



**Waterschap
Rivierenland**

Ontwerp

Toelichting

Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer Waterschap Rivierenland 2019

Hoofdstuk 1 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 hiergenoemde 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. Deze kosten kunnen op grond van artikel 120, eerste lid, tweede volzin van de Waterschapswet rechtstreeks aan de betrokken categorieën van heffingplichtigen worden toegerekend. Deze kosten kunnen dus van de totale kosten van het watersysteembeheer worden afgezonderd en rechtstreeks bij die categorie/die categorieën worden ondergebracht die deze kosten veroorzaakt/veroorzaken.

Het waterschap kan op grond van artikel 122 van de wet ook gebruik maken van de mogelijkheid om belastingtarieven hoger of lager vast te stellen, oftewel te differentiëren. Omdat deze tariefdifferentiatie een verfijning op de kostentoedeling is, moet een eventuele keuze voor tariefdifferentiatie in de kostentoedelingsverordening worden geregeld.

De kostentoedelingsverordening moet ten minste eenmaal in de vijf jaren worden herzien (artikel 120, vijfde lid, Waterschapswet). Op basis van de Inspraakverordening voor Waterschap Rivierenland 2010 is de totstandkoming van de kostentoedelingsverordening aan inspraak onderhevig. Inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Met ingang van 1 januari 2017 is, als gevolg van een wijziging van de Waterschapswet (Stb. 2016, 431), het vereiste van provinciale goedkeuring van de kostentoedelingsverordening vervallen.

De kostentoedelingsverordening is gebaseerd op de tekst van de Waterschapswet (Stb. 1991, 379) en het Waterschapsbesluit (Stb. 2007, 497), beide met inachtneming van latere wijzigingen.

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 kostentoedelingssystematiek wordt ook wel de methode Delfland genoemd. Deze methode 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 ingezetenenaandeel wordt.

3.1 Ophogen ingezetenenaandeel

Het algemeen bestuur van een waterschap kan de hiervoor genoemde maximale kostentoedelingspercentages van 30%, 40% en 50%, met 10% verhogen. Dit is in artikel 120, derde lid, van de Waterschapswet bepaald. 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. Er wordt niet nader aangegeven wat onder ‘een relatief groot aantal natuurterreinen’ en ‘een zeer grote inwonerdichtheid’ moet worden verstaan. 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 immers tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap en deze bestuurlijke vrijheid staat voorop.

In een uitspraak van 28 juli 2010, LJN: BN2669, heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) het bestaan van de zojuist genoemde bestuurlijke vrijheid bevestigd en verduidelijkt. De Afdeling heeft in deze uitspraak vastgesteld dat in de Waterschapswet geen beperkende voorwaarden zijn verbonden aan de aan de waterschappen toegekende bevoegdheid om het kostenaandeel voor de ingezetenen met maximaal 10% extra te verhogen. De Afdeling kent dan ook geen betekenis toe aan de in de toelichting op het amendement genoemde ‘bijzondere omstandigheden’ en gaat ook aan de voorbeelden die in de wetsgeschiedenis zijn genoemd, voorbij. De bestuurlijke relevantie van deze uitspraak van de Afdeling is dat waterschappen een vrij grote autonomie hebben als het om het verhogen van het kostenaandeel voor de ingezetenen gaat. Waterschappen zullen de eventuele extra verhoging uiteraard wel altijd moeten motiveren, maar de Raad van State stelt aan de motivering geen al te zware eisen.

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 (4.2a tot en met d), natuurterreinen (4.3) en gebouwd (4.4) 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. Het Waterschapsbesluit geeft over de waardebepaling nadere regels.

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 6.11, tweede 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 geen dergelijke expliciete regeling. 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 2018 en de waardepeildatum 1 januari 2017. Uit praktische overwegingen is in deze verordening voor de waardepeildatum 1 januari 2017 gekozen.

Een keuze voor de waardepeildatum 1 januari 2018 zou in verband met de beschikbaarheid van een aantal gegevens ertoe leiden dat de verordening niet op ordentelijke wijze tijdig vastgesteld 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 van 1 januari 2017 en het begin van het eerste belastingjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft namelijk 1 januari 2019. Zo zal bij voorbeeld landbouwgrond die na de waardepeildatum is omgevormd tot natuur of bouwgrond, nog wel als landbouwgrond in de waardebepaling worden meegenomen en niet als natuur of bouwgrond.

4.2 Waardebepaling categorie ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen

Deze categorie valt voor de waardebepaling op basis van artikel 6.3 van het Waterschapsbesluit 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.

4.2a Waardebepaling “agrarische gronden” (artikel 6.3 sub a van het Waterschapsbesluit)

Onder agrarische grond wordt ingevolge artikel 6.1, onder a, van het Waterschapsbesluit de ten behoeve van de landbouw, als bedoeld in artikel 7:312 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, want zij worden op grond van artikel 116, onder c, van de Waterschapswet tot de categorie natuurterreinen gerekend (zie onder 5). De ondergrond van glasopstanden is evenmin 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 wordt voor de waardebepaling van agrarische gronden aangesloten bij onderzoeksgegevens van de Basisregistratie Kadaster (BRK), Wageningen Economic Research (voorheen LEI) en in samenwerking met a.s.r., leidend tot de grondprijsmonitor. De gegevens uit deze grondprijsmonitor vormen een goede basis voor de waardebepaling in het kader van de kostentoedeling. Zie voor de uitwerking hoofdstuk 2 van de toelichting.

4.2b Waardebepaling “openbare landwegen en banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief kunstwerken”(artikel 6.3 sub b en c van het Waterschapsbesluit)

In feite is voor de kostentoedeling sprake van twee afzonderlijke subcategorieën. Omdat de wijze waarop de waarde van deze subcategorieën moet worden bepaald aan elkaar gelijk is, worden ze hier gezamenlijk besproken.

Bij de waardebepaling van openbare landwegen (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, bermsloten, e.d. Voorbeelden van kunstwerken zijn bruggen, viaducten en tunnels. De gemiddelde waarde per hectare weg of spoorbaan wordt gesteld op de vervangingswaarde. Dit is het bedrag dat met de herbouw van een identiek vervangend object gepaard zou gaan, waarbij rekening moet worden gehouden met een correctiefactor voor technische en functionele veroudering. Om te voorkomen dat de waterschappen van geval tot geval steeds zelf deze correctiefactor zouden moeten bepalen, is deze correctiefactor in het Waterschapsbesluit 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.

4.2c Waardebepaling “bouwpercelen” (artikel 6.3 sub d van het Waterschapsbesluit)

Bouwpercelen zijn ongebouwde onroerende zaken waarop in de toekomst gebouwd mag worden, maar waarop de bouwwerkzaamheden op de peildatum nog niet zijn aangevangen. Daarom is deze bouwgrond niet in het kader van de Wet WOZ door de gemeenten gewaardeerd, maar maakt deze deel uit van de ‘subcategorie’ overige ongebouwde onroerende zaken.

4.2d Waardebepaling “overige ongebouwde onroerende zaken (artikel 6.3 sub e van het Waterschapsbesluit)

Deze subcategorie 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.

4.3 Waardebepaling categorie natuurterreinen

Natuurterreinen vormen voor de kostentoedeling en de belastingheffing een aparte categorie en moet ook voor deze categorie een waarde worden vastgesteld. Natuurterreinen zijn in artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet gedefinieerd als “ongebouwde onroerende zaken waarvan de inrichting en het beheer geheel of nagenoeg geheel en duurzaam zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Onder natuurterreinen worden mede verstaan “bossen en open wateren met een oppervlakte van ten minste één hectare”. Tot de categorie natuurterreinen behoren onder andere heidevelden, moerassen, zandverstuivingen en duingebieden. In de regel zullen stadsparken, plantsoenen en dergelijke 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 op basis van het Waterschapsbesluit 20% van de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap. Zie voor de uitwerking hoofdstuk 2 van de toelichting.

Over de vraag wat wel en wat niet als een natuurterrein in de zin van de Waterschapswet moet worden aangemerkt, hebben in het verleden in een aantal gevallen verschillen van inzicht bestaan tussen de waterschappen en de natuurterreinbeheerders/grondeigenaren. Uiteindelijk heeft de Hoge Raad bij arrest van 7 november 2014 een einde aan deze discussie gemaakt.

Volgens het arrest van de Hoge Raad is voor een beoordeling van de vraag of sprake is van een natuurterrein slechts relevant of de activiteiten die op het betreffende terrein worden verricht, er al dan niet op zijn gericht dat het natuurype zich kan ontwikkelen of wordt behouden. Zijn de activiteiten hierop gericht, dan is sprake van een natuurterrein.

Niet relevant is dan volgens de Hoge Raad:

- of de betreffende activiteiten ook tot agrarische opbrengsten leiden,
- hoe groot de opbrengst is die met die agrarische activiteiten wordt gegenereerd en
- of de bedoelde activiteiten door de eigenaar/terreinbeheerder zelf, of door een ander worden verricht.

4.4 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 gebouwd object moet worden verstaan, bepaalt artikel 118, eerste en tweede lid, van de Waterschapswet. Op grond van het tweede lid wordt een samenstel van ongebouwde en gebouwde eigendommen als één gebouwde onroerende zaak aangemerkt. Het ongebouwde eigendom verliest in deze gevallen als het ware dus zijn ongebouwde karakter en wordt samen met het gebouwde object één gebouwde onroerende zaak.

5. De watersysteeltaak

De watersysteeltaak 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. Aandacht dient er in dit verband te zijn voor het feit dat de wettelijke toekenning van “de zorg voor het watersysteem” aan de waterschappen, niet impliceert dat alle zorg voor het watersysteem of de watersystemen in een bepaald gebied aan het waterschap wordt toegekend. Ook andere overheden oefenen ter zake taken uit. 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).

6. 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.

7. Tariefdifferentiatie

Artikel 122 van de Waterschapswet biedt de algemene besturen van de waterschappen de mogelijkheid 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 hij 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 (nl: verhoging of verlaging) van de differentiatie is.

Tariefdifferentiatie is ingevolge artikel 122 van de Waterschapswet 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 van de Waterschapswet naast elkaar worden toegepast.

7.1 Handreiking tariefdifferentiatie

De Unie van Waterschappen heeft in 2008 ten behoeve van de waterschappen een handreiking opgesteld waarin nader op het fenomeen tariefdifferentiatie wordt ingegaan. De bedoeling van de handreiking was de waterschappen behulpzaam te zijn bij hun oriëntatie op de mogelijkheid van tariefdifferentiatie en steun te bieden bij de bestuurlijke besluitvorming over het al dan niet toepassen van tariefdifferentiatie. De handreiking is ten opzichte van 2008 niet aangepast.

Hoofdstuk 2 Kostentoedeling watersysteembeheer bij Waterschap Rivierenland

1. Kostentoedelingsmethode Delfland wettelijk voorgeschreven

In hoofdstuk 1 onder paragraaf 2 is de methode Delfland genoemd als de wijze waarop de kostentoedeling over de vier categorieën moet plaatsvinden. Deze methode is in artikel 120 van de Waterschapswet beschreven en geschiedt in twee stappen..

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 blijkt uit de gegevens van de Basisregistratie Personen (BRP) van de in het waterschapsgebied liggende gemeenten en de totale oppervlakte van het waterschapsgebied.

In het gebied van Waterschap Rivierenland bedraagt de bevolkingsdichtheid per 1 januari 2017 500,3 inwoners per vierkante kilometer. Per 1 januari 2017 zijn er namelijk 1.000.946 inwoners, terwijl de oppervlakte van het gebied van het waterschap 200.079 hectare bedraagt.

Wanneer het gemiddeld aantal inwoners meer dan 500 bedraagt, maar minder dan 1.000, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 31% en maximaal 40% (artikel 120, tweede lid, sub b, van de Waterschapswet)

Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid tot ophoging van het ingezetenentaandeel met 10% op grond van artikel 120, derde lid, van de Waterschapswet. Het vast te stellen ingezetenentaandeel voor Waterschap Rivierenland bedraagt daarmee mogelijk maximaal 50%.

Het algemeen bestuur heeft in 2013 bij de besluitvorming over de huidige kostentoedelingsverordening het ingezetenentaandeel bepaald op 35%. Hieraan lagen in 2013 de volgende twee overwegingen ten grondslag.

1. Het totale beheersgebied van waterschap Rivierenland bestaat voor een belangrijk deel uit buitendijks gebied. Uitgaande van het binnendijkse (bewoonbare) gebied zou de inwonerdichtheid in de huidige situatie 576 inwoners per vierkante kilometer bedragen en daarmee het kostentoedelingspercentage 31,5%.
2. Binnen de Waterschapswet is het mogelijk om de kosten van heffing en invordering, de kosten van kwijtschelding en oninbaar leiden en de kosten van verkiezingen rechtstreeks toe te rekenen aan de categorieën. De kosten van kwijtschelding en oninbaar en de verkiezingen worden voornamelijk veroorzaakt door ingezetenen. Gezien de bewerkelijkheid van deze methode en de geringe effecten is ervoor gekozen om het ingezetenentaandeel te verhogen naar 35% en af te zien van de rechtstreekse toerekening van de zogenaamde categoriegebonden kosten.

Met betrekking tot de kostentoedeling tussen de categorieën is er slechts één bestuurlijke keuzeknop aanwezig en dat is via de bepaling van het ingezetenenpercentage. Voor de nieuwe kostentoedelingsverordening heeft het algemeen bestuur zich dan ook de vraag gesteld of er aanleiding is het ingezetenenpercentage te wijzigen ten opzichte van het in 2013 vastgestelde ingezetenentaandeel.

Deze vraag heeft het algemeen bestuur gezien vanuit het perspectief van het bestuursakkoord, waarin wordt gestreefd naar een gelijkmatige lastenontwikkeling voor alle belastingbetalende categorieën.

Op basis van de nieuwe waardeverhoudingen tussen de verschillende categorieën acht het algemeen bestuur het wenselijk het ingezetenenpercentage aan te passen tot 38,5%.

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 toegeedeeld. Dit gebeurt op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. De onderlinge waardeverhouding op basis van de waardegegevens per 1-1-2017 bepaalt ieders aandeel in de kosten. Binnen de waardebepaling is geen bestuurlijke keuze mogelijk. Het Waterschapsbesluit geeft nadere regels voor de waardebepaling.

Waardebepaling categorie ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, deze geschiedt conform de toelichting in hoofdstuk 1, paragrafen 4.2 en 4.2 a tot en met d.

De bepaling van de oppervlakten van grondgebruik in het waterschapsgebied is voor deze categorie gebaseerd op verschillende bronnen.

Het betreft de gegevens van de Basisregistratie Kadaster (BRK), zoals deze zijn opgenomen in TOP10NL, en de gegevens van het Centraal Bureau voor Statistiek (Bestand Bodem Gebruik 2008).

Specifiek voor de wegen geldt dat is gebruik gemaakt van de TOP10NL in combinatie met de kadastrale kaart om te bepalen of de weg aan een wegbeheerder toebehoort.

De waarde voor de categorie ongebouwd, niet zijnde natuur, bestaat uit de waarde van de subcategorie “agrarische grond” (zie 4.2a) en uit de waarde van de subcategorie “openbare wegen en spoorwegen” (zie 4.2b). De waarde van agrarische grond is afgeleid uit de onderzoeksgegevens van de Basisregistratie Kadaster (BRK), Wageningen Economic Research (voorheen LEI) en in samenwerking met a.s.r. en de daarop gebaseerde grondprijsmonitor. De onderzoeksgegevens betreffen de waarde per ultimo 2016 en daarmee de peildatum 1 januari 2017. Waterschap Rivierenland valt voor de onderzoeksgegevens in 5 te onderscheiden deelgebieden. De waarde per hectare die is gehanteerd betreft het gewogen rekenkundig gemiddelde van deze deelgebieden volgens de onderstaande tabel.

Deelgebied	Grondprijs
Oost Gelderland	€ 57.900
Rivierengebied	€ 58.800
Noord Limburg	€ 66.900
Weidegebied Zuid Holland	€ 51.200
Brabant	€ 66.900
Gemiddeld totale gebied van waterschap	€ 57.886

De waarde van de openbare wegen en spoorwegen is bepaald op basis van de *Taxatiewijzer openbare wegen en spoorwegen*, die is opgesteld door Tauw B.V. in opdracht van de Unie van Waterschappen. Tauw B.V. heeft voor deze kostentoedelingsverordening de taxatiewijzer geactualiseerd naar de waardepeildatum van 1 januari 2017. Op grond van het Waterschapsbesluit is de waarde van openbare wegen en spoorwegen bepaald op 75% van de vervangingswaarde.

Waardebepaling categorie natuurterreinen, deze geschiedt conform de toelichting in hoofdstuk 1, paragraaf 4.3.

De oppervlakte van het grondgebruik in het waterschapsgebied is voor deze categorie bepaald door gebruik te maken van de gegevens van het Centraal Bureau voor Statistiek (Bestand Bodem Gebruik 2008). Het BBG 2008 is de laatste jaren aangevuld met de aanduidingen natuur uit het Subsidiestelsel Natuur en Landschap -SNL- (provinciale natuurbeheerplannen met bijbehorende kaarten) en de gegevens uit de TOP10NL voor de bepaling van de grote wateren met een oppervlakte van tenminste één hectare, uitgezonderd de spaarbekkens, vaarwegen en havens.

De gemiddelde waarde per hectare van natuurterreinen bedraagt op basis van het Waterschapsbesluit 20% van de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap. Uitgaande van het rekenkundig gemiddelde van de agrarische gronden, bedraagt de gemiddelde waarde van natuurterreinen € 11.577 per hectare.

Waardebepaling categorie gebouwde onroerende zaken, deze geschiedt conform de toelichting in hoofdstuk 1, paragraaf 4.4.

De WOZ-waarde van gebouwde onroerende zaken per 1 januari 2017 is gebaseerd op de door de Gemeenschappelijke Regeling Belastingssamenwerking Rivierenland (Gr-BSR) aangeleverde gegevens van de in het waterschapsgebied liggende gemeenten.

Kostenaandelen

Bij een ingezetenenaandeel van 38,5 % (stap 1) bedraagt het gezamenlijke aandeel van de overige categorieën 61,5 %. Op basis van de onderlinge waardeverhouding is het kostenaandeel van de overige categorieën:

- | | |
|---|----------|
| • Kostenaandeel ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen: | 14,269 % |
| • Kostenaandeel natuurterreinen: | 0,141 % |
| • Kostenaandeel gebouwd: | 47,090 % |

Stap 3: Tariefdifferentiatie

Zoals in hoofdstuk 1, paragraaf 7 is aangegeven, is het voor het algemeen bestuur van Waterschap Rivierenland mogelijk om de heffing in een aantal gevallen lager of hoger vast te stellen, de zogenaamde tariefdifferentiatie. De waterschappen hebben bij het toepassen van tariefdifferentiatie een bestuurlijke vrijheid. Voor de achtergronden van de tariefdifferentiatie wordt verwezen naar de betreffende paragraaf en naar hoofdstuk 3, toelichting bij artikel 3.

De volgende bestuurlijke overwegingen kunnen een rol spelen bij het toepassen van tariefdifferentiatie:

- de mate, waarin er sprake is van een duidelijk afwijkend belang;
- de regionale kenmerken van het gebied van het waterschap;
- de relatieve omvang van het gebied dat in aanmerking komt voor tariefdifferentiatie;
- de invloed op de complexiteit en de transparantie van het belastingstelsel;
- de uitvoerings- en kostenaspecten.

In het algemeen geldt dat terughoudend met tariefdifferentiatie moet worden omgegaan. Dat betekent onder meer dat:

- tariefdifferentiatie beperkt blijft tot de in de wet genoemde gebieden/objecten. Daarbinnen vindt geen nadere differentiatie plaats. Met andere woorden: wanneer besloten wordt tot een tariefdifferentiatie voor bijvoorbeeld wegen, dan wordt voor wegen één percentage voor het hogere tarief vastgesteld zonder verder onderscheid te maken tussen bijvoorbeeld lokale wegen en autosnelwegen;
- wanneer besloten wordt tot tariefdifferentiatie, dan geldt voor alle belastingcategorieën zonder onderscheid hetzelfde percentage van afwijking. .

In de huidige kostentoedelingsverordening is de volgende tariefdifferentiatie toegepast:

- Buitendijkse gelegen onroerende zaken betalen 50% van het tarief binnendijks;
- Verharde openbare wegen betalen een toeslag van 350%.

Buitendijks gelegen onroerende zaken

Waterschap Rivierenland kent binnen zijn gebied een duidelijk onderscheid tussen buitendijks gelegen en binnendijks gelegen gebieden. In de buitendijks gelegen gebieden heeft het waterschap een beperktere taak, die zich met name richt op waterbeheer en waterkering in de buitenpolders. Het onderscheid in taakuitvoering tussen binnendijks en buitendijks gelegen gebieden rechtvaardigt een tariefdifferentiatie.

Op de bij de verordening behorende kaart wordt aangegeven op welk gebied deze tariefdifferentiatie van toepassing is. Deze kaart vraagt om een nadere toelichting. De wetgever hanteert geen strikte definitie van buitendijks gelegen gebieden, maar laat het afhangen van de lokale situatie over wat als buitendijks moet worden beschouwd. In het geval van Waterschap Rivierenland zou het bestuur kunnen besluiten de grens van het buitendijks gelegen gebied op de zomerkaden te leggen. Vanwege de veiligheidstaak van Waterschap Rivierenland, die zich met name richt op de primaire waterkeringen, ligt dit echter niet voor de hand. Er bestaat een duidelijk verschil in taakuitvoering – en daarmee in het belang bij de taken van het waterschap – tussen de buitenpolders en het gebied dat achter de primaire waterkering is gelegen. De buitenpolders kennen een beperkt beschermingsniveau tegen hoogwater; het is juist in de procedures van het waterschap besloten om water in de buitenpolders in te laten ter bescherming van de zomerkaden. De buitenpolders behoren, met enkele uitzonderingen, tot het stroomprofiel van de rivier.

Op de bij de verordening behorende kaart is de grens tussen het binnendijks en buitendijks gelegen gebied gesteld op de buitenkruinlijn van de primaire waterkering, met dien verstande dat hiervan in drie gevallen is afgeweken. Het betreft de polder Nieuwland, het buitendijks gelegen

bedrijventerrein Ruigenhil te Alblasterdam en het gebied Buitenstad te Vianen. Deze gebieden, waarvan de exacte grenzen op de kaart zijn vastgesteld, kennen een beschermingsniveau tegen hoogwater door voorliggende keringen en worden daardoor aangemerkt als binnendijks gebied.

Zonder een dergelijke voorliggende kering kan geen toekomstbestendig beschermingsniveau worden geboden, rekening houdend met de te verwachten klimaatontwikkelingen. Het gebied bij Heerewaarden waar in de kostentoedelingsverordening 2014 was afgeweken van de begrenzing tussen binnendijks en buitendijks gelegen gebied, komt daarmee te vervallen als binnendijks gebied. De bij de verordening behorende kaart is hierop aangepast.

In de vorige kostentoedelingsverordening was het beschermingsniveau gelijk gesteld aan het beschermingsniveau van de primaire keringen. Inmiddels zijn voor deze keringen nieuwe veiligheidsnormen opgesteld die veel hoger zijn en die op een risicobenadering zijn gebaseerd. Dit betekent dat de primaire keringen fors versterkt zullen moeten worden (Deltaprogramma, HWBP).

Het veiligheidsniveau tussen binnendijks gebied en een buitendijks gebied zonder voorliggende kering zal daarmee in de toekomst dus nog verder uit elkaar komen te liggen, zonder dat Waterschap Rivierenland enige mogelijkheid/grondslag hebben om dit niveau buitendijks te verhogen.

Door deze beleidswijziging is dit het moment om deze wijziging in de kostentoedelingsverordening door te voeren om te voorkomen dat er onrealistische verwachtingen ontstaan.

Het algemeen bestuur heeft in 2013 besloten voor buitendijks gelegen gebied een differentiatie te hanteren die 50 % lager is dan het tarief dat blijkens de Verordening op de watersysteemheffing van Waterschap Rivierenland voor elk van de categorieën onroerende zaken geldt. Het is wettelijk mogelijk om deze tariefdifferentiatie te stellen op een maximaal 75 % lager tarief. Waterschap Rivierenland heeft, zoals overwogen, echter een duidelijke taak ten aanzien van de waterkering (zomerkaden) en ten aanzien van het waterbeheer in de buitenpolders. Ook voor de buiten de zomerkaden gelegen gebieden geldt een duidelijk belang.

Deze overwegingen zijn anno 2018 ongewijzigd en kunnen dienen als onderbouwing van een tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken (niet zijnde natuur, natuur en ongebouwd) van 50% ten opzichte van het binnendijks tarief.

Verharde openbare wegen

In 2012 is de Waterschapswet zodanig gewijzigd, dat voor waterschappen die voor 1 juli 2012 al gebruik maakten van de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen, zoals Waterschap Rivierenland, de gelegenheid ontstond de maximaal toepasbare tariefdifferentiatie te verhogen tot 400%. De reden voor de wijziging van artikel 122, derde lid, sub c, van de Waterschapswet was gelegen in het gegeven dat het door de wetswijziging mogelijk wordt de zogenaamde weeffout, namelijk de onevenredige belastingheffing voor agrarische grondeigenaren als gevolg van het feit dat ook infrastructuur in de categorie ongebouwd valt, zoveel mogelijk te herstellen.

Voor verharde openbare wegen wordt in de huidige verordening een toeslag van 350% toegepast. Het feit dat de waardeestijging van de categorie ongebouwd voornamelijk is toe te schrijven aan de waardeestijging van de (spoor)wegen heeft het algemeen bestuur doen besluiten de tariefdifferentiatie voor wegen verder te verhogen tot het wettelijk maximum van 400%.

Geen verdere tariefdifferentiatie

Het algemeen bestuur heeft besloten verder geen gebruik te maken van de overige mogelijkheden van tariefdifferentiatie.

Hoofdstuk 3 Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In artikel 1 zijn enkele begrippen die in de verordening vaker voorkomen, nader omschreven. Onderdeel g is 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 **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 is worden voldaan.

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

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 van de verordening is aangegeven wat het aandeel van iedere heffingsplichtige categorie in de kosten van de taakuitoefening is. Het aandeel wordt uitgedrukt in procenten. Artikel 2 vormt hiermee het kernartikel van de verordening. Het toedelen van kosten aan de categorieën geschiedt in twee stappen. In de eerste stap wordt het kostenaandeel van de categorie ingezetenen bepaald en in de tweede stap worden de resterende kosten van de taakuitoefening over de categorieën ongebouwd niet zijnde natuur, natuur en gebouwd verdeeld. In hoofdstuk 2 van deze toelichting is de methode van kostentoedeling voor Waterschap Rivierenland nader uitgewerkt. Hoofdstuk 2 kan daardoor gelezen worden als de toelichting op artikel 2 van de verordening.

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.

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 moet dus sprake te zijn van een gelijk tarief per hectare voor de onroerende zaken die tot de categorie ongebouwd behoren, een gelijk tarief per hectare voor de onroerende zaken die tot de categorie natuur behoren en een gelijk percentage van de WOZ-waarde voor alle onroerende zaken die tot de categorie gebouwd behoren. De bepalingen over de tariefdifferentiatie maken het mogelijk om van deze hoofdregel af te wijken. Indien tariefdifferentiatie wordt toegepast, zal bij de betreffende belastingcategorieën dus geen sprake meer zijn van gelijke tarieven.

Tariefdifferentiatie moet op grond van artikel 122 van de Waterschapswet in de kostentoedelingsverordening worden geregeld. Zowel de situaties waarin tariefdifferentiatie zal plaatsvinden als de mate waarin dit zal geschieden, moeten in de verordening tot uitdrukking worden gebracht. Voor welk(e) percentage(s) in specifieke gevallen precies wordt gekozen, behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap. Omdat de kostentoedelingsverordening zelf geen bepaling over de tarieven bevat (deze staan in de Verordening op de watersysteemheffing van Waterschap Rivierenland), is het nodig om in deze verordening een verwijzing naar de belastingverordening op te nemen.

In de kostentoedelingsverordening zijn tariefdifferentiaties vastgesteld voor buitendijkse gebieden (artikel 3, lid 1) en voor verharde openbare wegen (artikel 3, lid 2).

Artikel 4 Cumulatie van tariefdifferentiatie

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

Cumulatie kan pas aan de orde zijn als zich in het gebied van het waterschap twee of meer van de situaties voordoen als genoemd in artikel 122, eerste tot en met derde lid, van de Waterschapswet.

De in deze verordening vastgestelde tariefdifferentiaties worden op grond van het bepaalde in artikel 4 cumulatief toegepast.

Artikel 5 Inwerkingtreding 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 2019. 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 Waterschapsblad, zijnde het officiële publicatieblad van het waterschap.

De datum van inwerkingtreding van de kostentoedelingsverordening is bepaald op 1 januari 2019.

Lid 3

De kostentoedelingsverordening wordt voor het eerst toegepast op het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2019. Dit jaartal is onderdeel van de citeertitel van de verordening.

De maximale geldigheidsduur van de verordening is vijf jaar.

Lid 4

De verordening heeft een citeertitel. De naam van het waterschap en het jaartal van inwerkingtreding maken daarvan deel uit.