

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	A.M. Leicher	Datum	17 april 2024
Doorkiesnummer	14030	Kenmerk	12286148
E-mail	margot.leicher@utrecht.nl	Onderwerp	Onderzoek toekomstbestendige grondslag riool- en waterzorgheffing
Bijlage(n)	-	Beleidsveld	Openbare ruimte

Geachte leden van de raad,

In navolging van de [brief](#) 'Toezegging Tariefdifferentiatie afvalstoffenheffing en onderzoek grondslag rioolheffing' van afgelopen oktober, informeren wij u met deze brief over het onderzoek naar een meer toekomstbestendige grondslag riool- en waterzorgheffing. Het architecten- en ingenieursadviesbureau Sweco is inmiddels met het onderzoek gestart. In deze brief lichten we toe welke alternatieve grondslagen we gaan onderzoeken en hoe we tot deze grondslagen zijn gekomen.

Bij vaststelling van de [Visie Water en Riolering](#) in februari 2022 is toegezegd een onderzoek te starten naar een meer toekomstbestendige grondslag van de rioolheffing. Met als doel te onderzoeken of we kunnen komen tot een nieuwe grondslag die meer recht doet aan het principe van de 'vervuiler betaalt' én tegelijkertijd aan de brede invulling van de gemeentelijke watertaken waaronder 'klimaatbestendigheid' valt. Ook geven we met dit onderzoek wat betreft de rioolheffing invulling aan [motie M382 Eerlijkere verdeling woonlasten](#) waarin u ons oproept om onderzoek te doen naar een meer gedifferentieerde opzet van de afvalstoffenheffing en de rioolheffing.

Om de brede context van de gemeentelijke watertaken die uit de rioolheffing kunnen worden bekostigd mee te geven heeft de VNG in haar nieuwe modelverordening de naam 'Riool- en waterzorgheffing' geïntroduceerd voor de bekende 'rioolheffing'. In het onderzoek gebruiken we deze nieuwe naam om het brede karakter van de gemeentelijke watertaken ook hierin te laten doorklinken en verkennen we of we gebruik willen maken van de mogelijkheid die de verordening biedt om ook percelen die geen aansluiting hebben op de openbare riolering (een deel van de) rioolheffing op te leggen.

Te onderzoeken alternatieve grondslagen

Als gemeente hebben we veel vrijheid in de manier waarop we de riool- en waterzorgheffing inrichten. Idealiter rekenen we waar van toepassing de riool- en waterzorgheffing af op basis van de daadwerkelijk geloosde hoeveelheid water op de openbare riolering. In Nederland beschikken rioolaansluitingen niet standaard over een meter, waardoor het zeer kostbaar is om dit betrouwbaar te doen. Dit is daarom geen reële maatstaf voor alle aansluitingen. In Utrecht passen we dit alleen toe bij hele grote lozers. Een grondslag voor de riool- en waterzorgheffing is daarmee altijd een compromis en suboptimaal.

Datum 17 april 2024
Ons kenmerk 12286148

De riool- en waterzorgheffing anno 2024 dient een breder doel dan alleen de bekostiging van een buizenstelsel onder de grond. Ook alle voorzieningen voor de verwerking van hemelwater zoals infiltratievoorzieningen, gemeentelijke watergangen, waterpasserende verharding, bergingen en afvoer bovengronds horen er tegenwoordig bij. Daarmee is het collectieve belang de afgelopen jaren steeds groter geworden. Iedereen is ten slotte gebaat bij het met droge voeten kunnen winkelen, begaanbare verkeersroutes bij hevige neerslag en het tegengaan van verdroging. Zoals de VNG het in haar [ledenbrief](#) verwoordt: 'van de maatregelen in de publieke ruimte heeft iedereen profijt,...'.

Passend binnen de wettelijke kaders en de door u meegegeven principes van 'de vervuiler betaalt' en 'klimaatbestendigheid' vergelijken we vier alternatieve grondslagen met de huidige heffingsgrondslag:

1. Omvang huishoudens (gebruikersheffing). Waarbij we net als bij de afvalstoffenheffing onderscheid maken in één-, twee-, drie- en meerpersoonshuishoudens. Een heffingsmaatstaf volgens dit scenario levert voor huishoudens eenzelfde lastenverlichting en -verzwaring als de nieuwe afvalstoffenheffing.
2. Jaarlijks kubieke meter drinkwaterverbruik (al dan niet gestaffeld) voor gebruikers.
3. Vast bedrag eigenaren aangevuld met een heffing op basis van het jaarlijkse kubieke meter drinkwaterverbruik voor gebruikers. Dit model lijkt op het huidige model, alleen leggen we dan op basis van het jaarlijks drinkwaterverbruik ook de gebruikers met een jaarlijks drinkwaterverbruik van minder dan 250 m³ een aanvullende heffing op op basis van het jaarlijkse drinkwaterverbruik.
4. Vast bedrag eigenaren en kubieke meter drinkwaterverbruik voor gebruikers waarbij we ook de percelen zonder directe of indirecte aansluiting in de heffing meenemen. Dit scenario is gelijk aan optie 3, alleen nemen we alle percelen mee in de kostentoerekening. Dit scenario komt overeen met model 3 van de VNG.

Alle vier de grondslagen zijn een gebruikersheffing of een combinatie tussen een eigenaren- en een gebruikersheffing. Verderop in de brief lichten we toe waarom we andere mogelijke grondslagen nu niet verder onderzoeken.

Huidige heffingsgrondslag

De huidige heffingsgrondslag in Utrecht is vastgelegd in de '[Verordening Rioolheffing gemeente Utrecht 2024](#)'. De rioolheffing in Utrecht is opgebouwd uit een heffing voor eigenaren en een heffing voor gebruikers. De eigenarenheffing betreft een vast bedrag per jaar per aangesloten perceel. Het gebruikersdeel wordt aanvullend op de eigenarenheffing gestaffeld opgelegd aan grootverbruikers die vanaf een perceel in één jaar meer dan 250 m³ afvalwater op de riolering lozen.

De huidige toedeling van de kosten tussen eigenaren- en grootverbruikersheffing is gebaseerd op de jaarlijkse verdeling in hoeveelheid afgevoerd afvalwater door eigenaren en grootverbruikers. Daarbij worden alleen de kostenposten waarbij de kosten daadwerkelijk afhankelijk zijn van de hoeveelheid afgevoerd afvalwater naar rato toegerekend aan de grootverbruikersheffing.

Kaders onderzoek

De riool- en waterzorgheffing is een belasting op basis van de Gemeentewet artikel 228a en dient voor de bekostiging van de gemeentelijke watertaken zoals die op grond van de Omgevingswet artikel 2.16 lid 1 aan de gemeenten zijn toebedeeld. De landelijke wetgever heeft gemeenten een ruime vrijheid gegeven bij het inrichten van de heffing. Randvoorwaarde hierbij is dat de belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen van de belastingplichtige. Daarnaast moet de vormgeving van de heffing een relatie hebben met de gemeentelijke watertaken omdat het een bestemmingsheffing betreft, oftewel de heffing moet uitlegbaar zijn. Ook moet er een zekere relatie zijn tussen het kostenverhaal via de rioolheffing en het belang van de belastingplichtige (het profijtbeginsel) en moeten de kosten voor het innen van de belasting (de perceptiekosten) laag zijn.

De belasting kan worden geheven bij de eigenaar van het perceel (eigenarenheffing) en bij de gebruiker van het perceel (gebruikersheffing) of bij een combinatie van beide. In onze huidige heffingsgrondslag is het belastbaar feit een directe of indirecte aansluiting op de openbare riolering. In de nieuwe modelverordening van de VNG wordt de eis voor een directe of indirecte aansluiting losgelaten. Hierdoor kunnen bijna alle percelen in de heffing betrokken worden. De consequenties van deze mogelijkheid brengen we in het onderzoek in beeld.

Ook bij het kiezen van de maatstaf waarover de belasting wordt geheven, heeft de gemeente een grote keuzevrijheid. Onderscheid kan worden gemaakt in woningen en niet-woningen. Bij elke categorie kunnen verschillende maatstaven of een combinatie van maatstaven worden gehanteerd:

- Vast bedrag per aansluiting of perceel.
- Gerelateerd aan gebruik i.c. drinkwatergebruik, al dan niet met staffel.
- Gerelateerd aan omvang huishouden.
- Gerelateerd aan kavelgrootte of bebouwd oppervlak.
- Gerelateerd aan WOZ-waarde.

Om te komen tot de meeste kansrijke alternatieve grondslagen zijn de mogelijke belastingobjecten, -plichtige en heffingsmaatstaven afgewogen met als resultaat de eerder in deze brief beschreven alternatieve grondslagen. We hebben de alternatieven daarbij beoordeeld op de volgende punten: De heffingsmaatstaf moet vooral *uitlegbaar* zijn en *draagvlak* hebben. Daarnaast is het belangrijk dat de methodiek *toekomstbestendig* is en dat recht wordt gedaan aan het *principe 'de vervuiler betaalt'*. Ook is beoordeeld of het *vasthouden van regenwater* kan worden gestimuleerd via de riool- en waterzorgheffing. Ten slotte moeten de '*perceptiekosten*' binnen redelijke grenzen blijven en de inkomsten niet al te *trendgevoelig* zijn.

Enkel de eigenaar als belastingplichtige en enkel de WOZ-waarde als maatstaf doet het minst recht aan het principe 'de vervuiler betaalt'. Daarom werken we deze scenario's niet verder uit.

Heffing als stimulans

In het kader van klimaatbestendigheid is onderzocht of de rioolheffing kan dienen als stimulans om regenwater op eigen terrein te verwerken en te scheiden van het vuile water, het zogenaamde afkoppelen. Dit vraagt echter registratie van de hoeveelheid verhard oppervlak en registratie per perceel welk oppervlak wel/niet is aangesloten op de openbare riolering. Om dit betrouwbaar te doen is zeer arbeidsintensief en daarmee kostbaar. Ook zijn de huidige systemen van de BghU er niet op ingericht om deze maatstaf mee te nemen in de heffing. Mochten we afkoppelen willen stimuleren via de rioolheffing, dan heeft dit dus hoge perceptiekosten tot gevolg. Daarnaast is de terugverdientijd van de benodigde investeringen door eigenaren om regenwater af te koppelen hoogstwaarschijnlijk erg lang, zodat we verwachten dat het effect beperkt zal zijn en nemen de uitgaven voor de gemeente pas op langere termijn echt af. Ten slotte kan niet iedereen afkoppelen, dat hangt onder andere af van de eigendomssituatie (huurders kunnen niet zomaar afkoppelen zonder toestemming van de eigenaar) en het type woningen (hoogbouw of laagbouw). Mensen die niet kunnen afkoppelen, kunnen ook geen rioolheffingsvoordeel verkrijgen. Hiermee voldoet deze oplossing niet aan het gelijkheidsbeginsel. Omdat de hoge perceptiekosten niet opwegen tegen de lage baten nemen we deze oplossing niet mee bij verdere uitwerking van het onderzoek.

Vervolg

We werken de alternatieve grondslagen verder uit en vergelijken deze met de huidige grondslag. Hierbij kijken we naar de gevolgen voor:

- verschillende samenstellingen van huishoudens, één-, twee-, drie- en meerpersoonshuishoudens;
- woningen en niet-woningen;
- huurders en eigenaren;
- grootverbruikers en
- percelen die nu geen aansluiting hebben.

Ook beoordelen we of de heffingsmaatstaf goed uitlegbaar is en op welke manier de voorkeursscenario's invulling geven aan het principe van 'de vervuiler betaalt' én tegelijkertijd aan de brede invulling van de gemeentelijke watertaken waaronder klimaatbestendigheid. Daarnaast beoordelen we de toekomstbestendigheid van de heffingsgrondslag, de gevoeligheid voor schommelingen in inkomsten uit de rioolheffing en schatten we de gevolgen voor de perceptiekosten in.

Burgemeester en wethouders

Datum 17 april 2024
Ons kenmerk 12286148

We verwachten de resultaten van het onderzoek in het vierde kwartaal van dit jaar, waarna wij u een voorstel voor een nieuwe grondslag ter besluitvorming voorleggen. Het streven is de nieuwe grondslag per 1 januari 2026 in te voeren.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,