

Kostentoedelingsverordening watersysteemheffing waterschap Rijn en IJssel 2026

Het algemeen bestuur van het waterschap Rijn en IJssel;

gelezen het voorstel van het dagelijks bestuur van 17 juni 2025;

gelet op de artikelen 120 en 122 van de Waterschapswet;

BESLUIT:

Vast te stellen de volgende Kostentoedelingsverordening watersysteemheffing 2026:

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Deze verordening verstaat onder:

- *bemalen gebieden*: delen van het waterschapsgebied die niet vrij afwateren en delen van het waterschapsgebied waarin uit lager gelegen gebieden water wordt opgemalen;
- *buitendijks gelegen onroerende zaken*: onroerende zaken die geheel of gedeeltelijk buiten de primaire waterkeringen, voor zover deze onroerende zaken niet tegen hoog buitenwater worden beschermd door een zomerkade of van nature aanwezig hoog land, zoals aangegeven op de kaart die bij de verordening behoort;
- *gebied van het waterschap*: het gebied dat is aangegeven op de bij het provinciaal reglement van het waterschap (*Besluit van Provinciale Staten van de provincie Gelderland houdende regels omtrent het waterschap Rijn en IJssel Reglement voor Waterschap Rijn en IJssel, Provinciaal Blad nr. 2008-26*) behorende kaart waarin de zorg voor het watersysteem aan het waterschap is opgedragen, voor zover deze zorg niet aan andere publiekrechtelijke lichamen is opgedragen;
- *glasopstand*: onroerende zaak als bedoeld in artikel 220d, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet;
- *heffingsplichtige categorieën*: de categorieën genoemd in artikel 117, eerste lid, onderdelen a tot en met d, van de Waterschapswet;
- *ingezetene*: degene die blijkens de basisregistratie personen bij het begin van het kalenderjaar woonplaats heeft in het gebied van het waterschap en aldaar gebruik heeft van woonruimte;
- *kosten verbonden aan de zorg voor het watersysteem*: belastingopbrengst van de kostendrager watersysteembeheer zoals blijkend uit de begroting van het waterschap;
- *natuurterreinen*: ongebouwde onroerende zaken waarvan de inrichting en het beheer geheel of nagenoeg geheel en duurzaam zijn afgestemd op het behoud of de ontwikkeling van natuur. Onder natuurterreinen worden mede verstaan bossen en open wateren met een oppervlakte van ten minste één hectare;
- *verharde openbare wegen*: het verharde gedeelte van een openbare weg en de verharde wegdelen die dienstbaar zijn aan de verkeersfunctie van de weg;
- *waterbergingsgebieden*: gebieden waarin onroerende zaken liggen die als waterberging worden gebruikt. De gebieden maken integraal onderdeel uit van het watersysteem en zijn als zodanig in de legger van het waterschap, bedoeld in artikel 2.39 van de Omgevingswet, opgenomen;
- *woonruimte*: 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;
- *zakelijk gerechtigden ongebouwd*: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn in het gebied van het waterschap;

- *zakelijk gerechtigden natuurterreinen*: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht in het gebied van het waterschap het genot hebben van natuurterreinen;
- *zakelijk gerechtigden gebouwde onroerende zaken*: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken in het gebied van het waterschap;

Artikel 2 Kostentoedeling watersysteembeheer

1. De kosten verbonden aan het beheer van watersystemen worden als volgt aan elk van de heffingsplichtige categorieën toegedeeld:
 - a. 30,00% aan de ingezetenen;
 - b. 11,50% aan de zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn;
 - c. 0,26% aan de zakelijk gerechtigden van natuurterreinen;
 - d. 58,24% aan de zakelijk gerechtigden van gebouwde onroerende zaken.
2. Het aantal hectaren ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, en het aantal hectaren natuurterreinen wordt bepaald aan de hand van de gegevens zoals die een jaar voorafgaand aan de vaststelling van de kostentoedelingsverordening beschikbaar zijn.

Artikel 3 Tariefdifferentiatie buitendijs gelegen onroerende zaken

Voor ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn en voor gebouwde onroerende zaken die buitendijs liggen wordt een tariefdifferentiatie als bedoeld in artikel 122, eerste lid, van de Waterschapswet, vastgesteld. Het tarief na toepassing van de tariefdifferentiatie is 75% lager dan het tarief dat blijkt de verordening op de watersysteemheffing voor elk van deze categorieën geldt.

Artikel 4 Tariefdifferentiatie verharde openbare wegen

Voor verharde openbare wegen wordt een tariefdifferentiatie als bedoeld in artikel 122, derde lid, onder b, van de Waterschapswet, vastgesteld. Het tarief na toepassing van de tariefdifferentiatie is 100% hoger dan het basistarief dat blijkt de verordening op de watersysteemheffing geldt voor ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn.

Artikel 5 Cumulatie van tariefdifferentiatie

1. De tariefdifferentiatie voor:
 - a. verharde openbare wegen, genoemd in artikel 4, wordt naast de tariefdifferentiatie voor ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn en die gelegen zijn in buitendijkse gebieden als bedoeld in artikel 3 toegepast.

Artikel 6 Inwerkingtreding en citeertitel

1. De kostentoedelingsverordening watersysteemheffing 2022, laatstelijk gewijzigd bij besluit van het algemeen bestuur van 9 november 2021, wordt ingetrokken met ingang van de in het derde lid van deze bepaling genoemde datum, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden.
2. Deze verordening treedt in werking op de eerste dag na die van haar bekendmaking.
3. Deze verordening vindt voor het eerst toepassing in het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2026.
4. Deze verordening wordt aangehaald als Kostentoedelingsverordening watersysteemheffing waterschap Rijn en IJssel 2026.

Toelichting bij de kostentoedelingsverordening watersysteemheffing 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, vijfde 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 vijfjaars-termijn 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 model-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 ontwikke-

lingen en het oplossen van enkele knelpunten (Stb. x y) en de inwerkingtreding van het aangepaste Waterschapsbesluit (Stb. x, y). 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.

Het vervolg van deze toelichting heeft betrekking op de toedeling van de zogenaamde taakgebonden kosten aan de belastingplichtige categorieën. Onder taakgebonden kosten moeten kosten worden verstaan die niet rechtstreeks aan de betrokken categorieën worden toegedeeld.

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 km²)	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 ingezetenen-aandeel wordt. Een motivering op basis van gebiedskenmerken (die bij het verhogen van het ingezetenen-aandeel 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. Als rijkswater onderdeel vormt van het beheergebied van het waterschap en het waterschap ten aanzien van dit rijkswater belast is met het waterstaatkundig beheer als bedoeld in artikel 2.3 , tweede lid, van de Omgevingsregeling, behoort de oppervlakte van het rijkswater tot de oppervlakte van het beheergebied van het waterschap.. Voor het bepalen van de oppervlakte van het beheergebied kan soms gebruik gemaakt worden van de digitale kaart die bij het provinciale reglement behoort. In andere gevallen kan gebruik gemaakt worden van een GIS-bestand waarin de beheergrens van het waterschap is opgenomen en welke is gebaseerd op (de kaart behorende bij) het reglement.

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.

Anders dan onder de kostentoedelingsmethode Delfland is het onder de methode Gebiedskenmerken niet de bedoeling dat het algemeen bestuur van het waterschap het kostenaandeel van de categorie ingezetenen helemaal afwikkelt (dus inclusief de bestuurlijke afweging voor het eventueel toepassen van de verhoging aan de hand van gebiedskenmerken) om daarna tot de kostenaandelen van de overige categorieën te komen. In de methode Gebiedskenmerken wordt in de laatste, bestuurlijke, fase van het kostentoedelingsproces een integrale afweging voor alle categorieën gemaakt waarin het waterschapsbestuur de belangen van alle categorieën, dus ook die van de ingezetenen, afweegt. In deze fase worden, ook voor de ingezetenen, de definitieve kostenaandelen bepaald.

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,

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

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 kostentaandeel van de categorie bepaalt.

Bij het bepalen van de areaaldichtheid ongebouwde onroerende zaken wordt gehanteerd voor:

- aantal hectaren ongebouwde onroerende zaken: het aantal hectares van de categorie ongebouwd op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de kostentoedeling van kracht wordt. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT), waarbij er rekening moet worden gehouden met het feit dat er door de gemeenten soms oppervlakte ongebouwd die in de BGT als ongebouwd wordt gekwalificeerd wordt meegetaxeerd met een gebouw object. Deze meegetaxeerde oppervlakte ongebouwd behoort niet tot de belastingcategorie ongebouwd, maar tot gebouwd, en behoort dus ook niet in de kostentoedeling bij deze categorie te worden meegenomen. Om deze reden bepalen verschillende waterschappen de oppervlakte ongebouwd door eerst de oppervlakten van natuur en gebouwd te bepalen, waarbij de oppervlakte gebouwd de getaxeerde bebouwde oppervlakte én de meegetaxeerde oppervlakte ongebouwd is, waarbij ook sluimerende WOZ-objecten moeten worden meegenomen. De oppervlakten van gebouwd en natuur worden dan afgetrokken van de totale oppervlakte van het beheergebied en aldus resulteert de oppervlakte ongebouwd. De oppervlakte ongebouwd kan ook worden bepaald op basis van de oppervlakte ongebouwd die is betrokken in de belastingheffing in het jaar waarin de kostentoedeling wordt vastgesteld, waarbij ook de oppervlakte van de vrijgestelde objecten (waaronder vaak eigen ongebouwde gronden van het waterschap) wordt meegerekend.

C

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

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

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

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 kostentaandeel van de categorie bepaalt.

Bij het bepalen van de areaaldichtheid natuurterreinen wordt gehanteerd voor:

- aantal hectare natuurterreinen: het aantal hectares van de categorie natuur op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de kostentoedeling van kracht wordt. Bij het bepalen van de oppervlakte natuur kan de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) als basis worden gebruikt, maar de ervaring leert dat er veelal ook andere bronnen noodzakelijk zijn om tot een zo goed mogelijke afbakening van het areaal natuur te komen. In de praktijk worden SNL, de natuurbeheertypenkaart van de provincies, het kadastraal eigendom van de natuurbeherende organisatie, het CBS-bestand Bodemgebruik en de categorie 'weids water' uit de Top10NL gebruikt. Een waterschap kan ook het areaal natuur hanteren dat in de watersysteemheffing wordt aangeslagen in het jaar waarin de kostentoedeling wordt vastgesteld, waarbij ook de oppervlakte van de vrijgestelde objecten (waaronder wellicht eigen natuurterreinen van het waterschap) wordt meegerekend. Als rijkswater onderdeel vormt van het beheergebied van het waterschap en het waterschap daar een beheertaak heeft en in verband daarmee belasting heft, wordt ook oppervlakte van het rijkswater tot de oppervlakte natuur gerekend.

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. Omdat er voor de kostenaandelen voor ingezetenen, ongebouwd en natuur een bandbreedte mogelijk is, is er ook automatisch een bandbreedte voor de categorie gebouwd mogelijk.

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 afwijkingpercentage van maximaal 30% geldt alleen voor de jaren 2026 en 2027. Daarna bedraagt de afwijkingmogelijkheid maximaal +/- 25% per kostendeel.

De afwijkingpercentages 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. In de memorie van toelichting bij de wet is opgemerkt dat de waterschapsbesturen in hun motivering van de kostenaandelen geacht worden expliciet de gebiedskenmerken en de taakuitoefening van het waterschap mee te wegen. De kostentoedelingsystematiek wordt hierna verder toegelicht.

Voor de categorie ingezetenen is de inwonerdichtheid het gebiedskenmerk dat het startpunt voor de kostentoedeling vormt. Voor de heffingplichtige categorie ongebouwd niet zijnde natuur is dit de ongebouwde dichtheid en voor de categorie natuurterreinen gaat het om de natuurdichtheid. De wet geeft in het vierde en het vijfde lid van artikel 120 formules waarmee respectievelijk het kostenaandeel van de categorie ongebouwd niet zijnde natuurterreinen en het kostenaandeel van de categorie natuurterreinen wordt vastgesteld. In het zesde lid van artikel 120 is bepaald dat het kostenaandeel voor de categorie gebouwd het kostendeel uitgedrukt in procenten is dat resteert na bepaling van de kostendelen van de categorieën ingezetenen, ongebouwd niet zijnde natuur en natuurterreinen.

De kostenaandelen die ingevolge de genoemde bepalingen worden verkregen, komen als het ware modelmatig tot stand. Waterschappen verschillen echter wat betreft de kenmerken van het gebied, opgaves en de wijze van taakuitoefening onderling van elkaar. De wetgever heeft de waterschapsbesturen daarom wettelijk de ruimte gegeven om bij de categorie ongebouwd niet zijnde natuurterreinen en bij de categorie natuurterreinen met maximaal 30% gemotiveerd naar boven of naar beneden af te wijken van de uitkomst van de modelmatige berekening. De afwijking moet zijn gebaseerd op gebiedskenmerken.

De wetgever heeft niet aangegeven om welke gebiedskenmerken het hier gaat, maar het spreekt voor zich dat het niet weer om gebiedskenmerken in de zin van ongebouwde dichtheid en natuurdichtheid kan gaan. In de handreiking methode Gebiedskenmerken heeft de Unie van Waterschappen voorbeelden van andere relevante gebiedskenmerken gegeven. Omdat er in de methode Gebiedskenmerken een bandbreedte is voor de categorieën ingezetenen, ongebouwd en natuur, ontstaat er automatisch ook een bandbreedte voor de categorie gebouwd. In de handreiking methode Gebiedskenmerken zijn ook voor deze categorie enkele gebiedskenmerken genoemd die het waterschapsbestuur in zijn afweging kan meenemen. De bandbreedtes geven de waterschapsbesturen de ruimte om de kostenaandelen die uit de modelmatige berekening voortvloeien bij te stellen, zodat een kostenaandeel wordt verkregen dat zo goed mogelijk aansluit bij het profijt dat de categorie van het werk van het waterschap heeft. Uiteindelijk komt het waterschapsbestuur in een integrale afweging, waarin alle categorieën worden betrokken, tot de definitieve kostenaandelen. Bij het maken van de integrale afweging kan het waterschapsbestuur ook meewegen dat voorkomen moet worden dat sprake zal zijn van grote tariefsprongen bij de overgang van het bestaande naar het nieuwe belastingstelsel. De afwijkingsruimte van 30% geldt alleen voor de eerste twee jaar van de kostentoedeling (2026-2027). Daarna bedraagt de afwijkingsruimte maximaal +/- 25%. Waterschappen die in de eerste twee jaar van de kostentoedelingsperiode de maximale afwijkingsmogelijkheid van +/- 30% benutten, zullen hun kostentoedelingsverordening na deze twee jaren dus moeten herzien. In de (toelichting op de) kostentoedelingsverordening worden de benutte bestuurlijke ruimte (voorzien van een motivering) en de definitieve kostenaandelen vermeld.

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 modelverordening 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.

De Unie van Waterschappen heeft een Handreiking tariefdifferentiaties watersysteemheffing uitgebracht waarin nader op de tariefdifferentiaties genoemd onder 1 tot en met 5 is ingegaan. Over de tariefdifferentiatie wegens wateraanvoerprojecten is een aparte handreiking uitgebracht.

Tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten

De tariefdifferentiatie onder punt 6 hiervoor is de tariefdifferentiatie voor wateraanvoerprojecten. 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 kostentoedelingenverordening 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 heffingplichtigen 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.

De Unie van Waterschappen heeft een handreiking Tariefdifferentiatie plusvoorzieningen wateraanvoerprojecten uitgebracht waarin onder andere nader op de tariefdifferentiatie, de draagvlakmeting en de vaststelling van de kostentoedelingenverordening is ingegaan.

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 kostentoedelingenverordening vastgelegd, maar wordt elk jaar opnieuw bepaald in de verordening op de watersysteemheffing (de heffingsverordening). Om deze reden wordt in de voorliggende modelverordening niet inhoudelijk op de 'tariefdifferentiatie gebouwd' ingegaan.

De tariefdifferentiatie van artikel 121, eerste lid, onderdeel d, heeft wel gevolgen voor de tariefdifferentiaties van artikel 122, voor zover die uiteraard betrekking hebben op gebouwde onroerende zaken. Als een waterschap op grond van artikel 122, tweede lid, bijvoorbeeld een tariefdifferentiatie van 100% instelt voor gebouwde onroerende zaken die in bemalen gebieden liggen, zal het waterschap de tariefdifferentiatie moeten toepassen op twee basistarieven, te weten het basistarief voor woningen en het basistarief voor niet-woningen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Definities

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

Bemalen gebieden

Onder bemalen gebieden moeten zowel delen van het waterschapsgebied die niet vrij afwatern als delen van het waterschapsgebied waarin uit lager gelegen gebieden water wordt opgemalen, worden verstaan. In de praktijk wordt een zodanig gebied veelal aangegeven op een kaart die bij de verordening behoort. In de begripsomschrijving is hiermee rekening gehouden. De omschrijving van het begrip bemalen gebieden is van belang in verband met de wettelijke mogelijkheid om voor onroerende zaken die in bemalen gebieden zijn gelegen, een tariefdifferentiatie als bedoeld in artikel 122, tweede lid, van de Waterschapswet, in te stellen. Het algemeen bestuur van het waterschap kan de heffing voor zodanige onroerende zaken maximaal 100% hoger vaststellen.

Buitendijks gelegen onroerende zaken

Buitendijks gelegen onroerende zaken zijn in de verordening omschreven als onroerende zaken die geheel of gedeeltelijk buiten de primaire waterkeringen, voor zover deze onroerende zaken niet tegen hoog buitenwater worden beschermd door een zomerkade of van nature aanwezig hoog land. In de praktijk wordt het buitendijks gebied veelal ook aangegeven op een kaart die bij de verordening behoort. Het is in verband met de tariefdifferentiatie van artikel 122, eerste lid, van de Waterschapswet van belang om te weten of onroerende zaken binnen- dan wel buitendijks zijn gelegen. Voor onroerende zaken die buitendijks liggen kan het algemeen bestuur van het waterschap de heffing maximaal 75% lager vaststellen.

Gebied van het waterschap

Het gebied van het waterschap is in de modelverordening 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. Deze omschrijving sluit aan bij de omschrijving die in provinciale reglementen aan het gebied van het waterschap, in combinatie met de taak van het waterschap, pleegt te worden gegeven.

Uit de omschrijving blijkt dat niet alleen het waterschap, maar ook andere overheden taken kunnen hebben op het gebied van het beheer van watersystemen. In het verleden was niet altijd duidelijk of waterschappen, tot wier gebied op grond van het provinciale reglement ook rijkswateren behoorden, deze wateren (of in de wateren liggende percelen) in de watersysteemheffing konden betrekken. In 2018 heeft de Hoge Raad bepaald dat waterschappen deze mogelijkheid

niet hebben als het Rijk de exclusieve watersysteembeheerder van dit rijkswater is.¹ Tot een vergelijkbare conclusie kwam ook het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in een procedure over het IJsselmeer.²

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet inwerking getreden. In deze wet en de onderliggende Omgevingsregeling is over het waterstaatkundig beheer van de rijkswateren meer duidelijkheid gekomen. In het tweede lid van artikel 2.3 van de Omgevingsregeling (deze bepaling is gebaseerd op artikel 2.20, lid 3, van de Omgevingswet) is bepaald dat het waterstaatkundig beheer van de rijkswateren, voor zover het gaat om de zorg voor het voorkomen van schade veroorzaakt door muskus- en beverratten aan waterstaatswerken berust bij het waterschapsbestuur waarvan de geometrische begrenzing gelijk is aan de oppervlaktewaterlichamen waarvan het waterstaatkundig beheer bij het Rijk berust, bedoeld in artikel 2.2, vierde lid.

Uit deze bepaling blijkt dat het waterstaatkundig beheer van de rijkswateren, voor zover het gaat om de zorg voor het voorkomen van schade aan waterstaatswerken veroorzaakt door muskus- en beverratten, bij het waterschapsbestuur berust. Hierbij geldt dat de geometrische begrenzing gelijk is aan de oppervlaktewaterlichamen waarvan het waterstaatkundig beheer bij het Rijk berust. De bedoelde geometrische begrenzing is vastgelegd in bijlage III bij de Omgevingsregeling. De begrenzing omvat al het rijkswater.

Glasopstand

De Waterschapswet zegt zelf niet wat onder een glasopstand moet worden verstaan, maar verwijst in artikel 122, derde lid, onderdeel a, naar glasopstanden als bedoeld in artikel 220d, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet. Deze bepaling ziet op glasopstanden, ongeacht of de teelt in open grond of op basis van substraatteelt plaatsvindt. De omschrijving van wat een glasopstand is, is van belang in verband met de tariefdifferentiatie voor glasopstanden van artikel 122, derde lid, onderdeel a, van de Waterschapswet. De tariefdifferentiatie voor glasopstanden bedraagt maximaal 100%. Glasopstanden zijn gebouwde objecten.

Op grond van de Waterschapswet moet de onroerende zaak, wil de tariefdifferentiatie worden toegepast, in hoofdzaak uit glasopstanden bestaan. Dit betekent dat het voor de toepassing van de tariefdifferentiatie dus niet nodig is dat de onroerende zaak in zijn geheel een glasopstand is. Aan de term 'in hoofdzaak' wordt in het fiscale recht de betekenis toegekend van 70% of meer.

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.

In de modelverordening wordt naar de bepaling uit de Waterschapswet verwezen.

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.

¹ Hoge Raad, 22 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:959.

² Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 26 november 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:7347.

‘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

³ TK 2005/06, 30601, nr. 3, blz. 54.

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 natuurtype 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.

Wateriaanvoerproject

⁴ Hoge Raad 7 november 2014, ECLI:NL:HR:2014:3118.

⁵ Zie de toelichting bij het Waterschapsbesluit, Staatsblad 2007, 497, bladzijde 131.

Een wateraanvoerproject is gedefinieerd als een project dat door of vanwege het waterschap tot stand is of wordt gebracht en waarbij het waterschap water toevoert naar ongebouwde onroerende zaken die in een bepaald gedeelte van het waterschapsgebied liggen. De wateraanvoer kan zowel betrekking hebben op ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn als op natuurterreinen. Relevant is steeds wat de aard van de onroerende zaken is waarnaar het water wordt aangevoerd. Als een wateraanvoerproject specifiek is aangelegd voor bijvoorbeeld de bestrijding van verdroging van een of meer landbouwgebieden, zullen alleen de agrarische onroerende zaken uit het betreffende gebied onder de tariefdifferentiatie vallen. Is het wateraanvoerproject specifiek aangelegd voor de bestrijding van verdroging van een of meer natuurgebieden, zullen alleen de betreffende natuurgebieden onder de tariefdifferentiatie vallen. De tariefdifferentiatie bedraagt maximaal 100% van het basistarief dat voor de betrokken onroerende zaken geldt. Het waterschap kan binnen het betrokken gebiedsdeel een gelijk of een verschillend percentage van de tariefdifferentiatie hanteren.

Waterbergingsgebieden

Waterbergingsgebieden zijn gedefinieerd als gebieden waarin onroerende zaken liggen die als waterberging worden gebruikt. De gebieden maken integraal onderdeel uit van het watersysteem en zijn als zodanig in de legger van het waterschap, bedoeld in artikel 2.39 van de Omgevingswet, opgenomen. De gebieden zijn ook aangegeven op een kaart die bij de verordening behoort. Het is relevant om te weten wat onder een waterbergingsgebied wordt verstaan, omdat het waterschap voor onroerende zaken die in zodanige gebieden liggen een tariefdifferentiatie kan instellen. Voor onroerende zaken die als waterberging worden gebruikt, kan het algemeen bestuur van het waterschap de heffing maximaal 75% lager vaststellen. Dat de onroerende zaken als waterberging worden gebruikt, moet uit de legger van het waterschap, bedoeld in artikel 2.39 van de Omgevingswet, blijken.

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 heffingsplichtig is voor de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd, van de basisregistratie kadaster worden uitgegaan: heffingsplichtig 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

Waterschapsbesturen hebben bij de kostentoedeling de mogelijkheid om de rekenkundig bepaalde kostenaandelen van de categorieën te verhogen of te verlagen. Aan de verhoging of verlaging moeten gebiedskenmerken van het waterschap ten grondslag liggen. De ruimte om de kostenaandelen te verhogen of te verlagen (de bestuurlijke ruimte) bedraagt voor de categorieën ongebouwd en natuur in de eerste twee jaar van de kostentoedeling (derhalve: 2026 en 2027) maximaal +/- 30%. Daarna bedraagt de afwijkingsruimte op grond van de wet maximaal +/- 25%. Zonder nadere voorziening zouden waterschappen die in de eerste twee jaar van de kostentoedeling een afwijkingsruimte van meer dan 25% naar boven of naar beneden hanteren, gedwongen zijn om na die twee jaar een nieuwe kostentoedelingsverordening vast te stellen waarin de afwijkingsruimte en de kostenaandelen opnieuw worden bepaald. Om dit te voorkomen voorziet de modelverordening in de mogelijkheid om bij de vaststelling van de verordening 2026 in één keer te bepalen wat de kostenaandelen in 2026 en 2027 én wat de kostenaandelen daarna, van 1 januari 2028 tot en met 31 december 2030, zijn. In een dergelijk geval gebeurt dit ook meteen voor het aandeel van de categorie ingezetenen.

In verband met het voorgaande bestaat artikel 2 van de modelverordening uit twee mogelijkheden. Mogelijkheid 1 is geschreven voor de situatie waarin een waterschap geen gebruik maakt van de bestuurlijke ruimte of de situatie waarin een waterschap voor de volledige kostentoedelingsperiode een bestuurlijke ruimte van maximaal +/- 25% hanteert. Mogelijkheid 2 is geschreven voor de situatie waarin een waterschap vanwege de wettelijke inperking van de bestuurlijke afwegingsruimte na de eerste twee jaar van de kostentoedeling tot een aanpassing van de kostenaandelen moet komen.

In het tweede lid van artikel 2 is aangegeven naar welke peildatum het waterschap de ongebouwde dichtheid en de natuurdichtheid bepaalt. Conform het bepaalde in artikel 120, lid 7, van de Waterschapswet is de peildatum 1 januari 2025.

Artikel 3 Tariefdifferentiatie buitendijks gelegen onroerende zaken

Artikel 4 regelt de tariefdifferentiatie voor onroerende zaken die buitendijks liggen. Dit kunnen zowel ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn als gebouwde onroerende zaken zijn. In het geval van gebouwde onroerende zaken kan het zowel om woningen als om niet-woningen gaan. Het gedifferentieerde tarief is maximaal 75% lager dan de tarieven die op basis van de verordening op de watersysteemheffing voor de genoemde categorieën gelden. Bij gebouwde onroerende zaken gaat het om een tariefdifferentiatie die maximaal 75% lager kan zijn dan het tarief voor de onderscheiden 'subcategorieën' woningen en niet-woningen.

Artikel 4 Tariefdifferentiatie verharde openbare wegen

Dit artikellid regelt de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen. Het tarief kan maximaal 100% hoger zijn dan het tarief dat in de verordening op de watersysteemheffing voor ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, is vastgesteld.

Artikel 5 Cumulatie van tariefdifferentiatie

Ingevolge artikel 122, vierde lid, van de Waterschapswet kunnen de tariefdifferentiaties naast elkaar worden toegepast. Het gaat om alle tariefdifferentiaties. Het naast elkaar toepassen van

tariefdifferentiaties wordt ook wel cumulatie van tariefdifferentiaties genoemd. Het laten cumuleren van tariefdifferentiaties is een bevoegdheid van het waterschap en niet een verplichting. Cumulatie kan pas aan de orde zijn als twee of meer van de situaties die in artikel 122, eerste tot en met derde lid, van de Waterschapswet zijn genoemd, zich ten aanzien van de betrokken onroerende zaken gelijktijdig voordoen.

De wettelijke bepaling over het naast elkaar kunnen toepassen van tariefdifferentiaties is ruim geformuleerd. Op grond van de wettekst zijn in principe dus allerlei cumulaties mogelijk. Een aantal cumulaties zal zich in de praktijk echter niet snel voordoen. Wij denken hierbij bijvoorbeeld aan een cumulatie van glasopstanden met waterbergingsgebieden of buitendijks gebied. In welke gevallen het naast elkaar toepassen van tariefdifferentiaties al dan niet aan de orde kan zijn, zal veelal echter afhangen van de regionale kenmerken van het waterschapsgebied. In de modelverordening zijn drie denkbare cumulaties genoemd, te weten:

- de cumulatie van de tariefdifferentiatie voor glasopstanden (verhoging) met de tariefdifferentiatie voor bemalen gebieden (verhoging).
- de cumulatie van de tariefdifferentiatie voor waterbergingsgebieden (verlaging) met de tariefdifferentiatie voor bemalen gebieden (verhoging).
- de cumulatie van de tariefdifferentiatie voor wegen (verhoging) met de tariefdifferentiatie voor waterbergingsgebieden (verlaging), de differentiatie voor buitendijks gelegen gebieden (verlaging) en de differentiatie voor bemalen gebieden (verhoging). Dat er in het geval van verharde openbare wegen een relatief groot aantal mogelijkheden is, heeft te maken met het feit dat wegen het gehele waterschapsgebied doorsnijden en zeer verspreid voorkomen. De wegendifferentiatie kan daardoor met veel andere differentiaties cumuleren.

Uit de kostentoedelingsverordening moet blijken op welke wijze het waterschap een eventuele cumulatie heeft toegepast.

Artikel 6 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. Waterschappen die hun verordening tussentijds hebben gewijzigd, dienen naar de laatst vastgestelde wijzigingsverordening te verwijzen.

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. Waterschappen kunnen in de verordening voor een ander tijdstip van inwerkingtreding kiezen.

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

Soms kiezen waterschappen ervoor om aanvullend aan de bekendmaking van een verordening in het waterschapsblad, in een plaatselijk verschijnend dag- of nieuwsblad mededeling te doen van het feit dat de verordening is vastgesteld. Een dergelijke mededeling wordt in het kader van

de dienstverlening aan inwoners en bedrijven gedaan. Het vervangt de officiële bekendmaking niet.

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. In verband hiermee is het niet wenselijk aan de verordening een einddatum mee te geven.

Lid 4

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