

Bijlage

Toelichting op de ontwerp kostentoedelingsverordening watersysteembeheer Waterschap Rijn en IJssel 2017

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 tezamen 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. Van deze uitzondering maakt waterschap Rijn en IJssel geen gebruik.

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). Deze kostentoedelingsverordening is gebaseerd op de per datum van vaststelling vigerende tekst van de Waterschapswet en het Waterschapsbesluit.

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.

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 ingezetenenandaandeel wordt.

3.1 Ophogen ingezetenenandaandeel

Het algemeen bestuur van een waterschap kan de hiervoor genoemde maximale kostentoedelingspercentages van 30%, 40% en 50%, met 10% verhogen. Het al dan niet verhogen van het maximale ingezetenenandaandeel 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 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 ingezetenenandaandeel 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 toegedeeld. Deze toedeling geschiedt ingevolge artikel 120, vierde lid, van de Waterschapswet, 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 2016 en de waardepeildatum 1 januari 2015. Uit praktische overwegingen is in deze verordening voor de waardepeildatum 1 januari 2015 gekozen. Een keuze voor de waardepeildatum 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.

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 1-1-2015) en het begin van het eerste belastingjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft (in dit geval 1-1-2017). 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-invordering) 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 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, TK 2006-2007, 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 100% bedragen. Dit is in 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. De onderdelen g tot en met j zijn speciaal in verband met de bepalingen over de tariefdifferentiatie opgenomen.

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 provinciale reglement behorende kaart waarin het waterschap belast is met de zorg voor het watersysteem. 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 wordt daarvoor dan geen belasting 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 hier bedoelde zin is slechts sprake als aan beide voorwaarden worden voldaan.

Woonplaats hebben in het gebied van het waterschap: de wet koppelt dit aan de inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens 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 degene 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.

In onderdeel g is aangegeven wat in het kader van deze verordening onder buitendijks gelegen onroerende zaken moet worden verstaan. Of een onroerende zaak binnen- dan wel buitendijks is gelegen, is van belang in geval van een eventuele tariefdifferentiatie buitendijks als bedoeld in artikel 122, eerste lid, van de Waterschapswet. Voor buitendijks gelegen onroerende zaken kan het algemeen bestuur van het waterschap een lagere heffing vaststellen.

Artikel 2 Kostentoedeling watersysteembeheer

In artikel 2 is aangegeven wat het aandeel van iedere heffingplichtige 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 is gebeurd in de zogenaamde kostentoedelingsonderzoeken van het waterschap. De uitkomst van die onderzoeken vindt zijn weerslag in deze 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 inwonerdichtheid binnen het waterschapsgebied van Rijn en IJssel bedraagt per vierkante kilometer 333 inwoners (650.000/1.950).

Op basis van de inwonerdichtheid (<500 inwoners per vierkante kilometer) in het gebied van Waterschap Rijn en IJssel moet er minimaal 20% en maximaal 30% van de watersysteemkosten worden toegerekend aan de categorie ingezetenen. Daarnaast heeft het algemeen bestuur de mogelijkheid om het percentage voor ingezetenen met maximaal 10% extra te verhogen. Het algemeen bestuur heeft besloten om het ingezetenen-aandeel vast te stellen op 37% omdat:

- door een uitspraak van de Hoge Raad op 7 november 2014 ten aanzien van de watersysteemheffing voor natuurterreinen, is de oppervlakte natuurterreinen in ons gebied gestegen met ca. 10.000 ha, terwijl de oppervlakte ongebouwde onroerende zaken (niet zijnde natuurterreinen) met ca. 10.000 hectare is afgenomen. Hierdoor is de oppervlakte natuur momenteel 37.000 ha;
- de grondwaarde van de categorie ongebouwd (niet zijnde natuurterreinen) is de afgelopen jaren sterk gestegen, terwijl de WOZ-waarde van onroerende zaken (ingezetenen) is gedaald;
- de daling van de WOZ-waarde heeft een dempend effect op de lastenstijging voor ingezetenen;
- het waterschap maakt steeds meer kosten voor zaken waarin de groep ingezetenen als geheel belang stelt en/of waarvan deze groep profiteert; voorbeelden zijn:
 - (de verhoogde kosten van het waterschap voor) het dijkbeheer c.q. hoogwater-beschermingsprogramma,
 - maatregelen gericht op klimaatadaptatie zoals het voorkomen van wateroverlast, o.a. door gericht en intensiever maaien in stedelijk gebied,
 - duurzamer en natuurlijkvriendelijker onderhoud in het buitengebied, waardoor o.a. de natuurwaarden en de recreatieve waarden van beken en watergangen toenemen.

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 waardebepaling 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 gemiddelde waarde van het geheel aan onroerende zaken dat tot de betreffende categorie behoort. Om tot de waarde van een subcategorie te komen, wordt haar oppervlakte vermenigvuldigd met de gemiddelde waarde per hectare. De optelsom van de waarden van de subcategorieën 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 behoeve van de landbouw als bedoeld in artikel 312 van Boek 7 van het BW, bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond verstaan, voor zover deze niet de ondergrond 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 Waterschapswet tot de categorie natuurterreinen gerekend. De ondergrond van glasopstanden kwalificeert evenmin als agrarische grond, maar is tezamen met de glasopstand zelf een gebouwde onroerende 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 Waterschapsbesluit 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 waardebepaling geen rekening te worden gehouden met de waardedrukkende invloed die uitgaat van eventuele beperkte rechten die op de onroerende zaak rusten. Hetzelfde geldt voor verpachte gronden. In de praktijk werd voor de waarde van agrarische gronden tot en met 2015 aangesloten bij onderzoeksgegevens van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Omdat de DLG niet meer bestaat is deze informatiebron opgedroogd. Sinds enige jaren geeft ASR Vastgoed Vermogensbeheer ook informatie over de grondprijzen van agrarische gronden. De grondprijzen worden door ASR verzameld en geanalyseerd volgens een methode die vergelijkbaar is met de wijze waarop DLG de grondprijzen analyseerde. Dit maakt deze twee bronnen vergelijkbaar. Deze gegevens vormen een goede basis voor de waardebepaling in het kader van de kostentoedeling.

Het aantal hectares agrarische grond is met behulp van het geografisch informatiesysteem en de grondgebruikerskaart vastgesteld op 111.838 ha. Op basis van de ASR gegevens is de gemiddelde waarde van landbouwgrond in de Achterhoek bepaald op € 52.800,- per ha. De totale waarde komt daardoor op € 5.905.035.602,-.

- *Waardebepaling 'openbare landwegen en banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief 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 kostentoedeling 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 toelichting gezamenlijk besproken.

Bij de waardebepaling 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 dienstbaar is aan het verkeer over de weg (grond die een bijdrage levert aan de verkeerskundige functionaliteit van de weg), zoals tussenbermen, geluidswerende voorzieningen, obstakelvrije zone's, berm sloten, 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 correctiefactor zouden moeten bepalen, is de factor in het Waterschapsbesluit zelf vastgelegd. De correctiefactor is vastgesteld op 25%.

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

Met behulp van het geografisch informatiesysteem is het aantal hectares voor de verschillende categorieën wegen bepaald en zijn daaraan de op basis van de taxatiewijzer wegen vastgestelde bedragen per hectare toegekend.

Het totaal aantal hectares openbare landwegen is vastgesteld op 12.345 met een totale waarde van € 11.077.897.500,-.

Het totaal aantal hectares openbare spoorwegen is vastgesteld op 378 met een totale waarde van € 3.815.910.000,-.

- *Waardebepaling 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).

Het aantal hectares bouwperceel is vastgesteld op 940 waaraan een totale waarde van € 1.316.000.000,- is toegekend.

- *Waardebepaling 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. Tot deze categorie behoren ook bossen en open water kleiner dan 1 ha. Aangezien de prijs per hectare gelijk is aan waarde van agrarische gronden zijn het aantal hectares opgenomen bij het onderdeel waardebepaling agrarische gronden.

Waardebepaling 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 “onbebouwde 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.

Op 7 november 2014 heeft de Hoge Raad uitspraak gedaan over de vraag wat wel en wat niet als een natuurterrein in de zin van de Waterschapswet moet worden aangemerkt. De Unie van Waterschappen en het Bosschap hebben in gezamenlijk overleg een aantal voorbeeldzaken aan de rechter voorgelegd. Door de uitspraak van de Hoge Raad blijven natuurterreinen waarop agrarisch beheer plaatsvindt dat tot agrarische opbrengsten leidt, aangemerkt als natuurterreinen.

Het aantal hectares natuur is met behulp van het geografisch informatiesysteem en de grondgebruikerskaart vastgesteld op 37.317. Hieraan wordt een waarde toegekend van € 10.560,- per hectare. De totale waarde komt hierdoor op € 394.067.520,-

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 gebouwde 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 onbebouwde en gebouwde eigendommen als één gebouwde onroerende zaak aangemerkt. Het onbebouwde eigendom verliest in deze gevallen als het ware dus zijn onbebouwde karakter en wordt samen met het gebouwde object één gebouwde onroerende zaak. Als het onbebouwde 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 onbebouwde eigendom geen samenstel met een gebouwde eigendom. In deze gevallen blijft het onbebouwde eigendom dus gewoon onbebouwd.

Op basis van de door de gemeenten verstrekte gegevens met waardepeildatum 1 januari 2015 bedraagt de totale WOZ-waarde van de gebouwde onroerende zaken € 67.316.955.928,-

Recapitulatie van de berekende waardeverhouding van de verschillende belasting categorieën.

Categorie	Oppervlakte in ha	Bedrag per ha	Waarde i.v.m. veroudering (100% - 25%) ¹	Totaal bedrag	In %
Autosnelwegen	780	1.503.000	75%	879.255.000	
Hoofd- en regionale wegen	4.158	861.000	75%	2.685.028.500	
Lokale wegen en bebouwde kom	6.755	1.352.000	75%	6.849.063.000	
Overige verharde wegen	652	1.359.000	75%	664.551.000	
<i>Totaal openbare landwegen</i>	<i>12.345</i>			<i>11.077.897.500</i>	<i>12,33%</i>
Agrarische gronden	111.838	52.800		5.905.035.602	
Openbare spoorwegen	378	13.460.000	75%	3.815.910.000	
Bouwpercelen	940	1.400.000		1.316.000.000	
Overige	0	52.800		0	
Totaal ongebouwd	125.500			22.114.843.102	24,6%
Natuur	37.317	10.560		394.067.520	0,4%
Gebouwde eigendommen				67.316.955.928	75,0%
Totaal	162.817			89.825.866.550	100,0%

Door vaststelling van 37,0% voor ingezetenen worden de percentages voor de overige drie categorieën:

- Ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen 15,4%
- Gebouwde onroerende zaken 47,3%
- Natuurterreinen 0,3%

Waardepeildatum

Aan de onroerende zaken in het gebied van het waterschap moet in het kader van de kostentoedeling 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 2017. Waterschappen mogen de waardepeildatum dus op 1 januari 2016 of op 1 januari 2015 stellen. Om praktische redenen wordt in deze verordening van de waardepeildatum 1 januari 2015 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 Tariefdifferentiatie

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.

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.

Het waterschap heeft ervoor gekozen om tariefdifferentiatie toe te passen voor:

1. buitendijks gelegen onroerende zaken (maximaal 75% lager tarief); en
2. verharde openbare wegen: maximaal 100% hoger tarief).

Buitendijks gelegen onroerende zaken (lid 1)

Onder het begrip tariefdifferentiatie voor buitendijkse gebieden, voor zover niet tegen hoog buitenwater beschermd door een primaire waterkering, zomerkade of van nature aanwezig hoog land. Onder het begrip “buitendijks” dient in dit geval te worden verstaan de gebieden die niet door een primaire waterkering, een zomerkade of van nature aanwezig hoog land worden beschermd tegen hoog buitenwater.

Het belang van onroerende zaken die buitendijks zijn gelegen, is beperkter dan van de binnendijkse gelegen onroerende zaken. Deze gebieden voeren rechtstreeks af naar de Rijn, Pannerdens Kanaal, Nederrijn en IJssel. Het waterschap heeft in die geen of beperkte mogelijkheden om het watersysteem te reguleren.

Dit ligt anders in de gebieden die wel door een zomerkade of hoog land worden omringd. In die gebieden beheert het waterschap voorzieningen ten behoeve van het watersysteem, zoals het beheer en onderhoud van de zomerkades en watergangen. Voor die gebieden is de tariefdifferentiatie niet van toepassing.

Omdat de kostentoedelingsverordening geen bepaling over de tarieven bevat (deze staan in de verordening op de watersysteemheffing), is het nodig om in deze verordening een verwijzing naar de belastingverordening op te nemen. Wij hebben gekozen voor beperkte toepassing van het instrument tariefdifferentiatie. Er wordt alleen een differentiatie toegepast voor buitendijks gelegen ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn en buitendijks gelegen gebouwde onroerende zaken. Daarvoor geldt een korting van 75% op het normale het tarief voor de betreffende heffingen. Voor buitendijks gelegen natuurterreinen wordt geen tariefdifferentiatie gehanteerd.

Verharde openbare wegen (lid 2)

Dit artikellid regelt de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen in die gevallen waarin het waterschap voor 1 juli 2012 nog geen gebruik maakte van de mogelijkheid om het tarief voor “wegen” te differentiëren. Dat geldt voor waterschap Rijn en IJssel. In deze gevallen kan het tarief voor verharde openbare wegen maximaal 100% hoger worden vastgesteld dan het tarief dat in de verordening op de watersysteemheffing voor ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, is vastgesteld.

Redenen om tariefdifferentiatie op verharde openbare wegen toe te passen zijn:

- bij wegen is sprake van verharde oppervlakten, die een hogere piekbelasting kunnen veroorzaken, waardoor mogelijk een relatief grotere capaciteit van het watersysteem wordt gevraagd;
- wegen vormen één van de belangrijkste bronnen van diffuse verontreiniging van het oppervlaktewater
- daarnaast worden wegen en spoorbanen aangemerkt als ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen. De hoge waarderingsvoorschriften voor wegen en spoorbanen leiden tot een naar verhouding groot kostenaandeel van de categorie ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen.

Een verhoging van deze tarieven heeft een verlaging van de overige tarieven voor ongebouwde onroerende zaken niet zijnde natuurterreinen tot gevolg. Tariefdifferentiatie voor spoorbanen is niet mogelijk.

Artikel 4 Cumulatie van tariefdifferentiatie

Ingevolge artikel 122, vierde lid, van de wet kunnen de tariefdifferentiaties van het eerste, tweede en derde lid van dat artikel naast elkaar worden toegepast. Deze zogenaamde cumulatie van tariefdifferentiatie is een bevoegdheid van het waterschap en niet een verplichting.

In deze verordening is er voor gekozen de cumulatie van de tariefdifferentiatie voor wegen (verhoging) met de tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen gebieden (verlaging) te laten cumuleren. Dat er in het geval van verharde openbare wegen een relatief groot aantal mogelijkheden is, heeft te maken met het feit dat deze onroerende zaken het gehele waterschapsgebied doorsnijden en zeer verspreid voorkomen. De wegedifferentiatie (100% verhoging) kan daardoor met veel andere differentiaties cumuleren.

Artikel 5 Inwerkingtreding, overgangsbepaling en citeertitel

Lid 1

Dit lid bepaalt dat de kostentoedelingsverordening die tot nu toe heeft gegolden, wordt ingetrokken met ingang van het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2017. De oude verordening blijft gelden voor de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden.

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 bekendmakingsplicht 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.

Op grond van artikel 74 van de Waterschapswet treedt de verordening met ingang van de achtste dag na die van haar bekendmaking in werking of als in de verordening een ander tijdstip is aangewezen, op dat andere (latere) tijdstip. In dit geval treedt de verordening in werking op 1 januari 2017.

Lid 3

De onderhavige kostentoedelingsverordening wordt voor het eerst toegepast op het belastingjaar dat op 1 januari 2017 aanvangt. Dit jaartal is onderdeel van de citeertitel van de verordening.

Lid 4

De verordening is voorzien van een citeertitel waarvan de naam van het waterschap en het jaartal van inwerkingtreding deel uitmaken.