

Handleiding

Uniformering objectafbakening gemeentelijke belastingen



Inhoudsopgave

1 Algemeen	4
2 Objectafbakening Wet WOZ	5
2.1 Wettelijk kader	5
2.2 WOZ-objectafbakening in de praktijk	5
3 Objectafbakening OZB	7
3.1 Wettelijk kader	7
3.2 Verschil met de WOZ-objectafbakening	7
3.3 Uniformering	7
3.4 Gevolgen uniformering	7
4 Objectafbakening BIZ-bijdrage	8
4.1 Wettelijk kader	8
4.2 Verschil met de WOZ-objectafbakening	8
4.3 Uniformering	8
4.4 Gevolgen uniformering	8
5 Objectafbakening baatbelasting	9
5.1 Wettelijk kader	9
5.2 Verschil met de WOZ-objectafbakening	9
5.3 Uniformering	9
5.4 Gevolgen uniformering	10
6 Objectafbakening forensenbelasting	11
6.1 Wettelijk kader	11
6.2 Verschil met de WOZ-objectafbakening	11
6.3 Uniformering	11
6.4 Gevolgen uniformering	11
7 Objectafbakening rioolheffing	12
7.1 Wettelijk kader	12
7.2 Verschil met de WOZ-objectafbakening	12
7.3 Uniformering	13
7.4 Gevolgen uniformering	14
8 Objectafbakening afvalstoffenheffing	15
8.1 Wettelijk kader	15
8.2 Verschil met de WOZ-objectafbakening	15
8.3 Uniformering	15
8.4 Gevolgen uniformering	17
9 Objectafbakening watersysteemheffing en zuiveringsheffing	18
9.1 Wettelijk kader	18
9.2 Verschil met de WOZ-objectafbakening	19
9.3 Uniformering	19
9.4 Gevolgen uniformering	19
Bijlage 1 Beslisboom WOZ-objectafbakening	20

1 Algemeen

De objectafbakening speelt bij verschillende belastingen een rol. Het gaat daarbij vooral om de verdeling van de lasten over de verschillende objecten. Gemeenten (waaronder die verenigd in samenwerkingsverbanden) hebben de wens uitgesproken de objectafbakening zoveel mogelijk te willen harmoniseren. De objectafbakening voor de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) en de onroerende-zaakbelastingen (OZB) is in de wetgeving vastgelegd. De BIZ-bijdrage (bedrijveninvesteringzone) volgt de objectafbakening van de OZB. Voor andere gemeentelijke belastingen kan de gemeente zelf – met inachtneming van het karakter van de heffing – in de verordening de objectafbakening exact definiëren en dus ook afstemmen op die van de WOZ/OZB.

Deze handleiding beschrijft hoe de afbakening van objecten voor uiteenlopende belastingen geüniformeerd kan worden.¹

Bij uniformering van de objectafbakening van de verschillende gemeentelijke heffingen met die van de WOZ/OZB verdienen de volgende vragen bijzondere aandacht:

- Hoeveel objecten verdwijnen of komen erbij?
- Wat zijn de gevolgen voor de belastingopbrengst?
- Wat zijn de gevolgen voor de kostendekking bij bestemmingsheffingen?
- Moeten we kiezen voor een andere heffingsmaatstaf?
- Moeten we de tariefbepalingen (of tariefdifferentiatie) aanpassen?

De antwoorden zullen voor gemeenten uiteenlopend zijn en vinden in deze handleiding geen bespreking.

¹ De objectafbakening voor de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) wijkt op punten af van de WOZ-objectafbakening. Daarbij is een aantal uitgangspunten, die in de BAG voor objectafbakening zijn vastgelegd, nog niet bevestigd in jurisprudentie. Vooralsnog wordt daarom niet aangesloten bij de objectafbakening voor de BAG.

2 Objectafbakening Wet WOZ

2.1 Wettelijk kader

De objectafbakening voor de Wet WOZ staat in artikel 16. Dat artikel luidt als volgt:

Artikel 16

Voor de toepassing van de wet wordt als één onroerende zaak aangemerkt:

- a een gebouwd eigendom;
- b een ongebouwd eigendom;
- c een gedeelte van een in onderdeel a of onderdeel b bedoeld eigendom dat blijkens zijn indeling is bestemd om als een afzonderlijk geheel te worden gebruikt;
- d een samenstel van twee of meer van de in onderdeel a of onderdeel b bedoelde eigendommen of in onderdeel c bedoelde gedeelten daarvan die bij dezelfde belastingplichtige in gebruik zijn en die, naar de omstandigheden beoordeeld, bij elkaar behoren;
- e een geheel van twee of meer van de in onderdeel a of onderdeel b bedoelde eigendommen, of in onderdeel c bedoelde gedeelten daarvan, of in onderdeel d bedoelde samenstellen, dat naar de omstandigheden beoordeeld één terrein vormt bestemd voor verblijfsrecreatie en dat als zodanig wordt geëxploiteerd;
- f het binnen de gemeente gelegen deel van een in onderdeel a of onderdeel b bedoeld eigendom, van een in onderdeel c bedoeld gedeelte daarvan, van een in onderdeel d bedoeld samenstel of van een in onderdeel e bedoeld geheel.

2.2 WOZ-objectafbakening in de praktijk

De objectafbakening van een onroerende zaak voor de Wet WOZ vindt meestal via een stappen-schema plaats. Daarbij wordt eerst bepaald of er een gebouwd eigendom is (gebouw of werktuig) en daarna wordt bepaald of het gebouwde eigendom in zelfstandige gedeelten is op te splitsen. Ten slotte worden de zelfstandige gedeelten samengevoegd tot een samenstel als die dezelfde eigenaar hebben, bij dezelfde gebruiker in gebruik zijn en naar de omstandigheden beoordeeld bij elkaar horen.

2.2.1 Zelfstandig gedeelte (artikel 16, onderdeel c, Wet WOZ)

In de memorie van toelichting bij de Gemeentewet is de bedoeling van de wetgever nader omschreven. Volgens de memorie van toelichting bij de Gemeentewet dient het zelfstandige gedeelte in ieder geval afsluitbaar te zijn en aldus gescheiden te kunnen worden van de overige gedeelten van het object. Het zijn gedeelten die elk nog als zelfstandige en onafhankelijke eenheid kunnen worden gebruikt ([Kamerstukken II 1992/93, 22 885 nr. 3, p. 42](#)). Ook de jurisprudentie stelt de afsluitbaarheid als voorwaarde, maar dat criterium is op zichzelf niet voldoende om de conclusie te trekken dat er een zelfstandig gedeelte is.² Voor een zelfstandig woongedeelte geldt op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad ook de voorwaarde dat dit gedeelte beschikt over een eigen keuken of kookgelegenheid, douche en toiletruimte. Eventueel kunnen ook aansluitingen op nutsvoorzieningen, telefoon en kabel een aanwijzing zijn. Over een zelfstandig bedrijfs gedeelte heeft de Hoge Raad zich nooit expliciet uitgesproken. De jurisprudentie van de lagere rechters neigt ernaar dat van een zelfstandig bedrijfs-gedeelte sprake is als naast de afsluitbaarheid de gebruiker bij het gebruik van een ruimte niet meer dan bijkomstig afhankelijk is van buiten de ruimte aanwezige voorzieningen, meestal toiletgroep en pantry (Hof Amsterdam 8 juli 2010, [ECLI:NL:GHAMS:2010:BN4108](#), cassatieberoep zonder motivering afgewezen door Hoge Raad 16 september 2011, [ECLI:NL:HR:2011:BT1522](#); Hof Arnhem-Leeuwarden 28 mei 2013, [ECLI:NL:GHARL:2013:CA1472](#), cassatieberoep zonder nadere motivering afgewezen door Hoge Raad 20 december 2013, [ECLI:NL:HR:2013:2088](#)).

Alleen Hof 's-Hertogenbosch heeft in 2007 voor het rioolrecht anders beslist en geoordeeld dat sprake

² Volgens Hof Arnhem was een niet separaat afsluitbare benedenwoning toch een zelfstandig WOZ-object, nu de bovenwoning wel afsluitbaar was en zowel de beneden- als de bovenwoning beschikten over de voor bewoning noodzakelijke voorzieningen (Hof Arnhem 12 juni 2002, [ECLI:NL:GHARN:2012:BW9134](#)).

is van een zelfstandige bedrijfsgedeelte als deze afzonderlijk kan worden verhuurd, waarbij afwezigheid van toilet en pantry in de verhuurbare ruimte geen rol speelt (Hof 's-Hertogenbosch 17 januari 2007, [ECLI:NL:GHSHE:2007:BA2461](#)).

Het is aan te raden gedeelten in bedrijfs(verzamel)gebouwen alleen als zelfstandig gedeelte af te bakenen als die gedeelten afsluitbaar zijn en zijn voorzien van eigen toiletgroep en pantry. Zijn de gebruikers van het gedeelte afhankelijk van elders in het gebouw aanwezige essentiële voorzieningen, dan is er geen zelfstandig gedeelte.

2.2.2 Samenstel (artikel 16, onderdeel d, Wet WOZ)

Nadat het zelfstandig gedeelte is afgebakend wordt gekeken of meer zelfstandige gedeelten dezelfde eigenaar hebben en bij dezelfde belastingplichtige in gebruik zijn. Is dat zo, dan worden die gedeelten samengevoegd tot één samenstel als die gedeelten naar de omstandigheden beoordeeld bij elkaar behoren. Ook meerdere gebouwde en/of ongebouwde eigendommen kunnen een samenstel vormen, namelijk als sprake is van één samenhangend geheel, waarbinnen alle (gedeelten van) eigendommen voor één organisatorisch doel worden aangewend (Hoge Raad 9 mei 2003, [ECLI:NL:HR:2003:AD6058](#)).³

2.2.3 Recreatieterreinen (artikel 16, onderdeel e, Wet WOZ)

Bij de objectafbakening van recreatieterreinen is van belang dat:

- (1) sprake is van één terrein dat
- (2) bestemd is voor verblijfsrecreatie en
- (3) als zodanig (dus als recreatieterrein) wordt geëxploiteerd.

Bij criterium 1 gaat het om het geheel van onroerende zaken (dus het geheel van gebouwde en ongebouwde eigendommen, zelfstandige gedeelten of samenstellen) dat één terrein vormt. Of dit terrein is bestemd voor verblijfsrecreatie (criterium 2) wordt feitelijk getoetst. Opstallen die permanent bewoond worden, (dienst)woningen of een restaurant dat ook voor anderen dan de verblijfsrecreanten toegankelijk is, zijn niet feitelijk bestemd als een verblijfsrecreatieobject en zijn dus voor de Wet WOZ ook afzonderlijke onroerende zaken. Voor de beoordeling of het recreatieterrein ook als recreatieterrein wordt geëxploiteerd (criterium 3) speelt de eigendomssituatie (ook rekening houdend met erfpacht, opstalrechten) een belangrijke rol. De gronden en de opstallen die behoren tot de eigendom of het beperkt recht van één persoon (bijvoorbeeld de exploitant) en als geheel bestemd zijn en geëxploiteerd worden voor verblijfsrecreatie, worden voor de Wet WOZ als één onroerende zaak aangemerkt. Opstallen op het terrein die privé zijn krachtens eigendom, bezit of beperkt recht, zijn afzonderlijke onroerende zaken.

³ De volledige overweging is: *bij de beantwoording van de vraag in hoeverre de door belanghebbende in haar bedrijf aangewende (gedeelten van) eigendommen - die onmiskenbaar een geografisch samenhangend geheel vormen - als een samenstel moeten worden aangemerkt, beslissend is of dat bedrijf als één samenhangend geheel moet worden beschouwd, waarbinnen alle (gedeelten van) eigendommen voor één organisatorisch doel worden aangewend.*

3 Objectafbakening OZB

3.1 Wettelijk kader

Op grond van artikel 220a van de Gemeentewet geldt de WOZ-objectafbakening ook voor de onroerende-zaakbelastingen (OZB).

3.2 Verschil met de WOZ-objectafbakening

Er is geen verschil.

3.3 Uniformering

Er geldt al een uniforme objectafbakening. Een onroerende zaak voor de WOZ is een onroerende zaak voor de OZB.

Woningen

De OZB kent het onderscheid tussen woningen en niet-woningen waar het gaat om de belastingplicht (geen gebruikersbelasting woningen) en de tariefstelling (niet-woningtarief doorgaans hoger dan het woning-tarief). Voor de OZB wordt als woning aangemerkt de onroerende zaak waarvan de WOZ-waarde in hoofdzaak kan worden toegerekend aan delen van de onroerende zaak die dienen tot woning dan wel volledig dienstbaar zijn aan woondoeleinden.

De Wet WOZ kent wat de objectafbakening betreft geen onderscheid tussen woningen en niet-woningen, wel wat betreft waarderingsvoorschriften.

Zonder een inhoudelijke wijziging aan te brengen, komt artikel 2 van de Modelverordening OZB als volgt te luiden:

Artikel 2 Voorwerp van de belasting

1. Voorwerp van de belasting is een onroerende zaak.
2. Als onroerende zaak wordt aangemerkt de onroerende zaak, bedoeld in hoofdstuk III van de Wet waardering onroerende zaken.
3. Een onroerende zaak dient in hoofdzaak tot woning indien de waarde die op grond van hoofdstuk IV van de Wet waardering onroerende zaken is vastgesteld voor die onroerende zaak in hoofdzaak kan worden toegerekend aan delen van die onroerende zaak die dienen tot woning dan wel volledig dienstbaar zijn aan woondoeleinden.

3.4. Gevolgen uniformering

Niet van toepassing.

4 Objectafbakening BIZ-bijdrage

4.1 Wettelijk kader

Artikel 1, eerste lid, van de Wet op de bedrijveninvesteringszones bepaalt dat de gemeenteraad onder de naam BIZ-bijdrage een belasting kan instellen ter zake van binnen een bepaald gebied in de gemeente (bedrijveninvesteringszone) gelegen onroerende zaken die niet in hoofdzaak tot woning dienen. Op grond van het vijfde lid is artikel 220a van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing. Hierdoor is de objectafbakening zoals die voor de Wet WOZ en de OZB geldt, ook van toepassing voor de BIZ-bijdrage. En een niet-woning voor de OZB is ook een niet-woning voor de BIZ-bijdrage.

Artikel 2 (belastbaar feit en aard van de belasting) van de Modelverordening bedrijveninvesteringszone beperkt de heffing tot de binnen de bedrijveninvesteringszone gelegen onroerende zaken die op grond van artikel 220a Gemeentewet niet in hoofdzaak tot woning dienen. Artikel 3 van de Modelverordening bedrijveninvesteringszone verwijst voor de objectafbakening van de onroerende zaak naar artikel 16 van de Wet waardering onroerende zaken.

4.2 Verschil met de WOZ-objectafbakening

Er is geen verschil.

Een onroerende zaak voor de WOZ is een onroerende zaak voor de BIZ-bijdrage. Een niet-woning voor de OZB is een niet-woning voor de BIZ-bijdrage.

4.3 Uniformering

Er geldt al een uniforme objectafbakening. Wel wordt de verwijzing naar artikel 16 Wet WOZ in artikel 3 vervangen door een verwijzing naar hoofdstuk III van de Wet WOZ. Dit artikel komt te luiden:

Artikel 3. Voorwerp van de belasting

1. Voorwerp van de belasting is een onroerende zaak.
2. Als onroerende zaak wordt aangemerkt de onroerende zaak, bedoeld in hoofdstuk III van de Wet waardering onroerende zaken.

4.4 Gevolgen uniformering

Niet van toepassing.

5 Objectafbakening baatbelasting

5.1 Wettelijk kader

Artikel 222 Gemeentewet bepaalt dat de gemeente een baatbelasting kan heffen voor het door of met medewerking van het gemeentebestuur tot stand brengen van voorzieningen waardoor een in een bepaald gedeelte van de gemeente gelegen onroerende zaak is gebaat. In de Modelverordening baatbelasting is voor de afbakening van de onroerende zaak al zoveel mogelijk aangesloten bij de WOZ-objectafbakening. De objectafbakening luidt in artikel 1 (Begripsomschrijvingen):

Deze verordening verstaat onder:

- een onroerende zaak:
 1. een gebouwd eigendom;
 2. een ongebouwd eigendom;
 - [3. *een gedeelte van een onder 1 of 2 bedoeld eigendom dat blijkens zijn indeling is bestemd om als een afzonderlijk geheel te worden gebruikt;*]
 - [3. **OF** 4.] een samenstel van twee of meer van de onder 1 of 2 bedoelde eigendommen [of onder 3 bedoelde gedeelten daarvan] die naar de omstandigheden beoordeeld bij elkaar horen.

De bepaling over zelfstandige gedeelten (door Hoge Raad 24 januari 2003, nr. 37613, [ECLI:NL:HR:AF3282](#) geaccepteerd) is als facultatieve bepaling opgenomen. In de samenstelbepaling is niet het gebruikscriterium opgenomen in verband met het objectieve en zakelijke karakter van de baatbelasting. Het is niet toegestaan dat subjectieve (gebruiks)omstandigheden van invloed zijn op de objectafbakening.

5.2 Verschil met de WOZ-objectafbakening

In de Modelverordening baatbelasting ontbreekt de 'recreatieterreinbepaling'. Daar ligt geen uitdrukkelijk standpunt aan ten grondslag. Gelet op het feit dat het instrument baatbelasting ten tijde van het opnemen van de recreatieterreinbepaling in de Wet WOZ (2005) nagenoeg niet meer werd toegepast, is de modelverordening niet aangepast.

In de begripsomschrijving van 'onroerende zaak' is ook niet opgenomen de bepaling over het binnen de gemeente gelegen deel. Die beperkende voorwaarde volgt eigenlijk al uit de omschrijving van het belastbaar feit (onroerende zaken gelegen in de gemeente binnen een op een kaart weergegeven omlijning).

5.3 Uniformering

Het is mogelijk om de recreatieterreinbepaling en de 'binnen de gemeente gelegen deel-bepaling' op te nemen in de omschrijving van het belastingobject. De bepaling over de objectafbakening komt dan te luiden (vervangt de begripsomschrijving in artikel 1; andere artikelen worden vernummerd):

Artikel 3 Voorwerp van de belasting

1. Voorwerp van de belasting is een onroerende zaak.
2. Als onroerende zaak wordt aangemerkt de onroerende zaak, bedoeld in hoofdstuk III van de Wet waardering onroerende zaken.
3. In afwijking van het tweede lid vindt bij de toepassing van artikel 16, aanhef en onder d, van de Wet waardering onroerende zaken het criterium 'die bij dezelfde belastingplichtige in gebruik zijn' geen toepassing.

In beginsel kan een gemeente bij de baatbelasting de WOZ-objectafbakening volgen. De WOZ-objectafbakening is echter niet altijd bruikbaar voor de baatbelasting. Het is van groot belang om met de objectafbakening aan te sluiten bij de baat. Dit vereist maatwerk en is mede afhankelijk van de gekozen heffingsmaatstaf.

5.4 Gevolgen uniformering

De objectafbakening sluit aan bij die voor de Wet WOZ/OZB. Dat betekent dat het belastingobject voor de baatbelasting, behoudens het gebruikerscriterium in de samenstellbepaling, gelijk is aan het object voor Wet WOZ/OZB.

Door het overnemen van de recreatieterreinbepaling zal het aantal belastingobjecten afnemen ingeval een recreatieterrein en de daarop geplaatste gebouwde eigendommen deel uitmaken van het aangewezen gebate gebied. Bij de heffingsmaatstaf of de tariefstelling kan hiermee rekening worden gehouden. Het vaststellen van tarief en heffingsmaatstaf is van belang voor de verdeling van de kosten over de belastingplichtigen.

6 Objectafbakening forensenbelasting

6.1 Wettelijk kader

Op grond van artikel 223 van de Gemeentewet kan de gemeente een forensenbelasting heffen van natuurlijke personen die, zonder in de gemeente hoofdverblijf te hebben, er gedurende meer dan 90 dagen per jaar:

- a. nachtverblijf houden; of
- b. voor zich of hun gezin een gemeubileerde woning beschikbaar houden.

De forensenbelasting onder a wordt ook wel slaapforensenbelasting genoemd; die onder b woonforensenbelasting. In de praktijk wordt alleen de onder b bedoelde forensenbelasting geheven. Daarvoor is een Modelverordening forensenbelasting beschikbaar.

De wet en de modelverordening bevatten geen omschrijving van het begrip gemeubileerde woning. Een gemeubileerde woning kan een onroerende of roerende zaak zijn. De gemeubileerde woning moet op zichzelf beschouwd zowel bestemd als geschikt zijn om enigszins duurzaam voor menselijke bewoning te dienen. Daarbij wordt gekeken naar de aanwezige voorzieningen, zoals de aansluiting op nutsvoorzieningen en riolering, en de aanwezigheid van verwarming, kookgelegenheid en wasgelegenheid. Het ontbreken van een aantal van deze voorzieningen is echter niet altijd doorslaggevend.

6.2 Verschil met de WOZ-objectafbakening

Een gemeubileerde woning is altijd een gebouwd eigendom (roerend of onroerend). Er ontbreekt een bepaling waarin de (on)roerende zaken die bij dezelfde belastingplichtige in gebruik zijn naar de omstandigheden beoordeeld bij elkaar behoren (samenstellbepaling). Dat is ook niet wenselijk, omdat een zelfstandig gedeelte van een samenstel als gemeubileerde woning in de zin van de forensenbelasting kan kwalificeren. Daarnaast worden het belastbaar feit en de belastingplicht niet getoetst op één moment (de situatie op 1 januari), maar moeten deze zich gedurende meer dan 90 dagen in het kalenderjaar voordoen. Ook de 'recreatieterrein'-bepaling uit de Wet WOZ (artikel 16, onderdeel e) is bij de forensenbelasting vanzelfsprekend niet aan de orde.

6.3 Uniformering

Het heeft geen toegevoegde waarde om in de verordening forensenbelasting aansluiting te zoeken bij de objectafbakening van de WOZ/OZB, omdat daarop te veel uitzonderingen moeten worden geformuleerd.

In de praktische uitwerking van de forensenbelasting kan de WOZ/OZB-afbakening waar het woningen betreft als basis dienen voor de objectafbakening.

6.4 Gevolgen uniformering

Niet van toepassing.

7 Objectafbakening rioolheffing

7.1 Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor de rioolheffing wordt gevormd door artikel 228a Gemeentewet en de gemeentelijke verordening. Artikel 228a bepaalt niet hoe een object moet worden afgebakend. De gemeente kan dat dus zelf regelen in de verordening. De afbakening van een object is nu ook opgenomen in de Modelverordening rioolheffing van de VNG. Dat is in artikel 1 onder a geregeld:

- perceel: een roerende of onroerende zaak of een zelfstandig gedeelte daarvan;

En artikel 4 van de modelverordening regelt dan het volgende:

Indien gedeelten van een in artikel 3 bedoeld perceel blijkens hun indeling bestemd zijn om als afzonderlijk geheel te worden gebruikt, wordt de belasting geheven ter zake van elk als zodanig bestemd gedeelte, met dien verstande dat indien twee of meer van die gedeelten tezamen als één geheel worden gebruikt, deze als één perceel worden aangemerkt.

Het begrip 'zaak' moet worden verstaan in de civielrechtelijke betekenis (Hoge Raad 30 september 2005, nr. 40315, [ECLI:NL:HR:2005:AU3550](#), BNB 2006/22, Hoge Raad 17 november 2006, nr. 41488, [ECLI:NL:HR:2006:AZ2381](#) (Ede)), BNB 2007/48, Hoge Raad februari 2008, nr. 41036, [ECLI:NL:HR:2008:BC4328](#) (Oss), BNB 2008/138).

De verordening bevat geen bepaling op grond waarvan voor de toepassing ervan afzonderlijke zaken (in de civielrechtelijke betekenis ervan) tezamen als één eigendom mogen worden aangemerkt. In de uitspraak van 30 september 2005 overweegt de Hoge Raad dat een "gedeelte slechts dan een afzonderlijke zaak [is] in civielrechtelijke zin (en slechts dan potentieel object van een tot dat gedeelte beperkt recht van gebruik en bewoning) indien met betrekking tot dat gedeelte en het andere gedeelte sprake is van twee onafhankelijk van elkaar te gebruiken bouwsels, die zich naar verkeersopvatting lenen voor verticale splitsing van de eigendom (HR 29 mei 1985, nr. 22739, BNB 1985/234, NJ 1986, 274)."

In de huidige tekst van de Modelverordening rioolheffing moet het perceel een directe of indirecte aansluiting op de gemeentelijke riolering hebben. Gemeentelijke riolering is een voorziening of combinatie van voorzieningen voor inzameling, verwerking, zuivering of transport van afvalwater, hemelwater of grondwater, in eigendom, beheer of onderhoud bij de gemeente).

7.2 Verschil met de WOZ-objectafbakening

Er ontbreekt een bepaling waarin (on)roerende zaken die bij dezelfde belastingplichtige in eigendom en gebruik zijn en naar de omstandigheden beoordeeld bij elkaar behoren, leiden tot een samenstel (geen samenstelbepaling).

Gevolgen:

- Stel een boerderij met een aparte stal. Hoeveel objecten zijn dat voor de rioolheffing? 1 of 2?
Antwoord: 2, Hoge Raad 15 februari 2008, [ECLI:NL:HR:2008:BC4328](#)
- Stel een woning met een daarachter gelegen garage waartussen een strook ligt in eigendom bij de gemeente. Hoeveel objecten zijn dat voor de rioolheffing? 1 of 2?
Antwoord: 2, Hof Amsterdam 10 maart 2011, [ECLI:NL:GHAMS:2011:BP7588](#)
- Stel een recreatieterrein met 50 verschillende vakantiewoningen en een hoofdgebouw. Hoeveel objecten zijn dat voor de rioolheffing. 51, 2 of 1?
Antwoord: 51, Hof Arnhem 29 januari 2013, [ECLI:NL:GHARL:2013:BZ1026](#)

De objectafbakening voor de rioolheffing wijkt daarmee in deze gevallen af van de objectafbakening voor de Wet WOZ/OZB. Dat maakt de uitvoering van deze heffing ondoelmatig.

7.3 Uniformering

Het is de wens van gemeenten om de objectafbakening voor de rioolheffing gelijk te stellen met de objectafbakening voor de Wet WOZ. Dat betekent dat de objectafbakening in de verordening rioolheffing gewijzigd dient te worden. Dat zorgt voor eenvoud, transparantie en een objectafbakening die is uit te leggen aan de belastingplichtige.

Artikel 228a van de Gemeentewet biedt aan gemeenten de ruimte om de rioolheffing met een zekere ruwheid vorm te geven (Hoge Raad 04-11-2016, [ECLI:NL:HR:2016:2495](#)). De objectafbakening voor de rioolheffing kan worden gewijzigd door te bepalen dat het perceel voor de rioolheffing het WOZ-object is. Daarnaast moeten roerende zaken in de heffing worden betrokken. Het verdient aanbeveling een apart artikel over het belastingobject in de verordening op te nemen. De definitie van perceel in artikel 1 vervalt dan. Artikel 4 (Zelfstandige gedeelten) wordt vervangen door:

Artikel 4 Voorwerp van de belasting

1. Voorwerp van de belasting is een perceel.
2. Als perceel wordt aangemerkt:
 - a. de onroerende zaak, bedoeld in hoofdstuk III van de Wet waardering onroerende zaken;
 - b. de roerende zaak, welke duurzaam aan een plaats gebonden is;
 - c. een gedeelte van een in onderdeel b bedoelde roerende zaak dat blijkens zijn indeling is bestemd om als afzonderlijk geheel te worden gebruikt;
 - d. een samenstel van twee of meer in onderdeel b bedoelde roerende zaken of in onderdeel c bedoelde gedeelten daarvan die bij dezelfde persoon in gebruik zijn en die, naar de omstandigheden beoordeeld, bij elkaar behoren.
 - e. het binnen de gemeente gelegen deel van de in onderdeel b bedoelde roerende zaak, van een in onderdeel c bedoeld gedeelte daarvan of van een in onderdeel d bedoeld samenstel.

Het tweede lid, onderdeel a sluit qua redactie aan bij de Modelverordening OZB. Daarmee is de objectafbakening voor de rioolheffing bij onroerende zaken uniform aan die voor de Wet WOZ/OZB. De objectafbakening voor roerende zaken (tweede lid, onderdelen b tot en met e) is vergelijkbaar met de objectafbakening voor de Wet WOZ en de belastingen op roerende woon- en bedrijfsruimten (BRWBR). De omschrijving is ruimer dan bij de BRWBR. In de omschrijving is niet de voorwaarde uit artikel 221 van de Gemeentewet overgenomen dat de roerende zaken dienen tot permanente bewoning of permanent gebruik. Ook recreatieve roerende woon- en bedrijfsruimten profiteren van de aanwezigheid van de gemeentelijke watervoorzieningen en zijn daarom belastbaar voor de rioolheffing. Wel vereist is dat de roerende zaak duurzaam aan een plaats gebonden is. Het gaat om zaken die op het water drijven. Zaken die duurzaam aan de vaste grond zijn verbonden, zijn in de regel onroerend. Met duurzaam aan een plaats gebonden wordt bedoeld het hebben van een vaste ligplaats. Een vaste ligplaats kan blijken uit de aansluiting op nutsvoorzieningen. Van een vaste ligplaats is in ieder geval sprake als het gaat om een ligplaats waar het schip ten minste een jaar met niet meer dan incidentele onderbrekingen aanwezig is (Hoge Raad 25 maart 2011, [ECLI:NL:HR:2011:BO8467](#)). Voor het innemen van een ligplaats is ook een omgevingsvergunning nodig.

In het rapport "[10 stappen naar een meer doelmatige uitvoering van WOZ-waardering en belastingheffing](#)" stelt de VNG voor om de wettekst van artikel 228a Gemeentewet te wijzigen. Omdat die wetwijziging nog ongewis is, passen wij de Modelverordening rioolheffing aan.

1. Als de gemeente de objectafbakening voor de Wet WOZ/OZB en de rioolheffing wil uniformeren, raden wij aan de voorgestelde bepaling over de objectafbakening over te nemen.
2. Bij wijziging van de objectafbakening voor de rioolheffing conform de objectafbakening voor de Wet WOZ/OZB dient de gemeente rekening te houden met een wijziging van het aantal objecten bij het vaststellen van heffingsmaatstaf en tarief.

7.4 Gevolgen uniformering

De objectafbakening sluit aan bij die voor de Wet WOZ/OZB en BRWBR. Dat betekent dat het belastingobject voor de rioolheffing gelijk is aan het object voor Wet WOZ/OZB en BRWBR. Het aantal belastingobjecten neemt hierdoor af. Er worden namelijk meer afzonderlijke gebouwde eigendommen samengevoegd tot één onroerende zaak. Te denken valt hierbij aan de afbakening van bedrijfsverzamelgebouwen en agrarische objecten. Door die wijziging neemt de belastingcapaciteit af als er geen maatregelen worden genomen op het gebied van de heffingsmaatstaven en/of tarieven. Bij het vaststellen van de verordening moet daarmee rekening worden gehouden.

Het vaststellen van tarief en heffingsmaatstaf is van belang voor de verdeling van het kostenverhaal.

Directe of indirecte aansluiting

De voorwaarde voor belastbaar feit en belastingplicht dat het perceel een directe of indirecte aansluiting op de gemeentelijke riolering heeft, blijft (vooralsnog) bestaan. Dit betekent dat de gemeente naast de WOZ-/OZB-objectafbakening aanvullende gegevens nodig heeft. Dit kan de uitvoering compliceren.

Desgewenst kan de gemeente die voorwaarde laten vervallen. Daarmee wordt het collectieve belang bij de gemeentelijke watertaken tot uitdrukking gebracht.

Woningen

Als er bij de tariefstelling voor de rioolheffing onderscheid wordt gemaakt tussen woningen en niet-woningen, kan voor deze begrippen worden aangesloten door een met de OZB/BRWBR overeenkomende bepaling in de verordening (bij de tariefbepaling) op te nemen, als volgt:

1. **[Opnemen tariefstelling woningen en niet-woningen.]**
2. Voor de toepassing van dit artikel is sprake van een woning indien de waarde van het perceel in hoofdzaak kan worden toegerekend aan delen van het perceel die dienen tot woning of volledig dienstbaar zijn aan woondoeleinden.
3. Onder waarde wordt verstaan de op grond van hoofdstuk IV van de Wet waardering onroerende zaken voor de onroerende zaak vastgestelde waarde, of bij het ontbreken daarvan en voor roerende zaken de waarde die met overeenkomstige toepassing van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 17, 18 en 20, tweede lid, van de Wet waardering onroerende zaken is vastgesteld.

8 Objectafbakening afvalstoffenheffing

8.1 Wettelijk kader

Op grond van de artikelen 10.21 en 10.22 van de Wet milieubeheer hebben gemeenten een inzamelplicht voor huishoudelijke afvalstoffen bij *elk perceel waar zodanige afvalstoffen (geregeld) kunnen ontstaan*. De gemeenteraad kan in het belang van een doelmatig beheer⁴ van huishoudelijke afvalstoffen in een afvalstoffenverordening bepalen dat in een gedeelte van het grondgebied van de gemeente geen huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld (artikel 10.26, eerste lid, onder c, Wet milieubeheer).

De wettelijke grondslag voor de afvalstoffenheffing is artikel 15.33 Wet milieubeheer en de gemeentelijke verordening. Artikel 15.33 bepaalt dat belastingplichtig zijn degenen die gebruikmaken van een perceel ten aanzien waarvan de gemeente genoemde inzamelplicht heeft. Een definitie van perceel wordt niet gegeven. De gemeente kan dat dus zelf regelen in de verordening. De afbakening van een object is nu niet opgenomen in de Modelverordening afvalstoffenheffing. Genoemde artikelen 10.21, 10.22 en 10.26 Wet milieubeheer vormen het uitgangspunt: het moet gaan om een perceel waar regelmatig huishoudelijke afvalstoffen kunnen ontstaan en waarvoor de gemeente een inzamelplicht heeft. Het kan gaan om roerende en onroerende zaken.

8.2 Verschil met de WOZ-objectafbakening

De aanwezigheid van een perceel wordt al snel aangenomen en het belastingobject kan daarom afwijken van het WOZ-/OZB-object of afgebakende object voor de rioolheffing. Omdat sprake moet zijn van huishoudelijke afvalstoffen, gaat het om percelen die (mogen) worden gebruikt als woning. Bij gemengde objecten, zoals een agrarisch bedrijf (woning en bedrijfsopstallen) of woon-/ winkelpanden heeft de gemeente een inzamelplicht voor de woning. Ook recreatiewoningen op een vakantiepark of zelfstandige wooneenheden in een zorgcentrum zijn een perceel in de zin van de afvalstoffenheffing. De gemeente kan in de afvalstoffenverordening (beheersverordening) bepalen dat aldaar geen huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld (in het belang van een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen).

8.3 Uniformering

Ook met betrekking tot de afvalstoffenheffing is de vraag gerezen of het mogelijk is om tot uniformering in de objectafbakening met de Wet WOZ/OZB (en rioolheffing) te komen. Ook hierbij zijn de gemeentelijke wensen van eenvoud, transparantie en een objectafbakening die is uit te leggen aan de belastingplichtige van toepassing.

Uniformering is mogelijk. Maar het aantal in de afvalstoffenheffing te betrekken belastingobjecten zal kleiner zijn vanwege de voorwaarden dat in het afgebakende perceel huishoudelijke afvalstoffen kunnen ontstaan en de gemeente daarvoor een inzamelplicht heeft (en nakomt). Als aan die voorwaarden niet wordt voldaan, doet het belastbaar feit zich niet voor en is er geen belastingplicht.

De objectafbakening voor de afvalstoffenheffing ziet er dan als volgt uit (bestaande artikelen vanaf artikel 3 worden vernummerd):

4 Artikel 1.1 Wet milieubeheer geeft hiervan een omschrijving.

Doelmatig beheer van afvalstoffen: zodanig beheer van afvalstoffen dat daarbij rekening wordt gehouden met het geldende afvalbeheerplan, dan wel de voor de vaststelling van het plan geldende bepalingen, dan wel de voorkeursvolgorde aangegeven in artikel 10.4, en de criteria, genoemd in artikel 10.5. Daarbij gaat het om de volgende afvalhiërarchie: preventie, voorbereiding voor hergebruik, recycling, andere nuttige toepassing, waaronder energierecuperatie, en veilige verwijdering.

Beheer van afvalstoffen: inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor stortplaatsen na sluiting en met inbegrip van de activiteiten van afvalstoffenhandelaars en afvalstoffenmakelaars.

Artikel 3 Voorwerp van de belasting

1. Voorwerp van de belasting is een perceel.
2. Als perceel wordt aangemerkt:
 - a. de onroerende zaak, bedoeld in artikel 16, onder a, c, d en f, van de Wet waardering onroerende zaken;
 - b. de roerende zaak, welke duurzaam aan een plaats gebonden is;
 - c. een gedeelte van een in onderdeel b bedoelde roerende zaak dat blijkens zijn indeling is bestemd om als afzonderlijk geheel te worden gebruikt;
 - d. een samenstel van twee of meer in onderdeel b bedoelde roerende zaken of in onderdeel c bedoelde gedeelten daarvan die bij dezelfde belastingplichtige in gebruik zijn en die, naar de omstandigheden beoordeeld, bij elkaar behoren.
 - e. het binnen de gemeente gelegen deel van de in onderdeel b bedoelde roerende zaak, van een in onderdeel c bedoeld gedeelte daarvan of van een in onderdeel d bedoeld samenstel.

Het tweede lid, onderdeel a van het artikel sluit qua redactie aan bij de Wet WOZ waar het gaat om een gebouwd eigendom, een zelfstandig gedeelte van een gebouwd eigendom of samenstel van gebouwde en ongebouwde eigendommen of samenstel van zelfstandige gedeelten. De omschrijving van het belastbaar feit in de verordening beperkt de heffing tot die onroerende en roerende zaken ten aanzien waarvan de gemeente een inzamelplicht voor huishoudelijke afvalstoffen heeft. In de praktijk komt dit neer op het in de heffing betrekken van onroerende zaken die in hoofdzaak tot woning dienen (artikel 220a, tweede lid, Gemeentewet) of onroerende zaken waarop de woondelenvrijstelling (artikel 220e Gemeentewet) van toepassing is, dan wel van (roerende) woonschepen. Daarmee is de objectafbakening voor de afvalstoffenheffing uniform aan die voor de WOZ/OZB voor zover het woningen/woondelen betreft. De onderdelen b tot en met e sluiten aan bij de redactie van de Modelverordening belastingen op roerende woon- en bedrijfsruimten (BRWBR) voor zover het woonruimten betreft. Ook hier geldt de restrictie dat er pas een belastbaar feit is als de gemeente een inzamelplicht heeft (en nakomt).

1. Als de gemeente de objectafbakening voor de Wet WOZ en de afvalstoffenheffing wil uniformeren, raden wij aan de voorgestelde bepaling over de objectafbakening over te nemen.
2. Bij wijziging van objectafbakening van de afvalstoffenheffing conform de objectafbakening voor de Wet WOZ/OZB/BRWRB dient de gemeente rekening te houden met een wijziging van het aantal objecten bij het vaststellen van heffingsmaatstaf en tarief.
3. Het verdient aanbeveling om in de afvalstoffenverordening (beheersverordening) te bepalen dat geen huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld bij nader aan te duiden objecten, bijvoorbeeld bij recreatieterreinen, zorginstellingen of roerende woonschepen. Zie onder *Flankerend*.
4. In de praktische uitwerking kan worden aangesloten bij het OZB-bestand van onroerende zaken die in hoofdzaak tot woning dienen (artikel 220a, tweede lid, Gemeentewet) en onroerende zaken waarop de woondelenvrijstelling (artikel 220e Gemeentewet), met uitzondering van recreatieterreinen, van toepassing is. Ook kunnen gegevens worden ontleend aan het (omgevings) vergunningenbestand waar het (roerende) woonschepen betreft.

Flankerend

Recreatiewoningen op een recreatieterrein die eigendom zijn van particulieren, zijn op basis van de WOZ-afbakening zelfstandige WOZ-/belastingobjecten. Het kan gewenst zijn het gehele recreatieterrein uit te zonderen van de inzamelplicht. Dit moet dan in de afvalstoffenverordening (beheersverordening) geregeld worden.

Ditzelfde kan gebeuren met betrekking tot zelfstandige wooneenheden in een zorgcentrum of roerende woonruimten.

8.4 Gevolgen uniformering

Het aantal objecten neemt mogelijk af. Er worden namelijk meer afzonderlijke gebouwde eigendommen samengevoegd tot één (on)roerende zaak. Dat geldt in het bijzonder voor de recreatieterreinen. Door die wijziging neemt de belastingcapaciteit af als er geen maatregelen worden genomen op het gebied van de heffingsmaatstaven en/of tarieven. Bij het vaststellen van de verordening moet daarmee rekening worden gehouden. Het is mogelijk om in een afvalstoffenverordening (beheersverordening) te bepalen dat geen huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld bij nader aan te duiden objecten, bijvoorbeeld bij recreatieterreinen, zorginstellingen of roerende woonschepen.

In het rapport "[10 stappen naar een meer doelmatige uitvoering van WOZ-waardering en belastingheffing](#)" stelt de VNG voor om de wettekst van artikel 15:33 Wet milieubeheer te wijzigen. Omdat die wetswijziging nog ongewis is, passen wij de Modelverordening afvalstoffenheffing aan.

9 Objectafbakening watersysteemheffing en zuiveringsheffing

9.1 Wettelijk kader

Op grond van de Waterschapswet kunnen waterschappen onder meer een watersysteemheffing en een zuiveringsheffing heffen. De watersysteemheffing kan worden geheven van:

- a. ingezetenen naar een bedrag per woonruimte;
- b. de genothebbenden krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van:
 1. gebouwde onroerende zaken naar de WOZ-waarde;
 2. ongebouwde onroerende zaken naar de oppervlakte;
 3. natuurterreinen naar de oppervlakte.

De objectafbakening voor woonruimten voor de watersysteemheffing van ingezetenen is geregeld in artikel 116, onderdeel b, Waterschapswet en voor de zuiveringsheffing in samenhang met artikel 122c, onderdeel h, Waterschapswet. Daarin wordt de woonruimte als volgt omschreven: een ruimte die blijkens zijn inrichting bestemd is om als een afzonderlijk geheel te voorzien in woongelegenheid en waarvan de delen blijkens de inrichting van die ruimte niet bestemd zijn om afzonderlijk in gebruik te worden gegeven.

De bedrijfsruimte wordt in onderdeel i van artikel 122c Waterschapswet voor de zuiveringsheffing als volgt afgebakend: een naar zijn aard en inrichting als afzonderlijk geheel te beschouwen ruimte of terrein, niet zijnde een woonruimte, een zuivering technisch werk of een riolering.

Artikel 118 van de Waterschapswet geeft regels voor de objectafbakening van gebouwde en ongebouwde onroerende zaken en natuurterreinen. Voor de watersysteemheffing gebouwd wordt als één gebouwde onroerende zaak aangemerkt:

- a. een gebouwde eigendom;
- b. een gedeelte van een gebouwde eigendom dat blijkens zijn indeling is bestemd om als een afzonderlijk geheel te worden gebruikt;
- c. een samenstel van twee of meer van de in onderdeel a bedoelde gebouwde eigendommen of van in onderdeel b bedoelde gedeelten daarvan die bij dezelfde belastingplichtige in gebruik zijn en die, naar de omstandigheden beoordeeld, bij elkaar behoren;
- d. het binnen het gebied van een gemeente gelegen deel van een in onderdeel a bedoeld eigendom, van een in onderdeel b bedoeld gedeelte of van een in onderdeel c bedoeld samenstel;
- e. het binnen het gebied van het waterschap gelegen deel van een in onderdeel a bedoeld eigendom, van een in onderdeel b bedoeld gedeelte, van een in onderdeel c bedoeld samenstel of van een in onderdeel d bedoeld deel.

Voor zover ongebouwde eigendommen waarvan de waarde niet is 'vrijgesteld' een samenstel vormen met een gebouwde eigendom als hiervoor bedoeld, maken zij deel uit van de gebouwde onroerende zaak (tweede lid).⁵

Voor de watersysteemheffing ongebouwd wordt als één ongebouwde onroerende zaak aangemerkt een kadastraal perceel of gedeelte daarvan, voor zover niet:

- een samenstel vormend met een gebouwde onroerende zaak (zie hiervóór), of
- een natuurterrein (derde lid).

⁵ In artikel 118, tweede lid, Waterschapswet wordt abusievelijk verwezen naar artikel 18, derde lid, Wet WOZ. Dit moet zijn artikel 18, vierde lid.

Als één natuurterrein wordt aangemerkt een kadastraal perceel of gedeelte daarvan, voor zover niet aangemerkt als gebouwde of ongebouwde onroerende zaak zoals hiervoor aangegeven (vierde lid). Openbare land- en waterwegen en banen voor openbaar vervoer per rail (incl. de kunstwerken) en 'publiekrechtelijke' waterverdedigingswerken worden voor de watersysteemheffing aangemerkt als ongebouwde eigendommen, niet zijnde natuurterreinen (vijfde lid).

9.2 Verschil met de WOZ-objectafbakening

De objectafbakening van de WOZ en die van de watersysteemheffing en zuiveringsheffing komen in veel gevallen met elkaar overeen. Dit komt doordat ook de Wet WOZ de kleinste zelfstandige eenheid tot uitgangspunt neemt. De zelfstandigheid wordt beoordeeld aan de hand van de aard en functie van het object. Dit komt overeen met de afbakeningsvoorschriften uit de zuiveringsheffing en watersysteemheffing. Zo is pas sprake van een woonruimte als bedoeld in artikel 116, onderdeel b, Waterschapswet respectievelijk artikel 122c, onderdeel h, Waterschapswet, als het object beschikt over eigen voorzieningen als sanitair en een keuken en afsluitbaar is. Voor bedrijfsruimten geldt ook dat deze naar aard en inrichting (voorzieningen) zelfstandig te gebruiken moeten zijn.

In een aantal specifieke gevallen kunnen zich verschillen voordoen:

- indien sprake is van een samenstel als bedoeld in artikel 16, onderdeel d, Wet WOZ: bij de zuiveringsheffing ontbreekt een overeenkomstige samenstellingsbepaling (de kleinste zelfstandige eenheid is het uitgangspunt);
- indien objecten de gemeentegrens doorkruisen als bedoeld in artikel 16, onderdeel f, Wet WOZ: voor de zuiveringsheffing is de gemeentegrens niet relevant;
- indien voor de bepaling van de waarde (delen van) het object buiten aanmerking (zijn) is gelaten, zie artikel 118, tweede lid, Waterschapswet respectievelijk artikel 2 Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten Wet waardering onroerende zaken; en
- indien sprake is van een natuurterrein of overig ongebouwd: artikel 118, derde en vierde lid, Waterschapswet bevat specifieke afbakeningsvoorschriften.

Los van de objectafbakening kan de objectomschrijving voor de zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing afwijken van die van de WOZ. Gezien het doel van deze handleiding wordt hier niet nader op ingegaan.

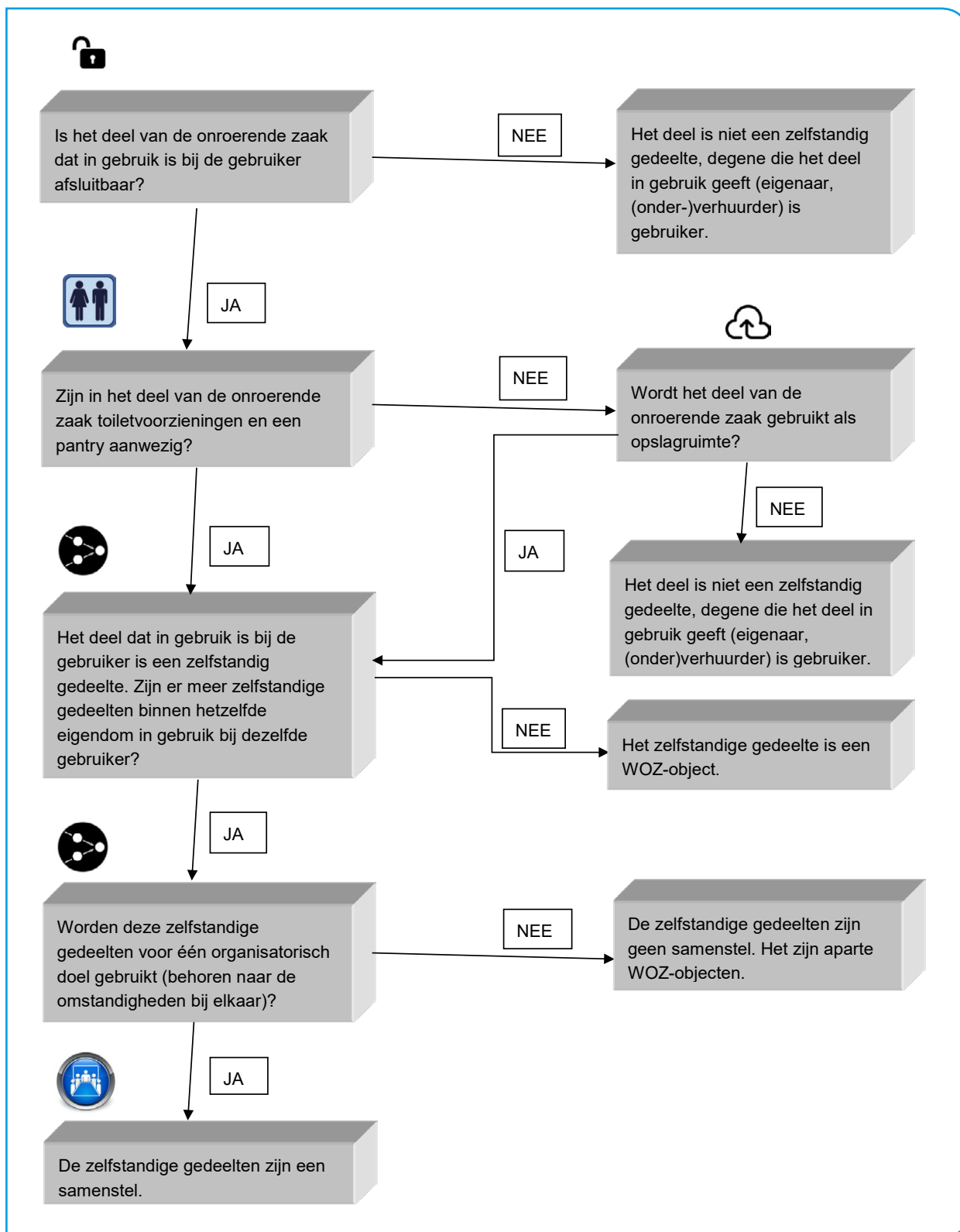
9.3 Uniformering

Niet aan de orde.

9.4 Gevolgen uniformering

Indien gemeenten ervoor kiezen om de objectafbakening meer te uniformeren en daarbij de WOZ-afbakening als vertrekpunt te nemen, heeft dit naar verwachting geen praktische gevolgen voor de watersysteemheffing en zuiveringsheffing. Voor deze heffingen is immers de WOZ-afbakening reeds het vertrekpunt. Waar nodig wordt er al rekening gehouden met verschillen.

Bijlage 1 Beslisboom WOZ-objectafbakening



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

september 2019

vng.nl