



Tauw

Kostentoedelingsonderzoek Waterschap Brabantse Delta 2019

14 juni 2018

Verantwoording

Titel	Kostentoedelingsonderzoek Waterschap Brabantse Delta 2019
Opdrachtgever	Waterschap Brabantse Delta
Projectleider	Xander Tekelenburg
Auteur(s)	Sharon Clevers en Xander Tekelenburg
Projectnummer	1262634
Aantal pagina's	17
Datum	14 juni 2018
Handtekening	Ontbreekt in verband met digitale verwerking. Dit rapport is aantoonbaar vrijgegeven.

Colofon

Tauw bv
Handelskade 37
Postbus 133
7400 AC Deventer
T +31 57 06 99 911
E info.deventer@tauw.com

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Berekening waardeverhouding watersysteemheffing.....	5
2.1	Ingezetenenandaandeel.....	5
2.2	Waardebepaling	5
2.3	Oppervlaktebepaling	7
2.4	Waardeverhouding watersysteemheffing.....	9
3	Categorale kostentoedeling watersysteemheffing.....	11
4	Bestuurlijke vrijheid	12
4.1	Ingezetenenandaandeel.....	12
4.2	Tariefdifferentiaties.....	12
4.3	Categoriegebonden kosten	14
4.4	Keuzes vorige kostentoedelingsverordening	14
4.5	Keuzes huidige kostentoedelingsverordening.....	15
Bijlage 1	Gebruikte referentiegegevens	184 7

1 Inleiding

Met de herziening van de Waterschapswet zijn vanaf 1 januari 2009 regels van kracht om de bijdragen van de diverse categorieën belanghebbenden in de kosten van het watersysteembeheer vast te stellen. Door het waterschap Brabantse Delta is aan Tauw gevraagd de in 2013 berekende waardeverhouding te herzien en daarbij rekening te houden met actuele waardegegevens, actuele oppervlakten en de nieuwe afbakening van de categorie natuur.

Er is een wettelijke verplichting om de kostentoedelingsverordening tenminste eenmaal in de vijf jaren te herzien. De laatste kostentoedelingsverordening waarvoor de waardeverhouding is herzien dateert uit 2014. Om deze reden is het noodzakelijk om in 2018 een nieuwe kostentoedelingsverordening vast te stellen die vanaf 2019 in werking treedt.

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

- 2012: deze getallen zijn gebaseerd op de vigerende kostentoedelingsverordening met als peildatum 1 januari 2012
- 2017: voorliggend onderzoek op basis van peildatum 1 januari 2017

De gehanteerde methode wordt door Tauw voor verschillende andere waterschappen toegepast bij kostentoedelingsonderzoeken en is gebaseerd op het wettelijk en praktisch kader vastgelegd in de Waterschapswet en bijbehorende informatie.

Dit rapport begint met een beschrijving van de volledige herziening van de waardeverhouding van de watersysteemheffing in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt de categorale kostentoedeling gepresenteerd van de watersysteemheffing. In hoofdstuk 4 worden de mogelijkheden geschetst waar het bestuur invloed op heeft.

2 Berekening waardeverhouding watersysteemheffing

Binnen de watersysteemheffing wordt onderscheid gemaakt tussen een solidariteitsdeel en een profijtdeel. Het solidariteitsdeel wordt opgebracht door de ingezetenen in het waterschapsgebied. Het profijtdeel wordt betaald door de eigenaren van onroerende zaken op basis van de waardeverhouding. Een kostentoedelingsonderzoek start met het bepalen van het ingezetenentaandeel. Vervolgens wordt de waardeverhouding berekend door de waarde en oppervlakte te bepalen van de categorieën Ongebouwd, Natuur en Gebouwd.

2.1 Ingezetenentaandeel

Vanuit het solidariteitsbeginsel wordt het ingezetenentaandeel in de kosten van de watersysteemheffing gekoppeld aan de gemiddelde inwonerdichtheid (aantal inwoners per km²). In artikel 120 van de Waterschapswet is vastgelegd dat:

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

De inwonerdichtheid¹ van Waterschap Brabantse Delta wordt berekend op 484 inwoners per km². Het ingezetenentaandeel bedraagt dus minimaal 20 % en maximaal 30 %. Indien het ingezetenentaandeel rekenkundig 1:1 wordt gekoppeld aan de inwonerdichtheid volgens de schaal in Artikel 120, zou het ingezetenentaandeel van waterschap Brabantse Delta op 29,7 % komen. In hoofdstuk 4 wordt de bestuurlijke vrijheid nader toegelicht voor het vaststellen van het ingezetenenpercentage.

2.2 Waardebepaling

De waardeverhouding tussen de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd voor de watersysteemheffing is gebaseerd op de Handleiding Rekenmodel belastingstelsel 2009 en Geowijzer van de Unie van Waterschappen (januari 2008). De Handleiding beschrijft vooral de berekening van de waardeverhouding met de onderliggende uitgangspunten. De Geowijzer beschrijft welke bronnen gebruikt moeten (kunnen) worden voor de berekening van de oppervlakte per (ongebouwde) belangencategorie. Voor het bepalen van de waardeverhouding is verder de Taxatiewijzer, die de waarde van de openbare landwegen en spoorwegen berekent, van belang. De Taxatiewijzer is in opdracht van de Unie van Waterschappen ontwikkeld met als doel de waarde van (spoor)wegen transparant en op uniforme wijze te berekenen. In tabel 2.1 is de waarde per belangencategorie (per ha) weergegeven.

¹ Bron: Waterschap: 827.024 inwoners

Waarde (spoor)wegen

Voor de waarde van de (spoor)wegen zijn de waarden per hectare bepaald met als basis de Taxatiewijzer wegen en spoorwegen van de Unie van Waterschappen met waardepeildatum 1 januari 2012. Voor de nieuwe waarde is de Taxatiewijzer geactualiseerd naar peildatum 1 januari 2017. Deze actualisatie bestaat uit het aanpassen van het prijspeil en een update van het (spoor)wegennet. De resultaten uit de Taxatiewijzer zijn toegespitst op de situatie binnen het beheersgebied van het waterschap waarbij rekening wordt gehouden met regionale kenmerken (type wegen) en waterschapsspecifieke kenmerken (grote kunstwerken en type ondergrond)². De waardeverhoging voor wegen tussen 1 januari 2012 en 1 januari 2017 bedraagt gemiddeld 4,5 % en voor spoorwegen 8,6 %. De stijging wordt verklaard door een stijging van arbeid en grondstofprijzen.

Waarde agrarische en overige gronden

Voor de waarde van agrarische grond is gebruik gemaakt van de Grondprijsmonitor van ASR, samengesteld in samenwerking met Kadaster en Wageningen Economic Research (voorm. LEI)³. De waarde van de agrarische en overige gronden is tussen 2012 en 2017 gestegen met 7,2 %. Sinds 2012 is een sterke stijgende trend van de waarde van agrarische gronden waarneembaar. Dit komt overeen met de landelijke trend. De relatief hoge stijging van agrarische gronden in Nederland is het gevolg van schaarste; het areaal is beperkt en de vraag groot. De vraag naar grond komt zowel van binnen de landbouw als van buiten de agrarische sector⁴.

Waarde bouwpercelen

De waarde van de bouwpercelen moet op grond van artikel 6.7 van het Waterschapsbesluit worden bepaald op basis van de waarden die voor de binnen het gebied van het waterschap gelegen bouwpercelen op de voet van de wet WOZ zijn vastgesteld.

In de praktijk worden WOZ gegevens van bouwpercelen niet centraal bijgehouden. Omdat de gegevens uit de WOZ niet beschikbaar zijn, is de waarde net als voor 2012 bepaald op basis van www.bouwkavelsonline.nl⁵. In dit kostentoedelingsonderzoek zijn dezelfde uitgangspunten gebruikt als in het vorig onderzoek. De waarde per hectare wordt weergegeven voor warme gronden⁶. De informatie van deze website wordt gecorrigeerd voor bedrijventerreinen. De waarde van bouwpercelen in 2017 neemt met 3,3% af ten opzichte van 2012. Dit is te verklaren door de crisis waardoor veel bouwprojecten tijdelijk waren stilgelegd in het beheersgebied van Waterschap Brabantse Delta. Het recent aantrekken van de markt heeft een vertraagd effect waardoor dit nog niet is terug te zien in de waarde voor bouwpercelen.

Waarde natuur

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

² Voor meer informatie over de uitgangspunten van de Taxatiewijzer wordt verwezen naar de rapportage met kenmerk: R001-1262738MTV-V01-nda-NL

³ <https://asrvastgoedvermogensbeheer.nl/landelijk-vastgoed/grondprijzen/zuid-nederland> (d.d. 31-01-2018))

⁴ <https://www.agriholland.nl/dossiers/landbouwgrond/home.html>

⁵ Bouwkavelsonline is een geschikte bron om een gemiddelde prijs te bepalen voor de waarde per hectare van bouwpercelen. Voor het bepalen van een absolute hoeveelheid aan bouwpercelen is deze bron niet volledig genoeg.

⁶ Warme gronden zijn gronden waar binnen 5 jaar gestart wordt met de bouwwerkzaamheden.

Waarde gebouwd

De waarde gebouwd is gebaseerd op de opgave van Belastingssamenwerking West-Brabant (BWB) met een berekende WOZ waarde met peildatum 1 januari 2017. De waarde is met 1,2 % gestegen ten opzichte van 2012.

De WOZ-waardering volgt de marktontwikkelingen altijd met een zekere vertraging⁷. Ten tijde van het vorige onderzoek waren de effecten van de crisis nog niet merkbaar in de WOZ-waardering. Recentelijk trekt de huizenmarkt weer aan. De recente waardestijging in de markt is nog niet helemaal terug te zien in de WOZ-waardering met peildatum 1 januari 2017.

Tabel 2.1 Waarde per belangencategorie (EUR per ha), inclusief dienstbaarheden

Categorie			2012	2017
A1.1	Autosnelwegen	(EUR per ha)	1.360.000	1.438.000
A1.2	Hoofd en regionale wegen	(EUR per ha)	797.000	857.000
A1.3	Lokale wegen + bebouwde kom	(EUR per ha)	1.293.000	1.352.000
A1.4	Overige verharde wegen	(EUR per ha)	1.357.000	1.378.000
A2	Agrarische en overige gronden	(EUR per ha)	60.639	65.000
A3	Openbare spoorwegen	(EUR per ha)	12.093.000	13.138.000
A4	Bouwpercelen	(EUR per ha)	2.360.000	2.282.000
B	Natuur	(EUR per ha)	12.128	13.000
C	Gebouwd (totaal in EUR)	(totaal in EUR)	104.639.994.943	105.886.009.012

2.3 Oppervlaktebepaling

Naast de waardeverhouding is ook de oppervlakte per (sub)categorie opnieuw berekend naar de peildatum 1 januari 2017.

Tabel 2.2 geeft een overzicht van het oppervlak per belangencategorie. Hierbij zijn voor wegen de vermenigvuldigingsfactoren toegepast waarmee, naast het wegooppervlak zelf, ook de dienstbaarheden (zoals bermen en sloten) naast de weg worden meegenomen.

Oppervlakte (spoor)wegen

Voor de wegen is gebruik gemaakt van de afbakening van de Tariefdifferentiatiekaart (TDK) wegen dat volgt uit de BGT en door het waterschap is aangeleverd. De TDK dient als basis voor de belastingheffing wegen 2018. De TDK wegen is vervolgens op basis van informatie uit de BGT geclassificeerd in Categorieën A1.1 t/m A1.4 (zie tabel 2.1)⁸. Op basis van de BGT is een nauwkeurigere areaal afbakening uitgevoerd waarbij ook een betere indeling van de categorie wegen gerealiseerd. Hierdoor is het niet meer mogelijk om de categorieën tussen 2012 en 2017 exact met elkaar te vergelijken. Het areaal spoorwegen is gebaseerd op het CBS bestand bodemgebruik.

⁷ Bron: [CBS](#)

⁸ Deze classificatie is nodig om het areaal op de juiste wijze te vermenigvuldigen met de waardes per hectare uit de Taxatiewijzer.

Uitspraak heffing tariefdifferentiatie dienstbaarheden

Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft op 12 december 2017

(ECLI:NL:GHARL:2017:10902) uitspraak gedaan in een hoger beroep tussen de provincie Flevoland en het waterschap Zuiderzeeland (GBLT) over de reikwijdte van de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen bij de watersysteemheffing. In navolging van de rechtbank oordeelt het Gerechtshof dat onverharde delen die dienstbaar zijn aan de (verkeersfunctie van de) verharde weg, niet onder de reikwijdte van deze tariefdifferentiatie vallen. Het gaat om een principiële uitspraak, met mogelijk financiële gevolgen voor Waterschap Brabantse Delta (hierna: WBD). Dit komt omdat Waterschap Brabantse Delta de dienstbare delen ook onder de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen schaaft. Tegen de uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden is inmiddels cassatie bij de Hoge Raad ingesteld. De uitspraak heeft geen effect op de waardeverhoudingen en daarmee ook niet op de uitkomsten van de kostentoedeling.

Oppervlakte natuur

Het oppervlak Natuur is door het waterschap geactualiseerd en aan Tauw verstrekt. Ten opzichte van 2012 stijgt het areaal natuur in 2017 is met 2,0 %.

Oppervlakte bouwpercelen

Net als bij de bepaling van de waarde van bouwpercelen kan ook de oppervlakte van bouwpercelen op verschillende manieren worden bepaald. Omdat het hierbij gaat om percelen waarop bebouwing is toegestaan (planfase) maar nog niet heeft plaats gevonden (realisatiefase) is deze categorie ruimtelijk lastig af te bakenen. Voor de afbakening van het areaal bouwpercelen wordt gebruik gemaakt van de Nieuwe Kaart van Nederland (NKN)⁹. Voor de areaal bepaling zijn bouwpercelen geselecteerd die overeenkomen met de uitgangspunten voor de waardebepaling. Tussen 2012 en 2017 daalt het areaal met 5,9%.

Oppervlakte overige en agrarische gronden

Het oppervlak agrarisch en overige categorieën in de waardeverhouding is bepaald als restcategorie door het totaal van de categorieën af te trekken van de totale oppervlakte van het waterschap. Hiervoor wordt gekozen omdat de oppervlakte overige gronden zeer lastig is vast te stellen en daarvoor dezelfde waarde wordt gehanteerd als voor agrarische gronden. Overige gronden bestaat onder andere uit parken, plantsoenen en snippers openbare ruimte. Het areaal agrarisch en overige gronden is gedaald met ongeveer 1,9 %. Dit wordt verklaard door de toename van gebouwd en natuur.

Oppervlakte gebouwd

Het oppervlak gebouwd is opgegeven door BWB en betreft peildatum 1 januari 2017. Ten opzichte van 2012 stijgt het oppervlak in 2017 met 3,2 %.

⁹ De NKN wordt sinds 2011 niet meer geactualiseerd maar is nog steeds de enige eenvoudige bron voor de bepaling van de oppervlakte van bouwpercelen.

Tabel 2.2 Oppervlakte per belangencategorie(ha), inclusief dienstbaarheden

Categorie	2012	2017
A1.1 Autosnelwegen	1.388	1.507
A1.2 Hoofd en regionale wegen	2.079	1.128
A1.3 Lokale wegen + bebouwde kom	5.139	4.846
A1.4 Overige verharde wegen	948	2.189
A2 Agrarische en overige gronden	96.952	95.088
A3 Openbare spoorwegen	390	482
A4 Bouwpercelen	423	398
B Natuur	30.239	30.849
C Gebouwd	33.187	34.258
Totaal	170.745	170.745

2.4 Waardeverhouding watersysteemheffing

In tabel 2.3 is de waardeverhouding berekend voor het watersysteembeheer.

Tabel 2.3 Waardeverhouding watersysteemheffing prijspeil en ruimtebeslag inclusief correctie veroudering¹⁰

2. bepalen waarden <i>Unie van Waterschappen</i>						
<i>watersysteemheffing</i>				<i>veroudering</i>	<i>heffingsgebied</i>	<i>waarde verh.</i>
<i>categorie</i>	<i>opvl in ha</i>	<i>waarde per ha</i>			<i>totale waarde</i>	
A1.1 autosnelwegen	1.507	€ 1.438.000	75%	€	1.624.854.409	
A1.2 hoofd- en regionale v	1.128	€ 857.000	75%	€	725.181.836	
A1.3 lokale wegen + beb.	4.846	€ 1.352.000	75%	€	4.914.290.495	
A1.4 overige verharde we	2.189	€ 1.378.000	75%	€	2.261.962.117	
A1 openbare landwegen	9.670			€	9.526.288.857	
A2 agrarische gronden	95.088	€ 65.000		€	6.180.725.271	
A3 openbare spoorwegen	482	€ 13.138.000	75%	€	4.749.387.000	
A4 bouwpercelen	398	€ 2.282.000		€	908.236.000	
A5 overige	0	€ 65.000		€	-	
ongebouwd ex landwegen	95.968			€	11.838.348.271	
A ongebouwd	105.638			€	21.364.637.128	16,74%
B natuur	30.849	€ 13.000		€	401.037.000	0,31%
	<i>eenheden</i>	<i>waarde per eenheid</i>				
C1 glasopstanden	0	€ 2.500		€	-	
C2+3 overig gebouwd	42.354.404	€ 2.500		€	105.886.009.012	
C gebouwd	42.354.404			€	105.886.009.012	82,95%
C3 leel woningen in gebouwd	80%					
	<i>huishoudens</i>	<i>inw. per km2</i>	totaal	€	127.651.683.140	100%
D ingezetenen	345.950	484				

¹⁰ Bij de berekening van de waardeverhouding wordt de weergegeven waarde per ha voor openbare landwegen en spoorwegen gecorrigeerd voor veroudering (correctie 75 %). Door de veroudering van (spoor)wegen is de feitelijke economische waarde van de (spoor)wegen lager dan de vervangingswaarde die in de Taxatiewijzer wordt berekend. Landelijk wordt aangenomen dat de wegen gemiddeld 75% procent van de vervangingswaarde aan waarde hebben. Dit komt overeen met de Handleiding Rekenmodel belastingstelsel 2009 en Geowijzer van de Unie van Waterschappen (januari 2008).

Tabel 2.4 Vergelijking waardeverhouding¹¹ in %

Categorie	2012			2017		
	In %	In ha	In EUR x 1000	In %	In ha	In EUR x 1000
Ongebouwd	15,30%	107.319	19.020.866	16,74%	105.638	21.364.637
<i>wegen/spoor</i>	9,8%	9.944	12.143.547	11,2%	10.152	14.275.676
<i>agrarisch/ov</i>	4,7%	96.952	5.839.503	4,8%	95.088	6.180.725
<i>bouwpercelen</i>	0,8%	423	998.280	0,7%	398	908.236
Natuur	0,30%	30.239	366.730	0,31%	30.849	401.037
Gebouwd	84,40%	33.187	104.639.995	82,95%	34.258	105.886.009
Totaal	100,00%	170.745	124.027.591	100,00%	170.745	127.651.683

In tabel 2.4 wordt de berekening van de waardeverhouding van de voorgaande kostentoedelingsverordening (2012) vergeleken met de nu uitgevoerde berekening (2017).

De totale waarde van de categorie ongebouwd is gestegen met 12,3 %. De totale waarde van gebouwd stijgt met 1,2 % en de totale waarde van natuur stijgt met 9,4 %.

Een vergelijking van de berekende waardeverhoudingen laat zien dat er een verschuiving plaatsvindt van het gebouwd (was 84,40 % en wordt 82,95 %) naar het ongebouwd (was 15,30 % en wordt 16,74 %). Het aandeel natuur stijgt van 0,30 % naar 0,31 %.

Deze verschuiving is voor een groot deel het gevolg van een stijging van de waarde van agrarische grond en van de waarde van de (spoor)wegen. Dit effect wordt licht gecompenseerd door een stijging van de waarde gebouwd.

¹¹ Exclusief ingezetenen

3 Categoriele kostentoedeling watersysteemheffing

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

In tabel 3.1 is de categoriele kostentoedeling weergegeven, rekening houdend met een ingezetenen-aandeel van 29,7 %¹². De categoriele kostentoedeling komt tot stand door het ingezetenenpercentage van 29,7 % als vast uitgangspunt te nemen en de rest van de categorieën procentueel te verdelen conform de berekende waardeverhouding. Het bepalen van het ingezetenen-aandeel, binnen de wettelijke bandbreedte, valt onder de bestuurlijke vrijheid van het waterschap (zie ook Hoofdstuk 4). De berekende waardeverhouding in hoofdstuk 2 biedt geen wettelijke ruimte voor aanpassingen.

De verschuivingen in waarde en oppervlakte van de categorieën leiden tot een afname van het aandeel gebouwd met 1,3 procentpunt en een toename van het aandeel ongebouwd met 1,0 procentpunt. Het aandeel natuur blijft, bij een afronding van het percentage op één decimaal, gelijk.

Tabel 3.1 Berekening kostentoedelingspercentages watersysteemheffing in %

Categorie	2012	2017
Ingezetenen	29,4 %	29,7 %
Gebouwd	59,6 %	58,3 %
Ongebouwd	10,8 %	11,8 %
Natuur	0,2 %	0,2 %

¹² Uitgaande dat het ingezetenen-aandeel rekenkundig 1:1 wordt gekoppeld aan de inwonersdichtheid volgens de schaal in Artikel 120 van de Waterschapswet.

4 Bestuurlijke vrijheid

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

4.1 Ingezetenenandaandeel

Het binnen de bandbreedtes bepalen van het exacte ingezetenenandaandeel behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap. Het Algemeen Bestuur kan, op grond van artikel 120.3 van de Waterschapswet de genoemde maximale percentages in bijzondere omstandigheden verhogen tot 40 %. Als voorbeeld daarvan noemt het amendement twee situaties, te weten de situatie waarin in het gebied van het waterschap een relatief groot aantal natuurterreinen voorkomt en de situatie waarin in het gebied van het waterschap sprake is van een zeer grote inwonerdichtheid.

Om inzicht te krijgen in de argumentatie voor het definitief vast stellen van het ingezetenenandaandeel is een rondgang gemaakt bij zeven waterschappen¹³. Onderstaande argumentatie wordt onder andere door waterschappen gehanteerd:

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

4.2 Tariefdifferentiaties

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

¹³ Gebaseerd op de argumentatie van Waterschap de Dommel, Waterschap Hollandse Delta, Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, Waterschap Zuiderzeeland, Wetterskip Fryslân, Waterschap Aa en Maas en Waterschap Hunze en Aa's.

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

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

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

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

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

De Unie van Waterschappen heeft in 2008 geadviseerd:

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

4.3 Categoriegebonden kosten

Waterschappen kunnen ervoor kiezen om kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur rechtstreeks aan de betrokken categorieën toe te rekenen. Dat is echter niet verplicht en een bestuurlijke keuze van het algemeen bestuur van het waterschap.

Indien ervoor wordt gekozen de categoriegebonden kosten rechtstreeks toe te rekenen aan de categorieën leidt dit tot andere uitkomsten in de tarieven zoals gepresenteerd in tabel 4.2 en 4.3.

4.4 Keuzes vorige kostentoedelingsverordening

Vorige kostentoedeling

Bij de vorige kostentoedeling is ervoor gekozen uitsluitend een tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen (250 %) toe te passen. Hierna geven we de bestuurlijke overwegingen weer die indertijd zijn gehanteerd voor het invoeren van deze tariefdifferentiatie en het afzien van het toepassen van andere tariefdifferentiaties.

Buitendijkse gebieden

Een verlaagd tarief voor buitendijks gelegen onroerende zaken kan zijn ingegeven door het ontbreken van bescherming door de primaire waterkeringen. Brabantse Delta heeft enkele buitendijks gelegen gebieden (deel Havenschap en enkele natuurterreinen). Deze gebieden hebben echter wel belang bij de rest van het watersysteembeheer. De kosten van de waterkeringen zijn ten opzichte van de totale watersysteemkosten te gering om een tariefdifferentiatie te rechtvaardigen.

Waterbergingsgebieden

Voor de gebieden welke als waterberging in de zin van de wet worden gebruikt geldt dat er schaderegelingen zijn vastgesteld om de gevolgen van waterberging te compenseren. Dergelijke schadevergoedingen worden reeds bekostigd door de watersysteemheffing conform de daarvoor vastgestelde schaderegelingen zodat een gelijk tarief niet evident onredelijk is.

Bemalen gebieden

De kosten van bemaling zijn ten opzichte van de totale watersysteemkosten te gering om een tariefdifferentiatie te rechtvaardigen. Het kostenaandeel van de gemalen in de totale kosten van het watersysteembeheer ligt rond de 10 %. Er kan niet van een evidente onredelijkheid worden gesproken. Ook vóór 2009 was er om die reden geen aparte omslagklasse voor bemalen gebieden.

Glasopstanden

Brabantse Delta kent 999 ha glasopstanden. Voor de glastuinbouw zijn geen extra voorzieningen of kosten door het waterschap te onderkennen. De glastuinbouw dient veelal zelf voorzieningen te treffen voor bijvoorbeeld piekafvoeren.

Verharde openbare wegen

Voor openbare verharde wegen wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie en wel om de volgende redenen.

De openbare verharde wegen hebben een relatief hoge totale waarde in het economisch verkeer in vergelijking met het overig ongebouwd zoals agrarische gronden.

Openbare verharde wegen hebben een nutsfunctie voor iedereen, hetgeen tot uitdrukking komt in de hoge waarde in het economisch verkeer. Deze hoge waarde (vervangingswaarde) stemt overeen met de maatschappelijke waarde oftewel het maatschappelijk nut. Beslissingen over nieuwbouw of vervanging van deze infrastructuur worden immers op maatschappelijk rendement gebaseerd. De waarde van de wegen vormt een substantieel onderdeel van de totale waarde ongebouwd. Toepassing van een gelijk tarief over alle hectares binnen ongebouwd exclusief natuur leidt dan tot een belasting van agrarische ongebouwd die als evident onredelijk kan worden beschouwd. Het toepassen van een tariefdifferentiatie van 250% ten laste van de openbare verharde wegen is dan ook redelijk. Consequentie van deze 250% verhoging is dat er doorbelasting aan rijk, provincie en gemeenten plaatsvindt. Deze extra lasten worden vervolgens bij burgers en bedrijven neergelegd. Gezien het reeds genoemde maatschappelijk nut kan deze verdere doorbelasting niet als onredelijk worden beschouwd.

4.5 Keuzes huidige kostentoedelingsverordening

De bestuurlijke overwegingen bij de kostentoedeling 2014 lijken nog steeds te gelden.

In dat geval wordt afgezien van invoering van tariefdifferentiaties voor buitendijkse gebieden, waterbergingsgebieden, bemalen gebieden en glasopstanden. De tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen te handhaven. Hierin heeft het waterschap nog de mogelijkheid om het tariefdifferentiepercentage te wijzigen.

Voor de hiervoor bepaalde categorale waardeverhouding is inzichtelijk gemaakt wat de scenario's zijn met ingezetenenpercentages van 25.0 %, 29.7 %¹⁴, 30.0 %, 35.0 % en 40.0 %.

Tabel 4.1 Berekening kostentoedelingspercentages watersysteemheffing in % bij verschillende ingezetenenpercentages

Categorie	2012	2017 (25,0 %)	2017 (29,7%)	2017 (30,0%)	2017 (35,0%)	2017 (40,0%)
Ingezetenen	29,4 %	25,0 %	29,7 %	30,0 %	35,0 %	40,0 %
Gebouwd	59,6 %	62,2 %	58,3 %	58,1 %	53,9 %	49,8 %
Ongebouwd	10,8 %	12,6 %	11,8 %	11,7 %	10,9 %	10,0 %
Natuur	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %

¹⁴ Huidig rekenkundig gemiddelde

Hierna zijn tevens weergegeven de effecten voor de tarieven voor belastingjaar 2018. Uitgangspunt vormt de huidige kostentoedeling (prijspeil 2017), de begroting 2018 en een tariefdifferentiatie wegen van 250 %. Het gaat hier om de tarieven exclusief de inzet van egalisatiereserves.

Tabel 4.2 Verkenning tarieven 2018 bij nieuwe waardeverhouding en alternatief ingezetenenpercentage

Categorie	heffingsmaatstaf gecorr. met eigendommen waterschap	Begroting 2018	25,00%	29,70%	30,00%	35,00%	40,00%
Ingezetenen	345.950	€ 56,32	€ 47,89	€ 56,89	€ 57,47	€ 67,05	€ 76,62
Gebouwd	105.886.009.000	€ 0,97	€ 0,97	€ 0,91	€ 0,91	€ 0,84	€ 0,78
Gebouwd		0,0390%	0,0389%	0,0365%	0,0364%	0,0337%	0,0312%
overig ongebouwd	92.408	€ 56,07	€ 66,15	€ 61,95	€ 61,43	€ 57,23	€ 52,50
verharde openbare wegen + 250%	9.663	€ 196,24	€ 231,53	€ 216,83	€ 214,99	€ 200,29	€ 183,75
Natuur	30.057	€ 4,41	€ 4,41	€ 4,41	€ 4,41	€ 4,41	€ 4,41

Uitgaande van een ingezetenen percentage dat rekenkundig is gekoppeld aan de huidige inwonersdichtheid (29,7 %), veranderen de tarieven als volgt:

- Tarief van ingezetenen stijgt met 1,0 %
- Tarief van gebouwd daalt met 6,3 %
- Tarief van ongebouwd stijgt met 10,5 %
- Tarief van natuur blijft gelijk

In tabel 4.3 worden de gevolgen van het tarief ongebouwd inzichtelijk gemaakt wanneer het bestuur kiest om het tariefdifferentiatiepercentage te wijzigen. Hierbij wordt uitgegaan van een ingezetenenpercentage van 29,7 %.

Tabel 4.3 Verkenning tarieven 2018 bij nieuwe waardeverhouding en toeslag voor wegen 29,7% ingezetenenpercentage

Categorie	Begroting 2018 250 %	toeslag wegen			
		100 %	250 %	300 %	400 %
overig ongebouwd	€ 56,07	€ 69,99	€ 61,95	€ 59,67	€ 55,57
verharde openbare wegen	€ 196,24	€ 139,97	€ 216,83	€ 238,67	€ 277,85



Wanneer gekozen wordt voor een tariefdifferentiatiepercentage van 100 %, stijgt het tarief voor overig ongebouwd met 24,8% en daalt het tarief voor wegen met 28.7 %. Wanneer gekozen wordt voor een tariefdifferentiatiepercentage van 300 %, stijgt het tarief voor overig ongebouwd met 6,4 % en het tarief van wegen met 21,6 %. Wanneer gekozen wordt voor een tariefdifferentiatiepercentage van 400 %, daalt het tarief voor overig ongebouwd met 0,9 % en stijgt het tarief van wegen met 41,6 %.

Bijlage 1 Gebruikte referentiegegevens

Tabel B1.1 Overzicht gebruikte referentiegegevens

Gegeven	Informatiebron	Actualiteit
Waarde wegen en spoorwegen	Tauw Taxatiewijzer V01	Prijspeil 2017
Waarde agrarische gronden	ASR vastgoedvermogensbeheer	Prijspeil 2017
Waarde bouwpercelen	www.bouwkavelonline.nl	Geraadpleegd op 9 februari 2018
Waarde gebouwd	Gegevens BWB	Prijspeil 2017
Oppervlakte wegen	Waterschap Brabantse Delta	Situatie 2017
Oppervlakte spoorwegen	CBS Bestand Bodemgebruik	Dataset 2012 geüpdatet naar situatie 2017
Oppervlakte overige gronden	Niet van toepassing	Sluitpost oppervlaktebepaling
Oppervlakte bouwpercelen	Nieuwe kaart Nederland	Situatie 2012 geüpdatet naar situatie 2017
Oppervlakte natuur	Waterschap Brabantse Delta	Afbakening vernieuwde categorie natuur 2017
Oppervlakte gebouwd	Gegevens BWB	Behorende bij prijspeil 2017
Inwonerdichtheid	Waterschap Brabantse Delta	Situatie 2017