

Rioolheffing als instrument om duurzaamheidsdoelen te realiseren

1 Te ondersteunen duurzaamheidsdoelen via rioolheffing

De gemeentelijke zorgplichten voor afval-, hemel-, en grondwater omvatten een breed palet aan voorzieningen. Daarbij zijn er ook verschillende duurzaamheidsdoelen om na te streven. De te treffen voorzieningen en na te streven duurzaamheidsdoelen kunnen zeer locatie gebonden zijn. Bijvoorbeeld een specifieke straat of wijk komt blank te staan bij zware regenval. Dan is niet zozeer een algemene maatregel het juiste middel, maar is er maatwerk nodig.

De naam rioolheffing dekt al lang niet meer de lading van de heffing. De verbreding van de gemeentelijke watertaken betekent dat de voorzieningen veel meer omvatten dan het fysieke buizenstelsel. Met name voor de hemelwataak zijn er voorzieningen voor de afvoer en berging die buiten de klassieke rioleringsbuizen vallen. De kosten van al deze voorzieningen mogen onder de brede rioolheffing worden verhaald maar dat is niet terug te lezen in de naam van de heffing. In artikel 228a van de Gemeentewet is echter de verplichting opgenomen om de heffing rioolheffing te noemen.

Duurzaamheidsdoelen zijn:

Waterbesparing

Schoon drinkwater is een schaars goed waarvan zuinig gebruik gestimuleerd kan worden. Dat kan ook door financiële prikkels via de rioolheffing. Een nadeel van financiële prikkels is dat de prijselasticiteit van het watergebruik zeer gering is. Een hogere prijs voor een kuub water leidt niet of nauwelijks tot minder drinkwatergebruik. De prikkel zal met name het bewustzijn bij de gebruikers vergroten.

Schoon water

De zorgplichten waarvoor de rioolheffing is bedoeld, betreffen vooral kwantitatieve aspecten van het waterbeheer. De afvalwaterzorgplicht ziet op het transport van afvalwater naar de zuivering, waar het waterschap de zuivering ter hand neemt. De rol die de gemeente daarbij speelt, is voorkomen dat er veel 'dun' water wordt aangeleverd. Dun water is afvalwater vermengd met grote hoeveelheden hemelwater. Omdat de afvalstoffen uit een veel grotere hoeveelheid water moeten worden gehaald, gaat het zuiveringsrendement omlaag. Maatregelen om hemel- en afvalwater te scheiden (afkoppelen) leveren een betere zuivering op.

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. Op private terreinen valt dan te denken aan groene tuinen, waterdoorlatende opritten en groene daken.

Leeswijzer

In deze uitwerking staan meerdere duurzaamheidsdoelen en daarbij horende prikkels. Het is onuitvoerbaar om alle verschillende doelen na te streven. Er is een goede analyse nodig van de opgave(n) in de gemeente voor de keuze voor invoering van een prikkel. De rioolheffing is namelijk naar haar aard al een groene heffing. Met de rioolheffing bestrijdt de gemeente de kosten van de gemeentelijke watertaken. De solide basis voor die financiering blijft het belangrijkste aspect van de rioolheffing en zal bij elke overweging om prikkels in te voeren voorop moeten staan.

In de uitwerking (hoofdstuk 2) staan bepalingen die kunnen worden opgenomen in de al bestaande verordening. Deze uitwerking gaat dus uit van het aanbrengen van wijzigingen in een al bestaande verordening rioolheffing. De definities en bepalingen zijn gebaseerd op de algemene situatie, niet de extreme uitzondering. Bijvoorbeeld een groen dak zal niet alle afstroming in een extreme situatie voorkomen, maar in zijn algemeenheid grotendeels wel. Ook nuances als half verhard oppervlak en waterdoorlatende ondergronden zijn te specifiek om in algemene regels te vatten. Een uitgebreide toelichting bij het raadsvoorstel over wat er wel en niet onder de definities valt, kan de uitvoerings- en juridische praktijk erg helpen bij de keuzes in individuele (grens)gevallen.

Verdroging

Naast de intensieve regenval zorgt de klimaatverandering ook voor langere perioden van droogte. In stedelijk gebied waar het water via de verharding snel wordt afgevoerd, kan het grondwaterpeil flink zakken. Dat heeft effect op funderingen en bomen kunnen onvoldoende het grondwater bereiken. Droogte in het buitengebied is een van de oorzaken van bodemdaling en verzilting. Het is dus zaak om voldoende water ter beschikking te hebben in droge perioden. Voor de maatregelen inzake de zorgplichten is het noodzakelijk dat er voldoende waterberging aan de oppervlakte is. En als het regent, dat in stedelijk gebied voldoende water in de bodem zakt en niet via het verharde oppervlak wordt afgevoerd.

2 Uitwerking in de verordening rioolheffing

De simpelste en meest voor de hand liggende uitwerking is om de rioolheffing te zien als het bekostigingsinstrument voor een duurzame invulling van de gemeentelijke watertaken. De gemeente formuleert de duurzame doelstellingen en brengt die via de rioolheffing in rekening bij degenen die profijt hebben bij het nakomen van de gemeentelijke watertaken. Nadeel hiervan kan zijn dat er geen financiële prikkel is om op particulier terrein maatregelen te treffen om bij te dragen aan duurzame doelstellingen.

Duurzame financiële voorziening

Toch is er een mogelijkheid om zonder specifieke bepalingen in de rioolheffing initiatieven te stimuleren op particulier terrein. Uit de opbrengst van de rioolheffing kan de gemeente een fonds vormen om duurzame initiatieven te stimuleren. Daarbij moet aan twee voorwaarden worden voldaan. De eerste voorwaarde is dat de te stimuleren initiatieven in een meer dan zijdelings verband moeten staan tot het nakomen van de gemeentelijke watergerelateerde zorgplichten. Dat is een fiscale voorwaarde om de kosten uit de rioolheffing te mogen financieren. Het is belangrijk niet alleen het doel van de voorzieningen vast te leggen, maar ook waarom ze bijdragen aan het nakomen van de zorgplichten. Bijvoorbeeld dat groene daken bijdragen aan het verlagen van de piekafvoer bij hevige buien en zodoende ervoor zorgen dat er minder waterberging in het gebied nodig is. De tweede voorwaarde is dat de bedragen in een voorziening worden gestort. Daarvoor moeten de bedragen als een last in de raming van de rioolheffing worden meegenomen. De dotatie is onderdeel van de resultaatbepaling en niet van de resultaatbestemming. Een voorziening bevat zogenoemde gebonden middelen. Dat betekent dat de gelden niet aan iets anders mogen worden uitgegeven dan waarvoor ze bestemd zijn. De begrotingsvoorschriften eisen dat gelden die in de raming van de rioolheffing als voorziening zijn meegenomen, op de balans worden opgenomen als ze niet in het jaar zelf worden bestemd. Zo borgen de begrotingsvoorschriften dat de rioolgelden daadwerkelijk aan het beoogde doel worden uitgegeven.

Voordeel van de duurzame financiële voorziening is dat het maatwerk mogelijk maakt. De middelen kunnen daar worden ingezet waar de problemen zich voordoen. Zo worden de belastinggelden optimaal benut.

Inzet duurzame financiële voorziening

Voor de inzet van de middelen uit de voorziening is een breed palet aan mogelijke bestedingen te bedenken. Bijvoorbeeld een bijdrage voor de aanschaf van regentonnen door inwoners en bedrijven. Maar ook verdergaande initiatieven zijn denkbaar. Bijvoorbeeld als ondersteuning van wettelijke maatregelen. Stel, de gemeente neemt verplichtingen op over het aanbieden van hemelwater vanaf particuliere percelen in de hemelwaterverordening. Deze verplichtingen dragen bij aan de uitvoering van de gemeentelijke watertaken, maar zorgen ook voor investeringen door perceeleigenaren. De duurzame financiële voorziening zou ingezet kunnen worden als de investeringen op particulier terrein te hoog worden. Bijvoorbeeld: van perceeleigenaren in een bepaald gebied eist de gemeente dat het dakoppervlak het hemelwater niet afvoert naar de gemeentelijke riolering. Als deze verplichting een investering vergt van meer dan € {...} kan de perceeleigenaar voor het meerdere een beroep doen op de voorziening. Met een mix van wettelijke en financiële middelen op publiek en privaat terrein kan de gemeente de watertaken dan zo efficiënt mogelijk uitvoeren.

Duurzame heffing

De Gemeentewet geeft veel vrijheid bij het vormgeven van de rioolheffing. Juridisch gezien kan bij elk van de te stimuleren duurzaamheidsdoelen een financiële prikkel worden gevonden binnen de bestaande wet- en regelgeving. Verschillende prikkels kunnen zelfs binnen een verordening worden gecombineerd. Bijvoorbeeld een heffing van gebruikers combineren met een heffing van eigenaren en voor beide in de tariefstelling een financiële prikkel invoeren. De grenzen bij de duurzame prikkels zullen voornamelijk in het uitvoeringsaspect zitten. Hieronder de juridische mogelijkheden bij de verschillende duurzaamheidsdoelen.

Waterbesparing

Een financiële prikkel tot zuinig gebruik van schoon water begint met de rekening 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. In de belastingverordening wordt dan in het artikel over het belastbaar feit en de belastingplichtige opgenomen dat 'de belasting wordt geheven van de gebruiker van een perceel van waaruit water direct of indirect op de gemeentelijke riolering wordt afgevoerd.'

Om waterbesparing te stimuleren wordt de belasting afhankelijk gesteld van de hoeveelheid water die wordt afgevoerd. Omdat de hoeveelheid afgevoerd water niet praktisch te meten valt, sluiten veel gemeenten aan bij de hoeveelheid water die wordt toegevoerd. Dat zal in zijn algemeenheid via de watermeter van het waterbedrijf zijn en in sommige gevallen via een waterpomp. Vervolgens wordt er een tarief verbonden aan het aantal kubieke meters toegevoerd water. De sterkste financiële prikkel is een tarief per kubieke meter, maar de meeste gemeenten kiezen voor een staffel. Voorbeelden van verordeningsteksten staan hier:

- [Verordening rioolheffing gemeente Genneep](#)
- [Verordening rioolheffing 2018 gemeente Aalten](#)

Omdat de heffing naar het aantal kubieke meters water alleen ziet op afvalwater combineren de meeste gemeenten deze methode van heffen vaak met een andere maatstaf van heffen.

Schoon water

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 rioelstelsel moet dan het water vanaf het verharde oppervlak niet afvoeren op het buizenstelsel. Het afkoppelen van deze verharding betekent allereerst dat er een definitie in de verordening moet worden opgenomen. Die zou kunnen luiden: afvoerend oppervlak: het bebouwde of het verharde oppervlak van het perceel waarvan het hemelwater direct of indirect wordt afgevoerd naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie.

Het aanleggen en afkoppelen van verhard oppervlak is een zaak waarin de eigenaar van het perceel veelal het laatste woord heeft. Een zinvolle financiële prikkel wordt daarom bereikt door de eigenaar in de heffing te betrekken. De heffing wordt vervolgens gekoppeld aan de omvang van het afvoerend oppervlak. Bijvoorbeeld: *Het tarief voor het eigenarendeel bedraagt voor elke eenheid van [...] vierkante meter afvoerend oppervlak*

- | | |
|---|---------|
| a. van 0 m ² tot en met [...] m ² | € [...] |
| b. van [...] m ² tot en met [...] m ² | € [...] |

Bij volledig afgekoppelde percelen en bij een gescheiden stelsel is er geen afvoerend oppervlak. Zonder een basisbedrag of andere heffingsmaatstaf worden deze percelen niet in de heffing betrokken. Heffen naar hoeveelheid afvoerend oppervlak moet daarom altijd samen met een andere maatstaf.

Wateroverlast

Vasthouden, bergen, afvoeren is de voorkeursvolgorde om wateroverlast door piekbuien te voorkomen. Om het hemelwater vast te houden moet het infiltreren in de bodem of worden geabsorbeerd in de begroeiing (groen dak). Om dat te stimuleren kan een financiële prikkel worden ingebouwd. Afvoerend oppervlak wordt extra belast. Daarvoor moet eerst een definitie worden opgenomen in de verordening. Die zou kunnen luiden: *afvoerend oppervlak: het bebouwde of het verharde oppervlak van het perceel waarvan het hemelwater direct of indirect van het perceel afstroomt.*

Anders dan bij schoon water ligt hier de nadruk op het afvoeren van het hemelwater van het perceel. Stroomt het water van het 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 opvangen¹. Het afvoerend oppervlak ziet uitsluitend op verharding en bebouwing waarvan het water naar de riolering, de straat of de sloot stroomt. Juist daar kan bij een piekbui een tekort aan berging en/of afvoercapaciteit zijn.

Het aanleggen van bebouwd verhard oppervlak is een zaak waarin de eigenaar van het perceel veelal het laatste woord heeft. Bij de verharding van de tuin ligt dat genuanceerder, maar kunnen hierover afspraken worden gemaakt tussen eigenaar en huurder. Regelmatig zijn eigenaar en gebruiker dezelfde personen. Een zinvolle financiële prikkel wordt bereikt door de eigenaar in de heffing te betrekken. De heffing wordt vervolgens gekoppeld aan de hoeveelheid afvoerend oppervlak. Bijvoorbeeld:

Het tarief voor het eigenarendeel bedraagt voor elke eenheid van [...] vierkante meter afvoerend oppervlak

<i>a. van 0 m² tot en met [...] m²</i>	<i>€ [...]</i>
<i>b. van [...] m² tot en met [...] m²</i>	<i>€ [...]</i>

Er zullen in de gemeente ook percelen zijn die het hemelwater volledig op eigen terrein verwerken en geen vierkante meters afvoerend oppervlak hebben. Die percelen kunnen een aansluiting op de riolering hebben voor de afvoer van afvalwater. Voor deze percelen is dan een andere maatstaf in de verordening nodig, bijvoorbeeld naar een vast basisbedrag.

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.

3 Uitvoeringspraktijk

Waterbesparing

Heffen naar waterverbruik is een bekend fenomeen in de rioolheffing. Om de gegevens van het waterverbruik te verkrijgen kan een beroep worden gedaan op het waterbedrijf. De VNG en VEWIN hebben een convenant gesloten over het verstrekken van verbruiksgegevens door waterbedrijven voor de rioolheffing. Het verstrekken van onbewerkte gegevens is kosteloos. Voor bewerkte gegevens zijn afspraken over de vergoeding vastgelegd. Zie hiervoor: [Vergoeding bewerkte gegevens van waterbedrijf gaat omhoog](#)

De nadere uitwerking van het heffen naar waterverbruik is te vinden in de modelverordening rioolheffing. De modelverordening is te raadplegen via de [Kennisbank Decentrale Regelgeving](#) (hiervoor is een wachtwoord nodig).

Schoon water, wateroverlast en verdroging

Bij deze differentiaties zit de uitdaging in de uitvoering vanwege het bepalen van het afvoerend oppervlak per

¹ Afhankelijk van het soort groen dak zit er een bovengrens aan. Het is belangrijk in (de toelichting bij) de verordening af te bakenen welk soort groen dak onder de definitie valt.

perceel. Het exact bepalen van het afvoerend oppervlak is een lastige en soms arbitraire klus. Bij schoon water is de definitie van afvoerend oppervlak ook nog eens net anders dan bij overlast en verdroging. Allebei in de verordening opnemen voert te ver, er is dus een keuze nodig. Daarbij geldt dat de definitie bij wateroverlast verder gaat dan bij schoon water. De aanpak van wateroverlast zorgt dus tegelijkertijd voor een positief effect op het zuiveringsresultaat.

Wellicht is er bij de capaciteitsberekeningen die in het Gemeentelijk Rioleringsplan zijn gemaakt informatie voorhanden over de hoeveelheid afvoerend oppervlak. Het lijkt echter onontkoombaar om met bandbreedtes te werken. Zelfs dan zal in de opstartfase veel tijd en moeite gaan zitten om een en ander per perceel in beeld te krijgen. Daarbij kan de hulp van inwoners en bedrijven worden ingeschakeld. Een (digitaal) loket waar inwoners en bedrijven informatie aanleveren is hier ook een nuttig instrument.

Een denkbare andere optie is de forfaitaire benadering zoals die ook in de toeristenbelasting wordt gehanteerd. Aan de hand van de omvang van het perceel wordt er een forfaitair bepaald percentage aan verharding vastgesteld. Bijvoorbeeld aan de hand van cijfers over de gemiddelde mate van verharding van percelen. In de verordening wordt de mogelijkheid opgenomen om te opteren voor een heffing naar de feitelijke mate van verharding (afvoerend oppervlak) op het perceel. Op die manier kan er efficiënt worden geheven en kunnen degenen die maatregelen nemen tegemoet worden gekomen met een lagere heffing.

Onverminderd het bovenstaande is de conclusie dat een exacte afbakening van afvoerend oppervlak bij beide definities tot (zeer) hoge perceptiekosten leidt. De uitvoeringspraktijk kan aanleiding zijn de ambities te verminderen en een ruwere afbakening te kiezen. Niet afbakenen naar afvoerend oppervlak maar enkel een verschil maken tussen verhard en onverhard oppervlak. De financiële prikkel is dan grofmaziger, maar tegen lagere uitvoeringskosten. Een alternatieve definitie in de verordening zou in dat geval kunnen zijn:

Verhard oppervlak: oppervlak voorzien van verhardingen zoals daken, wegen, verharde terreinen, etc., zodanig dat hemelwater van dit oppervlak niet in de bodem kan infiltreren.

4 Rechtvaardiging fiscale maatregelen (juridische houdbaarheid)

Het heffingsartikel in de Gemeentewet stelt geen bijzondere voorwaarden aan de rioolheffing. De rechtvaardiging van de rioolheffing kent daarom ruime grenzen. De inrichting van de heffing mag niet leiden tot een willekeurige en onredelijke heffing. De financiële prikkel moet een objectieve rechtvaardigingsgrond hebben voor de verschillende behandeling van belastingplichtigen.

Waterbesparing

De manier van heffen kan worden gerechtvaardigd vanuit het profijtbeginsel. Er is namelijk een verband tussen de mate van gebruik en het te betalen bedrag aan rioolheffing. Het profijtbeginsel is een algemeen aanvaarde rechtvaardiging.

Schoon water, wateroverlast en verdroging

De rechtvaardiging voor deze heffingen zit in het kostenveroorzakingsbeginsel. Het al dan niet treffen van maatregelen levert elders een besparing dan wel een extra kostenpost op. De maatregelen op privéterrein betekenen dat er minder voorzieningen nodig zijn in de publieke ruimte.

VNG/TFI/JS/31082018