

Onderwerp

Wijziging reglement van bestuur Waterschap Hollandse Delta i.v.m. aanpassing kostentoedeling wegenheffing

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

Waterschap Hollandse Delta is als één van de weinige waterschappen in Nederland naast waterbeheerder ook wegbeheerder. Het waterschap beheert alle openbare wegen buiten de bebouwde kom, voor zover niet in beheer bij het Rijk of provincie. Voor deze taak heft het waterschap een wegenheffing. De kosten van het wegenbeheer worden verdeeld over vier belanghebbende categorieën:

- Ingezetenen (de inwoners);
- Natuur (eigenaren van natuurterreinen);
- Ongebouwd (eigenaren van overige ongebouwde terreinen); en
- Gebouwd (eigenaren van gebouwde percelen).

De regels voor de wijze waarop de kosten van het wegenbeheer worden verdeeld, volgen grotendeels de systematiek van de kostentoedelingsmethode van de watersysteemheffing. Welke regels precies gelden voor de kostentoedeling van de wegenheffing, is vastgelegd in het reglement van bestuur van het waterschap.

Recent is de Waterschapswet gewijzigd. Een belangrijke aanpassing is dat het kostendeel dat wordt toegerekend aan de eigenaren van onroerende zaken (gebouwd, ongebouwd en natuur) niet meer wordt bepaald op basis van de onderlinge economische waardeverhoudingen van de onroerende zaken die tot de categorieën behoren. In plaats daarvan kijkt men naar de gebiedskenmerken van het binnen het beheergebied van het waterschap, zoals de dichtheid van de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd, gemeten in hectares per 1000 inwoners.

Waterschap Hollandse Delta heeft onderzocht of deze nieuwe kostentoedelingsmethode ook (naar analogie) kan worden toegepast op de wegenheffing. Uit het rapport 'Kostentoedeling Wegenheffing, Onderzoek naar gebiedskenmerken' van 13 december 2024 (hierna: Rapport kostentoedeling wegenheffing) blijkt dat dit mogelijk is. Het waterschap wil de nieuwe systematiek op basis van gebiedskenmerken graag toepassen en heeft de provincie gevraagd om het reglement van bestuur hiervoor aan te passen.

Inleiding

Provinciale Staten hebben op grond van de Waterschapswet de constitutieve bevoegdheid met betrekking tot de waterschappen. In artikel 2 is vastgelegd dat bij provinciale verordening onder andere de taken, het gebied en de verdere reglementering van het waterschap worden geregeld, voor zover dit niet al in de Waterschapswet is bepaald. Voor het Waterschap Hollandse Delta is hieraan in het Reglement van bestuur voor het Waterschap Hollandse Delta uitvoering gegeven.

Waterschap Hollandse Delta is, naast de zorg voor het watersysteem en de zuivering van stedelijk afvalwater, ook belast met het beheer van wegen. Op grond van artikel 122a van de Waterschapswet heeft het waterschap de bevoegdheid hiervoor een wegenheffing te heffen. De wegenheffing dekt de kosten die samenhangen met het wegenbeheer. De wegenheffing mag worden opgelegd aan ingezetenen, eigenaren van natuurterreinen, eigenaren van overige ongebouwde terreinen en eigenaren van gebouwde percelen zijn. Het waterschap is op grond van artikel 122b van de Waterschapswet verplicht om een kostentoedelingsverordening vast te stellen, waarin voor elk van de hiervoor genoemde categorieën het toe te delen kostendeel is opgenomen. Het kostendeel is het percentage van de beheerkosten dat aan elke categorie afzonderlijk wordt toegerekend, waarbij de optelsom van de verschillende kostendelen optellen tot 100%. Bij reglement van bestuur wordt vastgesteld welke regels gelden voor deze kostentoedeling. Daarbij kunnen de regels die gelden voor de watersysteemheffing, van overeenkomstige toepassing worden verklaard op de wegenheffing. De kostentoedeling voor de watersysteemheffing is wettelijk geregeld in de artikelen 118 tot en met 121 van de Waterschapswet.

Op grond van artikel 3, derde lid, van het Reglement van bestuur voor het Waterschap Hollandse Delta is het waterschap verantwoordelijk voor het beheer van openbare wegen buiten de bebouwde kom, met uitzondering van rijks- en provinciale wegen, voor zover deze taak al bij een van de rechtsvoorgangers van het waterschap lag. Het wegenbeheer strekt zich dus niet over het gehele beheersgebied van het waterschap. In een kaart, als bijlage bij het reglement van bestuur, is het gebied aangewezen waarbinnen het waterschap de wegentaak uitvoert. De kosten van het wegenbeheer kunnen uitsluitend worden verhaald op de belanghebbenden in dat gebied. Artikel 21 van het reglement van bestuur bevat een regeling voor de verdeling van de kostendelen voor het wegenbeheer. Daarin zijn de regels voor de kostentoedeling bij de watersysteemheffing van overeenkomstige toepassing verklaard op de wegenheffing.

1. Aanleiding voor reglementswijziging

Het waterschap is wettelijk verplicht om ten minste eens per vijf jaar een nieuwe kostentoedelingsverordening vast te stellen voor zowel de watersysteemheffing als de wegenheffing. De huidige kostentoedelingsverordeningen van Waterschap Hollandse Delta dateren uit 2020 en moeten daarom dit jaar worden herzien. Het waterschap heeft hierbij voorgesorteerd op een wetswijziging die gevolgen heeft voor de wijze waarop de kostentoedeling van de watersysteemheffing moet worden uitgevoerd. Hierbij wordt de kostendelen voor de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur niet langer bepaald op basis van de onderlinge economische waardeverhoudingen, maar op basis van gebiedskenmerken van het beheergebied van het

waterschap. Voor Waterschap Hollandse Delta was dit aanleiding om te onderzoeken of de nieuwe kostentoedelingsmethode ook zou kunnen worden toegepast bij de wegenheffing.

1.1 Wijziging kostentoedelingsmethode watersysteemheffing

Recent is de Waterschapswet gewijzigd¹, waarbij onder andere de systematiek van de kostentoedeling voor de watersysteemheffing is aangepast. Deze wetswijziging treedt op 1 januari 2026 in werking. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het doel van de wetswijziging is om de watersysteemheffing beter uitlegbaar en voorspelbaar te maken, door het profijtbeginsel sterker toe te passen. Dit beginsel houdt in dat wie meer profijt heeft van wat het waterschap doet, ook een groter deel van de kosten draagt. De huidige kostentoedelingsmethode leidt in sommige gevallen tot een kostenverdeling en tarieven die niet in verhouding staan tot het daadwerkelijke profijt van belanghebbenden bij de taakuitoefening van het waterschap. Hierdoor staan de uitlegbaarheid van en het maatschappelijk draagvlak onder druk.

De kern van het probleem ligt in de toedeling van de kostendelen op basis van de onderlinge economische waarde van de onroerende zaken binnen de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur. Wanneer een categorie een relatief hoge economische waarde kent, leidt dit automatisch tot een hoge bijdrage voor deze categorie. En als de waarde ten opzichte van de andere categorieën blijft toenemen, dan zal dat bij een volgende kostentoedeling tot een hogere bijdrage leiden. Het enkele feit dat de waarde van een categorie toe- of afneemt, zegt echter niet dat er ook meer of minder profijt is bij de taakuitoefening door het waterschap. Het hanteren van de economische waarde van onroerende zaken als relevant gegeven voor de kostentoedeling blijkt daardoor niet geschikt, omdat het profijt bij de taakuitoefening door het waterschap er niet goed mee wordt uitgedrukt. Verder spelen ook de volgende knelpunten een rol:

- De waarde van infrastructuur bepaalt in hoge mate het kostenaandeel dat de categorie ongebouwd moet opbrengen. Als er meer infrastructuur wordt aangelegd, leidt dit automatisch tot een hogere bijdrage voor deze categorie, terwijl er niet altijd een groter profijt tegenover staat (ook wel bekend als de 'weeffout').
- De toedeling op basis van economische waarde leidt tot grillige tariefontwikkelingen, die niet in lijn zijn met de ontwikkeling van de waterschapstaken en het profijt daarvan.
- Binnen de categorie gebouwd verschuiven de lasten steeds verder van niet-woningen naar woningen, doordat WOZ-waarden van woningen harder stijgen. De watersysteemheffing kent echter één tarief dat gelijk is voor eigenaren van woningen en voor eigenaren van niet-woningen, waardoor woningeigenaren relatief zwaarder worden belast.

¹ 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, nr. 63)

De wetgever probeert dit op te lossen door de kostentoedeling voor de categorieën ongebouwd en natuur niet langer te baseren op de economische waarde van deze categorieën, maar op de gebiedskenmerken van het waterschap. De gebiedskenmerken geven weer in welke mate de categorieën ongebouwd en natuur in het gebied aanwezig zijn. Als een categorie veel hectares inneemt, dan wordt aangenomen dat het waterschap relatief veel inspanning verricht voor deze categorie, en dus wordt het kostendeel groter. Dit sluit beter aan bij het profijtbeginzel.

De wetswijziging brengt geen verandering in de wijze waarop de kosten worden toegedeeld aan de categorie ingezetenen. Het kostenaandeel van de ingezetenen wordt bepaald aan de hand van de bevolkingsdichtheid in het beheergebied. Binnen bepaalde bandbreedtes kan het waterschap het kostenaandeel voor deze categorie aanpassen. De kosten die niet door de categorie ingezetenen worden gedragen, worden verdeeld over de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur. De basis hiervoor is de dichtheid van de categorieën ongebouwd en natuur. Deze wordt bepaald aan de hand van de oppervlakte in aantal hectares per 1000 inwoners. Via een wettelijke formule kan het verband tussen de kostentoedeling en de gebiedskenmerken worden vastgesteld. Vervolgens bepaalt het waterschap op basis van de specifieke kenmerken van het gebied en de taakuitoefening het uiteindelijke kostenaandeel. Het kostenaandeel van de categorie gebouwd is het kostendeel dat resteert na bepaling van de kostendelen van de categorieën ongebouwd en natuur.

2.2 Onderzoek kostentoedeling wegenheffing op basis van gebiedskenmerken

De wetswijziging was voor Waterschap Hollandse Delta aanleiding om samen met de andere waterschappen die in Zuid-Holland wegen beheren, Waterschap Rivierenland en Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, te onderzoeken of de methode van gebiedskenmerken ook op de wegenheffing is toe te passen. De toepassing van de exacte formules uit de wet zou leiden tot te grote verschillen met de huidige situatie.

Daarom richtte het onderzoek zich op het ontwikkelen van een alternatieve methode, gebaseerd op gebiedskenmerken. Daarbij zijn drie criteria geformuleerd:

- De overgang naar de nieuwe kostentoedelingssystematiek mag niet leiden tot een grote verschuiving in de kostendelen voor de categorieën ongebouwd en natuur;
- De weeffout moet worden opgelost;
- Het kostentoedelingssysteem moet toekomstbestendig zijn.

In het Rapport kostentoedeling wegenheffing van 13 december 2024 zijn de bevindingen opgenomen. De conclusie luidt dat gebiedskenmerken ook voor de wegenheffing bruikbaar zijn. Eerst zijn de relevante kengetallen bepaald van het taakgebied van de afzonderlijke waterschappen. Met deze kengetallen zijn vervolgens de gebiedskenmerken bepaald. Vervolgens is aan de hand van deze gebiedskenmerken een regressielijn (of rekenlijn) bepaald door middel van een wiskundige formule. Hierbij is het uitgangspunt gehanteerd dat de nieuwe methode vergelijkbare kostenaandelen oplevert ten opzichte van de huidige kostentoedelingsmethode².

² De huidige kostentoedelingsmethode staat ook wel bekend als de 'methode Delfland'.

Vervolgens is er een gevoeligheidsanalyse met drie scenario's uitgevoerd om te bepalen of de nieuwe kostentoedelingsmethode leidt tot grote verschillen ten opzichte van de uitgangssituatie. Hieruit bleek dat de toepassing van de methode op basis van gebiedskenmerken slechts geringe verschillen oplevert. Op basis van deze bevindingen heeft het waterschapsbestuur de provincie verzocht de nieuwe methode via een reglementswijziging mogelijk te maken.

2. Vastlegging kostentoedelingsmethode wegenheffing in het reglement van bestuur

Artikel 21 van het Reglement van bestuur voor het Waterschap Hollandse Delta regelt welke regels van toepassing zijn op de kostentoedeling van de wegenheffing. Het eerste lid bepaalt dat het waterschap een wegenheffing heft. In het tweede lid is vastgelegd dat het waterschap bepaalde belanghebbende categorieën kan vrijstellen van de heffingsplicht. Het derde lid beschrijft dat het kostendeel voor ingezetenen wordt bepaald op basis van de gemiddelde inwonerdichtheid per vierkante kilometer binnen het gebied waar het waterschap de wegentaak uitvoert. Voor de overige categorieën wordt het kostendeel gebaseerd op de onderlinge economische waardeverhoudingen van onroerende zaken in datzelfde gebied. In het vierde lid worden een aantal artikelen uit de Waterschapswet met betrekking tot de watersysteemheffing van overeenkomstige toepassing verklaard.

De nieuwe kostentoedelingsmethode vereist een ingrijpende aanpassing van artikel 21. Daarom is ervoor gekozen het artikel volledig te vervangen. Leden 1 en 2 blijven ongewijzigd. In lid 3 blijft de toedeling van het kostendeel aan de categorie ingezetenen gebaseerd op inwonerdichtheid. Lid 4 bepaalt de kostentoedeling voor de categorie ongebouwd via de formule $0,000\ 002 \times (A^{2,12})$, waarbij A het aantal hectaren ongebouwde onroerende zaken (exclusief natuur) per 1000 inwoners is. Het vijfde lid bepaalt het kostendeel voor de categorie natuur via de formule $0,000\ 006 \times (B^{1,91})$, waarbij B het aantal hectaren natuurterreinen per 1000 inwoners is. In lid 6 is geregeld dat het kostendeel voor de categorie gebouwd bestaat uit het kostendeel (uitgedrukt in procenten) dat resteert nadat de kostendelen voor de categorieën ingezetenen, ongebouwd en natuur zijn bepaald. Lid 7 geeft het waterschap de bevoegdheid om in de kostentoedelingsverordening het kostendeel voor de categorieën ongebouwd en natuur met maximaal 25% te verhogen of te verlagen. Het gaat hierbij om een relatieve afwijking en niet om procentpunten. Dit stelt het waterschap in staat om de kostenaandelen aan te laten sluiten bij de specifieke kenmerken van het gebied waarin de wegentaak wordt uitgevoerd en de taakuitoefening. Tot slot verklaart lid 8 een aantal artikelen uit de Waterschapswet van overeenkomstige toepassing op de wegenheffing. Het gaat hierbij onder andere om bepalingen over de definiëring van belastingobjecten (artikel 118), de nadere aanduiding van belastingplichtigen (artikel 119), de vaststelling van een kostentoedelingsverordening (artikel 120) en de bepaling van de heffingsmaatstaf (artikel 121).

Voor de inhoud van het nieuwe artikel verwijzen wij naar bijlage 1 van het ontwerpbesluit, getiteld Besluit tot wijziging Reglement van bestuur voor Waterschap Hollandse Delta 2025. Bijlage 2 bevat de toelichting behorende bij het besluit tot wijziging van het reglement van bestuur.

3. Proces

Dit Statenvoorstel vormt het sluitstuk van een lang proces dat samen met het waterschap is doorlopen. De Verenigde Vergadering van Waterschap Hollandse Delta nam op 19 februari 2025 het besluit om de conclusies uit het Rapport kostentoedeling wegenheffing over te nemen. Het college van dijkgraaf en heemraden heeft Gedeputeerde Staten op 26 maart 2025 hierover geïnformeerd en gevraagd om de kostentoedeling op basis van gebiedskenmerken via een wijziging in het reglement van bestuur mogelijk te maken.

Artikel 3 van de Waterschapswet bepaalt dat Gedeputeerde Staten met het waterschapsbestuur in overleg treden voor het bepalen van hun standpunt ten aanzien van een voorstel om het reglement van bestuur te wijzigen. Op 15 mei 2025 heeft er een bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen gedeputeerde Arne Weverling, portefeuillehouder Water, en het college van dijkgraaf en heemraden. In dit bestuurlijk overleg is geconcludeerd dat gezien de achtergrond en de onderliggende redenen van de voorgestelde wijziging, er provinciale bezwaren zijn tegen de reglementswijziging.

Daarna is artikel 4 van de Waterschapswet gevolgd. In dit artikel is bepaald dat Gedeputeerde Staten na bestuurlijk overleg met het waterschap een ontwerpbesluit opstellen en ter inzage leggen. Na de terinzageleggingsperiode wordt het ontwerpbesluit verder doorgeleid naar Provinciale Staten voor de verdere besluitvorming. Gedeputeerde Staten hebben op 15 juli 2025 het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Reglement van bestuur voor Waterschap Hollandse Delta 2025 vastgesteld en vrijgegeven voor inspraak. Het ontwerpbesluit heeft van 23 juli 2025 tot en met 2 september 2025 zowel digitaal als fysiek ter inzage gelegen voor belanghebbenden om zienswijzen in te kunnen dienen. Een kennisgeving hierover is gepubliceerd in het Provinciaal Blad. Er zijn geen zienswijzen ingediend.

4. Procedure

Na vaststelling van dit voorstel informeren Gedeputeerde Staten de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (conform artikel 4, derde lid, van de Waterschapswet). Het besluit wordt gepubliceerd in het Provinciaal Blad. Hiermee kan Waterschap Hollandse Delta de nieuwe kostentoedelingsmethode toepassen in de wegenheffing.

Ontwerpbesluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 16 september 2025, met het besluitnummer PZH-2025-880348056;

Gelet op artikel 2 en 122b, tweede lid, van de Waterschapswet;

Besluiten:

1. Vast te stellen het Besluit tot wijziging van het Reglement van bestuur voor het Waterschap Hollandse Delta 2025 (bijlage 1);
2. Vast te stellen de Toelichting behorende bij het Besluit tot wijziging van het Reglement van bestuur voor het Waterschap Hollandse Delta 2025 (bijlage 2).

Den Haag, 12 november 2025

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Griffier
drs. B.S.M. Sepers

Voorzitter
mr. A.W. Kolff

Bijlagen:

- Bijlage 1 - Besluit tot wijziging Reglement van Bestuur voor het Waterschap Hollandse Delta 2025;
- Bijlage 2 - Toelichting behorende bij het Besluit tot wijziging Reglement van Bestuur voor het Waterschap Hollandse Delta 2025;
- Bijlage 3 - Brief d.d. 26 maart 2025 van Waterschap Hollandse Delta met verzoek tot aanpassing van het reglement van bestuur;
- Bijlage 3a - Bijlage behorende bij de brief van Waterschap Hollandse Delta d.d. 26 maart 2025 - Besluit VV d.d. 19 februari 2025;
- Bijlage 3b - Bijlage behorende bij de brief van Waterschap Hollandse Delta d.d. 26 maart 2025 - Onderzoek kostentoedeling wegenheffing.

Den Haag, 16 september 2025

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

Secretaris
drs. M.J.A. van Bijnen MBA

Voorzitter
mr. A.W. Kolff