

Notitie Stelselwijziging Rioolheffing

Gemeente Papendrecht

Hardinxveld-Giessendam, 20 januari 2025

1 Aanleiding

De gemeente Papendrecht kent een rioolheffing, waarbij een vast bedrag wordt geheven van de eigenaar van een perceel.¹ In belastingjaar 2025 is het tarief € 174. Er geldt een vrijstelling voor percelen met een aansluiting op de gemeentelijke riolering uitsluitend voor de afvoer van hemel- en grondwater, met een vloeroppervlakte kleiner dan 50 vierkante meter.

Op 6 juli 2023 is de motie 4.M16 Eerlijke Tarieven Rioolheffing aangenomen. In deze motie wordt het college gevraagd drie varianten voor de rioolheffing met elkaar te vergelijken en de consequenties in beeld te brengen. Eén van de constateringën daarbij is dat het beginsel 'de vervuiler betaalt' in het bestuursakkoord is omarmd en dit beginsel bij de afvalstoffenheffing wel en bij de rioolheffing niet wordt toegepast. De motie vraagt een onderzoek naar de volgende drie heffingsmaatstaven:

- Eén tarief voor alle huishoudens;
- Onderscheid naar één en meerpersoonshuishoudens;
- Onderscheid in tarieven op basis van kubieke meter waterverbruik.

In deze notitie werken we deze heffingsmaatstaven uit en brengen we de consequenties en de vergelijking in beeld. We onderzoeken ook andere mogelijke maatstaven, zoals een heffing naar verhard oppervlak en een heffing naar de WOZ-waarde. We kijken naar andere gemeenten in de regio en in Nederland en ook naar de Modelverordening van de VNG. Eerst gaan we in op de rioolheffing in het algemeen.

¹ <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/gmb-2024-543798.html>

2 'Brede' rioolheffing

De rioolheffing van art. 228a Gemeentewet is in 2010 in de plaats gekomen van de rioolrechten. Bij de rioolrechten diende sprake te zijn van een *individueel* profijt bij de uitoefening van de rioleringstaak. Bij de huidige rioolheffing kunnen ook kosten worden verhaald om *collectieve* maatregelen te treffen die de gemeente noodzakelijk acht voor een doelmatig werkende riolering en overige maatregelen ten aanzien van hemelwater en grondwater.

Dit betekent dat het individuele profijt (per perceel) bij de uitvoering van de gemeentelijke watertaken (afvalwater, hemelwater en grondwater) door de gemeente niet meer hoeft te worden aangetoond. De wetgever geeft in de parlementaire geschiedenis aan dat bij de uitvoering van de gemeentelijke watertaken sprake is van een collectief goed. Ook percelen die niet zijn aangesloten op het buizenstelsel van de riolering kunnen in de heffing worden betrokken. Dit is in de jurisprudentie bevestigd.

Steeds meer gemeenten gaan ertoe over om te heffen van *alle* percelen. Dus ook van die percelen die niet direct of indirect zijn aangesloten op de riolering. Dit omdat, zoals hiervoor aangegeven, de gemeentelijke watertaken in de openbare ruimte in ieders belang worden uitgevoerd.

Enige tijd geleden presenteerde de VNG daarom de nieuwe Modelverordening Riol- en Waterzorgheffing, die de oude Modelverordening Riolheffing vervangt.² Naast een nieuwe naam, is één van de voornaamste wijzigingen de hiervoor genoemde verruiming van het belastbare feit, in die zin dat geen sprake meer hoeft te zijn van een aansluiting op, of afvoer via, de gemeentelijke riolering. De VNG merkt in de Toelichting bij de modelverordening op:

'Klimaatverandering zorgt voor langdurige drogere perioden en zeer intensieve neerslag. De uitvoering van de zorgplichten richt zich meer en meer op maatregelen ter voorkoming van overlast in de publieke ruimte en het voorkomen van schade aan eigendommen. Daarnaast zijn er maatregelen nodig om te voorkomen dat hemel- en grondwater problemen geven voor de aan de ondergrond gegeven bestemming. Als voorkeursvolgorde geldt hierbij vasthouden-bergen-afvoeren.

De klassieke functie van rioleren (transport, afvoer) staat bij deze zorgplichten zelfs achteraan. Om die reden heeft de modelverordening een benaming die meer is dan enkel een verwijzing naar de rioleringsgedachte en echt recht doet aan de brede gemeentelijke watertaken.'

Terecht wordt in de toelichting op de nieuwe tenaamstelling opgemerkt dat de gemeentelijke watertaken een breed palet omvatten. Afval-, hemel- en grondwaterzorgplichten hebben een centrale plaats in de ordening van de publieke ruimte. Een adequate uitvoering van deze zorgplichten is een collectief goed, waarvan in beginsel alle percelen profijt hebben. Veel kosten van de riolering worden immers met name veroorzaakt door hemelwaterafvoer en niet zozeer door de afvoer van afvalwater.

Daarbij past het beginsel 'de vervuiler betaalt', dat in de motie wordt voorgesteld, minder goed. Het grootste deel van de kosten die de gemeente maakt voor de watertaken, zijn immers vaste kosten, die niet worden opgeroepen door 'de vervuiler', maar door het collectief. Het meer of minder waterverbruik door een huishouden beïnvloedt de kosten niet substantieel. Opgemerkt wordt dat dit bij de afvalstoffenheffing (deels) anders is. Daar beïnvloedt de mate van gebruik van de dienst, dus de hoeveelheid aangeboden afval, de kosten wel substantieel. Het is daarom bij de afvalstoffenheffing niet vreemd om de heffing in te richten op 'de vervuiler betaalt'. Bij de rioolheffing is dit minder logisch.

In het Water- en rioleringsprogramma 2025 – 2029 is ook te zien dat de lasten, die via de rioolheffing worden verhaald, niet zozeer worden opgeroepen door het waterverbruik van de huishoudens, maar ook en vooral door de maatregelen die de gemeente moet nemen in verband met klimaatverandering en de overlast die grote buien in het openbaar gebied veroorzaken. Bij

² zie Ledenbrief 21/065 d.d. 1 september 2021.

vervanging van de riolering wordt bijvoorbeeld gekozen voor een afgekoppeld systeem met drainage en waterberging voor piekbuien.

Zoals blijkt uit de tekst van de verordening, kent deze een vrijstelling voor percelen met een aansluiting op de gemeentelijke riolering uitsluitend bedoeld voor de afvoer van hemel- en grondwater, met een vloeroppervlakte kleiner dan 50 vierkante meter. Dit past niet goed bij het feit dat de gemeente ook voor deze objecten (veelal losstaande garageboxen en kleine opslagplaatsen) kosten maakt. Het is redelijk om van deze eigenaren ook een bijdrage aan de watertaken te vragen. De wetgever heeft dit ook zo bedoeld.

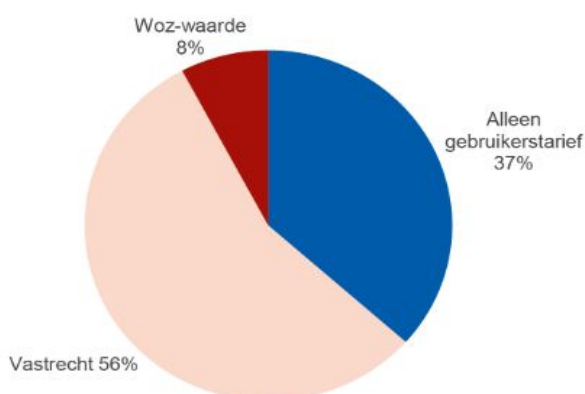
De hiervoor geschetste ontwikkelingen nemen we mee bij de uitwerking van de varianten.

3 Landelijke en regionale systemen

De rioolheffing kan worden geheven van de eigenaar van een onroerende zaak, van de gebruiker, of van allebei. Aan de Atlas lokale lasten 2024 van het Coelo (Rijksuniversiteit Groningen) zijn de volgende diagrammen ontleend.

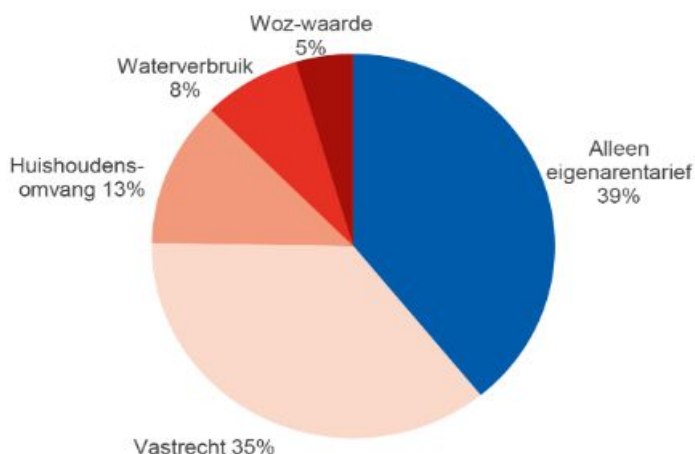
Tariefsystemen eigenarenheffing

Figuur bij kaart 17 Rioolheffing: tariefsysteem eigenarenheffing



Tariefsystemen gebruikersheffing

Figuur bij kaart 18 Rioolheffing: tariefsysteem gebruikersheffing



De regionale varianten nemen we, omwille van de leesbaarheid, op in de bijlage. Dit toont een variëteit in de uitvoering.

4 Varianten uit de motie

In de motie worden drie varianten voorgesteld. De varianten worden hierna toegelicht.

4.1 Eén tarief voor alle huishoudens

Een veel gebruikte heffingsmaatstaf is het hanteren van een vast bedrag. Dit sluit aan bij de collectief-goed gedachte dat de watertaken voor iedereen worden uitgevoerd. Dat is de gedachte van de wetgever. Deze variant doet echter geen recht aan de motie, die uitgaat van het beginsel 'de vervuiler betaalt' en die aangeeft dat het eerlijker is om grotere huishoudens meer te laten bijdragen dan kleinere huishoudens. De motie gaat er overigens aan voorbij, of althans zegt er niets over, dat ook eigenaren van niet-woningen (zoals bedrijven en instellingen) rioolheffing betalen.

Voordeel van het heffen van een vast bedrag is dat dit leidt tot een eenvoudige uitvoering en dus ook lage perceptiekosten. Nadeel van een vast bedrag is dat dit leidt tot een minder evenwichtige kostendeling (grote objecten betalen net zoveel als kleine objecten), terwijl er ook geen sprake is van een prikkel tot zuinig gebruik van water (objecten die veel (afval)water afvoeren betalen net zoveel als objecten die weinig of vrijwel geen water afvoeren).

4.2 Onderscheid naar één- of meerpersoonshuishoudens

Bij een tarief afhankelijk van de omvang van het huishouden is het uitgangspunt dat een groter huishouden meer profiteert van de gemeentelijke riolering, omdat in de regel meer water wordt afgevoerd. Dat is niet in lijn met de gedachte van de wetgever en ook niet met de werkelijke kostenveroorzaking. Veel kosten van de riolering worden immers met name veroorzaakt door hemelwaterafvoer en niet zozeer door de afvoer van afvalwater. Er zijn daarnaast de volgende nadelen:

- De rioolheffing is op dit moment een eigenarenheffing. De eigenaar van een onroerende zaak hoeft niet ook de gebruiker te zijn. De grootte van het huishouden dat in de woning woont, heeft dus niet altijd een relatie met de eigenaar. Denk bijvoorbeeld aan de woningcorporatie. Dat houdt juridisch geen stand. Voor de eigenaren mag het tarief namelijk niet afhankelijk zijn van het gebruik van de riolering (dus van de hoeveelheid afvalwater).
- Als voor deze variant wordt gekozen, moet de heffing van een eigenarenheffing worden veranderd in een gebruikersheffing. Dat heeft grote gevolgen, omdat dan de huurders van (sociale) huurwoningen rioolheffing moeten gaan betalen. Voor hen betekent dit dus een grote lastenverzwaring. Daarbij is het maar de vraag of de eigenaar, indien hij deze lasten doorbelast, dit direct zal aanpassen.
- Omdat een deel van deze huurders voor kwijtschelding in aanmerking komt, zal dit ook een tariefverhoging meebrengen. Een deel van de aanslagen zal immers niet worden betaald.
- Een deel van de percelen staat leeg. Deze lasten moeten worden opgebracht door de andere gebruikers.
- De maatstaf is arbeidsintensief, omdat sprake is van mutaties in de grootte van het huishouden door geboorte, overlijden, verhuizen etc. Dit is wel deels te ondervangen door voor het gehele belastingjaar uit te gaan van de situatie (gezinsgrootte) op 1 januari. Dat zal echter ook tot bezwaren leiden, omdat mensen die in de loop van het jaar alleen komen te staan, voor het hele jaar voor een meerpersoonshuishouden moeten betalen.
- Voor niet-woningen is de maatstaf niet geschikt. Hiervoor moet bij deze keuze dus een andere tariefstelling gelden. Dit komt de uitvoeringskosten van deze variant niet ten goede.

4.3 Onderscheid in tarieven op basis van kubieke meter waterverbruik

De heffing die gebaseerd is op het aantal m³ waterverbruik is gebaseerd op het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Dat is, zoals hiervoor is aangegeven, niet in lijn met de gedachte van de wetgever en ook niet met de werkelijke kostenveroorzaking. Veel kosten van de riolering worden immers met name veroorzaakt door hemelwaterafvoer en niet zozeer door de afvoer van afvalwater. Ook merken wij het volgende op.

Bepalen van het aantal m³ afgevoerd water

Een heffing die gebaseerd is op het waterverbruik wordt altijd gebaseerd op het aantal kubieke meters afvalwater dat wordt *afgevoerd* via de gemeentelijke riolering. Omdat de afvoer niet in alle gevallen objectief vast te stellen is, wordt bij fictie in de verordening gesteld dat het aantal herleide kubieke meters water dat naar het object is toegevoerd of opgepompt, ook geacht wordt te zijn afgevoerd. Kort gezegd: wat wordt aangevoerd, wordt verondersteld ook te worden afgevoerd.

Dat is echter in werkelijkheid bijna nooit exact het geval, zodat de meeste gemeenten ervoor kiezen om een zogenaamde '*tegenbewijsregeling*' in de verordening op te nemen. Op basis daarvan wordt de berekende hoeveelheid toegevoerd of opgepompt water verminderd met de hoeveelheid water die *niet* als afvalwater is afgevoerd. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij agrarische bedrijven en bedrijven die op andere wijze veel water 'verbruiken', bijvoorbeeld bij het bereiden van voedsel.

De hoeveelheid water die via de waterleiding wordt *toegevoerd* vormt een objectief en controleerbaar gegeven. Welk deel van dat toegevoerde water *niet* op de riolering wordt afgevoerd, is niet objectief vast te stellen en niet controleerbaar. Een belastingplichtige kan dus niet altijd met controleerbare gegevens aantonen welk deel van het toegevoerde water niet op de riolering wordt afgevoerd. In een aantal gevallen kan men hooguit aangeven als gevolg van welke activiteiten water niet wordt afgevoerd op de riolering en een inschatting maken van de hoeveelheden water die hiermee zijn gemoeid. Deze stellingen van belastingplichtigen zijn voor de gemeente niet controleerbaar en dus moeilijk weerlegbaar, zoals ook blijkt uit de jurisprudentie.

Zie bijvoorbeeld de uitspraak van Hof Den Bosch, waarin door het hof is geoordeeld dat belanghebbende aannemelijk heeft gemaakt dat een gedeelte van de toegevoerde hoeveelheid water niet als afvalwater is afgevoerd. Belangrijk daarbij was dat in deze procedure door de belanghebbende een gedetailleerde berekening was overgelegd van de hoeveelheid water die wordt gebruikt voor het besproeien van de tuin (ca. 48 m³).³ Omdat door de heffingsambtenaar niet was ingegaan op de aan de berekening ten grondslag liggende uitgangspunten, noch werd onderbouwd waarom die berekening zou moeten worden verworpen, was het hof van mening dat de door belanghebbende aangevoerde hoeveelheid sproeiwater moest worden aangemerkt als een vaststaand feit. De aanslag werd verminderd.

Een tweede uitspraak betreft een uitspraak van de Rechtbank Breda.⁴ Ook in deze uitspraak maakte belanghebbende aannemelijk dat een deel van het toegevoerde water gebruikt werd voor het sproeien van de tuin en daardoor niet via het riool werd geloosd. De stelling van de heffingsambtenaar dat een deel van het sproeiwater via het grondwater uiteindelijk in het gemeentelijk riool terechtkomt, was volgens de rechtbank onvoldoende geconcretiseerd en werd door de rechter dan ook niet gehonoreerd. Ook deze aanslag werd verminderd.

Nadeel is dus dat een heffing die gebaseerd is op het waterverbruik vaker kan leiden tot procedures, hogere uitvoeringskosten met zich meebrengt en dus bewerkelijker is dan het hanteren van een vast tarief of een heffing op basis van de grootte van het huishouden. Het hanteren van verbruiksklassen kan dit deels ondervangen, maar niet geheel.

Afhankelijk van derden

Om de afgevoerde hoeveelheid water te kunnen bepalen, moet de hoeveelheid toegevoerd leidingwater worden opgevraagd bij de waterleidingmaatschappij. In de praktijk blijkt dat deze gegevens niet altijd tijdig geleverd worden en met regelmaat niet één op één sporen met de gegevens in de gemeentelijke belastingadministratie. Deze gegevens moeten dus worden

³ Hof Den Bosch 4 september 2008, nr. 04/02047, ECLI:NL:GHSHE:2008:BG5731.

⁴ Rechtbank Breda 22 januari 2013, nr. AWB 12/1237, ECLI:NL:RBZWB:2013:BZ6919

‘opgewerkt’, hetgeen tijd kost. Dit kan een tijdige heffing in gevaar brengen. Ook hebben deze gegevens betrekking op eerdere jaren. Een voorbeeld: in 2026 kan niet worden geheven over het waterverbruik van 2026, omdat dat nog niet bekend is. Er zal dus geheven moeten worden over de laatst bekende gegevens, van 2025. Dit hoeft niet representatief te zijn voor het verbruik in 2026. In het geval van een verhuizing zijn dit zelfs de gegevens van de vorige gebruiker.

Daarnaast dient men ook inzicht te hebben in de hoeveelheid opgepompt water, bijvoorbeeld doordat dit via een meter of op andere wijze geregistreerd wordt. Deze afhankelijkheid leidt tot een erg arbeidsintensieve heffing, zodat ook de perceptiekosten hoger zullen zijn.

Prikkel

Een heffing die gebaseerd is op het daadwerkelijke waterverbruik (al dan niet gecombineerd met tariefklassen) kan echter een prikkel vormen tot zuinig gebruik van water en voldoet ook aan goed het beginsel ‘de vervuiler betaalt’. Wel dient de kanttekening gemaakt te worden dat het afvalwater slechts een beperkt deel van de totale hoeveelheid afgevoerd water betreft. Het meeste water dat wordt afgevoerd, is hemelwater en er hoeft geen causaal verband te zijn tussen de hoeveelheid afvalwater dat van een perceel wordt afgevoerd en de hoeveelheid hemelwater. Daardoor zal een heffing die gebaseerd is op het leidingwater dat als afvalwater wordt afgevoerd niet altijd in een juiste verhouding staan tot de totale hoeveelheid water dat van een perceel wordt afgevoerd. Een grote fabriekshal met veel erfverharding, die in het productieproces geen of nauwelijks water gebruikt, zal een lage aanslag krijgen, terwijl deze door de grote oppervlakte van het dak en de verharding om het pand heen, veel water op de riolering afvoert en de riolering dus veel meer belast dan een veel kleiner bedrijf met een grotere waterinname.

Andere argumenten

Ook gelden de volgende argumenten.

- De rioolheffing is een eigenarenheffing. De eigenaar van een onroerende zaak hoeft niet ook de gebruiker te zijn. Het waterverbruik van het huishouden dat in de woning woont, heeft niet altijd een relatie met de eigenaar. Denk bijvoorbeeld aan de woningcorporatie. Dat houdt juridisch geen stand. Voor de eigenaren mag het tarief namelijk niet afhankelijk zijn van het gebruik van de riolering (dus van de hoeveelheid afvalwater).
- De eigenaar kan het waterverbruik van de bewoners, indien hij niet tevens zelf bewoner of gebruiker is, niet beïnvloeden.
- Als voor deze variant wordt gekozen, moet de heffing van een eigenarenheffing worden veranderd in een gebruikersheffing. Dat heeft grote gevolgen, omdat dan de huurders van (sociale) huurwoningen rioolheffing moeten gaan betalen. Voor hen betekent dit dus een grote lastenverzwaring. Omdat een deel van deze huurders voor kwijtschelding in aanmerking komt, zal dit ook een tariefverhoging meebrengen. Een deel van de aanslagen zal immers niet worden betaald.

5 Andere varianten

5.1 Bedrag afhankelijk van de grootte van het bebouwde en verharde oppervlak of de kavelgrootte

Vasthouden, bergen, afvoeren is de voorkeursvolgorde om wateroverlast door piekbuien te voorkomen. Om te stimuleren dat minder verhard oppervlak hemelwater afvoert naar het riool, kan de gemeente een financiële prikkel inbouwen. Afvoerend oppervlak wordt dan extra belast.

Het nadeel hiervan is dat geregistreerd moet worden hoeveel verharding per perceel aanwezig is, en de wijze waarop dit afstroomt. Stroomt het water van het terras in het gras en infiltreert het op het perceel in de bodem, dan is het terras geen afvoerend oppervlak. Een groen dak heeft mogelijk ook geen aansluiting op het buizenstelsel en zal eventueel overtollig hemelwater in dat geval op het perceel zelf opvangen.

Dit maakt dat voor deze maatstaf, voordat deze kan worden ingevoerd, een grootschalige inventarisatie moet plaatsvinden van alle objecten en de feitelijke situatie rondom de afvoer van het verhard oppervlak. De benodigde gegevens zijn nog niet in een (belasting) administratie aanwezig. De perceptiekosten voor deze variant zijn daarom zeer hoog. Ook is deze variant zeer gevoelig voor bezwaarprocedures, omdat een vermindering in het aantal m² verhard oppervlak zal leiden tot een vermindering van de aanslag. Kort gezegd leidt iedere m² tegels die belastingplichtigen uit de tuin verwijderen tot een vermindering.

5.2 De WOZ-waarde als heffingsmaatstaf voor de rioolheffing

Een toenemend aantal gemeenten kiest er voor om de heffing afhankelijk te stellen van de WOZ-waarde van de onroerende zaak. De gedachte is dat de WOZ-waarde het belang weerspiegelt tussen het object en de kosten van de gemeentelijke watertaken. Objecten met een hogere waarde worden geacht meer profijt te hebben bij de gemeentelijke watertaken. De rechter heeft in verschillende uitspraken bepaald dat de WOZ-waarde als maatstaf voor de rioolheffing kan worden gehanteerd, zowel bij een eigenarenheffing als bij een gebruikersheffing. Daarbij komt dat de WOZ-waarde, als verdeelmaatstaf, bij belastingplichtigen al bekend is uit de OZB en er dus geen gewenning hoeft op te treden dan wel uitvoerige uitleg nodig is.

5.2.1 Percentage van de WOZ-waarde

Indien gebruik gemaakt wordt van de WOZ-waarde als heffingsmaatstaf, dan zijn verschillende opties mogelijk. Zo kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van een tarief dat is gebaseerd op een percentage van de WOZ-waarde. Dat maakt de opbrengst echter minder voorspelbaar, omdat iedere vermindering van de WOZ-waarde leidt tot een vermindering van de aanslag rioolheffing. Dit maakt de rioolheffing ook vatbaarder voor succesvolle bezwaren, en dus ook interessanter voor no cure no pay bedrijven.

5.2.2 Waardeklassen

Een andere variant die kan worden toegepast, is om de heffing te baseren op een vast bedrag per klasse WOZ-waarde. Een voorbeeld is de heffingsmaatstaf van de gemeente Rotterdam uit de Verordening rioolheffing 2025:⁵

⁵ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR727152/1>

Artikel 6 Belastingtarieven

1. Het tarief voor woningen bedraagt per perceel per belastingjaar:
 - a. € 60,40, indien de waarde, als bedoeld in artikel 5 in het economische verkeer minder bedraagt dan € 50.000;
 - b. € 302,20, indien de waarde, als bedoeld in artikel 5 in het economische verkeer € 50.000 of meer bedraagt.
2. Het tarief voor niet-woningen bedraagt per perceel per belastingjaar:
 - a. € 60,40, indien de waarde, als bedoeld in artikel 5 in het economische verkeer minder bedraagt dan € 50.000;
 - b. € 302,20, indien de waarde, als bedoeld in artikel 5 in het economische verkeer € 50.000 of meer bedraagt maar niet meer dan € 200.000;
 - c. € 302,20, verhoogd met 0,1203% van het deel van de waarde dat hoger is dan € 200.000, indien de waarde, als bedoeld in artikel 5 in het economische verkeer meer bedraagt dan € 200.000, met dien verstande dat het tarief maximaal € 2.618,80 bedraagt.

Indeling in WOZ-waardeklassen maakt de heffing robuuster en minder gevoelig voor procedures. Niet iedere vermindering van de WOZ-waarde heeft dan immers gevolgen voor de aanslag rioolheffing.

Met deze heffingsmaatstaf, ingedeeld in klassen, gaan ook de voorheen vrijgestelde objecten met een aansluiting op de gemeentelijke riolering uitsluitend voor de afvoer van hemel- en grondwater, met een vloeroppervlakte kleiner dan 50 vierkante meter, een kleine bijdrage betalen. Dit past in de collectief goed gedachte van de wetgever.

Bij een koppeling aan de WOZ-waarde moet wel rekening worden gehouden met de in de Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten Wet WOZ opgenomen uitzonderingen, ofwel de objecten die voor de Wet WOZ zijn vrijgesteld en die geen WOZ-waarde krijgen. Cultuurgrond en bijvoorbeeld kerken worden niet gewaardeerd. Hiervoor moet een tarief worden opgenomen, of deze moeten onder de laagste klasse worden geschaard. Dit kan in de verordening worden vormgegeven.

Het is af te raden deze objecten zonder WOZ-waarde alsnog door de belastingdienst te laten taxeren. De Wet WOZ geeft daar immers geen handvaten voor, zodat er een ongelijkheid optreedt. Bovendien leidt dit tot een verzwaring van de werkzaamheden bij de belastingdienst, omdat die deze objecten (voor het eerst) zullen moeten waarderen, zonder specifieke kennis. Deze waarde zal ook gevoelig zijn voor bezwaar, omdat de eigenaren nooit een waardering van hun object hebben gehad.

5.2.3 Toepassing in Papendrecht

In Papendrecht is het mogelijk om de heffingsmaatstaf naar WOZ-waardeklassen toe te passen voor woningen en niet-woningen. Voor woningen kan worden uitgegaan van twee waardeklassen: één voor woningen met een waarde tussen € 1 en € 75.000, dit zijn onder andere de garageboxen in Papendrecht. En één voor woningen met een waarde vanaf € 75.001.

WOZ-waarde ' woningen '	Aantal objecten	Tarief	Inkomsten
€ 1 tot € 75.000	900	€ 34	€ 30.600
€ 75.001 of meer	14.405	€ 168 (basis tarief)	€ 2.420.040
Woningen geen waarde	26	€ 168	€ 4368
Totaal	15.305		€ 2.455.008

De genoemde bedragen zijn slechts rekenvoorbeelden en kunnen afwijken van de uiteindelijke tarieven. De definitieve berekeningen worden vastgesteld bij de uitwerking van de nieuwe heffingsmaatstaf samen met de GBD.

Voor niet-woningen kan worden uitgegaan van de volgende waardeklassen. De aantallen objecten die in de betreffende waardeklasse vallen zijn opgenomen. Voor de niet-woningen zijn er twee varianten mogelijk, met verschillende waardeklassenindelingen en tarieven.

Variant 1

WOZ-waarde 'niet-woningen'	Aantal objecten	Tarief	Inkomsten
€ 1 tot en met € 75.000	181	€ 34	€ 6.154
€ 75.001 tot en met € 400.000	403	€ 168 (basis tarief)	€ 67.704
€ 400.001 tot en met € 800.000	118	€ 388	€ 45.736
€ 800.001 tot en met € 1.200.000	45	€ 828	€ 37.242
€ 1.200.001 tot en met € 1.600.000	25	€ 1.268	€ 31.690
€ 1.600.001 tot en met € 2.000.000	16	€ 1.708	€ 27.321
€ 2.000.001 of meer	50	€ 2.400	€ 120.000
Niet woning geen waarde (in aanbouw, nog niet gewaardeerd)	36	€ 168	€ 6.033
Vrijgesteld van OZB (kerken en RWZI)	12	€ 168	€ 2016
Totaal	886		€ 343.896

De genoemde bedragen zijn slechts rekenvoorbeelden en kunnen afwijken van de uiteindelijke tarieven. De definitieve berekeningen worden vastgesteld bij de uitwerking van de nieuwe heffingsmaatstaf samen met de GBD.

De 254 niet-woningen met een WOZ-waarde hoger dan € 400.000 worden ingedeeld in een waardeklasse conform bovenstaande tabel. Het tarief is bepaald door de rioolheffing te vermeerderen met 0,11% van het midden van de waardeklasse.

Bijvoorbeeld het tarief voor de waardeklasse € 400.001 tot € 800.000
 $= € 168 + 0,11\% \times (€ 600.000 \text{ (midden van de waardeklassen)} - € 400.000 \text{ (maximum van het basis tarief)}) = € 388$

Voor de woningen en niet-woningen zonder waarde zal een bepaling moeten worden opgenomen in de verordening, om deze toch mee te laten betalen.

Voor Papendrecht betekent deze systematiek (met variant 1 niet-woningen) concreet het volgende:

- 1.081 objecten hebben een waarde tussen € 0 en € 75.000 en betalen een heffing van €34.
- 14.405 woningen betalen een heffing van €168.
- 403 niet-woningen (WOZ-waarde € 75.001-400.000) betalen een heffing van €168.
- 62 objecten hebben nog geen WOZ-waarde en betalen voor de berekening een heffing van €168.
- 12 objecten zijn vrijgesteld van de OZB, dit betreft de kerken en de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI). In de huidige situatie betalen de kerken het vaste tarief voor de rioolheffing, terwijl de RWZI niet bijdraagt vanwege het ontbreken van een aansluiting. Binnen de nieuwe systematiek, met het collectief belang in gedachten, kunnen de kerken en de RWZI echter wel meebetalen. Voor de berekening wordt uitgegaan van een bijdrage van €168 per vrijgesteld object.
- 254 niet-woningen betalen een heffing afhankelijk van hun WOZ-waarde.

Variant 2

WOZ-waarde 'niet-woningen'	Aantal objecten	Tarief	Inkomsten
€ 1 tot en met € 75.000	181	€ 34	€ 6.154
€ 75.001 tot en met € 300.000	320	€ 168 (basis tarief)	€ 53.760
€ 300.001 tot en met € 500.000	137	€ 278	€ 38.086
€ 500.001 tot en met € 900.000	80	€ 608	€ 48.640
€ 900.001 tot en met € 1.400.000	42	€ 1.103	€ 46.326
€ 1.400.001 tot en met € 2.000.000	28	€ 1.708	€ 47.824
€ 2.000.001 of meer	50	€ 2.401	€ 120.050
Niet woning geen waarde (in aanbouw, nog niet gewaardeerd)	36	€ 168	€ 6.048
Vrijgesteld van OZB (kerken en RWZI)	12	€ 168	€ 2016
Totaal	886		€ 368.904

De genoemde bedragen zijn slechts rekenvoorbeelden en kunnen afwijken van de uiteindelijke tarieven. De definitieve berekeningen worden vastgesteld bij de uitwerking van de nieuwe heffingsmaatstaf samen met de GBD.

De 337 niet-woningen met een WOZ-waarde hoger dan € 300.000 worden ingedeeld in een waardeklasse conform bovenstaande tabel. Het tarief is bepaald door de rioolheffing te vermeerderen met 0,11% van het gemiddelde van de waardeklasse.

Bijvoorbeeld het tarief voor de waardeklasse € 300.001 tot € 500.000
 $= € 168 + 0,11\% \times (€ 400.000 \text{ (klassen gemiddelde)} - € 300.000 \text{ (maximum van het basis tarief)}) = € 278$

Voor de woningen en niet-woningen zonder waarde zal een bepaling moeten worden opgenomen in de verordening, om deze toch mee te laten betalen.

Voor Papendrecht betekent deze systematiek (met variant 2 niet-woningen) concreet het volgende:

- 1.081 objecten hebben een waarde tussen € 0 en € 75.000 en betalen een heffing van €34.
- 14.405 woningen betalen een heffing van €168.
- 320 niet-woningen (WOZ-waarde € 75.001-400.000) betalen een heffing van €168.
- 62 objecten hebben nog geen WOZ-waarde en betalen voor de berekening een heffing van €168.
- 12 objecten zijn vrijgesteld van de OZB, dit betreft de kerken en de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI). In de huidige situatie betalen de kerken het vaste tarief voor de rioolheffing, terwijl de RWZI niet bijdraagt vanwege het ontbreken van een aansluiting. Binnen de nieuwe systematiek, met het collectief belang in gedachten, kan de RWZI echter wel meebetalen. Voor de berekening wordt uitgegaan van een bijdrage van €168 per vrijgesteld object.
- 337 niet-woningen betalen een aangepast tarief afhankelijk van hun WOZ-waarde.

6 Samenvatting en advies

Samengevat kunnen de varianten als volgt worden gecategoriseerd:

Type heffingsgrondslag	Beginsel	Eigenaar/gebruiker	Woning/niet-woning	Verskil in tarief	Uitvoering
Vast bedrag	Collectief goed	Kan beide	Kan beide	nee	++
Gezinsgrootte	Vervuiler betaalt	Gebruiker	Alleen woningen	ja	--
WATERVERBRUIK	Vervuiler betaalt	Gebruiker	Kan beide	ja	--
Verhard oppervlak	Vervuiler betaalt	Gebruiker	Kan beide	ja	--
WOZ-waarde %	Belang taakuitoefening en collectief goed	Eigenaar	Kan beide	ja	+
WOZ-waarde klasse	Belang taakuitoefening en collectief goed	Eigenaar	Kan beide	ja	++

Het is aan de raad hier een keuze in te maken.

Wij adviseren echter, gelet op het voorgaande, om te kiezen voor de WOZ-waarde in klassen als heffingsmaatstaf. Dit doet recht aan de collectief goed gedachte van de wetgever. Daarnaast kan deze heffingsmaatstaf zowel voor woningen als voor niet-woningen worden gehanteerd. Er is geen overgang nodig naar een gebruikersheffing. De WOZ-waarde is een bekende en beproefde heffingsmaatstaf. Door de indeling in klassen is de heffing minder vatbaar voor bezwaar. De collectief goed gedachte leidt er wel toe dat ook objecten zonder WOZ-waarde moeten meebetalen. Dit kan worden gerealiseerd door ze onder te brengen in de laagst betalende klasse of basistariefklasse (woning of niet-woning). Voor niet-woningen wordt geadviseerd om variant 2 te kiezen, aangezien de stijgingen tussen het basistarief en de eerstvolgende klassen minder fors zijn.

Een laatste, maar belangrijke opmerking in dat verband is dat het ten zeerste aanbeveling verdient, of zelfs noodzakelijk is, om de uiteindelijk gekozen opzet/varianten/tarieven/klassengrenzen etc. zo uitgebreid mogelijk te motiveren en die motivering zichtbaar te maken.⁶ Met name daar waar keuzes worden gemaakt, waar lastenverschuivingen optreden en belangen van belastingplichtigen veranderen of geraakt worden. Het zichtbaar maken van die motivering kan bijvoorbeeld in een raadsvoorstel of toelichting op de verordening. Als de motivering en de overwegingen van de raad niet zichtbaar zijn en voor de rechter niet toetsbaar is of de raad alle belangen heeft afgewogen, bestaat het risico dat de rechter de nieuwe verordening buiten toepassing verklaart.

⁶ HR 8 januari 2021, nr. 20/00339, ECLI:NL:HR:2021:34, Belastingblad 2021/72.

Bijlage: tarieven in de regio

Gemeente	eigenaar/gebruiker	object	maatstaf	tarief	Bijzonderheden	Vrijstelling
Papendrecht	eigenaren	alle	vast bedrag	€ 174,00		Ja, niet aangesloten objecten kleiner dan 50 m²
Alblasserdam	eigenaren	woningen	vast bedrag	€ 184,50		Nee
	eigenaren	niet-woningen	% WOZ-waarde	0,055% WOZ-waarde	met maximum € 3.192	
Dordrecht	eigenaren	alle	vast bedrag	€ 126,25		Ja, niet aangesloten objecten kleiner dan 50 m²
	gebruikers	woningen	vast bedrag	€ 112,20		
	gebruikers	niet-woningen	waterverbruik	0-150 m³ - € 161,76	vermeerderd met € 98,28 per 50 m³ tot maximaal 150.000 m³	
H.I. Ambacht	eigenaren	alle	vast bedrag	€ 153,63		Ja, niet aangesloten objecten kleiner dan 50 m²
	gebruikers	woningen	éénpersoonshuishouden	€ 35,40		
	gebruikers	woningen	meerpersoonshuishouden	€ 70,80		
	gebruikers	niet-woningen	waterverbruik	€ 70,80	per 200 m³ van 0-10.000 m³ etc.	
Sliedrecht	eigenaren	woningen	vast bedrag	€ 202,07		Ja, niet aangesloten objecten kleiner dan 50 m²
	gebruikers	woningen	vast bedrag	€ 102,96		
	gebruikers	niet-woningen	waterverbruik	€ 102,96	van 0 - 250 m³ etc.	
Zwijndrecht	gebruikers	woningen	vast bedrag	€ 334,20		Ja, niet aangesloten objecten kleiner dan 50 m²
	gebruikers	niet-woningen	waterverbruik	€ 344,20	per 250 m³ van 0 - 10.000 m³	
Rotterdam	eigenaren	woningen	vast bedrag WOZ-waarde	€ 60,40	tot € 50.000	Nee
	eigenaren	woningen	vast bedrag WOZ-waarde	€ 302,20	boven € 50.000	
	eigenaren	niet-woningen	vast bedrag WOZ-waarde	€ 60,40	tot € 50.000	
	eigenaren	niet-woningen	vast bedrag WOZ-waarde	€ 302,20	van € 50.000 tot € 200.000	
	eigenaren	niet-woningen	vast bedrag WOZ-waarde	€ 302,20 verhoogd met 0,1203% van het deel boven € 200.000	boven € 200.000 tot maximaal € 2.618,80	