

Registratienummer: **18UIT02949**
(behoort bij B&W-nota 18INT02022 en raadsvoorstel 18INT02023).
Onderwerp: Beleidsnotitie rioolheffing 2019 e.v.
Aangemaakt door: de beleidsmedewerker belastingen van het team Financiën en control.

Inleiding

In de Nota Lokale Heffingen (NLH) 2015 werd een onderzoek aangekondigd naar de rioolheffing. Dat onderzoek zou zich moeten toespitsen op drie onderwerpen:

1. de heffing voor agrariërs;
2. de heffing voor de grote lozers;
3. de tariefdifferentiatie.

Achtereenvolgens zullen alle onderzoekspunten aan de orde komen, waarna er een aanbeveling volgt. Deze aanbeveling zal ter besluitvorming worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

1. Heffing voor agrariërs

Bij veehouders correspondeert de opgave van Vitens niet altijd met de werkelijkheid, omdat het water bijvoorbeeld door de dieren wordt opgedronken. Daarom is in de beleidsregels over de gemeentelijke belastingen vastgelegd dat in dit soort gevallen de heffing fictief wordt bepaald aan de hand van het aantal bewoners. De belastingplichtigen moeten dit zelf bij ons melden. In het verleden ging dit wel eens mis en kregen de veehouders het jaar daarop weer een hoge aanslag. Dit leidde dan tot bezwaren en aanpassingen van aanslagen. Op dit moment zijn alle gevallen goed in beeld en vormt dit geen probleem.

2. Grote lozers

Onder grote lozers verstaan wij gebruikers die meer dan 10.000 m³ grondwater afvoeren van hun perceel. Momenteel worden drie bedrijven hiervoor belast. In de NLH 2015 werd voorgesteld om een vervolgonderzoek te doen om te bekijken of er nog meer gebruikers in aanmerking komen om op deze wijze belast te worden. Uit nader onderzoek en contacten met het waterschap Vechtstromen en het waterschap Drents Overijsselse Delta is gebleken dat dit niet het geval is.

3. Tariefdifferentiatie

In de NLH 2015 werden de problemen beschreven die verband houden met de huidige vorm van tariefdifferentiatie, namelijk de vele mutaties en als gevolg daarvan hoge perceptiekosten¹ en werkdruk. Het voornemen was om hier in 2017 actie op te ondernemen, maar toen is besloten één en ander over de gemeenteraadsverkiezingen heen te tillen. In het overdrachtsdossier is over het onderzoek naar de tariefdifferentiatie het volgende opgenomen: "In 2018 gaan we onderzoeken of we dit gedifferentieerde tarief nog steeds het beste systeem voor ons is of dat we naar een andere grondslag willen. Ook om de kosten van het bijhouden (perceptiekosten) te beperken."

3.1 Algemeen

Sinds 1 januari 2010 kennen we de zogenoemde brede rioolheffing. Hiermee is het voormalige rioolrecht, een retributie, vervangen door de verbrede rioolheffing, een belasting met een bestemmingskarakter. Ter informatie: bij een retributie is er sprake van een individuele tegenprestatie, bij een belasting is er geen individuele tegenprestatie vereist.

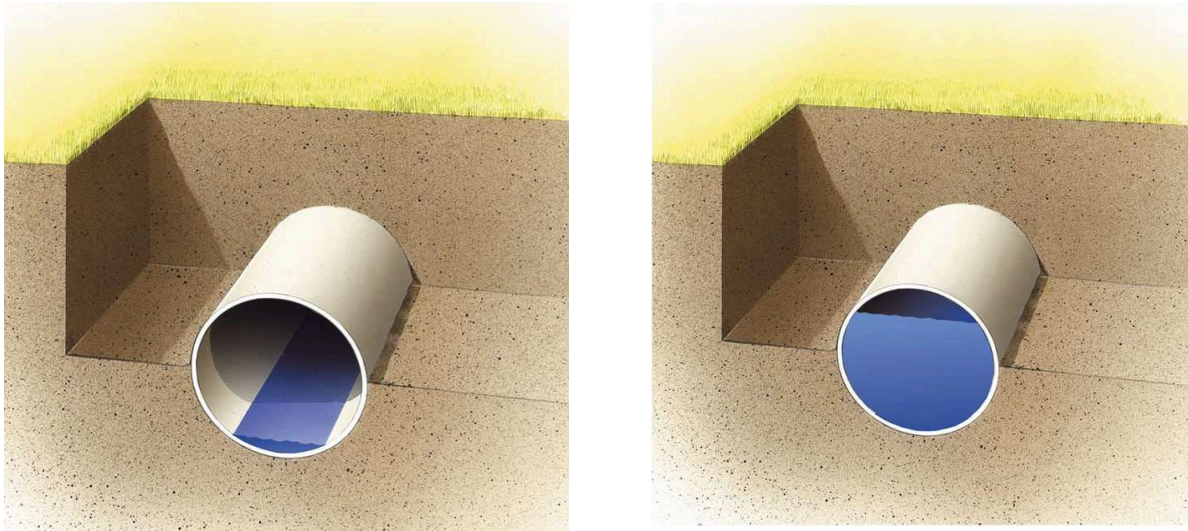
Met de brede rioolheffing moeten alle gemeentelijke watertaken, zoals de klassieke rioleringstaak, maar ook de hemelwatertaak en de grondwatertaak, bekostigd worden. Zowel bij het rioolrecht en ook bij de nieuwe rioolheffing is het uitgangspunt een maximale kostendekking van 100%. De opbrengsten mogen wel lager zijn dan de kosten. In dat geval wordt een deel van de kosten in feite gedekt uit andere inkomsten van de gemeente.

De mate waarin de kosten van het waterbeheer worden gedekt uit de opbrengsten uit de rioolheffing wordt uitgedrukt in het kostendekkingspercentage. In 2018 is het gemiddelde kostendekkingspercentage in Nederland 98,5%, in Hellendoorn is het 98,7%.

¹ De kosten die zijn gemoeid met de heffing en invordering van belastingen. De hoogte van de perceptiekosten is een criterium om de interne doeltreffendheid van de belastingheffing te meten.

3.2 Het principe van 'de vervuiler betaalt'

Voor het berekenen van de omvang van een rioolbuis is niet zozeer de hoeveelheid huishoudelijk afvalwater bepalend, maar de hoeveelheid hemelwater. De stichting Rioned² laat dat beeldend zien met de volgende afbeeldingen van een rioolbuis bij droog weer en een rioolbuis tijdens een regenbui. Het is in wetenschapskringen algemeen aanvaard dat door de klimaatverandering er in de toekomst vaker hoosbuien zullen voorkomen, waardoor gemeenten meer voorzieningen moeten treffen om de overlast te voorkomen of te beperken.



In 2015 is in de Tweede Kamer een motie³ aangenomen waarin de regering wordt gevraagd de Gemeentewet aan te passen zodat de rioolheffing alleen aan ingezetenen wordt opgelegd. De huidige mogelijkheid om alleen eigenaren te belasten zou inkomenspolitiek zijn en zou niet voldoen aan het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt'.

De minister van BZK heeft over deze motie gezegd⁴ dat hij het principe van 'de vervuiler betaalt' centraal zal stellen. "Dit betekent dat gemeenten een eigen keuze kunnen blijven maken voor wat betreft de grondslagen van de rioolheffing, mits deze grondslagen rechtstreeks verband houden met de belasting van het riool."

De indiener van de motie heeft inmiddels een wetsvoorstel naar de Kamer gestuurd. Dit wetsvoorstel is nog niet behandeld. De Raad van State is kritisch over het wetsvoorstel. Het voornaamste bezwaar is dat onvoldoende wordt gemotiveerd waarom het principe van 'de vervuiler betaalt' op dit terrein belangrijker is dan de gemeentelijke autonomie.

Overigens wordt in de Europese Kaderrichtlijn Water⁵ ook gesproken over 'de vervuiler betaalt'. In december 2017 heeft de Hoge Raad bepaald, dat een heffing van de eigenaar niet strijdig is met het principe van 'de vervuiler betaalt' uit deze Europese richtlijn.

3.2.1 Heffing van de eigenaar

Er zijn in Nederland behoorlijk wat gemeenten, die de rioolheffing (deels) van de eigenaren heffen. Het verharde oppervlak van een perceel, inclusief de afwatering van het dak zorgt immers voor een aanzienlijke belasting van de gemeentelijke riolering. Eigenaren van woningen en bedrijfspanden kunnen maatregelen nemen om dit water op te vangen. Zij zijn daarmee mede mogelijke vervuilers. Bovendien hebben eigenaren belang bij een goed werkende riolering. Een goed werkende riolering is mede waardebepalend.

Het voordeel van een eigenarenheffing is dat er minder kosten in rekening hoeven worden gebracht bij de gebruikers. Voor de gemeente zijn de (perceptie)kosten lager en de opbrengsten stabiel. Er hoeft immers minder belasting te worden kwijtgescholden, leegstaande panden leveren ook opbrengst op en er zijn minder mutaties. Daardoor is het tarief per perceel vaak lager dan bij een gebruikersheffing.

² www.riool.info/regenwater

³ Motie Veldman: Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 962, nr. 115

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 962, nr. 181

⁵ KRW (RI 2000/60/EG)

Een nadeel van de eigenarenheffing is dat de institutionele verhuurders meer kosten krijgen die zij bij de sociale huren niet altijd kunnen verdisconteren in de huurprijs vanwege de maximalisering van de toegestane huur. De rioolheffing eigenaren komt daarbij nog eens bovenop een extra heffing - de verhuurdersheffing - die institutionele verhuurders vanaf 2013 door het Rijk krijgen opgelegd over hun sociale huurwoningen als bijdrage in de nationale schuld.

De laatste jaren zien we een opmars van gemeenten die de WOZ-waarde als heffingsgrondslag hanteren. Het eigenarentarief is doorgaans een vast bedrag (waarbij een hoog vastrecht ook wordt gezien als een vast bedrag) of is gekoppeld aan de WOZ-waarde.

| Tariefsysteem eigenaren in 2018 ⁶ | Percentage |
|----------------------------------------------|------------|
| Alleen gebruikers | 39 % |
| Vastrecht (vanaf 250 m ³) | 53 % |
| WOZ-waarde | 8 % |

3.2.2 Heffing van de gebruiker

In 2018 woont 9,2% van de bevolking in een gemeente waar het te betalen bedrag afhangt van het waterverbruik. Dit percentage wordt elk jaar minder. In 2008 was het nog 12%. Uit wetenschappelijk onderzoek⁷ is gebleken dat watergebruik minder gevoelig is voor prijsprikkels dan afvalaanbod. In diftargemeenten ligt de rioolheffing dan ook niet lager dan in de niet-diftargemeenten, zoals bij de afvalstoffenheffing wel het geval is. Een heffing naar waterverbruik heeft dan ook niet als milieueffect dat men minder water verbruikt.

De meeste gemeenten hebben wel een heffing gerelateerd aan het waterverbruik, maar de eerste schijf van het tarief ligt op een zo hoog aantal kubieke meters waterverbruik, dat het in de praktijk meer het karakter van een vastrecht heeft.

| Tariefsysteem gebruikers in 2018 ⁸ | Percentage |
|-----------------------------------------------|------------|
| Alleen eigenarentarief | 37 % |
| Vastrecht (vanaf 250 m ³) | 39 % |
| Huishoudomvang | 10 % |
| Waterverbruik | 9 % |
| WOZ-waarde | 5 % |

3.3 Situatie in Overijssel

Hiervoor hebt u kunnen lezen wat de landelijke trends zijn qua tariefsystemen. In dit onderdeel zijn de belangrijkste kenmerken van de tariefsystemen van de diverse Overijsselse gemeenten in 2018 weergegeven⁹.

| gemeente | particuliere gebruikers | gebruikers bedrijfspanden | eigenarenheffing |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Almelo | vastrecht t/m 250 m ³ € 144,00 daarboven opslag per 100 m ³ | idem | per perceel € 96,00 |
| Borne | vastrecht t/m 500 m ³ € 173,52 daarboven opslag per 500 m ³ | idem | |
| Dalfsen | vastrecht t/m 500 m ³ € 67,15 daarboven opslag per 500 m ³ of meer | idem | <ul style="list-style-type: none"> • per perceel € 69,95 • per garagebox € 20,00 |
| Deventer | vastrecht t/m 500 m ³ € 169,80 daarboven opslag per 1000 m ³ of meer | idem | n.v.t. |
| Dinkelland | vastrecht t/m 300 m ³ € 262,20 | <ul style="list-style-type: none"> • idem | n.v.t. |

⁶ Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden COELO: Atlas van de lokale lasten 2018, pag. 58

⁷ P. Kooreman – De prijsgevoeligheid van huishoudelijk watergebruik (1993)

⁸ COELO: Atlas van de lokale lasten 2018, pag. 58

⁹ www.overheid.nl

| | | | |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| | daarboven opslag per 100 m ³ | <ul style="list-style-type: none"> • agrariërs maximaal € 304,20 | |
| Enschede | vastrecht t/m 500 m ³ € 232,80 daarboven opslag per m ³ | idem | n.v.t. |
| Haaksbergen | per perceel € 354,00 kleinverbruikers (<60 m ³) € 303,36 | vastrecht t/m 500 m ³ € 354,20 daarboven opslag per 500 m ³ | n.v.t. |
| Hardenberg | per perceel € 241,00 | vastrecht t/m 500 m ³ € 241,00 daarboven opslag per 250 m ³ of meer | n.v.t. |
| Hellendoorn | vastrecht t/m 50 m ³ € 183,60 daarboven opslag per 50 m ³ | apart tarief voor grote lozers van grondwater | n.v.t. |
| Hengelo | vastrecht t/m 500 m ³ € 220,32 daarboven opslag per 500 m ³ | idem | n.v.t. |
| Hof van Twente | vastrecht t/m 500 m ³ € 285,80 daarboven opslag per m ³ | idem | n.v.t. |
| Kampen | per perceel € 121,80 | bedrijfspannen en garageboxen : 0,065% van de WOZ-waarde | n.v.t. |
| Losser | geen heffing onder 500 m ³ , daarna opslag per 500 m ³ . | idem | per perceel € 250,00 |
| Oldenzaal | per perceel € 96,12 | idem | per perceel € 96,12 |
| Olst-Wijhe | <ul style="list-style-type: none"> • vastrecht t/m 500 m³ € 218,40, daarboven opslag per 1000 m³ of meer, • percelen met alleen hemelwaterafvoer heffing per m² bebouwd/verhard oppervlakte (van € 12,48 t/m € 218,40). | idem | n.v.t. |
| Ommen | vastrecht t/m 500 m ³ € 199,00 daarboven opslag per 500 m ³ of meer | idem | n.v.t. |

| | | | |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Raalte | vastrecht t/m 500 m ³ € 216,24 daarboven opslag per 500 m ³ of meer | idem | n.v.t. |
| Rijssen-Holtten | vastrecht t/m 500 m ³ € 195,00 daarboven opslag per 100 m ³ | idem | n.v.t. |
| Staphorst | <ul style="list-style-type: none"> • per perceel € 230,00 • 0,167% van de WOZ- waarde tot maximaal € 230,00 voor percelen met enkel afvoer van hemel- en grondwater en garageboxen | <ul style="list-style-type: none"> • vastrecht t/m 500 m³ € 230,00 daarboven opslag per 250 m³ of meer • 0,167% van de WOZ- waarde tot maximaal € 230,00 voor percelen met enkel afvoer van hemel- en grondwater • veehouderij maximaal € 305,00 | n.v.t. |
| Steenwijkerland | per perceel € 98,74 | <ul style="list-style-type: none"> • boerderijen per perceel € 128,46 • overige per perceel € 128,46, daarboven opslag per 500 m³ of | <ul style="list-style-type: none"> • per perceel € 128,46 |

| | | meer | |
|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tubbergen | vastrecht t/m 300 m³ € 73,50 daarboven opslag per 100 m ³ | idem | <ul style="list-style-type: none"> • per perceel € 182,00 • per perceel € 61,00 indien enkel afvoer hemel- en grondwater |
| Twenterand | vastrecht t/m 500 m³ € 250,08 daarboven opslag per 100 m ³ | commercieel te verhuren recreatie-objecten € 62,52 per zelfstandig gedeelte | n.v.t. |
| Wierden | per perceel € 260,40 | idem | n.v.t. |
| Zwartewaterland | <ul style="list-style-type: none"> • eenpersoonshuishouden € 292,00 • meerpersoonshuishouden € 353,00 | per m ³ € 2,67 met een minimum van € 353,00 | n.v.t. |
| Zwolle | geen heffing onder 500 m ³ , daarboven opslag per 100 m ³ | | per perceel € 103,08 |

Uit voorgaande tabel blijkt het volgende:

- Zeven Overijsselse gemeenten kennen een eigenarenheffing. Van deze zeven gemeenten brengen er twee geen kosten in rekening bij de gemiddelde particuliere gebruiker (waterverbruik t/m 500 m³).
- Bij een vastrecht tot en met 500 m³ vallen nagenoeg alle particulieren onder het vastrecht. Volgens het COELO is een dergelijk vastrecht daarmee vergelijkbaar met een vast tarief per perceel. Bij een vast tarief per perceel zijn er op jaarbasis weinig mutaties, maar kleine lozers worden niet financieel beloond voor hun geringe waterverbruik. In Overijssel kennen 18 van de 25 gemeenten een heffing per perceel of een vastrecht van 500 m³.
- Slechts één gemeente kent een heffing naar huishoudomvang.
- Drie van de 25 gemeenten kennen een vastrecht uit de middencategorie van 250 m³ tot 300 m³.
- Twee gemeenten kennen een tarief voor de kleine lozer, Hellendoorn en Haaksbergen. Maar de gemeente Haaksbergen kent maar één mutatiegrens (60 m³), terwijl onze gemeente er in principe oneindig veel kent, namelijk bij elke 50 m³.
- Het beeld in Overijssel komt overeen met de landelijke trend dat de meeste gemeenten kiezen voor een fors (>250 m³) vastrecht c.q. een tarief per perceel.

3.4 Situatie in Hellendoorn

In de gemeente Hellendoorn wordt de belasting geheven van de gebruiker van een perceel waarvoor de gemeente voorzieningen heeft getroffen op het gebied van afvalwater, hemelwater of grondwater. De heffing heeft als basis het waterverbruik. Door te kiezen voor het waterverbruik als basis wordt uiting gegeven aan het principe 'de gebruiker betaalt'. De percelen worden belast met een vastrecht voor een waterverbruik van 0 tot en met 50 m³. Dit vastrecht bedraagt in 2018 € 183,60. Ook als er dus geen waterverbruik is, moet er toch betaald worden. Er zijn immers ten behoeve van dat perceel wel voorzieningen getroffen. Daarvoor moet betaald worden, ook al maakt men er geen gebruik van. In 2018 wordt er voor elke 50 m³ extra waterverbruik, of een deel daarvan, een opslag in rekening gebracht van € 35,64. Er is geen verschil in de heffing voor woningen en niet-woningen. Ook de grote lozers van grondwater worden belast via bovenstaand systeem. Voor de grote lozers zijn wel aparte tarieven opgenomen voor lozingen groter dan 10.000 m³. Het maximum tarief in 2018 is € 115.114,60. Dit bedrag wordt daadwerkelijk door een grote lozer betaald.

Bij het vaststellen van de NLH 2009 was er een brede politieke consensus om over te gaan op meer gedifferentieerde tarieven, hoewel het aantal bezwaarschriften destijds daartoe geen aanleiding gaf. In de NLH 2009 werden verschillende varianten voor tariefdifferentiatie gegeven. Tot die tijd was er sprake van een vastrecht van 150 m³. Er is destijds gekozen voor de meest verstrekkende vorm van tariefdifferentiatie, namelijk het invoeren van een vastrecht van 50 m³, vooral om tegemoet te komen aan de belangen van de kleine lozers. Dat systeem is vervolgens ingevoerd met ingang van 1 januari 2011.

Zoals van te voren werd voorzien, leidt dit systeem tot hogere perceptiekosten. We hoopten dat de perceptiekosten in de loop van de jaren zouden afnemen. Helaas is dat niet het geval. De belangrijkste reden hiervoor zijn twee praktische zaken:

- jaarlijks moet de lijst van Vitens, voor zowel het waterverbruik als de adressen, bewerkt worden om tot een bruikbaar heffingsbestand te komen. Het systeem van Vitens komt namelijk niet altijd overeen met het systeem van de gemeente. Het systeem van Vitens is gekoppeld aan watermeters. Bij een appartementencomplex met één watermeter wordt de rekening over het verbruik aan de vereniging van eigenaren verstuurd, terwijl de gemeente per huishouden een aanslag moet opleggen. Ook zijn er verschillende boerderijen met één watermeter waar twee en soms meer adressen aan gekoppeld zijn. Hier moet de gemeente ook weer per huishouden een aanslag opleggen terwijl Vitens kan volstaan met het versturen van één nota voor het waterverbruik;
- de maandelijkse mutaties die verricht moeten worden zijn talrijk. Bij alle verhuizingen is er sprake van een wijziging van de grondslag voor de rioolheffing.

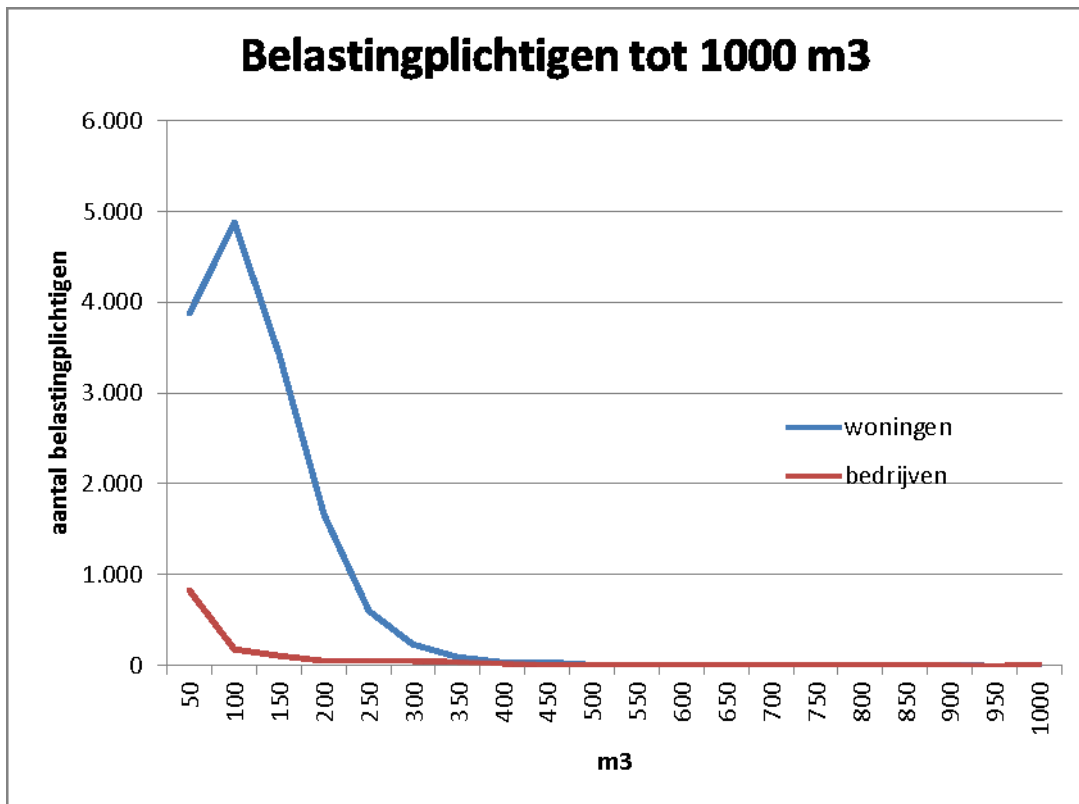
In onderstaande tabel ziet u een raming van de perceptiekosten uitgesplitst naar de huidige heffingssystematiek met een vastrecht van 50 m³ en naar een hypothetische systematiek met een vastrecht van 500 m³. Een groot gedeelte van de perceptiekosten is onafhankelijk van de gekozen heffingssystematiek, het verschil zit voornamelijk in de tijdsbesteding van de belastingmedewerkers, de variabele component van de perceptiekosten. Het verschil is 200 uur.

| perceptiekosten 2018 | vastrecht 50 m ³ | vastrecht 500 m ³ |
|-----------------------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| kwijtschelding | € 90.000,-- | € 90.000,-- |
| oninbaar | € 13.356,-- | € 13.356,-- |
| kosten dwanginvordering extern | € 5.000,-- | € 5.000,-- |
| tijdsbesteding x uurtarief (incl. overhead) | € 39.261,-- | € 22.447,-- |
| TOTALE PERCEPTIEKOSTEN | € 147.617,-- | € 130.803,-- |
| PERCEPTIEKOSTEN ALS % VAN DE OPBRENGST | 3,82% | 3,38% |

In 2011 zijn er een behoorlijk aantal bezwaren tegen de nieuwe heffingssystematiek ingediend, vooral van mensen met een gemiddeld waterverbruik die toen meer rioolheffing moesten gaan betalen. Nu is iedereen aan dit systeem gewend en zorgt deze systematiek niet voor extra bezwaarschriften. De overgang naar een heffing per 50 m³ is opgevangen zonder inzet van extra personeel, hierdoor is de werkdruk toegenomen.

Een bijkomend probleem van dit systeem is de onzekerheid over de minderopbrengsten door leegstand. Het maakt namelijk een verschil of er een pand leeg staat met een heffing voor 50 m³, of eentje met een heffing van bijvoorbeeld 150 m³. In de begroting 2018 is rekening gehouden met een leegstand van 446 woningen en 180 bedrijven.

Als we kijken naar hoe de belastingplichtigen in de gemeente Hellendoorn statistisch zijn verdeeld bij de rioolheffing, dan ontstaat het volgende beeld:



Uit bovenstaand beeld wordt ook duidelijk waarom in het uitgewerkte voorbeeld van de perceptiekosten is gekozen voor een alternatieve heffing met een vastrecht van 500 m³, dit omvat nagenoeg alle particuliere huishoudens.

3.5 Analyse

Met inachtneming van het voorgaande kunnen we een aantal zaken concluderen.

- Het karakter van de rioolheffing (een belasting) is in tegenspraak met de wijze waarop de gemeente Hellendoorn de heffing (als retributie) vorm heeft gegeven. De heffing is immers niet alleen bedoeld als vergoeding voor het lozen van afvalwater, maar ook als vergoeding voor voorzieningen die er voor zorgen dat men droge voeten houdt.
- Op dit moment lijkt het niet verstandig om een overgang van gebruikersheffing naar eigenarenheffing te overwegen, gelet op wetgeving die in de pijplijn zit en de grote financiële gevolgen voor de institutionele verhuurders.
- De wetgever is van mening dat grondslagen een verband moeten hebben met de belasting van het riool.
- De belasting van het riool wordt meer bepaald door de afvoer van hemelwater dan door de afvoer van afvalwater.
- Procentueel gezien kiezen maar weinig gemeenten in Nederland voor een gebruikersheffing naar waterverbruik.
- Een heffing naar waterverbruik is niet gevoelig voor prijsprikkels en heeft daarmee dus geen positieve effecten op het milieu.
- De meeste gemeenten in Overijssel hanteren een vast tarief per perceel of een vastrecht met een hoge grondslag qua waterverbruik, dat daardoor min of meer overeenkomt met een vast tarief per perceel.
- In vergelijking met andere Overijsselse gemeenten heeft de gemeente Hellendoorn de meest gedifferentieerde tariefstelling.
- Als er in plaats van een heffing per 50 m³ bijvoorbeeld wordt gekozen voor een heffing per 500 m³ zou dit leiden tot een besparing van 200 uur.

Al met al genoeg argumenten om te concluderen dat de heffingssystematiek in Hellendoorn anders c.q. efficiënter moet worden ingericht door de heffing per 50 m³ los te laten. Een andere heffingsmethodiek past beter bij de opgaven op rioleringsgebied waarmee de gemeente Hellendoorn intern of extern te maken krijgt en bij het karakter van de heffing. Bovendien zal dit een positief effect hebben op de werkdruk en daarmee de kwaliteit van de overige belastingproducten. Ook past een vermindering van mutaties bij de LEAN-gedachte, waarbij we overtollige en tijdrovende activiteiten uit de processen willen halen.

3.6 Randvoorwaarden voor een herziening van de heffingssystematiek

1. Om het heffingsproces werkelijk LEAN in te richten, moet een nieuwe heffingssystematiek tot significant minder mutaties leiden.
2. De overgang naar een nieuwe heffingssystematiek moet budgettair neutraal verlopen.
3. Burgers en bedrijven hebben evenveel belang bij een goede afvoer van afvalwater en geen wateroverlast bij regenval. Daarom is het logisch dat bedrijven en burgers dezelfde heffingssystematiek krijgen.
4. Percelen die zijn afgekoppeld voor de afvoer van hemelwater of percelen die liggen in gebieden met een gescheiden riolsysteem, zorgen toch voor gemeentelijke kosten op het gebied van hemelwater en/of grondwater. Er is daarom geen reden om voor deze percelen een andere heffingssystematiek op te zetten.

3.7 Mogelijke scenario's

Hieronder zijn enkele scenario's op een rij gezet.

| | |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | Huidige systematiek voortzetten |
| 2. | Gebruikersheffing: vast bedrag per perceel |
| 3. | Gebruikersheffing: vastrecht eerste 500 m ³ , daarna heffing per 50 m ³ |
| 4. | Gebruikersheffing: vastrecht eerste 500 m ³ , daarna heffing per 100 m ³ |
| 5. | Gebruikersheffing: vastrecht eerste 500 m ³ , daarna heffing per 500 m ³ |

Ad 1. Huidige systematiek voortzetten

Bij gebrek aan politiek draagvlak voor een wijziging van de heffingsmethodiek, kan de raad besluiten om alles bij het oude te laten.

Ad 2. Vast bedrag per perceel

Dit is de meest vergaande aanpassing van de heffingssystematiek. In dit systeem zijn er slechts mutaties bij verhuizingen van en naar een andere gemeente. Bij dit scenario zijn we als gemeente niet meer afhankelijk van de bestanden (en de kwaliteit daarvan) van Vitens. Als we dit systeem in 2018 zouden hebben gehad, dan zouden we een gemiddeld tarief van grofweg € 246,30 hebben moeten vragen van elke belastingplichtige (= aantal in de rioolheffing betrokken WOZ-objecten gedeeld door de geraamde opbrengst rioolheffing). Andere Overijsselse gemeenten die een vast bedrag per perceel hebben, brengen tussen de € 121,80 en € 354,00 in rekening.

Ad 3. Vastrecht eerste 500 m³, daarna heffing per 50 m³

Dit scenario heeft als voordeel dat er relatief weinig mutaties zijn en er toch een relatie is met het waterverbruik. De hoogte van de tarieven is een politieke keuze. Men kan kiezen voor een laag vastrecht en hoge opslagen of andersom. Er zijn geen Overijsselse gemeenten die werken met een vastrecht van 500 m³ en daarna schijven van 50 m³.

Ad 4. Vastrecht eerste 500 m³, daarna heffing per 100 m³

Hetzelfde als scenario drie, alleen met minder mutaties. Andere Overijsselse gemeenten die dit systeem gebruiken, brengen voor het vastrecht tussen de € 195,00 en € 250,08 in rekening.

Ad 5. Vastrecht eerste 500 m³, daarna heffing per 500 m³

Hetzelfde als variant vier, maar met nog minder mutaties. Andere Overijsselse gemeenten die dit systeem gebruiken, brengen voor het vastrecht tussen de € 173,52 en € 220,32 in rekening.

Scenario twee heeft de laagste perceptiekosten, omdat er nog maar weinig mutaties zijn. Een groot voordeel bij deze variant is dat de gemeente niet langer afhankelijk is van (de kwaliteit van) bestanden van derden. Omdat de heffing in rekening wordt gebracht bij de gebruiker van een pand, houden we ook bij deze variant nog steeds vast aan het principe van 'de vervuiler betaalt'. Echter, gelet op de uitspraak van minister van BZK, dat de grondslagen een verband moeten houden met de belasting van het riool, is scenario twee niet de variant die wordt aanbevolen.

De scenario's drie tot en met vijf zijn vergelijkbaar met elkaar. Het verschil zit in de schijven van het extra waterverbruik. Hoe groter de schijven, des te minder mutaties. De voorkeur ligt bij scenario vijf. Dat is de variant waarbij nog steeds sprake is van het principe van 'de vervuiler betaalt', maar die gepaard gaat met het minste aantal mutaties. Meerdere Overijsselse gemeenten hanteren ook deze vorm van tariefdifferentiatie.

De hoogte van de tarieven is variabel en afhankelijk van welke accenten de gemeenteraad wenst. Men kan kiezen voor een hoog vastrecht en lage opslagen, of een laag vastrecht en hoge opslagen en alles wat daartussen ligt. Ook de keuze voor een maximumtarief is aan de raad. De instelling van een maximumtarief heeft gevolgen voor de hoogte van de opslagen. Daarbij moet worden opgemerkt dat er sprake is van een behoorlijk hefboomeffect.

In onderstaand overzicht ziet u hoe de belastingplichtigen zijn verdeeld over de diverse schijven bij de huidige methodiek en bij de scenario's drie, vier en vijf. In de laatste twee kolommen ziet u wat de belastingplichtigen in de huidige situatie moeten betalen en een mogelijk tarief bij scenario vijf.

| GEBRUIKERS VAN WONINGEN | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|------------|------------------------|------------|------------|------------|-----------------|-------------------------|---------------------------------|----------|----------|----------|
| waterverbruik (in m3) | | aantal belastingpl. | scenario 3 | scenario 4 | scenario 5 | heffing 2018 | heffing 2019 (+4,5%) | mogelijke heffing scenario 5 | | | |
| van | tot en met | | | | | | | | | | |
| | 50 | 3.878 | | | | € 183,60 | € 191,88 | | | | |
| 51 | 100 | 4.880 | | | | € 219,24 | € 229,08 | | | | |
| 101 | 150 | 3.427 | | | | € 254,88 | € 266,28 | | | | |
| 151 | 200 | 1.653 | | | | € 290,52 | € 303,48 | | | | |
| 201 | 250 | 598 | 14.842 | 14.842 | 14.842 | € 326,16 | € 340,68 | € 245,64 | | | |
| 251 | 300 | 237 | | | | € 361,80 | € 377,88 | | | | |
| 301 | 350 | 87 | | | | € 397,44 | € 415,08 | | | | |
| 351 | 400 | 41 | | | | € 433,08 | € 452,28 | | | | |
| 401 | 450 | 29 | | | | € 468,72 | € 489,48 | | | | |
| 451 | 500 | 12 | | | | € 504,36 | € 526,68 | | | | |
| 501 | 550 | 11 | | | | 11 | 15 | | € 540,00 | € 563,88 | € 350,28 |
| 551 | 600 | 4 | | | | 4 | 8 | | € 575,64 | € 601,08 | |
| 601 | 650 | 5 | | | | 5 | 6 | | € 611,28 | € 638,28 | |
| 651 | 700 | 3 | | | | 3 | 1 | | € 646,92 | € 675,48 | |
| 701 | 750 | 2 | 2 | | € 682,56 | € 712,68 | | | | | |
| 751 | 800 | 4 | 4 | | € 718,20 | € 749,88 | | | | | |
| 801 | 850 | | | | € 753,84 | € 787,08 | | | | | |
| 851 | 900 | 1 | 1 | | € 789,48 | € 824,28 | | | | | |
| 901 | 950 | | | | € 825,12 | € 861,48 | | | | | |
| 951 | 1000 | | | | € 860,76 | € 898,68 | | | | | |
| 1001 | 1050 | | | | € 896,40 | € 935,88 | € 1.078,92 | | | | |
| 1051 | 1100 | | | | € 932,04 | € 973,08 | | | | | |
| 1101 | 1150 | | | | € 967,68 | € 1.010,28 | | | | | |
| 1151 | 1200 | | | | € 1.003,32 | € 1.047,48 | | | | | |
| 1201 | 1250 | 1 | 1 | 1 | € 1.038,96 | € 1.084,68 | | | | | |
| 1251 | 1300 | | | | € 1.074,60 | € 1.121,88 | | | | | |
| 1301 | 1350 | | | | € 1.110,24 | € 1.159,08 | | | | | |
| 1351 | 1400 | | | | € 1.145,88 | € 1.196,28 | | | | | |
| 1401 | 1450 | | | | € 1.181,52 | € 1.233,48 | | | | | |
| 1451 | 1500 | | | | € 1.217,16 | € 1.270,68 | | | | | |
| 1501 | 1550 | | | | € 1.252,80 | € 1.307,88 | € 1.495,56 | | | | |
| 1551 | 1600 | | | | € 1.288,44 | € 1.345,08 | | | | | |
| 1601 | 1650 | | | | € 1.324,08 | € 1.382,28 | | | | | |
| 1651 | 1700 | | | | € 1.359,72 | € 1.419,48 | | | | | |
| 1701 | 1750 | | | | € 1.395,36 | € 1.456,68 | | | | | |
| 1751 | 1800 | | | | € 1.431,00 | € 1.493,88 | | | | | |
| 1801 | 1850 | | | | € 1.466,64 | € 1.531,08 | | | | | |
| 1851 | 1900 | | | | € 1.502,28 | € 1.568,28 | | | | | |
| 1901 | 1950 | | | | € 1.537,92 | € 1.605,48 | | | | | |
| 1951 | 2000 | | | | € 1.573,56 | € 1.642,68 | | | | | |
| 2001 | 2050 | 1 | 1 | 1 | € 1.609,20 | € 1.679,88 | € 1.912,20 | | | | |
| 2051 | 2100 | | | | € 1.644,84 | € 1.717,08 | | | | | |
| 2101 | 2150 | | | | € 1.680,48 | € 1.754,28 | | | | | |
| 2151 | 2200 | | | | € 1.716,12 | € 1.791,48 | | | | | |
| 2201 | 2250 | | | | € 1.751,76 | € 1.828,68 | | | | | |
| 2251 | 2300 | | | | € 1.787,40 | € 1.865,88 | | | | | |
| 2301 | 2350 | | | | € 1.823,04 | € 1.903,08 | | | | | |
| 2351 | 2400 | | | | € 1.858,68 | € 1.940,28 | | | | | |
| 2401 | 2450 | | | | € 1.894,32 | € 1.977,48 | | | | | |
| 2451 | 2500 | | | | € 1.929,96 | € 2.014,68 | | | | | |
| 2501 | 2550 | | | | € 1.965,60 | € 2.051,88 | € 2.328,84 | | | | |
| 2551 | 2600 | | | | € 2.001,24 | € 2.089,08 | | | | | |
| 2601 | 2650 | | | | € 2.036,88 | € 2.126,28 | | | | | |
| 2651 | 2700 | | | | € 2.072,52 | € 2.163,48 | | | | | |
| 2701 | 2750 | | | | € 2.108,16 | € 2.200,68 | | | | | |
| 2751 | 2800 | | | | € 2.143,80 | € 2.237,88 | | | | | |
| 2801 | 2850 | 1 | 1 | 1 | € 2.179,44 | € 2.275,08 | | | | | |
| 2851 | 2900 | | | | € 2.215,08 | € 2.312,28 | | | | | |
| 2901 | 2950 | | | | € 2.250,72 | € 2.349,48 | | | | | |
| 2951 | 3000 | | | | € 2.286,36 | € 2.386,68 | | | | | |

Bij alle scenario's gaan de kleine lozers (tot 100 m³) meer rioolheffing betalen. Dat is inherent aan de keuze voor dit nieuwe beleid. De minder draagkrachtigen onder hen, kunnen echter kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen aanvragen en zullen dat waarschijnlijk nu ook al doen, zodat er voor deze categorie van belastingplichtigen eigenlijk niets veranderd.

3.8 Vervolgonderzoek

3.8.1 Vrijstellingen

Als de nadruk van de heffing op het belastingkarakter komt te liggen (d.w.z. een vergoeding voor de voorzieningen die voor een bepaald perceel zijn getroffen), is het noodzakelijk om alle bestaande vrijstellingen tegen het licht te houden. Van de 415 vrijstellingen zijn er 366 (deel)objecten vrijgesteld omdat er geen riolaansluiting is. Per pand in kwestie moet worden uitgezocht of er wel voorzieningen voor dat pand zijn getroffen. Als dat zo is, moeten zij ook in de heffing betrokken worden. Bovendien moeten ook hier de belastingplichtigen die het betreft, voor het ontstaan van het nieuwe belastbare feit, op de hoogte worden gesteld van de beleidswijziging (vertrouwensbeginsel)¹⁰.

Het ligt voor de hand dat een deel van deze panden beschikken over een eigen voorziening, de zogenoemde IBA (Individuele Behandeling voor Afvalwater). De gebruikers van deze panden maken daar ook al kosten voor. Het is de vraag of het reëel is om hen ook te gaan belasten met rioolheffing. Als zij afscheid gaan nemen van hun IBA en willen aansluiten op de riolering, kan dat hoge kosten voor de gemeente met zich meebrengen, aangezien de aanwezige drukriolering daar niet op berekend is. In navolging van de gemeente Dalfsen, wordt daarom gepleit voor een vrijstelling voor dit soort panden. Conform de vrijstelling van Dalfsen zou deze dan als volgt kunnen luiden: 'Gebruikers van percelen met een geregistreerde en door het bevoegd gezag goedgekeurde voorziening voor de Individuele Behandeling van Afvalwater (IBA) zijn vrijgesteld van rioolheffing.' Hiervoor moet eerst onderzoek verricht worden waar IBA's zijn.

De verwachting is dat dit onderzoek de nodige tijd zal kosten. Het onderzoek zal deels schriftelijk kunnen, maar ook inspectie ter plaatse is een mogelijkheid.

3.8.2 Bijzondere objecten

- Nutsvoorzieningen zoals transformatorhuisjes en hoogspanningsmasten hebben in de belastingadministratie wel een gebruiker, maar worden niet in de rioolheffing betrokken. Voor hoogspanningsmasten is het logisch dat ze niet worden belast met rioolheffing. Ze hebben immers niet of nauwelijks profijt van de gemeentelijke voorzieningen op het gebied van afval-, hemel- en grondwater. Bij de transformatorhuisjes ligt dat iets anders. Sommigen hebben een hemelwaterafvoer, anderen niet. Dit zouden we moeten inventariseren. Maar er zit wetgeving aan te komen waarbij de gemeenten alle aanwezige transformatorhuisjes moeten gaan waarderen als één object. Gelet op voorgaande inventarisatiekosten in relatie tot de te realiseren opbrengst is er genoeg objectieve rechtvaardiging om deze objecten buiten de heffing te houden. Dit moet geformaliseerd worden door middel van een vrijstelling voor zelfstandige objecten in gebruik bij een nutsvoorziening. Een dergelijke vrijstelling komt wel vaker voor in gemeenteland.
- Bij garageboxen hebben we in veel gevallen wel een gebruiker geregistreerd, maar deze is echter niet altijd actueel meer. Er was immers geen belang om deze bij te houden na de afschaffing van het gebruikersdeel OZB voor woningen.

Over het algemeen beschikken garageboxen wel over een hemelwaterafvoer en zou rioolheffing daarom logisch zijn. Ware het niet dat het niet uit te leggen valt aan een burger waarom een woning met een vrijstaande garage op één perceel maar één aanslag krijgt en een woning met een garagebox op een ander perceel twee aanslagen. Een dergelijke maatregel zou er voor zorgen dat de betrokken gebruikers gaan vragen om een WOZ-waardering waarbij woning en garagebox één (samengesteld) object zijn. In dat geval kan er slechts eenmaal rioolheffing worden opgelegd. Netto levert het dus niets op. In den lande zien we daarom in de verordeningen rioolheffing veel vrijstellingen voor garageboxen. Dat wordt ook aangeraden voor de gemeente Hellendoorn.

¹⁰ Hoge Raad 30 juni 1993, nr. 28648, LJN: ZC5395, BNB 1993/266

Conclusie

In de Nota Lokale Heffingen 2015 zijn er voor de rioolheffing drie onderzoekspunten geformuleerd.

1. de heffing voor agrariërs;
2. de heffing voor de grote lozers;
3. de tariefdifferentiatie.

Uit onderzoek is gebleken dat de eerste twee punten probleemloos verlopen. Deze praktijk kan dus zo blijven. Wat betreft de tariefdifferentiatie is dat een ander verhaal. Hiervoor hebt u kunnen lezen dat er argumenten zijn om de heffingsmethodiek te gaan veranderen:

- wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat het waterverbruik niet gevoelig is voor prijsprikkels;
- het karakter van de rioolheffing die een belasting is en geen retributie;
- de LEAN gedachte;
- het verminderen van de perceptiekosten;
- aansluiten bij wat gebruikelijk is in gemeenteland. Dit mag geen doel op zich zijn, maar het feit dat er een trend bestaat, zegt wel iets.

De voorkeur gaat uit naar een systeem met een vastrecht voor de eerste 500 m³ met daarna heffing per 500 m³. Dat is de variant waarbij nog steeds sprake is van het principe van 'de vervuiler betaalt', maar die gepaard gaat met het minste aantal mutaties.

De hoogte van de tarieven is variabel en afhankelijk van welke accenten de gemeenteraad wenst.

Men kan kiezen voor een hoog vastrecht en lage opslagen, of een laag vastrecht en hoge opslagen en alles wat daartussen ligt. Ook de keuze voor een maximumtarief is aan de raad. De instelling van een maximumtarief heeft gevolgen voor de hoogte van de opslagen.

Tot slot nog het onderdeel vrijstellingen. Er moet een onderzoek plaats hebben naar de bestaande vrijstellingen en er moeten drie nieuwe vrijstellingen in de verordening worden opgenomen, namelijk voor:

- IBA's;
- zelfstandige objecten van een nutsvoorziening;
- garageboxen.