

Zaaknr. 833160
Kenmerk 909829

TOELICHTING KOSTENTOEDELIINGSVERORDENING 2026

Algemeen

Wettelijke basis

Artikel 120, eerste lid, van de Waterschapswet bepaalt dat het algemeen bestuur van een waterschap ten behoeve van de watersysteemheffing een verordening vaststelt waarin voor elk van de categorieën van heffingplichtigen de toedeling van het kostendeel is opgenomen. Deze verordening wordt in de praktijk de kostentoedelingsverordening genoemd. In de kostentoedelingsverordening is opgenomen welke heffingplichtige categorie welk deel van de kosten verbonden aan het beheer van watersystemen opbrengt. De Waterschapswet onderscheidt in artikel 117, eerste lid, de volgende vier heffingplichtige categorieën: ingezetenen, eigenaren (of anderszins zakelijk gerechtigden) van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, eigenaren (of anderszins zakelijk gerechtigden) van natuurterreinen en eigenaren (of anderszins zakelijk gerechtigden) van gebouwde onroerende zaken.

Hoe hoog de kosten van het watersysteembeheer precies zijn, blijkt uit de begroting van het waterschap. In beginsel worden deze kosten tezamen genomen en volgens de verdeling die in de kostentoedelingsverordening is vastgelegd aan de heffingplichtige categorieën toegedeeld. Op deze wijze draagt elke categorie een deel van de totale kosten van de taakuitoefening van het waterschap. Op deze regel heeft de wetgever twee uitzonderingen toegestaan: kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur van het waterschap en kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing kunnen op grond van artikel 120, eerste lid, tweede volzin van de Waterschapswet, rechtstreeks aan de betrokken categorieën van heffingplichtigen worden toegerekend. Toepassing van deze mogelijkheid leidt ertoe dat de bedoelde kosten van de kosten van het watersysteembeheer worden afgezonderd en rechtstreeks in rekening kunnen worden gebracht bij de categorie/de categorieën ten behoeve van wie deze kosten worden gemaakt. In de toelichting bij de betrokken artikelen wordt hierop nader ingegaan.

Het waterschap kan op grond van artikel 122 van de Waterschapswet gebruik maken van de mogelijkheid om belastingtarieven hoger of lager vast te stellen, oftewel te differentiëren. Op grond van de wet moet een eventuele keuze voor een of meer tariefdifferentiaties in de kostentoedelingsverordening worden opgenomen. In de kostentoedelingsverordening moet ook worden opgenomen wat de omvang van de tariefdifferentiatie in procenten is. Buiten de in de wet genoemde gevallen is het niet mogelijk om tarieven te differentiëren. Het onderscheid in tarieven tussen woningen en niet-woningen binnen de categorie gebouwd wordt in het spraakgebruik weliswaar 'de tariefdifferentiatie gebouwd' genoemd, maar is geen tariefdifferentiatie als bedoeld in artikel 122. Deze tariefdifferentiatie wordt dus niet in de kostentoedelingsverordening van het waterschap geregeld.



De kostentoedelingsverordening wordt op grond van artikel 120, achtste lid, van de Waterschapswet ten minste eenmaal in de vijf jaren herzien. Bij de herziening worden de kostenaandelen op basis van nieuw onderzoek naar de inwonerdichtheid, de ongebouwde dichtheid, de natuurdichtheid en eventuele overige gebiedskenmerken in het gebied van het waterschap opnieuw bepaald en wordt er een nieuwe verordening vastgesteld. Waterschappen hoeven de vijfjaarstermijn niet af te wachten, maar kunnen desgewenst ervoor kiezen om de verordening eerder te herzien. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de gebiedskenmerken en/of de kenmerken van de taakuitoefening binnen de periode van vijf jaar (substantieel) zijn veranderd.

De kostentoedelingsverordening is gebaseerd op de tekst van de Waterschapswet zoals deze komt te luiden na de inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Waterschapswet, de Waterwet en de Algemene wet bestuursrecht in verband met het versterken van de toepassing van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing, het geven van ruimte aan nieuwe ontwikkelingen en het oplossen van enkele knelpunten (Stb. 2025, 63) en de inwerkingtreding van het aangepaste Waterschapsbesluit. De kostentoedelingsmethode die in deze wet wordt geregeld, wordt de methode Gebiedskenmerken genoemd.

De kostentoedelingsverordening is aan inspraak onderhevig. De verordening kan in een procedure over een belastingaanslag marginaal door de belastingrechter worden getoetst. Bij een marginale toetsing beoordeelt de rechter of het waterschapsbestuur in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen. Het gaat dan om besluiten (of keuzes) waarbij het waterschapsbestuur gebruik heeft gemaakt van door de wet geboden beleidsruimte of beoordelingsruimte (bestuurlijke ruimte). Het is dan ook van belang dat de kostentoedelingsverordening zorgvuldig is voorbereid en dat gemaakte keuzes deugdelijk zijn gemotiveerd, zodat de bestuursrechter dit in voorkomende gevallen kan toetsen.

Kostentoedeling gebaseerd op gebiedskenmerken; de methode Gebiedskenmerken

De Waterschapswet schrijft in het tweede tot en met zevende lid van artikel 120 voor op welke wijze de kosten verbonden aan het beheer van watersystemen over de vier heffingplichtige categorieën worden verdeeld. Deze kostentoedelingsmethode wordt de methode Gebiedskenmerken genoemd. De wet bepaalt over deze kostentoedelingsmethode het volgende.

A: Kostenaandeel van de categorie ingezetenen (artikel 120, lid 2)

Het profijt dat de categorie ingezetenen bij de watersysteemtaak heeft, bestaat uit het kunnen wonen, werken en recreëren in het waterschapsgebied. De toedeling van het kostendeel aan de categorie ingezetenen gebeurt aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap. De gedachte achter deze verdeelmaatstaf is dat in een dichtbevolkt beheergebied de ingezetenen een groter profijt bij de watersysteemtaak hebben dan in een dun- of dunnerbevolkt gebied. Een dichtbevolkt gebied leidt dan ook tot een hoger kostenaandeel ten opzichte van gebieden die minder inwoners hebben. De toedeling is als volgt:

- bij een gemiddeld aantal inwoners van 500 of minder per vierkante kilometer, bedraagt het kostenaandeel minimaal 20% en maximaal 30%;



- bij een gemiddeld aantal inwoners van meer dan 500 maar niet meer dan 1000 per vierkante kilometer, bedraagt het kostenaandeel minimaal 31% en maximaal 40%;
- bij een gemiddeld aantal inwoners van meer dan 1000 per vierkante kilometer, bedraagt het kostenaandeel minimaal 41% en maximaal 50%.

In schema ziet dit er als volgt uit:

Klassen inwonerdichtheid (inwoners per km ²)	Kostenaandeel ingezetenen
<= 500	20% - 30%
500 – 1.000	31% - 40%
> 1.000	41% - 50%

Het behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het waterschapsbestuur om binnen de gegeven bandbreedte van 10% te bepalen wat het initiële ingezetenenandeel wordt. Een motivering op basis van gebiedskenmerken (die bij het verhogen van het ingezetenenandeel boven het maximum van een bandbreedte wel is vereist, zie hiervoor het vervolg van deze toelichting) is hierbij niet vereist, maar kan wel.

Bij het bepalen van de inwonerdichtheid wordt gehanteerd voor:

- het aantal inwoners: het aantal inwoners in het beheergebied van het waterschap zoals opgenomen in de basisregistratie personen (BRP) op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de kostentoedeling van kracht wordt;
- de oppervlakte van het beheergebied: het aantal vierkante kilometer zoals blijkt uit het door provinciale staten vastgestelde reglement voor het waterschap

De gemiddelde inwonerdichtheid van het beheergebied van het Waterschap Brabantse Delta per 1 januari 2025 bedraagt 501 inwoners per vierkante kilometer en valt daarmee in de bandbreedte 31%-40%. Het kostenaandeel voor de ingezetenen is vastgesteld op 31% (de ondergrens van de bandbreedte).

Verhogen kostenaandeel ingezetenen (artikel 120, lid 3)

Waterschappen hebben op grond van artikel 120, derde lid, van de Waterschapswet de mogelijkheid om de genoemde maximale percentages van het kostenaandeel van de ingezetenen met 10% te verhogen tot respectievelijk 40%, 50% of 60%. De verhoging moet op basis van gebiedskenmerken van het waterschap (dit zijn karakteristieken van het gebied en/of van de taakuitoefening) worden gemotiveerd. De motivering van de verhoging is onderdeel van de motivering van de kostentoedelingsverordening.



Van de mogelijkheid om het kostenaandeel van de ingezetenen extra te verhogen is geen gebruik gemaakt.

B: Toedeling van kosten aan de categorie zakelijk gerechtigden ongebouwd, niet zijnde natuur (artikel 120, lid 4)

Het vierde lid van artikel 120 bepaalt hoe het kostendeel voor de categorie ongebouwd, niet zijnde natuur, wordt vastgesteld. De wet bepaalt dat dit volgens de volgende formule gebeurt,

$$\text{Kostenandeel} = 0,0029317 * (A^{0,7414854})$$

waarbij A staat voor het aantal hectaren ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, per 1000 inwoners in het gebied van het waterschap.

Het aantal hectaren ongebouwd per 1000 inwoners, de ongebouwde dichtheid, is dus het gebiedskenmerk dat het rekenkundige kostenaandeel van de categorie bepaalt.

Hierbij wordt uitgegaan van het aantal hectares van de categorie ongebouwd op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de kostentoedeling van kracht wordt.

Dit (rekenkundig) kostenaandeel van de categorie ongebouwd bedraagt 10,3%.

C: Toedeling van kosten aan de categorie natuur (artikel 120, lid 5)

Het vijfde lid van artikel 120 bepaalt hoe het kostenaandeel voor de categorie natuurterreinen wordt vastgesteld. De wet bepaalt dat dit volgens de volgende formule gebeurt,

$$\text{Kostenandeel} = 0,0000224 * (B^{1,1938609})$$

waarbij B staat voor het aantal hectaren natuurterrein per 1000 inwoners in het gebied van het waterschap.

Het aantal hectaren natuur per 1000 inwoners, de natuurdichtheid, is dus het gebiedskenmerk dat het rekenkundige kostenaandeel van de categorie bepaalt.

Hierbij wordt uitgegaan van het aantal hectares van de categorie natuur op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de kostentoedeling van kracht wordt.

Dit (rekenkundig) kostenaandeel van de categorie natuur bedraagt 0,2%.

D: Toedeling van kosten aan de categorie gebouwd (artikel 120, lid 6)

Het kostendeel voor de categorie gebouwd is ingevolge artikel 120, zesde lid, het kostendeel dat resteert na bepaling van de kostendelen van de categorieën ingezetenen, ongebouwd niet zijnde natuur en natuur.

Dit (rekenkundig) kostenaandeel van de categorie gebouwd bedraagt 58,5 %.

E: Mogelijkheid om de kostenaandelen van de categorieën ongebouwd en natuur te verhogen of te verlagen (artikel 120, lid 7)

Artikel 120, zevende lid, onder a, Waterschapswet bepaalt dat het algemeen bestuur van een waterschap bij de kostentoedelingsverordening de kostenaandelen van de categorieën



ongebouwd en natuur kan verhogen of verlagen met maximaal 30% per kostendeel. Het afwijkingspercentage van maximaal 30% geldt alleen voor de jaren 2026 en 2027. Daarna bedraagt de afwijkmogelijkheid maximaal +/- 25% per kostendeel.

De afwijkingspercentages geven de bestuurlijke bandbreedte, de bestuurlijke afwegingsruimte, weer. Waterschapsbesturen kunnen deze ruimte benutten als ze van mening zijn dat de rekenkundige uitkomst van de kostentoedeling het profijt dat de categorieën bij de taakuitoefening hebben, niet goed representeert.

De bestuurlijke afweging vormt als het ware een vervolgstap bij de kostentoedeling.

De methode Gebiedskenmerken nader toegelicht

De methode Gebiedskenmerken vervangt de kostentoedelingsmethode Delfland die sinds 2009 heeft gegolden. De nieuwe kostentoedelingsmethode hanteert gebiedskenmerken als verdeelmaatstaf. In de methode Delfland vormde de waarde in het economische verkeer van de categorieën ongebouwd, gebouwd en natuur de verdeelmaatstaf tussen deze categorieën.

Wat zijn gebiedskenmerken

Gebiedskenmerken zijn karakteristieken van het gebied en karakteristieken van de taakuitoefening. Zij zijn essentieel in de kostentoedelingsmethode en vormen het uitgangspunt voor het profijt en het startpunt van de kostentoedeling. In de wet zijn drie gebiedskenmerken verankerd: inwonerdichtheid, ongebouwde dichtheid en natuurdichtheid. Naast deze gebiedskenmerken zijn er nog andere gebiedskenmerken die in de kostentoedeling, bij het bepalen van het definitieve kostenaandeel, een rol spelen.

Gebiedskenmerken spelen bij de kostentoedeling op twee momenten een rol:

- het eerste moment is wanneer de waterschappen op basis van de drie in de wet verankerde gebiedskenmerken inwonerdichtheid (aantal inwoners per vierkante kilometer in het gebied van het waterschap), ongebouwde dichtheid (aantal hectaren ongebouwd per 1000 inwoners in het gebied van het waterschap) en natuurdichtheid (aantal hectaren natuur per 1000 inwoners in het gebied van het waterschap) tot een modelmatige bepaling van de kostenaandelen en de bandbreedtes van de heffingsplichtige categorieën komen. Het gaat hier om de technische/ambtelijke fase van de kostentoedeling.
- het tweede moment waarop gebiedskenmerken in beeld komen is het moment waarop waterschapsbesturen in een integrale afweging de definitieve kostenaandelen bepalen. Hierbij kunnen diverse gebiedskenmerken (andere dan de gebiedskenmerken die in de wet zijn verankerd) in aanmerking worden genomen. Bijvoorbeeld: pleegt het waterschap veel of weinig inzet op het gebied van stedelijk waterbeheer, is er veel of weinig gebied dat door het waterschap direct wordt beschermd door primaire waterkeringen, pleegt het waterschap veel of weinig inspanningen gericht op natuurontwikkeling of voor waterkwaliteit, etc.

De inzet en afweging van deze gebiedskenmerken vindt in de laatste fase van de kostentoedeling, de bestuurlijke fase, plaats.



Waterschapsbesturen zijn niet verplicht om af te wijken van de modelmatige (rekenkundige) uitkomsten van de kostentoedeling. Er is dus geen verplichting om gebruik te maken van de bestuurlijke afwegingsruimte om de kostenaandelen van ongebouwd of natuur hoger of lager te stellen, ook niet als er gebiedskenmerken zijn die hiervoor ruimte geven.

Uit onderzoek naar de gebiedskenmerken in het gebied van het Waterschap Brabantse Delta blijkt dat er zowel argumenten zijn om kostenaandelen van diverse categorieën naar boven bij te stellen als dat er argumenten zijn om kostenaandelen van diverse categorieën naar beneden bij te stellen. Gezien de geringe afwijkingen en het uitgangspunt om stabiliteit in de lastenverdeling te waarborgen, is besloten om geen gebruik te maken van de bestuurlijke afwijkingsruimte bij de vaststelling van de kostentoedelingsverordening 2026. Dit zorgt voor een voorspelbare en evenwichtige verdeling van de kosten, zonder extra bestuurlijke complexiteit.

De kostenaandelen van ongebouwd, natuur en gebouwd worden dus vastgesteld op de modelmatige (rekenkundige) uitkomsten:

- ongebouwd 10,3%
- natuur 0,2%
- gebouwd 58,5%

Overige elementen kostentoedeling

Het beheer van watersystemen

Waterschappen hebben de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel. In verband hiermee hebben zij onder andere het beheer van watersystemen als taak (artikel 1, tweede lid, Waterschapswet). Het watersysteembeheer omvat de zorg voor de waterkering (droge voeten) en de zorg voor de waterhuishouding (niet teveel en niet te weinig water), waaronder ook de zorg voor de waterkwaliteit valt. De verschillende deelaspecten van het watersysteembeheer hangen nauw met elkaar samen en worden als één integrale taak uitgevoerd.

Tot het beheer van watersystemen behoort op grond van artikel 1, derde lid, van de Waterschapswet ook het voorkomen dat muskus- en beverratten schade aan waterstaatswerken veroorzaken. Het muskus- en beverrattenbeheer is per 1-7-2011 van de provincies naar de waterschappen overgegaan.

Relatie kostentoedeling en begroting waterschap

In het traject van belastingheffing (kostentoedeling-tariefbepaling-aanslagoplegging-heffing-inning -invordering) zijn de kosten die voor het waterschap zijn verbonden aan het beheer van watersystemen bepalend. Tot deze kosten behoort op grond van artikel 117, tweede lid van de Waterschapswet de bijdrage van het waterschap aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Op grond van artikel 117, derde lid, Waterschapswet kunnen tot de kosten van de taakuitoefening ook kosten van maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie ter compensatie van de onvermijdbare uitstoot van broeikasgassen, behoren.



De 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 raming van de belastingopbrengsten). Een en ander is in de verslaggevingsvoorschriften van het Waterschapsbesluit vastgelegd. Het gaat in deze verordening om de kostendrager watersysteembeheer.

De verslaggevingsvoorschriften geven eveneens aan hoe de totstandkoming van het te heffen bedrag inzichtelijk moet worden gemaakt in de raming van belastingopbrengsten, die onderdeel is van de begroting van het waterschap. In dit geval zijn de netto-kosten van de watersysteemtaak van de waterschappen het vertrekpunt. Bij de netto-kosten worden opgeteld het bedrag voor onvoorzien en de bedragen die voor kwijtschelding en oninbare vorderingen worden geraamd. Afgetrokken worden de verwachte dividenden en overige algemene opbrengsten die aan de watersysteemtaak worden toegerekend (tot deze laatste opbrengsten behoort ook de verwachte heffingsopbrengst van de verontreinigingsheffing). Deze berekening leidt tot een saldo, het 'begrote resultaat' van de watersysteemtaak. 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.

Tariefdifferentiaties (algemeen)

Artikel 122 van de Waterschapswet geeft aan de algemene besturen van de waterschappen de mogelijkheid om de heffing in een aantal gevallen lager of hoger vast te stellen. Dit wordt de mogelijkheid van tariefdifferentiatie genoemd. Zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting bij de Wet modernisering waterschapsbestel 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 waterschappen in dergelijke gevallen de mogelijkheid, maar niet de verplichting hebben om de tarieven te differentiëren. 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, voor natuurterreinen en voor gebouwde onroerende zaken. Het tarief van de ingezetenenheffing kan niet worden gedifferentieerd.

Uitgangspunt bij de watersysteemheffing is dat het tarief per eenheid van de heffingsmaatstaf gelijk is (zie artikel 121, eerste lid, onder b, c en d, van de Waterschapswet). Indien voor tariefdifferentiatie wordt gekozen, is dit niet langer het geval en zal het tarief voor bepaalde onroerende zaken **binnen** een categorie hoger of lager zijn. De situaties waarin tariefdifferentiatie mogelijk is, zijn limitatief in de wet genoemd. De wet geeft ook aan wat de maximale omvang (lees: verhoging of verlaging in procenten) van de differentiatie is.

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;
6. ongebouwde onroerende zaken die zijn gelegen in een bepaald gedeelte van het gebied van het waterschap waarin door of vanwege het waterschapsbestuur een wateraanvoerproject tot stand wordt of is gebracht: maximaal 100% hoger tarief.

Waterschapsbesturen zijn niet verplicht om tariefdifferentiaties in te voeren, het is een mogelijkheid en geen verplichting.

Besloten is om alleen een tariefdifferentiatie van 100% voor verharde openbare wegen in stellen en geen andere tariefdifferentiaties. De redenen die hieraan ten grondslag liggen zijn:

Verharde openbare wegen (5)

Bij wegen is sprake van verharde oppervlakken die een hogere piekafvoer kunnen veroorzaken, waardoor een relatief grotere capaciteit van het watersysteem wordt gevraagd. Daarnaast vormen wegen één van de belangrijkste bronnen van diffuse verontreiniging van het oppervlaktewater. Het tarief is voor deze categorie daarom 100% hoger gesteld dan het tarief dat in de verordening op de watersysteemheffing voor ongebouwde onroerende zaken niet zijnde natuurterreinen, is vastgesteld.

Buitendijks gelegen onroerende zaken (1)

De mogelijke invoering van tariefdifferentiatie voor buitendijkse gebieden is inhoudelijk en financieel als volgt beoordeeld:

- *Buitendijkse gebieden beslaan slechts 4,5% van het totale beheergebied, waardoor het financiële effect van een lagere heffing verwaarloosbaar is.*
- *Inwoners en bedrijven in buitendijkse gebieden profiteren wél van andere onderdelen van het watersysteembeheer (zoals waterkwaliteit, peilbeheer en infrastructuur), waardoor een lagere heffing moeilijk uitlegbaar is.*
- *Een lagere heffing zou bovendien een ongewenste prikkel kunnen vormen voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in risicogebieden.*
- *De uitvoeringslasten en perceptiekosten zijn beperkt, maar wegen niet op tegen het geringe effect en de mogelijke juridische of maatschappelijke discussie.*

Het algemeen bestuur heeft besloten om geen tariefdifferentiatie voor buitendijkse gebieden in te stellen.



Waterbergingsgebieden (2)

Voor de gebieden welke in het beheergebied van Waterschap Brabantse Delta blijken de legger als waterberging worden gebruikt, geldt dat er schaderegelingen zijn vastgesteld om de gevolgen van inzet van het gebied voor waterberging te compenseren. Dergelijke schadevergoedingen worden reeds bekostigd door de watersysteemheffing conform de daarvoor vastgestelde schaderegelingen zodat een gelijk tarief niet evident onredelijk is. Ongeveer 894 ha in het gebied van het waterschap is waterberging, hiervan valt ongeveer 67% in de categorie natuur. Het algemeen bestuur heeft daarom besloten om geen tariefdifferentiatie voor waterbergingsgebieden in te stellen.

Bemalen (3)

Het algemeen bestuur heeft de mogelijkheid om voor onroerende zaken in bemalen gebieden een tariefdifferentiatie in te voeren van maximaal 100% ten opzichte van het reguliere tarief. Deze mogelijkheid is bedoeld om recht te doen aan het grotere profijt dat onroerende zaken in bemalen gebieden hebben van het watersysteembeheer, door de hogere beheer- en onderhoudskosten die hier vaak mee gemoeid zijn (zoals gemalen, stuwen en intensiever peilbeheer).

Uit onderzoek blijkt dat de kosten van het bemalen gebied circa 21,1% van de totale watersysteemkosten bedragen. Dit ligt iets hoger dan het aandeel van de niet-bemalen gebieden (circa 18%), en het verschil wordt als relatief beperkt beoordeeld. Daarnaast is gebleken dat de uitvoering van tariefdifferentiatie beperkte uitvoeringslasten met zich meebrengt, en technisch mogelijk is binnen het belastingstelsel.

De mogelijke invoering van tariefdifferentiatie voor bemalen gebieden is inhoudelijk en financieel als volgt beoordeeld:

- Het kostenverschil tussen bemalen en niet-bemalen gebied is beperkt en in de toekomst niet significant toenemend.
- De voordelen van bemaling zijn niet exclusief voor grondeigenaren in die gebieden, maar komen ook indirect ten goede aan anderen (bijvoorbeeld via werkgelegenheid en economische activiteiten).
- De invoering zou mogelijk leiden tot juridische en maatschappelijke discussie, wat de uitlegbaarheid en acceptatie onder belanghebbenden kan schaden.
- Bovendien is er de afgelopen jaren geen tariefdifferentiatie toegepast, en zijn de omstandigheden sindsdien niet wezenlijk veranderd.

Het algemeen bestuur heeft besloten om geen tariefdifferentiatie voor bemalen gebieden in te stellen.

Glasopstanden (4)

Binnen Waterschap Brabantse Delta heeft een verkenning naar de tariefdifferentiatie voor glasopstanden plaatsgevonden. Het algemeen bestuur heeft op basis van dat onderzoek besloten om geen tariefdifferentiatie in te stellen voor onroerende zaken die in hoofdzaak uit glasopstanden bestaan. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn:



- *Beperkte financiële bijdrage van glasopstanden: de getaxeerde waarde van glasopstanden is gering in verhouding tot de totale waarde binnen de categorie gebouwd, namelijk minder dan 1%. De extra inkomsten die de tariefdifferentiatie zou opleveren, zijn beperkt en wegen niet op tegen de perceptiekosten.*
- *Eenvoud en transparantie in het heffingssysteem conform advies van de Unie van Waterschappen: veel waterschappen hechten belang aan eenvoud en transparantie in hun heffingssysteem.*
- *Geografische verspreiding en voorzieningen: er is een beperkte concentratie van glastuinbouwbedrijven, en deze bedrijven hebben vaak zelf maatregelen getroffen om de afvoer van water te reguleren, waardoor de noodzaak voor tariefdifferentiatie afneemt.*
- *Administratieve lasten: het onderscheid van een extra categorie brengt extra administratieve lasten en perceptiekosten met zich mee.*

Tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten (6)

Met ingang van 1 januari 2026 bepaalt artikel 122, derde lid, onderdeel c, van de Waterschapswet dat het algemeen bestuur van een waterschap de watersysteemheffing in de kostentoedelingsverordening maximaal 100% hoger kan vaststellen voor ongebouwde onroerende zaken die zijn gelegen in een bepaald gedeelte van het gebied van het waterschap waarin door of vanwege het algemeen bestuur van het waterschap een wateraanvoerproject tot stand wordt of is gebracht. Aan de instelling van deze tariefdifferentiatie gaat een aantal voorwaarden vooraf: er moet een door tenminste één belanghebbende om het wateraanvoerproject zijn verzocht, de potentiële heffingsplichtigen moeten in een draagvlakmeting in de gelegenheid zijn gesteld om kenbaar te maken of zij het wateraanvoerproject wenselijk achten en de uitkomst van deze draagvlakmeting moet positief zijn. Pas als aan deze voorwaarden is voldaan, kan het bestuur van het waterschap de tariefdifferentiatie instellen.

Op dit moment doet zich binnen het werkgebied van waterschap Brabantse Delta geen situatie voor waarin tariefdifferentiatie voor wateraanvoerprojecten aan de orde is.

Het hanteren van verschillende tarieven tussen woningen en niet-woningen binnen de categorie gebouwd

Met ingang van 1 januari 2026 gelden binnen de categorie gebouwd twee aparte tarieven: een tarief voor gebouwde onroerende zaken die in hoofdzaak tot woning dienen (de zogenaamde woningen) en een tarief voor gebouwde onroerende zaken die niet in hoofdzaak tot woning dienen (de zogenaamde niet-woningen). Deze tariefdifferentiatie is in artikel 121, eerste lid, onderdeel d, van de Waterschapswet geregeld. Deze tariefdifferentiatie wordt niet in de kostentoedelingsverordening vastgelegd, maar wordt elk jaar opnieuw bepaald in de verordening op de watersysteemheffing (de heffingsverordening).



Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Definities

Artikel 1 geeft een omschrijving van enkele essentiële begrippen die in de kostentoedelingsverordening voorkomen. De omschrijvingen geven aan hoe de betreffende begrippen in het kader van deze verordening moeten worden geduid. De opsomming van de begrippen is in alfabetische volgorde.

Gebied van het waterschap

Het gebied van het waterschap is in de verordening omschreven als “het gebied dat is aangegeven op de bij het provinciale reglement behorende kaart waarin het beheer van watersystemen aan het waterschap is opgedragen”.

Heffingplichtige categorieën

Onder heffingplichtige categorieën worden de groepen verstaan die de kosten van de watersysteemtaak via de watersysteemheffing opbrengen. De Waterschapswet onderscheidt in artikel 117, eerste lid, onderdelen a tot en met d, de volgende vier heffingplichtige categorieën:

- ingezetenen;
- eigenaren van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn;
- eigenaren van natuurterreinen; en
- eigenaren van gebouwde onroerende zaken.

Ingezetene

De omschrijving van het begrip ingezetene is ontleend aan artikel 116, onder a, van de Waterschapswet. Om als ingezetene aangemerkt te worden, moet aan twee cumulatieve voorwaarden zijn voldaan: de persoon moet blijkens de basisregistratie personen woonplaats hebben in het gebied van het waterschap én hij of zij moet in het gebied van het waterschap een zelfstandige woonruimte gebruiken. De situatie bij het begin van het kalenderjaar is bepalend.

‘Blijkens de basisregistratie personen woonplaats hebben in het gebied van het waterschap’ betekent dat de persoon in de basisregistratie moet zijn ingeschreven op een adres dat tot het beheergebied van het waterschap behoort.

Een woonruimte is ingevolge artikel 116, onderdeel b, van de Waterschapswet een ruimte die blijkens zijn inrichting bestemd is om als een afzonderlijk geheel te voorzien in woongelegenheid en waarvan de delen blijkens de inrichting van die ruimte niet bestemd zijn om afzonderlijk in gebruik te worden gegeven. Dit betekent dat de gebruiker van de ruimte niet anders dan bijkomstig afhankelijk mag zijn van voorzieningen elders in het gebouw; de ruimte moet met andere woorden zelfstandig bruikbaar zijn. Bij voorzieningen moet hier worden gedacht aan voorzieningen die voor de woonfunctie van wezenlijk belang zijn, zoals keuken, douche en toilet. Deze voorzieningen moeten de gebruiker van de ruimte, met uitsluiting van anderen die niet tot zijn of haar huishouden behoren, exclusief ter beschikking staan. Als dit niet het geval is, is geen sprake van een woonruimte in de zin van de wet en kan het waterschap geen aanslag in de



ingezetenenheffing aan de gebruikers van die ruimte opleggen. Bewoners van verpleeg-, verzorgings- en studentenhuizen waarin voor bewoning essentiële voorzieningen worden gedeeld, kunnen om deze reden veelal niet als ingezetenen in de zin van artikel 116, onder a, van de Waterschapswet worden aangemerkt.

Als sprake is van een gezamenlijke huishouding wordt de belastingaanslag aan een lid van het huishouden opgelegd. Wie dat is, wordt door de ambtenaar belast met de heffing van het waterschap of, indien het waterschap de belastingheffing heeft ondergebracht bij een gemeenschappelijk belastingkantoor, door de ambtenaar belast met de heffing van het belastingkantoor bepaald. De ambtenaar wijst de belastingplichtige aan. Dit gebeurt op basis van een vaste lokale beleidsregel.

Kosten verbonden aan het beheer van watersystemen

Om te weten wat de kosten verbonden aan het beheer van watersystemen zijn, wordt gekeken naar de belastingopbrengst die op grond van de begroting van het waterschap met behulp van de watersysteemheffing wordt gerealiseerd.

Natuurterreinen

De omschrijving van het begrip natuurterreinen is ontleend aan artikel 116, onder c, van de Waterschapswet. De wet geeft een kwalitatieve omschrijving van het begrip natuurterreinen, waarbij de nadruk ligt 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 volgens de memorie van toelichting bij de Wet modernisering waterschapsbestel 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. In de regel zullen ook stadsparken, plantsoenen en dergelijke vanwege hun overwegende recreatieve functie niet als een natuurterrein kunnen worden betiteld.³

Over de vraag wanneer de inrichting en het beheer van een terrein geheel of nagenoeg geheel en duurzaam zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur, heeft de Hoge Raad in 2014 een richtinggevende uitspraak gedaan. In dit arrest heeft de Hoge Raad ook invulling gegeven aan het begrip 'geheel of nagenoeg geheel' in relatie tot de definitie van het begrip natuurterreinen uit de Waterschapswet.⁴ 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 natuurype zich kan ontwikkelen of wordt behouden. Zijn de activiteiten hierop gericht/vinden de activiteiten ten behoeve van de gegeven natuurdoelstelling plaats, dan zijn de inrichting en het 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 dus van een natuurterrein sprake. Het arrest van de Hoge Raad komt er kort weergegeven op neer dat de vraag of sprake is van een natuurterrein, vanuit het perspectief van de eigenaar van het terrein, moet worden beoordeeld. 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. Ook is niet relevant wat de omvang van de eventuele agrarische opbrengst is. In het door de Hoge Raad beoordeelde geval was sprake van een resterend agrarisch opbrengstvermogen van meer dan 10%, maar dit belette niet dat van een natuurterrein 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.

Met het begrip 'duurzaam' wordt tot uitdrukking gebracht dat geen sprake mag zijn van een situatie die tijdelijk is bedoeld.

Onder natuurterreinen worden op grond van artikel 116, onderdeel c, van de Waterschapswet ook bossen en open wateren met een oppervlakte van ten minste één hectare verstaan. Voor deze onroerende zaken geldt niet het vereiste dat zij geheel of nagenoeg geheel en duurzaam moeten zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Ook bossen die bedrijfsmatig worden geëxploiteerd vallen onder het begrip natuurterreinen. De wetgever heeft hiervoor gekozen omdat het onderscheid in niet-bedrijfsmatig geëxploiteerde bossen enerzijds en bossen die wel als zodanig worden geëxploiteerd anderzijds, in de praktijk moeilijk is te maken.⁵

Bij open wateren kan worden gedacht aan meren, vennen en plassen die geen functie hebben in het kader van het scheepvaartverkeer.

Op grond van de overweging dat deze gebieden ook een agrarische functie hebben worden natte veenweidegebieden door de wetgever overigens niet als natuurterrein maar als agrarische grond aangemerkt. Ook openbare waterwegen (dit zijn oppervlaktewateren die voor vaarverbindingen zijn bestemd) behoren niet tot de categorie natuurterreinen maar tot de categorie ongebouwd niet zijnde natuur.

Verharde openbare wegen

De definitie van het begrip verharde openbare wegen is van belang in verband met de tariefdifferentiatie van artikel 122, lid 3, onderdeel b, die het mogelijk maakt om voor verharde openbare wegen het tarief maximaal 100% hoger vast te stellen dan het basistarief van de categorie ongebouwd, niet zijnde natuur. Het verhoogde tarief kan alleen worden toegepast op het verharde deel van de openbare weg en op de verharde delen van functies die dienstbaar zijn aan het verkeer over de weg, zoals verharde bermen.

Zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, zakelijk gerechtigden van natuurterreinen en zakelijk gerechtigden van gebouwde onroerende zaken

Omschreven is wat respectievelijk onder zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, zakelijk gerechtigden van natuurterreinen en zakelijk gerechtigden van gebouwde onroerende zaken moet worden verstaan. Het gaat in alle drie de gevallen om degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van onroerende zaken die in de artikelonderdelen zijn genoemd. De onroerende zaken moeten in het gebied van het waterschap liggen. De zakelijk gerechtigden zijn heffingsplichtig (vgl. artikel



117, eerste lid, onderdelen b tot en met d, Waterschapswet). Eigendom is het meest volledige zakelijke recht op een onroerende zaak.

De beperkte rechten die tot belastingplicht leiden, zijn:

- appartementsrecht;
- erfpachtrecht;
- recht van opstal;
- recht van vruchtgebruik;
- recht van beklemming;
- recht van gebruik en bewoning;
- de bekleemde meier en
- het beperkt recht in de zin van artikel 5, derde lid, onderdeel b, van de Belemmeringenwet privaatrecht.

Op grond van artikel 119, eerste lid, van de Waterschapswet moet voor het antwoord op de vraag wie heffingplichtig is voor de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd, van de basisregistratie kadaster worden uitgegaan: heffingplichtig is degene die bij het begin van het jaar als rechthebbende in deze basisregistratie is vermeld, tenzij het tegendeel blijkt.

Indien er naast eigendom ook sprake is van een beperkt recht of indien sprake is van meer dan één beperkt recht op een onroerende zaak, is de vraag aan de orde wie van de zakelijk gerechtigden in de heffing moet worden betrokken. Het tweede en derde lid van artikel 119 van de Waterschapswet geven voor deze situaties de rangorde aan.

Artikel 2 Kostentoedeling watersysteembeheer

In het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven dat het kostenaandeel van de ingezetenen op 31% is gesteld.

In het algemeen deel van deze toelichting is verder aangegeven, dat is besloten om de kostenaandelen van ongebouwd, natuur en gebouwd vast te stellen op de modelmatige (rekenkundige) uitkomsten en dat geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om die kostenaandelen te verhogen of te verlagen:

- ongebouwd 10,3%
- natuur 0,2%
- gebouwd 58,5%

In het tweede lid van artikel 2 is aangegeven naar welke peildatum het waterschap de ongebouwde dichtheid en de natuurdichtheid bepaalt.



Artikel 3 Tariefdifferentiatie verharde openbare wegen

Dit artikellid regelt de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen. Het tarief is 100% hoger gesteld dan het tarief dat in de verordening op de watersysteemheffing voor ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, is vastgesteld. Zie hierover verder het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 4 Inwerkingtreding en citeertitel

Lid 1

Dit artikellid bepaalt dat de kostentoedelingsverordening die tot nu toe heeft gegolden, wordt ingetrokken met ingang van het belastingjaar dat in het derde lid van de verordening is genoemd. De verordening die is ingetrokken blijft gelden voor de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden.

Lid 2

Op grond van artikel 8 van de Bekendmakingswet treedt een algemeen verbindend voorschrift niet in werking voordat het op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Deze bepaling is ook op de kostentoedelingsverordening van toepassing. Bekendmaking geschiedt in het waterschapsblad. De zorg voor de uitgifte van het waterschapsblad berust op grond van artikel 2, zesde lid, Bekendmakingswet bij het dagelijks bestuur van het waterschap. De uitgifte van het waterschapsblad geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze (artikel 2, achtste lid, Bekendmakingswet).

Ingevolge artikel 10, tweede lid, van de Bekendmakingswet treedt de verordening met ingang van de achtste dag na de datum van bekendmaking in werking, tenzij daarvoor in de wet of in het besluit daarvoor een ander tijdstip is aangewezen. Er is gekozen voor inwerkingtreding op de eerste dag na de datum van bekendmaking.

Het waterschapsblad blijft na de uitgifte elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar.

Lid 3

De onderhavige kostentoedelingsverordening wordt voor het eerst toegepast op het belastingjaar dat op 1 januari 2026 aanvangt. Dit jaartal is onderdeel van de citeertitel van de verordening.

De maximale geldigheidsduur van de verordening is vijf jaar. Het waterschap moet de verordening dus eenmaal in de vijf jaar herzien. Een herziening binnen de vijfjaarstermijn is mogelijk.

Lid 4

De verordening is voorzien van een citeertitel.