

Officiële uitgave van het dagelijks bestuur van het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer en wegenbeheer

De verenigde vergadering van Schieland en de Krimpenerwaard;

op voordracht van dijkgraaf en hoogheemraden van Schieland en de Krimpenerwaard van 15 augustus 2023;

gelet op de artikelen 120, 122, 122a en 122b van de Waterschapswet en artikel 22 van het provinciale Reglement van bestuur voor het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard;

B E S L U I T :

vast te stellen de volgende Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer en wegenbeheer:

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Deze verordening verstaat onder:

- a. kosten voor het watersysteembeheer: netto-kosten van de kostendrager watersysteembeheer zoals opgenomen in de begroting van het waterschap en die gedekt worden met behulp van de watersysteemheffing;
- b. kosten voor het wegenbeheer: netto-kosten van de kostendrager wegenbeheer zoals opgenomen in de begroting van het waterschap en die gedekt worden met behulp van de wegenheffing;
- c. gebieden van het waterschap: het gebied dat is aangegeven op de bij het provinciale Reglement van bestuur voor het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard behorende kaart waarin de zorg voor het watersysteem aan het waterschap is opgedragen en het taakgebied dat is aangegeven op de bij het provinciale Reglement van bestuur voor het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard behorende kaart waarin het waterschap bevoegd is het wegenbeheer uit te oefenen;
- d. ingezetenen: degenen die blijkens de basisregistratie personen bij het begin van het kalenderjaar woonplaats hebben in het gebied van het waterschap en die aldaar gebruik hebben van woonruimte;
- e. 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 gebied van het waterschap;
- f. zakelijk gerechtigden natuurterreinen: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht in het gebied van het waterschap het genot hebben van natuurterreinen;
- g. zakelijk gerechtigden gebouwd: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken in het gebied van het waterschap;
- h. buitendijks gelegen onroerende zaken: onroerende zaken die geheel of gedeeltelijk buiten de primaire en/of voorliggende waterkering zijn gelegen.

Artikel 2 Kostentoedeling watersysteembeheer

1. De kosten voor het watersysteembeheer worden als volgt aan de heffingsplichtige categorieën toegeedeeld:
 - a. 52,00 % aan de ingezetenen;
 - b. 3,35 % aan de zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen;
 - c. 0,01 % aan de zakelijke gerechtigden van natuurterreinen;
 - d. 44,64 % 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 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 2022.

Artikel 3 Kostentoedeling wegenbeheer Krimpenerwaard

1. De kosten voor het wegenbeheer worden als volgt aan de heffingsplichtige categorieën toegeedeeld:
 - a. 32,00 % aan de ingezetenen;
 - b. 5,42 % aan de zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen;

- c. 1,12 % aan de zakelijke gerechtigden van natuurterreinen;
 - d. 61,46 % 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 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 2022.

Artikel 4 Tariefdifferentiatie

1. Voor buitendijks gelegen ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn en voor buitendijks gelegen gebouwde onroerende zaken wordt een tariefdifferentiatie als bedoeld in artikel 122, eerste lid, van de Waterschapswet, toegepast. Het tarief na toepassing van de tariefdifferentiatie is 75% lager dan het tarief dat blijktens de verordening op de watersysteemheffing voor elk van deze categorieën geldt.
2. Voor verharde openbare wegen wordt een tariefdifferentiatie als bedoeld in artikel 122, derde lid, onderdeel b, van de Waterschapswet, toegepast. Het tarief na toepassing van de tariefdifferentiatie is 100% hoger dan het tarief dat blijktens de verordening op de watersysteemheffing voor ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, geldt.

Artikel 5 Cumulatie van tariefdifferentiatie

De tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen, genoemd in artikel 4, tweede lid, wordt naast de tariefdifferentiatie voor ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn en die gelegen zijn in buitendijkse gebieden als bedoeld in het eerste lid van artikel 4, toegepast.

Artikel 6 Inwerkingtreding, overgangsbepaling en citeerartikel

1. De Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer en wegenbeheer Schieland en de Krimpenerwaard 2019, laatstelijk gewijzigd 28 november 2018, wordt ingetrokken met ingang van de in het derde lid van deze bepaling genoemde datum, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden.
2. Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na die van haar bekendmaking.
3. Deze verordening vindt voor het eerst toepassing in het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2024.
4. Deze verordening wordt aangehaald als Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer en wegenbeheer Schieland en de Krimpenerwaard 2024.

Rotterdam, 4 oktober 2023

de verenigde vergadering voornoemd,

secretaris,

voorzitter,

Toelichting op de Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer en wegenbeheer Schieland en de Krimpenerwaard 2024

Algemeen

1. Wettelijke basis

Ingevolge artikel 120, eerste lid, en artikel 122b, eerste lid, van de Waterschapswet moet het algemeen bestuur van een waterschap voor de watersysteemheffing en de wegenheffing een verordening vaststellen, waarin voor elk van de categorieën van heffingsplichtigen de toedeling van het kostendeel is opgenomen.

Deze verordening wordt in de praktijk de kostentoedelingsverordening genoemd. De kostentoedelingsverordening geeft per heffingsplichtige categorie (ingezetenen, eigenaren ongebouwde onroerende zaken niet zijnde natuurterreinen, eigenaren natuurterreinen en eigenaren gebouwde onroerende zaken) aan welk deel van de netto-kosten van het watersysteembeheer respectievelijk het wegenbeheer door welke categorie moet worden opgebracht. In de onderdelen 3 en 4 van deze toelichting wordt hierop nader ingegaan. Uit de begroting van het waterschap vloeit voort hoe hoog de kosten van het watersysteembeheer en het wegenbeheer precies zijn. In beginsel worden alle hier bedoelde kosten tezamen

genomen en vervolgens aan de diverse categorieën toegeedeeld, zodat een ieder een deel van de totale kosten draagt. Hierop heeft de wetgever alleen voor verkiezingskosten en voor kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing een uitzondering gemaakt. Deze kosten kunnen rechtstreeks aan de betrokken categorieën van heffingsplichtigen worden toegerekend. Deze kosten kunnen dus van de totale kosten van het watersysteembeheer worden afgezonderd en rechtstreeks bij die categorie/die categorieën worden ondergebracht die deze kosten veroorzaakt/veroorzaken.

Het waterschap kan op grond van artikel 122 van de wet ook gebruik maken van de mogelijkheid om belastingtarieven hoger of lager vast te stellen voor het watersysteembeheer, oftewel te differentiëren. Omdat tariefdifferentiatie een verfijning op de kostentoedeling is, moet een eventuele keuze voor tariefdifferentiatie in de kostentoedelingsverordening worden geregeld. De kostentoedelingsverordening moet ten minste eenmaal in de vijf jaren worden herzien (artikel 120, vijfde lid, Waterschapswet). Tot slot moet het ontwerp ter inzage worden gelegd.

De verwachting is dat op 1 januari 2025 de Waterschapswet wordt aangepast en een nieuw belastingstelsel in werking treedt. Dit heeft ook gevolgen voor de systematiek van de kostentoedeling. In dat geval moet de kostentoedelingsverordening met ingang van 1 januari 2025 opnieuw worden aangepast. Waarschijnlijk geldt de aanpassing van de kostentoedelingsverordening per 1 januari 2024 dus maar gedurende één jaar.

2. Kostentoedelingsmethodiek

De wijze waarop de kosten van de taakuitoefening aan de categorieën van heffingsplichtigen worden toegeedeeld, is wettelijk vastgelegd. Ingevolge het tweede lid van artikel 120 wordt voor de watersysteemheffing 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 (onbebouwde 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. Deze methode is bij de Wet modernisering waterschapsbestel (Stb. 2007, nr. 208) als verplichte kostentoedelingsmethode voorgescreven.

Voor de wegenheffing geldt het volgende. Op basis van artikel 122b Waterschapswet wordt bij provinciaal reglement bepaald welke regels bij het wegenbeheer gelden voor de kostentoedeling. Het provinciaal reglement bevat regels die deels afwijken van die voor het watersysteembeheer. Zie verder de artikelsgewijze toelichting.

Het wegenbeheer wordt alleen uitgeoefend in de Krimpenerwaard (gemeenten Krimpen aan den IJssel en Krimpenerwaard).

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 ingezetenenandaal wordt.

Ophogen ingezetenenandaal

Het algemeen bestuur van een waterschap kan de hiervoor genoemde maximale kostentoedelingspercentages van 30%, 40% en 50%, met 10% verhogen. Dit is in het derde lid van artikel 120 geregeld. Het artikellid is via een amendement (TK 30601, nr. 18) aan de wet toegevoegd. Uit de toelichting bij het amendement blijkt dat voor ophoging van het ingezetenenandaal sprake moet zijn van bijzondere omstandigheden. Als voorbeeld daarvan noemt het amendement twee situaties, te weten de situatie waarin in het gebied van het waterschap een relatief groot aantal natuurterreinen voorkomt en de situatie waarin in het gebied van het waterschap sprake is van een zeer grote inwonerdichtheid. Er wordt niet nader aangegeven wat onder 'een relatief groot aantal natuurterreinen' en 'een zeer grote inwonerdichtheid' moet worden verstaan.

In een uitspraak van 28 juli 2010, LJN: BN2669, heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) het bestaan van de zojuist genoemde bestuurlijke vrijheid bevestigd en

verduidelijkt. De Afdeling heeft in deze uitspraak vastgesteld dat in de Waterschapswet geen beperkende voorwaarden zijn verbonden aan de aan de waterschappen toegekende bevoegdheid om het kostenaandeel voor de ingezetenen met maximaal 10% extra te verhogen. De Afdeling kent dan ook geen betekenis toe aan de in de toelichting op het amendement genoemde 'bijzondere omstandigheden' en gaat ook aan de voorbeelden die in de wetsgeschiedenis zijn genoemd, voorbij. De bestuurlijke relevantie van deze uitspraak van de Afdeling is dat waterschappen een vrij grote autonomie hebben als het om het verhogen van het kostenaandeel voor de ingezetenen gaat. Een eventuele extra verhoging moet uiteraard wel altijd worden gemotiveerd, maar de Raad van State stelt aan de motivering geen al te zware eisen.

4. Toedelen van de resterende kosten aan de overige categorieën

Nadat het kostenaandeel voor de ingezetenen is bepaald, worden de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, natuurterreinen en gebouwd toegedeeld. Deze toedeling geschiedt ingevolge artikel 120, vierde lid, van de Waterschapswet, op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. In het Waterschapsbesluit zijn over de waardebepaling nadere regels gegeven.

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 een dergelijke expliciete regeling niet. Dit is ook niet nodig, omdat voor de waardebepaling van de categorie gebouwd bij de Wet WOZ wordt aangesloten en in deze wet al is geregeld dat de waarde naar de hoedanigheid en de staat van de onroerende zaken op de waardepeildatum wordt bepaald.

Ingevolge artikel 6.11, eerste lid, van het Waterschapsbesluit ligt de waardepeildatum maximaal twee jaar voor het begin van het eerste kalenderjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft. Bij de onderhavige kostentoedeling moet dus een keuze worden gemaakt tussen de waardepeildatum 1 januari 2023 en de waardepeildatum 1 januari 2022. Uit praktische overwegingen is in deze verordening voor de waardepeildatum 1 januari 2022 gekozen. Een keuze voor de waardepeildatum 1 januari 2023 zou in verband met de beschikbaarheid van een aantal gegevens ertoe leiden dat de verordening niet op ordentelijke wijze vastgesteld kan worden.

In het proces van waardebepaling wordt geen rekening gehouden met wijzigingen die zich in de staat of de hoedanigheid van de onroerende zaken hebben voorgedaan of nog zullen voordoen tussen de waardepeildatum (in dit geval 1-1-2022) en het begin van het eerste belastingjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft (in dit geval 1-1-2024). Zo zullen bouwpercelen waarop na de waardepeildatum gebouwd is, voor de kostentoedeling als ongebouwde onroerende zaken worden aangemerkt en zal landbouwgrond die na de waardepeildatum is omgevormd tot natuur of bouwgrond, nog wel als landbouwgrond in de waardebepaling worden meegenomen.

5. Natuurterreinen

Natuurterreinen vormen voor de kostentoedeling en de belastingheffing een aparte categorie. Ingevolge artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet is een natuurterrein een ongebouwde onroerende zaak, waarvan de inrichting en het beheer geheel of nagenoeg geheel en duurzaam is afgestemd op het behoud en de ontwikkeling van natuur. De feitelijke situatie (en niet de toekomstige situatie of een situatie volgens het bestemmingsplan) bepaalt dus of sprake is van een natuurterrein. Bossen, al dan niet bedrijfsmatig geëxploiteerd, en open wateren worden ook als natuurterreinen aangemerkt. Voorwaarde is wel dat deze objecten een oppervlakte van ten minste één hectare hebben.

Voor een uitgebreide toelichting over de interpretatie van het begrip 'natuurterrein' wordt verwezen naar artikel 2 van de artikelsgewijze toelichting.

6. De watersysteemtaak en de wegentaak

In artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet wordt "de zorg voor het watersysteem" als één van de hoofdtaken van het waterschap vermeld. De zorg voor het watersysteem omvat de zorg voor de waterkering en de zorg voor de waterhuishouding, waaronder ook de zorg voor de waterkwaliteit. Met het gebruik van de term "zorg voor het watersysteem" wordt benadrukt dat er een nauwe onderlinge samenhang is en dat de verschillende aspecten van de zorg voor het watersysteem als één integrale taak moeten worden uitgevoerd.

In dezelfde bepaling van de Waterschapswet wordt de zorg voor het zuiveren van afvalwater op de voet van artikel 3.4 van de Waterwet als andere hoofdtaak van het waterschap genoemd. Ook is bepaald dat de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden aan de waterschappen kan zijn of worden opgedragen. De uitvoering van de wegen- en de vaarwegentaak door een aantal waterschappen

is een uiting van dit laatste. In 2011 hebben de provincies de muskus- en beverrattenbestrijding aan de waterschappen overgedragen. Het muskus- en beverrattenbeheer is op grond van artikel 1, derde lid, van de Waterschapswet onderdeel van de watersysteemzorg.

De zorg voor het watersysteem wordt gezien als één samenhangende taak die het waterschap, uitzonderingen daargelaten, in zijn gehele beheersgebied uitoefent¹. Dit gebied is aangegeven op de bij het provinciaal reglement behorende kaart. Alhoewel de wetgever dit niet met zoveel woorden aangeeft, moet aangenomen worden dat de uitzonderingen gevallen betreffen waarin andere overheden dan de waterschappen met taken ter zake zijn belast. Het kan dus voorkomen dat er in het waterschapsgebied gebieden voorkomen ter zake waarvan het waterschap niet de zorg voor het watersysteem heeft, omdat deze zorg al bij een andere publiekrechtelijke overheid berust. Hiervan was bijvoorbeeld sprake in de casus die tot het arrest van de Hoge Raad van 22 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:959 (arrest over de Waddenzee) heeft geleid.

De wegentaak wordt uitgevoerd in een gedeelte van het waterschapsgebied, te weten de Krimpenerwaard (gemeenten Krimpen aan den IJssel en Krimpenerwaard). Ook dit gebied is aangegeven op de bij het provinciale reglement behorende kaart.

7. Relatie met de begroting van het waterschap

In het traject van belastingheffing (kostentoedeling-tariefbepaling-aanslagvervaardiging-heffing-invoering) zijn de kosten van de watersysteemtaak en 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 verslaggevingsvoorschriften van het Waterschapsbesluit vastgelegd.

Het gaat in deze verordening om de kostendragers watersysteembeheer en wegenbeheer.

De verslaggevingsvoorschriften geven eveneens aan hoe de totstandkoming van het te heffen bedrag inzichtelijk moet worden gemaakt in de begroting naar kostendragers. In dit geval zijn de netto-kosten van de watersysteemtaak en de wegentaak het vertrekpunt. Bij de netto-kosten worden opgeteld het bedrag voor onvoorzien en de bedragen die voor kwijtschelding en oninbaarverklaring worden geraamd. Afgetrokken worden de verwachte dividenden en overige algemene opbrengsten die aan de watersysteemtaak en de wegentaak worden toegerekend (tot de opbrengst van de watersysteemtaak behoort ook de verwachte heffingsopbrengst van de verontreinigingsheffing). Deze berekening leidt tot een saldo, het 'begrote resultaat' van de watersysteemtaak en de wegentaak. Daarna wordt aangegeven hoe het begrote resultaat zal worden gedekt of bestemd. In de regel wordt er eerst onttrokken of toegevoegd aan reserves en ontstaat daarna het bedrag dat het waterschap door middel van belastingheffing zal moeten ontvangen. Dit laatste bedrag is het startpunt voor de kostentoedeling.

8. Tariefdifferentiatie

In artikel 122 van de Waterschapswet wordt aan de algemene besturen van de waterschappen de mogelijkheid geboden om enkel de watersysteemheffing in een aantal gevallen lager of hoger vast te stellen, de zogenaamde tariefdifferentiatie. Zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting heeft de wetgever deze regeling opgenomen omdat zij niet voorbij heeft willen gaan aan het feit dat het belang bij de watersysteemtaak voor bepaalde onroerende zaken duidelijk anders kan liggen dan dat van andere onroerende zaken. De wetgever heeft nadrukkelijk aangegeven dat de waterschappen op het gebied van de tariefdifferentiatie een bestuurlijke vrijheid hebben. Het algemeen bestuur van het waterschap is met andere woorden niet tot het differentiëren van tarieven verplicht. Zie hiervoor de Memorie van Toelichting bij de Wet modernisering waterschapsbestel, TK 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 26). Tariefdifferentiatie kan in een aantal in de wet genoemde gevallen worden toegepast voor de tarieven van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, natuurterreinen en gebouwde onroerende zaken. Het tarief van de ingezetenenheffing kan niet worden gedifferentieerd.

Uitgangspunt bij de heffing van de waterschapsbelastingen is, dat het tarief per eenheid van de heffingsmaatstaf gelijk is (artikel 121, eerste lid, onderdelen b, c en d, Waterschapswet). Indien voor tariefdifferentiatie wordt gekozen, komt hierin verandering en kan het tarief binnen een categorie voor bepaalde onroerende zaken hoger of lager worden vastgesteld. De situaties waarin tariefdifferentiatie mogelijk is, zijn in de wet limitatief genoemd. De wet geeft ook aan wat de maximale omvang (lees: verhoging of verlaging) van de differentiatie is.

1) MvT bij de Wet modernisering waterschapsbestel, TK 2005-2006, 30 601, nr. 3, blz. 11.

Tariefdifferentiatie is ingevolge artikel 122 uitsluitend in de volgende gevallen en tot de volgende maxima mogelijk:

1. buitendijks gelegen onroerende zaken: maximaal 75% lager tarief;
2. onroerende zaken die blijkens de legger van het waterschap als waterberging worden gebruikt: maximaal 75% lager tarief;
3. onroerende zaken gelegen in bemalen gebieden: maximaal 100% hoger tarief;
4. onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit glasopstanden als bedoeld in artikel 220d, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet: maximaal 100% hoger tarief;
5. verharde openbare wegen: maximaal 100% hoger tarief indien het waterschap voor 1 juli 2012 nog geen tariefdifferentiatie wegen toepaste;
6. verharde openbare wegen: maximaal 400% hoger tarief indien het waterschap voor 1 juli 2012 al tariefdifferentiatie wegen toepaste.

De differentiaties kunnen, zoals blijkt uit het vierde lid van artikel 122, naast elkaar worden toegepast.

Overigens wordt opgemerkt dat voor de wegenheffing de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie niet open staat. Volgens artikel 122b, tweede lid, Waterschapswet kan wel worden bepaald dat de artikelen 118 tot en met 121 Waterschapswet (watersysteemheffing) bij reglement van overeenkomstige toepassing worden verklaard op de wegenheffing. Artikel 122 Waterschapswet, dat voorziet in de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie voor de watersysteemheffing, mag dus niet worden toegepast op de wegenheffing.

8.1 Tariefdifferentie bij Schieland en de Krimpenerwaard

Het hoogheemraadschap kent vanaf 2009 de tariefdifferentiatie buitendijks gelegen onroerende zaken (75% lager tarief) en vanaf 2014 de tariefdifferentiatie verharde openbare wegen (100% hoger tarief). De mogelijkheid het tarief voor de tariefdifferentiatie verharde openbare wegen te verhogen tot maximaal 400% hoger tarief staat dus niet open voor het hoogheemraadschap. Immers, het hoogheemraadschap heeft de tariefdifferentiatie verharde openbare wegen na 1 januari 2012 ingevoerd.

Nu de tariefdifferentiatie onderdeel uitmaakt van de kostentoedeling, wordt hier de motivering voor het al dan niet toepassen van de mogelijkheid tot introductie van tariefdifferentiatie in de watersysteemheffing weergegeven.

8.1.1 Tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken

Langs de rivieren de Lek en de Hollandsche IJssel, maar ook op het Noordereiland en het Nieuwe Werk in de gemeente Rotterdam, zijn circa 6.000 gebouwde objecten buiten de primaire waterkering gelegen. Ook liggen er ongebouwde terreinen en percelen buiten deze waterkeringen.

Elke inwoner en onroerende zaak binnen het waterschapsgebied heeft belang bij de watersysteemtaak en wordt in de watersysteemheffing betrokken (er is in beginsel per definitie sprake van een belastbaar feit). Dit past bij het collectieve karakter van het watersysteembeheer. Het is wel de vraag of de eigenaren van buitendijks gelegen gebieden volledig voor de watersysteemheffing dienen mee te betalen of dat voor deze gebieden sprake is van een duidelijk afwijkend belang dat het toepassen van tariefdifferentiatie rechtvaardigt en zo ja, voor welk percentage. Het minimale percentage dat buitendijks dient te betalen is 25%. Vanaf 2009 is bepaald dat een tariefdifferentiatie wordt toegepast voor buitendijks gelegen gebieden met een 75% lager tarief.

Argumenten die pleiten voor het handhaven van de tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken zijn:

- buitendijks gelegen gebieden hebben niet de bescherming van de waterkering;
- het hoogheemraadschap is niet verantwoordelijk voor de veiligheid van de ingezetenen en de onroerende zaken buitendijks; bepalingen over veiligheid in buitendijkse gebieden zijn niet in het reglement opgenomen;
- vanuit de uitgangspunten van de watersysteemtaak is door de wetgever gesteld dat ook de eigenaren van buitendijks gelegen dienen mee te betalen; het belang blijft echter gering in vergelijking met de binnendijks gelegen eigendommen; op het Noordereiland ontbreekt zelfs een watersysteem, hier heeft het hoogheemraadschap nauwelijks een taak.

Op grond van deze argumenten wordt tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen gebieden gehandhaafd. Als percentage wordt gehanteerd het maximum van 75% lager dan de volle tarieven voor de categorieën gebouwd en ongebouwd, niet zijnde natuurterrein.

8.1.2 Tariefdifferentiatie voor eigenaren van waterbergingsgebieden

Tariefdifferentiatie is ook mogelijk voor eigenaren van onroerende zaken die in de legger van het hoogheemraadschap zijn opgenomen als waterbergingsgebied. De vraag is of er sprake is van een duidelijk afwijkend belang voor waterbergingsgebieden dat het toepassen van tariefdifferentiatie rechtvaardigt. Waterbergingsgebieden genieten de bescherming van de waterkering en worden tevens bemalen. Het profijt dat zij genieten van de taken en werkzaamheden van het hoogheemraadschap is derhalve groter dan van buitendijkse gebieden. Dat het hoogheemraadschap bij waterbergingsgebieden wellicht meer belang heeft dan bij andere gebieden vanwege de specifieke functie hiervan levert geen rechtvaardiging op voor een gedifferentieerd tarief voor deze gebieden. Op grond van deze argumenten is besloten om geen tariefdifferentiatie in te voeren voor eigenaren van onroerende zaken die in de legger van het hoogheemraadschap zijn opgenomen als waterbergingsgebied.

8.1.3 Tariefdifferentiatie voor eigenaren van bemalen gebieden

Deze mogelijkheid is voornamelijk bedoeld voor waterschappen die hoger zijn gelegen en waar voor een groot gedeelte sprake is van natuurlijke afwatering. Schieland en de Krimpenerwaard kent vrijwel geen gebieden waar niet bemalen wordt. Slechts enkele gebieden in de Stormpolder en in de woonwijk Buitenweg in Krimpen aan de Lek zijn wel binnendijks gelegen maar worden als onbemalen gebieden aangemerkt. Besloten is om voor deze relatief kleine gebieden geen tariefdifferentiatie toe te passen.

8.1.4 Tariefdifferentiatie voor onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit glasopstanden

In het gebied van Schieland en de Krimpenerwaard zijn voornamelijk gemoderniseerde glastuinbouwbedrijven gevestigd en zijn door de glastuinders zelf ook veel investeringen gedaan in het waterbeheer. De waterbeheersing van de glastuinbouwgebieden maakt deel uit van het totale watersysteembeheer en er worden geen extra voorzieningen getroffen die een afwijking van de kostentoedeling rechtvaardigen.

Het inrichten van de glastuinbouwbestanden, het afzonderen van het glastuinbouwdeel van de WOZ-waarden en het bijhouden hiervan leidt tot extra perceptiekosten.

Om deze redenen wordt ten aanzien van de glasopstanden afgezien van tariefdifferentiatie.

8.1.5 Tariefdifferentiatie voor eigenaren van verharde openbare wegen

Bij de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel in 2009 hebben de waterschappen in een aantal situaties de mogelijkheid gekregen om tarieven te differentiëren. Een van de tariefdifferentiaties is de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen, in de praktijk kortweg de tariefdifferentiatie wegen genoemd. De tariefdifferentiatie wegen bedroeg aanvankelijk 100%. Het is destijds ingevoerd omdat verharde openbare wegen hogere piekafvoeren kunnen veroorzaken en dus een relatief grote capaciteit van het watersysteem vragen. Ook het feit dat wegen een belangrijke bron van diffuse verontreiniging vormen, speelde bij de invoering van deze tariefdifferentiatie een rol (amendement Lenards en Van Lith, TK2006-2007, 30 601, nr. 15).

In de jaren na de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel is een discussie ontstaan over de zogenaamde weeffout in de Waterschapswet, inhoudende dat de agrarische sector onevenredig zwaar wordt belast als gevolg van het feit dat zij samen met wegen en spoorwegen de categorie ongebouwd vormen. De relatief hoge waarde van wegen drijft de waarde van de categorie op, hetgeen zich vertaalt in het kostenaandeel en in de tarieven die ook de agrariërs moeten betalen.

Medio 2012 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een amendement om tot verruiming van de tariefdifferentiatie wegen te komen (amendement Dijkgraaf-Ortega-Martijn, TK 2011-2012, 33 097, nr. 22). Blijkens de toelichting op dit amendement moet de verruiming de waterschappen een mogelijkheid bieden om onevenredig hoge agrarische tarieven tegen te gaan. Als gevolg van het amendement is artikel 122, derde lid, van de Waterschapswet met ingang van 1 januari 2013 gewijzigd. In een nieuw onderdeel c is geregeld dat het tarief voor verharde openbare wegen maximaal 400% hoger kan worden vastgesteld indien het waterschap voor 1 juli 2012 al een wegendifferentiatie toepaste. Indien het waterschap het tarief voor wegen voor 1 juli 2012 nog niet had gedifferentieerd, dan kan de tariefdifferentiatie maximaal 100% bedragen. Dit is in het nieuwe onderdeel b van artikel 122, derde lid, van de Waterschapswet bepaald.

Vanaf 2014 wordt tariefdifferentiatie openbare verharde wegen toegepast van een 100% hoger tarief.

De argumentatie voor de invoering was de bijdrage die het hoogheemraadschap moest leveren aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Door de directe verwerking hiervan in de exploitatie, valt de lastenverzwaring onevenredig neer bij de eigenaren van agrarische gronden. Dit komt omdat de totale waarde van de categorie openbare wegen (en spoorwegen) steeds zwaarder drukt op de overige (sub-) categorieën belastingplichtigen binnen ongebouwd. Door het substantieel groter aantal hectaren agrarische gronden en overig ongebouwd ten opzichte van aantal hectaren wegen drukt de

belastdruk relatief zwaar op het agrarisch en overig ongebouwd. Hiernaast wordt van het hoogheemraadschap meer inzet vereist voor het watersysteembeheer van percelen met openbare wegen. Dit is met name een gevolg van een versnelde afvoer van water vanaf de verharde openbare weg.

Op grond van deze argumenten wordt tariefdifferentiatie openbare verharde wegen gehandhaafd. Als percentage wordt het wettelijk toegestane maximum voor het hoogheemraadschap toegepast van een 100% hoger dan het volle tarief voor de categorieën ongebouwd, niet zijnde natuurterrein.

Artikelsgewijs

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

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

In de **onderdelen a en b** 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 en wegenheffing worden gedekt.

In **onderdeel c** wordt het gebied van het waterschap omschreven als het gebied dat is aangegeven op de bij het provinciale reglement behorende kaart waarin aan het waterschap de zorg voor het watersysteem is opgedragen. Dit omvat ook buitendijkse gebieden.

Verder wordt in onderdeel c het taakgebied voor het wegenbeheer omschreven als het gebied dat is aangegeven op de bij provinciaal reglement behorende kaart waarin het hoogheemraadschap bevoegd is het wegenbeheer uit te oefenen.

De **onderdelen d tot en met g** geven een omschrijving van de begrippen ingezetenen, zakelijk gerechtigden ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, zakelijk gerechtigden natuurterreinen en zakelijk gerechtigden gebouwd. Dit zijn de heffingsplichtige categorieën. De omschrijvingen zijn gelijk aan de in artikel 116, onderdeel a en artikel 117, eerste lid, onderdelen b t/m d van de Waterschapswet gegeven definities.

In **onderdeel h** is aangegeven wat in het kader van deze verordening onder buitendijks gelegen onroerende zaken moet worden verstaan. Of een onroerende zaak binnen- dan wel buitendijks is gelegen, is van belang voor de tariefdifferentiatie buitendijks als bedoeld in artikel 122, eerste lid, van de Waterschapswet. Voor buitendijks gelegen onroerende zaken is in deze verordening een lagere heffing vastgesteld.

Artikelen 2 en 3 Kostentoedeling watersysteembeheer en wegenbeheer

In artikel 2 is aangegeven wat het aandeel van iedere heffingsplichtige categorie in de kosten van het watersysteembeheer is. In artikel 3 is dit aangegeven voor de kosten van het wegenbeheer. Het aandeel wordt uitgedrukt in procenten. Artikel 2 en 3 vormen hiermee de kernartikelen van de verordening. Het toedelen van kosten aan de categorieën geschiedt in twee stappen. In de eerste stap wordt het kosten-aandeel 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 kosten aan de categorie ingezetenen. Dit gebeurt aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid in het gebied van het waterschap. Voor het bepalen van de gemiddelde inwonerdichtheid wordt uitgegaan van het totaal aantal inwoners zoals dat uit de GBA-gegevens van de in het waterschapsgebied liggende gemeenten blijkt en de totale oppervlakte van het waterschapsgebied. De categorie ingezetenen draagt altijd voor ten minste 20% en ten hoogste 60% bij in de kosten van de taakuitoefening. Het exacte kostenaandeel in individuele gevallen is zoals gezegd afhankelijk van de gemiddelde inwonerdichtheid in het gebied van het waterschap. Het door een waterschap bij de kostentoedelingsverordening te bepalen kostenaandeel bedraagt:

- indien het gemiddeld aantal inwoners per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap 500 of minder is, minimaal 20 en maximaal 30%;
- indien het gemiddeld aantal inwoners per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap meer dan 500 maar minder dan 1000 is, minimaal 31 en maximaal 40%;
- indien de gemiddelde inwonerdichtheid meer dan 1000 is, minimaal 41 en maximaal 50%.

Er is dus steeds sprake van een bandbreedte van 10% per inwonerdichtheidsklasse. Het algemeen bestuur van het waterschap moet binnen deze bandbreedte het exacte ingezetenen-aandeel bepalen. Hoe dit gebeurt, behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap. Daarnaast is het mogelijk het kosten-aandeel voor de ingezetenen met maximaal 10% te verhogen. Zie voor een toelichting op dit onderwerp onderdeel 3 van het Algemeen deel van deze toelichting.

Bepaling ingezetenaandeel voor de watersysteemheffing

De gemiddelde inwonerdichtheid in het gehele beheersgebied van Schieland en de Krimpenerwaard bedraagt 1.760 inwoners per vierkante kilometer. Hierdoor valt het ingezetenaandeel voor de watersysteemheffing op basis van artikel 120, tweede lid, onder c in de bandbreedte van minimaal 41% en maximaal 50%. Met een inwonerdichtheid van 1.760 ligt het in de rede voor de kostentoedeling uit te gaan van het maximale percentage van 50. In 2016 is gebruik gemaakt van de mogelijkheid het kosten-aandeel van de ingezetenen van 50% te verhogen tot 53%. Achtergrond van deze verhoging was de zeer hoge inwonerdichtheid en de fiscale uitbreiding van het areaal van de categorie natuur als gevolg van het zogenoemde natuurarrest (ECLI:NL:HR:2014:3118, 7-11-2014).

Er is voor gekozen per 2024 het ingezetenaandeel te verlagen van 53% naar 52%.²

Bepaling ingezetenaandeel voor de wegenheffing in de Krimpenerwaard

De gemiddelde inwonerdichtheid in het taakgebied van de Krimpenerwaard waar de wegentaak wordt uitgevoerd bedraagt 568 inwoners per vierkante kilometer. Hierdoor valt het ingezetenaandeel voor de wegenheffing op basis van artikel 120, tweede lid, onder b in de bandbreedte van minimaal 31% en maximaal 40%.

Op basis van de inwonerdichtheid en deze wettelijke bandbreedte was het ingezetenaandeel op 32% gesteld. De inwonerdichtheid van 568 inwoners per vierkante kilometer geeft geen reden dit te wijzigen.

Er is gekozen voor handhaving van het ingezetenaandeel op 32%.

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

Nadat is bepaald welk aandeel in de kosten door de categorie ingezetenen moet worden opgebracht, worden in de tweede stap van de kostentoedeling de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuur, natuur en gebouwd toegedeeld. Dit gebeurt bij het watersysteembeheer op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer. De onderlinge waardeverhouding bepaalt ieders aandeel in de kosten. Bij het wegenbeheer vindt eerst een verdeling plaats tussen gebouwd enerzijds en ongebouwd en natuur anderzijds op basis van waardeverhoudingen. Vervolgens wordt het kosten-aandeel van de categorieën ongebouwd en natuurterreinen gezamenlijk, verdeeld tussen ongebouwd en natuurterreinen op basis van het aantal hectares.

Het Waterschapsbesluit geeft nadere regels voor de waardebepaling.

Waardebepaling categorie ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen

Deze categorie valt voor de waardebepaling uiteen in vijf 'subcategorieën', te weten:

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

Voor deze onderverdeling is gekozen omdat tussen de groepen zowel de wijze van waardebepaling als de waarde per hectare verschilt. Van elke subcategorie moet de waarde worden bepaald. Dit gebeurt globaal, wat in dit geval betekent dat het waterschap niet van elk individueel object dat tot de betreffende subcategorie behoort een exacte waarde hoeft te bepalen. Volstaan kan worden met het bepalen van de gemiddelde waarde van het geheel aan onroerende zaken dat tot de betreffende categorie behoort. Om tot de waarde van een subcategorie te komen, wordt haar oppervlakte vermenigvuldigd met de gemiddelde waarde per hectare. De optelsom van de waarden van de subcategorieën is de totale waarde van de categorie ongebouwd, niet zijnde natuur.

- *Waardebepaling agrarische gronden*
Onder agrarische grond wordt ingevolge artikel 6.1, onderdeel a, van het Waterschapsbesluit de ten behoeve van de landbouw als bedoeld in artikel 312 van Boek 7 van het BW, bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond verstaan, voor zover deze niet de ondergrond vormt van gebouwde eigendommen. Bossen behoren er niet toe; zij worden op grond van artikel 116, onderdeel c, van

2) Coalitieakkoord 2023-2027 Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, Samen werken aan toekomstbestendig waterbeheer in een turbulente tijd.

de Waterschapswet tot de categorie natuurterreinen gerekend. De ondergrond van glasopstanden kwalificeert evenmin als agrarische grond, maar is tezamen met de glasopstand zelf een gebouwde onroerende zaak.

De gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden wordt bepaald op basis van of afgeleid uit verkooptransacties van deze gronden in het gebied van het waterschap. Het Waterschapsbesluit zegt in artikel 6.5, tweede lid, dat de waarde wordt bepaald op de waarde die aan de gronden moet worden toegekend indien de volle en onbezwaarde eigendom daarvan zou kunnen worden overgedragen en de gronden als agrarische gronden in gebruik zouden blijven. Dit betekent dat transacties waarbij geen marktconforme prijs tot stand is gekomen (dit kan bij transacties in de familiesfeer het geval zijn), niet in de berekeningen mogen worden meegenomen. Verder dient bij de waardebepaling geen rekening te worden gehouden met de waardedrukkende invloed die uitgaat van eventuele beperkte rechten die op de onroerende zaak rusten. Hetzelfde geldt voor verpachte gronden. In de praktijk wordt voor de waarde van agrarische gronden aangesloten bij de grondprijsmonitor van ASR (samengesteld in samenwerking met het Kadaster en Wageningen Economic Research (voorheen LEI)). Deze gegevens vormen een goede basis voor de waardebepaling in het kader van de kostentoedeling.

- *Waardebepaling 'openbare landwegen en banen voor openbaar vervoer per rail, inclusief Kunstwerken'*
Het Waterschapsbesluit benoemt de openbare landwegen (inclusief kunstwerken) en de banen voor openbaar vervoer per rail (inclusief kunstwerken) apart van elkaar. In feite is voor de kosten-toedeling dus sprake van twee afzonderlijke 'subcategorieën'. Omdat de wijze waarop de waarde van deze subcategorieën wordt bepaald aan elkaar gelijk is, worden ze in deze toelichting gezamenlijk besproken.

Op basis van de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) is de oppervlakte openbare (spoor)wegen bepaald.

Bij de waardebepaling van openbare landwegen (wegen) en banen voor openbaar vervoer per rail (spoorbanen) worden behalve de wegen en spoorbanen zelf ook verkeersvoorzieningen en kunstwerken betrokken. Bij verkeersvoorzieningen moet worden gedacht aan grond die dienstbaar is aan het verkeer over de weg (grond die een bijdrage levert aan de verkeerskundige functionaliteit van de weg), zoals tussenbermen, geluidswerende voorzieningen, obstakelvrije zones, berm sloten, e.d. Anders dan voor de toepassing van de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen, is op het niveau van de kostentoedeling niet relevant of grond die dienstbaar is aan het verkeer over de weg, al dan niet verhard is. Voorbeelden van kunstwerken zijn bruggen, viaducten en tunnels.

De gemiddelde waarde per hectare weg of spoorbaan wordt gesteld op de vervangingswaarde. Dit is het bedrag dat met de herbouw van een identiek vervangend object gepaard zou gaan, waarbij rekening moet worden gehouden met een correctiefactor voor technische en functionele veroudering. Om te voorkomen dat de waterschappen van geval tot geval steeds zelf deze correctiefactor zouden moeten bepalen, is de factor in het Waterschapsbesluit zelf vastgelegd. De correctiefactor is vastgesteld op 25%. De waarde per hectare van de wegen (per type weg) en spoorwegen is ontleend aan de Taxatiewijzer openbare wegen en spoorwegen met peildatum 1 januari 2022.

- *Waardebepaling bouwpercelen*
Bouwpercelen zijn ongebouwde, al dan niet bouwrijp gemaakte percelen, waarop gebouwd mag worden (artikel 6.1, onderdeel b, Waterschapsbesluit). Alhoewel bouwpercelen (tot het moment waarop bouwactiviteiten aanvangen) ongebouwde onroerende zaken zijn, moeten de gemeenten er wel een WOZ-waarde voor bepalen. Bouwpercelen zijn immers niet opgenomen in de Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten Wet WOZ (Regeling van 21 december 1994, Stcrt. 1994, 252, zoals laatstelijk gewijzigd op 20 december 2007, Stcrt. 2007, 251). Voor de waarde van bouwpercelen wordt dan ook uitgegaan van de vastgestelde WOZ-waarden (artikel 6.7 Waterschapsbesluit).
- *Waardebepaling overige ongebouwde onroerende zaken*
De subcategorie overige ongebouwde onroerende zaken is een echte restcategorie waartoe alle ongebouwde onroerende zaken behoren die niet in een van de voorgaande subcategorieën zijn onder te brengen. Tot de subcategorie overige ongebouwde onroerende zaken behoren onder andere volkstuinen, begraafplaatsen, openbare parken en plantsoenen en recreatie- en sportterreinen, voor zover zij althans niet op grond van artikel 118, lid 2, van de Waterschapswet deel uitmaken van een 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.

Waardebepaling categorie natuurterreinen

Ook voor de categorie natuurterreinen moet in het kader van de kostentoedeling een waarde worden vastgesteld. Natuurterreinen zijn in artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet gedefinieerd als "onbebouwde onroerende zaken waarvan de inrichting en het beheer geheel of nagenoeg geheel en duurzaam zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Onder natuurterreinen worden mede verstaan bossen en open wateren met een oppervlakte van ten minste één hectare". Tot de categorie natuurterreinen behoren onder andere heidevelden, moerassen, zandverstuivingen en duingebieden. In de regel zullen stadsparken, plantsoenen, e.d. vanwege hun recreatieve functie niet als een natuurgebied kunnen worden aangemerkt. Bij open wateren moet worden gedacht aan vennen, meren, plassen en daarmee vergelijkbare wateren met een open en weids karakter.

De gemiddelde waarde per hectare van natuurterreinen bedraagt 20% van de gemiddelde waarde per hectare van de agrarische gronden in het gebied van het waterschap.

De omschrijving van het begrip natuurterreinen is ontleend aan artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet. De wet geeft een kwalitatieve omschrijving van het begrip natuurterreinen, waarbij de nadruk ligt hierbij op de duurzame inrichting en het beheer van de onroerende zaak als natuurterrein: de inrichting en het beheer moeten geheel of nagenoeg geheel en duurzaam zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Bij de beoordeling van de vraag of van een natuurterrein sprake is, zijn ook de feitelijke of uiteindelijke bestemming van de onroerende zaak van belang. Zo zal een perceel nog bouwrijp te maken grond dat al jaren niet is bewerkt en waar inmiddels eventueel veel groen en leven aanwezig is, maar waar uiteindelijk wel gebouwd zal worden, niet als een natuurterrein kwalificeren. Ook stadsparken, plantsoenen en dergelijke zullen vanwege hun overwegende recreatieve functie niet een natuurterrein als bedoeld in de Waterschapswet zijn.

Over de interpretatie van het begrip 'natuurterreinen' (wanneer zijn de inrichting en het beheer van een terrein geheel of nagenoeg geheel en duurzaam afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur?) is een aantal procedures tussen waterschappen en natuurterreinbeheerders gevoerd. In 2014 heeft de Hoge Raad uitspraak gedaan en hierbij ook invulling gegeven aan het begrip 'geheel of nagenoeg geheel' in relatie tot de definitie van het begrip natuurterreinen uit de Waterschapswet³. Volgens de Hoge Raad is voor een oordeel op de vraag of sprake is van een natuurterrein slechts relevant of de beheeractiviteiten die op het betreffende terrein plaatsvinden, er al dan niet op zijn gericht dat het natuurtype zich kan ontwikkelen of wordt behouden. Zijn de activiteiten hierop gericht/vinden de activiteiten ten behoeve van de gegeven natuurdoelstelling plaats, dan zijn inrichting en beheer van het terrein naar het oordeel van de Hoge Raad geheel of nagenoeg geheel afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur en is er dus sprake van een natuurterrein. Het arrest van de Hoge Raad komt er kortgezegd op neer dat de vraag of sprake is van een natuurterrein, beoordeeld moet worden vanuit het perspectief van de eigenaar van het terrein. Het arrest heeft ook duidelijk gemaakt dat de Hoge Raad het voor een antwoord op de vraag of sprake is van een natuurterrein, niet relevant acht of met de beheeractiviteiten eventueel ook agrarische opbrengsten worden gegenereerd en wat daarvan de omvang is. In het aan de Hoge Raad voorgelegde geval bracht het feit dat sprake was van een resterend agrarisch opbrengstvermogen van meer dan 10% bijvoorbeeld niet mee dat van een natuurterrein geen sprake was. De term geheel of nagenoeg geheel (die in het fiscale recht voor 90% of meer staat), moet in het kader van de watersysteemheffing voor natuurterreinen met andere woorden niet rekenkundig worden benaderd.

Het begrip 'duurzaam' geeft aan dat geen sprake mag zijn van een situatie die tijdelijk is bedoeld.

Bossen en open wateren met een oppervlakte van tenminste één hectare worden op grond van artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet als natuurterreinen aangemerkt. Zij hoeven niet aan het vereiste te voldoen dat zij geheel of nagenoeg geheel en duurzaam moeten zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Dit leidt ertoe dat ook bossen die bedrijfsmatig worden geëxploiteerd onder het begrip natuurterreinen vallen. De wetgever heeft hiervoor gekozen omdat het onderscheid in niet-bedrijfsmatig geëxploiteerde bossen enerzijds en bossen die wel als zodanig worden geëxploiteerd, in de praktijk moeilijk is te maken⁴. Natte veenweidegebieden worden, op grond van de overweging dat deze gebieden ook een agrarische functie hebben, door de wetgever niet als natuurterrein maar als agrarische grond aangemerkt.

3) Hoge Raad 7 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3118.

4) Zie de toelichting bij het Waterschapsbesluit, Staatsblad 2007, 497, bladzijde 131.

De objectafbakeningsvoorschriften van artikel 118, lid 4, van de Waterschapswet gelden ook voor bossen en open wateren. Bij open wateren moet overigens worden gedacht aan wateren met een weids karakter. Openbare waterwegen behoren overigens niet tot de categorie natuurterreinen, maar tot de categorie ongebouwd niet zijnde natuur.

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, is in artikel 118, eerste en tweede lid, van de Waterschapswet geregeld. 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. Als het ongebouwde eigendom echter een object is waarvoor de gemeente op basis van artikel 18, vierde lid, Wet WOZ in combinatie met de Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten Wet WOZ, geen waarde hoeft vast te stellen, dan vormt dit ongebouwde eigendom geen samenstel met een gebouwde eigendom. In deze gevallen blijft het ongebouwde eigendom dus gewoon ongebouwd.

De waardeverhoudingen

Watersysteemheffing

Na vaststelling van het kostenaandeel voor de ingezetenen op 52% resteert nog een deel van 48%. Dit deel wordt op basis van de waardeverhoudingen verdeeld over de eigenaren van gebouwde eigendommen, ongebouwde eigendommen en natuurterreinen. Op basis van de gemeentelijke WOZ-waarden is de waarde van de gebouwde eigendommen bepaald op € 128,3 miljard. De waarde van de ongebouwde eigendommen en natuurterreinen is bepaald op basis van de oppervlakte van de verschillende ongebouwde eigendommen en de daarbij behorende economische waarden. De waarde voor de ongebouwde eigendommen en natuurterreinen komt daarbij uit op een waarde van € 9,6 miljard respectievelijk € 37,5 miljoen. De waardeverhouding laat dan het volgende beeld zien: eigenaren gebouwd 93,00%, eigenaren ongebouwd 6,97% en eigenaren natuurterreinen 0,03%. De kostentoedeling voor de heffing van de watersysteemheffing komt er dan als volgt uit te zien:

- ingezetenen 52,00 %
- eigenaren gebouwd 44,64 %
- eigenaren ongebouwd 3,35 %
- eigenaren natuurterreinen 0,01 %

Wegenheffing

Na vaststelling van het kostenaandeel voor de ingezetenen op 32% resteert nog een deel van 68%. Bij het wegenbeheer vindt eerst een verdeling plaats tussen gebouwd enerzijds en ongebouwd en natuur anderzijds op basis van waardeverhoudingen. Vervolgens wordt het kostenaandeel van de categorieën ongebouwd en natuurterreinen gezamenlijk, verdeeld tussen ongebouwd en natuurterreinen op basis van het aantal hectares.

Op basis van de gemeentelijke WOZ-waarden is de waarde van de gebouwde eigendommen bepaald op € 14 miljard. De waarde van de ongebouwde eigendommen en natuurterreinen is vervolgens bepaald op basis van de oppervlakte van de verschillende ongebouwde eigendommen en de daarbij behorende economische waarden. De waarde voor de ongebouwde eigendommen en natuurterreinen komt daarbij in totaal uit op een waarde van € 1,5 miljard. De waardeverhouding laat dan het volgende beeld zien: eigenaren gebouwd 90,38%, eigenaren ongebouwd/natuurterreinen 9,62%. Dit kostenaandeel van 9,62% wordt vervolgens verdeeld over de categorieën ongebouwd en natuurterreinen op basis van het aantal hectares van de onroerende zaken in het gebied waar de wegentaak wordt uitgevoerd.

Aan deze verdeling over de categorieën ongebouwd en natuurterreinen op basis van hectares ligt de volgende gedachte ten grondslag. Een verdeling op basis van waardeverhoudingen, zoals bij het watersysteembeheer, doet geen recht aan het belang dat de twee categorieën hebben bij het wegenbeheer. Natuurterreinen en ongebouwde onroerende zaken hebben namelijk een identiek belang bij de wegentaak. Dit identieke belang is zowel gelegen in de ontsluiting van de percelen als ook de kosten die het hoogheemraadschap maakt ten gevolge van het gebruik moet maken. Beide worden ontsloten voor het plegen van onderhoud en daarenboven worden veel natuurterreinen in de Krimpenerwaard via pacht/huur nog voor agrarische doeleinden aangewend.

Er is in het provinciaal reglement dan ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de Waterschapswet biedt om de kosten van de wegentaak op een andere wijze toe te delen dan de kosten van het watersysteembeheer. De kostentoedeling van het wegenbeheer ziet er als volgt uit:

Stap 1: bepalen van het kostenaandeel ingezetenen

Stap 2: resterende kosten verdelen over enerzijds gebouwd en anderzijds ongebouwd/natuurterreinen. Deze verdeling tussen gebouwd en de rest vindt plaats op basis van waardeverhoudingen

Stap 3: het kostenaandeel van ongebouwd/natuurterreinen verdelen tussen ongebouwd en natuurterreinen op basis van oppervlakte

Deze manier van kostentoedeling leidt in beginsel tot een gelijk bedrag per hectare voor ongebouwd en natuurterreinen. Hiermee komt tot uitdrukking dat het belang dat ongebouwd en natuurterreinen hebben bij het wegenbeheer identiek is.

De kostentoedeling voor de heffing van de wegenheffing komt er dan als volgt uit te zien:

- ingezetenen 32,00 %
- eigenaren gebouwd 61,46 %
- eigenaren ongebouwd 5,42 %
- eigenaren natuurterreinen 1,12 %

Waardepeildatum

Aan de onroerende zaken in het gebied van het waterschap moet in het kader van de kostentoedeling een waarde worden toegekend. De waardepeildatum ligt maximaal twee jaar vóór het begin van het eerste kalenderjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft (artikel 6.11, eerste lid, Waterschapsbesluit). Het eerste jaar waarop de onderhavige kostentoedelingsverordening betrekking heeft, is 2024. Waterschappen mogen de waardepeildatum dus op 1 januari 2022 of op 1 januari 2023 stellen. Om praktische redenen wordt in deze verordening van de waardepeildatum 1 januari 2022 uitgegaan (zie voor een nadere toelichting het Algemeen deel van deze toelichting, onderdeel 4).

Het tweede lid van artikel 6.11 bepaalt zowel voor de categorie ongebouwde onroerende zaken als voor de categorie natuurterreinen met zoveel woorden dat de waardebepaling plaatsvindt naar de hoedanigheid en de staat van deze onroerende zaken op de waardepeildatum. Voor gebouwde onroerende zaken vloeit dit voorschrift al rechtstreeks uit de Wet WOZ voort.

Artikel 4 Tariefdifferentiatie

Het algemeen bestuur van een waterschap kan in een aantal gevallen besluiten om de belastingtarieven zoals die voor de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd zijn vastgesteld, te differentiëren, dat wil zeggen: hoger of lager vast te stellen. De bevoegdheid om tarieven te differentiëren is een facultatieve bevoegdheid van het waterschapsbestuur. De gevallen waarin tariefdifferentiatie is toegestaan, zijn in de Waterschapswet (artikel 122) met zoveel woorden genoemd. Ook de mate waarin tarieven gedifferentieerd kunnen worden, is in de wet geregeld. De hoofdregel die uit artikel 121, eerste lid, onderdelen b, c en d van de Waterschapswet voortvloeit, is dat het tarief van de belasting per eenheid van de heffingsmaatstaf gelijk is. Op grond van deze hoofdregel dient dus sprake te zijn van een gelijk tarief per hectare voor de onroerende zaken die tot de categorie ongebouwd behoren, een gelijk tarief per hectare voor de onroerende zaken die tot de categorie natuur behoren en een gelijk percentage van de WOZ-waarde voor alle onroerende zaken die tot de categorie gebouwd behoren. De bepalingen over de tariefdifferentiatie maken het mogelijk om van deze hoofdregel af te wijken. Indien tariefdifferentiatie wordt toegepast, zal bij de betreffende belastingcategorieën dus geen sprake meer zijn van gelijke tarieven.

Tariefdifferentiatie moet in de kostentoedelingsverordening worden geregeld. Zowel de situaties waarin tariefdifferentiatie zal plaatsvinden als de mate waarin dit zal geschieden, moeten in de kostentoedelingsverordening tot uitdrukking worden gebracht. Voor welk(e) percentage(s) in specifieke gevallen precies wordt gekozen, behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap.

Besloten is om tariefdifferentiatie in de watersysteemheffing te handhaven voor zowel buitendijks gelegen onroerende zaken als de tariefdifferentiatie voor eigenaren van verharde openbare wegen. Voor toelichting voor het al dan niet toepassen van tariefdifferentiatie verwijzen wij u naar onderdeel 8.1 van het Algemene deel van deze toelichting.

Lid 1 Buitendijks gelegen onroerende zaken

Dit artikellid regelt de tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen onroerende zaken. Dit kunnen zowel ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn als gebouwde onroerende zaken zijn. Het gedifferentieerde tarief is 75% lager dan de in de verordening op de watersysteemheffing voor de genoemde categorieën vastgestelde tarieven.

Lid 2 Verharde openbare wegen

Dit artikellid regelt de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen in die gevallen waarin het waterschap voor 1 juli 2012 nog geen gebruik maakte van de mogelijkheid om het tarief voor 'wegen'

te differentiëren. Het tarief voor verharde openbare wegen is 100% hoger gesteld dan het tarief dat in de verordening op de watersysteemheffing voor ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, is vastgesteld.

Artikel 5 Cumulatie van tariefdifferentiatie

Ingevolge artikel 122, vierde lid, van de Waterschapswet kunnen de tariefdifferentiaties van het eerste, tweede en derde lid van dat artikel naast elkaar worden toegepast. Deze zogenoemde cumulatie van tariefdifferentiatie is een bevoegdheid van het waterschap en niet een verplichting. Cumulatie kan pas aan de orde zijn als zich in het gebied van het waterschap twee of meer van de situaties voordoen als genoemd in artikel 122, eerste tot en met derde lid, van de Waterschapswet.

De wettelijke bepaling over het naast elkaar kunnen toepassen van tariefdifferentiaties is ruim geformuleerd. In artikel 5 is er voor gekozen om voor wegen die onder de watersysteemheffing vallen, de tariefdifferentiatie te cumuleren met de differentiatie voor buitendijkse gebieden. Wegen doorsnijden immers het gehele waterschapsgebied en komen zeer verspreid voor.

Artikel 6 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 2024. De oude verordening blijft gelden voor de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden.

Lid 2

Artikel 8 Bekendmakingswet schrijft voor dat besluiten van het waterschapsbestuur die algemeen verbindende regels inhouden, niet verbinden dan wanneer zij zijn bekendgemaakt. De bekendmaking vindt in het waterschapsblad plaats. De bekendgemaakte besluiten treden conform artikel 10, lid 2 van de Bekendmakingswet in werking met ingang van de achtste dag na die van de bekendmaking, tenzij in deze besluiten daarvoor een ander tijdstip is aangewezen. In lid 2 is gekozen voor inwerkingtreding op de eerste dag na die van de bekendmaking.

Lid 3

De onderhavige kostentoedelingsverordening wordt voor het eerst toegepast op het belastingjaar dat op 1 januari 2024 aanvangt. Dit jaartal is onderdeel van de citeertitel van de verordening. De maximale geldigheidsduur van de verordening is vijf jaar. Na ommekomst van deze termijn moet de verordening worden herzien, maar herziening op een eerder moment is dus ook mogelijk. In verband met voorgaande, is het niet wenselijk aan de verordening een einddatum mee te geven.

Lid 4

De verordening wordt voorzien van een citeertitel. De naam van het waterschap en het jaartal 2024 maken hiervan deel uit.