



Kostentoedelingsonderzoek 2017

Waterschap Vechtstromen

17 mei 2016

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Kostentoedelingsonderzoek	3
1.3 Huidige kostentoedeling Vechtstromen	4
2. Ingezetenaandeel watersysteemheffing	4
2.1 Wettelijke uitgangspunten.....	4
2.2 Ingezetenaandeel bepalen	5
3. Waarde- en oppervlaktebepaling.....	5
3.1 Wettelijke uitgangspunten.....	5
3.2 Waardeontwikkeling.....	6
3.3 Oppervlakte-ontwikkeling.....	8
4 Kostentoedeling 2017	9
4.1 Waardeverhouding.....	9
4.2 Bestuurlijke keuze ingezetenaandeel	10
4.3 Wettelijke uitgangspunten tariefdifferentiatie	10
4.4 Bestuurlijke keuze tariefdifferentiaties	11
5 Effecten herijking kostentoedeling op lastendruk	12
5.1 Effecten lastendruk bij tariefdifferentiatie wegen 100% (huidig).....	12
5.2 Effecten lastendruk bij tariefdifferentiatie wegen 200%.....	13
Bijlage 1: Rekenmodel Unie van Waterschappen	14
Bijlage 2: Waterbergingsgebieden.....	15

Opdrachtgever bestuurlijk: dagelijks bestuur
Opdrachtgever ambtelijk: drs. O. Dijkstra en ir. M.J.L.A. Langeslag

Werkgroep kostentoedeling: mr. J. Niers, J. Nijmeijer
Opsteller en trekker werkgroep: ing. R.G.M. Leferink MPM

1. Inleiding

Deze notitie dient als basis voor de herijking van de huidige kostentoedelingsverordening watersysteembeheer uit 2014. Deze herijking is onderdeel van de Tussenevaluatie van het bestuursakkoord. In deze notitie zijn de (wettelijke) uitgangspunten en de uitwerking van het kostentoedelingsonderzoek ten behoeve van de herijking opgenomen. De planning is erop gericht om de herijking van de kostentoedeling 2017 door te rekenen bij het opstellen van de MJV 2017-2020 en vervolgens te implementeren in de kostentoedelingsverordening 2017 en in de tarieven van de begroting 2017.

1.1 Aanleiding

Het algemeen bestuur heeft op 2 januari 2014 de kostentoedelingsverordening voor de watersysteemheffing vastgesteld. In deze verordening is de verdeling vastgelegd van de kosten van watersysteembeheer over de belastingcategorieën: ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en natuur. Deze verdeling is gebaseerd op het ingezetenenaandeel en de economische waarden en oppervlakten van de overige categorieën. Bestuurlijke keuzeruimte is er ten aanzien van het ingezetenenaandeel en de mogelijkheid van tariefdifferentiaties voor gebouwd en ongebouwd. Voor het zuiveringsbeheer worden alle kosten toebedeeld aan het zuiveringstarief en bestaat er geen nadere verdeling. De kostentoedeling heeft direct impact op de tarieven en lastendruk van ons waterschap en heeft een directe relatie met het bestuursakkoord, waarin de kaders voor de lastendruk 2014-2018 vastliggen.

Volgens de Waterschapswet is de kostentoedelingsverordening maximaal vijf jaar geldig en dient deze ten minste eenmaal in de vijf jaar te worden herzien. In het bestuursakkoord is afgesproken in 2014 een versnelde herijking van de kostentoedeling van watersysteembeheer te doen en die in de programmabegroting 2015 te effectueren. Het algemeen bestuur is op 14 mei 2014 medegedeeld dat herijking van de kostentoedeling wordt uitgesteld tot in elk geval de programma-begroting 2016-2019. Dit omdat herijking pas aan de orde kan zijn, indien de werkelijke arealen waarover belasting kan worden geheven bekend zijn. Op dat moment speelde nog de grote onduidelijkheid over de uitkomst van de bezwaarprocedures die natuurbeheerders hadden ingesteld tegen opgelegde aanslagen. Argumenten om de herijking van de kostentoedeling uiteindelijk nu in de programmabegroting 2017-2020 te doen, zijn:

1. de uitspraak van de Hoge Raad inzake bezwaarprocedures natuurterreinen. Hierdoor treedt een substantiële verschuiving op van het aantal hectares ongebouwd naar natuur;
2. het afnemende areaal van ongebouwde agrarische oppervlakte, omdat er onder meer steeds meer hectares ongebouwde grond in de WOZ-waarde worden meegenomen.

1.2 Kostentoedelingsonderzoek

Aan de herijking van de kostentoedeling voor watersysteembeheer gaat een onderzoek vooraf. Op basis van een kostentoedelingsonderzoek kan de afweging worden gemaakt om de kostentoedelingsverordening daadwerkelijk aan te passen, zolang aanpassing (na vijf jaren) nog niet verplicht is. Het kostentoedelingsonderzoek bestaat uit inventarisaties van oppervlakten en economische waarden, de juridische aspecten en de effecten op lastendruk en tarieven. De inventarisaties van economische waarden voor agrarische gronden, (spoor)wegen en bouwpercelen zijn uitgevoerd door de firma Tauw. Tauw voert deze onderzoeken voor verschillende andere waterschappen en de Unie van Waterschappen (UvW) uit. De bepaling van de oppervlakten vindt plaats met behulp van geografische informatiesystemen (GIS) van het waterschap. De analyse van deze GIS-gegevens is een samenwerking tussen het waterschap en Tauw. Deze informatie wordt verstrekt aan GBLT ten behoeve van de belastingheffing en GBLT levert op haar beurt de jaarrealisatie van de belastingheffing, zodat daarmee kan worden vergeleken. Na het kostentoedelingsonderzoek volgt het bestuurlijke en wettelijke bepaalde besluitvormingstraject inclusief de verplichte ter inzagelegging, behandeling van zienswijzen en de goedkeuring door de provincies Overijssel en Drenthe.

1.3 Huidige kostentoedeling Vechtstromen

In het kader van de fusie heeft een kostentoedelingsonderzoek plaatsgevonden op basis waarvan de kostenaandelen watersysteembeheer voor de categorieën: ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en natuur zijn bepaald. Voor ingezetenen is de keuze gemaakt het wettelijk maximum behorende bij de inwonerdichtheid van het gebied te hanteren (maximaal 30% bij een inwonerdichtheid tot 500 per km²). Er is geen gebruik gemaakt de mogelijkheid tot extra 10% verruiming ingeval van bijzondere omstandigheden (zie § 2.1). De overige kostenaandelen voor gebouwd, ongebouwd en natuur zijn bepaald op basis van waarde en oppervlakte (peildatum: 1 januari 2012). De kostenaandelen zijn vastgelegd in de kostentoedelingsverordening watersysteembeheer 2014 die onder meer als formele basis geldt voor de belastingheffing. Daarnaast hanteert Vechtstromen tariefdifferentiaties voor wegen, waterberging en buitendijks gelegen onroerende zaken (gebouw en ongebouwd). Deze zijn eveneens in de kostentoedelingsverordening opgenomen.

Tabel 1: Huidige kostenaandelen en tariefdifferentiaties

Kostenaandelen Categorie	KTD 2014	Tariefdifferentiaties	Percentage
Ingezetenen	30,0%	Wegen	+100%
Ongebouwd	14,6%	Waterberging	-75%
Natuur	0,2%	Gebouwd buitendijks	-75%
Gebouwd	55,2%	Ongebouwd buitendijks	-75%
Totaal	100%		

2. Ingezetenenaandeel watersysteemheffing

2.1 Wettelijke uitgangspunten

Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen

De eerste stap in het toedelingsproces is het toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen. Dit gebeurt op basis van de gemiddelde inwonerdichtheid per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap. Leidende gedachte achter deze methodiek is dat naarmate het gebied van het waterschap dichter bevolkt is, het algemene belang van de categorie ingezetenen (het kunnen wonen, werken en recreëren in het gebied van het waterschap) toeneemt en dat de categorie dan een groter aandeel van de kosten van het watersysteembeheer voor zijn rekening moet nemen. De toedeling is als volgt:

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

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

Ophogen ingezetenenaandeel met maximaal 10% extra

Het algemeen bestuur van een waterschap kan de hiervoor genoemde maximale kostentoedelingspercentages van 30%, 40% en 50%, met maximaal 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 ingezetenenaandeel 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. Bij de bestuurlijke besluitvorming over een eventuele ophoging van het ingezetenenaandeel kunnen ook andere overwegingen een rol spelen: het al dan niet verhogen van het maximale ingezetenenaandeel behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap.

Uitspraak Raad van State inzake verhoging ingezetenen-aandeel met maximaal 10% extra

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 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 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.

2.2 Ingezetenen-aandeel bepalen

Het gemiddeld aantal inwoners van het gebied van waterschap Vechtstromen per 1-1-2015 bedraagt 360 inwoners per km². Dat gegeven leidt tot een wettelijke bandbreedte van minimaal 20% en maximaal 30%, waarbij het tot de wettelijke mogelijkheid voor het algemeen bestuur behoort om het ingezetenenpercentage met maximaal 10% extra te verhogen tot 40%. In § 4.2 zijn verschillende opties voor de hoogte van het ingezetenen-aandeel als bestuurlijke keuzes uitgewerkt in de kostentoedeling 2017.

3. Waarde- en oppervlaktebepaling

3.1 Wettelijke uitgangspunten

Nadat is bepaald welk aandeel in de kosten van het watersysteembeheer aan de ingezetenen wordt toegedeeld, vindt de toedeling van de resterende kosten van het watersysteembeheer aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuur, natuurterreinen en gebouwd plaats. Dit gebeurt op basis van hun onderlinge waardeverhoudingen. Achterliggende gedachte bij deze methodiek is dat het bij deze categorieën gaat om het waarborgen van de bescherming en de bruikbaarheid van de onroerende zaken. In feite wordt de 'waarde' van deze onroerende zaken beschermd. De verhoudingen tussen de waarden geven daarmee het belang weer. In verband hiermee moet de waarde in het economische verkeer van het totaal van de onroerende zaken in elk van deze categorieën worden bepaald. In het Waterschapsbesluit zijn voor de waardebepaling nadere regels gegeven. De toedeling aan gebouwd, ongebouwd en natuur is daarmee in feite een rekenkundige exercitie waarbij de bestuurlijke ruimte om eigen keuzes te maken ontbreekt.

Uitgangspunt waardebepaling

De waarde van de onroerende zaken moet worden bepaald naar de hoedanigheid en de staat van de onroerende zaken op de waarde-peildatum. In 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 waarde-peildatum wordt bepaald.

Uitgangspunt peildatum

Volgens het Waterschapsbesluit ligt de waarde-peildatum maximaal twee jaar voor het begin van het eerste kalenderjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft. 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 waarde-peildatum en het begin van het eerste belastingjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft. Zo zullen bouwpercelen waarop na de waarde-peildatum gebouwd is, voor de kostentoedeling in principe als ongebouwde onroerende zaken worden aangemerkt en zal landbouwgrond die na de waarde-peildatum is omgevormd tot natuur of bouwgrond, in principe nog wel als landbouwgrond in de waardebepaling worden meegenomen. Daarbij moet bedacht worden dat in het kader van de kostentoedeling geen individuele objecten worden gewaardeerd maar dat de waarde van een categorie objecten wordt bepaald.

3.2 Waardeontwikkeling

De waardeverhouding tussen de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd voor de watersysteemheffing is gebaseerd op de Handleiding Rekenmodel belastingstelsel 2009 en Geo-wijzer van de Unie van Waterschappen (januari 2008). Voor het bepalen van de waardeverhouding is verder de Taxatiewijzer, die de waarde van de openbare landwegen en spoorwegen berekent, van belang.

Voor de kostentoedeling 2017 die geldt met ingang van 1 januari 2017 (begroting 2017) dient de waarde-peildatum op 1 januari 2015 te liggen. Een keuze voor de waarde-peildatum 1 januari 2016 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.

Voor de categorieën wegen, agrarische en overige gronden, openbare spoorwegen, bouwpercelen en natuur is de waarde op peildatum 1 januari 2015 bepaald in euro's per hectare (zie Tabel 2).

Waarde openbare wegen en spoorwegen

De ontwikkeling van de waarde van openbare wegen en spoorwegen is in onderstaande tabel af te lezen.

- De kolom KTD 2014 betreft de actualisatie van de Taxatiewijzer met prijspeil per 1-1-2012 ten hoeve van de fusie van Regge en Dinkel en Velt en Vecht.
- De kolom KTD 2017 betreft een actualisatie van de Taxatiewijzer met prijspeil per 1-1-2015 specifiek uitgevoerd voor waterschap Vechtstromen.

Tabel 2: Waardeontwikkeling openbare wegen en spoorwegen

Categorie ongebouwd (verharde wegen, waarde per hectare in €)	WVS peildatum: 1-1-2012 KTD 2014	WVS Peildatum: 1-1-2015 KTD 2017	WVS Mutatie in % (KTD 2017 - KTD 2014)
Autosnelwegen	€ 1.360.000	€ 1.396.000	3%
Hoofd en regionale wegen	€ 832.000	€ 827.000	-1%
Lokale wegen + bebouwde kom	€ 1.273.000	€ 1.311.000	3%
Overige verharde wegen	€ 1.345.000	€ 1.354.000	1%
Spoorwegen	€ 12.337.000	€ 12.210.000	-1%

De indexatie die specifiek ten behoeve van de fusie is bepaald voor prijspeil 1-1-2012 leverde achteraf gezien voor enkele typen wegen een te hoge waarde ten opzichte van de later vastgestelde landelijke waardeontwikkeling. Dit effect is in de waarden met peildatum 1-1-2015 gecorrigeerd.

Waarde agrarische gronden

Tot en met 2015 heeft de waardebeoordeling van de agrarische gronden plaats gevonden op basis van de Grondprijzemonitor zoals deze door de DLG werd opgesteld. Omdat de DLG niet meer bestaat is deze informatiebron verloren gegaan. De Unie van Waterschappen heeft op korte termijn nog geen alternatieve bron voor deze gegevens. ASR Vastgoed Vermogensbeheer verzameld en geanalyseerd volgens een methode die vergelijkbaar is met de wijze waarop DLG de grondprijzen analyseerde. De grondprijzen van DLG en ASR over de periode 2011 t/m 2014 blijken met elkaar overeen te komen. Daarom hanteert Tauw voor de peildatum 1-1-2015 de grondprijzen van ASR als broninformatie. De agrarische grondprijs voor Vechtstromen komt per 1-1-2015 uit op € 54.107 per hectare. Ten opzichte van de peildatum 1-1-2012 (KTD 2014) bedraagt de stijging 15%.

Tabel 3: Waardeontwikkeling agrarische grondprijs

Agrarische grondprijs Waarde/ha (bedragen in €)	WVS Peildatum: 1-1-2012 KTD 2014	WVS Peildatum: 1-1-2015 KTD 2017	Mutatie waarde (%)
Gemiddeld Vechtstromen	€ 47.026	€ 54.107	15%

Voor de berekening van de DLG grondprijzen zijn voor de periode 2011 – 2014 de grondprijzemonitoren en de gegevens verspreid door de Unie van Waterschappen (UvW) gebruikt. Daarbij is het gewogen gemiddelde bepaald aan de hand van de oppervlakte verdeling van het totale agrarisch areaal van Vechtstromen over de gebieden Drenthe, Noordwest Overijssel en Salland/Twente (Oostelijk Veehouderijgebied). In de gebieden zijn er flinke verschillen in de gemiddelde agrarische grondprijs. Zo varieert de prijs van € 41.000 in het landbouwgebied Zuidelijk Zandgebied Drenthe tot € 62.000 per ha in Twente.

Waarde natuur

De waarde voor natuur is, conform de wettelijke voorschriften, vastgesteld op 20% van de waarde van agrarische grond en stijgt hiermee evenredig met die waarde mee. De waarde van natuur met peildatum 1-1-2015 bedraagt aldus € 10.821 per hectare, zijnde 20% van € 54.107 (waarde agrarische grond).

Tabel 4: Waardeontwikkeling grondprijs natuur

Grondprijs natuur Waarde/ha (bedragen in €)	WVS Peildatum: 1-1-2012 KTD 2014	WVS Peildatum: 1-1-2015 KTD 2017	Mutatie waarde (%)
Gemiddeld Vechtstromen	€ 9.405	€ 10.821	15%

Waarde bouwpercelen

De waarde van bouwpercelen is door de firma Tauw bepaald. Tauw doet dat voor meerdere waterschappen en conform een uniforme methode aan de hand van gegevens uit bouwkaavels.nl. Op de peildatum van 1-1-2015 bedraagt de waarde van de bouwterreinen op € 1.040.000,- per hectare. Ten opzichte van de peildatum 1-1-2012 (kostentoedeling 2014) is dit een stijging van 4 %.

Tabel 5: Waardeontwikkeling bouwpercelen

Bouwpercelen Waarde/ha (bedragen in €)	WVS Peildatum: 1-1-2012 KTD 2014	WVS Peildatum: 1-1-2015 KTD 2017	Mutatie waarde (%)
Gemiddeld Vechtstromen	€ 1.000.000	€ 1.040.000	4%

Waarde gebouwd

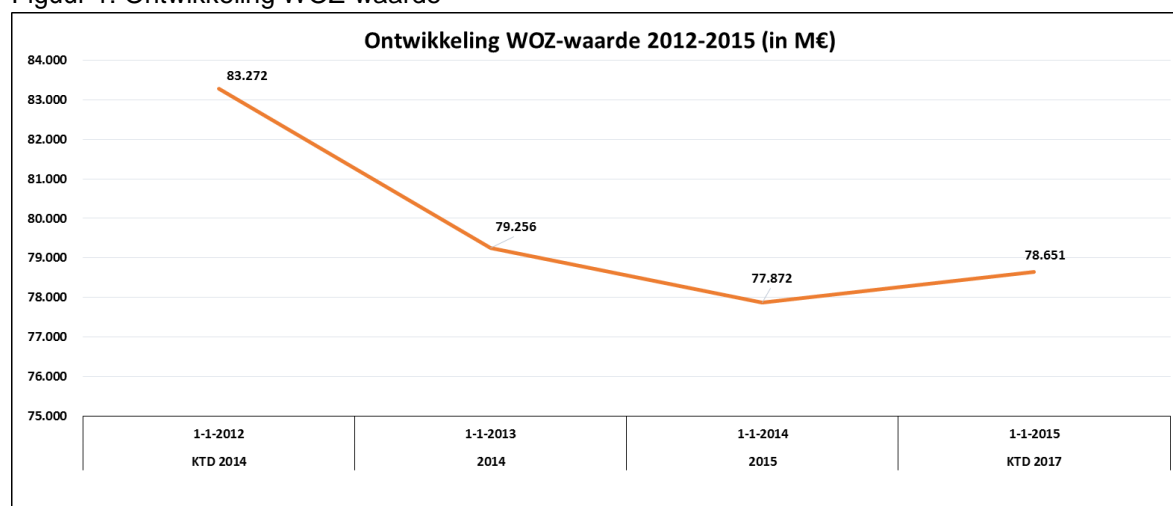
Voor de kostentoedeling 2017 is de peildatum voor de WOZ-waarde 1-1-2015 en komt uit op € 79,1 miljard. De WOZ-waarde wordt door GBLT als één totale waarde voor het gehele gebied van Vechtstromen opgeleverd. In de kostentoedeling 2014 (peildatum 1-1-2012) kwam de WOZ-waarde nog uit op € 83,3 miljard. Daarmee is er tussen 1-1-2012 (KTD 2014) en 1-1-2015 (KTD 2017) sprake van een daling van de gebouwde waarde van 5,5%.

Tabel 6: Ontwikkeling WOZ-waarde

WOZ-waarde (bedragen in miljarden €)	WVS Peildatum: 1-1-2012 KTD 2014	WVS Peildatum: 1-1-2015 KTD 2017	Mutatie waarde (%)
Totaal Vechtstromen	€ 83,3 miljard	€ 78,7 miljard	-5,5%

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de WOZ-waarde tussen de kostentoedeling 2014 (peildatum 1-1-2012) en de kostentoedeling 2017 (peildatum 1-1-2015, bron: GBLT-jaarrapportage 2015 WVS d.d. 23-3-2016) weergegeven.

Figuur 1: Ontwikkeling WOZ-waarde



3.3 Oppervlakte-ontwikkeling

Als uitgangspunt voor de herijking van de kostentoedeling 2017 is voor de categorieën (spoor) wegen, agrarische en overige gronden, bouwpercelen en natuur het areaal op peildatum 1 januari 2015 bepaald in hectares.

In Tabel 7 is de totale oppervlakte van het gebied van het waterschap Vechtstromen weergegeven, inclusief de onderverdeling naar oppervlakte voor ongebouwd, gebouwd en natuur. De gebouwde oppervlakte betreft de in de WOZ-waarde mee getaxeerde oppervlakte. De oppervlakten zijn conform de jaarrekening 2015 en geijkt met de GIS -bestanden. Tevens zijn deze waarden vergeleken met de uitgangspunten voor de kostentoedeling 2014.

Tabel 7: Overzicht ontwikkeling oppervlakten gebied Vechtstromen

Oppervlakte (in hectares)	WVS Peildatum: 1-1-2012 KTD 2014	WVS Peildatum: 1-1-2015 KTD 2017	Mutatie oppervlakte (ha)	Mutatie oppervlakte (%)
Agrarische gronden	131.451	128.063	-3.388	- 3 %
Buitendijks ongebouwd	1.041	1.000	-41	- 4%
Waterbergingsgebieden	896	700	-196	- 22%
Openbare wegen	11.326	11.366	+40	-
Spoorwegen	438	438	-	-
Bouwpercelen	1.332	2.012	394	+ 30%
Overig ongebouwd*	2.406	1.726	-394	-16%
Categorie Ongebouwd	148.890	145.305	-3.585	-2%
Categorie Natuur	32.841	37.295	4.454	+ 14%
Categorie Gebouwd	44.314	43.445	-869	-
Totaal Vechtstromen	226.045	226.045	226.045	-

* Overig ongebouwd betreft onder meer parken en plantsoenen alsmede bos en open water < 1 ha

De grootste mutaties worden hierna toegelicht.

Oppervlakten ongebouwd en natuur

Het grootste verschil zit in de verhoging van het areaal Natuur met circa 4.500 ha. Dit betreft een verschuiving vanuit ongebouwd van circa 3.600 ha en een verschuiving vanuit de in de WOZ-waarde mee getaxeerde oppervlakte van circa 900 ha. De verhoging van het areaal Natuur kent de volgende oorzaken:

1. 554 ha verschuiving van ongebouwd binnendijs en in de WOZ-waarde mee getaxeerde oppervlakte. Dit is financieel verwerkt in de JR 2013 (79 ha) en de BVR 2015 (475 ha).
2. 2.330 ha verschuiving van ongebouwd naar natuur vanuit Arrest van de Hoge Raad (verwerkt in de belastinggrondslagen van de MJV 2016-2019). Het dagelijks bestuur heeft op 10 maart 2015 besloten de belastingheffing met terugwerkende kracht over de periode 2009-2015 te corrigeren en daarbij in de jaarrekening 2014 een voorziening te vormen van k€ 825.
3. 840 ha verdere uitwerking Arrest van de Hoge Raad (actualisatie van de natuur subsidiebestanden en pakketten). Het dagelijks bestuur heeft op 26 januari 2016 besloten ook hiervoor de belastingheffing met terugwerkende kracht over de periode 2009-2015 te corrigeren en daarbij in de jaarrekening 2015 een aanvullende voorziening te vormen van k€ 352.
4. 730 ha herijking van het areaal natuur op basis van GIS. Natuurterreinen kleiner dan 1 ha werden als ongebouwd aangemerkt. Echter door de herijking maken deze deel uit van het aanliggende natuurterrein en worden daarbij geteld. Deze herijking valt niet onder de bezwaarprocedures en het Arrest van de Hoge Raad, zodat correctie met terugwerkende kracht op de belastingheffing niet aan de orde is.

Oppervlakte buitendijs en waterbergingsgebieden

Ten opzichte van de kostentoedeling 2014 zijn de oppervlakten buitendijs en waterberging afgenomen met respectievelijk 41 ha en 196 ha. De verlaging van de oppervlakte buitendijs betreft een verschuiving naar natuur en is verwerkt vanaf de begroting 2016. De verlaging van de oppervlakte waterberging betreft een herijking vanuit de jaarrekening 2014. In bijlage 2 zijn de waterbergingsgebieden van Vechtstromen inzichtelijk gemaakt.

Oppervlakte bouwpercelen

Op basis van onderzoek dat in samenwerking met Tauw is uitgevoerd komt de oppervlakte aan bouwpercelen uit op 1.726 ha. Dit is een toename van 394 ha ten opzichte van de oppervlakte uit de kostentoedeling 2014 (1.332 ha). Het kaartmateriaal (Nieuwe Kaart Nederland) is door Tauw geactualiseerd en met gebiedskennis van het waterschap gecorrigeerd.

4 Kostentoedeling 2017

Op basis van de in hoofdstuk 3 beschreven waarde- en oppervlaktebepaling kunnen de waardeverhoudingen van de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd worden bepaald. De kostentoedeling is gebaseerd op deze waardeverhouding en de bestuurlijke keuze van het aandeel ingezetenen. In dit hoofdstuk wordt eerst de waardeverhouding bepaald en vervolgens de kostentoedeling op basis van enkele keuzes van het ingezetenen-aandeel.

4.1 Waardeverhouding

De resultaten van de waarde- en oppervlaktebepaling zijn samen met de waarde gebouwd ingevoerd in het Unie-model. Hieruit volgt voor de kostentoedeling 2017 een waardeverhouding van ongebouwd 22,8%, natuur 0,4%, gebouwd 76,8 % over een totale waarde van € 102,5 miljard. Ten opzichte van de kostentoedeling uit 2014 is er sprake van een wijziging in de waardeverhouding. Ongebouwd en natuur stijgen met respectievelijk 2,1% en 0,1% terwijl het aandeel in de waardeverhouding voor gebouwd (WOZ-waarde) daalt met 2,2%. Er is dus in de kostentoedeling sprake van een verschuiving van het waarde-aandeel van gebouwd naar ongebouwd en natuur. Van belang is nog dat de waarde van de categorie ongebouwd voor ongeveer de helft bepaald wordt door de waarde van wegen (zie Tabel 8 voor het samenvattend overzicht). De berekeningen van de kostentoedelingen 2014 en 2017 conform het model van de Unie zijn opgenomen in bijlage 1.

Tabel 8: Waardeverhouding op basis van het Unie-model (samenvatting)

Categorie	Peildatum: 1-1-2012 KTD 2014		Peildatum: 1-1-2015 KTD 2017		Mutatie waarde en verhouding	
	waarde (Miljard)	verhouding (%)	waarde (Miljard)	verhouding (%)	waarde (Miljard)	verhouding (%)
<i>Waarde wegen (1)</i>	€ 10,2	9,7%	€ 10,5	10,2%	+ € 0,3	+ 0,5%
<i>Waarde gronden overig (2)</i>	€ 11,8	11,1%	€ 12,9	12,6%	+€ 1,1	+ 1,5%
Ongebouwd (totaal 1 + 2)	€ 22,0	20,8%	€ 23,4	22,8%	+ € 1,4	+ 2,0%
Natuur	€ 0,3	0,3%	€ 0,4	0,4%	+ € 0,1	+ 0,1%
Gebouwd	€ 83,3	78,9%	€ 78,7	76,8%	- € 4,6	- 2,1%
Totaal Vechtstromen	€ 105,6	100,0%	€ 102,5	100,0%	- € 3,1	0,0%

4.2 Bestuurlijke keuze ingezetenaandeel

Op basis van de herijking van de waardeverhoudingen tussen ongebouwd, natuur en gebouwd en het kostenaandeel ingezetenen kan de kostentoedeling worden bepaald. Het bepalen van het ingezetenaandeel is binnen de wettelijke uitgangspunten (zie § 3.1) een bestuurlijke keuze. Het gemiddeld aantal inwoners van het gebied van waterschap Vechtstromen per 1-1-2015 bedraagt gemiddeld 360 inwoners per km². Volgens de wet bedraagt de bandbreedte tot gemiddeld 500 inwoners per km² minimaal 20% en maximaal 30%, waarbij het tot de wettelijke mogelijkheid voor het algemeen bestuur behoort om het ingezetenenpercentage met 10% extra te verhogen tot maximaal 40%.

Tabel 9 geeft vijf keuzes voor het ingezetenaandeel van 30% (huidig), 32,5%, 35%, 37,5% en 40%. Bij elk ingezetenaandeel is de kostentoedeling voor de overige categorieën bepaald (naar rato van de actuele waarde en oppervlakte § 4.1)

Tabel 9: Bestuurlijke keuzes in kostenaandelen

Kostenaandelen Categorie	KTD 2014	KTD 2017	KTD 2017	KTD 2017	KTD 2017	KTD 2017
	Ingezetenen 30%	Keuze I Ingezetenen 30% (huidig)	Keuze II Ingezetenen 32,5%	Keuze III Ingezetenen 35%	Keuze IV Ingezetenen 37,5%	Keuze V Ingezetenen 40%
Ingezetenen	30,0%	30,0%	32,5%	35,0%	37,50%	40,0%
Ongebouwd	14,6%	16,0%	15,4%	14,8%	14,28%	13,7%
Natuur	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,25%	0,2%
Gebouwd	55,2%	53,7%	51,8%	49,9%	47,97%	46,1%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%

4.3 Wettelijke uitgangspunten tariefdifferentiatie

De Waterschapswet biedt vijf situaties waarin een waterschap kan kiezen voor het instellen van tariefdifferentiatie. Het bestuur kan door het instellen van de tariefdifferentiaties rekeninghouden met het feit dat het belang bij het watersysteembeheer voor bepaalde onroerende zaken duidelijk afwijkt van dat van andere onroerende zaken. In die gevallen heeft het algemeen bestuur van het waterschap de mogelijkheid de tarieven te differentiëren.

Tariefdifferentiaties zijn uitsluitend toegestaan voor:

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. Verharde openbare wegen (maximaal 100 % of maximaal 400 % hoger tarief). De verhoging van de tariefdifferentiatie wegen tot 400 % (= tijdelijke oplossing weeffout) is alleen toegestaan voor waterschappen die deze tariefdifferentiatie voor 1 juli 2012 al hadden ingevoerd (zie hierna kader "Juridisch advies verruimingsmogelijkheden tariefdifferentiatie wegen")
4. Onroerende zaken gelegen in bemalen gebieden (maximaal 100 % hoger tarief).
5. Onroerende zaken die in hoofdzaak uit glasopstanden bestaan (maximaal 100 % hoger tarief)

Kader: Juridisch advies verruimingsmogelijkheden tariefdifferentiatie wegen

Omdat waterschap Vechtstromen per 1 juli 2012 niet bestond is het de vraag of het voor Vechtstromen tot de wettelijke mogelijkheden behoort om tariefdifferentiatie wegen tot maximaal 400% te kunnen verruimen. Deze juridische vraag is voorgelegd Van den Bosch & Partners¹. Het samenvattende advies luidt als volgt:

1. Indien het waterschap Vechtstromen een tarief voor verharde openbare wegen vaststelt dat meer dan 100% hoger is dan het tarief ongebouwd dan brengt dat juridische risico's met zich mee. De Waterschapswet voorziet niet in de specifieke situatie van een fusie van waterschappen. Uitleg van de wettelijke bepaling, uitleg op basis van de wetshistorie, uitleg van de Waterschapswet en van het reglement leveren niet een sluitende en waterdichte onderbouwing op voor de stelling dat Vechtstromen tot maximaal een 400% hoger tarief mag vaststellen voor wegen.
2. Mocht het waterschap ondanks deze juridische risico's besluiten tot een verruimde tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen, dan zou de argumentatie richting provincie moeten liggen in de sfeer dat wettekst en wetshistorie zich niet (expliciet) verzetten tegen invoering van verruimde tariefdifferentiatie en dat het waterschap de grenzen van zijn bevoegdheid niet overschrijdt. De kans op onthouding van goedkeuring wordt echter aanzienlijk geacht. Om daar tijdig zicht op te krijgen, wordt geadviseerd om in een vroegtijdig stadium in overleg te treden met de provincie.
3. Aangezien er geen juridisch sluitende redenering is om de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen hoger te stellen dan op 100%, vormt dit voor de belastingrechter mogelijk een aanknopingspunt de verordening onverbindend te verklaren wegens strijd met een hogere regeling (artikel 122 lid 3 Waterschapswet). Daarmee zou een belastingplichtige met succes zijn aanslag kunnen betwisten.

4.4 Bestuurlijke keuze tariefdifferentiaties

Naast de bestuurlijke keuze voor het ingezetenenandeel kan het algemeen bestuur dus tariefdifferentiaties instellen. In de huidige kostentoedeling 2014 zijn ten tijde van de fusie door het algemeen bestuur tariefdifferentiaties ingesteld voor buitendijks gelegen onroerende zaken (gebouw en ongebouwd), wegen en waterberging:

- 75 % lager tarief voor buitendijks gelegen onroerende zaken, gebouwd en ongebouwd. Het voorzieningenniveau dat het waterschap biedt aan buitendijkse onroerende zaken is aanzienlijk lager dan het voorzieningenniveau voor binnendijkse onroerende zaken. Dat geldt met name voor gebouwde onroerende zaken en ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen.
- 75 % lager tarief voor onroerende zaken die blijkens de legger van het waterschap als waterberging worden gebruikt. Met de tariefdifferentiatie voor waterbergingsgebieden kan door middel van een tariefsverlaging een financiële prikkel uitgaan voor het realiseren van waterberging en de daaraan verbonden taakstelling.
- 100 % hoger tarief voor verharde openbare wegen. De wegen zijn een belangrijke factor bij het bepalen van de totale economische waarde en dus het kostenaandeel van ongebouwd. De hoge economische waarde van wegen leidt derhalve tot een stijging van de lastendruk voor ongebouwd (bijv. agrarische bedrijven). Deze stijging kan worden beperkt door het tarief voor wegen te verhogen met 100%. Het hoge beschermd economisch belang van wegen en het feit dat wegen als verhard oppervlak meer waterbezwaar maken dan overig ongebouwd kunnen een tariefverdubbeling rechtvaardigen.

Tariefdifferentiaties buitendijks en waterberging

Aangezien de argumentatie voor de tariefdifferentiaties buitendijks en waterberging ten opzichte van de kostentoedeling 2014 onveranderd is, wordt voorgesteld om voor de kostentoedeling 2017 voor buitendijks en waterberging de tariefdifferentiaties ongewijzigd te laten. Het gaat om zeer klein aandelen (1.000 ha ongebouwd buitendijks, € 26 miljoen WOZ-gebouwd buitendijks² en 700 ha ongebouwd waterberging).

¹ Van de Bosch & Partners zijn juridische belastingadviseurs die eerder voor waterschappen advies uitbrachten.

² Het gaat om 0,05% van de totale WOZ-waarde gebouwd per 1-1-2015 van € 78,7 miljard,

Tariefdifferentiatie wegen

De tariefdifferentiatie voor wegen zou na afweging van de juridische risico's (zie § 4.3) door algemeen bestuur kunnen worden verruimd tot maximaal 400% (5x tarief ongebouwd). Om het effect van een verdere verhoging inzichtelijk te maken is een verhoging naar 200% (3 x tarief ongebouwd) als bestuurlijke keuze uitgewerkt.

Tabel 10: Tariefdifferentiaties

Tariefdifferentiaties	KTD 2014 (%)	KTD 2017 Keuze I	KTD 2017 Keuze II
Wegen	+100%	+100%	+200%
Waterberging	-75%	-75%	-75%
Buitendijks	-75%	-75%	-75%

5 Effecten herijking kostentoedeling op lastendruk

In dit hoofdstuk worden de effecten van de herijking van de kostentoedeling 2017 op de lastendruk toegelicht. De berekening van de lastendruk uit de programmabegroting 2016-2019 is daarvoor als basis gebruikt. De uitkomsten van de lastendruk voor huishoudens en bedrijven is gerelateerd aan de lastendrukkaders uit het bestuursakkoord. De bestuurlijke keuzemogelijkheden beperken zich tot het ingezetenen-aandeel en de tariefdifferentiaties. In § 4.2 zijn voor het ingezetenen-aandeel van 30% (huidig), 32,5%, 35%, 37,5% en 40% de kostenaandelen van de overige categorieën gegeven (Tabel 9). Daarnaast zijn in § 4.4 de keuzemogelijkheden voor de tariefdifferentiatie wegen aangegeven (100% huidig en 200%). Hierna worden de effecten op de lastendruk weergegeven voor de verschillende keuzemogelijkheden van het ingezetenen-aandeel en tariefdifferentiatie wegen. Het gaat daarbij om de gemiddelde effecten over de periode 2016-2019 gelijk aan de periode van de huidige PB 2016-2019.

5.1 Effecten lastendruk bij tariefdifferentiatie wegen 100% (huidig)

In Tabel 11 zijn de gemiddelde lastendrukeffecten over 2016-2019 per categorie gerelateerd aan het kader voor de lastendrukontwikkeling uit het bestuursakkoord. Dat is per categorie voor de verschillende keuzes van het ingezetenen-aandeel weergegeven. *De mutaties zijn dus percentages die er ten opzichte van het lastendrukkader vanaf gaan of bijkomen.* De tariefdifferentiaties zijn hierin gelijk aan die van de huidige kostentoedeling (buitendijks -75%, waterberging - 75% en wegen +100%).

Tabel 11: Gemiddelde lastendrukeffecten 2016-2019 t.o.v. bestuursakkoord (huidige tariefdifferentiaties)

Gemiddelde lastendruk-effecten 2016-2019	Lastendruk-kader BA* Ingezetenen 30% (huidig)	Mutatie 2016-2019 Keuze I Ingezetenen 30% (huidig)	Mutatie 2016-2019 Keuze II Ingezetenen 32,5%	Mutatie 2016-2019 Keuze III Ingezetenen 35%	Mutatie 2016-2019 Keuze IV Ingezetenen 37,5%	Mutatie 2016-2019 Keuze V Ingezetenen 40%
Eénpersoonshuishouden (huurwoning)	3,2%	0,0%	1,1%	+2,2%	3,5%	+4,9%
Meerpersoonshuishouden (eigen woning)	2,3%	-0,3%	-0,1%	0,0%	0,1%	+0,3%
Bedrijf (WOZ M€ 2,2 en 50 ve)	2,0%	-0,2%	-0,5%	-0,8%	-1,1%	-1,4%
Agrarisch bedrijf (40 ha)	3,2%	+2,4%	+1,3%	+0,1%	-1,0%	-2,1%

*BA= bestuursakkoord

In het bestuursakkoord is toegelicht dat voor éénpersoonshuishoudens en agrarische bedrijven de lastendruk-ontwikkeling afwijkend is ten opzichte van de meerpersoonshuishoudens en bedrijven. Dit heeft als oorzaak dat:

- voor een éénpersoonshuishouden de stijgende kwijtscheldingslasten relatief zwaarder drukken op een éénpersoonshuishouden dan op een meerpersoonshuishouden.
- bij de agrarische bedrijven het afnemende areaal een rol speelt (ten gunste van natuur en mee getaxeerde oppervlakte in de WOZ-waarde).

Eenpersoonshuishouden zonder eigen woning

Bij verhoging van het ingezetenaandeel van 30% (huidig) tot maximaal 40% komt de lastendruk voor een éénpersoonshuishouden zonder eigen woning van 0% tot 4,9% hoger uit dan het kader bestuursakkoord (3,2%).

Meerpersoonshuishouden met een eigen woning

Bij een verhoging van het ingezetenaandeel van 30% (huidig) tot maximaal 40% komt de lastendruk voor een meerpersoonshuishouden met eigen woning van -0,3% lager tot 0,3% hoger uit dan het kader bestuursakkoord (2,3%). De verhoging van het ingezetenaandeel wordt gecompenseerd door een lager kostenaandeel gebouwd.

Bedrijf

Bij een verhoging van het ingezetenaandeel van 30% (huidig) tot maximaal 40% komt de lastendruk voor een bedrijf van -0,2% tot -1,4% lager uit dan het kader uit het bestuursakkoord (2,0%).

Agrarisch bedrijf

Bij een verhoging van het ingezetenaandeel van 30% (huidig) tot maximaal 40% komt de lastendruk voor een bedrijf van 2,4% hoger tot 2,1% lager uit dan het kader uit het bestuursakkoord (3,2%).

5.2 Effecten lastendruk bij tariefdifferentiatie wegen 200%

Tariefdifferentiatie voor wegen heeft alleen effect op de lastendruk voor agrarische bedrijven. Daarom zijn in Tabel 12 alleen de gemiddelde effecten 2016-2019 op de lastendruk van agrarische bedrijven voor ingezetenaandelen van 30% tot 40% weergegeven. Daarbij is 200% tariefdifferentiatie voor wegen toegepast (100% is huidig). *De mutaties zijn percentages die er ten opzichte van het lastendrukkader vanaf gaan of bijkomen.*

Tabel 12: Gemiddelde lastendrukeffecten 2016-2019 t.o.v. bestuursakkoord bij 200% tariefdifferentiatie wegen

Gemiddelde lastendruk-effecten 2016-2019	Lastendruk-kader BA* Ingezetenen 30% (huidig)	Mutatie 2016-2019 Keuze I Ingezetenen 30% (huidig)	Mutatie 2016-2019 Keuze II Ingezetenen 32,5%	Mutatie 2016-2019 Keuze III Ingezetenen 35%	Mutatie 2016-2019 Keuze IV Ingezetenen 37,5%	Mutatie 2016-2019 Keuze IV Ingezetenen 40%
Agrarisch bedrijf (40 ha)	3,2%	+0,8%	-0,3%	-1,4%	-2,5%	-3,6%

De conclusie is dat een verhoging van de tariefdifferentiatie wegen naar 200% voor agrarische bedrijven leidt tot een verlaging van de lastendruk van 1,5% ten opzichte van het kader uit het bestuursakkoord.

Wegbeheerders zijn niet als referentie-categorie voor de lastendruk aangemerkt. Gelet op de keuzeafweging van een hogere tariefdifferentiatie voor wegen van 200% is het effect op de aanslag van wegbeheerders apart inzichtelijk gemaakt.

Tabel 13: Lastendrukeffecten KTD 2017 wegbeheerders bij 200% tariefdifferentiatie wegen

Lastendrukeffecten herijking kostentoedeling 2017 t.o.v. PB 2016-2019	KTD 2014 Differentiatie wegen 100% (huidig)	KTD 2017 Differentiatie wegen 200% (keuze)
Wegbeheerders (provincies)	k€ 80 - k€ 190	+ 28 %
Wegbeheerders (gemeenten)	k€ 39 – k€ 310	+ 13 % tot + 32 %

Het effect van een verhoging van de tariefdifferentiatie wegen van 100% naar 200% op de wegbeheerders varieert nogal. Dat komt omdat het aandeel wegen op de totale aanslag voor provincies en gemeenten verschillend is. Voor provincies leidt de verhoging naar 200% tariefdifferentiatie wegen tot een lastenverhoging van 28%. Bij de gemeenten varieert de stijging van 13% voor de gemeente Enschede (totale aanslag 2015 bedroeg k€ 310) tot 32% voor de gemeente Coevorden (totale aanslag 2015 bedroeg k€ 150).

Bijlage 1: Rekenmodel Unie van Waterschappen

Rekenmodel kostentoedeling 2017

Bepalen waarden		Unie van Waterschappen		veroudering	heffingsgebied	
watersysteemheffing	opvl in ha	waarde per ha	totaal		totaal waarde	waarde verhouding
categorie						
A1.1	autosnelwegen	383	€ 1.396.000	75%	€ 401.001.000	
A1.2	hoofd- en regionale wegen	2.143	€ 827.000	75%	€ 1.329.195.750	
A1.3	lokale wegen + beb.kom	7.231	€ 1.311.000	75%	€ 7.109.880.750	
A1.4	overige verharde wegen	1.609	€ 1.354.000	75%	€ 1.633.939.500	
A1	openbare landwegen	11.366			€ 10.474.017.000	10,2%
A2	agrarishe gronden	128.063	€ 54.107		€ 6.929.104.741	
A3	openbare spoorwegen	438	€ 12.210.000	75%	€ 4.010.985.000	
A4	bouwpercelen	1.726	€ 1.040.000		€ 1.794.624.000	
A5	overige (incl waterberging, buitendi ongebouwd ex landwegen	3.712 133.939	€ 54.107		€ 200.866.827 € 12.935.580.568	12,6%
A	ongebouwd	145.305			€ 23.409.597.568	22,8%
B	natuur	37.295	€ 10.821		€ 403.584.113	0,4%
C	gebouwd	43.445			€ 78.650.720.000	76,8%
totaal heffingsgebied Vechtstromen		226.045	(A+B+C)	totaal	€ 102.463.901.681	100%

Rekenmodel kostentoedeling 2014

bepalen waarden		Unie van Waterschappen		veroudering	heffingsgebied	
watersysteemheffing	opvl in ha	waarde per ha	totaal		totaal waarde	waarde verh.
categorie						
A1.1	autosnelwegen	383	€ 1.360.000	75%	€ 390.660.000	
A1.2	hoofd- en regionale wegen	2.143	€ 832.000	75%	€ 1.337.232.000	
A1.3	lokale wegen + beb.kom	7.191	€ 1.273.000	75%	€ 6.865.607.250	
A1.4	overige verharde wegen	1.609	€ 1.345.000	75%	€ 1.623.078.750	
A1	openbare landwegen	11.326			€ 10.216.578.000	9,7%
A2	agrarishe gronden	131.451	€ 47.026		€ 6.181.614.726	
A3	openbare spoorwegen	438	€ 12.337.000	75%	€ 4.052.704.500	
A4	bouwpercelen	1.332	€ 1.000.000		€ 1.332.000.000	
A5	overige (incl waterberging, buitendi ongebouwd ex landwegen	4.343 137.564	€ 47.026		€ 204.233.918 € 11.770.553.144	11,1%
A	ongebouwd	148.890			€ 21.987.131.144	20,8%
B	natuur	32.841	€ 9.405		€ 308.876.173	0,3%
		<i>eenheden</i>				
C1	glasopstanden	229			€ -	
C2	overig gebouwd	44.085			€ 83.272.875.000	
C	gebouwd	44.314			€ 83.272.875.000	78,9%
totaal heffingsgebied Vechtstromen		226.045	(A+B+C)	totaal	€ 105.568.882.317	100%

Bijlage 2: Waterbergingsgebieden

