

Kostentoedelingsverordening watersysteemheffing Waterschap Vallei en Veluwe 2026

Het algemeen bestuur van Waterschap Vallei en Veluwe;

gelezen het voorstel van dijkgraaf en heemraden van 30 september 2025;

gelet op de artikelen 120 en 122 van de Waterschapswet;

b e s l u i t:

De Kostentoedelingsverordening watersysteemheffing Waterschap Vallei en Veluwe 2026 vast te stellen, luidend als volgt:

Artikel 1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- *bemalen gebieden*: delen van het waterschapsgebied die niet vrij afwateren en delen van het waterschapsgebied waarin uit lager gelegen gebieden water wordt opgemalen;
- *gebied van het waterschap*: het gebied dat is aangegeven op de bij het provinciaal reglement behorende kaart waarin het beheer van watersystemen aan het waterschap is opgedragen;
- *heffingplichtige 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 het beheer van watersystemen*: 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;
- *woonruimte*: 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 van ongebouwde onroerende zaken, die geen natuurterreinen zijn*: 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 van natuurterreinen*: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht in het gebied van het waterschap het genot hebben van natuurterreinen;
- *zakelijk gerechtigden van 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 Bijlage

Bij deze verordening behoort de volgende bijlage:

- Bijlage 1: een topografische kaart van het gebied van Waterschap Vallei en Veluwe waarop de bemalen deelgebieden zijn aangegeven als bedoeld in artikel 5 van deze verordening.

Artikel 3 Kostentoedeling watersysteembeheer

1. De kosten verbonden aan het beheer van watersystemen worden als volgt aan elk van de heffingplichtige categorieën toegedeeld:
 - a. 34,68% aan de ingezetenen;
 - b. 6,43% aan de zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn;
 - c. 0,37% aan de zakelijk gerechtigden van natuurterreinen;
 - d. 58,52% 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 4 Kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur

In afwijking van het bepaalde in artikel 3 worden:

- a. kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing voor zover het kosten van kwijtschelding betreft en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur zoals opgenomen in de begroting van enig belastingjaar, rechtstreeks toegerekend aan de categorie ingezetenen van het waterschap;
- b. kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing voor zover het kosten van de Wet waardering onroerende zaken betreft zoals opgenomen in de begroting van enig belastingjaar, rechtstreeks toegerekend aan de categorie zakelijk gerechtigden van gebouwde onroerende zaken van het waterschap;

Artikel 5 Tariefdifferentiatie bemalen gebieden

Voor ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn die in bemalen gebieden liggen, geldt een tariefdifferentiatie als bedoeld in artikel 122, tweede lid, van de Waterschapswet. Het tarief na toepassing van de tariefdifferentiatie is 50% hoger dan het tarief dat blijkt uit de verordening watersysteemheffing voor deze categorie geldt.

Artikel 6 Tariefdifferentiatie verharde openbare wegen

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

Artikel 7 Cumulatie van tariefdifferentiaties

De tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen, genoemd in artikel 6 wordt toegepast naast de tariefdifferentiatie voor ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn en die in bemalen gebieden liggen als bedoeld in artikel 5.

Artikel 8 Inwerkingtreding en citeertitel

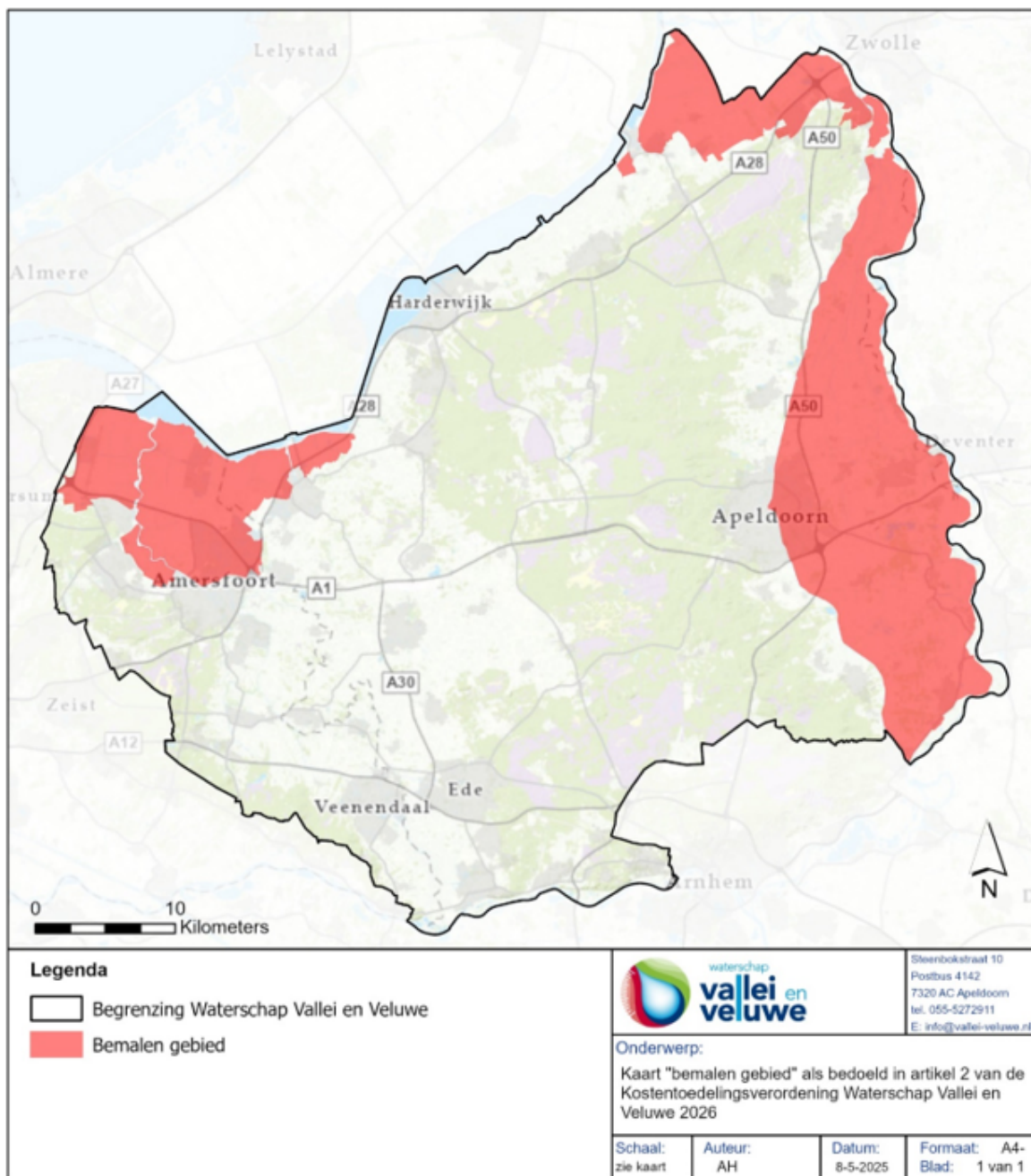
1. De Kostentoedelingsverordening watersysteembeheer Waterschap Vallei en Veluwe 2024 wordt ingetrokken met ingang van de in het derde lid van deze bepaling genoemde datum, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de belastingjaren waarvoor zij heeft gegolden.
2. Deze verordening treedt in 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 Vallei en Veluwe 2026.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 6 oktober 2025.

*drs. ing. K.A. Blokland
secretaris*

*mr. S.H.M. Ornstein MCPm
dijkgraaf*

Bijlage 1 behorende bij de Kostentoedelingsverordening watersysteemheffing Waterschap Vallei en Veluwe 2026



Toelichting op de Kostentoedelingsverordening watersysteemheffing Waterschap Vallei en Veluwe 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 heffingsplichtige 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 heffingsplichtigen 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 kosten-toedelingsverordening 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 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 profijtbeginnel 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.

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. De rechtstreekste toerekening van kosten is in artikel 4 van deze verordening geregeld.

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 heffingsplichtige 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 inge-

zetenen 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. 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 kostenaandeel 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 gebouwd object. Deze meegetaxeerde oppervlakte ongebouwd behoort niet tot de belasting-categorie 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 kostenaandeel 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 kostenaandeel 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 natuur-beheertypenkaart 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 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 heffingplichtige 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 water-

schappen 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, gecorrigeerd met die kosten die rechtstreeks aan de categorieën worden toegerekend, 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 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 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.

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 kostentoedelingsverordening 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 kostentoedelingsverordening vastgelegd, maar wordt elk jaar opnieuw bepaald in de verordening watersysteemheffing (de heffingsverordening). Om deze reden wordt in de voorliggende verordening 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 geduid. De opsomming van de begrippen is in alfabetische volgorde.

Bemalen gebieden

Onder bemalen gebieden moeten zowel delen van het waterschapsgebied die niet vrij afwateren 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.

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. 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 opper-

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

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

vlaktewaterlichamen 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.

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 verordening 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 blijken 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.

‘Blijken 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 blijken zijn inrichting bestemd is om als een afzonderlijk geheel te voorzien in woongelegenheid en waarvan de delen blijken 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

3) TK 2005/06, 30601, nr. 3, blz. 54.

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 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.

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:

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

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

- appartementsrecht;
- erfpachtrecht;
- recht van opstal;
- recht van vruchtgebruik;
- recht van beklemming;
- recht van gebruik en bewoning;
- de beklemde 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 3 Kostentoedeling watersysteembeheer

Categorie Ingezetenen

Waterschap Vallei en Veluwe heeft ongeveer 1.188.581 inwoners. Het gebied van het waterschap is 245.633 hectare. De inwonerdichtheid is daarmee 484 inwoners per vierkante kilometer. Bij een gemiddeld aantal inwoners van 500 of minder per vierkante kilometer, bedraagt het kostenaandeel van de categorie ingezetenen minimaal 20% en maximaal 30 % (artikel 120 lid 2 van de Waterschapswet). Daarmee is zonder rekening te houden met de mogelijkheid tot verhoging het percentage van het kostenaandeel van de ingezetenen minimaal 20% en maximaal 30%. Rekenkundig komt het kostenaandeel van de categorie ingezetenen op basis van inwonerdichtheid uit op 29,86%.

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.

Het maximale percentage van het kostenaandeel van de categorie ingezetenen mag met 10% worden verhoogd (artikel 120 lid 3 van de Waterschapswet).

De oppervlakte natuur binnen het gebied van waterschap Vallei en Veluwe is ongeveer 89.507 hectare. Dit is ongeveer 36,44% van het gebied van het waterschap. Gelet op de grote oppervlakte natuur in het gebied van het waterschap en het belang hiervan voor het kunnen recreëren voor ingezetenen, is in de kostentoedelingsverordening rekening gehouden met de verhoging van het percentage van het kostenaandeel van de categorie ingezetenen met 5 procentpunten. Het percentage van het kostenaandeel van de categorie ingezetenen wordt dan $29,86\% + 5\% = 34,86\%$.

Categorie ongebouwd, niet zijnde natuur

Het kostenaandeel van de categorie ongebouwd, niet zijnde natuur wordt op grond van artikel 120, vierde lid, van de Waterschapswet vastgesteld volgens de formule:

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

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

$$\text{Kostenaandeel} = 0,0029317 * (80^{0,7414854}) = 7,56\%.$$

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 categorie ongebouwd, niet zijnde natuur in de eerste twee jaar van de kostentoedeling (derhalve: 2026 en 2027) maximaal +/- 30%. Daarna bedraagt de afwijkingruimte op grond van de wet maximaal +/- 25%.

Waterschap Vallei en Veluwe maakt gebruik van de mogelijkheid om het rekenkundig bepaalde kostenaandeel van de categorie te verhogen of verlagen (artikel 120 lid 7 van de Waterschapswet). Waterschap

Vallei en Veluwe maakt hierbij gebruik van de gebiedskenmerken zoals beoordeeld in hoofdstuk 4 van het Kostentoedelingsonderzoek 2026 Waterschap Vallei en Veluwe van TAUW (kenmerk: R001-1299063RAW-V01-kzo-NL). Voor iedere score 'onder' of 'boven' corrigeren we de percentages uit de technische fase met relatief +/- 5%. '-' betekent neutraal, er vindt geen aanpassing plaats op basis van het betreffende gebiedskenmerk. Op basis van de gebiedskenmerken wordt er 4 keer onder gescoord en 1 keer boven, per saldo 3 keer onder. Het percentage komt daarmee uit op: 7,56%-15%=6,43%.

Categorie natuur

Het kostenaandeel van de categorie natuur wordt op grond van artikel 120, vijfde lid, van de Waterschapswet vastgesteld volgens de formule:

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

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

$$\text{Kostenaaandee} = 0,0000224 * (75^{1,1938609}) = 0,39\%$$

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 categorie 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%.

Waterschap Vallei en Veluwe maakt gebruik van de mogelijkheid om het rekenkundig bepaalde kosten-aandeel van de categorie te verhogen of verlagen (artikel 120 lid 7 van de Waterschapswet). Waterschap Vallei en Veluwe maakt hierbij gebruik van de gebiedskenmerken zoals beoordeeld in hoofdstuk 4 van het Kostentoedelingsonderzoek 2026 Waterschap Vallei en Veluwe van TAUW (kenmerk: R001-1299063RAW-V01-kzo-NL). Voor iedere score 'onder' of 'boven' corrigeren we de percentages uit de technische fase met relatief +/- 5%. '-' betekent neutraal, er vindt geen aanpassing plaats op basis van het betreffende gebiedskenmerk. Voor het gebiedskenmerk "Aandeel gebied beschermd door primaire waterkeringen en niet-primaire waterkeringen" vindt er voor de categorie natuur wel een aanpassing plaats, hoewel het gebiedskenmerk voor de categorie natuur neutraal scoort in de beoordeling in hoofdstuk 4 van het Kostentoedelingsonderzoek 2026 Waterschap Vallei en Veluwe van TAUW. TAUW geeft bij de beoordeling van het gebiedskenmerk "Aandeel gebied beschermd door primaire waterkeringen en niet-primaire waterkeringen" aan dat binnen het beheergebied 26% van het gebied overstroomt bij een dijkdoorbraak. Dit is onder het gemiddelde van de waterschappen in Nederland (61 %). Ruim 180.000 ha ligt hoog genoeg om niet te overstroomd, waarmee dus ook geredeneerd kan worden dat daarmee een lage inspanning door het waterschap wordt geleverd bij bescherming van haar beheergebied. Het algemeen bestuur stelt zich op het standpunt dat dit naast de categorieën ingezetenen, gebouwd en ongebouwd ook geldt voor de categorie natuur. Op basis van de gebiedskenmerken wordt er 3 keer onder gescoord en 2 keer boven, per saldo 1 keer onder. Het percentage komt daarmee uit op: 0,39%-5%= 0,37%.

Categorie gebouwde onroerende zaken

Het kostenaandeel van de categorie gebouwde onroerende zaken is op grond van artikel 120, zesde lid, het kostenaandeel dat resteert na bepaling van de kostenaandelen van de categorieën ingezetenen, ongebouwd niet zijnde natuur en natuur. Voor de categorie gebouwde onroerende zaken resteert na toepassing van de hierboven genoemde percentages een percentage van: 100%- 34,68%-6,43%-0,37%= 58,52%.

Peildatum ongebouwde dichtheid en natuurdichtheid

In het tweede lid van artikel 3 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 4 Kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur

De Waterschapswet geeft waterschappen in artikel 120, eerste lid, tweede volzin de mogelijkheid om kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur (dit zijn de zogenaamde verkiezingskosten) bij de kostentoedeling rechtstreeks aan de betrokken categorieën toe te delen. Onder 'de betrokken categorieën' moeten de categorieën worden verstaan voor wie het waterschap de betreffende kosten maakt. Het waterschap is in geen geval tot rechtstreekse kostentoedeling verplicht. Indien een waterschap niet van de mogelijkheid van recht-

streekse kostentoerekening gebruik maakt, worden de bedoelde kosten via de reguliere kostentoedeling door alle belastingplichtige categorieën gedragen.

De mogelijkheid om kosten rechtstreeks aan de betrokken categorieën toe te delen, is in de Memorie van Toelichting bij de Wet tot wijziging van enige bepalingen van de Waterschapswet (TK 1998-1999, 26 235, nr. 3), als volgt toegelicht:

“Een concreet probleem vormt de kostentoedeling binnen waterschappen wier gebied zich voor een substantieel deel uitstrekt over stedelijk gebied, met als gevolg dat het aantal omslagplichtigen respectievelijk kiesgerechtigden in verband met het aantal woonruimten en ingezetenen aanmerkelijk groter is dan dat van de gerechtigden tot het ongebouwd. Dit betekent dat bij een aantal waterschappen de uitkomst van de toedeling (...) van het kostendeel aan categorieën van belanghebbenden nogal ver afstaat van de per categorie daadwerkelijk veroorzaakte en deswege te maken kosten.

Dit verschijnsel doet zich voor bij de kosten van heffing en invordering en bij kosten van het houden van verkiezingen.”

Een waterschap kan ervoor kiezen om zowel kosten van heffing en invordering als van verkiezingen, of alleen kosten van heffing en invordering, of alleen verkiezingskosten rechtstreeks toe te rekenen aan de betrokken categorieën. Als kosten rechtstreeks aan meerdere categorieën worden toegerekend, moet het waterschap in de verordening regelen wat de verdeling tussen de categorieën is.

Kosten van heffing en invordering

In de zojuist genoemde memorie van toelichting is met zoveel woorden aangegeven dat het bij kosten van heffing en invordering om kosten van de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) zou kunnen gaan. Voor de waterschappen is de Wet WOZ bij de heffing van de watersysteemheffing gebouwd relevant. De heffingsmaatstaf voor de watersysteemheffing gebouwd is namelijk de WOZ-waarde die door de gemeente voor de onroerende zaak is bepaald.

Kosten van de Wet WOZ behoren dus tot kosten van heffing die rechtstreeks bij de categorie gebouwd in rekening kunnen worden gebracht. Tot ‘kosten van de Wet WOZ’ behoren de bijdrage van de waterschappen aan de kosten van de uitvoering van de Wet WOZ, de bijdrage van de waterschappen aan de Landelijke Voorziening Wet WOZ en de bijdrage van de waterschappen aan de kosten van de toezichthouder op de Wet WOZ, de Waarderingskamer.

Kijkend naar de tekst van de memorie van toelichting kunnen ook kosten van kwijtschelding tot kosten van heffing en invordering worden gerekend. Omdat in de regel alleen gebruikers van woonruimten (de ingezetenen) voor kwijtschelding van de watersysteemheffing in aanmerking komen, kunnen kosten van kwijtschelding van de ingezetenenheffing alleen rechtstreeks aan de categorie ingezetenen in rekening worden gebracht.

Bij Waterschap Vallei en Veluwe komt alleen de categorie ingezetenen in aanmerking voor de kwijtschelding van de watersysteemheffing.

De kosten van kwijtschelding worden rechtstreeks toegerekend aan de categorie ingezetenen.

De kosten van de Wet WOZ worden rechtstreeks toegerekend aan de categorie gebouwd.

Verkiezingskosten

Van de categorieën die in het algemeen bestuur van een waterschap zijn vertegenwoordigd wordt alleen de categorie ingezetenen door middel van verkiezingen gekozen. Indien een waterschap voor rechtstreekse toedeling van verkiezingskosten kiest, kunnen deze kosten dus uitsluitend bij de categorie ingezetenen in rekening worden gebracht.

De verkiezingskosten worden rechtstreeks toegerekend aan de categorie ingezetenen.

Artikel 5 Tariefdifferentiatie bemalen gebieden

Dit artikellid regelt de tariefdifferentiatie voor onroerende zaken die in bemalen gebieden liggen.

Dit kunnen zowel ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, als natuurterreinen 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 100% hoger dan de tarieven die op basis van de verordening watersysteemheffing voor de genoemde categorieën gelden. Bij gebouwde onroerende zaken gaat het om een tariefdifferentiatie die maximaal 100% hoger kan zijn dan het tarief voor de onderscheiden ‘subcategorieën’ woningen en niet-woningen.

Het gebied van het waterschap kent significante verschillen tussen hoog en laag gelegen gebieden.

Het vermogen om aan- en afvoer van water en grondwaterstanden te reguleren is in de bemalen gebieden groter dan in de overige gebieden. De kosten van het waterbeheer zijn hierdoor hoger (kosten van peilregulerende kunstwerken). De grotere reguleringsmogelijkheden en hogere kosten in bemalen gebieden, vormen de onderbouwing voor een tariefdifferentiatie voor bemalen gebieden.

Het verschil in het voorzieningenniveau tussen de bemalen en onbemalen gebieden binnen de categorie ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn rechtvaardigt een tariefdifferentiatie voor bemalen gebieden.

Het huidige percentage van 50% voor de tariefdifferentiatie wordt gehandhaafd. Daarom is in deze kostentoedelingsverordening bepaald dat voor ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn het tarief 50 % hoger is dan het in de verordening watersysteemheffing voor de genoemde categorie vastgestelde tarief.

Op de kaart behorende bij deze verordening zijn de bemalen gebieden aangegeven.

Artikel 6 Tariefdifferentiatie verharde openbare wegen

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

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. Deze omstandigheden kunnen aanleiding vormen voor wegen een hoger tarief toe te passen. Daarom is in deze verordening bepaald dat het tarief voor verharde openbare wegen 100% hoger wordt vastgesteld.

Artikel 7 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.

De tariefdifferentiatie voor wegen kan met de tariefdifferentiatie voor bemalen gebieden cumuleren. Wegen doorsnijden immers het gehele gebied van het waterschap en komen zeer verspreid voor. Wegen hebben net als andere ongebouwde eigendommen belang bij het grotere vermogen om aan- en afvoer van water en grondwaterstanden te reguleren en zijn hierdoor mede veroorzaker van de hogere kosten van het waterbeheer. In de kostentoedelingsverordening is dan ook vastgelegd dat de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen zal cumuleren met de tariefdifferentiatie voor bemalen gebieden.

Artikel 8 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. 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.