

## HANDREIKING METHODE GEBIEDSKENMERKEN

### KOSTENTOEDELING VAN DE WATERSYSTEEMHEFFING MET INGANG VAN BELASTINGJAAR 2026

#### 1. INLEIDING

##### Aanleiding

Op het moment van schrijven heeft de Eerste Kamer een aanpassing van de Waterschapswet in behandeling die wijzigingen aanbrengt in het belastingstelsel van de waterschappen. Het nieuwe belastingstelsel treedt op 1 januari 2026 in werking, wat betekent dat de voorbereidingen daarop in 2025 door de waterschappen moeten worden afgerond. Als onderdeel van de nieuwe wetgeving is een nieuwe methode opgenomen om de kosten van de watersysteemtaak van de waterschappen over de vier betalende categorieën te verdelen. Deze nieuwe kostentoedelingsmethode, de 'Methode Gebiedskennmerken', vervangt de huidige 'Methode Delfland'. Deze handreiking licht de inhoud en toepassing door de waterschappen van de nieuwe methode toe.

##### Doel en karakter van deze handreiking

De handreiking is bedoeld om de (voorbereiding van de) bestuurlijke besluitvorming bij de waterschappen over de kostentoedeling van de watersysteemheffing te ondersteunen. Omdat de Methode Gebiedskennmerken de nodige bestuurlijke ruimte kent die door de waterschappen kan worden ingevuld, gaat het daarbij met name om ondersteuning van de motivatie bij het invullen van die bestuurlijke ruimte. De handreiking bevat geen bindende toepassing, maar geeft de overwegingen weer die een bestuur kan hanteren bij het bepalen van de posities binnen de bestuurlijke ruimtes die de nieuwe methode kent.

##### Proces

De uit medewerkers van waterschappen en het Uniebureau samengestelde 'Ad hoc-werkgroep Kostentoedeling en Watersysteemheffing' heeft diverse ondersteunende producten voor de waterschappen (zoals handreikingen en modelbelastingverordeningen) ontwikkeld die in verband met de inwerkingtreding van het aangepaste belastingstelsel nuttig voor de waterschappen kunnen zijn. Deze handreiking maakt daar onderdeel van uit en is op 4 oktober 2024 door de Commissie Communicatie, Bestuurszaken en Financiën (CBCF) van de Unie van Waterschappen vastgesteld. Als er aanleiding is om deze handreiking aan te passen, zal een geactualiseerde versie verschijnen.

##### Leeswijzer

Om de nieuwe kostentoedelingsmethode goed te kunnen toepassen, moet deze in de eerste plaats goed worden begrepen. Daarom begint het vervolg van deze handreiking in paragraaf 2 met een beschrijving van het nieuwe model. Welke knelpunten worden hiermee opgelost? En hoe zit het model in elkaar? Omdat het vervolgens van belang is dat de stappen die bij de toepassing van de methode doorlopen worden helder zijn, dat inzicht bestaat in de keuzes die daarbij door de waterschappen kunnen worden gemaakt en in de overwegingen die daaraan ten grondslag kunnen liggen, gaat paragraaf 3 in op de toepassing van deze methode in de praktijk.

## 2. BESCHRIJVING VAN DE METHODE GEBIEDSKENMERKEN

### 2.1 Oplossing van knelpunten

Met behulp van de kostentoedelingsmethode wordt bepaald hoe de kosten van de watersysteemtaak van een waterschap over de vier betalende categorieën worden verdeeld. Deze categorieën zijn: ingezetenen, eigenaren van gebouwde onroerende zaken ('gebouwd'), eigenaren van ongebouwde onroerende zaken ('ongebouwd') en eigenaren van natuurterreinen ('natuur'). De ingezetenen brengen het zogenaamde solidariteitsgedeelte van de watersysteemheffing op, de drie groepen eigenaren doen dat samen voor het profijtgedeelte van de heffing.

Zoals de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel aangeeft<sup>1</sup>, is de Methode Gebiedskenmerken de nieuwe kostentoedelingsmethode die enkele problemen van de huidige watersysteemheffing oplost, namelijk:

- de invloed die de waarde van infrastructuur heeft op het kostenaandeel van de betalende categorie ongebouwd. Dit knelpunt wordt ook wel de weeffout genoemd;
- de ongelijkmatige tariefontwikkeling voor de vier betalende categorieën (ingezetenen, eigenaren van gebouwen, van gronden en van natuurterreinen).

Verder geldt dat de watersysteemheffing een waterschapsbestuur op dit moment nauwelijks ruimte biedt om de kostentoedeling af te stemmen op de omstandigheden van het eigen beheergebied en de eigen wijze van de uitvoering van de watersysteemtaak door het waterschap. De kostentoedeling is nu in belangrijke mate een rekenkundige exercitie, terwijl de diversiteit van de waterschappen juist vraagt om bestuurlijk maatwerk te kunnen toepassen. De Methode Gebiedskenmerken biedt meer mogelijkheden tot dit bestuurlijk maatwerk dan de huidige Methode Delfland.

De genoemde knelpunten worden vooral veroorzaakt doordat de economische waarde van onroerende zaken de verdeling van de kosten over de betalende categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur bepaalt, deze waarde als gevolg van de invloed van de markt (sterk) kan fluctueren en mede daardoor geen goede representant is van het profijt van de verschillende categorieën bij de watersysteemtaak. De taakuitoefening en het profijt ontwikkelen zich namelijk ook niet schoksgewijs. Gebruik van waarde als verdeelmaatstaf leidt tot veranderingen in de betaling die geen juiste weergave zijn van het profijt dat belastingplichtigen bij de watersysteemtaak hebben.

Ter oplossing vervangt de Methode Gebiedskenmerken de verdeelmaatstaf 'waarde' door stabielere 'gebiedskenmerken' die beter het profijt weergeven dat de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur bij de watersysteemtaak hebben. Om in te spelen op de behoefte om meer bestuurlijk maatwerk toe te kunnen passen kent de nieuwe methode bandbreedtes voor de kostenaandelen van alle vier betalende categorieën, waar de huidige methode alleen een bandbreedte voor het kostenaandeel van de ingezetenen kent. Deze bandbreedtes bieden afwegingsruimte voor de besturen om de kostenaandelen beter te kunnen afstemmen op de specifieke omstandigheden in het gebied en van de taakuitoefening van het waterschap. Daarnaast voorkomen de bandbreedtes dat er bij de overgang van het huidige naar het nieuwe stelsel, gedwongen door de methodiek, sprake zal zijn van grote lastenverschuivingen.

Samenvattend, de Methode Gebiedskenmerken past het profijtbeginsel beter toe en maakt de watersysteemheffing beter uitlegbaar en voorspelbaar.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer 2022-2023, 36412, nr. 3, pagina 6



## **2.2 Mogelijkheid om kosten van heffing en invordering en van verkiezingen rechtstreeks aan categorieën toe te rekenen**

Op grond van artikel 120, eerste lid, van de Waterschapswet kan een waterschapsbestuur besluiten om bepaalde kosten rechtstreeks toe te rekenen aan de categorieën waarvoor deze kosten worden gemaakt. Deze bepaling luidt:

*“Het algemeen bestuur stelt ten behoeve van de in artikel 117 bedoelde heffing een verordening vast, waarin voor elk van de categorieën van heffingplichtigen de toedeling van het kostenaandeel is opgenomen. Bij die verordening kan worden bepaald dat kosten van heffing en invordering van de watersysteemheffing en kosten van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur worden toegerekend aan de betrokken categorieën van heffingplichtigen.”*

De achterliggende gedachte hierbij is dat deze kosten in feite los staan van de taakuitoefening en van de andere categorieën dan de categorie(ën) waarvoor deze worden gemaakt. Op grond van deze gedachte biedt de wetgever de besturen van de waterschappen de mogelijkheid – en is het dus geen verplichting – om de bedoelde kosten rechtstreeks neer te leggen bij de categorie(ën) waarvoor deze worden gemaakt. Een waterschap kan ervoor kiezen om alleen de kosten van heffing en invordering, alleen de verkiezingskosten en zowel de kosten van heffing en invordering als van verkiezingen rechtstreeks toe te rekenen.

De in de praktijk meest voorkomende toepassingen van deze mogelijkheid zijn:

- toerekening van de financiële bijdrage van het waterschap aan de kosten van de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ), inclusief de bijdrage voor de Waarderingskamer, aan de categorie gebouwd, omdat de WOZ-waarden van gebouwen nagenoeg alleen voor de watersysteemheffing (en bij vier waterschappen ook de wegenheffing) gebouwd worden gebruikt;
- toerekening van de kosten van kwijtschelding van de watersysteemheffing aan de categorie ingezetenen, omdat (in de regel) alleen aan deze categorie kwijtschelding wordt verleend;
- toerekening van de kosten van de verkiezingen voor de zetels in het algemeen bestuur voor de categorie ingezetenen aan de ingezetenen.

Wanneer een waterschap de hiervoor beschreven rechtstreekse toerekening van zogenoemde categoriegebonden kosten hanteert, wordt de Methode Gebiedskenmerken alleen toegepast op de overige, zogenoemde taakgebonden kosten. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat als een waterschap niet voor de mogelijkheid van het apart verhalen van de categoriegebonden kosten kiest, deze kosten als zijnde taakgebonden kosten in aanmerking worden genomen. Dit betekent dat het vervolg van deze paragraaf en de in paragraaf 3 beschreven toepassing van de nieuwe kostentoedelingsmethode betrekking hebben op de zogenoemde taakgebonden kosten.

## **2.3 Kostenaandelen ingezetenen, ongebouwd, natuur en gebouwd**

### 2.3.1 Algemeen

De Methode Gebiedskenmerken brengt geen verandering in de grondslag waarmee het aandeel in de kosten dat door de ingezetenen wordt opgebracht wordt bepaald. Dit gebeurt net zoals in het huidige stelsel op basis van de inwonerdichtheid in het gebied van het waterschap. Het bepalen van de kostenaandelen van de categorieën ongebouwd en natuur gebeurt in de Methode Gebiedskenmerken wel op een andere manier dan in de huidige kostentoedelingsmethode. Niet zoals nu de waarde van de tot de categorieën behorende onroerende zaken, maar gebiedskenmerken in de zin van de dichtheid van ongebouwde grond en van natuurterreinen liggen in de nieuwe methode aan de basis van de kostenaandelen. Met deze dichtheid wordt bedoeld dat in de Methode Gebiedskenmerken de mate waarin in het gebied van het waterschap sprake is van ongebouwde gronden en van natuur het vertrekpunt is voor de omvang van deze kostenaandelen.

Bij de ontwikkeling van de Methode Gebiedskenmerken bleek dat er een sterk statistisch verband bestaat tussen de volgende gebiedskenmerken en de kostenaandelen van de categorieën ongebouwd respectievelijk natuur:

- de ongebouwde dichtheid, uitgedrukt in aantal ha ongebouwd per 1.000 inwoners;
- de natuurdichtheid, uitgedrukt in aantal ha natuur per 1.000 inwoners.

De achterliggende gedachte achter deze gebiedskenmerken is vergelijkbaar met het gebiedskenmerk voor het kostenaandeel van de ingezetenen dat al lang onderdeel uitmaakt van de kostentoedelingsmethode van de waterschappen. Voor de ingezetenen geldt dat als de inwonerdichtheid in een waterschapgebied hoger is, het profijt van de inwoners bij de watersysteemtaak groter is en het kostenaandeel hoger kan worden vastgesteld. Voor de categorieën ongebouwd en natuur introduceert de Methode Gebiedskenmerken nu vergelijkbare verbanden:

- als er meer hectares ongebouwd en natuur zijn binnen het beheergebied van een waterschap, neemt het profijt van deze categorieën bij de taakuitoefening toe;
- als er meer inwoners in het gebied van het waterschap zijn en dus meer woningen en bedrijfspanden, neemt het belang van gebouwd bij de taakuitoefening toe;
- door de oppervlakte ongebouwd en natuur uit te drukken per 1.000 inwoners wordt op een evenwichtige wijze met beide factoren rekening gehouden.

De twee figuren die later in deze paragraaf zijn opgenomen geven de regressielijnen<sup>2</sup> weer die de sterkste statistische relatie leggen tussen de genoemde gebiedskenmerken en de kostenaandelen ongebouwd en natuur, waarbij geldt dat de lijn voor ongebouwd tot stand is gekomen na correctie van de kostenaandelen vanwege het beperken van de tariefdifferentiatie wegen tot maximaal 100%.<sup>3</sup> Om bestuurlijke afwegingsruimte te creëren om de specifieke omstandigheden in het beheergebied en van de taakuitoefening tot uitdrukking te brengen in de uiteindelijke kostenaandelen van de vier betalende categorieën en vanwege het uitgangspunt dat introductie van een nieuwe kostentoedelingsmethode geen door de methode afgedwongen lastenverschuivingen met zich mee zou mogen brengen, kent de methode bandbreedtes voor alle vier categorieën.

In de toepassing van de huidige kostentoedelingsmethode is het gebruikelijk dat een waterschap eerst het kostenaandeel van de ingezetenen bepaalt en dat vervolgens het resterende aandeel van de kosten aan de drie andere categorieën wordt toegedeeld. In de nieuwe Methode Gebiedskenmerken bepaalt een waterschap in de eerste fase van de kostentoedeling voor iedere categorie de daarvoor geldende bandbreedte. Zodoende ontstaan er vier bandbreedtes, voor elke categorie een, waarbinnen het bestuur uiteindelijk in een integrale afweging en gemotiveerd op basis van gebiedskenmerken tot de vier definitieve kostenaandelen komt. Gebiedskenmerken zijn karakteristieken van het waterschapsgebied en de taakuitoefening die kunnen leiden tot meer of minder profijt van een categorie bij de watersysteemtaak; zie paragraaf 3.2.3 voor een nadere uitleg van deze gebiedskenmerken.

### 2.3.2 Kostenaandeel ingezetenen

De Waterschapswet geeft aan dat het profijt van de ingezetenen bij de watersysteemtaak bestaat uit het kunnen wonen, werken en recreëren in het beheergebied van het waterschap. De gedachte achter het kostenaandeel van de ingezetenen is dat in een dichtbevolkt beheergebied de ingezetenen een groter profijt bij de watersysteemtaak hebben dan in een dunnerbevolkt gebied. Een dichter bevolkt gebied leidt tot een groter kostenaandeel voor de ingezetenen dan een dunbevolkt beheergebied. De bandbreedtes die er voor het ingezetenenaandeel zijn, zijn in de wetswijziging ongewijzigd gebleven en luiden als volgt:

---

<sup>2</sup> Een regressielijn is de lijn in een spreidingsdiagram die zo dicht mogelijk bij de punten in het diagram ligt.

<sup>3</sup> Deze beperking van de tariefdifferentiatie wordt later in deze handreiking toegelicht.

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

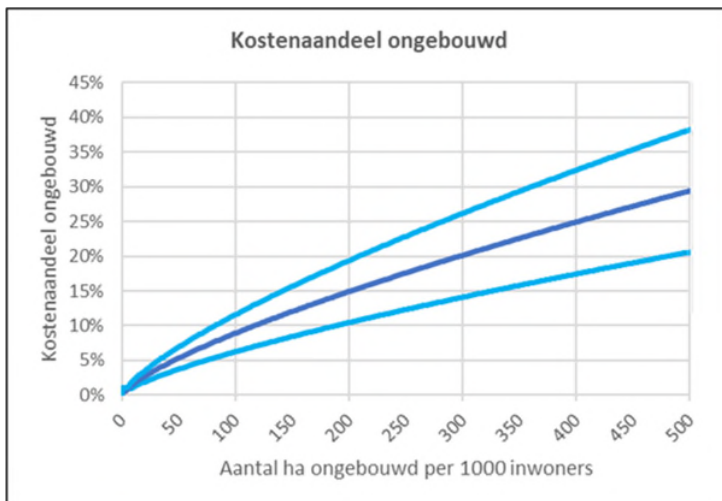
Binnen deze bandbreedtes heeft het bestuur de vrijheid om een percentage te kiezen. Daarvoor is geen motivering op basis van gebiedskenmerken of anderszins noodzakelijk.

Daarnaast hebben de waterschappen op grond van de Waterschapswet de mogelijkheid om het kostenaandeel van de ingezetenen boven het maximum van de bandbreedte met maximaal 10% te verhogen. Deze mogelijkheid is niet nieuw, maar het motiveren van het eventuele gebruik daarvan wel: tot nu toe waren er geen nadere eisen voor de motivering van het gebruik van deze extra bestuurlijke ruimte, maar als gevolg van de nieuwe regelgeving moet het gebruik van de extra bestuurlijke ruimte gemotiveerd worden op basis van gebiedskenmerken; zie paragraaf 3.2.1 voor een toelichting op de gebiedskenmerken die hierbij een rol kunnen spelen.

Op grond van het voorgaande resulteert er voor een waterschap een bandbreedte van het ingezetenen-aandeel met een omvang van 10% of 20% waarbinnen in de laatste fase van het proces van de kostentoe-deling het uiteindelijke kostenaandeel van deze categorie wordt bepaald.

### 2.3.3 Kostenaandeel ongebouwd

De ongebouwde dichtheid wordt uitgedrukt met het aantal hectaren ongebouwd<sup>4</sup> per 1.000 inwoners. Ge-baseerd op statistische verbanden kent het model een lijn waarin het basis-kostenaandeel wordt afgelezen. In de figuur hieronder is dit de donkerblauwe lijn. Ten opzichte van de plaats op de lijn is er op grond van de wetgeving gedurende de eerste twee jaar dat de methode wordt toegepast (belastingjaren 2026 en 2027) een relatieve bandbreedte van + en -/ 30% waarbinnen het kostenaandeel moet worden bepaald. De lichtblauwe lijnen vormen de grenzen van deze bandbreedte.



Figuur 1: Kostenaandeel ongebouwd bij bandbreedte van + en -/ 30%

<sup>4</sup> De oppervlakte van wegen en spoorwegen behoort in de Methode Gebiedskenmerken net zoals in de Methode Delfland tot de oppervlakte van de categorie ongebouwd.

De wetwijziging bepaalt dat na twee jaar (belastingjaren 2028 e.v.) een bandbreedte van + en -/ 25% gaat gelden.<sup>5</sup> De Memorie van Toelichting geeft aan dat de periode van twee jaar is gekozen om 'in kleine stappen naar een gewenste kostentoedeling toe te groeien'.

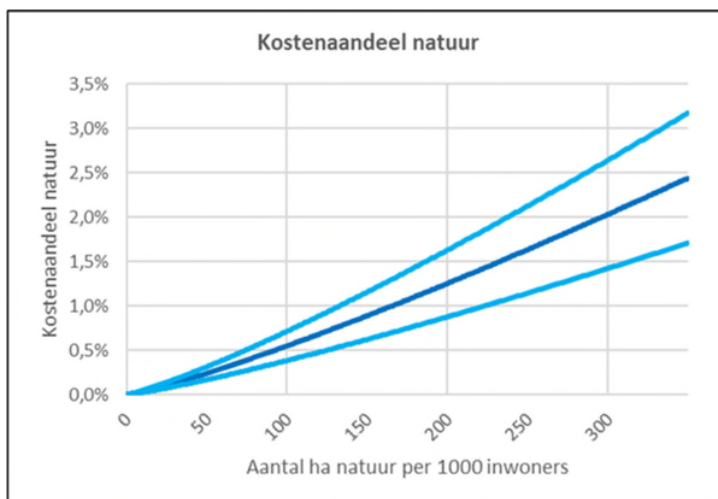
Ook voor de categorie natuur gaat na twee jaar een dergelijke verkleining van de bandbreedte gelden. Deze verkleiningen kunnen tot gevolg hebben dat er bij een waterschap na twee jaar andere kostenaandelen gaan gelden. De waterschappen worden geadviseerd de verkleining van de bandbreedtes reeds in hun eerste kostentoedeling die met de nieuwe methode plaatsvindt in ogeschouw te nemen.

Wat betreft de ondergrens van het kostenaandeel ongebouwd wordt nog het volgende opgemerkt. Op grond van artikel 117, eerste lid, van de Waterschapswet moeten de ingezetenen alsmede de eigenaren gebouwd, eigenaren ongebouwd en eigenaren natuur in de watersysteemheffing worden betrokken. Op grond van deze bepaling kan het kostenaandeel van de categorie ongebouwd geen 0% zijn, uiteraard tenzij deze eigendommen niet in het waterschap voorkomen. Gegeven de inspanningen die de waterschappen voor de categorie ongebouwd doet, wordt in overweging gegeven dit kostenaandeel niet lager dan 1% vast te stellen. Deze ondergrens is ook in bovenstaande figuur aangehouden.

### 2.3.4 Kostenaandeel natuur

De natuurdichtheid wordt uitgedrukt met het aantal hectaren natuur per 1.000 inwoners in het beheergebied van het waterschap. Eveneens gebaseerd op statistische verbanden geeft de donkerblauwe lijn in de volgende figuur de regressielijn voor het kostenaandeel natuur weer. De lichtblauwe lijnen geven de uitersten van de relatieve bandbreedte van + en -/ 30% t.o.v. het kostenaandeel van de donkerblauwe lijn weer die voor de eerste twee jaar van de toepassing van de methode gelden (2026 en 2027). Na twee jaar, dus met ingang van belastingjaar 2028, wordt een bandbreedte van + en -/ 25% van kracht.<sup>6</sup>

Volgens dezelfde redenering die zojuist voor de ondergrens van het kostenaandeel ongebouwd is gegeven, wordt de waterschappen in overweging gegeven het kostenaandeel natuur niet lager dan op 0,01% vast te stellen.



Figuur 2: Kostenaandeel natuur bij bandbreedte van + en -/ 30%

<sup>5</sup> In de bijlage van deze handreiking is dezelfde figuur als hierboven opgenomen, maar dan met een bandbreedte van + en -/ 25%.

<sup>6</sup> In de bijlage van deze handreiking is dezelfde figuur als hieronder opgenomen, maar dan met een bandbreedte van + en -/ 25%.

### 2.3.5 Kostenaandeel gebouwd

Op de hiervoor beschreven wijzen zijn er voor een waterschap bandbreedtes voor de kostenaandelen van de categorieën ingezetenen, ongebouwd en natuur. Daardoor is er in de methode Gebiedskenmerken ook automatisch een bandbreedte voor het kostenaandeel van de vierde categorie, de categorie gebouwd. In paragraaf 3.1.4 wordt toegelicht hoe de bandbreedte van de categorie gebouwd tot stand komt.

### 2.3.6 Totale kostentoedeling

Het bestuur maakt uiteindelijk gemotiveerd op basis van gebiedskenmerken in een integrale afweging van het profijt van de vier categorieën keuzes binnen de vier bandbreedtes en dit leidt tot vier kostenaandelen. De afwegingsruimte die in het model aanwezig is, is bedoeld om de algemene besturen voldoende mogelijkheden te geven om gebiedskenmerken, zijnde de specifieke omstandigheden in het gebied en van de taakuitoefening, tot uitdrukking te brengen in de uiteindelijke kostenaandelen van alle betalende categorieën.

De nieuwe kostentoedelingsmethode brengt geen verandering in de frequentie waarin de kostentoedeling moet worden aangepast: de kostentoedeling moet minimaal eenmaal in de vijf jaar worden uitgevoerd, maar kan frequenter worden aangepast.

## **2.4 De Methode Gebiedskenmerken en de tariefdifferentiaties**

De watersysteemheffing kent de mogelijkheid van tariefdifferentiaties. Door het toepassen hiervan kan een waterschapsbestuur tot uitdrukking brengen dat in bepaalde delen van het beheergebied of voor bepaalde soorten objecten in dat gebied het profijt bij de zorg voor het watersysteem duidelijk afwijkend is van de rest van het waterschapsgebied of voor de rest van de objecten. De bepalingen over deze tariefdifferentiaties zijn opgenomen in artikel 122 van de Waterschapswet en dit artikel geeft aan dat de volgende tariefdifferentiaties die het huidige stelsel kent, ongewijzigd blijven:

- buitendijks gelegen onroerende zaken; maximaal 75% lager tarief;
- onroerende zaken die blijkens de legger als waterberging worden gebruikt; maximaal 75% lager tarief;
- onroerende zaken gelegen in bemalen gebieden; maximaal 100% hoger tarief;
- onroerende zaken die in hoofdzaak bestaan uit glasopstanden; maximaal 100% hoger tarief;
- verharde openbare wegen maximaal 100% hoger tarief.

De nieuwe wetgeving heeft ertoe geleid dat een van de huidige tariefdifferentiaties is vervallen en dat er een nieuwe tariefdifferentiatie bij is gekomen.<sup>7</sup>

### Vervallen van de tariefdifferentiatie verharde openbare wegen met maximaal 400% hoger tarief

De mogelijkheid om het tarief voor verharde openbare wegen met maximaal 400% te verhogen is in 2012 in de wet opgenomen als tijdelijk instrument om de effecten van de weeffout te mitigeren. Omdat de weeffout in de Methode Gebiedskenmerken op een structurele manier wordt opgelost, is deze tariefdifferentiatie niet meer nodig. Dit heeft consequenties voor de zeven waterschappen die van deze mogelijkheid gebruik konden maken en dat ook hebben gedaan.<sup>8</sup> Als zij in de Methode Gebiedskenmerken hetzelfde kostenaandeel ongebouwd zouden gaan hanteren als nu in het huidige stelsel, dit leidt tot een

---

<sup>7</sup> Het wetsvoorstel introduceert ook de zogenoemde tariefdifferentiatie gebouwd, dat wil zeggen het hanteren van aparte tarieven voor de eigenaren van woningen en de eigenaren van niet-woningen. Deze tariefdifferentiatie is echter van geheel andere orde dan de tariefdifferentiaties van artikel 122 en komt daardoor niet in deze handreiking aan de orde. Voor dit element van de nieuwe regelgeving is een aparte handreiking verschenen.

<sup>8</sup> Ook onder de veertien andere waterschappen die wat betreft de openbare wegen alleen de mogelijkheid hebben tot een 100% hoger tarief zijn er die het mitigeren van de weeffout als argument hebben gebruikt om de tariefdifferentiatie te gaan gebruiken dan wel het percentage te gaan verhogen. Het uit het stelsel verdwijnen van de weeffout zou voor deze waterschappen aanleiding kunnen zijn om anders tegen (de hoogte) van de tariefdifferentiatie aan te kijken.

verhoging van het tarief voor alle eigenaren binnen de categorie ongebouwd met uitzondering van de eigenaren van wegen. Verder geldt voor dezelfde waterschappen dat zij bij de stelselovergang rekening moeten houden met een lagere bijdrage aan de watersysteemheffing door de wegbeherende overheden. Dit kan leiden tot een hogere bijdrage voor andere betalende (sub)categorieën.

#### Introductie van de tariefdifferentiatie 'wateraanvoer als plusvoorziening'

Soms doet een waterschap meer (levert het een hoger voorzieningenniveau) dan waartoe het op grond van zijn wettelijke taakuitoefening gehouden is, vaak voor specifieke belanghebbenden in het gebied. Dit worden plusvoorzieningen genoemd. Hierbij kan worden gedacht aan het beschikbaar stellen van zoetwater voor nachtvorst- en verziltingsbestrijding en het bestrijden van schade door droogte. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om de kosten van de plusvoorziening wateraanvoerprojecten exclusief neer te leggen bij de eigenaren ongebouwd en natuur wiens ongebouwde onroerende zaken in het deel van het waterschapsgebied liggen waar het wateraanvoerproject is of wordt gerealiseerd. Zo kunnen de kosten van de voorzieningen worden neergelegd bij degenen die hiervan gebruik kunnen maken en betalen niet alle belastingbetalers daaraan mee. Het moet gaan om wateraanvoerprojecten die tot stand zijn gekomen op verzoek van ten minste één belanghebbende en waarvoor uit een draagvlakmeting is gebleken dat er voldoende draagvlak voor is.

Een waterschap kan de tarieven voor de watersysteemheffing ongebouwd en natuur maximaal 100% hoger vaststellen voor ongebouwde onroerende zaken die in de betreffende gebieden liggen.

#### Handreikingen

Voor de ondersteuning van de waterschappen bij de toepassing van de tariefdifferentiaties heeft de Unie twee handreikingen opgesteld. De eerste gaat over de tariefdifferentiaties buitendijks, waterberging, bemalen gebied, glasopstanden en verharde openbare wegen en de tweede over de nieuwe tariefdifferentiatie 'wateraanvoer als plusvoorziening'.

### **2.5 De relatie tussen gebiedskenmerken en de tariefdifferentiaties**

In de Methode Gebiedskenmerken worden de uiteindelijke kostenaandelen van de vier betalende categorieën in belangrijke mate bepaald door een integrale afweging van het profijt van deze categorieën bij de watersysteemtaak gegeven specifieke gebiedskenmerken van het waterschap. Gebiedskenmerken zijn zowel fysieke kenmerken van het waterschapsgebied als kenmerken van de taakuitoefening van het waterschap. Omdat vier van de eerder beschreven tariefdifferentiaties die in de watersysteemheffing kunnen worden toegepast ook betrekking hebben op kenmerken van het gebied en de taakuitoefening van het waterschap, te weten buitendijks, waterberging, bemalen en plusvoorzieningen, leidt dit tot de vraag wat het verschil c.q. de relatie is tussen gebiedskenmerken en tariefdifferentiaties.

In reactie kan worden aangegeven dat de gebiedskenmerken in de zin van de nieuwe kostentoedelingsmethode moeten worden gezien vanuit het perspectief van het grootste deel van het waterschapsgebied. Immers, de consequentie van de toepassing van een gebiedskenmerk, een hoger of lager kostenaandeel dan het gemiddelde van de bandbreedte, heeft consequenties voor alle belastingplichtigen van een bepaalde categorie in het gehele waterschapsgebied. Gebiedskenmerken zijn dus karakteristiek van het waterschapsgebied en van de taakuitoefening die leiden tot meer of minder profijt van een categorie bij de watersysteemtaak waarbij naar het grootste deel van het waterschapsgebied moet worden gekeken. Dit terwijl de genoemde tariefdifferentiaties 'slechts' betrekking hebben op een bepaald deel van het gebied en de mogelijkheid geven om onderscheid te maken in het profijt dat betalende categorieën in bepaalde delen van het waterschapsgebied hebben. Het voorgaande betekent dat indien een waterschap op grond van een bepaald gebiedskenmerk overweegt een categorie een hoger of lager kostenaandeel toe te kennen, zij na moet gaan of het betreffende gebiedskenmerk zich in nagenoeg het gehele beheergebied voordoet.



Voorts geldt dat gebiedskenmerken betrekking hebben op het totale kostenaandeel van een categorie, terwijl tariefdifferentiaties consequenties hebben binnen kostenaandelen. Met andere woorden, gebiedskenmerken leiden niet tot het onderscheid in verschillende tarieven binnen één categorie, terwijl tariefdifferentiaties die consequentie wel hebben. Zo leidt als voorbeeld toepassing van de tariefdifferentiatie buitendijks tot een tarief ongebouwd buitendijks en een tarief ongebouwd binnendijks.

De toepassing van gebiedskenmerken om tot de uiteindelijke kostenaandelen van de vier categorieën te komen gaat vooraf aan de vraag welke tariefdifferentiaties het waterschap gaat toepassen. Dit neemt niet weg dat er samenhang tussen gebiedskenmerken en tariefdifferentiaties is, wat met name geldt voor de tariefdifferentiaties bemalen en wateraanvoer. Als er in een groot deel van het gebied sprake is van wateraanvoer of van bemaling, kunnen dit zowel gebiedskenmerken zijn als redenen om een tariefdifferentiatie in te stellen. De gebiedskenmerken leiden tot de kostenaandelen van de betreffende categorieën en de tariefdifferenties maken vervolgens onderscheid in het profijt binnen deze categorieën.

## 2.6 Samenvatting

De volgende tabel geeft de belangrijkste kenmerken van de Methode Gebiedskenmerken beknopt weer.

<b>Kostentoedeling watersysteemheffing: Methode Gebiedskenmerken</b>									
Groepen belanghebbenden (ongewijzigd)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ingezetenen</li> <li>- eigenaren gebouwde onroerende zaken</li> <li>- eigenaren ongebouwde onroerende zaken niet zijnde natuur</li> <li>- eigenaren natuurterreinen</li> </ul>								
Kostentoedeling solidariteitsdeel (ingezetenen; ongewijzigd)	Op basis van de inwonerdichtheid: hoe hoger de inwonerdichtheid, hoe hoger het kostenaandeel								
Kostentoedeling profijtdeel (eigenaren ongebouwd, natuur en gebouwd; gewijzigd)	O.b.v. de gebiedskenmerken 'aantal ha ongebouwd per 1.000 inwoners' en 'aantal ha natuur per 1.000 inwoners' is er voor elk van de categorieën ongebouwd en natuur een bandbreedte. Een waterschap komt daarmee o.b.v. gebiedskenmerken in drie bandbreedtes terecht, voor ingezetenen, ongebouwd en natuur, waardoor er voor de categorie gebouwd automatisch ook een bandbreedte is. Binnen de vier bandbreedtes bepaalt het waterschapsbestuur de uiteindelijke kostenaandelen voor de vier categorieën.								
Bandbreedtes kostenaandelen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingezetenen (ongewijzigd): <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>Inwonerdichtheid (inwoners per km<sup>2</sup>)</th> <th>Bandbreedte kostenaandeel ingezetenen</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>&lt;= 500</td> <td>20% - 30%</td> </tr> <tr> <td>500 - 1.000</td> <td>31% - 40%</td> </tr> <tr> <td>&gt; 1.000</td> <td>41% - 50%</td> </tr> </tbody> </table> <p style="margin-left: 20px;">Waterschappen kunnen het aandeel boven het maximum van de bandbreedte met maximaal 10% verhogen.</p> </li> <li>- Gebouwd: na inwerkingtreding wet eerste twee jaar een relatieve bandbreedte van + en -/- 30% t.o.v. berekende kostenaandeel; daarna bandbreedte van + en -/- 25%.</li> <li>- Natuur: na inwerkingtreding wet eerste twee jaar een relatieve bandbreedte van + en - 30% t.o.v. het berekende kostenaandeel; daarna bandbreedte van + en -/- 25%.</li> <li>- Gebouwd: een bandbreedte per waterschap die bepaald wordt door de bandbreedtes voor ingezetenen, ongebouwd en natuur.</li> </ul>	Inwonerdichtheid (inwoners per km <sup>2</sup> )	Bandbreedte kostenaandeel ingezetenen	<= 500	20% - 30%	500 - 1.000	31% - 40%	> 1.000	41% - 50%
Inwonerdichtheid (inwoners per km <sup>2</sup> )	Bandbreedte kostenaandeel ingezetenen								
<= 500	20% - 30%								
500 - 1.000	31% - 40%								
> 1.000	41% - 50%								

<b>Kostentoedeling watersysteemheffing: Methode Gebiedskenmerken</b>	
Tariefdifferentiaties	<p>Ongewijzigd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Buitendijks gebied tot max. 75% lager</li> <li>- Bemalen gebied tot max. 100% hoger</li> <li>- Waterberging tot max. 75% lager</li> <li>- Glasopstanden tot max. 100% hoger</li> <li>- Verharde openbare wegen tot max. 100% hoger</li> </ul> <p>Gewijzigd:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vervallen: verharde openbare wegen tot max. 400% hoger (geldt voor zeven waterschappen)</li> <li>- Nieuw: wateraanvoer als plusvoorziening tot max. 100% hoger</li> </ul>
Heffingsmaatstaven (ongewijzigd)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingezetenen: woonruimte</li> <li>- Gebouwd: WOZ-waarde</li> <li>- Ongebouwd: oppervlakte</li> <li>- Natuur: oppervlakte</li> </ul>

### **3. TOEPASSING VAN DE METHODE GEBIEDSKENMERKEN IN DE PRAKTIJK**

Het is goed om vooraf te stellen dat alle waterschappen in 2025 een nieuwe kostentoedeling van de watersysteemheffing voor het jaar 2026 zullen moeten vaststellen. Omdat de motivering van de kostenaandelen van de betalende categorieën in de nieuwe kostentoedelingsmethode op een andere wijze plaatsvindt als in de huidige methode, zullen dus ook de waterschappen die geen verandering in de omvang van de kostenaandelen aanbrengen het proces conform de nieuwe methode moeten doorlopen en een nieuwe kostentoedelingsverordening moeten vaststellen.

De nieuwe kostentoedelingsmethode kent twee fasen. In de eerste, technische en ambtelijke fase bepaalt een waterschap op basis van de kenmerken inwonerdichtheid (aantal inwoners per km<sup>2</sup>), dichtheid ongebouwd (aantal ha ongebouwd per 1.000 inwoners) en natuurdichtheid (aantal ha natuur per 1.000 inwoners) de vier bandbreedtes voor de kostenaandelen van de betalende categorieën. In de tweede, bestuurlijke fase komt het waterschap met gebruikmaking van verschillende gebiedskenmerken tot de vier definitieve kostenaandelen die in de kostentoedelingsverordening worden opgenomen.

Op dit moment is het gebruikelijk dat een waterschap eerst het kostenaandeel van de ingezetenen bepaalt en dat vervolgens het resterende deel van de kosten aan de drie andere categorieën wordt toegedeeld. In de nieuwe Methode Gebiedskenmerken is deze volgorde er niet. In de eerste fase van de kostentoedeling kunnen voor de categorieën ingezetenen, ongebouwd en natuur de daarvoor geldende bandbreedte los van de bandbreedtes van de andere categorieën worden bepaald waarbij de volgorde niet uitmaakt. Vervolgens resteert 'automatisch' de bandbreedte voor de categorie gebouwd. En in de tweede fase is sprake van een integrale afweging van het profijt van alle vier categorieën, waarin het bestuur gemotiveerd op basis van gebiedskenmerken tot de vier definitieve kostenaandelen komt.

#### **3.1 Fase 1: komen tot bandbreedtes voor ingezetenen, ongebouwd, natuur en gebouwd**

##### 3.1.1 Bandbreedte voor het ingezetenenandaal

In de Methode Gebiedskenmerken wordt net zoals in het huidige stelsel op basis van de inwonerdichtheid bepaald binnen welke bandbreedte het kostenaandeel van de ingezetenen moet worden vastgesteld. De tabel hieronder bevat de relatie tussen de inwonerdichtheid en de bandbreedte voor het kostenaandeel voor de ingezetenen zoals die in artikel 120, tweede lid, van de Waterschapswet is verankerd.

Klassen inwonerdichtheid (inwoners per km <sup>2</sup> )	Bandbreedte kostenaandeel ingezetenen
<= 500	20% - 30%
500 - 1.000	31% - 40%
> 1.000	41% - 50%

*Bronnen en peildata*

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 kostentoeiding van kracht wordt;
- de oppervlakte van het beheergebied: het aantal km<sup>2</sup> zoals bepaald door het door de provincie vastgestelde reglement van het waterschap. Als Rijkswater onderdeel vormt van het beheergebied van het waterschap en het waterschap daar een beheertaak heeft en als gevolg daarvan belasting heft, wordt ook de oppervlakte van het Rijkswater tot het beheergebied gerekend.

Voor het bepalen van deze oppervlakte kan soms gebruik gemaakt worden van de digitale kaart die behoort bij het provinciaal reglement. In andere gevallen kan gebruikt 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.

*Gebruik mogelijkheid kostenaandeel ingezetenen maximaal 10% te verhogen*

Op grond van artikel 120, derde lid, van de Waterschapswet kan een waterschap het kostenaandeel van de ingezetenen boven het maximum van de bandbreedte met maximaal 10% verhogen. Omdat het al dan niet toepassen van deze mogelijkheid een bestuurlijke keuze is, wordt dit onderwerp in paragraaf 3.2 uitgewerkt.

3.1.2 Bandbreedte voor het kostenaandeel ongebouwd

Zoals in paragraaf 2.3 is uiteengezet ligt aan de basis van het kostenaandeel ongebouwd de dichtheid van ongebouwde grond uitgedrukt in het aantal ha ongebouwd per 1.000 inwoners. In paragraaf 2.3.3 is de figuur opgenomen die de relatie legt tussen deze dichtheid en het kostenaandeel ongebouwd, waarbij er voor het kostenaandeel een relatieve bandbreedte van + en -/ - 30% is waarbinnen in de tweede fase het uiteindelijke kostenaandeel moet worden bepaald.<sup>9</sup> Ten grondslag aan het verband tussen de dichtheid en het kostenaandeel ongebouwd ligt de volgende formule, die is opgenomen in artikel 120, vierde lid, van de Waterschapswet:

$$\text{Kostenaandeel ongebouwd} = 0,0029317 * (\text{aantal ha ongebouwd per 1.000 inwoners})^{0,7414854}$$

*Bronnen en peildata*

Bij het bepalen van de areaaldichtheid wordt gehanteerd voor:

- aantal ha ongebouwd: het aantal hectares van de categorie ongebouwd op 1 januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de kostentoeiding van kracht wordt.  
Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT), waarbij er rekening mee moet worden gehouden 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 belastingcategorie ongebouwd, maar tot gebouwd, en behoort dus ook niet in de kostentoeiding bij deze categorie te worden meegenomen. Om deze reden bepalen verschillende waterschappen de oppervlakte ongebouwd door eerst de

<sup>9</sup> Na twee jaar wordt een bandbreedte van + en -/ - 25% van toepassing, ook voor de categorie natuur. Deze verkleiningen kunnen tot gevolg hebben dat er bij een waterschap na twee jaar andere kostenaandelen gaan gelden. De waterschappen worden geadviseerd de verkleining van de bandbreedtes reeds in hun eerste kostentoeiding die met de nieuwe methode plaatsvindt in ogeschouw te nemen.

oppervlakten van natuur en gebouwd te bepalen, waarbij de oppervlakte gebouwd de getaxeerde bebouwd 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 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.

Als Rijkswater onderdeel vormt van het beheergebied van het waterschap en het waterschap daar een beheertaak heeft en als gevolg daarvan belasting heft, wordt ook eventuele oppervlakte ongebouwd van het Rijkswater tot de oppervlakte ongebouwd gerekend.

- 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.

### 3.1.3 Bandbreedte voor het kostenaandeel natuur

Paragraaf 2.3.4 bevat de figuur die de relatie legt tussen de natuurdichtheid en het kostenaandeel natuur. Ten grondslag aan deze relatie ligt de volgende formule, die is opgenomen in artikel 120, vijfde lid, van de Waterschapswet:

$$\text{Kostenaandeel natuur} = 0,0000224 * (\text{aantal ha natuur per 1.000 inwoners})^{1,1938609}$$

#### *Bronnen en peildata*

Bij het bepalen van de areaaldichtheid wordt gehanteerd voor:

- aantal ha natuur: 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 Grootchalige Topografie (BGT) als basis worden gebruikt, maar de ervaring leert dat er veelal ook andere bronnen noodzakelijk zijn om tot een zo goed mogelijke afbakening van het areaal natuur te komen. In de praktijk worden SNL, de natuurbeheertypenkaart van de provincies, het kadastraal eigendom van de natuurbeherende organisatie, het CBS-bestand Bodemgebruik en de categorie 'weids water' uit de Top10NL gebruikt.

Een waterschap kan ook het areaal natuur hanteren dat in de watersysteemheffing wordt aangeslagen in het jaar waarin de kostentoedeling wordt vastgesteld, waarbij ook de oppervlakte van de vrijgestelde objecten (waaronder wellicht eigen natuurterreinen van het waterschap) wordt meegerekend.

Als Rijkswater onderdeel vormt van het beheergebied van het waterschap en het waterschap daar een beheertaak heeft en als gevolg daarvan belasting heft, wordt ook oppervlakte natuur van het Rijkswater tot de oppervlakte natuur gerekend.

- 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.

### 3.1.4 Bandbreedte voor het kostenaandeel gebouwd

De bandbreedte voor gebouwd resteert in het nieuwe model uit de bandbreedtes van de drie andere categorieën. De onderkant van de bandbreedte gebouwd wordt berekend door de som van de bovenkanten van de bandbreedtes van de drie andere categorieën van 100% af te trekken. De bovenkant van de bandbreedte van gebouwd ontstaat door de som van de onderkanten van de bandbreedtes van de drie andere categorieën van 100% af te trekken.

Het voorgaande wordt met de volgende gegevens van het fictieve Waterschap Wippolder geïllustreerd:

- **Ingezetenen:**  
het waterschap heeft 1.000.000 inwoners en een beheergebied van 180.000 ha. De inwonerdichtheid is daarmee 556 inwoners/km<sup>2</sup>. Hierdoor komt het waterschap in de bandbreedte 31%-40%.
- **Ongebouwd:**  
in het waterschap liggen 100.000 ha overige ongebouwde gronden. Dit betekent een onbebouwde dichtheid van 100 ha/1.000 inwoners, wat leidt tot een rekenkundig kostenaandeel van 8,91%. De hierbij behorende bandbreedte uitgaande van + en -/ 30% voor deze categorie is: 6,24%-11,59%.
- **Natuur:**  
het waterschap kent 25.000 ha natuurterreinen, wat voor deze categorie resulteert in een natuurdichtheid van 25 ha/1.000 inwoners. Het rekenkundig kostenaandeel is dan 0,10%, bij + en -/ 30% resulteert in een bandbreedte van 0,07%-0,14%.
- **Gebouwd:**  
het voorgaande leidt tot de volgende berekening van de bandbreedte voor de categorie gebouwd:

<b>Categorie</b>	<b>Ondergrens bandbreedte kostenaandeel</b>	<b>Bovengrens bandbreedte kostenaandeel</b>
<b>Ingezetenen</b>	31,00%	40,00%
<b>Ongebouwd</b>	6,24%	11,59%
<b>Natuur</b>	0,07%	0,14%
<b>Gebouwd</b>	48,28% (= 100%-40,00%-11,59%-0,14%)	62,69% (= 100%-31,00%-6,24%-0,07%)

### 3.1.5 Rekenmodel

Vanuit de Unie is een rekenmodel beschikbaar gesteld waarmee het rekenkundige kostenaandeel alsmede de grenzen van de bandbreedtes voor ongebouwd en natuur kunnen worden bepaald. Ook de bandbreedte voor het kostenaandeel van de ingezetenen wordt in het model meegenomen, waarna het model automatisch ook de bandbreedte voor het kostenaandeel gebouwd genereert.

### **3.2 Fase 2: Bestuurlijke overwegingen bij het komen tot de kostenaandelen van de vier categorieën**

Na het voorbereidende, technische traject heeft het algemeen bestuur in deze tweede fase van de kosten-toedeling de mogelijkheid om op basis van een transparante, bestuurlijke afweging met gebruikmaking van gebiedskenmerken het kostenaandeel van elk van de vier categorieën te bepalen binnen de respectievelijke bandbreedtes. Hierbij weegt het bestuur dus het profijt van zowel ingezetenen, ongebouwd, natuur als gebouwd integraal mee. De afwegingsruimte die in de vorm van de vier bandbreedtes in het model aanwezig is, is bedoeld om de algemene besturen voldoende mogelijkheden te geven om specifieke gebiedskenmerken tot uitdrukking te brengen in de uiteindelijke kostenaandelen. Hierbij wordt opgemerkt dat het hier niet gaat om algemene bestuurlijke vrijheid om tot de kostenaandelen binnen de bandbreedtes te komen, maar dat de bestuurlijke keuze van de kostenaandelen binnen de vier bandbreedtes, in de zin van hogere of lagere kostenaandelen dan het midden van de bandbreedtes, in belangrijke mate moet worden gerechtvaardigd door fysieke kenmerken van het beheergebied en/of kenmerken van de taakuitoefening van het waterschap. Deze motivatie op basis van gebiedskenmerken moet in de toelichting op de kostentoedelingsverordening worden opgenomen. De kostentoedelingsverordening is aan inspraak onderhevig en kan in een procedure over de belastingaanslag door de belastingrechter (marginaal) worden getoetst.

Voordat de uiteindelijke afweging binnen de bandbreedtes kan plaatsvinden, is er nog een bestuurlijke keuze te maken. Het gaat hier om de vraag of gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om het

kostenaandeel van de ingezetenen boven het maximum van de bandbreedte met maximaal 10% verhogen. Deze keuze komt in paragraaf 3.2.1 aan de orde, waarna in paragraaf 3.2.2 op de uiteindelijke bepaling van de vier kostenaandelen wordt ingegaan.

### 3.2.1 Gebruik mogelijkheid kostenaandeel ingezetenen maximaal 10% te verhogen

Op grond van artikel 120, derde lid, van de Waterschapswet kan een waterschap het kostenaandeel van de ingezetenen boven het maximum van de bandbreedte met maximaal 10% verhogen. Tot nu toe werden er geen nadere eisen gesteld aan de motivering van het gebruik door een waterschap van deze mogelijkheid. De nieuwe wetgeving geeft nu echter aan dat deze verhoging expliciet op basis van gebiedskenmerken moet worden gemotiveerd. Dit motiveringsvereiste is opgenomen om de tekst van de wet op dit punt meer in overeenstemming te brengen met de toelichting van het amendement waarmee deze bepaling destijds in de wet is opgenomen. Een motivering van de verhoging van het ingezetenen-aandeel op basis van gebiedskenmerken sluit aan bij hoe binnen de bandbreedtes voor andere drie categorieën keuzes moeten worden gemotiveerd. Onder gebiedskenmerken worden zowel de specifieke omstandigheden in het gebied als de kenmerken van de taakuitoefening van het waterschap verstaan.

Voor de waterschappen die op dit moment gebruik maken van de 10% extra ruimte van het kostenaandeel van de ingezetenen en dit willen continueren betekent de wetwijziging dat zij moeten nagaan of hun motivering voldoet aan het criterium 'gebiedskenmerken'. Als dit niet het geval is, moet de motivering worden aangepast of zullen zij moeten afzien van het gebruik van de extra ruimte. Voor de waterschappen die met ingang van het nieuwe stelsel voor het eerst gebruik willen maken van de extra 10% ruimte geldt dat zij dit als onderdeel van hun voorbereiding van de kostentoedeling zullen moeten motiveren op grond van het criterium 'gebiedskenmerken'.

Omdat het al dan niet gebruiken van de 10% extra ruimte maatwerk voor ieder waterschap betreft, kan op voorhand niet limitatief worden aangegeven welke kenmerken en overwegingen daarbij een rol kunnen spelen. De volgende gebiedskenmerken moeten dan ook als voorbeelden worden gezien:

- hoge inwonerdichtheid:  
wat betreft dit gebiedskenmerk wordt de lijn die de Unie hanteerde in het 'oude stelsel' voor het gebruik maken van de 10% extra ruimte gecontinueerd. Deze lijn houdt in dat het gebiedskenmerk alleen kan worden toegepast voor de waterschappen die in de standaard-bandbreedte 41%-50% zitten, maar een veel hogere inwonerdichtheid hebben dan de onderkant van de klasse van 1.000 inwoners/km<sup>2</sup>. Daarbij is een inwonerdichtheid van meer dan 1.250 inwoners/km<sup>2</sup> als grens gehanteerd.
- veel inspanningen van het waterschap die bijdragen aan recreatiemogelijkheden voor de inwoners van het waterschapsgebied;
- een groot areaal natuur in het beheergebied;
- veel inspanningen door het waterschap gericht op stedelijk waterbeheer.

Op grond van het voorgaande resulteert er voor een waterschap een bandbreedte van het ingezetenen-aandeel met een omvang van 10% of 20% waarbinnen uiteindelijk, in de laatste fase van kostentoedeling, het definitieve kostenaandeel van de ingezetenen wordt vastgesteld.

### 3.2.3 Afweging kostenaandelen ingezetenen, gebouwd, ongebouwd en natuur op basis van gebiedskenmerken

#### *3.2.3.1 Inleiding*

In deze finale stap van de kostentoedeling maakt het bestuur gemotiveerd op basis van gebiedskenmerken in een integrale afweging van het profijt van de vier categorieën keuzes binnen de vier bandbreedtes en dit leidt tot de vaststelling van vier kostenaandelen. Het begrip 'gebiedskenmerken' omvat zowel kenmerken van het waterschapsgebied als kenmerken van de taakuitoefening van het waterschap en heeft

daarmee betrekking op zowel specifieke omstandigheden in en specifieke karakteristieken van het beheergebied als specifieke kenmerken van de taakuitoefening. De gebiedskenmerken bieden derhalve de mogelijkheid om het specifieke van het waterschapsgebied en van de taakuitoefening van het waterschap tot uitdrukking te brengen in de betaling. Ieder waterschap zal zijn keuzes binnen de ruimte die het model biedt op basis van de eigen gebiedskenmerken inhoudelijk moeten onderbouwen.

Het is goed hierbij te benadrukken dat indien een waterschap van mening is dat voor de kostenaandelen ongebouwd en/of natuur het midden van de bandbreedtes de juiste verhouding tussen profijt en betaling weergeven, er geen gebiedskenmerken hoeven te worden gehanteerd om de kostenaandelen te onderbouwen.

#### Rekening houden met ontwikkelingen in het gebied en in de taakuitoefening

Bij het bepalen van de kostenaandelen binnen de vier categorieën moet worden bedacht dat de kosten-toedeling in principe voor een langere periode (maximaal vijf jaar) wordt vastgelegd. Daarom zou een bestuur naast met de situatie op het moment van vaststelling van de nieuwe kostentoedeling ook rekening kunnen houden met ontwikkelingen in de taakuitoefening die zich gedurende de kostentoedelingsperiode (maximaal vijf jaar) gaan voordoen. Voorbeelden hiervan zijn: meer inspanningen gericht op stedelijk waterbeheer, intensivering van maatregelen t.b.v. de waterkwaliteit e.d. Aanbevolen wordt alleen rekening te houden met ontwikkelingen die een grote mate van zekerheid hebben en tot een substantiële verandering van het profijt van betalende categorieën leiden.

#### Gebiedskenmerken en de categorieën ingezetenen en gebouwd

De aangepaste Waterschapswet verplicht alleen voor de categorieën ongebouwd en natuur gebruik te maken van gebiedskenmerken om tot de betreffende kostenaandelen te komen. De omvang van de kostenaandelen ingezetenen en gebouwd moet natuurlijk wel worden gemotiveerd, maar formeel gezien is het waterschap niet verplicht deze motivatie te ontlenen aan gebiedskenmerken. Omdat in deze handleiding de lijn van een integrale afweging van het profijt van de vier categorieën is gekozen en vanuit een samenhangende benadering van alle categorieën zijn in de hierna volgende behandeling van de gebiedskenmerken alle vier betalende categorieën meegenomen.

Voor de categorie ingezetenen kan de omvang van het kostenaandeel dus vanuit andere gronden dan gebiedskenmerken worden gemotiveerd en kan een andere benadering dan hieronder, waarbij steeds wordt geredeneerd vanuit het midden van de bandbreedte, worden gevolgd. Zo is een mogelijke benadering, die op dit moment door verschillende waterschappen wordt gevolgd, dat het kostenaandeel van de ingezetenen meer kwantitatief wordt bepaald, namelijk de plaats binnen de bandbreedte baseren op het aantal inwoners per km<sup>2</sup>.

Een voorbeeld: een waterschap heeft 1.000.000 inwoners en een beheergebied van 180.000 ha. De inwonerdichtheid is daarmee 556 inwoners/km<sup>2</sup>. Hierdoor komt het waterschap in de klasse 500 – 1.000 inwoners/km<sup>2</sup> en de bandbreedte 31%-40% van het kostenaandeel ingezetenen. Het kostenaandeel zou kwantitatief op  $31\% + ((56/500) \cdot 10\%) = 32,1\%$  kunnen worden bepaald.

#### *3.2.3.2 Voorbeelden van gebiedskenmerken en daarbij passende overwegingen*

Omdat de integrale afweging van het profijt van de vier categorieën echt maatwerk voor ieder waterschap is, kan op voorhand niet limitatief worden aangegeven welke gebiedskenmerken en de overwegingen die daarbij worden toegepast een rol kunnen spelen in de laatste fase van de kostentoedeling. Er kunnen wel voorbeelden van zodanige kenmerken en daarbij passende overwegingen worden gegeven. Deze voorbeelden worden hierna beschreven.

Is het waterschap dun- of dichtbevolkt?

Voor het kostenaandeel van de ingezetenen heeft een waterschap een bestuurlijke bandbreedte van 10% en in sommige gevallen, als gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid uit artikel 120, derde lid, van de

Waterschapswet om het kostenaandeel boven het maximum van de bandbreedte met maximaal 10% te verhogen, van 20%. Als een waterschap relatief dunbevolkt is, kan dit een reden zijn om het kostenaandeel van de ingezetenen onder het midden van de bandbreedte te bepalen. Omgekeerd zou een waterschap dat relatief dichtbevolkt is, het kostenaandeel van de ingezetenen boven het midden van de bandbreedte kunnen bepalen.

Is er in het waterschap veel of weinig bebouwde oppervlakte?

De vorige fase van de kostentoedeling resulteerde in een bandbreedte voor de categorie gebouwd die is afgeleid van de bandbreedtes van de drie andere categorieën. Er is wel een relatie tussen het areaal bebouwde oppervlakte en deze bandbreedte, maar deze komt in de Methode Gebiedskenmerken indirect tot stand door areaalkenmerken van de categorieën ingezetenen, ongebouwd en natuur. Omdat een waterschap met relatief veel bebouwd gebied over het algemeen ook veel inspanningen verricht in het kader van stedelijk waterbeheer, zou een bestuur er in een dergelijk dichtbebouwd gebied voor kunnen kiezen om binnen de bandbreedte van de categorie gebouwd boven het midden te gaan zitten. Omgekeerd zou in een waterschap met relatief minder bebouwde oppervlakte gekozen kunnen worden voor een kostenaandeel van de categorie gebouwd dat onder het midden van de bandbreedte ligt.

Is er in het waterschap veel of weinig agrarische bedrijvigheid?

De vorige stap van de kostentoedeling resulteerde in een bandbreedte voor de categorie ongebouwd. In het algemeen vragen gronden met een agrarische bestemming een hoger voorzieningenniveau van het waterschap dan gronden met een andere bestemming. Relatief veel agrarische bedrijvigheid in het gebied zou dan ook een reden kunnen zijn om binnen de bandbreedte van de categorie ongebouwd boven het midden te gaan zitten. Omgekeerd zou in een waterschap met relatief weinig agrarische bedrijvigheid gekozen kunnen worden voor een kostenaandeel van de categorie ongebouwd dat onder het midden van de bandbreedte ligt.

Verricht het waterschap veel of weinig inspanningen gericht op natuur(ontwikkeling)?

Met name de categorieën ingezetenen en natuur zijn gebaat bij veel inspanningen van het waterschap die zich richten op natuurontwikkeling. Daarom kan relatief veel aandacht van het waterschap voor natuurontwikkeling in het beheergebied een reden zijn om de kostenaandelen van de ingezetenen en natuur boven het midden van de bandbreedte te bepalen. Omgekeerd zou een waterschap met relatief weinig aandacht voor natuurontwikkeling kunnen kiezen voor kostenaandelen van de categorieën ingezetenen en natuur die onder het midden van de bandbreedtes liggen.

Is er sprake van veel of weinig inspanningen van het waterschap die bijdragen aan recreatiemogelijkheden?

De categorie ingezetenen heeft profijt van inspanningen van het waterschap die recreatiemogelijkheden vergroten. Daarom kan relatief veel aandacht van het waterschap voor recreatieve voorzieningen in het beheergebied een reden zijn om het kostenaandeel van de ingezetenen boven het midden van de bandbreedte te bepalen. Omgekeerd zou een waterschap met relatief weinig aandacht voor recreatieve voorzieningen kunnen kiezen voor een kostenaandeel van de categorie ingezetenen dat onder het midden van de bandbreedte ligt.

Is er sprake van veel of weinig gebied dat direct wordt beschermd door primaire waterkeringen?

Primaire waterkeringen bieden beveiliging tegen overstromingen vanuit het hoofwatersysteem en hebben als doel verlies van mensenlevens, schade aan gebouwen, (spoor)wegen, bedrijfsmiddelen, oogst en andere economische schade zoveel mogelijk te voorkomen. In het algemeen geldt dat natuur wat minder schade van een overstroming zal ondervinden. Daarom zou in een waterschap waarin een groot deel van het gebied direct wordt beschermd door primaire waterkeringen gekozen kunnen worden voor kostenaandelen van de categorieën ingezetenen, gebouwd en ongebouwd die boven het midden van de bandbreedtes liggen.



Is er sprake van veel of weinig gebied dat direct wordt beschermd door niet-primaire waterkeringen? Overige waterkeringen zijn alle waterkeringen die geen primaire kering zijn en vooral bescherming bieden tegen wateroverlast. Wateroverlast is veelal tijdelijk van aard en leidt over het algemeen vooral tot ongemak en tijdelijke verstoring van de bedrijfsvoering. Er is over het algemeen geen sprake van verlies van mensenlevens en schade aan gebouwen, (spoor)wegen en bedrijfsmiddelen. Wel kan er sprake zijn van economische schade, bijvoorbeeld als gevolg van een lagere oogst in de landbouw. Met deze achtergrond zou in een waterschapsgebied waarin een groot deel direct wordt beschermd door niet-primaire waterkeringen gekozen kunnen worden voor een kostenaandeel van de categorie ongebouwd die boven het midden van de bandbreedte ligt.

Is er in het waterschapsgebied veel of weinig bemalen gebied?

Bemaling is vooral gericht op het tot stand brengen van een zodanig waterpeil dat landbouw- en natuurfuncties in het waterschapsgebied optimaal worden bediend. Daarom zou een waterschap dat een relatief groot aandeel bemalen gebied kent er voor kunnen kiezen het kostenaandeel van ongebouwd en natuur boven het midden van de bandbreedte vast te stellen.

Voert het waterschap in een relatief klein of groot deel van het beheergebied doorgaans water aan?

Het aanvoeren van zoetwater naar delen van het waterschapsgebied is vooral gericht op het tot stand brengen van een zodanig waterpeil dat landbouw- en natuurfuncties in het waterschapsgebied optimaal worden bediend. Voorts kan wateraanvoer paalrot voorkomen en daarmee een bijdrage leveren aan de stabiliteit van funderingen van gebouwen. Daarom zou een waterschap dat in een relatief groot deel van het gebied vaak water aanvoert er voor kunnen kiezen het kostenaandeel van ongebouwd, gebouwd en natuur boven het midden van de bandbreedte vast te stellen.

Levert het waterschap veel of weinig inspanningen gericht op waterkwaliteit?

Van maatregelen die de waterkwaliteit verbeteren profiteren vooral de ingezetenen, de agrarische sector en de betalende categorie natuur. Met deze achtergrond zou een waterschap dat relatief veel inspanningen levert voor verbetering van de waterkwaliteit er toe kunnen overgaan om het kostenaandeel van ingezetenen, ongebouwd en natuur boven het midden van de bandbreedtes vast te stellen.

Heeft het waterschap veel of weinig gebieden ingericht om als waterberging te kunnen fungeren?

Over het algemeen is het doel van de inrichting van gebieden waarin water kan worden geborgen het voorkomen van wateroverlast in stedelijk gebied. Dit betekent dat vooral de categorieën ingezetenen en gebouwd van dergelijke voorzieningen profiteren. Een waterschap dat veel gebieden heeft ingericht om als waterberging te kunnen functioneren zou er daarom voor kunnen kiezen om het kostenaandeel van ingezetenen en gebouwd boven het midden van de bandbreedtes vast te stellen.

Heeft het waterschap veel of weinig maatregelen getroffen om verdroging te voorkomen?

Verdroging heeft vooral negatieve effecten op de landbouw, natuur en gebouwen. Bij dit laatste gaat het met name om paalrot dat de stabiliteit van funderingen aantast. Met deze achtergrond zou een waterschap dat relatief sterk inzet op maatregelen die verdroging voorkomen er toe kunnen overgaan om het kostenaandeel van gebouwd, ongebouwd en natuur aan de bovenkant van de bandbreedte vast te stellen.

Waterbeheerdiensten in natura

Soms worden door betalende categorieën diensten ten behoeve van het waterbeheer geleverd. Zo hebben in sommige waterschappen 'aangelanden' de plicht om bepaalde waterlopen te onderhouden. Deze aangelanden kunnen eigenaren gebouwd, eigenaren ongebouwd en eigenaren natuurterreinen zijn. Een andere dienst die aan waterschappen kan worden geleverd is waterberging. Als in een waterschap sprake is van relatief veel waterbeheerdiensten die in die vorm van 'bijdragen in natura' door één of meer betalende categorieën worden geleverd, zou dit voor een bestuur een reden kunnen zijn om hiermee bij het bepalen van het kostenaandeel van de betreffende categorie(ën) rekening te houden (lees, dit lager vast te stellen). Uiteraard moeten hierbij eventuele vergoedingen voor groen-/blauwe diensten in de

overwegingen worden betrokken. Verder is het relevant te vermelden dat een eventueel lager kostenaandeel voor de gehele categorie in het beheergebied gaat gelden. Dit betekent dat alleen wanneer een categorie in een groot deel van het beheergebied een bijdrage aan het waterbeheer levert, sprake kan zijn van een lager kostenaandeel.

Samenvattend kan het voorgaande schematisch als volgt worden weergegeven:

	Plaats in de bandbreedte t.o.v. midden			
	Ingezetenen	Gebouwd	Ongebouwd	Natuur
<b>Dunbevolkt</b>	onder			
<b>Dichtbevolkt</b>	boven			
<b>Weinig bebouwde oppervlakte</b>		onder		
<b>Veel bebouwde oppervlakte</b>		boven		
<b>Weinig agrarische bedrijvigheid</b>			onder	
<b>Veel agrarische bedrijvigheid</b>			boven	
<b>Weinig inspanningen gericht op natuur(ontwikkeling)</b>	onder			onder
<b>Veel inspanningen gericht op natuur(ontwikkeling)</b>	boven			boven
<b>Weinig inspanningen gericht op recreatie</b>	onder			
<b>Veel inspanningen gericht op recreatie</b>	boven			
<b>Groot deel gebied beschermd door primaire waterkeringen</b>	boven	boven	boven	
<b>Beperkt deel gebied beschermd door primaire waterkeringen</b>	onder	onder	onder	
<b>Groot deel gebied beschermd door niet-primaire waterkeringen</b>			boven	
<b>Beperkt deel gebied beschermd door niet-primaire waterkeringen</b>			onder	
<b>Groot deel bemalen gebied</b>			boven	boven
<b>Beperkt deel bemalen gebied</b>			onder	onder
<b>Wateraanvoer in groot deel gebied</b>		boven	boven	boven
<b>Wateraanvoer in beperkt deel gebied</b>		onder	onder	onder
<b>Weinig inspanningen voor waterkwaliteit</b>	onder		onder	onder
<b>Veel inspanningen voor waterkwaliteit</b>	boven		boven	boven
<b>Weinig gebieden ingericht als waterberging</b>	onder	onder		
<b>Veel gebieden ingericht als waterberging</b>	boven	boven		
<b>Weinig inspanningen gericht op voorkomen verdroging</b>		onder	onder	onder
<b>Veel inspanningen gericht op voorkomen verdroging</b>		boven	boven	boven
<b>Waterbeheerdiensten in natura door inwoners</b>	onder			
<b>Waterbeheerdiensten in natura door eigenaren gebouwd</b>		onder		
<b>Waterbeheerdiensten in natura door eigenaren ongebouwd/ agrariërs</b>			onder	
<b>Waterbeheerdiensten in natura door natuurbeheerders</b>				onder

### 3.2.3.3 Finale bestuurlijke afweging profijt betalende categorieën

Hiervoor zijn dertien mogelijke gebiedskenmerken beschreven, waarbij voorafgaand aan deze beschrijving is aangegeven dat het om een niet limitatieve opsomming gaat. Met andere woorden, er zijn andere en dus meer gebiedskenmerken denkbaar die een rol in de kostentoedeling kunnen spelen dan degenen die hiervoor aan de orde zijn geweest. Om het proces niet te complex te maken wordt voorgesteld dat een waterschap slechts een beperkt aantal gebiedskenmerken in zijn afwegingen betreft. Het gaat daarbij

vanzelfsprekend om die gebiedskenmerken die voor het beheergebied en/of de taakuitoefening van het betreffende waterschap het meest kenmerkend zijn.

Voor ieder gebiedskenmerk dat door een waterschap in de uiteindelijke afweging wordt betrokken, komt het tot een oordeel over de plaats boven, op of onder het midden van de bandbreedte van een belanghebbende categorie. Op basis van een totaaloverzicht van de gehanteerde gebiedskenmerken en het oordeel over de plaatsen binnen de bandbreedtes komt het bestuur uiteindelijk in een integrale afweging tot die kostenaandelen die het profijt van de vier categorieën naar haar oordeel evenwichtig representeren. In deze finale bestuurlijke afweging kan het bestuur ook het aspect gelijkmatige lastenontwikkeling betrekken.<sup>10</sup> Aangezien de kostentoedeling niet het karakter van een exacte toerekening van kosten aan betalende categorieën heeft, wordt aanbevolen de kostenaandelen ingezetenen, gebouwd en ongebouwd met niet meer dan één decimaal en het aandeel natuur met niet meer dan drie decimalen vast te stellen. Hierbij geldt dat wanneer één of meer kostenaandelen met twee of drie decimalen worden vastgesteld dit tot gevolg kan hebben dat ook andere kostenaandelen met meer decimalen moeten worden vastgesteld om in totaal op 100% uit te komen.

Tot slot wordt op het volgende gewezen. Als een waterschap een verhoging of verlaging van het kosten-aandeel van één of meer categorieën ten opzichte van het midden van de bandbreedte motiveert met gebiedskenmerken kan dit min of meer automatisch betekenen dat de kostenaandelen van andere categorieën worden verlaagd of verhoogd. Deze verlaging of verhoging heeft voor de betreffende categorieën zelf niets met gebiedskenmerken te maken, is puur het gevolg van het feit dat het totale kosten-aandeel op 100% moet uitkomen, en hoeft dan ook niet met voor de categorie specifieke gebiedskenmerken te worden gemotiveerd. Het uiteindelijke kosten-aandeel van deze categorieën bepaalt het bestuur in haar oordeel over welke kostenaandelen het profijt van de vier categorieën evenwichtig representeren.

#### 3.2.4 Het bestuur neemt de uiteindelijke kostenaandelen op in de kostentoedelingsverordening

In de vorige stap heeft het bestuur de kostenaandelen van de vier betalende categorieën bepaald. Deze kostenaandelen worden in de ontwerp-kostentoedelingsverordening opgenomen. In de toelichting op deze ontwerp-verordening worden de overwegingen van het bestuur weergegeven, zodat zij zowel binnen het waterschap als richting de omgeving transparant zijn. De ontwerp-kostentoedelingsverordening doorloopt het hiervoor geldende juridische en bestuurlijke besluitvormingstraject. Dit betekent onder andere dat de ontwerp-verordening conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht gedurende minimaal zes weken ter inzage moet worden gelegd voordat deze in het algemeen bestuur wordt behandeld.

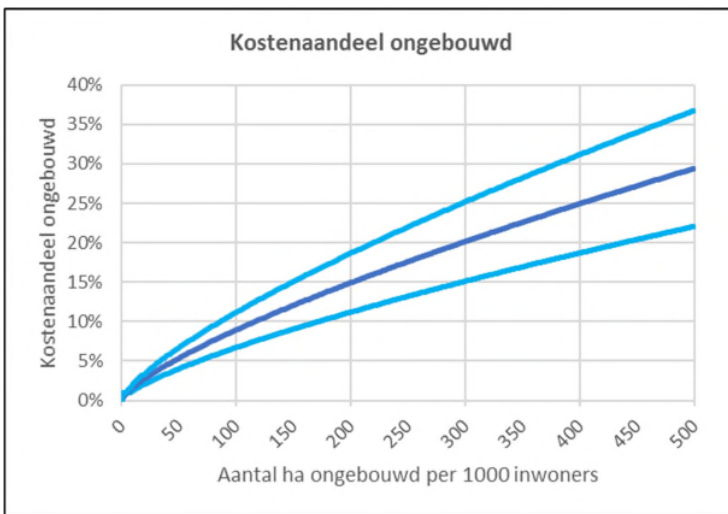
De Methode Gebiedskenmerken brengt geen verandering in de frequentie waarin de kostentoedeling moet worden aangepast: de kostentoedeling moet minimaal eenmaal in de vijf jaar worden uitgevoerd, maar kan frequenter worden aangepast.

---

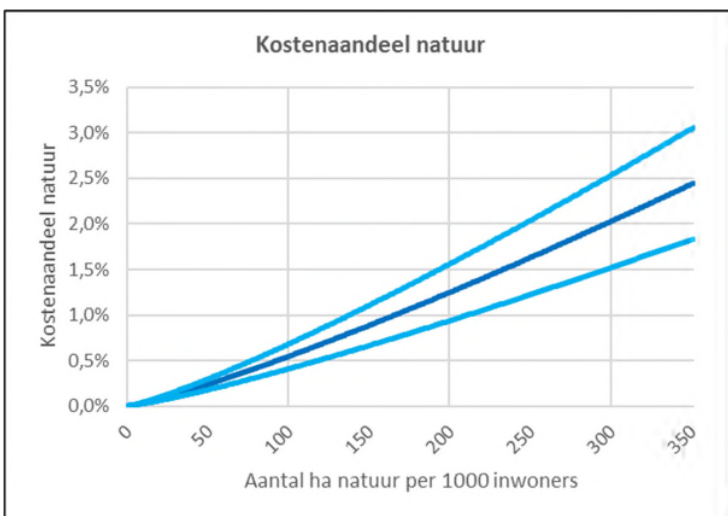
<sup>10</sup> Zie in relatie hiermee ook de op pagina 2 van deze handreiking geschetste problemen in de watersysteemheffing waarvoor de Methode Gebiedskenmerken de oplossing is en de verwijzing daarbij naar de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel

**GRAFISCHE WEERGAVE KOSTENAANDELEN ONGEBOUWD EN NATUUR BIJ BANDBREEDTES VAN + EN -/- 25%**

In de paragrafen 2.3.3 en 2.3.4 van deze handreiking is een grafische weergave opgenomen van de kosten-aandelen van de categorieën ongebouwd respectievelijk natuur waarbij een relatieve bandbreedte van + en -/- 30% is gehanteerd. Met ingang van 2028, het derde jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving, geldt echter een bandbreedte van + en -/- 25%. De figuren hieronder zijn op deze laatste bandbreedtes gebaseerd.



Figuur 3: Kosten-aandeel ongebouwd bij bandbreedte van + en -/- 25%



Figuur 4: Kosten-aandeel natuur bij bandbreedte van + en -/- 25%