

## Toelichting bij de Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer Delfland 2016

### 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 hier bedoelde kosten samen 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 of 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 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 het moet ten minste eenmaal in de vijf jaren worden herzien (artikel 120, zesde lid, Waterschapswet). Uit de laatste volzin van het vijfde lid vloeit ook 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, naar het waterschap dat deze methode heeft ontwikkeld. De methode Delfland is bij de Wet modernisering waterschapsbestel (Stb. 2007, nr. 208) als verplichte kostentoedelingsmethode voorgeschreven. Vóór die tijd werd het al door een aantal waterschappen toegepast.

#### 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 ingezetenen-aandeel wordt.

### **3.1 Ophogen ingezetenen-aandeel**

Het algemeen bestuur van een waterschap kan de hiervoor genoemde maximale kostentoedelingspercentages van 30%, 40% en 50%, met 10% verhogen. Dit is in het derde lid van artikel 120 geregeld. 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 ingezetenen-aandeel 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. In de toelichting op de kostentoedelingsverordening 2009 hebben wij deze begrippen bij wijze van mogelijke gedachtelijn gerelateerd aan het objectief fiscaal criterium 'in betekenende mate'. Dit staat voor 25% of meer. Toepassing van deze gedachtelijn leidt er in bovenstaande voorbeelden dus toe dat voor een eventuele ophoging van het ingezetenen-aandeel kan worden gekozen indien het gebied van het waterschap voor 25% of meer uit natuurterreinen bestaat of indien het gemiddelde inwoneraantal 1250 (125% x 1000 inwoners, waarbij 1000 voor een hoge inwonerdichtheid staat) of meer per vierkante kilometer bedraagt.

Bij de bestuurlijke besluitvorming over een eventuele ophoging van het ingezetenen-aandeel kunnen ook andere overwegingen een rol spelen: het al dan niet verhogen van het maximale ingezetenen-aandeel 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 ingezetenen-aandeel 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, natuurterreinen en gebouwd toegeedeeld. Deze toedeling geschiedt ingevolge artikel 120, vierde lid, van de Water-

schapswet, op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. In het Waterschapsbesluit zijn over de waardebepaling nadere regels gegeven.

#### **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 een dergelijke expliciete regeling niet. 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 2015 en de waardepeildatum 1 januari 2014. Uit praktische overwegingen is in deze verordening voor de waardepeildatum 1 januari 2014 gekozen. Een keuze voor de waardepeildatum 1 januari 2015 zou in verband met de beschikbaarheid van een aantal gegevens ertoe leiden dat de verordening niet op ordentelijke wijze 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 (in dit geval 1-1-2014) en het begin van het eerste belastingjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft (in dit geval 1-1-2016). Zo zullen bouwpercelen waarop na de waardepeildatum gebouwd is, voor de kostentoedeling als ongebouwde onroerende zaken worden aangemerkt en zal landbouwgrond die na de waardepeildatum is omgevormd tot natuur of bouwgrond, nog wel als landbouwgrond in de waardebepaling worden meegenomen.

#### **5. Natuurterreinen**

Natuurterreinen vormen voor de kostentoedeling en de belastingheffing een aparte 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 ook als natuurterreinen aangemerkt. Voorwaarde is wel dat deze objecten een oppervlakte van ten minste één hectare hebben.

#### **6. 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. 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).

## 7. 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.

## 8. Tariefdifferentiatie

In artikel 122 van de wet wordt aan de algemene besturen van de waterschappen de mogelijkheid geboden 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 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 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 (lees: verhoging of verlaging) van de differentiatie is.

Tariefdifferentiatie is ingevolge artikel 122 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 naast elkaar worden toegepast. In de Handreiking tariefdifferentiatie van de Unie wordt aanbevolen om deze zogenaamde cumulatie van tariefdifferentiatie te beperken.

### **8.1 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. Voor een nadere toelichting op het instrument van tariefdifferentiatie verwijzen wij naar deze handreiking. Het is via de internetsite van de Unie beschikbaar. De Handreiking is niet aangepast.

### **8.2 Tariefdifferentiatie wegen**

Bij de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel in 2009 hebben de waterschappen in een aantal situaties de mogelijkheid gekregen om tarieven te differentiëren. Een van de tariefdifferentiaties is de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen, in de praktijk kortweg de tariefdifferentiatie wegen genoemd. De tariefdifferentiatie wegen bedroeg aanvankelijk 100%. Het is destijds ingevoerd omdat verharde openbare wegen hogere piekafvoeren kunnen veroorzaken en dus een relatief grote capaciteit van het watersysteem vragen. Ook het feit dat wegen een van de belangrijke bron van diffuse verontreiniging vormen, speelde bij de invoering van deze tariefdifferentiatie een rol (amendement Lenards en Van Lith, TK2006-2007, 30 601, nr. 15).

In de jaren na de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel is een discussie ontstaan over de zogenaamde weeffout in de Waterschapswet, inhoudende dat de agrarische sector onevenredig zwaar wordt belast als gevolg van het feit dat zij samen met wegen en spoorwegen de categorie ongebouwd vormen. De relatief hoge waarde van wegen drijft de waarde van de categorie op, hetgeen zich vertaalt in het kostenaandeel en in de tarieven die ook de agrariërs moeten betalen.

Medio 2012 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een amendement om tot verruiming van de tariefdifferentiatie wegen te komen (amendement Dijkgraaf- Ortega-Martijn, TK 2011-2012, 33 097, nr. 22). Blijkens de toelichting op dit amendement moet de verruiming de waterschappen een mogelijkheid bieden om onevenredig hoge agrarische tarieven tegen te gaan.

Als gevolg van het amendement is artikel 122, derde lid, van de Waterschapswet met ingang van 1 januari 2013 gewijzigd. In een nieuw onderdeel c is geregeld dat het tarief voor verharde openbare wegen maximaal 400% hoger kan worden vastgesteld indien het waterschap voor 1 juli 2012 al een wegendifferentiatie toepaste. Indien het waterschap het tarief voor wegen voor 1 juli 2012 nog niet had gedifferentieerd, dan kan de tariefdifferentiatie maximaal 100% bedragen. Dit is het nieuwe onderdeel b van artikel 122, derde lid, van de Waterschapswet bepaald.

## Artikelsgewijs

### Artikel 1 Begripsomschrijvingen

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

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 provinciaal reglement behorende kaart waarin de zorg voor het watersysteem aan het waterschap is opgedragen. Het gaat om de buitenste grenzen van het waterschapsgebied, inclusief eventuele buitendijkse gebieden. In het Algemeen deel van deze toelichting, onderdeel 6, is al opgemerkt dat er in het waterschapsgebied gebieden kunnen voorkomen ter zake waarvan het waterschap niet de zorg voor het watersysteem heeft, omdat deze zorg al bij een andere publiekrechtelijke overheid berust. Is dit het geval, dan worden door het waterschap ter zake van deze gebiedsdelen geen kosten gemaakt. Er kan dan evenmin belasting worden geheven.

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.

*Woonplaats hebben in het gebied van het waterschap:* de wet koppelt dit aan de inschrijving in de Basisregistratie personen aan het begin van het kalenderjaar.

*Gebruik hebben van een woonruimte:* blijkens een uitspraak van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 27 maart 2013, 12/00369, LJN: BZ7181 kan een structureel en frequent verblijf in een woning tot de conclusie leiden dat sprake is van het gebruik van een woonruimte. Deze uitspraak betrof de gemeentelijke afvalstoffenheffing en rioolrechten, maar is ook voor de ingezetenenheffing relevant. Van een woonruimte is blijkens het arrest van de Hoge Raad van 26 juni 1996, Belastingblad 1996, blz. 431, sprake als de ruimte over zelfstandige voorzieningen (keuken, douche, sanitair) beschikt. De gebruiker van de ruimte mag dus niet meer dan bijkomstig afhankelijk zijn van voorzieningen elders in het gebouw. Is dat wel het geval, dan is geen sprake van een woonruimte en kan van de gebruiker geen ingezetenenheffing worden geheven.

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, Waterschapswet). Het gaat meer specifiek om de zakelijk gerechtigden ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, zakelijk gerechtigden natuurterreinen en zakelijk gerechtigden gebouwd.

De beperkte rechten die tot belastingplicht leiden, zijn:

- appartementsrecht;
- erfpachtrecht;
- recht van opstal;
- recht van vruchtgebruik;
- recht van beklemming;
- recht van gebruik en bewoning;
- de bekleemde meier en
- het beperkt recht in de zin van artikel 5, derde lid, onderdeel b, van de Belemmeringenwet privaatrecht.

Ingevolge artikel 119, eerste lid, van de Waterschapswet moet voor het antwoord op de vraag wie heffingplichtig is, van de basisregistratie kadaster worden uitgegaan: heffingplichtig is de-



gene die bij het begin van het jaar als rechthebbende in deze basisregistratie is vermeld, tenzij het tegendeel blijkt. Indien er naast eigendom ook sprake is van een beperkt recht of indien sprake is van meer dan één beperkt recht, is de vraag wie van de zakelijk gerechtigden in de heffing moet worden betrokken. Artikel 119, tweede en derde lid, geven voor deze situaties de rangorde aan.

## **Artikel 2 Kostentoedeling watersysteembeheer**

In artikel 2 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. Deze exercitie gebeurt in de zogenaamde kostentoedelingsonderzoeken van de waterschappen. De uitkomsten van de kostentoedelingsonderzoeken vinden hun weerslag in de kostentoedelingsverordening.

### **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 uit de GBA-gegevens van de in het waterschapsgebied liggende gemeenten blijkt en de totale oppervlakte van het waterschapsgebied. De categorie ingezetenen draagt altijd voor ten minste 20% en ten hoogste 60% bij in de kosten van de taakuitoefening. Deze percentages worden ook in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de verordening genoemd. Het exacte kostenaandeel in individuele gevallen is zoals gezegd afhankelijk van de gemiddelde inwonerdichtheid in het gebied van het waterschap. Het door een waterschap bij de kostentoedelingsverordening te bepalen kostenaandeel bedraagt:

- indien het gemiddeld aantal inwoners per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap 500 of minder is, minimaal 20 en maximaal 30%;
- indien het gemiddeld aantal inwoners per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap meer dan 500 maar minder dan 1000 is, minimaal 31 en maximaal 40%;
- indien de gemiddelde inwonerdichtheid meer dan 1000 is, 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 ingezetenen-aandeel bepalen. Hoe dit gebeurt, behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap.

### **Verhoging maximale percentages ingezetenen-aandeel**

Zie voor een nadere beschouwing op dit onderwerp onderdeel 3.1 van het Algemeen deel van deze toelichting.

### **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 toegedeeld. Dit gebeurt op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. De onderlinge waardeverhouding bepaalt ieders aandeel in de kosten. Het Waterschapsbesluit geeft nadere regels voor de waardebepaling.

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

Deze categorie valt voor de waardebepaling 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 waardebe-  
paling 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 ge-  
middelde waarde van het geheel aan onroerende zaken dat tot de betreffende categorie be-  
hoort. Om tot de waarde van een subcategorie te komen, wordt haar oppervlakte vermenigvul-  
digd met de gemiddelde waarde per hectare. De optelsom van de waarden van de subcatego-  
rieën is de totale waarde van de categorie ongebouwd, niet zijnde natuur.

- *Waardebepaling agrarische gronden*

Onder agrarische grond wordt ingevolge artikel 6.1, onder a, van het Waterschapsbesluit de ten  
behoefte van de landbouw als bedoeld in artikel 312 van Boek 7 van het BW, bedrijfsmatig ge-  
exploiteerde 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 Waterschaps-  
wet tot de categorie natuurterreinen gerekend. De ondergrond van glasopstanden kwalificeert  
evenmin als agrarische grond, maar is tezamen met de glasopstand zelf een gebouwde onroe-  
rende 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 Water-  
schapsbesluit 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 waardebe-  
paling geen rekening te worden gehouden met de waarde-  
drukkende invloed die uitgaat van eventuele beperkte rechten die op de onroerende zaak rus-  
ten. 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 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze gegevens vormen een goede basis  
voor de waardebe-  
paling in het kader van de kostentoedeling.

- *Waardebepaling 'openbare landwegen en banen voor openbaar vervoer per rail, inclu-  
sief kunstwerken*

Het Waterschapsbesluit benoemt de openbare landwegen (inclusief kunstwerken) en de banen  
voor openbaar vervoer per rail (inclusief kunstwerken) apart van elkaar. In feite is voor de kos-  
tentoedeling dus sprake van twee afzonderlijke 'subcategorieën'. Omdat de wijze waarop de  
waarde van deze subcategorieën wordt bepaald aan elkaar gelijk is, worden ze in deze toelich-  
ting gezamenlijk besproken.

Bij de waardebe-  
paling 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 dienst-  
baar 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 cor-



correctiefactor zouden moeten bepalen, is de factor in het Waterschapsbesluit zelf vastgelegd. De correctiefactor is vastgesteld op 25%.

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

- *Waardebeoordeling bouwpercelen*

Bouwpercelen zijn ongebouwde, al dan niet bouwrijp gemaakte percelen, waarop gebouwd mag worden (artikel 6.1, onder b, Waterschapsbesluit). Alhoewel bouwpercelen (tot het moment waarop bouwactiviteiten aanvangen) ongebouwde onroerende zaken zijn, moeten de gemeenten er wel een WOZ-waarde voor bepalen. Bouwpercelen zijn immers niet opgenomen in de Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten Wet WOZ (Regeling van 23 december 1994, Stcrt. 1994, 252, zoals laatstelijk gewijzigd op 20 december 2007, Stcrt. 2007, 251). Voor de waarde van bouwpercelen wordt dan ook uitgegaan van de vastgestelde WOZ-waarden (artikel 6.7, Waterschapsbesluit).

- *Waardebeoordeling overige ongebouwde onroerende zaken*

De subcategorie overige ongebouwde onroerende zaken 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 volkstuinen, 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.

### **Waardebeoordeling categorie natuurterreinen**

Ook voor de categorie natuurterreinen moet in het kader van de kostentoedeling een waarde worden vastgesteld. 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. 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 20% van de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap.

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 Bosschap in gezamenlijk overleg een aantal landelijke 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. Hiermee ondersteunen de betreffende rechtbanken de invul-

ling die de Unie in 2008 aan het criterium “geheel of nagenoeg geheel” uit artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet heeft gegeven.

### **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 gebouw object moet worden verstaan, is in artikel 118, eerste en tweede lid, van de Waterschapswet geregeld. Op grond van het tweede lid wordt een samenstel van ongebouwde en gebouwde eigendommen als één gebouwde onroerende zaak aangemerkt. Het ongebouwde eigendom verliest in deze gevallen als het ware dus zijn ongebouwde karakter en wordt samen met het gebouwde object één gebouwde onroerende zaak. Als het ongebouwde eigendom echter een object is waarvoor de gemeente op basis van artikel 18, vierde lid, Wet WOZ in combinatie met de Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten Wet WOZ, geen waarde hoeft vast te stellen, dan vormt dit ongebouwde eigendom geen samenstel met een gebouwde eigendom. In deze gevallen blijft het ongebouwde eigendom dus gewoon ongebouwd.

### **Waardepeildatum**

Aan de onroerende zaken in het gebied van het waterschap moet in het kader van de kosten-toedeling een waarde worden toegekend. De waardepeildatum ligt maximaal twee jaar vóór het begin van het eerste kalenderjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft (artikel 6.11, eerste lid, Waterschapsbesluit). Het eerste jaar waarop de onderhavige kostentoedelingsverordening betrekking heeft, is 2016. Waterschappen mogen de waardepeildatum dus op 1 januari 2015 of op 1 januari 2014 stellen. Om praktische redenen is in deze verordening van de waardepeildatum 1 januari 2014 uitgegaan (zie voor een nadere toelichting het Algemeen deel van deze toelichting, onderdeel 4.1).

Het tweede lid van artikel 6.11 bepaalt zowel voor de categorie ongebouwde onroerende zaken als voor de categorie natuurterreinen met zoveel woorden dat de waardebepaling plaatsvindt naar de hoedanigheid en de staat van deze onroerende zaken op de waardepeildatum. Voor gebouwde onroerende zaken vloeit dit voorschrift al rechtstreeks uit de Wet WOZ voort.

### **Artikel 3 Kosten van heffing en invordering en van de verkiezing**

Het waterschap kan bij de kostentoedeling er voor kiezen om kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur van het waterschap rechtstreeks aan de betrokken categorieën toe te rekenen. Het waterschap kan er ook voor kiezen om alleen de kosten van heffing en invordering óf alleen verkiezingskosten rechtstreeks toe te rekenen. Het waterschap is in geen geval echter tot rechtstreekse kostentoerekening verplicht. Indien een waterschap niet van de mogelijkheid van rechtstreekse kostentoerekening gebruik maakt, dragen alle belastingplichtige categorieën via de reguliere kostentoedeling een deel van de hierbedoelde kosten.

De mogelijkheid om kosten rechtstreeks aan de betrokken categorieën toe te delen, is in de Memorie van Toelichting bij de Wet tot wijziging van enige bepalingen van de Waterschapswet (TK 1998-1999,26 235, nr. 3), als volgt toegelicht:

*“Een concreet probleem vormt de kostentoedeling binnen waterschappen wier gebied zich voor een substantieel deel uitstrekt over stedelijk gebied, met als gevolg dat het aantal omslagplichtigen respectievelijk kiesgerechtigden in verband met het aantal woonruimten en ingezetenen aanmerkelijk groter is dan dat van de gerechtigden tot het ongebouwd. Dit betekent dat bij een aantal waterschappen de uitkomst van de toedeling (...) van het kostendeel aan categorieën van belanghebbenden nogal ver afstaat van de per categorie daadwerkelijk veroorzaakte en deswege te maken kosten.*

*Dit verschijnsel doet zich voor bij de kosten van heffing en invordering en bij kosten van het houden van verkiezingen”.*

- Verkiezingskosten

Van de in het algemeen bestuur van een waterschap vertegenwoordigde categorieën wordt alleen de categorie ingezetenen door middel van verkiezingen gekozen. De andere in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën worden niet verkozen maar benoemd (zie artikel 14 Waterschapswet). Indien een waterschap voor rechtstreekse toerekening van verkiezingskosten kiest, betekent dit dus dat deze kosten uitsluitend bij de categorie ingezetenen in rekening worden gebracht.

- Kosten van heffing en invordering

In de zojuist genoemde MvT is met zoveel woorden aangegeven dat het bij de kosten van heffing en invordering om de kosten van de Wet WOZ zou kunnen gaan. Kosten van de Wet WOZ worden voor het heffen van belasting bij de categorie gebouwd gemaakt en kunnen dus rechtstreeks bij deze categorie in rekening worden gebracht.

Kijkend naar de tekst van de MvT, kunnen ook kwijtscheldingskosten naar onze mening tot kosten van heffing en invordering worden gerekend. Omdat in de regel alleen gebruikers van woonruimten voor kwijtschelding van de watersysteemheffing in aanmerking komen, kunnen kwijtscheldingskosten –voor zover deze betrekking hebben op het watersysteembeheer<sup>1</sup>- rechtstreeks aan de categorie ingezetenen in rekening worden gebracht.

#### **Artikel 4            Tariefdifferentiatie verharde openbare wegen**

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. Zie voor een nadere toelichting ook de Handreiking tariefdifferentiatie van de Unie.

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 dient 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 in de kostentoedelingsverordening worden geregeld. Zowel de situaties waarin tariefdifferentiatie zal plaatsvinden als de mate waarin dit zal geschieden, moeten in de kostentoedelingsverordening tot uitdrukking worden gebracht. Voor welk(e) percentage(s) in specifieke gevallen precies wordt gekozen, behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap.

In de Handreiking tariefdifferentiatie van de Unie worden de waterschappen 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.

---

<sup>1</sup> Er moet rekening worden gehouden met het feit dat er in de regel ook bij de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing ter zake van woonruimten sprake is van kwijtschelding(skosten).

De verordening sluit in artikel 4 en 5 op deze aanbevelingen aan. Door de categorie natuurterreinen niet te benoemen, is tot uitdrukking gebracht dat tariefdifferentiatie voor deze categorie wordt afgeraden. De motivering hiervoor is in de Handreiking tariefdifferentiatie gegeven.

Dit artikel regelt de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen in die gevallen waarin het waterschap voor 1 juli 2012 al gebruik maakte van de mogelijkheid om het tarief voor 'wegen' te differentiëren. In deze gevallen kan het tarief voor verharde openbare wegen maximaal 400% hoger worden gesteld dan het tarief dat in de verordening op de watersysteemheffing voor ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, is vastgesteld.

## **Artikel 5            Inwerkingtreding, duur, overgangsbepaling en citeertitel**

### **Lid 1**

Het algemeen bestuur van Delfland heeft in 2013 besloten de toen vastgestelde verordening alleen te gebruiken voor de belastingjaren 2014 en 2015.

De oude verordening blijft gelden voor de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden. Waterschappen die hun verordening tussentijds hebben gewijzigd, dienen naar de laatst vastgestelde wijzigingsverordening te verwijzen.

### **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 bekendmakingsverplichting 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 moet algemeen verkrijgbaar zijn. Dit houdt in dat de editie van het Waterschapsblad waarin de verordening is geplaatst, in het algemeen voor het nemen van inzage en het verkrijgen van een exemplaar of een afschrift voor de burgers beschikbaar moet zijn. Indien het waterschap niet over een Waterschapsblad beschikt, moet de verordening door middel van terinzagelegging én door het doen van mededeling daarvan in een plaatselijk verschijnend dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad bekend worden gemaakt. Het is niet nodig om de integrale tekst van de verordening in het dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad te plaatsen. Voldoende is dat in de genoemde media wordt medegedeeld dat en waar de verordening ter inzage ligt. De terinzagelegging duurt twaalf weken.

Bij de bekendmaking moeten waterschappen 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.

Op grond van artikel 74 van de Waterschapswet treedt de verordening met ingang van de achtste dag na die van haar bekendmaking in werking. In de verordening kan voor de inwerkingtreding een ander tijdstip zijn aangewezen. Is dit het geval, dan treedt de verordening op laatstbedoeld tijdstip in werking.

### **Lid 3**

De verordening wordt voorzien van een citeertitel. De naam van het waterschap en het jaartal van inwerkingtreding maken hier deel van uit.