gemeente **Roermond**

VOORSTEL AAN EEN COMMISSIE VAN DE GEMEENTE ROERMOND

Onderwerp: **Herschikking Rioolheffing**
Zaaknummer: **Moties 16M24 en 17M15 Herschikking Rioolheffing**
Datum: **20 mei 2019**

Inleiding
Door de partijen VVD, PvdA en LVR werd in 2016 een motie ingediend waarbij het verzoek was om de grondslag voor de rioolheffing te heroverwegen; doelstelling hierbij was om een eerlijkere verdeling van de kosten te bereiken.
Medio 2017 wordt een herhaalde motie ingediend door VVD en LVR vanwege het niet-tijdig reageren op de eerdere / bovenstaande motie, waarbij een aspect wordt toegevoegd, namelijk om “in geval van verschuiving van de oplegging van rioolheffing van eigenaar (verhuurder) naar gebruiker (huurder) met o.a. de woningcorporaties in gesprek te gaan met als doel de voor de woningcorporaties resulterende lastenverlaging één op één door te geven aan de huurders.”
Met het oog op de beide ingediende moties, waarbij de grondslag van de rioolheffing heroverwogen wordt met het streven om een eerlijkere verdeling van de rioollasten te bewerkstelligen, hebben wij een extern terzake deskundig bureau ‘Van den Bosch & partners’ gevraagd om de verschillende, al dan niet gangbare, (on)mogelijkheden voor de rioolheffing te inventariseren.

Historisch overzicht
Tot 2008 was deze belasting een retributie, genaamd rioolrecht, wat grofweg betekent dat de gebruikers van de riolering betalen voor het rechtstreekse belang en profijt dat zij hebben van de riolering. Concreet was het al dan niet verschuldigd zijn van rioolrecht zeer tastbaar, immers als criterium gold, dat een perceel middels een rioleringsafvoerbuis moest zijn aangesloten op het gemeentelijke rioleringsstelsel.

Op 1 januari 2008 trad de “Wet verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken” in werking. Met deze wet heeft de gemeente naast de zorg voor inzameling en transport van afvalwater ook een regenwaterzorgplicht en een duidelijke rol als regisseur bij de aanpak van grondwaterproblemen gekregen. Er is dan niet langer sprake van een koppeling van belasting aan een individuele tegenprestatie (zoals bij een retributie). Hiermee kreeg de gemeente financiële mogelijkheden om knelpunten in het gemeentelijk waterbeheer aan te pakken.
Per 1 januari 2010 hebben gemeenten, op grond van artikel 228a van de Gemeentewet, de mogelijkheid om een zogenoemde “brede rioolheffing” (hierna: rioolheffing) in te voeren. Met deze rioolheffing kan de gemeente de kosten die verbonden zijn aan de gemeentelijke watertaken verhalen. Gemeenten kunnen volgens de wetgever door middel van een eigen belastingverordening de heffing nader vormgeven. In deze ‘nieuwe’ rioolheffing behoeft geen sprake te zijn van een directe aansluiting op het gemeentelijk rioleringsstelsel, maar volstaat ook een ‘indirecte’ aansluiting om rioolheffing te kunnen opleggen. De gemeente behoudt de vrijheid om een aantal zaken, zoals het belastingobject, de belastingplichtige, de heffingsgrondslag en de heffingsmaatstaf te bepalen.
Net als bij veel gemeenten in Nederland koos gemeente Roermond ervoor om voor wat betreft de objectafbakening aan te sluiten bij de WOZ, waarbij de heffing geldt voor (alleen) de eigenaar voor een vast bedrag (2019: € 169,32). Met ingang van 2015 is een tarief ad 50% van het ‘standaard’ tarief geïntroduceerd (2019: € 84,66) voor percelen met een WOZ-waarde tot € 40.000: hiermee kwam de gemeente tegemoet aan de wens om een lager tarief (50%) in rekening te brengen voor losstaande

garageboxen en ook hiermee vergelijkbare objecten zoals losstaande loodsen, bergingen, fietsenstallingen en dergelijke.

Met ingang van 1 januari 2013 zijn wij toegetreden tot BsGW, waarbij de heffing en inning van de gemeentelijke belastingen, waaronder ook de rioolheffing, aan BsGW werd opgedragen.
In 2018 legde BsGW (netto) 29.474 aanslagen rioolheffing op voor een bedrag ad € 5.075.868, plus nog eens 652 aanslagen rioolheffing (voor objecten met een WOZ-waarde < € 40.000) voor een bedrag ad € 55.996, in totaal derhalve uitkomend op € 5.131.864 aan 16.840 belastingplichtigen.

Argumenten
Zoals reeds aangegeven heeft extern en terzake zeer deskundig adviesburo 'Van den Bosch & partners' een advies met diverse denkrichtingen uitgewerkt. Buiten dat u het rapport als bijlage bij dit voorstel aantreft, treft u onderstaand de ons inziens belangrijkste overwegingen en oplossingsrichtingen aan.

Oplossingsrichtingen 'Van den Bosch en partners'
Van den Bosch en partners heeft bij de opzet van haar rapport de bovenstaand aangegeven indeling, naar belastingobject, belastingplichtige, heffingsgrondslag en heffingsmaatstaf aangehouden.

Voor wat betreft de objectafbakening sluit onze gemeente momenteel aan bij de WOZ-objectaf-bakening, waardoor de uitvoeringspraktijk van de rioolheffing voor onroerende zaken identiek is aan de onroerende-zaakbelastingen (OZB). Hierdoor wordt op dit vlak efficiënt en vanuit één administratie (die door BsGW wordt gevoerd) gewerkt, waarvan Van den Bosch en partners aangeeft, dat deze best gecontinueerd blijft.

Voor wat betreft de belastingplicht mag de rioolheffing geheven worden van eigenaren, of van gebruikers, of van zowel de eigenaren als de gebruikers van percelen.
Door de rioolheffing aan zowel eigenaren alsook aan gebruikers toe te rekenen, kan meer invulling gegeven worden aan het beginsel 'de vervuiler betaalt, immers de kosten voor het rioleringsstelsel worden gemaakt voor het afvoeren van hemelwater (dat op de percelen van eigenaren valt) en voor het afvoeren van vuilwater (dat na consumptie door gebruikers aan het riool wordt aangeboden).

De heffingsgrondslag, oftewel het belastbare feit is erin gelegen, dat hemel- en vuilwater (direct danwel indirect) wordt aangeboden aan het gemeentelijke rioleringsstelsel. Ook vanuit de collectiviteitsgedachte kan geredeneerd worden dat ieder perceel en iedere burger belang heeft bij het nakomen van de gemeentelijke zorgplichten en dus in de heffing betrokken zou moeten worden. Daarvoor is wel een wijziging van het belastbare feit nodig, aangezien in dat geval iedereen belastingplichtig wordt, ook indien het perceel niet direct of indirect aangesloten is.

De heffingsmaatstaf is ten slotte het instrument, aan de hand waarvan wordt bepaald hoe hoog het verschuldigde bedrag voor de rioolheffing is; hiermee kan invloed uitgeoefend worden op de gewenste eerlijkere verdeling. Door Van den Bosch en partners worden enkele varianten voorgesteld, waarvan de o.i. drie meest van toepassing zijnde worden genoemd:

1 – vast bedrag
Een veel gebruikte heffingsmaatstaf betreft het hanteren van een vast bedrag. Deze maatstaf kan zowel gehanteerd worden voor heffingen die plaatsvinden van eigenaren als voor gebruikers. Voordeel van het heffen van een vast bedrag is dat deze leidt tot een eenvoudige uitvoering en dus ook lage perceptiekosten. Nadeel van een vaste tarifering is dat deze leidt tot een minder evenwichtige kostenverdeling (grote objecten betalen net zoveel als kleine objecten), terwijl er ook geen sprake is van een prikkel tot zuinig gebruik van water (objecten die veel (afval)water afvoeren

betalen net zoveel als objecten die weinig of vrijwel geen water afvoeren). Het hanteren van een vast bedrag doet wel recht aan de ‘collectief goed’ gedachte die in feite van de rioolheffing uitgaat en kosten-veroorzaking los laat. Veel kosten van de riolering worden immers met name veroorzaakt door hemelwaterafvoer en niet zozeer door de afvoer van afvalwater.

2 – WOZ-waarde
Ook kiezen veel gemeenten ervoor om de heffing afhankelijk te stellen van de WOZ-waarde. De rechter heeft in verschillende uitspraken bepaald dat de WOZ-waarde als maatstaf voor de rioolheffing kan worden gehanteerd. Door de WOZ-waarde te hanteren wordt een andere verdeling van de kosten die gepaard gaan met de riolering bewerkstelligd. Dure objecten gaan dan immers meer bijdragen dan goedkopere objecten.

3 - Waterverbruik
Een deel van de heffing kan aan de gebruiker opgelegd worden op basis van het waterverbruik. Een heffing die gebaseerd is op het waterverbruik wordt altijd gebaseerd op het aantal kubieke meters afvalwater dat wordt afgevoerd via de gemeentelijke riolering. Omdat de afvoer als zodanig niet in alle gevallen objectief vast te stellen is, wordt het aantal herleide kubieke meters water dat naar het object is toegevoerd of opgepompt, ook geacht te zijn afgevoerd.
Voordelen van een heffing op basis van waterverbruik is dat daarmee een duidelijkere relatie te leggen is met het profijt dat men heeft. Percelen die veel afvalwater afvoeren betalen immers meer dan percelen die weinig water afvoeren.
Een heffing die gebaseerd is op het daadwerkelijke waterverbruik (al dan niet gecombineerd met tariefklassen) kan een wel een prikkel vormen tot zuinig gebruik van water. Bij het nastreven van bepaalde duurzaamheidsdoelen kan dit dus ook een geschikte heffingsmaatstaf zijn.

Aandachtspunten, die nadere uitwerking behoeven zijn, dat:

- Een ‘tegenbewijsregeling’ is nodig voor die gevallen, waarin door belastingplichtige een (aanzienlijk) deel van kubieke meters water dat naar het object is toegevoerd of opgepompt, niet aan het rioleringsstelsel wordt aangeboden, maar zelf verwerkt, bijvoorbeeld in een productieproces;
- deze systematiek bewerkelijker is dan het hanteren van een vast tarief en vaker leidt tot procedures. Daardoor brengt een dergelijke heffing vaak hogere uitvoeringskosten met zich mee. Met het hanteren van tariefklassen kan dit deels worden ondervangen;
- daarnaast dient men gegevens te ontvangen van een derde (waterleidingmaatschappij); hiermee wordt de aanslagoplegging uitermate afhankelijk van een derde, hetgeen deze systematiek zeer foutgevoeligheid maakt. Bovendien kan de heffing formeel pas na afloop van het tijdvak opgelegd worden. Dat kan worden opgelost door de heffing te baseren op het verbruik van een voorgaand belastingjaar. Daarvan is immers het waterverbruik bekend.

Heffingsmaatstaf	**Voordeel**	**Nadeel**
1 - Vast bedrag per perceel	Eenvoudige uitvoering Eenvoudige koppeling via de WOZ-administratie mogelijk Eenvoudige differentiatie tussen woningen – niet-woningen is mogelijk Voor zover geheven van eigenaren: minder subjecten (veel huurwoningen zijn in eigendom bij grote entiteiten zoals woningcorporaties en institutionele beleggers)	Minder evenwichtige kostentoedeling Particuliere huishoudens kunnen (gezien toenemende kosten) onevenredig zwaar belast worden t.o.v. niet-woningen

	Weinig proceduregevoelig Weinig administratieve lasten en perceptiekosten (w.o. kosten bezwaar- en beroepsprocedures)	
2 - WOZ-waarde	Eenvoudige koppeling via de WOZ-administratie Eenvoudige differentiatie woning – niet-woning wordt op deze wijze al gerealiseerd .	Minder goede relatie met de kosten Kan bij bepaalde belasting-plichtigen (niet-woningen en agrariërs) leiden tot weerstand
3 - Waterverbruik (div. combinaties)	Afhankelijk van de differentiatie is er meer relatie met profijtbeginsel “Vrijstelling aan de voet” mogelijk, zodat alleen grotere lozers worden belast Kan gebruikt worden om duurzaamheidsdoelen na te streven	Proceduregevoelig(er) Bewerkelijk v.w.b. vullen en onderhouden systeem heffende instantie Afhankelijk van derden v.w.b. gegevens waterinname of waterverbruik Niet voor eigenaar mogelijk

Ook is het mogelijk om een combinatie van bovenstaande toe te passen vanuit het streven naar een eerlijkere rioolheffing:
Voor het eigenarendeel kan de heffing gebaseerd worden op de WOZ-waarde. Dat kan een vast bedrag per categorie zijn (bijvoorbeeld WOZ waarde < € 40.000, van € 40.001 - € 300.000 en > € 300.000), maar dat kan ook een percentage van de WOZ-waarde zijn.
Voor het gebruikersdeel kan de heffing gebaseerd worden op het waterverbruik, waarbij hiervoor categorieën (bijvoorbeeld tot en met 25 m³, van 25,001 m³ - 1.000 m³ en meer dan 1.000 m³) een tarief voor kleinverbruik, normaal respectievelijk grootverbruik geldt.

Tot slot is er het stimuleren van het afkoppelen van het rioolstelsel voor wat betreft de aanlevering van hemelwater. Met het oog op de bewerkelijkheid van deze variant en de navenant hogere perceptiekosten, willen wij deze buiten de rioolheffing houden. Wel kan het afkoppelen gestimuleerd worden middels subsidieregelingen.

Voorbeeld berekeningen voor de verschillende alternatieve heffingsgrondslagen:

Ad 1 – vast bedrag (huidige systematiek van onze gemeente)

Dit systeem kent de gemeente momenteel: per (directe danwel indirecte) aansluiting geldt een tarief ad € 169,32 (2019). Daarnaast kennen we een tarief ad € 84,66 (2019) voor percelen met een WOZ-waarde tot € 40.000 (voor losstaande garageboxen en ook hiermee vergelijkbare objecten) .
In 2018 legde BsGW (netto) 29.474 aanslagen rioolheffing op voor een bedrag ad € 5.075.868, plus nog eens 652 aanslagen rioolheffing (voor objecten met een WOZ-waarde < € 40.000) voor een bedrag ad € 55.996, in totaal derhalve uitkomend op € 5.131.864 aan 16.840 belastingplichtigen.

Ad 2 – WOZ-waarde

a - Wanneer we de rioolheffing alléén zouden belasten op basis van de WOZ-waarde, dan zou een tarief ad circa 0,075 % leiden tot deze opbrengsten als het huidige systeem van een vast bedrag. Hierbij geldt dat hoe hoger de WOZ-waarde, hoe hoger de verschuldigde rioolheffing.

b - Als alternatief (voor het onder 2a genoemde percentage) zou een ‘standaardtarief’ ad circa € 150,- vastgesteld kunnen worden voor objecten met een WOZ-waarde van € 40.000 tot en met € 300.000. Voor objecten met een WOZ-waarde die minder is dan € 40.000, zou € 75,- (zijnde de helft, zoals in de huidige systematiek ook van toepassing is) worden opgelegd ,

en voor objecten met een WOZ-waarde groter dan € 300.000 zou de rioolheffing dan € 300,- (zijnde tweemaal het standaardtarief) kunnen bedragen.

De voorgestelde grenzen voor de gekozen WOZ-waarden zijn gebaseerd op:

(1) de huidige verordening, waarbij objecten met een WOZ-waarde tot maximaal € 40.000 ook 50 % van het 'normale' tarief voor de rioolheffing betalen

en

(2) de bovengrens ad € 300.000 is ruim € 100.000 (lees: zelfs iets meer dan 50%) hoger dan de gemiddelde woningwaarde in onze gemeente van € 197.855 (bron: Belastingoverzicht 2019 van de provincie Limburg), waarmee de rioolheffing ad 'tweemaal het standaardtarief' van toepassing is voor deze categorie objecten.

Ad 3 – WOZ-waarde (voor de eigenaar) in combinatie met waterverbruik (voor de gebruiker)
Als voor de rioolheffing een 'tarief' ad bijvoorbeeld:
- € 130,- vastgesteld zou worden voor objecten met een WOZ-waarde van € 40.000 - € 300.000, en
- voor objecten met een WOZ-waarde die minder is dan € 40.000 dan € 65,- (zijnde de helft van het 'standaardtarief') in rekening wordt gebracht, terwijl
- voor objecten met een WOZ-waarde hoger dan € 300.000 zou een bedrag ad € 260,- (zijnde tweemaal het 'standaardtarief') in rekening wordt gebracht,
dan zou de totale opbrengst van de eigenaren circa € 4.500.000 bedragen.

Om tot de gewenste opbrengst ad € 5.130.000 (zijnde de begrote (en maximaal door te belasten) kosten voor de rioolheffing) te komen, zou aan de gebruikers een bedrag ad circa € 630.000 moeten worden opgelegd. Dit zou bewerkstelligd kunnen worden, door een additioneel bedrag aan de gebruikers voor het daadwerkelijke waterverbruik op te leggen ad bijvoorbeeld:
€ 12,50 te heffen voor een waterverbruik tot en met 25 m³,
€ 25,- voor een afname van 25,001 m³ - 1.000 m³
en € 200 voor een waterverbruik van meer dan 1.000 m³.

Voor deze indeling is gekozen om tegemoet te komen aan de wens om 'klein'verbruikers (zo goed als) te ontzien bij de lasten-toerekening voor de rioolheffing en ook om de 'groot'verbruikers relatief zwaarder te belasten. Ook geldt bij deze klasse-indeling, dat (nagenoeg alle) gezinnen binnen de gekozen klasse van 25,001 m³ - 1.000 m³ vallen.

Kanttekeningen en risico's
In het algemeenheid geldt uiteraard, dat iedere stelselwijziging een (al dan niet te voorzien) risico in de uitvoering met zich mee brengt, specifiek echter in dit geval, moeten wellicht de navolgende extra risico's vermeld worden.
Zoals aangegeven zijn gemeenten niet alleen verantwoordelijk voor de afvoer van het hemelwater, maar ook voor de afvoer van huishoudelijk afvalwater, de rioleringszorg, en de aanpak van problemen die verband houden met de grondwaterstand. Op grond van artikel 228a van de Gemeentewet, hebben gemeenten de mogelijkheid om een zogenoemde "brede rioolheffing" (hierna: rioolheffing) in te voeren. Hierbij kan de heffing worden opgelegd aan eigenaren of aan gebruikers. Een wijziging van de heffing van eigenaren naar gebruikers kan leiden tot een (aanzienlijke) stijging van het bezwaarschriften en kwijtscheldingen, hetgeen een navenante directe invloed heeft op de perceptiekosten (lees: bezwaar- en beroepschriften) totale opbrengst van de rioolheffing.
Een ander risico is de afhankelijkheid van derden ten behoeve van de aanslagoplegging. Als het waterverbruik in de heffing betrokken wordt, dan moeten deze gegevens aangereikt worden door 'Waterleiding Maatschappij Limburg' (WML) en (continuïteit van) de kwaliteit van deze gegevens is uiteraard nagenoeg oncontroleerbaar voor ons en / of voor BsGW.

De financiële gevolgen van een onverhoopt (al dan niet voorzien) risico / onzekerheid kunnen voor onze gemeentelijke exploitatie aanzienlijk zijn en het streven is dan ook om eventuele ongewenste bedoelde gevolgen zoveel mogelijk te beperken. Dit is voor ons de aanleiding om voorstellen voor eventuele wijzigingen in deze grondslag in eerste aanzet beperkt aan te brengen. Hiermee zal een onverhoopt negatief effect hopelijk ook slechts een beperkte negatieve uitwerking hebben en bovendien biedt een dergelijke beperkte aanpassing de mogelijkheid om (al dan niet voorziene) effecten te constateren en waar nodig op in te grijpen en bij te sturen.

Tot slot moet vermeld worden, dat VNG werkt aan de actualisering van de modelverordening rioolheffing en afhankelijk van de resultaten, die hieruit voortvloeien alsook het tijdstip waarop, is het mogelijk dat de thans voorliggende voorgestelde grondslagen een andere wending krijgen.
Ook overweegt BsGW, mede afhankelijk van de aanbevelingen van VNG, om een nadere (voorkeurs) uitwerking hiervan richting gemeenten te presenteren. Maar een en ander is zeer afhankelijk of en, zo ja, wanneer VNG aanbevelingen doet.

Financiële gevolgen
Net als voor enkele andere gemeentelijke belastingen en / of heffingen geldt, dat bij de tariefstelling hiervan de totale baten niet hoger zijn dan de lasten, oftewel, mogen de opbrengsten (en daarmee de onderliggende tarieven) hooguit kostendekkend worden doorbelast.
Door de eventuele keuze voor een andere grondslag voor de tariefstelling voor de rioolheffing, wijzigen de totale lasten niet. Aangezien onze gemeente ernaar streeft om de exploitatie van de rioolheffing financieel sluitend te begroten, zullen ook de baten (als totaal) niet wijzigen door de keuze van de heffingssystematiek. Wél kan er een verschuiving van en naar bepaalde (categorieën) belastingplichtigen plaatsvinden, maar dat is ook net de bedoeling van dit onderzoek.

Communicatie en participatie
Als bijlage treft u het “Advies inzake de mogelijkheden Rioolheffing gemeente Roermond” van ‘Van den Bosch & partners’ aan. Graag verkennen wij samen met u de mogelijke alternatieve uitwerkingsrichtingen als grondslag voor de rioolheffing, waarbij het streven is om een eerlijkere verdeling van de lasten te bereiken.

Uitvoering en evaluatie
Graag werken wij een of enkele van de mogelijke alternatieve grondslagen voor de rioolheffing nader uit, waarbij financiële en andere gevolgen in kaart gebracht zullen worden en waarbij het streven is om aan uw gemeenteraad een andere rioolheffingsgrondslag voor te stellen voor de actualisering van de betreffende verordening. Naast de jaarlijkse actualisering van de verordeningen stellen wij voor om een eventuele wijziging van de grondslag voor de rioolheffing na twee jaren te evalueren.

VERZOEK COLLEGE
Het college van B&W verzoekt de commissie BM om kennis te nemen van bijgaand advies van ‘Van den Bosch en partners’ en van bovenstaande notitie en om aan de hand hiervan aan te geven of, en zo ja welke alternatieven de commissie verder uitgewerkt te zien.

Burgemeester en wethouders van Roermond,

De secretaris,	De burgemeester,
mr. drs. J.J.Th.L. Geraedts	M.J.D. Donders – de Leest

Bijlage: Advies inzake mogelijkheden Rioolheffing gemeente Roermond van ‘van den Bosch & partners’ van 27 februari 2019.