Tauw

Kostentoedelingsonderzoek Hoogheemraadschap van Rijnland 2020

7 augustus 2019

Verantwoording

Titel	Kostentoedelingsonderzoek Hoogheemraadschap van Rijnland 2020
Opdrachtgever	Hoogheemraadschap van Rijnland
Projectleider	Xander Tekelenburg
Auteur(s)	Koort Verveld en Xander Tekelenburg
Projectnummer	1268393
Aantal pagina's	18
Datum	7 augustus 2019
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 Ingezetenen 5
2.1 Wettelijk kader 5
2.2 Berekening ingezetenenaandeel 5
3 Berekening waardeverhouding watersysteemheffing 6
3.1 Waardebepaling 6
3.2 Oppervlaktebepaling 8
3.3 Waardeverhouding watersysteemheffing 13
4 Categorale kostentoedeling watersysteemheffing 14
5 Bestuurlijke vrijheid 15
5.1 Ingezetenenaandeel 15
5.2 Tariefdifferentiaties 15
5.3 Categoriegebonden kosten 16
5.4 Keuzes vorige kostentoedelingsverordening 16
5.5 Keuzes huidige kostentoedelingsverordening 17
6 Vergelijking oppervlakte wegen kostentoedelingsonderzoek en heffingsmaatstaf 18
6.1 Samenvatting 18
6.2 Vergelijking 18
6.3 Oppervlakte wegen in een kostentoedeling 18
6.4 Oppervlakte Tariefdifferentiatie wegen 19
6.5 Conclusie 20

Bijlage 1 Overzicht gebruikte referentiegegevens

1 Inleiding

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

Wettelijk is verplichting om de kostentoedelingsverordening minimaal eenmaal in de vijf jaren te herzien. De laatste kostentoedelingsverordening waarvoor de waardeverhouding is herzien dateert uit 2015. Om deze reden is het noodzakelijk om voor 2020 een nieuwe kostentoedelingsverordening vast te stellen.

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:

- 2013: deze getallen zijn gebaseerd op de vigerende kostentoedelingsverordening met als peildatum 1 januari 2013
- 2018: voorliggend onderzoek op basis van peildatum 1 januari 2018[1]

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

Dit rapport begint in hoofdstuk 2 met de berekening van het ingezetenenaandeel. Daarna volgt een beschrijving van de volledige herziening van de waardeverhouding van de watersysteemheffing in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt de categorale kostentoedeling gepresenteerd. In hoofdstuk 5 wordt een toelichting gegeven over de bestuurlijke vrijheid bij het vaststellen van de verordening. In hoofdstuk 6 wordt een toelichting gegeven over het verschil tussen het areaal wegen in een kostentoedelingsonderzoek en het areaal wegen waarover belasting wordt geheven.

[1] 1-1-2018 geldt hierbij als meest recente peildatum. Met name de gegevens voor de waarde gebouwd zijn voor 1-1-2018 beschikbaar, maar ten tijde van dit schrijven nog niet voor 1-1-2019.

2 Ingezetenen

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 toebedeeld aan de eigenaren van onroerende zaken op basis van de waardeverhouding. Een kostentoedeling start met het vaststellen van het ingezetenenaandeel.

2.1 Wettelijk kader

Vanuit het oogpunt van belang-betaling wordt het ingezetenenaandeel in de kosten van de watersysteemheffing gekoppeld aan de gemiddelde inwonerdichtheid (aantal inwoners per km^2).

In artikel 120 van de Waterschapswet is vastgelegd dat:

a. Het ingezetenenaandeel minimaal 20 % en maximaal 30 % bedraagt wanneer het aantal inwoners per km^2 niet meer bedraagt dan 500
b. Het ingezetenenaandeel minimaal 31 % en maximaal 40 % bedraagt wanneer het aantal inwoners per km^2 meer bedraagt dan 500 maar niet meer bedraagt dan 1.000
c. Het ingezetenenaandeel minimaal 41 % en maximaal 50 % bedraagt wanneer het aantal inwoners per km^2 meer bedraagt dan 1.000

Het Algemeen Bestuur kan, op grond van artikel 120.3 van de Waterschapswet de genoemde maximale percentages in bijzondere omstandigheden verhogen tot 40 %, 50 % respectievelijk 60 %. De wetgever heeft hierbij, zo blijkt uit de toelichting op de model-kostentoedelingsverordening, gedacht aan waterschappen met een relatief groot aandeel natuurterreinen (bijvoorbeeld meer dan 25 % van het beheersgebied) en aan waterschappen met een zeer grote inwonerdichtheid (meer dan 1.250 inwoners per km^2). Door het bestuur kunnen ook andere argumenten worden gehanteerd om af te wijken van de genoemde maximale percentages.

2.2 Berekening ingezetenenaandeel

De gemiddelde inwonerdichtheid[2] van het beheersgebied van Hoogheemraadschap van Rijnland wordt geschat op 1.169 inwoners per km^2. Hiermee kom je in de categorie 41 % tot 50 % terecht. Bestuurlijk is door het Hoogheemraadschap van Rijnland in de laatste KTV vastgesteld dat het ingezetenenaandeel 50 % bedraagt. Om deze reden wordt in dit onderzoek uitgegaan van een ingezetenenpercentage van 50 % bij de berekening van de categorale waardeverhouding (zie hoofdstuk 4).

[2] Bron: http://openbaar.waves.databank.nl/ 1.272.763 inwoners voor Hoogheemraadschap van Rijnland

3 Berekening waardeverhouding watersysteemheffing

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

3.1 Waardebepaling

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

Waarde (spoor)wegen

Voor de waarde van de (spoor)wegen is de Taxatiewijzer met peildatum 1 januari 2017 als uitgangspunt genomen[3]. De resultaten uit de Taxatiewijzer zijn toegespitst op de situatie binnen het beheersgebied van het hoogheemraadschap waarbij rekening wordt gehouden met regionale kenmerken (type wegen) en waterschapsspecifieke kenmerken (grote kunstwerken)[4].

Vervolgens is deze taxatiewijzer geactualiseerd naar peildatum 1 januari 2018 op basis van voor de weg- en waterbouw gehanteerde indexpercentages[5]. De waardestijging voor wegen tussen 1 januari 2013 en 1 januari 2018 bedraagt gemiddeld 9,5 % en voor spoorwegen 3,0 %. De verandering is te verklaren door de stijging van arbeid en specifieke grondstofprijzen voor wegen en spoorwegen.

Waarde agrarische en overige gronden

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

- Koper heeft een landbouwbedrijf
- Grasland, bouwland, snijmaïs
- Soort overdracht is koop-verkoop
- Zakelijk recht is volle eigendom
- Geen opstallen
- Geen reguliere pachtovereenkomst of erfpacht

[3] Kenmerk: Model Taxatiewijzer- K001-1262738MD-V01. In opdracht voor de Unie van Waterschappen.
[4] Voor meer informatie over de uitgangspunten van de Taxatiewijzer wordt verwezen naar de rapportage met kenmerk: R001-1262738MTV-V01-nda-NL
[5] Indexatie naar prijspeil 1-1-18, volgens gegevens prijsindex Grond- Weg- en Waterbouw: https://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?PA=82261NED

- Geen familierelatie
- Oppervlak perceel groter dan 0,25 ha
- De koopsom is groter dan 1 euro

Verhandelde percelen met extreem hoge en lage prijzen zijn volgens een statistische methodiek uitgesloten. Het Kadaster geeft aan dat zij landelijk vaste statistische uitsluitingscriteria hanteren voor verhandelde percelen met extreem hoge of lage prijzen. Dit betreft een koopsom < EUR 10.000,00/ha en > EUR 105.000,00/ha. Deze uitsluitingscriteria zijn bedoeld om niet-representatieve transacties uit te sluiten.

De waarde van de agrarische en overige gronden is tussen 2013 en 2018 gestegen met 4,5 %. De stijging ten opzichte van 2013 van agrarische gronden 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 sector. De schaarste aan grond leidt bij grondgebonden agrarische bedrijven zoals melkveehouderij- en akkerbouwbedrijven tot een enorm vermogensbeslag. Grond is voor die sectoren immers een noodzakelijk productiemiddel[6].

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 hoogheemraadschap 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 bepaald op basis van www.bouwkavelsonline.nl[7]. De informatie van deze website wordt dan gecorrigeerd voor verschillen in waarde tussen woonkavels en bedrijventerreinen. De waarde per hectare komt uit op 2.052.815 EUR per hectare. Deze waarde is geverifieerd met de omliggende gebieden en is representatief voor deze regio. Omdat in 2013 gebruik is gemaakt van een andere bron zijn cijfers tussen 2013 en 2018 niet representatief met elkaar te vergelijken.

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

Waarde gebouwd
De waarde van de gebouwde eigendommen is verstrekt door Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland (BSGR) met peildatum 1 januari 2018. De voormalige gemeenten Haarlemmerliede, Spaarnwoude en Noordwijkerhout zijn uit peildatum 1 januari 2018 gevallen. Daardoor is voor deze getallen de waarde van 1 januari 2017 geïndexeerd met de groei van de waarde gebouwd tussen 2017 en 2018 (+7,7 %). De waarde gebouwd is met 21,5 % gestegen ten opzichte van 2013. De stijging wordt verklaard door een herstel van de huizenmarkt sinds de crisis.

---

6 https://www.agriholland.nl/dossiers/landbouwgrond/home.html en https://www.boerderij.nl/landbouwgrond/grondprijzen/

7 Bouwkavelsonline is landelijk de best beschikbare 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.

Dit herstel was in de vorige kostentoedeling nog niet terug te zien. De waardestijging volgt namelijk de marktontwikkelingen[8] met een zekere vertraging.

Tabel 3.1 Waarde per belangencategorie, inclusief dienstbaarheden

	Categorie		2013	2018
A1.1	Autosnelwegen	(EUR per ha)	2.956.000	3.315.698
A1.2	Hoofd en regionale wegen	(EUR per ha)	1.623.000	1.831.821
A1.3	Lokale wegen + bebouwde kom	(EUR per ha)	2.324.000	2.530.778
A1.4	Overige verharde wegen	(EUR per ha)	1.942.000	2.019.096
A2	Agrarische en overige gronden	(EUR per ha)	59.858	62.570
A3	Openbare spoorwegen	(EUR per ha)	19.749.000	20.345.400
A4	Bouwpercelen	(EUR per ha)	2.145.000	2.052.815
B	Natuur	(EUR per ha)	11.972	12.514
C	Gebouwd (totaal in EUR)	(totaal in EUR)	167.194.000.000	203.199.197.207

3.2 Oppervlaktebepaling

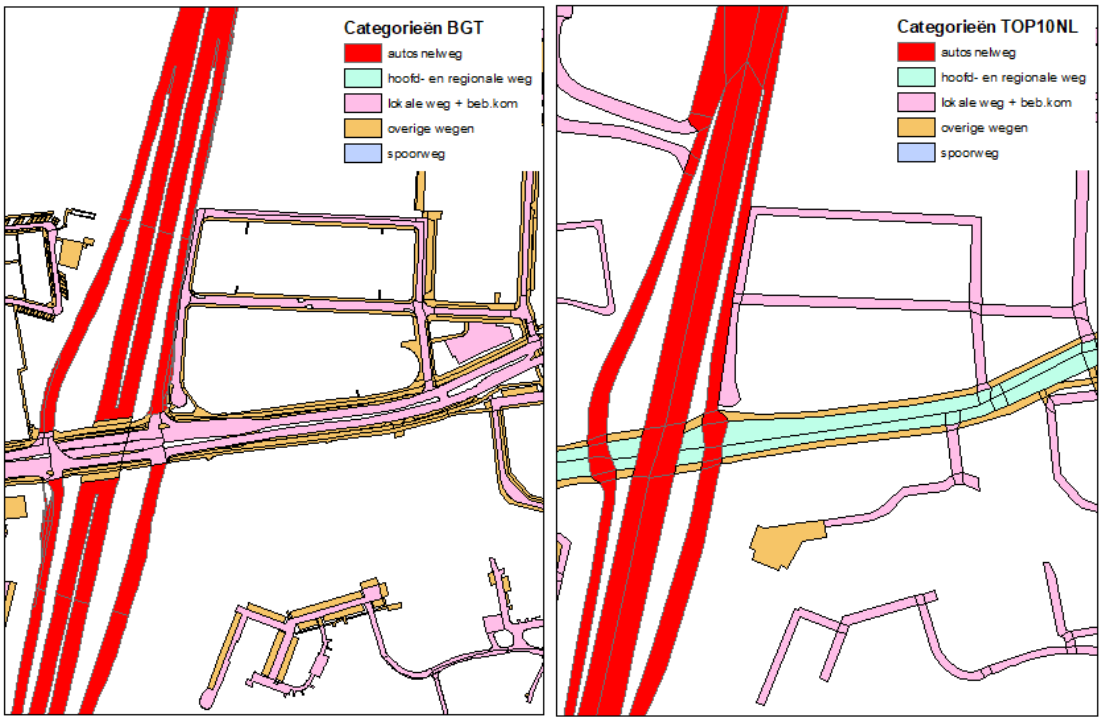
Naast de waardeverhouding is ook de oppervlakte per (sub)categorie opnieuw berekend naar de peildatum 1 januari 2018. In deze oppervlaktebepaling is de nieuwe afbakening van de categorie natuur verwerkt. Tabel 3.2 geeft een overzicht van het oppervlak per belangencategorie. Hierbij zijn voor wegen de vermenigvuldigingsfactoren toegepast waarmee, naast het wegoppervlak zelf, ook de dienstbaarheden naast de weg worden meegenomen.

Oppervlakte (spoor)wegen

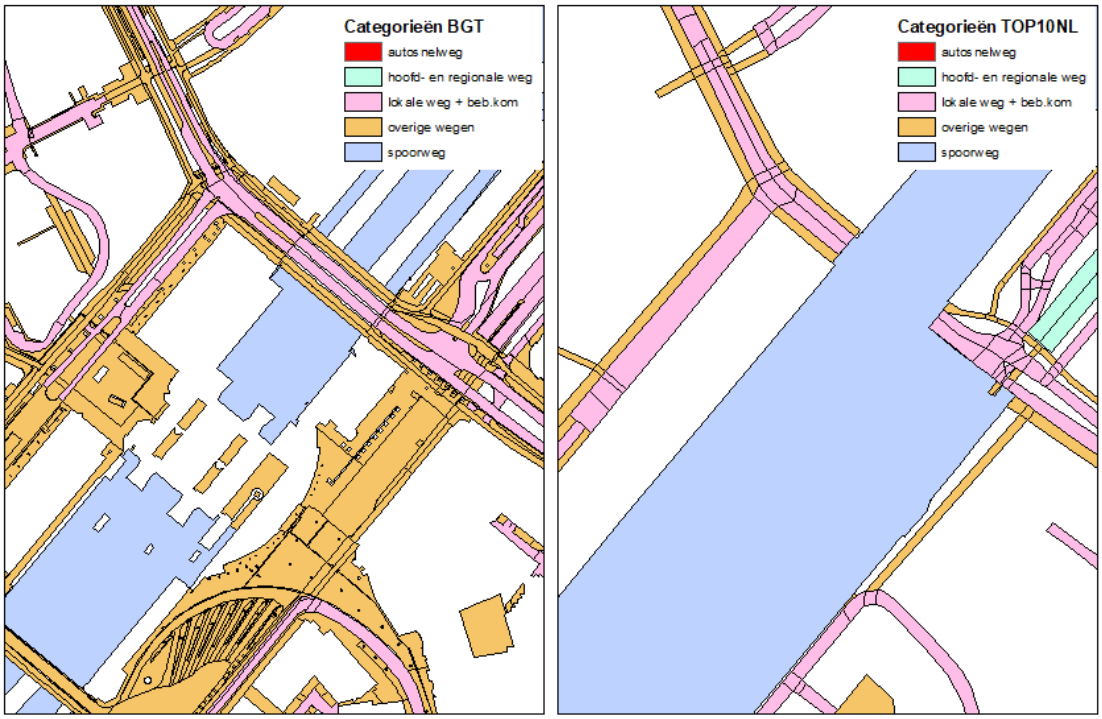
Voor de oppervlaktebepaling van (spoor)wegen is de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) gebruikt met peildatum 1 januari 2018. Dit is een ander bronbestand dan de TOP10NL welke bij andere kostentoedelingsonderzoeken vaak is gebruikt. Er is voor de BGT gekozen omdat dit een nauwkeuriger bronbestand is, welke topografische objecten nauwkeuriger weergeeft. Dit is weergegeven in figuren 1 en 2 op de volgende pagina. Hierin is duidelijk het verschil in nauwkeurigheid te zien. Daarnaast sluit dit bronbestand aan bij de nieuwe afbakening van wegen die wordt opgesteld in opdracht van Rijnland t.b.v. de watersysteemheffing.

[8] Bron: CBS

Samenvatting verschil gebruik BGT en TOP10NL als bronbestand oppervlakte spoorwegen:
Het oppervlak wordt bij het BGT-bronbestand nauwkeuriger ingetekend en soms anders geclassificeerd door het grotere detailniveau dan bij het gebruik van het TOP10NL-bronbestand. Dit zorgt voor een afwijking in oppervlak: zo wordt in de BGT stoepen, parkeervakken, fiets- en wandelpaden nauwkeuriger ingetekend en daardoor anders geclassificeerd waardoor een significante oppervlakteverandering en functieverschuiving plaats vindt. Er vind een functieverschuiving plaats tussen de TOP10NL en de BGT van hoofd- en regionale wegen naar lokale wegen en bebouwde kom. Daarnaast vind er een functieverschuiving plaats van lokale wegen en bebouwde kom naar overige wegen doordat vrij liggende loop- en fietspaden in de BGT wel ingetekend als gevolg van het grotere detailniveau. Het oppervlak spoorwegen veranderd door een nauwkeuriger intekening en doordat er een functieverandering plaatsvindt van spoorwegen naar gebouwd (rangeerterreinen worden kleiner en vrijkomende ruimte wordt volgebouwd).



Figuur 1 - Verschil intekening BGT (links) met TOP10NL (rechts). Hierin zijn tussen de brondbestanden verschillen te zien in afbakening (locatie en breedtes per wegdeel) en classificatie (B.v. Regionale weg in Top10NL wordt als Lokale weg gecategoriseerd in de BGT. Of Langs lokale wegen worden in de BGT nu ook voetpaden onderscheiden waarin de Top10NL deze allemaal onder één categorie worden geschaard).



Figuur 2 - Verschil intekening BGT (links) met TOP10NL (rechts). Hierin zijn tussen de bronbestanden verschillen te zien in afbakening en classificatie.

Een afname van 2,2 % van het areaal snelwegen wordt verklaard door het nauwkeuriger worden van de brondata, zowel in oppervlakte als in functie. De verbetering van het detailniveau tussen BGT en TOP10NL is terug te zien in figuur 1 waarbij groenstroken tussen snelwegen in de BGT apart worden afgebakend, in tegenstelling tot de TOP10NL. Het oppervlak wordt dus nauwkeuriger ingetekend en soms anders geclassificeerd door het grotere detailniveau.

Het areaal hoofd- en regionale wegen neemt af met 60,5 %. Deze daling wordt verklaard doordat er een functieverschuiving plaatsvindt tussen de TOP10NL en de BGT van hoofd- en regionale wegen naar lokale wegen en bebouwde kom (zie figuur 1).

De stijging van lokale wegen met 32,8 % wordt verklaard door eenzelfde functieverandering en door het nauwkeuriger intekenen van het bronbestand (figuur 1 en 2). Overige wegen neemt met 1.343,4 % toe. Deze toename wordt verklaard door functieverschuivingen van hoofd- en regionale wegen naar lokale wegen + bebouwde kom en van deze laatste categorie naar overige verharde wegen. Zo wordt in de BGT stoepen, parkeervakken, fiets- en wandelpaden nauwkeuriger ingetekend en geclassificeerd waardoor een significante oppervlakteverandering plaats vindt (onderste deel figuur 1 woonwijk). Daarnaast worden vrij liggende loop- en fietspaden in de BGT wel ingetekend als gevolg van het grotere detailniveau.

Naast de wegenontwikkeling, worden lichte verschuivingen verklaard door een voortdurende ontwikkeling van de gebruikte bronbestanden. Het oppervlak spoorwegen neemt met 34,0 % af.

Dit is te verklaren doordat de BGT nauwkeuriger ingetekend is en er een functieverandering plaats vindt van spoorwegen naar overige wegen en gebouwd (figuur 2). Rangeerterreinen worden kleiner en vrijkomende ruimte wordt volgebouwd. Dit is tevens te zien bij het huidige station Alphen aan den Rijn. In het verleden behoorde de ruimte direct naast het spoor nog toe tot de functiecategorie ‘spoor’, terwijl deze in de huidige situatie wordt geclassificeerd als ‘gebouwd’, doordat er een woonwijk tegen het spoor aan is gebouwd.

Oppervlakte natuur
Sinds de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel is er onduidelijkheid over de vraag wanneer een terrein kwalificeert als een natuurterrein als bedoeld in artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet en wanneer niet. Om deze onduidelijkheid weg te nemen zijn er in overleg met de terreinbeheerders verspreid over Nederland zes zogenaamde voorbeeldprocedures gestart. Op 7 november 2014 is de onduidelijkheid weggenomen door een uitspraak van de Hoge Raad[9]. Voor de waardeverhouding betekent dit dat hierin een nieuwe afbakening van de categorie natuur moet worden meegenomen.

Door de uitspraak van de Hoge Raad en de herziening van de afbakening van de categorie natuur stijgt het areaal natuur in 2019 met 17,2 %.[10]

Oppervlakte bouwpercelen
Onder bouwpercelen wordt verstaan: onbebouwde, al dan niet bouwrijp gemaakte percelen, waarop gebouwd mag worden. Op het moment dat er op gebouwd wordt, wordt die voortaan geclassificeerd als Gebouwd.

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. Vanuit de BSGR is alleen data beschikbaar voor de negen gemeenten waar ze ook de WOZ voor berekenen. Omdat er geen betere bronnen beschikbaar zijn wordt als uitgangspunt genomen dat de bouwopgave gelijk is gebleven en gaan we daarom uit van hetzelfde oppervlak als die in 2013 is gebruikt door Rijnland (1.800 ha). Het exacte getal voor een bouwperceel (een aaneengesloten terreinoppervlak waarop krachtens het bestemmingsplan een zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten) is op dit moment niet te achterhalen. Daarom is hetzelfde oppervlak gebruikt als in het vorige kostentoedelingsonderzoek.

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 Hoogheemraadschap.

[9] HR 7 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3118.
[10] Tauw BV, Validatierapport TDK 2019 Hoogheemraadschap Rijnland, kenmerk: N001-1268393RIG-V01-srb-NL, datum: 23 april 2019

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 18,4 %. Deze daling wordt mogelijk verklaard door een sterke toename in het areaal gebouwd en natuur.

Oppervlakte gebouwd
Het oppervlak gebouwd volgt rechtstreeks uit een actuele opgave van de WOZ met peildatum 1 januari 2018 uit het belastingsysteem van BSGR. Het gebruik van deze bron is voorgeschreven door de Geowijzer van de Unie van Waterschappen (januari 2008). Het oppervlak gebouwd is gestegen tussen 2013 en 2018 met 24,1 %. Dit wordt deels verklaard door ontwikkelingen van nieuwe woningen en bedrijfspanden (bebouwing) en verandering in objectafbakeningsregels.

De objectafbakeningsregels zijn gewijzigd. Als gevolg hiervan is een aantal objecten van karakter veranderd[11]. De betreffende objecten worden sinds dat moment in hun geheel als gebouwde objecten aangemerkt. Tot het moment van de wetswijziging kwalificeerden deze objecten als deels een gebouwd en deels een ongebouwd object. Objecten waarvoor dit geldt zijn onder andere sportvelden waarop een gebouwd object staat, militaire oefenterreinen met kazernes, begraafplaatsen, maneges en golfbanen. Mede dankzij een strengere controle van de waarderingskamer en doordat steeds betere objectafbakeningen en taxaties worden afgeleverd door gemeentes ontstaat een extra toename van het oppervlak gebouwd.

Tabel 3.2 Oppervlakte per belangencategorie(ha), inclusief dienstbaarheden

	Categorie	2013	2018
A1.1	Autosnelwegen	1.048	1.025
A1.2	Hoofd en regionale wegen	3.164	1.251
A1.3	Lokale wegen + bebouwde kom	3.560	4.727
A1.4	Overige verharde wegen	258	3.724
A2	Agrarische en overige gronden	54.165	44.182
A3	Openbare spoorwegen	419	276
A4	Bouwpercelen	1.800	1.800
B	Natuur	20.904	24.504
C	Gebouwd	22.085	27.408
	Totaal	107.403	108.896[12]

[11] Brief Unie van Waterschappen (AFNAME AREAAL ONGEBOUWD (d.d. 9-11-2017 WM 17-90A EN B))
[12] De oppervlakte van het gehele beheergebied van Rijnland is aangeleverd door het Hoogheemraadschap zelf. De bepaalde oppervlakte hiervan bedraagt 108.896 hectare. De geleverde oppervlaktegrens ligt ten opzichte van de UvW 2015 waterschapsgrenzen een stukje verder in de Noordzee, waarmee het totale oppervlak toeneemt.

3.3 Waardeverhouding watersysteemheffing

In tabel 3.3 is de waardeverhouding berekend voor het watersysteembeheer.

Tabel 3.3 Waardeverhouding watersysteemheffing prijspeil en ruimtebeslag inclusief correctie veroudering[13]

2.	bepalen waarden	Unie van Waterschappen				
	watersysteemheffing				***heffingsgebied***	
	categorie	*opvl in ha*	*waarde per ha*	*verou-dering*	*totale waarde*	*waarde verh.*
	A1.1 autosnelwegen	1.025	€ 3.315.698	75%	€ 2.548.942.838	
	A1.2 hoofd- en regionale wegen	1.251	€ 1.831.821	75%	€ 1.718.293.894	
	A1.3 lokale wegen + beb.kom	4.727	€ 2.530.778	75%	€ 8.971.291.663	
	A1.4 overige verharde wegen	3.724	€ 2.019.096	75%	€ 5.639.335.128	
A1	openbare landwegen	10.726			€ 18.877.863.522	
A2	agrarische gronden	44.182	€ 62.570		€ 2.764.455.226	
A3	openbare spoorwegen	276	€ 20.345.400	75%	€ 4.211.497.800	
A4	bouwpercelen	1.800	€ 2.052.815		€ 3.695.067.000	
A5	overige	0	€ 62.570		€ -	
	ongebouwd ex landwegen	46.258			€ 10.671.020.026	
		---			---	
A	**ongebouwd**	**56.984**			**€ 29.548.883.548**	12,7%
B	**natuur**	**24.504**	€ 12.514		**€ 306.643.056**	0,1%
					0	
		Totale oppervlakte			€ 203.199.197.207	
C	**gebouwd**	**27.408**			**€ 203.199.197.207**	87,2%
					---	---
		totale oppervlake	*inw. per km2*	**totaal**	**€ 233.054.723.811**	100%
D	**ingezetenen**	**108.896**	1.169			

Tabel 3.4 Vergelijking waardeverhouding in %

	Categorie	2013			2018		
		In %	In ha	In kEUR	In %	In ha	In kEUR
A	Ongebouwd	12,7%	64.414	24.348.974	12,7%	56.984	29.548.884
A1/ A3	wegen/spoor	9,9%	8.449	18.961.775	9,9%	11.002	23.089.361
A2	agrarisch/ov	1,7%	54.165	3.242.209	1,2%	44.182	2.764.455
A4	bouwpercelen	1,1%	1.800	2.144.990	1,6%	1.800	3.695.067
B	Natuur	0,1%	20.904	250.263	0,1%	24.504	306.643
C	Gebouwd	87,2%	22.085	167.194.000	87,2%	27.408	203.199.197
	Totaal	100,0%	107.403	191.793.237	100,0%	108.896	233.054.724

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

In tabel 3.4 wordt de berekening van de waardeverhouding van de voorgaande kostentoedelingsverordening (2013) vergeleken met de nu uitgevoerde berekening (2018).

Tussen 2013 en 2018 vindt een toename in de totale waarde per categorie plaats. Ongebouwd neemt met name toe door de stijging van het areaal en waarde van Wegen. Gebouwd neemt toe door een herstel van huizenmarktprijzen sinds de crisis. In de waardeverhouding wordt de toename van Ongebouwd weer gecompenseerd door de toename van Gebouwd. De invloed van Natuur op de waardeverhouding is beperkt.

4 Categorale kostentoedeling watersysteemheffing

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

In de onderstaande tabel 4.1 is de categorale kostentoedeling weergegeven, rekening houdend met het huidige ingezetenenaandeel van 50 %.

De verschuivingen in waarde en oppervlakte van de categorieën leiden tot een toename van het aandeel gebouwd met 0,1 procentpunt, een afname van het aandeel ongebouwd met 0,1 procentpunt en een onveranderd aandeel natuur. Dit wordt veroorzaakt door een verschil in afronding op twee decimalen tussen 2013 en 2018 waardoor in de categorale waardeverhouding een lichte verschuiving plaats vindt.

Tabel 4.1 Berekening kostentoedelingspercentages watersysteemheffing in %

Categorie	2013	2018
Ingezetenen	50,0%	50,0%
Gebouwd	43,5%	43,6%
Ongebouwd	6,4%	6,3%
Natuur	0,1%	0,1%

5 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.

5.1 Ingezetenenaandeel

Het binnen de bandbreedtes bepalen van het exacte ingezetenenaandeel behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap. In Hoofdstuk 2 wordt dit nader toegelicht.

5.2 Tariefdifferentiaties

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

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

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

Sinds de inwerkintreding 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. Rijnland 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

5.3 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.

5.4 Keuzes vorige kostentoedelingsverordening

Vorige kostentoedeling

Bij de vorige kostentoedeling is ervoor gekozen uitsluitend een tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen (300 %) 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. Rijnland heeft enkele buitendijks gelegen gebieden. 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. Er kan niet van een evidente onredelijkheid worden gesproken.

Glasopstanden
Rijnland kent ca. 800 ha aan 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 ten laste van de openbare verharde wegen is dan ook redelijk. Consequentie van deze 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.

5.5 Keuzes huidige kostentoedelingsverordening

De bestuurlijke overwegingen bij de vorige kostentoedeling 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 tariefdifferentiatiepercentage te wijzigen.

6 Vergelijking oppervlakte wegen kostentoedelingsonderzoek en heffingsmaatstaf

In dit hoofdstuk wordt een verklaring gegeven waarom de oppervlakte wegen verwerkt in een kostentoedeling afwijkt met de oppervlakte tariefdifferentiatie wegen voor de watersysteemheffing.

6.1 Samenvatting

De oppervlakte wegen die wordt gebruikt voor een kostentoedelingsonderzoek is een andere oppervlakte dan dat wordt gebruikt voor de belastingheffing.

In een kostentoedelingsonderzoek dient voor de afbakening van wegen rekening te worden gehouden met dienstbaarheden. Deze dienstbaarheden bestaan uit bermen, sloten en groenstroken welke “dienstbaar” zijn aan de functie van de weg. Voor het toepassen van een tariefdifferentiatie (zie ook Hoofdstuk 5) mag enkel over het verharde gedeelte van een weg een tariefdifferentiatie geheven worden.

Dit levert een verschil op tussen het vaststellen van de afbakening van wegen voor een kostentoedelingsonderzoek (verharde wegen + dienstbaarheden) en het vaststellen van de afbakening waar een tariefdifferentiatie over wordt geheven (enkel verharde weggedeeltes). Dit verschil wordt in de rest van dit hoofdstuk nader toegelicht.

6.2 Vergelijking

In onderstaande tabel wordt het oppervlakte van wegen in dit Kostentoedelingsonderzoek vergeleken met het oppervlakte van wegen wat gebruikt wordt als heffingsmaatstaf voor de watersysteemheffing.

Tabel 6.1 Vergelijking oppervlakte wegen

Oppervlakte wegen in Kostentoedelingsonderzoek	10.726 ha
Oppervlakte Tariefdifferentiatie wegen	6.988 ha

6.3 Oppervlakte wegen in een kostentoedeling

In de Waterschapswet en vooral het daarop gebaseerde Waterschapsbesluit zijn voorschriften opgenomen omtrent de waardering van wegen en spoorwegen in het kader van de kostentoedeling. Uit art. 6.6 Waterschapsbesluit blijkt dat de wegen en spoorwegen moeten worden gewaardeerd inclusief de daaraan dienstbare grond. Volgens de toelichting op het Waterschapsbesluit gaat het hierbij om grond die een bijdrage levert aan de verkeerskundige functionaliteit, zoals tussenbermen, obstakelvrije zones buiten de verharding, geluidswerende voorzieningen en bermsloten.

De verklaring van de oppervlakte wegen in een kostentoedeling begint bij de methodiek van de Taxatiewijzer. Dit is het landelijk vastgestelde rekenmodel waarmee de waarde per hectare van wegen en spoorwegen wordt bepaald.

In de Taxatiewijzer worden twee aspecten gecombineerd. In de eerste plaats is dit het opstellen van standaard ontwerpprofielen voor de in het Waterschapsbesluit onderscheiden typen openbare wegen. Vervolgens wordt, aan de hand van een groot aantal standaardeenheidsprijzen, van de weg de vervangingswaarde per ha berekend.

De totale oppervlakte wegen in een kostentoedeling wordt bepaald aan de hand van de oppervlakte van de verharde wegen in de BGT. Deze oppervlakten worden geclassificeerd en vermenigvuldigd met zo genoemde vermenigvuldigingsfactoren. Deze vermenigvuldigingsfactoren zijn gebaseerd op de standaard ontwerpprofielen zoals deze in de Taxatiewijzer worden toegepast.
De berekende oppervlakte voor de kostentoedeling is een fictieve oppervlakte. Deze is in overeenstemming met de definitie van de waarde van de wegen per hectare in de taxatiewijzer maar heeft geen fysieke ligging. Hierdoor kan deze dan ook niet worden gebruikt voor de watersysteemheffing. De totale waarde van de wegen, oppervlakten vermenigvuldigd met de vermenigvuldigingsfactoren en de waarde per hectare, is de reële economische waarde van de wegen in het beheergebied van het waterschap.

6.4 Oppervlakte Tariefdifferentiatie wegen

De tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen is geregeld in art. 122 lid 3 Waterschapswet. 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.

Om de tariefdifferentiatie voor wegen te kunnen toepassen moet de ligging hiervan op perceelsniveau worden vastgelegd. Dit geldt voor de openbare en verharde wegen. Hier werden eerder ook dienstbaarheden onder geschaard.

Als gevolg van deze uitspraak kan het waterschap alleen nog maar de verharde delen van wegen onder de tariefdifferentiatie brengen. Onverharde delen van wegen vallen daarmee dus niet onder de tariefdifferentiatie. De bermen vallen volgens de Hoge Raad wel onder het begrip openbare weg, maar enkel de verharde gedeelten van die bermen vallen onder de tariefdifferentiatie[14].

[14] Van den Bosch en partners, Notitie waardebepaling wegen in het kader kostentoedeling na uitspraak Hoge Raad over tariefdifferentiatie wegen, 19 februari 2019.

Naar aanleiding van deze uitspraak heeft Tauw in opdracht van Rijnland een nieuwe afbakening wegen berekend op basis van de BGT waarbij geen onverharde dienstbaarheden worden meegerekend. Dit leidt tot een afname van de afbakening wegen waar een tariefdifferentiatie over mag worden geheven.

6.5 Conclusie

De oppervlakte wegen die wordt gebruikt voor een kostentoedelingsonderzoek is een andere oppervlakte dan dat wordt gebruikt voor de belastingheffing.

In een kostentoedelingsonderzoek is de totale vervangingswaarde van wegen afhankelijk van het oppervlak van wegen gekoppeld aan een theoretische dienstbaarheid. Deze theoretische dienstbaarheid is gekoppeld aan de waarde per hectare zoals toegepast in de Taxatiewijzer.

Voor de belastingheffing wordt ruimtelijk vastgesteld over welke percelen, bestaande enkel uit verharde openbare wegen (zonder dienstbaarheden), belasting met tariefdifferentiatie kan worden geheven. Dit leidt tot een afname van de heffingsmaatstaf voor de tariefdifferentiatie wegen. Over het dienstbare (onverharde) gedeelte van de wegen wordt, in de meeste gevallen, voortaan het reguliere ongebouwde tarief geheven en dus ook niet meer apart afgebakend.

Dat er daarnaast sprake is van een verschuiving tussen de categorieën wegen door het gebruik van BGT (zie hoofdstuk 3.2) heeft verder geen invloed op de heffingsmaatstaf voor de tariefdifferentiatie wegen.

De uitspraak van de Hoge Raad heeft dus geen gevolgen voor de reikwijdte van ‘wegen’ en ‘spoorwegen’ in het kader van de kostentoedeling. De wegen worden hier immers gewaardeerd inclusief de daaraan dienstbare grond, ongeacht of die grond verhard of onverhard is. De onverharde dienstbare grond van wegen kan niet gewaardeerd worden als ‘agrarische gronden’. De aan wegen en spoorwegen dienstbare onverharde grond valt ook na de uitspraak van de Hoge Raad nog steeds onder ‘openbare landwegen’ en ‘banen voor openbaar vervoer per rail’ als bedoeld in art. 6.3 letters b en c Waterschapsbesluit.

Bijlage 1 Overzicht gebruikte referentiegegevens

Tabel B1.1 Overzicht gebruikte referentiegegevens

Gegeven	Informatiebron	Actualiteit
Waarde wegen en spoorwegen	Tauw Taxatiewijzer V01 en CBS	Prijspeil 1-1-2018
Waarde agrarische gronden	ASR vastgoedvermogensbeheer	Prijspeil 1-1-2018
Waarde bouwpercelen	www.bouwkavelsonline.nl	Geraadpleegd op 11 februari 2019 en omgerekend naar prijspeil 1-1-2018
Waarde gebouwd	BSGR	Prijspeil 1-1-2018
Oppervlakte wegen	BGT	Dataset februari 2019
Oppervlakte spoorwegen	BGT	Situatie 2018
Oppervlakte overige gronden	n.v.t.	Sluitpost
Oppervlakte bouwpercelen	NKN	Situatie 2018
Oppervlakte natuur	Rijnland	Situatie 2018
Oppervlakte gebouwd	BSGR	Situatie 2018
Inwonerdichtheid	Waves	Situatie 2018