Financiering gemeentelijke watertaken Nijmegen

Ideaal of complex?



SWECO

Document Status:

Definitief

Datum: 19/08/2024

Sweco Nederland B.V.	Handelsregister 30129769		
Onderwerp	Nijmegen Wrp 2025		
Projectnummer	51019671	**Gecontroleerd door**	Dorine van der Linde
Klant	Gemeente Nijmegen		
Auteur	Karst Jan van Esch		
Datum	19-08-2024	**Vrijgegeven door**	Elwin Leusink
Documentreferentie	NL24-648800269-91968 Financieringsmethodiek GWT Nijmegen D1.docx		

Inhoudsopgave

1 Introductie 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Doel van deze nota 4
1.3 Probleemschets 4
1.4 Huidige situatie 5
1.5 Leeswijzer 6

2 Ideaalcomplex 7
2.1 Wat is een ideaalcomplex? 7
2.2 Voordelen ideaalcomplex 8
2.3 Nadelen ideaalcomplex 9

3 Huidige financieringsmethodiek 10
3.1 Huidige situatie 10
3.2 Werksessie financiën 10
3.3 Invloed van het ideaalcomplex op het verloop van de rioolheffing 10
3.4 Ontwikkelingen en aandachtspunten 12
3.5 Rekenvoorbeelden, scenario's 13
3.5.1 Scenario 1: alles kapitaliseren 14
3.5.2 Scenario 2: ideaalcomplex 15
3.5.3 Scenario 3: direct investeren met spaarvoorziening (aangepast ideaalcomplex) 15
3.6 Ambtelijk advies 18

4 Toerekening van kosten 19
4.1 Wettelijke grondslagen en jurisprudentie 19
4.2 Kosten nieuwe aanleg 21

Bijlage 1

1 Introductie

1.1 Aanleiding

In 2021 is de huidige Gemeentelijke Rioleringsplan 2017-2023 (met verlenging van twee jaar) tussentijds geëvalueerd. Aanleiding voor de tussenevaluatie was de lange looptijd van het huidige GRP. De tussenevaluatie geeft aan wat de stand van zaken is over hoe de gemeente haar wettelijke watertaken invult (stedelijk afvalwater, overtollig hemelwater en structurele grondwateroverlast). In oktober 2022 zijn de uitkomsten van de tussenevaluatie voorgesteld aan het college en besproken met de raad. De tussenevaluatie bracht een aantal conclusies en aanbevelingen naar voren die van financiële aard zijn. In bijlage 1 worden deze conclusies samenvattend weergegeven.

De startnotitie Water en Rioolprogramma (Wrp) is op 6 september 2023 met de raad besproken. Hier is aangegeven dat een onderzoek nodig is naar de financiële ontwikkeling en het bekostigen van meerjarige investeringen.

1.2 Doel van deze nota

In deze nota over de financiering van de gemeentelijke watertaken worden de huidige financieringsmethodes die we hanteren in Nijmegen uiteengezet waarbij gekeken wordt naar de voor- en nadelen. We beoordelen daarbij de houdbaarheid van het zogenoemde ideaalcomplex. Ook worden er enkele rekenvoorbeelden weergegeven van verschillende financieringsmethodieken waarin wij laten zien wat het effect hiervan is op de ontwikkeling van de rioolheffing.

De exacte benodigde hoogte van de rioolheffing wordt in deze nota nog NIET berekend. Het benodigde verloop van de rioolheffing wordt pas gegeven als onderdeel van het nog op te stellen Water- en rioleringsprogramma. Vaststelling van de hoogte van de rioolheffing zal via de begrotingscyclus 2026 mogelijk zijn.

Naast duiding van de financieringsmethodiek en de advisering hierin is er behoefte aan om opnieuw te kijken naar de toerekening van (kosten aan) de rioolheffing. Hierbij moet ook worden gekeken naar de kosten van nieuw aanleg. Deze nota draagt bij aan een duidelijk beeld hiervan.

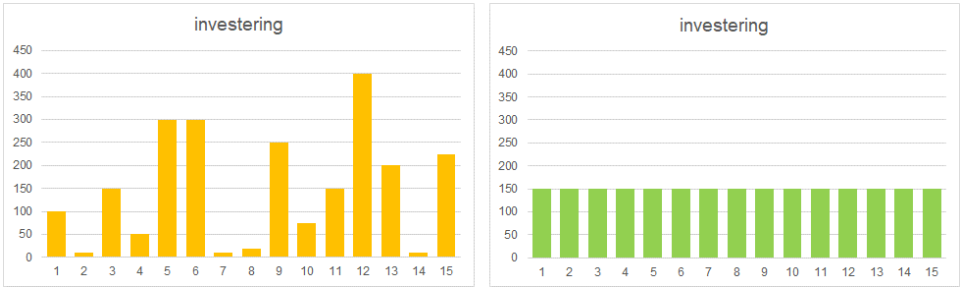
1.3 Probleemschets

De financiering van de investeringsuitgaven voor de gemeentelijke watertaken bepaalt voor een groot deel de hoogte van de kosten. Als je leent voor een investering, betaal je naast de (vaak langjarige) aflossing ook een bedrag aan rente. Je rekent de investeringsuitgaven van jaar x toe aan jaren daarna waarin gebruik gemaakt wordt van die investering, je verdeelt de kosten van de lening in de tijd erna.

Als je investeringen direct uit de lopende rekening betaalt, heb je die rentekosten niet. Wel moet je dan op dat moment van investeren voldoende geld beschikbaar hebben of binnen krijgen uit de rioolheffing om de benodigde investeringen te kunnen doen. In het geval dat je een gelijkmatig

investeringspatroon hebt, is dat gemakkelijker op te brengen dan wanneer de investeringen pieken en dalen laten zien (zie voorbeeld kader).

Het kostenverloop in het linker plaatje is veel moeilijker vanuit de lopende rekening op te vangen dan dat van het rechterplaatje. Het verloop in het linker plaatje zou leiden tot grote schommelingen in de rioolheffing.



Figuur 1-1: Investeringspatronen

In wezen betreft het een verdelingsvraagstuk: wie betaalt wat op welk tijdstip.

1.4 Huidige situatie

In het GRP 2017-2023 (met verlenging van twee jaar) is het volgende opgenomen wat betreft de financiën:

> *Ideaalcomplex*
> *We werken toe naar volledige toepassing van het ideaalcomplex met ingang van 2030. Dat wil zeggen dat de investeringen die gemaakt zijn in een bepaald jaar direct ten laste van de exploitatie worden gebracht, waardoor er geen rentelasten meer zijn. Er zijn dan ook geen kapitaallasten meer van oude geactiveerde investeringen. We gaan ervan uit dat met ingang van 2030 de nieuwe investeringen voldoende over de jaren gespreid kunnen worden om een geleidelijk verloop van het lastenvolume (en de rioolheffing) te kunnen realiseren, zonder te hoeven sparen of activeren. Dit geldt alleen voor de vernieuwings- en verbeteringsinvesteringen binnen het bestaand areaal. De uitbreidingsinvesteringen in de woongebieden van de Waalsprong vormen hierop een uitzondering.*

Momenteel hanteert Nijmegen dus twee hoofdfinancieringslijnen:

1. Het streven om in 2030 een ideaalcomplex te hebben bereikt met directe investeringen voor de bestaande stad waarbij de bestaande kapitaallasten worden afgebouwd. Vervangingsinvesteringen in het jaar van aanschaf worden afgeboekt naar nul uit de opbrengst van de rioolheffing uit datzelfde jaar.
2. Het activeren en langjarige afschrijven van de investeringen in de uitbreiding Waalsprong.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt kort ingegaan op het ‘ideaalcomplex’ en wat dit is op hoofdlijn alsook de voor- en nadelen hiervan. Hoofdstuk drie beoordeelt de huidige financiële methodes die in Nijmegen gehanteerd worden met een cijfermatige onderbouwing en uiteengezet in meerdere scenario’s inclusief een ambtelijk advies. In hoofdstuk vier wordt de toerekening van kosten aan de rioolheffing behandeld.

2 Ideaalcomplex

2.1 Wat is een ideaalcomplex?

Een ideaalcomplex in de financiële rioleringswereld is een situatie waarin de investeringsuitgaven in een jaar volledig worden gedekt door inkomsten uit de rioolheffing in datzelfde jaar.

De kennisbank Stedelijk Water zegt daarover:

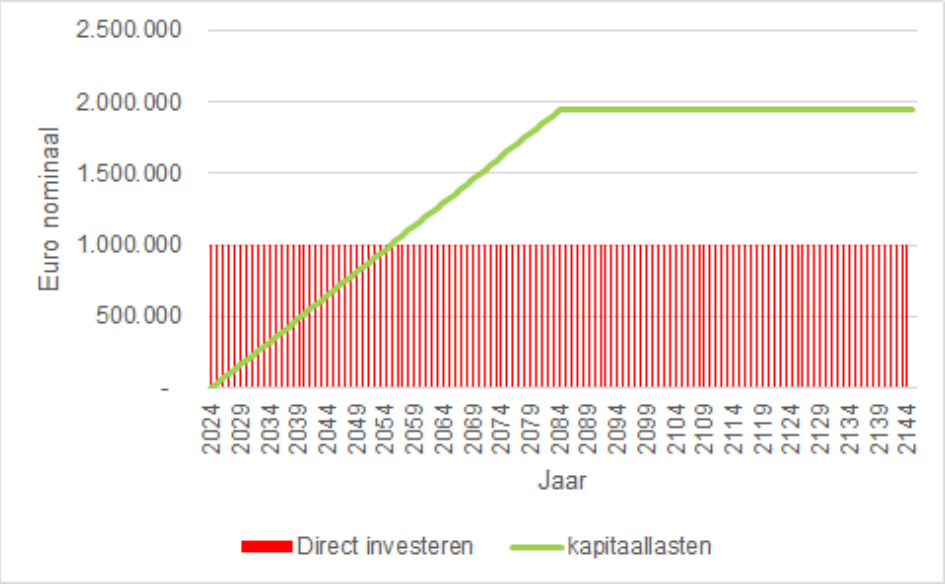
> "*Gemeenten die vooraf sparen, kunnen bij vervangingsinvesteringen een situatie creëren die vergelijkbaar is met een 'ideaalcomplex'. Deze situatie ontstaat als het bedrag dat de gemeente in een jaar besteedt aan vervanging ongeveer gelijk is aan het bedrag dat zij in de rioolheffing voor vervangingsinvesteringen heeft opgenomen. Deze situatie is bij grote gemeenten gemakkelijker te realiseren, omdat zij meer mogelijkheden hebben om de vervangingsinvesteringen gelijkmatiger te plannen en uit te voeren. Deze gemeenten kunnen in het jaar van vervanging de investering afboeken met de bedragen die ze hebben opgehaald via de rioolheffing.*

Naar de rioolheffing vertaald betekent dit dat inwoners de investering in het jaar van investeren dus direct afbetalen.

Er wordt in dit geval geen geld geleend voor de investering, en dus ook geen kapitaallasten opgebouwd en rente betaald.

In Figuur 2-1 is het principe grafisch weergegeven. De rode kolommen geven een jaarlijkse investering van € 1 miljoen per jaar, een directe investering die ook direct uit de rioolheffing wordt betaald. De groene lijn geeft de kapitaallasten weer als die jaarlijkse investeringen over 60 jaar annuïtair worden afgeschreven, rente 2,5%.

In de eerste decennia zijn de directe investeringskosten hoger dan de kapitaallasten, maar na 30 jaar komen de kapitaallasten daarboven uit, om uiteindelijk na 60 jaar op een bijna twee keer zo hoog niveau uit te komen. Daarna wordt de vrijval van de kapitaallasten van investeringen in de eerste jaren ingenomen door de nieuwe kapitaallasten waardoor het kostenniveau gelijk blijft (bij gelijkblijvende investeringen en gelijkblijvende rente). Daarbij komt dat hoe hoger de rente, des te hoger de kapitaallasten.



Figuur 2-1: het principe van direct investeren versus kapitaliseren

2.2 Voordelen ideaalcomplex

Het voordeel van een ideaalcomplex is dat er geen kapitaallasten worden opgebouwd en dat er dus ook geen rente wordt betaald. Bij het meerjarig afschrijven van investeringen zijn er naast de afschrijvingslasten immers ook de rentelasten. Bij direct investeren in een ideaalcomplexsituatie zijn er geen rentelasten, dat levert voordeel op. Hoe hoger de rente, des te groter het voordeel. Voor een enkele investering van € 1 miljoen, een annuïtaire afschrijvingstermijn van 60 jaren en een rente van bijvoorbeeld 2,5% wordt over de gehele periode een bedrag van € 941.000 aan rente betaald bovenop de € 1 miljoen investering. Dat geld moet wel worden opgebracht.

Als een investering over 60 jaar wordt afgeschreven, neemt de boekwaarde in die 60 jaar af naar 0. Als een object (bijvoorbeeld een rioolstreng) eerder dan die 60 jaar kapot gaat of om een andere reden moet worden vervangen, moet het restant van de boekwaarde in één keer worden afgeboekt. Dat kan een directe grote kostenpost zijn. Bij het direct investeren (zoals bij het ideaalcomplex het geval is) wordt de boekwaarde in één keer afgeboekt en is er dus geen boekwaarde die over langere tijd blijft bestaan zodat in voorkomende gevallen dus ook niet financieel vroegtijdig hoeft te worden afgeboekt.

Als een riool van € 1,2 miljoen over 60 jaar lineair wordt afgeschreven, gaat de boekwaarde per jaar met € 20.000 omlaag. Na 40 jaar is de resterende boekwaarde nog € 400.000. Als dat riool dan moet worden vervangen, moet de € 400.000 in één keer worden afgeboekt. Dat betekent een forse verhoging van de lasten in dat jaar.

2.3 Nadelen ideaalcomplex

Een nadeel van het ideaalcomplex is dat schommelingen in de investeringsuitgaven direct doorwerken in de rioolheffing. Om die schommelingen in de rioolheffing te voorkomen is het dus belangrijk dat het uitgavenverloop gelijkmatig is en gelijkmatig blijft. Een extra investering van € 1 miljoen zorgt direct voor een stijging van € 12 in de rioolheffing van een woning in datzelfde jaar. Schommelingen zijn wel toegestaan, maar over het algemeen niet wenselijk.

De ervaringen van de afgelopen vijf jaren leren dat schommelingen zeker voorkomen, de verwachting is dat die de komende jaren zullen toenemen door ontwikkelingen zoals klimaatadaptatie, energietransitie, de woningbouwopgave, ouder worden van het stelsel, etc.

Daarnaast vindt er geen toerekening in de tijd plaats. Een object/actief (bijvoorbeeld een rioolstreng) gaat langere tijd mee, tot wel 60 jaren of meer. Het profijt wordt ook gedurende die periode genoten en er is wat voor te zeggen om de kosten ook over die tijd te verdelen. Bij een ideaalcomplex gebeurt dat niet.

3 Huidige financieringsmethodiek

3.1 Huidige situatie

Momenteel is er in Nijmegen dus een hybride financieringsmodel: de kapitaallasten van bestaande investeringen worden vervroegd afgeboekt met gelden uit een spaarvoorziening. Anno 2024 is de situatie bereikt dat alle boekwaarden vanuit het bestaande areaal zijn afgeboekt en dat er dus geen kapitaallasten vanuit het bestaande areaal meer zijn. In wezen is de situatie bereikt dat er alleen nog direct wordt geïnvesteerd, zodat er geen nieuwe kapitaallasten meer ontstaan.

De investeringen van de nieuwe aanleg in De Waalsprong worden wel gekapitaliseerd en worden langjarig afgeschreven. Het hybride model leidt uiteindelijk ook tot de vraag hoe in de (verre) toekomst om te gaan met de vervangings- en verbeteringsinvesteringen in De Waalsprong.

Als ze weer worden gekapitaliseerd vallen er kapitaallasten vrij (per € 1 miljoen circa € 32.500 bij annuïtaire afschrijving), dat weer ruimte biedt voor nieuwe kapitaallasten, zonder een al te groot schokeffect op de rioolheffing. In het geval van een overgang naar direct investeren valt een relatief gering bedrag vrij aan kapitaallasten (de € 32.500), die vervangen worden door een veel hoger bedrag aan directe investeringen (€ 1.000.000). Dit leidt dan ook tot schokeffecten in de rioolheffing.

3.2 Werksessie financiën

Op 11 maart 2024 is er een ambtelijke werksessie gehouden over de huidige financiële methodiek.

Hierbij zijn als voordelen van de huidige methodiek genoemd dat het werken met een gesloten systeem (GRP-systeem) ervoor zorgt dat het geld voor de gemeentelijke watertaken beschikbaar blijft. Bij vertraagd uitvoeren van projecten blijft geld beschikbaar in de voorziening (staat overigens los van het ideaalcomplex). Uiteindelijk verdwijnt het rentecomponent, waardoor het voor de burger goedkoper gaat worden.

Ook zijn nadelen benoemd zoals dat het boekhoudkundig lastig is door extracomptabele toerekeningen. De realisatie van investeringen fluctueert sterk, dat geeft in het ideaalcomplex ook sterke fluctuaties in de exploitatie. Door de uitzondering in de Waalsprong wordt het een complex geheel, lastig te volgen en daarom lastig om rekening mee te houden.

3.3 Invloed van het ideaalcomplex op het verloop van de rioolheffing

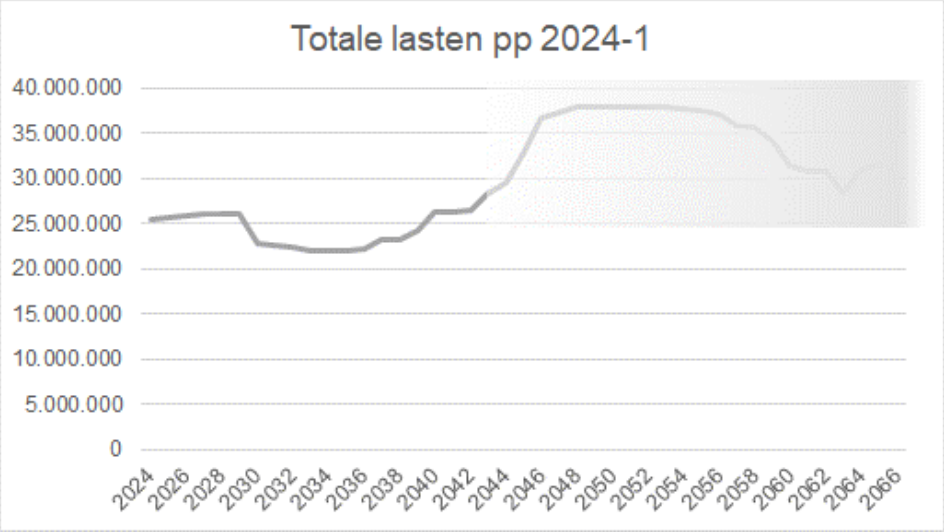
Een nadeel van het ideaalcomplex is het gegeven dat een grillig uitgavenpatroon ook leidt tot een grillig verloop in de rioolheffing. Hoe grillig het uitgavenpatroon kan zijn en welk effect dit heeft op de rioolheffing wordt onderbouwd aan de hand van een fictief voorbeeld. Voor de invloed op de rioolheffing wordt voor de vergelijking niet uitgegaan van de huidige WOZ-grondslag, maar van een representatieve rioolheffing per woning, uitgaande van

de huidige 84.000 woningen, waarbij de aanname is dat elke woning een huishouden representeert. In dit voorbeeld geldt dat elke € 1 miljoen aan directe investeringen bijna € 12 in de rioolheffing betekent (1.000.000/84.000).

Volgens het GRP 2017-2023 bedragen de investeringen (“spaarbedrag”) nu circa € 8,6 miljoen nu (exclusief btw, prijspeil 2017!). Daarnaast is er circa € 6 miljoen aan exploitatielasten en € 2,5 miljoen aan BTW. Op prijspeil 2017 is dat nu € 17 miljoen euro. Rekening houdend met de inflatiecijfers van het CBS[1] bedragen deze totale lasten op prijspeil 2024 circa € 25 miljoen! Volgens het GRP lopen deze kosten op, tot circa € 38 miljoen rond het jaar 2050 (prijspeil 2024).

Op korte termijn stijgen volgens het GRP de totale lasten in geringe mate waardoor de komende vier jaren de gemiddelde rioolheffing per woning/huishouden stijgt van € 302 naar € 311. In 2030 daalt de benodigde rioolheffing per huishouden naar € 262, om vervolgens vanaf 2037 weer te gaan stijgen. In 2050 moet de rioolheffing dan circa € 450 euro per huishouden bedragen (alle bedragen prijspeil 2024!). Na 2050 dalen de bedragen overigens weer. Let wel, dit zijn de cijfers van het GRP 2017-2023! Voor het nieuwe Wrp dat nu gemaakt wordt, worden nieuwe planningen en uitgavenoverzichten opgesteld. Die kunnen een ander beeld geven dat dat van het GRP 2017-2023.

Wat opvalt is dat het uitgavenpatroon alles behalve ‘ideaalcomplex’ is. Het varieert per jaar, wat betekent dat ook de rioolheffing per jaar varieert. De variatie in de rioolheffing kan worden voorkomen door gebruik te maken van een vervangingsvoorziening. Jaarlijks wordt in deze voorziening gespaard om een piek in de uitgaven in de toekomst mee te bekostigen. Ook dit is een verdelingsvraagstuk, want in dit geval betalen inwoners nu aan het vormen van een spaarvoorziening voor het doen van uitgaven later.



Figuur 3-1: Lastenverloop GRP 2017-2023

[1] Categorie 4221 Civieltechnische werken en bouw, van 2017 tot 2024 stijging ruim 49%

3.4 Ontwikkelingen en aandachtspunten

De komende jaren komen verschillende ontwikkelingen op Nijmegen af:

- Klimaatadaptatie;
- Woningbouwopgave;
- Energietransitie,
- Vernieuwingsopgave;
- Capaciteitstekort
- Biodiversiteit / natuurinclusieve watertaken;
- Circulair stedelijk waterbeheer.
- Kaderrichtlijn water
- Nieuwe Europese richtlijn afvalwater

Kenmerkend voor al deze ontwikkelingen is dat het nog niet geheel duidelijk is welke invloed deze financieel zullen hebben.

Het uitgavenniveau voor de gemeentelijke watertaken zal de komende jaren stijgen, onder andere door stijgende personeelslasten als gevolg van hoognodige uitbreiding van de capaciteit. Ook verwachten we dat de benodigde investeringen minder planbaar zullen zijn door de (landelijke) politieke component, en dat zij tot schokken in het uitgavenpatroon kunnen leiden. Bij een zuiver ideaalcomplex (zonder gebruik te maken van een voorziening) zullen ze dan ook leiden tot schokken in de rioolheffing. Zo zal het wijksgewijze werken bij de energietransitie door de aanleg van warmtenetten ertoe kunnen leiden dat gelijktijdig en wellicht dus voortijdig de riolering in de betreffende wijk wordt vervangen. Dat leidt dan mogelijk tot een vanuit het blikveld van de gemeentelijke watertaken niet voorziene investering en tot een vervroegde vervanging van rioleringsobjecten.

De volgende aandachtpunten worden opgemerkt:

- Door de toepassing van een ideaalcomplex wordt aan rentelasten bespaard. Bij een jaarlijkse investering van gemiddeld € 14 miljoen (incl. BTW), is dat cumulatief circa € 3,33 euro per huishouden per jaar, en dat gedurende 60 jaar. Dit betekent uiteindelijk totaal circa € 200 euro in de heffing.
- De komende jaren voorzien we wel degelijk schommelingen in de investeringsuitgaven, hoewel we die nog niet hebben berekend. De aanpak van klimaatadaptatie, verduurzaming en energietransitie kunnen leiden tot schokken in de investeringen. Om integraal te kunnen werken is uitsmeren of uitstellen van de rioleringsinvesteringen dan vaak niet mogelijk, je moet mee in het integrale project. Dat betekent dat bij het ideaalcomplex dit automatisch leidt tot schokken in de rioolheffing.

- Om schokken te dempen kan gebruik gemaakt worden van een voorziening. Om investeringen direct uit de voorziening te kunnen afboeken, moet dit een spaarvoorziening conform BBV[2] 44 1d zijn (zie kader). Uit een zogenaamde 44 lid 2 voorziening mogen geen directe investeringen worden gemuteerd, wel kapitaallasten.

Artikel 44

1. Voorzieningen worden gevormd wegens:
   a. verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs te schatten;
   b. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
   c. kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren;
   d. de bijdragen aan toekomstige vervangingsinvesteringen, waarvoor een heffing wordt geheven als bedoeld in artikel 35, eerste lid, onder b.

2. Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden, met uitzondering van de voorschotbedragen, bedoeld in artikel 49, onderdeel b.

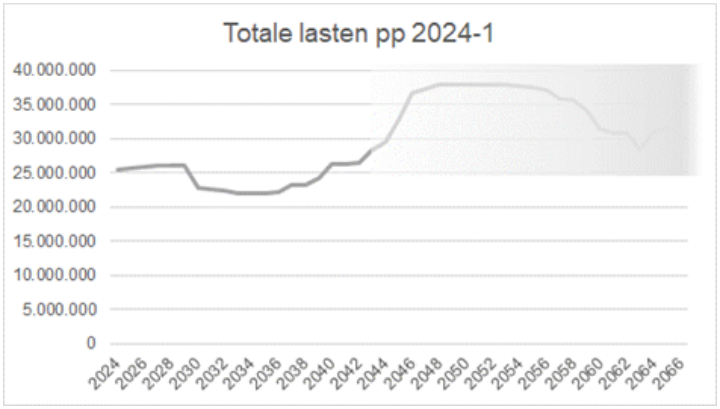
3.5 Rekenvoorbeelden, scenario's

Drie rekenvoorbeelden zijn ter vergelijking uitgewerkt voor de volgende situaties:

1. Scenario 1: alle investeringen kapitaliseren;
2. Scenario 2: ideaalcomplex, niet kapitaliseren, investeringen direct ten laste van de exploitatie;
3. Scenario 3: werken met een spaarvoorziening, niet kapitaliseren (aangepast ideaalcomplex)

Voor het berekenen van de scenario's hanteren wij de volgende uitgangspunten:

- Uitgaven GRP 2017-2023 omgerekend naar prijspeil 2024.



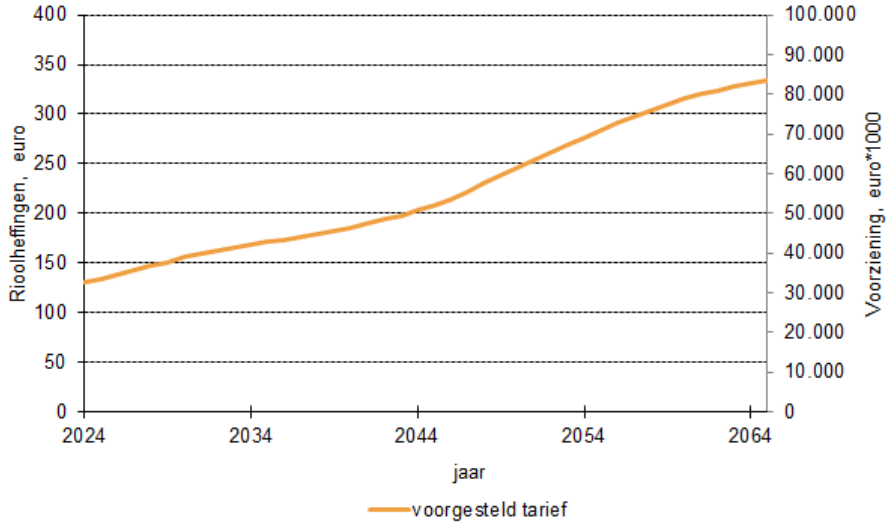
Figuur 3-2: Lastenverloop GRP 2017-2023

[2] BBV: Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten, zeg maar de boekhoudregels.

- Indexering 2017-> 2024: ruim 49%.
- Berekening rioolheffing met contante-waarde methode met 2,5% rente, 2% inflatie.
- 60 Jarige afschrijving.
- Rioolheffing per woning/huishouden uitgaande van 84.000 woningen.

3.5.1 Scenario 1: alles kapitaliseren

Uitgaande van alle investeringen kapitaliseren ontstaat het volgende beeld:

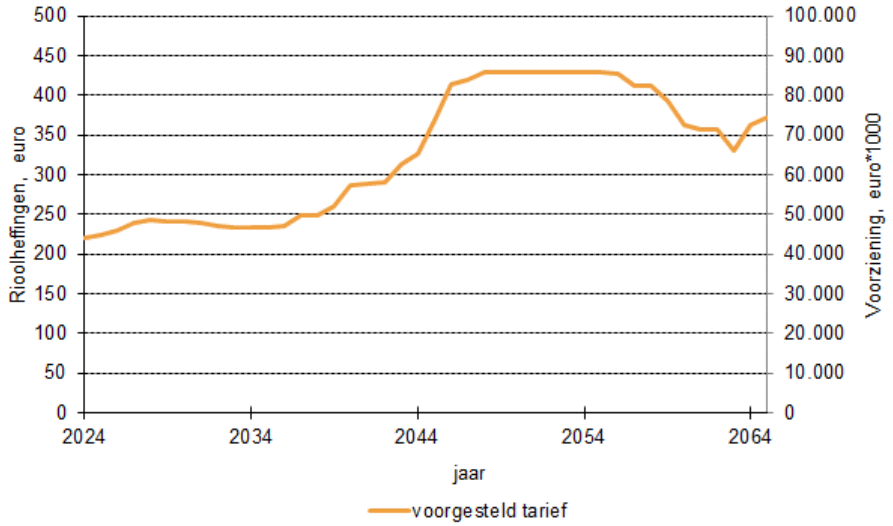


Figuur 3-3: Rioolheffing bij alles kapitaliseren

Opgemerkt wordt dat de gehanteerde 2% inflatie hierbij een positief effect heeft omdat dat een deel van de kapitaallasten “opeet”. Verder is een toenemende stijging van de lasten te zien, die na 2064 verder door zal zetten!

3.5.2 Scenario 2: ideaalcomplex

Uitgaande van toepassing van het ideaalcomplex, ontstaat het volgende beeld:



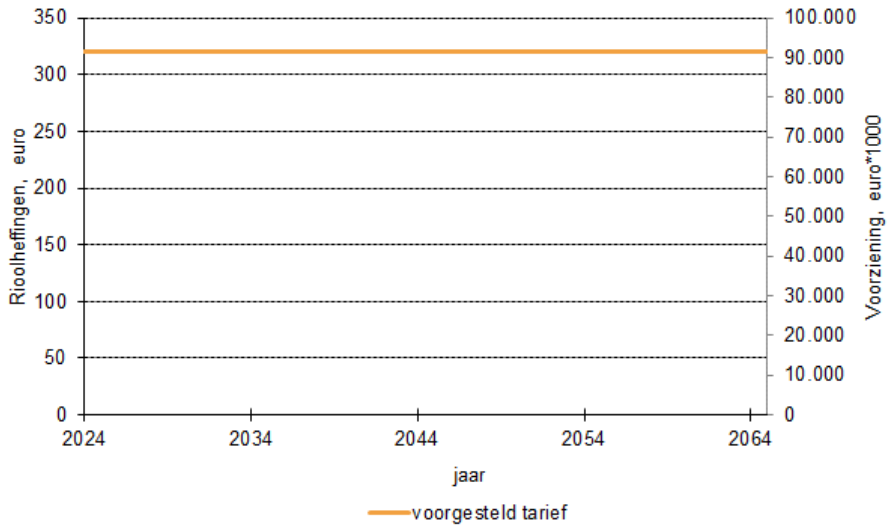
Figuur 3-4: rioolheffing bij ideaalcomplex

Te zien is dat een stijging in de uitgaven direct leidt tot een stijging in de rioolheffing. In het voorbeeld met de uitgaven van het GRP 2017-2023 is de invloed de eerste twintig jaren beperkt, maar daarna dient zich een forse stijging aan. Zoals al eerder aangegeven is de ervaring dat schommelingen zich zeker zullen voordoen, ook ten opzichte van het hierboven geschetste beeld.

3.5.3 Scenario 3: direct investeren met spaarvoorziening (aangepast ideaalcomplex)

Om schommelingen in de rioolheffing te voorkomen, kan worden gewerkt met een spaarvoorziening. Er wordt dan vooraf gespaard voor investeringspieken in de toekomst. De spaarbedragen worden ten laste van de rioolheffing gebracht.

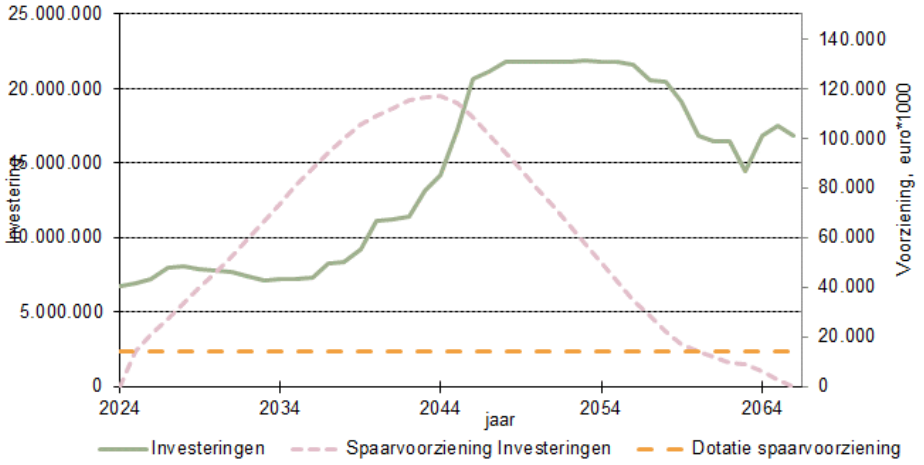
Uitgaande van het werken met een spaarvoorziening voor de investeringen, is een jaarlijks gelijke dotatie aan de spaarvoorziening berekend van € 14 miljoen gedurende de periode 2024-2066. Voor de rioolheffing ontstaat dan het volgende beeld:



Figuur 3-5: rioolheffing bij hanteren spaarvoorziening

Er is van uitgegaan dat er rentetoevoeging aan de spaarvoorziening plaatsvindt (2,5%). Als dat niet het geval is, wordt de rioolheffing gemiddeld over de hele periode circa € 20 hoger.

Het verloop van de investeringen en de spaarvoorziening is in onderstaande grafiek weergegeven.



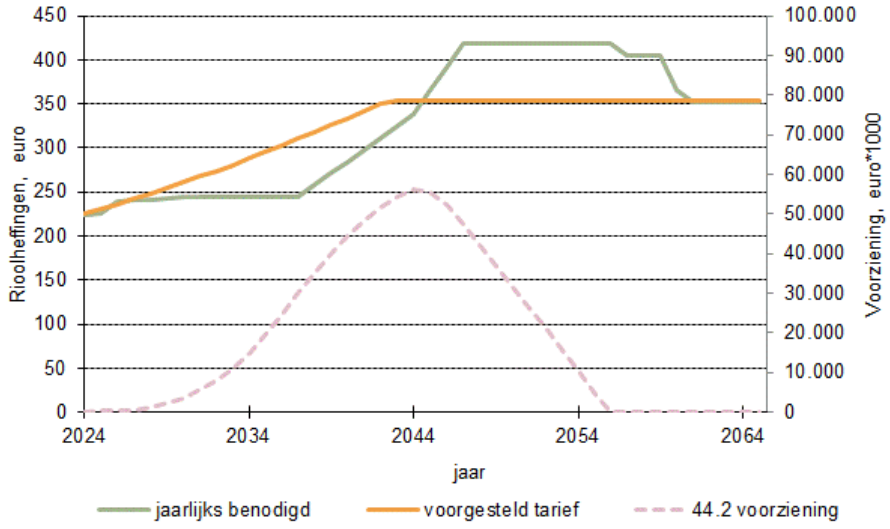
Figuur 3-6: Verloop investeringen, spaarvoorziening en dotatie spaarvoorziening

Het verloop van de voorziening is berekend op het verloop van de investeringen van 2024-2066 met de gegevens die we uit het GRP 2017-2023 hebben gehaald, geïndexeerd naar prijspeil 2024. De huidige systematiek waarbij het saldo in de voorziening na 10 jaar wordt ‘teruggegeven’, past hier niet bij. De piek in de periode 2040-2060 zorgt ervoor dat de opgebouwde voorziening in zijn geheel nodig is om deze piek te bekostigen.

Overigens zijn er legio mogelijkheden om een spaarvoorziening te vullen. Dat kan ook met een geleidelijke toename van de dotatie waardoor lagere piek in de voorziening ontstaat. Gevolg is wel dat de rioolheffing dan met het toenemen van de spaarvoorziening met eenzelfde geleidelijkheid moet stijgen.

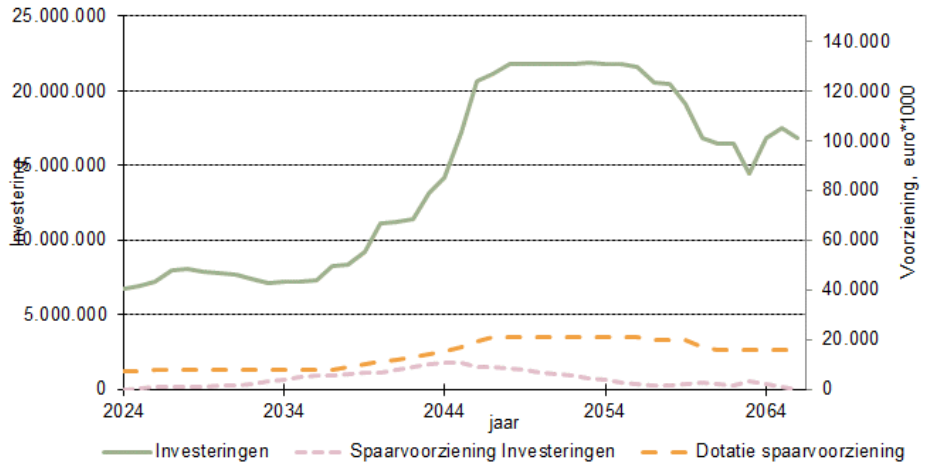
Variant scenario 3

Op het voorgaande scenario zijn vele, vele varianten mogelijk waarbij de toevoeging aan de spaarvoorziening geleidelijk wordt opgebouwd. Dat verloop kan dan ook in de rioolheffing worden aangebracht. In onderstaand voorbeeld is uitgegaan van een jaarlijkse stijging van de rioolheffing met 2,5% vanaf € 225 in 2024. Dat beginbedrag is nodig om de investeringen te kunnen in de beginjaren te kunnen betalen. In 2043 wordt dan een niveau van € 354 bereikt dat kostendekkend is voor een groot aantal jaren daarna. Er wordt dan wel vanuit de rioolheffing een 44.2 voorziening opgebouwd (zie eerder tekstkader), nodig om de investeringspiek te kunnen bekostigen.



Figuur 3-7: Verloop kosten, 44.2 voorziening en tarief rioolheffing

Het verloop van de spaarvoorziening in deze variant is in Figuur 3-8 weergegeven.



Figuur 3-8: Verloop investeringen, spaarvoorziening en dotatie spaarvoorziening, variant

3.6 Ambtelijk advies

Om rentelasten te besparen én om ongewenste schommelingen in de rioolheffing te voorkomen, wordt geadviseerd om te gaan werken met directe investeringen en een spaarvoorziening voor die investeringen (dit kan gezien worden als een aangepast ideaalcomplex). De opbouw van de spaarvoorziening kan geleidelijk gebeuren, hetgeen ook een geleidelijke stijging van de rioolheffing met zich mee brengt. Daarbij geldt dat er voldoende rioolheffing moet binnenkomen om een negatieve voorziening te voorkomen omdat negatieve voorzieningen op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) niet zijn toegestaan.

.

4 Toerekening van kosten

4.1 Wettelijke grondslagen en jurisprudentie

De rioolheffing is een belasting op basis van de gemeentewet artikel 228a en dient ter bekostiging van de gemeentelijke watertaken zoals die op grond van de Omgevingswet aan de gemeenten zijn toebedeeld.

Gemeentewet artikel 228a

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 ingezamelde 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.

Aan de rioolheffing kunnen dus kosten worden toegerekend die voor de gemeentelijke watertaken worden gemaakt.

Jurisprudentie heeft in 2019 duidelijk gemaakt waar hierbij de grenzen liggen. Het ging om een zaak in de gemeente Steenwijkerland[3], waar ter discussie stond of baggerkosten en kosten voor onderhoud van oevers mochten worden toegerekend aan de rioolheffing. Het Hof concludeert onder andere:

> *Het Hof heeft aannemelijk geacht dat de kosten van baggeren en onderhoud van de oevers mede zijn gemaakt voor de inzameling van afvloeiend hemelwater en de verwerking van ingezameld hemelwater. Dat oordeel komt erop neer dat die kosten meer dan zijdelings verband houden met de riolering, zodat zij (geheel of ten dele) via de rioolheffing mogen worden verhaald.*

En,

> *Bij de toerekening van kosten aan de riolering geldt als uitgangspunt dat deze slechts dan niet (geheel of ten dele) in de ramingen als lasten ter zake van riolering kunnen worden aangemerkt indien die kosten geheel of nagenoeg geheel andere doeleinden dienen (vgl. HR 31 maart 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA2720, onderdeel 5.6). Voorts is daarbij uitgangspunt dat de gemeente bij het opstellen van de begroting die uitgangspunt is voor de ramingen, is gebonden aan de in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) gegeven regels (vgl. HR 16 januari 2015, ECLI:NL:HR:2015:67). Hiervan uitgaande stond het de gemeente vrij om de baggerkosten en kosten van onderhoud oevers geheel of gedeeltelijk aan de rioolheffing toe te rekenen aangezien die kosten, zoals volgt uit*

[3] ECLI:NL:HR:2019:1016, 21-6-2029

hetgeen in 2.4.3 is overwogen, meer dan zijdelings verband houden met de riolering en het BBV de gemeenten niet beperkt in de mate waarin lasten worden toegerekend aan posten waarmee zij meer dan zijdelings verband houden.

Kosten die dus meer dan zijdelings (lees: meer dan 10%) met de gemeentelijke watertaken verband houden *kunnen* geheel of gedeeltelijk worden toegerekend. Het gaat hierbij dus om de motivering waarom een bepaalde kostenpost verband houdt met de gemeentelijke watertaken. Sinds 2019 is hierbij overigens wel een (veel) grotere vrijheid ontstaan, omdat tot die tijd het algemene uitgangpunt was dat alleen kosten die méér dan 90% met de gemeentelijke watertaken verband hielden, geheel konden worden toegerekend. Kosten die tussen de 10-90% verband hielden met de watertaken, mochten voor het verbandhoudende deel worden toegerekend. Dat betekende een (veel) grotere last voor de gemeenten om de omvang van het verband te bewijzen. Nu is er alleen de noodzaak om aan te tonen dat kosten meer dan zijdelings, lees voor meer dan 10%, met de gemeentelijke watertaken te maken hebben.

Kosten die aan de gemeentelijke watertaken kunnen worden toegerekend zijn in ieder geval:

- Directe kosten gemeentelijke watertaken zoals rioolvervangingen, inspecties, onderhoud;
- Indirecte kosten gemeentelijke watertaken, zoals personeelslasten, overhead;
- Compensabele btw;
- Kosten voor kolkenzuigen;
- Kosten voor straatvegen;
- Kosten voor baggeren en oeverbescherming;
- Kosten voor klimaatadaptatie – wateroverlast;
- Kosten voor herstel wegdek;

Uiteindelijk zal er altijd wel een causaal verband moeten worden aangetoond.

Aandachtspunten:

- Het is zeer de vraag of bij een meer dan zijdelings verband ook direct alle kosten aan de rioolheffing moeten worden toegerekend. Het lijkt eerlijker om nog steeds uit te gaan van een zo goed mogelijke inschatting van het verband tussen de kosten en de gemeentelijke watertaken en dan ook verhoudingsgewijs toe te rekenen. In het nieuwe Wrp worden voorstellen gedaan voor de percentages die Nijmegen wil hanteren voor de toerekeningen.
- Bij de toerekening van de rioolheffing moet het causaal verband worden aangetoond. Dit wordt nader uitgewerkt in het Wrp. Te denken valt aan straatvegen, rattenbestrijding, fonteinenbeheer enz. Geadviseerd wordt kosten zonder duidelijk causaal verband *niet* toe te rekenen aan de kosten gemeentelijke watertaken en dus ook niet uit de rioolheffing te bekostigen.
- Het toegerekende percentage BTW (nu 12,5% gemiddeld) moet door de gewijzigde verhouding tussen personeelskosten en overige lasten bij het opstellen van het nieuwe Wrp worden herberekend.
- Naast een toerekening van kosten kan er ook sprake zijn van een toerekening van inkomsten (anders dan de rioolheffing). Zo maken

andere gemeenten (o.a. gemeente Berg en Dal) gebruik van Nijmegens rioolstelsel. Als daar verrekening op plaatsvindt, kan dat ten gunste worden gebracht van het totaal van kosten van de gemeentelijke watertaken. Ook dit wordt meegenomen in het nieuwe Wrp.

4.2 Kosten nieuwe aanleg

Kosten van nieuwe aanleg zijn ook kosten die gemaakt worden voor de gemeentelijke watertaken en kunnen dus bekostigd worden uit de rioolheffing. Hierbij geldt wel dat voor die bekostiging geen geld vanuit de voorziening mag worden gebruikt, dat geld is immers niet opgebracht door de mensen waarvoor de nieuwe riolering is aangelegd. Ze kunnen in rekening worden gebracht op het moment dat de eigenaren ook daadwerkelijk zijn aangesloten.

Dat het mag, wil niet zeggen dat het ook veel gebeurt en dat het verstandig is om dit wel te doen. In Nederland wordt het overgrote deel van de nieuwe aanleg bekostigd uit de kosten voor bouwrijp maken (GREX). Voor nieuw aan te leggen riolering wordt dat uitgangspunt.

Ook kosten die in het beheer of in het bestaande stelsel moeten worden gemaakt als gevolg van nieuwe ontwikkelingen, moeten ten laste van die ontwikkelingen worden gebracht.

Bijlage 1

Samenvatting conclusies en aanbevelingen uit de tussenevaluatie gemeentelijk rioleringsplan 2017-2023 uit 2021:

- De aanleg van de riolering in de Waalsprong wordt via kapitaallasten bekostigd uit de rioolheffing. In de praktijk leidt dat tot een hogere rioolheffing dan wanneer dat niet zou gebeuren. Daarnaast zullen deze kapitaallasten vele jaren op de rioolheffing blijven drukken. In 2021 is de bijdrage van deze kosten aan de rioolheffing circa 5%.

- De doorontwikkeling tot een ideaalcomplex in de vervangingen staat onder druk door ontwikkelingen zoals klimaatadaptatie en energietransitie. De genoemde ontwikkelingen hebben hun invloed op de planning voor vervanging van de liggende riolering, waardoor dit de gewenste gelijkmatigheid in de hoeveelheid te vervangen riolering mogelijk in de weg staat.

- Integraal werken beïnvloedt de ‘bedrijfsvoering’. Bij het opstellen van een nieuw plan (lees Water en rioleringsprogramma) na 2023 zal opnieuw moeten worden onderzocht of het streven naar een ideaalcomplex op de uitgaven nog steeds haalbaar is en op welke termijn.

- In het nieuwe GRP (lees Water en rioleringsprogramma) is het aan te bevelen om de totale benodigde personele capaciteit te beschrijven, inclusief de benodigde inzet voor investeringen (voorbereiding, directievoering, toezicht). Dit heeft effect op de rioolheffing.

- De benodigde middelen nemen volgens het GRP 2017 t/m 2023 de komende decennia met 50% toe van circa 16,5 miljoen euro in 2021 tot 24,5 miljoen euro in 2050 (prijspeil 2016). Dat betekent naast een toenemende benodigde personele inzet ook een stijgende rioolheffing.

- Het volgende GRP (lees Water en rioleringsprogramma) zal onder de Omgevingswet vallen en wordt een uitwerking van de Omgevingsvisie Nijmegen. Aanbevolen wordt in het volgende GRP/water en rioleringsprogramma alle watertaken, dus inclusief die voor oppervlaktewater, op te nemen, inclusief ambities, streefbeelden, verantwoordelijkheden, benodigde middelen en bekostiging.