Memo

ONDERWERP
Heffingssystematiek rioolheffing Meierijstad - aanleiding & kaders

DATUM
31 januari 2024

AAN
Gemeenteraadsleden Meierijstad

BIJLAGEN
Geen

Aanleiding en doel

De rioolheffing in de gemeente Meierijstad wordt sinds 2019 geheven op basis van een combinatie van grondslagen. De heffing bestaat uit een eigenarendeel en een gebruikersdeel. Het eigenarendeel levert 67% van de totale inkomsten op en wordt geheven als % van de WOZ-waarde. Het gebruikersdeel levert 33% van de totale inkomsten op en maakt onderscheid tussen woningen en niet-woningen. Dit deel betreft voor woningen een vast bedrag (onderscheid in één- of meerpersoonshuishouden) en voor niet-woningen een bedrag naar klasse van m^3 waterafvoer.

Met de huidige wijze van heffen worden dus al (de voordelen van) verschillende vormen van differentiatie benut. In de praktijk blijkt deze systematiek toepasbaar en uitlegbaar. Door de combinatie van grondslagen zijn er wel meerdere ontwikkelingen van invloed op de uiteindelijke werkelijke opbrengsten, zoals de ontwikkeling van de WOZ-waarde.

De gemeente is vrij in het bepalen van haar eigen heffingssystematiek binnen de wettelijke kaders. Daarin zijn veel keuzes te maken, wat tot verschillende tarieven leidt die daadwerkelijk op aanslagen terug te zien zijn. Dit is mede waarom het vergelijken van heffingstarieven tussen gemeenten geen meerwaarde heeft. Het heeft wel zin om de eigen heffingssystematiek tegen het licht te houden: Sluit het aan bij wat we wenselijk en werkbaar achten?

Huidige rioolheffing en Programma Water en Riolering 2022-2026

In de huidige heffingssystematiek van Meierijstad heeft momenteel geen van de nu gebruikte grondslagen direct gerelateerd is aan (het lozen van) hemelwater. Het Programma Water en Riolering 2022-2026 heeft echter wel de ambitie een duurzame omgang met hemelwater te stimuleren (zoals afkoppelen). Dit geeft aanleiding om de opbouw van de heffingssystematiek te heroverwegen. Deze verkenning heeft als doel de gewenste systematiek te bepalen en te kijken hoe we hierin nog meer kunnen aansluiten bij de ambities van het PWR.

Hierbij beschouwen we ook de mogelijkheden en handreikingen uit de in 2021 gepubliceerde Modelverordening riool- en waterzorgheffing (VNG), waarin de – overigens onveranderde – wet- en regelgeving zo is toegepast dat de heffing beter aansluit bij de huidige tijdsgeest en duurzaamheidsdoelstellingen (klimaatadaptatie). Bij de verkenning is een stuurgroep aangehaakt. De stuurgroep benadrukt het belang om de heffingssystematiek simpel te houden en een kostenverhoging te minimaliseren.

Participatie

In december 2023 zijn de inwoners en ondernemers van Meierijstad per digitale enquête bevraagd over de riool- en waterzorgheffing. Er kwamen 642 reacties binnen van hoofdzakelijk inwoners (98,4%), het merendeel woningeigenaar.

Een meerderheid blijkt zich niet bewust hoe het bedrag voor hun rioolheffing wordt bepaald. Twee derde vindt het eerlijk dat iemand méér betaalt wanneer het méér kost om zijn of haar afval- en regenwater af te voeren. Maar wie betaalt dan meer én in welke mate? Voor woningen vindt men het eerlijk om meer te betalen naar omvang van het huishouden, terwijl onderscheid naar WOZ-waarde minder draagvlak heeft. Voor de industrie en bedrijven vindt men het eerlijk dat zij meer betalen als zij meer afvalwater lozen en meer regenwater afvoeren over het verhard oppervlak.

Men is voorstander van rioolheffing voor percelen die aangesloten zijn op de riolering, maar draagvlak is lager voor het aanslaan van onbebouwde percelen en bebouwde percelen die niet zijn aangesloten. Wat betreft het stimuleren van afkoppelen, blijkt dat 15% al is afgekoppeld. Van de overgebleven respondenten zou 54% afkoppelen als zij daardoor minder heffing hoeven te betalen. Daartegenover staat 13% die liever extra heffing betalen om het water af te kunnen voeren. Zo'n 10% geeft nog andere overwegingen mee, zoals de behoefte aan hulp/advies of belemmering doordat de locatie niet geschikt is om af te koppelen.

Kaders en richtlijnen

Rioolheffing

De rioolheffing is een gemeentelijke bestemmingsbelasting. Dit betekent dat de gemeente de opbrengsten verkregen via de rioolheffing aan een specifiek doel moet besteden. Het doel van de rioolheffing is het bestrijden van de kosten verbonden aan de drie gemeentelijke waterzorgplichten (*artikel 2.16, lid 1a Omgevingswet*):

1. **Afvalwater**: inzameling en transport van huishoudelijk afvalwater
2. **Hemelwater:** inzameling en transport van overtollig hemelwater
3. **Grondwater:** bestrijden structurele nadelige gevolgen grondwater

Evenals in het Programma Water en Riolering (PWR), waarin de gemeente de beleidsmatige invulling van deze zorgplichten vastlegt, gaat het dus om veel meer dan alleen de fysieke aanwezigheid van een riool.

Profijt

Er hoeft geen rechtstreeks verband te zijn tussen het moeten betalen van de rioolheffing en (de kosten van) het gebruik van specifieke gemeentelijke voorzieningen. Het algemeen belang van de aanleg en instandhouding van de watervoorzieningen maakt dat elk perceel in de gemeente, bijdraagt aan elke voorziening in de gemeente.

Ten aanzien van dit algemene karakter geldt wel het Profijtbeginsel: de kosten die de gemeente betaalt met inkomsten vanuit de rioolheffing moeten wel in het belang zijn van de belastingplichtige. Dit profijt – direct of indirect – moet de gemeente aantoonbaar vastleggen. Dit gebeurt veelal in het PWR, maar kan ook onderdeel zijn van de toelichting bij de heffingsverordening. In de nieuwe VNG Modelverordening wordt dit profijt zeer breed geïnterpreteerd.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in 2021 de modelverordening Riool- en waterzorgheffing gepubliceerd. De modelverordening geeft een benaming aan de rioolheffing die meer recht doet aan de verbrede gemeentelijke watertaken, een collectief goed waar alle percelen (ook zonder rioolaansluiting) profijt van hebben. De modelverordening betreft géén verandering van regels of rechtmatigheid. Het biedt wel een eenvoudigere opbouw van de modelverordening, met meer uitgewerkte voorkeuzes. Het maakt het gemakkelijker om een aangepaste systematiek vorm te geven en vast te stellen.

Kostendekkendheid

De belangrijkste regel bij het innen van een bestemmingsbelasting is dat de heffingsinkomsten (voor een gegeven jaar) niet hoger mogen zijn dan de te maken kosten (voor datzelfde jaar). Het gaat hierbij om de *geraamde* kosten; de werkelijke verhouding (op basis van de jaarrekening) is voor de juridische juistheid van de heffing in principe niet van belang.

Twee heffingen in plaats van één

De wet biedt de mogelijkheid om twee heffingen, via twee aparte verordeningen, te innen: één gericht op afvalwater, en één gericht op hemel-/grondwater. Dit vraagt echter wel een rechtmatige en controleerbare verdeling van de lasten en baten tussen de twee heffingen en doelen. Een dergelijke splitsing brengt zware administratieve lasten (perceptiekosten) met zich mee. Omdat de verdeling op verschillende aspecten ook arbitrair te noemen is, levert dit ook juridische risico's (mogelijk meer bezwaren en vernietiging van aanslagen) en financiële risico's (afwijkingen in kostendekkendheid begroting door lastiger te voorspellen inkomsten). In de nieuwe VNG Modelverordening wordt een op deze wijze gesplitste heffing dan ook afgeraden.

Wettelijk kader heffingsgrondslag en maatstaf

De heffingsgrondslag is de objectief vast te stellen eigenschap, op basis waarvan een perceel wel of niet wordt betrokken in het betalen van de rioolheffing. Bijvoorbeeld het waterverbruik. Met een bijbehorende maatstaf kan de gemeente verschillende categorieën aanbrengen binnen de gekozen grondslag, om zo de te betalen heffing af te stemmen op de mate van gebruik of profijt van de gemeentelijke voorzieningen. Bijvoorbeeld per 1 of 100 m^3.

Hoofdregel

De hoofdregel als het gaat om de heffingsgrondslag (van een bestemmingsbelasting) is dat het geheven bedrag niet afhankelijk mag zijn van het inkomen, de winst of het vermogen van een belastingplichtige.

Buiten deze hoofdregel heeft de gemeente vrijwel volledige vrijheid in het samenstellen van de heffingssystematiek (grondslagen plus maatstaven). De kostendekkendheidsregel (zie vorige paragraaf) bepaalt uiteindelijk het (maximale) tarief dat hoort bij de verschillende heffingscategorieën.

Beginselen

Er gelden – naast het eerder genoemde Profijtbeginsel – nog wel 2 andere beginselen om de rechtmatigheid van de opgelegde heffing te toetsen:

- **Gelijkheidsbeginsel**: gelijke gevallen dienen gelijk behandeld te worden.
  Hierbij gaat het uitdrukkelijk om gelijkheid in de eigenschap(pen) die onderdeel zijn van de heffingsgrondslag/-maatstaf. Op alle andere aspecten kunnen twee gelijke gevallen toch heel verschillend zijn.

- **Evenredigheidsbeginsel:** Iedereen draagt bij naarmate hij/zij profiteert van de voorzieningen.
  “De vervuiler betaalt” is een veelgebruikte vorm van dit beginsel. Breder bekeken heeft dit echter niets van doen met de verwerking van hemelwater – juist de grootste kostenpost (nu en in de toekomst).

De mate waarin de gekozen heffingssystematiek aan deze beginselen voldoet is niet aan harde grenzen gebonden. Dit kan per gemeente – zelfs per geval – verschillen, afhankelijk van onder meer technische en politieke invalshoeken.

Heffingsplichtigen

De gemeente heeft ook de vrijheid om te bepalen aan wie zij de aanslag rioolheffing oplegt. De volgende keuzes dienen zich daarbij in elk geval aan:

a. **Eigenaar of gebruiker?**
   De gemeente kan de rioolheffing opleggen aan de eigenaren of aan de gebruikers van een perceel. Ook een mix is mogelijk, maar dan moet er wel een controleerbare en consistente lastenverdeling plaatsvinden: welke componenten betalen de eigenaren, en welke componenten betalen de gebruikers.

   Specifiek bij een gebruikersheffing krijgt de gemeente te maken met extra kwijtscheldingslasten.

b. **Verschil tussen woning en niet-woning?**
   Het ligt voor de hand om in de heffingscategorieën een onderscheid aan te brengen tussen woningen en niet-woningen. De gedachte hierachter is dat de gemeentelijke waterzorgplichten voor woningen en bedrijfsmatige situaties verschillend uitwerken.

   Een verschil tussen woning en niet-woning is te beschouwen als een uitwerking van het evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel kan ook verder doorgevoerd worden, bijvoorbeeld door eenpersoonshuishoudens minder te laten betalen dan meerpersoonshuishoudens.

Perceptiekosten (inningskosten)

De perceptiekosten zijn de kosten die de gemeente maakt om de rioolheffing te innen (zoals de personeelskosten, automatiseringskosten, behandelingskosten van bezwaar- en beroep, kosten voor uitvoering en controle). Deze kosten mogen betaald worden uit de rioolheffing. Hoe complexer de heffingssystematiek is vormgegeven, des te hoger deze kosten (zoals administratie, bezwaarprocedures) zullen zijn. Dat is uiteindelijk voor alle betalers een financieel nadeel. Het is dus zaak een balans te vinden tussen de evenredigheid en uitvoerbaarheid van de gekozen systematiek.

Mogelijke grondslagen

Ondanks de vele vrijheden ten aanzien van de heffingssystematiek, zijn de voorkomende en mogelijke grondslagen in de praktijk beperkt tot een vijftal, waarvan de belangrijkste plussen en minnen zijn samengevat in onderstaande tabel:

Grondslag / Redenatie	Lozer betaalt?	Perceptiekosten	Stabiliteit inkomsten
Vast bedrag Collectieve voorziening, voor iedereen (even) belangrijk. Individuele verschillen in heffing verwerken niet doelmatig.	- Relatie tussen mate van gebruik / veroorzaken kosten en heffing is onduidelijk.	+ Eenvoudige tariefstructuur.	+ Weinig tot geen fluctuatie in een jaar.
Waterverbruik De vervuiler betaalt; stimuleert ook lager drinkwaterverbruik (KRW-doelstelling)	+ Relatie met ontstaan afvalwater / verbruik drinkwater … - … maar niet met ontstaan belangrijkste kosten (verwerken hemelwater).	+ Aansluiting bij waternota. - brongegevens niet in eigen hand. +/- Verwerkingskosten afhankelijk van tariefklassen en noodzakelijke bewerking.	- weersinvloed (sproeien bij droogte leidt tot méér inkomsten (onverwacht). - bij hoog tarief tot gebruik eigen grondwater.
Omvang huishouden De omvang van het huishouden is indicatief voor hoeveelheid geloosd afvalwater.	- Indirecte relatie met ontstaan afvalwater, - … maar niet met waterverbruik (per persoon). - … en niet met ontstaan belangrijkste kosten (verwerken hemelwater).	+ Eenvoudige tariefstructuur. + Aansluiting bij systematiek zuiveringsheffing. + Data in eigen beheer (GBA).	+ Weinig fluctuatie van jaar tot jaar (op het geheel).
WOZ Hogere WOZ waarde heeft meer belang bij goed functioneren water-voorzieningen (anders meer schade). Hogere WOZ bij: - lage bebouwingsdichtheid (meer lengte riool per perceel). - hoge bebouwingsdichtheid (ruimtegebrek, complexere en duurdere voorzieningen nodig)	+/- Voldoet WOZ wel aan onafhankelijkheid inkomsten / winst / vermogen? Rechtspraak zegt van wel. - Geen stimulering water-/ klimaatvriendelijk gedrag.	+ Aansluiting bij WOZ/OZB proces. Data in eigen hand. - Potentieel meer bezwaren op WOZ (werkt door in rioolheffing).	+ Weinig onverwachte fluctuatie, behoudens huizenmarkt. Bij tijdige berekeningen WOZ goed op te anticiperen.
Afvoerend oppervlak De lozer van hemelwater betaalt; grootste kosten (hemelwaterzorg) worden het eerlijkst verdeeld.	+ Hemelwater verwerken op eigen terrein wordt beloond. + Bonuseffecten op andere aspecten (verdroging, vergroening). +/- Wel relatie met vuilwater (bij gemengd riool), geen relatie met drinkwater.	- Hoge initiële en jaarlijkse kosten, grote en continue actualisatie-vraag. - Hoog risico op bezwaarschriften en nazorg.	- (onverwachte) daling inkomsten door afkoppelinitiatieven op korte termijn. Hogere tarieven voor anderen ter compensatie. + Hoe meer er wordt afgekoppeld, des te stabieler de inkomsten.

Een aantal nadelen kan de gemeente compenseren door grondslagen te combineren. Bijvoorbeeld door aan elke perceelseigenaar een vast bedrag op te leggen, aangevuld met een gebruikersheffing op basis van waterverbruik.

Maatstaf

Ook het hanteren van een “basisklasse” in de maatstaf kan de uitvoerbaarheid en stabiliteit bevorderen. Bijvoorbeeld door bij waterverbruik een categorie t/m 250 m^3 te hanteren, waarin de meeste woningen zullen vallen. De tariefdifferentiatie richt zich dan op de grote(re) lozers. Wel zal dan de evenredigheid binnen de basiscategorie verslechteren: bij 50 m^3 verbruik betaalt een woning dan evenveel als bij 240 m^3 verbruik.

Bij het afvoerend oppervlak als grondslag is een staffeling vooralsnog essentieel om het nog enigszins tot een werkbare situatie te houden. Maar dit doet wel de verwachte gedragsveranderende eigenschappen grotendeels teniet.