

Raadsstuk

Onderwerp: Heffingsmaatstaf riolering

Reg.nummer: 2011/151407

1. Inleiding

Vanuit de raad is het verzoek gekomen om alternatieven te onderzoeken voor de heffingsmaatstaf voor de rioolheffing. De huidige maatstaf is een vast bedrag per perceel, dat van de eigenaar wordt geheven.

Om een keuze voor een heffingsmaatstaf te kunnen maken dienen o.m. de volgende vragen beantwoord te worden:

1. Wie wordt de belastingplichtige? Dit kan eigenaar, gebruiker of beide zijn. De keus kan bepalend zijn voor de heffingsmaatstaf. Als bij voorbeeld de eigenaar als belastingplichtige wordt aangewezen, kan waterverbruik niet als heffingsmaatstaf worden aangewezen;
2. Wat willen we met een variabele maatstaf bereiken en wat zijn de voor-en nadelen van de diverse alternatieven?
3. 3. Wat is gangbaar bij de grote gemeenten (bron Belasting Overzicht Grote Gemeenten 2010, BOGG 2010) en welke heffingsmaatstaven, uitgewerkt in 3 scenario's, vloeien dan logisch voort uit de doelstellingen, zoals uitgewerkt onder punt 2.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt voor om de bestaande maatstaf, een vast tarief van de eigenaar van een perceel, te handhaven. Gelet op het collectieve karakter van de zorgplicht en de weging van de voor-en nadelen van de alternatieven, kiest het college voor de heffingsgrondslag van een vast bedrag van de eigenaar.

3. Beoogd resultaat

Met bijgaande nota wordt inzicht gegeven in de mogelijkheden en de voor-en nadelen van verschillende maatstaven voor rioolheffing. Het resultaat beoogt de keuze van een maatstaf die stabiel is, toekomstbestendig, recht doet aan het karakter van de voorziening en weinig kosten veroorzaakt om de heffing te kunnen uitvoeren.

4. Argumenten

In de bijlage zijn de voor-en nadelen van de verschillende alternatieven verder uitgewerkt en is tevens een vergelijk gemaakt met wat gangbaar is bij de grote gemeenten.

De belangrijke overwegingen om al dan niet een gedifferentieerde maatstaf in te voeren zijn:

- is er sprake van een voorziening waarvan bepaalde belastingplichtigen meer profijt hebben, waardoor het redelijk is dat ze ook meer bijdragen?
- is er sprake van dat bepaalde belastingplichtigen de riolering meer belasten, waardoor een hogere bijdrage redelijk is c.q. kunnen de lasten van de riolering worden beperkt door een gedifferentieerde maatstaf?

De afweging van een te kiezen maatstaf dient voorts aan algemene criteria te voldoen, die in het algemeen aan belastingheffing ten grondslag liggen:

- Transparant en eenvoudig (voor zowel de belastingplichtige als de gemeente)
- Stabiel en voorspelbaar (voor wat betreft de opbrengsten)
- Gericht op lage perceptiekosten (inning en administratie en bezwaarschriften)
- Gericht op rechtvaardigheid (worden de kosten eerlijk over de belastingplichtigen verdeeld).

Op basis van deze afwegingen zijn 4 maatstaven verder uitgewerkt, te weten

- a. een vast bedrag;
- b. waarde van een perceel in het economisch verkeer;
- c. waterverbruik;
- d. gezinssamenstelling;

Argumenten

Is er sprake van een voorziening waarvan bepaalde belastingplichtigen meer profijt hebben, waardoor het redelijk is dat ze ook meer bijdragen?

Door de zorgplicht die de gemeente heeft gekregen voor de afvoer van hemel-en grondwater naast de al langer bestaande verplichting voor een doelmatig werkend rioleringsstelsel dient deze voorziening toch in hoofdzaak als een collectief goed beschouwd te worden. Er is geen sprake van een individueel af te nemen product, waarvoor je afzonderlijk een prijs kunt berekenen.

Ook kunnen de afnemers van het collectieve goed de kosten van het product nauwelijks beïnvloeden. De kosten van riolering bestaan voor 80% uit vaste kosten (kapitaallasten en toegerekende kosten, waaronder straatreiniging) en slechts voor 20 % uit variabele kosten, te weten onderhoudslasten. Daarbij zijn deze variabele lasten nauwelijks beïnvloedbaar door de gebruiker. Een vast bedrag als heffingsmaatstaf sluit goed aan bij het algemene bestemmingskarakter van de vernieuwde rioolheffing.

Indien ervoor wordt gekozen voor verhaal van de variabele kosten toch een relatie te leggen met het profijtbeginsel kan gekozen worden voor de maatstaf waarde van een perceel in het economisch verkeer of waterverbruik. Beide maatstaven hebben slechts een zwak bestaande relatie met het profijtbeginsel. Bij de maatstaf waterverbruik is geconstateerd dat beprijzing een weinig effectief middel is om het waterverbruik te verminderen. Als maatstaf voor kostentoerekening dient bedacht te worden dat de hoeveelheid af te voeren afvalwater niet bepalend is voor de kosten van de riolering. Ook kunnen de gebruikers de kosten van de riolering nauwelijks beïnvloeden.

Bij de maatstaf waarde van een perceel in het economisch verkeer is het uitgangspunt dat de hemel- en grondwaterzorgplichten in belangrijke mate tot investeringen in het publieke gebied leiden. De effecten van deze maatregelen strekken zich uit naar alle percelen die op een of andere wijze profijt trekken. Voor duurdere percelen heeft (het uitblijven van) een voorziening een meer dan evenredig effect op de benuttingswaarde van het perceel. In het licht van de kostenaspecten van deze verbrede zorgplicht kan de Woz-waarde een rechtvaardige en billijke heffingsmaatstaf zijn.

Een variant op waterverbruik is de maatstaf van de gezinssamenstelling. Analooq aan de maatstaf van de afvalstoffenheffing wordt er in die optie van uitgegaan dat alleenwonenden minder afvalwater lozen dan meerpersoonshuishoudens. Een voordeel is dat de perceptiekosten beperkt kunnen worden, voorzover dezelfde indeling wordt gehanteerd als die voor de afvalstoffenheffing.

Een nadeel t.o.v. de maatstaf waterverbruik is dat deze maatstaf niet voor bedrijven toegepast kan worden, waardoor het profijtbeginsel uitsluitend van toepassing kan zijn op gezinnen.

De afweging van de voor-en nadelen van de hiervoor vermelde maatstaven, zoals uitgewerkt in de bijlage, leidt tot de volgende conclusies:

Conclusies

- 1. De voorkeur is als maatstaf een vast bedrag te heffen. Gelet op het collectieve karakter van de zorgplicht en de weging van de voor-en nadelen kiest het college voor de heffingsgrondslag van een vast bedrag van de eigenaar.**
- 2. Indien om redenen van een zwak bestaande relatie met het profijtbeginsel toch gekozen wordt voor een differentiatie, wordt geadviseerd om minimaal 2/3 gedeelte van de kosten via een vast bedrag van de eigenaar te verhalen (vaste lasten) en maximaal 1/3 deel van de kosten op de gebruiker (variabele lasten) door te kiezen voor de maatstaf:**
 - waarde van het perceel in het economisch verkeer (WOZ-waarde);
 - of
 - waterverbruik met een vast tarief voor kleinverbruikers en een variabel tarief voor gebruikers vanaf 250 m³ water.
- 3. Een geheel variabele rioolheffing wordt afgeraden. Door de zorgplicht die de gemeente heeft gekregen voor de afvoer van hemel-en grondwater naast de al langer bestaande verplichting voor een doelmatig werkend rioleringsstelsel wordt deze voorziening toch in hoofdzaak als een collectief goed beschouwd. Dit verhoudt zich niet goed met een kostenverhaal dat geheel variabel is.**

5. Kanttekeningen

N.v.t.

6. Uitvoering

Als de raad in afwijking van het voorstel van het college voor een andere heffingsmaatstaf (dan een vast bedrag) kiest zal, een vervolgonderzoek dienen plaats te vinden om een nieuwe verordening op te kunnen stellen met een passend tarief voor de gekozen optie. Dit onderzoek is er op gericht dat voor 2012 de rioolheffing kan worden gebaseerd op de door de raad gekozen maatstaf. Tussentijds zal op basis van dat onderzoek aan de commissie bestuur worden voorgelegd wat de consequenties zijn van de uitwerking en welke tarieven uit die keuzes voortvloeien.

De daadwerkelijke invoering vindt plaats na besluitvorming in 2011 op basis van de zogenaamde Haarlemse belastingvoorstellen (december 2011).

7. Bijlagen

Uitwerking heffingsgrondslagen rioolheffing

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

de bestaande maatstaf, een vast tarief per perceel te heffen van de eigenaar, te handhaven.

Gedaan in de vergadering van

De griffier

De voorzitter

Bijlage

Uitwerking heffingsgrondslagen rioolheffing

1. Inleiding

In deze notitie wordt nader ingegaan op mogelijke heffingsgrondslagen van een rioolheffing. Het gaat daarbij nadrukkelijk om een keuze voor het stelsel waarop de nieuwe rioolheffing wordt gebaseerd. Over de hoogte van de tarieven wordt nu geen besluit gevraagd. In deze notitie wordt een aantal principiële keuzes voorgelegd, die ten grondslag liggen aan het opleggen van een heffing. Per onderdeel wordt aangegeven naar welk principe de voorkeur uitgaat. Vervolgens wordt ingegaan op heffingsgrondslagen en worden enkele voorbeelden gegeven van heffingsmogelijkheden. Tenslotte wordt een drietal scenario's beschreven, waarin de principiële keuzes en heffingsgrondslagen zijn samengevoegd. Op basis van de beschreven kenmerken van de scenario's, ontstaat inzicht in mogelijke keuzes en gevolgen, waardoor het tevens mogelijk is andere keuzes te maken of alternatieve scenario's te benoemen.

2. Keuzes bij opleggen van een rioolheffing

Bij het opleggen van een rioolheffing, dienen de volgende keuzes te worden gemaakt:

1. Wie wordt de belastingplichtige? Dit kan eigenaar, gebruiker of beide zijn. De keus kan bepalend zijn voor de heffingsmaatstaf. Als bij voorbeeld de eigenaar als belastingplichtige wordt aangewezen, kan waterverbruik niet als heffingsmaatstaf worden aangewezen;
2. Wat willen we met een variabele maatstaf bereiken en wat zijn de voor- en nadelen van de diverse alternatieven?
3. Wat is gangbaar bij de grote gemeenten (bron Belasting Overzicht Grote Gemeenten 2010, BOGG 2010) en welke heffingsmaatstaven, uitgewerkt in 3 scenario's, vloeien dan logisch voort uit de doelstellingen, zoals uitgewerkt onder punt 2.

3. Wie wordt de belastingplichtige?

Overweging:

Het is toegestaan de kosten van riolering te verhalen op de eigenaar van een pand, de gebruiker van een pand of een combinatie van eigenaar en gebruiker.

Er is tot op heden gekozen voor een rioolheffing die in rekening wordt gebracht bij de eigenaren van een eigendom van waaruit afvalwater direct of indirect op de gemeentelijke riolering wordt afgevoerd.

Dit betreft een vast bedrag per aansluiting. Voor 2011 bedraagt het tarief € 116,60 - per eigendom en € 50 ingeval van een indirecte aansluiting op de riolering.

Afweging:

Voor- en nadelen van **eigenaar** belasten:

Voordelen:

- Er is altijd een eigenaar om te belasten (geen leegstand zoals bij gebruikers);
- De eigenaar is altijd bekend (WOZ-administratie)
- Geen kwijtschelding
- Eigenaar is gebaat bij een rioolaansluiting.
- Geen uitbreiding van het aantal aanslagen (lage perceptiekosten)

Nadelen:

-Gebruikers, die geen eigenaar zijn betalen niet direct mee aan de instandhouding van de riolering (soms wel indirect via doorbelasting in de huur door de eigenaar).

Afweging:

Voor-en nadelen **gebruiker** belasten:

Voordelen:

-Degene die feitelijk gebruiker van de riolering, betaalt ook voor het gebruik van de riolering.

Nadelen:

- Er dient rekening met leegstand te worden gehouden (leidt tot hogere tarieven).
- Gebruikers van niet-woningen zijn moeilijker vast te stellen.
- Gebruikers kunnen beroep doen op kwijtschelding (Voor de bestaande gebruikersheffingen, met name afvalstoffenheffing, is hiervoor al bijna € 1 mln. benodigd), hetgeen tot hogere tarieven leidt.
- Uitbreiding van aantal aanslagen (gebruikers van woningen worden niet meer voor de OZB aangeslagen), hogere perceptiekosten.

Bij een gecombineerde heffing kunnen dezelfde voor-en nadelen genoemd worden als afzonderlijk opgesomd bij eigenaar en gebruiker.

Conclusie:

Op basis van de hiervoor opgesomde voor-en nadelen is de voorkeur te heffen van de eigenaar. Dit is het meest praktisch, de gemeente heeft niet te maken met leegstand en kwijtschelding, die leiden tot hogere tarieven en de perceptiekosten nemen niet toe.

Advies:1

De voorkeur is te heffen van de eigenaar.

4. Wat willen we met een variabele maatstaf bereiken en wat zijn de voor-en nadelen van de diverse alternatieven?

4.1 Algemeen

Het is toegestaan de kosten van riolering te verhalen via een vast tarief dan wel een op basis van gedifferentieerde eenheden als waterverbruik, WOZ-waarde van een pand, gezinssamenstelling etc. Daarbij is het ook mogelijk een combinatie te maken van een heffing op basis van een vast bedrag bij eigenaar of gebruiker en een variabel deel bij eigenaar of gebruiker. De rioolheffing is geïntroduceerd in de wet verankering en bekostiging van de gemeentelijke watertaken en heeft het karakter van een bestemmingsheffing. Dit betekent dat de gemeente niet meer het individuele profijt van de heffing hoeft aan te tonen en een differentiatie is vanuit dat oogpunt ook niet (meer) noodzakelijk, maar meer een vrije beleidskeuze.

Intermezzo

Met het toepassen van een variabele maatstaf wordt beoogd om zoveel mogelijk invulling te kunnen geven aan het zogenaamde ‘profijtbeginsel’.

Het profijtbeginsel is een belangrijke gedachte uit de leer over de openbare financiën. De overheid produceert allerlei goederen en diensten, zoals een paspoort of de aanleg van een viaduct. De overheid kan deze goederen gratis verstrekken. Het nadeel van gratis verstrekken is dat de consument niet wordt gedwongen tot een eigen afweging over het nut van dit goed. Daarom vraagt de overheid voor veel diensten een prijs. Deze prijsstelling heeft twee bedoelingen:
de consumenten een afweging laten maken over het nut van het goed en
de consumenten te laten bijdragen in de kosten van het goed of dienst.
Dit beginsel bevordert een goede verdeling van goederen en diensten overeenkomstig de wensen van de mensen.

Het profijtbeginsel is gebaseerd op de gedachte dat burgers en bedrijven moeten bijdragen in de kosten van de door de overheid voortgebrachte voorzieningen naar de mate van het profijt dat zij (de burgers) van die voorzieningen hebben.

Bij een rioolheffing is de vraag of er belastingplichtigen aangewezen kunnen worden die meer profijt hebben van de opvang van hemelwater, regulering van het grondwater en afvoer daarvan via het rioolstelsel dan anderen.

Hemelwater dat op verhardingen valt, zoals wegen en pleinen, komt veelal in de riolering of een andere voorziening terecht en veroorzaakt daarmee veel kosten. Van dit verharde oppervlak ligt ruim de helft in de openbare ruimte. Aangezien de gebruikers van woningen maar ook de gebruikers van niet-woningen profijt hebben bij een goede afwatering van de wegen en pleinen, ligt het voor de hand dat iedereen voor dit algemene deel (een vast bedrag) betaalt.

Slechts een beperkt gedeelte van de kosten die voor de riolering moeten worden gemaakt, hebben een meer rechtstreekse relatie met de gebruiker of het perceel. Zo is de omvang van het verhard oppervlak op percelen (daken, inritten, terrassen en dergelijke) van invloed op de hoeveelheid afgevoerd regenwater. Andere perceel gebonden kosten zijn de lengte van de riolering of aansluitkosten van een perceel in het buitengebied. De hoeveelheid afvoer van vuilwater daarentegen leidt nauwelijks tot beïnvloeding van kosten.

4.2. Keuzen van maatstaven

Volgens de "modelverordening van de VNG" kan een keuze worden gemaakt uit de volgende maatstaven, die al dan niet in combinatie toegepast kunnen worden, te weten:

- a. een vast bedrag;
- b. waarde van een perceel in het economisch verkeer;
- c. waterverbruik;
- d. gezinssamenstelling;

Bij de keuze van een maatstaf dient een aantal criteria in het oog te worden gehouden. Een heffingsmaatstaf is zoveel mogelijk:

1. Transparant en eenvoudig (voor zowel de belastingplichtige als de gemeente).
2. Stabiel en voorspelbaar (voor wat betreft de opbrengsten).
3. Gericht op lage perceptiekosten (inning en administratie en bezwaarschriften).
4. Gericht op rechtvaardigheid (worden de kosten eerlijk over de belastingplichtigen verdeeld).

Echter, het is niet mogelijk om al deze factoren mee te nemen in de heffingsgrondslag. Sommige factoren kunnen elkaar uitsluiten. Bij de uitwerking van de verschillende alternatieven zal worden aangegeven in hoeverre aan die criteria wordt voldaan.

4.2.1 Een vast bedrag

Bij een maatstaf vast bedrag vindt er geen tariefdifferentiatie plaats. Iedereen betaalt een gelijke bijdrage. De vraag is of ook iedereen een gelijk profijt heeft van de riolering. Door de zorgplicht die de gemeente heeft gekregen voor de afvoer van hemel-en grondwater naast de al langer bestaande verplichting voor een doelmatig werkend rioleringsstelsel dient deze voorziening toch in hoofdzaak als een collectief goed beschouwd te worden. Er is geen sprake van een individueel af te nemen product, waarvoor je afzonderlijk een prijs kunt berekenen. Ook kunnen de afnemers van het collectieve goed de kosten van het product nauwelijks beïnvloeden. De kosten van riolering bestaan voor 80% uit vaste kosten (kapitaallasten en toegerekende kosten, waaronder straatreiniging) en slechts voor 20 % uit variabele kosten, te weten onderhoudslasten. (zie bijlage 2). Daarbij zijn deze variabele lasten zijn nauwelijks beïnvloedbaar door de gebruiker.

Ondanks het feit dat de riolering voor het grootste gedeelte uit vast lasten bestaat blijft de vraag wel gerechtvaardigd of alle belastingplichtigen evenveel profijt hebben van de riolering. Het is niet ver gezocht om een relatie te leggen tussen enerzijds de heffing die nodig is voor bekostiging van afvoer van afval-, hemel- en grondwater en anderzijds het belang dat een eigenaar/gebruiker van een perceel heeft bij een goede afvoer van dat water. Daarbij is het aannemelijk dat vanuit een perceel met een groter oppervlak een grotere hoeveelheid afval, regen- en grondwater wordt afgevoerd dan van een klein perceel. Bij een vast bedrag wordt geen rekening gehouden met het profijtbeginsel.

Bij de toepassing van deze maatstaf wordt de zorg voor grondwater, hemelwaterafvoer en het rioleringsstelsel voor het overgrote deel als een collectief goed gezien. Er is dan geen aanleiding tot tariefdifferentiatie en een omslag via een vast bedrag is een adequate maatstaf voor kostenverhaal.

Voordelen:

- eenvoudige overzichtelijke systematiek.
- de in hoofdzaak vaste kosten van riolering worden ook via een vaste bijdrage evenredig in rekening gebracht.
- beproefde systematiek.
- geen extra invoeringskosten.
- stabiele en voorspelbare inkomsten.
- weinig bezwaren.
- lage perceptiekosten.

Nadelen:

- Geen relatie gelegd tussen de weliswaar beperkte kosten die met het gebruik van de riolering samenhangen en de hoogte van de te betalen heffing.

Wat wordt er bereikt?

Een vast bedrag is een stabiele en eenvoudige maatstaf. De perceptiekosten zijn laag. Deze maatstaf past goed bij een kostenverhaal van in hoofdzaak een collectief goed, waarvan de kosten nauwelijks door de gebruiker zijn te beïnvloeden.

4.2.2. Waarde van een perceel in het economisch verkeer

Een andere maatstaf is heffing naar de waarde in het economische verkeer. In de toelichting op de Wet materiële belastingbepalingen Gemeentewet is deze mogelijkheid expliciet toegestaan voor de rioolrechten (Kamerstukken II 1989/90, 21591, nr. 3, pag. 66). Ondanks dat in de toelichting bij de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken deze heffingsmaatstaf niet weer expliciet is genoemd, is de VNG van mening dat de waarde in het economisch verkeer ook een goede maatstaf is voor de rioolheffing. Sterker nog, de heffingsmaatstaf heeft volgens haar aan betekenis gewonnen. De hemel- en grondwaterzorgplichten betekenen in belangrijke mate investeringen in het publieke gebied. De effecten van deze maatregelen strekken zich uit naar alle percelen die op een of andere wijze profijt trekken. Voor duurdere percelen heeft (het uitblijven van) een voorziening een meer dan evenredig effect op de benuttingswaarde van het perceel. In het licht van de kostenaspecten van deze verbrede zorgplicht kan de Woz-waarde een rechtvaardige en billijke heffingsmaatstaf zijn. Het is niet ver gezocht om een relatie te leggen tussen enerzijds de heffing die nodig is voor bekostiging van afvoer van afval-, hemel- en grondwater en anderzijds het belang dat een eigenaar van een perceel heeft bij een goede afvoer van dat water.

Daarbij is het aannemelijk dat vanuit en vanaf een onroerende zaak met een groter oppervlak (en daardoor een relatief hogere Woz-waarde) een grotere hoeveelheid afval, regen- en grondwater wordt afgevoerd dan van een onroerende zaak met een kleiner oppervlak (en daardoor een relatief lagere Woz-waarde). Daarbij maakt het geen verschil of het object een woning of een bedrijf is.

De uitvoeringskosten kunnen relatief laag blijven bij toepassing van deze maatstaf omdat de Woz-waarde van percelen al jaarlijks moet worden vastgesteld (o.a. in verband met het opleggen van een eigenaren aanslag OZB). Er hoeven geen extra gegevens te worden opgevraagd en te worden verwerkt in het belastingstelsel. Er zijn vrijwel geen implementatiekosten en de structurele uitvoering is eenvoudig. Deze maatstaf is daarom effectief toepasbaar. Daarbij blijft een keus mogelijk om eigenaar en/of gebruiker te belasten.

Voordelen

- gebruik van bestaande systematiek.
- weinig extra invoeringskosten.
- een indirecte relatie tussen profijtbeginsel en het betalen van rioolheffing.
- verschuiving in belasting van belastingplichtigen, waarbij geldt dat de “breedste schouders de zwaarste lasten dragen”. Burgers/bedrijven met een kleiner pand betalen dan ook minder rioolheffing.

Nadelen

- beperkte stabiliteit en voorspelbaarheid inkomsten i.v.m. wisselende WOZ-waarden.
- toename van bezwaarschriften (het gevoelde financiële belang van de eigenaar wordt groter), omdat de WOZ-waarde zowel voor de OZB als de rioolheffing geldt.
- Afhandeling van WOZ beroepschriften (rechterlijke uitspraken) is tijdrovend. Uitspraken kennen daarom vaak terugwerkende kracht. De opgelegde rioolheffing zal dan ook met terugwerkende kracht aangepast moeten worden.
- Non-profitinstellingen als scholen, verzorgingshuizen c.a. zullen meer moeten gaan bijdragen aan de rioolheffing.

Wat wordt er bereikt?

Er vindt door deze variant een beperkte verschuiving plaats van de bijdrage die de verschillende categorieën belastingplichtigen leveren aan de dekking van de rioleringslasten. Eigenaren en/of gebruikers van panden met een relatief hogere WOZ-waarde gaan meer aan rioolheffing betalen. Hierbij valt te denken aan grote bedrijven, ziekenhuizen en zorginstellingen en scholencomplexen. Hiermee wordt bereikt dat er een beperkte indirecte invulling wordt gegeven aan het profijtbeginsel.

(het is aannemelijk dat vanuit en vanaf een onroerende zaak met een groter oppervlak (en daardoor een relatief hogere Woz-waarde) een grotere hoeveelheid afval, regen- en grondwater wordt afgevoerd dan van een onroerende zaak met een kleiner oppervlak (en daardoor een relatief lagere Woz-waarde). Daarbij maakt het geen verschil of het object een woning of een bedrijf is.

Nadelen

De WOZ-waarde is een minder stabiele maatstaf. De WOZ-waarde wordt namelijk jaarlijks opnieuw gewaardeerd. Als WOZ-waarde daalt, dienen de tarieven evenredig te stijgen om een gelijke opbrengst te behouden en omgekeerd.

4.3.3 Waterverbruik

Een derde maatstaf is het waterverbruik. Deze maatstaf is uitsluitend te gebruiken in een combinatie waarin in ieder geval de gebruiker wordt belast. Om deze maatstaf te gebruiken zijn twee argumenten te noemen, waarop onderstaand nader wordt ingegaan:

a. De rioolheffing als milieuheffing. Een van de redenen die wordt gebruikt om deze maatstaf te gebruiken is de veronderstelling dat door deze heffing te koppelen aan het waterverbruik, het waterverbruik wordt verminderd. Hierbij zijn sterk relativiserende opmerkingen te maken. Uit onderzoeken blijkt dit verband nauwelijks te bestaan. In de B&G van juni 2007 heeft Paul Borderwijk hierover gepubliceerd. De waterprijs is in delen van ons land heel verschillend. Als dat verband sterk was, zou het waterverbruik in de delen van het land waar het water duurder was, evenredig lager moeten liggen en omgekeerd. Dit wordt niet bevestigd uit dat onderzoek. Een prijsverschil van 10% levert slechts een vermindering van het gebruik op van 0,7%. Het beprijzen van m³ waterverbruik is weinig effectief als middel om het waterverbruik te beperken.

Overigens dient opgemerkt te worden dat als het de beprijzing wel effectief zou zijn en het waterverbruik zou dalen, dit tot te lage inkomsten voor de gemeente zou leiden, waardoor de tarieven verhoogd zouden dienen te worden. Dit is een minder gewenst neveneffect.

b. De maatstaf als toerekening van kosten. In de eerste plaats dient bedacht te worden dat de consumptie van drinkwater niet gelijk is aan de hoeveelheid afvalwater. En de hoeveelheid afvalwater is ook nog niet eens relevant voor de kosten van de riolering, want die worden in hoofdzaak bepaald door de afvoer van regenwater. In paragraaf 3 van deze notitie is al een verband gelegd tussen de zorgplicht die de gemeente t.a.v. grond- en afvalwater heeft, waardoor de riolering steeds meer een collectief goed is geworden. Als nu ook blijkt dat gebruikers van de

riolering de kosten nauwelijks kunnen beïnvloeden is de vraag of waterverbruik dan een goed alternatief.

De enige motivatie die overblijft, is de gedachte vanuit het profijtbeginsel (net als bij de maatstaf WOZ) dat grootverbruikers van water meer profijt hebben van een goed werkende riolering en dat deze daarom meer zou moeten bijdragen. Als voor een dergelijke optie wordt gekozen is het van belang de perceptiekosten niet te hoog te laten oplopen. In tegenstelling tot de WOZ, beschikken wij niet zelf over gegevens van waterverbruik. Dit verhoogt dus perceptiekosten. Daarom is het dan aan te bevelen om niet iedere gebruiker afzonderlijk op waterverbruik af te rekenen. In gemeenten waar deze heffingsmaatstaf wordt toegepast wordt ervoor gekozen om een maatstaf te nemen waarbij de gemiddelde woning uitsluitend het vaste tarief betaalt en slechts “grootverbruikers” bijvoorbeeld afnemers van 250 m3 of meer per jaar een bijdrage betalen voor elke 10 m3 die meer wordt verbruikt dan die 250 m3. Dit beperkt de extra uitvoeringskosten aanzienlijk en zorgt ervoor dat het gemiddelde gezin niet meer gaat betalen, maar dat uitsluitend de grootverbruikers meer gaan betalen.

Er zullen incidentele implementatiekosten zijn en een beperkte stijging van de uitvoeringskosten, omdat gegevens over het waterverbruik moeten worden verzameld en door Cocensus moeten worden verwerkt t.b.v. de heffing en invordering.

Voordelen

- Een beperkte relatie tussen profijtbeginsel en het betalen van rioolheffing (omdat de kosten voor 80% uit vaste kosten bestaat en omdat de hoeveelheid afvalwater ook nog niet eens relevant is voor de kosten van de riolering, want die worden in hoofdzaak bepaald door de afvoer van regenwater)
- Een verbreding van het aantal belastingplichtigen, omdat ook gebruikers Meebetalen.

Nadelen

- De maatstaf correspondeert niet met de kosten die met de gemeentelijke zorgtaak verband houden.
- Voor een gedeelte verschuiving van lasten naar grote instellingen, die met overheidsmiddelen worden gefinancierd.
- Hogere perceptiekosten.
- Waterverbruik is niet gelijk aan het gebruik van de riolering. Hierover is de nodige jurisprudentie ontstaan. Het aantal bezwaarschriften zal toenemen.
- Deze maatstaf draagt nauwelijks bij aan een doelstelling dat hierdoor minder water wordt verbruikt.
- Als in totaal minder water wordt verbruikt, leidt dit niet tot lagere lasten, maar tot hogere tarieven, omdat de opbrengst (kostendekking) gelijk dient te blijven.
- Waterverbruik fluctueert van jaar tot jaar, waardoor de heffingsmaatstaf wat minder stabiel is dan een vast bedrag.
- Bij een gebruikersheffing dient rekening te worden gehouden met leegstand en kwietschelding. Deze batenderving dient weer in de tarieven verdisconteerd te worden.

Wat wordt er bereikt?

Er vindt door deze variant een verschuiving plaats van de bijdrage die de verschillende categorieën belastingplichtigen leveren aan de dekking van de

rioleringslasten. Gebruikers van panden met een relatief hoog waterverbruik gaan meer rioolrecht betalen en eigenaren minder. Hierbij dient bedacht te worden dat dit ook geldt voor ziekenhuizen, verzorgingsinstellingen, scholen, clubhuizen etc. die voor een gedeelte met middelen van de overheid gefinancierd worden. Hiermee wordt bereikt dat er een beperkte invulling wordt gegeven aan het profijtbeginsel.

4.3.4 Gezinssamenstelling

Een variant op waterverbruik is de maatstaf van de gezinssamenstelling. Analooq aan de maatstaf van de afvalstoffenheffing wordt er in deze optie van uitgegaan dat alleenwonenden minder afvalwater lozen dan meerpersoonshuishoudens. In het algemeen gelden voor deze variant dezelfde voor-en nadelen als vermeld bij het waterverbruik als maatstaf, met 2 verschillen:

Een voordeel is dat de perceptiekosten beperkt kunnen worden, voorzover dezelfde indeling wordt gehanteerd als die voor de afvalstoffenheffing.

Een nadeel t.o.v. de maatstaf waterverbruik is dat deze maatstaf niet voor bedrijven toegepast kan worden, waardoor het profijtbeginsel uitsluitend van toepassing kan zijn op gezinnen.

Voordelen

- Een indirecte relatie tussen profijtbeginsel en het betalen van rioolheffing voor wat betreft bewoners;
- Een verbreding van het aantal belastingplichtigen, omdat ook gebruikers meebetalen;
 - Beperkte perceptiekosten als dezelfde indeling als die voor de afvalstoffenheffing wordt aangehouden;

Nadelen

- De maatstaf correspondeert niet met de kosten die met de gemeentelijke zorgtaak verband houden;
- voor de niet-woningen kan deze maatstaf niet worden toegepast;
- Bij een gebruikersheffing dient rekening te worden gehouden met leegstand en kwijtschelding. Deze batendering dient weer in de tarieven verdisconteerd te worden.

Wat wordt er bereikt?

Er vindt door deze variant een verschuiving plaats van de bijdrage die de verschillende categorieën belastingplichtigen leveren aan de dekking van de rioleringslasten. Bewoners in plaats van eigenaren gaan rioolheffing betalen en éénpersoonshuishoudens gaan minder betalen dan meerpersoonshuishoudens vanuit de veronderstelling dat die minder profijt hebben van de riolering. Hiermee wordt bereikt dat er een beperkte invulling wordt gegeven aan het profijtbeginsel.

Voor niet-woningen kan deze maatstaf niet worden toegepast.

4.4 Conclusies ten aanzien van de heffingsmaatstaven

Advies:2

De voorkeur is als maatstaf een vast bedrag te heffen. Gelet op het collectieve karakter van de zorgplicht en de weging van de voor-en nadelen kiest het college voor de heffingsgrondslag van een vast bedrag van de eigenaar.

Advies:3

Indien om redenen van een zwak bestaande relatie met het profijtbeginsel toch gekozen wordt voor een differentiatie, wordt geadviseerd om minimaal 2/3 gedeelte van de kosten via een vast bedrag van de eigenaar te verhalen (vaste lasten) en maximaal 1/3 deel van de kosten op de gebruiker (variabele lasten) door te kiezen voor de maatstaf:

**- waarde van het perceel in het economisch verkeer (WOZ-waarde);
of**

- waterverbruik met een vast tarief voor kleinverbruikers en een variabel tarief voor gebruikers vanaf 250 m3 water.

Advies:4

Een geheel variabele rioolheffing wordt afgeraden. Door de zorgplicht die de gemeente heeft gekregen voor de afvoer van hemel-en grondwater naast de al langer bestaande verplichting voor een doelmatig werkend rioleringsstelsel wordt deze voorziening toch in hoofdzaak als een collectief goed beschouwd. Dit verhoudt zich niet goed met een kostenverhaal dat geheel variabel is.

5. Wat doen vergelijkbare gemeenten?

Uit het Belastingoverzicht grote gemeenten 2010 blijkt het volgende:
Alle 37 gemeenten die in het overzicht betrokken zijn kennen een rioolheffing. Onderstaand is weergegeven welke voorkeur voor een heffingsmaatstaf er is en welke voorkeur voor een belastingplichtige.

5.1 Heffingsmaatstaf

Welke heffingsmaatstaven worden toegepast?

Veruit de meest toegepaste maatstaf is die van een vast bedrag.

- 12 gemeenten heffen uitsluitend een vast bedrag van de eigenaar;
- 6 gemeenten heffen uitsluitend een vast bedrag van de gebruiker;
- 7 gemeenten heffen een vast bedrag van zowel de eigenaar als de gebruiker;

Conclusie: 2/3 deel van de grote gemeenten (68%) heft uitsluitend via een vast bedrag.

De tweede meest toegepaste maatstaf is die van de WOZ-waarde:

- 1 gemeente heeft deze maatstaf voor zowel de eigenaar als de gebruiker;
- 3 gemeenten hebben deze maatstaf voor uitsluitend de gebruiker;
- 2 gemeenten hebben deze maatstaf voor uitsluitend de eigenaar;

Conclusie: 16% van de grote gemeenten hanteert de WOZ-waarde als maatstaf.

Van de overige gebruikte heffingsmaatstaven kan het volgende beeld worden weergegeven:

- 1 gemeente hanteert het waterverbruik voor uitsluitend de gebruiker;
- 1 gemeente hanteert omvang van het huishouden voor uitsluitend de gebruiker;

- 2 gemeenten hanteren omvang van het huishouden voor de gebruiker en de WOZ-waarde voor de eigenaar;
- 1 gemeente hanteert omvang van het huishouden voor de gebruiker en een vast bedrag voor de eigenaar
- 1 gemeente hanteert waterverbruik voor de gebruiker en een vast recht voor de eigenaar.

Conclusie:

In totaliteit kan geconcludeerd worden dat 25 van de grote gemeenten uitsluitend een vast tarief in rekening brengen en 12 gemeenten variabel of een combinatie van variabel en vast.

De gemiddelde opbrengst per perceel bedraagt € 140 in 2010 (Haarlem € 115,45). Hiervan werd gemiddeld € 42 opgebracht door de gebruiker en € 98 door de eigenaar.

Conclusie:

De heffingsmaatstaf die de gemeente Haarlem toepast is de meest toegepaste maatstaf door vergelijkbare gemeenten, daarna de maatstaf WOZ-waarde. Waterverbruik wordt nauwelijks toegepast.

5.2 Belastingplichtige

Is er in vergelijkbare gemeenten een duidelijke voorkeur voor de belastingplichtige te herkennen?

Van de 37 grote gemeenten kiezen er 14 gemeenten ervoor uitsluitend de eigenaar te belasten, 12 gemeenten uitsluitend de gebruiker en 11 gemeenten kiezen ervoor beide te belasten.

Conclusie:

Er is geen duidelijk onderscheid wie als belastingplichtige wordt aangeslagen. Eigenaar, gebruiker of een combinatie van beiden worden in ongeveer gelijke mate toegepast.

NB: Uit navraag blijkt dat er bij de verdeling van de lasten over eigenaar en gebruiker een verdeling van vaste en variabele kosten nauwelijks wordt gemaakt omdat in de opzet van de budgetten een dergelijk onderscheid niet wordt gemaakt. Een toerekening gebeurt dus vrij willekeurig c.q. is gebaseerd op bestuurlijke/politieke kaderstelling.

6. Scenario keuze

Hierna volgen drie scenario's waarin de adviezen die hiervoor zijn gegeven zijn uitgewerkt.

Voorkeursscenario:

Scenario 1 – Heffingsgrondslag vast bedrag, belastingplichtige de eigenaar.

Samengevat is dit de voorkeursvariant, omdat deze variant goed past bij het collectieve karakter van de zorgplicht. Er is geen sprake van levering van een individueel goed en de afnemers kunnen de kosten niet beïnvloeden.

Daarnaast hoeft geen rekening te worden gehouden met leegstand of kwijtschelding.

Uit de benchmark blijkt dat dit ook de meest toegepaste maatstaf is bij de grote gemeenten.

Scenario 2 – Heffingsgrondslag vast bedrag van de eigenaar en een variabele maatstaf (WOZ-waarde) voor de gebruiker.

In scenario 1 is het enige nadeel dat er geen verband is tussen de heffing en kostenveroorzaking/profijtbeginssel.

In scenario 2 wordt een alternatief aangeboden, waarbij meer invulling wordt gegeven aan dat beginssel.

In scenario 2 blijft het uitgangspunt dat de eigenaren van percelen bijdragen aan de afwateringskosten voor het openbare gebied (zoals hemelwater dat op verhardingen valt, zoals wegen en pleinen) via een vast bedrag. Aangezien de vaste kosten bijna 80% van de kosten van riolering uitmaken wordt voorgesteld 2/3 deel van de kosten via een vast bedrag op de eigenaar te verhalen.

Daarnaast kan dan een variabele heffing worden ingevoerd, waarbij 1/3 deel van de kosten op de gebruiker worden verhaald. Dit kan via de (WOZ)waarde van een perceel of via waterverbruik. De WOZ-waarde als maatstaf leidt nauwelijks tot extra perceptiekosten.

Scenario 3 – Heffingsgrondslag vast bedrag van de eigenaar en een variabele maatstaf (waterverbruik grootverbruikers) voor de gebruiker.

In scenario 1 is het enige nadeel dat er geen verband is tussen de heffing en kostenveroorzaking/profijtbeginssel.

In scenario 3 wordt een alternatief aangeboden, waarbij meer invulling wordt gegeven aan dat beginssel.

In scenario 3 blijft het uitgangspunt dat de eigenaren van percelen bijdragen aan de afwateringskosten voor het openbare gebied (zoals hemelwater dat op verhardingen valt, zoals wegen en pleinen) via een vast bedrag. Aangezien de vaste kosten bijna 80% van de kosten van riolering uitmaken wordt voorgesteld 2/3 deel van de kosten via een vast bedrag op de eigenaar te verhalen.

Daarnaast kan dan een variabele heffing worden ingevoerd, waarbij 1/3 deel van de kosten op de gebruiker worden verhaald. Dit kan via het waterverbruik. Om de perceptiekosten te beperken wordt, onder verwijzing naar wat ook andere gemeenten doen die deze maatstaf toepassen, uitsluitend het verbruik van 250 m³ en meer extra belast. Hierdoor worden vooral de grootverbruikers extra belast en kan de bijdrage van huishoudens enigszins worden getemperd. De perceptiekosten hiervan zijn hoger dan scenario 2.

