

Ruimtelijke ordening

Riolering afschrijven in twintig jaar, of juist niet

Het riool gaat tegenwoordig zo'n tachtig jaar mee. Toch gaan er stemmen op om investeringen in het riool in twintig jaar af te schrijven. Dit heeft financiële voordelen, maar er zijn ook kanttekeningen te plaatsen. Want moeten we nu alle kosten dragen voor de generaties na ons?

Melchior Kerklaan en Jacco Slomp Expertisecentrum Gemeentefinanciën van de VNG

Hugo Gastkemper, directeur van Stichting RIONED, pleitte bij de presentatie van de uitkomsten van de benchmark riolering 2010 voor het versneld afschrijven van riolering. Weliswaar leidt dit op korte termijn tot hogere jaarkosten, maar uiteindelijk zal vroegtijdig afschrijven leiden tot beperking van de totale rentelast. De investeringen zijn eerder terugverdiend, leningen worden eerder afgelost en er hoeft minder rente te worden betaald. Volgens berekeningen van RIONED zou de rioolheffing op de lange termijn gemiddeld met bijna 60 euro kunnen dalen door versneld af te schrijven. Er zijn serieuze

argumenten die pleiten voor deze redenering maar er zijn kanttekeningen.

Riolering, een bijzonder geval

Riolering is bijzonder kapitaalintensief, kent een lange levensduur en wordt gezien als een investering met economisch nut. Een unieke combinatie. De levensduur van de riolering wordt met verbetering van materialen en technieken steeds langer. Tachtig jaar en meer is geen uitzondering. De kosten van riolering bestaan voor 55 procent uit kapitaallasten: de kosten van de investering en de rentelasten voor de financiering ervan. 45 procent zijn

beheerskosten: personeel, onderhoud en van administratie.

Riolering wordt in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) provincies en gemeenten bestempeld tot een investering met economisch nut. De gemeente kan immers een heffing in rekening brengen voor het gebruik van het rioleringsysteem. Sterker nog: Duitse gemeenten kunnen hun rioleringsysteem ook verkopen aan de commerciële sector. Over activa met economisch nut is het BBV heel duidelijk: hoofdregel is afschrijven gedurende de levensduur.



Tien vragen over investeringen in het riool

De verslaggevingregels rond riolering blijken voor veel gemeenteambtenaren ingewikkeld. Of ze nu een schroevendraaier of een ballpoint in hun binnenzak dragen. De VNG en de commissie BBV kregen de afgelopen jaren veel vragen over de financieel-juridische aspecten van de rioolheffing. Hieronder het antwoord op tien van deze veelgestelde vragen.

- 1 In de rioolheffing mogen toch geen bedragen worden opgenomen voor uitbreidingsinvesteringen?*

Ja, dat mag wel. Tenzij de uitbreidingsinvestering al is betaald via de grondexploitatie. Vanaf het moment dat de uitbreidingsinvestering is gerealiseerd mogen de kosten worden opgenomen in de rioolheffing. Het is niet toegestaan om via de rioolheffing voor uitbreidingsinvesteringen te sparen voordat de investering is gedaan. De reden is dat degene die nog niet is aangesloten ook niet meebetaalt aan de rioolheffing.
- 2 Heeft mijn hoofd financiën gelijk wanneer zij zegt dat riolering altijd moet worden geactiveerd en over de levensduur moet worden afgeschreven?*

Nee, dat heeft zij niet. Bij vervangingsinvesteringen heeft de gemeente de mogelijkheid om al voor de vervanging van de burgers te heffen. Dit bedrag wordt na de vervanging van de investering afgeboekt en het resterende investeringsbedrag kan vervolgens versneld worden afgeboekt.
- 3 Waarom hebben gemeenten, ondanks de introductie van het btw-compensatiefonds (BCF), de mogelijkheid om de rioolheffing te verhogen met btw?*

Met de komst van het BCF zijn gemeenten gekort op de gemeentefondsuitkering voor het bedrag dat zij waarschijnlijk zullen declareren bij het BCF. Dit is gebeurd inclusief de 'riool-btw'. Wanneer gemeenten deze btw nu niet meer aan hun inwoners doorberekenen, valt er een gat in de exploitatie.
- 4 Hoe verwerk je de investerings-btw in de rioolheffing?*

In de gemeentelijke boekhouding wordt de riolering geactiveerd exclusief btw. Om het bedrag van de heffing te bepalen, worden deze investeringen weer met btw verhoogd. Vervolgens worden de afschrijving- en rentecomponent berekend. De rentelast wordt dan berekend over de investering inclusief btw.
- 5 Is een verbeteringsinvestering een uitbreidingsinvestering of een vervangingsinvestering?*

Een verbeteringsinvestering wordt gezien als een vervangingsinvestering. Een uitbreidingsinvestering is een investering waarmee het aantal aangesloten percelen wordt vergroot. Vergroting van de capaciteit van het riool is verbetering, geen uitbreiding.
- 6 Heeft een gemeente een rioolreserve of een rioolvoorziening?*

Een gemeente kan zowel een rioolvoorziening als een rioolreserve hebben. Aan een voorziening ligt een verplichting ten grondslag. Geld dat is opgehaald via de rioolheffing komt dus vrijwel altijd in een rioolvoorziening. Gemeenten mogen dit geld alleen aan riolering besteden. Enige uitzondering hierop zijn onverwachte jaarlijkse overschotten: die mogen ook voor een ander doel worden aangewend. Blijven deze overschotten toch voor de riolering beschikbaar, dan komen ze in een rioolreserve. De raad kan immers altijd nog de beslissing nemen deze overschotten voor een ander doel te gebruiken.
- 7 Moet een gemeente over een aparte rioolvoorziening voor onderhoud en voor vervanging beschikken?*

Nee, een gemeente kan bijdragen voor onderhoud en vervanging in één voorziening opnemen. Wel moet de voorziening in verband met transparantie en benodigde bijstellingen aansluiten op het GRP. Duidelijk moet zijn welk deel voor vervanging en welk deel voor onderhoud is bestemd.
- 8 Kan een rioolvoorziening negatief staan?*

Nee dat kan niet. Wanneer bijvoorbeeld investeringen hoger zijn dan het bedrag dat is opgenomen in de voorziening moet het resterende bedrag worden geactiveerd. De gemeente heeft vervolgens de keuze dit resterende bedrag gedurende de levensduur af te schrijven of versneld af te boeken.
- 9 Mogen onverwachte overschotten op rekeningbasis zomaar voor een ander doel worden aangewend?*

Dat hangt ervan af hoe dit overschot tot stand is gekomen. Een gemeente mag namelijk niet twee keer voor dezelfde activiteit bij de burger heffen. Dus bij uitstel van groot onderhoud blijft het hiervoor opgehaalde geld in de voorziening. Maar als een aanbesteding van klein onderhoud lager is uitgevallen dan eerder voorzien, kan het bespaarde bedrag ook voor andere gemeentelijke taken worden aangewend.
- 10 Mogen gemeenten hun rioolheffing in de tijd egaliseren (gefaseerd verhogen of /verlagen)?*

De regelgeving is hierover niet duidelijk. De (juridische) praktijk leert dat dit is toegestaan als het met mate gebeurt en alleen om rimpelingen te voorkomen.

Ruimtelijke ordening

Afschrijvings- en rentelasten kunnen op grond van artikel 228a Gemeentewet in het tarief worden meegenomen. Daarmee wijkt riolering af van investeringen in bijvoorbeeld wegen en openbaar groen. Dat zijn investeringen met een maatschappelijk nut. Gemeenten zijn bij die investeringen volledig vrij in de wijze van afschrijven: direct afboeken of afschrijven over een zelf gekozen termijn.

De verslaggevingregels

De regels voor de financiële verslaggeving staan in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. De commissie BBV, die zorgt voor een eenduidige uitvoering en toepassing van dit besluit, heeft over het onderwerp riolering een aparte (inmiddels geactualiseerde) notitie geschreven². Samen vormen het BBV en deze notitie het kader voor de financiële verslaggeving over riolering. Besluit en notitie geven ook een antwoord op de vraag aan welk begrotingsjaar de kosten moeten worden toegerekend.

Afschrijvings- en rentelasten kunnen op grond van artikel 228a Gemeentewet in het tarief worden meegenomen. Daarmee wijkt riolering af van investeringen in bijvoorbeeld wegen en openbaar groen.

Bij gemeenten doet zich bij investeringen in het riool een specifieke situatie voor. De riolering in nieuwe wijken komt in de regel ten laste van de grondexploitatie. De grondeigenaren dragen via de grondprijs de kosten van de eerste rioolaanleg. De riolering wordt daarna vanzelfsprekend niet meer in de rioolheffing meegenomen. In feite is dit het direct afboeken van de investering buiten de heffing om.

Om na vervanging van de eerste aanleg een grote sprong in de hoogte van de rioolheffing te voorkomen, kunnen gemeenten voorafgaand aan een de vervanging van de riolering al sparen. Dit gebeurt

door de heffing bij burgers te verhogen. Het spaarbedrag staat op de gemeentelijke balans in de Voorziening riolering. Op het moment van de rioolvervanging komt het spaarbedrag uit de voorziening in mindering op de investering. Als het gehele investeringsbedrag dan nog niet bij elkaar is gespaard, kunnen gemeenten de resterende boekwaarde versneld af te boeken. Door te sparen en de resterende boekwaarde versneld af te boeken, kan een vervangingsinvestering dus ruim voor het verstrijken van de technische levensduur zijn afbetaald. Maar gemeenten kunnen er ook voor kiezen om het resterende investeringsbedrag gedurende de levensduur van de riolering af te schrijven.

Grote gemeenten kunnen voor vervangingsinvesteringen met een langdurige vervangingsopgave een situatie creëren waarbij het bedrag voor vervanging opgenomen in de rioolheffing gelijk is aan de vervangingsopgave in een begrotingsjaar. Deze gemeenten hoeven voor de rioolvervanging niet te lenen. Aan het einde van het jaar is de riolering afbetaald en staat deze voor nul euro op de balans.

Voor investeringen voor uitbreiding van het rioolstelsel bestaat de mogelijkheid om te sparen niet. Bij groot onderhoud is egalisatie door voorafgaand sparen wel mogelijk.³

Afschrijven in twintig jaar

Het afschrijven van riolering in twintig jaar in regelgeving niet het uitgangspunt. Wel geeft de regelgeving gemeenten ruimte om kosten te egaliseren, zoals hierboven is beschreven. Hierdoor kan de gemeente in de jaarkosten een vergelijkbaar effect bereiken. Om deze mogelijkheden voldoende te benutten, is een goede financiële planning van belang. Welk lastenniveau vinden we nog aanvaardbaar en wat vraagt dit aan spaarbedragen of eerdere afboekingen? De inspanning loont wel. Het totale bedrag aan rentelasten kan worden beperkt. Ook moeten gemeentebestuurders vaak al voor de investering aan hun burgers een bijdrage (willen) vragen. Zeker in financieel moeilijke tijden geen gemakkelijke stap. Wat het er ook niet makkelijker op maakt, is dat in veel gemeenten de vervanging van de riolering in een relatief korte periode plaatsvindt. Het egaliseren van de kosten over een langere periode wordt dan lastiger.

Kantttekeningen

Het pleidooi van RIONED voor versneld afschrijven leidt inderdaad tot een lagere rentelast voor investeringen in de riolering. Dat komt door de hoge kapitaallasten en de lange afschrijvingsduur bij riolering. De oplossing is te realiseren door de kosten naar voren te halen. Maar bij deze constructie is ook een aantal kanttekeningen te plaatsen.

Door het vervroegd ophalen van geld bij de burger ontnem je hem of haar de mogelijkheid om het geld zelf op de bank te zetten. Aan deze rentederving gaat RIONED voorbij. En waarom zou de toekomstige gebruiker van een rioolbuis, zeg over veertig jaar, niet meebetalen aan de bestaande riolering waarvan hij gebruik maakt?

In feite raakt Gastkemper met zijn pleidooi een fundamenteel punt. De bekostiging van investeringen waarvan meerdere generaties profijt hebben, is een verdeelvraagstuk in de tijd. Net als bij pensioenen. Maar voor de riolering heeft de wetgever een belangrijk signaal afgegeven. Het rioolrecht werd in 2008 een rioolbelasting omdat goede riolering een collectief goed is. Iedereen profiteert ervan, net als van wegen en openbaar groen. De voorgeschreven of optimale afschrijvingstermijn is dan geen boekhoudkundige maar een bestuurlijk-politieke vraag. Het lijkt verstandig om goed te heroverwegen of riolering een investering met economisch nut is. Zo niet, dan is de verdeling van de kosten over generaties een kwestie van kiezen. En die keuze kent meer aspecten dan het minimaliseren van een heffing.

Noot

- 1 Bron: Riolering in beeld, benchmark rioleringszorg 2010 van Stichting RIONED.
- 2 Bron: Notitie riolering 20 oktober 2009 van de commissie BBV
- 3 Het verschil tussen groot onderhoud en vervanging is dat groot onderhoud levensduur verlengend is.