

Toelichting op de kostentoedelingsverordening watersysteembeheer waterschap Hunze en Aa's 2019

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 heffingsplichtigen de toedeling van het kostendeel is opgenomen. Het waterschap kan bij deze kostentoedelingsverordening bepalen dat kosten van heffing en invordering en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur rechtstreeks worden toegerekend aan de betrokken categorieën van heffingsplichtigen. Het waterschap kan ingevolge artikel 122 van de wet ook gebruik maken van de mogelijkheid om tarieven te differentiëren. Een eventuele tariefdifferentiatie moet in de kostentoedelingsverordening worden geregeld. De kostentoedelingsverordening wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren herzien.

2. Kostentoedelingsmethode Delfland wettelijk voorgeschreven

De wijze waarop de kosten van de taakuitoefening aan de categorieën van heffingsplichtigen worden toegedeeld, is wettelijk vastgelegd. Ingevolge het tweede lid van artikel 120 Waterschapswet wordt de toedeling van het kostendeel aan de categorie ingezetenen bepaald aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap. De toedeling van kosten aan de overige drie heffingsplichtige categorieën (ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, natuurterreinen en gebouwde onroerende zaken) geschiedt ingevolge het vierde lid van deze bepaling aan de hand van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. Deze wijze van kostentoedeling staat bekend als de methode Delfland.

3. Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen

De eerste stap in het toedelingsproces is de toedeling 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 binnen de bandbreedtes bepalen van het exacte ingezetenenandeel behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap.

3.1 Ophogen ingezetenaandeel

Het algemeen bestuur van een waterschap kan de zojuist genoemde maximale kostentoedelingspercentages met 10% verhogen. Dit is via een amendement (TK 30601, nr. 18) in het derde lid van artikel 120 van de Waterschapswet geregeld. Blijkens de wetsgeschiedenis kan verhoging in bijzondere omstandigheden plaatsvinden. Als voorbeeld zijn daarbij twee situaties genoemd, 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. De wet zegt in geen van beide gevallen wat hieronder moet worden verstaan. Omwille van de eenduidigheid is dit bij de meeste waterschappen gerelateerd aan het objectief fiscaal criterium '*in betekenende mate*'. Dit staat voor 25% of meer. Toepassing van dit criterium leidt er in bovenstaande voorbeelden dus toe dat voor een eventuele ophoging van het ingezetenaandeel kan worden gekozen indien 25% of meer van het gebied van het waterschap uit natuurterreinen bestaat of indien het gemiddelde inwoneraantal 1250 ($125\% \times 1000$ inwoners) of meer bedraagt. Hierbij wordt er van uitgegaan dat een gemiddeld inwoneraantal van 1000, voor een hoge inwonerdichtheid staat. Tot natuurterreinen worden in verband met het bepaalde in artikel 116, onderdeel c, van de wet, ook bossen en open wateren met een oppervlakte van ten minste één hectare gerekend.

Het verhogen van het maximale ingezetenaandeel is geen verplichting, maar behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap. Het criterium van 25% of meer geeft een zekere denkrichting aan. Bij de besluitvorming over een eventuele ophoging van het ingezetenaandeel kunnen echter ook andere bestuurlijke overwegingen een rol spelen.

4. Toedelen van de resterende kosten aan de specifieke categorieën

Nadat het aandeel van de ingezetenen in de kostentoedeling is bepaald, worden de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, natuurterreinen en gebouwd toegedeeld. Deze toedeling vindt op basis van het bepaalde in artikel 120, vierde lid, Waterschapswet, plaats op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. In het Waterschapsbesluit (Stb. 2007,497) zijn over de waardebepaling nadere regels gesteld. De onderlinge waardeverhouding tussen de categorieën is bepalend voor de kostentoedeling.

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 andere 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 deze categorie wordt aangesloten bij de WOZ-gegevens en in de Wet WOZ al geldt dat de waarde naar de hoedanigheid en de staat van de onroerende zaken op de waardepeildatum moet worden 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. Voor de onderhavige kostentoedeling moest dus een keuze worden gemaakt tussen de waardepeildatum 1 januari 2017 en de waardepeildatum 1 januari 2018. Uit praktische overwegingen is in deze verordening voor de waardepeildatum 1 januari 2017 gekozen. Zo is rekening gehouden met het feit dat de waardegegevens van gebouwde onroerende zaken via de WOZ-

gegevensleveringen van de gemeenten beschikbaar komen. Deze gegevens 'ijlen' één jaar na. De WOZ-waarden die naar de waardepeildatum 1 januari 2018 zijn vastgesteld, komen met andere woorden in de eerste acht weken van 2019 beschikbaar. Dit is met het oog op een ordentelijke vaststelling en goedkeuring van de onderhavige kostentoedelingsverordening te laat. Een soortgelijke redenering geldt voor de waardegegevens van landbouwgronden die via de Dienst Landelijk Gebied van het ministerie van LNV beschikbaar komen. De waardepeildatum ten behoeve van de kostentoedeling is daarom vastgesteld op 1 januari 2017.

In het proces van kostentoedeling 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 1-1-2017) en het begin van het eerste belastingjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft (1-1-2019). Zo zullen bouwpercelen die na de waardepeildatum zijn bebouwd, voor de kostentoedeling als ongebouwde onroerende zaken worden aangemerkt en zal landbouwgrond die na de waardepeildatum is omgevormd tot natuur of tot bouwgrond, nog wel als landbouwgrond in de waardebepaling worden meegenomen.

5. Natuurterreinen

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 bij wetsfictie mede als natuurterreinen aangemerkt. Voorwaarde is wel dat deze objecten een oppervlakte van ten minste één hectare hebben.

6. De watersysteemtaak

De watersysteemtaak wordt in artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet genoemd en 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.

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. Omdat de watersysteemtaak in het gehele waterschapsgebied wordt uitgeoefend, komen gebieden zonder enig belang niet meer voor. Ook de situatie waarin per taak verschillende taakgebieden kunnen worden onderscheiden, behoort tot het verleden. Uitzondering hierop kan overigens de wegentaak vormen. Indien deze taak niet in het hele gebied van het waterschap wordt uitgeoefend, is wel sprake van een taakgebied voor het wegenbeheer.

7. Relatie met de begroting van het waterschap

In het traject van belastingheffing (kostentoedeling-tariefbepaling-aanslagvervaardiging-heffing-invordering) zijn de kosten van de watersysteemtaken 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.

8. Tariefdifferentiatie

In artikel 122 van de wet wordt de mogelijkheid van tariefdifferentiatie geboden. Blijkens 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 inzake de tariefdifferentiatie een bestuurlijke vrijheid hebben. Het algemeen bestuur van het waterschap is niet tot het differentiëren van tarieven verplicht.

Het uitgangspunt dat in artikel 121, eerste lid, onderdelen b, c en d, van de Waterschapswet is neergelegd, is dat het tarief van de belasting per heffingsmaatstaf voor elke onderscheiden categorie gelijk is. De regeling van de tariefdifferentiatie brengt hierin verandering. Indien voor het differentiëren van tarieven wordt gekozen, is binnen de betreffende belastingcategorie geen sprake meer van een gelijk tarief, maar van tarieven die naar gelang de situatie hoger of lager kunnen zijn vastgesteld. De situaties waarin tariefdifferentiatie mogelijk is, zijn limitatief in de wet genoemd. Tariefdifferentiatie is ingevolge artikel 122 van de Waterschapswet uitsluitend in de volgende gevallen en binnen de volgende marges 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 uit glasopstanden bestaan (maximaal 100% hoger tarief);
5. verharde openbare wegen (maximaal 100% hoger tarief).

De differentiaties kunnen blijkens het vierde lid van artikel 122 Waterschapswet naast elkaar worden toegepast.

De Unie van Waterschappen heeft ten behoeve van de waterschappen in 2008 een handreiking opgesteld waarin nader op de tariefdifferentiatie wordt ingegaan.

In de handreiking tariefdifferentiatie wordt aanbevolen om:

- terughoudend gebruik van de tariefdifferentiatie te maken;
- voor de categorie natuurterreinen geen tariefdifferentiatie in te stellen;
- cumulatie van tariefdifferentiatie te beperken;
- zoveel mogelijk gelijke tariefverhogingen/verlagingen per belastingcategorie te hanteren.

Aanvankelijk heeft het Algemeen Bestuur van het waterschap Hunze en Aa's op 20 februari 2008 besloten geen gebruik te maken van de mogelijkheid van tariefdifferentiatie. Belangrijkste overweging was dat tariefdifferentiatie afbreuk zou doen aan het collectieve karakter van het watersysteem (solidariteitsbeginsel).

Op 28 mei 2008 heeft het Algemeen Bestuur besloten alsnog ten aanzien van buitendijkse gebieden voor de categorieën gebouwd en ongebouwd, niet zijnde natuur wel een tariefdifferentiatie (reductie met 75%) toe te staan. Een belangrijke beweegreden hiervoor was dat het belastingregime voor de zeehavens Eemshaven en Delfzijl eensluidend zou moeten zijn. Bij het waterschap Noorderzijlvest zijn met de grotendeels buitendijks gelegen zeehavens grote economische belangen gemoeid die een maximaal toegestane reductie van het tarief voor watersysteembeheer rechtvaardigen. Waterschap Hunze en Aa's conformeert zich aan deze zienswijze.

Op 21 november 2012 heeft het algemeen bestuur besloten voor openbare verharde wegen (onderdeel ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen) een tariefdifferentiatie (toeslag 100%) toe te passen.

Bij het opstellen van de kostentoedelingsverordening in 2008 (de eerste volgens de nieuwe Waterschapswet) bleek dat de waarde ongebouwd sterk wordt beïnvloed door de waarde van de aanwezige infrastructuur zoals wegen en spoorlijnen. Het tarief voor de categorie ongebouwd komt hierdoor niet meer voor iedereen overeen met het belang bij het werk van het waterschap. De belasting wordt geheven per hectare ongebouwde grond, en niet naar de waarde van de ongebouwde grond. Dit betekent dat eigenaren van wegen in belangrijke mate het kostenaandeel voor ongebouwd bepalen, maar de effecten daarvan grotendeels bij de agrarische gronden (met veel hectares) neerslaan. De eigenaren van agrarische gronden dragen daarmee meer dan evenredig en de eigenaren van wegen minder dan evenredig bij in de belastingopbrengst voor ongebouwd. Door maximaal van deze mogelijkheid gebruik te maken wordt het tarief voor ongebouwd voor iedereen meer in overeenstemming gebracht met het belang bij het waterschap.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsbepalingen

In artikel 1 zijn enkele begrippen, die in de verordening vaker voorkomen, nader gedefinieerd. 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. Kosten waarvoor dit niet geldt, worden niet in de kostentoedeling watersysteembeheer betrokken.

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 bevoegd is de watersysteeltaak uit te voeren. 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 voldaan.

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

Gebruik hebben van een woonruimte: blijkens een uitspraak van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 27 maart 2013, 12/00369, LJN: BZ7181 kan een structureel en frequent verblijf in een woning tot de conclusie leiden dat sprake is van het gebruik van een woonruimte. Deze uitspraak betrof de gemeentelijke afvalstoffenheffing en rioolrechten, maar is ook voor de ingezetenenheffing relevant.

Van een woonruimte is blijkens het arrest van de Hoge Raad van 26 juni 1996, Belastingblad 1996, blz. 431, sprake als de ruimte over zelfstandige voorzieningen (keuken, douche, sanitair) beschikt. De gebruiker van de ruimte mag dus niet meer dan bijkomstig afhankelijk zijn van voorzieningen elders in het gebouw. Is dat wel het geval, dan is geen sprake van een woonruimte en kan van de gebruiker geen ingezetenenheffing worden geheven.

In de **onderdelen d, e en f** wordt steeds het begrip 'zakelijk gerechtigden' gebruikt als omschrijving voor degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van onroerende zaken in het gebied van het waterschap en uit dien hoofde belastingplichtig zijn (vgl. artikel 117, eerste lid, onderdelen b tot en met d, Waterschapswet). Het gaat meer specifiek om de zakelijk gerechtigden ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, zakelijk gerechtigden natuurterreinen en zakelijk gerechtigden gebouwd.

De beperkte rechten die tot belastingplicht leiden, zijn:

- appartementsrecht;
- erfpachtrecht;
- recht van opstal;
- recht van vruchtgebruik;
- recht van beklemming;
- recht van gebruik en bewoning;
- de bekleemde meier en

- het beperkt recht in de zin van artikel 5, derde lid, onderdeel b, van de Belemmeringenwet
- privaatrecht.

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

Onderdeel g geeft aan wat onder buitendijks gelegen onroerende zaken moet worden verstaan.

Buitendijks gelegen onroerende zaken zijn omschreven als onroerende zaken die geheel of gedeeltelijk buiten de primaire waterkering zijn gelegen. Afhankelijk van de regionale situatie kan het ook om onroerende zaken gaan die buiten de secundaire of regionale kering zijn gelegen.

Artikel 2 Kostentoedeling watersysteembeheer

In artikel 2 is aangegeven op welke wijze de kosten van de taakuitoefening over de vier heffingplichtige categorieën worden verdeeld. Artikel 2 vormt daarmee het kernartikel van de verordening. De kostentoedeling 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.

Stap 1: Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen

De eerste stap in het kostentoedelingsproces is het toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen. Het aandeel ingezetenen staat voor het algemeen belang. Het weerspiegelt een redelijk kostenaandeel voor onze burgers voor het kunnen wonen, werken en recreëren binnen het beheergebied van het waterschap. Het toedelen van de kosten gebeurt op basis van de gemiddelde inwonerdichtheid in het gebied van het waterschap. Voor het bepalen van de gemiddelde inwonerdichtheid wordt uitgegaan van het totaal aantal inwoners van de in het waterschapsgebied liggende gemeenten van het waterschapsgebied. Omdat een aantal gemeenten slechts voor een deel binnen het waterschapsgebied liggen is bij die gemeenten een aanname gemaakt van het aantal inwoners. Het minimum kostenaandeel voor de categorie ingezetenen bedraagt 20% en het maximum -indien van de mogelijkheid van de verhoging als bedoeld in artikel 120, lid 3, van de Waterschapswet gebruik wordt gemaakt- 60%. De exacte onderverdeling is als volgt:

- bedraagt het gemiddeld aantal inwoners per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap 500 of minder, dan bedraagt het kostenaandeel minimaal 20 en maximaal 30%;
- bedraagt het gemiddeld aantal inwoners per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap meer dan 500 maar minder dan 1.000, dan bedraagt het kostenaandeel minimaal 31 en maximaal 40%;
- bedraagt de gemiddelde inwonerdichtheid meer dan 1.000, dan is het kostenaandeel minimaal 41 en maximaal 50%.

Er is dus steeds sprake van een bandbreedte van 10% per inwonerdichtheidsklasse.

De inwonerdichtheid in het waterschap Hunze en Aa's is geschat op afgerond 235 inwoners per vierkante kilometer. Rekenkundig resulteert dit in een ingezetenaandeel van afgerond 25%. Voor ingezetenen is het bepalen van de omvang van het belang in een kostenaandeel echter moeilijker dan bij de overige categorieën belanghebbenden en vraagt om een meer bestuurlijke benadering. Dit komt omdat het algemeen belang moeilijk meetbaar is. Dit kan betekenen dat elementen een rol gaan spelen die geen directe relatie hebben met de aard en omvang van het belang van die categorie bij de taakuitoefening van het waterschap.

Gesteld kan worden dat er een trend waarneembaar is in de verschuiving naar het algemeen taakbelang. Er is, met andere woorden, sprake van het 'veralgemeniseren' van het taakbelang. Activiteiten die worden ontplooid dragen steeds meer bij aan wonen, werken en recreëren binnen het beheergebied van het waterschap. Om een voorbeeld te geven: het creëren van ruimte voor water, het bergen in de haarvaten van het watersysteem is niet enkel van belang voor ongebouwd of natuur, maar draagt bij aan de bewoonbaarheid van burgers. Maatregelen die bijdragen aan natuurontwikkeling dragen bij aan de landschapsbeleving van diezelfde burger. Burgers maken gebruik en hebben belang bij een goede infrastructuur. Concreet: het Masterplan kaden, de KRW-projecten, de overdracht HWBP en de MURA zijn zaken waarvan kan worden gesteld dat het redelijk en billijk is om een deel van de last bij de burger neer te leggen. Het veralgemeniseren van de waterschapstaken is een ontwikkeling van de afgelopen jaren en ook van de komende jaren.

Overwegingen die hierbij niet onvermeld mogen blijven hebben betrekking op het kostenaandeel natuur en het kostenaandeel ongebouwd. Het waterschap geeft steeds meer vorm aan natuurontwikkeling (KRW) waar de burger profijt van heeft en waar dit via de categorie natuur niet mogelijk is om tot uitdrukking te brengen. Een redenatie van dezelfde strekking geldt voor de infrastructuur. Het tarief ongebouwd wordt thans voor een zeer groot deel bepaald door de waarde van de infrastructuur, terwijl wegen een algemene maatschappelijke functie vervullen.

Daarom is in deze kostentoedelingsverordening een kostentoedelingspercentage voor ingezetenen bepaald op 29%.

Verhoging maximale percentages ingezetenaandeel

Binnen waterschap Hunze en Aa's is niet gekozen voor een verhoging van het aandeel ingezetenen voor de watersysteemheffing. Voor een toelichting op dit onderwerp verwijzen wij u naar onderdeel 3.1 van het Algemeen deel van deze toelichting.

Stap 2: Toedelen van de resterende kosten aan de specifieke categorieën

Nadat is bepaald welk aandeel in de kosten van het watersysteembeheer aan de ingezetenen wordt toegedeeld, vindt in stap 2 de toedeling plaats van de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuur, natuur en gebouwd. Dit gebeurt op basis van hun onderlinge waardeverhouding. In verband hiermee moet de waarde in het economische verkeer van deze categorieën worden bepaald. In het Waterschapsbesluit is aangegeven hoe de waardebepaling dient te geschieden en welke regels daarbij gelden.

Waardebepaling categorie ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen

Deze categorie valt in het kader van de kostentoedeling uiteen in vijf 'subcategorieën' (groepen) van typen grondgebruik, te weten:

- Agrarische gronden;
- Openbare landwegen, inclusief kunstwerken;
- Banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief kunstwerken;
- Bouwpercelen en
- Overige ongebouwde onroerende zaken.

Ingevolge het Waterschapsbesluit is een onderverdeling in groepen noodzakelijk, omdat tussen de groepen zowel de wijze van waardebepaling als de waarde per hectare verschilt.

Van elke groep moet de waarde worden bepaald. Dit gebeurt globaal, hetgeen in dit geval betekent dat het waterschap niet van elk individueel object dat tot de betreffende groep behoort een exacte waarde hoeft te bepalen, maar dat kan worden volstaan met het bepalen van de waarde van het geheel van de onroerende zaken van de betreffende groep. Het product van de oppervlakte in hectare en de gemiddelde waarde per hectare vormt dan de waarde van de betreffende subcategorie. De optelsom van de waarden van de subcategorieën is de totale waarde van de categorie ongebouwd, niet zijnde natuur.

Subcategorie 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 vormen van gebouwde eigendommen. De ondergrond van glasopstanden (kassen) behoort tezamen met de glasopstand zelf tot een gebouwde onroerende zaak. Natte veenweidegebieden behoren ook tot de categorie agrarische gronden. Bossen behoren er niet toe. Bossen worden op grond van artikel 116, onder c, van de Waterschapswet immers tot de categorie natuurterreinen gerekend.

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. In het tweede lid van artikel 6.5 van het Waterschapsbesluit is neergelegd 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 betrokken. Verder dient bij de waardebepaling van gronden die zijn bezwaard met beperkte rechten of die worden verpacht, te worden geabstraheerd van de waardedrukkende invloed die van deze feiten uitgaat. Blijkens de toelichting bij het Waterschapsbesluit vormen de onderzoeksgegevens van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van Economische Zaken een goede basis voor de waardebepaling van agrarische gronden ten behoeve van de kostentoedeling.

De Dienst Landelijk Gebied is intussen opgevoerd. Voor de waarde van agrarische grond is gebruik gemaakt van de Grondprijzmonitor van ASR, samengesteld in samenwerking met Kadaster en Wageningen Economic Research (voorm. LEI). Dit is de opvolger van de Grondprijzmonitor die eerder jaarlijks door DLG werd uitgebracht. De uitgangspunten van de berekening tussen de Grondprijzmonitor van DLG en ASR komen nagenoeg met elkaar overeen. Deze bron wordt daarom voortaan ook gebruikt voor alle waterschappen waar Tauw kostentoedelingsonderzoeken voor uitvoert.

De waarde per hectare wordt afgeleid op basis van het voortschrijdende gemiddelde per agrarisch deelgebied over één jaar. De totale waarde wordt berekend op basis van het rekenkundig gemiddelde per agrarisch deelgebied (Veenkoloniën & Oldambt en Noordelijk Weidegebied).

Subcategorieën openbare landwegen en banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief kunstwerken
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 en banen voor openbaar vervoer per rail worden behalve de landwegen en spoorbanen als zodanig ook verkeersvoorzieningen en kunstwerken betrokken. Voorbeelden van kunstwerken zijn bruggen, viaducten en tunnels. 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.

De gemiddelde waarde per hectare wordt ingevolge het Waterschapsbesluit gesteld op de vervangingswaarde. Dit is het bedrag dat met de herbouw van een identiek vervangend object gepaard zou gaan, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met een correctiefactor voor technische en functionele veroudering. Om te voorkomen dat de waterschappen van geval tot geval steeds zelf de component voor de technische en functionele veroudering van de onroerende zaken zouden moeten bepalen, heeft de wetgever de correctiefactor in het Waterschapsbesluit zelf vastgelegd. Deze bedraagt 25%. De Taxatiewijzer voor de waardebepaling van openbare wegen en spoorwegen (taxatiewijzer wegen) bevat handreikingen voor de waardebepaling.

Subcategorie bouwpercelen

Bouwpercelen zijn ongebouwde, al dan niet bouwrijp gemaakte percelen, waarop gebouwd mag worden (artikel 6.1, onder b, Waterschapsbesluit). De gemiddelde waarde per hectare wordt ingevolge artikel 6.7 van het Waterschapsbesluit bepaald op basis van de waarden die voor de binnen het gebied van het waterschap gelegen bouwpercelen op de voet van de Wet WOZ zijn vastgesteld. Veel gemeenten beschikken niet over deze gegevens. Bouwpercelen worden immers ook niet voor de OZB van gemeenten aangeslagen. Omdat de gegevens uit de WOZ niet beschikbaar zijn, is de waarde net als voor 2014 bepaald op basis van www.bouwkavelsonline.nl.

Subcategorie overige ongebouwde onroerende zaken

De subcategorie overige ongebouwde onroerende zaken is een restcategorie waartoe onder andere volkstuinen, begraafplaatsen, openbare parken en plantsoenen en recreatie- en sportterreinen behoren, voor zover zij althans niet op grond van artikel 118, lid 2, van de wet deel uitmaken van een gebouwd eigendom. De gemiddelde waarde per hectare wordt ingevolge het Waterschapsbesluit gesteld op de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap. De wetgever heeft om redenen van eenvoud hiervoor gekozen. Dit blijkt uit de toelichting op artikel 6.8 van het Waterschapsbesluit.

De totale waarde ongebouwde onroerende zaken binnen waterschap Hunze en Aa's is geraamd op € 19,3 miljard. Hierbij is van het volgende uitgegaan:

De waarde van de openbare landwegen en openbare spoorwegen is gebaseerd op de Taxatiewijzer. Bij wetsfictie is de waarde van de openbare wegen en spoorwegen gesteld op 75% van de vervangingswaarde.

De gemiddelde waarde van de agrarische gronden is vastgesteld op € 49.700,- per hectare.

De waarde van een hectare bouwperceel is vastgesteld op € 620.000,-.

Waardebepaling categorie natuurterreinen

De volgende categorie waarvoor in het kader van de kostentoedeling een waarde moet worden vastgesteld, is de categorie natuurterreinen. 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. Tot de categorie natuurterreinen worden daarom bijvoorbeeld heidevelden, moerassen, zandverstuivingen en duingebieden gerekend. Ook (productie)bossen en open wateren met een oppervlakte van ten minste 1 hectare behoren tot deze categorie. Bij open wateren moet blijkens het Waterschapsbesluit worden gedacht aan vennen, meren, plassen en daarmee vergelijkbare wateren met een open en weids karakter. In de regel zullen stadsparken, plantsoenen, e.d. vanwege hun recreatieve functie niet als een natuurgebied kunnen worden aangemerkt. De gemiddelde waarde per hectare van natuurterreinen wordt op basis van het Waterschapsbesluit gesteld op 20% van de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap. Over de vraag wat wel en wat niet als een natuurterrein in de zin van de Waterschapswet moet worden aangemerkt, bestaan in de praktijk in een aantal gevallen verschillen van inzicht tussen waterschappen en grondeigenaren. De verschillen van inzicht concentreren zich voornamelijk rond graslanden en akkers die in de praktijk (mede) agrarisch worden gebruikt, of waar agrarische beheermaatregelen worden ingezet. De hamvraag is in deze gevallen veelal dan ook of de inrichting en het beheer van het betreffende perceel geheel of nagenoeg geheel is afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur.

De Hoge Raad heeft op 7 november 2014 arrest gewezen in een proefprocedure ten aanzien van de definitie van natuurterreinen. De uitspraak van de Hoge Raad betekende een verruiming van de definitie van natuur volgens de Waterschapswet. Het komt er op neer dat zolang agrarisch gebruik van een natuurterrein niet leidt tot een beperking van natuurfuncties of gebeurt omwille van (het realiseren van) de natuurfunctie er is sprake van natuur. Dat een agrariër ook nog een (redelijke) opbrengst krijgt doet daar niets aan af. Gronden waarbij beperkingen aan een agrariër worden opgelegd om natuur te behouden of te ontwikkelen zijn dus natuurterreinen volgens de Waterschapswet.

De totale waarde natuurterreinen binnen waterschap Hunze en Aa's is geraamd op € 0,4 miljard. Hieraan ten grondslag ligt dat de gemiddelde waarde van de categorie natuur bij wetsfictie is vastgesteld op 20% van de gemiddelde agrarische waarde. De gemiddelde waarde van de natuurterreinen is daarmee vastgesteld op € 9.940,- per hectare.

Waardebepaling categorie gebouwde onroerende zaken

Voor het bepalen van de waarde van de gebouwde onroerende zaken moet worden aangesloten bij de waarden, zoals die voor deze objecten in het kader van de Wet WOZ 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 deze regeling wordt een samenstel van ongebouwde en gebouwde onroerende zaken als één gebouwde onroerende zaak aangemerkt.

De WOZ-waarde van de gebouwde onroerende zaken binnen het gebied van waterschap Hunze en Aa's bedroeg op peildatum 1 januari 2017 in totaal € 42,8 miljard.

Samenvattend

Samenvattend bedroeg de waarde van de categorieën ongebouwde onroerende zaken, natuurterreinen en gebouwde onroerende zaken binnen het beheersgebied van waterschap Hunze en Aa's op de peildatum 1 januari 2017:

- ongebouwde onroerende zaken € 19,3 miljard (31,0%)
- natuurterreinen € 0,4 miljard (0,6%)
- gebouwde onroerende zaken € 42,8 miljard (68,4%)

Gelet op het vorenstaande is onderlinge waardeverhouding tussen de categorieën ingezetenen, ongebouwd, natuur en gebouwd voor de watersysteemheffing van waterschap Hunze en Aa's vastgesteld op:

- ingezetenen 29%
- ongebouwde onroerende zaken 22,0%
- natuurterreinen 0,4%
- gebouwde onroerende zaken 48,6%

Waardepeildatum

Artikel 6.11 van het Waterschapsbesluit bepaalt dat de waardepeildatum van de categorie ongebouwde onroerende zaken en van de categorie natuurterreinen plaatsvindt naar de hoedanigheid en de staat van deze onroerende zaken op de waardepeildatum. De waardepeildatum ligt ingevolge het eerste lid van deze bepaling maximaal twee jaren voor het begin van het eerste kalenderjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft. De waardepeildatum kan in het onderhavige geval dus op 1 januari 2018 of op 1 januari 2017 worden vastgesteld. Omdat het in het onderhavige geval praktisch evenwel niet mogelijk is om van de waardepeildatum 1 januari 2018 uit te gaan, (zie voor een toelichting hierop onderdeel 4.1 van het Algemeen deel van deze toelichting), wordt in de modelverordening uitgegaan van de waardepeildatum 1 januari 2017. Deze waardepeildatum zal ook worden gehanteerd in de taxatiewijzer wegen.

Artikel 3 Kosten van heffing en invordering en van de verkiezing

Het waterschap kan (geen verplichting) ervoor kiezen om kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur rechtstreeks aan de betrokken categorieën toe te rekenen. Het waterschap kan er ook voor kiezen om alleen de kosten van heffing en invordering óf alleen verkiezingskosten rechtstreeks toe te rekenen. Indien het waterschap voor rechtstreekse toerekening van kosten kiest, moet deze methodiek integraal worden toegepast. Dit betekent dat dit principe ten aanzien van alle categorieën ten behoeve waarvan de betreffende kosten worden gemaakt, moet worden toegepast. In dit verband wordt overigens opgemerkt dat de kosten van verkiezingen onder de gewijzigde Waterschapswet alleen nog betrekking hebben op de categorie ingezetenen; de andere in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden worden immers niet verkozen maar benoemd (zie artikel 14 Waterschapswet).

Bij kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing kan met name worden gedacht aan alle door het Noordelijk Belastingkantoor (NBK) gemaakte kosten. Deze kosten worden zoveel

mogelijk toegerekend aan de categorieën waar ze betrekking op hebben. Het kostenaandeel van het waterschap in de WOZ-kosten van gemeenten wordt bijvoorbeeld alleen ten laste van de categorie gebouwd gebracht.

Artikel 4 Tariefdifferentiatie

Het algemeen bestuur van een waterschap kan besluiten de belastingtarieven, zoals die voor de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd in de verordening op de watersysteemheffing zijn vastgesteld, te differentiëren. Het gaat hier om een facultatieve bevoegdheid van het waterschapsbestuur en niet om een verplichting. Tariefdifferentiatie is slechts toegestaan in een beperkt aantal gevallen, die in de wet (artikel 122) met zoveel woorden zijn genoemd.

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. De regeling van de tariefdifferentiatie maakt het mogelijk om van deze hoofdregel af te wijken. Indien tarieven worden gedifferentieerd zal voor de betreffende belastingcategorieën geen sprake meer zijn van gelijke tarieven per heffingsmaatstaf.

De wet schrijft in artikel 122 voor dat de tariefdifferentiatie in de kostentoedelingsverordening moet worden geregeld. Een logische interpretatie is dat de wetgever heeft gewild dat de waterschappen in hun kostentoedelingsverordening de situaties aangeven waarin tariefdifferentiatie zal plaatsvinden alsook de mate waarin dit zal geschieden. 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.

Zoals zojuist is opgemerkt, worden in artikel 122 van de Waterschapswet maximale tariefafwijkingen genoemd. Voor welk(e) percentage(s) in specifieke gevallen precies wordt gekozen, behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap.

De verordening sluit aan op de aanbevelingen van de eerdergenoemde Handreiking tariefdifferentiatie. In deze handreiking wordt aanbevolen om:

- terughoudend gebruik van de tariefdifferentiatie te maken;
- voor de categorie natuurterreinen geen tariefdifferentiatie in te stellen;
- cumulatie van tariefdifferentiatie te beperken;
- zoveel mogelijk gelijke tariefverhogingen/verlagingen per belastingcategorie te hanteren.

Hunze en Aa's past twee tariefdifferentiaties toe:

- Voor buitendijks gelegen gebouwde en ongebouwde gronden, niet zijnde natuurterreinen geldt een tarief dat 75% lager ligt. Het invoeren van deze vorm van tariefdifferentiatie is door het algemeen bestuur in 2008 vastgesteld.
- Voor openbare verharde wegen, zowel binnen- als buitendijks geldt een tarief dat 100% hoger ligt. Het invoeren van deze vorm van tariefdifferentiatie is door het algemeen bestuur in 2012 vastgesteld.

De beide tariefdifferentiaties kunnen naast elkaar worden toegepast (derde lid). Deze cumulatie houdt in dat een buitendijks gelegen weg zowel met een verhoging voor wegen als een verlaging wegens buitendijks gebied te maken kan krijgen.

Artikel 5 Inwerkingtreding, overgangsbepaling en citeertitel

Lid 1

Dit lid bepaalt dat de oude verordening wordt ingetrokken met ingang van het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2019. De ingetrokken verordening blijft gelden voor de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden.

Lid 2

Artikel 73, eerste lid, van de Waterschapswet bepaalt dat besluiten van het waterschap die algemeen verbindende regels inhouden, niet verbinden dan wanneer zij zijn bekendgemaakt. Deze regel is ook op de kostentoedelingsverordening van toepassing. De bekendgemaakte besluiten treden conform artikel 74 van de Waterschapswet in werking met ingang van de achtste dag na die van de bekendmaking, tenzij in deze besluiten een ander tijdstip is aangewezen.

Lid 3

De onderhavige kostentoedelingsverordening wordt voor het eerst toegepast op het belastingjaar dat op 1 januari 2019 aanvangt. De kostentoedelingsverordening moet ten minste eenmaal in de vijf jaar worden herzien. Frequentere herziening is dus mogelijk. Het noemen van een einddatum is mede hierom niet wenselijk.

Lid 4

In dit artikellid wordt de verordening voorzien van een citeertitel. De naam van het waterschap en het jaartal 2019 zijn hiervan een onderdeel.