Nijmegen

**Postadres**
Gemeente Nijmegen
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

**Bezoekadres**
Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

**Contactpersoon**
Sjoerd de Vreng
s.de.vreng@nijmegen.nl
T 0655491624

**Ons kenmerk**
D240879200

**Bijlage(n)**
Bijgevoegd: Ja

Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Datum 8 april 2025
Onderwerp Onderzoek drinkwaterverbruik als heffingsmaatstaf voor de rioolheffing

Geachte leden van de raad,

**Aanleiding**
Op 6 september 2023 is de startnotitie Water en rioleringsprogramma (Wrp) besproken in de raad. Tijdens dit gesprek is de heffingsmaatstaf van de rioolheffing aan bod gekomen. De raad wenste inzicht te krijgen in de mogelijkheden om via een financiële prikkel, in de vorm van de rioolheffing, het drinkwaterverbruik van onze inwoners en bedrijven te verminderen. Er is een toezegging gedaan om dit verkennend te onderzoeken. Wij hebben adviesbureau Sweco opdracht gegeven om dit onderzoek uit te voeren. In deze raadsbrief worden de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek samengevat. De onderzoeksnota is als bijlage bij deze brief gevoegd.

In het verleden is vanuit de raad eerder behoefte geweest om inzicht te krijgen in de mogelijkheden en consequenties om waterverbruik te beïnvloeden middels de rioolheffing. Op 11 maart 2014 is er hierover een brief naar de raad verstuurd (ons kenmerk: 14.0001786). De argumenten uit die brief zijn ook gebruikt voor het opstellen van de huidige raadsinformatiebrief. De raadsbrief uit 2014 is tevens als bijlage bij deze brief toegevoegd.

**Conclusie**
Uit de verkennende studie van Sweco en de raadsinformatiebrief uit 2014 blijkt dat een heffingssystematiek naar waterverbruik technisch mogelijk is. Echter is het zeer onwaarschijnlijk dat het waterverbruik hierdoor zal verminderen. Het aanpassen van de heffingssystematiek zal bovendien aanzienlijke uitvoeringskosten met zich mee brengen en mogelijk leiden tot juridische procedures. We zien daarom op dit moment geen aanleiding om de huidige heffingssystematiek aan te passen. We zullen u meenemen in de onderbouwing van deze conclusies:

Drinkwaterverbruik zal waarschijnlijk niet verminderen door aanpassing van de heffingmaatstaf

Uit onderzoek blijkt dat de prijselasticiteit van het watergebruik zeer gering is. Dat betekend dat een hogere prijs voor een kubieke meter water slechts een zeer beperkt effect heeft op de vraag er naar. Recent heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een onderzoek laten uitvoeren naar het effect van beprijzing op het watergebruik. Dit onderzoek ondersteund deze conclusie. De volgende link geeft toegang tot deze onderzoeksnota:
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z17886&did=2024D42856

Ook drinkwaterbedrijf Vitens bevestigd dit beeld. Ze hebben recent een onderzoek gedaan naar effecten van op het waterverbruik van gemeenten in Oost-Gelderland die deze heffingsmaatstaf hanteren. Ze komen tot de volgende conclusie:
'De conclusie is dat met deze kleine steekproef het verschil in hoofdelijk waterverbruik NIET kan worden verklaard door de verschillen in watertarief en dat een hoger watertarief in deze steekproef NIET leidt tot aantoonbaar lager waterverbruik. Het effect zou groter moeten zijn dan 2% daling in waterverbruik per euro verhoging waterprijs om in deze steekproef aantoonbaar te zijn. Het feit dat we het effect niet kunnen aantonen is in overeenstemming met eerder prijs-elasticiteitsonderzoek naar de waterprijs.'

Daarnaast speelt het prijsmechanisme dat vaak toegepast wordt een rol. Omdat drinkwaterverbruik fluctueert (bijvoorbeeld meer verbruik tijdens hete zomers en minder verbruik tijdens natte zomers) zullen ook de inkomsten via de rioolheffing schommelen. Schommelende inkomsten zijn onwenselijk aangezien de uitgaven hetzelfde blijven. Om de schommelingen van de inkomsten te voorkomen kan er een vast tarief worden gehanteerd voor bijvoorbeeld de eerste 200m3 aan drinkwaterverbruik per huishouden/bedrijf. Dit vaste tarief zorgt dan voor stabiele inkomsten maar de financiële prikkel om drinkwaterverbruik te minderen wordt grotendeels tenietgedaan.

De kosten voor de gemeentelijke watertaken zijn breder dan afvoer afvalwater

Alhoewel het college zich herkent in de wens om te streven naar een lager drinkwater verbruik, zijn de kosten voor de gemeentelijke watertaken veel meer dan enkel het afvoeren van afvalwater; ook de kosten voor de hemelwaterzorgplicht en de grondwaterzorgplicht wordt uit de rioolheffing bekostigd.
De huidige heffingsgrondslag voor de rioolheffing op basis van WOZ-waarde sluit al deels aan bij het principe "de vervuiler betaalt'. De kosten van de riolering en andere watertaken die via de rioolheffing worden bekostigd, worden namelijk maar voor een beperkte mate veroorzaakt door het gebruikte drinkwater. Voor de riolering is vooral het volume af te voeren water van belang. De benodigde afvoercapaciteit van de riolering wordt voor meer dan 90% bepaald door neerslag. Gezien het veranderende klimaat en de intensivering van piekbuien zal deze verhouding toenemen. Uitgaande van het 'kostenveroorzakingsprincipe' is voor aanleg van de riolering waterverbruik minder relevant dan neerslag en perceel grootte. Er bestaat een relatie tussen perceelgrootte en de WOZ-waarde, waardoor deels invulling wordt gegeven aan de vervuiler betaalt.

Mede om deze reden, heeft de VNG in 2021 haar modelverordening vernieuwd met o.a. de titel: de riool- en waterzorgheffing. Hiermee geeft de VNG de brede context aan voor de gemeentelijke watertaken (stedelijk afvalwater, hemelwater en grondwatermaatregelen) die uit de heffing kan worden bekostigd.

Een solide heffing is van belang

De gemeentelijke watertaken zijn dermate belangrijk dat de bekostiging ervan heel goed gewaarborgd moet zijn. Dat verreist een solide heffingssystematiek. Belangrijk kenmerk van de een solide heffing is dat de heffingsplichtigen daadwerkelijk betalen. Daarvoor moeten ze traceerbaar zijn en 'betaalcapaciteit hebben. De huidige systematiek op basis van WOZ-waarde sluit aan bij de systematiek van de Onroerend Zaken Belasting (OZB), die eveneens gebaseerd is op WOZ-waarde. Doordat gebruik gemaakt wordt van dezelfde WOZ-administratie is de uitvoering van de heffing relatief eenvoudig. De ervaring van bijna twintig jaar (sinds 2006 hanteert gemeente Nijmegen deze systematiek voor de rioolheffing) bevestigt dat deze systematiek solide is. Een methode op basis van waterverbruik brengt risico's mee op voorspelbaarheid en zekerheid van inkomsten. In de volgende alinea's wordt dit verder toegelicht

Het aanpassen van de heffingsmaatstaf heeft grote administratieve gevolgen

Als de rioolheffing wordt gebaseerd op drinkwatergebruik, verschuiven de lasten van eigenaar naar de gebruiker. In de huidige systematiek dragen huurders niet direct bij aan de kosten van de rioolheffing. Bij een heffing op basis van waterverbruik zullen de directe lasten van huurders toenemen. Voor de inwoners met een laag inkomen kan hiervoor een kwijtscheldingregeling worden ingesteld, welke echter nog wel moet worden ingericht.
De huidige systematiek, die gebruik maakt van de bestaande WOZ-administratie, heeft relatieve lage uitvoeringkosten. Een overstap naar een heffing op waterverbruik zal echter leiden tot aanzienlijk stijging van de uitvoeringskosten, zowel initieel als structureel. Zo zullen bijvoorbeeld de kosten voor inning, bezwaar en beroep en kwijtschelding toenemen.
Bij de heffing dient rekening gehouden te worden met mogelijk verschillende gebruikers (mutaties) in een pand binnen een jaar. In plaats van een vast moment in het jaar waarbij de WOZ-waarde wordt vastgesteld. Er zal gewerkt moeten worden met voorlopige en definitieve aanslagen, omdat de totale baten niet méér mogen zijn dan de totale lasten die de gemeente voor de watertaken maakt (maximaal kostendekkend).
Daarnaast zijn huurders moeilijker te traceren (eigenaren zijn m.b.v. het kadaster snel bekend). Ook kunnen er panden zijn zonder watermeter, dan wel met een verzamelmeter (bijvoorbeeld een winkel met een bovenwoning), wat veel uitzoekwerk zal vergen om het juiste verbruik vast te stellen en de belastingplichtigen correct te belasten.
Wanneer men kiest voor meerdere tarieven dient hiervoor gedetailleerde administratie bijgehouden te worden. De inning is afhankelijk van de verbruiksgegevens die bekend zijn bij het waterleidingbedrijf Vitens, systemen dienen hiervoor op elkaar worden afgestemd. Een eventuele overstap naar deze systematiek zal daarom extra ambtelijke capaciteit vergen.

Aanpassing van de heffingsgrondslag heeft mogelijk juridische gevolgen
Aanpassing van de heffingsrondslag naar waterverbruik zou kunnen leiden tot extra procedures die worden aangespannen door belastingplichtigen, zeker als er sprak is van lastenverschuiving (in dit geval van eigenaar naar gebruiker).

Omdat het niet mogelijk is om de daadwerkelijke hoeveelheden afvalwater dat loost op de riolering te berekenen, wordt gebruik gemaakt van gegevens van afgenomen drinkwater en/of opgepompt water. Nadeel daarvan is dat belastingplichtigen bezwaar kunnen maken met het argument dat men het water niet loost op de riolering. Gebruikers kunnen hun tuin bewateren, zonder dat het water in de riolering terecht komt. En bedrijven kunnen grote hoeveelheden water in het productieproces gebruiken zonder dat deze via de riolering worden afgevoerd. Dit kan deels administratief opgelost worden, maar kan tevens tot discussie over het waterverbruik en tot complexe bezwaar- en beroepsprocedures leiden. Een verandering van heffingsgrondslag dient daarnaast zeer goed onderbouwd te zijn. Bij de keuze van de heffingsgrondslag is het van belang dat er gekozen wordt voor een eerlijk, inzichtelijk en betaalbaar systeem. Hoge administratieve kosten, die op de belastingplichtigen worden verhaald, zijn alleen acceptabel als daar significante grote inhoudelijke voordelen tegenover staan.
Eerdere aanpassingen van de heffingssystematiek en financiering systematiek heeft ondanks een goede onderbouwing, geresulteerd in veel procedures, die meerdere jaren hebben gelopen.

Beantwoording Motie Water niet voor later
Op 19 juni 2024 heeft de PvdD de motie ‘Water niet voor later’ ingediend bij de behandeling van de koersdocument 2025. Hoewel deze motie niet is aangenomen, is de volgende toezegging gedaan:
*Een verkennende notitie op te stellen waarin we de probleemanalyse, opgave, taken en verantwoordelijkheden, (regionale en lokale) strategieën en activiteiten in beeld brengen*

Op dit moment wordt er gewerkt aan een globale verkennende notitie. Hierbij wordt in beeld gebracht welke rollen de verschillende partijen hebben, welke beleidsinstrumenten er zijn en welke (combinatie van) beleidsinstrumenten naar verwachting het meest effectief zijn in het realiseren van waterbesparing. Op deze manier kan het instrument beprijzen integraal afgewogen worden tegen andere instrumenten.

In het Water en rioleringsprogramma zal daarnaast veel aandacht worden besteed aan communicatie. Dit sluit aan bij de behoefte van bewoners, zoals blijkt uit de enquête die is verstuurd ter voorbereiding van het programma. Communicatie over waterbesparing zal hierin ook een rol krijgen.

We gaan er van uit u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

A.P.W. van de Klift
gemeentesecretaris

H.M.F. Bruls
burgemeester