



Onderzoek alternatieve grondslag zuiveringsheffing

14 juli 2023

Kenmerk R001-1290466DKE-V02-evm-NL

Verantwoording

Titel	
Opdrachtgever	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
Projectleider	Xander Tekelenburg
Auteur(s)	Dana Kelder
Tweede lezer(s)	Peter van der Pijl, Koort Verveld en Xander Tekelenburg
Kenmerk	R001-1290466DKE-V02-evm-NL
Aantal pagina's	18
Datum	14 juli 2023
Handtekening	Ontbreekt in verband met digitale verwerking. Dit rapport is aantoonbaar vrijgegeven.

Colofon

TAUW bv
Australiëlaan 5
Postbus 3015
3502 GA Utrecht
T +31 30 28 24 82 4
E info.utrecht@tauw.com

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Onderzoekspoor 1.....	4
1.3	Onderzoekspoor 2.....	5
1.4	Leeswijzer	5
2	Huidige heffingsystematiek.....	6
3	Onderzoekspoor 1.....	7
3.1	Relatie grondslag waterverbruik en zuiniger gebruik van water.....	7
3.2	Relatie kosten zuivering en waterverbruik van huishoudens	8
3.3	Op weg naar een eerlijker “vervuiler/gebruiker” betaalt principe	11
3.4	Conclusie onderzoekspoor 1.....	12
4	Onderzoekspoor 2.....	12
4.1	Consequenties zijn van de nieuwe grondslag	12
4.2	Conclusie onderzoekspoor 2.....	15
5	Conclusies en aanbevelingen.....	15
5.1	Conclusies.....	15
5.2	Aanbevelingen	16
6	Referenties	17

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 16 november 2022 is een motie van Water Natuurlijk aangenomen om een verkenning uit te voeren naar waterverbruik als grondslag voor de zuiveringsheffing.¹ In de motie wordt geconstateerd en aangenomen dat:

- Zuiniger gebruik van water leidt tot minder afvalwater en dus tot lagere kosten voor de zuiveringen
- De huidige grondslag voor de zuiveringsheffing van 1 of 3 vervuilingseenheden maar zeer beperkt een afspiegeling is van de hoeveelheid te zuiveren afvalwater van een huishouden
- Het uitgangspunt 'vervuiler/gebruiker betaalt' zoveel mogelijk toegepast dient te worden

In de motie speelde daarin mee dat:

- Het waterbewustzijn nog steeds kan worden vergroot, opdat eenieder steeds meer waterbewust gaat leven
- Het waterverbruik via drinkwaterbedrijven bekend is
- De Wet modernisering waterschapsbestel het vanaf 2009 mogelijk maakt de zuiveringsheffing voor particulieren geheel of gedeeltelijk te baseren op het waterverbruik
- Er behoefte is aan inzicht in hoeverre watergebruik als grondslag ongelijkheid in de hand werkt, gezien vanuit het financiële draagvlak van huishoudens met lage inkomsten, en in hoeverre een alternatieve grondslag in balans is tussen de opbrengst van de heffing en de uitvoeringskosten

In opdracht van Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden onderzoekt TAUW de mogelijkheden en beperkingen van het hanteren van het waterverbruik als grondslag voor de zuiveringsheffing voor woningen.

Voor het onderzoek wordt de vraag voor een verkenning opgesplitst in twee onderzoeksporen:

1. Literatuuranalyse in hoeverre het waterverbruik als grondslag voor de zuiveringsheffing bij zal dragen aan het zuiniger gebruik van water en lagere kosten voor de zuivering en of hiermee ook een betere invulling wordt gegeven aan het uitgangspunt 'vervuiler/gebruiker betaalt'
2. Onderzoek naar de haalbaarheid en doelmatigheid van deze nieuwe grondslag en wat dit betekent voor de balans tussen de opbrengst van de heffing en de uitvoeringskosten

1.2 Onderzoekspoor 1

In dit onderzoekspoor worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Literatuuranalyse in hoeverre de grondslag op waterverbruik zal leiden tot zuiniger gebruik van water
- Literatuuranalyse in hoeverre er een relatie is tussen de kosten van de zuivering en het waterverbruik bij huishoudens

¹ <https://hdsr.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/4d51b01e-0469-4059-bc6e-6bc6c3d217?documentId=ddfb755-9043-4202-90cc-3fa3d428020e>

- Beschouwing of de grondslag op waterverbruik een betere invulling geeft aan het uitgangspunt de ‘vervuiler/gebruiker betaalt’ ten opzichte van de huidige heffingssystematiek

1.3 Onderzoekspoor 2

In dit onderzoekspoor worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Interview met Belastingssamenwerking Gemeenten en Hoogheemraadschap Utrecht (BghU) en beschouwing wat de consequenties zijn van de nieuwe grondslag voor het opleggen van de heffing en afhandeling van bezwaren. Indien mogelijk wordt samen met BghU geprobeerd dit uit te drukken in de consequenties voor de uitvoeringskosten

1.4 Leeswijzer

Om de mogelijkheden en beperkingen van het hanteren van het waterverbruik als grondslag voor de zuiveringsheffing grondig te analyseren wordt de volgende structuur toegepast. In hoofdstuk 2 wordt de huidige heffingssystematiek beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 onderzocht in hoeverre het waterverbruik als grondslag voor de zuiveringsheffing bij zal dragen aan het zuiniger gebruik van water en lagere kosten voor de zuivering en of hiermee ook een betere invulling wordt gegeven aan het uitgangspunt ‘vervuiler/gebruiker betaalt’ (onderzoekspoor 1). In hoofdstuk 4 wordt de haalbaarheid en doelmatigheid van deze nieuwe grondslag geanalyseerd en nagegaan wat dit betekent voor de balans tussen de opbrengst van de heffing en de uitvoeringskosten (onderzoekspoor 2). In het laatste hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen van deze verkenning gepresenteerd.

2 Huidige heffingsystematiek

In Nederland is de zuiveringsheffing een belasting die wordt geheven door het waterschap. Met de opbrengsten van de zuiveringsheffing dekt het waterschap de kosten voor het zuiveren van het afvalwater dat via de riolering wordt afgevoerd. De zuiveringsheffing is dus een belangrijke bron van inkomsten voor het waterschap en levert daarmee bijdrage aan het in stand houden van een goede waterkwaliteit van het oppervlaktewater en een gezond leefmilieu.

De zuiveringsheffing is gebaseerd op het beginsel 'de vervuiler betaalt'. De mate van vervuiling wordt uitgedrukt in vervuilingseenheden, die zijn vastgesteld op basis van de jaarlijkse hoeveelheid zuurstof die nodig is om de gemiddelde vervuiling van één persoon af te breken. Voor huishoudelijk afwater wordt één VE gelijkgesteld aan de hoeveelheid en vervuilingsgraad van afvalwater die wordt geproduceerd door één persoon gedurende één dag. Het gebruik van vervuilingseenheden is belangrijk omdat het waterschap zo kan bepalen hoeveel belasting een bepaalde afvalwaterstroom op het riool- en zuiveringssysteem veroorzaakt. Aan de hand van de totale hoeveelheid vervuilingseenheden die wordt aangevoerd, kan het waterschap dan bijvoorbeeld bepalen hoeveel zuiveringsheffing er moet worden geheven en hoe groot de zuiveringscapaciteit moet zijn.

In 2023 bedroeg het tarief voor de zuiveringsheffing in de Stichtse Rijnlanden EUR 63,94 per vervuilingseenheid per jaar. Een meerpersoonshuishouden (twee personen of meer) in het gebied van de Stichtse Rijnlanden wordt aangeslagen voor drie vervuilingseenheden. Hiermee komt de zuiveringsheffing voor een meerpersoonshuishouden in 2023 uit op EUR 191,82 per jaar.

De zuiveringsheffing voor particulieren kan vanaf 2009 geheel of gedeeltelijk geheven worden op grond van waterverbruik. Een slot aan de bovenkant voor het aantal heffingseenheden (nu 3 ve) is er niet, maar kan als zodanig wel ingesteld worden. Op grond van de Waterschapswet moet een tarief per vervuilingseenheid gehanteerd worden. Dat betekent dat het drinkwatergebruik moet terugvertaald worden naar een aantal ve's. Dat is een zelfde systeem als gehanteerd wordt voor bedrijven die aangeslagen worden op basis van de zogeheten Tabel afval-watercoëfficiënten. In die tabel is ook huishoudelijk afvalwater opgenomen, waarvoor een coëfficiënt van 0,023 wordt gehanteerd. Het aantal ve's is dan het aantal m³ waterverbruik x 0,023. De wet biedt de mogelijkheid om uit te gaan van een vast en variabel deel van de zuiveringsheffing en daarin keuzes te maken voor het vaste en variabele deel. De keuzes die bij een invoering van waterspoor worden gemaakt, zijn van invloed op het belastingdraagvlak, en daarmee het tarief en de kwijtschelding.

3 Onderzoekspoor 1

3.1 Relatie grondslag waterverbruik en zuiniger gebruik van water

Lage prijselasticiteit water

Uit onderzoek blijkt dat de prijselasticiteit van water relatief laag is (*kamerstukken II*), wat betekent dat een verandering in de prijs van water slechts een beperkte invloed heeft op het waterverbruik van huishoudens. Een studie van de Universiteit van Utrecht heeft aangetoond dat de prijselasticiteit van waterverbruik in Nederland lager is dan in andere Europese landen, en dat de prijs van water niet significant geassocieerd is met een afname van het waterverbruik (Van Vliet & Zwarteveen, 2019). Dit beeld wordt bevestigd door een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het hoogheemraadschap van Rijnland waarbij wordt uitgegaan van een prijselasticiteit van slechts 0,07 % (Arcadis en Syncera Water BV, 2004). De onderzoekers van de studie van Van Vliet en Zwarteveen (2019) suggereren dat de lage prijselasticiteit van waterverbruik in Nederland mogelijk te wijten is aan een aantal factoren, zoals de beschikbaarheid van water en de relatief lage waterprijzen in vergelijking met andere Europese landen. Ook wijzen ze erop dat andere factoren, zoals demografische en economische factoren, een belangrijke rol spelen bij het bepalen van het waterverbruik van huishoudens.

Er zijn verschillende onderzoeken die aantonen dat financiële prikkels wél kunnen bijdragen aan een vermindering van waterverbruik (Mattheiß, Le Mat & Strosser, 2009). Echter, rekening houdend met de bestaande hoogte van de zuiveringsheffing, is het aannemelijk dat een grondslag op basis van waterverbruik geen effectieve prijsprikkel zal geven om het waterverbruik significant te beïnvloeden (KPMG, 2005).

Eerlijkheid en transparantie

Dat de hoogte van de prijs van water het gedrag van de burger als watergebruiker niet spectaculair lijkt te beïnvloeden hoeft niet te betekenen dat diezelfde burger de mogelijkheid van die beïnvloeding ook niet waardeert. Uit een onderzoek in opdracht van ministerie van VROM (AT Osborne, 2005) blijkt dat burgers de beïnvloedbaarheid van hun nota als positief ervaren en het principe “belasten op basis van gebruik” begrijpen en waarderen. De burger zou een heffing op basis van waterverbruik naar verwachting als eerlijker en transparanter ervaren.

Begrip van de aanslag zuiveringsheffing

De Belastingssamenwerking Gemeenten en Hoogheemraadschap Utrecht (BgH-U) is verantwoordelijk voor de jaarlijkse aanslag voor de zuiveringsheffing. In de basis wordt deze aanslag gecombineerd met meerdere heffingen zoals de rioolheffing, afvalstoffenheffing, watersysteemheffing gebouwd, watersysteemheffing ingezetenen en (indien van toepassing) een WOZ-beschikking en OZB-heffing. Deze gecombineerde heffing leidt naar verwachting bij veel burgers tot beperkt begrip van de verschillende componenten die bijdragen aan de totale aanslag. Dit wordt versterkt doordat elk van de heffingen weer een andere grondslag gebruikt als basis. De opbouw van de heffing maakt het voor burgers dus ingewikkeld om hun waterverbruik te relateren aan de kosten van de zuiveringsheffing en leidt mogelijk tot beperkte gedragswijzigingen omtrent waterverbruik.

Het introduceren van een alternatieve grondslag om zuiniger waterverbruik te stimuleren zal dan ook altijd gepaard moeten gaan met een bewustwordingsinspanning hoe waterverbruik dan ook van invloed is op de hoogte van de aanslag van de zuiveringsheffing.

3.2 Relatie kosten zuivering en waterverbruik van huishoudens

Waar wordt de vuilvracht door bepaald?

Vrijwel alle stoffen die door huishoudens via het afvalwater worden geloosd dragen bij aan de zuurstofvraag van het rioolwater. De vervuilende stoffen betreffen fysiologische en niet-fysiologische afvalstoffen zoals urine, etensresten en vuil uit kleding, en gebruikte chemische stoffen zoals shampoo en wasmiddelen. Huishoudelijke activiteiten waarbij afvalwater buiten de woning wordt geloosd, zoals het wassen van de auto, vallen buiten de analyse van STOWA (2018-41).

	TZV (g/pers.d)	CZV (g/pers.d)	N (g/pers.d)	P (g/pers.d)
Urine	47	8,6	8,5	Samen 1,2
Ontlasting	36	32	0,9	
Toiletpapier	27	27	v.w.	v.w.
Luiers, incont.mat. (correctie)	-1,5	-1,0	-0,1	0
Totaal toilet (theoretisch)	109	66	9,3	1,2
Persoonlijke verzorging	4,0	3,5	0,1	> 0
Textielreiniging	22	21	0,2	> 0
Woningverzorging	5,3	5,3	> 0	> 0
Voedselverzorging	23	23	0,1	> 0
Totaal grijs (theoretisch)	55	53	> 0,4	> 0
Totaal theoretisch	163	119	> 9,7	> 1,2
Minimaal	138	95	9,5	-
Maximaal	175	130	10,0	-

Tabel 3.1. Theoretisch vastgestelde geloosde vrachten in gram per persoon per dag vanuit thuis (STOWA, 2018-42)

In tabel 3.1 van STOWA (2018-42) zijn de theoretische vrachten voor TZV, CZV, N en P samengevat. De afkortingen van de parameters staan voor de volgende componenten:

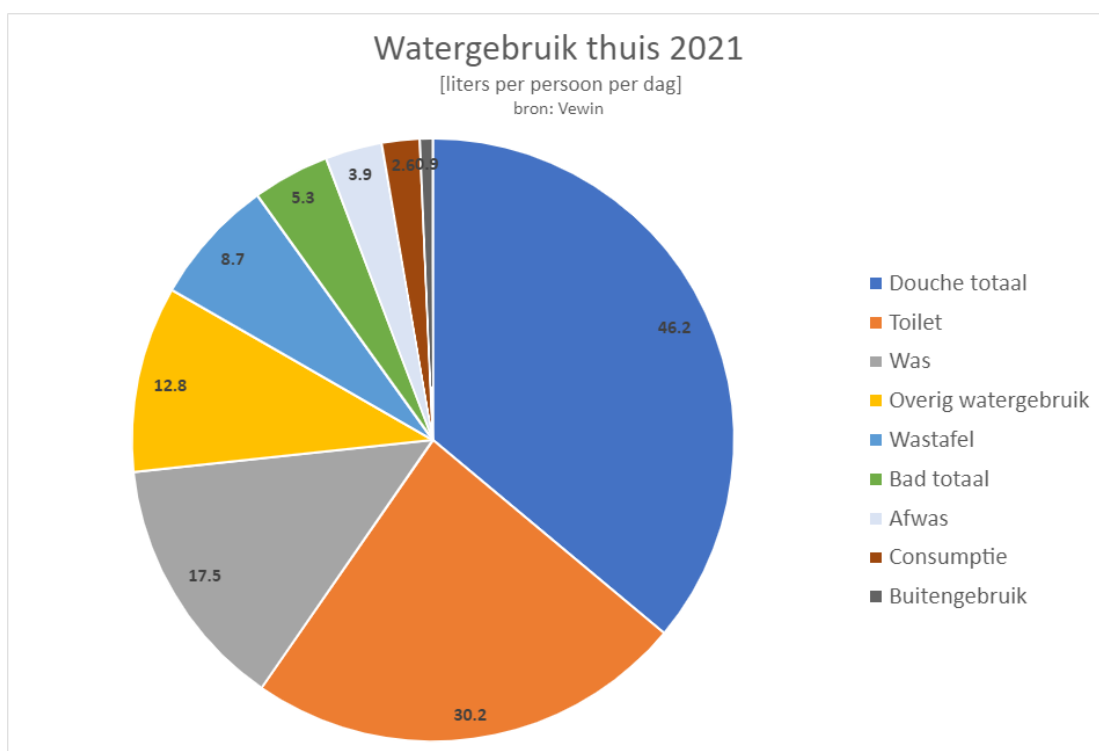
- TZV: Totaal zuurstofverbruik
- CZV: Organische stof
- N: Stikstof
- P: Fosfaat

Uit onderzoek van STOWA (2018-42) komt naar voren dat, op basis van de beschikbare gegevens, is berekend dat de theoretische totale zuurstofvraag uit huishoudens ongeveer 163 g O₂ per persoon per dag bedraagt. Hiervan is 109 g O₂ nodig voor de geloosde vracht afkomstig van het toilet. Voor de hoeveelheid grijs water is 55 g O₂ nodig (persoonlijke verzorging, textielreiniging, woningverzorging en voedselverzorging). De hoeveelheid te verwijderen organisch materiaal is het hoogst voor de vracht afkomstig van het toilet.

Textielreiniging en voedselvoorziening zorgen bij grijs water voor de grootste bijdrage qua vuilvracht en dragen voor 28 % bij aan het totale zuurstofverbruik bij zuiveringen. Persoonlijke verzorging en woningverzorging dragen voor ongeveer 6 % bij aan het totale zuurstofverbruik bij zuiveringen.

Waterverbruik bij huishoudens

De Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin) doet onderzoek naar het gemiddeld waterverbruik in huishoudens. Waterverbruik per persoon per dag is grotendeels afkomstig van douchen (46,2 %), gevolgd door het toilet (30,2 %) en de was (17,5 %) (Vewin, 2021) (figuur 3.1).



Figuur 3.1: Overzicht van het watergebruik per persoon per dag 2021 (VEWIN)

Bij het vergelijken van tabel 3.1 met figuur 3.1 vallen de volgende zaken op:

- Douchen vormt het grootste onderdeel qua waterverbruik, maar draagt maar voor een zeer beperkte mate bij aan de totale vuilvrachtbehoefte. Uit het onderzoek "Watergebruik Thuis" (CBS, 2021; STOWA, 2018-41) blijkt dat sprake is van een gestage stijging in de hoeveelheid water die wordt gebruikt tijdens het douchen, van 39,5 liter in 1992 tot 51,4 liter in 2013. Niettemin geeft Vewin aan dat er sinds 2016 een daling te zien is in het waterverbruik via douchen. Het gemiddelde aantal liters water per persoon per dag komt momenteel uit op 46,2 liter (Vewin, 2021). In 2016 had nog 49% een waterbesparende douchekop (Vewin, 2016) en in 2021 ligt dit niveau op 39% (Vewin, 2021). Er liggen dus nog kansen om het waterverbruik te verminderen door bijvoorbeeld minder lang te douchen of gebruik te maken van waterbesparende douchekoppen.

Hierbij geldt dat minder lang douchen of het gebruik van een waterbesparende douchekop niet zal leiden tot een significant lagere vuilvracht. Een daling in de frequentie van douchen zal wel leiden tot een lagere vuilvracht.

- Toiletgebruik vormt de tweede grootste post qua waterverbruik. Het is aannemelijk dat zuiniger waterverbruik bij toiletten zoals waterbesparende spoelsystemen in de praktijk niet leiden tot een netto verlaging van de totale vuilvracht

Leidt zuiniger waterverbruik tot minder vuilvracht?

In de basis bestaat er een verband tussen de hoeveelheid waterverbruik in een huishouden en de hoeveelheid vuil die in het afvalwater terechtkomt (STOWA, 2018-41). Het aantal personen in een huishouden is goed te correleren aan het gemiddelde totale waterverbruik per huishouden.

Echter, indien de nieuwe heffingsgrondslag op basis van waterverbruik leidt tot een zuiniger verbruik van water, dan hoeft dit vervolgens niet gelijk te staan aan een significante verlaging van de vuilvracht die verwerkt moet worden door waterzuiveringen STOWA (2018-41). Zo valt er bijvoorbeeld nog veel te winnen in hoe lang personen douchen. In de praktijk zullen besparingen op minder lang douchen geen significante invloed hebben op de netto vuilvracht dat naar de zuivering gaat. Een lagere frequentie van douchen heeft wel invloed op de netto vuilvracht. Dit komt onder andere doordat bij vaker douchen meer verzorgingsproducten in het afvalwater terecht komen. Hetzelfde geldt voor het gebruik van de wasmachine: hoe vaker deze wordt gebruikt, hoe meer wasmiddelen er in het afvalwater terechtkomen. Besparingen in het waterverbruik hoeven dus niet direct te leiden tot een lagere vuilvracht.

Dimensionering en kosten van de RWZI's

De dimensionering en kosten van zuiveringsinstallaties zijn vooral afhankelijk van hun capaciteit om piekwaterafvoer aan te kunnen. De zuiveringen van het waterschap HDSR zijn gedimensioneerd op de piekbelasting bij zware regenval. Investerings in voor- en nabezinking is een factor 3 hoger omdat rekening gehouden moet worden met de hydraulische regenweeraanvoer (RWA-belasting).

Er worden bij HDSR 16 rioolwaterzuiveringen beheerd. Oudere wijken beschikken vaak niet over een gescheiden systeem, nieuwere wijken daarentegen wel. Ook speelt de vergroening in een wijk hierbij een grote rol. Water dat in de bodem zakt of verdampt komt immers niet bij de installaties. Gemiddeld gaat er voor de bepaling van de hydraulische belasting daarom een factor van 2,9 over de droog weer aanvoer. Met uitschieters naar boven en onder zoals de RWZI Utrecht factor 5,4 (oude stad) en Leidsche Rijn 1,9 (nieuwe stad).

Zuiniger gebruik van water zal in de praktijk een beperkt effect hebben op de totale dimensionering en bijbehorende kosten van de zuivering. Dit komt omdat er nog steeds rekening gehouden moet worden met de piekbelasting bij zware regenval.

3.3 Op weg naar een eerlijker “vervuiler/gebruiker” betaalt principe

Vervuiler/gebruiker betaalt principe

Het uitgangspunt van 'vervuiler/gebruiker betaalt' houdt in dat degene die verantwoordelijk is voor de vervuiling van het milieu of het gebruik van bepaalde hulpbronnen, daarvoor moet betalen. Het principe is gebaseerd op de gedachte dat de kosten van milieuschade of het gebruik van natuurlijke hulpbronnen niet ten laste mogen komen van de samenleving als geheel, maar moeten worden gedragen door degene die de schade veroorzaakt of de hulpbronnen gebruikt. Voor de financiering van het waterbeheer wordt dit principe toegepast bij de heffingen, waarbij de vervuilende gebruikers worden belast om het gebruik ervan te verminderen en de kosten van het opruimen van de vervuiling te dekken. Het doel van het principe is om milieuschade en het gebruik te verminderen, en de verantwoordelijkheid voor het behoud van het milieu en de natuurlijke hulpbronnen bij de gebruikers ervan te leggen.

Hoe eerlijk is het huidige systeem?

De zuiveringsheffing heeft bij bedrijven een zeker regulerend karakter. Het stimuleert namelijk bedrijven tot het nemen van maatregelen om de vervuilingsswaarde te verminderen. Bij woonruimten ontbreekt op dit moment een regulerend effect omdat de heffing forfaitair plaatsvindt. Het huidige forfaitaire systeem voor woonruimten van 1 of 3 vervuilingseenheden wordt oneerlijk, achterhaald en ongewenst gevonden (Unie van Waterschappen (2018)). Dit komt omdat huishoudens van 2 personen theoretisch gezien minder water verbruiken en vervuilen, maar evenveel zuiveringsheffingskosten betalen als een huishouden van bijvoorbeeld 6 personen. In dit geval betalen de grotere verbruikers van water evenveel zuiveringsheffing als kleinere gebruikers van water. Gebruikers voelen op dit moment ook geen prikkel om zuiniger om te gaan met het water en de vuillast in enige mate te verminderen. Het huidige forfaitaire systeem geeft hiermee momenteel beperkte invulling aan het principe vervuiler/gebruiker betaalt.

Hoe eerlijk is een nieuw systeem?

Uitgangspunten als “vervuiler, veroorzaker betaalt” en “betalen naar gebruik” worden breed gedeeld als eerlijk en gewaardeerd vanwege de transparantie (AT Osborne, 2005). Hierbij is een systeem dat los komt van het 1ve/3ve systeem, zoals grondslag waterverbruik zuiveringsheffing, eerlijker aangezien de burger meer duidelijkheid heeft over de basis van de zuiveringsheffing. Daarnaast kan het hanteren van het waterspoor als basis voor de zuiveringsheffing een bijdrage leveren aan de bewustwording van het belang van duurzaam watergebruik. Hieruit wordt geconcludeerd dat een systeem op basis van individueel watergebruik, zoals het waterspoor, een betere invulling geeft aan het principe ‘de vervuiler betaalt’.

Overigens wordt opgemerkt dat er ook andere methoden zijn om het ‘vervuiler/gebruiker betaalt’ principe beter toe te passen dan het huidige forfaitaire systeem. Zo is er bijvoorbeeld ook een mogelijkheid om de zuiveringsheffing nauwkeuriger te koppelen aan bijvoorbeeld de hoeveelheid mensen in een huis. Dit onderzoek gaat verder niet dieper in op de voor- en nadelen van deze optie aangezien het geen onderdeel was van de motie en deze optie vraagt om een wetswijziging.

3.4 Conclusie onderzoekspoor 1

Een grondslag op waterverbruik voor de zuiveringsheffing zal naar verwachting niet leiden tot een significante verlaging van het waterverbruik bij huishoudens. Ook zal dit niet leiden tot een significante verlaging van de zuiveringskosten. Dat de hoogte van de prijs van water het gedrag van de burger als watergebruiker niet spectaculair lijkt te beïnvloeden hoeft niet te betekenen dat diezelfde burger de mogelijkheid van die beïnvloeding ook niet waardeert. Uitgangspunten als “vervuiler, veroorzaker betaalt” en “betalen naar gebruik” worden breed gedeeld als eerlijk en gewaardeerd vanwege de transparantie en geven ook beter invulling aan het principe ‘vervuiler/gebruiker betaalt’. Het wordt in zijn algemeenheid als rechtvaardig ervaren dat de kosten voor de zuivering van afvalwater worden gedragen door degenen die het meest bijdragen aan de vervuiling.

4 Onderzoekspoor 2

4.1 Consequenties zijn van de nieuwe grondslag

In dit hoofdstuk worden de consequenties beschouwd voor het invoeren van de grondslag op basis van waterverbruik voor het opleggen van de heffing en afhandeling van bezwaren. De uitvoerbaarheid van het waterspoor is besproken met BghU. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste overwegingen en consequenties van een nieuwe grondslag gepresenteerd.

Praktische haalbaarheid

In tabel 4.1 is zichtbaar dat gemeentes zoals De Bilt, Lopik en Stichtse Vecht al heffingen voor het riool op basis van het waterverbruik hanteren. Als gemeenten in staat zijn om de rioolheffing te baseren op het aantal kubieke meters waterverbruik, dan zou dit ook toepasbaar kunnen zijn voor de zuiveringsheffing.

Tabel 4.1 Overzicht van de rioolheffing per gemeente in het waterschap

Gemeente	Rioolheffing	Kosten
Bunnik	Gebruikers van een woning betalen een vast bedrag per woning	€ 235,02
De Bilt	Gebruikers betalen rioolheffing over de hoeveelheid kubieke meters water dat vanuit het pand wordt afgevoerd	1 - 50 m3 € 145,20 51 - 150 m3 € 198,60 151 - 300 m3 € 277,20 301 - 500 m3 € 353,40 501 - 1000 m3 € 706,80
Houten	Gebruikers betalen een bedrag per woning. Hierin wordt een verdeling gemaakt tussen één- en meerpersoonshuishoudens.	Meerpersoonshuishouden € 157,44 Eénpersoonshuishouden € 92,52
Lopik	Gebruikers betalen een bedrag per woning. Daarnaast betaalt u een bedrag per m3 afvalwater dat wordt afgevoerd	Per perceel € 123,00 vermeerderd per m3 € 1,48
Nieuwegein	Gebruikers betalen een vast bedrag per woning. Hierin wordt een verdeling gemaakt tussen één- en meerpersoonshuishoudens. Als het verbruik per jaar meer dan 300 m3 water is, betaalt u een extra bedrag voor elke m3 boven de 300 m3 water.	Meerpersoonshuishouden € 185,96 Eénpersoonshuishouden € 129,96 Voor iedere m3 (bovenop het standaard tarief voor een meerpersoonshuishouden) € 0,89

Stichtse Vecht	Voor deze heffing is het waterverbruik bepalend en wordt geheven voor het (in)direct afvoeren van afvalwater op het riool.	0 tot en met 75 m ³ water € 185,34 per jaar; 76 tot en met 150 m ³ water € 251,55 per jaar; 151 tot en met 300 m ³ water € 371,86 per jaar; Indien meer dan 300m ³ water wordt afgevoerd, wordt het onder c vermelde bedrag verhoogd met € 91,77 voor elke hoeveelheid van 100 m ³ water of een gedeelte daarvan;
Utrecht	Eigenaren betalen een vast bedrag per woning	Rioolheffing eigenaar € 237,00
Utrechtse Heuvelrug	Gebruikers betalen een vast bedrag per woning. Hierin wordt een verdeling gemaakt tussen één- en meerpersoonshuishoudens.	Meerpersoonshuishouden € 320,71 Eenpersoonshuishouden € 256,44
Zeist	Eigenaren betalen een vast bedrag per woning.	Eigenaar woning € 176,40

Factuurdatum en verhuizingen

Een praktisch bezwaar tegen de grondslag op basis van waterverbruik is dat het factuurjaar bij een waterbedrijf niet gelijk loopt met het kalenderjaar. De afrekendatum verschilt ook per gemeente. Niet alle gemeenten hanteren dezelfde factuur-, einddatum en dit kan tot verdere complicaties leiden bij verhuizingen. Er ontstaat een onderlinge afhankelijkheid van waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven ten aanzien van het geprognosticeerde watergebruik. Om te voorkomen dat bij verhuizingen nieuwe bewoners worden opgezadeld met het verbruik van de vorige bewoners is een systematiek, die vergelijkbaar is met hoe dat nu bij energie en drinkwaterbedrijven wordt verrekend, het meest voor de hand liggend. Hier wordt dan gewerkt met een voorschot en een jaarlijkse afrekening. Deze methode is complexer en arbeidsintensiever dan het bestaande systeem.

Teveel betaalde voorschotten waterverbruik

Een ander aspect om rekening mee te houden met het implementeren van het waterspoor is dat er ook creditnota's opgesteld moeten kunnen worden. Dit kan voorkomen als de voorschotten in enig jaar de kosten voor de verbruiken en heffingen overtreffen.

Variabiliteit en kostendekkendheid

Fluctuaties in waterverbruik (beïnvloed door bijvoorbeeld droge of natte zomers) zullen bij het waterschap ook leiden tot fluctuaties in de kostendekkendheid van de zuiveringen. Bij de implementatie van een nieuw systeem dient hier rekening mee te worden gehouden. Het effect op de kostendekking is hierbij afhankelijk van de mate waarin uiteindelijk wordt gekozen voor een hoge of lage verhouding van variabele en vaste kosten. De verwachte fluctuaties zullen tussen verschillende jaren zal naar verwachting niet leiden tot problemen ten aanzien van de kostendekking (KPMG, 2005). Eventuele tekorten in het ene jaar zullen dan gecompenseerd moeten worden met tariefaanpassingen in het volgende jaar.

Watermeters

Met name bij flatgebouwen/appartementencomplexen is er nog vaak sprake van één centrale watermeter. Omdat niet iedere woning zijn eigen watermeter heeft, wordt het complexer om het waterspoor toe te passen in deze situaties. Dit zou betekenen dat het waterspoor niet voor alle gebouwen zomaar bruikbaar is om te implementeren. Bij gebouwen met een centrale watermeter wordt het waterverbruik vaak verdeeld over de bewoners op basis van een verdeelsleutel, bijvoorbeeld op basis van het aantal bewoners per appartement. Op deze manier wordt het totale waterverbruik van het gebouw verdeeld over de individuele huishoudens. Voor de verrekening van de zuiveringsheffing kan een vergelijkbare verdeelsleutel worden gebruikt. Zo kan het totale bedrag aan zuiveringsheffing worden verdeeld over de individuele huishoudens op basis van bijvoorbeeld het aantal bewoners per appartement of het aantal vierkante meters van de woning. Op deze manier kan de zuiveringsheffing eerlijk worden verdeeld, ook bij gebouwen met een centrale watermeter.

Meer bezwaren

Het toepassen van een nieuw systeem zal naar verwachting leiden tot meer bezwaren. Vooral in het eerste jaar na de stelselwijziging is de kans op bezwaren groot, vanwege onduidelijkheid en onzekerheid bij bewoners. Bij huishoudens, die financieel benadeeld worden door een nieuw heffingssysteem, zal het een reden kunnen zijn om eerder bezwaar aan te tekenen. Met name in het eerste jaar van de invoering dient rekening te worden gehouden met extra capaciteit om vragen en bezwaren af te handelen op de nieuwe aanslag.

De kans op bezwaren is daarbij ook afhankelijk van de nauwkeurigheid waarin de grondslag wordt vastgesteld. Daarom is het belangrijk om zorgvuldig te kijken naar de wijze waarin de aanslag wordt opgebouwd. Indien er gebruik wordt gemaakt van een klasse systeem zoals bijvoorbeeld gemeente De Bilt en Stichtse Vecht hanteren voor hun rioolheffing (zie tabel 4.1), is het mogelijk dat bewoners bezwaar hebben tegen de klasse waarin zij zijn ingedeeld. Hoe minder klassen er zijn, hoe groter de kans op bezwaren. Het is belangrijk om te realiseren dat het mogelijk is om bezwaar te maken tegen het waterverbruik en de daarbij behorende klasse indeling, omdat dit direct invloed heeft op de hoogte van de heffing.

Kosten nieuw systeem

Er wordt uitgegaan van een opbrengst van € 65,4 miljoen voor de zuiveringsheffing uit de belastingopbrengst (Hoogheemraadschap, 2023). De BghU geeft aan dat de kosten van een nieuw systeem afhankelijk zijn van de keuzes die worden gemaakt bij de implementatie ervan. Wordt bijvoorbeeld gekozen voor verbruiks- en tariefklassen die generiek per jaar worden opgelegd op basis van het voorgaande jaar of wordt gekozen voor een methode met een voorschot en eindafrekening? Het is daarom lastig om de kosten van een nieuw systeem in te schatten. Er dient in elk geval rekening te worden gehouden met aanpassingen in het belastingstelsel en met extra personele inzet om de nieuwe methodiek te implementeren. De ervaring leert dat de kosten daarin al snel fors kunnen oplopen. Zoals eerder ook genoemd zal een nieuw systeem ook (tijdelijk) leiden tot extra bezwaren waarmee ook rekening gehouden moet worden.

Bij een systeem waarmee gewerkt wordt met een voorschot- en eindafrekening leidt dit tot structureel hogere perceptiekosten dan het huidige forfaitaire systeem dat juist relatief simpel en doelmatig is.

4.2 Conclusie onderzoekspoor 2

Geconstateerd wordt dat het invoeren van een nieuwe grondslag technisch haalbaar is. Het implementeren van de nieuwe grondslag brengt echter wel complicaties met zich mee. Enkele praktische problemen die kunnen ontstaan zijn: de overweging om per huishouden afrekendata in te voeren, omgang met teveel betaalde voorschotten, verhuizingen, uitlezen van watermeters, afstemming met drinkwaterbedrijven en gemeentes en onzekerheden rondom het jaarlijkse waterbuik en bijbehorende kostendekking. Bij de invoering van een nieuw systeem dient rekening te worden gehouden met forse implementatiekosten en een significante verhoging van de jaarlijkse perceptiekosten en kosten voor afhandeling van bezwaren.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Een grondslag op basis van waterverbruik voor de zuiveringsheffing zal naar verwachting niet leiden tot een significante verlaging van het waterverbruik bij huishoudens. De lage prijselasticiteit van water en een gebrekkige prijsprikkels resulteren in een beperkte invloed van het waterspoor op het waterverbruik.

Daarnaast hoeft er geen directe relatie te zijn tussen de hoeveelheid waterverbruik en de vuilvracht van het water. Ook zal zuiniger gebruik van water in de praktijk een beperkt effect hebben op de totale dimensionering en bijbehorende kosten voor de bouw en onderhoud van een zuivering. Dit geeft aan dat minder afvalwater in het riool, niet per sé resulteert in lagere kosten voor de zuivering van het water.

Het waterspoor geeft wél een eerlijkere invulling aan het uitgangspunt 'vervuiler/gebruiker betaalt' dan het huidige 1ve/ 3ve systeem. Het wordt als rechtvaardig gezien dat de kosten voor de zuivering van afvalwater worden gedragen door degenen die bijdragen aan de vervuiling. Daarnaast kan het hanteren van het waterspoor als basis voor de zuiveringsheffing een bijdrage leveren aan de bewustwording van het belang van duurzaam watergebruik.

Geconstateerd wordt dat het invoeren van een nieuwe grondslag technisch haalbaar is. Het implementeren van de nieuwe grondslag brengt echter wel complicaties met zich mee. Enkele praktische problemen die kunnen ontstaan zijn: de overweging om per huishouden afrekendata in te voeren, omgang met teveel betaalde voorschotten, verhuizingen, uitlezen van watermeters, afstemming met drinkwaterbedrijven en gemeentes en onzekerheden rondom het jaarlijkse waterverbruik en bijbehorende kostendekking. Bij de invoering van een nieuw systeem dient rekening te worden gehouden met forse implementatiekosten en een significante verhoging van de jaarlijkse perceptiekosten en kosten voor afhandeling van bezwaren.

De hoogte van deze (eenmalige) kosten zijn op dit moment nog moeilijk in te schatten omdat deze afhankelijk zijn van de keuzes die nog gemaakt zouden moeten worden over de exacte invulling van een nieuw heffingssysteem.

Een grondslag op basis van waterverbruik zal al met al leiden tot een complexere heffingssystematiek die gepaard zal gaan met eenmalige en structurele hogere kosten. Tegelijkertijd zal dit niet leiden tot een significante vermindering van het waterverbruik en lagere zuiveringskosten. Het zal wél een eerlijkere invulling geven aan het principe 'vervuiler/gebruiker betaalt' wat door de burgers als positief en rechtvaardig wordt beschouwd.

5.2 Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen worden op basis van dit onderzoek meegegeven:

- Het bestuur van het waterschap dient af te wegen of kosten van een duurder en complexer heffingssysteem opwegen tegen de baten van een eerlijker en rechtvaardiger systeem. In de afweging dient te worden meegenomen dat de baten van een verminderd waterverbruik en kosten voor de zuiveringen naar verwachting beperkt zullen zijn
- Indien de bestuurlijke wens overeind blijft om te kiezen voor een heffingsgrondslag op basis van waterverbruik, wordt aanbevolen om de heffingsmogelijkheden op basis van waterverbruik verder uit te werken waarin nader de implementatiekosten en uitvoeringskosten worden uitgewerkt. Hierbij dient onder andere te worden gedacht aan de mate van een vaste en variabele component en de keuze wel of geen klassen worden ingevoerd op basis van waterverbruik
- De keuze tussen een vast en variabel component bij de grondslag op basis van waterverbruik zal van grote invloed zijn op lastenverschuiving bij huishoudens. Aanbevolen wordt om een nadere studie uit te voeren naar welke mate van variabiliteit wenselijk is in relatie tot het financiële draagvlak van één- en meerpersoonshuishoudens

6 Referenties

Arcadis en Syncera Water BV (2004). Evaluatie experiment met het breed waterspoor, pag. 15/16.

AT Osborne (2005). Evaluatie smal waterspoor, in opdracht van ministerie van VROM

CBS (2021). Hoeveel water gebruiken we? Nederland in cijfers. Geraadpleegd van <https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2021/hoeveel-water-gebruiken-we/>

CBS (2021). Watergebruik Thuis (WGT). Schattingen van het watergebruik per dag door personen en huishoudens. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2022/watergebruik-thuis-wgt---2021?onepage=true>

Dronkers, J. (2011b). Financiering waterbeheer in Nederland en de buurlanden. RWS achtergrond document

Van Esch, J., van der Meulen, J. & Oomens, A. (2005). Voorstel toerekeningssystematiek kosten voor vuilwater- en regenwaterafvoer. Ontwikkeling kostentoerekeningssystematiek kosten voor vuilwater- en hemelwaterafvoer (5050.04.0113).

Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2023). *Begroting 2023*. Koers houden in roerige tijden. https://www.hdsr.nl/publish/pages/115513/vastgestelde_begroting_2023.pdf

Kamerstukken II 2004/05, 28966 en 29428, nr. 4.

KPMG (2005), Verbruiksafhankelijke financiering van de waterketen, in opdracht van VROM

Matthei, V., Le Mat, O. and Strosser, P. (2009). Which role for economic instruments in the management of water resources in Europe? In search for innovative ideas for application in the Netherlands. Report for the Ministry of Transport, Public Works and Water Management.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2015). Toekomstbestendige en duurzame financiering van het Nederlandse waterbeheer.

Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (2018). *Theoretische analyse van de zuurstofvraag van huishoudelijk afvalwater*. Stowa-rapport 2018-41

Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (2018). *Bepaling zuurstofvraag huishoudelijk afvalwater*. Stowa-rapport 2018-42

Unie van Waterschappen (2018). Een stevige basis voor de toekomst: de nieuwe waterschapsbelasting. Eindrapport, mei 2018.

Unie van Waterschappen (2018). Een stevige basis voor de toekomst: de nieuwe waterschapsbelasting. Bijlagenboek, mei 2018.

Van Vliet, M. T. H., & Zwarteveen, M. Z. (2019). Water tariffs in the Netherlands and the price elasticity of residential water demand: Evidence from combined micro-data. *Water Resources Management*, 33(3), 937-951. doi: 10.1007/s11269-018-2145-x

Vewin (2016). Watergebruik thuis. [dataset] Geraadpleegd op 12 juli 2023 van <https://www.vewin.nl/>

Vewin (2021). Watergebruik thuis. [dataset] Geraadpleegd op 24 april 2023 van <https://www.vewin.nl/>

Waterschap Scheldestromen (2018, 10 september). De algemene vergadering van het dagelijkse bestuur betreft het waterspoor.

VMM (2022). Gemiddeld kraanwaterverbruik gezinnen. Geraadpleegd van <https://www.vmm.be/data/gemiddeld-leidingwaterverbruik-gezinnen#section-1>