

Notitie Verdeling rioolheffing over huishoudens en gebruikers van niet-woningen.

Inleiding

In het RTG van 28-11-2023 is bij de behandeling van agendapunt 6. “Water en rioleringsplan (WRP) 2024-2027” door wethouder Van den Berg de volgende toezegging gedaan:

“Voor de behandeling van de begroting van 2025 een notitie met de raad te delen inzake de voorziening riolering, om de kostenverdeling tussen huishoudens en bedrijven te heroverwegen en opnieuw vast te stellen.”

De aanleiding voor de toezegging waren vragen van fracties over de tariefstijging van 18% voor huishoudens (ten opzichte van het WRP van 4 jaar geleden uit 2020) die voor bijna de helft (8%) samenhang met de sterke waardeinstijging van de voorraad woningen in de afgelopen jaren en de aanzienlijk minder hoge waardeinstijging van de voorraad niet-woningen.

De vraag is nu of de gehanteerde heffingssystematiek waarmee de kosten worden omgeslagen over de heffingsplichtigen nog steeds passend is, of dat er een wijziging wenselijk is waardoor huishoudens weer wat minder hoeven bij te dragen en de gebruikers van niet-woningen weer wat meer. In deze notitie wordt daarvoor de huidige heffingssystematiek kort toegelicht en worden enkele wijzigingsopties uitgewerkt en beoordeeld.

De wijzigingsopties beperken zich tot een oplossing voor de verschillen in waardeinstijging van woningen en niet-woningen. Andere aspecten van de heffingssystematiek zijn nu niet nader onderzocht.

De notitie sluit af met een voorstel voor een in de komende jaren te hanteren heffingssystematiek.

Huidige heffingssystematiek

Vanaf 1 januari 2010 is er sprake van een rioolheffing waarmee de gemeente de kosten verhaalt van de maatregelen die noodzakelijk zijn voor zowel een doelmatig werkende riolering als ook voor een goed hemelwater- en grondwaterbeheer. Daarvoor betrof het alleen de dekking van de kosten van het rioleringsbeheer. Eigenlijk is er nu sprake van een riool- en waterzorgheffing. Voor de verdeling van de kosten over de groep huishoudens (woningen) en de groep gebruikers van niet-woningen (bedrijven, instellingen, winkels e.d.) wordt uitgegaan van de (verhouding tussen) de totale (WOZ)waarde van de twee typen vastgoed. In 2024 is dit resp. € 10.329.389.000 (90,8%) en € 1.045.626.000 (9,2%).

Er is gekozen voor huishoudens (en gebruikers bij niet-woningen) omdat we ook huurders van woningen rioolheffing willen kunnen opleggen zoals ook bij de afvalstoffenheffing. De rioolheffing is een bestemmingsheffing en moet geen uitbreiding van de OZB worden.

Momenteel ziet de heffingssystematiek met de diverse tarieven er als volgt uit:

Tariefgroep	Tarief 2023 (WRP 2019-2023)	Tarief 2024 (WRP 2024-2027)	Stijging tarief	% heffings- Plichtigen 2024
<i>Woningen:</i>				
- Eénpersoonshuishoudens:	€ 92,52	€109,21	18%	26,5% (6.026 x)
- Meerpersoonshuishoudens:	€ 157,44	€185,66	18%	66,3% (15.094 x)
<i>Niet-woningen:</i>				
- Gebruikers (uitgedrukt in % van de WOZ-waarde)	0,0552 %	0,00334%		7,2% (1.638 x)
- Maximumbedrag:	€ 2.160	€ 2.460		
- Gemiddeld tarief:	€ 294,42	€ 212,83	-28%	

Tabel 1. Tarieven rioolheffing.

Het tarief van de rioolheffing wordt steeds aan het begin van de 4-jaarlijkse planperiode van een WRP vastgesteld. De belangrijkste reden voor de hogere tarieven in 2024 voor huishoudens zijn de kostenstijgingen van de afgelopen jaren (energie, arbeidskosten, rente en materialen).

Ongeveer 8% van de verhoging van het tarief voor huishoudens ten opzichte van het vorige WRP is het gevolg van de sterke waardestijging van woningen in de afgelopen jaren. Omdat nu (per 1-1-2024) weer is uitgegaan van de oorspronkelijke heffingssystematiek uit 2010 (wat 4 jaar geleden dus niet is gedaan) is nu het verschil in tariefgroei/daling tussen huishoudens en gebruikers van niet-woningen duidelijk zichtbaar geworden.

Ongewenste scheefgroei, aanpassing gewenst?

De huidige kostenverdelingssystematiek of heffingsmaatstaf is in 2010 door de raad vastgesteld op basis van een uitgebreide analyse van voors en tegens van de verschillende mogelijkheden. Er is toen gekozen voor een rechtvaardige en eenvoudig uitvoerbare heffingssystematiek waarin de (WOZ-)waarde van de woningen en niet-woningen een belangrijke rol speelt. De heffing op basis van WOZ-waarde doet recht aan een rechtvaardige verdeling van de kosten vanuit de motivatie dat panden/percelen met een hogere WOZ-waarde over het algemeen ook groter zijn en meer hemelwater afvoeren. Bovendien moet de gemeente meer strekkende rioolmeters langs een groter perceel leggen voordat het volgende perceel is bereikt. Daarnaast is het eveneens aannemelijk dat in duurdere WOZ-objecten meer mensen vertoeven en aldus ook meer afvalwater zal worden afgevoerd. Vooral bij niet-woningen lopen de WOZ-waarden onderling uit één.

In 2010 droegen huishoudens en gebruikers van niet-woningen resp. 81,2% en 18,8% bij in de kosten. In 2014 waren deze percentages resp. 83,63% en 16,37% en in 2020 resp. 87,7% en 12,3%. Bij het opstellen van het vorige WRP 2020-2023 is echter weer de verhouding 83,63% - 16,37% uit 2014 aangehouden. Het werd toen onwenselijk geacht dat huishoudens als gevolg van de sterk gewijzigde verhouding gezamenlijk meer rioolheffing zouden moeten gaan betalen omdat daardoor ook de kosten van de kwijscheldingen zouden toenemen. Daarnaast zou er juist op bedrijfsterreinen sprake zijn van veel hogere kosten voor het onderhoud van oppervlaktewater dan in woongebieden. We weken hiermee dus af van de in 2010 vastgestelde heffingssystematiek. De waardeontwikkeling van woningen en niet-woningen is de afgelopen jaren niet weer gelijk getrokken naar de verhouding in 2014.

Momenteel (2024) is de verhouding **90,8% - 9,2%** en deze is nu weer als uitgangspunt genomen voor de tariefberekening omdat de raad de heffingssystematiek oorspronkelijk zo ook heeft vastgesteld. Zie ook onderstaande tabel.

% van de totale heffing opgebracht door:	2010	2014	2020	2024
Huishoudens (eph en mph)	81,20%	83,63%	83,63%	90,80%
Gebruikers niet-woningen	18,80%	16,37%	16,37%	9,20%
Totaal	100,00%	100,0%	100,00%	100,0%

Tabel 2. Aandeel rioolheffing van huishoudens en gebruikers niet-woningen.

Concreet is de vraag nu of er een aanpassing van de heffingssystematiek wenselijk en mogelijk is die een compensatie biedt voor de relatief sterke groei van het tarief van de rioolheffing van huishoudens als gevolg van de zeer sterk gestegen woningprijzen ten opzichte van de minder hard gestegen waarde van niet-woningen (het commerciële vastgoed).

Belangrijke aandachtspunten

Het is belangrijk om bij het zoeken naar een oplossing de volgende zaken in ogenschouw te nemen:

- *Grote verschillen in waarde-ontwikkeling tussen woningen en niet-woningen.*
De waarde-ontwikkeling van woningen en niet-woningen is continu aan veranderingen onderhevig door zaken als woningschaarste, thuiswerken, opkomst webshops e.d. Zo is de waarde van woningen vanaf 2010 tot 2013/2014 gedaald om vervolgens tot 2024 sterk te stijgen met een kleine dip in 2023. In de periode 2010-2024 zijn woningen in Houten 61% meer waard geworden.
De waarde van kantoren is vanaf 2010 tot 2015 gedaald om vervolgens tot 2023 weer te

stijgen (zij het niet zo sterk als bij woningen). In de periode 2010-2024 zijn kantoren in Nederland ongeveer 19% meer waard geworden. De waarde van winkelpanden is niet gestegen vanaf 2010. Zie ook de figuren van bijlage 1.

Het is onduidelijk of niet-woningen de komende jaren nog een inhaalslag gaan maken ten opzichte van woningen.

- *Het aantal woningen groeit de laatste jaren harder dan het aantal niet-woningen.*
Huishoudens betalen een steeds groter deel van de rioolheffing, maar dat komt niet alleen door de stijging van de woningprijzen maar ook doordat het aantal huishoudens/woningen sterk stijgt terwijl het aantal niet-woningen min of meer gelijk blijft.
- *Toepassing van de oude verhouding 83,63% - 16,37% zou tot een relatief hoog tarief voor niet-woningen leiden.*
Bij toepassing van de verhouding 83,63% - 16,37% (zoals in het vorige WRP) zou het tarief voor gebruikers van niet-woningen aanzienlijk hoger zijn. Met de gemiddelde WOZ-waarde in Houten van € 494.000 per woning (bron BghU) betaalt een meerpersoonshuishouden nu dus € 185,66 en een éénpersoonshuishouden € 109,21. Ter vergelijking: de gebruiker van een bedrijfspand met een zelfde waarde betaalt nu € 164,70. Bij handhaving van de verhouding 83,63% - 16,37% zou dat € 293,24 zijn.
- *De tarieven in Houten zijn laag in vergelijking met die van de buurgemeenten.*
Op dit moment heeft Houten binnen de regio met een tarief van € 185,66 voor meerpersoonshuishoudens een relatief lage rioolheffing in vergelijking met de omliggende gemeenten. In de regiogemeenten Bunnik, De Bilt, Nieuwegein, Utrecht, Zeist en Utrechtse Heuvelrug is dit tarief nu gemiddeld € 244,73.
- *Een eventueel hoger tarief bij panden met een economische activiteiten is discutabel.*
Verschillende gemeenten maken bij de rioolheffing onderscheid tussen woningen en niet-woningen. De gedachte hierachter is dat niet-woningen vaak zijn ingericht voor economische activiteiten (al dan niet op commerciële basis). Omdat deze economische activiteiten profiteren van de gemeentelijke riolering, achten de gemeenten het geoorloofd een hoger bedrag in rekening te brengen dan bij huishoudens die de riolering gebruiken. Voor huishoudens zien zij de riolering meer als eerste levensbehoefte.
Hoe groot is echter het verschil in profijt? Dit is nauwelijks te becijferen. In Houten wordt met verschil in profijt geen rekening gehouden bij de rioolheffing. Niet-woningen dragen in Houten overigens wel veel meer bij aan de OZB dan woningen, namelijk 6,6x meer. De eigenaar van een woning van €500.000 betaalt €437 per jaar terwijl de eigenaar van een niet-woning met dezelfde waarde €1.668 OZB betaalt en de gebruikers van dat zelfde pand €1.220,50.
- *De lengte van de vrijvervalriolering in woongebieden en bedrijventerreinen biedt een goede grondslag.*
Een goede alternatieve grondslag voor het bepalen van de gewenste bijdragen van de huishoudens en de gebruikers van niet-woningen is de verhouding tussen de lengte van de vrijvervalriolering in de woongebieden en op de bedrijventerreinen + de (aan de winkelfuncties en horeca toe te rekenen riolering in de) winkelgebieden Castellum, Oude Dorp en het Rond. Aanleg en beheer van de vrijvervalriolering is de grootste kostenpost van het water- en rioleringsbeheer.
Dit is nu (augustus 2024) resp. 85,9% en 14,1%. Dit percentage is eenvoudig periodiek vast te stellen.
- *Gebruik van de gebruiksoppervlakte uit de BAG als grondslag is niet werkbaar.*
De gebruiksoppervlakte (VBO-oppervlakte) van een pand in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) vormt mogelijk ook een grondslag. Evenals de WOZ-waarde heeft de oppervlakte een directe relatie met de grootte van een pand. De oppervlakte is niet onderhevig aan marktontwikkelingen.
Uit een eerste inventarisatie is echter duidelijk geworden dat het erg veel werk kost om op basis van de gebruiksoppervlakte een voor de rioolheffing bruikbaar belastingbestand te bouwen en te onderhouden. Dit geldt ook al voor het opstellen van een overzicht van de totale gebruiksoppervlakten van woningen en van niet-woningen.
Een rioolheffing op basis van gebruiksoppervlakte zal zeker ook veel vragen en bezwaren van heffingsplichtigen opleveren. De gemeente en de BghU kennen geen voorbeelden van gemeenten die dergelijke oppervlaktegegevens gebruiken voor de rioolheffing.
- *Een rioolheffing op basis van de hoeveelheid verhard oppervlak is niet doelmatig.*
De gemeente Utrecht heeft bekeken of een rioolheffing mogelijk is op basis de hoeveelheid verhard oppervlak en een registratie per perceel van welk oppervlak wel/niet is aangesloten

op de openbare riolering. De gedachte hierbij is dat een dergelijke grondslag een stimulans kan zijn om af te koppelen, waarbij neerslag dus niet wordt afgevoerd naar de riolering. Om dit betrouwbaar te doen is echter zeer arbeidsintensief en daarmee kostbaar. Ook zijn de huidige systemen van de BghU er (volgens de BghU zelf) niet op ingericht om deze maatstaf mee te nemen in de heffing. Daarnaast kunnen huurders zelf niet afkoppelen (ongelijkheid) om daarmee hun rioolheffing te verlagen. Door de hoge hoge perceptiekosten en lage baten (het stimuleren van afkoppelen) heeft Utrecht hiervan afgezien.

- ***Belangrijke juridisch/bedrijfsmatige aspecten.***

Bij de beoordeling van de verhouding tussen de bijdragen van huishoudens en gebruikers van niet-woningen zijn verder de volgende meer juridisch/bedrijfsmatige aspecten zeer relevant voor een keuze van een goede methodiek:

- Gemeenten hebben vrij veel beleidsruimte bij het kiezen van een heffingssystematiek/maatstaf.
- De rioolheffing dient rechtvaardig te zijn. Waarom vraagt de gemeente van een bepaalde groep een bijdrage en hoe hoog en rechtvaardig is die bijdrage? De gemeente kan de rechtvaardigingsvraag vanuit verschillende invalshoeken bekijken. Bijvoorbeeld kostenverdeling naar rato van het veroorzaken van kosten of naar rato van het gebruik (profijt) van de gemeentelijke voorzieningen. Wat betreft het veroorzaken van kosten is hiervoor al gewezen op de relatie tussen de waarde/grootte van een pand/perceel en de kosten van de water- en rioleringszorg. Verschillen in de heffing per doelgroep zijn niet verboden, maar de gemeente moet hiervoor wel een rechtvaardigingsgrond hebben
- Een kostenverdeling op basis van draagkracht is voor de rioolheffing wettelijk niet toegestaan. Het bedrag van een gemeentelijke belasting mag niet afhankelijk worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen/draagkracht.
- Ook moet de gemeente het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel hanteren. Dit beginsel gaat uit van een 'eerlijke lastenverdeling'. Dat betekent dat de bijdrage niet onevenredig groot mag zijn ten opzichte van het profijt van de voorzieningen.
- De perceptiekosten (de kosten die de gemeente maakt om de rioolheffing te innen). Wat dit betreft is een systematiek met jaarlijks veel handmatige mutaties ongewenst.
- Stabiliteit en voorspelbaarheid van de inkomsten. Voorop staat dat de rioolheffing geld moet opleveren om de watertaken te bekostigen. De stabiliteit/soliditeit en voorspelbaarheid van de inkomsten vormen dan ook een belangrijk aspect bij de keuze.
- Inzet van heffingsmaatstaf en tarief kan de beleidsdoelstellingen ondersteunen. De gemeente kan gewenst gedrag financieel belonen en ongewenst gedrag belasten. Dat geeft bijvoorbeeld ook ruimte om duurzaamheidsmaatregelen te stimuleren.
- Bij de keuze van de heffingssystematiek moet de gemeente voor ogen houden dat de rioolheffing een bestemmingsheffing is. De heffingssystematiek/maatstaf moet dus relatie hebben met de gemeentelijke voorzieningen.

Mogelijke varianten

Gelet op het voorgaande komen we tot de volgende opties voor een heffingssystematiek voor wat betreft de bijdrage van huishoudens in relatie tot die van gebruikers van niet-woningen. In de tabel eronder zijn de verschillende uitkomsten naast elkaar gezet.

1. Handhaven van de huidige methodiek.

Voordeel van deze methodiek is de eenvoud en de relatie tussen de waarde en omvang van een pand/perceel en de kosten van de daar aan gerelateerde water- en rioleringszorg.

Ook zijn voordelen dat gebruik wordt gemaakt van gegevens van één- en meerpersoonshuishoudens die ook voor de afvalstoffenheffing worden gebruikt en dat gegevens van de gebruikers en de WOZ-waarden van niet-woningen worden benut die ook al bij de OZB worden gebruikt.

Nadeel van deze methodiek is dat genegeerd wordt dat de waarde van woningen de laatste jaren veel sterker is gestegen (en stijgt) dan die van niet-woningen waardoor huishoudens een steeds groter deel van de rioolheffing bijdragen. De waardeontwikkeling van vastgoed laat echter voortdurend schommelingen zien. In de toekomst zou de waarde van niet-woningen weer kunnen gaan stijgen ten opzichte van die van woningen. De heffingssystematiek voor de rioolheffing is nooit helemaal perfect te maken.

2. Heffing conform 1 met een correctie op basis van een gemiddeld percentage waardegroei.

Het gaat hierbij om een beperkte aanpassing van de huidige systematiek waarbij het door woningen en niet-woningen bij te dragen aandeel voortaan wordt bepaald door uit te gaan van één (gemiddeld) percentage waardestijging voor beide categorieën sinds het vorige WRP. Dat percentage wordt berekend op basis van de gemiddelde prijzen van woningen en niet-woningen in 2020 en in 2024. Voor woningen/huishoudens was de waardegroei vanaf 2020 51,8% en voor niet-woningen 24%. De gemiddelde waardestijging was dus $51,8\% + 24\% = 75,8\% : 2 = 37,9\%$.

De absolute waarde van de woningen/huishoudens per 2024 (€10.329.389.000) wordt vervolgens verminderd met 13,9% en die van niet-woningen (€1.045.626.000) verhoogd met 13,9%. Dit leidt tot de nieuwe verhouding in 2024 van resp. 88% - 12%. Deze berekeningsmethode houdt rekening met een eventuele stijging of daling van het aantal objecten in een categorie.

3. Heffing op basis van de verhouding tussen de lengte van de vrijvervalriolering in de woongebieden en op de bedrijventerreinen.

Hierbij wordt het door beide categorieën bij te dragen aandeel bepaald door de verhouding tussen de lengte van de vrijvervalriolering in de woongebieden en de lengte op de bedrijventerreinen + de (aan de winkelfuncties en horeca toe te rekenen riolering in de) centrumgebieden Castellum, Oude Dorp en het Rond. De aanleg en het beheer van de vrijvervalriolering is de grootste kostenpost van het water- en rioleringsbeheer.

De op deze wijze berekende verhouding tussen de lengte van de vrijvervalriolering voor woningen en niet-woningen is (augustus 2024) resp. 85,9% en 14,1%.

Vervolgens worden voor woningen op de gebruikelijke wijze de tarieven voor de één- en meerpersoonshuishoudens en de gebruikers van niet-woningen bepaald.

Het maximale te heffen bedrag voor niet-woningen van € 2.460 handhaven we.

De gebruikers van niet-woningen gaan met deze methodiek weer wat meer bijdragen dan momenteel, zij het wat minder dan de 16,37% die is aangehouden bij het opstellen van de vorige WRP's vanaf 2014.

Tarieven:	2023	Variant 1: Heffing conform huidige methodiek	Variant 2: Heffing conform 1 met correctie obv gemiddeld percentage waardegroei	Variant 3: Heffing obv lengte van de vrijvervalriolering
Eenpersoonshuishoudens	€ 92,52	€ 109,21	€ 105,84	€ 103,31
Meerpersoonshuishoudens	€ 157,44	€ 185,66	€ 179,92	€ 175,63
Gebruikers niet-woningen (% WOZ-waarde)	0,0572%	0,03334%	0,04352%	0,05113%
Verhouding opbrengst huishoudens (eph en mph) : gebruikers niet-woningen	83,63 : 16,37	90,8 : 9,2	88 : 12	85,9 : 14,1

Tabel 3. Tarieven per variant.

In de volgende tabel worden de 3 varianten beoordeeld op een aantal essentiële aspecten.

	<u>Variant 1:</u> <u>Heffing conform</u> <u>huidige</u> <u>methodiek</u>	<u>Variant 2:</u> <u>Heffing conform 1</u> <u>met correctie obv</u> <u>gemiddeld</u> <u>percentage</u> <u>waardegroei</u>	<u>Variant 3:</u> <u>Heffing obv lengte</u> <u>van de vrijverval-</u> <u>riolering</u>
Aspecten:			
de kostenveroorzaker betaalt	0 (1)	+	++
de profijthebber betaalt	0 (1)	+	++
Stabiliteit en voorspelbaarheid inkomsten (zeer belangrijk aspect)	+	+	+
Lage perceptiekosten/eenvoudige methodiek/goed uitvoerbaar	+	+	+
Weinig bezwaar- en beroepschriften	+	0	0
Score:	+++	++++	++++++

(1) Geen correctie van de gevolgen van de sterke waardegroei van woningen ten opzichten van niet-woningen.
Tabel 4. Beoordeling varianten.

Conclusies en aanbeveling

Variant 3 met een rioolheffing die voor een belangrijk deel wordt bepaald op basis van de lengte van de vrijvervalriolering ten behoeve van woningen en van niet-woningen, biedt een goede aanpassing van de huidige heffingssystematiek. De ongewenste beïnvloeding van de rioolheffing door marktontwikkelingen wordt hiermee voorkomen.

Voorgesteld wordt om vanaf 2025 de rioolheffing op basis van variant 3 uit te voeren.

(IB/ 27-8-2024)

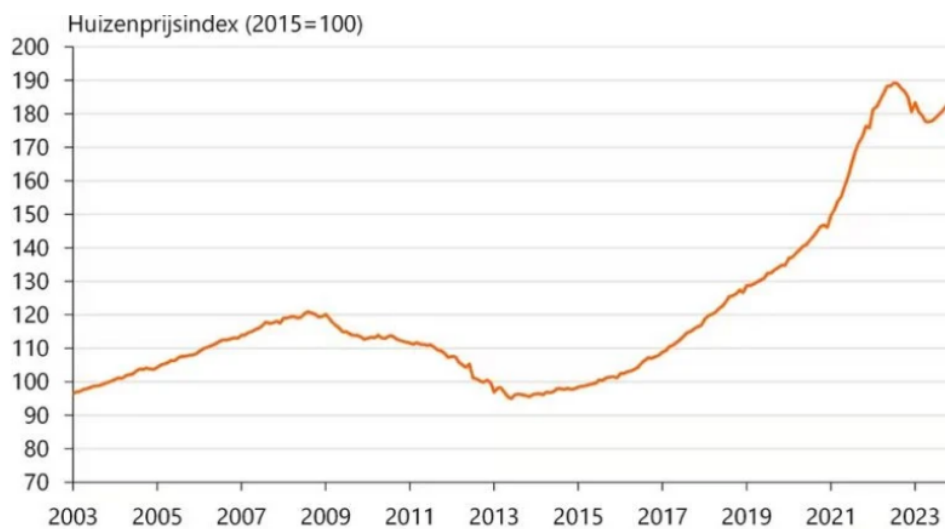
Bijlage 1

Figuur 1. Ontwikkeling transactiepreizen van kantoren (2008-2024).



De stijging in de periode 2010-2024 was circa 19% (143-170).

Figuur 2. Ontwikkeling transactiepreizen van woningen (2003-2024).



Bron: CBS/KadasterI

De stijging in de periode 2010-2024 was circa 61% (113-182).