



Fiscale bekostiging van separate afvalwaterstromen



ERASMUS STUDIECENTRUM VOOR BELASTINGEN VAN LOKALE OVERHEDEN

prof. mr. dr. A.W. (Arjen) Schep
Hoogleraar Heffingen van lokale overheden
Wetenschappelijk directeur ESBL

© ESBL, Rotterdam, augustus 2025

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	4
1. Inleiding op en aanleiding voor het onderzoek	9
2. Vragen en opzet van het onderzoek	10
Leeswijzer	10
3. Functionele decentralisatie en waterschapstaken	11
4. Fiscale bekostiging van waterschapstaken en mogelijkheid van rechtenheffing....	22
5. Wettelijke explicitering van privaatrechtelijke mogelijkheden en vervolgvragen ..	35
Bijlage 1 Het studiecentrum.....	39

Samenvatting

Inleiding

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL) in opdracht van Waterschap Aa en Maas.¹ De hoofdvraag van het onderzoek is of waterschappen de kosten van ontvangst, transport en zuivering van separate afvalwaterstromen kunnen verhalen middels heffing van een recht op basis van artikel 115 van de Waterschapswet. Deze vraag is relevant nu de zuivering van dit type afvalwater per 1 januari 2026 geen onderdeel meer uitmaakt van de zuiveringstaak van waterschappen.

De conclusie van dit onderzoek luidt dat rechtenheffing ter bekostiging van de zuivering van separate afvalwaterstromen in beginsel mogelijk is, al dan niet naast de mogelijkheid van kostenverhaal via het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten met aanbieders van dit type afvalwater. Tot deze conclusie is gekomen na analyse van:

- A. de beperkingen die voortvloeien uit de functionele decentralisatie van de waterstaatkundige verzorging aan waterschappen en de daaruit voortvloeiende gesloten huishouding;
- B. de fiscale bekostigingsmogelijkheden van waterschappen, specifiek de heffing van rechten.

Hierna volgt een beknopte samenvatting van deze afzonderlijke analyses.

Tot slot wordt nog ingegaan op de wettelijke mogelijkheid tot het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten over zuivering van separate afvalwaterstromen en op mogelijke vervolgvragen.

A. Betekenis van functionele decentralisatie van waterschapstaken

Waterschappen kunnen slechts de aan hen toebedeelde wettelijke taken uitvoeren die liggen binnen de waterstaatkundige zorg van het waterschapsgebied. Deze zijn wettelijk geconcretiseerd in de watersysteemtaak en de waterzuiveringstaak. Buiten de wettelijk toebedeelde taken ontbreekt een algemeen initiatiefrecht om zelf taken op te pakken. Tegelijk geldt het decentralisatiebeginsel dat er vanuit gaat dat waterstaatkundige taken bij voorkeur aan het waterschap worden toebedeeld. Uit zowel uit de wetsgeschiedenis, jurisprudentie als literatuur komt een beeld naar voren waarin ondanks deze beperkingen de wettelijk omschreven waterschapstaken ruimte bieden om waterstaatkundige taken naar hedendaagse maatstaven op te pakken en uit te voeren. De reikwijdte van de wettelijke omschrijving van waterschapstaken is ruimer dan de grammaticale uitleg ervan, en moet mede worden bepaald met oog voor ontstaansgeschiedenis van die bepalingen en de huidige uitvoeringspraktijk. De zuiveringstaak is relatief scherp wettelijk afgebakend, zeker na 1 januari 2026. De watersysteemtaak omvat echter meerdere vormen van beheer en taken die wettelijk bewust niet limitatief omschreven zijn zodat er voor waterschappen ruimte is om een taak op te pakken.

¹ Het onderzoek is uitgevoerd door prof. mr. dr. A.W. Schep, na vooronderzoek door R.H. Kastelein.

De functionele taaktoedeling aan waterschappen kan op basis van onze analyses aan de hand van de volgende figuur worden gevisualiseerd.



Figuur 1. Onderlinge verhouding van waterstaatkundige zorgtaken van het waterschap

Figuur 1 visualiseert de in art. 1 lid 1 Waterschapswet neergelegde algemene wettelijke zorgtaak van het waterschap tot waterstaatkundige verzorging van het waterschapsgebied en de in art 1 lid 2 Waterschapswet toedeling van een tweetal specifiek benoemde taken: watersysteembeheer en waterzuivering. Het watersysteembeheer omvat zowel de zorg voor de waterkering als de zorg voor de waterhuishouding, waaronder ook de zorg voor de waterkwaliteit. Ook maakt de figuur zichtbaar dat geen waterscheiding te maken is tussen het watersysteembeheer enerzijds en de waterzuivering anderzijds en dat sommige werkzaamheden van het waterschap zowel elementen bevat die onder waterzuivering als onder watersysteembeheer kunnen vallen. Ten slotte visualiseert de figuur dat er enige ruimte is voor het oppakken door waterschappen van taken buiten de wettelijke taken van watersysteembeheer en waterzuivering danwel provinciaal toedelen van taken aan waterschappen zolang die binnen de grenzen van de waterstaatkundige zorgtaak voor het waterschapsgebied blijven.

B. Fiscale bekostigingsmogelijkheden van waterschappen

Soorten waterschapsheffingen

De bekostiging van de waterschapstaken is in de wet niet open, maar met inachtneming van een gesloten stelsel van bekostigingsmiddelen geregeld. Afgezien van de mogelijkheid van heffing van precariobelasting en rechten staan waterschappen ter bekostiging van hun taken slechts bestemmingsheffingen ter beschikking, te weten de watersysteemheffing, de zuiveringsheffing, de wegenheffing en de verontreinigingsheffing. Dit is logisch, gelet op de functionele toedeling van taken aan waterschappen. De bestemmingsheffingen dienen tot verhaal van specifieke lasten die samenhangen met de corresponderende waterschapstaak. Voor

zover lasten niet samenhangen met de betreffende waterschapstaak, kunnen deze niet met de desbetreffende heffing worden verhaald. Dit verklaart ook waarom wettelijke inperking van de waterzuiveringstaak tot gevolg heeft dat de kosten van zuivering van separate afvalwaterstromen niet langer verhaald kunnen worden middels opleggen van aanslagen zuiveringsheffing.

De bepaling in artikel 115 van de Waterschapswet op basis waarvan rechten (ook wel retributies genoemd) kunnen worden geheven, is in die zin een fiscaal buitenbeentje. Er is geen directe koppeling tussen waterschapstaken en de mogelijkheid van heffing van rechten. Middels heffing van rechten kunnen waterschappen kortgezegd een fiscale vergoeding vragen voor individuele dienstverlening en/of voor het individueel feitelijk gebruik maken van waterschapsbezittingen, werken of inrichtingen. Ze worden soms ook wel gekenschetst als publiekrechtelijke prijzen. Ook provincies en gemeenten kunnen op vergelijkbare wijze rechten heffen.

[Geen wettelijke taak? Dan toch heffing van rechten mogelijk](#)

Wij hebben in de wetsgeschiedenis en jurisprudentie geen aanknopingspunten gevonden voor de stelling dat heffing van een recht in de zin van art. 115 Waterschapswet enkel mogelijk zou zijn in geval sprake is van een uitoefening van een (specifieke) wettelijke taak. Ondanks dat de zuivering van separate afvalwaterstromen niet meer tot de wettelijke zuiveringstaak van waterschappen behoort, zal dit nog steeds in het publieke belang (kunnen) geschieden. Wanneer een bepaalde taak niet (langer) onder een van de specifiek omschreven wettelijke taken (watersysteembeheer, danwel waterzuivering) geschaard kan worden, betekent dit niet per definitie dat een waterschap die taak niet meer kan of mag uitvoeren. Waterschappen hebben enige ruimte om taken op te pakken buiten de specifieke wettelijke taakomschrijvingen van watersysteembeheer en -zuivering, indien en voor zover een dergelijke activiteit verenigbaar is met de waterstaatkundige verzorging van het waterschapsgebied. Daarnaast zou, afhankelijk van het type afvalwater, beredeneerd kunnen worden dat de verwerking van separate afvalwaterstromen mede gewenst is voor het behoud of de bescherming van (de waterkwaliteit van) het watersysteem. Bovendien is een van de aanleidingen voor de wetswijziging per 1 januari 2026 het aantrekkelijker maken voor bedrijven om separate afvalwaterstromen aan te (blijven) bieden bij het waterschap vanwege onder andere doelstellingen van algemeen belang zoals milieu en duurzaamheid (circulariteit). In al die gevallen zal de zuivering van separate afvalwaterstromen (mede) worden uitgevoerd ter uitoefening van een publieke taak. Waar sprake is van publieke taakuitoefening, is in beginsel ook ruimte voor heffing van een recht ter bekostiging ervan. Zoals beschreven, is voor rechtenheffing wel vereist dat sprake is niet alleen sprake is van behartiging van een algemeen (publiek) belang bij uitoefening van de taak maar tevens van een (overheersend) individueel belang van de aanvrager danwel degene die feitelijk gebruik maakt van bezittingen of werken van een waterschap.

[Inconsistentie in wetgeving: bekostiging van zuivering afvalwater van glastuinbouwbedrijven](#)

Met ingang van 1 januari 2021 is een bijzondere mogelijkheid voor de heffing van rechten opgenomen in art. 115, eerste lid 1 onder d van de Waterschapswet. Deze bepaling geeft de mogelijkheid voor waterschappen voor fiscaal kostenverhaal van op verzoek van een

glastuinbouwbedrijf verwijderen van gewasbeschermingsmiddelen uit afvalwater. Uit de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling blijkt dat voor toepassing van rechtenheffing in dat geval onderscheid werd gemaakt tussen enerzijds afvalwater afkomstig van een glastuinbouwbedrijf dat via het openbare vuilwaterriool de afvalwaterzuivering van het waterschap bereikt en anderzijds separaat door of namens een glastuinbouwbedrijf aangevoerd afvalwater. De heffingsmogelijkheid van art. 115 lid 1, onder d Waterschapswet beperkt zich tot via een openbaar vuilwaterriool aangevoerd afvalwater van glastuinbouwbedrijven. Evenals in de recente memorie van toelichting bij de wetswijziging per 1 januari 2026, redeneerde de wetgever destijds dat het separaat aangevoerd afvalwater door een glastuinbouwbedrijf niet tot de zuiveringstaak van het waterschap behoort, maar dit primair een verantwoordelijkheid is van de desbetreffende bedrijven. Opvallende afwijking is dat de wetgever destijds van oordeel was dat in dat geval “buiten twijfel staat” dat sprake is van dienstverlening waarvoor derhalve een genotsrecht in de zin van art. 115 lid 1 onderdeel b Waterschapswet geheven kan worden. Het is opmerkelijk dat de wetgever destijds kennelijk de mogelijkheid van rechtenheffing voor separate afvalwaterstromen wel expliciet benoemde en voor de hand liggend achtte, maar deze mogelijkheid niet langer lijkt te zien in de memorie van toelichting die leidt tot de wetswijziging per 1 januari 2026. De wetgever noemt enkel een kostenverhaalsmogelijkheid middels het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten, welke mogelijkheid ook wettelijk wordt geëxpliciteerd in de vorm van een afzonderlijke bepaling. De toelichting bij het wetsvoorstel biedt ons inziens geen overtuigende juridische onderbouwing van deze visie. Ook is niet duidelijk of hier bewust sprake is van een koerswijziging ten opzichte van de toelichting die destijds is gegeven bij de introductie van art. 115 lid 1, onder d Waterschapswet. Voor zover daarvan sprake is, ontbreekt in ieder geval een motivering daarvan.

Doordat art. 115 lid 1 onderdeel d Waterschapswet per 1 januari 2026 niet wijzigt of verdwijnt, ontstaat na die datum bovendien de curieuze situatie dat voor door een glastuinbouwbedrijf separaat aangevoerd afvalwater (volgens de wetgever) wel rechtenheffing mogelijk is² terwijl dit voor separaat afvalwater van andere aanbieders in de kennelijk inmiddels gewijzigde visie van de wetgever niet voor mogelijk wordt gehouden. Een objectieve en redelijke rechtvaardiging ontbreekt ons inziens voor dit onderscheid. In een voorkomend geval zal dit in de praktijk ons inziens kunnen leiden tot strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Kortom: ook op basis van wetssystematische analyse van artikel 115 lid 1 onderdeel d Waterschapswet, de ontstaansgeschiedenis van die bepaling, in relatie tot de toelichting bij de wetswijziging per 1 januari 2026 komen wij tot de conclusie dat in geval van het op aanvraag zuiveren van separaat aangevoerd afvalwater dienstverlening is in de zin van artikel 115 lid 1 onderdeel b van de Waterschapswet. Indien en voor zover door aanbieders daarbij feitelijk gebruik wordt gemaakt van voor de openbare dienst bestemde bezittingen, werken of inrichtingen in beheer of onderhoud bij het waterschap, is die heffingsbevoegdheid (mede) gebaseerd op art. 115 lid 1 onderdeel a van de Waterschapswet. Dit is bijvoorbeeld het geval

² Op basis van art. 115 lid 1 b Waterschapswet.

wanneer sprake is van een aansluiting op een buis- of leidingnetwerk van een waterschap. In beide gevallen is heffing van een recht mogelijk.

Zuivering van separate afvalwaterstromen als neventaak opnemen in provinciaal reglement

We geven in overweging de mede ter uitoefening van een publieke taak uitgevoerde zuivering van separate afvalwaterstromen als neventaak op te nemen in de waterschapstaaktoedeling in het provinciale reglement in de zin van art. 2 lid 1 Waterschapswet. Overigens staat het een waterschap in beginsel vrij in het kader van de uitvoering van die taak ook privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten.

Privaatrechtelijke kostenverhaal en vervolgvragen

Per 1 januari 2026 wordt in de Waterschapswet geëxpliciteerd dat waterschappen voor de zuivering van separate afvalwaterstromen privaatrechtelijke overeenkomsten kunnen sluiten. Deze wettelijke bepaling is niet bedoeld om de privaatrechtelijke weg exclusief voor te schrijven en de publiekrechtelijke weg af te sluiten. Met het zuiveren van separate afvalwaterstromen kunnen mede publieke belangen worden behartigd. Waar ook mede publieke belangen gediend worden, is er geen reden te veronderstellen dat deze activiteiten enkel via de privaatrechtelijke weg vormgegeven en bekostigd zouden kunnen worden.

Nu wij op basis van dit onderzoek tot de conclusie komen dat terzake van het zuiveren van separate afvalwaterstromen door waterschappen in beginsel rechten geheven kunnen worden, dient zich een aantal vervolgvragen aan ten aanzien van de verhouding tot het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten. We hebben aantal van deze vragen geformuleerd die in een vervolgtraject nader uitgezocht en uitgewerkt kunnen worden.

1. Inleiding op en aanleiding voor het onderzoek

Dit onderzoek is door het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL) uitgevoerd in opdracht van Waterschap Aa en Maas.

De zorgverplichting (taak) van waterschappen voor de zuivering van afvalwater in een zuiveringstechnisch werk wordt per 1 januari 2026 als gevolg van een wetswijziging beperkt tot stedelijk afvalwater gebracht in een openbaar vuilwaterriool.³ De zuivering geschiedt in een daartoe bestemde inrichting onder de zorg van een waterschap. Waterschappen kunnen voor de bekostiging van deze zorgverplichting een zuiveringsheffing heffen op basis van art. 122d Waterschapswet. Door de beperking van de zuiveringstaak tot stedelijk afvalwater gebracht in een openbaar vuilwaterriool vervalt *de facto* de tot dan toe bestaande mogelijkheid voor waterschappen om zuiveringsheffing te heffen voor verhaal van kosten van verwerking van afvalwaterstromen die op andere wijze op een inrichting voor rioolwaterzuivering worden gebracht. Deze zogenoemde separate afvalwaterstromen worden niet per gemeentelijk openbaar vuilwaterriool, maar bijvoorbeeld separaat per as (tankwagen) via een particulier rioolstelsel, of een particuliere leiding direct op een transportleiding, gemaal of rioolwaterzuiveringsinstallatie (hierna: rwzi) van een waterschap gebracht.

Achtergrond van de beperking van de zuiveringstaak en afscheiden van separate afvalwaterstromen daarvan is het aantrekken van deze afvalwaterstromen om enerzijds de kosten van de zuiveringstaak te beperken en anderzijds een bijdrage te leveren aan het milieu en duurzaamheidsdoelstellingen.⁴ De wetgever heeft in de wet geëxpliciteerd dat waterschappen ten behoeve van de bekostiging van de zuivering van deze afvalwaterstromen een privaatrechtelijke overeenkomst kunnen sluiten waarin tenminste de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht van deze specifieke stroom. Deze kostprijs zal over het algemeen lager liggen dan de huidige zuiveringsheffing. Daarmee zou het voor bedrijven ook aantrekkelijk worden om deze stroom op deze manier (blijvend) aan te bieden aan het waterschap.

Deze door de wetgever voorziene privaatrechtelijke ruimte lijkt in de uitvoeringspraktijk van waterschappen niet in alle gevallen een passende oplossing te kunnen bieden.

In dat verband is de vraag opgekomen of in plaats van heffing van zuiveringsheffing ook een alternatieve fiscale wijze van kostenverhaal mogelijk is. De vraag spitst zich met name toe op de mogelijkheid van het heffen van een recht (retributie), gebaseerd op art. 115 van de Waterschapswet.

³ 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 (*Stb* 2025, 63).

⁴ *Kamerstukken II* 2022-2023, 36 412, nr. 3, p. 20.

2. Vragen en opzet van het onderzoek

Hoofdvraag van dit onderzoek is of een waterschap per 1 januari 2026 een waterschap de bevoegdheid heeft om de kosten van ontvangst, transport en zuivering van separate afvalwaterstromen te verhalen middels een recht in de zin van art. 115 van de Waterschapswet.

Om die hoofdvraag te kunnen beantwoorden is in dit onderzoek antwoord gezocht op een aantal deelvragen:

- a. Zijn er aangrijpingspunten in de wet, wetssystematiek, jurisprudentie of praktijk op basis waarvan geconcludeerd kan worden dat de ontvangst, het transport en de verwerking van separate afvalwaterstromen als gevolg van wetswijziging weliswaar niet meer tot de wettelijke zuiveringstaak behoort, maar door een waterschap nog steeds wel in het publieke belang kan worden uitgevoerd als behorend tot de watersysteemtaak danwel de algemene taak tot waterstaatkundige verzorging van het waterschapsgebied (art. 1, lid 1 Waterschapswet)?
- b. Met voorgaande vraag hangt samen de vraag naar de ruimte en beperkingen die waterschappen bij hun publieke taakuitoefening hebben, gelet op de functionele taakstelling van waterschappen en de als gevolg daarvan ‘gesloten huishouding’.
- c. Wanneer op basis van de beantwoording van deelvragen a en b kan worden geconcludeerd dat ontvangst, transport en zuivering van separate afvalwaterstromen ook na wetswijziging als een door een waterschap in publieke belang op te pakken taak kan worden gezien, dan is de vervolgvraag of ter bekostiging van deze taak heffing van een recht in de zin van art. 115 Waterschapswet mogelijk is.
- d. Ook is relevant de vraag naar hoe de eventuele heffing van een recht zich verhoudt tot de eveneens per 1 januari 2026 in artikel 122d lid 6 Waterschapswet opgenomen mogelijkheid voor waterschappen om voor het zuiveren van separate afvalwaterstromen een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten. Middels deze overeenkomst kunnen de kosten van zuivering van separate afvalwaterstromen in rekening kunnen worden gebracht aan degenen die zich van dit afvalwater ontdoen. De vraag is hoe het publiekrechtelijke kostenverhaal zich verhoudt tot het privaatrechtelijke kostenverhaal.

Leeswijzer

Deelvragen a en b zullen hierna in **onderdeel 3** worden beantwoord. In **onderdeel 4** wordt ingegaan op de vereisten voor de heffing van een recht en beantwoording van de vraag of voor de zuivering van separate afvalwaterstromen heffing van een zuiveringsrecht mogelijk is. De betekenis van de wettelijke explicitering van de mogelijkheid tot het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten is beschreven in **onderdeel 5**. Ook wordt in dat onderdeel een aantal vragen geformuleerd die nader onderzoek en uitwerking behoeven.

3. Functionele decentralisatie en waterschapstaken

3.1 Inleiding

In dit onderdeel worden achtereenvolgens beschreven:

- de betekenis van functionele decentralisatie en van een gesloten huishouding (onderdeel 3.2);
- de wettelijke taken van waterschappen (onderdeel 3.3);
- de vraag of de wettelijk omschreven taken strikt danwel ruim kunnen worden uitgelegd (onderdeel 3.4);
- een tussenconclusie (onderdeel 3.5).

3.2 Functionele decentralisatie en een gesloten huishouding

Het antwoord op de vraag of de heffing van een recht mogelijk is voor verhaal van kosten van ontvangst, transport en verwerking van separate afvalwaterstromen, hangt samen met de uitleg die wordt gegeven aan de taakstellingen van waterschappen. In vergelijking tot andere lokale overheden (gemeenten en provincies), zijn de taken van een waterschap op een afwijkende wijze gedecentraliseerd. Het betreft een vorm van functioneel bestuur die is gebaseerd op de Grondwet.⁵ De taakuitoefening door het waterschap wordt in zowel in staatsrechtelijke als bestuurswetenschappelijke terminologie aangeduid als functionele decentralisatie, ter onderscheiding van territoriale decentralisatie.⁶ Ten grondslag aan functionele decentralisatie ligt een adequate behartiging van een (bepaald type) doel of functie. Uiteraard kent elke functionele bestuursvorm naast een doel tevens een bepaalde gebiedsafbakening.⁷

Havekes schrijft daar in zijn dissertatie het volgende over:⁸

“Vooral in de beperking van de taak tot het terrein van de waterstaatszorg karakteriseert het waterschap zich als overheidslichaam van functioneel bestuur. Daarmee onderscheidt het waterschap zich principieel van andere openbare lichamen zoals provincies en gemeenten. Waar laatstgenoemde overheidslichamen in beginsel een

⁵ In geval van waterschappen is dit geregeld in art. 133 Grondwet. Vgl. ‘Notitie functionele decentralisatie’, *Kamerstukken II* 1988-1989, 21 042, nr. 2.

⁶ S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, 2e druk, Deventer 2019, p. 75 ev.; D.J. Elzinga, R. de Lange, H.G. Hoogers, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, 16e druk, hoofdstuk 37. Zie ook de ‘Notitie functionele decentralisatie’, *Kamerstukken II* 1988-1989, 21 042, nr. 2.

⁷ D.J. Elzinga, *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur. Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur* (<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2021/12/28/naar-nieuwe-vormen-van-decentraal-bestuur>).

⁸ H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur: borging bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar*, dissertatie 2009, p. 136.

onbepaalde taak hebben, heeft het waterschap per definitie een beperkte of liever gezegd een bepaalde taak.”

Elzinga onderscheid een drietal kenmerken van functioneel bestuur waarbij met name de eerste twee genoemde kenmerken in dit verband relevant zijn:⁹

- Kenmerk 1: Ondanks de soms ook territoriale ordening van het functioneel bestuur is de beperking tot taakuitoefening in een afgezonderd functioneel domein het dominerende kenmerk.
- Kenmerk 2: Het functionele bestuur kent een ‘gesloten huishouding’, wat inhoudt dat voor de functionele taakuitoefening steeds een specifieke wettelijke grondslag noodzakelijk is en een algemeen initiatiefrecht om op eigen titel taken op te pakken ontbreekt.
- Kenmerk 3: Het wezenlijke en fundamentele verschil tussen functionele en algemene decentrale bestuurslichamen is dat de instituties van de algemene democratie tot taak hebben om bestuurlijk en politiek de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen, zodanig dat deze qua normstelling mede maatgevend zijn voor de functionele bestuurslichamen. Bij een bestuurslichaam van functioneel bestuur gaat het primair om de ene opgedragen taak. De meer algemene belangenafstemming geschiedt hoofdzakelijk buiten dit bestuurslichaam om. Om deze reden is de taakuitoefening van een functioneel bestuurslichaam ingebed in het algemeen bestuur hetzij door middel van regels of door plannen en toezicht.

Samenvattend is de wettelijke taaktoedeling aan waterschappen derhalve functioneel beperkt en is sprake van een ‘gesloten huishouding’ wat betekent dat voor toebedeelde taken een wettelijke grondslag nodig is. Buiten de wettelijk toebedeelde taken ontbreekt een algemeen initiatiefrecht om zelf taken op te pakken.

3.3 De wettelijke taken van waterschappen

Hierna volgt een weergave van de wettelijke definities van de taken die aan waterschappen zijn toebedeeld en van de diverse begrippen die voor de juridische analyses van belang zijn.

De **functionele decentralisatie** van taken aan waterschappen komt tot uiting in art. 1 lid 1 van de Waterschapswet, dat luidt:

“ Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben.”

⁹ D.J. Elzinga, Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur. Bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur (<https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2021/12/28/naar-nieuwe-vormen-van-decentraal-bestuur>), p. 98.

Uit welke taken die **waterstaatkundige verzorging** van het waterschapsgebied bestaat, is uitgewerkt in art. 1 lid 2 van de Waterschapswet. Dit artikel luidt momenteel als volgt:

“De taken die tot dat doel aan waterschappen zijn of worden opgedragen betreffen het beheer van watersystemen en de zuivering van stedelijk afvalwater op de voet van artikel 2.17 van de Omgevingswet. Daarnaast kan de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen.”

Nadat de wetwijziging op 1 januari 2026 in werking treedt, zal dit artikellid als volgt gaan luiden:¹⁰

“De taken die tot dat doel aan waterschappen zijn of worden opgedragen betreffen het beheer van watersystemen, de zuivering van stedelijk afvalwater op de voet van artikel 2.17 van de Omgevingswet en de zuivering van stedelijk afvalwater dat wordt afgevoerd op een systeem als bedoeld in artikel 2.16, derde lid, van de Omgevingswet dat wordt beheerd door of namens het waterschap. Daarnaast kan de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen.”

De in de eerste volzin van deze bepaling genoemde taken beheer van watersystemen en de zuivering van stedelijk afvalwater worden wel de **hoofdtaken** van het waterschap genoemd.¹¹

Naast de genoemde hoofdtaken kan ook de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden door provinciale staten aan waterschappen worden opgedragen: de zogenoemde **neventaken**.¹² Neventaken zijn bijvoorbeeld het wegenbeheer van momenteel een vijftal waterschappen. Vertaald naar belangen, worden hoofdtaken en neventaken ook wel vertaald naar de termen taakbelangen en verwante belangen die een waterschap mag behartigen. De neventaken kunnen worden toebedeeld bij provinciale verordening. Zie verder onderdeel 3.4.

In beginsel worden taken samenhangend met de zorg voor waterstaatkundige aangelegenheden aan waterschappen opgedragen, tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging.¹³ Dit wordt in de praktijk en literatuur ook wel het **decentralisatiebeginsel** genoemd. Daarbij gaat het dan niet zozeer om de taak toedeling van het rijk naar een lokale overheid, maar meer om een voorkeursdecentralisatie van waterstaatkundige taken aan waterschappen.

¹⁰ Tekst op basis van art. VII 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 profijtbegin-sel bij de watersysteemheffing, het geven van ruimte aan nieuwe ontwikkelingen en het oplossen van enkele knelpunten, Stb. 2025, 63.

¹¹ Vgl. H.J.M. Havekes, *Functioneel decentraal waterbestuur: borging bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar*, diss. 2009, p. 223.

¹² Art. 2 Waterschapswet.

¹³ Art. 2 lid 2 Waterschapswet.

In art. 2.17 van de Omgevingswet, waar art. 1 lid 2 Waterschapswet vanaf 1 januari 2026 naar verwijst, zijn om het eerste lid de waterschapstaken van het waterschapsbestuur voor de fysieke leefomgeving vastgelegd. Deze bestaan uit de volgende taken¹⁴:

- a. op het gebied van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer:
 - 1°. het **beheer van watersystemen**, voor zover aan het waterschap toegedeeld bij provinciale verordening als bedoeld in artikel 2.18, tweede lid, of bij ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20, derde lid,
 - 2°. de **zuivering van stedelijk afvalwater**, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk,
- b. het **behoeden van de staat en werking van openbare wegen** voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen, voor zover het beheer van die wegen bij provinciale verordening is toegedeeld aan het waterschap,
- c. de **beheersing van geluid** afkomstig van wegen als bedoeld onder b.

Op basis van het tweede lid van art. 2.17 Ow kan het waterschapsbestuur andere rechtspersoon belasten met de exploitatie van een zuiveringstechnisch werk. Ook kunnen het waterschapsbestuur en het gemeentebestuur bij gezamenlijk besluit bepalen dat de zuiveringstaak van stedelijk afvalwater tot de taak van de gemeente behoort, als dat doelmatiger is voor de zuivering van het stedelijk afvalwater.¹⁵

Met de inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel¹⁶ zijn de voorheen gebezigde begrippen ‘waterkering’ en ‘waterhuishouding’ komen te vervallen en wordt gesproken van de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater. Meer dan een aanpassing aan de hedendaagse terminologie was dit blijkens de toelichting bij het wetsvoorstel van destijds echter niet. De zorg voor het watersysteem omvat de zorg voor de waterkering en de zorg voor de waterhuishouding, waaronder ook de zorg voor de waterkwaliteit.¹⁷ Wel benadrukt de term ‘watersysteem’, zo vermeldt de toelichting, “dat de tot op heden afzonderlijk benoemde taken een nauwe onderlinge samenhang kennen en als één integrale taak moeten worden uitgevoerd. Tevens wordt daarmee het “all-in” karakter van de waterschappen in de wet verankerd.”¹⁸

¹⁴ De aanhef van dit eerste lid van art. 2.17 Ow luidt: “Bij het waterschapsbestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken:”.

¹⁵ Art. 2.17 lid 3 Ow.

¹⁶ Wet van 21 mei 2007, Stb. 208.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2005-2006, 30601, nr. 3, p. 10.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2005-2006, 30601, nr. 3, p. 10.

De huidige wettelijke definitie van het **watersysteem** is:¹⁹

“het samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken.”

Wat betreft de zuiveringstaak verwijst art. 1 lid 2 Waterschapswet vanaf 1 januari 2026 naar art. 2.16 lid 3 Omgevingswet, welke bepaling als volgt luidt:

“In plaats van een openbaar vuilwaterriool en een zuiveringstechnisch werk kunnen andere passende systemen in beheer bij een gemeente, een waterschap of een rechtspersoon die door een gemeente of waterschap met het beheer is belast, worden toegepast, als daarmee hetzelfde niveau van het beschermen van het milieu wordt bereikt.”

Met deze bepaling wordt ook de zuivering van stedelijk afvalwater dat wordt afgevoerd op een ander passend systeem (zoals een IBA²⁰) dat wordt beheerd door of namens een gemeente of waterschap onder de zuiveringstaak en daarmee ook de zuiveringsheffing gebracht.

De wettelijke definitie van **stedelijk afvalwater** is:²¹

“stedelijk afvalwater: huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater;”

3.4 Strikte of ruime uitleg van functioneel toegedeelde waterschapstaken?

Op basis van de hiervoor beschreven wettelijke uitwerking van de taken van waterschappen en de recente wettelijke beperking daarvan (separate afvalwaterstromen vallen niet onder de zuiveringstaak van een waterschap), zou de conclusie getrokken kunnen worden dat er een strikte ‘waterscheiding’ is tussen wat wel en wat niet tot de algemene waterstaatkundige taakstelling van waterschappen behoort. In die strikte lezing geldt dan ook dat wanneer een bepaalde taak niet onder een van de wettelijk omschreven taken (watersysteemtaak danwel waterzuiveringstaak) kan worden gevat, de kosten daarvan ook niet met een van de waterschapshoofden zou kunnen worden bekostigd.

¹⁹ Definitie is opgenomen in de Bijlage bij art. 1.1 Omgevingswet.

²⁰ IBA staat voor Individuele Behandeling van Afvalwater. Het is een systeem dat afvalwater, meestal afkomstig van een huishouden of bedrijf, lokaal zuivert in plaats van dat het wordt aangesloten op een gemeentelijke rioolering.

²¹ Vastgelegd in de Bijlage bij art. 1.1 Omgevingswet.

In het kader van een eerder onderzoek naar de reikwijdte van de zuiveringsheffing formuleerde het ESBL een dergelijke strikte taakopvatting als volgt:²²

“Nu zou men, op grond van een strikte interpretatie van de definitie van ‘stedelijk afvalwater’ in zowel de Waterwet als de Waterschapswet, kunnen redeneren, dat de zuiveringstaak slechts omvat de zuivering van huishoudelijk afvalwater en een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater dat via de riolering wordt aangevoerd op de RWZI en dat de zuiveringsheffing slechts geldt voor het bekostigen van de zuivering van dat specifieke afvalwater. In die redenering valt de zuivering van op andere wijze op de RWZI gebracht afvalwater strikt genomen niet onder de zuiveringstaak. In diezelfde redenering zou bekostiging buiten de fiscale weg om wellicht tot de mogelijkheden behoren.”

Havekes maakt in zijn dissertatie onderscheid tussen ‘rekkelijken’ en ‘preciezen’ als het gaat om de vraag hoe strikt de wettelijk geformuleerde waterschapstaken moeten worden opgevat.²³ Hij beschrijft in dat verband onder meer KB 13 augustus 1956, Wb 1956, nr. 35, p. 177. Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland weigerden in die casus goedkeuring te geven voor de begrotingswijziging van Hoogheemraadschap van Delfland omdat daarin was opgenomen het aanbieden van een gebrandschilderd raam voor de Oude Kerk in Delft. Dit ging volgens de provincie de taak van het Hoogheemraadschap te buiten. De Kroon vernietigde dit besluit omdat het Hoogheemraadschap een uiterst belangrijk territoriaal lichaam is, dat de eigen specifieke taak slechts dan op de beste wijze vervult, als het zich daarbij tevens in dienst stelt van andere belangen van hoge orde, zoals de recreatie der bevolking, de zorg voor het behoud van de overgeleverde schoonheid van stad en land, het behoud van natuurruimten van bijzondere waarde, en dergelijke.” Havekes citeert ook Schilthuis in zijn aantekening bij dit KB:

“Wanneer moet worden beoordeeld, of een waterschap bij zijn bestuurshandelingen binnen de perken van zijn bevoegdheid is gebleven dan wel of het zijn verplichtingen naleeft, moet de grondslag voor het te geven oordeel worden gezocht in het reglement van het waterschap of in zijn inrichting, voorzover het reglement zwijgt en de inrichting daarvoor aanwijzingen geeft. Een waterschap is niet vrij in de bepaling van de grenzen van zijn taak zoals een gemeente min of meer is in die voege, dat zij kan bepalen, welke belangen zij zal verzorgen. De aard van het waterschap brengt mee, dat het zich in zijn werkzaamheid moet beperken tot de taak, die reglement of inrichting het opleggen. Daaruit volgt echter niet, dat het waterschapsbestuur bij zijn werkzaamheid als een paard met oogkleppen zijn weg moet volgen zonder links of

²² J.A. Monsma en A.P. Monsma, ‘Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen, ESBL 2018, p. 22.

²³ H.J.M. Havekes, Functioneel decentraal waterbestuur: borging bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar, diss. 2009, p. 135, 136 en 223.

rechts te kijken en zonder rekening te houden met andere belangen dan die waarvan de verzorging aan het waterschap opgedragen is.”

Havekes acht dit thema (in 2009) nog steeds actueel en vraagt zich in dat verband af of het een waterschap bijvoorbeeld is toegestaan om kennis om niet ter beschikking stellen aan nieuwsgierige *counterparts* in het buitenland. En of een waterschap – net als een gemeente – als zich elders een natuurramp, zoals een tsunami, heeft voltrokken, geld en/of helpende handen ter beschikking mag stellen voor de noodzakelijke hulp en wederopbouw. Havekes komt vervolgens tot de volgende constatering:

“De uitspraak [van de Kroon (toevoeging: ESBL)] leert namelijk dat het waterschap op dit terrein een zekere vrijheid, een zekere ruimte toekomt. Vanzelfsprekend dient deze vrijheid en ruimte verstandig te worden aangewend, in welk opzicht het allereerst aanbeveling verdient om eventuele kennisoverdracht en (financiële) hulpverlening nadrukkelijk tot het waterstaatsterrein te beperken. Ook hier geldt dus een functionele insteek. In de tweede plaats zal de hulp en steun binnen redelijke proporties moeten blijven. Op voorhand vallen die proporties niet exact aan te geven.”

Havekes beschrijft in zijn dissertatie verder dat de huidige indeling in watersysteem en waterzuivering destijds niet veel meer inhield dan wijziging van terminologie (in ieder geval voor wat betreft het begrip ‘watersysteem’):²⁴

“Met de inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel²⁵ zijn de begrippen ‘waterkering’ en ‘waterhuishouding’ komen te vervallen en wordt gesproken van de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater. Meer dan een aanpassing aan de hedendaagse terminologie is dit volgens de wetgever echter niet. De zorg voor het watersysteem omvat de zorg voor de waterkering en de zorg voor de waterhuishouding, waaronder ook de zorg voor de waterkwaliteit.²⁶ Wel benadrukt deze term, zo wordt gesteld, ‘dat de tot op heden afzonderlijk benoemde taken een nauwe onderlinge samenhang kennen en als één integrale taak moeten worden uitgevoerd. Tevens wordt daarmee het “all-in” karakter van de waterschappen in de wet verankerd’.”

Wij komen tot de conclusie dat het niet een kwestie is van zwart of wit als het gaat om de begrenzing van de functioneel toegedeelde taken aan een waterschap. De hiervoor verwoorde strikte interpretatie van de functionele taaktoedeling en gesloten huishouding vinden wij niet terug in de ontstaansgeschiedenis van de wetgeving, jurisprudentie en opvattingen in literatuur en praktijk. Het past ook niet in het hiervoor verwoorde decentralisatiebeginsel waarin waterschappen de voorkeursoverheden zijn als het gaat om

²⁴ H.J.M. Havekes, Functioneel decentraal waterbestuur: borging bescherming en beweging. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar, diss. 2009, p. 223.

²⁵ Wet van 21 mei 2007, Stb. 208.

²⁶ Kamerstukken II 2005–2006, 30601, nr. 3, p. 10.

waterstaatsaangelegenheden. Ons inziens wordt de buitengrens van de waterschapstaken en de gesloten huishouding bepaald door de algemene taak tot waterstaatkundige verzorging van het waterschapsgebied. Maar daarbinnen is een zekere ruimte om taken die in het verlengde van de waterstaatkundige verzorging van het gebied en de wettelijk beschreven taken (watersysteem en waterzuivering) eveneens daartoe te rekenen. Dit hoeft geen afbreuk te doen aan het functionele karakter van de gedecentraliseerde waterschapstaken.

In 2018 bepleitte het ESBL reeds dat de wettelijke taken van waterschappen niet te restrictief dienen te worden geïnterpreteerd en ook dat het onderscheid tussen de verschillende taken zelf niet steeds trefzeker is te maken.²⁷ Het ESBL kwam tot die conclusie op basis van een arrest van de Hoge Raad uit 2016. De auteurs concluderen dat de waterschapstaken mogen worden uitgevoerd overeenkomstig de heden ten dage daaraan te stellen eisen.²⁸ Uit dit rapport:

“Daarnaast wijst het ESBL erop, dat de wettelijke onderverdeling in afzonderlijke taken in de praktijk niet steeds trefzeker is te maken. De taken zijn in praktische zin veelal nauw met elkaar verbonden. Zo is het uitbaggeren van watergangen niet alleen dienstig aan het waterpeilbeheer, maar ook aan het waterkwaliteitsbeheer. Indien bemaling plaatsvindt en het water wordt geloosd in oppervlaktewater dat bij het waterschap in beheer is, is er samenhang tussen de taken in het kader van het watersysteembeheer en die in het kader van het passieve waterkwaliteitsbeheer. Indien het effluent van een zuiveringstechnisch werk van het waterschap wordt geloosd in door het waterschap zelf beheerd oppervlaktewater is er samenhang tussen de zuiveringstaak en het passieve waterkwaliteitsbeheer. Ook kunnen door bodemdaling gassen vrijkomen die raken aan de taakuitoefening van het waterschap in het kader van het watersysteembeheer. In verband hiermee kunnen kosten worden gemaakt die aan meer dan één taak zijn toe te rekenen. Ook kan energie die in samenhang met een taak van het waterschap wordt opgewekt, worden aangewend bij de uitvoering van een andere taak.

Het ESBL merkt in dit verband op dat de wettelijke definities van de waterschapstaken en het wettelijke begrippenkader van de voor de onderscheiden taken beschikbare bestemmingsheffingen, met de daaruit in juridische zin voortvloeiende beperkingen, met oog voor de dynamiek van de praktijk dienen te worden geïnterpreteerd. De wettelijke definitie van de taken behoeft geen aanleiding te zijn om die taken niet naar de eisen van de huidige tijd uit te voeren, zoals de Hoge Raad heeft duidelijk gemaakt in het hiervoor genoemde arrest. Hetzelfde heeft naar het oordeel van het ESBL, mutatis mutandis, te gelden voor de bekostiging van die taken. Maatregelen die samenhangen met een eigentijdse uitvoering van de taken kunnen worden bekostigd uit de voor de uitvoering van die taken aangewezen bestemmingsheffingen, ook

²⁷ J.A. Monsma en A.P. Monsma, ‘Rapportage onderzoek fiscaal-juridische advisering over energieproductie door waterschappen, ESBL 2018, p. 5.

²⁸ Hoge Raad 30 september 2016, nr. 15/02820, ECLI:NL:HR:2016:2196.

al volgt dit niet altijd letterlijk uit de wettekst. Ook kunnen kosten deels aan één taak en deels aan een andere taak worden toegerekend.”

Dat de letterlijke tekst van de Waterschapswet en het provinciale reglement van de waterschapstaken niet restrictief moeten worden opgevat, kan ook worden afgeleid uit een arrest van de Hoge Raad uit 2018. Hierin stond de vraag centraal of een door een waterschap getroffen zoetwatervoorziening om verzilting van land te voorkomen, tot de wettelijke taak van een waterschap kan behoren.²⁹ De procedure handelde tevens over de vraag of het waterschap voor deze dienstverlening rechten had mogen heffen. Het hof in deze procedure oordeelde dat de zoetwatervoorziening, gelet op haar aard, het doel en de functie ervan, geen watersysteem betreft in de zin van het reglement. In het reglement waren enkel de watersysteemtaak en de waterzuiveringstaak geformuleerd. Omdat ook geen andere (wettelijke) bepaling de zorg voor een zoetwatervoorziening als taak aan het waterschap opdraagt, kan de zorg daarvoor niet tot de publieke taak van het waterschap worden gerekend, aldus het hof.

In cassatie oordeelt de Hoge Raad anders. De Hoge Raad overweegt:

“ 2.4.2. De waterstaatkundige verzorging van het gebied van het Waterschap omvat de zorg voor het watersysteem (...). Een watersysteem is een samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken (artikel 1.1 van de Waterwet). De zorg voor het watersysteem omvat onder meer de zorg voor de waterhuishouding, waaronder ook de zorg voor de waterkwaliteit, daargelaten de eventuele, in deze zaak niet relevante taakafbakening tussen waterschappen en andere overheden (Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nr. 3, blz. 10).

2.4.3. Het Waterschap heeft kennelijk tot zijn taak gerekend te zorgen voor zoet oppervlaktewater in een gebied waarin grond en grondwater te maken hebben met verzilting. Daarmee is, in het licht van hetgeen hiervoor in 2.4.2 is overwogen, het Waterschap niet getreden buiten de in artikel 1 van de Waterschapswet aan hem opgedragen taak om te zorgen voor het watersysteem. Het oordeel van het Hof dat de zoetwatervoorziening in dit geval niet op basis van het Reglement als een publieke taak van het Waterschap kan worden aangemerkt, geeft daarom blijk van een onjuiste rechtsopvatting.”

Het hof constateerde dat het waterschap een openbaar lichaam is met een gesloten doel en dat dit tot gevolg heeft dat er enkel rechten geheven kunnen worden door een waterschap terzake van de uitvoering van publieke taken die in overeenstemming met wet- en regelgeving aan het waterschap zijn opgedragen. Nadat het hof constateert dat de zoetwatervoorziening geen waterschapstaak is volgens het reglement, achtte het hof de heffing van rechten een vorm van détournement de pouvoir. Volgens het hof stond in dat geval enkel privaatrechtelijk kostenverhaal open. De Hoge Raad gaat in het arrest niet expliciet in op de

²⁹ Hoge Raad 16 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2111.

relatie tussen een in wet- en regelgeving vastgelegde publieke taak en de bevoegdheid tot heffing van een recht. Kort gezegd gaat de Hoge Raad uit van een ruime opvatting als het gaat om wat een waterschap als zijn publieke watersysteemtaak kan beschouwen. De Hoge Raad betreft de wetsgeschiedenis bij de uitleg van de begrenzing van de wettelijk vastgelegde watersysteemtaak en overweegt dat de waterhuishouding ook de zorg voor de waterkwaliteit kan omvatten. De zoetwatervoorziening waarmee verzilting werd tegengegaan, kon worden gezien als maatregel om de waterkwaliteit te verbeteren voor agrariërs. De Hoge Raad oordeelt dat de watersysteemtaak ook de zoetwatervoorziening omvat. De Hoge Raad komt niet toe aan de vraag of ook buiten de waterschapstaken om er voor waterschappen ruimte is voor rechtenheffing.

3.5 Tussenconclusie

De wettelijke taaktoedeling aan waterschappen is functioneel beperkt en er is sprake van een 'gesloten huishouding' wat betekent dat voor toebedeelde taken een wettelijke grondslag nodig is. Buiten de wettelijk toebedeelde taken ontbreekt een algemeen initiatiefrecht om zelf taken op te pakken. Tegelijk is er het decentralisatiebeginsel waarin waterstaatkundige taken bij voorkeur aan het waterschap worden toebedeeld en het wat Havekes omschrijft als het 'all-in'-karakter van waterschappen. Zowel uit de wetsgeschiedenis, jurisprudentie als literatuur komt een beeld naar voren waarin de wettelijk omschreven waterschapstaken ruimte bieden voor waterschappen om waterstaatkundige taken naar hedendaagse maatstaven op te pakken en uit te voeren. De reikwijdte van de wettelijke omschrijving van waterschapstaken dient niet te worden bepaald door een grammaticale uitleg ervan, maar moet mede worden bepaald met oog voor ontstaansgeschiedenis van die bepalingen en de huidige uitvoeringspraktijk. De zuiveringstaak is relatief scherp wettelijk afgebakend, zeker na 1 januari 2026. De watersysteemtaak omvat echter meerdere vormen van beheer en taken die wettelijk bewust niet limitatief omschreven zijn zodat er voor waterschappen ruimte is om een taak op te pakken.

Bij wijze van samenvatting van de analyse in dit onderdeel, kan onze interpretatie van de functionele taaktoedeling aan waterschappen aan de hand van de volgende figuur worden gevisualiseerd.

Figuur 1. Onderlinge verhouding van waterstaatkundige zorgtaken van het waterschap



Figuur 1 visualiseert de in art. 1 lid 1 Waterschapswet neergelegde algemene wettelijke zorgtaak van het waterschap tot waterstaatkundige verzorging van het waterschapsgebied en de in art 1 lid 2 Waterschapswet toedeling van een tweetal specifiek benoemde taken: watersysteembeheer en waterzuivering. Het watersysteembeheer omvat zowel de zorg voor de waterkering als de zorg voor de waterhuishouding, waaronder ook de zorg voor de waterkwaliteit. Ook maakt de figuur zichtbaar dat geen waterscheiding te maken is tussen het watersysteembeheer enerzijds en de waterzuivering anderzijds en dat sommige werkzaamheden van het waterschap zowel elementen bevat die onder waterzuivering als onder watersysteembeheer kunnen vallen. Ten slotte visualiseert de figuur dat er enige ruimte is voor het oppakken door waterschappen van taken buiten de wettelijke taken van watersysteembeheer en waterzuivering danwel provinciaal toedelen van taken aan waterschappen zolang die binnen de grenzen van de waterstaatkundige zorgtaak voor het waterschapsgebied blijven. Dat die ruimte er is, blijkt ook uit de wettelijke formulering van art. 1 lid 2 Waterschapswet waarin is bepaald dat door de provincie naast de zorg voor watersysteembeheer en waterzuivering ook de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden aan waterschappen kan worden opgedragen. Ook hier geldt de beperking dat deze taken verenigbaar moeten zijn met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging (art. 2 lid 2 Waterschapswet).

Wat niet uit de figuur blijkt, maar het ESBL eerder in 2018 concludeerde op basis van genoemd arrest van de Hoge Raad uit 2016, is dat waterschappen hun taken kunnen uitvoeren met oog voor de dynamiek van de praktijk. De wettelijke definitie van de taken levert geen beperking op om die taken niet uit te voeren op een wijze die voldoet aan hedendaagse standaarden en technieken.

4. Fiscale bekostiging van waterschapstaken en mogelijkheid van rechtenheffing

4.1 Inleiding

In dit onderdeel worden achtereenvolgens beschreven:

- het gesloten stelsel van heffingen van waterschappen (onderdeel 4.2);
- de mogelijkheden tot heffing van rechten door waterschappen in zijn algemeenheid en terzake van zuivering van separate afvalwaterstromen specifiek (onderdeel 4.3);
- een conclusie (onderdeel 4.4).

4.2 Gesloten stelsel van bekostigingsmiddelen

De bekostiging van de waterschapstaken is in de wet niet open, maar met inachtneming van een gesloten stelsel van bekostigingsmiddelen geregeld. Ook voor gemeenten en provincies geldt dat enkel die heffingen kunnen worden ingevoerd, voor zover die bevoegdheid wettelijk is vastgelegd. Echter, anders dan provincies (Provinciefonds) en gemeenten (Gemeentefonds) ontvangen waterschappen geen algemene uitkering uit een Waterschapsfonds. Een dergelijk fonds is niet in het leven geroepen. Evenmin kennen waterschappen (afgezien van de door waterschappen nauwelijks geheven precariobelasting) geen algemene belastingen, waarvan de opbrengst vrij besteed kan worden.³⁰ Waterschappen kennen naast de genoemde precariobelasting³¹ (voor het hebben van voorwerpen onder, op of boven openbare waterschapsgrond) en de hierna uitgebreider besproken mogelijkheid van heffing van rechten³² slechts bestemmingsheffingen, te weten de watersysteemheffing³³, de wegenheffing³⁴, de zuiveringsheffing³⁵ en de verontreinigingsheffing³⁶.

Wel of geen verbinding tussen wettelijke taken en heffingsmogelijkheden?

De bestemmingsheffingen dienen tot verhaal van specifieke lasten die samenhangen met de corresponderende waterschapstaak. Voor zover lasten niet samenhangen met de betreffende waterschapstaak, kunnen deze niet met de desbetreffende heffing worden verhaald. Er kan ook niet meer worden verhaald dan dat kosten kunnen worden toegerekend aan de betreffende taak. Zo dient de watersysteemheffing tot verhaal van de kosten van het beheer van het watersysteem, de wegenheffing tot verhaal van de kosten van het beheer van aan de zorg van een waterschap toegewezen wegen en de verontreinigingsheffing tot verhaal

³⁰ Hierbij kan overigens worden aangetekend dat de ingezetenencomponent van de watersysteemheffing en de wegenheffing wel trekken vertonen die doen denken aan een algemene belasting. De ingezetenenheffing is immers niet gekoppeld aan een concreet objectief belang. De rechtvaardigingsgrond voor de ingezetenenheffing is dat de ingezetenen kunnen wonen, werken en recreëren binnen het gebied van een waterschap.

³¹ Art. 114 Waterschapswet.

³² Art. 115 Waterschapswet.

³³ Art. 116-122 Waterschapswet.

³⁴ Art. 122a en 122b Waterschapswet.

³⁵ Art. 122c-122l Waterschapswet.

³⁶ Hoofdstuk 7 Waterwet.

van kosten die samenhangen met directe lozingen in oppervlaktewater dat wordt beheerd door een waterschap. De zuiveringsheffing dient vanaf 1 januari 2026, zoals eerder beschreven, tot verhaal van de kosten van het zuiveren van (stedelijk) afvalwater, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, danwel andere voorziening zoals een IBA. De wettelijke bepalingen van die heffingen refereren dan ook alle naar de overeenkomstige taak. Zo luidt de aanhef van het eerste lid van art. 117 Waterschapswet waarin de watersysteemheffing is geregeld:

“Ter bestrijding van kosten die zijn verbonden aan het beheer van het watersysteem wordt onder de naam watersysteemheffing een heffing geheven (...)”

Ten aanzien van de bestemmingsheffingen geldt derhalve een sterk verband tussen de (functioneel) toebedeelde taak en de bekostiging daarvan. Daarin zijn de bestemmingsheffingen van waterschappen overigens niet uniek. Ditzelfde geldt bijvoorbeeld voor de gemeentelijke afvalstoffenheffing. Ook deze heffing kent een directe verbinding met een wettelijke zorgverplichting/taak van gemeenten voor het verwijderen van huishoudelijke afvalstoffen³⁷ en de mogelijkheid om de daarmee gemoeide kosten te kunnen verhalen middels een bestemmingsheffing: de afvalstoffenheffing.³⁸ Dit directe verband tussen een wettelijke taak of zorgverplichting is niet aanwezig bij de eerder genoemde precariobelasting en de heffing van rechten door een waterschap. De precariobelasting geeft de mogelijkheid om voor het hebben van voorwerpen op, onder of boven voor openbare dienst bestemde waterschapsgrond of -water een fiscale vergoeding te vragen.³⁹

Middels heffing van rechten kunnen waterschappen kortgezegd een fiscale vergoeding vragen voor individuele dienstverlening danwel voor gebruik van waterschapsbezittingen, werken of inrichtingen. Omdat dit een veelheid van waterschapsbezittingen en vormen van dienstverlening kan omvatten, is deze bevoegdheid algemeen geformuleerd in art. 115 Waterschapswet.⁴⁰ De bepaling is grotendeels gelijk met de bepalingen in de Provinciewet en Gemeentewet.⁴¹ De jurisprudentie die is ontstaan rond de heffing van rechten van met name gemeenten is dan ook grotendeels van overeenkomstige toepassing op de heffing van rechten door waterschappen. Hierna wordt verder ingegaan op de mogelijkheid van waterschappen tot heffing van rechten.

4.3 *Heffing van rechten door een waterschap*

4.3.1 *Inleiding*

In dit onderdeel wordt achtereenvolgens beschreven:

³⁷ Art. 10.21 en 10.22 Wet milieubeheer.

³⁸ Art. 15.33 Wet milieubeheer.

³⁹ Ook provincies en gemeenten hebben de mogelijkheid om precariobelasting te heffen. Zie de gelijkkluidende bepalingen in respectievelijk art. 222c Provinciewet en art. 228 Gemeentewet.

⁴⁰ Afgezien van de wettelijk geëxpliciteerde mogelijkheid van heffing van rechten van een glastuinbouwbedrijf voor het uit afvalwater verwijderen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

⁴¹ Respectievelijk art. 223 Provinciewet en art. 229 Gemeentewet.

- het wettelijke onderscheid tussen genotsrechten en gebruiksrechten en kostenverhaal (onderdeel 4.3.2);
- de soorten rechten die een waterschap kan heffen (onderdeel 4.3.3);
- de verhouding tussen rechtenheffing ten opzichte van de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing (onderdeel 4.3.4).

4.3.2 Wettelijk onderscheid tussen genotsrechten en gebruiksrechten en kostenverhaal

De rechten onderscheiden zich van algemene belastingen en bestemmingsbelastingen doordat deze worden gevorderd ter zake van een concrete door de overheid in haar functie als zodanig individueel bewezen tegenprestatie.⁴² Ze kunnen ook wel worden gekenschetst als publiekrechtelijke prijzen.⁴³

Voor rechten geldt dat sprake moet zijn van kostenverhaal. Dit vloeit voort uit de wettelijke eis dat de tarieven zodanig worden vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake.⁴⁴ Dit wordt ook wel de opbrengstlimiet genoemd. De opbrengstnorm geldt niet per dienst, maar geldt voor alle in een verordening geregelde diensten waarvoor op basis van die verordening rechten worden geheven.

Het begrip rechten is een overkoepelend begrip. Hieronder vallen vele heffingen.⁴⁵ Rechten worden ook wel aangeduid met de term retributies, maar rechten kunnen ook andere aanduidingen hebben zoals leges of 'gelden' (bijvoorbeeld marktgelden). De rechten worden in de Waterschapswet onderscheiden in gebruiksrechten⁴⁶ enerzijds, en genotsrechten⁴⁷ anderzijds. Gebruiksrechten worden geheven ter zake van het (individueel) gebruik van voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij het waterschap in beheer of in onderhoud zijn; in overeenstemming met deze bestemming. Genotsrechten kunnen worden geheven ter bekostiging van door of vanwege het waterschapsbestuur verstrekte diensten. In de praktijk hebben rechten echter vaak een gemengd karakter.

Over heffing van met name genotsrechten is veel jurisprudentie ontstaan in de loop van de tijd. Uit deze jurisprudentie kan worden afgeleid dat ter zake van een dienst (genotsretributie) slechts rechten kunnen worden geheven indien deze rechtstreeks en in overheersende mate is verleend in iemands individualiseerbare belang.⁴⁸ Dit criterium is in de jurisprudentie door de Hoge Raad verder ingevuld.⁴⁹ Zonder een rechtstreeks en overheersend individueel

⁴² Hofstra spreekt over 'dienst' in plaats van 'tegenprestatie'. Een recht kan echter ook gebruik van een voor de openbare dienst bestemde overheidsbezitting overeenkomstig die bestemming betreffen (artikel 229, eerste lid, onderdeel a, Gemeentewet) (H.J. Hofstra & C. van Raad, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, Fiscale hand- en studieboeken, nr. 1, Deventer: Kluwer 1992, p. 22).

⁴³ De vergelijking met prijzen wordt in de literatuur wel bekritiseerd (P.B. Boorsma in: Boorsma & Allers, *De financiële Verhouding onder de loep*, Den Haag: VNG-Uitgeverij 2006, p. 15-16).

⁴⁴ Art. 115 lid 3 Waterschapswet. Zie ook 229b van de Gemeentewet en art. 225 Provinciewet.

⁴⁵ Vgl. M.P. van der Burg e.a., *Compendium Gemeentelijke belastingen*, Deventer: Kluwer 2011, p. 435.

⁴⁶ Artikel 115, eerste lid, onderdeel a Waterschapswet.

⁴⁷ Artikel 115, eerste lid, onderdeel b Waterschapswet.

⁴⁸ HR 13 april 1994, nr. 28 887, BNB 1994/205c, *Belastingblad* 1994, p. 431.

⁴⁹ Vgl. HR 11 december 1992, RvdW 1993, nr. 6; HR 13 april 1994, nr. 28 887, BNB 1994/205c, *Belastingblad* 1994, p. 431; HR 7 mei 1997, nr. 31 845, BNB 1997/208, *Belastingblad* 1997, p. 586; HR 17 april 2009, nr. 43 351, BNB 2009/149, V-N 2009/18.36; HR 13 augustus 2004, nr. 37 836, BNB 2004/369c, *Belastingblad* 2004, p. 957; HR 9

belang is geen sprake van 'genot' in de zin van de hiervoor geciteerde wettelijke bepaling en kunnen geen rechten terzake van deze dienstverlening worden geheven. Van geval tot geval zal moeten worden nagegaan of met een bepaalde dienst een algemene publiek belang dan wel het individuele belang rechtstreeks en in overheersende mate is gediend. Ook bij de beoordeling van een individuele aanvraag kan een waterschap immers een publieke taak uitoefenen. Wanneer voorhanden, dient bij deze afweging de betrokken wettelijke regeling als uitgangspunt. Als op basis van die wetgeving ervan kan worden uitgegaan dat sommige (categorieën) aanvragers in het geheel geen individualiseerbaar belang zullen hebben, vormt dit een zwaarwegend argument om terughoudend te zijn met de aanname dat sprake is van individuele dienstverlening.

*Een voorbeeld ter illustratie van het voorgaande:*⁵⁰

Het nablussen van een brand kan worden gezien als een dienst die wordt verleend in het kader van het bevorderen van het algemene belang. Echter, niet elke door de brandweer uitgevoerde werkzaamheid geschiedt per definitie in het algemeen belang. Een voorbeeld daarvan is het geval waarin de brandweer een door derden in de gracht geduwde auto met behulp van duikers uit het water takelt. Ten aanzien van de door de gemeente opgelegde aanslag brandweerrechten oordeelde het hof dat zowel het algemeen belang als het particuliere belang van belanghebbende met deze dienst werd gediend. Daarom verminderte het hof de opgelegde aanslag met de helft, redenerend dat met de dienstverlening mede het algemeen belang werd gediend. De Hoge Raad vernietigt dit oordeel. Wil sprake zijn van belastbare dienstverlening dan moet het gaan om werkzaamheden die niet alleen liggen buiten het gebied van brand- en rampenbestrijding alsmede van beperking en bestrijding van gevaar voor mens en dier bij ongevallen, maar die bovendien rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang, aldus de Hoge Raad. Er is derhalve óf sprake van dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang, in welk geval rechtenheffing mogelijk is, of niet.

Kenmerkend voor de heffing van rechten is ook dat daarmee geen 'winst' mag worden behaald. De tarieven van in een verordening vastgelegde diensten (en gebruik van waterschapsbezittingen) waarvoor rechten worden geheven, dienen zodanig te worden vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake.⁵¹ Er is met name over rechtenheffing van gemeenten uitgebreide jurisprudentie ontstaan over de wijze van kostentoerekening en bewijslastverdeling in procedures over deze

september 2011, nr. 10/04967, BNB 2011/257; HR 8 februari 2013, nr. 12/00529, ECLI:NL:HR:2013:BZ0693, BNB 2013/88.

⁵⁰ Voorbeeld ontleend aan HR 7 mei 1997, nr. 31 845, BNB 1997/208, *Belastingblad* 1997, p. 586.

⁵¹ Art. 115 lid 3 Waterschapswet en Hoge Raad 4 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AP1951 en HR 13 mei 2005, ECLI:NL:HR:2005:AF7525.

zogenoemde opbrengstnorm.⁵² Wanneer wordt besloten door een waterschap om een verordening zuiveringsrecht vast te stellen, zal terdege met deze jurisprudentie rekening moeten worden gehouden. Wanneer meer opbrengst wordt begroot dan er kosten kunnen worden toegerekend aan de zuivering van separate afvalwaterstromen, zal een dergelijke verordening in het uiterste geval onverbindend kunnen worden verklaard door een belastingrechter. Een op basis van een onverbindende verordening opgelegde aanslag zal in dat geval worden vernietigd. Waterschappen hebben reeds ervaring met kostenonderbouwing van de zuiveringsheffing. Op vergelijkbare wijze zal een dergelijke kostenonderbouwing moeten worden opgesteld wanneer wordt besloten tot introductie van een verordening zuiveringsrecht ter bekostiging van separate afvalwaterstromen.

4.3.3 De soorten rechten die een waterschap kan heffen

Limitatieve opsomming

De aanhef van het eerste lid wijkt af van de bepalingen uit de Gemeentewet en de Provinciewet. De aanhef luidt:

“1. Het waterschap kan alleen rechten heffen terzake van:”

De vergelijkbare bepaling in art. 229 Gemeentewet luidt bijvoorbeeld simpelweg:

“1. Rechten kunnen worden geheven ter zake van:”

De achtergrond van deze afwijkende aanhef in de Waterschapswet kan worden gevonden in de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling. In de memorie van toelichting bij introductie van deze bepaling is hierover het volgende opgenomen:

“Artikel 4.15a, Eerste lid. Het verdient aanbeveling dat provinciale staten bij de regeling in het reglement een gelijk uitgangspunt hanteren bij de vraag wat in het algemeen de rechten zijn die door waterschappen kunnen worden geheven. Dit dient in brede zin de uniformiteit. De bepaling bevat daartoe een opsomming die zodanig is geformuleerd, dat deze geacht kan worden aan provinciale staten als wetgever de nodige ruimte te bieden. De onderhavige - limitatieve - opsomming is ontleend aan die van de gemeentewet, zoals die ook voor de desbetreffende nieuwe bepalingen van de gemeentewet is bedoeld. (...)”

Wij leiden uit dit citaat af dat er geen bijzondere betekenis in de zin van afwijkend ten opzichte van de rechtenbepaling in de Gemeentewet is bedoeld met de zinsnede dat een waterschap “alleen rechten [kan] heffen terzake van:”. Enerzijds is daarmee tot uiting gebracht dat het wenselijk is dat provinciale reglementen op dit punt zoveel mogelijk gelijkkluidend zijn

⁵² De opbrengstnorm zoals verwoord in art. 115 lid 3 Waterschapswet is nagenoeg gelijkkluidend met art. 229b lid 1 Gemeentewet. Zie voor een overzicht van de jurisprudentie over deze opbrengstnorm: M.P. van der Burg e.a., *Compendium Gemeentelijke belastingen en de Wet WOZ*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 537 e.v.

en anderzijds wordt beoogd een limitatieve opsomming te geven zoals de gemeentewet van destijds dat ook deed. Een limitatieve opsomming is in geval van de rechten overigens relatief. Genots- en gebruiksrechten kunnen immers velerlei vormen aannemen.⁵³

De aanhef van art. 115 eerste lid is in feite ook niet juist. Waterschappen kunnen immers niet alleen rechten heffen op basis van art. 115 Wschw maar ook op basis van art. 13.1a Ow voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning, wijziging van voorschriften van een omgevingsvergunning of intrekking van een omgevingsvergunning.⁵⁴

Rechtenheffing voor afvalwaterzuivering van glastuinbouwbedrijven

Zoals beschreven, is art. 115 Waterschapswet wat betreft de genots- en gebruiksretributies vergelijkbaar met de bepalingen uit de Gemeentewet en Provinciewet waarin de bevoegdheid tot rechtenheffing is geregeld. Zo kunnen ook waterschappen zowel genots- als gebruiksrechten heffen. Een bijzondere bepaling die afwezig is in de Gemeente- en Provinciewet is de bepaling van art. 115, eerste lid, onder d. Deze bepaling die per 1 januari 2021 in de Waterschapswet is opgenomen en zijn ontstaansgeschiedenis is voor het onderwerp van dit onderzoek relevant.⁵⁵ De bepaling luidt aldus:

(Het waterschap kan alleen rechten heffen terzake van)

“d. het op verzoek van een glastuinbouwbedrijf uit afvalwater als bedoeld in artikel 3.4 van de Waterwet verwijderen van gewasbeschermingsmiddelen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.”

In deze bepaling is vastgelegd dat een waterschap rechten kan heffen voor het op verzoek van een glastuinbouwbedrijf verwijderen van gewasbeschermingsmiddelen uit afvalwater.

Op basis van het bestaan van deze expliciete wettelijke regeling zou geredeneerd kunnen worden dat wanneer er geen wettelijke taak is om gewasbeschermingsmiddelen te verwijderen, dan rechtenheffing niet mogelijk is, tenzij die bevoegdheid expliciet wettelijk wordt verleend. Art. 115 lid 1 onder d Waterschapswet biedt in die lezing de wettelijke basis. Het ontbreken van een wettelijke taak blijkt echter niet de achterliggende reden te zijn van expliciet wettelijk regelen van de bevoegdheid van waterschappen voor rechtenheffing in dit specifieke geval. De introductie van de bepaling is destijds als volgt door de wetgever toegelicht:⁵⁶

⁵³ Vergelijk bijvoorbeeld de tarieventabel behorend bij de legesverordening van de gemeente Amsterdam 2025. Deze bevat meer dan 100 belastbare feiten en bijbehorende tarieven voor uiteenlopende diensten en vormen van gebruik van gemeentebezittingen.

⁵⁴ In die zin is opvallend dat de aanhef van het eerste lid art. 115 Waterschapswet luidt: “Het waterschap kan alleen rechten heffen terzake van:”.

⁵⁵ Het ESBL heeft in 2018 onderzoek verricht naar de noodzakelijkheid van het opnemen van deze wettelijke bepaling. Zie: J.A. Monsma, *Bekostiging centrale zuiveringsstap voor de verwijdering van gewasbeschermingsmiddelen*, ESBL 2018. Rapport geschreven in opdracht van Hoogheemraadschap van Delfland.

⁵⁶ *Kamerstukken II 2019-2020*, 35 319, nr. 3.

“Indien een waterschap op verzoek van glastuinbouwbedrijven de verantwoordelijkheid neemt voor collectieve zuivering van afvalwater van deze bedrijven nadat dit is afgevoerd via het openbare vuilwaterriool en daarvoor extra kosten maakt, zal het waterschap deze kosten willen kunnen doorberekenen aan de deelnemende bedrijven. Om dit mogelijk te maken is het wenselijk de Waterschapswet aan te passen.

Als bedrijfsafvalwater van de glastuinbouwbedrijven waaruit de gewasbeschermingsmiddelen verwijderd moeten worden, via het openbare vuilwaterriool wordt afgevoerd naar de zuiveringsinstallatie van het waterschap, raakt het vermengd met huishoudelijk afvalwater en ander afvalwater. De zorg voor de zuivering van dit mengsel van huishoudelijk afvalwater, bedrijfsafvalwater en ander afvalwater, dat wordt aangeduid als stedelijk afvalwater, berust bij het waterschap (artikel 3.4 van de Waterwet). Om de zuivering te bekostigen heft het waterschap van degenen die afvalwater afvoeren via het riool, waaronder glastuinbouwbedrijven, zuiveringsheffing (artikel 122d en verder van de Waterschapswet). Omdat gewasbeschermingsmiddelen niet behoren tot de parameters ter zake waarvan heffing mogelijk is, is het echter niet mogelijk via de zuiveringsheffing de kosten van het verwijderen van gewasbeschermingsmiddelen uitsluitend door te berekenen aan degenen die deze stoffen afvoeren.

Naast zuiveringsheffing kan het waterschap rechten heffen voor het genot van door het waterschap verleende diensten – voorheen ook wel (genots)retributies genoemd (artikel 115, eerste lid, onderdeel b, van de Waterschapswet). Met de rechten kunnen de kosten worden verhaald die de ten gevolge van de verleende diensten zijn gemaakt. Belangrijke voorwaarden voor heffing zijn dat de werkzaamheden plaatsvinden in het kader van de taakuitoefening van het waterschap en dat deze rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Het belang van de aanvrager van de dienst of van degene ten behoeve van wie deze plaatsvindt, dient dus bij de werkzaamheden voorop te staan.

Met het voorkomen dat gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater terecht komen, wordt ontegenzeggelijk het algemeen belang gediend, zoals dat van het milieu en de volksgezondheid. Ook heeft het waterschap een wettelijke zorgplicht om afvalwater dat op het openbare vuilwaterriool is gebracht, te zuiveren. Niettemin is het verwijderen van gewasbeschermingsmiddelen uit het afvalwater van glastuinbouwbedrijven primair een verantwoordelijkheid van de bedrijven zelf, op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Indien het waterschap in het verlengde van zijn zuiveringstaak op verzoek van een teler op de rioolwaterzuiveringsinstallatie gewasbeschermingsmiddelen verwijdert, kan dus gesteld worden dat daarbij het belang van het individuele bedrijf overheerst en dat er sprake is van een dienst.

Om te verzekeren dat het verwijderen van gewasbeschermingsmiddelen uit stedelijk afvalwater op verzoek van een glastuinbouwbedrijf wordt aangemerkt als een dienst, waarvoor rechten geheven kunnen worden, wordt voorgesteld aan artikel 115 van de Waterschapswet een onderdeel toe te voegen, waarin dit wordt geregeld. Dit stelt een waterschap in staat de kosten van de extra voorzieningen op de

rioolwaterzuiveringsinstallatie die nodig zijn, door te berekenen aan de glastuinbouwbedrijven waarvoor de voorzieningen zijn getroffen.”

Met andere woorden: de introductie van deze bepaling is mede ingegeven door de hiervoor in onderdeel 4.3.1 beschreven jurisprudentie over het begrip dienstverlening. Door de verwijdering door een waterschap van gewasbeschermingsmiddelen uit afvalwater wettelijk als dienst aan te merken, worden juridische procedures voorkomen over de vraag of in dit geval het algemene belang danwel het individualiseerbare belang van de verzoeker rechtstreeks en in overheersende mate met deze dienstverlening is gediend. Ook zonder deze bepaling zal vermoedelijk sprake kunnen zijn van dienstverlening, maar om alle twijfel daarover weg te nemen is deze bepaling geïntroduceerd. De wetgever koos ervoor om het zekere voor het onzekere te nemen.

Voor dit onderzoek is eveneens relevant de artikelsgewijze toelichting uit diezelfde memorie van toelichting bij de introductie van deze bepaling. Deze toelichting bevat de volgende passage: ⁵⁷

Onderdeel d is niet van toepassing indien afvalwater van een glastuinbouwbedrijf dat gewasbeschermingsmiddelen bevat, niet via het openbare vuilwaterriool wordt afgevoerd, maar bijvoorbeeld via een aparte leiding of per tankauto, en in een aparte, voor de zuivering van dergelijk afvalwater gebouwde zuiveringsvoorziening van een waterschap wordt gezuiverd. Dergelijk afvalwater is geen stedelijk afvalwater in de zin van de Waterwet en het zuiveren daarvan valt niet onder de zorgplicht van het waterschap. Indien het waterschap dit afvalwater op verzoek van het bedrijf zuivert, is wel sprake van een dienst. Om de kosten van die dienst te verhalen, kan het waterschap in dat geval rechten heffen op grond van artikel 115, eerste lid, onderdeel b, van de Waterschapswet.

De wetgever maakte destijds blijkens deze toelichting reeds onderscheid tussen enerzijds afvalwater afkomstig van een glastuinbouwbedrijf dat via het openbare vuilwaterriool wordt afgevoerd en anderzijds separaat aangevoerd afvalwater van glastuinbouwbedrijven. Evenals in de memorie van toelichting bij de wijziging per 1 januari 2026 redeneert ook hier de wetgever dat het separaat aangevoerd water niet tot de zuiveringstaak van het waterschap behoort, maar dit primair een verantwoordelijkheid is van de desbetreffende bedrijven. Het is des te opvallender dat de wetgever van destijds van oordeel is dat in dat geval buiten twijfel staat dat sprake is van dienstverlening en dat daarvoor derhalve een genotsrecht in de zin van art. 115 lid 1 onderdeel b Waterschapswet geheven kan worden.

Dit leidt in de praktijk ertoe dat in beide situaties rechten geheven kunnen worden na een verzoek van een glastuinbouwbedrijf om gewasbeschermingsmiddelen uit afvalwater te zuiveren. Dit geldt zowel voor afvalwater dat via het openbare vuilwaterriool wordt aangevoerd (wel binnen de zuiveringstaak vallend) als voor het afvalwater dat separaat op de rwzi wordt

⁵⁷ Kamerstukken II 2019-2020, 35 319, nr. 3, p. 9 e.v.

gebracht (buiten de zuiveringstaak vallend). Enkel de fiscaal-juridische basis is een andere, namelijk art. 115 lid 1 onderdeel d Waterschapswet voor afvalwater dat via een openbaar vuilwaterriool op een rwzi wordt gebracht⁵⁸ en art. 115 lid 1 onderdeel b Waterschapswet voor afvalwater dat separaat op een rwzi wordt gebracht.

Het is opmerkelijk dat de wetgever destijds kennelijk de mogelijkheid van rechtenheffing wel expliciet benoemde, maar deze mogelijkheid niet lijkt te zien in de memorie van toelichting die leidt tot de wetwijziging per 1 januari 2026. De wetgever lijkt enkel een mogelijkheid te zien voor kostenverhaal middels het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten. De toelichting bij het wetsvoorstel biedt ons inziens geen overtuigende juridische onderbouwing van deze visie. Ook is niet duidelijk of hier bewust sprake is van een koerswijziging ten opzichte van de toelichting die destijds is gegeven bij de introductie van art. 115 lid 1, onder d Waterschapswet. Voor zover daarvan sprake is, ontbreekt in ieder geval een motivering daarvan. Gelet op het voorgaande zou een dergelijke gewijzigde interpretatie ook onjuist zijn.

Doordat art. 115 lid 1 onderdeel d Waterschapswet per 1 januari 2026 niet wijzigt of verdwijnt, ontstaat na die datum bovendien de curieuze situatie dat voor door een glastuinbedrijf separaat aangevoerd afvalwater (volgens de wetgever) wel rechtenheffing mogelijk is⁵⁹ terwijl dit voor separaat afvalwater van andere aanbieders in de kennelijk inmiddels gewijzigde visie van de wetgever niet voor mogelijk wordt gehouden. Per 1 januari 2026 lijkt in laatstgenoemd geval in de visie van de wetgever enkel de privaatrechtelijke weg open staan. Wanneer een waterschap dit tot uitvoering zou brengen, zou enkel voor de zuivering van separaat afvalwater afkomstig van glastuinbouwbedrijven kosten worden verhaald middels heffing van een zuiveringsrecht. De zuivering van separate afvalwaterstromen afkomstig van andere aanbieders zou dan via overeenkomst worden verhaald. Dit zou ons inziens in een voorkomend geval leiden tot strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Een objectieve en redelijke rechtvaardiging ontbreekt ons inziens voor dit onderscheid. Gelet op de bewoordingen in de hiervoor geciteerde memorie van toelichting zag de wetgever ten tijde van introductie van art. 115 lid 1 onderdeel d Waterschapswet een “ontegenzeggelijk algemeen belang” in het voorkomen dat gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater terechtkomen, zoals dat van het milieu en de volksgezondheid. Dit zou introductie van deze specifieke wettelijke bepaling rechtvaardigen. Ons inziens zal datzelfde kunnen gelden voor door andere partijen dan glastuinbouwbedrijven separaat aangeleverde afvalwaterstromen en kan ook in dat geval sprake zijn van een “ontegenzeggelijk algemeen belang”.

Kortom: Ook op basis van wetssystematische analyse van artikel 115 lid 1 onderdeel d Waterschapswet, de ontstaansgeschiedenis van die bepaling, in relatie tot de toelichting bij de wetwijziging per 1 januari 2026 komen wij tot de conclusie dat voor separaat aangevoerd afvalwater in beginsel op basis van artikel 115 lid 1 onderdeel b Waterschapswet heffing van een (zuiverings)recht mogelijk is. Uiteraard zal dan wel sprake moeten zijn van

⁵⁸ Door verwijzing naar art. 3.4 Waterwet. Deze verwijzing zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet vermoedelijk worden gewijzigd naar een verwijzing naar art. 3.17 Ow, gelijk aan dezelfde verwijzing in art. 1 lid 2 Waterschapswet.

⁵⁹ Op basis van art. 115 lid 1 b Waterschapswet.

dienstverlening. Dit zal doorgaans het geval zijn wanneer dit op verzoek van de aanbieder geschiedt. Indien en voor zover door aanbieders gebruik wordt gemaakt van voor de openbare dienst bestemde bezittingen, werken of inrichtingen in beheer of onderhoud bij het waterschap, is die heffingsbevoegdheid (mede) gebaseerd op art. 115 lid 1 onderdeel a van de Waterschapswet. In dat geval is tevens vereist dat feitelijk gebruik wordt gemaakt van die bezittingen, werken of inrichtingen van het waterschap.

4.3.4 Verhouding van heffing van zuiveringsrecht voor separate afvalwaterstromen ten opzichte van de watersysteemheffing

Het zuiveren van separate afvalwaterstromen valt per 1 januari 2026 niet langer onder de wettelijke zuiveringstaak van het waterschap zoals geformuleerd in art. 1 lid 2 Waterschapswet. Hierna zal in onderdeel 4.4 worden betoogd dat dit niet hoeft te beteken dat met het zuiveren van separate afvalwaterstromen door een waterschap niet ook mede een publiek belang kan worden gediend en dat derhalve ook rechtenheffing mogelijk is wanneer sprake is van individuele dienstverlening of individueel gebruik van waterschapsbezittingen. Ook zal worden betoogd dat een waterschap de zuivering van sommige afvalwaterstromen ook kan oppakken als onderdeel van de watersysteemtaak. In dat geval kan worden afgevraagd of de bekostiging dan niet via de watersysteemheffing zou moeten lopen. Dat zou in die gevallen waarin de zuivering van separate afvalwaterstromen mede geschiedt ter invulling van de watersysteemtaak ons inziens kunnen. Een verplichting is dat niet. Er kan ook worden gekozen voor rechtenheffing danwel privaats kostenverhaal. Het is ter keuze aan het waterschap. Ook de wetgever lijkt daarvan uit te gaan, gelet op de memorie van toelichting bij de wetwijziging van 1 januari 2026 ten aanzien van kostenverhaal van wateraanvoer bij zogenoemde plusvoorzieningen⁶⁰. De wetgever geeft aan dat het waterschap de keuze heeft om deze kosten danwel via de watersysteemheffing bij alle belastingbetalers in rekening te brengen danwel deze via een rechtenheffing in rekening te brengen.⁶¹

4.4 Conclusie: mogelijkheden van heffing van zuiveringsrecht voor separate afvalwaterstromen

Wij komen op basis van onze analyse in onderdeel 3 tot de conclusie dat ook wanneer een bepaalde taak niet (langer) onder een van de specifiek omschreven wettelijke taken (watersysteembeheer, danwel waterzuivering) geschaard kan worden (al dan niet op basis van wijziging van wetgeving), dit niet per definitie betekent dat een waterschap die taak niet meer kan of mag uitvoeren.⁶² Wanneer een waterschap een dergelijke taak alsnog uitvoert, kan

⁶⁰ Dit betreft voorzieningen waarbij het waterschap voor een specifieke groep belanghebbenden een extra inspanning doet in de vorm van aanvoer van zoet water met als doel (niet limitatief) de bestrijding van schade door droogte, verzilting of nachtvorst (omschrijving ontleend aan *Kamerstukken II 2022-2023*, 36 412, nr. 3, p. 13).

⁶¹ *Kamerstukken II 2022-2023*, 36 412, nr. 3, p. 13. Zie ook UvW, 'Handreiking tariefdifferentiatie plusvoorziening wateraanvoerprojecten. Oplegnotitie', UvW: Den Haag 2025.

⁶² Hiervan gaat ook de wetgever uit: "Ander afvalwater dat op een zuiveringstechnisch werk wordt gebracht kan nog wel door de waterschappen worden gezuiverd. Het is alleen niet meer mogelijk om hiervoor zuiveringsheffing op te leggen. (...)", *Kamerstukken II 2022-2023*, 36 412, nr. 3, p. 50.

daarmee nog steeds algemene (publieke) belangen gediend worden. Een dergelijke taak kan immers ook (geheel of gedeeltelijk) worden uitgevoerd als onderdeel of ter invulling van een andere wettelijke taak (watersysteembeheer danwel waterzuivering). Zoals beschreven, valt de zorg voor separate afvalwaterstromen per 1 januari 2026 niet langer onder de waterzuiveringstaak van het waterschap. Dat hoeft, gelet op het voorgaande, ons inziens niet per definitie te betekenen dat deze activiteit niet alsnog door een waterschap ter behartiging van een publieke taak kan worden opgepakt of voortgezet. Afhankelijk van het type afvalwater zou bijvoorbeeld beredeneerd kunnen worden dat de verwerking van separate afvalwaterstromen mede gewenst is voor het behoud of de bescherming van (de waterkwaliteit van) het watersysteem. Door deze taak op zich te nemen, kan een waterschap voorkomen dat (illegale) lozing plaatsvindt en dat oppervlakte- of grondwater wordt verontreinigd. Ook kan op deze wijze worden voorkomen dat lozingen buiten het zichtveld van het waterschap plaatsvinden, wat eveneens ongewenst kan zijn. Ook de wetgever erkent overigens dat de zuivering van separate afvalwaterstromen weliswaar niet langer tot de waterzuiveringstaak van het waterschap wordt gerekend, maar dit nog steeds doelstellingen van algemeen belang dient van milieu en duurzaamheid (circulariteit).⁶³

Ook hebben waterschappen enige ruimte om taken op te pakken buiten de specifieke wettelijke taakomschrijvingen van watersysteembeheer en -zuivering, indien en voor zover een dergelijke activiteit verenigbaar is met de waterstaatkundige verzorging van het waterschapsgebied en in omvang beperkt blijft. Alsdan is eveneens sprake van oppakken van een publieke taak.

In de wetsgeschiedenis en jurisprudentie hebben we geen aanknopingspunten gevonden voor de stelling dat enkel wanneer sprake is van een (specifieke) wettelijke taak, er heffing van een recht in de zin van art. 115 Waterschapswet mogelijk zou zijn. Wij verwijzen in dat verband naar onze analyse van art. 115 lid 1 onderdeel d Waterschapswet in onderdeel 4.3.3. Bij introductie van die bepaling werd door de wetgever aangegeven dat ondanks dat deze dienstverlening buiten de zuiveringstaak valt, wel rechtenheffing mogelijk is. Wel is voor rechtenheffing vereist dat zowel sprake is van een algemeen (publiek) belang dat met de dienstverlening door het waterschap wordt gediend als van een individualiseerbaar belang van de aanvrager of gebruiker van de dienst of goed. Bij volledige afwezigheid van een publiek belang is derhalve geen rechtenheffing mogelijk. In dat geval kan wellicht privaatrechtelijk worden gehandeld. Zie daarover hierna onderdeel 5. De visie dat rechtenheffing ook mogelijk is bij afwezigheid van een wettelijke taak, sluit aan bij de Rondzendbrief van de Unie van Waterschappen van 21 juli 1993, nr. U7661.⁶⁴

Kortom: de zuivering van separate afvalwaterstromen kan onder omstandigheden en wellicht afhankelijk van type afvalwaterstroom worden opgevat als onderdeel van de waterschapstaak tot zorg voor het watersysteem. Waar geen connectie kan worden gelegd met de

⁶³ *Kamerstukken II 2022-2023*, 36 412, nr. 3, p. 20.

⁶⁴ Naar deze rondzendbrief wordt verwezen in: *Fiscale Encyclopedie De Vakstudie 13*, Lokale belastingen, WOZ en milieuheffingen, de aantekening bij art. 115, aantekening 2.2: "Indien de wateraanvoer in een concreet geval niet tot de reglementaire waterschapstaak kan worden gerekend, is bekostiging door middel van retributies mogelijk."

watersysteemtaak, is ons inziens eveneens pleitbaar dat deze taak door een waterschap wordt opgepakt op basis van de algemeen geformuleerde zorgtaak in art. 1 lid 1 van de Waterschapswet tot waterstaatkundige verzorging van een gebied.

Waar sprake is van publieke taakuitoefening, is ook ruimte voor heffing van een recht ter bekostiging ervan. Sterker nog: in onderdeel 4.3.3 concludeerden we dat het uitsluiten van rechtenheffing voor op verzoek zuiveren van separate afvalwaterstromen strijdig is met de systematiek van art. 115 Waterschapswet en de totstandkomingsgeschiedenis van art. 115 lid 1 onderdeel d Waterschapswet. Het op aanvraag aanvoeren/aanbieden van water op infrastructuur van het waterschap en het gebruiken van de rwzi van het waterschap voor het zuiveren, dan wel het transporteren van het water met/door de infrastructuur, het innemen van water aangevoerd per as en het feitelijk zuiveren van het water zelf zal dan kwalificeren als gebruik van de voor de openbare dienst van het waterschap bestemde bezittingen en/of het genot van door het waterschap verstrekte diensten.

We geven in overweging de door het waterschap aldus opgepakte publieke taak eveneens in regelgeving te borgen door deze als neventaak specifiek op te nemen in de waterschapstaaktoedeling in het provinciale reglement in de zin van art. 2 lid 1 Waterschapswet. Zie voor een ander voorbeeld van een neventaak die aan een waterschap is toebedeeld art. 3 lid 4 van het Reglement Hoogheemraadschap Rijnland.⁶⁵ Daarin is als waterschapstaak aan het hoogheemraadschap opgenomen de zorg voor de toepassing van de Scheepvaartverkeerswet, voor zover het wateren betreft waarvoor het hoogheemraadschap is aangewezen als bevoegd gezag.⁶⁶

Dat waterschappen de vrijheid hebben om te kiezen voor rechtenheffing als alternatieve route voor belastingheffing, blijkt onder meer uit de wijze waarop zij omgaan met de kosten van wateraanvoer. Deze kosten kunnen via de watersysteemheffing bij alle belastingbetalers in rekening worden gebracht, maar het waterschap kan er ook voor kiezen om de kosten via een rechtenheffing in rekening te brengen.^{67, 68}

Tot slot kan nog een vergelijking getrokken worden met de hiervoor in onderdeel 4.2 reeds beschreven gemeentelijke afvalstoffenheffing. Wetstechnisch valt de zuivering van separate afvalwaterstromen buiten de zuiveringstaak in strikte zin door de beperking tot water dat via een openbaar vuilwaterriool op een zuiveringstechnisch werk wordt gebracht. Dat heeft dan tot gevolg dat geen zuiveringsbestemmingsheffing kan worden geheven. Ook de zorgverplichting van gemeenten ten aanzien van afval beperkt zich tot van huishoudens afkomstig afval (huishoudelijke afvalstoffen).⁶⁹ Deze strekt zich niet uit tot afvalstoffen afkomstig van een bedrijf. Alleen ter bestrijding van de kosten van het ophalen en verwerken van

⁶⁵ Zie voor het reglement: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR734671/15>.

⁶⁶ Hoewel in het kader van deze taakuitoefening in dit geval geen leges worden geheven, is dit ons inziens wel goed denkbaar. Stel dat in het kader van de zorg voor toepassing van de Scheepvaartverkeerswet een bepaalde ontheffing of vergunning zou worden verleend. Dan zou daarvoor in beginsel leges kunnen worden geheven.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 2022-23, 36 412, nr. 3, p. 13.

⁶⁸ Zie ook UvW, 'Handreiking tariefdifferentiatie plusvoorziening wateraanvoerprojecten. Oplegnotitie', UvW: Den Haag 2025.

⁶⁹ Art. 10.21 Wet milieubeheer.

huishoudelijke afvalstoffen kan afvalstoffenheffing worden geheven.⁷⁰ Gemeenten kunnen echter ook bedrijfsafvalstoffen ophalen en verwerken. De gemeente vervult dan geen wettelijke taak. Toch kunnen zij zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk deze taak oppakken. Voor zover ze ook bedrijfsafvalstoffen ophalen en verwerken als publieke taak, kunnen zij de kosten daarvan verhalen met een (bedrijfs)reinigingsrecht, welke bevoegdheid dan is gebaseerd op art. 229 Gemeentewet.⁷¹ Op basis hiervan zou kunnen worden betoogd dat, in analogie met artikel 115 van de Waterschapswet, waterschappen rechten kunnen heffen voor taken die hen niet wettelijk zijn opgedragen.

⁷⁰ Art. 15.33 Wet milieubeheer.

⁷¹ Zie bijvoorbeeld de verordening bedrijfsreinigingsrecht van de gemeente Rotterdam: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR727154/1>.

5. Wettelijke explicitering van privaatrechtelijke mogelijkheden en vervolgvragen

5.1 Inleiding

In dit onderdeel wordt niet ingegaan op de voor- en nadelen van het bewandelen van de privaatrechtelijke- danwel de publiekrechtelijke weg bij het kostenverhaal van dienstverlening door waterschappen ten aanzien van de verwerking van separate afvalwaterstromen.

Ook hebben we afgezien van een juridische analyse van de verhouding tussen beide wegen. Het ESBL is een fiscaal-juridisch kenniscentrum. Specialistische kennis omtrent de specifieke regels die gelden bij het privaatrechtelijk handelen van overheden behoort niet tot onze expertise. Bovendien is het ons inziens ook aan te bevelen om mede naar aanleiding van een dergelijke juridische analyse beleid te formuleren in welke gevallen en/of bij welke aanbieders het raadzaam is voor de publiekrechtelijke danwel voor de privaatrechtelijke weg te kiezen.

Mogelijk is hier een rol voor de Unie van Waterschappen weggelegd om dit samen met waterschappen nader uit te werken. Wij verwijzen in dat verband naar een handreiking die de Vereniging van Nederlandse gemeenten reeds liet opstellen voor het privaatrechtelijk handelen van gemeenten.⁷²

Wel wordt hierna ingegaan op de door de wetgever per 1 januari in de Waterschapswet geïntroduceerde mogelijkheid voor het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten voor verwerking van separate afvalwaterstromen (**onderdeel 5.2**). In hoeverre is deze weg exclusief bedoeld door de wetgever?

In **onderdeel 5.3** besluiten wij dit onderzoek met een opsomming van een aantal vragen die ons inziens in een vervolgtraject nader onderzoek en praktische uitwerking behoeven.

5.2 Wettelijke mogelijkheid voor het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten per 1 januari 2026

Per 1 januari 2026 wordt in de Waterschapswet de wettelijke bepaling van de zuiveringsheffing in art. 122d uitgebreid onder andere door toevoeging van een zesde lid, dat luidt:⁷³

⁷² Zie: A.P.W. Duikersloot e.a., *De doorkruisingsleer in perspectief. Een onderzoek naar de mogelijke inzet van privaatrecht ter behartiging van publieke belangen in de gemeentelijke praktijk*, VNG: 2010. https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2018/de_doorkruisingsleer_in_perspectief.pdf.

⁷³ *Stb.* 2025, 63, p. 6.

“Voor het zuiveren van ander afvalwater dan bedoeld in artikel 1, tweede lid, kan een waterschap een overeenkomst sluiten met degene die zich van dit afvalwater ontdoet.”⁷⁴

De achterliggende reden van het uitsluiten van separate afvalwaterstromen van de zuiveringsheffing en het wettelijk expliciteren dat waterschappen de bevoegdheid hebben om privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten voor separate afvalwaterstromen is dat de kostprijs van waterschappen voor zuivering van separate afvalwaterstromen doorgaans lager is dan verschuldigd is aan zuiveringsheffing. Door de mogelijkheid te geven om privaatrechtelijk een lagere kostprijs in rekening te brengen, wordt het voor bedrijven aantrekkelijk om deze afvalwaterstromen op een blijvende manier aan te bieden aan het waterschap. Het aantrekken van separate afvalwaterstromen levert volgens de wetgever bovendien diverse voordelen op. Zo kunnen waardevolle grondstoffen uit het afvalwater worden teruggewonnen en heeft de samenstelling van deze stromen vaak een gunstige invloed op het zuiveringsproces, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van stoffen waardoor minder chemicaliën hoeven te worden toegevoegd. Waterschappen zouden er daarom belang bij hebben om het voor bedrijven aantrekkelijker te maken om deze stromen aan te leveren. Dit zou bovendien aansluiten bij de ambitie van waterschappen om bij te dragen aan duurzaamheidsdoelstellingen, zoals de transitie naar een meer circulaire economie.⁷⁵

De artikelsgewijze toelichting bij deze bepaling luidt als volgt:⁷⁶

“Ander afvalwater dat op een zuiveringstechnisch werk wordt gebracht kan nog wel door de waterschappen worden gezuiverd. Het is alleen niet meer mogelijk om hiervoor zuiveringsheffing op te leggen. Om elke twijfel weg te nemen wordt voorgesteld aan artikel 122d van de Waterschapswet een zesde lid toe te voegen waarin is opgenomen dat waterschappen voor het zuiveren van dit afvalwater een privaatrechtelijke overeenkomst kunnen sluiten waarmee de kosten voor het zuiveren van het afvalwater in rekening kunnen worden gebracht aan de wederpartij (degene die zich van het afvalwater ontdoet) (artikel 1, onderdeel K, onder 2, 6).”

Een tweetal zaken vallen op in deze toelichting. Allereerst dat de wetgever erkent dat een waterschap de zuivering van separate afvalwaterstromen nog steeds mag zuiveren. Feitelijk kunnen waterschappen deze zuivering nog steeds tot hun zuiveringstaak beschouwen en is met de uitsluiting van deze afvalwaterstromen van de wettelijke zuiveringstaak slechts beoogd het kostenverhaal via de zuiveringsheffing uit te sluiten. Zoals eerder beredeneerd, kunnen ons inziens desondanks diverse motieven ten grondslag liggen aan het zuiveren van separate afvalwaterstromen die liggen in het verlengde van de publieke taak tot

⁷⁴ Ons is overigens opgevallen dat een duidelijke wettelijke definitie van de begrenzing van de zuiveringstaak ontbreekt. Wat is onderdeel van de zuivering? Valt daar bijvoorbeeld ook de ontvangst, het transport en overige verwerking van het afvalwater onder?

⁷⁵ *Kamerstukken II 2022-2023, 36 412, nr. 3, p. 20-21.*

⁷⁶ *Kamerstukken II 2022-2023, 36 412, nr. 3, p. 50.*

waterstaatkundige verzorging van het waterschapsgebied of de watersysteembeheertaak. Wij trokken eerder de conclusie dat in dat geval (ook) publiekrechtelijk kostenverhaal via rechtenheffing mogelijk is. Maar ook de door de wetgever zelf gegeven motieven om het aantrekkelijker te maken voor bedrijven om separate afvalwaterstromen aan te (blijven) bieden bij het waterschap, blijken mede te liggen in het algemeen belang (duurzaamheids- en circulariteitsdoelstellingen) en in het verbeteren en optimaliseren van de zuiveringsprocessen die wel tot de wettelijke zuiveringstaak behoren (er hoeven minder chemicaliën te worden toegevoegd). Ook uit deze gegeven toelichting blijkt dat met het zuiveren van separate afvalwaterstromen mede publieke belangen kunnen worden behartigd. Waar ook mede publieke belangen gediend worden, is er geen reden te veronderstellen dat deze activiteiten enkel via de privaatrechtelijke weg vormgegeven en bekostigd zouden kunnen worden. Ten tweede valt op de zinsnede: “Om elke twijfel weg te nemen”. Hiermee lijkt de wetgever te erkennen dat niet ondenkbaar is dat waterschappen ook zonder deze wettelijke bepaling reeds de mogelijkheid hebben om privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten. Dat lijkt ons een juiste veronderstelling.

Dit geldt temeer nu voor de zuivering van dit type afvalwater na wettelijke beperking van de waterzuiveringstaak niet langer een specifieke publiekrechtelijke regeling open staat voor kostenverhaal in de vorm van de zuiveringsheffing. Het privaatrechtelijk handelen kan dan deze specifieke publiekrechtelijke regeling niet op onaanvaardbare wijze doorkruisen. Juist door de wettelijke beperking van de zuiveringstaak waardoor het niet langer mogelijk is om de zuivering van separate afvalwaterstromen via de zuiveringsheffing te bekostigen, is er ruimte gekomen voor bekostiging via de privaatrechtelijke weg. Het wettelijk expliciteren van deze mogelijkheid, is in die zin een vorm van ‘overkill’. In ieder geval is de reden van wettelijke explicitering van deze mogelijkheid niet geweest om de privaatrechtelijke weg exclusief voor te schrijven en de publiekrechtelijke weg uit te sluiten.

Dat blijkt ook uit het feit dat de wettelijke regeling is geformuleerd in de vorm van een ‘kan’-bepaling. Met degene die zich van het afvalwater ontdoet *kan* het waterschap een overeenkomst sluiten. Dat is logisch, gelet op het feit dat een overeenkomst per definitie niet kan worden afgedwongen. In een geval geen overeenkomst met de aanbieder tot stand komt, zal deze aanbieder zelf op zoek moeten gaan naar een andere verwerker van afvalwater.⁷⁷ Taalkundig heeft het woordje ‘kan’ echter ook tot gevolg dat deze bepaling publiekrechtelijk handelen en kostenverhaal niet uitsluit.⁷⁸

5.3 Vervolg vragen

In dit onderzoek komen wij tot de conclusie dat na de wetswijziging per 1 januari 2026 de juridische mogelijkheid bestaat voor waterschappen om de kosten van zuivering van separate afvalwaterstromen te verhalen middels de heffing van een (zuiverings)recht. Uiteraard dient dan wel te worden voldaan aan de fiscaal-juridische vereisten die aan de heffing van een recht worden gesteld in wet en jurisprudentie.

⁷⁷ *Kamerstukken II 2022-2023*, 36 412, nr. 3, p. 32.

⁷⁸ Ook de door de Unie van Waterschappen opgestelde handreiking over de privaatrechtelijke afspraken voor de zuivering van separate afvalwaterstromen bevat geen expliciet verbod op een publiekrechtelijk alternatief. Zie: UvW, ‘Handreiking separate afvalwaterstromen’, UvW: Den Haag 2025.

Doordat in de discussies die hebben geleid tot de wetswijziging per 1 januari 2026 het publiekrechtelijk kostenverhaal via rechtenheffing niet eerder als optie is uitgewerkt, zal een aantal vragen in een vervolgtraject alsnog beantwoording behoeven. Dit betreft onder andere de volgende vragen:

- Welke eisen worden gesteld aan de heffing van een zuiveringsrecht, mede gelet op de jurisprudentie die is ontstaan over de opbrengstnorm?
- Hoe verhoudt de publiekrechtelijke weg van het heffen van een zuiveringsrecht tot het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten?
- In welke situatie/bij welke aanbieder ligt de publiekrechtelijke weg meer voor de hand en in welke situatie de privaatrechtelijke en in hoeverre spelen eisen die in wet en jurisprudentie worden gesteld aan het privaatrechtelijk handelen van een waterschap een rol bij die afweging (onder andere doorkruisingsleer)?
- Hoe beïnvloeden beide wegen elkaar wanneer een waterschap beide wegen wil bewandelen, gelet op het feit dat een waterschap ook bij het privaatrechtelijk handelen gebonden is aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?
- Welke criteria zijn bepalend voor het opstellen van beleidsregels om te bepalen in welke situatie/bij welk type aanbieder er kostenverhaal via heffing van een zuiveringsrecht, danwel via een privaatrechtelijke overeenkomst zal plaatsvinden?
- In welke gevallen treedt het waterschap als ondernemer op en welke gevolgen heeft dat voor de verplichtingen die volgen uit de Wet op de omzetbelasting (BTW) en Wet op de Venootschapsbelasting 1969 (Vpb)?

Wellicht dat de Unie van Waterschappen een rol kan spelen bij dit vervolgtraject en het formuleren van genoemde beleidsregels zodat alle waterschappen in Nederland dezelfde uitgangspunten hanteren.

Bijlage 1 Het studiecetrum

Erasmus Studiecetrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL)

Het ESBL verricht wetenschappelijk onderzoek op het terrein van de belastingen decentrale overheden en waardering van onroerende zaken ten behoeve van belastingheffing in binnen- en buitenland. Het onderzoek is vooral fiscaal-juridisch en beleidsmatig van aard. Een deel van het onderzoek vindt plaats in opdracht van derden, zoals gemeenten, ministeries en brancheorganisaties.

Het studiecetrum is onderdeel van het departement Law & Tax van Erasmus School of Law van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het staat onder leiding wetenschappelijk directeur prof. mr. dr. A.W. Schep, hoogleraar heffingen van lokale overheden. Website: www.esbl.nl