

Gebruikers- of eigenarenheffing voor de rioolheffing in Westfriese gemeenten

dr. C. Hoeben
K. Kwakkel MSc



rijksuniversiteit
groningen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

COELO
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit Economie en Bedrijfskunde
Rijksuniversiteit Groningen
www.coelo.nl

COELO-rapport 17-3

© COELO, Groningen, 2017

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

Voorwoord	4
1 Inleiding	5
1.1. Algemeen	5
1.2. Onderzoeksvragen	6
1.3. Methode	9
1.4. Opzet rapport	9
2 Rioolheffing in Nederland	10
2.1. Algemeen	10
2.2. Verdeling in Nederland	10
2.3. Veranderingen tariefsysteem rioolheffing	13
2.4. Rioolheffing in West-Friesland	14
2.5. Kwijtschelding	15
3 Woningcorporaties	17
3.1. Algemeen	17
3.2. Kostenontwikkeling	18
3.3. Eigenarenheffing: mogelijkheid om extra kosten te dekken	21
3.4. Doorberekenen kostenverlaging in huur	23
4 Gemeenten	24
4.1. Algemeen	24
4.2. Aantal aanslagen	24
4.3. Verhuizing	25
4.4. Leegstand	26
4.5. Kwijtschelding	27
5 Lastenontwikkeling huishoudens	30
5.1. Algemeen	30
5.2. Rioolheffing wordt gebruikersheffing	31
5.3. Rioolheffing wordt eigenarenheffing	34
6 Samenvatting en conclusies	37
6.1. Alle gemeenten gebruikersheffing	37
6.2. Alle gemeenten eigenarenheffing	39
6.3. Slot	41

Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) in opdracht van woningstichting Het Grootslag, woningcorporatie de Woonschakel, woningbouwvereniging Wooncompagnie en de gemeenten Drechterland, Koggenland, Medemblik en Stede Broec. Wij bedanken de medewerkers van woningcorporaties en gemeenten die ons gegevens hebben gestuurd. Ook danken wij Maarten Allers en medewerkers van woningcorporaties en gemeenten voor commentaar op eerdere versies van dit rapport.

De inhoud van COELO-rapporten wordt altijd door de onderzoekers vastgesteld, zonder inhoudelijke sturing van de opdrachtgever. Het conceptrapport wordt aan de opdrachtgevers ter lezing voorgelegd, waarna eventuele voorstellen voor tekstuele verbeteringen of verhelderingen naar eigen inzicht door de onderzoekers worden verwerkt.

De inhoud van dit rapport komt dan ook geheel voor rekening van de auteurs en weerspiegelt niet noodzakelijk de visie van de opdrachtgevers.

1 Inleiding

1.1. Algemeen

Gemeenten kunnen de rioolheffing opleggen aan gebruikers van woningen en niet-woningen, aan eigenaren, of aan zowel gebruikers als eigenaren. In dit rapport richten we ons op de rioolheffing voor woningen. In West-Friesland zijn zowel gemeenten die de rioolheffing opleggen aan gebruikers van woningen, eigenaren van woningen en die beide een aanslag sturen. Vijf woningcorporaties met woningen in West-Friesland (Welwonen, De Woonschakel, Wooncompagnie, Intermaris en Het Grootslag) en vier gemeenten (Medemblik, Drechterland, Stede Broec en Koggenland) willen in beeld brengen welke financiële effecten een eigenaren- of gebruikersheffing in deze en drie andere gemeenten (Hoorn, Enkhuizen en Opmeer) heeft voor de genoemde woningcorporaties, gemeenten en huishoudens in deze gemeenten.

De vraag is ook relevant voor andere Nederlandse gemeenten. In 2016 is een wetsvoorstel ingediend door het kamerlid Veldman (VVD) om de rioolheffing in heel Nederland een gebruikersheffing te maken.¹ Dit zou volgens de indiener meer voldoen aan het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt'. De Raad van State is kritisch over het wetsvoorstel. Het voornaamste bezwaar is dat onvoldoende wordt gemotiveerd waarom het principe de vervuiler betaalt op dit terrein belangrijker is dan de gemeentelijke autonomie.² Tevens zijn door de Tweede Kamer vragen gesteld over het voorstel.³ Hier is tot op heden geen antwoord op gegeven.

De keuze voor een gebruikers- of eigenarenheffing heeft gevolgen voor de kosten voor woningcorporaties, gemeenten en huishoudens. Er is daarom behoefte aan inzicht in de effecten die de keuze voor ofwel een gebruikersheffing ofwel een eigenarenheffing heeft. In dit rapport worden de resultaten weergegeven van een onderzoek naar deze effecten.⁴

¹ Voorstel van wet van het lid Veldman tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet milieubeheer houdende invoering van het heffen van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing van de gebruiker, Tweede Kamer 2015-2016 Kamerstukken 34542 nr 2 en nr.3.

² Tweede Kamer 2015-2016 Kamerstukken 34542 nr 4.

³ Tweede Kamer 2015-2016 Kamerstukken 34542 nr 5.

⁴ Gemeenten kunnen ook zowel een eigenaren als gebruikersheffing hanteren. Het was niet mogelijk om dit in dit onderzoek in beeld te brengen. Hiervoor moet onder meer worden besloten welk deel van de opbrengst door eigenaren en door gebruikers wordt opgebracht. De effecten zullen naar verwachting liggen tussen de in dit rapport gevonden effecten.

1.2. Onderzoeksvragen

Gemeenten gebruiken de rioolheffing om de kosten van het stedelijk waterbeheer te dekken. De voornaamste taak in het stedelijk waterbeheer is opvang en afvoer van afvalwater via de riolering. Daarnaast hebben gemeenten taken op het gebied van de opvang van regenwater en het beheer van grondwater.

Voor de rioolheffing geldt dat de begrote opbrengsten niet hoger mogen zijn dan de begrote baten. Bij de zeven onderzochte gemeenten komen alle drie de mogelijke varianten voor: twee gemeenten hanteren alleen een eigenarenheffing, drie alleen een gebruikersheffing en twee zowel een eigenaren- als een gebruikersheffing.

In dit rapport maken we het effect van een overstap op een eigenaren- of gebruikersheffing inzichtelijk. We kunnen drie partijen onderscheiden voor wie de overstap van een gebruikers- naar een eigenarenheffing, of andersom, gevolgen heeft:

1. Gemeenten
2. Huishoudens
3. Woningcorporaties

De hoofdvragen luiden:

1. Welke effecten heeft het overstappen op (alleen) een gebruikersheffing voor de rioolheffing in Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec op de woonlasten van huishoudens, en de kosten van woningcorporaties en gemeenten?

2. Welke effecten heeft het overstappen op (alleen) een eigenarenheffing voor de rioolheffing in Drechterland, Enkhuizen Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec op de woonlasten van huishoudens, en de kosten van woningcorporaties en gemeenten?

Hieronder schetsen wij kort de verwachte effecten voor de drie betrokken partijen. Daarbij formuleren we een aantal subvragen.

Financiële effecten corporaties

Woningcorporaties betalen de rioolheffing alleen als dit een eigenarenheffing is. Een gebruikersheffing wordt immers door de bewoners betaald. Voor corporaties heeft de keuze voor een gebruikers- of eigenarenheffing voor de rioolheffing dus een direct gevolg voor de kosten. Als alle gemeenten een gebruikersheffing gaan hanteren dan dalen de kosten voor de corporaties. De huren kunnen dan mogelijk worden verlaagd, of er zijn meer middelen voor andere investeringen. Omgekeerd geldt dat als alle gemeenten een eigenarenheffing gaan hanteren de kosten voor corporaties stijgen. Ze kunnen deze kosten door maximering van de toegestane huur maar gedeeltelijk

doorberekenen in de huren. De kosten moeten echter wel worden gedekt. Dat betekent dat er wordt bespaard door de corporaties op bijvoorbeeld overhead, onderhoud of door minder te investeren. De kosten kunnen dan bij alle huurders terecht komen als het woongenot daalt door de besparingen (ook als die wonen in een gemeente waar de heffing niet verandert).

De eerste subvraag luidt daarom:

a. Wat is de lastenverandering voor woningcorporaties als de gemeenten in het onderzoek ofwel allemaal een gebruikersheffing ofwel allemaal een eigenarenheffing gaan hanteren?

Financiële effecten gemeenten

Als een gemeente de belastingplichtige voor de rioolheffing verandert (van eigenaar naar gebruikers of vice versa) heeft dit gevolgen voor zowel de uitgaven als de inkomsten. Het aantal te versturen aanslagen verandert: er zijn meer gebruikers dan eigenaren. Daarnaast geldt dat een gebruikersheffing alleen kan worden opgelegd als een woning wordt bewoond. Bij leegstand is dus sprake van opbrengstderving. Een gebruikersheffing kan daarnaast alleen worden opgelegd voor de periode waarin een pand wordt bewoond. Daarna is er immers geen sprake meer van gebruik. De gemeente moet daarom verhuizingen registreren en zorgen voor verrekening van de heffing.

Ten slotte kunnen gemeenten de rioolheffing kwijtschelden als inkomen en vermogen laag genoeg zijn. Huiseigenaren komen vaak niet in aanmerking voor kwijtschelding omdat zij te veel vermogen hebben (de woning). Gebruikers komen veel vaker in aanmerking voor kwijtschelding. Gemeenten kunnen besluiten om hooguit een gedeelte van de aanslag kwijt te schelden of om helemaal geen kwijtschelding te verlenen. In verreweg de meeste gemeenten met een rioolheffing voor gebruikers is kwijtschelding mogelijk.

Kwijtschelding betekent voor de gemeente dat er sprake is van opbrengstderving en uitvoeringskosten. Een deel van de aanslagen wordt niet betaald.

Het voorgaande leidt tot de volgende subvragen:

b. In welke mate veranderen administratieve lasten voor de gemeente als de rioolheffing wordt omgezet van een gebruikersheffing in een eigenarenheffing en vice versa?

c. In welke mate verandert de opbrengstderving en uitvoeringskosten door kwijtschelding als de rioolheffing wordt omgezet van een gebruikersheffing in een eigenarenheffing en vice versa?

Financiële effecten huishoudens

Huishoudens in een huurwoning en huishoudens met een koopwoning ondervinden verschillende effecten.

Als een gemeente overstapt van een eigenarenheffing op een gebruikersheffing betekent dit voor huishoudens met een huurwoning dat zij voortaan rioolheffing moeten betalen. De gemeentelijke woonlasten stijgen voor hen. Zoals aangegeven kan een deel van de huishoudens met een huurwoning in aanmerking komen voor kwijtschelding, mits de gemeente besluit kwijtschelding te verlenen.

Omgekeerd geldt dat huishoudens met een huurwoning geen rioolheffing meer betalen als een gemeente overstapt op een eigenarenheffing voor de rioolheffing.

Het voorgaande leidt tot de volgende subvraag:

d. In welke mate veranderen de gemeentelijke lasten voor huishoudens in een huurwoning als de rioolheffing wordt omgezet van een gebruikersheffing in een eigenarenheffing of vice versa?

Huishoudens met een eigen woning blijven rioolheffing betalen, ongeacht of dit een gebruikersheffing of een eigenarenheffing is. Het tarief van de rioolheffing, of dat van de onroerendezaakbelasting, kan echter wel veranderen als een gemeente overstapt op een gebruikers- of eigenarenheffing voor de rioolheffing. Een gebruikersheffing kent voor gemeenten mogelijk andere lasten dan een eigenarenheffing. Daarnaast is bij een gebruikersheffing sprake van opbrengstderving door leegstand en kwijtschelding. De gedeelde opbrengsten en eventueel hogere lasten moeten worden gedekt. Dat kan via een hogere rioolheffing, of uit de algemene middelen. Dat laatste betekent in de praktijk een verhoging van de onroerendezaakbelasting (ozb). De lasten voor huishoudens met een koopwoning kunnen dus ook veranderen doordat de gemeente een gebruikers- of eigenarenheffing gaat hanteren. Dit leidt tot de volgende subvraag:

e. In welke mate veranderen de gemeentelijke lasten voor huishoudens in een eigen koopwoning als de rioolheffing wordt omgezet van een gebruikersheffing in een eigenarenheffing of vice versa?

Omdat woningcorporaties geen rioolheffing betalen als de rioolheffing een gebruikersheffing wordt kunnen zij in dat geval mogelijk de huur verlagen. Als de huur wordt verlaagd ontvangen huishoudens met een huurwoning ook minder huurtoeslag. Een verlaging van de huur zal in veel gevallen niet ten gunste komen aan de huurders, maar aan het Rijk, dat minder huurtoeslag betaalt. Wanneer gemeenten een eigenarenheffing gaan hanteren gebeurt niet altijd het omgekeerde. Woningcorporaties kunnen lagere lasten immers wel doorberekenen in de huur, maar hogere lasten niet altijd doordat de stijging van de huur is gemaximeerd. We willen proberen de omvang van de verschuiving te bepalen:

f. Is het mogelijk om te kwantificeren in welke mate de huur en de huurtoeslag veranderen als gemeenten overstappen van een eigenarenheffing op een gebruikersheffing of andersom?

1.3. Methode

De gegevens die worden gebruikt in dit onderzoek zijn afkomstig uit verschillende bronnen. Een deel van de gegevens is opgevraagd bij gemeenten en bij de woningcorporaties. Dit is aangevuld met gegevens van het COELO, het CBS, waar staat je gemeente, syswov (systeem woning voorraad) en de Gemeentelijke Rioleringsplannen en begrotingen van de onderzochte gemeenten.

Tariefgegevens zijn afkomstig uit de jaarlijkse enquête die COELO houdt onder gemeenten. Alle onderzochte gemeenten, behalve Opmeer, hanteren voor de rioolheffing één vastrecht. In Opmeer is de rioolheffing (gebruikersheffing) afhankelijk van de woz-waarde van een woning. De gemeente hanteert hiervoor staffels. Er is gerekend met het tarief dat geldt bij de gemiddelde woz-waarde in de gemeente. Dat tarief (221 euro) geldt voor een woz-waarde van 90 duizend euro tot 350 duizend euro. Het tarief voor het volgende staffel (277 euro) geldt voor een woz-waarde van 350 duizend euro tot 750 duizend euro. Omdat onbekend is hoeveel woningen in ieder staffel vallen en omdat uit het woz-waarde loket van de rijksoverheid⁵ blijkt dat de waarde van de meeste woningen in het eerste staffel valt is steeds gerekend met het tarief van 221 euro.

Om een beeld te krijgen van de kosten van een eigenaren- en gebruikersheffing voor gemeenten is contact opgenomen met gemeenten elders in het land die in de afgelopen vijf jaar de belastingplichtige voor de rioolheffing hebben veranderd. Er is gevraagd welk effect dit heeft gehad op de kosten. De kosten bleken moeilijk te kwantificeren. Ook is via internet gezocht naar beleidsdocumenten van gemeenten over het hanteren van een gebruikers- of eigenarenheffing voor de rioolheffing.

1.4. Opzet rapport

In hoofdstuk 2 wordt allereerst een beeld gegeven van de rioolheffing in alle Nederlandse gemeenten. We kijken welke gemeenten een gebruikers- en welke een eigenarenheffing hebben. Vervolgens gaan we in op de rioolheffing in de onderzochte Westfriese gemeenten. Ook schetsen we kort de achtergrond van kwijtschelding.

In hoofdstuk 3 wordt de kostenontwikkeling voor woningcorporaties geschetst. Daarbij wordt ook in gegaan op de mogelijkheden om kosten door te rekenen via een hogere huur. Hoofdstuk 4 beschrijft de gevolgen voor gemeenten. Hoofdstuk 5 analyseert de effecten voor huishoudens. In hoofdstuk 6 worden alle effecten op een rij gezet.

⁵ <https://www.wozwaardeloket.nl/>

2 Rioolheffing in Nederland

2.1. Algemeen

Gemeenten kunnen op basis van artikel 228a van de Gemeentewet een rioolheffing gebruiken om de kosten van het stedelijk waterbeheer te dekken. Het stedelijk waterbeheer bestaat uit het afvoeren van afvalwater (rioolwater) en regenwater en het beheren van het grondwaterpeil. De rioolheffing is een bestemmingsheffing: de geraamde opbrengsten mogen niet hoger zijn dan de geraamde kosten ter zake. De opbrengsten mogen wel lager zijn dan de kosten. In dat geval wordt een deel van de kosten in feite gedekt uit de ozb-opbrengst.

De mate waarin de kosten van het stedelijk waterbeheer worden gedekt uit de opbrengsten uit de rioolheffing wordt uitgedrukt in het kostendeckingspercentage. In 2017 is het gemiddelde kostendeckingspercentage in Nederland 98 procent.⁶

De rioolheffing kan worden opgelegd aan gebruikers van woningen en niet-woningen, aan eigenaren, maar ook beide. In 2017 hanteert 27 procent (105) van de gemeenten een eigenarenheffing, 50 procent (194) een gebruikersheffing en 22 procent (87) van de gemeenten kent beide heffingen.⁷ In dit hoofdstuk gaan we na hoe de eigenaren- en gebruikersheffingen zijn verdeeld over Nederland. Vervolgens beschrijven we hoeveel gemeenten de afgelopen vijf jaar de belastingplichtige voor de rioolheffing hebben veranderd.

2.2. Verdeling in Nederland

Figuur 1 laat per provincie zien welk deel van de gemeenten voor de rioolheffing een gebruikersheffing, een eigenarenheffing of beide heffingen kent. In de provincie Groningen is het percentage gemeenten dat alleen een eigenarenheffing kent met 74 procent (17 gemeenten) het hoogst. In Zeeland is dit met 7,7 procent het laagst. Flevoland heeft het hoogste percentage gemeenten met alleen een gebruikersheffing (83 procent, 5 gemeenten). Eén gemeente in Flevoland heeft een eigenarenheffing, er zijn in Flevoland geen gemeenten die zowel een gebruikers- als een eigenarenheffing hanteren.

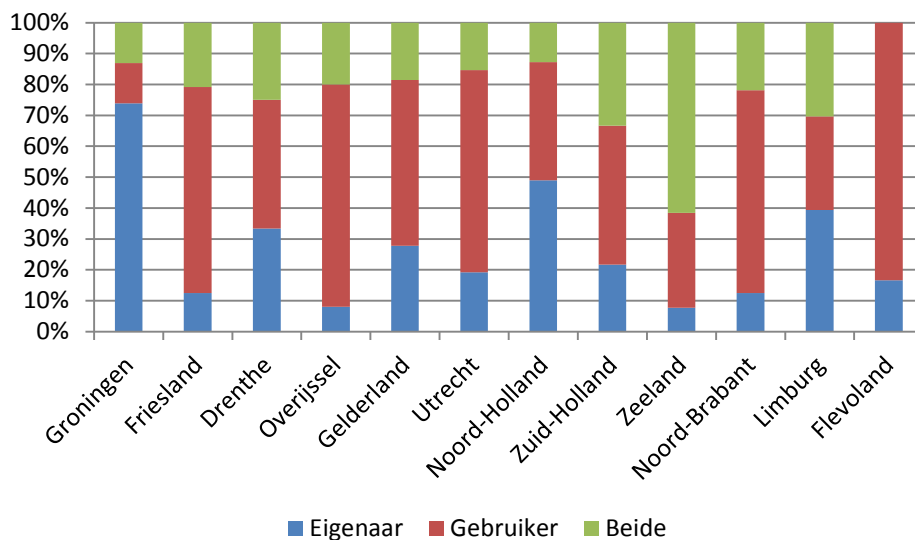
In Noord-Holland, waar West-Friesland deel van uitmaakt, hanteert 49 procent van de gemeenten een eigenarenheffing (23 gemeenten), 38 procent een gebruikersheffing

⁶ Bron: COELO, Atlas van de lokale lasten 2017.

⁷ In één voormalige gemeente (Bussum, nu deel uitmakend van gemeente Gooise Meren) betalen huishoudens geen rioolheffing. Omdat dit een uitzonderlijk geval is laten we deze deelgemeente buiten beschouwing. Twee andere gemeenten (Gooise Meren en Meierijstad) zijn recent ontstaan uit een herindeling en hanteren nog verschillende tariefssystemen voor de rioolheffing in de voormalige gemeenten. Ook deze worden niet meegenomen in dit rapport.

(18 gemeenten) en 13 procent zowel een gebruikers- als eigenarenheffing (6 gemeenten).

Figuur 1. Per provincie het percentage gemeenten met een eigenaren-, gebruikers- of beide heffingen voor de rioolheffing in 2017.

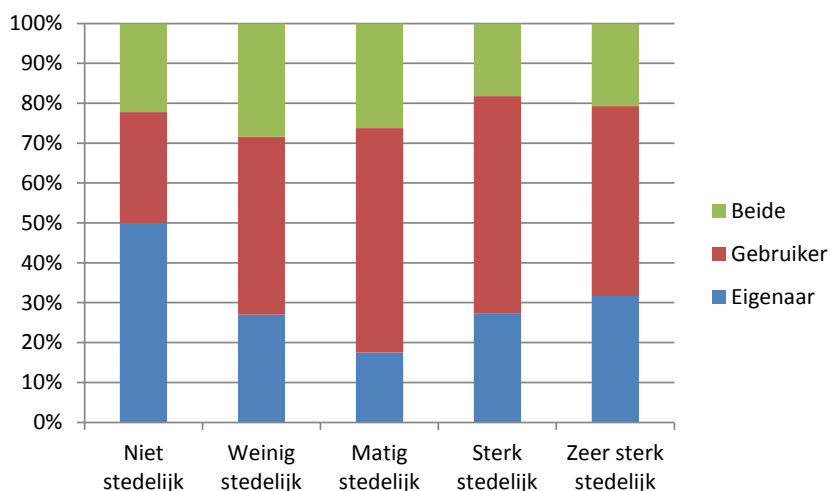


Bron: COELO

Figuur 2 laat zien hoe de belastingplichtige voor de rioolheffing samenhangt met de stedelijkheid van gemeenten. ⁸ In niet-stedelijke gemeenten is het percentage gemeenten met een eigenarenheffing het hoogst (50 procent, 9 gemeenten), in matig stedelijke gemeenten het laagst (18 procent, 14 gemeenten). Hier is het percentage gemeenten met een gebruikersheffing het hoogst (56 procent, 45 gemeenten). Dit verschilt overigens maar weinig met stedelijke gemeenten waar het percentage gemeenten met een gebruikersheffing 55 procent is (72 gemeenten).

⁸ Indeling naar stedelijkheid volgens het CBS. Niet stedelijke gemeenten zijn gemeenten met minder dan 500 adressen per vierkante kilometer, in weinig stedelijke gemeenten is dit 500 tot 1.000 adressen, matig stedelijk 1.000 tot 1.500, sterk stedelijke gemeenten hebben 1.500 tot 2.500 adressen per vierkante kilometer en zeer sterk stedelijke gemeenten meer dan 2.500 adressen per vierkante kilometer.

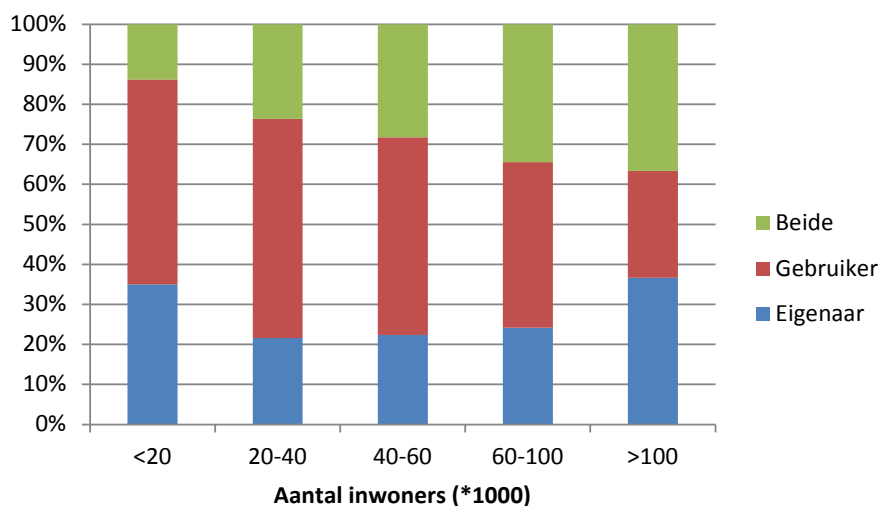
Figuur 2. Per mate van stedelijkheid het percentage gemeenten met een eigenaren-, gebruikers- of beide heffingen voor de rioolheffing in 2017.



Bron: CBS en COELO

Figuur 3 laat zien dat van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners 27 procent (8 gemeenten) een gebruikersheffing hebben. Dit aandeel is in de kleinere gemeenten overall groter dan 40 procent. 37 procent van de grootste gemeenten (11 gemeenten) hebben alleen een eigenarenheffing. De kleinste gemeenten hebben een vergelijkbaar percentage gemeenten met een eigenarenheffing (35 procent oftewel 43 gemeenten). Bij de andere drie groepen gemeenten is het percentage gemeenten met alleen een eigenarenheffing lager dan 25 procent.

Figuur 3. Per categorieën aantal inwoners het percentage gemeenten met een eigenaren-, gebruikers- of beide heffingen voor de rioolheffing in 2017.

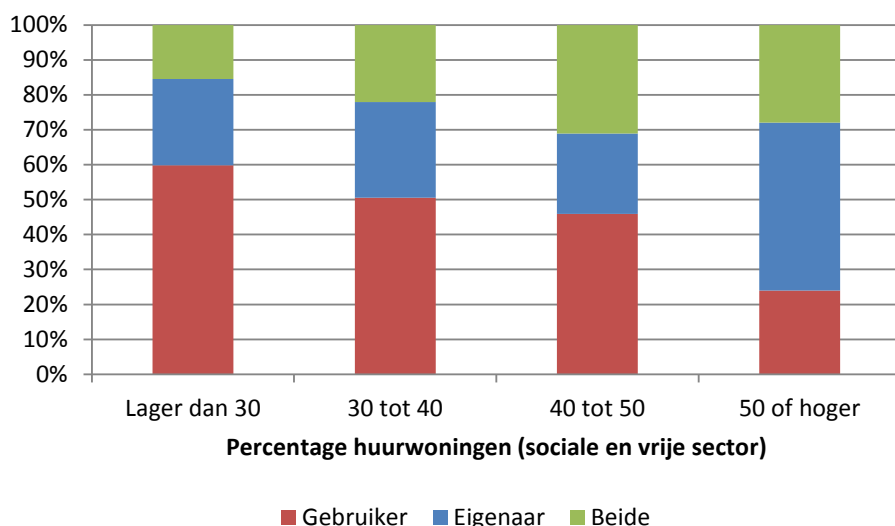


Bron: CBS en COELO

Ten slotte kijken we naar het aandeel huurwoningen in de sociale sector in gemeenten en het tariefsysteem van de rioolheffing (figuur 4). Van de gemeenten waar het percentage huurwoningen in de sociale sector lager is dan 20 procent van het totaal aantal woningen hanteert 63 procent een gebruikersheffing (56 gemeenten). In gemeenten waar een relatief groot deel van de woningen deel uitmaakt van de sociale huursector (40 procent of meer) wordt juist relatief vaak een eigenarenheffing gehanteerd (56 procent, 5 gemeenten). In de groep gemeenten waar 30 tot 40 procent van de woningen een woning in de sociale huursector komt een gebruikersheffing (38 procent, 33 gemeenten) bijna net zo vaak voor als een heffing voor zowel eigenaren als gebruikers (36 procent, 31 gemeenten)

Een mogelijke verklaring voor deze verdeling is dat als er in een gemeente veel huurwoningen staan een gebruikersheffing voor een gemeente relatief duur is. Gemeenten die een gebruikersheffing hanteren voor de rioolheffing schelden de aanslag vaak kwijt voor minima. Bovendien is sprake van opbrengstderving door leegstand. Een gemeente met relatief veel huurwoningen heeft daarom hogere kosten als er een gebruikersheffing wordt gehanteerd dan een gemeente met minder huurwoningen.

Figuur 4. Per categorieën percentage sociale huurwoningen in de totale woningvoorraad het percentage gemeenten met een eigenaren-, gebruikers- of beide heffingen voor de rioolheffing in 2017.



Bron: Syswov (systeem woningvoorraad) en COELO

2.3. Veranderingen tariefsysteem rioolheffing

Dit rapport onderzoekt de effecten die optreden wanneer gemeenten overstappen van een gebruikers- naar een eigenarenheffing of andersom. De afgelopen vijf jaar zijn er

jaarlijks enkele gemeenten geweest die een dergelijke overstap maakten, zie tabel 1.⁹ De tabel laat zien dat het jaarlijks slechts om enkele gemeenten gaat. In de meeste gevallen had de gemeente een rioolheffing voor gebruikers, en stapte over op een heffing voor eigenaren (zeven keer). Het omgekeerde kwam de afgelopen vijf jaar niet voor.

Tabel 1. Aantal gemeenten dat overstapt van een gebruikersheffing naar een eigenarenheffing of vice versa tussen 2013 en 2017

	Gebruiker naar eigenaar	Gebruiker naar eig. en gebruiker	Eigenaar naar gebruiker	Eigenaar naar eig. en gebruiker
2013	3	1	0	1
2014	2	0	0	1
2015	0	1	0	0
2016	1	0	0	1
2017	1	1	0	1
Totaal	7	3	0	4

Bron: COELO, Atlas van de lokale lasten

We hebben contact opgenomen met alle overgestapte gemeenten en hen gevraagd naar het effect van de overstap op de kosten. Twaalf gemeenten hebben gereageerd. Ook hebben we gekeken in beleidsstukken van gemeenten waar een discussie gaande was over het tariefsysteem van de rioolheffing. We hebben zeven beleidsstukken gevonden.

De gemeenten die zijn overgestapt op een eigenarenheffing geven aan dat de lasten lager zijn en opbrengsten stabiel. Daar zijn een aantal redenen voor. Een belangrijke reden is dat er geen of minder kwijtschelding mogelijk is. Daarnaast hoeft een gemeente voor een eigenarenheffing niet bij te houden welke huishoudens verhuizen. Met een gebruikersheffing moet dit wel: als huishoudens naar een andere gemeente verhuizen zijn zij geen gebruiker meer en hoeven zij voor het resterende deel van het jaar geen rioolheffing te betalen. Ten slotte noemen veel gemeenten leegstand: gemeenten die een gebruikersheffing hanteren ontvangen geen geld voor woningen die leegstaan.

Een gebruikersheffing is voor gemeenten dus duurder. De kosten lopen verder op als het tariefsysteem complexer wordt. Als een gemeente bijvoorbeeld een gebruikerstarief introduceert dat gekoppeld is aan het waterverbruik dan zijn ook gegevens nodig over het jaarlijkse waterverbruik. We gaan er in dit onderzoek vanuit dat de gemeenten alleen de belastingplichtige verandert en dat het tariefsysteem (heffingsgrondslag) voor het overige hetzelfde blijft.

2.4. Rioolheffing in West-Friesland

Hoe ziet de rioolheffing er uit in de zeven gemeenten die in dit onderzoek zijn opgenomen? Tabel 2 geeft een overzicht van de tariefsystemen en tarieven in 2017. Drie

⁹ Er fuseren ieder jaar een aantal gemeenten. In die gevallen veranderen ook vaak tariefsystemen omdat de fusiepartners vaak verschillende tariefsystemen hanteerden. Deze veranderingen zijn buiten dit overzicht gelaten.

gemeenten hanteren in 2017 alleen een gebruikersheffing, twee alleen een eigenarenheffing en de laatste twee kennen beide heffingen. In Opmeer en Koggenland wordt een deel van sociale huurwoningen verhuurd door het (eigen) gemeentelijke woonbedrijf. Als deze gemeenten een rioolheffing voor eigenaren zouden hanteren dan zouden zij het eigen woonbedrijf een aanslag moeten sturen. Dit is een belangrijke reden waarom deze gemeenten hebben gekozen voor een gebruikersheffing.

Twee gemeenten (Hoorn en Medemblik) dekken in 2017 een deel van de kosten uit andere inkomsten (ozb): de kostendekking is daar kleiner dan 100 procent.

Tabel 2. Rioolheffing in Westfriese gemeenten

	Tariefsysteem	Tarief gebruiker ^a	Tarief eigenaar	Kostendekking (%)
Drechterland	Eigenaar	0	152	100
Enkhuizen	Eig. en gebr.	63	86	100
Hoorn	Eig. en gebr.	41	101	95
Koggenland	Gebruiker	137	0	100
Medemblik	Eigenaar	0	198	96
Opmeer	Gebruiker	221 ^b	0	100
Stede Broec	Gebruiker	160	0	100

Bron: COELO, Atlas van de lokale lasten 2017

a Bij de gebruikersheffing kan het tarief worden gedifferentieerd naar waterverbruik of grootte van het huishouden. Dat gebeurt in de onderzochte gemeenten niet.

b In Opmeer is de rioolheffing afhankelijk van de woz-waarde. Het weergegeven bedrag is het bedrag dat wordt betaald bij de gemiddelde woz-waarde in de gemeente. Dit tarief geldt voor woningen met een waarde van 90 duizend euro tot 350 duizend euro.

In Hoorn, Opmeer en Stede Broec is het tariefsysteem al sinds 1998 (het eerste jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn) onveranderd. Enkhuizen had in 1998 geen rioolheffing, de kosten werden toen betaald uit de algemene middelen (ozb). De gemeente heeft in 2006 een eigenaren en gebruikersheffing ingevoerd.

De andere drie gemeenten zijn ontstaan uit fusies. De voormalige fusiepartners hadden verschillende tariefsystemen die op grond van de wet Algemene regels herindeling (wet Arhi) zijn geharmoniseerd. Drechterland is in 2006 ontstaan uit een fusie tussen Drechterland (had een gebruikersheffing) en Venhuizen (had eigenarenheffing). Medemblik heeft twee fusies achter de rug: in 2007 tussen Medemblik (had zowel eigenaar- als gebruikersheffing), Noorder-Koggenland (gebruiker) en Wognum (gebruiker) en in 2011 tussen Medemblik (eigenaar), Andijk (gebruiker) en Wervershoof (gebruiker). Koggenland is in 2007 ontstaan uit fusie Noorder-Koggenland (gebruiker) en Obdam (eigenaar). Een deel van de onderzochte gemeenten heeft in het verleden via herindelingen dus al te maken gehad met een verandering van de belastingplichtige voor de rioolheffing.

2.5. Kwijtschelding

Gemeenten kunnen kwijtschelding verlenen voor de rioolheffing. De voorwaarden zijn nauw omschreven door het Rijk. Er mag alleen kwijtschelding worden verleend indien er

geen vermogen en betalingscapaciteit aanwezig is. In de praktijk betekent dit dat huishoudens met een koopwoning meestal niet in aanmerking voor kwijtschelding omdat zij te veel vermogen hebben.

Gemeenten kunnen kwijtschelding verlenen, maar zij hoeven dit niet te doen. Een gemeente kan ervoor kiezen om een gedeelte van de aanslag kwijt te schelden of helemaal geen kwijtschelding te verlenen. In dat laatste geval betalen alle huishoudens hun aanslag, ongeacht inkomsten en vermogen. Als we naar alle Nederlandse gemeenten kijken dan is van de gemeenten die een gebruikersheffing hanteren voor de rioolheffing in slechts twee gemeenten (Duiven en Alphen aan den Rijn) geen kwijtschelding mogelijk.¹⁰ In alle hier onderzochte gemeenten met een rioolheffing voor gebruikers (vijf van de zeven) is in 2017 volledige kwijtschelding mogelijk.

Gemeenten hebben daarnaast enige vrijheid om te bepalen hoe hoog de *kwijtscheldingsnorm* is. De kwijtscheldingsnorm geeft weer bij welk inkomen huishoudens in aanmerking komen voor kwijtschelding. Het Rijk gaat ervan uit dat de *kosten van bestaan* 90 procent bedragen van de relevante bijstandsnorm. Alle gemeenten die kwijtschelding verlenen hanteren een (ruimere) kwijtscheldingsnorm van 100 procent. Dit betekent dat vrijwel alle huishoudens met een inkomen op bijstandsniveau in aanmerking komen voor kwijtschelding.

¹⁰ Bron: COELO, Atlas van de lokale lasten 2017.

3 Woningcorporaties

3.1. Algemeen

Woningcorporaties zijn de eigenaren van huurwoningen. Zij betalen daarom de rioolheffing als deze een eigenarenheffing is. Ze betalen de gebruikersheffing niet. Er zijn in West-Friesland vijf corporaties actief. Tabel 3 geeft weer in welk van de onderzochte gemeenten zij actief zijn. Deze corporaties betalen nu rioolheffing in Drechterland (Het Grootslag en de Woonschakel), Enkhuizen (Welwonen), Hoorn (Wooncompagnie en Intermaris) en Medemblik (Woonschakel, Wooncompagnie, Intermaris en Het Grootslag).

Tabel 3. In welke gemeenten zijn de woningcorporaties actief

	Drechterland	Enkhuizen	Hoorn	Koggenland	Medemblik	Opmeer	Stede Broec
Intermaris			X	X	X	X	
Het Grootslag	X				X		
Welwonen		X					
Woonschakel	X			X	X		X
Wooncompagnie			X		X	X	

In Koggenland en Opmeer is ook een gemeentelijk woonbedrijf actief.

Tabel 4 geeft de hoogte van de aanslag in 2017 weer. Intermaris betaalt het hoogste totale bedrag aan de zeven onderzochte gemeenten, Wooncompagnie het laagste bedrag. Het bedrag per woning is het hoogst voor Het Grootslag. Deze corporatie heeft alleen woningen in Drechterland en Medemblik. Beide gemeenten hanteren een eigenarenheffing. Hierdoor is het bedrag per woning relatief hoog. Het bedrag per woning is het laagst voor Wooncompagnie. Deze corporatie heeft maar een beperkt aantal woningen in de onderzochte gemeenten en relatief veel woningen in andere gemeenten. Het bedrag dat zij per woning betalen aan de zeven onderzochte gemeenten is daardoor laag.

Tabel 4. Bedrag rioolheffing betaald door corporaties in 2017 (totaal in euro's)

	Totaal bedrag	Per woning ^a
Intermaris	961.000	84
Het Grootslag	477.550	180
Welwonen	199.150	86
Woonschakel	534.000	93
Wooncompagnie	91.050	6

Bron: gegevens afkomstig van woningcorporaties. Intermaris heeft geen gegevens gestuurd. Voor deze corporatie hebben wij het bedrag geschat op basis van het aantal woningen in een gemeente (bron: datawonen) en het tarief.¹¹

a. het bedrag per woning is het bedrag dat geldt voor alle woningen van de corporatie, dus ook woningen buiten het onderzochte gebied zijn meegenomen.

Als alle gemeenten ofwel een eigenarenheffing, ofwel een gebruikersheffing gaan hanteren dan veranderen de kosten voor woningcorporaties.

Als alle gemeenten een gebruikersheffing hanteren betekent dit voor corporaties:

- Dat zij *geen* rioolheffing betalen; de kosten dalen voor de onderzochte corporaties. De mogelijkheid om kosten door te rekenen in de huur zijn beperkt.
- Dat zij mogelijk *meer* bijdragen aan de opbrengstderving waar gemeenten mee te maken krijgen als er een gebruikersheffing voor de rioolheffing wordt gehanteerd. Het tarief van de rioolheffing of ozb zou kunnen dalen.

Als alle gemeenten een eigenarenheffing hanteren betekent dit voor corporaties:

- Dat zij aan alle onderzochte gemeenten rioolheffing betalen; de *kosten stijgen* voor de meeste corporaties
- Dat zij *minder bijdragen aan de opbrengstderving* waar gemeenten mee te maken krijgen als er een gebruikersheffing voor de rioolheffing wordt gehanteerd. Het tarief van de rioolheffing of ozb zou kunnen dalen.

Wij werken dit hieronder uit.

3.2. Kostenontwikkeling

Eigenarenheffing

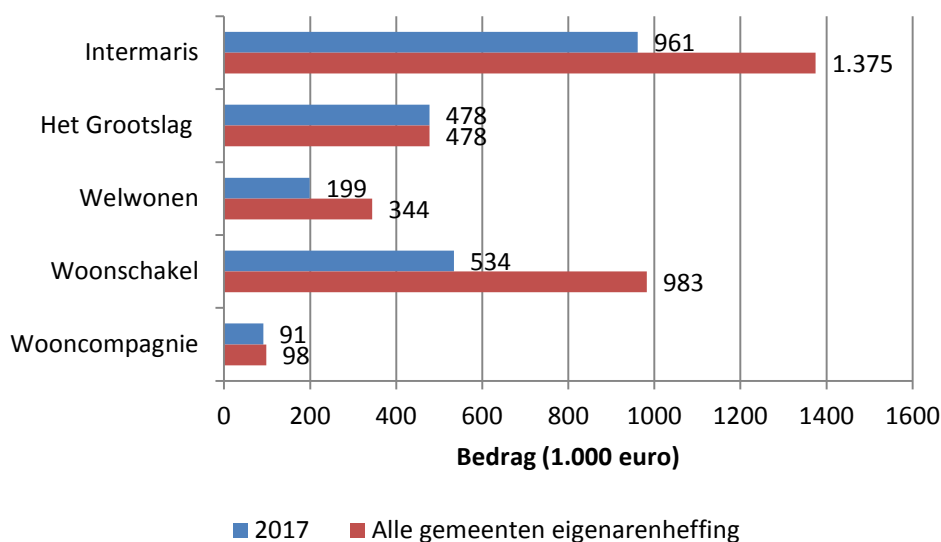
Als alle onderzochte gemeenten een rioolheffing van eigenaren gaan heffen dan betekent dit dat alle in het onderzoek betrokken woningcorporaties behalve Het Grootslag een (hogere) aanslag voor de rioolheffing ontvangen.

¹¹ Om te controleren of dit een goede inschatting is van de aanslag hebben we ook uitgerekend hoe hoog het bedrag is als we voor de andere corporaties uitgaan van het tarief * aantal woningen. Het verschil met de door deze corporaties zelf opgegeven bedragen is beperkt.

Om een inschatting te maken van de aanslag die zij dan zullen ontvangen gaan we uit van de tarieven van de rioolheffing in 2017. We vermenigvuldigen het tarief van de rioolheffing met het aantal woningen dat de corporatie heeft in een gemeente. Figuur 5 laat zien welke bedragen de woningcorporaties in 2017 betalen voor de rioolheffing en hoe hoog deze bedragen naar schatting zouden zijn als alle gemeenten een rioolheffing voor eigenaren zouden invoeren.¹²

Als de rioolheffing een eigenarenheffing wordt dan stijgen de kosten voor de Woonschakel het sterkst, met 449 duizend euro; dat is 78 euro per woning. De stijging is zo sterk doordat de Woonschakel woningen heeft in twee gemeenten (Koggenland en Stede Broec) die nu alleen een gebruikersheffing hanteren. Voor het Grootslag blijven de kosten gelijk omdat de woningen van de corporatie in gemeenten liggen die nu al alleen een eigenarenheffing hanteren.

Figuur 5. Bedrag dat woningcorporaties in 2017 betalen voor de rioolheffing en wat zij naar schatting zouden betalen als alle gemeenten alleen een rioolheffing voor eigenaren van woningen hanteren.



In hoofdstuk 4 blijkt dat gemeenten die een gebruikersheffing hanteren voor de rioolheffing te maken krijgen met opbrengstderving door leegstand en door kwijtschelding van de heffing. Met een eigenarenheffing is deze opbrengstderving erg klein omdat eigenaren vaak niet in aanmerking komen voor kwijtschelding en leegstand geen rol van betekenis speelt bij een eigenarenheffing. Dat betekent dat gemeenten geen middelen in hoefden te zetten om de opbrengstderving te dekken.

¹² De kosten van een rioolheffing voor eigenaren zijn voor gemeenten lager dan de kosten van een rioolheffing voor gebruikers. Gemeenten kunnen daarom het tarief van de rioolheffing na een overstap dus verlagen. Dit is niet meegenomen in deze berekeningen omdat niet goed in te schatten is of gemeenten dit zullen doen.

In 2017 dekken twee van de onderzochte gemeenten de opbrengstderving uit de algemene middelen (ozb) en vier uit de rioolheffing. De kostenstijging voor corporaties zoals weergegeven in figuur 5 kan daarom in werkelijkheid lager zijn. Tabel 5 laat zien hoe hoog naar schatting de bedragen zijn die corporaties in 2017 betalen voor opbrengstderving door gemeenten (via de ozb of rioolheffing). Deze kosten 'verdwijnen' als er een eigenarenheffing wordt gehanteerd. Overigens is deze kostenverlaging wel veel lager dan de kostenstijging die ontstaat doordat de woningcorporaties de rioolheffing voor alle corporatiewoningen gaan betalen.

Tabel 5. Bijdrage van corporaties via ozb en rioolheffing aan opbrengstderving door leegstand en kwijtschelding

	2017
Intermaris	37.006
Het Grootslag	0
Welwonen	16.001
Woonchakel	27.460
Wooncompagnie	295

Bron: Eigen berekeningen, gegevens ontvangen van gemeenten, CBS, COELO

Gemeenten die op een eigenarenheffing overstappen kunnen de tarieven van de rioolheffing of ozb verlagen. Bij de rioolheffing is dit wettelijk verplicht op het moment dat de geraamde opbrengsten de geraamde kosten dreigen te overschrijden. Gemeenten kunnen de vrijvallende middelen echter ook inzetten voor andere taken op het gebied van gemeentelijk waterbeheer of, als de opbrengstderving wordt gedekt uit de algemene middelen, voor andere beleidsvelden.

Gebruikersheffing

Als alle gemeenten een gebruikersheffing gaan hanteren voor de rioolheffing dan betalen de corporaties geen rioolheffing meer. De blauwe balkjes in figuur 5 geven de hoogte van de aanslag in 2017 weer. De lastendaling bij overschakeling naar gebruikersheffingen loopt uiteen van 91 duizend euro (Wooncompagnie) tot 961 duizend euro (Intermaris), zie figuur 5.

In hoofdstuk 4 zal echter blijken dat een gebruikersheffing voor gemeenten 'duurder' is door opbrengstderving. Gemeenten kunnen deze opbrengstderving opvangen door de rioolheffing hoger vast te stellen of uit de ozb-opbrengst. Omdat corporaties de ozb voor woningen betalen, betalen zij als de opbrengstderving uit de algemene middelen worden betaald in feite toch mee aan het stedelijk waterbeheer.

Twee gemeenten, Koggenland en Stede Broec, hebben aangegeven dat zij de opbrengstderving door kwijtschelding opvangen uit de algemene middelen. De andere onderzochte gemeenten hebben aangegeven dat zij de kosten dekken uit de rioolheffing. Het is niet bekend of het huidige beleid wordt voortgezet als gemeenten de belastingplichtige veranderen. Om een beeld te geven van de bedragen waar het om gaat staat in tabel 6 daarom een schatting van de bedragen die corporaties via de ozb betalen voor opbrengstderving door leegstand en kwijtschelding. De eerste kolom geeft de bedragen weer in 2017, de tweede als alle gemeenten een gebruikersheffing

hanteren en de opbrengstderving op dezelfde manier opvangen als in 2017. De derde kolom geeft weer hoe hoog de bedragen zijn als alle gemeenten de opbrengstderving opvangen uit de algemene middelen (ozb).

Tabel 6. Bijdrage van corporaties via onroerendezaakbelasting aan opbrengstderving rioolheffing door leegstand en kwijtschelding

	2017	Kostendeckking wijzigt niet	Opbrengstderving overal gedekt uit ozb
Intermaris	0	1.064	126.363
Het Grootslag	0	12.599	18.740
Welwonen	0	0	37.844
Woonschakel	2.248	21.237	49.240
Wooncompagnie	234	3.937	4.149

3.3. Eigenarenheffing: mogelijkheid om extra kosten te dekken

Vier van de vijf onderzochte woningcorporaties krijgen te maken met hogere kosten als de zeven gemeenten alleen een eigenarenheffing gaan hanteren voor de rioolheffing. De corporaties krijgen dan voor het eerst te maken met aanslagen rioolheffing uit Koggenland, Opmeer en Stede Broec, en de aanslagen uit Enkhuizen en Hoorn worden hoger. Woningcorporaties zullen deze kosten op moeten vangen.

Kosten doorberekenen in huur

Het zou op papier het eenvoudigst zijn om de extra rioolheffing rechtstreeks door te rekenen in de huurprijs. De mogelijkheid om de kosten op te vangen door de huur te verhogen is echter beperkt. Er zijn vaak afspraken tussen gemeenten en woningcorporaties over de huurprijzen die de corporaties hanteren. Gemeenten en corporaties willen dat huurwoningen betaalbaar blijven.

Belangrijker is dat er wettelijke beperkingen zijn. Het Rijk bepaalt jaarlijks met welke percentages de huur van sociale huurwoningen mag stijgen. Er gelden maximale stijgingspercentages voor woningen die niet van huurder veranderen. Deze maxima zijn mede afhankelijk van het inkomen van de huurder. Als het inkomen lager is dan 40.349 euro geldt in 2017 een maximale stijging van 2,8 procent.¹³ Een huurwoning die in 2016 500 euro huur kostte¹⁴ mag in 2017 dus maximaal 514 euro aan huur kosten. De

¹³ Is het inkomen hoger dan is de maximale stijging 4,3 procent. Dit geldt niet als één of meer bewoners de AOW-gerechtigde leeftijd hebben behaald of als het huishouden bestaat uit vier of meer personen. In die gevallen is de maximale huurstijging ook 2,8 procent.

¹⁴ Een gebruikelijke prijs voor een sociale huurwoning.

jaarlijkse huuropbrengst stijgt in dit voorbeeld maximaal 168 euro. De woningcorporatie zou hier alle kostenstijgingen uit moeten betalen, dus ook bijvoorbeeld inflatie.

Als een woning een nieuwe huurder krijgt is het wel mogelijk om de huur extra te verhogen. De huurstijging is in dit geval in feite echter ook gemaximeerd. Er geldt voor iedere woning een maximale huurprijs die wordt bepaald op basis van een puntensysteem.

Er geldt naast de maximale huurstijging echter ook een maximale huursomstijging. Het totaal van alle huren van een corporatie mag maximaal 1,3 procent stijgen.¹⁵ Als de huur van een deel van de woningen dus sterker stijgt dan 1,3 procent dan zal voor een ander deel van de woningen de huurstijging lager moeten zijn dan 1,3 procent om binnen deze norm te blijven. In de huursomstijging wordt niet alleen de stijging voor zittende huurders meegenomen, maar ook voor nieuwe huurders, waar de corporaties dus de huur extra konden verhogen. De gemiddelde stijging zal dus niet hoger zijn dan 1,3 procent. Voor een huurwoning met een prijs 500 euro betekent dit dat de huurinkomsten met hooguit 78 euro per jaar stijgen. Als alle onderzochte gemeenten alleen een eigenarenheffing gaan hanteren dan varieert het tarief van de rioolheffing tussen 137 en 221 euro, dat is dus veel hoger.

Een potentieel probleem als woningcorporaties de huur sterk verhogen is dat zij te maken krijgen met leegstand. Als de huur sterk stijgt kan het zijn dat huurders ervoor kiezen om te huren bij een corporatie waar de huur lager is en eventueel te gaan wonen in een gemeente met goedkopere huurwoningen (buiten West-Friesland). Op dit moment is er echter bijna geen leegstand, de corporaties geven aan dat de leegstand lager is dan 1 procent.

Kosten dekken uit bestaande middelen

Woningcorporaties kunnen besluiten om de kosten van een rioolheffing voor eigenaren niet door te rekenen in de huurprijs. De corporaties kunnen nagaan of zij de doelmatigheid kunnen verhogen om zo de kosten op te vangen. Kan dit niet dan houden zij minder middelen over om andere dingen te doen (bijvoorbeeld woningen duurzamer maken). In feite “betalen” in dat geval alle huurders mee. Drie van de vijf woningcorporaties hebben woningen in andere gemeenten dan de zeven onderzochte gemeenten. In deze gemeenten kan een gebruikersheffing worden geheven. Wooncompagnie heeft bijvoorbeeld woningen in Hollands Kroon. Hier wordt een gebruikersheffing gehanteerd. Als de zeven onderzochte gemeenten een eigenarenheffing hanteren en de woningcorporaties de kosten dekken uit bestaande inkomsten dan betalen huurders van Hollands Kroon rioolheffing aan de eigen gemeente en indirect, via de huur, aan gemeenten waar zij niet wonen en waar zij geen gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen.

¹⁵ Uitgaande van een gelijk blijvend areaal. Woningen die voor het eerst of voor het laatst worden bewoond blijven buiten beschouwing.

Tabel 7. Aanslag rioolheffing per huurwoning per jaar in euro

	2017	Overall eigenarenheffing
Intermaris	58	84
Het Grootslag	180	180
Welwonen	86	149
Woonschakel	93	172
Wooncompagnie	6	7

Het betreft hier het bedrag voor alle huurwoningen die de corporaties hebben, niet alleen de onderzochte gemeenten.

Tabel 7 geeft een beeld van de aanslag rioolheffing per woning van de corporatie en daarmee een indicatie van de indirecte lasten per huishouden. Wooncompagnie heeft veel woningen buiten het onderzochte gebied. Het bedrag per woning is daardoor zowel in 2017 als wanneer alle gemeenten een rioolheffing voor eigenaren betalen lager dan 10 euro. Bij de andere corporaties loopt het bedrag uiteen van 58 euro per corporatiewoning (Intermaris) tot 180 euro (Het Grootslag). Ook als alle onderzochte gemeenten een eigenarenheffing hanteren is het bedrag per corporatiewoning het hoogst voor het Grootslag (180 euro) en het laagst voor wooncompagnie (7 euro). De lasten per woning zijn bij de andere drie corporaties wel aanzienlijk gestegen.

3.4. Doorberekenen kostenverlaging in huur

Als alle gemeenten overstappen op een gebruikersheffing voor de rioolheffing dan ontvangen woningcorporaties geen aanslag rioolheffing meer. Alle in het onderzoek betrokken woningcorporaties hebben woningen in gemeenten waar in 2017 een eigenarenheffing wordt geheven. Als alle gemeenten alleen een gebruikersheffing gaan heffen dalen de kosten dus voor alle onderzochte woningcorporaties.

Woningcorporaties kunnen besluiten om in reactie daarop de huur te verlagen. Huurders die huurtoeslag ontvangen merken echter vaak maar beperkt of zelfs niets van een huurverlaging in hun portemonnee. De hoogte van de huurtoeslag die een huishouden ontvangt hangt namelijk af van de hoogte van de huur (zie paragraaf 5.2). Volgens gegevens van het ministerie van BZK (via datawonen.nl) ontvangt in 2015 39 procent tot 49 procent van de huishoudens in een huurwoning in de onderzochte gemeenten huurtoeslag. Voor huishoudens die geen huurtoeslag ontvangen dalen de woonlasten wel evenredig aan een huurverlaging. Deze huishoudens zullen over het algemeen een inkomen hebben dat te hoog is om in aanmerking te komen voor huurtoeslag.

Woningcorporaties kunnen ook besluiten om de huur niet te verlagen. De kostenverlaging kan bijvoorbeeld worden ingezet om woningen duurzamer te maken. Voor huishoudens kan dit betekenen dat zij dan minder kwijt zijn aan energie en bijkomende belastingen.

4 Gemeenten

4.1. Algemeen

Gemeenten kunnen de rioolheffing opleggen aan eigenaren of gebruikers van woningen of aan beide. Hoe groot zijn de veranderingen voor gemeenten als zij de belastingplichtige veranderen?

Als een gemeente overstapt op een gebruikersheffing dan betekent dit:

- Dat er meer aanslagen worden verstuurd.
- Dat zij bij verhuizing buiten de gemeente de rioolheffing moeten verrekenen.
- Dat er opbrengstderving optreedt door leegstand.
- Dat er opbrengstderving en uitvoeringskosten kunnen ontstaan door kwijtschelding.

Als een gemeente een eigenarenheffing gaat hanteren betekent dit:

- Dat er minder aanslagen worden verstuurd.
- Dat zij bij verhuizing buiten de gemeente de rioolheffing *niet* hoeven te verrekenen.
- Dat er *geen* opbrengstderving optreedt door leegstand.
- Dat er *vrijwel geen* opbrengstderving en uitvoeringskosten ontstaan door kwijtschelding.

We werken bovenstaande punten in onderstaande paragrafen uit.

4.2. Aantal aanslagen

Het opleggen van belastingaanslagen kost geld. Het gaat hierbij onder meer om hele basale zaken als de kosten van het versturen van brieven. Deze kosten hangen onder meer samen met het tariefsysteem dat wordt gehanteerd. Als het tarief van de rioolheffing afhankelijk is van het waterverbruik dan zal de gemeente gegevens nodig hebben van het drinkwaterbedrijf over dat waterverbruik om de definitieve aanslag op te leggen.

Als de gemeente overstapt van een gebruikersheffing naar een eigenarenheffing dan worden er minder aanslagen verstuurd omdat de eigenaren van huurwoningen één aanslag ontvangen voor alle huurwoningen die zij bezitten. Omgekeerd worden er meer aanslagen verstuurd als een gemeente overstapt van een eigenarenheffing op een gebruikersheffing.

Het effect hiervan op de perceptiekosten is echter vermoedelijk beperkt. Woningcorporaties ontvangen van gemeenten een aanslag voor de onroerendezaakbelasting. Huurders ontvangen een aanslag voor de afvalstoffenheffing. Of er nu wordt gekozen om in alle gemeenten een gebruikers- of een eigenarenheffing te hanteren, de belastingplichtige voor de rioolheffing ontving al een aanslag.

Om een beeld te krijgen van de administratieve gevolgen en daarmee samenhangende kosten hebben we contact opgenomen met gemeenten die in de afgelopen vijf jaar zijn overgestapt van een gebruikers- naar een eigenarenheffing of die beide zijn gaan hanteren (zie ook paragraaf 2.3).¹⁶ Daarnaast hebben we gekeken in beleidsnota's van gemeenten die overwogen om over te stappen. Gemeenten die alleen overstappen van een gebruikers- naar een eigenarenheffing of vice versa, maar die het tariefsysteem voor het overige niet wijzigen (bijvoorbeeld een vastrecht blijven hanteren en niet overstappen op een tarief afhankelijk van waterverbruik) melden geen administratieve kosten door een overstap.

4.3. Verhuizing

Als een gemeente een eigenarenheffing hanteert voor de rioolheffing dan is de belastingplichtige degene die het pand op 1 januari van het heffingsjaar in bezit heeft. Een eigenaar die halverwege het jaar verhuist zal toch voor het hele jaar belastingplichtig blijven. Wel kan de notaris de kosten verrekenen, maar dit gaat dus buiten de gemeente om.

Als een gemeente een gebruikersheffing hanteert dan is degene die de woning gedurende het jaar gebruikt belastingplichtig. Iemand die verhuist is na de verhuizing geen gebruiker meer. Een gemeente met een gebruikersheffing zal dus registreren welke verhuizingen plaatsvinden. De huishoudens die vertrekken ontvangen een deel van het betaalde bedrag terug (meestal wordt een bedrag per maand gerekend), huishoudens die een woning betrekken ontvangen een aanslag voor de resterende maanden.

In de meeste Westfriese gemeenten is geen verrekening nodig als een huishouden binnen de gemeente verhuist, omdat ze een vastrecht hanteren. Uitzondering is Opmeer. Hier is het tarief afhankelijk van de woz-waarde. De gemeente hanteert staffels en als de woz-waarde van een woning in een ander staffel valt moet de rioolheffing wel worden aangepast.

De administratieve kosten voor de gemeente zijn echter vermoedelijk beperkt. Dat komt omdat de gemeenten ook voor de afvalstoffenheffing moeten registreren welke huishoudens verhuizen en of dit binnen of buiten de gemeente is. Dit betekent ook dat de verandering van de kosten door verhuizingen voor de gemeente beperkt zou kunnen zijn als alle gemeenten overgaan op een gebruikers- of eigenarenheffing.

¹⁶ Er is in de afgelopen vijf jaar geen gemeenten overgestapt van een eigenarenheffing naar een gebruikersheffing.

4.4. Leegstand

Gemeenten die een eigenarenheffing hanteren voor de rioolheffing sturen een aanslag naar eigenaren van woningen. De gebruikersheffing gaat naar bewoners. Een deel van de woningen zal echter leeg staan. Dit betekent dat er voor deze woningen ook geen gebruikersheffingen worden betaald.

De door leegstand niet gerealiseerde inkomsten moeten uit andere middelen worden verkregen. De gemeente kan hiervoor de algemene middelen inzetten. In feite wordt dan een deel van de kosten van het gemeentelijk waterbeheer niet gedekt uit de rioolheffing. De gemeente kan ook 'leegstand' meenemen in de kostenberekening van de rioolheffing. Het tarief wordt dan dus hoger. De huishoudens die de aanslag wel voldoen, betalen dan dus de opbrengstderving door leegstand.

Als alle gemeenten een gebruikersheffing gaan hanteren dan zullen gemeenten die nu een eigenarenheffing kennen te maken krijgen met opbrengstderving door leegstand. Hoe hoog die opbrengstderving is, is afhankelijk van het percentage woningen dat leeg staat. Volgens gegevens van het CBS varieert de leegstand in de onderzochte gemeenten van 1 tot 3 procent.¹⁷

We kunnen met deze gegevens een inschatting maken van de opbrengstderving voor gemeenten. We bepalen de leegstand voor de woningen van woningcorporaties met de percentages leegstand volgens de woningcorporaties en de leegstand van andere huurwoningen met de CBS-gegevens. In gemeenten waar meerdere corporaties woningen verhuren hebben we een gewogen gemiddelde leegstand genomen (gewogen naar aantal woningen). We vermenigvuldigen vervolgens het tarief in 2017 met het aantal woningen dat leeg staat om de opbrengstderving te bepalen.

In gemeenten waar de opbrengst hoger is, is opbrengstderving makkelijker op te vangen dan in gemeenten met een lage opbrengst. De absolute bedragen geven daarom maar beperkt inzicht in de gevolgen voor de gemeente. We geven daarom in Tabel 8 ook de opbrengstderving als percentage van de begrote opbrengst uit de rioolheffing in 2017.

De tabel laat zien dat in Opmeer de opbrengstderving door leegstand volgens deze inschatting in 2017 absoluut en relatief het hoogst is. Als alle gemeenten een gebruikersheffing hanteren wordt de opbrengstderving het hoogst in Enkhuizen.

In Koggenland en Stede Broec wordt nu alleen een gebruikersheffing gehanteerd. In deze gemeenten verandert daarom niets als alle gemeenten een gebruikersheffing gaan hanteren.

Als alle gemeenten een eigenarenheffing gaan hanteren dan wordt de opbrengstderving door leegstand nihil omdat er altijd een eigenaar van een woning is.

¹⁷ Zie dashboard leegstand CBS,

<https://public.tableau.com/profile/centraal.bureau.voor.de.statistiek#!/vizhome/DASHBOARDLEEGSTAND/Welkom>.

Tabel 8. Schatting opbrengstderving als gevolg van leegstand in 2017 en als alle Westfriese gemeenten een gebruikersheffing gaan hanteren.

	Totaal bedrag (euro's)		Als % van de opbrengst	
	2017	Allen een gebruikersheffing	2017	Allen een gebruikersheffing
Drechterland	0	845	0,00	0,07
Enkhuizen	2.974	7.034	0,21	0,49
Hoorn	1.255	4.345	0,02	0,08
Koggenland	2.203	2.203	0,16	0,16
Medemblik	0	3.863	0,00	0,10
Opmeer	4.911	4.911	0,44	0,44
Stede Broec	1.768	1.768	0,12	0,12

Bron: gegevens ontvangen van woningcorporaties, CBS en COELO.

4.5. Kwijtschelding

Gemeenten kunnen kwijtschelding verlenen voor belastingen als het inkomen en vermogen in een huishouden laag zijn. Het Rijk legt de normen vast waarbinnen gemeenten enige beleidsvrijheid hebben. Gemeenten zijn niet verplicht om kwijtschelding te verlenen. Ze mogen er ook voor kiezen om de aanslag hooguit gedeeltelijk kwijt te schelden of om helemaal geen kwijtschelding te verlenen. Huishoudens met een eigen woning hebben doorgaans te veel vermogen (de eigen woning) om voor kwijtschelding in aanmerking te komen.

Een gemeente moet toetsen of een huishouden dat kwijtschelding aanvraagt voldoet aan de voorwaarden. De zeven gemeenten in dit onderzoek kennen nu al kwijtschelding voor de afvalstoffenheffing (een heffing voor gebruikers van woningen om de kosten te dekken van afvalinzameling en –verwijdering). Als de twee gemeenten die nu alleen een eigenarenheffing hanteren dus een gebruikersheffing gaan hanteren dan betekent dit niet dat zij de administratie rondom kwijtschelding nog op moeten zetten. Er wordt jaarlijks al bepaald of huishoudens die kwijtschelding aanvragen voor de afvalstoffenheffing hier recht op hebben. De verandering van de administratieve kosten door kwijtschelding zijn daardoor beperkt.

Kwijtschelding betekent ook dat een deel van de aanslagen niet wordt betaald. Er treedt opbrengstderving op. Gemeenten hebben ruwweg twee manieren om deze opbrengstderving op te vangen. Het tarief van de rioolheffing kan wat hoger worden vastgesteld zodat de opbrengst inclusief kwijtschelding hoog genoeg is om de kosten van het gemeentelijk waterbeheer te dekken. De gemeente kan echter ook de opbrengstderving dekken uit de algemene middelen (bijvoorbeeld als onderdeel van het armoedebeleid). In feite wordt een deel van de kosten dan gedekt uit de onroerendezaakbelasting (ozb).

Als alle gemeenten een gebruikersheffing gaan hanteren voor de rioolheffing dan staan gemeenten dus allereerst voor de keuze of zij wel of geen kwijtschelding (blijven) hanteren voor de rioolheffing. Als zij dit niet doen dan zal de opbrengstderving door kwijtschelding beperkt zijn. Wel kan het zijn dat een groter deel van de aanslagen

oninbaar is omdat een deel van de huishoudens niet over de middelen beschikt om de aanslag te voldoen. Zij kunnen dan in een schuldentraject terecht komen. Het kan ook zijn dat huishoudens die anders in aanmerking komen voor kwijtschelding in grotere mate een beroep gaan doen op de bijzondere bijstand.

Als gemeenten besluiten om wel kwijtschelding te verlenen dan zal een deel van de aanslagen rioolheffing worden kwijtgescholden. We schatten hier om hoeveel huishoudens het gaat en hoe hoog de opbrengstderving is. Om het aantal huishoudens te bepalen hebben we de onderzochte gemeenten gevraagd hoeveel huishoudens nu kwijtschelding ontvangen.¹⁸ In de gemeenten waar de rioolheffing een eigenarenheffing is hebben we gevraagd hoeveel huishoudens kwijtschelding krijgen voor de afvalstoffenheffing. Voor de gemeente die geen gegevens heeft opgestuurd (Hoorn) hebben we gebruik gemaakt van CBS-gegevens over het aantal bijstandsuitkeringen per gemeente.

Tabel 9 laat zien hoe hoog de totale kwijtschelding voor de rioolheffing nu is en hoe hoog dit naar schatting wordt als de rioolheffing in alle gemeenten een gebruikersheffing wordt, en als volledige kwijtschelding mogelijk is. In Hoorn is zowel het absolute bedrag als het bedrag per huishouden het hoogst als alle gemeenten een gebruikersheffing gaan hanteren. De rioolheffing in de gemeente is niet bijzonder hoog, maar er zijn relatief veel huishoudens met een laag inkomen.

Tabel 9. Geschat bedrag kwijtschelding gebruikersheffing rioolheffing

	Totaal bedrag		% van de opbrengst	
	2017	Allen een gebruikersheffing	2017	Allen een gebruikersheffing
Drechterland	0	30.400	0,0	2,4
Enkhuizen	30.870	73.010	2,2	5,1
Hoorn	71.648	248.145	1,3	4,6
Koggenland	23.290	23.290	1,7	1,7
Medemblik	0	133.650	0,0	3,3
Opmeer	21.658	21.658	1,9	1,9
Stede Broec	64.000	64.000	4,2	4,2

Bron: gegevens ontvangen van woningcorporaties, CBS en COELO.

Volgens de programmabegrotingen 2017 is in alle onderzochte gemeenten behalve Opmeer ook voor eigenaren kwijtschelding mogelijk (ozb en soms rioolheffing). Omdat huiseigenaren vaak een te groot vermogen hebben komt kwijtschelding van eigenarenbelastingen in de praktijk echter weinig voor. Dit gebeurt alleen als huishoudens hoge schulden hebben ('huis onder water'). Omdat hier geen gegevens over beschikbaar zijn is het niet mogelijk om te bepalen hoe hoog de kwijtschelding is voor de eigenarenheffing. Het zal echter gaan om (veel) kleinere bedragen dan voor de gebruikersheffing.

¹⁸ In de gemeenten die voor de rioolheffing een gebruikersheffing hanteren hebben we gevraagd naar het aantal kwijtscheldingen voor de rioolheffing. In gemeenten die een eigenarenheffing hanteren hebben we gevraagd naar het aantal kwijtscheldingen voor de afvalstoffenheffing.

De Westfriese gemeenten kunnen ook besluiten om allen een eigenarenheffing te hanteren. De opbrengstderving door kwijtschelding zal dan grotendeels nihil zijn. Dat biedt ruimte om tarieven te verlagen.

5 Lastenontwikkeling huishoudens

5.1. Algemeen

In dit hoofdstuk gaan we na welk effect een overstap op een gebruikers- of eigenarenheffing voor de rioolheffing heeft voor huishoudens. Huishoudens kunnen op twee manieren te maken krijgen met de effecten van een verandering van de belastingplichtige door gemeenten. Allereerst kunnen zij dit direct merken omdat de belastingaanslag van de gemeente verandert. Huurders kunnen daarnaast indirect te maken krijgen met de gevolgen voor woningcorporaties (die meer of minder gaan betalen aan de gemeente).

Puntsgewijs zijn de effecten als volgt:

Als alle gemeenten een gebruikersheffing hanteren betekent dit:

Voor gebruikers van woningen:

- Dat zij in alle gemeenten rioolheffing betalen
- Dat zij mogelijk in aanmerking komen voor kwijtschelding
- Dat zij mogelijk in een beperkt aantal gevallen minder kwijt zijn aan huurlasten.

Voor eigenaar-bewoners:

- Dat de gemeentelijke woonlasten hoger kunnen worden omdat de gemeente te maken krijgt met opbrengstderving door kwijtschelding en leegstand.

Als alle gemeenten een eigenarenheffing hanteren betekent dit:

Voor gebruikers van woningen:

- Dat zij geen rioolheffing betalen aan de gemeente.
- Dat de woningcorporaties mogelijk investeringen uitstellen en dat huren meer kunnen gaan stijgen.

Voor eigenaar-bewoners:

- Dat de gemeentelijk woonlasten mogelijk lager worden omdat kwijtschelding van de rioolheffing grotendeels vervalt.

Wij werken dit hieronder uit.

5.2. Rioolheffing wordt gebruikersheffing

Huurders

Als de rioolheffing in alle gemeenten een gebruikersheffing wordt dan betalen alle huurders voortaan rioolheffing. Dat is in 2017 niet zo. In twee gemeenten (Drechterland en Medemblik) is de rioolheffing een eigenarenheffing en betalen eigenaren de volledige heffing. In Hoorn en Enkhuizen betalen zij in 2017 een deel van de heffing.

Ontwikkeling rioolheffing

In tabel 10 is weergegeven welke bedragen huurders betalen, in 2017 en als de rioolheffing een gebruikersheffing wordt. We gaan hierbij in de eerste twee kolommen uit van de tarieven van 2017. In hoofdstuk 4 bleek dat gemeenten te maken krijgen met opbrengstderving als wordt overgestapt op alleen een gebruikersheffing. Gemeenten kunnen deze opbrengstderving toerekenen aan het stedelijk waterbeheer en het tarief van de rioolheffing verhogen. Gemeenten kunnen de opbrengstderving ook dekken uit de opbrengst uit de onroerendezaakbelasting (ozb). Huurders krijgen hier niet direct mee te maken omdat zij geen ozb betalen.

We hebben geschat hoe hoog het bedrag per betalend huishouden is door de opbrengstderving (zie paragraaf 4.4 en 4.5) te delen door een schatting van het aantal huishoudens dat de aanslag voldoet. Dit berekenen we door het totale aantal huishoudens te verminderen met het aantal kwijtscheldingen in 2016 (volgens de gemeenten) en het geschatte aantal woningen dat leeg staat (zie paragraaf 4.4). De geschatte bedragen zijn weergegeven in de laatste kolom van tabel 10.

Tabel 10. Rioolheffing huurders in West-Friesland: in 2017 en als alle gemeenten een rioolheffing voor gebruikers hanteren (euro)

	2017	Na overstap op alleen een gebruikersheffing	Schatting bijkomende lasten door kwijtschelding en leegstand (in euro per woning)
Drechterland	0	152	5,58
Enkhuizen	63	149	9,48
Hoorn	41	142	9,42
Koggenland	137	137	0,00
Medemblik	0	198	11,34
Opmeer ^a	221	221	0,00
Stede Broec	160	160	0,00

Bron: COELO; eigen berekeningen.

a In Opmeer is de rioolheffing afhankelijk van de woz-waarde. Het vermelde bedrag geldt bij de gemiddelde woz-waarde in de gemeente

Huur

Als alle gemeenten een rioolheffing voor gebruikers van woningen gaan hanteren dan betalen corporaties geen rioolheffing meer. Dit betekent dat de corporaties met woningen in Drechterland, Enkhuizen, Hoorn en Medemblik lagere kosten hebben dan nu het geval is. Woningcorporaties kunnen besluiten om de huren te verlagen. In paragraaf 3.4 is aangegeven dat dit voor een deel van de huishoudens niet leidt tot een lastenverlichting, omdat de huurtoeslag daalt als de huur daalt. We werken dit hier verder uit. Of een huishouden profiteert van een huurverlaging hangt af van de hoogte van de huur.

Iedere huurder betaalt een basishuur. Dit bedrag is afhankelijk van het inkomen. Voor huishoudens met een inkomen op bijstandsniveau en jonger dan de AOW-leeftijd is de basishuur in 2017 223,42 euro. Als de huur hoger is dan deze basishuur dan is huurtoeslag mogelijk. Hierbij zijn verschillende grenzen relevant. Het deel van de huur dat hoger is dan de basishuur, maar lager dan de kwaliteitskortingsgrens (414,02 euro in 2017) wordt volledig vergoed via de huurtoeslag. Huurders met huurtoeslag en een huur tussen deze twee grenzen (basishuur en kwaliteitskortingsgrens) merken niets van de huurverlaging omdat de huurtoeslag met hetzelfde bedrag daalt.

Van de huur die hoger is dan de kwaliteitskortingsgrens, maar lager dan de aftoppingsgrens, wordt 65 procent vergoed via de huurtoeslag. Voor huurders van wie de huur lager is dan de aftoppingsgrens en hoger dan de kwaliteitskortingsgrens blijft dus 35 procent van een huurverlaging over na verrekening met de huurtoeslag, voor zover de huur lager blijft dan de kwaliteitskortingsgrens. Als de huur door de verlaging daalt tot onder deze grens dan gaat het voordeel rechtstreeks naar het rijk (lagere huurtoeslag).

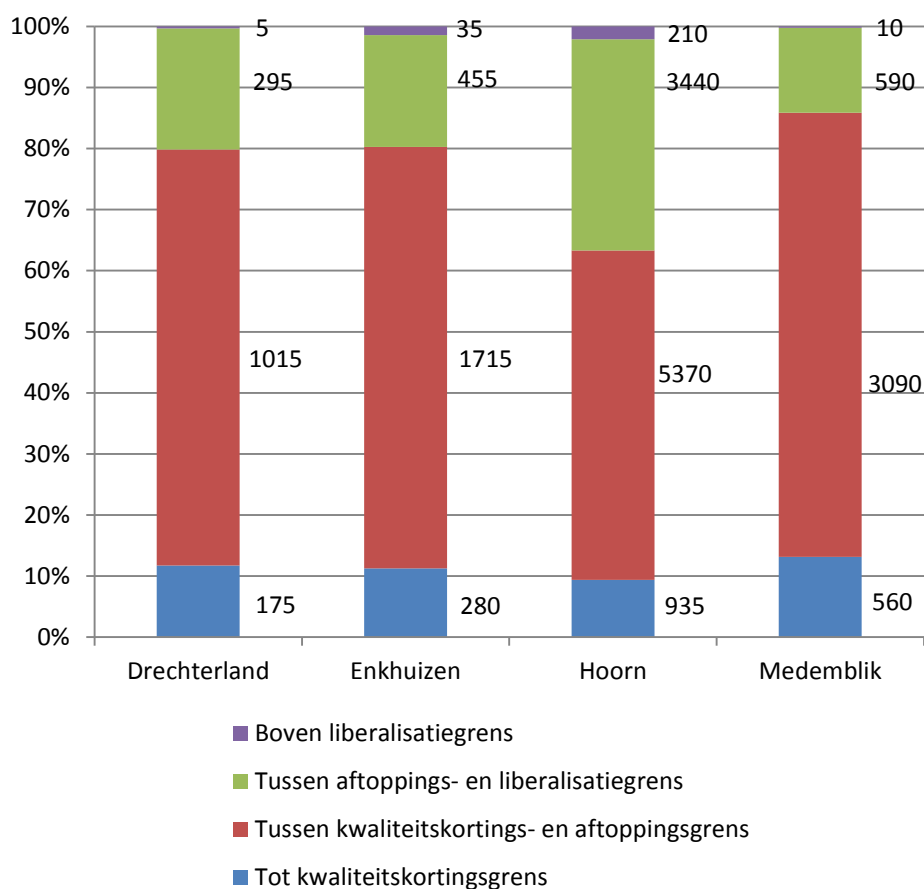
Als de huur hoger is dan de aftoppingsgrens dan kan een huurder geen huurtoeslag krijgen voor het bedrag boven deze grens. Een huurverlaging betekent voor deze huurders dan ook een evenredige lastenverlaging, voor zover de huur boven de aftoppingsgrens blijft.

Een rekenvoorbeeld: Stel de huur daalt 10 euro per maand. De huur voor een woning die 585 euro was wordt dan 575 euro. De huurder betaalt 3,50 euro minder voor de huur. De overige 6,50 euro lagere huur ziet deze huurder niet omdat de huurtoeslag met dit bedrag wordt verlaagd. De huur voor een woning die 420 euro was wordt bij een verlaging met 10 euro 410 euro. De huurder betaalt naast de basishuur 35 procent van de huur die hoger is dan 414 euro (2,10 euro). Omdat de huur lager wordt dan de kwaliteitskortingsgrens betaalt deze huurder de 2,10 euro niet meer. De huurverlaging is echter 10 euro. De huurder ontvangt een lagere toeslag van $10 - 2,10$ euro = 7,90 euro.

Tabel 11. Huurprijs en huurtoeslag voor een meerpersoonshuishouden jonger dan de AOW-leeftijd

	Bedrag (euro)	Deel dat wordt vergoed via huurtoeslag (%)
Basishuur	223	0
Kwaliteitskortingsgrens	414	100
Aftoppingsgrens 1 of 2 phh	593	65
Aftoppingsgrens 3 of mphh	635	65
Hoger dan aftoppingsgrens		0

Figuur 6. Huurwoningen waarvan de huur binnen de verschillende relevante grenzen voor de huurtoeslag valt, 2014.¹⁹



Bedragen naast de kolommen betreffen aantallen woningen.

Bron: waar staat je gemeente.nl

¹⁹ Koggenland, Opmeer en Stede-Broec worden niet weergegeven in de figuur omdat in deze gemeenten al alleen een gebruikersheffing wordt gehanteerd. Voor deze gemeenten is een discussie over het effect van huurverlaging in verband met dalende kosten voor de corporaties daarom minder relevant in dit rapport.

Figuur 6 laat zien dat in 2014 de huur van de meeste woningen in alle vier gemeenten waarvoor dit relevant is ligt tussen de kwaliteitskortingsgrens (414 euro) en de aftoppingsgrens (1-2 personen 592 euro, groter huishouden 635 euro). We hebben geen redenen om aan te nemen dat deze verhouding in huren sinds 2014 sterk is veranderd. Dit betekent dat de meeste huurders die huurtoeslag ontvangen de basishuur betalen en 35 procent van het huurbedrag dat hoger is dan 414 euro. Als de huur daalt dan krijgen zij 35 procent van de huurverlaging, voor zover de huur niet lager wordt dan 414 euro.

In Hoorn zijn relatief veel woningen waar de huur hoger is dan de aftoppingsgrens. Voor huishoudens met een huur boven deze grens betekent een huurverlaging dat de huurlasten evenredig dalen (opnieuw: voor zover de huur niet daalt onder de aftoppingsgrens).

De figuur laat ook zien dat voor circa 10 procent van de huurders de huurverlaging volledig wordt gecompenseerd door een lagere huurtoeslag, voor zover dit niet lager wordt dan het basisbedrag dat huurders moeten betalen (onderste blauwe balken).

Eigenaar-bewoners

Ontwikkeling rioolheffing en ozb door kwijtschelding en leegstand

Huishoudens met een eigen woning betalen zowel de gebruikers- als de eigenarenbelastingen en -heffingen. Als alle gemeenten een gebruikersheffing gaan hanteren dan verandert er dus weinig voor deze groep. Uit het voorgaande blijkt wel dat gemeenten geconfronteerd worden met inkomstenderving als zij overstappen op een gebruikersheffing. De kosten van het gemeentelijk waterbeheer moeten echter wel worden gedekt. Dat kan door het tarief van de rioolheffing te verhogen of door de kosten deels te dekken uit de ozb-opbrengst. In dat laatste geval wordt de opbrengstderving betaald door eigenaren van woningen (waaronder corporaties, zie hoofdstuk 3).

We zagen eerder in tabel 10 dat de opbrengstderving per huishouden variëren van 6 tot 11 euro. In Koggenland, Opmeer en Stede Broec veranderen tarieven niet omdat in deze gemeenten in 2017 al alleen een gebruikersheffing wordt gehanteerd.

5.3. Rioolheffing wordt eigenarenheffing

Huurders

Ontwikkeling rioolheffing

Als de rioolheffing (volledig) een eigenarenheffing wordt dan betalen huishoudens in een huurwoning geen rioolheffing. In 2017 betalen zij nog rioolheffing in de gemeenten Enkhuizen (63 euro), Hoorn (41 euro), Koggenland (137 euro), Opmeer (gemiddeld 221 euro) en Stede Broec (160 euro).

Ontwikkeling huur

Als de rioolheffing een eigenarenheffing wordt dan betalen de eigenaren van huurwoningen de huur. Dit betekent dat woningcorporaties en andere verhuurders hogere kosten krijgen. Zoals aangegeven in paragraaf 3.3 zijn de mogelijkheden om

deze kosten via een huurverhoging te dekken beperkt. De huurstijging voor zittende huurders is gemaximeerd. Voor huishoudens met een inkomen tot 40.349 euro is de maximale stijging 2,8 procent. Alleen er als een nieuwe huurder komt in een woning kan een woningcorporatie de huurprijs sterker verhogen. Er geldt echter een maximale huur voor woningen van corporaties, de huur kan ook in dit geval niet onbeperkt stijgen. Bovendien is ook de stijging van de totale huur van alle woningen van een woningcorporatie gemaximeerd. De mogelijkheid om een kostenstijging op te vangen via een huurverhoging is daarom erg beperkt. De aanslag moet wel worden voldaan. Dit betekent dat de corporaties na moeten gaan of zij de doelmatigheid kunnen vergroten en of dat zij gaan bezuinigen en bijvoorbeeld minder investeren. Duurzaamheidsprojecten kunnen dan bijvoorbeeld worden uitgesteld.

Voor huishoudens in een huurwoning betekent dit dat zij niet altijd financieel te maken krijgen met een rioolheffing voor eigenaren. De kosten van de aanslag komen indirect echter wel bij de huurder terecht wanneer de corporatie minder middelen overhoudt voor investeringen. De kosten worden op deze manier bovendien gespreid over alle huurders van een corporatie, ook als deze niet wonen in een gemeente die voortaan alleen een eigenarenheffing hanteert.

Eigenaar-bewoners

Rioolheffing

Zoals eerder aangegeven betalen huishoudens met een eigen woning zowel gebruikers- als eigenarenheffingen. Voor eigenaar-bewoners is het effect op de lastendruk daarom beperkt. In hoofdstuk 4 bleek wel dat voor gemeenten de kosten van een eigenarenheffing lager zijn dan van een gebruikersheffing. Als alle gemeenten een eigenarenheffing gaan hanteren dan dalen de kosten in gemeenten die nu een gebruikersheffing kennen (zie tabel 12, laatste kolom).

Tabel 12. Rioolheffing eigenaren in West-Friesland: in 2017 en als alle gemeenten alleen nog een rioolheffing voor eigenaren hanteren (euro)

	2017	Rioolheffing eigenarenheffing	Mogelijke lastenvermindering door vervallen opbrengstderving door kwijtschelding en leegstand (per woning)
Drechterland	152	152	0,00
Enkhuizen	149	149	6,96
Hoorn	142	142	3,83
Koggenland	137	137	4,00
Medemblik	198	198	0,00
Opmeer ^a	221	221	8,35
Stede Broec	160	160	10,86

Bron: COELO; eigen berekeningen.

a In Opmeer is de rioolheffing afhankelijk van de woz-waarde. Het vermelde bedrag geldt bij de gemiddelde woz-waarde in de gemeente

Gemeenten die de opbrengstderving van leegstand en/of kwijtschelding nu nog opvangen door hogere tarieven van de rioolheffing zullen de lastenvermindering naar

alle waarschijnlijkheid ook verwerken in de rioolheffing. Doen zij dit niet dan is er de kans dat begrote opbrengsten hoger worden dan de begrote kosten, en dat is wettelijk niet toegestaan. Gemeenten die de opbrengstderving dekken uit de algemene middelen kunnen besluiten om de vrijvallende middelen op een andere manier in te zetten. Ook kan het zijn dat de ozb-tarieven verlaagd worden.

6 Samenvatting en conclusies

In de zeven Westfriese gemeenten Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec, wordt de rioolheffing nu bij verschillende groepen belastingplichtigen in rekening gebracht. Twee gemeenten hanteren alleen een eigenarenheffing, drie gemeenten alleen een gebruikersheffing en twee gemeenten zowel een gebruikers- als eigenarenheffing.

Voor woningcorporaties is het eenvoudiger als in iedere gemeente hetzelfde systeem wordt gehanteerd. In dit rapport gaan we na wat de financiële gevolgen zijn als alle gemeenten ofwel een gebruikers-, ofwel een eigenarenheffing gaan hanteren.²⁰

In de voorgaande hoofdstukken schetsen we de financiële effecten voor achtereenvolgens woningcorporaties, gemeenten en huishoudens. In dit laatste hoofdstuk zetten we alles op een rij.

6.1. Alle gemeenten gebruikersheffing

Als alle gemeenten een gebruikersheffing gaan hanteren dan verandert het tariefsysteem in Drechterland, Medemblik (beide nu alleen een eigenarenheffing) en Enkhuizen en Hoorn (beide nu zowel een gebruikers- als eigenarenheffing).

Woningcorporaties

Alle woningcorporaties verhuren woningen in deze vier gemeenten. De woningcorporaties betalen nu nog rioolheffing aan elk van deze gemeenten. Deze aanslag vervalt als de heffing een gebruikersheffing wordt. Uitgaande van de tarieven in 2017 dalen de kosten voor woningcorporaties met naar schatting 91 duizend euro (Wooncompagnie) tot 961 duizend euro (Intermaris) per jaar (zie figuur 5 voor de effecten bij alle woningcorporaties). Daar staat opbrengstderving voor gemeenten tegenover (zie volgende alinea). De woningcorporaties zullen hierdoor wellicht meer ozb moeten betalen. Als gemeenten de opbrengstderving volledig opvangen door de ozb te verhogen, dan varieert de bijdrage van woningcorporaties van 4 duizend (Wooncompagnie) tot 126 duizend euro (Intermaris, zie ook tabel 6). Per saldo zijn de woningcorporaties goedkoper uit.

Gemeenten

Gemeenten krijgen bij alleen een gebruikersheffing te maken met opbrengstderving. Dat komt doordat sprake is van leegstand. Als een woning leeg staat is er geen

²⁰ Gemeenten kunnen ook zowel een eigenaren als gebruikersheffing hanteren. Het was niet mogelijk om dit in dit onderzoek in beeld te brengen. Hiervoor moet onder meer worden besloten welk deel van de opbrengst door eigenaren en door gebruikers wordt opgebracht.

belastingplichtige voor een gebruikersheffing. Voor de gemeente betekent dit opbrengstderving. Het blijkt om kleine bedragen te gaan. We schatten dit op 845 euro (Drechterland) tot 4.060 euro (Enkhuizen, zie tabel 8 voor de andere gemeenten).

Daarnaast kunnen gemeenten ervoor kiezen om kwijtschelding mogelijk te maken voor huishoudens met een laag inkomen en zonder vermogen. Gemeenten zijn niet verplicht om kwijtschelding aan te bieden, maar het is wel in bijna alle gemeenten met een gebruikersheffing mogelijk. Als we aannemen dat alle gemeenten de rioolheffing volledig kwijtschelden voor huishoudens met een inkomen op minimumniveau en zonder vermogen dan bedraagt de stijging van de opbrengstderving door kwijtschelding 22 duizend euro (Opmeer) tot 248 duizend euro (Hoorn, zie tabel 9).

Naast de opbrengstderving zou de uitvoering van een gebruikersheffing duurder kunnen zijn. Gemeenten moeten bij een gebruikersheffing registreren wie er verhuist en of dit buiten de gemeente is. Huishoudens die buiten de gemeente verhuizen hebben recht op verrekening van de gebruikersheffing voor het deel van het jaar dat zij niet in de gemeente woonden. Huishoudens die gedurende het jaar naar de gemeente verhuizen kunnen een aanslag krijgen voor het resterende jaar. Een eigenarenheffing wordt daarentegen voor het hele jaar geheven. Deze meerkosten hebben wij niet kunnen kwantificeren. We verwachten echter dat ze beperkt zijn, omdat de gemeente verhuizingen al registreert voor de afvalstoffenheffing.

De gemeenten kunnen de opbrengstderving door kwijtschelding en leegstand opvangen door dit in de tarieven van de rioolheffing te verwerken. Kwijtschelding en leegstand worden dan betaald door de wel-betalende gebruikers van woningen. De gemeente kan ook algemene middelen inzetten. De kosten worden dan in feite gedekt uit de ozb-opbrengst. Deze wordt alleen betaald door eigenaren.

Huishoudens

De effecten van de overstap op een gebruikersheffing komen uiteindelijk terecht bij huishoudens. De effecten verschillen voor huurders en eigenaar-bewoners.

Huurders in Drechterland en Medemblik betaalden geen rioolheffing, maar gaan dat bij overstap op een gebruikersheffing wel doen. Huurders in Enkhuizen en Hoorn gaan dan een hoger bedrag betalen. De andere drie gemeenten hanteren in 2017 al alleen een rioolheffing voor gebruikers; hier verandert daarom niets door een overstap.

Als de gemeenten besluiten dat kwijtschelding mogelijk is dan kunnen huishoudens met een inkomen op bijstandsniveau en zonder vermogen kwijtschelding krijgen. Als de gemeenten besluiten de daardoor ontstane opbrengstderving te dekken uit de rioolheffing dan stijgt het tarief de rioolheffing hierdoor. Als gemeenten geen kwijtschelding mogelijk maken dan betaalt ieder huishouden rioolheffing, ongeacht het inkomen. Wel kan het zijn dat huishoudens met een laag inkomen in grotere mate een beroep zullen doen op de bijzondere bijstand van de gemeente (waardoor de kosten uiteindelijk worden gedekt uit de algemene middelen).

Zoals aangegeven dalen de kosten voor woningcorporaties. De corporaties kunnen deze daling vertalen in een lagere huur. Huishoudens die huurtoeslag ontvangen worden hier echter in veel gevallen niet (veel) wijzer van. De huurtoeslag is namelijk onder meer afhankelijk van de hoogte van de huur. In alle Westfriesse gemeenten die in 2017 (deels)

een eigenarenheffing hanteren is de huurprijs van het grootste deel van de woningen tussen de kwaliteitskortingsgrens en aftoppingsgrens. Van een huurverlaging komt dan 35 procent terecht bij de huishoudens. De rest komt ten goede aan de rijksbegroting doordat de huurtoeslag daalt.

Huishoudens in een eigen woning betalen de rioolheffing ongeacht of dit een gebruikersheffing of eigenarenheffing is. Omdat een gemeente bij een gebruikersheffing te maken heeft met opbrengstderving kunnen de gemeentelijke woonlasten voor eigenaren wel stijgen. De gemeente kan de opbrengstderving dekken uit de rioolheffing of uit de ozb-opbrengst. In beide gevallen betalen eigenaar-bewoners mee. Het bedrag per huishouden varieert van 4 tot 11 euro, zie tabel 12.

6.2. Alle gemeenten eigenarenheffing

Twee gemeenten, Drechterland en Medemblik, hanteren in 2017 al alleen een eigenarenheffing. In deze gemeenten verandert in deze variant dus niets. In de andere gemeenten wordt deels of alleen een gebruikersheffing gehanteerd.

Woningcorporaties

Woningcorporaties hebben vaak woningen in meerdere gemeenten. Eén van de woningcorporaties, Het Grootslag, heeft alleen woningen in gemeenten die al alleen een eigenarenheffing hanteren. Voor deze corporatie verandert niets als alle gemeenten een eigenarenheffing hanteren. Een andere corporatie, Wooncompagnie, heeft in totaal maar 44 woningen in gemeenten waar het tariefsysteem verandert. Het effect van een overstap op een eigenarenheffing is voor deze corporatie dan ook klein (extra kosten aan rioolheffing van naar schatting 7 duizend euro). Voor de andere corporaties stijgen de kosten in absolute termen met 145 duizend euro (Welwonen) tot 449 duizend euro (De Woonschakel), zie ook figuur 5 voor de andere corporaties

We zagen eerder dat gemeenten die een gebruikersheffing hanteren te maken hebben met opbrengstderving door kwijtschelding en leegstand. Deze opbrengstderving wordt opgevangen via hogere tarieven voor de rioolheffing of de onroerendezaakbelasting. Als alle gemeenten een eigenarenheffing hebben dan wordt deze opbrengstderving nihil. Dat betekent dat gemeenten de rioolheffing of ozb kunnen verlagen, of geld over hebben voor andere voorzieningen. Voor corporaties betekent dit dat de lasten iets lager worden. We schatten dat de kostendaling varieert van 295 euro (Wooncompagnie) tot 37 duizend euro (Intermaris, zie tabel 5). Beduidend minder dus dan de kostenstijging doordat de corporaties rioolheffing gaan betalen aan alle onderzochte gemeenten.

Gemeenten

Met een eigenarenheffing hebben gemeenten in veel beperktere mate te maken met opbrengstderving door leegstand en kwijtschelding. Er zal immers altijd een eigenaar aan te wijzen zijn. Woningeigenaren komen daarnaast niet vaak aanmerking voor kwijtschelding omdat zij te veel vermogen hebben (de woning). Pas bij hoge schulden is kwijtschelding mogelijk. En ook alleen als de gemeente heeft besloten om kwijtschelding van de rioolheffing voor eigenaren mogelijk te maken. De opbrengstderving door leegstand daalt in de betrokken gemeenten naar verwachting

met 1,2 duizend euro (Hoorn) tot 4,9 duizend euro (Opmeer). De opbrengstderving door kwijtschelding daalt met 22 duizend euro (Opmeer) tot 72 duizend euro (Hoorn), zie ook tabel 8 en tabel 9.

Een eigenarenheffing is voor gemeenten ook eenvoudiger uit te voeren omdat een eigenarenheffing voor een heel jaar kan worden opgelegd. Als een eigenaar-bewoner verhuist naar een woning buiten de gemeente is het aan de notaris om de gemeentelijke eigenarenheffing te verrekenen met de nieuwe bewoner. Het financiële effect hiervan is mogelijk beperkt omdat gemeenten voor de afvalstoffenheffing verhuizingen moeten blijven registreren.

Voor twee gemeenten Opmeer en Koggenland is een overstap op een eigenarenheffing complexer. Deze gemeenten verhuren een deel van de sociale huurwoningen via het (eigen) gemeentelijke woonbedrijf. Als deze gemeenten een rioolheffing voor eigenaren introduceren dan moeten zij het eigen woonbedrijf een aanslag sturen. Deze aanslag moet dan vervolgens weer door de gemeente worden voldaan. De kosten van zulk geschuif met belastinggeld zijn al snel hoger dan de inkomsten.

Huishoudens

Het effect voor huishoudens verschilt tussen huishoudens in een huurhuis en in een koophuis. Voor huishoudens die een huis huren in Drechterland of Medemblik verandert er weinig omdat deze gemeenten al een eigenarenheffing kennen. In de andere onderzochte gemeenten betalen huurders (een deel van de) rioolheffing. Als dit een eigenarenheffing wordt dan ontvangen huurders geen aanslag meer. Deze gaat immers naar de woningeigenaren, waaronder ook woningcorporaties. De lasten voor huishoudens in een huurwoning dalen met 86 euro tot 198 euro per jaar.

In een vrije markt zouden de corporaties de rioolheffing door kunnen berekenen in de huur. Dit kan in Nederland echter maar in beperkte mate. Het is daarom onwaarschijnlijk dat de hogere kosten van de corporaties voor een substantieel deel worden doorberekend aan de huurders. Wel kan het zijn dat woningcorporaties investeringen in woningen uitstellen.

Het effect voor huishoudens met een koopwoning is beperkt. Dat komt omdat zij zowel de gebruikers- als de eigenarenheffing betalen. Zoals aangegeven is een eigenarenheffing voor gemeenten 'goedkoper' dan een gebruikersheffing. Gemeenten hebben bij een gebruikersheffing te maken met opbrengstderving. Deze 'kosten' kunnen worden gedekt uit de rioolheffing, maar ook uit de algemene middelen. Als de opbrengstderving wordt gedekt uit de rioolheffing dan kan het tarief van de rioolheffing dalen (voor zover al het andere gelijk blijft). De geraamde opbrengst mag immers niet hoger zijn dan de geraamde kosten. Als de opbrengstderving wordt bekostigd uit de algemene middelen dan blijft er meer geld over voor andere gemeentelijke taken. De gemeente kan de lagere opbrengstderving ook verrekenen in de ozb-tarieven. In beide gevallen dalen de gemeentelijke lasten voor eigenaren licht. De daling per huishouden zal naar verwachting maximaal gelijk zijn aan het bedrag van de opbrengstderving per huishouden (4 euro tot 11 euro, zie tabel 12).

6.3. Slot

Uit het onderzoek blijkt dat de keuze voor een eigenarenheffing of een gebruikersheffing verschillende effecten heeft voor de verschillende betrokken partijen. De effecten zijn samengevat in tabel 13.

Tabel 13. Samenvatting financiële effecten bij veranderen belastingplichtige rioolheffing

Effect voor:	Alleen eigenaar	Alleen gebruiker
Woningcorporaties	--	++
Gemeenten	+	-
Huishoudens met huurwoning	++	--
Huishoudens met koopwoning	+	-

Een eigenarenheffing zorgt voor hogere kosten voor corporaties en lagere inkomstenderving voor gemeenten. Het omgekeerde geldt ook. De analyses laten wel zien dat de omvang van de effecten op de kostenontwikkeling bij gemeenten een stuk kleiner is dan bij corporaties.

Het effect voor huishoudens is sterk afhankelijk van het soort woning waar zij in wonen: huur of koop. De effecten voor huishoudens in een huurwoning zijn veel sterker dan voor huishoudens in een koopwoning. Huishoudens in een huurwoning betalen alleen een gebruikersheffing en omdat woningcorporaties de stijgende kosten niet direct kunnen doorberekenen in de huurprijs betekent een eigenarenheffing dat huurders geen rioolheffing betalen. Wel kan het zo zijn dat de woningcorporatie investeringen uitstelt omdat er minder middelen zijn door de (hogere) aanslag voor de rioolheffing.

Een gebruikersheffing betekent dat huurders de rioolheffing wel betalen. Een huurverlaging door woningcorporaties komt vaak niet of gedeeltelijk bij de huishoudens terecht omdat de huurtoeslag lager wordt. Huishoudens in een koopwoning betalen zowel een gebruikers- als eigenarenheffing. Voor deze groep maakt het voor de gemeentelijke lastendruk veel minder uit welke belastingplichtige de rioolheffing betaalt.