

Kostentoedelingsverordening wegenbeheer Waterschap Rivierenland 2020

Het algemeen bestuur van Waterschap Rivierenland;

op voordracht van het dagelijks bestuur van 15 oktober 2019;

overwegende dat de ontwerp-kostentoedelingsverordening met toelichting van 17 juli 2019 tot en met 17 september 2019 voor een ieder ter inzage heeft gelegen;

overwegende dat er gedurende de inzagetermijn geen zienswijzen zijn ingediend;

overwegende dat door het achterwege blijven van ingediende zienswijzen de ontwerp-kostentoedelingsverordening en de bijbehorende toelichting ongewijzigd kunnen worden vastgesteld;

gelet op de artikelen 122a en 122b van de Waterschapswet en de artikelen 20 en 21 van het Reglement voor Waterschap Rivierenland, hierna te noemen het provinciaal reglement;

BESLUIT;

vast te stellen de:

Kostentoedelingsverordening wegenbeheer Waterschap Rivierenland 2020

Artikel 1 Begripsbepalingen

Deze verordening verstaat onder:

- a. kosten: netto-kosten van de kostendrager wegenbeheer zoals opgenomen in de begroting van het waterschap en die gedekt worden met behulp van de wegenheffing;
- b. taakgebied van het waterschap: het taakgebied dat is aangegeven op de bij het Reglement voor Waterschap Rivierenland behorende kaart, waarin het waterschap bevoegd is het wegenbeheer uit te oefenen;
- c. ingezetenen: degenen die blijkens de Basisregistratie Personen (BRP) bij het begin van het kalenderjaar woonplaats hebben in het taakgebied van het waterschap en aldaar gebruik hebben van woonruimte;
- d. zakelijk gerechtigden ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn in het taakgebied van het waterschap;
- e. zakelijk gerechtigden natuurterreinen: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht in het taakgebied van het waterschap het genot hebben van natuurterreinen;
- f. zakelijk gerechtigden gebouwd: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken in het taakgebied van het waterschap.

Artikel 2 Kostentoedeling wegenbeheer

1. De kosten voor het wegenbeheer worden als volgt aan de heffingplichtige categorieën toegedeeld:
 - a. 50,000 % aan de ingezetenen;
 - b. 5,463 % aan de zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen;
 - c. 0,057 % aan de zakelijk gerechtigden van natuurterreinen;
 - d. 44,480 % aan de zakelijk gerechtigden van gebouwde onroerende zaken.
2. De waarde in het economische verkeer van de onroerende zaken bedoeld in het vorige artikellid, onderdelen b, c en d, wordt, met inachtneming van artikel 21, tweede lid, van het provinciaal reglement, bepaald naar de waarde die de onroerende zaken op de waardepeildatum hebben naar de staat en hoedanigheid waarin zij op die datum verkeren.
3. De waardepeildatum is 1 januari 2018.

Artikel 3 Kosten van kwijtschelding van de watersysteemheffing

In afwijking van het bepaalde in artikel 2, eerste lid, sub a, worden de kosten van kwijtschelding van de wegenheffing, voor zover die kosten worden toegerekend aan het wegenbeheer en zoals opgenomen in de begroting van enig belastingjaar, rechtstreeks aan de categorie ingezetenen toegerekend.

Artikel 4 Inwerkingtreding en citeertitel

1. De Kostentoedelingsverordening wegenbeheer Waterschap Rivierenland 2019, vastgesteld bij besluit van het algemeen bestuur van 30 november 2019, wordt ingetrokken met ingang van 1 januari 2020, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden.
2. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2020.
3. Deze verordening vindt voor het eerst toepassing in het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2020.
4. Deze verordening wordt aangehaald als Kostentoedelingsverordening wegenbeheer Waterschap Rivierenland 2020.

*Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het algemeen bestuur van Waterschap Rivierenland van 29 november 2019 te Tiel.
de secretaris-directeur, de dijkgraaf,
ir. Z.C. Vonk prof. dr. J.C. Verdaas*

Toelichting Kostentoedelingsverordening wegenbeheer Waterschap Rivierenland 2020

Hoofdstuk 1 Algemeen

1. Wettelijke basis

Ingevolge artikel 122b, eerste lid, van de Waterschapswet moet het algemeen bestuur van een waterschap ten behoeve van de wegenheffing 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 wegenbeheer door welke categorie moet worden opgebracht. In de onderdelen 3 en 4 van hoofdstuk 1 van deze toelichting wordt hierop nader ingegaan. Uit de begroting van het waterschap vloeit voort hoe hoog de kosten van het wegenbeheer precies zijn. In beginsel worden alle hier bedoelde kosten tezamen genomen en vervolgens aan de diverse categorieën toegedeeld, zodat iedereen een deel van de totale kosten draagt.

De kostentoedelingsverordening moet ten minste eenmaal in de vijf jaren worden herzien (artikel 120, vijfde lid, Waterschapswet). De Hoge Raad heeft in 2018 echter twee arresten gewezen, die zodanige effecten hebben voor de huidige kostentoedeling, dat een ongewijzigde kostentoedeling tot een sterk onevenwichtige lastenverdeling over de verschillende categorieën zou leiden.

Wegen arrest

Op 9 november 2018 heeft de Hoge Raad arrest gewezen in een procedure over de uitleg van het begrip 'verharde openbare wegen', als bedoeld in artikel 122, derde lid, letters b en c, van de Waterschapswet (de zogenaamde tariefdifferentiatie "wegen"). Waterschap Rivierenland heeft tot op heden de systematiek van het begrip 'verharde openbare wegen' op dezelfde wijze toegepast als de overige waterschappen in Nederland, waaronder waterschap Zuiderzeeland dat in de procedure was betrokken. In de door de waterschappen gehanteerde uitleg worden de onverharde weggedeelten die dienstbaar zijn aan de weg, zoals bermen en bermsloten, tot de verharde openbare weg gerekend. Naar het oordeel van de

Hoge Raad kan bij de toepassing van de tariefdifferentiatie 'verharde openbare wegen' alleen het verharde gedeelte van de weg en het eventuele verharde deel van de berm tot de weg worden gerekend. Het arrest bepaalt dat onverharde wegdelen die weliswaar dienstbaar zijn aan (de verkeersfunctie van) de weg niet tot de verharde openbare weg kunnen behoren. De tariefdifferentiatie kan als gevolg van dit arrest alleen worden toegepast over het verharde deel van de weg.

Als gevolg van de uitspraak neemt het aantal hectare "verharde openbare weg" waarover Waterschap Rivierenland de tariefdifferentiatie wegen van 400% toepaste af met circa 7.600 hectare. Deze hectares kan Waterschap Rivierenland met ingang van 2019 niet meer als "verharde openbare weg" (waarvoor een vijfmaal hoger tarief geldt) in de belastingheffing betrekken, maar geldt voor deze hectares het reguliere tarief voor ongebouwd.

Waddenzee arrest

Op 22 juni 2018 heeft de Hoge Raad arrest gewezen met betrekking tot het taakgebied "watersysteem" van Wetterskip Fryslân. In geschil was de vraag of de Waddenzee onderdeel uitmaakt van dit taakgebied. Volgens de Hoge Raad blijkt uit de wetgeschiedenis van de Waterwet, dat is beoogd dat het beheer van de watersystemen of onderdelen daarvan, die niet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen aan het rijk, aan waterschappen wordt toebedeeld. Dat betekent dat de zorg voor een watersysteem binnen Nederland steeds hetzij bij het rijk, hetzij bij een waterschap berust. Indien het rijk bij uitsluiting als beheerder is aangewezen van rijkswater en het waterschap geen taak heeft, behoort dit gebied, aldus de Hoge Raad, niet tot het taakgebied van het waterschap. In dat geval kan het waterschap geen aanslag watersysteemheffing opleggen ter zake van objecten, die in het betreffende rijkswater zijn gelegen. Aangezien de Waddenzee is aangewezen als oppervlaktewater in beheer van het rijk, behoort de Waddenzee volgens de Hoge Raad niet tot het taakgebied van Wetterskip Fryslân.

Vertaald naar de situatie van Waterschap Rivierenland betekent dit dat de gebieden waar het formele watersysteembeheer exclusief bij het rijk ligt en waar het waterschap geen taak uitvoert buiten de aanslagoplegging watersysteemheffing moeten blijven. Concreet betekent dit dat de oppervlakte van de grote rivieren (circa 8.100 hectare) niet langer in de aanslagoplegging watersysteemheffing kan worden betrokken. Daartegenover staat wel de mogelijkheid om de waarde van grote kunstwerken als bruggen en tunnels over de rivier voor de waardebepaling buiten beschouwing te laten.

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. Gedurende de inzagetermijn zijn geen zienswijzen ingediend tegen de ontwerp-kostentoedelingsverordening. Derhalve kan de kostentoedelingsverordening ongewijzigd worden vastgesteld.

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 wegenbeheer 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 vastgelegd in artikel 21 van het Reglement voor Waterschap Rivierenland, hierna te noemen het provinciaal reglement, juncto artikel 120 van de Waterschapswet. De kostentoedelingsmethodiek wordt ook wel de methode Delfland genoemd. Deze methode is bij de Wet modernisering waterschapsbestel (Stb. 2007, nr. 208) als verplichte kostentoedelingsmethode voorgeschreven. Vóór die tijd werd het al door een aantal waterschappen toegepast.

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 ingezetenaandeel wordt.

3.1 Ophogen ingezetenaandeel

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.

4. Toedelen van de resterende kosten van het wegenbeheer aan de overige categorieën

Nadat het kostenaandeel voor de ingezetenen is bepaald, worden de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, natuurterreinen en gebouwd toegedeeld. Deze toedeling geschiedt ingevolge artikel 21, tweede lid, van het provinciaal reglement juncto artikel 120, vierde lid, van de Waterschapswet, op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. De onderlinge waardeverhouding tussen de categorieën is bepalend voor de kostentoedeling, met dien verstande dat bij de categorie ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen, de waarde van de openbare wegen in de zin van de Wegenwet buiten beschouwing wordt gelaten. 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 2019 en de waardepeildatum 1 januari 2018.

Uit praktische overwegingen is in deze verordening voor de waardepeildatum

1 januari 2018 gekozen. Een keuze voor de waardepeildatum 1 januari 2019 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 2018 en het begin van het eerste belastingjaar, waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft, namelijk 1 januari 2020. 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.

Voor de kostentoedelingsverordening wegenbeheer blijft op basis van het provinciaal reglement de subcategorie "openbare landwegen, inclusief kunstwerken" buiten beschouwing.

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 4.3.).

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 "banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief kunstwerken" (artikel 6.3 sub c van het Waterschapsbesluit)

Bij de waardebepaling van banen voor openbaar vervoer per rail (spoorbanen) worden behalve de spoorbanen zelf ook verkeersvoorzieningen en kunstwerken betrokken. Voorbeelden van kunstwerken zijn bruggen, viaducten en tunnels.

De gemiddelde waarde per hectare 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 gebouwde 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.

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 gebouw 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 wegentaak

Het wegenbeheer is een taak die in een deel van het gebied wordt uitgevoerd door Waterschap Rivierenland. Het taakgebied is aangegeven op de kaart, behorende bij artikel 2 van het Reglement voor Waterschap Rivierenland. Het taakgebied is op deze kaart aangeduid als "taakgebied wegzorg". Globaal gaat het om het Zuid-Hollandse en Utrechtse deel van het waterschapsgebied, met dien verstande dat Gorinchem-oost niet tot het taakgebied behoort. De (buiten)grenzen van het taakgebied liggen voorts op het midden van de rivier.

In het "taakgebied wegzorg" strekt de taak van het waterschap zich uit tot de zorg voor de openbare wegen buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet, met uitzondering van de rijkswegen en provinciale wegen (artikel 4, derde lid, Reglement voor Waterschap Rivierenland).

6. Relatie met de begroting van het waterschap

In het traject van belastingheffing (kostentoedeling-tariefbepaling-aanslagvervaardiging-heffing-invoordering) zijn de kosten van de wegentaak 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 verslaggevings-voorschriften van het Waterschapsbesluit vastgelegd. Het gaat in deze verordening om de kostendrager wegenbeheer.

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 en op basis van de verwachte dividenden en overige algemene opbrengsten een saldo berekend, hetgeen leidt tot 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.

Hoofdstuk 2 Kostentoedeling wegenbeheer 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. Het provinciaal reglement verklaart deze methode van toepassing op de kostentoedeling wegenbeheer.

Stap 1: Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen

De eerste stap in het kostentoedelingsproces is het toedelen van wegenbeheerkosten aan de categorie ingezetenen. Dit gebeurt aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid in het taakgebied 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 taakgebied van het waterschap liggende gemeenten en de totale oppervlakte (buitenste grenzen) van het taakgebied van het waterschap.

In het taakgebied van Waterschap Rivierenland bedraagt de bevolkingsdichtheid per 1 januari 2018 575 inwoners per vierkante kilometer. Per 1 januari 2018 zijn er namelijk 230.387 inwoners, terwijl de oppervlakte van het taakgebied van het waterschap 40.087 hectare bedraagt.

Bij een gemiddeld aantal inwoners van 500 of meer, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 30% en maximaal 40% (artikel 120, tweede lid sub a, van de Waterschapswet), met de mogelijkheid tot ophoging van het ingezetenenandeel met 10% ex artikel 120, derde lid, van de Waterschapswet. Het ingezetenenandeel kan daarmee maximaal 50% bedragen.

Het algemeen bestuur heeft bij de besluitvorming over de huidige kostentoedelingsverordening het ingezetenenandeel in aansluiting op de regels die zijn gesteld in artikel 21, tweede lid, van het provinciaal reglement vastgesteld op 50%.

Binnen de Waterschapswet is het mogelijk om de kosten van heffing en invordering, waaronder de kosten van kwijtschelding, en de kosten van verkiezingen rechtstreeks toe te rekenen aan de categorieën die deze kosten oproepen. In dit verband ligt het voor de hand om de kosten van kwijtschelding in de nieuwe kostentoedelingsverordening met ingang van 1 januari 2020 toe te rekenen aan de categorie ingezetenen, aangezien deze categorie de betreffende kosten veroorzaakt.

Door het oplopende bedrag aan kwijtschelding heeft het algemeen bestuur ervoor gekozen om deze kosten rechtsreeks toe te rekenen aan de categorie ingezetenen. Vanuit het principe "de kostenveroorzaker betaalt" behoren deze kosten volgens het algemeen bestuur rechtstreeks bij de categorie ingezetenen in rekening te worden gebracht.

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 2019 vastgestelde ingezetenenandeel. 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 alsmede de rechtstreekse toerekening van de kosten van kwijtschelding aan de categorie ingezetenen acht het algemeen bestuur het niet wenselijk het ingezetenenpercentage van 50% aan te passen.

Stap 2: Toedelen van de resterende kosten aan de eigenaren van onroerende zaken

Nadat is bepaald welk aandeel in de kosten van het wegenbeheer door de categorie ingezetenen moet worden opgebracht, worden in de tweede stap van de kostentoedeling de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuur, natuur en gebouwd toegedeeld. Dit gebeurt op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. De onderlinge waardeverhouding op basis van de waardegegevens per 1 januari 2018 bepaalt ieders aandeel in de kosten. Zoals eerder vermeld geldt dat bij de categorie ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen, de waarde van de openbare wegen in de zin van de Wegenwet buiten beschouwing wordt gelaten. Binnen de waardebepaling is geen bestuurlijke keuze mogelijk.

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

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 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 grondprijzmonitor. De onderzoeksgegevens betreffen de waarde per ultimo 2017 en daarmee de peildatum 1 januari 2018. De waarde per hectare die is gehanteerd bedraagt € 57.325.

De waarde van de spoorwegen is bepaald op basis van het betreffende gedeelte 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 2018. Op grond van het Waterschapsbesluit is de waarde van spoorwegen bepaald op 75% van de vervangingswaarde.

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

De bepaling van de oppervlakten van 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 natuurnatuur 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 € 11.465.

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 2018 is gebaseerd op de door de Gemeenschappelijke Regeling Belastingssamenwerking Rivierenland (GR BSR) aangeleverde gegevens van de in het taakgebied van het waterschap liggende gemeenten.

Kostenaandelen

Bij een ingezetenen-aandeel van 50,000 % (stap 1) bedraagt het gezamenlijke aandeel van de overige categorieën 50,000 %. Op basis van de onderlinge waardeverhouding is het kostenaandeel van de overige categorieën:

- Kostenaandeel ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen: 5,463 %
- Kostenaandeel natuurterreinen: 0,057 %
- Kostenaandeel gebouwd: 44,480 %

Hoofdstuk 3 Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In artikel 1 zijn enkele begrippen die in de verordening vaker voorkomen, nader omschreven.

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 wegenheffing worden gedekt.

In **onderdeel b** wordt het taakgebied van het waterschap omschreven als het gebied dat is aangegeven op de bij het provinciale reglement behorende kaart waarin het waterschap bevoegd is de wegentaak uit te voeren.

In **onderdeel c** wordt een omschrijving gegeven van het begrip ingezetenen. Om als ingezetene aangemerkt te worden, moet de persoon in het taakgebied 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.

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 taakgebied van het waterschap en uit dien hoofde belastingplichtig zijn (vgl. artikel 122a, tweede 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.

Artikel 2 Kostentoedeling wegenbeheer

In artikel 2 van de verordening is aangegeven wat het aandeel van iedere heffingplichtige categorie in de kosten van de taakuitoefening is. Het aandeel wordt uitgedrukt in procenten. Artikel 2 vormt hiermee het kernartikel van de verordening. Het toedelen van kosten aan de categorieën geschiedt in twee stappen. In de eerste stap wordt het kostenaandeel van de categorie ingezetenen bepaald en in de tweede stap worden de resterende kosten van de taakuitoefening over de categorieën ongebouwd niet zijnde natuur, natuur en gebouwd verdeeld. 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 Kosten van kwijschelding van de wegenheffing

Het waterschap kan bij de kostentoedeling ervoor kiezen om kosten van heffing en invordering van de wegenheffing en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur van het waterschap 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. Het waterschap is in geen geval echter tot rechtstreekse kostentoerekening verplicht. Indien een waterschap niet van de mogelijkheid van rechtstreekse kostentoerekening gebruik maakt, dragen alle belastingplichtige categorieën via de reguliere kostentoedeling een deel van de hier bedoelde kosten.

De mogelijkheid om kosten rechtstreeks aan de betrokken categorieën toe te delen, is in de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Wet tot wijziging van enige bepalingen van de Waterschapswet (TK 1998-1999,26 235, nr. 3), als volgt toegelicht:

“Een concreet probleem vormt de kostentoedeling binnen waterschappen wier gebied zich voor een substantieel deel uitstrekt over stedelijk gebied, met als gevolg dat het aantal omslagplichtigen respectievelijk kiesgerechtigden in verband met het aantal woonruimten en ingezetenen aanmerkelijk groter is dan dat van de gerechtigden tot het ongebouwd. Dit betekent dat bij een aantal waterschappen de uitkomst van de toedeling (...) van het kostendeel aan categorieën van belanghebbenden nogal ver afstaat van de per categorie daadwerkelijk veroorzaakte en deswege te maken kosten. Dit verschijnsel doet zich voor bij de kosten van heffing en invordering en bij kosten van het houden van verkiezingen.”

- Kosten van kwijtschelding

Kijkend naar de tekst van de hiervoor aangehaalde MvT, kunnen ook kwijtscheldingskosten tot kosten van heffing en invordering worden gerekend. Omdat in de regel alleen gebruikers van woonruimten voor kwijtschelding van de wegenheffing in aanmerking komen, kunnen kwijtscheldingskosten –voor zover deze betrekking hebben op het wegenbeheer - rechtstreeks aan de categorie ingezetenen in rekening worden gebracht.

Artikel 4 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 2020. 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 2020.

Lid 3

De kostentoedelingsverordening wordt voor het eerst toegepast op het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2020. 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.