

Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken

Dr. M.A. Allers

Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken

Dr. M.A. Allers

Mei 1997
Rapport 97-3

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
1 Inleiding	1
2 Uitgangspunten	2
3 Te vergelijken lasten en baten	3
3.1 Afvalstoffenheffing	3
3.2 Rioolrecht	3
3.3 Onroerende-zaakbelastingen	3
3.4 Grondkosten	4
3.5 Precariobelasting woonschepen	5
3.6 Woonkostentoeslag	6
3.7 Subsidie particuliere woningverbetering/cascoherstel	7
4 Wijze van vergelijken	7
5 Operationalisering van 'gelijkwaardig behandelen'	8
5.1 Rioolrecht	9
5.2 Algemene middelen	9
5.3 Vergoeding grond- en watergebruik	10
5.4 Administratiekosten	11
6 Impliciete vooronderstellingen uitgaande van een gelijkwaardige behandeling schip - huis	11
7 Overwegingen bij de toetsing van de vooronderstellingen	13
7.1 Gemiddelde waarde woonboten	13
7.2 Waarde van water in verhouding tot grond	14
7.3 Rentepercentage	15
8 Beoordeling vooronderstellingen	16
8.1 Gemiddelde waarde als uitgangspunt	16
8.2 Rentepercentage als uitgangspunt	16
8.3 Waterwaarde als uitgangspunt	16
8.4 Conclusie	17
9 Kanttekeningen	17
9.1 Gemiddelde waarde woonboot als grondslag	17
9.2 Tariefdifferentiatie naar locatie	17
9.3 Dynamiek van het systeem	18
10 Vergelijking met woonwagens	18

11 Conclusies	19
Bijlage 1	
Motie	20
Bijlage 2	
Voorstel onderzoeksopzet vergelijkend woonlastenonderzoek	21

Voorwoord

Dit onderzoek is in opdracht van Burgemeester en Wethouders van Groningen uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). Bij de uitvoering is dankbaar gebruik gemaakt van de medewerking van diverse deskundigen binnen het gemeentelijke apparaat, en van vertegenwoordigers van woonschipbewoners.

De inhoud van dit rapport komt geheel voor verantwoordelijkheid van de auteur.

1 Inleiding

Bij het vaststellen van de begroting voor 1995 heeft de Gemeenteraad van Groningen besloten de liggelden voor woonschepen structureel met f200.000 te verhogen. Deze verhoging wordt met ingang van 1997 gefaseerd ingevoerd; met ingang van 2001 gelden de nieuwe tarieven voor iedereen.¹ De systematiek van de liggelden is eveneens veranderd. Naast een vergoeding voor het innemen van een ligplaats moeten scheepsbewoners met ingang van 1997 ook een bijdrage betalen aan de algemene middelen. De liggelden, inclusief bijdrage aan de algemene middelen, worden middels een precariobelasting geheven.

Tegen deze besluiten is veel protest gekomen van de betrokkenen, die vinden dat woonbootbewoners nu onredelijk veel moeten gaan betalen. Op 20 november 1996 nam de Raad daarom een motie aan waarin het College wordt opgedragen 'te onderzoeken of de gemeente haar burgers (op het water en aan de wal) gelijkwaardig behandelt voor wat betreft de directe en indirecte woonkosten die door de gemeente aan haar inwoners in rekening worden gebracht'. Dit onderzoek is uitbesteed aan het COELO.

De uitvoering van het onderzoek is geschied in twee fasen. De eerste fase bestond uit het opstellen van een onderzoeksopzet. Na gesprekken met betrokken gemeentebambtenaren en met vertegenwoordigers van de belangengroepen van woonschipbewoners,² en na bestudering van de relevante stukken, is een voorstel gemaakt voor de onderzoeksopzet.³ Het onderzoeksvoorstel is voorgelegd aan het College. Na goedkeuring van de onderzoeksopzet heeft het College opdracht verleend voor het eigenlijke onderzoek: dit is de tweede fase. Het voorliggende rapport is het eindproduct van deze tweede fase.

Dit rapport is als volgt ingedeeld. Paragraaf twee omschrijft de uitgangspunten van

¹ Collegestuk 'Verhoging liggelden woonboten', 18 november 1996.

² Gesproken is met A. Runhart (Schipperswijkraad), R. Kuilder (Bewonerscomité Woonschepenhaven), S. Elings en K. Koetje (beide Woonschepencomité Groningen). Het feit dat met deze personen is gesproken impliceert natuurlijk niet dat zij (of de organisaties die zij vertegenwoordigen) instemmen met de inhoud van deze rapportage.

³ Zie bijlage 2 van dit rapport.

het onderzoek. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de in het onderzoek betrokken woonlasten en -baten (paragraaf drie). Omdat deze lasten en baten niet allemaal eenvoudig zijn te kwantificeren, wordt in paragraaf vier een methode voorgesteld om toch tot een vergelijking te kunnen komen. Na vaststelling van wat bij de te vergelijken woonlasten onder 'gelijkwaardig behandelen' dient te worden verstaan (paragraaf vijf) worden in de paragrafen zes tot en met negen de woonlasten voor woonboten vergeleken met die voor huizen. Paragraaf tien vergelijkt de woonlasten voor woonboten met die voor woonwagens. Het rapport besluit met de conclusies (paragraaf elf) en enkele bijlagen.

2 Uitgangspunten

Leidraad bij het onderzoek is de motie van 20 november 1996 waarin om dit onderzoek is gevraagd. Een copie van deze motie is als bijlage opgenomen in dit rapport. Uitgangspunt van de motie is dat het redelijk is om de inwoners van de gemeente *gelijkwaardig* te behandelen wat betreft woonkosten die *door de gemeente zelf* in rekening worden gebracht. Andere woonkosten, zoals energiekosten, verzekeringen en hypotheek, worden expliciet van het onderzoek uitgesloten omdat de gemeente hierop geen invloed heeft.

Door vertegenwoordigers van woonschipbewoners wordt wel gesteld dat dergelijke kosten (met name die voor onderhoud) wel een rol zouden moeten spelen, omdat zij (indirect) beperkingen opleggen aan het gebruik van (en dus de waarde van) water. Dit zou in de liggelden moeten doorwerken. Bij de behandeling van de waarde van ligplaatsen in dit rapport wordt nagegaan in hoeverre hiermee rekening dient te worden gehouden. De niet-gemeentelijke kosten zijn echter niet *afzonderlijk* in dit onderzoek meegenomen. Eventuele hoge kosten in deze categorie neemt men immers vrijwillig op zich als men er voor kiest op een schip te gaan wonen. Bovendien is er in dit opzicht geen sprake van een tweedeling schip - wal, omdat ook onder walbewoners grote verschillen voorkomen.⁴ In die gevallen treedt de gemeente evenmin corrigerend op.⁵

De motie vraagt om een vergelijking tussen wonen op het water en aan de wal. Dit wordt concreet uitgewerkt door de (gemeentelijke) kosten voor woonbootbewoners te vergelijken met die voor huisbewoners (veruit de meerderheid van de walbewoners) en bewoners van woonwagens (die met woonschepen gemeen hebben dat het roerende zaken zijn).

Er wordt een vergelijking gemaakt voor het jaar 1997. Voor zover nu al wordt voorzien dat te vergelijken posten in de nabije toekomst substantiële veranderingen

⁴ Bijvoorbeeld: een huis met een houten vloer is duurder in de verzekering dan een huis met een betonnen casco; een huis in de Oud-Indische buurt is veel duurder in het onderhoud (en heeft hogere stookkosten) dan een nieuwbouwwoning in De Held; iemand zonder vaste baan heeft hogere hypotheekkosten dan iemand met.

⁵ Behalve dan via het (ook voor scheepsbewoners toegankelijke) gemeentelijke minimabeleid.

zullen ondergaan, wordt hiermee rekening gehouden. Bij de precariobelasting worden de tarieven genomen die gelden voor woonschepen waarvoor de vergunning is verleend na 1 januari 1997. De (lagere) tarieven tijdens de overgangsperiode voor bestaande vergunningen blijven dan buiten beschouwing. Doel is immers om het nieuwe tariefstelsel te toetsen, en niet de overgangsregeling die aan de invoering daarvan voorafgaat.

3 Te vergelijken lasten en baten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de in de vergelijking te betrekken woonkosten en -baten (subsidies).

Tabel 1 Gemeentelijke woonlasten en -baten voor schip- en walbewoners

Wal	Schip
Afvalstoffenheffing	Afvalstoffenheffing
Rioolrecht	Rioolrecht
Onroerende-zaakbelastingen	Bijdrage algemene middelen via precario
Grondkosten (bijv. huur, erfpacht)	Waterwaarde (via precario)
-	Administratiekosten (precario)
Woonkostentoeslag (bijzondere bijstand)	Woonkostentoeslag (bijzondere bijstand)
Subsidie particuliere woningverbetering	Subsidie cascoherstel

3.1 Afvalstoffenheffing

Bewoners van woningen, woonschepen en woonwagens betalen afvalstoffenheffing voor het ophalen en verwerken van huishoudelijk afval. Het tarief bedraagt in 1997 f378,25 per perceel. Er zijn geen verschillen tussen scheeps- en walbewoners.

3.2 Rioolrecht

Eigenaren van roerende of onroerende zaken die direct of indirect zijn aangesloten op de gemeentelijke riolering betalen rioolrecht. Het tarief bedraagt f115,85 in 1997. Omdat woonschepen in de gemeente niet op de riolering zijn aangesloten, betalen scheepsbewoners geen rioolrecht. Ook woonwagenbewoners betalen overigens geen rioolrecht.

3.3 Onroerende-zaakbelastingen

Eigenaren en gebruikers van onroerende zaken worden aangeslagen voor OZB. In 1997 bedragen de tarieven f12,84 (eigenaren) en f10,28 (gebruikers) per f5000 economische waarde. Eigenaar-bewoners betalen dus f23,12 per f5000 economische waarde. Voor belastingplichtigen met een laag inkomen en geen vermogen is kwijtschelding van OZB mogelijk. Dit kwijtscheldingsbeleid is onlangs verruimd.

De OZB is niet van toepassing op roerende zaken als woonschepen en woonwagens.⁶ Sinds 1995 is het gemeenten toegestaan om van eigenaren en gebruikers van woonschepen en woonwagens *roerende woon- en bedrijfsruimtenbelastingen* (RWBRB, ook wel roerende-zaakbelastingen genoemd) te heffen. Systematiek en tarieven zijn gelijk aan die van de OZB. Inmiddels kennen zo'n veerig gemeenten een RWBRB.⁷ In Groningen is niet voor een RWBRB gekozen, wegens de hoge taxatiekosten die hieraan naar verwachting zijn verbonden.

3.4 Grondkosten

Walbewoners betalen een vergoeding voor het gebruik of het eigendom van de grond waarop zich hun woonruimte bevindt. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een koopsom, een deel van de woninghuur, een erfpachtcanon of stageld.

Koopsommen (huizen en bouwkavels) komen op de vrije markt tot stand. Hetzelfde geldt voor huurprijzen in de vrije sector.⁸ Voor huurwoningen in de sociale sector wordt op basis van een puntenstelsel een maximaal redelijke huur vastgesteld, waar de feitelijke huurprijs onder moet blijven. Voor woonwagendstandplaatsen geldt hetzelfde.⁹ De jaarlijkse huurverhoging is verder aan een - jaarlijks vast te stellen - maximum gebonden.¹⁰ Erfpachtcanons worden berekend door een bepaald percentage¹¹ te nemen van de waarde die door de gemeente aan de grond is toegekend.¹²

⁶ In sommige gevallen is een woonboot overigens als een onroerende zaak te beschouwen, en kan dus OZB worden geheven (Hof Den Haag, 31 juli 1996, nr. 93/2342; zie *B&G*, november 1996, blz. 14). In Groningen gebeurt dit echter niet.

⁷ Tweede Kamer, Aangangsel van de Handelingen, 531, blz. 1092, vergaderjaar 1996-1997.

⁸ Huur boven de f1.047 (1997).

⁹ Vanaf 1 juli 1994 genieten ook woonwagendbewoners huurbescherming. Woonbootbewoners hebben dit voorrecht niet.

¹⁰ De huur mag slechts één keer per jaar worden verhoogd. Voor 1997 gaat de maximale huurverhoging vermoedelijk 6,5% bedragen.

¹¹ De rentevergoeding wordt vastgesteld op het tijdstip van aanbidding van uitgifte in erfpacht door de gemeente op basis van het effectieve rendement van obligaties (CBS) met betrekking tot de vijf langstlopende staatsleningen. Het aldus gevonden bedrag wordt naar boven afgerond op een half. Hierbij wordt een vergoeding opgeteld voor administratiekosten: deze bedraagt één procent. Met ingang van elk kalenderjaar dat een veelvoud van vijf vormt, wordt de canon door het college aangepast aan de hand van de dan geldende rentestand. Het geldende percentage (inclusief administratiekosten) bedraagt al enige tijd 7,5. (Zie verder *Algemene erfpachtvoorwaarden gemeente Groningen 1993*, blz. 5.)

¹² Deze waarde wordt vastgesteld ten tijde van het sluiten van de overeenkomst, en jaarlijks aangepast aan de hand van de prijsindex voor de gezinsconsumptie. Elke vijftig jaar wordt de grondwaarde opnieuw vastgesteld.

3.5 Precariobelasting woonschepen

Met ingang van 1997 is voor woonboten precario verschuldigd. De precariobelasting komt in de plaats van de liggelden. De achtergrond van de nieuwe belasting is beschreven in het collegestuk 'Verhoging liggelden woonboten' van 18 november 1996. De tarieven voor 1997 zijn echter iets hoger dan in dit stuk genoemd, wegens indexering naar 1997 (met 1,9%). Voor dit onderzoek vormen de werkelijke tarieven voor 1997 het uitgangspunt; deze staan vermeld in de tarieventabel behorende bij de verordening precariobelasting woonschepen.¹³

De precariobelasting bestaat uit een vast bedrag per woonschip (1997: f293,64 per jaar) en een bedrag per vierkante meter ingenomen wateroppervlakte.¹⁴ Zie tabel 2. Het vaste bedrag bestaat uit administratiekosten (f35) en een bijdrage aan de algemene middelen, vergelijkbaar met de OZB (f258,64). Dit laatste is nieuw: tot 1997 betaalden waterbewoners niet mee aan de algemene middelen van de gemeente.¹⁵ De hoogte van bijdrage aan de algemene middelen komt overeen met de OZB over een woning met een economische waarde van ongeveer f56.000.¹⁶ In tegenstelling tot de OZB is het algemene middelen-deel van de precariobelasting onafhankelijk van de economische waarde van de woonboot: het bedrag is voor iedereen even hoog. Voor de bijdrage aan de algemene middelen is kwijtschelding mogelijk, volgens dezelfde normen als bij de OZB.

Tabel 2 Precariobelasting woonboten: kerncijfers

Locatie	Ligplaatsen	Vast bedrag f per jaar	Waterhuura ^a f per jaar	Totaalbedrag ^a f per jaar	Grondwaarde ^b waarde per m ²
A	50	293,64	1173,00	1466,64	306,67
B	310	293,64	714,00	1007,64	186,67
C	125	293,64	244,80	538,44	64,00
Tot/gem ^c	485	293,64	640,39	934,03	167,42

a Bij een oppervlakte van 85 m², het huidige gemiddelde volgens de administratie van de Havendienst.

b Teruggerekend uit het tarief per m², volgens de formule: waterhuur per m² = grondwaarde per m² * 0,6 * 0,075.

c Ligplaatsen: totaal; rest: gewogen gemiddelde.

Bronnen: collegestuk 'Verhoging liggelden woonboten', 18 november 1996; tarieventabel 1997 behorende bij de verordening precariobelasting woonschepen.

¹³ Zoals vermeld gaat het om de tarieven voor vergunningen verleend na 1 januari 1997; de overgangstarieven voor lopende vergunningen vallen buiten dit onderzoek.

¹⁴ Gemeten als het product van de grootste lengte en de grootste breedte van de boot.

¹⁵ Met uitzondering van de - naar omvang niet zo belangrijke - hondenbelasting.

¹⁶ Het OZB-tarief bedraagt f23,12 (eigenarentarief plus gebruikerstarief) per f5000 economische waarde. In het collegestuk van 18 november 1996 staat dat is uitgegaan van een economische waarde van f70.000. Dat moet een vergissing zijn.

Het bedrag per m² is afhankelijk van de locatie. Voor een A-locatie (Reitdiep) is het tarief f13,80 per m² per jaar, voor een B-locatie (onder andere de Diepenring) f8,40 en voor een C-locatie (Woonschepenhaven, Boterdiep) f2,88. Deze bedragen zijn afgeleid van de veronderstelde grondkosten op de drie locaties, op een met de berekening van erfpachtcanons vergelijkbare wijze. Van de grondwaarde is eerst 60% genomen, wegens de veronderstelde lagere gebruikswaarde van water in vergelijking met grond. Van deze waterwaarde is vervolgens 7,5% genomen. Op het moment waarop de nieuwe tarieven werden berekend bedroeg de erfpachtrente 9%. Omdat een ligvergunning minder rechten geeft dan erfpacht is geen 9% maar 7,5% genomen. De zo berekende waterhuur varieert voor een woonboot met een gemiddeld oppervlak van f245 (C-locatie) tot f1173 (A) per jaar. Het (gewogen) gemiddelde voor de hele gemeente komt op f640; het gemiddelde totale precariobedrag (inclusief het vaste bedrag van f294) bedraagt dus f934 per jaar.

3.6 Woonkostentoeslag

Voor huishoudens die niet in aanmerking komen voor individuele huursubsidie is het soms mogelijk een woonkostentoeslag te ontvangen. Een woonkostentoeslag wordt toegekend in het kader van de bijzondere bijstand, een gemeentelijke regeling die wordt uitgevoerd door de dienst SoZaWe.

Woonbootbewoners komen, in tegenstelling tot huis- en woonwagenebewoners, niet voor huursubsidie in aanmerking; hetzelfde geldt voor eigenaar-bewoners van huizen en woonwagens en voor enkele andere groepen. Op voorwaarde dat woonkosten, inkomen en vermogen binnen zekere grenzen blijven wordt in dergelijke gevallen een woonkostentoeslag verstrekt. Op het berekeningsformulier van de dienst SoZaWe wordt onder woonkosten verstaan: huur, hypotheekrente, premie brand/opstalverzekering, eigenaarsdeel OZB, rioolrecht, waterschapslasten, erfpachtcanon, groot onderhoud¹⁷ en onderhoud centrale verwarming. Deze terminologie is volledig op huizen toegespitst. Navraag bij de werkgroep uitkeringsbeleid van de dienst SoZaWe leert echter dat bij woonbootbewoners de vergelijkbare kosten in de berekening worden betrokken. Dat betekent bijvoorbeeld dat ook rente op consumptief krediet wordt meegerekend, indien met dit krediet de aanschaf van de boot is gefinancierd, en dat ook liggeld tot de woonlasten wordt gerekend.

Voor huishoudens die een minimuminkomen ontvangen en niet over vermogen van betekenis beschikken is de systematiek voor het bepalen van de woonkostentoeslag gelijk aan die bij de individuele huursubsidie; het bedrag is gelijk aan het hypothetische huursubsidiebedrag bij gelijke woonkosten. Inkomen boven de bijstandsnorm (inclusief gemeentelijke toeslag) wordt volledig in mindering gebracht op de woonkostentoeslag die men met een minimuminkomen zou ontvangen. Hetzelfde

¹⁷ Hiervoor gelden standaardbedragen: f983 voor voor-oorlogse woningen en f841 voor naoorlogse woningen (Dienst SoZaWe, *Normenboekje*, 1 januari 1997, blz. 10).

geldt *mutatis mutandis* voor vermogen boven een zekere grens.¹⁸ Daarmee is de woonkostentoeslag voor huishoudens met een inkomen boven het minimum (of met vermogen) aanmerkelijk minder royaal dan de individuele huursubsidie.¹⁹ Dat strookt met het karakter van de bijzondere bijstand, die immers tot het minimabeleid behoort.

Dat woonbootbewoners niet voor huursubsidie in aanmerking komen is merkwaardig. Het betreft hier echter een rijksregeling, waarvoor de gemeente geen verantwoordelijkheid draagt. Wat betreft de gemeentelijke woonkostentoeslag worden scheeps- en walbewoners gelijk behandeld.

3.7 Subsidie particuliere woningverbetering/cascoherstel

Zowel voor huizen als voor woonschepen bestaan subsidiemogelijkheden voor onderhoudswerkzaamheden.

Voor woonschepen bestaat dit jaar voor het laatst de mogelijkheid subsidie te vragen voor casco-onderhoud (bijvoorbeeld een hellingbeurt). De minimum-investering bedraagt f10.000; het maximale subsidiebedrag f7.000. Met ingang van volgend jaar is deze subsidiemogelijkheid beëindigd.

De subsidie voor particuliere woningverbetering wordt al enkele jaren afgebouwd. Op dit moment worden alleen nog een aantal reeds aangegane verplichtingen nagekomen. Nieuwe onderhoudsprojecten worden niet meer gesubsidieerd. In enkele aandachtsgebieden wordt nog gepoogd particuliere eigenaren te bewegen tot cascoherstel op eigen kosten (bijvoorbeeld in de Korrewegwijk).

Met ingang van 1998 is er wat dit betreft dus geen verschil meer tussen scheeps- en walbewoners: voor geen van beide is dan subsidie meer mogelijk.

4 Wijze van vergelijken

Idealiter zouden puntsgewijs de gemeentelijke woonlasten en -baten voor bewoners van wal en schip naast elkaar worden gezet en gekwantificeerd. Door somming zou dan kunnen worden bepaald of sprake is van een verschil. Uit het bovenstaande blijkt echter dat niet alle posten in de tabel zonder meer te kwantificeren zijn. Zie tabel 3.

¹⁸ Het vrij te laten vermogen bedraagt f9.500 voor alleenstaanden en f19.000 voor echtparen en éénoudergezinnen. Hierbij komt eventueel nog f15.000 plus 50% van de rest van de waarde van het vermogen in het eigen huis, met een maximum van f60.000. Bron: *Normenboekje*, januari 1997.

¹⁹ Voor de huursubsidie gelden (m.i.v. 1 juli 1997) vermogensgrenzen van f38.000 (eenpersoonshuishoudens) en f56.000 (meerpersoonshuishoudens). Voor huishoudens met één of meer personen van 65 jaar of ouder bedragen deze grenzen respectievelijk f65.000 en f90.000. Bron: *Staatscourant*, 1997, nr. 59, blz. 10. Inkomen boven het minimum wordt bovendien niet voor 100% gekort op het subsidiebedrag.

Tabel 3 Vergelijking van de woonlasten en -baten voor schip- en walbewoners

Wal (huis of woonwagen)	Schip
<i>Geen verschil water- en walbewoners</i>	
Afvalstoffenheffing f378,25	Afvalstoffenheffing f378,25
Woonkostentoeslag (bijzondere bijstand)	Woonkostentoeslag (bijzondere bijstand)
Subsidie particuliere woningverbetering afgebouwd	Subsidie cascoherstel beëindigd (1998)
<i>Wel verschil water- en walbewoners</i>	
Rioolrecht f115,85 (huizen)	Geen rioolrecht (niet aangesloten)
Onroerende-zaakbelastingen (huizen)	Bijdrage algemene middelen via precario
Grondkosten (erfpacht, stageld)	Waterhuur (via precario)
-	Administratiekosten (precario)

Afvalstoffenheffing, woonkostentoeslag en onderhoudssubsidies kunnen verder buiten beschouwing blijven: deze regelingen maken (met ingang van 1998²⁰) geen verschil tussen wal- en waterbewoners. Wat betreft rioolrecht zijn waterbewoners duidelijk in het voordeel. De overige woonkosten - OZB en grondkosten aan de ene kant en precariobelasting aan de andere kant - zijn niet direct vergelijkbaar.

Vergelijking wordt hier bemoeilijkt door de vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan de berekening van de precariotarieven. Zo is het niet bekend wat de gemiddelde economische waarde van een woonschip is: hiervoor is een veronderstelling gemaakt. Ook de waarde van een stuk water in verhouding tot die van een stuk grond, en de waarde van een ligvergunning in verhouding tot de waarde van erfpacht is niet op voorhand duidelijk.

In plaats van het maken van (onvermijdelijk enigszins arbitraire) vooronderstellingen om toch getallen in te kunnen vullen, wordt daarom de kwestie van de andere kant bekeken: *we gaan na welke vooronderstellingen moeten worden gemaakt om per saldo tot een gelijkwaardige behandeling van wal- en scheepsbewoners te kunnen concluderen.* Aan de hand van de wèl beschikbare gegevens kan vervolgens worden gezien of de benodigde vooronderstellingen (omtrent de waarde van een ligplaats, de gemiddelde waarde van een woonschip, e.d.) realistisch zijn. Door de vooronderstellingen op deze manier te expliciteren is een zuivere afweging mogelijk, op basis van alle beschikbare gegevens.

5 Operationalisering van 'gelijkwaardig behandelen'

Van drie woonkosten/baten weten we inmiddels dat water- en walbewoners gelijk worden behandeld. Wat betreft de overige woonlasten - zie de onderste helft van tabel 3 - stellen we nu dat wal- en waterbewoners per saldo 'gelijkwaardig' worden

²⁰ Dit jaar hebben woonbootbewoners nog een bescheiden voordeel door de nog bestaande subsidieregeling voor cascoherstel.

behandeld. Terugrekenend kan dan worden vastgesteld welke vooronderstellingen moeten worden gemaakt om deze stelling te kunnen handhaven. Deze vooronderstellingen zullen we zo goed mogelijk toetsen. Voor we dat kunnen doen is het echter nodig per onderdeel wat nauwkeuriger na te gaan wat een gelijkwaardige behandeling eigenlijk zou inhouden.²¹

5.1 Rioolrecht

Gezien vanuit een huishouden maakt het weinig uit of men loost op het riool of op het oppervlaktewater. Dat er in sommige gevallen direct op het oppervlaktewater wordt geloosd heeft nadelige gevolgen voor de waterkwaliteit; het maakt echter niet uit of men dit zelf doet of iemand anders. Zo bezien hebben burgers die op het riool zijn aangesloten geen voordeel boven burgers die dat niet zijn. Een gelijkwaardige behandeling impliceert in dit geval een gelijk te betalen bedrag. Waterbewoners en woonwagenebewoners betalen echter geen rioolrecht.²²

5.2 Algemene middelen

Naast de hondenbelasting, die geen verschil maakt tussen wal- en waterbewoners, is de bijdrage aan de algemene middelen van walbewoners gekoppeld aan de waarde van het huis dat zij bezitten of gebruiken. Woonwagenebewoners betalen in Groningen geen vergelijkbare belasting. Wil men scheepsbewoners gelijk behandelen als huisbewoners, dan ligt een koppeling aan de waarde van het schip voor de hand. Dit sluit tevens aan bij de systematiek van de RWBRB. Het schip wordt dan eenvoudig als woning beschouwd. Als mocht blijken dat de economische waarde van een woonschip doorgaans hoger of lager is dan die van een huis, verandert dit niets aan de gelijkwaardigheid.²³ De ene woning is ook meer waard dan de andere.

²¹ Door vertegenwoordigers van woonbootbewoners wordt gesteld dat een gelijkwaardige behandeling meer dient in te houden dan gelijke financiële bijdragen (Landelijke Woonboten Organisatie, *Waterwaarde*, Utrecht, 20-3-1997, blz. 5-6). Eigenlijk zou het totaal aan de overheid te betalen bedrag niet hoger mogen zijn dan de *directe* kosten die de overheid maakt met betrekking tot woonboten. Gemeentelijke uitgaven aan doelen die niet door woonbootbewoners worden onderschreven zouden moeten kunnen worden aangevochten. Deze redenering gaat geheel voorbij aan het karakter van algemene middelen. Erger nog is de verkeerde veronderstelling dat de wereld simpel is op te delen in woonbootbewoners en niet-woonbootbewoners. Ook bijvoorbeeld bejaarden, bewoners van een bepaalde wijk of uitkeringsontvangers zouden immers een soortgelijke redenering kunnen ophangen, waardoor uiteindelijk niemand meer bijdraagt aan collectieve voorzieningen. In dit rapport wordt deze denkwijze daarom niet gevolgd.

²² Dat kan ook niet, wegens het retributie-karakter van rioolrecht. Heffing van rioolrecht van waterbewoners zou alleen mogelijk zijn door het water waarop wordt geloosd tot riool te verklaren.

²³ De economische waarde van een woonboot hangt voor een belangrijk deel af van de ligplaats van het schip. Bij verkoop gaat de ligplaats over op de nieuwe eigenaar, die dus niet zijn beurt op de wachtlijst hoeft af te wachten. Een schip zonder ligplaats is niet zo veel waard, omdat er een lange wachtlijst is. Door belangengroepen van woonbootbewoners wordt wel gesteld dat de waarde van woonboten daarom geen goede grondslag is voor belastingheffing: de prijzen zouden door de gemeente kunstmatig zijn opgedreven door niet voldoende ligplaatsen beschikbaar te

De systematiek van de nieuwe precariobelasting, waarbij het algemene middelen-deel wordt berekend uit de gemiddelde waarde van een woonboot en het gangbare OZB-tarief, en waarbij kwijtschelding mogelijk is op grond van dezelfde normen als bij de OZB, behandelt huis- en waterbewoners dus *gemiddeld genomen* gelijkwaardig.²⁴ Daarbij passen echter enkele kanttekeningen. In de eerste plaats is de gemiddelde waarde van een woonschip in de gemeente niet bekend. Het is niet zeker dat de veronderstelde gemiddelde waarde realistisch is. Belangrijker is nog dat scheepsbewoners allemaal hetzelfde bedrag gaan betalen, terwijl huisbewoners een bedrag betalen dat niet is gekoppeld aan de gemiddelde waarde van huizen, maar aan de waarde van hun eigen woning. Dit heeft een zeker denivellerend effect voor scheepsbewoners.

5.3 Vergoeding grond- en watergebruik

Zoals gezegd zijn er verschillende manieren waarop bewoners van huizen betalen voor de grond waarop zij wonen. Dit kan via de aankoop van een bouwkaavel, het kan deel uitmaken van de koopsom van een woonhuis of van de huurprijs van een huurwoning, het kan via erfpacht. Een ligvergunning kan het best worden vergeleken met erfpacht (of stageld voor woonwagens): men betaalt de gemeente voor de gebruikte oppervlakte, terwijl de daarop geplaatste woonruimte particulier eigendom is. Aankoop van een ligplaats is immers niet mogelijk, en ligplaats en woonboot zijn bovendien in verschillende handen (de gemeente verhuurt geen woonschepen), waardoor de vergelijking met woninghuur mank gaat.²⁵ We volgen dus de door de gemeente gekozen systematiek door een vergelijking te maken met erfpacht. Een gelijkwaardige behandeling impliceert dat de verschillende rechten die aan beide constructies (erfpacht en precario) zijn verbonden worden verrekend. Hoe realistisch de grondwaarde is die voor de verschillende locaties is vastgesteld wordt overigens

stellen (Landelijke Woonboten Organisatie, *Waterwaarde*, Utrecht, 20-3-1997). Dit argument gaat echter niet op, omdat ook voor huizen de schaarste aan goede locaties een opwaartse druk uitoefent op de prijzen. Een bekende makelaars-vuistregel is immers dat de waarde van een huis afhangt van drie factoren: locatie, locatie en locatie. Wat betreft de ligplaatsen-schaarste kan verder nog worden opgemerkt dat de gemeente Groningen ongeveer 4 à 5% van alle ligplaatsen in Nederland herbergt (Van Emmerik, *Woonvorm te water*, 1996, blz. 7-8), terwijl maar 1% van de Nederlandse bevolking in de gemeente woonachtig is.

²⁴ Hierbij wordt, ook voor huurders van woonboten, het OZB-tarief voor eigenaren en gebruikers samen genomen. Huurders van huizen betalen op het eerste gezicht alleen het gebruikerstarief, maar via de huur wordt het eigenarentarief normaal gesproken door de eigenaar doorgerekend. Hiervoor is echter geen kwijtschelding mogelijk. Wat dit betreft hebben huurders van woonschepen dus een voordeel. De omvang hiervan is op grond van de beschikbare gegevens moeilijk te schatten. Omdat de meeste bewoners van woonschepen eigenaar zijn is dit voordeel voor de groep als geheel echter van beperkte omvang.

²⁵ Zou een vergelijking met koopwoningen op eigen grond of huurwoningen uit de vrije sector worden gemaakt, dan is in één oogopslag duidelijk dat de precariobelasting te laag is. Dat blijkt uit het bestaan van een wachtlijst, die bij een marktconforme prijsvorming snel zou verdwijnen door prijsaanpassing.

niet nader onderzocht: hiervoor ontbreekt het ons aan de benodigde expertise.²⁶ Hiernaast wordt de gelijkwaardigheid van wal- en waterlasten getoetst aan de hand van de stagelden voor woonwagens. Deze zijn echter (ook) niet direct vergelijkbaar met liggeld omdat er doorgaans het gebruik van een aantal voorzieningen in is begrepen (sanitair, bergruimte).

5.4 Administratiekosten

Van de administratiekosten die in de precariobelasting zijn verwerkt (f35 per jaar) is geen equivalent voor walbewoners. Wel is in de erfpachtrente een vergoeding voor administratiekosten opgenomen (één procentpunt), maar deze rente - inclusief administratiekostenvergoeding - wordt tevens gebruikt om de vergoeding voor het innemen van een ligplaats te berekenen. Een aparte (extra) post administratiekosten voor scheepsbewoners lijkt dus niet te stroken met een gelijkwaardige behandeling.

6 Impliciete vooronderstellingen uitgaande van een gelijkwaardige behandeling schip - huis

Als we kunnen stellen dat schip- en huisbewoners gemiddeld genomen gelijkwaardig worden behandeld, dan moet de volgende vergelijking gelden (zie ook tabel 3):

$$\text{gemiddeldprecariobedrag} = \text{OZBequivalent} + \text{erfpachtequivalent} + \text{rioolrecht}$$

Het precariobedrag dat waterbewoners betalen moet opwegen tegen de door huisbewoners betaalde OZB, grondkosten en rioolrecht. Het gemiddelde precariobedrag is inmiddels berekend;²⁷ het rioolrecht is bekend.²⁸ Zo kan worden berekend wat de som moet zijn van het door waterbewoners te betalen OZB-equivalent en het erfpacht-equivalent:

$$\text{OZBequivalent} + \text{erfpachtequivalent} = \text{gemiddeldprecario} - \text{rioolrecht} = 934 - 116 = 818$$

Het OZB-equivalent wordt afgeleid uit de gemiddelde waarde van een woonschip; het erfpachtequivalent uit de (gewogen) gemiddelde grondwaarde op de drie

²⁶ Door vertegenwoordigers van woonbootbewoners wordt er wel op gewezen dat dure locaties niet per se geliefd zijn bij woonbootbewoners. Dit zou blijken uit de voorkeuren van degenen die op de wachtlijst staan. Daarom zou de grondwaarde niet als uitgangspunt kunnen worden genomen. Deze argumentatie gaat voorbij aan het feit dat niet alleen het belang dat men *zelf* hecht aan omgevingsfactoren van belang is, maar veeleer het belang dat daar in het algemeen aan wordt gehecht. Zo kan een huis meer waard worden als de parkeergelegenheid in de buurt wordt uitgebreid, ook als men zelf geen auto rijdt (of zelfs hinder ondervindt van het toegenomen autoverkeer).

²⁷ Zie tabel 2.

²⁸ Tabel 3.

locaties:

$$\frac{\text{OZBtarief}}{\text{grondslag}} * \text{gem.waarde} + \text{gem.grondwaarde} * \text{fractiegrondwaarde} * \text{rentepercentage} = 818$$

Invullen van bekende waarden²⁹ levert het volgende op:

$$\frac{23,12}{5000} * \text{gem.waarde} + 14.231 * \text{fractiegrondwaarde} * \text{rentepercentage} = 818$$

Hieruit volgt:

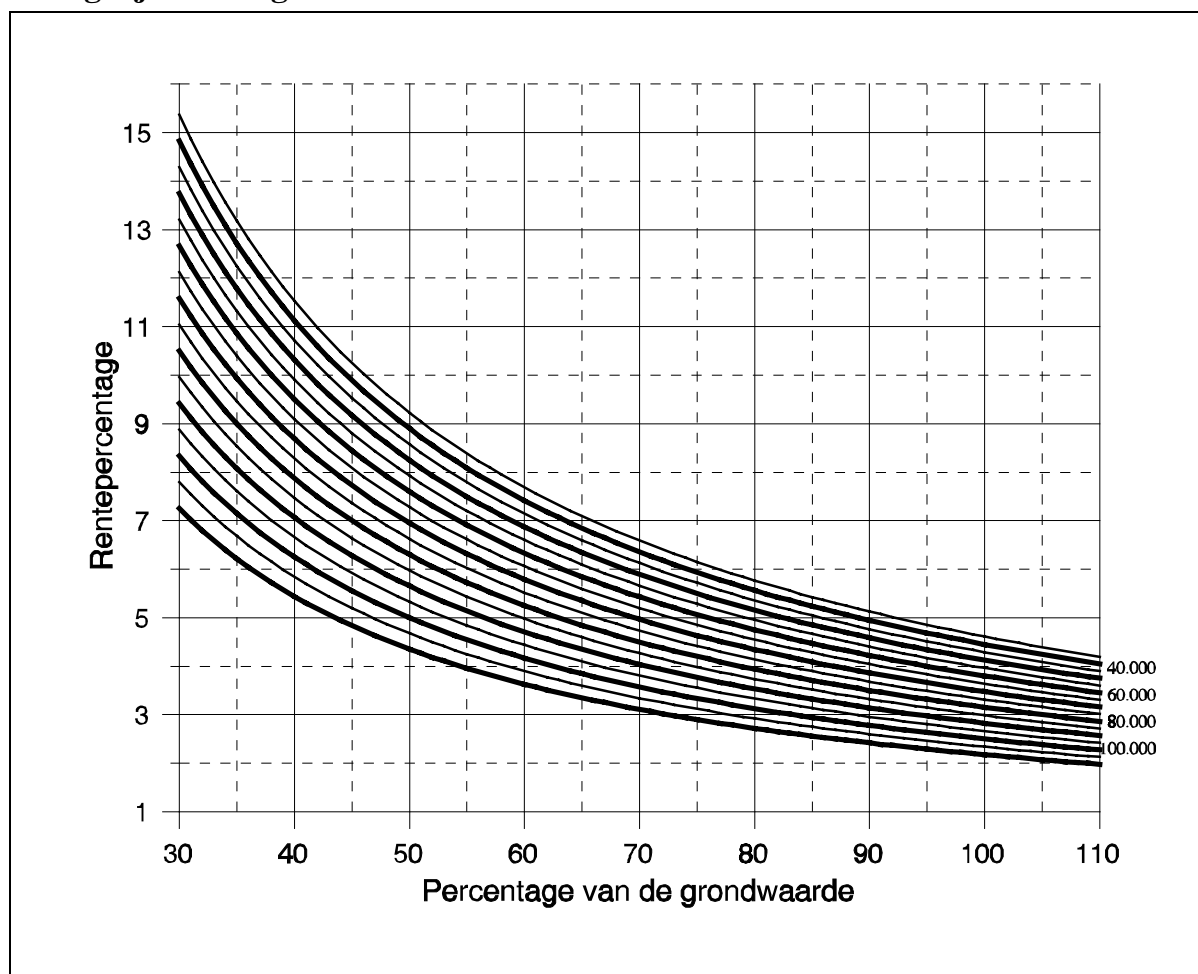
$$\text{gem.waarde} = 176.942 - 3.077.574 * \text{fractiegrondwaarde} * \text{rentepercentage}$$

Deze laatste vergelijking geeft het verband tussen de drie onbekenden, gegeven een gelijkwaardige behandeling van schip- en huisbewoners. Kiest men de waarde van twee hiervan, dan ligt de derde vast. Stellen we bijvoorbeeld dat een stuk water 60% waard is van de waarde van een even groot stuk grond op dezelfde locatie, en dat het rentepercentage 7,5% dient te bedragen, dan blijkt dat de gemiddelde waarde van een woonboot f38.450 moet bedragen.³⁰ Is de werkelijke waarde hoger, dan worden huisbewoners benadeeld; is zij lager, dan betalen scheepsbewoners te veel. Een en ander is grafisch weergegeven in een figuur. Elke afzonderlijke lijn correspondeert met een bepaalde gemiddelde waarde van de woonschepen. Kiezen we bijvoorbeeld weer voor 60% en 7,5%, dan is af te lezen dat de gemiddelde waarde zich bevindt tussen f35.000 en f40.000. Dat klopt dus. Het kan ook andersom. Gaan we bijvoorbeeld uit van een gemiddelde waarde van f75.000, dan duidt een combinatie van 60% en 5½% op een gelijkwaardige behandeling; hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld 50% en 6½%.

²⁹ Het OZB-tarief voor eigenaren en bewoners samen bedraagt in 1997 f23,12; de grondslag is f5000 economische waarde; de gemiddelde grondwaarde van 85 m² is f14.231 (85 * f167,42, zie tabel 2). Hoe realistisch de gekozen grondwaarden per locatie zijn is uitdrukkelijk niet onderzocht: bij gebrek aan de benodigde expertise (COELO heeft geen taxateurs in dienst) is uitgegaan van de waarden die door RO/EZ zijn vastgesteld.

³⁰ 176.942 - 3.077.574 * 0,6 * 0,075

Combinaties van vooronderstellingen waarbij geldt dat scheeps- en huisbewoners gelijkwaardig worden behandeld



Elke lijn staat voor een gemiddelde waarde voor woonboten (de bovenste (dunne) lijn staat voor f35.000; de onderste (dikke) lijn voor f110.000). Door twee variabelen in te vullen kan worden afgelezen welke waarde van de derde variabele correspondeert met een gelijkwaardige behandeling van scheeps- en huisbewoners. Voorbeeld: stel de gemiddelde waarde is f100.000 (op één na onderste vette lijn) en de rente is 5%. Dan is het bijbehorende percentage van de grondwaarde 50.

7 Overwegingen bij de toetsing van de vooronderstellingen

7.1 Gemiddelde waarde woonboten

Over de waarde van de woonboten in de gemeente Groningen zijn geen gegevens beschikbaar. De enige cijfers die ons bekend zijn betreffen woonschepen in Leeuwarden. Het gaat om door de eigenaar geschatte verkoopwaarden, die door middel van een enquête zijn verzameld.³¹ Zie tabel 4.

³¹ H.H.L. van Emmerik, *Woonvorm te water*, doctoraalscriptie planologie, Rijksuniversiteit Groningen, september 1996.

Tabel 4 Door de eigenaar geschatte verkoopwaarde van woonschepen in Leeuwarden, 1996 (percentage van totaal)

minder dan f25.000	5
f25.000 - f50.000	9
f50.000 - f75.000	9
f75.000 - f100.000	25
f100.000 - f150.000	23
f150.000 of meer	25

Bron: H.H.L. van Emmerik, *Woonvorm te water*, doctoraalscriptie planologie, Rijksuniversiteit Groningen, september 1996, blz. 36.

In Leeuwarden is driekwart van de woonschepen ten minste f75.000 waard, en de helft een ton of meer. Over andere gemeenten is geen vergelijkbare informatie bekend. Wel bleek uit een Amsterdams onderzoek uit 1992 dat het gemiddelde bedrag dan woonschipeigenaren hadden geleend om hun aankoop te financieren f45.000 bedroeg.³² Als we bedenken dat veel schepen op het moment van onderzoek al jaren geleden moeten zijn aangeschaft, dat het onderzoek zes jaar geleden is verricht, dat de prijzen in de tussentijd waarschijnlijk zijn gestegen, en dat vermoedelijk niet altijd het gehele aankoopbedrag is geleend, is het duidelijk dat ook in Amsterdam de gemiddelde waarde zeker een ton zal bedragen.

Tegen deze achtergrond lijkt een gemiddelde waarde van f38.500 voor Groningen (de waarde die impliciet wordt verondersteld uitgaande van een gelijkwaardige behandeling, een waterwaarde van 60% van de corresponderende grondwaarde en een rentepercentage van 7,5; zie vorige paragraaf) wat aan de lage kant.

7.2 Waarde van water in verhouding tot grond

Voor wie een huis wil bouwen heeft een stuk water weinig waarde. Wie een ligplaats voor een woonboot zoekt heeft daarentegen niet veel aan een stuk grond. Wat meer waard is hangt af van de relatieve schaarste van water en grond, en van de voorkeuren van de betrokkenen, die het resultaat zijn van een afweging van alle kosten en baten.

Belangengroepen van woonbootbewoners voeren aan dat water minder waard is dan grond omdat er aan schepen een aantal nadelen kleven. Zo zouden verzekerings-, onderhouds- en energiekosten hoger zijn dan voor huizen, terwijl boten vaak met consumptief krediet zijn gefinancierd, wat duurder is en bovendien fiscaal minder aantrekkelijk. Deze nadelen zouden de gebruikswaarde van water verminderen.

Hoewel het zeer waarschijnlijk is dat voor de *bestaande* populatie schepen de onderhouds- en energiekosten inderdaad hoger zijn dan die voor huizen, is dat geen nadeel dat inherent is aan woonboten. Het is technisch best mogelijk om een onderhoudsarme en goed geïsoleerde woonboot te bouwen. Natuurlijk is dit duurder, maar dat is bij goedgebouwde huizen ook het geval.

Verder staan er tegenover de vaak genoemde genoemde nadelen van woonschepen

³² J. Slot en M. Minkman, *Wonen op het water*, O+S, Amsterdam, januari 1992, blz. 34.

enkele zelden genoemde kostenvoordelen. Zo is bij de verkoop van woonschepen geen overdrachtsbelasting verschuldigd (bij huizen 6% van de koopsom) en worden woonbootbewoners niet getroffen door het huurwaardeforfait.³³ Ook wordt in een aantal gevallen kostenloos gebruik gemaakt van de wallekant (schuurtjes, tuintjes), zodat een alleen op de scheepsoppervlakte gebaseerd tarief gunstig is. Naast kostenvoordelen zij er natuurlijk de immateriële voordelen van het wonen op het water.

In principe zou het misschien met veel moeite wel mogelijk zijn een optelling van voor- en nadelen te maken, maar dat zou een tamelijk zinloze bezigheid zijn. Het saldo is namelijk veel eenvoudiger te bepalen: het komt immers tot uitdrukking in de waarde van de ligplaatsen, en dus de waarde van de woonboten met een ligplaats.³⁴ Het kan desgewenst worden berekend na taxatie van woonboten, waarbij de waarde zowel met als (theoretisch) zonder ligplaats wordt bepaald. Wegens de hoge kosten die aan taxatie zijn verbonden is het de vraag of een dergelijk onderzoek de moeite waard is.

Een indicatie wordt gevormd door het bestaan van een wachtlijst en door de prijzen van woonboten. Als de gebruikswaarde van water per saldo inderdaad laag zou zijn, zou dit blijken uit lage prijzen voor woonboten met ligplaats ten opzichte van woonboten zonder ligplaats. Het tegendeel is echter het geval. Volgens de Landelijke Woonboten Organisatie is het tekort aan ligplaatsen veel groter dan het tekort aan huizen.³⁵ Als dat waar is, is water wellicht meer waard dan grond. Harde gegevens ontbreken echter.

Al met al is dus niet goed vast te stellen hoe de waarde van water ten opzichte van die van grond moet worden gewaardeerd: elke relatie is noodgedwongen arbitrair.

7.3 Rentepercentage

Er zijn verschillende redenen waarom een ligvergunning minder waard is dan een erfpacht. Zo kunnen andere schepen bij een woonboot aanleggen, hetgeen overlast veroorzaakt; bovendien geldt dan een soort recht van overpad over het scheepsdek. Juridisch staat men met een publiekrechtelijke vergunning minder sterk dan met een zakelijk recht (erfpacht). Verder wordt de maximale hoogte van woonboten strenger beperkt dan die van huizen.³⁶ Daarom lijkt het redelijk om een lager rentepercentage

³³ J. Slot en A. van der Stap, *Bijdragen aan de gemeentekas en algemene woonlasten van woonboot- en walbewoners vergeleken*, O+S, Amsterdam, 1996, blz. 14.

³⁴ J. Slot en A. van der Stap, *Bijdragen aan de gemeentekas en algemene woonlasten van woonboot- en walbewoners vergeleken*, O+S, Amsterdam, 1996, blz. 17.

³⁵ Landelijke Woonboten Organisatie, *Waterwaarde*, Utrecht, 20 maart 1997, blz. 7.

³⁶ In een woonschip zijn daardoor niet meer dan twee woonlagen mogelijk; huizen hebben soms drie woonlagen. Ook voor woonwagens geldt overigens een dergelijke belemmering. Op grond hiervan zou men tot een waarde kunnen komen van tussen de 67 en de 100 procent van de waarde bij het ontbreken van deze belemmerende regelgeving (de derde woonlaag is doorgaans minder waard dan de eerste of de tweede).

ge te hanteren. Een goed criterium voor de vaststelling van een dergelijk percentage is echter niet eenvoudig te vinden.

Het door de gemeente gehanteerde percentage van 7,5 in plaats van 9 betekent dat de waarde van een ligvergunning op 83% van de waarde van een erfpacht wordt gesteld.

De erfpachtrente is inmiddels geen 9% meer, maar 7,5%. Het lijkt redelijk van het geldende percentage uit te gaan.

8 Beoordeling vooronderstellingen

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan de stelling dat bewoners van woonboten en van huizen wat betreft de gemeentelijke woonlasten gelijkwaardig worden behandeld niet op objectieve wijze kunnen worden getoetst. Wij geven hier enkele mogelijk combinaties, en onze eigen (subjectieve) opinie. Uiteindelijk is het toch aan de politiek om een oordeel te vellen.

8.1 Gemiddelde waarde als uitgangspunt

Gaan we er op grond van gegevens uit Leeuwarden en Amsterdam van uit dat de gemiddelde woonboot in Groningen f100.000 waard is, dan is bijvoorbeeld sprake van een gelijkwaardige behandeling bij een rentepercentage van 3,75 (de helft van de geldende erfpachtrente) en een waterwaarde van twee-derde van de waarde van grond (voor berekeningswijze zie paragraaf 16). Dat lijkt voor woonbootbewoners niet ongunstig.

Het kan echter zijn dat in Groningen naar verhouding veel woonboten met een lage waarde liggen. Bij een conservatieve schatting van f75.000 (waar in Leeuwarden drie kwart boven zit) past bijvoorbeeld de combinatie 3,3% - 100% of 4% - 83%.

8.2 Rentepercentage als uitgangspunt

Stel dat we de waarde van een ligvergunning zouden waarderen op de helft van een vergelijkbare erfpacht. Dan zou bij een gelijke waarde voor grond en water de gemiddelde waarde van een woonboot f62.000 moeten bedragen. Dat is aan de lage kant. Wordt water gewaardeerd op 80% van de waarde van grond, dan wordt de gemiddelde waarde f85.000: niet onrealistisch.

8.3 Waterwaarde als uitgangspunt

Bij een gelijke waardering van water en grond, en een gemiddelde waarde van een ton, komt de rente uit op 2,5%, een-derde van de erfpachtrente. Bij een gemiddelde waarde van f75.000 past een rente van 3,3%.

Wordt water, zoals in het collegevoorstel, op 60% van de waarde van grond gewaardeerd, dan past bij een gemiddelde waarde van f100.000 een rente van 4,2%. Bij een gemiddelde van f75.000 wordt dit 5½%.

8.4 Conclusie

Op grond van het bovenstaande concluderen wij dat de stelling dat bewoners van woonboten en van huizen, voor wat betreft de gemeentelijke woonlasten en -baten, gemiddeld genomen gelijkwaardig worden behandeld, niet onrealistisch lijkt.

9 Kanttekeningen

Uit de vorige paragraaf blijkt dat het niet onredelijk is te veronderstellen dat de bewoners van woonschepen in vergelijking met de bewoners van huizen gemiddeld genomen niet teveel betalen aan gemeentelijke lasten. Hierbij passen echter drie kanttekeningen.

9.1 Gemiddelde waarde woonboot als grondslag

Terwijl de OZB de waarde van de afzonderlijke woningen als grondslag heeft, betalen waterbewoners een vast bedrag (f294) als bijdrage aan de algemene middelen, uitgaande van de gemiddelde waarde van een woonboot. Bij dure schepen pakt dit gunstig uit, bij goedkope schepen ongunstig. Dit werkt denivellerend.

De reden om van een gemiddelde waarde uit te gaan is dat de vaststelling van de waarde van individuele schepen een kostbare zaak is; daarom is niet gekozen voor een RWBRB maar voor precario. Er is veel voor te zeggen de belastingheffing zo in te richten dat de hieraan verbonden kosten (voor zowel gemeente als burger en bedrijf) zo laag mogelijk uitvallen. Vaak komt men dan echter, zoals ook hier het geval is, voor een afweging te staan tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. Er bestaat geen eenvoudige uitweg uit een dergelijk dilemma. In de praktijk wordt vaak een middenweg gevolgd, waarbij soms een deel van de efficiëncywinst wordt gebruikt om gedupeerden af te kopen. Dit is echter een politieke zaak. Hier wordt volstaan met de constatering dat er op dit punt verschil bestaat tussen de behandeling van wal- en waterbewoners.

Een deel van de denivellering die het gevolg is van het gebruik van een gemiddelde waarde als grondslag voor het algemene middelen-deel van de precariobelasting wordt overigens gecompenseerd door het feit dat waterbewoners, in tegenstelling tot huisbewoners, geen rioolrecht - ook een vast bedrag (f116) - betalen.

9.2 Tariefdifferentiatie naar locatie

De indeling naar A-, B- en C-locaties van de tarieven per m² komt nogal willekeurig en inconsequent over. Aan de ene kant wordt gesteld dat de grondwaarde als uitgangspunt wordt genomen voor de tarieven, terwijl aan de andere kant de Diepenring van A- tot B-locatie is gedevalueerd op grond van de voorkeuren op de wachtlijst voor ligplaatsen (zodat daar de grondwaarde van buiten het centrum als uitgangspunt wordt genomen). Zoals gezegd is in dit rapport voor de waarde van de grond uitgegaan van de door de gemeente vastgestelde bedragen. De conclusies zijn dus geldig voor zover deze bedragen realistisch zijn.

9.3 Dynamiek van het systeem

In dit rapport is een vergelijking gemaakt voor één jaar (1997), met een beperkte blik vooruit (tot 1998). Hoe zich de precariotarieven in de toekomst zullen ontwikkelen is echter niet bekend. Noch de precarioverordening noch de geciteerde stukken laten zich hierover uit. Hoewel het strikt genomen niet tot de onderzoeksopdracht behoort, kunnen enkele opmerkingen hierover in dit rapport niet ontbreken.

Bij een gelijkwaardige behandeling van schip- en huisbewoners ligt het voor de hand de hoogte van de bijdrage aan de algemene middelen te koppelen aan de OZB-tarieven, en, net als bij de OZB, de gemiddelde waarde periodiek te herwaarderen. De vergoeding voor het innemen van een ligplaats zou - net als bij erfpacht het geval is - jaarlijks met de prijsindex van de gezinsconsumptie moeten worden opgehoogd, terwijl de grondwaarde eens per vijftig jaar opnieuw zou moeten worden vastgesteld.

10 Vergelijking met woonwagens

Na een vergelijking van de woonlasten en -baten van schepen en huizen worden de lasten voor woonboten nog kort vergeleken met die voor woonwagens.

Net als scheepsbewoners betalen woonwagenbewoners geen rioolrecht en geen OZB. Tegenover de precariobelasting voor woonschepen staat het stageld voor woonwagens. Dit omvat echter ook een vergoeding voor de op de meeste locaties aanwezige voorzieningen als sanitair en berging, zodat een directe vergelijking niet mogelijk is.³⁷

Voor de locaties De Kring, Beijum en Lewenborg is de huur van een standplaats f1.527 per jaar, inclusief sanitair en berging. Dit is iets meer dan het precariobedrag voor een woonschip met een gemiddeld oppervlak op een A-locatie (f1.467, zie tabel 2). Het tarief ligt op deze woonwagenlocaties echter onder de norm van het ministerie van VROM, en mag slechts geldelijk worden verhoogd (zie paragraaf 3.4). De precariotarieven, die immers voor nieuwe ligvergunningen gelden (de overgangperiode blijft buiten beschouwing), kunnen daarom het best worden vergeleken met het tarief voor de nieuwe woonwagenlocatie De Held, dat op VROM-hoogte ligt. Hier is naast sanitair en berging tevens een combiketel aanwezig. Zowel wat betreft populariteit onder woonwagenbewoners als wat betreft grondwaarde is De Held geen toplocatie. Het jaartarief bedraagt f3.984. Dit is 2,7 keer zo hoog als het jaarlijkse precariobedrag van een woonschip met een gemiddeld oppervlak op een A-locatie (f1.467), en 4,3 keer zo hoog als het gemiddelde precariobedrag over alle woonbootlocaties (f934). Het lijkt niet waarschijnlijk dat de waarde van de

³⁷ Afgezien van de aanwezigheid van voorzieningen zou het kunnen zijn dat de oppervlakte van de gemiddelde staplaats afwijkt van de gemiddelde ligplaats. Gegevens hierover konden niet worden verkregen. Hieraan moet echter niet te zwaar worden getild, gezien het feit dat woonbootbewoners in veel gevallen gratis gebruik maken van de wallekant, zodat het gemiddelde scheepsoppervlak ook niet alles zegt.

voorzieningen voor woonwagenbewoners tegen deze prijsverschillen opweegt. Hier komt nog bij dat een standplaats niet overdraagbaar is bij verkoop, zoals een ligplaats, terwijl er ook voor standplaatsen een wachtlijst is. Aan de andere kant genieten woonwagenbewoners huurbescherming, in tegenstelling tot woonbootbewoners. De stagelden kunnen dus niet zomaar worden verhoogd. Alles overziende lijkt het er op dat woonbootbewoners vergeleken met woonwagenbewoners niet te veel betalen aan gemeentelijke woonlasten.

11 Conclusies

Doel van dit onderzoek was na te gaan of water- en walbewoners, voor wat betreft de gemeentelijke woonlasten en -baten, gelijkwaardig worden behandeld.

Worden waterbewoners vergeleken met woonwagenbewoners, dan is duidelijk dat waterbewoners niet teveel betalen.

De vergelijking met bewoners van huizen was minder eenvoudig, doordat een aantal punten niet direct konden worden vergeleken. Toch is de conclusie gerechtvaardigd dat woonbootbewoners gemiddeld genomen een gelijkwaardig bedrag betalen aan gemeentelijke woonlasten. Wel is het zo dat de bijdrage van woonbootbewoners aan de algemene middelen van de gemeente niet afhangt van de waarde van de woning, zoals bij huizen het geval is. Verder is de grondwaarde die voor elke locatie is vastgesteld buiten het onderzoek gebleven, terwijl ook de dynamiek van het nieuwe tariefstelsel niet in de analyse is betrokken: de vergelijking heeft (voornamelijk) betrekking op het jaar 1997.

Bijlage 1 Motie

Bijlage 2

Voorstel onderzoeksopzet vergelijkend woonlastenonderzoek

dr. M.A. Allers

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)

4 april 1997

Achtergrond

Bij het vaststellen van de begroting voor 1995 heeft de Gemeenteraad van Groningen besloten de liggelden voor woonschepen structureel met f200.000 te verhogen. Tegen dit besluit is veel protest gekomen van de betrokkenen, die vinden dat de liggelden te hoog worden. Op 20 november 1996 nam de Raad een motie aan waarin het college wordt opgedragen 'te onderzoeken of de gemeente haar burgers (op het water en aan de wal) gelijkwaardig behandelt voor wat betreft de directe en indirecte woonkosten die door de gemeente aan haar inwoners in rekening worden gebracht'. Dit onderzoek is uitbesteed aan het COELO.

Uitvoering onderzoek

Het onderzoek wordt uitgevoerd door M.A. Allers (COELO). Opdrachtgever is de Bestuursdienst; contactpersoon daar is G. Woudstra (F&I).

De uitvoering van het onderzoek geschiedt in twee fasen. De eerste fase bestaat uit het opstellen van een onderzoeksopzet. Na gesprekken met betrokken gemeentebtenaren en met vertegenwoordigers van de belangengroepen van woonschipbewoners,³⁸ en na bestudering van de relevante stukken, is een voorstel gemaakt voor de onderzoeksopzet. De voorliggende rapportage is het eindproduct van de eerste fase. Dit voorstel wordt voorgelegd aan het College. Na vaststelling van de onderzoeksopzet zal het eigenlijke onderzoek plaatsvinden: dit is de tweede fase.

Voorgestelde onderzoeksopzet

Uitgangspunt

Leidraad bij het bepalen van de onderzoeksopzet is de motie van 20 november 1996 waarin om dit onderzoek is gevraagd. Uitgangspunt hierin is dat het redelijk is om de inwoners van de gemeente *gelijkwaardig* te behandelen wat betreft woonkosten die *door de gemeente zelf* in rekening worden gebracht. Andere woonkosten, zoals

³⁸ Gesproken is met A. Runhart (Schipperswijkraad), R. Kuilder (Bewonerscomité Woonschepenhaven), S. Elings en K. Koetje (beide WCG). Het feit dat met deze personen is gesproken impliceert niet dat zij (of de organisaties die zij vertegenwoordigen) instemmen met de inhoud van deze rapportage.

energiekosten, verzekeringen en hypotheek, worden expliciet van het onderzoek uitgesloten omdat de gemeente hierop geen invloed heeft.

Door vertegenwoordigers van woonschipbewoners wordt wel gesteld dat dergelijke kosten (met name die voor onderhoud) wel een rol zouden moeten spelen, omdat zij (indirect) beperkingen opleggen aan het gebruik van (en dus de waarde van) water. Bij de beoordeling van de water-waarde zal worden bezien of (en zo ja, hoe) hiermee rekening dient te worden gehouden. De niet-gemeentelijke kosten zullen echter niet *afzonderlijk* in dit onderzoek worden meegenomen. Eventuele hoge kosten in deze categorie neemt men immers vrijwillig op zich als men er voor kiest op een schip te gaan wonen. Bovendien is er in dit opzicht geen sprake van een tweedeling schip - wal, omdat ook onder walbewoners grote verschillen voorkomen.³⁹ In die gevallen treedt de gemeente evenmin corrigerend op.⁴⁰

Te vergelijken lasten en baten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de in de vergelijking te betrekken woonkosten en -baten (subsidies). Mogelijk komen tijdens het onderzoek nog enkele posten aan het licht die in de vergelijking dienen te worden betrokken, maar veel zullen dat er niet zijn.

Gemeentelijke woonlasten en -baten voor schip- en walbewoners

Wal	Schip
Afvalstoffenheffing	Afvalstoffenheffing
Rioolrecht	Rioolrecht
Onroerende-zaakbelastingen	Bijdrage algemene middelen via precario
Grondkosten (bijv. huur, erfpacht)	Waterwaarde (via precario)
-	Administratiekosten (precario)
Woonkostentoeslag (bijzondere bijstand)	Woonkostentoeslag (bijzondere bijstand)
Subsidie particuliere woningverbetering	Soortgelijke subsidie

Sommige posten in de tabel kunnen zonder meer worden ingevuld of tegen elkaar worden weggestreept. De meeste problemen worden voorzien bij de vergelijking tussen de bijdragen aan de algemene middelen en de kosten van grond respectievelijk water.

De bijdrage aan de algemene middelen die scheepsbewoners gaan betalen is gebaseerd op een veronderstelde *gemiddelde* waarde van de woonschepen. Dit moet worden vergeleken met de OZB, waarbij de waarde van iedere woning afzonderlijk

³⁹ Bijvoorbeeld: een huis met een houten vloer is duurder in de verzekering dan een huis met een betonnen casco; een huis in de Oud-Indische buurt is veel duurder in het onderhoud (en heeft hogere stookkosten) dan een nieuwbouwwoning in De Held; iemand zonder vaste baan heeft hogere hypotheekkosten dan iemand met.

⁴⁰ Behalve dan via het (ook voor scheepsbewoners toegankelijke) gemeentelijke minimabeleid.

als grondslag dient. Verder dient rekening te worden gehouden met de geschatte kosten van de kwijscheldingsregeling, die in de stijging van de liggelden is verdisconteerd.

De vergelijking tussen de kosten van grond en water is nog ingewikkelder. Niet alleen is water niet gelijk aan grond, ook de rechten verbonden aan bijvoorbeeld erfpacht (grond) en een ligvergunning (water) verschillen. Hiermee zal zoveel mogelijk rekening moeten worden gehouden. Verschillen in rechten zijn echter niet eenvoudig te kwantificeren. Op voorhand is daarom duidelijk dat een dergelijke vergelijking onvermijdelijk arbitraire elementen in zich zal dragen.

Wijze van vergelijken

Idealiter zouden puntsgewijs de gemeentelijke woonlasten en -baten voor bewoners van wal en schip naast elkaar worden gezet en gekwantificeerd. Door sommering zou dan kunnen worden bepaald of sprake is van een verschil. Over de toelaatbaarheid van de omvang van een eventueel verschil kan op economische gronden overigens geen uitspraak worden gedaan: dit is bij uitstek een politieke zaak.

Zoals gezegd zijn niet alle posten in de tabel zonder meer te kwantificeren. In plaats van het maken van (onvermijdelijk enigszins arbitraire) vooronderstellingen om toch getallen in te kunnen vullen, wordt daarom voorgesteld om de kwestie van de andere kant te bezien, en na te gaan welke vooronderstellingen men moet maken om tot een gelijkwaardige behandeling van wal- en scheepsbewoners te kunnen concluderen. Aan de hand van de wèl beschikbare gegevens kan vervolgens worden bezien of de benodigde vooronderstellingen (omtrent de waarde van een ligplaats, de gemiddelde waarde van een woonschip, e.d.) realistisch zijn. Door de vooronderstellingen op deze manier te expliciteren is een zuivere afweging mogelijk, op basis van alle beschikbare gegevens.

Peiljaar

Voorgesteld wordt om een vergelijking te maken voor het jaar 1997. Als nu al wordt voorzien dat te vergelijken posten in de nabije toekomst substantiële veranderingen zullen ondergaan, wordt daar rekening mee gehouden.⁴¹ Bij de precariobelasting worden de tarieven genomen die gelden voor woonschepen waarvoor de vergunning is verleend na 1 januari 1997.⁴² De (lagere) tarieven tijdens de overgangperiode voor bestaande vergunningen blijven dan buiten beschouwing. Doel is immers om het nieuwe tariefensysteem te toetsen, en niet de overgangsregeling die aan de invoering daarvan voorafgaat.

⁴¹ Dit is het geval bij de subsidieregeling voor de verbetering van woonboten, die dit jaar afloopt.

⁴² Uitgangspunt is het collegestuk van 18 november 1996 (Verhoging liggelden woonboten).

Verder verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten:

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997

Bovenstaande rapporten kunnen worden besteld door overmaking van f25 per exemplaar op giro 5528794, ten name van COELO Groningen, onder vermelding van de gewenste nummers.