

# Veel geld vroegtijdig het riool in?

*Zou ik de rioolaanleg voor de komende jaren vooruit willen laten betalen?*

*Dat is de vraag die raadsleden zichzelf moeten stellen wanneer zij de berekening voor de tarieven voor de rioolheffing c.q. het rioolrecht beoordelen en de tariefsverordening gaan goedkeuren.*

Vanwege de grotere gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de watertaken (rioolwater, regenwater, grondwater) is de Gemeentewet aangepast zodat de daaraan verbonden extra kosten aan de burgers kunnen worden doorberekend. In dit artikel wordt nader ingegaan op de bijzonderheden die een veelal onzichtbare rol spelen bij de bepaling van de hoogte van deze lokale heffing. Allereerst worden de fiscale randvoorwaarden behandeld, zoals deze in de Gemeentewet zijn vastgelegd. Die voorwaarden lijken heel redelijk want er mag maximaal sprake zijn van kostendeckende tarieven. Maar daarna wordt ingegaan op hetgeen fiscaal allemaal tot die 'kosten' mag worden gerekend. En dan blijkt dat de burgers soms niet alleen voor hun bestaande riolering moeten betalen. Soms moeten zij nu ook al vooruitbetalen voor hun riolering terwijl die pas over vele jaren zal worden vervangen. Die toekomstige vervanging kan te zijner tijd echter ook 'gewoon' worden afgeschreven en daarop hoeft dus niet te worden vooruitbetaald.

Sytzo van der Schaaf RA schreef dit artikel op persoonlijke titel.



De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de water-taken is per ingaande 2008 veranderd en daarom moet uiterlijk binnen vijf jaar het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) zijn aangepast. Daarin moet voortaan, naast de afvoer van rioolwater, ook aandacht worden besteed aan de afvloeiing van regenwater en aan het grondwater. Uiterlijk 1 januari 2010 moet voorts het huidige rioolrecht zijn omgezet in een nieuwe rioolheffing. Er is dus gedurende de periode 2008/2009 sprake van een omschakeling van een rioolrecht naar een ruimer gedefinieerde riool(belasting)heffing. Hierna worden de oude en nieuwe fiscale randvoorwaarden nader bezien. De vraag is of daarin veel verandert.

De fiscale randvoorwaarden voor het 'oude' rioolrecht liggen vast in artikel 229b Gemeentewet waarin staat:

- 1 *In verordeningen op grond waarvan rechten als bedoeld in artikel 229, eerste lid, onder a en b, worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake.*
- 2 *Onder de in het eerste lid bedoelde lasten worden mede verstaan:*
- a *bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa;*
  - b *de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds.'*

In het eerste lid ligt dus vast dat er maximaal sprake mag zijn van een lasten(kosten)dekkende tariefsraming. In het tweede lid van artikel 229b wordt het lastenbegrip verruimd met de bijdragen voor de noodzakelijke vervanging. Dit ruimere fiscale lastenbegrip is overeenkomstig de tot 2004 geldende gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften (GCV 1995) waarbij de stortingen in vervangingsreserves ook tot de lasten behoorden. Dit verslaggevingstechnische lastenbegrip is met het in 2004 ingaande Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) veranderd, waardoor de mutaties in de reserves nadrukkelijk niet meer tot de baten en lasten behoren. Omdat het in de Gemeentewet vastgelegde fiscale lastenbegrip nog wel de ruimere strekking bleef behouden is

er in het BBV een specifieke balanspost opgenomen. In artikel 44, lid 2 BBV staat namelijk: *'Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden'*. Uit de artikelgewijze toelichting blijkt dat dit tarieven betreft waarvan de besteding gebonden is en gezien lid 1 van artikel 229b Gemeentewet klasseert het rioolrecht als zodanig. Zoals vermeld moet het rioolrecht uiterlijk ingaande het belastingjaar 2010 zijn vervangen door een breder geformuleerde rioolheffing waaruit tevens de kosten van de lokale regen- en grondwatertaken kunnen worden bestreden. Ingaande het jaar 2008 is er daarom een artikel 228a in de Gemeentewet opgenomen inzake de rioolheffing. Daarin wordt echter niet meer gesproken over 'lasten' (die tevens de bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging omvatten) maar over 'kosten', namelijk als volgt:

- 1 *Onder de naam rioolheffing kan een belasting worden geheven ter bestrijding van de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan:*
- a *de inzameling en het transport van huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater, alsmede de zuivering van huishoudelijk afvalwater en*
  - b *de inzameling van afvloeiend hemelwater en de verwerking van het inge-*

*zamelde hemelwater, alsmede het treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.*

- 2 *Ter zake van de kosten, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, kunnen twee afzonderlijke belastingen worden geheven.*
- 3 *Onder de kosten, bedoeld in het eerste lid, wordt mede verstaan de omzetbelasting die als gevolg van de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit dat fonds.'*

Wat verder opvalt is dat de expliciete maximalisering van het begrote tarief ter dekking van de begrote lasten is vervallen. Nu staat er dat er: *'een belasting (kan) worden geheven ter bestrijding van de kosten'*. Voorts is de bepaling inzake de *'bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa'* niet meer opgenomen. Dat lijkt te duiden op een aanzienlijke wijziging van de in de Gemeentewet vastgelegde fiscale randvoorwaarden inzake de nieuwe rioolheffing. Niets is echter minder waar. Want in antwoord op vragen van de Tweede Kamer (vergaderjaar 2006-2007, 30 578, nr. 6, pagina 11 en 14) is namelijk het volgende vermeld:

**Soms moet de burger nu ook al vooruitbetalen voor hun riolering terwijl die pas over vele jaren zal worden vervangen.**



**PAGINA 11:** *Net als het huidige rioolrecht is de nieuwe rioolheffing maximaal kostendekkend. Alleen die kosten die direct of indirect te maken hebben met de taken genoemd in artikel 229, eerste lid, onderdelen a en b, van de Gemeentewet, kunnen uit de heffing worden bekostigd. Ook in het huidige rioolrecht bestaat er de mogelijkheid om indirecte kosten door te berekenen in het rioolrecht. Dit is niet nieuw.*

**PAGINA 14:** *Voor het rioolrecht bestaat de wettelijke mogelijkheid om via het tarief vooraf gepland te sparen voor toekomstige vervangingsinvesteringen (art. 229b, tweede lid, onderdeel a, van de Gemeentewet). Ook deze spaarbedragen moeten op grond van het BBV aan een voorziening worden toegevoegd. In het jaar dat de vervangingsinvestering wordt gerealiseerd, komt deze als actief op de balans en kan de opgebouwde spaarvoorziening daarop in mindering worden gebracht. Via de spaarbedragen kan het opwaartse effect van vervangingsinvesteringen op het rioolrecht dus worden gemitigeerd. Het wetsvoorstel behoudt deze mogelijkheid ook voor de nieuwe rioolheffing.*

**CONCLUSIE:** Feitelijk blijven ondanks de andere bewoordingen de fiscale randvoorwaarden hetzelfde. Zowel voor het oude rioolrecht als voor de nieuwe rioolheffing geldt een tarief dat maximaal kostendekkend mag zijn; maar ook dat in dit tarief een spaarbedrag voor toekomstige vervangingsinvesteringen mag worden opgenomen. De vraag is echter of dit eventuele spaarbeleid niet moet worden heroverwogen nu de rioolkosten ook het regenwater en het grondwater gaan betreffen.

## Financiële gevolgen

Er zijn uiteraard ook andere manieren dan 'sparen' om de rioleringsinvesteringen in tarieven met de gebruikers te verrekenen. Het BBV gaat er in beginsel vanuit dat er een activering plaatsvindt (artikel 59, lid 2 BBV) en dat de afschrijvingslasten aan de verwachte toekomstige gebruiksduur worden toegerekend (artikel 64, lid 3 BBV). Deze afschrijvingslasten worden dus in het riooltarief opgenomen en de rioolgebruiker betaalt op deze manier "achteraf" – tijdens de feitelijke gebruikspe-

riode – voor het aangelegde riool. Deze methode van activeren en afschrijven moet in elk geval worden toegepast voor de aanleg van rioleringen die nieuwe rioolaansluitingen betreffen, want daarvoor mag niet – door anderen – voor worden gespaard.

Maar er kan wel op twee manieren een (extra) bijdrage in de aanlegkosten van nieuwe riolering van de profijt hebben: de derden worden verkregen. Namelijk via een zogenoemde baatbelasting ex artikel 222 Gemeentewet voor reeds bestaande bouw. Dit betreft veelal nieuwe aansluitingen in het buitengebied. Of via de opname van de rioolaanlegkosten in de (grond)prijs bij nieuwbouwprojecten. Bij de gemeentelijke grondexploitatie is de noodzakelijke rioolaanleg meestal in de kostprijs van de (bouw)grond opgenomen. Deze 'nieuwe' rioolgebruikers betalen dus in één keer (vooraf) voor het specifiek 'voor hen' aangelegde riool. Vervolgens betalen deze burgers overigens wel het gewone riooltarief waarin ook de afschrijvingslasten van de andere reeds aangelegde riolering is opgenomen. Dat is in zekere zin ook wel redelijk omdat deze 'nieuwe' rioolaansluitingen immers in het bestaande (hoofd)rioolstelsel worden opgenomen.

Een bijzondere variant betreft de situatie waarbij de jaarlijkse investering in de rioolvervanging in één jaar wordt afgeschreven. Deze methode stamt nog uit de tot 2004 geldende gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften toen er een grotere vrijheid tot extra afschrijving bestond. Ook nu wordt deze methode nog wel toegepast. Maar een 'extra afschrijving' op de riolering is onder het BBV niet zomaar toegestaan. Daarom wordt nu in het riooltarief eerst een jaarlijks 'spaarbedrag' opgenomen waaruit de gehele geraamde jaarlijkse vervangingsinvesteringen kunnen worden gedekt. Dat 'gespaarde' bedrag wordt vervolgens – conform artikel 62, lid 2 BBV – afgeboekt op de jaarlijkse vervangingsinvesteringen. Deze burgers betalen nu dus gezamenlijk vooruit voor het gebruik van de jaarlijks aangelegde vervangende riolering. Deze methode wordt ook wel "ideaalcomplex" genoemd, dat mede gezien de administratieve eenvoud daarvan. Dit ietwat oneigenlijke "ideaalcomplex"

wordt het meeste toegepast bij de grote(re) gemeenten waar sprake is van een jaarlijks vrijwel gelijkblijvend niveau van vervangingsinvesteringen in de riolering.

Bij de meeste gemeenten is er sprake van een mix van reeds via grondkosten gedekte rioolaanleg, van geactiveerde nog af te schrijven rioolaanlegkosten en van reeds afgeschreven maar nog wel in gebruik zijnde – soms eeuwenoude – riolering. Op den duur moet vrijwel alle riolering worden vervangen, dan wel worden aangepast op de nieuwe gemeentelijke regen-/grondwatertaken c.q. nieuwe milieuvorschriften. En dat gaat véél geld kosten. Maar de vraag is natuurlijk wel, wie gaat dat betalen? Oftewel gaan we nu al sparen voor de financiering van die toekomstige vervangingsinvesteringen, zodat deze in het jaar van vervangende rioolaanleg geheel dan wel deels ineens ten laste van de dan goedgevulde vervangingsvoorziening (ex artikel 44, lid 2 BBV) kunnen worden gebracht? Is het matigen van het toekomstige 'opwaartse effect van vervangingsinvesteringen op het rioolrecht' politiek echt nu al zo belangrijk? Dan betalen de huidige burgers dus ook nu al vooruit voor een riolering die wellicht pas in de verre toekomst zal worden vervangen en vervolgens nog jarenlang door anderen zal worden gebruikt. Of worden de toekomstige vervangingsinvesteringen te gelegener tijd toch maar "gewoon" geactiveerd en dan via afschrijving ten laste van die toekomstige daadwerkelijke gebruikers gebracht?

Dat voor de rioolaanleg moet worden betaald is alleszins redelijk. Maar dat – naast de afschrijving op het huidige rioolstelsel – nu ook al moet worden betaald voor de toekomstige vervanging van iets dat wellicht nooit zelf zal worden gebruikt, dat lijkt toch wel wat onredelijk. Vooral als het huidige riooltarief als relatief hoog wordt ervaren. Vandaar dat de raadsleden dan voor zichzelf – en voor de burgers die zij vertegenwoordigen – de vraag moeten beantwoorden: *Zou ik zelf de rioolaanleg voor de komende jaren echt nu al vooruit willen betalen?*