

Toelichting behorende bij het Besluit tot wijziging van het Reglement van bestuur voor het Waterschap Hollandse Delta 2025

Inleiding

Per 1 januari 2026 treedt de Wet van 10 februari 2025 in werking 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 wet heeft onder meer als doel de toepassing van het profijtbeginsel bij de watersysteemheffing te verbeteren. Daartoe wordt de kostentoedelingsmethode aangepast, waarbij de kostendelen voor de heffingsplichtige categorieën worden vastgesteld op basis van de gebiedskenmerken van het waterschap.

Waterschap Hollandse Delta is één van de weinige waterschappen die ook wegen in beheer heeft. Artikel 122a van de Waterschapswet biedt de mogelijkheid om hiervoor een wegenheffing in te stellen ter bestrijding van de kosten die verbonden zijn met de behartiging van de wegentaak. In het reglement van bestuur staan de regels waar de toedeling van de kostendelen ten aanzien van de wegenheffing aan moet voldoen. Het waterschap wil de nieuwe wettelijke kostentoedelingsmethode op basis van gebiedskenmerken ook toepassen op de wegenheffing. De provincie is verzocht om dit via een wijziging van het reglement van bestuur mogelijk te maken.

Nieuwe kostentoedelingssystematiek watersysteemheffing

Met de kostentoedeling worden de totale kosten van het waterbeheer verdeeld over vier betalende groepen. Deze categorieën zijn:

- De ingezetenen (de inwoners);
- De eigenaren of rechthebbenden van ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen (de agrariërs);
- De eigenaren of rechthebbenden van natuurterreinen (de terreinbeheerders); en
- De eigenaren of rechthebbenden van gebouwde onroerende zaken (de woningeigenaren en bedrijven).

De watersysteemheffing bestaat uit een solidariteitsdeel en een profijtdeel. Het solidariteitsdeel vertegenwoordigt het algemeen belang van werken, wonen en recreëren in het gebied van het waterschap en wordt opgebracht door de categorie ingezetenen. Op basis van de inwonerdichtheid per vierkante kilometer wordt in beginsel minimaal 20% en maximaal 50% van de kosten die verbonden zijn aan de zorg voor het watersysteem aan deze categorie toegerekend. De resterende kosten worden verdeeld over de eigenaren van onroerend goed.

De verdeling tussen de categorieën gebouwd, ongebouwd en natuur wordt momenteel bepaald aan de hand van de economische waarde van de onroerende zaken die tot deze categorieën behoren. Als een categorie een relatief hoge economische waarde kent, dan leidt dit automatisch tot een hoge bijdrage voor die categorie. Stijgt de waarde van een categorie ten opzichte van de andere categorieën, dan resulteert dit bij een volgende kostentoedeling in een nog hogere bijdrage voor die categorie. Dit staat op gespannen voet met het profijtbeginsel, dat ervan uitgaat dat degene die meer profijt heeft bij de taakuitoefening van het waterschap ook een grotere bijdrage levert in de kosten van het waterschap. Het enkele feit dat de economische waarde van een categorie stijgt of daalt, betekent namelijk niet dat de categorie meer of minder profijt heeft van de taakuitoefening door het waterschap.

Daar komt bij dat in de huidige kostentoedelingssystematiek sprake is van een weeffout, omdat de economische waarde van ongebouwde onroerende zaken voor een groot deel wordt bepaald door de hogere waarde van infrastructuur. Hierdoor stijgt bij de aanleg van meer infrastructuur het kostenaandeel van deze categorie, zonder dat daar een groter profijt van de taakuitoefening van het waterschap tegenover staat. Iets vergelijkbaars speelt binnen de categorie gebouwde onroerende zaken, waarbij de economische waarde van woningen ten opzichte van bedrijfspanden harder is gestegen, met als gevolg dat de lasten steeds meer zijn verschoven van niet-woningen naar woningen.

De wetswijziging probeert dit op te lossen door de kostentoedeling niet langer te baseren op de economische waarde van onroerende zaken, maar op de gebiedskenmerken van het waterschap. De nieuwe kostentoedelingsmethode verandert niets voor de categorie ingezetenen. Voor de categorieën ongebouwd, natuur en gebouwd des te meer. De gebiedskenmerken geven aan in welke mate de categorieën ongebouwd en natuur aanwezig zijn in het gebied van het waterschap. Daarmee wordt ook duidelijk in welke mate de categorie gebouwd in het gebied aanwezig is. Als een categorie veel hectares beslaat, wordt aangenomen dat het waterschap relatief veel inspanning verricht voor deze categorie. Hiermee wordt beter aangesloten bij het profijtbeginsel.

Als startpunt wordt in de nieuwe kostentoedelingsmethode uitgegaan van de dichtheid van de categorieën ongebouwd en natuur, die wordt bepaald aan de hand van het aantal hectares per 1000 inwoners. De gedachte hierachter is dat bij een hoge dichtheid van ongebouwd en natuur het belang van deze categorieën groter is dan bij een lage dichtheid. De startpunten in de kostentoedeling worden berekend met behulp van een formule die is vastgelegd in de wet. Het waterschap heeft daarbij bestuurlijke ruimte gekregen om de kostendelen aan te passen, afhankelijk van de specifieke kenmerken van het gebied en de taakuitoefening.

Eenzelfde systematiek voor kostentoedeling wegenheffing

Waterschap Hollandse Delta beheert, zoals gezegd, ook wegen. In tegenstelling tot de watersysteemtaak voert het waterschap de wegentaak echter niet in het gehele beheersgebied uit. Voor de wegentaak geldt een taakgebied dat in artikel 3, derde lid, van het reglement van bestuur is gedefinieerd. Voor deze taak heft het waterschap een heffing van dezelfde belanghebbende categorieën als bij de watersysteemheffing. De kostentoedeling voor de wegentaak volgt daarbij zoveel mogelijk de systematiek van de watersysteemheffing.

Het wettelijk kader van de wegenheffing is opgenomen in artikel 122a en 122b van de Waterschapswet, en artikel 21 van het Reglement van bestuur voor het Waterschap Hollandse Delta.

De genoemde wetswijziging brengt geen veranderingen aan in de regels voor de wegenheffing. In het reglement van bestuur wordt bepaald aan welke regels de kostentoedeling voor de wegenheffing moet voldoen, waarbij de wettelijke bepalingen voor de watersysteemheffing van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard.

Waterschap Hollandse Delta wil de nieuwe wettelijke kostentoedelingsmethode op basis van gebiedskenmerken ook toepassen op de wegenheffing. Daarom heeft het waterschap, samen met Waterschap Rivierenland en Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (die ook wegen in beheer hebben), ieder voor de eigen situatie, een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om de kostentoedeling op basis van gebiedskenmerken ook voor de wegenheffing toe te passen¹.

¹ Rapport Kostentoedeling Wegenheffing, onderzoek naar gebiedskenmerken, eindconcept 14 december 2024.

Uit het onderzoek blijkt dat ook bij de wegenheffing sprake is van een 'weeffout', veroorzaakt door de aanwezigheid van veel infrastructuur binnen het taakgebied wegenbeheer van het waterschap. Dit heeft een grote invloed op de kostendelen voor de categorieën ongebouwd en natuurterreinen. In het onderzoek is geconcludeerd dat het mogelijk is om de kostentoedeling voor het wegenbeheer aan de hand van gebiedskenmerken toe te passen. 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 natuurterreinen;
- De weeffout moet worden opgelost;
- Het kostentoedelingssysteem moet toekomstbestendig zijn.

Op basis van een beperkt aantal kengetallen, specifiek voor het taakgebied van het waterschap, zijn de gebiedskenmerken bepaald waarmee de kostendelen voor de verschillende categorieën kunnen worden berekend. Voor de categorieën ongebouwd en natuurterreinen zijn daarbij regressielijnen (rekenlijnen) bepaald, die ervoor moeten zorgen dat de verdeling van de kosten van het wegenbeheer over de categorieën belanghebbenden ongeveer gelijk blijft ten opzichte van de huidige kostentoedelingsmethode ('methode Delfland'). Rond deze regressielijnen is een bandbreedte van 25% opgenomen, waarbinnen het waterschap een bestuurlijke afweging kan maken over de te hanteren kostendelen, afhankelijk van specifieke gebiedskenmerken of de taakuitoefening.

Bestuurlijk overleg ex artikel 3 en 4 Waterschapswet

Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de Verenigde Vergadering van Waterschap Hollandse Delta op 19 februari 2025 besloten om de kaders vast stellen voor de kostentoedeling op basis van gebiedskenmerken, zowel voor de watersysteemheffing als de wegenheffing. Voor de wegenheffing is hiervoor echter een wijziging van het reglement van bestuur noodzakelijk.

Op 26 maart 2025 heeft het college van dijkgraaf en heemraden hiertoe een verzoek ingediend bij de provincie. Op 15 mei 2025 is een bestuurlijk overleg geïnitieerd om invulling te geven aan de artikelen 3 en 4 van de Waterschapswet. Naar aanleiding hiervan is geconcludeerd dat, gezien de achtergrond en onderliggende redenen van de voorgestelde wijzigingen, er vanuit provinciaal oogpunt geen bezwaren zijn tegen medewerking aan de reglementswijziging.

Een nieuw artikel 21

De wijziging van het reglement van bestuur betreft artikel 21 van het Reglement van Bestuur voor het Waterschap Hollandse Delta. In dit artikel staan de regels die gelden voor de wegenheffing die door het waterschap wordt geheven. Kort samengevat wordt hierin nu nog bepaald dat het kostenaandeel voor de categorie ingezetenen wordt vastgesteld op basis van de inwonerdichtheid per vierkante kilometer in het gebied waar de wegentaak wordt uitgevoerd. Voor de overige categorieën wordt dit bepaald op basis van de onderlinge economische waarde van de onroerende zaken die tot de categorieën behoren.

Deze reglementswijziging brengt een groot aantal wijzigingen aan in dit artikel. Er is daarom ervoor gekozen om het artikel volledig te vervangen. De wijziging heeft geen gevolgen voor de categorie ingezetenen; het kostenaandeel voor deze categorie blijft gebaseerd op de inwonerdichtheid per vierkante kilometer in het gebied waar de wegentaak wordt uitgevoerd. Ter verduidelijking is in het derde lid van artikel 21 uitgeschreven hoe het kostenaandeel voor deze categorie moet worden bepaald.

Voor de categorieën ongebouwd en natuurterreinen zijn formules opgesteld waarmee de kostendelen voor deze categorieën kunnen worden vastgesteld. Deze formules zijn opgenomen in de leden 4 en 5 van het nieuwe artikel 21. De formules drukken de dichtheid van de categorieën ongebouwd en natuurterreinen uit binnen het taakgebied waar de

wegentaak wordt uitgevoerd. Het kostendeel ongebouwd wordt bepaald volgens de formule $0,000\ 002 \times (A^{2,12})$, waarbij A staat voor het aantal hectaren ongebouwde onroerende zaken, niet zijnde natuurterreinen, per 1000 inwoners in het taakgebied van het wegenbeheer van het waterschap. Het vijfde lid regelt de toedeling van het kostendeel voor de categorie natuur, waarbij het kostendeel natuur wordt bepaald volgens de formule $0,000\ 006 \times (B^{1,91})$, waarbij B staat voor het aantal hectaren natuurterrein per 1000 inwoners in het taakgebied van het wegenbeheer van het waterschap.

Nadat de kostendelen voor de categorieën ingezetenen, ongebouwd en natuurterreinen zijn bepaald, wordt het resterende kostendeel toegekend aan de categorie gebouwd. Dit is geregeld in lid 6 van het nieuwe artikel 21. Hiermee wordt de huidige kostentoedelingssystematiek op basis van de waarde van de onroerende zaken in het economisch verkeer verlaten.

In lid 7 van het artikel is bepaald dat het waterschap de bestuurlijke ruimte heeft om de kostendelen voor de categorieën ongebouwd en natuur binnen een bandbreedte van 25% naar boven of naar beneden bij te stellen. Hiermee kan het waterschap rekening houden met specifieke gebiedskenmerken en de taakuitoefening van het waterschap.

Tot slot worden in lid 8 een aantal wetsartikelen die betrekking hebben op de watersysteemheffing van overeenkomstige toepassing verklaard op de wegenheffing. De verwijzing in het huidige artikel naar artikel 116 van de Waterschapswet is komen te vervallen, omdat artikel 122a van de Waterschapswet dit artikel reeds van toepassing verklaart op de wegenheffing.

Den Haag, 12 november 2025

Provinciale Staten van Zuid-Holland

griffier,

B.S.M. Schepers

voorzitter,

mr. A.W. Kolff