Waterschap
Rivierenland

Ontwerp

Toelichting op de Kostentoedelingsverordening wegenbeheer Waterschap Rivierenland 2009

Hoofdstuk 1: Algemeen

1. Wettelijke basis

Ingevolge artikel 122b, eerste lid, van de Waterschapswet (Stb. 2007, 208) moet het algemeen bestuur van een waterschap ten behoeve van de wegenheffing een verordening vaststellen, waarin voor elk van de categorieën van heffingplichtigen de toedeling van het kostendeel is opgenomen. De kostentoedelingsverordening moet door gedeputeerde staten van de provincie worden goedgekeurd en wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren herzien.

2. Kostentoedelingsmethode Delfland wettelijk voorgeschreven

De wijze waarop de kosten van de taakuitoefening aan de categorieën van heffingplichtigen worden toegedeeld, is vastgelegd in het Reglement voor het Waterschap Rivierenland (hierna te noemen: provinciaal reglement). Ingevolge artikel 20 van het provinciaal reglement wordt 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 heffingplichtige categorieën (ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, natuurterreinen en gebouwde onroerende zaken) geschiedt ingevolge artikel 21, tweede lid van het provinciaal reglement aan de hand van de waarde van de onroerende zaken in het economische verkeer, met dien verstande dat daarbij de waarde van de openbare wegen in de zin van de Wegenwet buiten beschouwing wordt gelaten.

3. Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen

De eerste stap in het toedelingsproces is de toedeling 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 binnen de bandbreedtes bepalen van het exacte ingezetenenaandeel behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschap.

In het provinciaal reglement is, door verwijzing naar artikel 120 (derde lid) van de Waterschapswet bepaald, dat het algemeen bestuur van een waterschap de zojuist genoemde maximale kostentoedelingspercentages met 10% kan verhogen. De reden voor verhoging van het maximale kostentoedelingspercentage is, zo stelt de toelichting op het provinciale reglement, gelegen in het feit dat het wegennet in het betreffende gebied intensief wordt gebruikt, mede door sluipverkeer, waardoor de algemene verkeersfunctie hoog is. Het ligt dan ook in de rede, aldus de toelichting op het provinciaal reglement, om gelet op de aard en omvang van het belang van de wegen voor de ingezetenen, bij de kostentoedeling van de wegentaak het maximale percentage toe te rekenen aan de categorie ingezetenen gebaseerd op de inwonerdichtheid per vierkante kilometer.

Dat in de toelichting op het provinciaal reglement met “maximale percentage” wordt bedoeld het maximale percentage inclusief een verhoging op grond van het derde lid van artikel 120 Waterschapswet blijkt uit de daaropvolgende zin in de toelichting: uitgangspunt is voor de categorie ingezetenen, ter vermijding van ongewenste lastenverschuivingen, dat de bestaande wegenheffing op dezelfde voet wordt voortgezet door het waterschap.

4. Toedelen van de resterende kosten aan de specifieke categorieën
Nadat het aandeel van de ingezetenen in de kostentoedeling is bepaald, worden de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, natuurterreinen en gebouwd toegedeeld. Deze toedeling vindt op basis van het bepaalde in artikel 21, tweede lid van het provinciale reglement. De onderlinge waardeverhouding tussen de categorieën is bepalend voor de kostentoedeling, met dien verstande dat daarbij de waarde van de openbare wegen in de zin van de Wegenwet buiten beschouwing wordt gelaten.

4.1 Waardebepaling en waardepeildatum
De waardepeildatum ten behoeve van de kostentoedeling is vastgesteld op 1 januari 2007.
In het proces van kostentoedeling 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 1-1-2007) en het begin van het eerste belastingjaar waarop de kostentoedelingsverordening betrekking heeft (1-1-2009). Zo zullen bouwpercelen die na de waardepeildatum zijn bebouwd, voor de kostentoedeling als ongebouwde onroerende zaken worden aangemerkt en zal landbouwgrond die na de waardepeildatum is omgevormd tot natuur of tot bouwgrond, nog wel als landbouwgrond in de waardebepaling worden meegenomen.

5. Natuurterreinen
Natuurterreinen vormen voor de kostentoedeling en de belastingheffing een nieuwe 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 bij wetsfictie mede als natuurterreinen aangemerkt. Voorwaarde is wel dat deze objecten een oppervlakte van ten minste één hectare hebben.

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

In het “taakgebied wegenzorg” strekt de taak van het waterschap zich uit tot de zorg voor de openbare wegen buiten de bebouwde kom in de zin van de Wegenwet, met uitzondering van de rijkswegen en provinciale wegen (artikel 4, derde lid van het provinciale reglement).

7. Relatie met de begroting van het waterschap
In het traject van belastingheffing (kostentoedeling-tariefbepaling-aanslagvervaardiging-heffing-invordering) zijn de kosten van de wegentaak van het waterschap bepalend. Deze kosten worden in de begroting van het waterschap geraamd en in de jaarverslaggeving verantwoord. Gelet op het belang van de belastingheffing voor de waterschappen en gelet op het feit dat inzicht moet bestaan in de lasten voor de belastingplichtigen, vormt een specificatie van de bedragen

die uiteindelijk tot lasten van de belastingplichtigen leiden, een apart onderdeel van de begroting (de begroting naar kostendragers). Een en ander is in de nieuwe verslaggevingsvoorschriften van het Waterschapsbesluit vastgelegd. Het gaat in deze verordening om de kostendrager wegenbeheer.
Eveneens op grond van de nieuwe verslaggevingsvoorschriften wordt in de begroting naar kostendragers voor iedere taak allereerst op basis van de netto-kosten, het bedrag voor onvoorzien, de bedragen die voor kwijtschelding en oninbaarverklaring worden geraamd, verwachte dividenden en overige algemene opbrengsten een saldo berekend, het resultaat. Daarna wordt aangegeven hoe het begrote resultaat zal worden gedekt of bestemd. In de regel wordt er eerst onttrokken of toegevoegd aan reserves en ontstaat daarna het bedrag dat het waterschap door middel van belastingheffing zal moeten ontvangen. Dit laatste bedrag is het startpunt voor de kostentoedeling.

Hoofdstuk 2: Artikelgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsbepalingen

In artikel 1 zijn enkele begrippen, die in de verordening vaker voorkomen, nader gedefinieerd.
In **onderdeel a** wordt een omschrijving van het begrip kosten gegeven. De kosten die in de kostentoedeling een rol spelen zijn de netto-kosten die in de begroting van het waterschap zijn opgenomen en die met behulp van de wegenheffing worden gedekt. Kosten waarvoor dit niet geldt, worden niet in de kostentoedeling wegenbeheer betrokken.
In **onderdeel b** wordt het taakgebied van het waterschap omschreven als het gebied dat is aangegeven op de bij het provinciale reglement behorende kaart waarin het waterschap bevoegd is de wegentaak uit te voeren.
In de **onderdelen c tot en met f** wordt een omschrijving gegeven van de begrippen ingezetenen, zakelijk gerechtigden ongebouwd niet zijnde natuurterreinen, zakelijk gerechtigden natuurterreinen en zakelijk gerechtigden gebouwd. Dit zijn de heffingplichtige categorieën. Voor de omschrijvingen is aangesloten bij artikel 122a van de Waterschapswet en artikel 20 van het provinciaal reglement.

Artikel 2 Kostentoedeling wegenbeheer

In artikel 2 is aangegeven op welke wijze de kosten van de taakuitoefening over de vier heffingplichtige categorieën worden verdeeld. Artikel 2 vormt daarmee het kernartikel van de verordening. De kostentoedeling geschiedt in twee stappen. In de eerste stap wordt het kostenaandeel van de categorie ingezetenen bepaald en in de tweede stap worden de resterende kosten van de taakuitoefening over de categorieën ongebouwd niet zijnde natuur, natuur en gebouwd verdeeld.

Stap 1 kostentoedelingsproces: Toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen
De eerste stap in het kostentoedelingsproces is het toedelen van kosten aan de categorie ingezetenen. Dit gebeurt op basis van de gemiddelde inwonerdichtheid in het taakgebied wegenzorg. 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 (buitenste grenzen) van het taakgebied wegenzorg.

In aansluiting op de regels die zijn gesteld in artikel 20 van het provinciaal reglement is het kostenaandeel van ingezetenen gesteld op 50 %. De algemene verkeersfunctie van de wegen in het taakgebied is hoog, mede door sluipverkeer. Als gevolg van een relatief extensief wegennet van provinciale en Rijkswegen worden de wegen, die in beheer zijn van Waterschap Rivierenland, ook intensief gebruikt voor interlokaal verkeer. Ten slotte worden deze wegen veel gebruikt voor recreatief verkeer vanuit de stedelijke randgemeenten (Papendrecht, Sliedrecht, Hardinxveld-Giessendam, Gorinchem).

Het voorgaande is op zichzelf een afdoende motivering voor de vaststelling van het kostenaandeel voor ingezetenen op 50 %. Daarnaast is het vanuit het oogpunt van algemeen belang gewenst om het kostenaandeel van ingezetenen binnen de geldende regels op het maximum te stellen. In het grootste deel van Nederland zijn de lokale wegen buiten de bebouwde kom in beheer van de gemeenten. Wegenbeheer door een waterschap is een uitzonderingssituatie, zoals ook uit (de geest van) de Wet herverdeling wegenbeheer blijkt. Deze uitzonderingssituatie heeft vaak een specifieke (bestuurlijke) achtergrond, bijvoorbeeld het uitblijven van een gemeentelijke herindeling, waardoor het beheer van de lokale wegen buiten de bebouwde kom te veel van de draagkracht van gemeenten zou vergen. Het is gewenst om voor wat betreft de lastenheffing voor het wegenbeheer door Waterschap Rivierenland – binnen de mogelijkheden die wet- en regelgeving bieden – aan te sluiten bij een lastenverdeling zoals die zou gelden wanneer het wegenbeheer een gemeentelijke taak zou zijn. Een aanzienlijk verschil in lastenheffing is temeer onwenselijk, omdat de wegentaak in Waterschap Rivierenland slechts in een deel van het beheersgebied wordt uitgevoerd.

In het geval het wegenbeheer zou worden uitgeoefend door de gemeente zouden met name de ingezetenen en de zakelijk gerechtigden van gebouwde eigendommen de lasten voor deze taak opbrengen. Het is gewenst om daar bij de kostentoedeling door het waterschap bij aan te sluiten. Dit is een extra argument om het kostenaandeel voor ingezetenen op het maximum te stellen; daarnaast wordt – door het volgen van de provinciale regels – bij het toedelen van de resterende kosten ook zoveel mogelijk aangesloten bij een gemeentelijke lastenverdeling.

Stap 2 kostentoedelingsproces: Toedelen van de resterende kosten aan de specifieke categorieën

Nadat is bepaald welk aandeel in de kosten van het wegenbeheer aan de ingezetenen wordt toegedeeld, vindt in stap 2 de toedeling van de resterende kosten van de taakuitoefening aan de categorieën ongebouwd niet zijnde natuur, natuur en gebouwd plaats. Dit gebeurt op basis van hun onderlinge waardeverhouding, met dien verstande dat daarbij de waarde van de openbare wegen in de zin van de Wegenwet buiten beschouwing wordt gelaten. Als waardepeildatum is 1 januari 2007 gehanteerd.

De waardebepaling heeft plaatsgevonden op basis van:
a) de oppervlaktebepaling van de ongebouwd eigendommen, niet zijnde natuur en van natuur;
b) de waardebepaling van de ongebouwde eigendommen, niet zijnde natuur;
c) de bepaling van de WOZ-waarde van de gebouwde eigendommen.

Ad a)
Voor bepaling van de oppervlakten grondgebruik in het gebied van Waterschap Rivierenland is gebruik gemaakt van verschillende bronnen, maar met name van gegevens van het Kadaster, zoals opgenomen in TOP10NL en van gegevens van het Centraal Bureau voor Statistiek (Bestand Bodem Gebruik 2003).

Ad b)
De waarde van de agrarische gronden is op basis van gegevens van de Dienst Landelijk Gebied bepaald op € 35.000,= per hectare.
De waarde van openbare waterwegen, parken en plantsoenen en overige ongebouwde eigendommen, niet zijnde natuur, is op grond van het Waterschapsbesluit gesteld op de agrarische waarde.

De waarde van natuur is op grond van het Waterschapsbesluit gesteld op 20 % van de waarde van agrarische gronden.

Ad c)
De bepaling van de WOZ-waarde van gebouwde eigendommen heeft plaatsgevonden op de gegevens, zoals die zijn verstrekt door de in het gebied liggende gemeenten (waardepeildatum 1 januari 2007).

Bij een ingezetenenaandeel van 50 % bedraagt het gezamenlijke aandeel van de overige categorieën 50 %. Op basis van de onderlinge waardeverhouding is het kostenaandeel van de overige categorieën:

Kostenaandeel ongebouwd, niet zijnde natuur:	4,202 %
Kostenaandeel natuur:	0,015 %
Kostenaandeel gebouwd:	45,783 %

Artikel 3 Inwerkingtreding, overgangsbepaling en citeertitel

De kostentoedeling voor het wegenbeheer is in de periode 2005-2008 geregeld in de *Kostentoedelingsverordening Waterschap Rivierenland 2005*. De intrekking van deze verordening vindt plaats bij vaststelling van de *Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer Waterschap Rivierenland 2009.* Daarbij is ook bepaald dat zij van toepassing blijft op de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden. Deze bepaling is ook van toepassing op de kostentoedeling voor het wegenbeheer.

Lid 1
Artikel 73, eerste lid, van de Waterschapswet bepaalt dat besluiten van het waterschap die algemeen verbindende regels inhouden, niet verbinden dan wanneer zij zijn bekendgemaakt. Deze regel is ook op de kostentoedelingsverordening van toepassing. De bekendgemaakte besluiten treden conform artikel 74 van de Waterschapswet in werking met ingang van de achtste dag na die van de bekendmaking, tenzij in deze besluiten een ander tijdstip is aangewezen. Besloten is om de verordening in werking te laten treden op 1 januari 2009.

Lid 2
De onderhavige kostentoedelingsverordening wordt voor het eerst toegepast op het belastingjaar dat op 1 januari 2009 aanvangt. De kostentoedelingsverordening moet tenminste eenmaal in de vijf jaar worden herzien. Frequentere herziening is dus mogelijk. Het noemen van een einddatum is mede hierom niet wenselijk.

Lid 3
In dit artikellid wordt de verordening voorzien van een citeertitel. De naam van het waterschap en het jaartal 2009 zijn hiervan een onderdeel.