

# Handreiking tariefdifferentiatie plusvoorziening wateraanvoerprojecten

## Oplegnotitie

### 1. Inleiding

Voor u ligt de Oplegnotitie bij de handreiking tariefdifferentiatie plusvoorziening wateraanvoerprojecten. Naast de Oplegnotitie, bestaat de handreiking ook uit een Verdiepingsnotitie. De Verdiepingsnotitie wordt u in een apart document aangeboden. De Oplegnotitie bevat meer praktische informatie over de tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten en schetst welke stappen een waterschap moet doorlopen om tot invoering van de tariefdifferentiatie te komen. De Verdiepingsnotitie is een juridisch document met meer diepgang en details. De Oplegnotitie verwijst in voetnoten op diverse plaatsen naar de Verdiepingsnotitie voor meer (juridische) informatie.

De oplegnotitie is tot stand gekomen in samenwerking met de ad hoc-werkgroep Kostentoedeling en Watersysteemheffing. Deze werkgroep heeft de Unie ondersteund bij het opstellen van de producten (zoals modelbelastingverordeningen en handreikingen op het gebied van de watersysteemheffing) die in verband met de inwerkingtreding van het aangepaste belastingstelsel van de waterschappen nodig zijn. De handreiking is op 4 oktober 2024 door de Uniecommissie Communicatie, Bestuurszaken en Financiën (CBCF) vastgesteld.

De handreiking is gebaseerd op het wetsvoorstel tot aanpassing van het belastingstelsel van de waterschappen. Het wetsvoorstel is op 23 april 2024 aan de Eerste Kamer aangeboden.<sup>1</sup> De verwachting is dat de aanpassing van het belastingstelsel op 1 januari 2026 in werking treedt.

De aanpassing van het belastingstelsel introduceert onder andere de mogelijkheid om de tarieven van de watersysteemheffing te differentiëren voor de plusvoorziening wateraanvoerprojecten. Het gaat hier om wateraanvoer in een bepaald gebied van het waterschap dat niet valt onder de verplichte taakuitoefening van het waterschap. Het kan gaan om een nieuw aan te leggen wateraanvoerproject maar ook om instandhouding van een reeds bestaand wateraanvoerproject. Deze tariefdifferentiatie is alleen mogelijk als het wateraanvoerproject wordt aangelegd op verzoek van tenminste één belanghebbende en nadat een draagvlakmeting is gehouden met voldoende respons en een positieve uitkomst.

De handreiking heeft tot doel om waterschappen te ondersteunen bij hun beslissing over de eventuele invoering van de tariefdifferentiatie en de toepassing en uitvoering ervan. Zoals gezegd bevat de Oplegnotitie die thans voor u ligt meer praktische informatie.

---

<sup>1</sup> Wetsvoorstel 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 (Eerste Kamer, 2023-2024, 36 412, A).

## 2. Hoofdpijnen tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten

### 2.1 Inhoud tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten

Indien een waterschap een wateraanvoerproject aanlegt in een gedeelte van het gebied kan het tarief van de watersysteemheffing maximaal 100% hoger worden vastgesteld voor de ongebouwde onroerende zaken die in dat gebied liggen (bijvoorbeeld agrarische gronden en natuurterreinen).<sup>2</sup>

### 2.2 Wateraanvoerproject

Een wateraanvoerproject kan bestaan uit een stelsel van voorzieningen waarmee zoetwater wordt aangevoerd naar een bepaald gebied binnen het waterschap. Die voorzieningen kunnen onder andere bestaan uit watergangen, gemalen, stuwen, leidingen, pompen, inlaat- en meetmiddelen en filtersystemen. Mogelijke doelen van wateraanvoer zijn de bestrijding van schade door droogte, verzilting of nachtvorst.<sup>3</sup>

### 2.3 Doel tariefdifferentiatie

Het doel van de tariefdifferentiatie is dat degenen die profijt hebben van de zoetwateraanvoer daar ook extra watersysteemheffing voor betalen (betere toepassing profijtbeginsel). Het is daarbij niet van belang of de eigenaren van ongebouwde onroerende zaken daadwerkelijk gebruik maken van de wateraanvoer. Zonder de tariefdifferentiatie zou het waterschap de kosten van het wateraanvoerproject bij alle belastingbetalers van de watersysteemheffing in rekening brengen.<sup>4</sup>

### 2.4 Plusvoorziening

Een tariefdifferentiatie voor een wateraanvoerproject is alleen mogelijk als het gaat om een zogenoemde 'plusvoorziening'. Dit is wateraanvoer die niet onder de verplichte taakuitoefening van het waterschap valt. Alleen als het waterschap wateraanvoer realiseert als onverplichte extra inspanning kan daarvoor een tariefdifferentiatie worden ingevoerd.<sup>5</sup>

### 2.5 Voorwaarden voor invoering tariefdifferentiatie

Invoering van een tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten is alleen mogelijk als aan twee voorwaarden is voldaan:

1. er moet door tenminste één belanghebbende een verzoek zijn ingediend voor het wateraanvoerproject;<sup>6</sup>
2. er is door het waterschap een draagvlakmeting gehouden waarop tenminste de helft van de potentiële heffingplichtigen zich vóór of tegen het wateraanvoerproject heeft uitgesproken (opkomstdrempel) en ten minste twee derde deel van degenen die hebben gereageerd zich vóór het wateraanvoerproject heeft uitgesproken (uitkomstdrempel).<sup>7</sup>

Indien aan deze voorwaarden is voldaan, kan het waterschap het wateraanvoerproject aanleggen en hiervoor een tariefdifferentiatie instellen.

---

<sup>2</sup> Zie onderdeel 2.1 verdiepingsnotitie.

<sup>3</sup> Zie onderdeel 3.4 verdiepingsnotitie.

<sup>4</sup> Zie onderdeel 2.4 verdiepingsnotitie.

<sup>5</sup> Zie onderdelen 3.1 t/m 3.3 verdiepingsnotitie.

<sup>6</sup> Zie Hoofdstuk 7 verdiepingsnotitie.

<sup>7</sup> Zie Hoofdstuk 8 verdiepingsnotitie.

## 2.6 Verfijning tariefdifferentiatie

Het tarief in het wateraanvoergebied mag maximaal 100% hoger zijn dan het reguliere tarief voor de watersysteemheffing. Het waterschap kan het tarief ook verfijnen door binnen het gebied van het wateraanvoerproject een tariefonderscheid te maken naar bijvoorbeeld de ligging of de bestemming van de ongebouwde onroerende zaken. Hiermee komt tot uitdrukking dat niet alle ongebouwde onroerende zaken binnen het wateraanvoergebied dezelfde mate van profijt hebben. Voor de ene groep ongebouwde onroerende zaken kan bijvoorbeeld het tarief 100% hoger worden gesteld terwijl voor een andere groep onroerende zaken met minder belang bij het wateraanvoerproject het tarief bijvoorbeeld 50% hoger wordt gesteld.<sup>8</sup> Een waterschap kan bijvoorbeeld voor deze verfijning kiezen wanneer onroerende zaken die aan het eind van het inlaatgebied liggen, minder water of water van mindere kwaliteit ontvangen. Het waterschap zal aan de hand van bijvoorbeeld een hydrologisch model moeten kunnen motiveren dat hiervan sprake is.

## 2.7 Bestaande wateraanvoerprojecten

De tariefdifferentiatie kan niet alleen worden ingesteld voor een nieuw aan te leggen wateraanvoerproject maar ook voor een reeds bestaand wateraanvoerproject. Dit zijn wateraanvoerprojecten die ten tijde van de inwerkingtreding van het belastingstelsel al bestaan. Deze wateraanvoerprojecten worden op dit moment bekostigd uit de watersysteemheffing en in een enkel geval door middel van rechtenheffing.

Het is voortaan ook mogelijk om voor deze nu al bestaande wateraanvoerprojecten een tariefdifferentiatie in te voeren.<sup>9</sup> Dit behoort tot de bestuurlijke vrijheid van het algemeen bestuur. Een verplichting is niet aan de orde. Als het algemeen bestuur voor een nieuw wateraanvoerproject voor de invoering van een tariefdifferentiatie kiest, brengt dit evenmin een juridische verplichting met zich mee dit ook voor een bestaand wateraanvoerproject te doen.

Een tariefdifferentiatie voor een bestaand wateraanvoerproject moet aan dezelfde voorwaarden voldoen als die voor een nieuw wateraanvoerproject. Er moet sprake zijn van een verzoek van één belanghebbende en er moet sprake zijn van een draagvlakmeting met voldoende respons en een positieve uitkomst. Ook aan de overige voorwaarden moet zijn voldaan.<sup>10</sup>

Invoering van een tariefdifferentiatie voor een reeds bestaand aanvoerproject lijkt overigens alleen realistisch als het wateraanvoerproject door het waterschap wordt beëindigd of niet wordt verbeterd indien de potentiële heffingplichtigen niet bereid zijn daaraan in de toekomst mee te betalen.

## 2.8 Bestuurlijke vrijheid

Het waterschap is niet verplicht om een verzoek tot aanleg van een wateraanvoerproject te honoreren. Het waterschap kan het verzoek ook naast zich neer leggen en daarmee ook afzien van het houden van een draagvlakmeting. Ook kan een waterschap er voor kiezen om voor het ene wateraanvoerproject wel en voor het andere wateraanvoerproject geen tariefdifferentiatie in te voeren.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Zie Hoofdstuk 6 verdiepingsnotitie.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2022/23, 36 412, nr. 3. p. 15.

<sup>10</sup> Zie Hoofdstuk 9 verdiepingsnotitie.

<sup>11</sup> Zie onderdelen 2.4 en 3.4 verdiepingsnotitie.

## 2.9 Kostentoedelingsverordening

De tariefdifferentiatie voor een wateraanvoerproject wordt opgenomen in de kostentoedelingsverordening. De tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten kan worden toegepast naast de andere tariefdifferentiaties.<sup>12</sup>

## 3. Te nemen stappen voor invoering tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten

### 3.1 Stap 1: verzoek van één belanghebbende

Een voorwaarde voor de invoering van een tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten is dat tenminste één belanghebbende een verzoek doet aan het waterschap voor de aanleg van een wateraanvoerproject.<sup>13</sup>

Een belanghebbende kan een eigenaar zijn van een ongebouwde onroerende zaak in het beoogde wateraanvoergebied maar ook een belangenorganisatie van bijvoorbeeld agrariërs of natuurterreinbeheerders.

Een dergelijk verzoek zal veelal niet uit de lucht komen vallen. Vaak zal er overleg van een groep initiatiefnemers (bijvoorbeeld agrarische ondernemers, een of meer land- en tuinbouworganisaties, natuurterreinbeheerders) in een gebied aan vooraf zijn gegaan waaruit de wens naar voren is gekomen om wateraanvoer in het gebied aan te leggen of te verbeteren met de mogelijke bereidheid bij de eigenaren van ongebouwde onroerende zaken om hieraan mee te betalen.

Op een bepaald moment zullen de initiatiefnemers hun wensen ten aanzien van aanleg of verbetering van wateraanvoer in een bepaald gebied aan het waterschap kenbaar maken. Dit kan al de vorm hebben van een formeel verzoek, maar dat formele verzoek kan ook in een later stadium volgen.

### 3.2 Stap 2: informeel overleg tussen initiatiefnemers en waterschap

Na het verzoek ontstaat waarschijnlijk een fase van informeel overleg<sup>14</sup> tussen de initiatiefnemers en het waterschap. Hierin moet duidelijk worden om welk gebied het gaat, wat het doel van de wateraanvoer is, welke voorzieningen ervoor nodig zijn, of wateraanvoer technisch realiseerbaar is, of wateraanvoer altijd mogelijk is, wat de kosten zijn etc. Tevens moet een eerste beeld ontstaan wat het draagvlak is onder de eigenaren in het gebied voor de aanleg van het wateraanvoerproject en de extra betaling via de tariefdifferentiatie.<sup>15</sup> Dit vraagt van het waterschap onderzoeksinspanningen en afstemming met de initiatiefnemers en wellicht ook met andere belanghebbenden in het gebied.

### 3.3 Stap 3: is sprake van een plusvoorziening?

In deze stap gaat het om de vraag of het beoogde wateraanvoerproject een plusvoorziening is, die niet valt onder de verplichte taakuitoefening van het waterschap.<sup>16</sup> Als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, kan daarvoor immers een tariefdifferentiatie worden ingevoerd en wordt de procedure voortgezet.

---

<sup>12</sup> Zie onderdeel 2.3 en Hoofdstuk 10 verdiepingsnotitie.

<sup>13</sup> Zie Hoofdstuk 7 verdiepingsnotitie.

<sup>14</sup> Het begrip informeel overleg wordt in deze notitie gebruikt ter onderscheiding van de formele vormen/voorwaarden van overleg bestaande uit het verzoek van een belanghebbende en de reactie van het waterschap daarop en de draagvlakmeting.

<sup>15</sup> Zie onderdeel 8.2 verdiepingsnotitie.

<sup>16</sup> Zie onderdelen 3.1 t/m 3.4 verdiepingsnotitie.

### 3.4 Stap 4: is het waterschap bereid tot aanleg wateraanvoerproject?

Na de inventariserende fase zal het waterschapsbestuur op basis van de beschikbare informatie moeten beslissen of er in beginsel bereidheid is tot het aanleggen van het wateraanvoerproject en zo ja onder welke voorwaarden. Het waterschap kan een ingediend verzoek voor een wateraanvoerproject naast zich neerleggen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de voorziene kosten van het wateraanvoerproject veel hoger zijn dan de extra opbrengst aan watersysteemheffing door de instelling van een tariefdifferentiatie. Ook is het denkbaar dat het wateraanvoerproject technisch niet goed realiseerbaar is.

In deze fase wordt waarschijnlijk een bestuursvoorstel opgesteld waarin is opgenomen welke voorzieningen moeten worden aangelegd voor het realiseren van de wateraanvoer, de hoeveelheid en kwaliteit van het aangevoerde water dat ermee gerealiseerd en gegarandeerd kan worden, de begrenzing van het wateraanvoergebied, de (jaarlijkse) kosten van de voorzieningen<sup>17</sup> en de bekostiging ervan (geheel of deels uit de meeropbrengst van de tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten), de vormgeving van de tariefdifferentiatie (hoogte en eventuele verfijningen binnen het gebied), het tijdpad en het vervolgproces.

### 3.5 Stap 5: concept-wijziging kostentoedelingsverordening

Indien het waterschapsbestuur positief staat tegenover de aanleg van een wateraanvoerproject en de (gedeeltelijke) bekostiging ervan door het instellen van een tariefdifferentiatie, is het verstandig eerst de daarmee samenhangende wijziging van de kostentoedelingsverordening informatief voor te leggen aan het algemeen bestuur. Indien namelijk eerst een draagvlakmeting wordt gehouden, bestaat het risico dat daarin een tariefstructuur aan de potentiële heffingplichtigen in het gebied wordt voorgelegd waarmee het algemeen bestuur na de draagvlakmeting niet instemt. Dat moet worden voorkomen. Door het algemeen bestuur eerst de concept-wijziging van de kostentoedelingsverordening voor te leggen, is de kans groot dat het algemeen bestuur daar na de draagvlakmeting bij de formele vaststelling van de kostentoedelingsverordening ook mee instemt.<sup>18</sup>

In deze fase vindt dus al een concrete uitwerking van de tariefdifferentiatie plaats. Hierbij moet het exacte gebied worden bepaald dat valt onder de tariefdifferentiatie. Dit gebied moet worden vastgelegd op een bij de kostentoedelingsverordening behorende kaart. Voor de begrenzing van dit gebied is bepalend of er sprake is van (extra) beschikbaarheid van zoetwater als gevolg van het wateraanvoerproject.<sup>19</sup>

In beginsel vallen alle ongebouwde onroerende zaken binnen dit op de kaart aangegeven gebied onder de tariefdifferentiatie. Voor deze ongebouwde onroerende zaken kan het tarief maximaal 100% hoger worden gesteld. Hierbij is een verfijning (in de zin van een verschillend percentage) mogelijk, bijvoorbeeld op basis van verschillen in bestemming, ligging en voorzieningenniveau tussen de ongebouwde onroerende zaken die in het gebied van het wateraanvoerproject liggen.<sup>20</sup> Ook is een 0% verhoging mogelijk voor ongebouwde onroerende zaken die geen enkel belang hebben bij de wateraanvoer (bijvoorbeeld openbare land- en waterwegen).<sup>21</sup>

De totale tariefdifferentiestructuur wordt vastgelegd in de concept-kostentoedelingsverordening.

---

<sup>17</sup> Zie Hoofdstuk 5 verdiepingsnotitie.

<sup>18</sup> Zie onderdeel 8.3 verdiepingsnotitie.

<sup>19</sup> Zie onderdeel 4.3 verdiepingsnotitie.

<sup>20</sup> Zie Hoofdstuk 6 verdiepingsnotitie.

<sup>21</sup> Zie onderdeel 4.2 verdiepingsnotitie.

### 3.6 Stap 6: draagvlakmeting en terinzagelegging kostentoedelingsverordening

Nadat de concept-kostentoedelingsverordening informatief aan het algemeen bestuur is voorgelegd, stelt het dagelijks bestuur de ontwerp-kostentoedelingsverordening vast en legt deze ter inzage zodat belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen.

Het is verstandig in de periode van de terinzagelegging van de ontwerp-kostentoedelingsverordening ook de draagvlakmeting te houden. Na een positieve uitkomst van de draagvlakmeting stelt het dagelijks bestuur, mede op basis van beantwoording van de inspraakreacties, de wijziging van de kostentoedelingsverordening vast en legt deze ter besluitvorming voor aan het algemeen bestuur. Door de terinzagelegging van de ontwerp-kostentoedelingsverordening en de draagvlakmeting gelijktijdig te doen, wordt de totale tijdsduur van de besluitvorming beperkt.<sup>22</sup>

Een voorwaarde voor de invoering van een tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten is een door het waterschap gehouden draagvlakmeting waarop tenminste de helft van de potentiële heffingplichtigen zich vóór of tegen het wateraanvoerproject heeft uitgesproken (opkomstdrempel) en ten minste twee derde deel van degenen die hebben gereageerd zich vóór het wateraanvoerproject heeft uitgesproken (uitkomstdrempel).

Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering van de draagvlakmeting. De draagvlakmeting moet zorgvuldig en vertrouwelijk plaatsvinden en de potentiële heffingplichtigen die mogen stemmen moeten over voldoende informatie beschikken. Het verdient aanbeveling om de uitgangspunten en regels voor de draagvlakmeting vast te leggen in een door het algemeen bestuur vast te stellen reglement. Dit voorkomt mogelijke discussies over de uitvoering en uitkomsten van de draagvlakmeting.<sup>23</sup>

Alle potentiële heffingplichtigen mogen bij de draagvlakmeting hun stem uitbrengen. Potentieel heffingplichtig is degene die eigenaar is van een ongebouwde onroerende zaak in het gebied van het wateraanvoerproject. Dit is degene die op dat moment (dat hoeft dus niet 1 januari van een kalenderjaar te zijn) in de basisregistratie kadaster als rechthebbende is ingeschreven. Heffingplichtigen waarvoor een 0-tarief geldt, vallen hier niet onder en doen niet mee aan de draagvlakmeting.<sup>24</sup>

Elke potentiële heffingplichtige ontvangt een stembiljet en heeft één stem (ongeacht het aantal en de omvang van de ongebouwde onroerende zaken waarvan hij eigenaar is). Elke stem heeft hetzelfde gewicht (telt dus voor 1) ook bij een verfijning van de tariefdifferentiatie.<sup>25</sup>

Het dagelijks bestuur maakt na afloop van de draagvlakmeting de uitslag bekend.

### 3.7 Stap 7: vaststelling kostentoedelingsverordening

Indien de draagvlakmeting voldoet aan de opkomstdrempel en de uitkomstdrempel, kan het algemeen bestuur definitief besluiten tot uitvoering van het wateraanvoerproject en de invoering van de tariefdifferentiatie. Daartoe stelt het algemeen bestuur de wijziging van de kostentoedelingsverordening definitief vast.

---

<sup>22</sup> Zie onderdeel 8.2 verdiepingsnotitie.

<sup>23</sup> Zie onderdeel 8.6 verdiepingsnotitie.

<sup>24</sup> Zie onderdeel 8.7 verdiepingsnotitie.

<sup>25</sup> Zie onderdeel 8.10 verdiepingsnotitie.

Het is mogelijk om in de kostentoedelingsverordening de inwerkingtreding van de tariefdifferentiatie op te schorten totdat het wateraanvoerproject is gerealiseerd. Degenen die vallen onder de tariefdifferentiatie gaan dan pas extra watersysteemheffing betalen vanaf het moment dat ze gebruik kunnen maken van het (extra) aangevoerde zoetwater.<sup>26</sup>

### **3.8 Stap 8: opleggen aanslagen**

De tariefdifferentiatie kan op dezelfde wijze op het aanslagbiljet worden vermeld als bij de andere tariefdifferentiaties het geval is. De tariefdifferentiatie wateraanvoerprojecten kan worden toegepast naast de andere tariefdifferentiaties (bijvoorbeeld een cumulatie van tariefdifferentiaties voor wateraanvoerprojecten en bemalen gebieden).<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Zie onderdeel 3.4 verdiepingsnotitie.

<sup>27</sup> Zie Hoofdstuk 10 verdiepingsnotitie.