

Vergaderjaar 2024–2025

36 412

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

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2025

Met deze brief wordt de Eerste Kamer geïnformeerd over de invulling van de toezeggingen die op 28 januari jl. gedaan zijn tijdens de plenaire behandeling van de wet van 10 februari 2025 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 (hierna: wijzigingswet).¹ In die wijzigingswet wordt het belastingstelsel van de waterschappen aangepast. In deze brief wordt eerst ingegaan op de toezeggingen over het vervolgtraject voor de verdere doorontwikkeling van het stelsel voor de waterschapsbelastingen. Daarna wordt ingegaan op de toezeggingen over enkele cijfers op het gebied van de waterschapsbelastingen.

Vervolgtraject ontwikkeling stelsel waterschapsbelastingen

Het vervolgtraject en vervolgstappen

Tijdens de plenaire behandeling van de wijzigingswet is toegezegd om de Kamer te informeren over het vervolgtraject om de waterschapsbelastingen toekomstbestendiger te maken. Daarbij is aangegeven dat in het vervolgtraject ook gekeken zal worden naar het OESO-rapport over financiering van het Nederlandse waterbeheer uit 2014 en het OESO-rapport over het waterprijsbeleid uit 2023.^{2, 3} Verder is aangegeven dat in het vervolgtraject in ieder geval aan de volgende onderwerpen aandacht wordt besteed: prijsprikkels bij het gebruik en het onttrekken van water, de

¹ Stb. 2025, 63

² OESO Water Governance in the Netherlands: Fit for the future?, 2014

³ OESO Implementing Water Economic in the EU water Framework Directive, 2023

zuiveringsheffing meer laten aansluiten bij de omvang van de huishoudens en een eventuele aanscherping van het profijtbeginsel.⁴

Het vervolgtraject is inmiddels van start gegaan en richt zich op vraagstukken waar de wijzigingswet nog onvoldoende antwoord op geeft. In het vervolgtraject zal gekeken worden naar mogelijke aanvullende maatregelen binnen zowel de watersysteemheffing als de zuiverings- en verontreinigingsheffing met als doel te komen tot een verdere ontwikkeling van een robuuster waterschapsbelastingstelsel. Zoals hierboven aangegeven is onder andere gekeken naar de aanbevelingen die in 2014 en 2023 door de OESO zijn gedaan. De OESO-rapporten bevatten veel aanbevelingen, maar deze zijn niet allemaal gerelateerd aan de waterschapsbelastingen. Voor het vervolgtraject wordt in ieder geval gekeken naar de aanbevelingen gericht op het profijtbeginsel en het principe «de vervuiler betaalt», waaronder een onderzoek naar economische en financiële prikkels voor een efficiënte en rechtvaardige beheersing van water risico's, en een onderzoek naar versterking van het financieringssysteem ter waarborging van de financiële duurzaamheid op de lange termijn. Het vervolgtraject geeft ook uitvoering aan de motie Grinwis c.s., die vraagt om nader onderzoek naar de toepassing van het principe «de vervuiler betaalt» binnen de waterschapsbelastingen.⁵

Daarnaast wordt in het vervolgtraject onderzocht welke mogelijkheden er zijn om de zuiverings- en verontreinigingsheffing meer op basis van de omvang van huishoudens te heffen, zoals wordt verzocht in de motie van de leden Olger van Dijk en Pierik.⁶ Ook wordt onderzocht hoe het leveren van diensten ten behoeve van het watersysteem door agrariërs verdisconteerd kan worden in de kostentoedeling van de waterschapslasten, zoals verzocht in de motie van het lid Pierik c.s.⁷

Op dit moment wordt samen met de Unie van Waterschappen het vervolgtraject vormgegeven, waarbij ook een proces wordt opgesteld op welke wijze en op welk moment andere partners worden betrokken. Op basis hiervan wordt mede bepaald welke maatregelen nader onderzocht worden. Medio 2026 worden de eerste onderzoeksresultaten verwacht.

Monitoring wijzigingswet

Tijdens de plenaire behandeling is toegezegd om de Kamer te informeren over de wijze waarop de monitoring wordt vormgegeven, waarbij onder meer wordt gekeken naar de kostentoedelingsverordeningen, de wijze waarop de bestuurlijke ruimte wordt toegepast, de wijze waarop de tarieven zich zullen ontwikkelen in de tariefdifferentiatie gebouwd, de regeldruk en bestuurlijke lasten.⁸

In de Tweede Kamer is een motie van het lid Grinwis aangenomen waarin de regering onder andere wordt verzocht om binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wijzigingswet onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar de toepassing van het «de vervuiler betaalt» principe.⁹ Voorafgaand aan deze evaluatie wordt zoals toegezegd gemonitord hoe na inwerkingtreding van de wijzigingswet de uitvoering van de hierboven genoemde punten uitpakt in de praktijk en hoe het begrip «gebiedskenmerken» door de waterschappen wordt ingevuld, conform de motie van

⁴ Toezegging T03993

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 412, nr. 19

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 412, nr. 23

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 412, nr. 21

⁸ Toezegging T03992

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 412, nr. 19

het lid Heutink.¹⁰ Deze informatie kan vervolgens bij de evaluatie worden gebruikt om vast te stellen in welke mate de gestelde doelen zijn bereikt. De wijze waarop deze monitoring wordt vormgegeven wordt in nader overleg met de Unie van Waterschappen bepaald en wordt meegenomen in het vervolgtraject.

Cijfers waterschapsbelastingen

Zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing

Tijdens de plenaire behandeling van de wijzigingswet is toegezegd om de Kamer een totaaloverzicht te sturen van de verhoudingen van belastingbedragen en -gebruiken per sector en om dit af te zetten tegen het aandeel gebruik en vervuiling.¹¹

De cijfers voor een overzicht van de verhoudingen van belastingbedragen en -gebruiken per sector en afgezet tegen het aandeel gebruik en vervuiling zijn op dit moment niet beschikbaar, omdat dit een langdurig onderzoek vergt. Dit onderzoek wordt meegenomen in het vervolgtraject ontwikkeling stelsel waterschapsbelastingen. De cijfers die beschikbaar zijn voor de zuiverings- en verontreinigingsheffing worden hieronder met de Kamer gedeeld.

De zuiverings- en verontreinigingsheffing is gebaseerd op het principe «de vervuiler betaalt». De waterschappen heffen de zuiveringsheffing om de kosten te dekken voor het zuiveringsbeheer. Dit betreft voornamelijk het verwerken van afvalwater dat via het openbaar vuilwaterriool op een rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt afgevoerd. De verontreinigingsheffing wordt geheven voor lozingen van afvalwater op het oppervlaktewater. Deze heffingen worden opgelegd aan huishoudens en bedrijven. De belastingopbrengsten van de zuiverings- en verontreinigingsheffing zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Belastingopbrengst zuiverings- en verontreinigingsheffing (bedragen in miljoen euro)

Belastingopbrengst zuiverings- en verontreinigingsheffing	2024	2025	Ontwikkeling absoluut	Ontwikkeling relatief
Huishoudens	1.368	1.483	114	8,4%
Bedrijven	466	480	13	2,8%
Totale belastingopbrengst	1.835	1.962	128	7,0%

De hoogte van de zuiverings- en verontreinigingsheffing is afhankelijk van de mate van vervuiling van het afvalwater dat wordt afgevoerd of geloosd. Dit wordt weergegeven met het aantal vervuilingseenheden. Bij de verontreinigingsheffing wordt daarbij gekeken naar het zuurstofverbruik van de geloosde stoffen. Bij de zuiveringsheffing kunnen daarnaast nog een aantal zware metalen¹² en zouten¹³ in de heffing worden betrokken. In tabel 2 is het aantal vervuilingseenheden van de sectoren huishoudens en

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 36 412, nr. 20

¹¹ Toezegging T03991-1

¹² Het gaat om chroom, koper, lood, nikkel, zilver, zink en arseen, kwik en cadmium (artikel 122f, tweede lid, onderdelen b en c, van de Waterschapswet.

¹³ Het gaat om fosfor, chloride en sulfaat (artikel 122f, tweede lid, onderdelen d tot en met f, van de Waterschapswet.

bedrijven¹⁴ in de jaren 2024 en 2025 weergegeven, waarbij ook de ontwikkeling tussen deze twee jaren in beeld is gebracht.

Tabel 2 Vervuilingseenheden huishoudens en bedrijven

Aantal vervuilingseenheden	2024	2025	Ontwikkeling absoluut	Ontwikkeling relatief
Huishoudens	17.934.657	18.080.689	146.032	0,8%
Bedrijven	6.112.925	5.848.712	– 264.213	– 4,3%
Totaal	24.047.582	23.929.401	– 118.181	– 0,5%

Watersysteemheffing

Ook is tijdens de plenaire behandeling van de wijzigingswet toegezegd om de Kamer te informeren over de kostenverdeling over de categorieën huishoudens, bedrijven en de landbouwsector en daarbij (bij benadering) aan te geven welk profijt deze categorieën genieten.¹⁵

De watersysteemheffing is gebaseerd op het solidariteitsbeginsel en het profijtbeginsel. Het solidariteitsbeginsel houdt in dat alle inwoners van het gebied bijdragen aan het beheer van het watersysteem. Dit principe berust op gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid: iedereen profiteert bij het kunnen wonen, werken en recreëren binnen het gebied van de waterschappen. Het profijtbeginsel houdt in dat degene die meer baat heeft bij het waterbeheer, ook een groter deel van de kosten draagt. Dit beginsel beoogt de lasten te verdelen, op basis van het voordeel dat men heeft van het werk van het waterschap. De belastingopbrengst van de watersysteemheffing is in 2025 als volgt over de vier betalende categorieën verdeeld (bedragen in miljoenen euro’s), zie tabel 3.

Tabel 3 Opbrengst categorieën in 2025 (bedragen in miljoen euro)

Opbrengst categorieën in 2025	Opbrengst absoluut	Aandeel opbrengst in totaal
Ingezetenen	904	40%
Gebouwd	1.125	50%
Ongebouwd	218	10%
Natuur	5	0,2%
Totaal	2.253	

De vier categorieën die de watersysteemheffing betalen komen niet overeen met de indeling van groepen die de Kamer hanteert. De door de Kamer genoemde groepen betalen veelal meerdere onderdelen van de watersysteemheffing:

- Huishoudens betalen de ingezetenenheffing en, als zij eigenaar zijn van een woning, ook de watersysteemheffing gebouwd.
- Bedrijven die geen landbouwbedrijf zijn betalen alleen de heffing gebouwd.
- Landbouwbedrijven betalen zowel de watersysteemheffing gebouwd als de watersysteemheffing ongebouwd.

Het voorgaande betekent dat een aantal aannames moesten worden gedaan om globaal in beeld te brengen om te onderscheiden wat de

¹⁴ Onder de categorie bedrijven valt ook de landbouwsector.
¹⁵ Toezegging T03991-2

categorieën huishoudens, bedrijven en de landbouwsector aan watersysteemheffing betalen:

- De **huishoudens** betalen naar schatting ongeveer € 1.847 miljoen aan watersysteemheffing, opgebouwd uit € 904 miljoen ingezetenenheffing en € 944 miljoen heffing gebouwd.
- De **bedrijven die geen landbouwbedrijf zijn** betalen naar schatting € 175 miljoen aan watersysteemheffing gebouwd.
- De **landbouwsector** betaalt indicatief € 8 miljoen aan watersysteemheffing gebouwd en € 183 miljoen aan watersysteemheffing ongebouwd.

In aanvulling is hieronder kwalitatief aangegeven welk profijt de onderscheiden categorieën van de watersysteemheffing van de waterschappen genieten:

- **Huishoudens** profiteren dagelijks van het werk van de waterschappen bijvoorbeeld ze worden beschermd tegen overstromingen. Het profijt van huishoudens ligt daarmee in het kunnen wonen, werken en recreëren binnen het gebied van de waterschappen.
- **Bedrijven** hebben baat bij een robuust watersysteem dat hun eigendommen beschermt en in stand houdt, zodat deze blijven voldoen aan hun gebruiksfuncties. Goed waterbeheer is bovendien essentieel voor hun logistiek, productieprocessen en bedrijfscontinuïteit.
- **De landbouwsector** is sterk afhankelijk van de waterschappen voor de aan- en afvoer van water, bescherming tegen verzilting en droogte, en het beheer van waterpeilen. Het profijt van deze sector ligt in de condities die het mogelijk maken landbouwgrond optimaal te gebruiken.

Interne verevening

Verder is toegezegd om de Kamer te informeren of het juridisch is toegestaan voor een waterschap om intern te verevenen en te investeren in andere watergerelateerde zaken. En indien deze verevening op dit moment niet mogelijk is, schriftelijk in te gaan op de opties om dit alsnog mogelijk te maken.¹⁶

De waterschappen leggen watersysteemheffing op voor de watersysteemtaak en zuiveringsheffing voor de zuiveringstaak. Beide taken zijn zowel qua inkomsten als uitgaven juridisch gescheiden. Er kan dus niet geschoven worden met inkomsten en uitgaven tussen beide taken. Daarnaast leggen waterschappen verontreinigingsheffing op voor lozingen op regionale wateren in beheer bij het waterschap. De opbrengsten uit deze heffing mogen wel ten goede komen aan de bekostiging van het beheer van het watersysteem.¹⁷ Het moet dan wel gaan om heffingen die rechtmatig mogen worden opgelegd. Het is bijvoorbeeld niet toegestaan een heffing op te leggen voor effluentlozingen vanuit de eigen rioolwaterzuiveringsinstallatie op eigen (regionaal) water. Deze lozingen zijn vrijgesteld van de verontreinigingsheffing en kunnen dus niet leiden tot inkomsten voor het waterschap.¹⁸ De wijzigingswet brengt hier geen verandering in aan. Wel heeft de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) voorstellen gedaan op dit punt. Daar werd voorgesteld de vrijstelling op effluentlozingen vanuit de waterzuive-

¹⁶ Toezegging T03990

¹⁷ Dit is geregeld in artikel 7.2, vijfde lid, van de Waterwet.

¹⁸ Dit is geregeld in artikel 7.8, eerste lid, onder b, van de Waterwet.

ringsinstallaties van waterschappen op eigen water af te schaffen.¹⁹ In het vervolgtraject zal dit voorstel van de CAB onderzocht worden.

Koopkracht

Tenslotte is de Kamer toegezegd de spiegelcijfers over de koopkracht, eventueel per waterschap, in bandbreedte en in gewogen gemiddelde te doen toekomen.²⁰

Voor deze toezegging is de invloed die de waterschapsbelastingen hebben op de koopkracht van huishoudens inzichtelijk gemaakt.

Als basis voor het bieden van dit inzicht is gebruik gemaakt van de wijze waarop de Unie van Waterschappen de lastendruk van huishoudens in beeld brengt.²¹ Het basisoverzicht geeft weer hoeveel enkele veelvoorkomende groepen huishoudens per jaar gemiddeld aan waterschapsbelastingen betalen. Hierbij geldt dat de heffing voor het wegenbeheer bij vijf waterschappen niet is meegenomen, zie tabel 4.²²

Tabel 4 Waterschapsbelastingen huishoudens per jaar

Waterschapsbelastingen huishoudens per jaar	2024	2025	Ontwikkeling relatief
Eenpersoonshuishouden huurwoning, 1 ve ¹	188	203	+ 7,8%
Eenpersoonshuishouden koopwoning € 370.000, 1 ve	297	320	+ 7,6%
Meerpersoonshuishouden huurwoning, 3 ve	336	361	+ 7,6%
Meerpersoonshuishouden koopwoning € 370.000, 3 ve	448	481	+ 7,4%

¹ De afkorting ve staat voor het begrip «vervuilingseenheid», wat eerder in deze brief is uitgelegd.

Om vervolgens de relatie te leggen met koopkracht is de lastendruk in 2025 uit tabel 4 gerelateerd aan het gemiddeld besteedbaar inkomen zoals dat uit cijfers van het CBS te herleiden is.²³ Het besteedbaar inkomen is het bruto-inkomen van een huishouden verminderd met betaalde inkomensoverdrachten, premies inkomensverzekeringen, premies ziektekostenverzekeringen en belastingen op inkomen en vermogen.

De cijfers van het CBS maken geen onderscheid in huishoudens met een huurwoning en huishoudens met een koopwoning en verder hebben de meest recente gegevens die het CBS heeft gepubliceerd betrekking op 2023, zodat de cijfers in de tabel 5 een indicatief karakter hebben.

¹⁹ Commissie Aanpassing Belastingstelsel, Een stevige basis voor de toekomst: De nieuwe waterschapsbelastingen, 2018

²⁰ Toezegging T03989

²¹ Zie Bijlage «waterschapsbelasting 2025 het hoe en waarom»

²² Het bedrag dat in de eerste kolom bij verschillende soorten huishoudens is vermeld, is de gemiddelde WOZ-waarde van de woning waarmee de lastendruk voor het jaar 2024 is bepaald. Bij het berekenen van de lastendruk voor 2025 is rekening gehouden met de waardeontwikkeling van woningen. Als de waarde van gebouwen stijgt, laten de waterschappen het tarief van de watersysteemheffing dalen en omgekeerd. Hierdoor heeft een stijging of daling van de waarde op zichzelf geen invloed op de lasten die de eigenaar betaalt.

²³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/86004NED>

Tabel 5 aandeel lasten waterschappen in besteedbaar gezinsinkomen in 2025

	Indicatie aandeel lasten waterschappen in besteedbaar gezinsinkomen in 2025		
	Gewogen gemiddelde	Laagste waarde	Hoogste waarde
Eenpersoonshuishouden huurwoning, 1 ve ¹	0,5%	0,3%	0,7%
Eenpersoonshuishouden koopwoning € 370.000, 1 ve	0,8%	0,5%	1,4%
Meerpersoonshuishouden huurwoning, 3 ve	0,7%	0,5%	0,9%
Meerpersoonshuishouden koopwoning € 370.000, 3 ve	0,9%	0,6%	1,4%

¹ De afkorting ve staat voor het begrip ‘vervuilingseenheid’, wat eerder in deze brief is uitgelegd.

Ter afsluiting

Met deze brief is de Kamer geïnformeerd over de toezeggingen die tijdens de plenaire behandeling van de wijzigingswet zijn gedaan. Met de wijzigingswet zijn enkele urgente vraagstukken aangepakt, maar tegelijkertijd zijn er vraagstukken blijven liggen. Samen met de partners uit het waterbeheer worden deze vraagstukken in het vervolgtraject opgepakt om zo tot een verdere ontwikkeling van het stelsel te komen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
R. Tieman