Toekomstbestendige riool- en waterzorg heffing Utrecht

De gebruiker betaalt?



SWECO

Document Status:
Definitief
Datum: 5/12/2024

Sweco Nederland B.V.	Handelsregister 30129769		
Onderwerp	Utrecht heffingsgrondslag rioolheffing		
Projectnummer	51019935	**Gecontroleerd door**	Renske ter Horst
Klant	Gemeente Utrecht		
Auteur	Karst Jan van Esch		
Datum	05-12-2024	**Vrijgegeven door**	Elwin Leusink
Documentreferentie	NL24-648800269-76398 Toekomstigbestendige rioolheffing Utrecht D1.docx		

Inhoudsopgave

1 Introductie 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Onderzoeksopzet 4
1.3 Leeswijzer 5

2 De riool- en waterzorgheffing 6
2.1 Nieuwe benaming 6
2.2 Wettelijke grondslag 6
2.3 Huidige heffingsgrondslag Utrecht 6
2.4 Vergelijking huidige heffingsgrondslag in motie M382 Eerlijke verdeling woonlasten van 3-12-2020 met genoemde gemeenten en Amsterdam 7

3 Heffingsmaatstaven 9
3.1 Algemene beginselen 9
3.2 Toetsingsonderdelen 9
3.3 Overzicht mogelijke maatstaven 10
3.4 Nieuwe modelverordeningen VNG 11
3.5 Voor- en nadelen Utrechtse rioolheffingsmaatstaf 2024 13
3.6 Toetsing nieuwe mogelijke heffingsmaatstaven 13
3.7 De vervuiler betaalt en stimulans om te vergroenen 15
3.7.1 Afkoppelen 15
3.7.2 Redeneertrant voordeel riool- en waterzorgheffing 16
3.7.3 Perceptiekosten 17
3.7.4 Samenvattende aandachtspunten 18

4 Voorkeursscenario's: overwegingen, aandachtspunten, voorbeelden 20
4.1 Voorkeursscenario 1: Omvang huishouden 20
4.2 Voorkeursscenario 2: Watergebruik 22
4.2.1 Ongestaffeld watergebruik per m^3 22
4.2.2 Watergebruik per staffel van 50 m^3 23
4.3 Voorkeursscenario 3: Vast bedrag aansluiting eigenaren en m^3 gebruikers 24
4.4 Voorkeursscenario 4: Vast bedrag eigenaren perceel + m^3 gebruikers 25

5 Conclusies 27

Bijlage 1: Samenstelling werksessie 1
Bijlage 2: Verdeling DWA-HWA

1 Introductie

1.1 Aanleiding

Om de kosten van de zorg voor stedelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater en grondwatermaatregelen te dekken, heft de gemeente Utrecht rioolheffing.

Motie

Op 3 december 2020 is in de gemeenteraad motie 'M382 Eerlijkere verdeling woonlasten' aangenomen. Deze motie roept op om een meer gedifferentieerde vorm van afvalstoffenheffing en mogelijk rioolheffing uit te werken en te presenteren die meer recht doet aan het principe van de vervuiler betaalt[1]. Bij het vaststellen van de Visie Water en Riolering Utrecht in februari 2022 is dan ook afgesproken dat we onderzoek doen naar een nieuwe, toekomstbestendige systematiek voor de rioolheffing die meer recht doet aan het principe van 'de vervuiler betaalt'.

Modelverordening VNG

Ook heeft de VNG een nieuwe Modelverordening Riool- en Waterzorgheffing gepubliceerd om meer recht te doen aan de brede invulling van de gemeentelijke watertaken nu wateroverlast en verdroging steeds meer maatregelen in de publieke ruimte vragen[2]. De eis voor een directe of indirecte aansluiting op de riolering voor het heffen van riool- en waterzorgheffing vervalt in de nieuwe modelverordening, waardoor bijna alle percelen in de gemeente (bijv. ook natuurterreinen en cultuurgronden) in de heffing betrokken *kunnen* worden. De huidige heffingsgrondslag van Utrecht sluit hier (nog) niet op aan.

Onderzoeksvraag

Om bovengenoemde redenen heeft gemeente Utrecht Sweco gevraagd advies te geven over een toekomstbestendige heffingsgrondslag voor de riool- en waterzorgheffing die meer recht doet aan het principe van 'de vervuiler betaalt' en tegelijkertijd recht doet aan de brede invulling van de gemeentelijke watertaken, waaronder klimaatbestendigheid valt.

1.2 Onderzoeksopzet

Doel van het onderzoek is de mogelijkheden te verkennen voor een andere heffingsgrondslag voor de riool- en waterzorgheffing. Daarbij wordt ingezoomd op de (wettelijke) mogelijkheden, de huidige heffingsgrondslag in Utrecht en op een viertal voorkeursscenario's.

Het onderzoek is gefaseerd opgezet. Peiljaar is 2024. In een werksessie met een aantal betrokkenen:

- Zijn eerst de voor- en nadelen benoemd van de huidige heffingsgrondslag.
- Is nagedacht over wat beoordelingscriteria zijn voor de nieuwe grondslag van de riool- en waterzorgheffing.

[1] M382 Eerlijkere verdeling woonlasten Utrecht - iBabs Publieksportaal (bestuurlijkeinformatie.nl)
[2] Riool- en waterzorgheffing | VNG

- En is een matrix opgesteld waarin een aantal hoofdrichtingen van heffingsgrondslagen zijn afgezet tegen de gedefinieerde beoordelingscriteria zoals bijvoorbeeld het evenredigheids- en gelijkheidsbeginsel, redelijke perceptiekosten en het principe ‘de vervuiler betaalt’.

De resultaten zijn vastgelegd in deze rapportage en besproken in de werkgroep. In de werkgroep zaten specialisten van Water en Riolering en Financiën van de gemeente Utrecht en medewerkers van de BghU [3], de organisatie die namens de gemeente Utrecht, buurgemeenten en het waterschap de rioolheffing int. In die bespreking is door de werkgroep een voorkeursscenario uitgesproken.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt kort ingegaan op het instrument riool- en waterzorgheffing en de huidige heffingsgrondslag van de rioolheffing in Utrecht. Hoofdstuk drie geeft een beoordeling van veelvoorkomende heffingsmaatstaven aan de hand van een aantal criteria. Hoofdstuk vier geeft een aantal overwegingen rondom het thema en een stappenplan om te komen tot een wijziging van heffingsmaatstaven voor de rioolheffing. Hoofdstuk vijf geeft indicatieve berekeningen van de rioolheffing voor de voorkeursscenario’s. Hoofdstuk zes is het slot van deze rapportage en geeft de samenvattende conclusies.

[3] De BghU – Belastingsamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht – is een samenwerkingsverband op het gebied van belastingen tussen de gemeenten Bunnik, De Bilt, Houten, Lopik, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Zeist en Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. De BghU voert namens deze partijen de heffing en invordering van lokale belastingen uit en stelt de hoogte van de WOZ-waarden vast.

2 De riool- en waterzorgheffing

2.1 Nieuwe benaming

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

2.2 Wettelijke grondslag

De riool- en waterzorgheffing is 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 zorgplichten voor afvloeiend hemelwater, grondwatermaatregelen en stedelijk afvalwater).

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.

2.3 Huidige heffingsgrondslag Utrecht

De huidige heffingsgrondslag in Utrecht is vastgelegd in de ‘Verordening Rioolheffing gemeente Utrecht 2024’[4]. Het belastbaar feit is het direct of indirect aangesloten zijn op de gemeentelijke riolering (eigenarendeel) of het direct of indirect via de gemeentelijke riolering afvoeren van water (gebruikersdeel). Het voorwerp van de belasting is een perceel.

Voor het eigenarendeel wordt een vast bedrag per perceel gehanteerd, in 2024 is dat € 245,77 per jaar.

[4] Zie Verordening rioolheffing gemeente Utrecht 2024 | Lokale wet- en regelgeving (overheid.nl)

Het gebruikersdeel wordt geheven naar het aantal kubieke meters dat uitgaat boven de 250 kubieke meters water dat in één jaar vanuit een perceel wordt afgevoerd.

De tarieven voor het gebruikersdeel bedragen in 2024 voor elke volle eenheid van één kubieke meter water:

1. € 1,88 per eenheid van 0 tot en met 50.000 kubieke meter water;
2. € 1,80 per eenheid van 50.001 tot en met 100.000 kubieke meter water;
3. € 1,67 per eenheid van 100.001 tot en met 150.000 kubieke meter water;
4. € 1,50 per eenheid boven de 150.000 kubieke meter water.

De rioolheffing bedraagt in de volgende situaties:

- Een huurder met een verbruik van minder dan 250m3 betaalt geen rioolheffing.
- Een eigenaar met twee personen betaalt bij een normaal watergebruik € 245,77;
- Een eigenaar met vier personen betaalt € 245,77;
- De grootste lozer die voorkomt in de gebruikte database van BghU, verbruikt 151.600 m^3 en betaalt bijna € 270.000 rioolheffing.

De opbrengst uit de eigenarenheffing bedraagt circa 89% van de totaalopbrengst, het gebruikersdeel bedraagt circa 11%.

In 2024 zijn er in Utrecht volgens BghU circa 174.000 woningen, waarvan er ruim 82.000 huurwoningen. Daarnaast zijn er ruim 11.000 niet-woningen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat één enkele eigenaar meerdere objecten kan bezitten en dus meer rioolheffing kan betalen dan hierboven aangegeven.

2.4 Vergelijking huidige heffingsgrondslag in motie M382 Eerlijke verdeling woonlasten van 3-12-2020 met genoemde gemeenten en Amsterdam

In motie 2020-M382 ‘Eerlijkere verdeling woonlasten’ wordt de situatie in Utrecht vergeleken met een aantal andere gemeenten.

Hierna zijn de rioolheffingen van de in de betreffende motie van 3 december 2020 genoemde gemeenten opgenomen, aangevuld met Amsterdam als één van de G4-gemeenten.

	Eigenarendeel			Gebruikersdeel		
Gemeente	**Maatstaf**	**Bedrag**	**bijzonderheid**	**Maatstaf**	**Bedrag**	**bijzonderheid**
Utrecht	direct of indirect aangesloten			250 m3 < X < 50.000 m3	1,88	per m3
	per eigendom	245,77		50.000 m3< X < 100.000 m3	1,80	per m3
				100.000 m3 < X < 150.000 m3	1,67	per m3
				X > 150.000 m3	1,50	per m3
Zeist	direct of indirect aangesloten			< 250 m3	189,60	**alle voor niet-woningen**
	Per eigendom	189,60		250 m3< X < 2.500 m3	7,87	per volle eenheid van 10 m3
				2.500 m3 < X < 25.000 m3	4,12	per volle eenheid van 10 m3
				25.000 m3 < X < 50.000 m3	2,66	per volle eenheid van 10 m3
				50.000m3 < X < 100.000 m3	1,57	per volle eenheid van 10 m3
				> 100.000 m3	1,21	per volle eenheid van 10 m3
Den Haag	direct of indirect aangesloten			< 500 m3	-	
	per onroerende zaak	184,75		> 500 m3	252,75	per 500 m3 of deel daarvan
Rotterdam	direct of indirect aangesloten					
	WOZ < 50.000	57,30	woningen	geen		
	WOZ > 50.000	286,50	woningen			
	WOZ < 50.000	57,30	niet-woningen			
	50.000< WOZ < 200.000	286,50				
	200.000< WOZ	286,50+0,11405%	max 2.482,70			
Eindhoven	direct of indirect aangesloten					
	per perceel	192,00		per volle eenheid 500 m3	266,00	
	vrijstellingen kerken					
	garageboxen en P-plaatsen					
Amsterdam	direct of indirect aangesloten			301m3>= X <=1.000 m3	488,99	
	per perceel	166,85		1.001m3>= X <=5.000 m3	1.850,49	
				5.001m3>= X <=10.000 m3	6.123,94	
				10.001m3>= X <=50.000 m3	15.490,27	
				50.001m3>= X <=500.000 m3	63.591,31	
				>= 500.000 m3	156.928,70	

Als we naar de heffingsmaatstaf in deze gemeenten kijken, valt het volgende op:

- Al deze gemeenten hanteren een eigenarendeel en, met uitzondering van Rotterdam, ook een gebruikersdeel.
- Het belastbaar feit is het ‘direct of indirect aangesloten zijn’ op de riolering.
- Geen van deze gemeenten heft van kleinere huishoudens een lager tarief. Den Haag, Eindhoven en Amsterdam heffen de gebruikersheffing alleen van ‘grootverbruikers’, net zoals Utrecht in 2024 doet. Zeist heft het gebruikersdeel alleen van percelen die niet tot bewoning dienen.

De genoemde gemeenten maken nog geen gebruik van de nieuwe modelverordening van de VNG. Er zijn anno 2024 nog niet heel veel gemeenten die dit wel doen, Bodegraven-Reeuwijk is er daar één van.

3 Heffingsmaatstaven

3.1 Algemene beginselen

Het staat de gemeente vrij om voor de riool- en waterzorgheffing die heffingsgrondslag te kiezen die het beste past bij het gemeentelijke beleid en de praktijk van belastingheffing. 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 heffingsmaatstaven zich niet mogen richten naar het inkomen, de winst of het vermogen en er geen onredelijke of willekeurige verdeling van de kosten over verschillende groepen mag ontstaan Daarnaast geldt dat de heffing een bestemmingsheffing is: de inkomsten zijn gelabeld voor de gemeentelijke watertaken en mogen maximaal 100% kostendekkend zijn. De *geraamde* inkomsten mogen niet uitgaan boven de *geraamde* kosten.

Bij de keuze van de heffingsgrondslag is het belangrijk dat voor een uitlegbaar en inzichtelijk systeem voor het verhalen van de gemeentelijke rioleringslasten wordt gekozen. De uitvoeringskosten moeten daarbij in het oog worden gehouden. Hoge perceptiekosten, die ook weer op de belastingplichtigen worden verhaald, zijn alleen acceptabel als daar grote voordelen tegenover staan.

3.2 Toetsingsonderdelen

De geschiktheid van een heffingsmaatstaf voor de lokale situatie wordt bepaald door lokale omstandigheden zoals politieke voorkeur, verdeling over woningen en niet-woningen, totale woonlasten, etc. Toch kan de geschiktheid van een heffingsmaatstaf in algemene zin wel worden getoetst aan een aantal ‘objectieve’ toetsingsonderdelen (in willekeurige volgorde):

1. Is er sprake van een evenredige heffing (kostenveroorzaker / profijthebber)?
2. Is er sprake van een gelijke heffing in gelijke gevallen?
3. Is er sprake van redelijke perceptiekosten.
4. Is de heffing trendgevoelig / wat is de stabiliteit van de inkomsten.
5. Bevat de maatstaf subjectieve elementen (zijn er uitzonderingen op de regel nodig).
6. Is de heffing uitlegbaar?
7. Is er draagvlak bij de belastingplichtigen?
8. Is de heffingsmaatstaf toekomstbestendig?
9. Betaalt de vervuiler?
10. Bevat de heffing een stimulans om te vergroenen?

Perceptiekosten zijn kosten die gemaakt moeten worden om de heffing te innen, zoals:

- Heffings- en invorderingskosten (personeel, materieel, automatisering).

- Behandelingskosten voor bezwaar- en beroepsprocedures.

Bij het ‘vergroenen’ gaat het om het zoveel mogelijk verwerken van hemelwater op het eigen perceel en het terugdringen van drinkwatergebruik voor activiteiten waarvoor geen drinkwaterkwaliteit nodig is.

Hoe ingewikkelder de regeling met allerlei uitzonderingsposities, hoe groter de kans dat er subjectieve elementen in de regeling sluipen. Waarom het ene geval wel uitzonderen (bijvoorbeeld garageboxen) en andere niet (bijvoorbeeld tuinhuizen of fietsschuren). Dat vergroot de ongelijkheid en daarmee de kans op bezwaar en beroep.

Het is belangrijk om te beoordelen of de inkomsten voldoende stabiel zijn om ook op langere termijn de kosten te kunnen dekken. De kosten van de gemeentelijke watertaken liggen binnen grenzen voor tientallen jaren min of meer vast, de infrastructuur gaat immers 50-80 jaren mee. De trendgevoeligheid van de heffing speelt daarbij een rol. Als er bijvoorbeeld wordt geheven op basis van de m^3 drinkwatergebruik en het watergebruik daalt de komende jaren, zal het tarief per m^3 omhoog moeten om de kosten te kunnen blijven dekken.

3.3 Overzicht mogelijke maatstaven

De riool- en waterzorgheffing kan worden geheven van gebruikers, van eigenaren of van beiden. 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. Voor eigenaren ligt het profijt in het hebben van een afvoermogelijkheid en een goede leefomgeving door de zorg voor de hemelwaterafvoer en grondwatermaatregelen.

Als van gebruikers wordt geheven, kan er sprake zijn van kwijtschelding. In een raadsbrief uit 2020 staat hierover:

> “Kwijtschelding van belasting komt met name onder de groep huurders voor, te meer omdat woningeigenaren vanwege de overwaarde op hun woning in de regel niet aan de vermogenstoets voor de kwijtschelding voldoen. Door een gebruikersheffing zal het zeer geringe aantal kwijtscheldingen en het kwijtscheldingsbedrag van rioolheffing in het huidige systeem daarom toenemen. Het is echter niet in te schatten hoe groot dat effect zal zijn en welke gevolgen dat heeft voor het tarief indien de kwijtscheldingskosten in het tarief verwerkt worden.”

Ook kan er sprake zijn van leegstand, waardoor er geen heffing kan worden geheven. Beide factoren verhogen de riool- en waterzorgheffing voor de overige gebruikers. De Utrechtse heffingsmaatstaf kent anno 2024 voor grootverbruikers (> 250 m^3 watergebruik) een gebruikersheffing.

Een heffing van eigenaren kent deze nadelen van een gebruikersheffing niet. In Utrecht wordt in 2024 ook een vast bedrag per eigendom van de eigenaren geheven. Kwijtschelding is momenteel dan ook minimaal.

Hierna volgen enkele voorbeelden van heffingsmaatstaven voor gebruikers en voor eigenaren (de belastingplichtigen). Onderscheid kan worden gemaakt in woningen en niet-woningen. Bij elke categorie kunnen verschillende maatstaven worden gehanteerd, zoals:

- Vast bedrag per aansluiting of perceel.
- Gerelateerd aan gebruik i.c. drinkwatergebruik, al dan niet met staffel.
- Gerelateerd aan omvang huishouden.
- Gerelateerd aan kavelgrootte of bebouwd oppervlak.
- Gerelateerd aan WOZ-waarde.

Combinaties van deze mogelijkheden worden ook vaak toegepast.

Idealiter zou een heffingsmaatstaf worden toegepast die rekening houdt met de werkelijke hoeveelheid via gemeentelijke voorzieningen afgevoerd water, maar het is zeer kostbaar om dit voor elk perceel betrouwbaar te doen. Naast een watermeter in de woning voor de hoeveelheid toegevoerd drinkwater, is dan ook een watermeter in de rioolaansluiting nodig. Dat is uitermate kostbaar om te realiseren omdat dan overal 'rioolwatermeters' moeten worden aangebracht en omdat het technisch lastig is om in niet gevulde buizen (wat rioolaansluitingen zijn) een betrouwbare meting uit te voeren. Daarnaast moet dan ook een grote inspanning worden gepleegd voor het meten van de hoeveelheid afgevoerd regenwater van een perceel naar de openbare ruimte. Daarom staat deze mogelijkheid niet in het overzicht.

3.4 Nieuwe modelverordeningen VNG

De invulling van de gemeentelijke watertaken gebeurt al lang niet alleen meer door de aanleg van riolering, van oudsher het buizenstelsel onder grond. Steeds meer komen er ook bovengrondse voorzieningen bij voor de verwerking van hemelwater zoals goten, greppels, watergangen, wadi's en vijvers. Maatregelen in de publieke ruimte, waarvan iedereen profijt heeft. Daarom heeft de VNG in september 2021 haar modelverordeningen veranderd om recht te doen aan de brede gemeentelijke watertaken[5].

Er zijn door de VNG drie modellen gepubliceerd met verschillende heffingsmaatstaven:

- Model 1: model voor heffing naar een vast bedrag.
- Model 2: model voor heffing naar de waarde in het economisch verkeer.
- Model 3: model voor heffing naar een vast bedrag en naar waterverbruik.

In de hiernavolgende tabel zijn de kenmerken van de drie VNG modelverordeningen samengevat.

[5] ledenbrief LB 21/065)

Tabel 3-1: Kenmerken modelverordeningen riool- en waterzorgheffing VNG

	Model 1	Model 2	Model 3
kenmerk	Vast bedrag	WOZ	Vast + m3
Eigenaren (E), Gebruikers (G)	E en/of G	E en/of G	E vast, G m3
Maatstaf E en/of G	Vast bedrag	% van de WOZ-waarde; vast bedrag	
Maatstaf E			Vast bedrag
Maatstaf G			M3 al dan niet gestaffeld
Varianten	E en/of G: met of zonder drinkwateraansluiting	Woningen, niet-woningen; waardenklassen	E: met of zonder drinkwateraansluiting

Het zijn *model*verordeningen waarvan een gemeente gebruik *kan* maken, ze kan ook een eigen verordening gebruiken (binnen de geldende juridische randvoorwaarden).

Opgemerkt wordt dat de landelijke wetgever gemeenten een ruime vrijheid heeft gegeven bij het inrichten van de heffing. De keuzes die in de modelverordening zijn gemaakt zijn daarom zeker niet de enige, of enige juiste wijze waarop de heffing kan worden ingericht.

De grootste wijziging is het loslaten van het vereiste van ‘direct of indirect aangesloten zijn’. In de modelverordeningen worden percelen aangeslagen. Voor de objectafbakening van het perceel is voor onroerende zaken aangesloten bij de objectafbakening van de Wet WOZ. Voor de afbakening van roerende percelen is aangesloten bij de belastingen op roerende woon- en bedrijfsruimten. Daarbij is wel aparte aandacht nodig voor bijzondere objecten, zoals bijvoorbeeld recreatieterreinen. Worden die als 1 perceel in de heffing betrokken, of moet hiervoor een uitzondering worden gemaakt zodat alle objecten afzonderlijk in de heffing kunnen worden betrokken? Hetzelfde geldt voor verpleeg- en verzorgingshuizen, boerderijen met bedrijfsgebouwen, woningen met garages, etc.

Bij invoering van een riool- en waterzorgheffing volgens de modelverordeningen van de VNG, zal ook nagedacht moeten worden over het al dan niet opnemen van vrijstellingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om percelen met een publieke functie of andere specifieke overheidsvoorzieningen die onderdeel zijn van het geheel van voorzieningen voor de waterzorgtaken.

Bestaat de belasting uit een eigenarendeel en een gebruikersdeel, dan is een controleerbare toedeling van kosten noodzakelijk. Deze eis houdt vooral in dat dezelfde kosten niet twee keer in rekening worden gebracht. De berekening met toelichting wordt opgenomen in de paragraaf lokale heffingen bij de (meerjaren)begroting en in het gemeentelijk rioleringsprogramma. Door uit te gaan van de totale geraamde kosten, die te verdelen over een gebruikers- en eigenarendeel en daarmee de heffingsonderdelen te berekenen, wordt hier eenduidige invulling aan gegeven.

3.5 Voor- en nadelen Utrechtse rioolheffingsmaatstaf 2024

De huidige heffingsgrondslag voor de rioolheffing (zoals die nu nog heet) kent een aantal voor- en nadelen. Als voordelen kunnen worden benoemd:

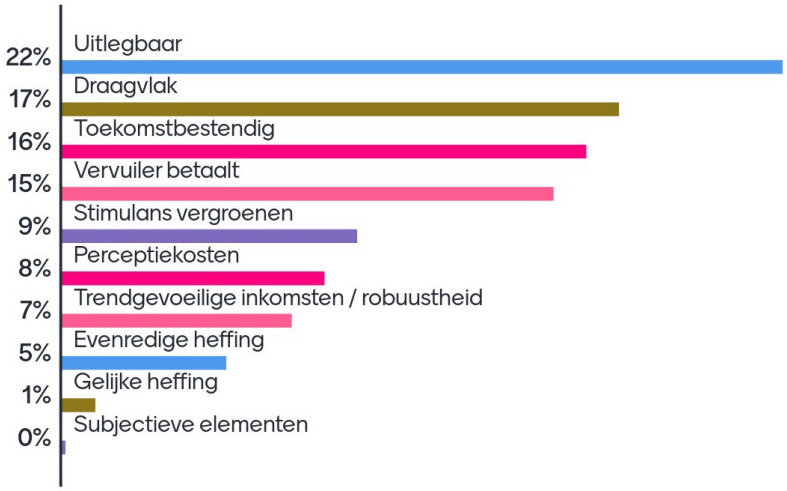
- Relatief lage perceptiekosten. Alleen voor de grootverbruikers wordt gebruik gemaakt van drinkwatergebruiksgegevens;
- Lage kwijtscheldingskosten door het toepassen van een eigenarenheffing;
- Sluit aan bij de heffingssystematiek van buurgemeente Zeist en andere grote steden zoals Eindhoven, Den Haag en Amsterdam.

De volgende nadelen worden gezien:

- De heffingsmethodiek doet maar beperkt recht aan het principe ‘de vervuiler betaalt’. Het grootste deel van de kosten is toegerekend aan het eigenarendeel. Elke aansluiting betaalt hetzelfde vaste tarief ongeacht hoeveel water er op de riolering geloosd wordt;
- Er is in de rioolheffing geen stimulans om regenwater op eigen terrein te verwerken of het verminderen van afvalwater door minder drinkwater te gebruiken (met uitzondering van de grootverbruikers);
- Als (groot) verbruikers steeds meer overgaan op het gebruik van ander water dan drinkwater (water met een lagere kwaliteit dan drinkwater, bijvoorbeeld gezuiverd regenwater), kan heffen op basis van drinkwatergebruik dan nog wel?
- Het grootverbruikerstarief is gevoelig voor de omvang van het grootverbruik. Als de grootste grootverbruikers hun jaarlijkse grootverbruik significant weten terug te dringen, dan heeft dat meteen consequenties voor de inkomsten uit het grootverbruikerstarief, die gaan dan naar beneden terwijl de uitgaven voorlopig min of meer gelijk blijven.
- De heffing is gekoppeld aan het hebben van een aansluiting, percelen zonder aansluiting betalen niet mee, maar hebben wel profijt van de hemel- en grondwaterzorg (bijvoorbeeld onbebouwde percelen, percelen in het buitengebied);
- Alleen de kostenposten die daadwerkelijk afhankelijk zijn van de hoeveelheid afgevoerd afvalwater worden naar rato toegekend aan de grootverbruikersheffing. Het onderscheid in welk deel van de kosten daarbij moet worden betrokken, is ingewikkeld en daarmee lastig uitlegbaar en uitvoerbaar.

3.6 Toetsing nieuwe mogelijke heffingsmaatstaven

In de werksessie met betrokkenen is een aantal mogelijke heffingsmaatstaven getoetst aan beoordelingscriteria. Allereerst zijn die beoordelingscriteria besproken. Wat maakt een heffingsmaatstaf toekomstbestendig? Aan welke eisen moet een nieuw heffingsmaatstaf voldoen? In de werksessie is discussie gevoerd over de vraag welk beoordelingscriterium uit paragraaf 3.2 zwaarder moet wegen en welk minder zwaar, aangegeven op een schaal van 1-10, zie Figuur 3-1.



Figuur 3-1: Weging van de criteria werksessie (zie ook par.3.2)

In de werksessie is aangegeven dat een heffingsgrondslag en -maatstaf vooral uitlegbaar moet zijn en draagvlak moet hebben. Die twee hangen ook met elkaar samen, uitlegbaarheid vergroot vaak ook het draagvlak. Daarnaast is het belangrijk dat de methodiek toekomstbestendig is en dat recht wordt gedaan aan het principe “de vervuiler betaalt”.

Op enige afstand is het ook belangrijk gevonden dat er vanuit de riool- en waterzorgheffing een stimulans gaat om te vergroenen, maar ook dat de perceptiekosten binnen redelijke grenzen blijven en dat de inkomsten niet al te trendgevoelig moeten zijn. Dat laatste is belangrijk omdat de uitgaven dat ook niet zijn.

Vervolgens is nagedacht over de vraag hoe een bepaalde maatstaf op een beoordelingscriterium moet worden beoordeeld (van +2 als zeer geschikt, tot -2 als totaal ongeschikt). In onderstaande matrix (Figuur 3-2) is dat aangegeven.

			Gebruikers evt woningen - niet woningen, een pers.- meer pers.						Eigenaren evt woningen - niet woningen						VNGnieuw 2022 model 1		model 2	model 3
	Criterium	Weging	Vast bedrag	WOZ	omvang huis-houden	m3 waterverbruik	m3 waterverbruik, gestaffeld		Vast bedrag,	WOZ	Kavel-grootte	m2 verhard dakopper-vlak	m2 verhard dakopper-vlak, gestaffeld	m2 verhard terrein-oppervlak	Vast bedrag perceel (evt. woningen/niet woningen)	Vast bedrag perceel drinkwateraansluiting/geen drinkwateraansluiting	WOZ (evt. met woningen/niet woningen, met aftopping, waarde-klassen	Vast bedrag eigenaren en m3 gebruikers
1	evenredige heffing (kostenveroorzaker / profijthebber);	5,0	-2	-2	2	2	2		-2	-2	-2	1	1	2	-2	-2	-2	2
2	redelijke perceptiekosten	8,0	2	2	2	1	1		2	2	0	-2	-2	-2	2	2	2	1
3	trendgevoeligheid inkomsten;	7,0	2	-1	0	-2	0		2	-1	2	1	2	-2	2	2	-1	-2
4	bevat de maatstaf 'subjectieve elementen' (uitzonderingen).	-	2	2	0	1	1		2	2	0	-2	-2	-2	0	0	0	0
5	Uitlegbaar	22,0	-2	-2	1	2	1		-2	-2	-2	1	1	0	-2	-1	-2	2
6	draagvlak bij de belastingplichtigen;	17,0	-2	-2	2	2	2		-2	-2	-2	0	0	0	-2	-2	-2	0
7	heffingsmaatstaf toekomstbestendig.	16,0	2	-2	2	2	2		2	-2	-2	0	0	0	2	2	-2	1
8	Vervuiler betaalt (NB valt ook onder 1?)	15,0	-2	-2	1	1	0		-2	-2	-1	1	1	1	-2	-2	-2	1
9	Stimulans om te vergroenen	9,0	-2	-2	1	1	0		-2	-2	-2	2	1	2	-2	-2	-2	0
10																		
	Ongewogen punten		-2,0	-9,0	11,0	10,0	9,0	-	-2,0	-9,0	-9,0	2,0	2,0	-1,0	-4,0	-3,0	-11,0	5,0
	Gewogen punten		-74,0	-159,0	138,0	138,0	106,0	-	-74,00	-159,00	-139,00	51,00	49,00	13,00	-56,0	-34,0	-141,0	79,0

Figuur 3-2: Beoordeling heffingsmaatstaven werksessie

In de werksessie zijn de volgende heffingsmaatstaven als meest geschikt beoordeeld:

- ‘omvang huishoudens’ voor gebruikers (hoeveel mensen wonen er in een pand);
- m^3 (drink)watergebruik (per m3 en gestaffeld) voor gebruikers en
- model 3 van de VNG: een vast bedrag voor eigenaren en m^3 (drink)watergebruik voor gebruikers.

Opgemerkt wordt wel dat de weging is gedaan door een beperkte groep specialisten (zie bijlage 1). In dat licht moeten de uitkomsten worden bekeken.

In hoofdstuk vier van deze rapportage worden de volgende vier voorkeursscenario’s uitgewerkt (in willekeurige volgorde genummerd):

1. Omvang huishouden;
2. M^3 (drink)watergebruik;
3. Vast bedrag direct of indirect aangesloten eigenaren en m^3 **(**drink)watergebruik voor alle gebruikers;
4. Vast bedrag alle perceelseigenaren en m^3 **(**drink)watergebruik voor alle gebruikers.

3.7 De vervuiler betaalt en stimulans om te vergroenen

De aspecten “de vervuiler betaalt” en “stimulans om te vergroenen” worden de afgelopen jaren vaak genoemd als criteria voor de heffingsmaatstaf van de riool- en waterzorgheffing. In deze paragraaf geven we een aantal overwegingen.

Het principe ‘de vervuiler betaalt’ is goed uitlegbaar: hoe meer gebruik je maakt van de voorzieningen voor de gemeentelijke watertaken, hoe meer je bijdraagt aan de dekking van de kosten. Dit principe is overigens breed in te vullen. In een uitspraak van de Hoge Raad uit 2017[6] is aangegeven dat ook een eigenarenheffing met een vast bedrag per perceel een invulling van het principe “de vervuiler betaalt”.

Ook het heffen per m^3 (drink)watergebruik, als maatstaf voor de geloosde hoeveelheid vuilwater, is een invulling van het principe ‘de vervuiler betaalt’.

Voor de lozing van hemelwater vanaf particuliere percelen ligt dit anders, dat is gerelateerd aan de m^2 verhard oppervlak dat afwatert naar de riolering. Dat kan door de particuliere eigenaar worden verminderd door ‘af te koppelen’. Daarop richt zich de stimulans om te vergroenen.

3.7.1 Afkoppelen

Hemelwater van percelen die niet zijn afgekoppeld (dus zijn aangesloten op de openbare riolering en zuivering), wordt door de gemeente ingezameld en belast daarmee de openbare riolering en bij gemengde riolering ook de rioolwaterzuivering van het waterschap. Het zijn vooral de zwaardere buien die tot een grote hoeveelheid hemelwater leiden dat moet worden getransporteerd en verwerkt. Een bui van 50 mm in een uur zorgt bij een hectare aangesloten

[6] ECLI:NL:HR:2017:3082, Hoge Raad, 17/00071 (rechtspraak.nl)

oppervlak voor een belasting van 500 m^3 per uur, dat is 139 liter per seconde. Daarvoor moeten voorzieningen (buizen, pompen, overstortmogelijkheden) worden aangelegd en dat kost de gemeenschap geld. Elke druppel die niet in de riolering komt, is daarbij meegenomen. Het afkoppelen van verhard oppervlak zorgt daarmee op termijn voor minder benodigde investeringen en helpt daarnaast ook mee om de grondwaterstand op peil te houden (in geval van een te lage grondwaterstand) en droogteschade tegen te gaan.

Afkoppelen brengt voor particulieren en bedrijven kosten met zich mee: de hemelwaterlozing op de riolering moet worden beëindigd en het hemelwater moet worden geborgen of geïnfiltreerd op eigen terrein of geloosd op een aan een perceel grenzende watergang. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden, variërend van het 'doorzagen van de regenpijp' met een eenvoudige grindkoffer tot het aanpassen van het perceel voor berging en infiltratie. Uit onderzoek in andere gemeenten blijkt dat de kosten voor particulieren variëren van € 700 tot bijna € 6.000 per woning (omgerekend naar prijspeil 2024). Uitgangspunt hierbij is dat alles door derden wordt geregeld en aangelegd. Bij zelfwerkzaamheid kunnen de kosten (veel) lager uitvallen. Hetzelfde geldt als de werkzaamheden worden gecombineerd met bijvoorbeeld grootschalig perceels- of tuinonderhoud.

3.7.2 Redeneertrant voordeel riool- en waterzorgheffing

Om de riool- en waterzorgheffing te relateren aan het al dan niet afgekoppeld zijn, kan de volgende redeneertrant worden aangehouden:

a. de inzameling en afvoer van het vuile water (huishoudelijk afvalwater) wordt betaald door alle gebruikers die huishoudelijk of bedrijfsafvalwater lozen op de riolering. Dit deel is niet beschikbaar voor het stimuleren van afkoppelen;
b. Het hemelwaterdeel dat op de openbare ruimte valt, wordt ingezameld en getransporteerd ten bate van alle inwoners en bedrijven in de gemeente. De kosten hiervan zouden via een vastrecht verhaald kunnen worden.
c. De inzameling en verwerking van hemel- en grondwater vanaf particuliere percelen wordt betaald door de gebruikers of eigenaren met een differentiatie naar wel of niet afgekoppeld zijn van het oppervlak. Hiermee kan het afkoppelen van hemelwater worden gestimuleerd.

Als we ervan uitgaan dat ongeveer 40% van het gemeentelijke areaal uit vuilwatervoorzieningen bestaan en 60% uit hemel- en grondwatervoorzieningen, dan is van de heffing van € 240 euro voor een woning € 144 bestemd voor de inzameling en verwerking van hemelwater. Als we daarnaast uitgaan van een verdeling openbare ruimte – particuliere ruimte van 40/60 dan is het hemelwaterdeel voor een particulier perceel € 86. Dit zou bij *volledig* afgekoppeld zijn van al het verhard oppervlak op een perceel de maximale korting kunnen zijn op de riool- en waterzorgheffing. Zoals gezegd bedraagt de benodigde investering circa € 700 tot bijna € 6.000 per woning. De terugverdientijd voor eigen infiltratievoorziening loopt dan van circa 8 tot meer dan 70 jaren.

Effecten van afkoppelen zijn er op de korte en de langere termijn: Bij afkoppelen van grote oppervlakken hoeven er mogelijk minder maatregelen te worden getroffen om klimaatrobuust te worden. Dat speelt al op korte termijn.

Het effect op lange(re) termijn is tweeledig. Aan de ene kant nemen de beheerkosten af doordat het liggende stelsel bij vervanging kleiner kan worden

teruggelegd. Aan de andere kant creëer je met de vervanging door een kleiner openbaar systeem ook een minder robuust systeem met mogelijk heel veel kleine particuliere infiltratievoorzieningen die waarschijnlijk niet geïnspecteerd en gereinigd worden. De werking daarvan is dan niet gegarandeerd. Ook is dat in theoretische modellen (zoals het SSW) lastig om te modelleren. Dat maakt toekomstige theoretische toetsing aan normen minder inzichtelijk en accuraat.

Opgemerkt wordt dat het vasthouden en infiltreren van regenwater ook droogteschade vermindert en het drinkwaterverbruik (bijvoorbeeld voor het besproeien van de tuin) terug kan dringen. Daar zit ook een terugverdienmodel. Door regenwater vast te houden en te gebruiken voor de tuin, heb je minder drinkwater nodig. Wel is het zo dat met de huidige drinkwaterprijzen (2024 € 1,04 per m^3) het voordeel gering zal zijn.

3.7.3 Perceptiekosten

Als uitgegaan wordt van alleen het *dak*oppervlak, is de administratieve last beperkt. Vanuit de Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG, openbare data) kunnen de dakoppervlakken worden bepaald, daar hoeft niet voor te worden ‘gevlogen’. In het belastingsysteem moet wel worden bijgehouden of iemand wel of niet is afgekoppeld. Aanbevolen wordt om hierbij alleen onderscheid te maken in ‘wel’ of ‘niet’ afgekoppeld en geen deelafkoppeling (voorkant dak wel, achterkant niet) mee te nemen. Dan exploderen de perceptiekosten.

Overigens heeft de BghU aangegeven dat er voor het vastleggen van deze gegevens nog geen systeem aanwezig is, dat moet dus worden aangeschaft en ingericht. Dat is kostbaar. De kosten kunnen worden verhaald met de riool- en waterzorgheffing, maar die wordt hierdoor dan wel weer hoger.

Voor de overige (niet dakoppervlak) verharding op een perceel ligt de bepaling veel moeilijker. Dat afvoerend oppervlak kan dynamisch zijn, afhankelijk van waar het water over maaiveld naar toe loopt en dat kan ook nog eens afhankelijk zijn van de intensiteit van de neerslag. Bij het ene perceel loopt het water naar de straat, waardoor het alsnog in de openbare voorzieningen terecht komt, in het andere geval loopt het naar de particuliere tuin waar het kan infiltreren. Kortom, een goede registratie hiervan is lastig en brengt zeer hoge perceptiekosten met zich mee.

3.7.4 Samenvattende aandachtspunten

Overige aandachtspunten bij het toepassen van het principe de vervuiler betaalt en de ‘stimulans om te vergroenen’ zijn:

Artikel 2.16 (gemeentelijke taken voor de fysieke leefomgeving)

1.Bij het gemeentebestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken:

a. op het gebied van het beheer van watersystemen en waterketenbeheer:

1°. de doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater, voor zover de houder het afvloeiend hemelwater redelijkerwijs niet op of in de bodem of een oppervlaktewaterlichaam kan brengen, en het transport en de verwerking daarvan,

- Op basis van de Omgevingswet (216 lid 1a1) is iedere perceeleigenaar in principe aan zet om hemelwater dat op zijn perceel valt, zelf te verwerken, tenzij dat redelijkerwijs niet mogelijk is.
- Gedrag van mensen kan worden gestimuleerd door financiële prikkels, dus ook afkoppelen. Dat kan via de riool- en waterzorgheffing, zoals hierboven aangegeven.
- De huidige heffing bedraagt voor een eigenaar afgerond € 246. Hiervan is € 98,- bestemd voor de inzameling en afvoer van vuilwater en € 148,- voor de inzameling en verwerking van hemelwater. Van deze laatste € 148 is gemiddeld 40% ofwel € 59 voor het hemelwater dat op openbaar terrein valt, de resterende 60% ofwel € 89,- is voor de inzameling en verwerking van particuliere percelen. Let wel, dit is gerelateerd aan de rioolheffing 2024.
- Om af te koppelen, zal een perceeleigenaar moeten investeren. Met het voordeel van de riool- en waterzorgheffing zou die investering bij voorkeur moeten worden terugverdiend. De terugverdientijd zal bij de huidige tarieven 8-70+ jaar bedragen, hetgeen vaak te lang is om interessant te zijn. Opgemerkt wordt dat als de riool- en waterzorgheffing hoger en het drinkwater duurder wordt, de terugverdientijd korter wordt.
- Door afkoppelen nemen de uitgaven voor de gemeente pas op langere termijn echt af. Dat betekent dat vooralsnog de te dekken uitgaven gelijk blijven en dat voordeel in de riool- en waterzorgheffing voor de één opgebracht moet worden door de ander.
- Niet iedereen kán afkoppelen, dat hangt onder andere af van locatie en bodemsoort, infiltratiemogelijkheden, hoogbouw of laagbouw, etc. Mensen die niet kunnen afkoppelen, kunnen ook dus geen riool- en waterzorgheffingsvoordeel verkrijgen.
- Afkoppelen mag niet leiden tot onacceptabele vernatting. Dat moet goed worden onderzocht. Gevolg zou kunnen zijn dat niet iedereen mag afkoppelen in gebieden met hoge grondwaterstanden.
- Er zal een administratie moeten worden opgezet van het wel- of niet afgekoppeld zijn. Dat zal de perceptiekosten doen stijgen en dus zal de totale riool- en waterzorgheffing ook stijgen.
- Het is de vraag of het doel van afkoppelen, een meer klimaatrobuuste stad, via het instrument van de riool- en waterzorgheffing snel dichterbij wordt gebracht. Er zal slechts een deel van de percelen kunnen afkoppelen op eigen terrein, dat werkt ongelijkheid in de hand. Ook is de terugverdientijd van de benodigde investeringen hoogstwaarschijnlijk erg lang. Dat zal de deelnamebereidheid niet groot maken.

Op basis van bovenstaande aandachtpunten is in de werkgroep besloten dat een stimulans om te vergroenen en het hemelwater op eigen terrein te verwerken beter via een subsidiespoor en het Programma Waterproof030[7] kan worden opgezet dan via het riool- en waterzorgheffingsspoor. Daarom is deze optie niet verder uitgewerkt.

Het principe van ‘de vervuiler betaalt’ kan wel relatief eenvoudig via het (drink)watergebruik worden geregeld.

[7] Waterproof030 - Utrecht Natuurlijk

4 Voorkeursscenario's: overwegingen, aandachtspunten, voorbeelden

In het vorige hoofdstuk is een viertal voorkeursscenario's benoemd. In dit hoofdstuk gaan we daar dieper op in met overwegingen en aandachtspunten.

De riool- en waterzorgheffing dient anno 2024 een breder doel dan alleen de bekostiging van een buizenstelsel onder de grond. De gemeentelijke watertaken, waar de heffing voor is bedoeld, gaat breder. Ook infiltratievoorzieningen, bergingen en afvoer bovengronds horen er tegenwoordig bij. Daarbij is het collectieve belang de afgelopen jaren steeds groter geworden. Iedereen is gebaat bij het met droge voeten kunnen winkelen, begaanbare verkeersroutes en het tegengaan van verdroging. Zoals de VNG het in haar ledenbrief[8] verwoordt: 'van de maatregelen in de publieke ruimte heeft iedereen profijt,…'.

Basis voor alle berekeningen zijn de gegevens uit een database van BghU van augustus 2024. Gerekend is met een benodigde opbrengst van 50,9 miljoen euro, de in het Programma Water en Riolering 2024-2028 geraamde inkomsten voor het jaar 2025.

4.1 Voorkeursscenario 1: Omvang huishouden

De omvang van een huishouden betreft een gebruikersheffing, die ook min of meer aansluit bij de afvalstoffenheffing. De Kennisbank Stedelijk Water[9] zegt hierover het volgende:

> "Een tarief afhankelijk van de omvang van het huishouden is een eenvoudige variant op heffing naar de hoeveelheid geloosd afvalwater. Hierbij is het uitgangspunt dat een groter huishouden meer profiteert van de gemeentelijke riolering.
>
> Het tarief voor huishoudens moet uw gemeente combineren met andere tarieven. Voor niet-woningen (en niet bewoonde woningen, red.) is de maatstaf immers niet geschikt, omdat daar geen huishoudens wonen. Voor een grote categorie percelen moet dus een andere tariefstelling gelden. Dat komt de uitvoeringskosten van deze variant niet ten goede. Ook moet de gemeente er rekening mee houden dat de tariefverschillen tussen de diverse groepen niet mag leiden tot een willekeurige of onredelijke belastingheffing."

Dit is een gebruikersheffing, dat betekent dat alle huurders (ruim 82.000 woningen) deze ook gaan betalen.

Aandachtspunt bij dit scenario zijn ook de studentenhuizen. Is elke studentenkamer afzonderlijk aan te slaan, of geldt een studentenhuis als één object?

[8] Ledenbrief VNG, Lbr.21/0165 TFI/U202100664 van 1 september 2021, https://vng.nl/sites/default/files/2021-09/2021_lbr_21_065-modelverordening-riool-en-waterzorgheffing.pdf

[9] Stichting RIONED, www.riool.net, Bedrag rioolheffing afhankelijk van de omvang van het huishouden

Een ander belangrijk aandachtspunt is de *kwijtschelding*, die voor een gebruikersheffing kan worden gekregen. Bij de afvalstoffenheffing gaat het om circa 15.000 huishoudens, met circa 5-10% van de totale opbrengst.

Administratief kan voor woningen worden aangesloten bij de gemeentelijke administratie, bijvoorbeeld bij die voor de afvalstoffenheffing, dat is relatief eenvoudig. Er kan ook worden gestaffeld, bijvoorbeeld 1 persoon., 2-3 personen, 4-6 personen, ……

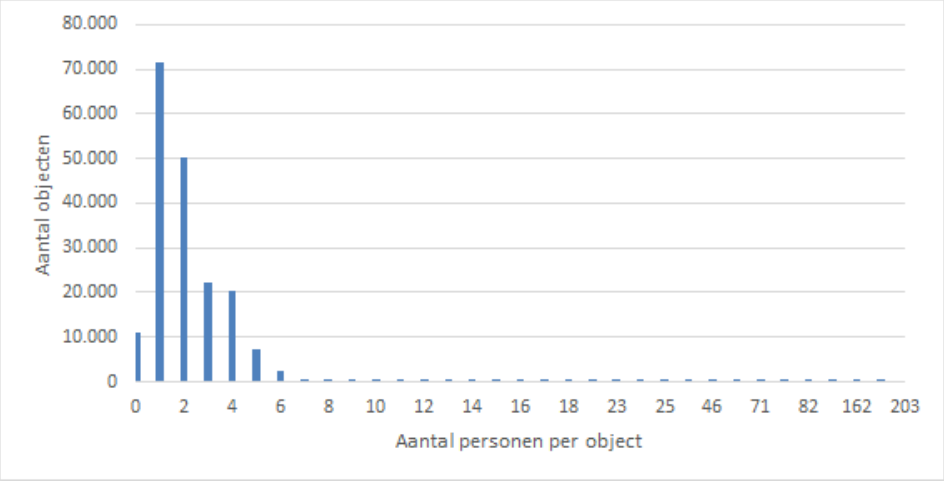
Voor niet-woningen moet een andere maatstaf worden gevonden, bijvoorbeeld aansluiten bij het watergebruik zoals dat anno 2024 is geregeld.

Voorbeeld uitwerking

In dit voorbeeld is aangehouden dat niet-woningen worden aangeslagen op basis van (drink)waterverbruik. Nu bedragen de inkomsten vanuit (groot)verbruik circa 11% van het totaal. Uitgaande van een totaalopbrengst van de riool- en waterzorgheffing van € 50,9 miljoen, moeten de niet-woningen zo'n € 5,6 miljoen opbrengen. Voor de bewoners van de woningen resteert dan zo'n € 45,3 miljoen euro.

Vanuit de administratie van BghU is het aantal ingeschreven bewoners per object aangegeven. Hierin zijn in totaal 382.572 personen opgenomen. Voor die regels in de BghU-database waar bij 'woningen' géén aantal bewoners is vermeld, is nu in de berekeningen uitgegaan van 1 bewoner.

De verdeling over het aantal inwoners per object is in onderstaande figuur aangegeven. De meest objecten hebben twee inwoners, het hoogste ingeschreven aantal bewoners per object bedraagt 203, dit betreft een verzorgingshuis.



Figuur 4-1: aantal ingeschreven bewoners per object

Uitgaande van een benodigde opbrengst in 2025 van € 45,3 miljoen voor de bewoners, bedraagt de benodigde riool- en waterzorgheffing per persoon circa € 118. Als we hierbij ook rekening houden met kwijtschelding in 7,5% van de gevallen, dan komt hier circa 7,5% bij en wordt de riool- en waterzorgheffing per persoon circa € 127.

In dit voorkeursscenario bedraagt de riool- en waterzorgheffing in de volgende standaardsituaties (inclusief kwijtschelding):

- Een woning met één persoon betaalt € 127;

- Een woning met twee personen betaalt € 254;
- Een woning met vier personen betaalt € 509;
- De grootste lozer is het object met 203 personen die betaalt € 25.828 riool- en waterzorgheffing.
- De niet-woningen betalen in dit voorbeeld een gelijk bedrag als het geraamde bedrag voor 2025, dat is 4,5% meer dan in 2024. De grootste lozer betaalt dan € 282.000.

Staffeling

Als er wordt gestaffeld, zijn er vele, vele mogelijkheden. Hierna volgt een voorbeeld, met voor elke klasse een vast tarief (inclusief kwijtscheldingsopslag van 7,5%).

Tabel 2: Voorbeeld met vast tarief per klasse (inclusief kwijtschelding)

	Categorie	1	2	3	4	5	6	7	8	
tariefklasse van		1	2	4	7	11	21	51	101	bewoners
	tot	1	3	6	10	20	50	100	500	bewoners
	aantal	71.614	72.511	30.044	1.201	131	12	5	2	
	Factor		2,5	5	8	16	36	76	300	
	Tarief	**118**	**295**	**590**	**944**	**1.888**	**4.248**	**8.968**	**35.400**	
										Totaal opbrengst
	opbrengst	8.450.452	21.390.745	17.725.960	1.133.744	247.328	50.976	44.840	70.800	49.114.845
								kwijtschelding		3.683.613
								netto opbrengst		45.431.232

In dit voorkeursscenario bedraagt de riool- en waterzorgheffing in de volgende standaardsituaties (inclusief kwijtschelding):

- Een woning met één persoon valt in categorie 1 en betaalt € 118;
- Een woning met twee personen valt in categorie 2 en betaalt € 295;
- Een woning met vier personen valt in categorie 3 en betaalt € 590;
- De grootste ‘woning’ is het object met 203 personen, die betaalt € 35.400 riool- en waterzorgheffing.
- Voor de bedrijven wordt in dit scenario aangenomen dat er niet veel verandert ten opzichte van de huidige heffing, de grootste lozer betaalt € 282.000.

Nogmaals, dit is slechts één van de vele mogelijkheden en dient als voorbeeld.

4.2 Voorkeursscenario 2: Watergebruik

Een heffing op basis van watergebruik betreft een gebruikersheffing, die in twee varianten is verdeeld: een ongestaffelde en een gestaffelde indeling van het watergebruik.

4.2.1 Ongestaffeld watergebruik per m^3

Bij toepassing van deze heffingsmaatstaf is de meest “eerlijke” verdeling dat je voor elke kuub water die je loost ook betaalt. Deze maatstaf kan wel zorgen voor een jaarlijks wisselende riool- en waterzorgheffing op gebruikersniveau en wisseling van inkomsten op gemeenteniveau afhankelijk van het feitelijke (drink)watergebruik. In droge zomers ligt het watergebruik hoger dan in natte zomers, dat vertaalt zich dan ook in de opbrengsten riool- en waterzorgheffing.

De drinkwatergebruiksgegevens zijn afkomstig van het drinkwaterbedrijf. Voor gebruikers zonder watermeter moet dan een forfait worden aangehouden van bijvoorbeeld 45 m^3 per persoon (gemiddeld 125 liter per dag, 365 dagen). Aandachtspunt is wel de verbruiksperiode en mogelijke correcties die moeten worden aangebracht, bijvoorbeeld door het lozen van niet-drinkwater zoals opgepompt grondwater of het gebruiken van drinkwater dat na gebruik niet wordt geloosd (bijvoorbeeld voor veedrenking).

Uitgaande van een totaalverbruik van 21.500.000 m^3 drinkwater, bedraagt het benodigde tarief per m^3 € 2,37, inclusief kwijtscheldingstoeslag van 7,5% wordt dit € 2,55.

In dit voorkeursscenario bedraagt de riool- en waterzorgheffing in de volgende standaardsituaties (inclusief kwijtschelding):

- Een gebruiker (1 persoon) betaalt € 114;
- Een gebruiker met twee personen betaalt € 229;
- Een gebruiker met vier personen betaalt € 457;
- De grootste lozer loost 156.000 m3 en betaalt € 397.400.

4.2.2 Watergebruik per staffel van 50 m^3

Bij staffeling delen we watergebruik in categorieën in, bijvoorbeeld 0-50 m^3, 50-500m^3, 500-2.000 m^3, 2.000-20.000m^3, etc. Hierbij zijn er overigens legio mogelijkheden, net als bij het omvang huishouden. Het getallenvoorbeeld hierna is dan ook illustratief.

De Hoge Raad heeft in een uitspraak in 2004[10] aangegeven dat het toegestaan is dat een gemeente tot 300 m^3 een vast bedrag heft en daarboven een vast bedrag per m^3. Het tarief hoeft geen gelijke tred te houden met de kosten voor afvalwaterlozingen. De kosten voor hemelwaterafvoer – ook van het hemelwater dat op gemeentelijke eigendommen valt – mag de gemeente via het rioolrecht op eigenaren en gebruikers van (andere) eigendommen verhalen. Het is daarbij niet van belang of de gemeente het hemelwater geheel of gedeeltelijk afvoert via een afzonderlijk stelsel.

Per categorie geldt in het voorbeeld hierna een basisbedrag + een bedrag per eenheid van 50m^3. Voordeel is dat de riool- en waterzorgheffing en daarmee de te verwachten inkomsten stabieler zijn dan bij de heffing per m^3. Nadeel is het schokeffect voor de gebruiker als over een verbruiksgrens wordt heengegaan.

In onderstaand voorbeeld is uitgegaan van een degressief tarief. Bij een stijgend waterverbruik wordt de heffing per eenheid van 50m^3 steeds lager.

[10] ECLI:NL:HR:2004:AF7511, ECLI:NL:PHR:2004:AF7511, voorheen LJN AF7511, Parket bij de Hoge Raad, 36874 (rechtspraak.nl)

Tabel 3: riool- en waterzorgheffing op basis van gestaffeld watergebruik, inclusief kwijtschelding

Categorie	1	2	3	4	5	6
van m3	-	51	501	2.001	20.001	50.001
t/m m3	50	500	2.000	20.000	50.000	500.000
Bedrag	€ 117,68	€ 117,68	€ 1.070,91	€ 3.895,29	€ 32.492,10	€ 69.562,04
+ per deel van 50 m3	€ -	€ 105,91	€ 94,15	€ 79,44	€ 61,78	€ 41,19
Aantal in categorie	*60.847*	*120.405*	*1.617*	*477*	*38*	*4*
Aandeel van totaal	33,2%	65,7%	0,9%	0,26%	0,02%	0,00%
Opbrengst	€ 50.855.077					

In dit voorkeursscenario bedraagt de riool- en waterzorgheffing in de volgende standaardsituaties (inclusief kwijtschelding):

- Een gebruiker met één persoon betaalt € 118;
- Een gebruiker met twee personen betaalt € 224;
- Een gebruiker met vier personen betaalt € 435;
- De grootste lozer met een verbruik van 156.000 m3 betaalt een riool- en waterzorgheffing van € 157.000.

Opgemerkt wordt dat de staffelgrenzen en het verloop van het tarief hierbij als voorbeeld zijn gekozen. De gemeente bepaalt uiteraard de daadwerkelijk te hanteren staffelgrenzen.

4.3 Voorkeursscenario 3: Vast bedrag aansluiting eigenaren en m^3 gebruikers

Deze heffingsmaatstaf komt overeen met de huidige, waarbij niet alleen de gebruikers vanaf 250m^3 (drink)watergebruik worden betrokken, maar álle gebruikers. Het belastbaar feit is direct of indirect aangesloten zijn op de riolering.

De eigenarenheffing kan worden beschouwd als een heffing voor het hemel- en grondwaterdeel. In deze berekeningen is gerekend met 184.687 eenheden. De gebruikersheffing kan gezien worden als een heffing voor het vuilwaterdeel. De totale kosten worden dan via een verdeelsleutel verdeeld over vuilwater en hemel- en grondwater. In de Utrechtse situatie is dat naar schatting vuilwater 40% / hemel- en grondwater 60%. Dat betekent dat het ‘vuilwaterdeel’ (gebruikers) in 2024 circa € 20,5 miljoen opbrengt en het ‘hemel- en grondwaterdeel’(eigenaren) circa € 30,5 miljoen.

Voor gebruikers wordt in dit voorbeeld een aangepaste staffel ten opzichte van nu aangehouden zodat álle gebruikers meebetalen in plaats van alleen de grootverbruikers die meer dan 250 m^3 water per jaar lozen. In het voorbeeld is weer uitgegaan van eenheden van 50 m^3.

Tabel 4: Vast deel hemelwater per aangesloten object + deel vuilwater m3 (inclusief kwijtschelding)

gebruiksafhankelijk deel vuilwater,		184.687	eenheden eigenarenheffing, aansluiting			
Categorie	1	2	3	4	5	6
van m3	-	51	501	2.001	20.001	50.001
t/m m3	50	500	2.000	20.000	50.000	500.000
Basisbedrag	€ 47,24	€ 47,24	€ 429,93	€ 1.563,80	€ 13.044,27	€ 27.926,37
+ per deel van 50 m3	-	€ 42,52	€ 37,80	€ 31,89	€ 24,80	€ 16,54
Vastrecht hemelwaterdeel						
	165,41	165,41	165,41	165,41	165,41	165,41
Totale/maximale heffing	**€ 212,65**	€ 595,33	€ 1.729,21	€ 13.209,68	€ 28.091,77	€ 176.912,71
Aantal in categorie	*60.847*	*120.405*	*1.617*	*477*	*38*	*4*
Aandeel van totaal	33,2%	65,7%	0,9%	0,26%	0,02%	0,00%
Opbrengst	50.964.710					

In dit voorkeursscenario bedraagt de riool- en waterzorgheffing in de volgende standaardsituaties (inclusief kwijtschelding):

- Een huurder/gebruiker met één persoon betaalt € 47;
- Een huurder/gebruiker met twee personen betaalt € 90;
- Een eigenaar/gebruiker met twee personen betaalt € 246;
- Een huurder/gebruiker met vier personen betaalt € 175;
- Een eigenaar/gebruiker met vier personen betaalt € 331;
- De grootste lozer met een verbruik van 156.000 m^3 betaalt een riool- en waterzorgheffing van € 63.230.

4.4 Voorkeursscenario 4: Vast bedrag eigenaren perceel + m^3 gebruikers

Dit voorkeursscenario komt overeen met voorkeursscenario 3, alleen worden in dit scenario 4 *alle* perceelseigenaren aangeslagen, ongeacht of het perceel is aangesloten of niet. Dit is conform de opzet van de nieuwste modelverordeningen van de VNG. Dat betekent dat het aandeel voor de eigenaren (60% van de totale kosten) over meer eenheden wordt verdeeld en dus lager wordt. Het gebruikersdeel verandert in dit voorbeeld niet (blijft 40% van de totale kosten, verdeeld naar watergebruik).

In dit voorbeeld is uitgegaan van (afgerond) 196.000 percelen.

Tabel 5: Vast deel hemelwater per perceel + deel vuilwater m3 (inclusief kwijtschelding)

Gebruiksafhankelijk deel vuilwater,		196.000	eenheden eigenarenheffing, alle percelen						
Categorie	1	2	3	4	5	6	7	8	9
van m3	-	51	501	2.001	20.001	50.001	500.001	1.000.001	5.000.001
t/m m3	50	500	2.000	20.000	50.000	500.000	1.000.000	5.000.000	>
Basisbedrag	€ 47,24	€ 47,24	€ 429,93	€ 1.563,80	€ 13.044,27	€ 27.926,37	€ 176.747,31	€ 259.425,61	€ -
+ per deel van 50 m3	-	42,52	37,80	31,89	24,80	16,54	8,27	0,47	-
Vastrecht hemelwaterdeel									
	155,86	155,86	155,86	155,86	155,86	155,86	155,86	155,86	155,86
imale heffing	**€ 203,10**	**€ 585,79**	**€ 1.719,66**	**€ 13.200,13**	**€ 28.082,23**	**€ 176.903,17**			
Aantal in categorie	*60.847*	*120.405*	*1.617*	*477*	*38*	*4*	-	-	-
Aandeel van totaal	33,2%	65,7%	0,9%	0,26%	0,02%	0,00%	0,0%	0,0%	0,0%
Opbrengst	50.964.710								

In dit voorkeursscenario bedraagt de riool- en waterzorgheffing in de volgende standaardsituaties (inclusief kwijtschelding):

- Een huurder/gebruiker met één persoon betaalt € 47;
- Een huurder/gebruiker met twee personen betaalt € 90;
- Een eigenaar/gebruiker met twee personen betaalt € 246;
- Een huurder/gebruiker met vier personen betaalt € 175;
- Een eigenaar/gebruiker met vier personen betaalt € 331;
- De grootste lozer met een verbruik van 156.000 m^3 betaalt een riool- en waterzorgheffing van € 63.220.

Argumenten tegen dit scenario:

- Veel van de niet-aangesloten percelen zijn gemeentelijk eigendom, openbare ruimte, natuurterreinen, etc. Die zullen in het algemeen worden uitgezonderd van de rioolheffing waarmee het aantal percelen voor de rioolheffing wordt verlaagd. Daarmee verdwijnt een voordeel van deze variant.

5 Conclusies

Om de kosten van de zorg voor stedelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater en grondwatermaatregelen te dekken, heft de gemeente Utrecht rioolheffing.

Op 3 december 2020 is in de gemeenteraad motie ‘M382 Eerlijkere verdeling woonlasten’ aangenomen die oproept om een meer gedifferentieerde vorm van afvalstoffenheffing en mogelijk rioolheffing uit te werken en te presenteren die meer recht doet aan het principe van de vervuiler betaalt[11]. Bij het vaststellen van de Visie Water en Riolering Utrecht in februari 2022 is dan ook afgesproken dat we onderzoek doen naar een nieuwe, toekomstbestendige systematiek voor de rioolheffing die meer recht doet aan het principe van ‘de vervuiler betaalt’, én tegelijkertijd aan de brede invulling van de gemeentelijke watertaken waaronder ‘klimaatbestendigheid’ valt.

In deze rapportage zijn de mogelijkheden verkend voor een andere heffingsgrondslag voor de riool- en waterzorgheffing. Daarbij is ingezoomd op de (wettelijke) mogelijkheden, de huidige heffingsgrondslag in Utrecht en is uiteindelijk een viertal voorkeursscenario’s gekozen en doorgerekend.

Als de gebruikersheffing wordt uitgebreid naar álle gebruikers, dan worden ook alle huurders betrokken en moet rekening worden gehouden met kwijtschelding. Op basis van de recente ervaringen bij de invoering van gedifferentieerde tarieven voor de afvalstoffenheffing is uitgegaan van 7,5% van het totale gebruikersdeel.

In deze rapportage zijn de volgende vier voorkeursscenario’s doorgerekend, die het meest voldoen aan het principe ‘de vervuiler betaalt’, uitvoerbaarheid en die toekomstbestendig zijn:

1. Omvang huishouden woningen en m^3 watergebruik voor niet-woningen;
2. m^3 (drink)watergebruik voor álle gebruikers;
3. Vast bedrag direct of indirect aangesloten eigenaren en m^3 (drink)watergebruik voor álle gebruikers;
4. Vast bedrag alle perceelseigenaren en m^3 (drink)watergebruik voor álle gebruikers.

In onderstaande tabel zijn de uitkomsten weergegeven voor een aantal ‘maatsituaties’ voor het peiljaar 2024.

[11] M382 Eerlijkere verdeling woonlasten Utrecht - iBabs Publieksportaal (bestuurlijkeinformatie.nl)

Tabel 6: resumé berekeningen voorkeursscenario's

	Rioolheffing 2025*	Voorkeursscenario 1		Voorkeursscenario 2		Voorkeursscenario 3	Voorkeursscenario 4
	huidige grondslag	omvang huishouden		watergebruik		eigenaar vast, gebruikers m3	eigenaar vast, gebruikers m3
Voor wie?		lineair	gestaffeld	lineair	gestaffeld	aansluiting	percelen
1 huurder / gebruiker < 250 m3	-	127	118	114	118	47	47
huurder / gebruiker 2 personen	-	254	295	229	224	90	90
eigenaar / gebruiker 2 personen	256	254	295	229	224	255	246
huurder / gebruiker 4 perspnen	-	508	590	457	435	175	175
eigenaar / gebruiker 4 personen	256	508	590	457	435	340	331
grootste lozer	282.000	282.000	282.000	397.400	157.000	63.230	63.220
*) Uitgaande van de meerjarenraming opbrengst 2025, hier is nog geen besluit over genomen!							

Op basis van de criteria “de vervuiler betaalt’, “uitvoerbaarheid” en “toekomstbestendigheid”, is de conclusie dat voorkeursscenario 3 het beste er uit komt:

- Een vast bedrag voor alle aangesloten eigenaren voor de bekostiging van het hemel- en grondwaterdeel van de gemeentelijke watertaken omdat iedereen hier profijt van heeft en
- Een (drink)watergebruiksafhankelijk deel voor alle gebruikers voor de bekostiging van het vuilwaterdeel van de gemeentelijke watertaken omdat de vuilwaterkosten samenhangen met het (drink)watergebruik.

Dit sluit aan bij de huidige registratie bij BghU en dus uitvoerbaar en is door het onderscheid in hemel- en grondwaterdeel en vuilwaterdeel toekomstbestendig.

Bijlage 1: Samenstelling werksessie 1

Aan de werksessie over de heffingsmaatstaven hebben de volgende personen meegedaan:

Margot Leicher, gemeente Utrecht

Erwin Rebergen, gemeente Utrecht

Jeroen Mast, gemeente Utrecht

Herman Broekhuis, BGHU

Willem Vos, BGHU

Mareille van Beusichem, BGHU

Karst Jan van Esch, Sweco

Bijlage 2: Verdeling DWA-HWA

Projectnummer	51019935
Projectnaam	Utrecht heffingdsgrondslag rioolhet

NB: de eenheidsprijzen zijn niet actueel, maar het gaat om de verhouding tussen de onderdelen

Sleutel 1a vervangingswaarde op basis van landelijke kentallen

	lengte in gemeente	Hemelwater prijs per m'	Vuilwater prijs per m'	regenwater	vuilwater
Gemengd	632,0 km	€ 370	€ 280	€ 233.840.000	€ 176.960.000
Vuilwater	306,3 km		€ 410		€ 125.583.000
Hemelwater	403,2 km	€ 550		€ 221.760.000	
			prijs per perceel		
drukriolering	680	percelen	€ 4.900		€ 3.332.000
				€ 455.600.000	€ 305.875.000
				60%	40%
				HWA	DWA

Bron:Voorstel toerekeningssystematiek kosten voor vuilwater- en hemelwaterafvoer, Grontmij, 31 oktober 2005
http://www.samenwerkenaanwater.nl/bronnen/doc/TK_28966073_Waterketen_toerekeningssystematiek_rioleringskosten_oktober_2005.pdf

Deze sleutel wordt gebruikt om kosten van gemengde riolering te verdelen over de hemelwater- en vuilwatercomponenten.

Gegevens obv monitor gemeentelijke watertaken 2024 (e-mail M. Leicher 8-8-2024).