



## **Toelichting op de wijziging van de Kostentoedelingsverordening Schieland en de Krimpenerwaard**

### **1. Algemeen**

#### **1.1 Aanleiding**

Sinds de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel in 2009 hebben de waterschappen te maken met een gewijzigd belastingstelsel. De belangrijkste wijzigingen in dit stelsel waren:

1. het verplicht overstappen van kostenveroorzaking als maatstaf voor de kostentoedeling naar (beschermde) economische waarde, voor waterschappen die daartoe nog niet waren overgegaan;
2. de bekostiging van het passieve kwaliteitsbeheer vanuit de watersysteemheffing in plaats vanuit de zuiveringsheffing, en
3. de toegevoegde, introductie van een afzonderlijke categorie natuur binnen dan wel naast de categorie ongebouwd met een apart tarief.

De eerste wijziging had een verlagend effect, de twee laatste wijzigingen hebben een stevige belastingdrukstijging (nominaal) meegebracht voor de categorie ongebouwd ten opzichte van gezinnen en bedrijven. De forse structurele stijging van de watersysteemheffing door de bijdrage in de financiering van het Hoogwaterbeschermingsprogramma en de overname van het muskusrattenbeheer heeft dit vervolgens versterkt.

De introductie in 2014 van de tariefdifferentiatie openbare wegen had naast een inhoudelijke motivering ook het oogmerk deze onevenredigheid voor het ongebouwd te mitigeren. De uiteindelijke uitwerking van deze differentiatie heeft nog niet tot een structurele evenwichtigheid geleid. Reden daarvan is dat ons waterschap, in tegenstelling tot een aantal andere waterschappen, deze differentiatie maar beperkt mag toepassen.

Sluitstuk in de aanhoudend forse stijging van de tarieven voor de categorie ongebouwd is de jurisprudentie over de definitie van het begrip natuurterreinen in de Waterschapswet en de toepassing ten gevolge daarvan. Anders dan tot dan toe uit de definitie voor natuur is geïnterpreteerd, moeten daar vanaf 2015 als bepalend alle activiteiten worden verstaan die zijn afgestemd op behoud of ontwikkeling van natuur, zelfs als die activiteiten leiden tot al dan niet substantiële agrarische opbrengsten. Dit arrest van de Hoge Raad (2014) en de toepassing ervan heeft voor de overblijvende, en vaak naast- of tussengelegen, landbouw die niet overgaat in natuur, een grote lastenverhoging tot gevolg, waardoor de tarieven voor de categorie ongebouwd, die reeds zeer hoog zijn, de komende jaren meer dan trendmatig zullen stijgen. Het arrest heeft tot gevolg dat agrarisch medegebruik van natuurterreinen in laagveengebied niet automatisch meer leidt tot fiscaal ongebouwd, zoals wij aannamen conform de eerdere memorie van toelichting, maar tot fiscaal natuur. De oppervlakte natuur neemt door het natuurarrest vanaf 2017 toe van 1.900 hectare naar 3.100 hectare. Op termijn van enkele jaren (2021) loopt de oppervlakte natuur binnen Schieland en de Krimpenerwaard op tot 3.700 hectare. De tarieven ongebouwd voor het watersysteembeheer en het wegenbeheer, die beide reeds de hoogste zijn van Nederland, stijgen ten opzichte van het tarief 2016 hierdoor met circa € 11,50 respectievelijk € 6,78 per hectare, zijnde 11% en 20%.

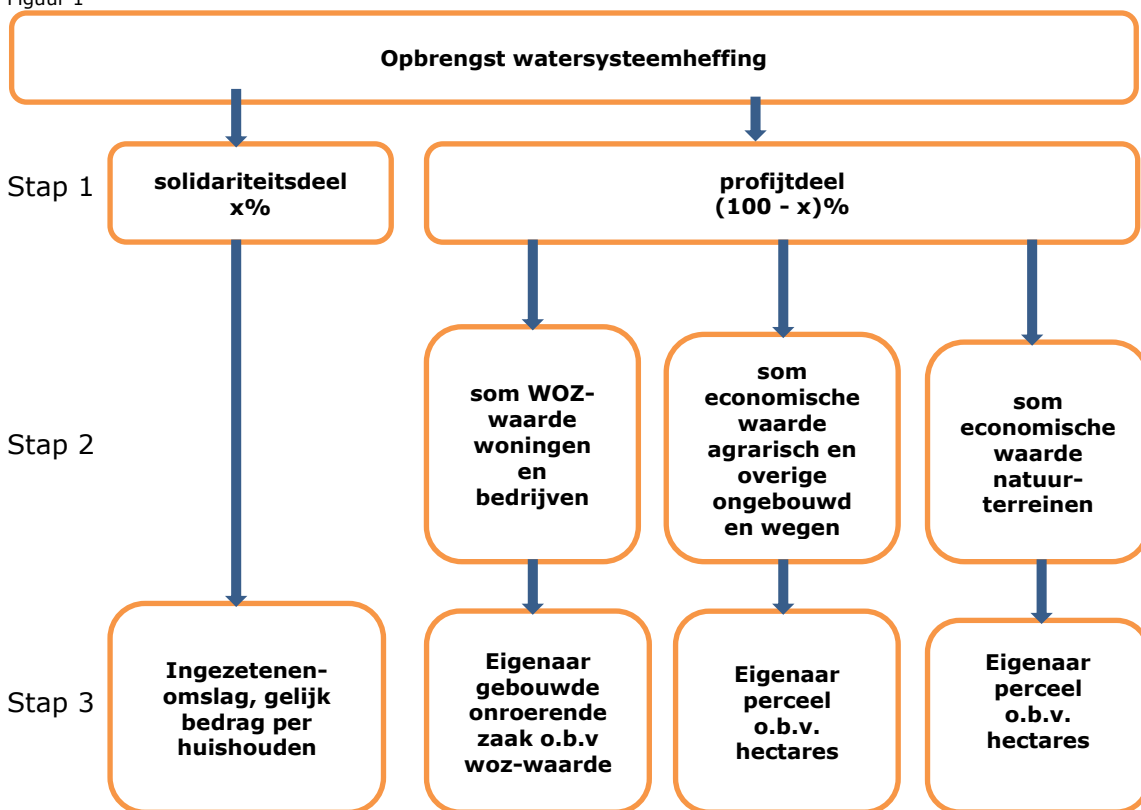
#### **1.2 Systematiek kostentoedeling**

De kosten van het watersysteembeheer en het wegenbeheer worden aan de categorieën van belastingplichtigen toegedeeld. Voor het watersysteembeheer zijn dit de vier volgende categorieën: (1) ingezetenen, (2) eigenaren van gebouwde onroerende zaken, (3) eigenaren van ongebouwde onroerende zaken en (4) eigenaren van natuurterreinen. Voor het wegenbeheer worden de kosten toegedeeld aan de ingezetenen en kunnen ze aan de overige drie categorieën worden toegedeeld. Deze indeling en de overige bepalingen zijn vastgelegd in de

Waterschapswet, het Waterschapsbesluit en het provinciaal Reglement van bestuur voor het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. Binnen dit wettelijk kader geeft de verenigde vergadering nadere invulling.

De toedeling vindt stapsgewijs plaats. Eerst wordt 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 (het solidariteitsdeel). Vervolgens geschiedt de toedeling van kosten aan de overige drie heffingplichtige categorieën (ongebouwde onroerende zaken, natuurterreinen en gebouwde onroerende zaken) aan de hand van de waarde van deze onroerende zaken in het economische verkeer (het profijtdeel). Deze wijze van kostentoedeling staat bekend als de methode Delfland. In de derde en laatste stap wordt de hoogte van de watersysteemheffing voor elke individuele heffingplichtige vastgesteld. Schematisch ziet de kostentoedeling er als volgt uit:

Figuur 1



### 1.3 Huidige kostentoedeling en tariefdifferentiatie

In september 2013 heeft de verenigde vergadering de huidige kostentoedelingsverordening geactualiseerd. De Waterschapswet schrijft voor dat de kostentoedelingsverordening tenminste éénmaal in de vijf jaar wordt herzien. Met ingang van 2014 is de huidige verordening in werking getreden. In onderstaande tabel zijn de huidige aandelen in de kosten van het watersysteembeheer per categorie weergegeven.

Tabel 1

Categorie	Watersysteemheffing	Wegenheffing
	Kostenaandeel	
Ingezetenen	50,000 %	32,00 %
Eigenaren-gebouwd	43,687 %	58,66 %
Eigenaren-ongebouwd	6,300 %	9,32 %
Eigenaren-natuurterreinen	0,013 %	0,02 %

In beginsel betalen de heffingplichtigen van de categorieën eigenaren-ongebouwd, eigenaren-gebouwd en eigenaren natuurterreinen binnen de categorie één gelijk tarief. Niettemin is in de regelgeving onderkend dat in bepaalde situaties een verder onderscheid naar tarieven wenselijk kan zijn. Vandaar dat tariefdifferentiatie mogelijk is, waardoor rekening kan worden gehouden met de regionale kenmerken binnen waterschapsgebieden. Schieland en de Krimpenerwaard kent momenteel de volgende twee tariefdifferentiaties binnen de watersysteemheffing:

1. voor buitendijks gelegen ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn en voor buitendijks gelegen gebouwde onroerende zaken. Het tarief na toepassing van de tariefdifferentiatie is 75% lager dan voor elk van deze categorieën geldt.
2. Voor verharde openbare wegen. Het tarief na toepassing van de tariefdifferentiatie is 100% hoger dan voor het tarief voor ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, geldt. Een aantal andere waterschappen die hier eerder al tariefdifferentiatie hadden toegepast, hebben ter oplossing van deze problematiek de mogelijkheid gekregen en benut tot maximaal het dubbele percentage te verhogen. Ons waterschap dat op dat moment nog geen gebruik had gemaakt van deze tariefdifferentiatiemogelijkheid is daar van uitgesloten.

#### **1.4 Herijking kostentoedeling watersysteembeheer**

Het OESO-rapport, maar ook de doorwerking van het natuurarrest van de Hoge Raad, heeft inmiddels geleid tot een landelijk onderzoek naar de mogelijkheden tot aanpassing van het belastingstelsel. Zo heeft de Unie inmiddels de ad hoc Commissie Aanpassing Belastingstelsel ingesteld. Daarnaast vindt in opdracht van de minister onderzoek plaats naar de zuiveringsheffing. Onderkend moet worden dat, naast dat inhoudelijk geen voorschot genomen kan worden op de uitkomsten, de eventuele onderzoeksresultaten van deze commissie niet op korte termijn tot een wijziging van het belastingstelsel zullen of kunnen leiden. De eventuele wijziging van wet- en regelgeving is niet te verwachten voor 2019.

Het voorziene onevenredige fiscale effect van de vanuit Rijksbeleid en doelen uitgevoerde transformatie binnen ons gebied van landbouw naar natuur in combinatie met de uitwerking van het natuurarrest van de Hoge Raad, op slechts één belastingcategorie, is binnen het huidig stelsel alleen te compenseren of te matigen door een aanpassing van de kostentoedelingsverordening. In 2018 staat de periodieke herziening van de kostentoedelingsverordening weer op de rol.

Een volledige herziening van de kostentoedelingsverordening die in 2018 volgt laat naar verwachting overigens nagenoeg geen wijziging van de huidige kostenaandelen zien en zal hierin dus geen wijzigingen te zien geven. Vervolgens is de mogelijkheid die de Waterschapswet biedt om het aandeel van de ingezetenen met maximaal 10% te verhogen doorgerekend. Omdat natuur als een collectief goed wordt gezien, is er eerder binnen de verenigde vergadering breed draagvlak uitgesproken voor het niet verplaatsen van deze last naar de overblijvende agrariërs, maar in plaats daarvan voor het collectief dragen van in elk geval deze lastenverschuiving. Een extra verhoging met 10% is mogelijk wanneer er sprake is van een situatie van een zeer hoge inwonerdichtheid of van een relatief grote oppervlakte natuur. Van een zeer hoge inwonerdichtheid is sprake wanneer deze meer is dan 1.250 inwoners per vierkante kilometer. Schieland en de Krimpenerwaard kent een bevolkingsdichtheid van 1.680 inwoners per vierkante kilometer. Wij kunnen op grond daarvan het percentage van 50% verhogen naar 60%.

Met een kleiner percentage verhogen, kan echter ook. Indien wij de aangegeven oplopende bandbreedteschalen van inwoneraantallen met de daarbij voorgeschreven standaard ingezetenenpercentages zelf rekenkundig extrapoleren, zou circa 1.700 inwoners per vierkante kilometer overeenkomen met circa 53%. Uit berekeningen op basis van jaarschijf 2017 uit de programmabegroting 2016 valt af te leiden dat bij een verhoging van het aandeel van de ingezetenen van 50% naar 53% het op korte termijn voorzien nadelig effect, van de fiscale uitbreiding van natuur als gevolg van het natuurarrest, voor het tarief voor het ongebouwd nagenoeg wordt gecompenseerd. Om anderzijds ook de tariefstijging voor de categorie ingezetenen beperkt te houden, stellen wij voor niet met 10% te verhogen, maar een verhoging te beperken tot 3%. In de tabel hieronder worden de gevolgen van de verhoging van het aandeel van de ingezetenen naar 53% bij een aantal van 3.100 hectare natuur in beeld gebracht. In tabel 2 zijn de gevolgen voor de overige categorieën in beeld gebracht.

Tabel 2

Watersysteemheffing							
Categorie	2016		Begroting 2016 (Jaarschijf 2017)		Verhoging aandeel ingezetenen 53%		Verschil
	%	tarief	%	tarief	%	tarief	
Ingezetenen	50,00	90,03	50,00	94,25	53,00	99,90	9,87
Gebouwd	43,687	0,0284%	43,687	0,0299%	41,068	0,0281%	- 0,0003%
Ongebouwd	6,30	104,32	6,30	109,53	5,92	105,95	1,63
Wegbeheerders		208,64		219,06		211,90	3,26
Natuur	0,013	2,89	0,013	3,03	0,012	2,43	- 0,46

### 1.5 Herijking kostentoedeling wegenbeheer

In het gebied van de Krimpenerwaard beheert en onderhoudt Schieland en de Krimpenerwaard de openbare wegen en fietspaden buiten de bebouwde kommen van de gemeenten Krimpenerwaard en Krimpen aan den IJssel. Voor de bekostiging van dit beheer en onderhoud wordt enkel binnen deze gemeenten de wegenheffing geheven van burgers en (agrarische) bedrijven. De wegenheffing heeft niet dezelfde bovenvermelde ontwikkelingen vanaf 2008 meegemaakt als de watersysteemheffing. De transformatie van landbouw naar natuurbestemming in combinatie met het natuurarrest, heeft echter, nog scherper dan binnen de watersysteemheffing, gevolgen voor de omvang en het belastingtarief van de categorie ongebouwd in de Krimpenerwaard. De oppervlakte natuur loopt op een termijn van enkele jaren op naar een totaal van 2.400 hectare van de circa 10.000 hectare ongebouwd in de Krimpenerwaard.

Tot op heden worden bij de wegenheffing dezelfde categorieën van belastingplichtigen onderscheiden als bij de watersysteemheffing. Bij de watersysteemheffing is de kostentoedeling wettelijk voorgeschreven en is het niet mogelijk is af te wijken of bij voorbeeld te variëren in categorieën van belastingplichtigen. Dit is wel mogelijk bij de wegenheffing. In tabel 1 zijn de in de huidige kostentoedelingsverordening (2014) vastgestelde aandelen weergegeven.

Ook bij de wegenheffing laat een volledige herziening van de kostentoedelingsverordening, gepland in 2018, waarbij alle economische waardes per categorie opnieuw zullen worden geïnventariseerd en onderling gewogen, naar verwachting nagenoeg geen wijziging van de huidige kostenaandelen zien. Ook een eventuele verhoging van het aandeel voor de ingezetenen met maximaal 10% biedt geen soelaas. De inwonerdichtheid in het gebied van de Krimpenerwaard laat dit niet toe en dit zou voor de relatief kleine groep ingezetenen in dit gebied een relatief grote verhoging opleveren. Wel houdt de Waterschapswet de mogelijkheid open een eigen, andere kostentoedeling te kiezen en bij voorbeeld de categorieën ongebouwd en natuur samen te voegen. Dit past bij het inzicht dat er nagenoeg geen onderscheid is te maken in zowel het belang tussen beide categorieën bij het beheer en onderhoud van de wegen voor de ontsluiting van de landerijen en natuurterreinen, als de kosten die het waterschap ten gevolge van het gebruik moet maken. Beiden worden ontsloten en belast voor toegang en het plegen van onderhoud en daarenboven worden veel natuurterreinen in de Krimpenerwaard via pacht nog voor agrarische doeleinden aangewend. Door het samenvoegen van de twee bestaande categorieën ongebouwd en natuur, wordt het bezwaarlijk effect van het fiscaal omzetten van landbouw naar natuur conform natuurarrest voor de wegenheffing volledig weggenomen. In de

tabel 3 worden de gevolgen van het tarief voor beide categorieën in beeld gebracht. In feite wordt de wegenheffing teruggebracht naar de situatie van voor 2009 en wordt deze op dezelfde voet voortgezet als in 2008 en daarvoor.

Tabel 3

Wegenheffing							
Categorie	2016		Begroting 2016 (Jaarschijf 2017)		Samenvoeging ongebouwd en natuur		Verschil
	%	tarief	%	tarief	%	Tarief	
Ingezetenen	32,00	46,53	32,00	46,91	32,00	46,91	-
Gebouwd	58,66	0,0302%	58,66	0,0305%	58,66	0,0305%	-
Ongebouwd	9,32	35,22	9,32	35,57	9,34	35,01	- 0,21
Natuur	0,02	3,58	0,02	3,62		35,01	31,43

### 1.6 Geldigheidsduur kostentoedelingsverordening

De vigerende kostentoedelingsverordening is op 1 januari 2014 in werking getreden. De voorgestelde wijziging is te karakteriseren als een partiele herziening van de kostentoedelingsverordening. Het is geenszins de bedoeling om de geldigheidsduur van de kostentoedelingsverordening daarmee op te rekken. De kostentoedelingsverordening wordt in 2018 weer periodiek herzien. Nu is er enkel sprake van het aanpassen van de mogelijkheid die de Waterschapswet opent tot het ophogen van het ingezetenenandeel. Deze ophoging is niet ingegeven door een toename van de bevolkingsdichtheid, maar door de onder 1.3 aangegeven ontwikkelingen. De waardeverhoudingen die de basis vormden voor de vigerende kostentoedelingsverordening zijn dan ook niet geactualiseerd. Voor de samenvoeging van de categorieën eigenaren ongebouwd en eigenaren natuurterreinen bij de wegenheffing zijn eveneens de arealen niet gewijzigd.

### 1.7 Resumé aanpassing kostentoedeling

De uitwerking van de aanpassing van de kostentoedeling leidt tot de volgende resultaten.

Tabel 4

	Waterstroomheffing		Wegenheffing	
	huidige situatie	nieuwe situatie	huidige situatie	nieuwe situatie
	2016	2017 e.v.	2016	2017 e.v.
Ingezetenen	50,000 %	53,00 %	32,00 %	32,00 %
Eigenaren gebouwd	43,687 %	41,07 %	58,66 %	58,66 %
Eigenaren ongebouwd	6,300 %	5,92 %	9,32 %	9,34 %
Eigenaren natuurterreinen	0,013 %	0,01 %	0,02 %	

Hoe dit in de praktijk uitwerkt bij de verschillende voorbeeldsituaties laat tabel 5 zien. Uiteraard is dit een fictieve voorstelling van zaken en gebaseerd op de berekeningen die zijn gemaakt in de Voorjaarsnota 2016. De berekening van de nieuwe tarieven voor 2017 vindt eind 2016 plaats op basis van actuele gegevens van de Regionale Belasting Groep over de heffingsmaatstaven en de programmabegroting 2017.

Tabel 5

Categorie	Gebied:			
	Schieland		Krimpenerwaard	
	watersysteemheffing		watersysteemheffing en wegeheffing	
	2016 (werkelijk) €	2017 (fictief) €	2016 (werkelijk) €	2017 (fictief) €
Huurder van een woning	90,03	98,95	136,56	145,40
Eigenaar woning WOZ-waarde € 125.000	125,58	133,90	209,81	217,86
Eigenaar woning WOZ-waarde € 200.000	146,91	154,58	253,75	261,34
Eigenaar woning WOZ-waarde € 400.000	203,79	210,20	370,94	377,27
Bedrijfspannd WOZ-waarde € 4 miljoen	1.137,54	1.112,50	2.343,82	2.318,78
Agrarisch bedrijf 50 hectare	5.216,72	5.247,41	6.977,72	6.978,90
Openbare landweg 50 hectare	10.433,44	10.494,81	12.194,44	12.226,31
Natuurterrein 50 hectare	144,26	113,17	323,26	1.844,67

## 2. Artikelsgewijs

### Artikel A

Door wijziging van dit artikel wordt het aandeel van de ingezetenen verhoogd van 50 naar 53%. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van de mogelijkheid in de Waterschapswet (artikel 120, lid 3) de in de Waterschapswet aangegeven bandbreedten (tabel 6) met 10 procent op te hogen. Een kleiner percentage dan 10 kan ook. Immers, er sprake van een maximale ophoging.

Tabel 6

Inwonerdichtheid	Aantal inwoners per km <sup>2</sup>	Kostenaandeel in %	Maximale ophoging tot %
Laag	< 500	20-30	40
Middel	500 - 1.000	31-40	50
Hoog	> 1.000	41-50	60

Worden de in tabel 4 aangegeven oplopende bandbreedteschalen van inwoneraantallen per vierkante kilometer rekenkundig geëxtrapoleerd dan komt een bevolkingsdichtheid van 1.680 inwoners per vierkante kilometer nagenoeg overeen met 53%. Het aandeel van de ingezetenen voor de watersysteemheffing is hierop bepaald.

Hiermee is stap 1 gezet en vervolgens wordt in stap 2 het resterende percentage van 47 voor het watersysteembeheer aan de categorieën eigenaar gebouwd, eigenaar ongebouwd en eigenaar natuurterreinen toegedeeld. Dit gebeurt op basis van de vigerende waardeverhoudingen in de op 1 januari 2014 in werking getreden kostentoedelingsverordening.

### Artikel B

In dit artikel worden de categorieën eigenaren gebouwd en eigenaren natuurterreinen voor de wegeheffing samengevoegd. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 1.5.

### Artikel C

Op grond van artikel 73, eerste lid, van de Waterschapswet verbinden besluiten van de verenigde vergadering die algemeen verbindende regels inhouden, niet dan wanneer zij zijn bekendgemaakt. Op grond van artikel 74 van de Waterschapswet treedt de verordening met ingang van de achtste dag na die van bekendmaking in werking of op een in de betreffende verordening aangewezen tijdstip. Deze wijziging van de kostentoedelingsverordening wordt voor het eerste toegepast op het belastingjaar dat op 1 januari 2017 aanvangt. Tot slot blijven de bepalingen uit de kostentoedelingsverordening, zoals deze luiden vóór de vaststelling en inwerkingtreding van de gewijzigde verordening per 1 januari 2017, van toepassing voor de belastingjaren waarvoor zij hebben gegolden.