

Belastingblad 2023/82

## **Bepaling in verordening rioolheffing tot delegatie van het tarief aan B&W is rechtsgeldig. Verordening onverbindend omdat heffingsambtenaar niet het voor de opbrengstnorm vereiste inzicht verschaft in de omvang van de begrote lasten.**

Rb. Limburg 16-12-2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:10117, m.nt. A.P. Monsma

Instantie	Rechtbank Limburg
Datum	16 december 2022
Magistraten	Mrs. N.J.J. Derks-Voncken, R.M.M. Kleijkers, L.M.J.A. barones van Hövell tot Westerflief-Dassen
Zaaknummer	ROE 18/1023
Noot	A.P. Monsma
JCDI	JCDI:ADS688877:1
Vakgebied(en)	Belastingrecht algemeen (V)
Brondocumenten	ECLI:NL:RBLIM:2022:10117, Uitspraak, Rechtbank Limburg, 16-12-2022

### **Essentie**

Bepaling in verordening rioolheffing tot delegatie van het tarief aan B&W is rechtsgeldig. Verordening onverbindend omdat heffingsambtenaar niet het voor de opbrengstnorm vereiste inzicht verschaft in de omvang van de begrote lasten.

### **Uitspraak**

#### **Uitspraak**

in de zaak tussen

Stichting Wonen Limburg, gevestigd te Roermond, eiseres

(gemachtigden: mr. P.F. van der Muur en mr. R. Froentjes),

en

*de heffingsambtenaar van de Belasting Samenwerking Gemeenten en Waterschappen*, verweerder  
(gemachtigde: mr. R.M.M. Duits).

### **Procesverloop**

Bij besluit met dagtekening 28 februari 2014 (hierna: de aanslag) heeft verweerder aan eiseres - voor zover van belang - een aanslag rioolheffing eigenaren voor het belastingjaar 2014 opgelegd.

Bij besluit van 20 april 2018 (hierna: het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres tegen de aanslag ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De rechtbank heeft P.J. Smit als deskundige benoemd.

Het onderzoek ter zitting is geopend op 23 januari 2019 en vervolgens geschorst om verweerder te laten reageren op de zijdens eiseres ingebrachte pleitnota met producties. Verweerder heeft op 11 februari 2019 gereageerd op deze pleitnota.

Op 6 maart 2019 heeft de deskundige een verslag uitgebracht. Bij brief van 13 maart 2019 heeft eiseres haar reactie op het verslag van de deskundige gegeven. Verweerder heeft bij brief van 18 maart 2019 meegedeeld geen op- of aanmerkingen op het verslag van de deskundige te hebben.

Het onderzoek ter zitting is hervat en heeft gezamenlijk met de zaken met zaaknummers ROE 17/3006, ROE 18/986 en ROE 18/919, plaatsgevonden op 19 maart 2019. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door [naam 1], [functienaam], en haar gemachtigden. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, bijgestaan door [naam 2], medewerker van de gemeente Beek. Ook de deskundige is ter zitting verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1.  
De rechtbank gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden. Eiseres was als woningbouwvereniging in 2014 eigenaar van de in de aanslag genoemde percelen in de gemeente Beek. Deze percelen beschikken over een directe of indirecte aansluiting op het gemeentelijk riool. Op grond van de Verordening op de heffing en invordering van Rioolheffing 2014 (hierna: de Verordening) van de gemeente Beek is eiseres als eigenaar van de percelen voor ieder perceel afzonderlijk in de rioolheffing betrokken, tegen een vast tarief van € 136,- en een variabel tarief van 0,0458% van de WOZ-waarde per perceel. Het totaal van de aanslag bedraagt € 9.166,91.

2.  
Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van eiseres tegen de aanslag ongegrond verklaard.

3.  
Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Over de door haar op zitting gehandhaafde gronden overweegt de rechtbank als volgt.

### Tariefvaststelling door het college van burgemeester en wethouders

4.  
In de visie van eiseres heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beek (hierna: het college) in strijd met artikel 216 van de Gemeentewet de tarieven en maatstaf van heffing vastgesteld. Kort gezegd is volgens eiseres delegatie van deze bevoegdheid niet mogelijk omdat op grond van artikel 24c van de Gemeentewet alleen de gemeenteraad in openbare vergadering gemeentelijke belastingen kan wijzigen. Voor zover delegatie van deze bevoegdheid wel is toegestaan, is eiseres van mening dat niet is gebleken van een delegatiebesluit waaruit de overdracht van deze bevoegdheid van de gemeenteraad aan het college blijkt. De aanslag rioolheffing komt daarom voor vernietiging in aanmerking.

5.

De rechtbank is van oordeel dat de bevoegdheid tot het vaststellen van tarieven ten behoeve van de rioolheffing in artikel 156, tweede lid, van de Gemeentewet niet is uitgesloten van overdracht door de gemeenteraad aan het college. De aard van die bevoegdheid verzet zich evenmin tegen die overdracht. Tussen partijen is niet in geschil dat de overdracht van deze bevoegdheid door de gemeenteraad aan het college in de Verordening ook expliciet is opgenomen. Anders dan eiseres kennelijk betoogt, is de rechtbank van oordeel dat in dat geval geen separaat delegatiebesluit meer nodig is. Nu tussen partijen verder niet in geschil is dat de Verordening en de daarbij behorende tarieventabel op juiste wijze bekend zijn gemaakt kan de beroepsgrond van eiseres niet slagen.

### **Kaderrichtlijn Water**

6.

Eiseres heeft in beroep het standpunt gehandhaafd dat verweerder aan haar als eigenaar van de percelen ten onrechte aanslagen rioolheffing heeft opgelegd. Hiertoe heeft zij betoogd dat de Verordening, waaruit volgt dat de eigenaar van een perceel wordt betrokken in de rioolheffing, in strijd is met de Kaderrichtlijn Water (hierna: de KRW), meer specifiek met artikel 9, eerste lid, van de KRW. In dit artikellid is het beginsel van 'de vervuiler betaalt' neergelegd, waaruit volgens eiseres volgt dat niet zij als eigenaar, maar de huurders van haar onroerende zaken dienen te worden betrokken in de rioolheffing. Zij zijn immers de vervuilers en niet eiseres. Verweerder heeft artikel 9 van de KRW dan ook niet, niet tijdig dan wel onjuist geïmplementeerd in de Verordening waardoor deze onverbindend verklaard dient te worden. Omdat voornoemd artikel van de KRW onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurig bepaalde verplichtingen voor verweerder in het leven roept, heeft eiseres zich op het standpunt gesteld dat haar een rechtstreeks beroep op dit artikel van de KRW toekomt. Eiseres verbindt aan dit alles de consequentie dat de aanslag dient te worden vernietigd. Voorts verzoekt eiseres tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

7.

Deze beroepsgrond slaagt evenmin. Voor de motivering van dit oordeel verwijst de rechtbank naar het arrest van de Hoge Raad van 8 december 2017 (ECLI:NL:HR:2017:3082 (*Red.: Belastingblad* 2018/36, m.nt. G. Groenewegen)) en de uitspraak van het Gerechtshof  $\text{\textcircled{€}}$ s-Hertogenbosch van 1 oktober 2021 (ECLI:NL:GHSHE:2021:2970), waarin de door eiseres opgeworpen rechtsvraag is beantwoord. Er bestaat geen aanleiding hierover in dit geval anders te oordelen. Gelet hierop ziet de rechtbank ook geen redenen tot het stellen van prejudiciële vragen.

### **Opbrengstlimiet**

8.

Eiseres heeft voorts het standpunt ingenomen dat de met de opbrengst van de rioolheffing geraamde baten de geraamde lasten overstijgen zodat de Verordening ook om die reden onverbindend verklaard dient te worden.

8.1.

In geschil is de vraag of de geraamde baten van de rioolheffing de lasten ter zake overtreffen, en zo ja, of ze zodanig worden overtroffen dat de Verordening geheel of gedeeltelijk onverbindend moet worden verklaard.

8.2.

Op grond van artikel 228a van de Gemeentewet kan, onder de naam rioolheffing, door de gemeente een belasting worden geheven ter bestrijding van de kosten die voor de gemeente verbonden zijn - kort gezegd - aan de verwerking van huishoudelijk afvalwater, bedrijfsafvalwater en hemelwater, en aan maatregelen ter beheersing van de grondwaterstand. Onder de kosten wordt mede verstaan de omzetbelasting die als gevolg van de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit dat fonds.

8.3.

De aard van de rioolheffing is een bestemmingsheffing. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 228a van de Gemeentewet en de bewoordingen van dat artikel blijkt dat, naar de bedoeling van de wetgever, de geraamde baten van de rioolheffing de lasten ter zake niet mogen overtreffen.

8.4.

De tariefstelling van een verordening kan partieel onverbindend zijn voor zover de ter zake geraamde baten uitgaan boven de ter zake geraamde lasten. Een dergelijke partiële onverbindendheid heeft tot gevolg dat een op die verordening gegronde aanslag evenredig wordt verlaagd. Er kan sprake zijn van algehele onverbindendheid indien (a) het de gemeente op voorhand duidelijk moet zijn geweest dat de desbetreffende post(en) (in zoverre) niet diende(n) ter dekking van de kosten waarvoor de heffingen worden geheven, en bovendien (b) na de eliminatie van de desbetreffende bedragen uit de lastenraming, de geraamde baten in betekende mate uitgaan boven het gecorrigeerde bedrag van de geraamde lasten ('de opbrengstnorm' of de 'opbrengstlimiet').

8.5.

De jurisprudentie van de Hoge Raad omtrent de limietoverschrijding als bedoeld in artikel 229b van de Gemeentewet kan overeenkomstig worden toegepast (vergelijk het arrest van de Hoge Raad van 23 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1192 (*Red.: Belastingblad* 2014/295, m.nt. L.J. Boone)).

8.6.

Zoals uiteen is gezet in het arrest van de Hoge Raad van 4 april 2014 (ECLI:NL:HR:2014:777 (*Red.: Belastingblad* 2014/195, m.nt. P. de Bruin)), ter precisering van hetgeen is overwogen in het arrest van de Hoge Raad van 24 april 2009 (ECLI:NL:HR:2009:BI1968 (*Red.: Belastingblad* 2009, p. 728, m.nt. P. de Bruin)), dient bij de beoordeling van een geschil inzake een mogelijke overschrijding van de opbrengstlimiet een aantal regels over de stelplicht en bewijslast in acht te worden genomen. Zo mag niet van de gemeente worden verlangd dat zij van alle in de verordening en de bijbehorende tarieventabel genoemde diensten afzonderlijk en op controleerbare wijze vastlegt hoe zij de kosten ter zake daarvan heeft geraamd. Voorts kan, indien de heffingsambtenaar inzicht in de desbetreffende ramingen heeft verschaft, het verstrekken van nadere inlichtingen uitsluitend van hem worden verlangd voor zover de belanghebbende voldoende gemotiveerd heeft gesteld waarom naar zijn oordeel ten aanzien van een of meer bepaalde posten in de raming redelijke twijfel bestaat of sprake is van een 'last ter zake'. Aan de nadere inlichtingen die de heffingsambtenaar in dat geval dient te verstrekken, mag geen zwaardere eis worden gesteld dan dat deze naar vermogen - dat wil zeggen in de mate waarin hij daartoe in de gegeven omstandigheden in redelijkheid in staat is - duidelijk maakt op grond waarvan hij de voornoemde stelling(en) van de belanghebbende betwist, en waarom dus naar zijn oordeel de door de belanghebbende opgeworpen twijfel ongegrond is. De heffingsambtenaar hoeft niet te bewijzen dat die twijfel ongegrond is. De bewijslast ten aanzien van de feitelijke onderbouwing van het beroep op limietoverschrijding rust op de belanghebbende. In het kader van de toetsing aan de opbrengstlimiet is pas dan plaats voor een correctie van de omvang van de volgens de gemeentelijke begroting geraamde bedragen aan opbrengsten en lasten, indien de gemeente deze opbrengsten en lasten niet in redelijkheid op die bedragen heeft kunnen ramen.

8.7.

Op grond van artikel 229b, tweede lid, aanhef en onder a, van de Gemeentewet worden onder de lasten mede verstaan: bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa.

8.8.

Op grond van artikel 186, eerste lid, van de Gemeentewet worden de begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag van een gemeente ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels. Deze regels zijn neergelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten van 17 januari 2003, *Stb.* 2003, 27 (hierna: het BBV).

8.9.

Voor de raming van kosten en baten ter zake van de rioolheffing geldt volgens het arrest van de Hoge Raad van 16 januari 2015, (ECLI:NL:HR:2015:67) als uitgangspunt dat deze niet in strijd mag komen met de voor de gemeente geldende comptabiliteitsvoorschriften, zoals die zijn neergelegd in het BBV.

8.10.

Op grond van artikel 75 van het BBV is er een commissie, de Commissie BBV (hierna: de commissie). Die commissie draagt zorg voor een eenduidige uitvoering en toepassing van dit besluit en voor een visie ten aanzien van rechtmatigheid in de controleverklaring van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen,

waterschappen en provincies. De commissie heeft bij de uitvoering van de haar in artikel 75 van het BBV opgedragen taak onder meer aan de hand van een document dat de eenduidige interpretatie van het BBV bevordert en door de beantwoording van vragen, standpunten ingenomen omtrent de zogenoemde comptabiliteitsvoorschriften.

8.11.

In de Notitie Riolering van de commissie van december 2009 (en de daarop volgende versie van november 2014 ) is vermeld dat in het tarief spaarbedragen voor toekomstige vervangingsinvesteringen mogen worden meegenomen. Deze moeten als last in de exploitatie worden toegevoegd aan een voorziening ex artikel 44, eerste lid, aanhef en onder d, van het BBV. Onder 'vervangingsinvesteringen' wordt verstaan: 'de sloop en vervanging van een deel van het bestaande rioleringsstelsel, inclusief maatregelen ter verbetering van het functioneren van het bestaande rioleringsstelsel; het aantal aansluitingen wijzigt als gevolg van deze investeringen niet'. Uitbreidingsinvesteringen mogen niet onder de lasten worden opgenomen (het is dus niet mogelijk om via het tarief te sparen voor toekomstige uitbreidingsinvesteringen). Uitbreidingsinvesteringen worden in de Notitie Riolering gedefinieerd als: 'de uitbreiding van het bestaande rioolstelsel (riolen, pompinstallaties, bergbezinkbassins e.d.) door middel van nieuwe aanleg in of ten behoeve van een gebied waar nog geen riolering aanwezig is; het aantal aansluitingen neemt toe'.

8.12.

Tussen partijen is niet in geschil, zodat de rechtbank hier ook vanuit gaat, dat de geraamde lasten van de rioolheffing over 2014 € 3.199.824,- bedragen. De geraamde baten bedragen € 3.199.823,-. De kostendekkendheid is derhalve nagenoeg 100%.

8.13.

Op grond van artikel 10.33 van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm) draagt de gemeenteraad of burgemeester en wethouders zorg voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater. Om hier invulling aan te geven, dient de gemeente op grond van artikel 4.22 van de Wm een gemeentelijk rioleringsplan vast te stellen. Het rioleringsplan van de gemeente Beek is het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan Beek 2012-2015, opgesteld in december 2011 (hierna: het GRP).

### **Vervangingsinvestering**

8.14.

De rechtbank stelt vast dat de beroepsgrond van eiseres dat de opbrengstlimiet is overschreden onder meer betrekking heeft op de vraag of het verweerder is toegestaan om de geraamde investeringen inzake het project Keutelbeek (fase 1a) uit de opbrengsten van de rioolheffing te financieren. In dat kader heeft eiseres aangevoerd dat de investeringen met betrekking tot dit project zien op uitbreidingsinvesteringen die niet in relatie staan met de riolering. Op grond van het BBV mag door een gemeente ten laste van het tarief worden gespaard voor vervangingsinvesteringen, maar niet voor uitbreidingsinvesteringen. Dat betekent dat de kosten van dit project niet toerekenbaar zijn.

8.15.

De rechtbank is van oordeel dat dit standpunt niet kan slagen en motiveert dit oordeel als volgt. Door de gemeente is in samenwerking met Waterschap Roer & Overmaas het initiatief genomen om te komen tot ontkluising van de ondergrondse Keutelbeek. Bovengronds is een open beek aangelegd die dient als afvoerkanaal van beekwater uit het buitengebied, maar ook van het hemelwater dat binnen de kern op verharde oppervlakken terechtkomt. De buizen waardoor de voormalige ondergrondse Keutelbeek stroomde, blijven dienst doen als riool. Door het afkoppelen van de beek en de beperkte instroom van hemelwater via de riolen, is het voor de gemeente niet noodzakelijk om de rioolbuizen te vergroten, dan wel een parallel ondergronds stelsel aan te leggen, en hoeven slechts de kwalitatief slechte rioolbuizen vervangen te worden. Hieruit volgt dat de ontkluising van de Keutelbeek mede ten doel had het bestaande rioleringsstelsel te verbeteren. Verder is geen sprake van een uitbreiding van het bestaande rioolstelsel omdat ten gevolge van het project, anders dan eiseres stelt, het aantal aansluitingen niet toeneemt. Door de ontkluising van de Keutelbeek worden er immers geen nieuwe in de rioolheffing te betrekken objecten aangesloten op de riolering. De rechtbank is dan ook, anders dan eiseres stelt, van oordeel dat de investeringen in het project Keutelbeek zijn aan te merken als vervangingsinvesteringen als bedoeld in voormelde Notitie Riolering.

## Kostendekkingssystematiek

8.16.

Voorts heeft eiseres aangevoerd dat de benodigde financiële middelen voor het realiseren van het project Keutelbeek blijkens uitspraken in 2008 en 2014 van de toenmalige [naam 3], portefeuillehouder van het project, waren opgespaard in een voorziening en dat de kosten niet via de rioolheffing nogmaals aan de burger zouden worden doorbelast. Dit blijkt volgens eiseres eveneens uit de door haar overgelegde projectlijsten 2014 en 2015, waarin is aangegeven dat de financiering van dit project uit de voorziening riolering plaatsvindt. Ook in de jaarstukken over 2013, opgemaakt in mei 2014, wordt volgens eiseres aangegeven dat de ontzuivering van de Keutelbeek gedekt wordt middels de voorziening riolen. Bovendien is in het GRP eveneens verwoord dat de gemeente spaart voor vervangingsinvesteringen om deze investeringen op te vangen en dat deze spaarcomponent in het tarief is opgenomen. Gebleken is echter dat de gemeente de investeringen ten behoeve van het project Keutelbeek activeert en afschrijft. Dit is in strijd met hetgeen [naam 3] heeft aangegeven en de betreffende besluitvorming en leidt volgens eiseres ertoe dat de kosten dubbel worden verhaald op de burger via de rioolheffing.

8.17.

Onweersproken staat vast dat in het GRP de lopende en toekomstige investeringen, noodzakelijk om te voldoen aan de zorgplichten van de gemeente voor afvalwater, en voor hemel- en grondwater, waaronder de investeringen ten behoeve van het project Keutelbeek, zijn opgenomen voor de betreffende planperiode. In het plan zijn verschillende scenario's beschreven om de kosten van de uitvoering van deze lopende en toekomstige projecten te dekken. In 2011 is gebleken dat er onvoldoende gespaarde middelen in de voorziening riolering aanwezig waren om de investeringen ten behoeve van het project Keutelbeek, zoals in eerste instantie wel de bedoeling was, in één keer te dekken. Gelet op het in het GRP opgenomen uitgangspunt dat de rioolheffing over de periode 2012-2015, behoudens prijsinflatie, constant moest blijven of, zoals ter zitting door verweerder nader is toegelicht, het tarief niet teveel zou stijgen, heeft de gemeenteraad gekozen voor het kostendekkingsplan zoals opgenomen in scenario III. In dit scenario worden de geplande investeringen ten behoeve van het project Keutelbeek gekapitaliseerd en in de planperiode financieel lineair afgeschreven in 40 jaar voor betonnen onderdelen en 15 jaar voor elektrische installaties en pompen. Dat de investeringen van het project Keutelbeek worden gekapitaliseerd volgt eveneens voldoende uit de bij de jaarrekening 2014 behorende activastaten. Verweerder heeft daarbij ter zitting toegelicht, hetgeen eveneens is opgenomen in het GRP, dat de in de voorziening gespaarde middelen (ruim € 4.000.000,- ten tijde van het opstellen van het GRP) destijds voldoende waren om de overige lopende en geplande investeringsprojecten, zoals bijvoorbeeld het project Herinrichting Oude Rijksweg, direct te financieren met behulp van de gespaarde bedragen in de voorziening. Dat [naam 3] heeft verklaard dat het project Keutelbeek gefinancierd zou worden uit de voorziening kan, wat daar ook van zij, niet afdoen aan de in het GRP verwoorde en gekozen dekkingssystematiek, nu dit plan naar het oordeel van de rechtbank kenbaar is voor eenieder en leidend is voor de wijze waarop de lopende en geplande investeringen voor de planperiode worden gedekt. De rechtbank ziet - mede gelet hierop - ook geen reden om te twifelen aan de uitleg van verweerder dat de gebruikte benaming "voorziening riolen" in de projectlijsten van 2014 en 2015 geen weergave is van de wijze waarop de kosten van het project worden gedekt (ineens ten laste van een voorziening of geactiveerd en afgeschreven), maar eerder is bedoeld om duidelijk te maken onder welke kostenpost binnen de gemeente Beek deze investering opgenomen dient te worden.

## Dotaties aan voorziening en reserve

8.18.

Volgens eiseres is het volstrekt onduidelijk waarvoor de gemeente spaart en heeft zij niet voldaan aan het in de jurisprudentie en in de notitie BBV opgenomen vereiste van een spaarplan dat vervolgens aansluit bij de dotaties in de begroting. Daarom zijn de dotatie aan de voorziening van € 1.196.789,-, waarmee wordt gespaard voor de toekomst, en de dotatie aan de reserve van € 440.114,- geen lasten ter zake. Verder heeft eiseres zich op het standpunt gesteld dat een dotatie aan reserve als last ter zake hoe dan ook niet is toegestaan.

8.19.

De rechtbank stelt vast dat uit het GRP volgt dat de gemeente vooraf spaart voor het opvangen van

vervangingsinvesteringen, met uitzondering van de investeringen die betrekking hebben op het project Keutelbeek. De investeringskosten van dat project worden, zoals hiervoor reeds vastgesteld, gekapitaliseerd en vervolgens worden de kapitaallasten uit de voorziening gedekt. In het riooltarief is daarom een spaarcomponent opgenomen. Jaarlijks wordt een bedrag toegevoegd aan de voorziening en bij realisatie van een vervangingsinvestering wordt deze investering voor het volle bedrag geactiveerd ten laste van de voorziening. Ter zitting is gebleken dat de kapitaallasten, waaronder de kapitaallasten van het project Keutelbeek, ten laste komen van de voorziening. Verder volgt uit het GRP dat er in 2009 naast de rioolvoorziening ook een bestemmingsreserve riolen is gevormd. De mutatie van de reserve riolen wordt bepaald door het voordelige of nadelige saldo van lasten en baten van het product "Aanleg, onderhoud rioleringen" ten opzichte van de werkelijkheid. Met deze bestemmingsreserve heeft de gemeente beoogd, zoals ter zitting door verweerder nader is toegelicht, om schommelingen in het tarief op te vangen. Materieel gezien betreft het hier volgens verweerder echter een voorziening. Er is nooit een bedrag uit deze reserve onttrokken voor zaken die niets met de verbrede watertaak te maken hebben. Alle middelen zijn te allen tijde aangewend voor het product riolering.

8.20.

Juist is het standpunt van verweerder dat het in beginsel aanvaardbaar is dat een gemeente een reserve of voorziening vormt voor de egalisatie van toekomstige uitgaven aan het rioleringsstelsel en ter voorkoming van grote schommelingen in de tarieven van de rioolheffing en dat de bedragen die bestemd zijn voor de opbouw van een dergelijke reserve of voorziening kunnen worden aangemerkt als lasten ter zake mits de middelen bedoeld zijn en blijven voor de rioleringstaak. Daarbij is het vanuit het oogpunt van transparantie en ten behoeve van de periodieke bijstelling van het GRP wel van belang dat een voorziening ten behoeve van reservering voor toekomstig onderhoud of toekomstige vervangingsinvesteringen in de begroting en in de jaarrekening zodanig wordt toegelicht dat de relatie is te leggen met het gemeentelijk rioleringsplan en inzicht kan worden geboden in toekomstig onderhoud en/of een spaarcomponent ten behoeve van vervangingsinvesteringen (zie het arrest van de Hoge Raad van 27 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1424 (*Red.: Belastingblad* 2019/415, m.nt. E.G. Borghols), en de uitspraak van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 12 februari 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:1286 (*Red.: Belastingblad* 2019/161, m.nt. E.G. Borghols)).

8.21.

Gelet op voorgaande ligt het op de weg van verweerder om inzicht te geven in de raming van de door de gemeente in haar begroting over het jaar 2014 opgenomen dotatie aan de voorziening onderhoud riolering. De rechtbank stelt vast dat in de door verweerder overgelegde begroting voor het jaar 2014 geen toelichting is opgenomen voor deze post. Ook in de overige gedingstukken, waaronder de jaarstukken, is niet, althans niet op een inzichtelijke manier, uiteengezet op welke wijze de hoogte van de dotatie aan de voorziening in het jaar 2014 is bepaald en wat de relatie is met de lopende en toekomstige investeringsprojecten. Weliswaar is in het GRP en ter zitting toegelicht dat in de voorziening wordt gespaard voor vervangings- en verbeteringsmaatregelen, maar in het GRP en de daarin opgenomen meerjarige calculatie van het kostendekkingsplan scenario III (bijlage 10) ontbreekt een specifiek op een vervangings- of verbeteringsmaatregel toegespitste onderbouwing van i) de geraamde investeringskosten, ii) de bestaande kapitaallasten en iii) de geplande spaarbedragen (rioolheffing naar voorziening). Dit betekent dat het GRP evenmin een onderbouwing oplevert van de dotatie aan de voorziening in 2014. Bovendien stelt de rechtbank vast dat de dotatie aan de voorziening zoals deze is opgenomen in de begroting voor het jaar 2014 niet overeenkomt met het in de calculatie opgenomen geplande spaarbedrag voor dat jaar. Voor zover verweerder zich ter zitting op het standpunt heeft gesteld dat de dotatie aan de voorziening en de reserve het verschil is tussen de geraamde baten en geraamde (overige) lasten, laat dit onverlet dat in de begroting of de jaarstukken van het betreffende jaar een toelichting noodzakelijk is waaruit de relatie blijkt tussen de dotatie aan de voorziening met het gemeentelijk rioleringsplan en/of enig spaarplan. Deze toelichting ontbreekt. Het voorgaande geldt ook voor de dotatie aan de reserve. De rechtbank is dan ook van oordeel dat verweerder niet het vereiste inzicht heeft verschaft ten aanzien van de vraag of de dotatie aan de voorziening voor een bedrag van € 1.196.789,- en de dotatie aan de reserve voor een bedrag van € 440.114,- als lasten ter zake mogen worden aangemerkt. Op grond hiervan is de rechtbank van oordeel dat verweerder onvoldoende inzicht heeft gegeven in de lasten en baten van de rioolheffing over het jaar 2014. Dat betekent dat de Verordening jegens eiseres als onverbindend is te beschouwen (vergelijk het arrest van de Hoge Raad van 13 april 2012,

## Conclusie

8.22.

Het beroep is daarom gegrond; de aanslag kan niet in stand blijven. De rechtbank zal het bestreden besluit vernietigen en zelf in de zaak voorzien door de aanslag te herroepen voor zover deze betrekking heeft op de rioolheffing voor de in de gemeente Beek gelegen percelen. Aan een bespreking van de overige beroepsgronden van eiseres komt de rechtbank niet meer toe.

8.23.

Omdat het beroep gegrond worden verklaard, volgt uit artikel 8:74, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat verweerder het betaalde griffierecht zal dienen te vergoeden.

8.24.

De rechtbank ziet voorts aanleiding verweerder te veroordelen in de door eiseres gemaakte proceskosten in verband met de behandeling van het bezwaar en het beroep. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 2.056,- (één punt voor het indienen van het bezwaarschrift en één punt voor het verschijnen bij de hoorzitting in bezwaar met een waarde per punt van € 269,- en één punt voor het indienen van het beroepschrift en één punt voor het bijwonen van de zitting met een waarde per punt van € 759,-, alles met een wegingsfactor 1). Van andere door eiseres in verband met het bezwaar en beroep gemaakte voor vergoeding in aanmerking komende kosten is niet gebleken.

## Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept de aanslag, voor zover in deze procedure bestreden;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht (ad € 338,-) aan eiseres te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van € 2.056,- (wegens kosten van rechtsbijstand in bezwaar en beroep), te vergoeden aan eiseres.

## Noot

**Auteur:** A.P. Monsma

## Delegatie

1.

De gemeenteraad is het bestuursorgaan aan wie de regelgevende bevoegdheid inzake belastingen is geattribueerd (art. 216 Gemeentewet). In art. 156 Gemeentewet is een algemene delegatiebepaling opgenomen, die kortweg inhoudt dat de raad bevoegdheden kan delegeren aan B&W, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. In het tweede lid onder h bepaalt de formele wetgever dat de regeling van



belastingen zich in principe verzet tegen delegatie, maar maakt hij een uitzondering voor enkele heffingen. De bevoegdheid tot regelgeving van die uitgezonderde heffingen kan dus wel gedelegeerd worden. Zie hierover bijv. J.W. de Joode, 'Overdracht van de bevoegdheid tot vaststelling van een belastingverordening', *Belastingblad* 2009, p. 555. Rioolheffing valt onder de heffingen waarvoor een uitzondering geldt. De rechtbank oordeelt dus terecht dat de bevoegdheid tot het vaststellen van het tarief voor de rioolheffing door de raad aan het college gedelegeerd mocht worden.

## 2.

Vervolgens heeft eiseres de vraag opgeworpen of de betreffende delegatiebepaling in de verordening rioolheffing wel rechtsgeldig is. Volgens eiseres volstaat een dergelijke bepaling niet en is er een afzonderlijk delegatiebesluit van de raad nodig. De rechtbank is, mijns inziens terecht, niet diezelfde mening toegedaan. De wetgever heeft een dergelijk afzonderlijk besluit niet geëist in de Gemeentewet en ook in de algemene bepalingen over delegatie in de Awb (afdeling 10.1.2) is niet een dergelijke eis neergelegd. Wel is vereist dat het besluit dat in delegatie wordt genomen vermeldt op basis van welke bevoegdheid deze is genomen. Daarbij moet het delegatiebesluit worden genoemd met vindplaats (art. 10:19 Awb). Vergelijk ook aanwijzing 42 uit W. Konijnenbelt, *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever*, Den Haag: VNG 2018.

## 3.

In de literatuur wordt aangenomen dat het besluit van de raad tot delegatie van zijn bevoegdheid (delegatiebesluit) een algemeen verbindend voorschrift is, zodat het als zodanig gepubliceerd moet worden (H.E. Bröring, commentaar op art. 10:13 Awb, onderdeel 2.2.4 'Rechtskarakter', Module Algemeen bestuursrecht, Wolters Kluwer). In de Memorie van Toelichting bij de derde tranche van de Awb (*Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3*, p. 181) is over art. 10:19 Awb opgemerkt: 'Voor delegatie geldt, evenals voor mandaatverlening, dat de burger moet kunnen nagaan of de delegataris wel bevoegd is. Daarom verplicht dit artikel tot vermelding van de vindplaats van het delegatiebesluit. Bij regelgeving kan het overigens de voorkeur verdienen die vermelding in de toelichting op te nemen (vgl. Aanwijzing 86 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Het delegatiebesluit zal, anders dan een besluit tot mandaatverlening, veelal moeten worden gepubliceerd in een officiële publikatie, nu een dergelijk besluit moet worden gekwalificeerd als een algemeen verbindend voorschrift.'

## 4.

In het vierde lid van art. 156 Gemeentewet is bepaald dat art. 19 Bekendmakingswet van overeenkomstige toepassing is op het delegatiebesluit. Dat houdt in, dat een geconsolideerde tekst van het besluit elektronisch beschikbaar gehouden wordt. Tevens is in de Memorie van Toelichting bij de Wet elektronische bekendmaking (*Kamerstukken II 2018/19, 35 218, nr. 3*, p. 54-55) opgemerkt, dat delegatiebesluiten moeten worden bekendgemaakt conform art. 6 Bekendmakingswet, omdat 'de genoemde besluiten tot overdracht van bevoegdheden kwalificeren als besluiten die zich niet tot een of meer belanghebbenden richten'.

## 5.

De delegatiebepaling in de verordening rioolheffing voldoet aan de bekendmakingseisen, zo oordeelt de rechtbank. Ook is de tarieventabel conform de regels voor verordeningen bekendgemaakt. Daar verschillen partijen niet van mening over, zo overweegt de rechtbank. Ik wil hierbij aantekenen dat de rechtsgeldigheid van de verordening een punt van openbare orde is, dat de rechtbank zelfstandig moet toetsen. Overigens kan ik de verordening met tarieventabel wel terugvinden via [lokaleregelgeving.overheid.nl](http://lokaleregelgeving.overheid.nl) en is in de tarieventabel correct verwezen naar de delegatiebepaling in de verordening. Beide zijn gepubliceerd in 'Beek & omstreken'

op 21 december 2013. Tot 2014 was bekendmaking van verordeningen in een plaatselijk huis-aan-huis-blad nog toegestaan. Uitgaande hiervan zijn dus inderdaad zowel de delegatiebepaling als de tarieventabel rechtsgeldig.

## Opbrengstnorm

### 6.

Met betrekking tot de opbrengstnorm kan ik de overwegingen van de rechtbank niet helemaal goed volgen, omdat een weergave van de relevante passages uit het GRP, de begroting en de jaarrekening ontbreekt in de uitspraak. Als ik het goed begrijp, beoordeelt de rechtbank eerst of het project Keutelbeek kwalificeert als een vervangingsinvestering, zodat de lasten hiervan verhaald zouden kunnen worden met de rioolheffing. De rechtbank oordeelt dat hier inderdaad sprake van is. Door de beek voortaan bovengronds te laten lopen, hoeft de gemeente de ondergrondse buizen niet te vergroten. Zonder deze maatregelen was de capaciteit van de buizen niet groot genoeg meer geweest. Er zijn bovendien geen rioolaansluitingen bijgekomen, zodat geen sprake is van uitbreidingsinvesteringen.

### 7.

Vervolgens beoordeelt de rechtbank de wijze waarop project Keutelbeek is bekostigd en verantwoord in de begroting. Gebleken is dat de gemeente de kosten voor dit project niet direct dekt uit de opbrengsten van de rioolheffing. Het gespaarde bedrag in de voorziening was namelijk niet hoog genoeg. De voorziening is vervolgens aangewend voor andere projecten. De investering voor project Keutelbeek is geactiveerd en de kapitaalslasten worden ten laste van de voorziening gebracht. Ook deze werkwijze maakt niet dat de voorziening verkeerd is gebruikt volgens de rechtbank. Kennelijk was niet in geschil dat de overige projecten, die wel ten laste van de voorziening zijn gebracht, vervangingsinvesteringen betreffen.

### 8.

Op grond van art. 59 BBV moeten alle investeringen worden geactiveerd (zie ook art. 35 lid 1 onder b BBV). Op grond van het derde (voorheen: vierde) lid van art. 62 BBV moeten de gespaarde bedragen van de voorziening die daarvoor is gevormd erop in mindering worden gebracht. Bij het project Keutelbeek is dat laatste niet gebeurd. Nu merkt de rechtbank op, dat in het GRP verschillende scenario's zijn opgenomen voor de bekostiging van project Keutelbeek en dat, blijkens de wijze waarop het uitgevoerde project in de jaarrekening is terechtgekomen, voor scenario III (activering en afschrijving) is gekozen. De gespaarde bedragen in de voorziening zijn voor andere projecten gebruikt. Kennelijk was de voorziening daarna opgebruikt, in ieder geval keurt de rechtbank goed dat er geen bedragen uit de voorziening in mindering zijn gebracht op het investeringsbedrag.

### 9.

De verordening gaat uiteindelijk alsnog onderuit, omdat de bedragen van de voorzieningen (voor vervanging én voor het voorkomen van tariefschommelingen) niet zijn onderbouwd. De heffingsambtenaar is er niet in geslaagd om de relatie aan te tonen tussen de dotaties aan de voorzieningen enerzijds en het GRP en/of enig spaarplan anderzijds. Gelet op de eerdere overwegingen over de voorziening en het project Keutelbeek is de rechtbank dus van oordeel dat de opbrengst van de rioolheffing niet is gebruikt voor 'verboden' uitgaven ('aard van de posten'), maar dat er geen adequate onderbouwing aanwezig is voor de hoogte van de begrote

lasten in 2014 ('omvang van de posten'). Volgens de rechtbank ontbreekt in de stukken (begroting, jaarrekening, GRP) 'een specifiek op een vervangings- of verbeteringsmaatregel toegespitste onderbouwing van i) de geraamde investeringskosten, ii) de bestaande kapitaallasten en iii) de geplande spaarbedragen (rioolheffing naar voorziening)'. Het oordeel dat daarmee niet het inzicht is verschaft dat de heffingsambtenaar wel had moeten geven, komt overeen met het arrest van de Hoge Raad van 13 april 2012 (ECLI:NL:HR:2012:BW1928, *Belastingblad* 2012/217, m.nt. P. de Bruin). Daarin oordeelt de Hoge Raad immers dat niet alleen inzicht moet worden verschaft ten aanzien van de aard van de posten, maar ook ten aanzien van de omvang ervan. Nu lijkt me dat in het GRP toch wel bedragen zijn opgenomen, maar omdat de relevante passages niet in de uitspraak zijn weergegeven, wordt niet duidelijk welke bedragen wel en welke bedragen er niet in staan en of/hoe deze zijn onderbouwd.

## 10.

Hoe dan ook, er is werk aan de winkel voor de gemeente om dit in de toekomst te voorkomen. De raming van de bedragen die nodig zijn om de voorziening voor toekomstige vervangingsinvesteringen te vullen zal onderbouwd moeten worden. Ook zal de hoogte van de toevoeging aan de voorziening voor de egalisatie van tarieven onderbouwd moeten worden, voor zover dat mogelijk is. Dat het een sluitpost betreft is volgens de rechtbank niet voldoende (vgl. HR 27 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1424, *Belastingblad* 2019/415, m.nt. E.G. Borghols (Menterwolde)). Het bedrag zal gerelateerd moeten worden aan toegestane (verhaalbare) rioleringsuitgaven. Tot slot moeten de posten en bedragen van de ramingen aansluiten op de begroting (HR 6 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BR0676, ECLI:NL:HR:2012:BR0677 en ECLI:NL:HR:2012:BR0678, *Belastingblad* 2012/96, m.nt. M.P. van der Burg, HR 27 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1424, *Belastingblad* 2019/415, m.nt. E.G. Borghols (Menterwolde) en HR 12 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:360, *Belastingblad* 2021/167, m.nt. S. Bosma). Dat is nu niet het geval volgens de rechtbank, die in r.o. 8.21 vaststelt dat de dotatie aan de voorziening zoals deze is opgenomen in de begroting voor het jaar 2014 niet overeenkomt met het in het GRP opgenomen geplande spaarbedrag voor dat jaar.

## 11.

Op 16 december 2022 heeft de rechtbank nog twee vergelijkbare uitspraken gedaan die niet in *Belastingblad* zijn opgenomen. Deze uitspraken zijn wel te vinden op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl) onder ECLI:NL:RBLIM:10115 en ECLI:NL:RBLIM:2022:10390.