Drinkwatergebruik als maatstaf voor de Riool- en Waterzorgheffing Nijmegen

Leidt dit tot vermindering drinkwatergebruik?



SWECO

Document Status:

Voor commentaar

Datum: 11/07/2024

Sweco Nederland B.V.	Handelsregister 30129769		
Onderwerp	Nijmegen Wrp 2025		
Projectnummer	51019671	**Gecontroleerd door**	Dorine van der Linde
Klant	Gemeente Nijmegen		
Auteur	Karst Jan van Esch		
Datum	11-07-2024	**Vrijgegeven door**	Elwin Leusink
Documentreferentie	NL24-648800269-89430 rioolheffing Nijmegen D1.docx		

Inhoudsopgave

1 Introductie 4
1.1 Onderzoeksopzet 4

2 Onderzoeksvraag en antwoord 5
3 Van rioolheffing naar riool- en waterzorgheffing 6
3.1 Nieuwe benaming 6
3.2 Wettelijke grondslag 6
3.3 Huidige heffingsmaatstaf Nijmegen 6

4 Drinkwatergebruik als heffingsmaatstaf 8
4.1 Algemene beginselen 8
4.2 Drinkwatergebruik 8
4.3 Aandachtspunten 9

1 Introductie

Op 6 september 2023 is de startnotitie water en rioleringsprogramma besproken met de raad van gemeente Nijmegen. De startnotitie voor het water en rioleringsprogramma (Wrp) gaat over de te nemen stappen om te komen tot een nieuw Wrp als instrument onder de Omgevingswet.

Tijdens het gesprek met de raad is gesproken over het stimuleren van inwoners en bedrijven om drinkwater te besparen door een financiële prikkel via de riool- en waterzorgheffing.

De rioolheffing wordt anno 2024 geheven op basis van de WOZ-waarde, het bedrag is 0,0472% van de WOZ-waarde met een maximum van € 4.720,00 per perceel.

In deze nota wordt antwoord gegeven op de vraag van de raad of het heffen op basis van drinkwatergebruik zal leiden tot een vermindering (van het drinkwatergebruik).

1.1 Onderzoeksopzet

Allereerst worden in deze adviesnota vanuit de literatuur antwoord gegeven op de vraag van de raad. Vervolgens is achtergrondinformatie gegeven over de rioolheffing, de huidige heffingsgrondslag en het hanteren van drinkwatergebruik als heffingsmaatstaf.

2 Onderzoeksvraag en antwoord

De onderzoeksvraag is: “Leidt het heffen van de rioolheffing op basis van drinkwatergebruik tot een vermindering van dat drinkwatergebruik. Ofwel, is de rioolheffing een sturingsinstrument om drinkwatergebruik te verminderen.

Het COELO[1] geeft in haar ‘Atlas van de lokale lasten 2024’ het volgende aan:

> “**Diftar bij waterbeheer minder effectief dan bij afval**
> Dit jaar woont 8,1 procent van de bevolking in gemeenten waar het te betalen bedrag afhangt van het waterverbruik. Bij de rioolheffing is het eenvoudiger om het principe ‘de vervuiler betaalt’ in te voeren dan bij de afvalstoffenheffing. Dat komt doordat de praktische problemen van het heffen naar rato van het watergebruik veel kleiner zijn: ontwijking (afvaltoerisme) is niet mogelijk, en in vrijwel alle woningen zijn watermeters geïnstalleerd. Uit onderzoek blijkt echter dat watergebruik minder gevoelig is voor prijsprikkels dan afvalaanbod[2]”.

Ook de Vereniging Nederlandse Gemeenten geeft in het document ’Rioolheffing als instrument om duurzaamheidsdoelen te realiseren”[3] aan:

> “Waterbesparing: schoon drinkwater is een schaars goed waarvan zuinig gebruik gestimuleerd kan worden. Dat kan ook door financiële prikkels via de rioolheffing. Een nadeel van financiële prikkels is dat de prijselasticiteit van het watergebruik zeer gering is. Een hogere prijs voor een kuub water leidt niet of nauwelijks tot minder drinkwatergebruik. De prikkel zal met name het bewustzijn bij de gebruikers vergroten”.

Niet bekend is of in gemeenten die de afgelopen jaren een overstap hebben gemaakt naar een drinkwatergerelateerde rioolheffing, ook daadwerkelijk minder drinkwater zijn gaan gebruiken.

Uit de documenten kunnen we afleiden dat het zeer de vraag is of de rioolheffing een sturingsinstrument is om watergebruik te verminderen. Wellicht geldt daarop een positief antwoord voor (zeer) grote bedrijfsmatige lozingen. Naar gelang het tarief zullen grote lozers geneigd zijn te zoeken naar oplossingen om watergebruik te verminderen. In het uiterste geval kunnen zij besluiten om het eigen afvalwater zelf te zuiveren. Daarmee verliest de gemeente dan een deel van haar inkomsten die door de “overblijvers” moeten worden opgebracht omdat de kosten niet (direct) zullen dalen. Dat kan een groot negatief bijeffect zijn.
Voor het overgrote deel van de lozers zal het antwoord negatief zijn, het prijsmechanisme zal niet of nauwelijks leiden tot vermindering van het watergebruik.

[1] COELO, Atlas van de lokale lasten 2024.
[2] P. Kooreman (1993), De prijsgevoeligheid van huishoudelijk watergebruik, *ESB*, 24 februari 1993, blz. 181-183.
[3] VNG/TFI/JS/31082018

3 Van rioolheffing naar riool- en waterzorgheffing

3.1 Nieuwe benaming

De ‘riool- en waterzorgheffing’ is de nieuwe naam die de VNG in haar modelverordening van september 2021 heeft geïntroduceerd voor de bekende ‘rioolheffing’. Hiermee geeft de VNG de brede context aan voor de gemeentelijke watertaken (stedelijk afvalwater, hemelwater en grondwatermaatregelen) die uit de rioolheffing kunnen worden bekostigd.
In deze notitie hanteren we de nieuwe naam om het brede karakter van de gemeentelijke watertaken ook hierin te laten doorklinken.

3.2 Wettelijke grondslag

De riool- en waterzorgheffing is en blijft een belasting op basis van de Gemeentewet artikel 228a en dient voor de bekostiging van de gemeentelijke watertaken zoals die op grond van de Omgevingswet artikel 2.16 lid 1 aan de gemeenten zijn toebedeeld. De Gemeentewet hanteert overigens nog steeds de naam ‘rioolheffing’.

Gemeentewet artikel 228a

1. Onder de naam rioolheffing kan een belasting worden geheven ter bestrijding van de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan:
   a. de inzameling en het transport van huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater, alsmede de zuivering van huishoudelijk afvalwater en
   b. de inzameling van afvloeiend hemelwater en de verwerking van het ingezamelde hemelwater, alsmede het treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

2. Ter zake van de kosten, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, kunnen twee afzonderlijke belastingen worden geheven.

3. Onder de kosten, bedoeld in het eerste lid, wordt mede verstaan de omzetbelasting die als gevolg van de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit dat fonds.

3.3 Huidige heffingsmaatstaf Nijmegen

De huidige heffingsmaatstaf in Nijmegen is vastgelegd in de ‘Verordening Rioolheffing 2024’. De belasting wordt geheven van degene die bij het begin van het belastingjaar het genot heeft krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van een perceel dat direct of indirect is aangesloten op de gemeentelijke riolering. Het is een eigenarenheffing. Dat betekent onder andere dat kwijtschelding niet of in zeer beperkte mate aan de orde is want er is altijd vermogen aanwezig.

De belasting wordt geheven naar de waarde in het economische verkeer van het perceel, het tarief voor 2024 bedraagt 0,0472% met een maximum van € 4.720,00 (overeenkomend met een WOZ-waarde van € 10 miljoen). Aan percelen met een WOZ-waarde van minder dan € 25.000,00 wordt geen aanslag opgelegd.

De WOZ-waarde van een gemiddelde woning in Nijmegen is in 2024 (waardepeildatum 1-1-2023) ten opzichte van 2023 (waardepeildatum 1-1-2022) gestegen met 4,7%[4]. In 2023 was de gemiddelde woningwaarde in Nijmegen € 362.000,00[5]. In 2024 is dat met de genoemde stijging € 379.000,00. Dat betekent dat een gemiddelde woning in 2024 een bedrag van € 179,00 aan riool- en waterzorgheffing betaalt. Let wel, het gaat hier om een gemiddelde. Hoe hoger de WOZ-waarde, hoe hoger de rioolheffing, tot de aftopping op het eerdergenoemde maximum.

De totale inkomsten rioolheffing in 2024 zijn geraamd op € 16,9 miljoen euro[6].

[4] bron: Waarderingskamer, 19-2-2024
[5] Bron: allecijfers.nl
[6] Bron: website gemeente Nijmegen, Paragrafen Lokale heffingen, belastingopbrengsten

4 Drinkwatergebruik als heffingsmaatstaf

4.1 Algemene beginselen

Het staat de gemeente vrij die heffingsgrondslag te kiezen die het beste past bij het gemeentelijke beleid en de praktijk van belastingheffing. Er is wel een aantal voorwaarden aan verbonden. Bij de keuze van de heffingsgrondslag is het van belang dat voor een eerlijk, inzichtelijk en betaalbaar systeem voor het verhalen van de gemeentelijke lasten voor de gemeentelijk watertaken wordt gekozen. Hoge perceptiekosten, die op de belastingplichtigen worden verhaald, zijn alleen acceptabel als daar significante grote inhoudelijke voordelen tegenover staan, zoals bijvoorbeeld een eerlijke verdeling van de lasten over profijthebbers of kostenveroorzakers.

De algemene rechtsbeginselen die hierbij moeten worden gehanteerd zijn het evenredigheids- en het gelijkheidsbeginsel. Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat iedereen bijdraagt naar de mate dat hij profiteert van de dienstverlening. Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat gelijke gevallen ook gelijk worden behandeld.

Overige randvoorwaarden zijn dat de maatstaven zich niet mogen richten naar het inkomen, de winst of het vermogen en er geen onredelijke of willekeurige verdeling van de kosten mag ontstaan. Het kan lijken dat de WOZ-waarde als maatstaf zich op het vermogen richt, maar dat is niet zo. De maatstaf richt zich niet op het vermogen, maar op de waarde van het vastgoed in het economische verkeer. Reeds in 1990 is door de regering uitgesproken[7]:

> *"Het staat gemeenten dan ook vrij die heffingsmaatstaven op te nemen die zich het beste verstaan met het gemeentelijke beleid en de praktijk van de belastingheffing. In dit verband achten wij bijvoorbeeld de waarde in het economische verkeer van een op de riolering aangesloten object als heffingsmaatstaf voor een rioolaansluit–of rioolafvoerretributie goed denkbaar.*

4.2 Drinkwatergebruik

Idealiter zou een heffingsmaatstaf worden toegepast die rekening houdt met de werkelijke hoeveelheid via gemeentelijke voorzieningen (i.c. riolering) *afgevoerd* water, maar het is zeer kostbaar om dit voor elk perceel betrouwbaar te doen, deze meters worden (nog) niet toegepast. Daarom wordt gerelateerd aan de hoeveelheid toegevoerd drinkwater of opgepompt water. Dat kan gerelateerd worden aan het werkelijke verbruik in m^3 of aan een verbruikscategorie (een zogenaamde staffeling per bijvoorbeeld 300 m^3).

Meer gemeenten in Nederland gebruiken deels of geheel deze maatstaf. Volgens het COELO[8] woont in 2024 8,1% van de bevolking in een gemeente waar de rioolheffing afhangt van het watergebruik. Opgemerkt wordt dat als gebruik wordt gemaakt van een grote eerste verbruikscategorie (bijvoorbeeld een eerste categorie van 0-300 m^3), dit als vastrecht wordt beschouwd omdat

[7] TK 1989-1990 21591 Wijziging van de gemeentewet met betrekking tot de materiele belastingbepalingen – p 66.
[8] COELO, Atlas van de lokale lasten 2024.

het overgrote deel van de woningen dan in deze categorie valt en dus dezelfde rioolheffing betaalt.

Een rioolheffing met deze maatstaf kan alleen worden geheven van gebruikers. Dat betekent in Nijmege een wisseling omdat nu wordt geheven van vastgoedeigenaren.

Het drinkwatergebruik voor Nijmegen als totaal is bij de gemeente niet bekend. Daarom rekenen we met algemene kengetallen. Dat geeft richting, maar betekent voor de Nijmeegse situatie wel een mate van onzekerheid. Het rekenvoorbeeld geeft evenwel duidelijk richting.

Het drinkwatergebruik in Nederland is in 2020 afgerond gemiddeld 130 liter per persoon per dag[9]. Uitgaande van dit drinkwatergebruik en 187.000 inwoners, betekent dit een totaal drinkwatergebruik van de huishoudens van 8,8 miljoen m^3 per jaar. Het bedrijfsmatige verbruik wordt geschat op circa 25% hiervan, dat is 2,2 miljoen m^3 per jaar. Uitgaande van een benodigde opbrengst van € 16,9 miljoen, is in 2024 een heffing per m^3 nodig van € 1,52.

Nijmegen had op 1-1-2023 182.454 inwoners en 83.916 woningen[10].
Dat betekent een gemiddelde woningbezetting van 2,17 inwoners.
Uitgaande van een gebruik van 130 liter per persoon per dag, overeenkomend met een jaarverbruik van 103 m^3, leidt dit tot een rioolheffing van € 157,00 woning per jaar.

Inwoners 2024		187.000		
Drinkwatergebruik 2024		0,130	m3 per persoon per dag	
		8.873.150	m3 per jaar	
bedrijfsmatig verbruik	25%	2.218.288		
		11.091.438		
Benodigde opbrengst rioolheffing 2024		16.900.000	euro	
Benodigd tarief per m3:		1,52	per m3	
huishoudens 2023		99.481		
omvang gemiddeld huishouden		2,2		
gemiddeld waterverbruik huishouden		103	m3 per jaar	
Rioolheffing obv drinkwatergebruik		157	euro per jaar	

LET WEL: dit is een voorbeeld op basis van algemene drinkwatergegevens, vertaald naar de Nijmeegse situatie voor een gemiddelde woning met 2,17 inwoners. Bij gebruik van werkelijke drinkwaterverbruiksgegevens kunnen de uitkomsten anders zijn!

4.3 Aandachtspunten

De volgende aandachtpunten kunnen worden geplaatst:

- Voor zowel de WOZ-maatstaf als de drinkwatergebruikmaatstaf is de rioolheffing voor een gemiddelde situatie berekend. Het is evenwel niet zo dat de gemiddelde situatie bij de WOZ hetzelfde huishouden betreft als de gemiddelde situatie bij het drinkwatergebruik.

[9] Bron: CBS, Nederland in cijfers, editie 2023
[10] Bevolkingscijfers | Tableau Public

- De voorbeeldberekening betreft een gemiddeld huishouden met 2,17 personen. In werkelijkheid varieert de rioolheffing afhankelijk van de werkelijke woningbezetting en het werkelijke drinkwatergebruik.
- Het drinkwatergebruik kan fluctueren. De gevoeligheid voor wijziging lijkt groter dan bij de WOZ. In een jaar met een warme droge zomer is het gebruik hoger dan in een nat jaar door het sproeien van de tuin, water voor kinderbadjes, etc. Dat betekent ook fluctuatie in de inkomsten, terwijl de kosten niet of veel minder fluctueren. Dat kan voorkomen worden door het gebruik maken van een staffeling waarbij een eerste categorie van gebruik (bijvoorbeeld tussen de 0 en 200 m^3) voor eenzelfde bedrag wordt aangeslagen. De mogelijke stimulans om drinkwatergebruik te beperken (die al gering is), wordt daarbij overigens voor de kleinverbruikers helemaal tenietgedaan.
- Ook bij de drinkwatergebruiksmaatstaf moet worden nagedacht over hoe de grootverbruikers worden belast. Passen we ook hier een aftopping toe, of een degressief of juist progressief verloop van het tarief per eenheid watergebruik?
- Bij het hebben van een gebruikersheffing moet worden nagedacht over het al dan niet in aanmerking laten komen van kwijtschelding. Ook heeft leegstand een negatief effect. Het gemis aan inkomsten worden opgebracht door de overige heffingbetalers.
- Voor een gebruikersheffing kan kwijtschelding aan de orde zijn, afhankelijk van het gemeentelijke beleid. Het COELO meldt daarover in 2024:

  > *Op 2 gemeenten na (Duiven en Alphen aan den Rijn) is in alle gemeenten met een rioolheffing voor de gebruiker kwijtschelding mogelijk. In 6 gemeenten kan hooguit een gedeelte van de aanslag worden kwijtgescholden. Men moet dan bijvoorbeeld altijd de helft betalen, of men krijgt slechts het vastrecht kwijtgescholden en niet het bedrag dat aan het waterverbruik is gekoppeld.*
  > *De rioolheffing voor de eigenaar wordt zelden kwijtgescholden. Huiseigenaren bezitten doorgaans vermogen, en voldoen dan niet aan de voorwaarden voor kwijtschelding. Om dezelfde reden komt kwijtschelding van de ozb vrijwel niet voor.*

  Het kwijtgescholden bedrag moet worden opgebracht door de overige heffingbetalers. De keuze van een heffingsmaatstaf voor gebruikers hangt vooral af van het profijt dat de gebruikers van de riolering hebben en de kosten die hun gebruik veroorzaakt. Kwijtschelding verhoogt de rioolheffing voor de overige gebruikers. Een heffing van eigenaren kent deze nadelen van een gebruikersheffing niet of veel minder.
- Het principe “de gebruiker betaalt’ speelt meer bij de drinkwatergebruikmaatstaf dan bij de WOZ-maatstaf. Het betreft wel alleen de relatie met de vuilwaterstroom, de afvoer van hemel- en grondwater komt hierin niet tot uiting.
- Het gegeven blijft dat het totaal aan inkomsten het totaal aan kosten moet dekken. Welke heffingsmaatstaf daarbij toe te passen, is in feite een verdelingsvraagstuk.
- De overgang van WOZ-waarde als maatstaf naar een drinkwatergebruiksmaatstaf heeft (grote) administratieve gevolgen, de voordelen moeten opwegen tegen de hiermee gepaard gaande inspanning.