



HAUTE **EQUIPE**

PARTNERS IN PUBLIC FINANCE

Rapportage

Korte toets

**kostentoerekening
riool- en afvalstoffenheffing
Blaricum**

In opdracht van:

Rekenkamercommissie BEL

Opdrachtnemer : Haute Equipe B.V.
Domineeslaan 91
1161 BW Zwanenburg
Telefoonnummer: 020 – 407 20 00
Faxnummer: 020 – 407 20 20
Website: www.Haute-Equipe.eu

Onderzoeker: Eric Philips, senior adviseur
Datum: 17 januari 2011

Inhoud

Inhoudsopgave

Inhoud	2
1. Inleiding	3
1.0. Achtergrond.....	3
1.1 Het doel van het onderzoek.....	3
1.2 Vraagstelling	3
1.3 Deelvragen.....	3
2. Onderzoek	4
2.0 Afbakening.....	4
2.1 Wijze van onderzoek.....	4
3. Bevindingen	5
3.0 Algemeen.....	5
3.1 Deelvraag 1.....	6
3.2 Deelvraag 2.....	8
3.3 Deelvraag 3.....	9
3.4 Deelvraag 4.....	10
3.5 Deelvraag 5.....	10
3.6 Conclusie.....	12
3.7 Aanbevelingen.....	12

1. Inleiding

1.0. Achtergrond

Bij de begrotingsbehandeling van de Programmabegroting 2011 in de gemeenteraad van Blaricum is discussie ontstaan over de toegerekende kosten aan de riool- en afvalstoffenheffing en de stelposten bezuinigingen inzake de lasten riolering en afvalinzameling- en verwerking GAD.

1.1 Het doel van het onderzoek

Het doel van deze korte toets is inzicht te geven in hoeverre de in de begroting opgenomen tarieven voor riool- en afvalstoffenheffing voldoen aan de wettelijke regels hieromtrent.

1.2 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe zijn de tarieven van de riool- en afvalstoffenheffing in de begroting 2011 opgebouwd en voldoet dit aan de wettelijke regels.

1.3 Deelvragen

Afgeleid van de centrale onderzoeksvraag is een aantal deelvragen geformuleerd:

1. Inventariseer hoe de kosten op de begrotingsposten rioolheffing en afvalstoffenheffing in de begroting 2011 zijn opgebouwd.
2. Zijn alle toegerekende kosten in lijn met de wettelijke regels.
3. Inventariseer hoe de tarieven, en daarmee de opbrengsten, van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing in de begroting 2011 zijn opgebouwd.
4. Voldoet de opbouw van de tarieven aan de wettelijke regels.
5. Zijn de, in de begroting 2011 (blz. 47), opgenomen bezuinigingen in het kader van de rioolheffing en afvalstoffenheffing wettelijk toegestaan.

Bij de deelvragen wordt rekening gehouden met BTW-aspecten en indien relevant wordt hier in de antwoorden specifiek op ingegaan.

2. Onderzoek

2.0 Afbakening

Het onderzoek betreft alleen de riool- en afvalstoffenheffing in de gemeente Blaricum en heeft alleen betrekking op zaken zoals opgenomen in de begroting 2011.

2.1 Wijze van onderzoek

In de eerste drie weken van december 2010 heeft het onderzoek plaatsgevonden. Het onderzoek bestond uit bestudering van relevante documenten en het houden van een tweetal interviews.

De volgende stukken van de gemeente Blaricum zijn betrokken bij het onderzoek:

1. Het (concept)-verslag van de behandeling Programmabegroting 2011 in de gemeenteraad van Blaricum op 3 november 2010;
2. De Programmabegroting 2011;
3. De Productenraming 2011;
4. Het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP), onderdeel financieel overzicht;
5. Rekenmodel tarievenberekening Rioolheffing;
6. Rekenmodel tarievenberekening Afvalstoffenheffing;
7. Het Gemeentelijk Rioleringsplan 2007-2011;
8. Overzicht gemeentelijke bijdrage begroting GAD 2011.

De volgende personen zijn geïnterviewd:

1. De heer T. de Haar, controller van de gemeenten Blaricum en Laren;
2. Mevrouw A. van Olfen-van Dongen, Adviseur Planning & Control;

Van het gesprek met de heer de Haar en mevrouw van Olfen-van Dongen is een verslag opgemaakt. Zij hebben de mogelijkheid gehad om, via mailwisseling, het gespreksverslag te voorzien van opmerkingen of ze akkoord te verklaren. De eventuele opmerkingen zijn verwerkt en de aangepaste gespreksverslagen zijn als bevindingen, niet herkenbaar, in het rapport opgenomen.

Tevens is op diens verzoek door de onderzoeker een telefonisch gesprek met de wethouder Posthumus gevoerd. Aan hem zijn geen interviewvragen voorgelegd. Betrokkene heeft vanuit bestuurlijk perspectief zijn visie op het onderzoek en de onderzoeksvragen gegeven. Van dit gesprek zijn door de onderzoeker aantekeningen gemaakt, maar heeft gezien het karakter van het gesprek niet geleid tot een verslag dat ter accordering is voorgelegd.

3. Bevindingen

3.0 Algemeen

Rioolheffing en afvalstoffenheffing zijn bestemmingsheffingen. In tegenstelling tot een belasting wordt de opbrengst gebruikt om de kosten te dekken van een bepaalde dienst, zoals de inzameling van afval of een voorziening, zoals de riolering. De Gemeentewet bepaalt dat de geraamde baten van de bestemmingsheffing niet hoger mag zijn dan de geraamde lasten¹. Dit betekent een kostendekking van maximaal 100%. Een gemeente dient in een beroepsprocedure bij een belastingrechter desgevraagd te kunnen aantonen aan deze eis te voldoen en ook te kunnen laten zien dat de ramingen realistisch zijn². De gemeente is overigens niet verplicht om alle kosten te dekken uit de bestemmingsheffing. De mate van kostendekking is een bestuurlijke keuze. Deze keuze dient vastgelegd te worden in bijvoorbeeld de paragraaf Lokale Heffingen van de Programmabegroting.

In de paragraaf Lokale Heffingen van de Programmabegroting 2011 van de gemeente Blaricum staat opgenomen dat het uitgangspunt voor de vaststelling van de tarieven voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing volledige kostendekking op jaarbasis is.

In de volgende paragrafen van deze rapportage wordt aan de hand van de geformuleerde deelvragen ingegaan op de kosten en opbrengsten van de bestemmingsheffingen rioolheffing en afvalstoffenheffing.

¹ Gemeentewet, artikel 229b

² Bijvoorbeeld arrest HR 13/5 2005, nr 38 402, BNB 2005-213

3.1 Deelvraag 1

Inventariseer hoe de kosten op de begrotingsposten rioolheffing en afvalstoffenheffing in de begroting 2011 zijn opgebouwd.

Rioolheffing

Op basis van de productraming 2011 en het rekenmodel voor de rioolheffing is de kostenopstelling van de exploitatie riolering 2011 als volgt:

Omschrijving		bedrag excl BTW
Lasten product BP 722.04		
Kapitaallasten vervangingsinvesteringen	27.438	
Energiekosten	7.500	
Kosten algemene plannen (GRP)	100.500	
Onderhoud en instandhouding	55.000	
Herstellen schade	2.500	
Stortkosten	3.500	
Bijdragen en contributies	2.750	
Telefoonkosten	2.000	
Inkomstenoverdrachten	12.000	
Kapitaallasten	238.998	
Uren BEL combinatie	208.661	
Totaal lasten product BP 722.04		660.847
Lasten product BP 722.08		
Uitbestede lasten via servicebureau		1.350
Lasten product BP210.40		
Veegkosten/straatreiniging		14.000
Lasten product BP210.10		
Personeelskosten straatreiniging/ 3200 uur x € 82 x 50%		131.200
BTW compensatiefonds		52.160
Totale lasten riolering		859.557
Baten product BP722.04		
Leges	2.500	
Overige vergoeding/subsidie Waternet	39.520	
Totaal baten Riolering		42.020
Saldo kosten riolering (lasten -/- baten)		817.537

Toelichting

De kostenopstelling laat zien dat het bepalen van kosten ten behoeve van de vaststelling rioolheffing niet eenvoudig is. Meerdere producten uit de productraming 2011 zijn hierbij betrokken evenals een effect van de BTW. In de volgende deelvraag over het wettelijk kader wordt hierop nader ingegaan.

De kosten bestaan uit directe exploitatiekosten, zoals energiekosten en onderhoud, indirecte kosten zijnde urentoerekening BEL –combinatie, investeringskosten zijnde kapitaallasten investeringen en uit onderzoekskosten, samengevoegd in de post kosten Algemene Plannen. Hierin zijn o.a. de kosten voor rioolinspecties opgenomen. Er is voor gekozen geen gedetailleerde uitsplitsing te maken van deze post. Vanuit de producten van Wegen en Verkeer wordt ook een gedeelte van de kosten straatreiniging /veegkosten toegerekend, het gaat om storkosten en personele kosten van straatreiniging. Niet wordt toegelicht waarom dit deel wordt toegerekend.

Als bate is een subsidie opgenomen van Waternet voor investeringen voor ontkoppeling van het hemelwater van het riool. In deelvraag 5 wat gaat over de stelposten bezuinigingen wordt ook ingegaan op deze subsidie.

Afvalstoffenheffing

De kostenopstelling van de afvalstoffenheffing is gebaseerd op de productraming 2011 en het rekenmodel voor de afvalstoffenheffing als volgt:

Omschrijving	bedrag excl BTW
Lasten product BP721.04	
Uren BEL combinatie	28.746
GAD - Handhaving	18.346
GAD - Gescheiden inzameling afvalstoffen	618.406
GAD - Gescheiden aanname afvalstoffen	212.098
Totaal lasten product BP721.04	877.596
Lasten product BP 721.12	
Uitbestede lasten via servicebureau	1.350
BTW-compensatiefonds	166.743
Saldo kosten Afvalstoffenheffing	1.045.689

Toelichting

De kosten bestaan uit directe kosten zijnde kosten doorberekend door het GAD, in de productraming zijn deze kosten samengevoegd in één bedrag, groot € 848.850. De indirecte kosten betreffen de urentoerekening van de BEL-combinatie. Evenals bij riolering wordt ook de BTW toegerekend aan de kosten ten behoeve van de bepaling van de tarieven afvalstoffenheffing.

3.2 Deelvraag 2

Zijn alle toegerekende kosten in lijn met de wettelijke regels.

Zoals onder 3.1 aangegeven is de mate van de kostendekkendheid een bestuurlijke afweging. Dit geldt ook voor een belangrijk deel voor de kostentoerekening.

Nergens is in detail vastgelegd welke kosten wel of niet uit de bestemmingsheffing gedekt kan worden. Zo kan de gemeente ervoor kiezen de kosten van het vegen van de straat (in het bijzonder het vegen van de straatgoten en het legen van de kolken) deels toe te rekenen aan de rioolheffing en/of de afvalstoffenheffing. Deze keuze heeft Blaricum gemaakt. Een eis is wel dat de gemeente aannemelijk moet kunnen maken dat de ramingen realistisch zijn.

Het wettelijk kader voor de kosten riolering en afvalstoffenheffing wordt hierna nader toegelicht.

Riolering

De gemeenten hebben als taak een rioolstelsel aan te leggen en te beheren. In de Wet milieubeheer is de zorgplicht op het gebied van afvalwater hiervoor opgenomen in artikel 10.33. Op grond van deze wet is de gemeente verplicht om een Gemeentelijk RioleringsPlan (GRP) op te stellen. Dit plan moet periodiek worden geactualiseerd en kent veelal een lange doorkijk in de toekomst van 50 of 60 jaar. De financiële gevolgen vanuit het GRP vormen een belangrijke bouwsteen voor in de begroting te ramen lasten. Tot de kosten behoren o.a.

- Inzameling, berging en transport van huishoudelijk afvalwater en zuivering afvalwater
- De inzameling en verdere verwerking van afvloeiend hemelwater.

Afvalstoffenheffing

De gemeente heeft een wettelijk plicht tot de inzameling van huishoudelijk afval. De basis is hiervoor ook te vinden in de Wet Milieubeheer. Als er geen huishoudelijke afvalstoffen op een bepaald perceel kunnen ontstaan, kan geen afvalstoffenheffing worden geheven. Tot de kosten behoren onder meer, de inzamelings- en transportkosten, de verwerkingskosten, kosten om de hoeveelheid afval te verminderen en subsidies oud papier. Ook de kosten van heffing en invordering zijn verhaalbaar.

BTW-compensatiefonds

De afgelopen jaren is de kostentoerekening voor de bestemmingsheffingen ingewikkeld geworden. Dit komt vooral door de introductie van het BTW-compensatiefonds. In de begroting moet de gemeente de kosten die zij maakt vermelden zonder de BTW die kan worden gecompenseerd bij het BTW-compensatiefonds. Bij het bepalen van de kosten die worden gedekt uit een bestemmingsheffing mag deze compensatie van BTW wel als kostenpost worden opgevoerd. Dit is wettelijk geregeld voor de rioolheffing in de Gemeentewet artikel 228a lid 3 en voor de afvalstoffenheffing in de Wet milieubeheer in artikel 15.33 tweede lid.

De kosten volgens de begroting wijken door de toerekening van de BTW af van de kosten waar van is uitgegaan voor de vaststelling van de tarieven. Hierdoor lijkt er sprake van overdekking terwijl dat niet het geval is.

3.3 Deelvraag 3

Inventariseer hoe de tarieven, en daarmee de opbrengsten, van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing in de begroting 2011 zijn opgebouwd.

In de paragraaf Lokale heffingen van de Programmabegroting 2011 is aangegeven dat het uitgangspunt volledige kostendekking is. Dit uitgangspunt is al enige jaren van toepassing. Dit betekent dat de tarieven gebaseerd moeten zijn op de berekende kosten voor riolering en afvalstoffen zoals aangegeven onder de eerste deelvraag.

In voorgaande jaren waren de kosten voor riolering en afvalstoffen in werkelijkheid bij de jaarrekening lager dan de geraamde kosten. De oorzaken waren voornamelijk het achterblijven van de investeringen van riolering en lagere kosten van het GAD. In jaarrekeningen zijn deze lagere kosten toegevoegd aan de egalisereserves (tegenwoordig bestemmingsreserves) Riolering en Afvalstoffenheffing. De reserves zijn ook ingezet om de tarieven gelijk te houden. Dit betekent dat de opbrengsten rioolheffing en afvalstoffenheffing bestaat uit een opbrengst vanuit de tarieven en een opbrengst door een onttrekking uit de reserves Rioolheffing en Afvalstoffenheffing.

In de programmabegroting 2011 heeft het college aangegeven in 2014 te streven naar volledige kostendekkend via de tarieven. De reserves Rioolheffing en Afvalstoffenheffing worden daarbij in de periode 2011-2013 afgebouwd.

De tariefsopbouw 2011 is als volgt:

Rioolheffing

Het tarief was in 2010 € 151 per perceel. In de Programmabegroting 2011 is besloten om dit tarief te verhogen met 10% tot € 166,10. Dit leidt tot de volgende opstelling:

De kosten bedragen (zie deelvraag 1)	817.537
Opbrengst rioolheffing, 4.216 x € 166,10	700.230
Onttrekking uit de reserve Rioolheffing	<u>117.314</u>
Geraamde opbrengst onder product BP726.08	817.544

De lasten en baten rioolheffing zijn daarmee in evenwicht.

Afvalstoffenheffing

De tarieven waren in 2010:

Perceel bewoond door een alleenstaande	139,80
Perceel bewoond door twee of meer huishoudens	280,20

In de Programmabegroting 2011 zijn deze tarieven niet gewijzigd. Dit leidt tot de volgende opstelling:

De kosten bedragen (zie deelvraag 1) 1.045.689

Opbrengst Afvalstoffenheffing:

	Aantal	tarief	Opbrengst
Alleenstaande:	601	139,80	84.019
Meer persoonshuishouding	3.254	280,20	911.771
Sub-totaal opbrengst via de Afvalstoffenheffing			995.790
Vermindering i.v.m. leegstand			<u>-20.000</u>
Totaal opbrengst Afvalstoffenheffing geraamd op product BP 725.12			975.790

Onttrekking uit de reserve Afvalstoffenheffing geraamd op
Product 980.04

69.900

Totale baten

1.045.690

De lasten en baten van afvalstoffenheffing zijn daarmee in evenwicht.

3.4 Deelvraag 4

Voldoet de opbouw van de tarieven aan de wettelijke regels.

De Rioolheffing is gebaseerd op artikel 228a van de Gemeentewet. Het bepalen van de belastingplichtige, de heffingsgrondslag, de heffingsmaatstaf enz. wordt overgelaten aan het gemeentebestuur. De gemeente mag zelf bepalen of de gebruiker, de eigenaar of beide in de rioolheffing wordt betrokken.

De rioolheffing wordt vastgelegd in de Verordening op de heffing en de invordering van rioolheffing.

De tariefopbouw in de gemeente Blaricum is niet in strijd met enige wettelijke bepaling.

De Afvalstoffenheffing is gebaseerd op artikel 15.33 Wet milieubeheer. Iedere gebruiker van een perceel waar regelmatig huishoudelijk afval kan ontstaan, kan aan de heffing worden onderworpen. De gemeente mag zelf de grondslag bepalen. Dit wordt vastgelegd in de Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing.

De tariefopbouw in de gemeente Blaricum is niet in strijd met enige wettelijke bepaling.

3.5 Deelvraag 5

Zijn de, in de begroting 2011 (blz. 47), opgenomen bezuinigingen in het kader van de rioolheffing en afvalstoffenheffing wettelijk toegestaan.

Uit de gehouden interviews blijkt dat de achtergrond van deze stelposten als volgt is:

Stelpost Riolerings groot € 50.000

Met Waternet is een convenant afgesloten inzake het afkoppelen van hemelwater van het riool. Met de afkoppeling van het riool zouden ook subsidies verstrekt worden. Over de subsidie is nog overleg gaande. Het is onzeker of de subsidie verstrekt gaat worden. Het college heeft op 28 september 2010 het besluit genomen om het afkoppelproject 2010 op te schorten en deze te hervatten wanneer de

subsidie is ontvangen. Er is voor gekozen een deel van de te verwachten subsidie ad € 39.520 op het product riolering te verwerken en structureel een bedrag van € 50.000 als stelpost bezuinigingen op programma 12 Algemene Uitgaven en Inkomsten (blz 47) van de Programmabegroting. De hoogte van de stelpost is een aanname. De stelpost is buiten de berekening van de exploitatie riolering gebleven om een stabiel beeld te houden van de exploitatie. Bij uitkering van de subsidie valt deze vrij in de algemene middelen.

Stelpost Afvalstoffenheffing groot € 50.000

De inzameling van de afval wordt verzorgd door het GAD. Het GAD maakt ieder jaar een begroting. Op basis van een berekening per inwoner wordt een bedrag toegerekend aan de gemeente Blaricum. De laatste jaren bleken de werkelijke kosten lager dan de begrote kosten. De afspraak is dat het verschil aan de gemeente terugbetaald wordt. Dit bedrag is vervolgens toegevoegd aan de egalisereserve. Deze reserve is vervolgens ingezet om de tarieven gelijk te houden. Door kostenoptimalisatie door het GAD neemt het bedrag van afrekening af. In de begroting 2011 is nu een structurele stelpost bezuinigingen ad € 50.000 structureel opgenomen in programma 12 Algemene uitgaven en Inkomsten van de Programmabegroting als verwachte teruggaaf van het GAD. De hoogte van het bedrag is een aanname. Bij de jaarrekening moet blijken of het bedrag ontvangen wordt. Het ontvangen bedrag vloeit dan terug naar de algemene middelen en wordt niet meer toegevoegd aan de egalisereserve.

Bevinding

De stelposten zijn niet in strijd met een wettelijke bepaling.

De provincie Noord-Holland heeft de begroting 2011 getoetst op een materieel en duurzaam evenwicht. Dat leidde tot het oordeel dat deze onderhevig is aan repressief toezicht. Dit oordeel zegt iets over de inschatting van Gedeputeerde Staten dat de stelposten leiden tot realisatie in de jaarrekening. Het zegt niets over hun eventueel oordeel een juiste kostentoerekening.

De beschikking over de reserve Rioolheffing en afvalstoffenheffing bedraagt in 2011 respectievelijk € 117.314 en € 69.900. Als de stelposten van telkens € 50.000 waren toegerekend aan de posten Riolering en Afval, zouden nog steeds beschikkingen over de genoemde reserves nodig zijn. Van overdekking is dan geen sprake.

Het toepassen van de stelposten 'bezuinigingen' is een bestuurlijke afweging.

Juridische toetsing

In de begroting 2011 is de verwachte kostenvermindering buiten de kostprijsberekening van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing gehouden. In het geval van een beroepsprocedure toetst de belastingrechter of de exploitatie van de rioolheffing of afvalstoffenheffing gebaseerd is op een realistische raming. Die toetsing is slechts marginaal. De werkelijkheid kan anders zijn, maar dat blijkt uit de jaarrekening. De stelposten zijn opgenomen in de begroting.

3.6 Conclusie

In de rapportage is ingegaan op de onderzoeksvraag "Hoe zijn de tarieven van de riool- en afvalstoffenheffing in de begroting 2011 opgebouwd en voldoet dit aan de wettelijke regels". Middels de deelvragen is inzicht gegeven in de opbouw en van de kosten en tarieven in relatie met de wettelijke bepalingen. Conclusie is dat zowel de kostenopbouw als de tariefsopbouw niet in strijd zijn met de wettelijke bepalingen. De opgenomen stelposten 'bezuinigingen' ad twee keer € 50.000 in het kader van de rioolheffing en afvalstoffenheffing is niet in strijd met een wettelijke bepaling.

3.7 Aanbevelingen

1. Verbeter de toelichting op de Rioolheffing en Afvalstoffenheffing, zodat helder wordt wat de uitgangspunten zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de toerekening van de kosten straatreiniging.
2. Vermijd de schijn. Betrek de stelposten ad € 50.000 als kostenvermindering bij de kostenberekening rioolheffing en afvalstoffenheffing. Gevolg daarvan is dat de onttrekking uit de reserves vermindert. De gemeenteraad kan vervolgens besluiten de doelstelling van de bestemmingsreserves te veranderen en vrij te laten vallen in de algemene middelen. Dan is het effect hetzelfde.