

Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2026

De Verenigde Vergadering van waterschap Hollandse Delta;

gelezen het voorstel van het college van dijkgraaf en heemraden d.d. 26 augustus 2025;

gelet op de artikelen 120, 122 en 122b van de Waterschapswet en artikel 21 van het Reglement van bestuur voor het waterschap Hollandse Delta;

BESLUIT:

Vast te stellen de volgende Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2026:

Hoofdstuk I Algemeen

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Deze verordening verstaat onder:

- a. kosten: netto-kosten van de kostendrager watersysteembeheer of van de kostendrager wegenbeheer zoals opgenomen in de begroting van het waterschap en die gedekt worden met behulp van de watersysteemheffing of de wegenheffing;
- b. gebied van het waterschap: het gebied dat is aangegeven op de bij het provinciaal reglement behorende kaart waarin het waterschap bevoegd is het watersysteembeheer uit te oefenen;
- c. taakgebied voor het wegenbeheer van het waterschap: het gebied dat is aangegeven in het provinciaal reglement waarin het waterschap bevoegd is het wegenbeheer uit te oefenen;
- d. ingezetenen; degenen die blijkens de basisregistratie personen bij het begin van het kalenderjaar woonplaats hebben en aldaar het gebruik hebben van woonruimte in het gebied van het waterschap, respectievelijk het taakgebied voor het wegenbeheer van het waterschap;
- e. zakelijk gerechtigden ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen: 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, respectievelijk het taakgebied voor het wegenbeheer van het waterschap;
- f. zakelijk gerechtigden natuurterreinen: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht in het gebied van het waterschap, respectievelijk het taakgebied voor het wegenbeheer van het waterschap het genot hebben van natuurterreinen;
- g. zakelijk gerechtigden gebouwd: degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van gebouwde onroerende zaken in het gebied van het waterschap, respectievelijk het taakgebied voor het wegenbeheer van het waterschap;
- h. buitendijs gelegen onroerende zaken: onroerende zaken die geheel of gedeeltelijk buiten de primaire waterkering zijn gelegen;
- i. 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 tenminste één hectare.
- j. 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.

Hoofdstuk II Watersysteembeheer

Artikel 2 Kostentoedeling watersysteembeheer

1. De kosten voor het watersysteem worden als volgt toebedeeld:
 - a. 40,00% aan de ingezetenen;
 - b. 6,00% aan de zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen;
 - c. 0,06% aan de zakelijk gerechtigden van natuurterreinen;
 - d. 53,94% 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 Kosten van heffing en invordering en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur

In afwijking van het bepaalde in artikel 2, worden de kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en de kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur, voor zover die kosten worden toegerekend aan het watersysteembeheer en zoals opgenomen in de begroting van enig belastingjaar, rechtstreeks aan de betrokken categorieën toegerekend naar rato van deze voor elk van de genoemde categorieën te maken kosten.

Artikel 4 Tariefdifferentiatie

1. Buitendijks gelegen onroerende zaken
Voor buitendijks gelegen ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn en voor gebouwde onroerende zaken wordt een tariefdifferentiatie als bedoeld in artikel 122, eerste lid van de Waterschapswet, toegepast. Het tarief na toepassing van de tariefdifferentiatie is 75% lager dan het tarief dat blijkt uit de verordening op de watersysteemheffing voor elk van deze categorieën geldt.
2. Verharde openbare wegen
Voor verharde openbare wegen wordt een tariefdifferentiatie als bedoeld in artikel 122, derde lid, onderdeel b, van de Waterschapswet, toegepast. Het tarief na toepassing van de tariefdifferentiatie is 100% hoger dan het tarief dat blijkt uit de verordening op de watersysteemheffing voor ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, geldt.

Artikel 5 Cumulatie van tariefdifferentiatie

De tariefdifferentiatie voor: verharde openbare wegen, genoemd in artikel 4, tweede lid, wordt naast de differentiaties voor buitendijks gelegen ongebouwde onroerende zaken als bedoeld in het eerste lid van artikel 4 toegepast.

Hoofdstuk III Wegenbeheer

Artikel 6 Kostentoedeling wegenbeheer

1. De kosten voor het wegenbeheer worden als volgt toegedeeld:
 - a. 40,00% aan de ingezetenen;
 - b. 2,30% aan de zakelijk gerechtigden van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen;
 - c. 0,09% aan de zakelijk gerechtigden van natuurterreinen;
 - d. 57,61% 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 7 Kosten van de heffing en invordering en van de verkiezing

In afwijking van het bepaalde in artikel 6, worden de kosten van heffing en invordering van de wegenheffing en de kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur, voor zover die worden toegerekend aan het wegenbeheer en zoals opgenomen in de begroting van enig belastingjaar, rechtstreeks aan de betrokken categorieën toegerekend naar rato van deze voor elk van de genoemde categorieën te maken kosten.

Hoofdstuk IV Slot

Artikel 8 Inwerkingtreding, overgangsbepaling en citeertitel

1. De Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2021 van 25 november 2020, zoals laatstelijk gewijzigd bij besluit van de Verenigde Vergadering van 23 november 2022, 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 kan worden aangehaald als Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2026.

Ridderkerk, 1 oktober 2025

De Verenigde Vergadering voornoemd,

secretaris- directeur,

V. Bergsma

dijkgraaf,
J.F. Bonjer

TOELICHTING BIJ DE KOSTENTOEDELIINGSVERORDENING HOLLANDSE DELTA 2026

1. 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 vijfjaarstermijn niet af te wachten, maar kunnen desgewenst ervoor kiezen om de verordening eerder te herzien. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de gebiedskenmerken en/of de kenmerken van de taakuitoefening binnen de periode van vijf jaar (substantieel) zijn veranderd.

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

De kostentoedelingsmethode die in deze wet wordt geregeld, wordt de methode Gebiedskenmerken genoemd. De kostentoedelingsverordening is aan inspraak onderhevig. De verordening kan in een procedure over een belastingaanslag marginaal door de belastingrechter worden getoetst. Bij een marginale toetsing oordeelt 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 3 van deze verordening geregeld.

2. Kostentoedeling watersysteemheffing gebaseerd op gebiedskenmerken: de methode Gebieds kenmerken

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. Toedelen van kosten aan 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, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 20% en maximaal 30%;
- bij een gemiddeld aantal inwoners van meer dan 500 maar niet meer dan 1000, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 31% en maximaal 40%;
- bij een gemiddeld aantal inwoners van meer dan 1000, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 41% en maximaal 50%.

Het 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 is hierbij niet vereist.

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. Voor het bepalen van de oppervlakte van het beheergebied is gebruik gemaakt van een GIS-bestand waarin de beheergrens van het waterschap is opgenomen en welke is gebaseerd op (de kaart behorende bij) het reglement.

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 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 om daarna tot de kostenaandelen van de overige categorieën te komen. In de methode Gebiedskenmerken wordt in de 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. Toedelen van kosten aan de categorie zakelijk gerechtigden ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen (artikel 120 lid 4)

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

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

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 belasting-heffing 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 Toedelen van kosten aan de categorie natuur (artikel 120 lid 5)

Het vijfde lid van artikel 120 bepaalt hoe het kostendeel voor de categorie natuur wordt vastgesteld. De wet bepaalt dat dit volgens de volgende formule gebeurt:

Kostenaandeel-Natuur = $0,0000224 * (B^{1,1938609})$

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, waarbij 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

3. 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 afwijkingsmogelijkheid 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 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 kostentoedelingssystematiek 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 afwijkmogelijkheid van +/- 30% benutten, zullen hun kostentoedelingsverordening na deze twee jaren dus moeten herzien. In de (toelichting op de) kosten-toedelingsverordening worden de benutte bestuurlijke ruimte (voorzien van een motivering) en de definitieve kostenaandelen vermeld.

4. Overige elementen kostentoedeling watersysteemheffing

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.

Tariefdifferentiaties

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.

Bestendig beleid inzake de tariefdifferentiatie

Op 25 november 2010, 24 september 2015 en 25 november 2020 heeft de Verenigde Vergadering besloten om alleen een tariefdifferentiatie toe te passen voor buitendijks gelegen gebieden en verharde openbare wegen. Het beheersgebied is immers vrijwel geheel bemalen, glasopstanden leggen geen extra druk op het watersysteem omdat dit in de vergunningverlening al is ondervangen met specifieke eisen. Wat de waterbergingsgebieden betreft geldt dat in geval van inzet van de berging de eigenaren of gebruikers al gecompenseerd worden. Daarnaast zijn (vrijwel alle) waterbergingsgebieden ook natuurterreinen en geldt hiervoor dus al een sterk gereduceerd tarief.

Tariefdifferentiatie buitendijks

Buitendijks liggen bijvoorbeeld het de industriegebieden zoals de Botlek, Europoort en de Maasvlakte, maar ook stedelijke gebieden, zoals het historisch havengebied van Dordrecht en delen van Zwijndrecht. Deze gebieden hebben wel een belang bij de taken van het waterschap en betalen voor het kunnen wonen, werken en recreëren in het gehele beheersgebied en voor het feit dat de ontsluiting van de gebieden via het gehele beheersgebied van het waterschap plaatsvindt. De mate waarin zij meebetalen kan variëren binnen de wettelijke bandbreedte van 25 tot 100% van het voor de verschillende categorieën geldende tarief.

De kostentoedelingsverordening wordt voor deze tariefdifferentiatie niet gewijzigd. Net als in de kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2021 wordt er een reductie van 75% toegepast.

Tariefdifferentiatie verharde openbare wegen

Bij de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel in 2009 bedroeg de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen (in de praktijk kortweg de tariefdifferentiatie wegen genoemd) aanvankelijk 100%. Het is destijds ingevoerd omdat verharde openbare wegen hogere piekafvoeren kunnen veroorzaken en dus een relatief grote capaciteit van het watersysteem vragen. Ook het feit dat wegen een van de belangrijke bron van diffuse verontreiniging vormen, speelde bij de invoering van deze tariefdifferentiatie een rol (amendement Lenards en Van Lith, TK2006-2007, 30 601, nr. 15).

In de jaren na de invoering van de Wet modernisering waterschapsbestel is een discussie ontstaan over de zogenaamde weeffout in de Waterschapswet, inhoudende dat de agrarische sector onevenredig zwaar wordt belast als gevolg van het feit dat zij samen met wegen en spoorwegen de categorie ongebouwd vormen. De relatief hoge waarde van wegen drijft de waarde van de categorie op, hetgeen zich vertaalt in het kostenaandeel en in de tarieven die ook de agrariërs moeten betalen. Medio 2012 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een amendement om tot verruiming van de tariefdifferentiatie wegen te komen (amendement Dijkgraaf- Ortega-Martijn, TK 2011-2012, 33097, nr. 22). Blijkens de toelichting op dit amendement moet de verruiming de waterschappen een mogelijkheid bieden om onevenredig hoge agrarische tarieven tegen te gaan. Daarop is de Waterschapswet gewijzigd, waardoor het tarief voor verharde openbare wegen onder bepaalde voorwaarden maximaal 400% hoger kon worden vastgesteld.

Met 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 profijtbeginnsel bij de watersysteemheffing, het geven van ruimte aan nieuwe ontwikkelingen en het oplossen van enkele knelpunten (Stb. x y) is de eerder genoemde weeffout door het toepassen van de gebiedskenmerken ondergaan. Daarbij is de maximale tariefdifferentiatie teruggebracht tot 100%.

In de kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2021 is de tariefdifferentiatie voor openbare wegen op de toen geldende maximum waarde van 400% vastgesteld. In de ontwerpverordening voor de kostentoedeling 2026 wordt het nieuwe maximum van 100% gehanteerd.

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 nietwoningen). Deze twee tarieven zijn in artikel 121, eerste lid, onderdeel d, van de Waterschapswet geregeld. Deze twee tarieven worden niet in de kostentoedelingsverordening vastgelegd, maar wordt elk jaar opnieuw bepaald in de verordening op de watersysteemheffing (de heffingsverordening). Om deze reden wordt in deze verordening niet inhoudelijk op deze twee tarieven voor woningen en niet-woningen (ook wel 'tariefdifferentiatie gebouwd' genoemd) ingegaan. De twee tarieven van artikel 121, eerste lid, onderdeel d, hebben 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 bemaal gebieden liggen, zal het waterschap de tariefdifferentiatie moeten toepassen op twee basistarieven, te weten het basistarief voor woningen en het basistarief voor niet-woningen.

5. De wegentaak

Artikel 1, tweede lid, Waterschapswet geeft aan dat naast de watersysteemtaak de zorg voor één of meer andere waterstaatsaangelegenheden kunnen worden opgedragen aan het waterschap. Van deze mogelijkheid is door de provincie Zuid-Holland gebruik gemaakt door in artikel 3, derde lid, van het Reglement van bestuur voor waterschap Hollandse Delta de wegentaak aan het waterschap op te dragen. In tegenstelling tot de watersysteemtaak wordt de wegentaak reglementair niet in het gehele beheersgebied van het waterschap uitgevoerd. Gelet hierop is dus sprake van een taakgebied voor het wegenbeheer.

Ter dekking van de kosten voor het wegenbeheer is er een wegenheffing voor dezelfde vier heffingplichtige categorieën als bij de watersysteemheffing: 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. Het wettelijk kader voor deze wegenheffing is vastgelegd in hoofdstuk XVIIIa van de Waterschapswet en hoofdstuk V van het provinciaal Reglement van bestuur voor waterschap Hollandse Delta.

De kostentoedeling voor de wegentaak volgt zoveel mogelijk de systematiek van de watersysteemheffing. Derhalve hebben de waterschappen met een aparte wegenheffing gezamenlijk een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om ook de wegenheffing toe te delen op basis van de gebiedskenmerken. Op basis van dit onderzoek is Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland verzocht om het Reglement van bestuur hierop aan te passen.

Het proces van aanpassing van het Reglement loopt parallel aan de vaststelling van de Kostentoedelingsverordening. De aanpassing van het Reglement moet in werking treden op 1 januari 2026. Tot 1 januari 2026 blijft de huidige tekst van het Reglement gelden.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek is de kostentoedeling aan de verschillende categorieën als volgt:

A. Toedelen van kosten voor het wegenbeheer aan de categorie ingezetenen

De toedeling van het kostendeel aan de categorie ingezetenen gebeurt aan de hand van de gemiddelde inwonerdichtheid per vierkante kilometer binnen het taakgebied voor het wegenbeheer. De toedeling is als volgt:

- bij een gemiddeld aantal inwoners van 500 of minder, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 20% en maximaal 30%;
- bij een gemiddeld aantal inwoners van meer dan 500 maar niet meer dan 1000, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 31% en maximaal 40%;
- bij een gemiddeld aantal inwoners van meer dan 1000, bedraagt het toedelingspercentage minimaal 41% en maximaal 50%.

Het 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 is hierbij niet vereist.

In tegenstelling tot de watersysteemheffing, is in het Reglement van bestuur niet de mogelijkheid geboden om de genoemde maximale percentages van het kostenaandeel van de ingezetenen met 10% te verhogen tot respectievelijk 40%, 50% of 60%.

In de bestuurlijke fase van het kostentoedelingsproces voor de wegenheffing dient een integrale afweging voor alle categorieën gemaakt te worden, 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. Toedelen van kosten voor het wegenbeheer aan de categorie zakelijk gerechtigden ongebouwd, niet zijnde natuurterreinen

Op basis van het onderzoek is het kostendeel voor de categorie ongebouwd, niet zijnde natuur, vastgesteld volgens de volgende formule:

$$\text{Kostenandeel-Ongebouwd} = 0,000002 * (A^{2,21})$$

waarbij A staat voor het aantal hectaren ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, per 1000 inwoners binnen het taakgebied van het wegenbeheer. Het aantal hectaren ongebouwd per 1000 inwoners, de ongebouwde dichtheid, is dus het gebiedskenmerk dat het rekenkundige kostenaandeel van de categorie bepaalt.

Conform de regeling van de watersysteemheffing wordt in het provinciaal Reglement van bestuur de mogelijkheid gegeven aan de Verenigde Vergadering om bij de kostentoedelingsverordening het kostenaandeel van de categorie ongebouwd te verhogen of verlagen met maximaal 25%. In het provinciaal Reglement van bestuur is géén mogelijkheid tot tariefdifferentiatie binnen de categorie Ongebouwd opgenomen.

C Toedelen van kosten voor het wegenbeheer aan de categorie natuur

Het kostendeel voor de categorie natuur wordt vastgesteld volgens de volgende formule:

$$\text{Kostenandeel-Natuur} = 0,000\ 0066 * (B^{1,9})$$

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.

Door de wijziging van het Reglement van bestuur heeft de Verenigde Vergadering ook de mogelijkheid om het kostenaandeel van de categorie natuur te verhogen of verlagen met maximaal 25%. Er is in het provinciaal Reglement van bestuur géén mogelijkheid tot tariefdifferentiatie binnen de categorie Natuur opgenomen.

D Toedeling van kosten voor het wegenbeheer aan de categorie gebouwd

Het kostendeel voor de categorie gebouwd is 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.

6. Relatie met de begroting van het 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 en aan het beheer van de wegen bepalend.

Tot de kosten voor watersystemen 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.

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 c.q. de wegentaak worden toegerekend (tot de opbrengsten voor de watersysteemtaak 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.

7. Kosten van heffing en invordering en van de verkiezing

In lijn met de eerdere Kostentoedelingsverordeningen van waterschap Hollandse Delta worden de kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur rechtstreeks aan de betrokken categorieën toegerekend. De methodiek van rechtstreekse toerekening moet integraal worden toegepast. Dit betekent dat dit principe ten aanzien van alle categorieën ten behoeve waarvan de betreffende kosten worden gemaakt, moet worden toegepast.

In dit verband wordt overigens opgemerkt dat de kosten van verkiezingen onder de gewijzigde Waterschapswet alleen nog betrekking hebben op de categorie ingezetenen; de andere in het waterschapsbestuur vertegenwoordigde categorieën van belanghebbenden worden immers niet verkozen maar benoemd (zie artikel 14 Waterschapswet).

Bij kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing kan met name worden gedacht aan kwijtscheldingskosten en kosten voor het verkrijgen van WOZ-gegevens.

Kwijtscheldingskosten hebben met name betrekking op de categorie ingezetenen en WOZ-kosten op de categorie gebouwd. Indien een waterschap ervoor kiest de kosten van kwijtschelding rechtstreeks toe te rekenen, moet er wel rekening gehouden worden met het feit dat deze kosten niet alleen in het kader van de watersysteemheffing maar ook in het kader van de zuiveringsheffing en wegenheffing worden gemaakt. Een deel van de kwijtscheldingskosten moet met andere woorden ten laste van zuiveringsheffing en de wegenheffing worden gebracht.

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.
- **Buitendijks gelegen onroerende zaken**
Buitendijks gelegen onroerende zaken zijn in de modelverordening omschreven als onroerende zaken die geheel of gedeeltelijk buiten de primaire waterkering zijn gelegen. In de praktijk wordt het buitendijks gebied veelal ook aangegeven op een kaart die bij de verordening behoort. In de begripsomschrijving is hiermee rekening gehouden. Het is in verband met de tariefdifferentiatie van artikel 122, eerste lid, van de Waterschapswet van belang om te weten of onroerende zaken 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**
Een glasopstand is gedefinieerd als een constructie van staand glas of een staande constructie van met glas overeenkomend materiaal die bedrijfsmatig wordt aangewend voor de teelt of kweek van gewassen. 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.

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

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

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 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

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 natuur-

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

terreinen 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 natuurstype 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.
- **WATERAANVOERPROJECT**
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.

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

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

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 lid 1 Kostentoedeling watersysteembeheer aan de verschillende categorieën

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%. In deze ontwerp-Verordening wordt gebruik gemaakt van de afwijkingsruimte van maximaal +/- 25%.

Op basis een extern onderzoek om de rekenkundige basis te bepalen en de daarop volgende integrale bestuurlijke afweging zijn daarbij de volgende kostenaandelen bepaald:

a) Het Ingezetenen-aandeel:

In het gebied van waterschap Hollandse Delta bedraagt de gemiddelde inwonerdichtheid per 1 januari 2025 870 inwoners per km². Daardoor geldt de bandbreedte dat artikel 120, tweede lid onder letter b, van de Waterschapswet noemt. Op grond hiervan kan 31 - 40% van de kosten aan de categorie Ingezetenen worden toegedeeld.

Ingevolge het derde lid van genoemd artikel 120 kan het maximale percentage van 40% worden verhoogd met maximaal 10 procentpunten. In de Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2021 is hier gebruik van gemaakt en is het Ingezetenen-aandeel op 45% vastgesteld.

Voor de Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2026 heeft de Verenigde Vergadering een integrale afweging gemaakt van alle kostenaandelen. Daarbij is het kostenaandeel voor de Ingezetenen vastgesteld op 40%.

b) Het Ongebouwd-aandeel:

In het extern onderzoek is vastgesteld, dat het wettelijke gebiedskenmerk Ongebouwd uitkomt op 78,9 ha per 1.000 inwoners. Daarmee komt de rekenkundige waarde van het aandeel Ongebouwd uit op 7,48%. Daarbij is een bandbreedte mogelijk van 5,61% tot 9,35%.

Bij de bestuurlijke afweging zijn de volgende overwegingen mee genomen:

- Het beheersgebied van Hollandse Delta kent een grote intensiteit aan infrastructuur, die in de periode 2009 – 2025 heeft geleid tot de zogenoemde 'weeffout'. Deze weeffout is ontstaan,

omdat het aandeel Ongebouwd werd bepaald op basis van de waarde van waarde van (snel)wegen, spoorlijnen, tunnels en bruggen en de waarde van de agrarische en overige ongebouwde gronden. De belastingheffing werd echter bepaald op basis van het oppervlakte (in ha) van de verschillende ongebouwde eigendommen. Hierdoor werden de agrarische gronden onevenredig belast. Dit kon gedeeltelijk worden gecompenseerd door de tariefdifferentiatie voor openbare wegen.

Met de ingang van de methode van Gebiedskenmerken is deze weeffout ondervangen, omdat nu gebruik gemaakt wordt van het specifieke gebiedskenmerk 'ha ongebouwd per 1.000 inwoners'. In daarvoor opgestelde, wettelijke formule zit echter nog de effecten van de weeffout uit het verleden. In de bestuurlijke afweging heeft dit een belangrijke rol gespeeld. Binnen het beheergebied van Hollandse Delta vormt het aandeel 'infrastructuur' een substantieel deel van het Ongebouwd-areaal, zodat het Ongebouwd-aandeel lager is vastgesteld dan de rekenkundige waarde.

- In de methode-Delfland, die t/m 2025 wordt gebruikt voor de kostentoedeling werden de aandelen van Gebouwd, Ongebouwd en Natuur enkel verdeeld op basis van de waarde in het economische verkeer. Specifieke gebiedskenmerken, zoals de ontvangstplicht van maaisel en bagger voor de agrarische gronden, konden niet daarin worden verdisconteerd. In de nieuwe methode Gebiedskenmerken kunnen vanaf 2026 dergelijke specifieke gebiedskenmerken wel worden verdisconteerd. Dat heeft ook geleid tot een lager aandeel dan de rekenkundige waarde.

Bij de integrale afweging van alle kostenaandelen heeft de Verenigde Vergadering voor de Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2026 het kostenaandeel voor Ongebouwd vastgesteld op 6,0%.

c) Het Natuur-aandeel:

Het extern onderzoek heeft vastgesteld, dat het wettelijke gebiedskenmerk Natuur uitkomt op 15,4 ha per 1.000 inwoners. Daarmee komt de rekenkundige waarde van het aandeel Natuur uit op 0,06%. Daarbij is een bandbreedte mogelijk van 0,04% tot 0,07%.

De Verenigde vergadering heeft bij de integrale afweging van alle kostenaandelen voor de Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2026 het kostenaandeel voor Natuur vastgesteld op 0,06%.

d) Het Gebouwd-aandeel:

Het Gebouwd aandeel vormt het restant van de bovenstaande aandelen. Bij de integrale afweging heeft de Verenigde vergadering ook het (resterende) aandeel Gebouwd in de beschouwing betrokken en heeft voor de Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2026 het kostenaandeel voor Gebouwd vastgesteld op 53,94%.

Artikel 2 lid 2 Kostentoedeling watersysteembeheer peildatum

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 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 rechtstreekse kostentoekening 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".*

De Verenigde Vergadering heeft ervoor gekozen om zowel kosten van heffing en invordering als van verkiezingen rechtstreeks toe te rekenen aan de betrokken categorieën.

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.

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.

Artikel 4 lid 1 Tariefdifferentiatie buitendijks gelegen onroerende zaken

Artikel 4 lid 1 regelt de tariefdifferentiatie voor onroerende zaken die buitendijks liggen. Dit kunnen zowel ongebouwde onroerende zaken die geen natuurterreinen zijn, 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 gesteld op 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 lid 2 Tariefdifferentiatie verharde openbare wegen

Dit artikellid regelt de tariefdifferentiatie voor verharde openbare wegen. Het tarief voor openbare wegen is gesteld op 100% hoger 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. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden 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 van de Unie van Waterschappen zijn verschillende cumulaties genoemd, waaronder de cumulatie van de tariefdifferentiatie voor wegen (verhoging) met de tariefdifferentiatie voor buitendijks gelegen gebieden (verlaging). 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 Kostentoedeling wegenbeheer

Conform de watersysteemheffing wordt ook bij de wegenheffing de mogelijkheid gegeven aan de Verenigde Vergadering om maximaal +25% of -25% af te wijken van de rekenkundig bepaalde waarde op basis van de gebiedskenmerken voor Ongebouwd en Natuur. Voor het Ingezetenen-aandeel kan de Verenigde Vergadering een keuze maken binnen de wettelijke bandbreedte, die hoort bij de inwonerdichtheid. De waarden moeten daarbij wel gerelateerd zijn aan het taakgebied, waarin het wegenbeheer aan het waterschap is opgedragen.

Op basis een extern onderzoek om de rekenkundige basis te bepalen en de daarop volgende integrale bestuurlijke afweging zijn daarbij de volgende kostenaandelen bepaald:

- a) Het Ingezetenen-aandeel:
In het taakgebied, waar het waterschap Hollandse Delta wegen beheert, bedraagt de gemiddelde inwonerdichtheid op 1 januari 2025 876 inwoners per km². Daarbij hoort een bandbreedte van 31% - 40% voor het aandeel van de categorie Ingezetenen.
Voor de Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2026 heeft de Verenigde Vergadering een integrale afweging gemaakt van alle kostenaandelen voor de wegenheffing. Daarbij is het kosten-aandeel voor de Ingezetenen vastgesteld op 40%.
- b) Het Ongebouwd-aandeel:
In het extern onderzoek is vastgesteld, dat het wettelijke gebiedskenmerk Ongebouwd uitkomt op 81,2 ha per 1.000 inwoners. Dit is iets lager, dan de waarde van 82,3 ha per 1.000 inwoners, zoals dat bij de kaderstelling, begin 2025, is aangenomen. Daarmee valt de rekenkundige waarde van het aandeel Ongebouwd iets lager uit op 2,24% in vergelijking met de eerder gehanteerde 2,30% bij de kaderstelling. De bestuurlijke bandbreedte, waarbinnen het kostenaandeel moet worden vastgesteld, loopt van 1,68% tot 2,8%.
Bij de toepassing van de methode Gebiedskenmerken voor de wegenheffing is de weeffout binnen de categorie Ongebouwd geëlimineerd. Dit verklaart het grote verschil ten opzichte van de eerdere Kostentoedelingsverordening.
Mede op basis van het grote aandeel van de infrastructuur binnen het beheergebied van Hollandse Delta, het hanteren van een bestuurlijk consistente lijn en de integrale afweging van alle kosten-aandelen voor de Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2026 is het kostenaandeel voor Ongebouwd voor de wegenheffing vastgesteld op 2,30%.
- c) Het Natuur-aandeel:
Uit het extern onderzoek volgt, dat het wettelijke gebiedskenmerk Natuur uitkomt op 15,0 ha per 1.000 inwoners. Daarmee komt de rekenkundige waarde van het aandeel Natuur uit op 0,09%. Daarbij is een bestuurlijke bandbreedte mogelijk van 0,06% tot 0,11%.
De Verenigde vergadering heeft bij de integrale afweging van alle kostenaandelen voor de wegenheffing het kostenaandeel voor Natuur vastgesteld op 0,09%.
- d) Het Gebouwd-aandeel:
Het Gebouwd aandeel vormt het restant van de bovenstaande aandelen. Bij de integrale afweging heeft de Verenigde vergadering ook het (resterende) aandeel Gebouwd in de beschouwing betrokken en heeft voor de Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2026 het kostenaandeel voor de wegenheffing voor de categorie Gebouwd vastgesteld op 57,67%.

In het tweede lid van artikel 6 is aangegeven naar welke peildatum het waterschap de ongebouwde dichtheid en de natuurdichtheid bepaalt. Conform de watersysteemheffing is de peildatum 1 januari 2025.

Artikel 7 Kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur

Net zoals voor de specifieke kosten van het watersysteembeheer, worden de specifieke kosten van heffing en invordering van de wegenheffing 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 toebedeeld. Onder 'de betrokken categorieën' moeten de categorieën worden verstaan voor wie het waterschap de betreffende kosten maakt.

Artikel 8 Inwerkingtreding en citeertitel

Lid 1

Dit lid bepaalt dat de kostentoedelingsverordening die tot nu toe heeft gegolden, wordt ingetrokken met ingang van het belastingjaar dat aanvangt op 1 januari 2026. 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.

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 aan de verordening geen einddatum meegegeven.

Lid 4

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

Kostentoedelingsverordening Hollandse Delta 2026