegenheffing), is het nodig om in deze verordening een verwijzing naar de belastingverordening op te nemen.

Zoals zojuist is opgemerkt, worden in artikel 122 van de Waterschapswet maximale tariefafwijkingen genoemd. Voor welk(e) percentage(s) in specifieke gevallen precies wordt gekozen, behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap.

De verordening sluit aan op de aanbevelingen van de eerdergenoemde Handreiking tariefdifferentiatie. In deze handreiking wordt aanbevolen om:

- terughoudend gebruik van de tariefdifferentiatie te maken;
- voor de categorie natuurterreinen geen tariefdifferentiatie in te stellen;
- cumulatie van tariefdifferentiatie te beperken;
- zoveel mogelijk gelijke tariefverhogingen/verlagingen per belastingcategorie te hanteren.

Besloten is om alleen tariefdifferentiatie toe te passen in de watersysteemheffing voor buitendijks gelegen onroerende zaken. Voor de motivering voor het wel, dan niet toepassen van tariefdifferentiatie verwijzen wij u naar onderdeel 9 van het Algemene deel van deze toelichting.

Artikel 5 Inwerkingtreding, overgangsbepaling en citeertitel

Lid 1

Dit lid bepaalt dat de oude verordening wordt ingetrokken met ingang van het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2009. De ingetrokken verordening blijft gelden voor de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden.

Lid 2

Artikel 73, eerste lid, van de Waterschapswet bepaalt dat besluiten van het waterschap die algemeen verbindende regels inhouden, niet verbinden dan wanneer zij zijn bekendgemaakt. Deze regel is ook op de kostentoedelingsverordening van toepassing. Het bekendgemaakte besluit treedt met ingang van 1 januari 2009 in werking.

Lid 3

De onderhavige kostentoedelingsverordening wordt voor het eerst toegepast op het belastingjaar dat op 1 januari 2009 aanvangt. De kostentoedelingsverordening moet tenminste eenmaal in de vijf jaar worden herzien. Frequentere herziening is dus mogelijk. Het noemen van een einddatum is mede hierom niet wenselijk.

Lid 4

In dit artikellid wordt de verordening voorzien van een citeertitel. De naam van het hoogheemraadschap en het jaartal 2009 zijn hiervan een onderdeel.