

Stijgend rioolrecht vraagt om rechtvaardige heffingsmaatstaf

IR. R.S. VAN DER VELDE, BELEIDSMEDEWERKER RIOLERING EN WATERHUISHOUDING
GEMEENTE HENGELO;

IR. R.J. FOX, AFSTUDEERDER UNIVERSITEIT TWENTE CIVIELE TECHNOLOGIE & MANAGEMENT;

Het rioolrecht staat in de belangstelling; enerzijds door de stijging van het tarief in relatie tot de discussie over de lokale lastendruk, anderzijds door de recente aandacht voor het waterspoor. In dit artikel wordt betoogd dat het waterspoor niet voor de hand ligt als wordt gezocht naar een rechtvaardige heffingsmaatstaf voor een kostendekkend rioolrecht. Het zoeken in de richting van kostenveroorzaking ligt meer in de rede. Voorgesteld wordt een rioolrecht te heffen van eigenaren, bestaande uit een vast bedrag met daarnaast een variabel gedeelte, dat bij woningen kan worden gekoppeld aan de WOZ/OZB en bij bedrijven aan het verhard oppervlak.

Rioleringsbeheer is in de afgelopen jaren een veel serieuzere taak geworden dan voorheen het geval was. Het besef dat overstorten moeten worden aangepakt en dat verouderde riolen vervangen moeten worden, is doorgedrongen tot alle gemeenten en zelfs tot grote delen van de bevolking. Deze ontwikkeling is ruwweg begonnen in de jaren '80 en heeft in de jaren '90 een sterke impuls gekregen door de Wet milieubeheer. Met rioleringsbeheer zijn grote bedragen gemoeid: het vervangen van een riool in een flinke straat kost al gauw een miljoen gulden en ook een randvoorziening bij een overstort kost een bedrag van dergelijke orde van grootte. Voor de bekostiging kan rioolrecht als retributie worden gegeven en om schommelingen te dempen kan een rioolfonds worden ingesteld, zoals in veel gemeenten is gedaan. Meerdere gemeenten verwachten rond het jaar 2005 het rioolrecht te hebben verhoogd tot een stabiel niveau van circa 300 gulden per woning per jaar. Dit betekent een aanmerkelijke lastenverzwaring door de lokale overheid, momenteel een lastig item in de landelijke politiek.

Rechtvaardige heffingsmaatstaven gezocht

Met de stijging van het rioolrecht begint de vraag te knellen of iedereen hetzelfde bedrag moet betalen of dat rechtvaardiger heffingsmaatstaven denkbaar zijn. Deze vraag is op geheel uiteenlopende wijzen te beantwoorden.

Als doelstellingen van de riolering kunnen globaal worden genoemd het beschermen van de volksgezondheid tegen allerlei ziekten, het realiseren van een bewoonbare omgeving zonder stank- en wateroverlast en het beschermen van het milieu. Uitgaande van deze doelstellingen en van artikel 229 uit de Gemeente-

wet kunnen verschillende grondslagen voor het rioolrecht worden gekozen. Onderstaand worden drie gedachten uiteengezet, die leiden tot verschillende grondslagen voor het heffen van rioolrecht en daaruit voortvloeiend tot verschillende heffingsmaatstaven. Gekozen is voor de volgende gedachten:

- iedereen heeft profijt van riolering;
- kostenveroorzaking is maatgevend;
- het gaat om de mate van gebruik.

Iedereen heeft profijt van riolering

De eerste gedachte is dat iedereen in hoge mate profijt heeft van de aanwezigheid van riolering. Of het nu gaat om de volksgezondheid, het gemak van de aanwezigheid van de riolering, het voorkomen van stank- en wateroverlast of het beschermen van het milieu, het gaat ons allemaal aan en iedereen heeft er profijt van.

Deze gedachte heeft profijt als grondslag en kan worden vertaald tot een vast bedrag per aangesloten object (per inwoner zou ook nog denkbaar zijn!). De redenering is dan dat de riolering de reeds genoemde vormen van profijt verschaft en dat daarmee de gebruikswaarde van het object stijgt. Dit is te beschouwen als profijt voor de eigenaar en dus kan er van de eigenaar een vast bedrag worden gegeven. Mits de proportionaliteit in acht wordt genomen kan nog onderscheid worden aangebracht tussen woningen en bedrijven. Sterke punten van deze vaste bedragen zijn de eenvoudige toepasbaarheid en de consistente redenering. Daarbij geniet heffing van de eigenaar voorkeur boven heffing van de gebruiker vanwege lagere perceptiekosten. Als nadeel van rioolrecht als vast bedrag per object kan worden gezien dat alles en iedereen over één kam wordt geschoren. Dit geldt temeer als er geen onderscheid is tussen woningen en bedrijven.

Kostenveroorzaking is maatgevend

De tweede gedachte is dat wie de meeste kosten veroorzaakt ook het meeste moet betalen. Deze gedachte past bij het karakter van een retributie en wint aan belang nu het rioleringsbeheer zoveel duurder is geworden dan voorheen.

Van essentieel belang bij deze gedachte is de vraag waardoor de kosten van het rioleringsbeheer worden veroorzaakt. Bestudering van GRP's (gemeentelijke rioleringsplannen) maakt duidelijk dat de grootste kostenposten de vervanging van verouderde riolen en de aanleg van randvoorzieningen zijn. Deze kosten hebben meestal veel meer invloed op de hoogte van het rioolrecht dan bijvoorbeeld de kosten voor gemalen of reiniging of energie. Als wordt gedacht in de lijn van kostenveroorzaking moet dus vooral worden gekeken naar deze vaste kosten. Verder kijkend komen dan al snel de lengte en de dimensionering van het rioolstelsel in beeld. Bij uitgestrekte bebouwing zijn meer meters riool per object aanwezig dan bij compacte bebouwing en dus veroorzaakt uitgestrekte bebouwing meer kosten dan compacte. Een groot aangesloten verhard oppervlak leidt tot zwaardere dimensionering van het rioolstelsel en daarmee tot aanzienlijk hogere kosten.

Samenvattend wordt daarom geconcludeerd dat bij de gedachte van kostenveroorzaking vooral moet worden gekeken naar de vaste kosten die samenhangen met de uitgestrektheid van de bebouwing en het verhard oppervlak. Vanwege de vaste kosten ligt heffing van de eigenaar voor de hand.

Een uitwerking van deze gedachte is om te heffen op basis van het aangesloten verhard oppervlak per object. Deze maatstaf lijkt voor woningen niet de moeite waard: veel metingen noodzakelijk met slechts beperkte verschillen. Bij bedrijven zijn verschillen in aangesloten verhard oppervlak aanzienlijk groter en dientengevolge ook de mate van kostenveroorzaking. Daarmee lijkt dit een goede maatstaf voor bedrijven.

Voor woningen is een bruikbare uitwerking van deze gedachte om aan te sluiten bij de waarde van de onroerende zaak (WOZ) die wordt gebruikt bij OZB-heffing. Beargumenteerd kan worden dat een kostbare woning meer profijt in de zin van waardevermeerdering door riolering heeft dan een goedkope woning. Verder kan worden beargumenteerd dat enerzijds uitgestrekte bebouwing met een groot verhard oppervlak dikwijls in behoorlijke mate samengaat met een kostbare woning en anderzijds compacte kleine bouw juist met goedkope woningen. Voor woningen lijkt koppeling aan de OZB-heffing daarmee een bruikbare heffingsmaatstaf. Bij voorkeur



te combineren met een gedeelte vast bedrag. Dit voorkomt een al te grote mate van differentiatie.

De mate van gebruik

De derde gedachte is dat wie het meeste gebruik maakt van de riolering, het meeste moet betalen. Wanneer de mate van gebruik wordt gekozen als grondslag kan alleen worden gegeven van de gebruiker, dus een rioolafvoerrecht. Als concrete vertaling van het begrip mate van gebruik kan worden gekozen voor de hoeveelheid geloosd afvalwater, welke op zijn beurt kan worden afgeleid van de hoeveelheid gebruikt drinkwater. Laatstgenoemde waarde wordt door veel drinkwaterbedrijven gemeten. Sterk punt van deze heffingsmaatstaf is de sympathieke gedachte dat wie het

drinkwaterverbruik, terwijl de hoop daarop vaak wel meespeelt bij de motivatie voor deze heffingsmaatstaf. Als bewijsvoering voor deze stelling geldt dat het drinkwaterverbruik in Nederland niet anders is in gebieden met relatief duur water dan in gebieden met goedkoop water. Zuinig omgaan met drinkwater is meer een kwestie van bewustwording en het aanleveren van bruikbare tools, getuige het succes van drinkwatermaatschappijen op dit vlak.

De conclusie moet daarom zijn dat de mate van gebruik gekoppeld aan drinkwaterverbruik als heffingsmaatstaf minder geschikt is voor het rioolrecht.

Bij drinkwaterwinning en bij afvalwaterzuivering is wel sprake van behoorlijke corre-

het rioolrecht daarom dikwijls wel gepromoot. Vanuit de optiek van het smalle waterspoor is dat verdedigbaar, maar vanuit de gemeentelijke invalshoek als beheerder van de wegen en de riolen, met de wens een met het rioolrecht kostendekkend rioleringsbeheer te voeren, ligt de gedachte van koppeling van het rioolrecht aan het drinkwaterverbruik niet voor de hand.

Aanbeveling

De genoemde drie gedachten en de daaruit afgeleide heffingsmaatstaven geven de gemeente een zekere beleidsruimte bij het vormgeven van de verordening rioolrecht, waarbij sterk uiteenlopende (politieke) keuzen mogelijk zijn. Bovendien zijn genoemde maatstaven op meerdere wijzen te combineren. Na afweging van verschillende mogelijkheden lijkt een gecombineerde heffingsmaatstaf het overwegen waard, waarbij de laatste gedachte wordt losgelaten en de eerste twee gedachten worden gecombineerd:

Woningen: rioolaansluitrecht heffen met grondslag profijt van de eigenaar, met een vast bedrag per woning (indicatie: 150 gulden) en een extra bedrag gerelateerd aan WOZ/OZB (indicatie: 50 gulden per ton WOZ);

Bedrijven: rioolaansluitrecht heffen met grondslag profijt van de eigenaar, met een vast bedrag per bedrijf (indicatie: 300 gulden) en een extra bedrag gerelateerd aan verhard oppervlak (indicatie: vanaf 500 m² 1 gulden per m²).

Aanbevolen wordt deze heffingsmaatstaven nader te onderzoeken op de volgende punten:

- de juridische rechtmatigheid gerelateerd aan de wet en recente jurisprudentie,
- de perceptiekosten gerelateerd aan de overgang op en het handhaven van de nieuwe heffingsmaatstaf,
- en de politieke haalbaarheid gerelateerd aan de optredende lastenverschuivingen.



meeste gebruikt ook het meeste betaalt.

Hier staat echter tegenover dat de mate van gebruik van drinkwater nauwelijks relatie heeft met de kosten van het rioleringsbeheer. Alleen de beheers- en energiekosten van de pompen hangen samen met de mate van gebruik en deze kostenposten zijn meestal marginaal in het totaalplaatje. Voor het rioolstelsel maakt het weinig uit of de droogweerafvoer een beetje meer of minder wordt. Deze derde gedachte is daarom enigszins strijdig met het retributieve karakter van het rioolrecht en zou beter passen bij een bedrijfsmatige opzet met winstoogmerk.

Verder valt op te merken dat het lozingsgedrag van de bewoners nauwelijks anders wordt door koppeling van rioolrecht aan

latie tussen enerzijds de mate van gebruik en anderzijds nadelige effecten zoals verdroging, chemicaliënverbruik, milieu-emissies en optredende kosten. In het kader van het smalle waterspoor (alle waterkosten relateren aan het waterverbruik en presenteren op één gezamenlijke nota) wordt deze derde gedachte voor

Bestudering van deze materie vond plaats in de situatie van de gemeente Hengelo in het kader van een afstudeeropdracht aan de Universiteit Twente. Het heeft geleid tot een afstudeerrapport waarop het onderhavige artikel is gebaseerd.