Van den Bosch & Partners
Belastingadviseurs voor overheden

mr. J.K. Lanser
mr. A.A.C. Bruijns
mr. R.M.M. Duits
mr. R.P.M.M. Mols
mr. P. van den Berg
mr. E.G. Borghols

Advies inzake mogelijkheden Rioolheffing

Gemeente Roermond

Sliedrecht, 27 februari 2019

Mr. R.M.M. Duits

Inhoudsopgave

1 Inleiding 3

2 Mogelijkheden rioolheffing 4

2.1 Algemeen 4
2.2 Objectafbakening 4
2.2.1 Afbakening conform huidige Modelverordening VNG 4
2.2.2 Aansluiten bij WOZ-objectafbakening 4
2.2.3 Objectafbakening Roermond 4
2.3 Belastingplicht 5
2.3.1 Mogelijkheden belastingplicht 5
2.3.2 Belastingplicht Roermond 5
2.4 Mogelijkheden belastbaar feit 5
2.4.1 Belastbare feit Roermond 6
2.5 Heffingsmaatstaven 6
2.5.1 Vast bedrag 7
2.5.2 Waterverbruik 7
2.5.3 WOZ-waarde 8
2.5.4 Lengte riool of verhard oppervlak perceel 8
2.5.5 Schema voor- en nadelen heffingsmaatstaven 8
2.5.6 Heffingsmaatstaven Roermond 9
2.6 Tariefdifferentiatie 9
2.7 Stimuleren afkoppelen middels subsidie 10
2.7.1 Afkoppelen Roermond 10
2.8 Stimuleren afkoppelen middels tariefstelling 11
2.9 Duurzaamheid 11
2.9.1 Duurzaamheidsdoelen en mogelijkheden rioolheffing 11
2.9.2 Duurzaamheidsfonds 12
2.9.3 Duurzaamheidsopties Roermond 13
2.10 Kostendekking 13
2.11 Opties Gemeente Roermond 13

1 Inleiding

Bij de gemeenten Roermond zijn een aantal vragen gerezen over de wijze waarop de rioolheffing in de toekomst zou kunnen worden ingericht. Zo is bijvoorbeeld de raad van mening dat de huidige - weliswaar eenvoudige - methodiek niet leidt tot een eerlijke toerekening aan de inwoners.

In deze (start)notitie zullen wij de diverse mogelijkheden die er zijn binnen de rioolheffing benoemen, voor wat betreft de belastingplicht, het belastbare feit en de heffingsmaatstaven en al dan niet gewenste vrijstellingen. Wij zullen daarbij ingaan op de daarbij behorende voor- en nadelen. Op basis van deze notitie kan de gemeente bepalen welke opties overwogen worden en kunnen vervolgens een aantal varianten nader worden uitgewerkt en doorgerekend worden.

2 Mogelijkheden rioolheffing

2.1 Algemeen

Sinds de invoering van de rioolheffing zijn gemeenten verantwoordelijk voor de afvoer van het hemelwater, de afvoer van huishoudelijk afvalwater, de rioleringszorg, en de aanpak van problemen die verband houden met de grondwaterstand. Per 1 januari 2010 hebben gemeenten, op grond van artikel 228a van de Gemeentewet, de mogelijkheid om een zogenoemde "brede rioolheffing" (hierna: rioolheffing) in te voeren. Met deze rioolheffing kan de gemeente de kosten die verbonden zijn aan de gemeentelijke watertaken verhalen. Gemeenten kunnen volgens de wetgever door middel van een eigen belastingverordening de heffing nader vormgeven. Het bepalen van het belastingobject, de belastingplichtige, de heffingsgrondslag en de heffingsmaatstaf is uitdrukkelijk overgelaten aan het lokale bestuur.

2.2 Objectafbakening

2.2.1 Afbakening conform huidige Modelverordening VNG

Voordat een keuze gemaakt kan worden wie de belastingplichtige is voor de rioolheffing of welke heffingsmaatstaf men wenst te hanteren, dient duidelijk te zijn welk object men in de heffing wil gaan betrekken. Voor de rioolheffing wordt daarbij veelal aangesloten bij het begrip onroerende zaak in de civielrechtelijke zin. Dit is ook opgenomen in de Modelverordening van de VNG. Daarnaast kunnen ook roerende zaken (bijv. woonboten) in de heffing betrokken worden.

2.2.2 Aansluiten bij WOZ-objectafbakening

Naast de objectafbakening van de Modelverordening (waarmee dus aangesloten wordt op de civielrechtelijke invulling van het begrip onroerende zaak) is het ook mogelijk om aan te sluiten bij de WOZ-objectafbakening. Indien bij de rioolheffing de afbakening conform de Wet WOZ gevolgd moet worden, dient dit expliciet in de verordening geregeld te worden. Door de objectafbakening van de rioolheffing te koppelen aan de objectafbakening van de Wet WOZ, wordt de uitvoeringspraktijk van de rioolheffing voor onroerende zaken identiek aan de OZB.

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat het toegestaan is om voor de rioolheffing aan te sluiten bij de WOZ-objectafbakening en dat recreatieterreinen die als één geheel geëxploiteerd worden ook als één perceel in de heffing mogen worden betrokken. [1]

2.2.3 Objectafbakening Roermond

Roermond heeft aangesloten bij de WOZ-objectafbakening. Hierdoor zijn de percelen die in de rioolheffing betrokken worden gekoppeld aan de objecten die opgenomen zijn in de WOZ-administratie. Er wordt op dat vlak dus efficiënt en vanuit één administratie gewerkt.
Deze koppeling aan de WOZ-objectafbakening kan in onze optiek het beste gehandhaafd blijven.

[1] Hoge Raad 4 november 2016, nr. 15/03647, ECLI:NL:HR:2016:2495.

2.3 Belastingplicht

2.3.1 Mogelijkheden belastingplicht

Rioolheffing kan worden geheven van eigenaren, van gebruikers, of van zowel de eigenaren als de gebruikers van die percelen. Gemeenten mogen de kosten van de riolering verhalen op zowel de eigenaren als de gebruikers, maar dienen bij een dergelijke verdeling wel duidelijk te maken dat zij geen kosten dubbel verhalen.

2.3.2 Belastingplicht Roermond

In Roermond is op dit moment uitsluitend sprake van een eigenarenheffing. Het zou voor de verdeling van de lasten in relatie tot het profijt dat verschillende groepen hebben van de watertaken van de gemeente (afvalwater, hemelwater en grondwater) ook mogelijk kunnen zijn om de lasten over eigenaren en gebruikers te verdelen. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om naast de eigenaren ook (en deel van de gebruikers) in de heffing te betrekken. Daardoor ontstaat een gecombineerde heffing, die ook meer aansluit bij het beginsel "de vervuiler betaalt".
De Hoge Raad heeft bepaald dat de gemeente bij de toerekening van kosten aan het eigenaren- en het gebruikersdeel een zekere vrijheid toekomt. Wel moet op controleerbare wijze worden vastgelegd welke uitgaven in welke mate door het eigenarendeel, onderscheidenlijk gebruikersdeel worden gedekt. Deze eis lijkt met name te moeten waarborgen dat dezelfde kosten niet twee keer in rekening worden gebracht. Daaraan kan in de praktijk vrij eenvoudig voldaan worden.

Als men echter slechts een deel van een groep belastingplichtigen (bijvoorbeeld gebruikers die meer dan een bepaalde hoeveelheid water afvoeren) in de gebruikersheffing wil betrekken, dan mag dat niet leiden tot een onevenredige heffing voor die groep. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat een groep belastingplichtigen niet meer hoeft bij te dragen aan rioleringskosten dan de kosten die door hen worden veroorzaakt.

Indien alleen gebruikers die een bepaalde minimum hoeveelheid water afvoeren (bijvoorbeeld 200 of 250 kubieke meter) in de gebruikersheffing betrokken worden, dan dient sprake te zijn van een evenredige verdeling. Deze verdeling is vrijwel altijd gebaseerd op ramingen waarbij berekend is in hoeverre de door de grootgebruikers samen af te voeren hoeveelheid afvalwater deel uitmaakt van de totale hoeveelheid af te voeren afvalwater.

Op basis van het bovenstaande is het ons inziens zeker mogelijk om naast een eigenarenheffing ook een heffing te hebben voor de (groot)gebruikers. Als slechts een deel van de gebruikers in de heffing betrokken zal worden, dan dient contact gezocht te worden met de waterleidingmaatschappij. Dan dient namelijk onderzocht te worden hoeveel van het totale waterverbruik veroorzaakt wordt door (het deel van) de gebruikers die in de heffing betrokken worden. Als alle gebruikers in de heffing betrokken worden is een dergelijke onderzoek niet noodzakelijk.

2.4 Mogelijkheden belastbaar feit

De meeste gemeenten hebben, conform de Modelverordening van de VNG, het belastbare feit gekoppeld aan het hebben van aansluiting op de riolering (bij eigenarenheffingen) dan wel het afvoeren daarop(bij gebruikersheffingen). Hierdoor dient in beginsel voor ieder perceel aangetoond te worden dat het water dat van het perceel wordt afgevoerd, op enigerlei wijze in de gemeentelijke riolering terecht dient te komen.

Als de gemeente de verruiming van de brede rioolheffing optimaal wil benutten, dan zou het in onze optiek mogelijk moeten zijn om het belastbare feit niet alleen afhankelijk te stellen van het aangesloten zijn op de riolering of het afvoeren van water. Vanuit de collectiviteitsgedachte kan men ook veronderstellen dat ieder perceel belang heeft bij het nakomen van de gemeentelijke

zorgplichten en dus in de heffing zou moeten worden betrokken. Met een dergelijke verruiming kunnen ongebouwde percelen of andere percelen waarvan niet kan worden vastgesteld dat ze water afvoeren, toch in de heffing worden betrokken.

De belastingrechter heeft geoordeeld dat het toegestaan is om de belastingplicht voor de rioolheffing te verruimen, in de zin dat de heffing niet meer afhankelijk hoeft te zijn van het hebben van een aansluiting of daadwerkelijk afvoeren op de riolering.[2]

Ten aanzien van het hanteren van een ruime definitie van het belastbare feit dient wel een kanttekening te worden geplaatst. Vaak worden ongebouwde percelen en kleine percelen zoals trafo's, hoogspanningsmasten, gasdistributiestations etc. buiten de heffing gehouden, omdat deze niet of nauwelijks profiteren van de gemeentelijke voorzieningen die getroffen worden i.v.m. de zorgplichten. Indien men kiest voor ieder perceel in de heffing te gaan betrekken, dan zullen ook deze in de heffing betrokken gaan worden. Dat zou kunnen leiden tot weerstand bij de eigenaren/gebruikers van dergelijke percelen.

Een verruiming van het belastbare feit kan dus een instrument zijn om de lasten van de riolering te spreiden over een groter aantal belastingplichtigen. Dat heeft weer een gunstig effect op de tariefstelling.

2.4.1 Belastbare feit Roermond

In Roermond is het belastbare feit momenteel gekoppeld aan het hebben van een directe of indirecte aansluiting op de riolering (voor eigenaren) dan wel het direct dan wel indirect afvoeren (voor gebruikers). Hierdoor dient in beginsel voor ieder perceel aangetoond te worden dat het water dat van het perceel wordt afgevoerd, op enigerlei wijze in de gemeentelijke riolering terecht komt. Bij ongebouwde percelen en kleine bebouwde percelen (trafo's, hoogspanningsmasten etc.) is dat in de praktijk echter vrijwel niet aan te tonen. Deze percelen worden momenteel daarom niet in de heffing betrokken. Dit zou kunnen worden opgelost door het belastbare feit te verruimen waardoor alle percelen in de heffing worden betrokken, ongeacht of deze water afvoeren via of aangesloten zijn op de gemeentelijke riolering.

Wel dient de kanttekening gemaakt dat een verruiming zeer waarschijnlijk zou kunnen leiden tot weerstand. Dit zou zich weer kunnen vertalen in een relatief hoog aantal bezwaar- en beroepschriften. Dat kan deels voorkomen worden door een lager tarief te hanteren voor percelen waarvan niet kan worden aangetoond dat water wordt afgevoerd.

2.5 Heffingsmaatstaven

De keuze van de heffingsmaatstaf is door de wetgever in beginsel overgelaten aan het lokale bestuur. Wel heeft de wetgever aangegeven dat de VNG in de Modelverordening een aantal mogelijkheden van heffingsmaatstaven, die in de praktijk zijn getoetst, heeft uitgewerkt. Hierbij worden de volgende mogelijkheden genoemd:

- vast bedrag per eigendom;
- bedrag afhankelijk van het waterverbruik;
- vast bedrag vermeerderd met een toeslag voor hoeveelheid waterverbruik;
- bedrag afhankelijk van de lengte van het riool langs het perceel;
- bedrag afhankelijk van het verharde oppervlak van een perceel.

[2] Hof Arnhem-Leeuwarden 11 februari 2014, nr. BK 12/00196, ECLI:NL:GHARL:2014:917.

Al deze heffingsmaatstaven zijn toegestaan, maar een heffing op basis van het waterverbruik kan bijvoorbeeld niet toegepast worden bij een eigenarenheffing. De eigenaar kan zelf namelijk geen invloed uitoefenen op de hoeveelheid water die wordt afgevoerd, voor zover hij niet ook tevens de gebruiker van het perceel is.

2.5.1 Vast bedrag

Een veel gebruikte heffingsmaatstaf betreft het hanteren van een vast bedrag. Deze maatstaf kan zowel gehanteerd worden voor heffingen die plaatsvinden van eigenaren als voor gebruikers. Voordeel van het heffen van een vast bedrag is dat deze leidt tot een eenvoudige uitvoering en dus ook lage perceptiekosten. Nadeel van een vaste tarifering is dat deze leidt tot een minder evenwichtige kostendeling (grote objecten betalen net zoveel als kleine objecten), terwijl er ook geen sprake is van een prikkel tot zuinig gebruik van water (objecten die veel (afval)water afvoeren betalen net zoveel als objecten die weinig of vrijwel geen water afvoeren). Het hanteren van een vast bedrag doet wel recht aan de 'collectief goed' gedachte die in feite van de rioolheffing uitgaat en kostenveroorzaking los laat. Veel kosten van de riolering worden immers met name veroorzaakt door hemelwaterafvoer en niet zozeer door de afvoer van afvalwater.

2.5.2 Waterverbruik

De heffing van de gebruiker kan ook plaatsvinden op basis van het waterverbruik. Een heffing die gebaseerd is op het waterverbruik wordt altijd gebaseerd op het aantal kubieke meters afvalwater dat wordt afgevoerd via de gemeentelijke riolering.[3] Omdat de afvoer als zodanig niet in alle gevallen objectief vast te stellen is, wordt het aantal herleide kubieke meters water dat naar het object is toegevoerd of opgepompt, ook geacht te zijn afgevoerd. Dat is echter niet altijd het geval, zodat de meeste gemeenten ervoor kiezen om een zogenaamde '*tegenbewijsregeling*' in de verordening op te nemen. Op basis daarvan wordt de hoeveelheid water verminderd met de hoeveelheid die niet als afvalwater is afgevoerd. Bij deze vorm wordt vrijwel altijd gewerkt met tariefklassen (bijvoorbeeld 100 kubieke meter afgevoerd water).

Voordelen van een heffing op basis van waterverbruik is dat daarmee een duidelijkere relatie te leggen is met het profijt dat men heeft. Percelen die veel afvalwater afvoeren betalen immers meer dan percelen die weinig water afvoeren. Industriële of agrarische bedrijven die veel water lozen worden bij een dergelijke heffing ook voor een hoger bedrag in de heffing betrokken. Wel dient men bij een heffing die gebaseerd is op waterverbruik inzicht te hebben in de hoeveelheid opgepompt water, bijvoorbeeld doordat dit via een meter of op andere wijze geregistreerd wordt.

Nadelen zijn dat een heffing die gebaseerd is op het waterverbruik vaker kan leiden tot procedures, hogere uitvoeringskosten met zich meebrengt en ook bewerkelijker is dan het hanteren van een vast tarief. Het hanteren van tariefklassen kan dit deels ondervangen, maar niet geheel. Daarnaast dient men gegevens te ontvangen van een derde (waterleidingmaatschappij) en kan de heffing pas na afloop van het tijdvak opgelegd worden. Dat kan worden voorkomen door de heffing te baseren op het verbruik van een voorgaand belastingjaar. Daarvan is immers wel al het waterverbruik bekend.

Een heffing die gebaseerd is op het daadwerkelijke waterverbruik (al dan niet gecombineerd met tariefklassen) kan een wel een prikkel vormen tot zuinig gebruik van water. Bij het nastreven van bepaalde duurzaamheidsdoelen kan dit dus wel een geschikte heffingsmaatstaf zijn. Zoals in paragraaf 2.7 – 2.9 besproken zal worden, zijn duurzaamheidsdoelen echter beter na te streven door het afkoppelen van afvoerend oppervlak. Er wordt immers veel meer hemelwater afgevoerd via de riolering dan afvalwater.

[3] De exacte hoeveelheid hemelwater die afgevoerd wordt is immers niet te bepalen.

2.5.3 WOZ-waarde

Steeds meer gemeenten kiezen er voor om de heffing afhankelijk te stellen van de WOZ-waarde. De rechter heeft in verschillende uitspraken bepaald dat de WOZ-waarde als maatstaf voor de rioolheffing kan worden gehanteerd. Door de WOZ-waarde te hanteren wordt een andere verdeling van de kosten die gepaard gaan met de riolering bewerkstelligd. Dure objecten gaan dan immers meer bijdragen dan goedkopere objecten.

De Hoge Raad heeft inmiddels bevestigd dat het gebruik van de WOZ-waarde als heffingsmaatstaf is toegestaan.[4] Wel dient bij een koppeling aan de WOZ-waarde rekening gehouden te worden met de WOZ-uitzonderingen. Cultuurgrond, kerken en bijvoorbeeld ook Natuurschoonwetlandgoederen worden ofwel niet gewaardeerd of kennen een lagere waardering. Met dat aspect dient ook rekening gehouden te worden voor de rioolheffing.

Een ander nadeel van het hanteren van de WOZ-waarde als heffingsmaatstaf is de omstandigheid dat bij agrarische bedrijven vaak opstallen aanwezig zijn, die over het algemeen niet aangesloten zijn op of afvoeren via de gemeentelijke riolering. Doordat ook de waarde van die opstallen mede de hoogte van de rioolheffing bepalen, zou deze heffingsmaatstaf met name bij agrariërs kunnen leiden tot weerstand.

2.5.4 Lengte riool of verhard oppervlak perceel

Deze twee heffingsmaatstaven worden nagenoeg niet (meer) gebruikt en worden daarom hier niet verder besproken. Een koppeling van de heffingsmaatstaf aan het verharde oppervlak van het perceel kan een optie zijn indien men het afkoppelen van percelen fiscaal wenst te stimuleren en om bepaalde duurzaamheidsdoelen te behalen. Dit zou (mogelijk) kunnen leiden tot een toenemende interesse in deze heffingsmaatstaf. Het hanteren van die maatstaf zal echter wel leiden tot een verzwaring van de administratieve lasten en de meer bewerkelijke uitvoering, omdat in dat geval vastgesteld dient te worden c.q. onderzocht te worden wat de totale oppervlakte is van het afvoerend oppervlak.[5] Dat leidt weer tot hogere perceptiekosten.

2.5.5 Schema voor- en nadelen heffingsmaatstaven

In het hierna volgende schema zijn een aantal voor- en nadelen van de verschillende heffingsmaatstaven opgenomen:

Heffingsmaatstaf	**Voordeel**	**Nadeel**
Vast bedrag per perceel	• Eenvoudige uitvoering • Eenvoudige koppeling via de WOZ-administratie mogelijk • Eenvoudige differentiatie tussen woningen – niet-woningen is mogelijk • V.z.v. geheven van eigenaren: minder subjecten (veel huurwoningen zijn in eigendom bij grote entiteiten zoals woningbouwverenigingen en institutionele beleggers) • Weinig proceduregevoelig	• Minder evenwichtige kostentoedeling • Particuliere huishoudens kunnen (gezien toenemende kosten) onevenredig zwaar belast worden t.o.v. niet-woningen

[4] Hoge Raad 15 mei 2009, nr. 07/13148, LJN BD5477.
[5] Zie ook paragraaf 2.6 e.v. inzake het afkoppelen en paragraaf 2.9 inzake duurzaamheid.

	• Weinig administratieve lasten en perceptiekosten (w.o. kosten bezwaar- en beroepsprocedures)	
WOZ-waarde	• Eenvoudige koppeling via de WOZ-administratie • Eenvoudige differentiatie woning – niet-woning wordt op deze wijze al gerealiseerd . Een echte differentiatie in tarief is ook nog mogelijk	• Minder goede relatie met de kosten • Kan bij bepaalde belastingplichtigen (niet-woningen en agrariers) leiden tot weerstand
Waterverbruik (div. combinaties)	• Afhankelijk van de differentiatie is er meer relatie met profijtbeginsel • "Vrijstelling aan de voet" mogelijk, zodat alleen grotere lozers worden belast • Kan gebruikt worden om duurzaamheidsdoelen na te streven	• Proceduregevoelig(er) • Bewerkelijk v.w.b. vullen en onderhouden systeem heffende instantie • Afhankelijk van derden v.w.b. gegevens waterinname of waterverbruik • Niet voor eigenaar mogelijk
Lengte riool	• Geen duidelijk voordeel bekend	• Geen relatie met de gebruikskosten • Proceduregevoelig • Bewerkelijk
Verhard oppervlak perceel	• Begrijpelijke maatstaf i.v.m. rioolheffing voor hemel- en grondwater • Kan gebruikt worden i.v.m. stimuleren afkoppelen	• Geen relatie met de kosten van waterafvoer • Niet altijd duidelijk wat de grootte van het aangesloten verharde oppervlak is

2.5.6 Heffingsmaatstaven Roermond

Roermond heft op dit moment tegen vaste tarieven. Het tarief bedraagt € 169,32 en percelen met een WOZ-waarde die lager is dan € 40.000,- betalen € 84,66. Het hanteren van deze vaste tarieven leidt tot een heffing die redelijk eenvoudig uit te voeren is. Omdat kleine percelen over het algemeen minder water afvoeren en dus ook minder profijt hebben van de aansluiting, is een rechtvaardiging aanwezig voor dit onderscheid.

Nadeel van de vaste tarieven is dat iedereen hetzelfde bedrag dient bij te dragen, ongeacht wat de daadwerkelijke waterafvoer is of de grootte van het perceel dat is aangesloten op de riolering. Mede daarom worden vaste tarieven vaak als "onrechtvaardig" ervaren. Iedereen draagt immers gelijk bij, terwijl het profijt of verbruik behoorlijk kunnen verschillen.

Daarnaast is er geen prikkel aanwezig om zuinig met water om te gaan.

2.6 Tariefdifferentiatie

Een mogelijkheid om te komen tot een herverdeling van de lasten die verband houden met de rioolheffing is het invoeren van een tariefdifferentiatie, waarbij eigenaren van percelen die niet tot woning dienen een hoger bedrag betalen dan eigenaren van percelen die wel tot woning dienen.

Het maken van onderscheid tussen woningen en niet-woningen is onder de rioolheffing toegestaan.[6] Dit onderscheid is ook in de jurisprudentie acceptabel geacht, omdat de eigenaar/gebruiker van een bedrijfspand over het algemeen meer voordeel heeft bij de aansluiting op het riool dan die van een woning. Het verschil in tarief mag, naar de omstandigheden beoordeeld, niet te groot worden.

Met het invoeren van een tariefdifferentiatie kunnen een deel van de lasten die nu door de eigenaren van woningen gedragen worden, verplaatst worden naar de eigenaren van niet-woningen. Omdat het aantal woningen veel groter is dan het aantal niet-woningen en, zoals hierboven reeds is vermeld, het verschil in tarief niet al te groot mag zijn, zal een tariefdifferentiatie vaak slechts kunnen leiden tot een geringe lastenverschuiving. Het invoeren van een tariefdifferentiatie zou desondanks wel kunnen leiden tot een eerlijkere toerekening van de kosten van de rioolheffing. Eigenaren van niet-woningen zullen dan immers meer gaan bijdragen dan eigenaren van woningen.

Het is ook mogelijk om een tariefdifferentiatie in te voeren die afhankelijk is van het soort water dat afgevoerd wordt via de riolering. Zo zou bijvoorbeeld onderscheid gemaakt kunnen worden tussen percelen die alleen hemelwater afvoeren en percelen die zowel hemel- als afvalwater afvoeren.

2.7 Stimuleren afkoppelen middels subsidie

Veel Nederlandse gemeenten streven ernaar om zoveel mogelijk regenwater af te koppelen van het riool. Op veel plekken stroomt regenwater via de dakgoot en regenpijp rechtstreeks het riool in en kan zo wateroverlast veroorzaken. Dat is jammer, want dit is schoon water dat net zo goed de grond in kan lopen en ook goed is tegen verdroging van de grond.

Afkoppelen betekent dat de afvoer van het regenwater naar het riool met vuilwater wordt verwijderd. Het regenwater wordt in de tuin opgevangen óf zakt weg in de bodem. Vaak worden subsidies ter beschikking gesteld om het afkoppelen zoveel mogelijk te stimuleren.

De vraag is echter of een subsidie die wordt verstrekt wegens het afkoppelen van bestaande regenpijpen van het gemeentelijk rioolstelsel bekostigd kan worden uit de opbrengsten van de rioolheffing, bijvoorbeeld omdat het afkoppelen bijdraagt aan een kosteneffectieve inzameling en verwerking van afvalwater. Wij zijn van mening dat eventuele subsidies die verband houden met het afkoppelen van particulier terrein bekostigd kunnen worden via de rioolheffing, mits goed gemotiveerd. De parlementaire geschiedenis bij de invoering van de rioolheffing biedt daar voldoende aanknopingspunten voor. Wel is op dit punt nog geen jurisprudentie bekend van de Hoge Raad.

2.7.1 Afkoppelen Roermond

De gemeente Roermond kende tot 1 oktober 2018 een subsidieregeling voor het afkoppelen van verharde oppervlak.[7] Bij een afgekoppelde oppervlakte tussen 40 en 200 m^2 bedroeg het subsidiebedrag € 7,50 per m^2 en bij een afgekoppelde oppervlakte groter dan 200 m^2 bedroeg de subsidie de werkelijke kosten met een maximum van € 7,50 per m^2 en een maximaal totaal bedrag van €25.000,-.Of in 2019 ook nog kosten van afkoppelen via rioolheffing verhaald worden is niet duidelijk. Wij zijn van mening dat deze kosten wel verhaalbaar zijn, mits goed gemotiveerd.

[6] Kamerstukken II 2005/06, 30 578, nr. 3, p. 23.
[7] Op de website: *https://www.roermond.nl/waterklaar* is opgemerkt dat momenteel een procedure loopt of de regeling kan worden verlengd. Of deze regeling inderdaad verlengd is of wordt is ons niet bekend.

2.8 Stimuleren afkoppelen middels tariefstelling

Naast de paragraaf 2.7 opgenomen mogelijkheid om afkoppelen te stimuleren middels een afkoppelsubsidie, is het ook mogelijk om het afkoppelen te stimuleren via de tarieven van de rioolheffing. Het is bijvoorbeeld mogelijk om aparte tarieven te hanteren voor de afvoer van afvalwater en de afvoer van hemelwater.[8] Percelen waarbij zowel hemel- als grondwater via de riolering wordt afgevoerd, betalen beide tarieven en percelen waarbij alleen sprake is van de afvoer van afvalwater, betalen alleen het tarief voor afvalwater. Nadeel van een dergelijke tariefstelling is dat deze in feite alleen goed kan werken indien het gehele perceel wordt afgekoppeld (hetgeen in feite dan een ontkoppeling betreft). Voor een aantal percelen blijkt dat in de praktijk niet of zeer lastig te realiseren. Bovendien moet bij een dergelijke tariefstelling ook onderzocht worden of het verharde oppervlak van het perceel ook inderdaad in zijn geheel afgekoppeld is.

Een andere variant, is een methodiek waarbij men een korting op het tarief hanteert, die afhankelijk is van het aantal vierkante meters verhard oppervlak dat afgekoppeld wordt. [9] Ook voor een dergelijke heffing dient inzicht verkregen te worden in de hoeveelheid vierkante meters oppervlak dat afgekoppeld is. Deze informatie kan ofwel via de belastingplichtige verkregen worden ofwel dient er een onderzoek door de gemeente plaats te vinden.

Uit het voorgaande blijkt dat het stimuleren van afkoppelen middels de tariefstelling van de rioolheffing weliswaar mogelijk is, maar wel enigszins bewerkelijk.[10] Mede daarom kiezen de meeste gemeenten voor stimulering via subsidie.

2.9 Duurzaamheid

2.9.1 Duurzaamheidsdoelen en mogelijkheden rioolheffing

In deze notitie zijn de diverse mogelijkheden beschreven die er zijn voor wat betreft de rioolheffing. De rioolheffing kan ook een instrument zijn waarmee bepaalde duurzaamheidsdoelen behaald kunnen worden. Het in de vorige paragraaf beschreven afkoppelen is een voorbeeld van een voorziening waarmee ook duurzaamheidsdoelen behaald kunnen worden. Mogelijke duurzaamheidsdoelen zijn:

1. *Waterbesparing;*
2. *Schoon water;*
3. *Wateroverlast;*
4. *Verdroging.*

[8] De gemeente Son en Breugel zal met ingang van belastingjaar 2020 gebruik gaan maken van deze mogelijkheid door aparte tarieven op te nemen voor hemel- en afvalwater. Daarbij wordt via de heffing het afkoppelen gestimuleerd, doordat men in dat geval € 50,- minder rioolheffing zal gaan betalen.

[9] Een andere optie is het hanteren van een vast tarief met een opslag op basis van het aantal vierkante meters afvoerend oppervlak.

[10] Zie ook hierna in paragraaf 2.9 inzake duurzaamheid.

Ad 1 Waterbesparing
Schoon drinkwater is een schaars goed waarvan zuinig gebruik gestimuleerd kan worden. Dat kan ook door financiële prikkels via de rioolheffing. Een financiële prikkel tot zuinig gebruik van schoon water begint met de rekening (in ieder geval) deels neer te leggen bij de gebruiker van het perceel in plaats van bij de eigenaar. De gebruikers van een perceel zijn immers degenen die het waterverbruik kunnen beïnvloeden. Om verdere waterbesparing te stimuleren kan de belasting afhankelijk gesteld van de hoeveelheid water die wordt afgevoerd. De sterkste financiële prikkel is een tarief per kubieke meter, maar de meeste gemeenten kiezen voor een staffel.

Ad 2 Schoon water
De afvalwaterzorgplicht ziet op het transport van afvalwater naar de zuivering, waar het waterschap de zuivering ter hand neemt. De bijdrage die de gemeente kan leveren aan schoon water is voorkomen dat vuil afvalwater mengt met grote hoeveelheden relatief schoon hemelwater. In gebieden met een gemengd rioolstelsel moet dan het water vanaf het verharde oppervlak niet afvoeren op het buizenstelsel. Maatregelen om hemel- en afvalwater te scheiden (afkoppelen) leveren een betere zuivering op. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden om de heffing te koppelen aan de omvang van het afvoerend oppervlak. Het exact bepalen van het afvoerend oppervlak is een echter een lastige en soms arbitraire klus. Daarom wordt in de praktijk vrijwel altijd met bandbreedtes gewerkt.

Ad 3 Wateroverlast
De klimaatverandering zorgt voor intensievere buien die gepaard kunnen gaan met overlast en schade. Om die schade te beperken zou de riolering een steeds grotere piekcapaciteit moeten krijgen. Met name in gebieden met verhard oppervlak stroomt het hemelwater snel af, wat de piek ook nog eens vergroot. Om de afvoerpiek te beperken, is het goed om de hoeveelheid verhard oppervlak te beperken en de afvoer te vertragen. Maatregelen in dat kader zijn groene tuinen, waterdoorlatende opritten en groene daken. De nadruk ligt hier op het afvoeren van het hemelwater van het perceel. Stroomt het water van een verhard terras in het gras en wordt het op het perceel in de bodem opgenomen, dan is het terras geen afvoerend oppervlak. Een groen dak heeft ook geen aansluiting op het buizenstelsel en zal eventueel overtollig hemelwater op het perceel zelf opvangen. Er hier zou men weer kunnen kiezen om de heffing te koppelen aan het afvoerend oppervlak.

Ad 4 Verdroging
De maatregelen om verdroging tegen te gaan zijn dezelfde als die bij wateroverlast: hemelwater vasthouden of in de omgeving bergen. De financiële prikkel hiervoor is dezelfde als die bij wateroverlast.

2.9.2 Duurzaamheidsfonds

De VNG heeft ook een notitie geschreven die over deze materie gaat genaamd: "Rioolheffing als instrument om duurzaamheidsdoelen te realiseren". Om de kosten daarvan te verdelen over de inwoners zou de gemeente volgens de VNG een klimaat- of waterfonds kunnen instellen. Met een dergelijk fonds kan men van sparen voor toekomstige investeringen op het gebied van duurzaamheid. De kosten voor dat fonds zou de gemeente volgens de VNG uit de rioolheffing kunnen halen. Wij zijn het daarmee eens. De rioolheffing beperkt zich weliswaar tot het verhalen van de kosten van de gemeentelijke watertaken, maar de zorgplichten omvatten het gehele grondgebied van de gemeente, ook het particuliere terrein. Als de efficiënte oplossing op particulier terrein ligt lijkt bekostiging uit een duurzaamheidsfonds[11] juridisch zeer goed verdedigbaar. De hiervoor genoemde kosten van het afkoppelen of vervanging van verharding zouden daar ook onder geschaard kunnen

[11] Of zoals de VNG het noemt: water- of klimaatfonds.

worden. Kosten voor voorzieningen die de gemeente op het openbare terrein maakt, bijvoorbeeld voor waterpleinen, die het water van heftige regenbuien langer vasthouden, kunnen zondermeer middels een dergelijk fonds bekostigd worden.

2.9.3 Duurzaamheidsopties Roermond

Met de subsidieregeling heeft (of wordt door) de gemeente Roermond al actief gestimuleerd om zoveel mogelijk verhard oppervlak af te koppelen van de gemeentelijke riolering. Dat zorgt ervoor dat minder schoon water wordt afgevoerd naar de zuivering en beperkt ook de wateroverlast. Doordat sprake is van vaste tarieven, wordt via de rioolheffing thans niet echt actief ingezet op waterbesparing. Verdere verduurzaming zou behaald kunnen worden door het tarief voor gebruikers ook geheel of deels afhankelijk te stellen van het aantal kubieke meters water dat wordt afgevoerd. Voor de eigenaren zou men het tarief ook kunnen koppelen aan de hoeveelheid afvoerend oppervlak. Op die wijze kan men in de tariefstelling financiële prikkels inbouwen waarmee duurzaamheidsdoelen verder gestimuleerd worden.

2.10 Kostendekking

De rioolheffing is een bestemmingsheffing, mag (dan ook) maximaal kostendekkend zijn en zal volgens de wetgever uitsluitend mogen zien op de bekostiging van de gemeentelijke watertaken.

Bij alle opties die men heeft in de keuze van het belastingobject, de belastingplichtige, het belastbare feit, de heffingsmaatstaven en de tarieven, dient uiteindelijk onderzocht te worden of de geraamde opbrengsten de geraamde lasten niet overtreffen.

2.11 Opties Gemeente Roermond

De raad van de gemeente Roermond is van mening dat de huidige wijze van aanslagoplegging (eigenarenheffing tegen een vast tarief en een lager tarief (50%) voor percelen met een waarde > € 40.000,-) geen recht doet aan een eerlijke toerekening van kosten aan de inwoners. Om tot meer eerlijke toerekening te komen zou men het volgende kunnen overwegen:

1. Verruiming van het belastbare feit in de zin dat iedereen belastingplichtig wordt, ongeacht of men al dan niet is aangesloten op de gemeentelijke riolering. Daarmee worden immers meer percelen in de heffing betrokken en zouden de tarieven aangepast kunnen worden.
2. Naast de huidige eigenarenheffing zou een gebruikersheffing ingevoerd kunnen worden, zodat ook de gebruikers een deel van de kosten voor hun rekening nemen. Deze gebruikersheffing kan gekoppeld worden aan vaste tarieven, maar zou ook gebaseerd kunnen worden op het waterverbruik (al dan niet gekoppeld aan tariefklassen).
3. In plaats van alle gebruikers zou men ook kunnen opteren voor een (groot)gebruikersheffing, waarbij alleen percelen die meer dan een bepaalde hoeveelheid water afvoeren in de gebruikersheffing betrokken worden. Indien men bijvoorbeeld de grens stelt op 250 kubieke meter dan zullen vrijwel alle gebruikers van woningen buiten deze heffing blijven en vindt er een verschuiving van kostenverhaal plaats van woningen naar niet-woningen.
4. Gebruik maken van de heffingsmaatstaf WOZ-waarde. Dit leidt tot een vrij eenvoudige uitvoering en een verschuiving van de lasten t.o.v. de huidige situatie. Of dit bestuurlijk-politiek gewenst is weten wij niet. Voor de afbakening is reeds aangesloten bij de WOZ-objectafbakening.
5. Een andere, meer ingrijpende wijziging zou men kunnen doorvoeren door het huidige vaste tarief voor eigenaren te verlagen en daarnaast een opslag te gaan hanteren die gekoppeld is aan de hoeveelheid afvoerend oppervlak. Daarmee kunnen verdere duurzaamheidsdoelen behaald worden. Zoals aangegeven zal de heffing dan wel bewerkelijker worden.

6. Toekomstige duurzame initiatieven zouden gestimuleerd kunnen worden middels het vormen van een duurzaamheidsfonds, waarin van tevoren gespaard wordt voor investeringen op het gebied van duurzaamheid.

Veel de hierboven weergegeven opties zouden eventueel ook gecombineerd kunnen worden. De verruiming van de eigenarenheffing kan bijvoorbeeld ook goed gecombineerd worden met de invoering van een (groot)gebruikersheffing. Een vast tarief is ook goed te combineren met een opslag op basis van de WOZ-waarde, etc.