



Waterschap Vallei en Veluwe, KTO, kostentoedeling 2024

7 september 2023

Kenmerk R001-1289370KVE-V02-pws-NL

Verantwoording

Titel	Waterschap Vallei en Veluwe, KTO, kostentoedeling 2024
Opdrachtgever	Waterschap Vallei en Veluwe
Projectleider	Koort Verveld
Auteur(s)	Marc Jansen en Koort Verveld
Tweede lezer	Rienco Groenewold
Projectnummer	1289370
Aantal pagina's	19
Datum	7 september 2023
Handtekening	Ontbreekt in verband met digitale verwerking. Dit rapport is aantoonbaar vrijgegeven.

Colofon

TAUW bv
Handelskade 37
Postbus 133
7400 AC Deventer
T +31 57 06 99 91 1
E info.deventer@tauw.com

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Ingezetenen.....	5
2.1	Wettelijk kader.....	5
2.2	Berekening ingezetenaandeel.....	6
3	Berekening waardeverhouding watersysteemheffing.....	7
3.1	Waardebepaling	7
3.2	Oppervlaktebepaling	9
3.3	Waardeverhouding watersysteemheffing.....	12
4	Categorale kostentoedeling watersysteemheffing.....	14
5	Verkenning tarieven.....	15
6	Bestuurlijke vrijheid.....	16
6.1	Ingezetenaandeel.....	16
6.2	Tariefdifferentiaties.....	17
6.3	Categoriegebonden kosten	18
6.4	Keuzes huidige kostentoedelingsverordening.....	19
Bijlage 1	Overzicht gebruikte referentiegegevens	
Bijlage 2	Vergelijking BGT en Top10NL als bronbestand	

1 Inleiding

Met de invoering van de Waterschapswet zijn vanaf 1 januari 2009 regels van kracht om de bijdragen van de diverse categorieën belanghebbenden in de kosten van het watersysteembeheer vast te stellen. Door Waterschap Vallei en Veluwe (hierna: WVV) is aan TAUW gevraagd de meest recent berekende waardeverhouding te herzien en daarbij rekening te houden met actuele waarde gegevens en actuele oppervlakten.

Het laatste kostentoedelingsonderzoek waarvoor de waardeverhouding is herzien dateert uit 2018. De kostentoedelingsverordening is in 2018 vastgesteld en vindt voor het eerst toepassing in het belastingjaar wat aanvangt op 1 januari 2019 met peildatum 1 januari 2017. Er is een wettelijke verplichting om de kostentoedelingsverordening ten minste eenmaal in de vijf jaar te herzien. Omdat de vigerende kostentoedelingsverordening vijf jaar oud is, is het noodzakelijk deze te vernieuwen.

Voor het actualiseren van de waardeverhouding van de watersysteemheffing wordt verwezen naar twee jaren, op basis waarvan de berekening van de waardeverhoudingen heeft plaats gevonden:

- 2017: deze getallen zijn gebaseerd op de vigerende kostentoedelingsverordening met als peildatum 1 januari 2017
- 2022: voorliggend onderzoek op basis van peildatum 1 januari 2022

De gehanteerde methoden worden door TAUW voor verschillende andere waterschappen toegepast bij kostentoedelingsonderzoeken en zijn gebaseerd op het wettelijk en praktisch kader vastgelegd in de Waterschapswet en bijbehorende informatie.

Dit rapport begint in hoofdstuk 2 met de berekening van de bandbreedte van het ingezetenaandeel. Daarna volgt een beschrijving van de volledige herziening van de waardeverhouding van de watersysteemheffing in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 volgt de categorale kostentoedeling watersysteemheffing. In hoofdstuk 5 wordt een toelichting gegeven over het verschil tussen het areaal wegen in een kostentoedelingsonderzoek en het areaal wegen waarover belasting wordt geheven.

2 Ingezetenen

Binnen de watersysteemheffing wordt onderscheid gemaakt tussen een solidariteitsdeel en een profijtdeel. Het solidariteitsdeel wordt opgebracht door de ingezetenen in het beheersgebied van het waterschap. Het profijtdeel wordt toebedeeld aan de eigenaren van onroerende zaken op basis van de waardeverhouding. Een kostentoedeling start met het vaststellen van het ingezetenenaandeel.

2.1 Wettelijk kader

Vanuit het oogpunt van belang-betaling wordt het ingezetenenaandeel in de kosten van de watersysteemheffing gekoppeld aan de gemiddelde inwonerdichtheid (aantal inwoners per km²).

In artikel 120 van de Waterschapswet is vastgelegd dat:

- a. Het ingezetenenaandeel minimaal 20 % en maximaal 30 % bedraagt wanneer het aantal inwoners per km² niet meer bedraagt dan 500
- b. Het ingezetenenaandeel minimaal 31 % en maximaal 40 % bedraagt wanneer het aantal inwoners per km² meer bedraagt dan 500 maar niet meer bedraagt dan 1.000
- c. Het ingezetenenaandeel minimaal 41 % en maximaal 50 % bedraagt wanneer het aantal inwoners per km² meer bedraagt dan 1.000

Het Algemeen Bestuur kan, op grond van artikel 120 lid 3 van de Waterschapswet de genoemde maximale percentages in bijzondere omstandigheden verhogen tot 40 %, 50 % respectievelijk 60 %. In een uitspraak van 28 juli 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BN2669), heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) 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 voorbij aan de voorbeelden die in de wetsgeschiedenis zijn genoemd. De bestuurlijke relevantie van deze uitspraak van de Afdeling is dat waterschappen een vrij grote autonomie hebben als het gaat om het verhogen van het kostenaandeel voor de ingezetenen. 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.

2.2 Berekening ingezetenaandeel

De gemiddelde inwonerdichtheid¹ van het beheersgebied van Vallei en Veluwe komt neer op 472 inwoners per km². Met deze inwonersdichtheid valt het waterschap in de categorie 20 % tot 30 %. Bij het bepalen van de inwonersdichtheid is gebruik gemaakt van de databank van het CBS (Statline). Het CBS publiceert periodiek per gemeente gegevens zoals aantal inwoners en oppervlakte in km². Voor het bepalen van de inwonerdichtheid hebben we de gegevens meegenomen van de gemeenten die geheel, dan wel nagenoeg geheel binnen de grenzen van het waterschap vallen. Deze methode is in het vorige kostentoedelingsonderzoek door GBLT opgesteld en gevalideerd met het waterschap. Deze methode is wederom gebruikt voor onderliggend kostentoedelingsonderzoek.

In de laatste kostentoedelingsverordening is door Vallei en Veluwe bestuurlijk vastgesteld dat het ingezetenaandeel 40,0 % bedraagt. In dit onderzoek is uitgegaan van een ongewijzigd ingezetenenpercentage van 40,0 % bij de berekening van de categorale waardeverhouding (zie hoofdstuk 4).

¹ Bron: CBS Statline: totaal aantal inwoners 1.158.690 en oppervlakte 245.644 ha (472 inwoners/km²).

3 Berekening waardeverhouding watersysteemheffing

Een kostentoedelingsonderzoek wordt vervolgd met het berekenen van de waardeverhouding door de waarde en oppervlakte te bepalen van de categorieën Ongebouwd, Natuur en Gebouwd.

3.1 Waardebepaling

De waardeverhouding tussen de categorieën Ongebouwd, Natuur en Gebouwd voor de watersysteemheffing is gebaseerd op de Handleiding Rekenmodel belastingstelsel 2009 en Geowijzer van de Unie van Waterschappen (januari 2008). De Handleiding beschrijft vooral de berekening van de waardeverhouding met de onderliggende uitgangspunten. De Geowijzer beschrijft welke bronnen gebruikt kunnen worden voor de berekening van de oppervlakte per (ongebouwde) belangencategorie. Voor het bepalen van de waardeverhouding is verder de Taxatiewijzer, die de waarde van de openbare landwegen en spoorwegen berekent, van belang. De Taxatiewijzer is in opdracht van de Unie van Waterschappen ontwikkeld met als doel de waarde van (spoor)wegen transparant en op uniforme wijze te berekenen. In tabel 3.1 is de waarde per belangencategorie (per ha) weergegeven.

Waarde (spoor)wegen

Voor de waarde van de (spoor)wegen is de Taxatiewijzer met peildatum 1 januari 2022 als uitgangspunt genomen². De resultaten uit de Taxatiewijzer zijn toegespitst op de situatie binnen het beheersgebied van het waterschap waarbij rekening wordt gehouden met regionale kenmerken (type wegen) en waterschapsspecifieke kenmerken (grote kunstwerken)³. Het is mogelijk om de waarde van de (spoor)wegen eenvoudig te indexeren of om de Taxatiewijzer te updaten. In opdracht van waterschap Vallei en Veluwe is gekozen om de Taxatiewijzer te updaten. Dit is een uniforme en exactere werkwijze die door veel waterschappen gebruikt wordt.

De waardestijging per hectare tussen 1 januari 2017 en 1 januari 2022 bedraagt voor wegen gemiddeld 22,1 % en voor spoorwegen 21,5 %. De verandering is te verklaren door de flinke stijging van arbeid en specifieke grondstofprijzen (zoals onder andere staal en asfalt) voor wegen en spoorwegen. De stijging van asfaltprijzen in combinatie met een grote invloed van kunstwerken/constructies, die ook stevig in prijs stijgen, leidt voornamelijk bij de autosnelwegen tot een forse stijging. Het onderliggend wegennet stijgt minder hard, vanwege een kleinere invloed van kunstwerken/constructies en het meer voorkomen van open verhardingen. Deze open verhardingen zijn conform de cijfers van het CBS ook minder hard gestegen.

² Kenmerk: Model Taxatiewijzer- K001-1289370EMD-V01. In opdracht voor Waterschap Vallei en Veluwe.

³ Voor meer informatie over de uitgangspunten van de *Taxatiewijzer openbare wegen en spoorwegen* wordt verwezen naar de rapportage met gelijknamige titel en kenmerk: R001-1262738MTV-V01-nda-NL 13 maart 2018

Waarde agrarische en overige gronden

Voor het bepalen van de agrarische grondprijs zijn de verhandelde percelen op de volgende kenmerken geselecteerd:

- Koper heeft een landbouwbedrijf
- Grasland, bouwland, snijmaïs
- Soort overdracht is koop-verkoop
- Zakelijk recht is volle eigendom
- Geen opstallen
- Geen reguliere pachtovereenkomst of erfpacht
- Geen familierelatie
- Oppervlak perceel groter dan 0,25 ha
- De koopsom is groter dan 1 EUR

Verhandelde percelen met extreem hoge en lage prijzen zijn volgens een statistische methodiek uitgesloten. Het Kadaster geeft aan dat zij landelijk vaste statistische uitsluitingscriteria hanteren voor verhandelde percelen met extreem hoge of lage prijzen. Dit betreft een koopsom van < EUR 10.000,00/ha en > EUR 100.000,00/ha. Deze uitsluitingscriteria zijn bedoeld om niet-representatieve transacties uit te sluiten.

De grondprijs van agrarische gronden binnen het beheergebied, welke is opgevraagd bij het Kadaster, is gestegen tot EUR 60.783,00 per ha met peildatum 1 januari 2022 tegenover een grondprijs van EUR 57.674,00 per ha met peildatum 1 januari 2017. De waarde per hectare van de agrarische en overige gronden is tussen 2017 en 2022 gestegen met 5,4 %. De schaarste aan grond leidt bij grondgebonden agrarische bedrijven zoals melkveehouderij- en akkerbouwbedrijven tot een enorm vermogensbeslag. Grond is voor die sectoren immers een noodzakelijk productiemiddel.

Waarde bouwpercelen

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. Door de tegenvallende economische situatie hebben diverse gemeenten de waarde op hun balans terug moeten brengen tot de agrarische waarde. Om deze reden wordt deze grond niet meer apart gewaardeerd en maakt deze deel uit van de 'subcategorie' overige ongebouwde onroerende zaken. Dit uitgangspunt is ook in het vorige kostentoedelingsonderzoek gehanteerd.

Waarde Natuur

De waarde van de categorie Natuur per hectare is voorgeschreven en gebaseerd op 20 % van de waarde van de agrarische gronden per hectare.

Waarde Gebouwd

De waarde van de gebouwde eigendommen is verstrekt door het GBLT via het waterschap met peildatum 1 januari 2022 met prognose naar 2023. Bij de berekening is rekening gehouden met de waardeontwikkeling 2021 naar 2022 aan de hand van beschikbare informatie van de waarderingskamer (dus met peildatum 1-1-2022). Dit zijn de cijfers waarmee GBLT rekening houdt voor de aanslagoplegging 2023. Met ingang van belastingjaar 2024 zal GBLT opnieuw deze exercitie doen waarbij ze rekening houden met de waardeontwikkeling 2022 naar 2023. Voor het kostentoedelingsrapport wordt dus geen rekening gehouden met een eventuele waardevermindering peildatum 1-1-2023.

De totale waarde is EUR 231.628.791.456,00. De stijging van 63,4 % wordt verklaard door een herstel van de huizenmarkt sinds de crisis en het grote tekort aan woningen in Nederland. De waarde­stijging volgt de marktontwikkelingen⁴ wel met een zekere vertraging.

Tabel 3.1 Waarde per belangencategorie, inclusief dienstbaarheden

Categorie			2017	2022	Mutatie (%)
A1.1	Autosnelwegen	(EUR per ha)	1.478.000	1.897.000	28,3
A1.2	Hoofd en regionale wegen	(EUR per ha)	855.000	1.065.000	24,6
A1.3	Lokale wegen + bebouwde kom	(EUR per ha)	1.339.000	1.605.000	19,9
A1.4	Overige verharde wegen	(EUR per ha)	1.351.000	1.563.000	15,7
A2	Agrarische en overige gronden	(EUR per ha)	57.674	60.783	5,4
A3	Openbare spoorwegen	(EUR per ha)	12.766.000	15.514.000	21,5
B	Natuur	(EUR per ha)	11.535	12.157	5,4
C	Gebouwd (totaal in EUR)	(Totaal in EUR)	141.732.468.700	231.628.791.456	63,4

3.2 Oppervlaktebepaling

Naast de waardeverhouding is ook de oppervlakte per (sub)categorie opnieuw berekend naar de peildatum 1 januari 2022. Tabel 3.2 geeft een overzicht van het oppervlak per belangencategorie. Hierbij zijn voor wegen de vermenigvuldigingsfactoren toegepast waarmee, naast het wegoppervlak zelf, ook de dienstbaarheden naast de weg worden meegenomen.

Oppervlakte (spoor)wegen

Voor de oppervlaktebepaling van (spoor)wegen is de Basisregistratie Groot­schalige Topografie (BGT) gebruikt met peildatum 1 januari 2022. Dit is een ander bronbestand dan de Top10NL en het basisbestand bodemgebruik (BBG), die bij het vorige kostentoedelingsonderzoek zijn gehanteerd. Er is voor de BGT gekozen omdat dit een nauwkeuriger bronbestand is, dat topografische objecten gedetailleerder weergeeft (zie bijlage 2).

⁴ Bron: CBS Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen; prijsindex 2015=100

Door het gebruik van een ander bronbestand zijn de oppervlaktes van de (spoor)wegen categorieën significant gewijzigd. De verschillen die ontstaan zijn als volgt te verklaren:

- BGT is nauwkeuriger dan Top10NL. De wegbreedtes zijn bij de BGT beter ingetekend dan bij Top10NL. Ook heeft de BGT een hoger detail niveau van intekening waarbij onder andere verharde voetpaden en fietspaden nu in de afbakening worden meegenomen die bij de Top10NL soms achterwege werden gelaten. Verder zit er een verschil in de manier waarop ondersteunende weggedelen, zoals opritten, worden geclassificeerd in beiden bronbestanden
- Verschuiving tussen categorieën bij Top10NL en BGT. Zo vindt bijvoorbeeld een verschuiving plaats tussen regionale wegen en lokale wegen
- Naast de feitelijke oppervlakte van de wegen worden dienstbaarheden meegerekend in het areaal wegen, om het bestaan van bijvoorbeeld bermen, sloten en vangrails correct mee te nemen in berekeningen. Per wegen categorie verschilt de grootte van dienstbaarheden, voor autosnelwegen en hoofd- en regionale wegen is deze groter dan voor lokale wegen en overige wegen. Hierdoor wordt het effect van de functieverhuiving, zoals besproken in bovenstaande punt, verder versterkt

Voor een uitbereide toelichting van de verschillen wordt verwezen naar bijlage 2. Hieronder wordt per wegcategorie de belangrijkste wijzigingen samengevat:

- Het areaal **autosnelwegen** neemt toe ten opzichte van het vorige kostentoedelingsonderzoek. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat snelwegen gedetailleerder worden ingetekend, en met name de verzorgingsplaatsen/tankstations welke bij BGT wel onder autosnelwegen vallen, en bij TOP10NL niet als weg gezien werden. De BGT heeft een groter detailniveau, waardoor een deel van de autosnelwegen niet wordt meegenomen in de afbakening (bijvoorbeeld stroken tussen de weghelften)
- Het areaal **hoofd- en regionale wegen** neemt af. Deze daling wordt hoofdzakelijk verklaard doordat er een functieverhuiving plaatsvindt tussen de TOP10NL en de BGT van hoofd- en regionale wegen naar lokale wegen en bebouwde kom en door het nauwkeuriger intekenen van het bronbestand
- De stijging van **lokale wegen** wordt verklaard door eenzelfde functieverandering en door het nauwkeuriger intekenen van het bronbestand
- **Overige wegen** neemt zeer sterk toe. Deze toename wordt enerzijds verklaard door functieverhuivingen van hoofd- en regionale wegen naar lokale wegen + bebouwde kom en van deze laatste categorie naar overige verharde wegen. Anderzijds komt dit doordat overige wegen gedetailleerder worden ingetekend. Zo wordt in de BGT (vrij liggende) stoepen, parkeervakken, fiets- en wandelpaden nauwkeuriger ingetekend en geclassificeerd waardoor een significante toename van het oppervlak plaats vindt
- Het oppervlak **spoorwegen** neemt af. Dit is te verklaren doordat de BGT nauwkeuriger ingetekend is in vergelijking met de BBG2015, het bronbestand waar de spoorwegen in het vorige kostentoedelingsonderzoek op zijn gebaseerd. De verschuiving komt doordat een groter detailniveau is gebruikt in de afbakening van spoorobjecten. Bij de BGT wordt nadrukkelijker onderscheid gemaakt in spoorwegen, gebouwd en ongebouwd gebied wat leidt tot een significante afname van het areaal

Oppervlakte Natuur

Het oppervlak Natuur in de waardeverhouding is op 1 januari 2022 87.845 ha. Deze oppervlakte is gestegen met 3,3 % ten opzichte van op 1 januari 2017 (85.073 ha). Deze verschuiving wordt verklaard doordat een groot deel van de natuur wordt meegetaxeerd in het gebouwd. Vanaf 2019 wordt ook in de heffing rekening gehouden met deze nieuwe grondslag. Hierdoor is bij dit kostentoedelingsonderzoek met dezelfde methode gewerkt als in het vorige kostentoedelingsonderzoek.

Oppervlakte bouwpercelen

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. Door de tegenvallende economische situatie hebben diverse gemeenten de waarde op hun balans terug moeten brengen tot de agrarische waarde. Om deze redenen wordt deze grond niet meer apart gewaardeerd en maakt deze deel uit van de 'subcategorie' overige ongebouwde onroerende zaken. Dit uitgangspunt is ook in het vorige kostentoedelingsonderzoek gehanteerd.

Oppervlakte overige en agrarische gronden

Het oppervlak agrarisch en overige categorieën in de waardeverhouding is bepaald als restcategorie door het totaal van de categorieën af te trekken van de totale oppervlakte van het waterschap. Hiervoor wordt gekozen omdat de oppervlakte overige gronden zeer lastig is vast te stellen en daarvoor dezelfde waarde wordt gehanteerd als voor agrarische gronden. Overige gronden bestaat onder andere uit parken, plantsoenen en snippers openbare ruimte. Het areaal agrarisch en overige gronden in januari 2022 bedraagt 84.959 ha en is met 1,05 % gestegen ten opzichte van 2017.

Oppervlakte Gebouwd

Het oppervlak Gebouwd is aangeleverd door GBLT via het waterschap. Het oppervlak Gebouwd dat volgt uit de meest recente opgave van de WOZ bedraagt 58.350 ha. Hieruit volgt een daling ten opzichte van 2017 met 9,8 %. Door GBLT is een extra controle gedaan op juistheid van de oppervlakte gebouwd en GBLT heeft de correct gegevens aangeleverd.

Tabel 3.2 Oppervlakte per belangencategorie(ha), inclusief dienstbaarheden

Categorie		2017	2022	Mutatie (%)
A1.1	Autosnelwegen	1.606	2.138	33,09 %
A1.2	Hoofd en regionale wegen	2.933	1.614	-44,98 %
A1.3	Lokale wegen + bebouwde kom	5.767	7.013	21,60 %
A1.4	Overige verharde wegen	883	3.393	284,26 %
A1	<i>Totaal wegen</i>	11.189	14.157	26,53 %
A2	Agrarische en overige gronden	84.074	84.959	+1,05 %
A3	Openbare spoorwegen	625	333	-46,72 %
B	Natuur	85.073	87.845	+3,26 %
C	Gebouwd	64.697	58.350	-9,81 %
Totaal		245.658	245.644	-0,01 %

3.3 Waardeverhouding watersysteemheffing

In tabel 3.3 is de waardeverhouding berekend voor het watersysteembeheer.

Tabel 3.3 Waardeverhouding watersysteemheffing prijspeil en ruimtebeslag inclusief correctie veroudering⁵

2. bepalen waarden		Unie van Waterschappen		veroudering	heffingsgebied totale waarde	waarde verh.
watersysteemheffing categorie	opvl in ha	waarde per ha	waarde			
A1.1	autosnelwegen	2.138	€ 1.897.000	75%	€ 3.041.128.125	
A1.2	hoofd- en regionale wegen	1.614	€ 1.065.000	75%	€ 1.288.942.875	
A1.3	lokale wegen + beb.kom	7.013	€ 1.605.000	75%	€ 8.441.296.875	
A1.4	overige verharde wegen	3.393	€ 1.563.000	75%	€ 3.977.444.250	
A1	openbare landwegen	14.157			€ 16.748.812.125	
A2	agrarische gronden	81.549	€ 60.783		€ 4.956.811.102	
A3	openbare spoorwegen	333	€ 15.514.000	75%	€ 3.874.621.500	
A4	bouwpercelen	0	€ -		€ -	
A5	overige	3.410	€ 60.783		€ 207.270.030	
	ongebouwd ex landwegen	85.292			€ 9.038.702.632	
A	ongebouwd	99.449			€ 25.787.514.757	10,0%
B	natuur	87.845	€ 12.157		€ 1.067.896.527	0,4%
		<i>eenheden</i>	<i>waarde per eenheid</i>			
C1	glasopstanden	0	€ 2.500		€ -	
C2+3	overig gebouwd	92.651.517	€ 2.500		€ 231.628.791.456	
C	gebouwd	92.651.517			€ 231.628.791.456	89,6%
C3	aandeel woningen in gebouwd					
		<i>huishoudens</i>	<i>inw. per km2</i>	totaal	€ 258.484.202.740	100%
D	ingezetenen		472			

⁵ Bij de berekening van de waardeverhouding wordt de weergegeven waarde per ha voor openbare landwegen en spoorwegen gecorrigeerd voor veroudering (correctie 75 %). Door de veroudering van (spoor)wegen is de feitelijke economische waarde van de (spoor)wegen lager dan de vervangingswaarde die in de Taxatiewijzer wordt berekend. Landelijk wordt aangenomen dat de wegen gemiddeld 75 % procent van de vervangingswaarde aan waarde hebben. Dit komt overeen met de Handleiding Rekenmodel belastingstelsel 2009 en Geowijzer van de Unie van Waterschappen (januari 2008)

In tabel 3.4 wordt de berekening van de waardeverhouding van de voorgaande kostentoedelingsverordening (2017) vergeleken met de nu uitgevoerde berekening (2022).

Tabel 3.4 *Vergelijking waardeverhouding in %*

	Categorie	2017			2022		
		In %	In ha	In kEUR	In %	In ha	In kEUR
A	Ongebouwd	12,9 %	95.888	21.180.193	9,98 %	99.449	25.787.515
A1+A3	Wegen/spoor	10,0 %	11.814	16.331.309	8,0 %	14.490	20.623.434
A2	Agrarisch en overige gronden	3,0 %	84.074	4.652.216	2,0 %	84.959	5.164.081
B	Natuur	0,6 %	85.073	981.317	0,41 %	87.845	1.067.897
C	Gebouwd	86,5 %	64.697	141.732.469	89,61 %	58.350	231.628.791
Totaal		100,0 %	245.658	163.893.979	100,00 %	245.644	258.484.203

De totale waarde van de categorie Ongebouwd stijgt met 21,8 %. Dit komt vooral door de stijging in totale waarde van wegen en agrarische gronden. De totale waarde van Gebouwd stijgt met 63,4 % en de totale waarde Natuur stijgt met 8,8 %. Een vergelijking van de berekende waardeverhoudingen laat zien dat er een verschuiving plaatsvindt van het Ongebouwd (was 12,90 % en wordt 9,98 %) naar het Gebouwd (was 86,50 % en wordt 89,61 %). Het aandeel Natuur ondervindt, afgerond op 2 decimalen, een kleine daling (was 0,60 % en wordt 0,41 %).

De verschuiving is voor een groot deel het gevolg van een stijging van de waarde van Gebouwd door het doorzetten van de stijging in de huizenprijzen. Tevens heeft de significante waardeverhoging per hectare van (spoor)wegen gevolgen voor de waarde verschuiving, omdat deze de verschuiving van Ongebouwd naar Gebouwd vermindert. Hoewel het aandeel oppervlakte en waarde Natuur daalt, is de invloed op de totale waardeverhouding beperkt.

4 Categoriele kostentoedeling watersysteemheffing

Met de resultaten van de berekening van de waardeverhouding voor de watersysteemheffing, wordt de categoriele kostentoedeling afgeleid en de verschuivingen ten opzichte van de huidige kostentoedelingsverordening gepresenteerd.

In de onderstaande tabel 4.1 is de categoriele kostentoedeling weergegeven, rekening houdend met het ingezetenen-aandeel van 40,0 %.

Het aandeel Gebouwd stijgt ten opzichte van 2017 met 1,9 procentpunt. Het aandeel Ongebouwd daalt ten opzichte van 2017 met 1,7 procentpunt. Het aandeel Natuur daalt met 0,2 procentpunt.

Tabel 4.1 Berekening kostentoedelingspercentages watersysteemheffing in %

Categorie	2017	2022
Ingezetenen	40,0 %	40,0 %
A Ongebouwd	7,7 %	6,0 %
B Natuur	0,4 %	0,2 %
C Gebouwd	51,9 %	53,8 %
Totaal	100,0 %	100,0 %

5 Verkenning tarieven

Op basis van de begroting 2023 worden in tabel 5.1 de theoretische nieuwe tarieven weergegeven, gebaseerd op de nieuwe kostentoedeling en uitgaande van een gewijzigd oppervlak, huidige tariefdifferentiaties (bemalen/onbemalen en wegen) en het huidige ingezetenenpercentage van 40 %.

Tabel 5.1 Verkenning tarieven 2023, op basis nieuwe kostentoedeling en met huidige tariefdifferentiaties, en ingezetenenpercentage van 40 %

Categorie	Heffingsmaatstaf (nieuwe kostentoedeling) ⁶	Nieuw te dekken bedrag (EUR)	Eenheid	Begroting 2023 (EUR)	Nieuwe kostentoedeling (EUR)	Mutatie (%)
Ingezetenen	481.000	28.576.000,00	Aantal ingezetenen	€ 59,42	€ 59,41	0,0 %
Gebouwd	213.781.000.000	38.541.880,00	% WOZ waarde	0,0173 %	0,0180 %	4,2 %
Ongebouwd - onbemalen (0 %)	ha 51.208	1.768.724,34	ha	€ 46,25	€ 34,54	-25,3 %
Ongebouwd - bemalen (50 %)	ha 34.663	1.795.890,03	ha	€ 69,38	€ 51,81	-25,3 %
Ongebouwd - Wegen onbemalen (100 %)	ha 5.616	387.953,28	ha	€ 92,50	€ 69,08	-25,3 %
Ongebouwd - Wegen bemalen (150 %)	ha 1.799	155.343,65	ha	€ 115,63	€ 86,35	-25,3 %
Natuur	ha 87.845	214.320,00	ha	€ 3,27	€ 2,44	-25,4 %

De verandering van de tarieven is vergeleken met de begroting 2023. Hiermee wordt het effect getoond van een verandering van de categorale kostentoedeling op de huidige tarieven.

Gebouwd stijgt met 4,2 % door de hogere kostentoedeling. Ongebouwd daalt met 25,3 %. Het tarief van natuur daalt met 25,4 %.

⁶ Eenheden zijn exclusief eigendommen waterschap zijn. Deze zijn vrijgesteld van heffing.

6 Bestuurlijke vrijheid

Het bestuur heeft verschillende instrumenten tot haar beschikking om de kostentoedelingsverordening en de heffing te beïnvloeden. Deze mogelijkheden worden in dit hoofdstuk kort toegelicht.

6.1 Ingezetenaandeel

Binnen de watersysteemheffing wordt onderscheid gemaakt tussen een solidariteitsdeel en een profijtdeel. Het solidariteitsdeel wordt opgebracht door de ingezetenen in het waterschapsgebied. Het profijtdeel wordt betaald door de eigenaren van onroerende zaken op basis van de waardeverhouding. Vanuit het solidariteitsbeginsel wordt het ingezetenaandeel in de kosten van de watersysteemheffing gekoppeld aan de gemiddelde inwonerdichtheid (aantal inwoners per km²).

In artikel 120 van de Waterschapswet is vastgelegd dat:

- d. Het ingezetenaandeel minimaal 20 % en maximaal 30 % bedraagt wanneer het aantal inwoners per km² niet meer bedraagt dan 500
- e. Het ingezetenaandeel minimaal 31 % en maximaal 40 % bedraagt wanneer het aantal inwoners per km² meer bedraagt dan 500 maar niet meer bedraagt dan 1.000
- f. Het ingezetenaandeel minimaal 41 % en maximaal 50 % bedraagt wanneer het aantal inwoners per km² meer bedraagt dan 1.000

De inwonerdichtheid van Waterschap Vallei en Veluwe wordt geschat op afgerond 472 inwoners per km². Het ingezetenaandeel bedraagt dus minimaal 20 % en maximaal 30 % van de categorale waardeverhouding.

Het Algemeen Bestuur kan, op grond van artikel 120 lid 3 van de Waterschapswet de genoemde maximale percentages in bijzondere omstandigheden verhogen tot 40 %. 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.

De Unie van Waterschappen relateert deze begrippen in de modelverordening omwille van de eenduidigheid aan het objectief fiscaal criterium 'in betekenende mate'. Dit staat voor 25 % of meer. Toepassing van dit criterium leidt er toe dat voor een eventuele ophoging van het ingezetenaandeel in bovenstaande voorbeelden kan worden gekozen indien 25 % of meer van het gebied van het waterschap uit natuurterreinen bestaat of indien het gemiddelde inwoneraantal 1250 (125 % x 1000 inwoners) of meer bedraagt. Tot natuurterreinen worden in verband met het bepaalde in artikel 116, onderdeel c, van de wet, ook bossen en (buitendijkse) open wateren met een oppervlakte van tenminste één hectare gerekend.

Het binnen de bandbreedtes bepalen van het exacte ingezetenaandeel behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap. Om inzicht te krijgen in de argumentatie voor het definitief vast stellen van het ingezetenaandeel is een rondgang gemaakt bij zeven waterschappen⁷. Genoemde argumentatie, wisselend per waterschap:

- Ingezetenaandeel wordt rekenkundig 1:1 gekoppeld aan de inwonersdichtheid volgens de schaal in Artikel 120
- De gemiddelde inwonersdichtheid wordt in enkele gevallen op basis van de oppervlakte van het binnendijkse beheersgebied van het waterschap berekend
- Boven het rekenkundig gemiddelde wordt het aandeel van ingezetenen soms verhoogd wanneer een waterschap een relatief groot aandeel natuurterreinen bevat of een zeer grote inwonersdichtheid heeft
- Bij de besluitvorming over een eventuele ophoging van het ingezetenaandeel kunnen ook andere bestuurlijke overwegingen een rol spelen. Een van deze bestuurlijke overwegingen kan zijn: 'Om onder andere overstromingsrisico's en wateroverlast te beperken, dienen maatregelen te worden genomen in de zogenaamde watersystemen. Deze maatregelen zouden moeten worden gefinancierd uit de watersysteemheffing. Ze zijn voor alle categorieën van belanghebbenden van belang'

6.2 Tariefdifferentiaties

Tariefdifferentiatie is een mogelijkheid voor waterschappen om rekening te houden met het feit dat het belang bij het watersysteembeheer voor bepaalde onroerende zaken duidelijk afwijkt van dat van andere onroerende zaken. In die gevallen heeft het algemeen bestuur van het waterschap de mogelijkheid, maar niet de verplichting, de tarieven te differentiëren. Dat wil zeggen dat voor bepaalde onroerende zaken de tarieven hoger of lager gesteld kunnen worden om het extra of verminderde belang bij het watersysteembeheer tot uitdrukking te brengen.

Tariefdifferentiatie maakt dus een inbreuk op het uitgangspunt dat het tarief van de belasting op een gelijk bedrag per hectare of een vast percentage van de WOZ-waarde wordt gesteld. Uit oogpunt van uniformiteit en vereenvoudiging zijn de gevallen waarin tariefdifferentiatie mogelijk is, limitatief in de wet opgesomd. Andere tariefdifferentiaties dan in de wet genoemd, zijn dus niet mogelijk. Om dezelfde reden is de bandbreedte van de differentiatie wettelijk begrensd.

Tariefdifferentiaties zijn uitsluitend toegestaan voor:

- Buitendijks gelegen onroerende zaken (maximaal 75 % lager tarief)
- Onroerende zaken die blijkens de legger van het waterschap als waterberging worden gebruikt (maximaal 75 % lager tarief)
- Onroerende zaken gelegen in bemalen gebieden (maximaal 100 % hoger tarief)
- Onroerende zaken die in hoofdzaak uit glasopstanden bestaan (maximaal 100 % hoger tarief)
- Verharde openbare wegen (maximaal 100 % of 400 % hoger tarief)

⁷ Gebaseerd op de argumentatie van Waterschap de Dommel, Waterschap Hollandse Delta, Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, Waterschap Zuiderzeeland, Wetterskip Fryslân, Waterschap Aa en Maas en Waterschap Hunze en Aa's.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Waterschapswet hebben waterschappen de mogelijkheid om de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen te verruimen tot maximaal 400 % (was maximaal 100 %). Deze wettelijke verruimingsmogelijkheid heeft als doel ruimte te geven om onevenredige tarieven voor agrariërs te verlagen. Deze verruimingsmogelijkheid bestaat uitsluitend voor waterschappen die reeds op 1 juli 2012 een tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen toepasten.

Tariefdifferentiaties kunnen worden toegepast bij de watersysteemheffing van gebouwde onroerende zaken, ongebouwde onroerende zaken en natuurterreinen. Tariefdifferentiatie bij de watersysteemheffing van ingezetenen is niet mogelijk.

Het algemeen bestuur van waterschappen heeft de vrijheid om voor de ene watersysteemheffing wel en voor een andere watersysteemheffing geen tariefdifferentiatie in te stellen. Bij de watersysteemheffing van natuurterreinen komen tariefdifferentiaties weinig voor omdat het tarief van die watersysteemheffing toch al erg laag is.

De Unie aan Waterschappen heeft in 2008 geadviseerd:

1. Terughoudend gebruik maken van de mogelijkheid van tariefdifferentiatie. De tariefdifferentiatie is bedoeld voor uitzonderingssituaties waarbij de wetgever spaarzaam gebruik heeft beoogd. Toepassing slechts in die situatie waarbij gelijke heffing evident onredelijk is
2. Bij het instellen van differentiaties de cumulatie van differentiaties beperken
3. Voor natuur geen differentiatie in te stellen. Het bijzondere karakter van deze terreinen is reeds tot uiting gebracht door het onderbrengen in een aparte categorie. Het kostenaandeel van deze categorie is zeer beperkt
4. Bij het instellen van differentiaties gelijke verlagingen en verhogingen te hanteren voor gebouwd en ongebouwd. De wetgever heeft eenvoud en transparantie beoogd. Een fijnmazige differentiatie past niet in de gekozen verdelingssystematiek

6.3 Categoriegebonden kosten

Waterschappen kunnen 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. Dat is echter niet verplicht en een bestuurlijke keuze van het algemeen bestuur van het waterschap.

Indien ervoor wordt gekozen de categoriegebonden kosten rechtstreeks toe te rekenen aan de categorieën leidt dit tot een correctie van de uitkomsten van de kostentoedeling, zoals hiervoor geschetst.

6.4 Keuzes huidige kostentoedelingsverordening

Het Algemeen Bestuur heeft bij huidige kostentoedeling ervoor gekozen om:

- Gelet op de grote oppervlakte natuur, het instellen van de aparte categorie natuur en het profijt voor ingezetenen van de natuur, is in de kostentoedelingsverordening rekening gehouden met de verhoging tot het wettelijk maximum
- Geen rechtstreekse toerekening kosten van heffing en invordering en verkiezingen toe te passen
- Voor de categorie Overige ongebouwd:
 - Gelegen in bemalen gebieden een gedifferentieerd tarief te hanteren dat 50 % hoger is
 - Voor verharde openbare wegen een gedifferentieerd tarief te hanteren dat 100 % hoger is

Bijlage 1 Overzicht gebruikte referentiegegevens

Tabel B1.1 Overzicht gebruikte referentiegegevens

Gegevens	Informatiebron	Actualiteit
Waarde wegen en spoorwegen	Taxatiewijzer	Prijspeil 1-1-2022
Waarde agrarische gronden	Kadaster	Prijspeil 1-1-2022
Waarde Gebouwd	Waterschap	Prijspeil 1-1-2022
Oppervlakte wegen	BGT	Dataset februari 2022
Oppervlakte spoorwegen	BGT	Situatie 2022
Oppervlakte overige gronden	N.v.t.	Sluitpost
Oppervlakte Natuur	Waterschap	Situatie 2022
Oppervlakte Gebouwd	Waterschap	Situatie 2022
Inwonerdichtheid	Waterschap	Situatie 2022

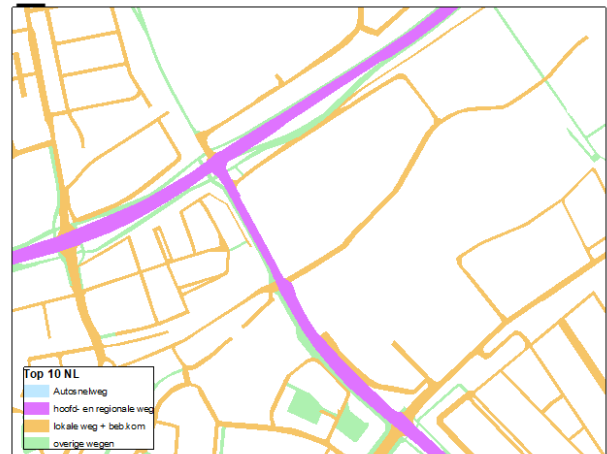
Bijlage 2 Vergelijking BGT en Top10NL als bronbestand

BGT en Top10NL leveren verschillende resultaten als deze worden gebruikt als bronbestanden. De verschillen zijn op hoofdlijnen als volgt te verklaren:

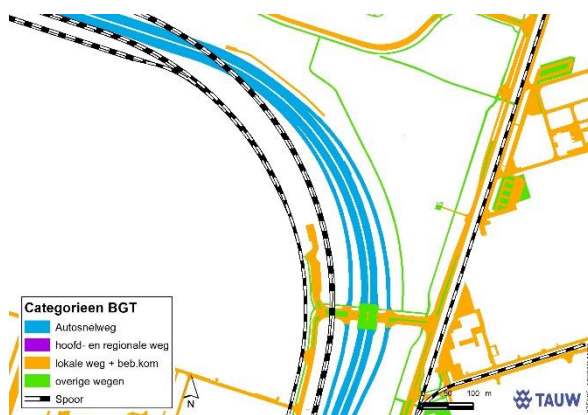
- BGT is nauwkeuriger dan Top10NL. De wegbreedtes zijn bij de BGT beter ingetekend dan bij Top10NL. Ook heeft de BGT een hoger detail niveau van intekening waarbij onder andere verharde voetpaden en fietspaden nu in de afbakening worden meegenomen die bij de Top10NL soms achterwege werden gelaten (figuur B2.1 en B2.2)
- Verschuiving tussen categorieën bij Top10NL en BGT. Zo vindt bijvoorbeeld een verschuiving plaats tussen regionale wegen en lokale wegen (figuur B2.1 en B2.2)



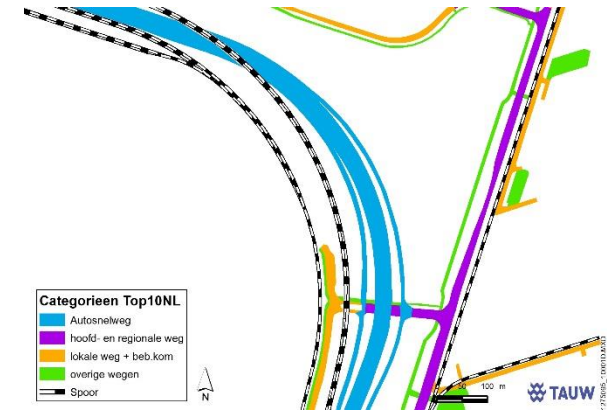
Figuur B2.1 BGT: overzichtskaart



Figuur B2.2 Top10NL: overzichtskaart



Figuur B2.3 BGT: autosnelwegen



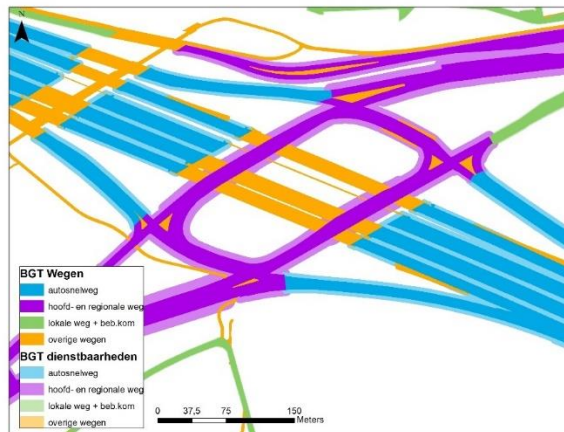
Figuur B2.4 - Top10NL autosnelwegen

Autosnelwegen

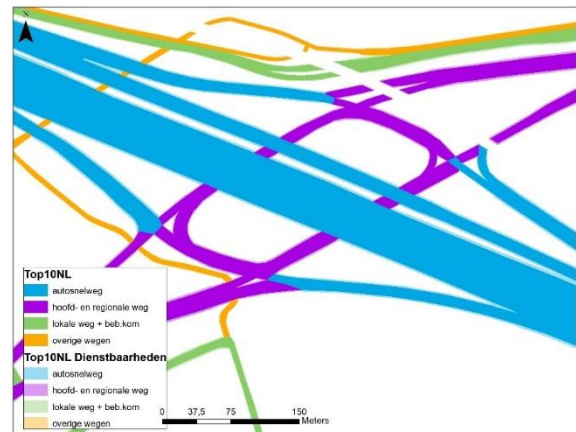
Bij autosnelwegen is een stijging in het huidige kostentoedelingsonderzoek te zien. Het areaal autosnelwegen stijgt door het meenemen van bijvoorbeeld rustplaatsen/tankstations in de categorie autosnelwegen, maar tegelijk een nauwkeurigere intekening van bijvoorbeeld tussenbermen. In figuren B2.3 en B2.4 zijn de verschillen tussen Top10NL en BGT gevisualiseerd voor de autosnelwegen.

Hoofd- en regionale wegen

Het areaal hoofd- en regionale wegen neemt af. Deze daling wordt verklaard doordat er een functieverhuizing plaatsvindt tussen de TOP10NL en de BGT van hoofd- en regionale wegen naar lokale wegen en bebouwde kom (zie figuren B2.1 en B2.2; B2.5 en B2.6).



Figuur B2.5 BGT: hoofd en regionale wegen



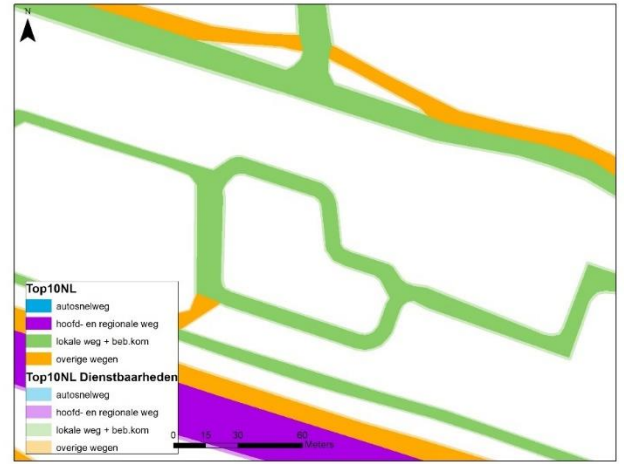
Figuur B2.6 Top10NL: hoofd en regionale wegen

Lokale wegen

De stijging van lokale wegen wordt verklaard door eenzelfde functieverandering en door het nauwkeuriger intekenen van het bronbestand (figuur B2.7 en B2.8).



Figuur B2.7 BGT: lokale wegen en bebouwde kom



Figuur B2.8 Top10NL: lokale wegen en bebouwde kom

Overige wegen

Overige wegen neemt significant toe. Deze toename wordt verklaard door functieverhuizingen van hoofd- en regionale wegen naar lokale wegen + bebouwde kom en van deze laatste categorie naar overige verharde wegen. Verder komt de stijging doordat overige wegen gedetailleerder worden ingetekend. Zo wordt in de BGT (vrij liggende) stoepen, parkeervakken, fiets- en wandelpaden nauwkeuriger ingetekend en geassocieerd waardoor een significante toename van het oppervlak plaats vindt. Daarnaast worden vrij liggende loop- en fietspaden in de BGT wel ingetekend als gevolg van het grotere detailniveau (figuur B2.9 en B2.10).



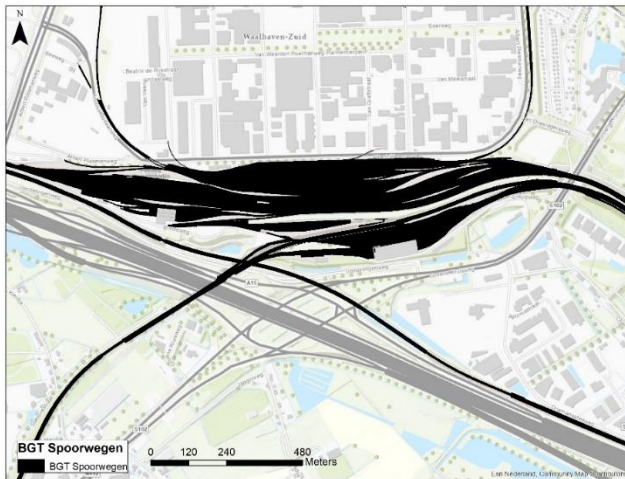
Figuur B2.9 BGT wegen: overige wegen



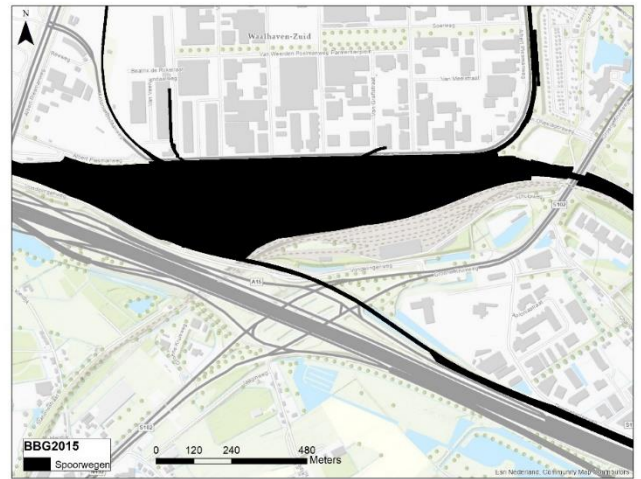
Figuur B2.10 Top10NL: overige wegen

Spoorwegen

Het oppervlak spoorwegen neemt ook af. De verschuiving komt door een groter detailniveau in de afbakening van spoorobjecten. Bij de BGT wordt nadrukkelijker onderscheid gemaakt in spoorwegen, gebouwd en ongebouwd gebied wat leidt tot een significante afname van het areaal (figuren B2.11 en B2.12).



Figuur B2.11 BGT: spoorwegen



Figuur B2.12 Top10NL: spoorwegen