
Nader onderzoek POR 2010

clustercombinatie Reiniging en Riolering

Voortgangsbericht 5

564010 - RR006

Cebeon/Regioplan, 19 september 2011

1 Inleiding

algemeen

In opdracht van het ministerie van BZK verricht de onderzoekscombinatie Cebeon-Regioplan een onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. Uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (POR 2010) blijkt een bepaalde scheefgroei tussen de uitgaven en de verdeling van clusters. Mede op grond hiervan is besloten om de verdeling per cluster van het gemeentefonds nader te onderzoeken. Alle clusters van het gemeentefonds worden daarbij in samenhang onderzocht.

Het onderzoek naar het gemeentefonds op basis van POR 2010 richt zich binnen een gelijkblijvend totaalvolume van het gemeentefonds op de volgende aspecten:

- is de verdeling nog adequaat, zowel binnen het gemeentefonds als in afstemming op budgetten buiten het gemeentefonds (ketens)?
- in hoeverre wijkt het volume van de feitelijke uitgaven per cluster of combinatie van clusters af van de omvang van de verdeling en wat zijn de achtergronden daarvan?
- is er sprake van samenhang met andere clusters of onderdelen daarvan en wat betekent dit voor de clusterafbakening?
- is de wijze van verdelen goed geëquipeerd om mogelijke nieuwe ontwikkelingen (waaronder nieuwe wetgeving en te decentraliseren budgetten) op te vangen?

nader inzoomen op Reiniging en Riolering in samenhang

De twee voorgaande voortgangsberichten hadden betrekking op de clusters Reiniging en Riolering afzonderlijk. In dit voortgangsbericht worden deze twee clusters in samenhang beschouwd.

In overleg met de opdrachtgever is vanuit de bevindingen tot nu toe tot deze beschouwing in samenhang besloten. Dit heeft te maken met het karakter van de clusters: in gemeentefonds wordt ten aanzien van beide clusters uitgegaan van kostendekkendheid vanuit de lokale heffingen. Belangrijke vraag voor het POR is in hoeverre er in de bruto lasten van typen gemeenten aanwijzingen zijn te vinden of bepaalde typen gemeenten op grond van externe factoren (structuurkenmerken) hogere bruto lasten hebben dan andere gemeenten.

In het voortraject is een tegengesteld patroon waargenomen tussen beide clusters: de bruto lasten per woonruimte voor kleinere, minder dichtbebouwde gemeenten zijn bij het taakgebied Reiniging gemiddeld juist lager, terwijl dit beeld bij het cluster Riolering net tegenovergesteld is. Aangezien ook een belangrijk aandachtspunt in het onderzoek is om de verdeling van het gemeentefonds niet onnodig gedetailleerd te maken, is dit een reden om de patronen bij Reiniging en Riolering in samenhang te beoordelen.

afronding eerste fase

Het onderzoek bestaat uit een tweetal fasen.

De eerste fase van het onderzoek bestaat uit:

- een taak- en uitgavenanalyse gekoppeld aan een eerste analyse van de aard van de afwijkingen tussen de netto uitgavenpatronen voor clusters en clusteronderdelen, vergeleken met de huidige verdeling van het gemeentefonds per cluster;
- een uitgebreide verschillenanalyse gericht op de beoordeling van de noodzaak van herijking en de aanknopingspunten daarvoor.

In de tweede fase worden – voor zover relevant – conclusies uit de eerste fase in financiële ijkpunten per cluster vertaald, worden deze ijkpunten omgezet in verdeelmaatstaven, wordt de verdeling van het gemeentefonds aangepast (uittrekken en terugzetten) en worden aanbevelingen voor de overgangssituatie geformuleerd.

Tussen fase 1 en 2 vindt informatieoverdracht, meningsvorming en beleidsvorming plaats over de inrichting van de tweede fase en de daarbij te betrekken onderdelen van het gemeentefonds of daaraan toe te voegen of uit te nemen middelen.

Dit voortgangsbericht voor Reiniging en Riolering vormt de afronding van de eerste fase voor deze onderdelen en de input voor de tussenfase en de beoordeling van de relevantie van herijking in de tweede fase.

ijkpunten voor clusters

De verdeling van de middelen in het gemeentefonds is voor samenhangende taakgebieden (clusters) opgebouwd met behulp van kostengeoriënteerde financiële ijkpunten. Voor de clusters Reiniging en Riolering is er sprake van afzonderlijk ijkpunten binnen de verdeling van het gemeentefonds.

Daarbij worden voor beide clusters – op basis van het uitgangspunt van kostendeckende heffingen – per saldo geen middelen via het gemeentefonds verdeeld.¹ Bij het ijkpunt Riolering is er wel sprake van een kostengeoriënteerde herverdeling tussen typen gemeenten: gemeenten met een slechte bodemgesteldheid worden hiervoor in het gemeentefonds in bepaalde mate gecompenseerd ten koste van gemeenten met een relatief goede bodemgesteldheid.

aandachtspunten uit voortraject

Naar aanleiding van de (bespreking van de) voorgaande voortgangsberichten voor dit cluster zijn de volgende aandachtspunten benoemd.

reiniging

- aandacht voor boekingsproblemen, met name ten opzichte van andere clusters (Wegen, Minimabeleid, OZB e.d.);
- de mate waarin de BTW-component wordt meegenomen in de reinigingsheffing;
- relevantie van toevoegingen en onttrekkingen aan reserves (functie 980);
- verschillen in bruto lasten tussen typen gemeenten;
- in de organisatie/voorzieningsfeer kunnen er verschillen als gevolg van eigen keuzes optreden: wijze van inzamelen (frequentie, scheiden fracties, uitbesteden, samenwerken e.d.); verschillen in lasten vuilverwerking.

riolering

1. Bij beide clusters is er per saldo sprake van een uitname van middelen in verband met de introductie van het BTW-compensatiefonds.

- aandacht voor boekingsproblemen, met name ten opzichte van andere clusters (kwijschelding in het kader van minimabeleid, relatie wegonderhoud en straatreiniging, dekking via OZB);
- de relevantie van toerekening van reserves (functie 980);
- de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke watertaken en de introductie van de verbrede rioolheffing;
- scheefheid in bruto uitgavenpatronen tussen bepaalde typen gemeenten, in het bijzonder voor gemeenten met een zeer slechte bodem;
- relatie met grondexploitatie bij groeigemeenten;
- aandacht voor de dynamiek van de uitgavenontwikkeling over de jaren;
- gebruiken van informatie van RIONED.

volumeaspecten in relatie tot de beoordeling van de verdeling

In het onderzoek staat het beoordelen van de verdeling centraal. Omdat er vanuit het POR indicaties zijn dat gemeenten meer uitgeven dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden (relatie met eigen inkomsten) wordt in het onderzoek ook aandacht geschonken aan volumeaspecten. Daarbij staat het totaalvolume van het gemeentefonds niet ter discussie, maar gaat het om de beoordeling van de volumes per (sub)cluster en de relevantie van eventuele verschuivingen tussen (sub)clusters:

- in hoeverre wijkt het totaal van de feitelijke uitgaven van gemeenten af van het niveau van de middelen dat er op dit moment aan gemeenten wordt verdeeld (op welke clusters wordt meer respectievelijk minder uitgegeven);
- wat zijn de achtergronden van deze afwijking: in hoeverre zijn deze toe te schrijven aan exogene dan wel endogene oorzaken. Exogene omstandigheden kunnen verschillende uiteenlopende achtergronden hebben. Tot de exogene achtergronden behoren veranderingen in de structuurkenmerken van gemeenten, bijvoorbeeld een slechter of sterker wordende sociale structuur of veranderingen in de regionale functies. Ook kan het gaan om de invloed van nieuwe of gewijzigde wetten, waardoor er sprake is van een (al dan niet uitgekristalliseerde) lastenontwikkeling op grond van wijzigingen in het takenpakket, beoogde voorzieningenniveau of de organisatie daarvan. Voorbeeld is de Wet gemeentelijke watertaken: in hoeverre komen de vanuit deze wet beoogde veranderingen al in gewijzigde niveaus van lasten tot uitdrukking (tijdelijk dan wel structureel)?
- daarbij is er niet alleen aandacht voor de situatie bij individuele clusters, maar worden clusters of clusteronderdelen ook in samenhang gezien. De aanleiding en relevantie hiervan kunnen verschillend zijn. Het kan gaan om ketens van voorzieningen, waarbinnen vanuit recente of toekomstige wetgeving verschuivingen beoogd zijn, bijvoorbeeld gericht op het voorkomen van dure vormen van zorg of het aanbieden van algemene in plaats van individuele voorzieningen. Daarnaast kan het gaan om samenhangende voorzieningen met juist veel keuzevrijheden voor gemeenten;
- in hoeverre vormen de voor de onderzoeksperiode gevonden lasten (rekeningcijfers 2008 en 2009 en begroting 2010) een goede basis voor de toekomstige verdeling. Daarbij is van belang dat de bestedingen uit die periode aanvankelijk nog onder invloed stonden van een gunstige economische ontwikkeling. Inmiddels is de economische en financiële situatie gewijzigd, waarbij we zien dat gemeenten hun uitgavenniveau daaraan (gaan) aanpassen. Moet bij de verdeling met dit gewijzigde financieel-economische beeld rekening worden gehouden?
- bepaalde uitgaven staan onder invloed van bestaande specifieke uitkeringen of van andere middelenstromen buiten het gemeentefonds (zoals in de sfeer van Werk en Inkomen, de AWBZ, veiligheidsregio's) of van vroegere specifieke uitkeringen, nu decentralisatie-uitkeringen (zoals in de sfeer van het grote stedenbeleid of voor stedelijke vernieuwing). Wat gebeurt er met uitgaven die door (groepen van) gemeenten in aanvulling op specifieke uitkeringen uit de algemene middelen worden gedekt (moeten die in de desbetreffende ijkpunten worden gehonoreerd)? Wat gebeurt er met uitgaven verbonden met aflopende decentralisatie-uitkeringen: worden die niet bij de toekomstige verdeling van het gemeentefonds betrokken of blijven ze op grond van de ermee verbonden taken/voorzieningen relevant?

opzet voortgangsbericht

Nu de verwerking en analyses van responsgegevens in een vergevorderd stadium verkeren, kunnen de belangrijkste bevindingen voor de eerste fase van dit onderzoek worden gepresenteerd (excl. G4).

Naast de voortgangsberichten per cluster of clustercombinatie wordt gewerkt aan een overkoepelende notitie met een toelichting op de onderzoeksaanpak. Daarin wordt ingegaan op de belangrijkste algemene aspecten van de onderzoeksaanpak.²

In dit voortgangsbericht wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de introductie van de taakgebieden Reiniging en Riolering (hoofdstuk 2);
- de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de uitgaven van gemeenten en de ontwikkeling daarvan over een groot aantal jaren (hoofdstuk 3);
- de belangrijkste bevindingen van de verschillenanalyse, per cluster en in een bredere samenhang (hoofdstuk 4);
- een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de eerste fase (hoofdstuk 5).

2. Behalve algemene toelichtingen op de onderzoeksaanpak wordt ook ingegaan op de werkwijze met betrekking tot bepaalde financiële onderdelen, bijvoorbeeld de integratie- en decentralisatie-uitkeringen, het rekening houden met de correctie van ijkpunten (o.a. voor OEM), de toerekening van lasten vanuit het cluster algemene ondersteuning.

2 Introductie taakgebieden Reiniging en Riolering

2.1 Inleiding

Ten behoeve van de beoordeling van een adequate wijze van verdelen door het gemeentefonds worden bij alle clustercombinaties de uitgaven van (typen) gemeenten vergeleken met de ijkpuntscores van deze clusters in het gemeentefonds.

Als introductie van de clusters Reiniging en Riolering geven we in dit hoofdstuk:

- een beschrijving van de clusters, waarvoor de uitgaven in kaart worden gebracht en de (wettelijke) achtergronden van deze taakgebieden (paragraaf. 2.2);
- een omschrijving van de ijkpunten die aan de verdeling van het gemeentefonds ten grondslag liggen. (paragraaf 2.3).

2.2 Taakgebieden Reiniging en Riolering

2.2.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de taakgebieden Reiniging en Riolering beschreven. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- een typering van het taakgebied;
- de Iv3-functies waarop gemeenten worden geacht hun lasten en baten te verantwoorden volgens de geldende Iv3-voorschriften;
- de onderdelen die in het kader van het onderzoek binnen het taakgebied worden onderscheiden;
- de wettelijke achtergronden die van invloed zijn op het niveau van de bestedingen;
- de voor het taakgebied relevante decentralisatie-uitkeringen.

2.2.2 Reiniging

typering taakgebied

De uitgaven hebben betrekking op het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval en bedrijfsafval. Bij de afvalinzameling is er sprake van verschillen tussen gemeenten met betrekking tot de inzamelwijze (al dan niet gescheiden voor verschillende fracties) en de inzamelrequentie. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld delen van hun grondgebied uitzonderen van de gescheiden inzameling van specifieke stromen of afwijken van de in de Wet milieubeheer genoemde frequentie van inzamelen. Tevens hebben de gemeenten de mogelijkheid om inzameling bij elk perceel om te zetten in nabij elk perceel, waardoor huis-aan-huis inzameling (haalsysteem) kan worden vervangen door collectieve inzamelsystemen (brengsysteem).

In de sfeer van reiniging vindt relatief veel uitbesteding/samenwerking van werkzaamheden plaats. Voor specifieke voorzieningen ten aanzien van de inzameling (bijv. ondergrondse containers) kunnen grote investeringen relevant zijn. Er is een relatie tussen deze omvangrijke investeringen en het bestaande/gewenste niveau van de openbare ruimte bij bepaalde typen gemeenten.

Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor de inzameling van grove huishoudelijke afvalstoffen. Daartoe dienen zij onder meer te zorgen dat er ten minste één plaats is binnen de gemeente of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, waar grove bestanddelen kunnen worden gebracht.

De wijze van afvalverwerking is afhankelijk van de wijze van inzameling (gescheiden of niet) en het type afval (GFT, overige materialen). Een groot deel van het ingezamelde afval wordt gerecycled (GFT, glas, papier, blik, etc.), wordt verbrand of komt in sommige gevallen op een stortplaats. Voor specifieke voorzieningen ten aanzien van vuilverwerking (scheidings- en verbrandingsinstallaties) kunnen grote investeringen relevant zijn, mede beïnvloed door milieu-eisen.

relevante Iv3-functies

Voor het cluster Reiniging zijn de volgende Iv3-functies relevant waarop gemeenten lasten en baten moeten verantwoorden:

- functie 721: afvalverwijdering en -verwerking;
- functie 725: baten reinigingsrechten en afvalstoffenheffing.

Daarnaast kunnen voor beide subclusters ook bepaalde uitgaven of inkomsten op andere functies worden geboekt, waaronder die in Algemene Ondersteuning en onttrekkingen uit of toevoegingen aan reserves (functie 980). In het onderzoek is voor deze verschillende boekingen gecorrigeerd.

onderdelen

Zoals aangegeven dienen de uitgaven van gemeenten aan Reiniging te worden geboekt op de Iv3-functie 721. Het gaat hierbij om de uitgaven met betrekking tot het inzamelen en verwerking van huishoudelijk afval en bedrijfsafval. Op basis van de financiële administraties van gemeenten is het niet goed mogelijk om op eenduidige wijze de kosten van inzamelen en verwerken te onderscheiden. Dit hangt vooral samen met het feit dat of de gehele taak wordt uitbesteed of in regionaal verband wordt uitgevoerd.

De inkomsten dienen te worden verantwoord op de Iv3-functie 725 (baten afvalstoffenheffing en reinigingsrechten).

Binnen dit cluster worden tegen deze achtergrond verder geen onderdelen onderscheiden.

Aangezien de netto lasten voor het gemeentefonds niet relevant zijn (uitgangspunt kostendekkendheid heffingen), richt de verschillenanalyse zich met name op de bruto lasten binnen dit taakgebied.

wettelijke achtergronden

De wettelijke verplichting tot het inzamelen en verwerken van huishoudelijk en bedrijfsafval is vastgelegd in de Wet milieubeheer (artikel 10.21). Hierin staat dat het huisvuil tenminste een keer per week dient te worden opgehaald. De Wet milieubeheer kent ook de verplichting voor gemeenten tot het gescheiden inzamelen van GFT-afval. Daarnaast dienen gemeenten ook (mede) zorg te dragen voor de gescheiden inzameling van glas, papier/karton, kunststof verpakkingsafval, textiel en KCA.

decentralisatie-uitkeringen

Voor dit cluster zijn in 2010 geen decentralisatie-uitkeringen relevant.

2.2.3 Riolering

typering taakgebied

De bruto uitgaven bestaan vooral uit investeringen in onderhoud/vervanging riolen en eigen apparaatslasten. De netto uitgaven van gemeenten worden voornamelijk bepaald door de mate van kostendekkendheid van de rioolheffing en de wijze van toerekening van relevante kosten.

De uitgaven worden in belangrijke mate door exogene factoren bepaald, waarbij met name de invoering van gescheiden stelsels van belang is en de ouderdom van de huidige riolering. De eigen apparaatlasten van gemeenten vormen een (beperkt) deel van de uitgaven; (groot) onderhoud aan riolen wordt veelal uitbesteed. Daarnaast kan het kostenniveau van gemeenten ook worden beïnvloed door factoren als de bodemgesteldheid en de bebouwingsdichtheid c.q. uitgestrektheid van gemeenten (aansluiting buitengebieden).

relevante Iv3-functies

Voor het cluster Riolering zijn de volgende Iv3-functies relevant waarop gemeenten lasten en baten moeten verantwoorden:

- functie 722: lasten riolering en waterzuivering. Het gaat hier om alle lasten met betrekking tot riolen en rioolgemalen, afvalwaterleidingen, bestrijding verontreiniging oppervlaktewateren, rioolwaterzuivering en bestrijding oppervlaktewaterverontreiniging;
- functie 726: baten gecombineerde rioolheffing.

Gemeenten die een gescheiden rioolstelsel hebben kunnen (naast de hiervoor genoemde functies) de volgende functies hanteren:

- functie 729: lasten inzameling huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater;
- functie 730: lasten inzameling en verwerking afvloeiend hemelwater;
- functie 731: lasten in het kader van maatregelen om de structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken;
- functie 727: baten rioolheffing huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater;
- functie 728: baten rioolheffing maatregelen grondwater en inzameling en verwerking afvloeiend hemelwater.

onderdelen

Zoals aangegeven worden de uitgaven van gemeenten aan Riolering vooral geboekt op de Iv3-functie 722 (lasten riolering en waterzuivering).

De inkomsten staan verantwoordt op de Iv3-functie 726 (baten gecombineerde rioolheffing).

Gemeenten die een gescheiden rioolstelsel hebben kunnen (naast de hiervoor genoemde functies) gebruik maken van een aantal functies waarbij de lasten en baten voor de volgende componenten worden onderscheiden:

- huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater (functie 727 en 729);
- afvloeiend hemelwater (functie 728 en 730);
- maatregelen om de structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken (functies 728 en 731).

Bij de steekproefgemeenten is gebleken dat op dit moment slechts enkele gemeenten de lasten en baten met betrekking tot deze componenten in hun financiële administraties onderscheiden.

Binnen het cluster Riolering worden dan ook verder geen onderdelen onderscheiden.

Aangezien de netto lasten voor het gemeentefonds niet relevant zijn (uitgangspunt kostendekkendheid heffingen), richt de analyse zich met name op de bruto lasten op dit taakgebied.

wettelijke achtergronden

Het taakgebied Riolering omvat onder andere de riolen, afvalwaterleidingen en bestrijding van oppervlaktewater verontreiniging. De wettelijke verplichting is vastgelegd in de Wet gemeentelijke watertaken en de Wet milieubeheer.

Met ingang van 1 januari 2008 is de Wet gemeentelijke watertaken in werking getreden, waarmee de verbrede rioolheffing mogelijk wordt en gemeenten meer regie krijgen over regenwater in bebouwd gebied en een rol in de aanpak van stedelijke grondwaterproblemen.

Met deze wet worden gemeenten gestimuleerd (niet verplicht) om afvalwater en regenwater te scheiden. Hiertoe hebben gemeenten twee instrumenten ter beschikking gekregen om dit scheiden te stimuleren:

- de wettelijke voorkeursvolgorde voor omgaan met regenwater in de vergunningverlening. Zo kan de gemeente bij verontreinigd regenwater van perceeleigenaren maatregelen vragen om milieuvervuiling te voorkomen (verwerken van hemelwater aan de bron);
- de mogelijkheid om per verordening eisen en termijnen te stellen (bijvoorbeeld over de kwaliteit van ingezameld hemelwater of de termijn waar binnen perceeleigenaren lozing van hemelwater op het gemeentelijk systeem moeten beëindigen).

Bij de verdere afvoer van regenwater in bebouwd gebied hebben gemeenten een zorgplicht. De gemeente kan in dit verband kiezen voor gemengde of gescheiden verwerking van afvalwater en regenwater.

Gemeenten hebben tevens een zorgplicht als er in bebouwd gebied structureel sprake is van problemen met grondwater. Dit kan in de praktijk betekenen dat de gemeente zorgt voor een voorziening waarop de perceel-eigenaar overtollig grondwater kan lozen. Gemeenten zijn echter niet resultaatverantwoordelijk voor het grondwaterpeil in bebouwd gebied.

Gemeenten kunnen maatregelen voor de verwerking van regenwater en overtollig grondwater bekostigen uit de verbrede rioolheffing. Het gemeentelijke beleid moet in de toekomst worden vastgelegd in het verbrede gemeentelijke rioleringsplan.

decentralisatie-uitkeringen

Bij dit cluster zijn in 2010 geen decentralisatie-uitkeringen relevant.

Wel ontvangt een aantal gemeenten tijdelijk middelen uit de verfijning riolering ten behoeve van kapitaallasten uit het verleden (in totaal circa 54 miljoen euro, excl. G4).

2.2.4 Samenhang met andere clusters

Het cluster Reiniging kent een samenhang met (onderdelen van) verschillende andere clusters:

- Werk en Inkomen, onderdeel minimabeleid voor wat betreft kwijtschelding van reinigingsrechten;
- Wegen en Water: gemeenten mogen een deel van de kosten van straatreiniging toedelen aan afvalinzameling. Met name bij gemeenten met vuilniszakken levert de inzameling (slordig aanbieden van huisvuil) ook veegvuil op;
- Algemene ondersteuning, voor wat betreft de boeking van apparaatslasten en inningskosten van de afvalstoffenheffing en reinigingsrechten;

- Onroerende-zaakbelasting, voor zover gemeenten hun kosten voor reiniging (deels) dekken uit deze belasting.

Het cluster Riolering kent een samenhang met (onderdelen van) de volgende clusters :

- Werk en Inkomen, onderdeel minimabeleid voor wat betreft kwijtschelding van rioolheffing;
- Wegen en Water vanwege de bijdrage aan het voorkomen van vervuiling van het rioolstelsel) en wegen-onderhoud (gecombineerde onderhoudswerkzaamheden aan wegen en riolen);
- Algemene ondersteuning, voor wat betreft de inningskosten van de rioolheffing;
- Grondexploitatie: bij de aanleg van nieuwe gebieden wordt de eerste aanleg van riolering veelal gedekt uit de grondexploitatie;
- Onroerende-zaakbelasting, voor zover gemeenten hun kosten voor riolering (deels) dekken uit deze belasting.

2.3 Omschrijving ijkpunten Reiniging en Riolering

2.3.1 Ijkpunt Reiniging

Voor het taakgebied Reiniging zijn geen middelen in het gemeentefonds opgenomen en wordt ook geen rekening gehouden met verschillen in kostenpatronen tussen typen gemeenten, vanuit de veronderstelling dat gemeenten de lasten op dit taakgebied kunnen dekken via de afvalstoffenheffing en de reinigingsrechten.

Wel zijn in het gemeentefonds enkele verdeelmaatstaven opgenomen die zijn gerelateerd aan de uitname van de BTW-component met betrekking tot dit taakgebied in verband met de introductie van het BTW-compensatiefonds. De hoogte van de uitname van de BTW-component is opgebouwd met behulp van twee plausibele verdeelmaatstaven (50% via inwoners en 50% via woonruimten).

De totale omvang van de uitname van de BTW-component is volgens de ijkpunten voor het cluster Reiniging in 2010 circa 0,25 miljard euro.³ Gemeenten worden derhalve verondersteld gemiddeld meer inkomsten uit Reiniging te genereren dan de netto lasten exclusief BTW. Het verschil is bedoeld om de uitname uit het gemeentefonds in verband met de introductie van het BTW-compensatiefonds te dekken.

2.3.2 Ijkpunt Riolering

Voor het taakgebied Riolering zijn geen middelen in het gemeentefonds opgenomen, vanuit de veronderstelling dat gemeenten de lasten op dit taakgebied kunnen dekken via de rioolheffing.

Bij het ijkpunt Riolering is er wel sprake van een herverdeling tussen typen gemeenten: gemeenten met een slechte bodemgesteldheid (slappe bodem) worden hiervoor in het gemeentefonds worden gecompenseerd ten koste van gemeenten met een relatief goede bodemgesteldheid.

In de formule voor de berekening van het ijkpunt zijn verschillende indicatoren met elk een afzonderlijk gewicht opgenomen. Die indicatoren zijn in het verleden gebaseerd op de belangrijkste relevant bevonden variabelen voor de uitgaven van gemeenten aan Riolering. Door het toekennen van gewichten aan de indicato-

3. Exclusief de vier grote steden.

ren wordt rekening gehouden met behoefteverschillen tussen gemeenten. In het ijkpunt voor Riolering zijn de volgende indicatoren opgenomen:

- oppervlakte land (zowel zonder als met weging voor bodemgesteldheid in gehele gemeente);
- aantal woonruimten (zowel zonder als met weging voor bodemgesteldheid in gehele gemeente);
- omgevingsadressendichtheid (OAD in combinatie met woonruimten, zowel zonder als met weging voor bodemgesteldheid in gehele gemeente).

Daarnaast is er sprake van een uitname van middelen in verband met de introductie van het BTW-compensatiefonds.

De totale omvang van het ijkpunt voor Riolering bedraagt in 2010 circa 0,10 miljard euro negatief (inclusief de verfijning Riolering).⁴ Gemeenten worden derhalve verondersteld gemiddeld meer inkomsten uit Riolerings te genereren dan de netto lasten exclusief BTW. Het verschil is bedoeld om de uitname uit het gemeentefonds in verband met de introductie van het BTW-compensatiefonds te dekken.

4. Exclusief de vier grote steden. Sommige gemeenten ontvangen tijdelijk middelen via een verfijning voor kapitaallasten uit het verleden.

3 Uitgavenanalyse

3.1 Inleiding

Om de ontwikkelingen in de feitelijke lasten en het achterliggende voorzieningenniveau zo goed mogelijk voor heel Nederland in kaart te brengen, is er naar gestreefd om de uitgavenniveaus van zoveel mogelijk gemeenten (en niet alleen die van de steekproefgemeenten) in het onderzoek te betrekken en zijn de uitgaven niet alleen voor de laatste onderzoeksjaren in kaart gebracht (in vergelijking met de ijkpuntscores), maar ook voor een langere periode.

De lasten op het terrein van Reiniging en Riolering maken reeds langere tijd een stijgende trend door. Daarom wordt in paragraaf 3.2 eerst een korte beschouwing gegeven van de ontwikkelingen in de afgelopen periode en de verwachtingen voor de komende tijd.

Daarna wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de uitgavenanalyse bij de steekproefgemeenten in 2010.

3.2 Uitgavenontwikkelingen over langere termijn

3.2.1 Ontwikkeling uitgaven in afgelopen periode

algemeen

Zowel op het terrein van de Reiniging als Riolering is er sprake van een langdurige trend van toenemende bruto lasten van gemeenten.

Reiniging

Bij de Reiniging is deze trend reeds eerder ingezet (in de jaren '90) tegen de achtergrond van de toenemende milieu-eisen. Dit heeft zowel aan de inzamelkant (gescheiden fracties afval verzamelen) als aan de verwerkingskant (milieu-eisen o.a. bij afvalverwerkingsinstallaties) zijn effecten gehad.

In de loop der jaren zijn ook de lokale lasten vanuit de afvalstoffenheffing gestaag verder opgelopen. Gemeenten zijn ook gaan experimenteren met verschillende inzamelsystemen. In de minder dicht bebouwde gebieden met verschillende afvalbakken, gecombineerd met verschillende inzamelfrequenties, in de stedelijke omgeving ook met alternatieve systemen voor ondergrondse inzamelpunten e.d.

Riolering

Ook op het terrein van de Riolering is er sprake van een langer lopende tendens van gestaag stijgende lasten, met name vanuit milieu-eisen en toenemende kosten voor vervanging van verouderde stelsels. Ook hier zijn de lokale lasten uit de rioolheffing alsnog verder opgelopen.

Meer recent speelt ook de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke watertaken en de introductie van de verbrede rioolheffing daarbij een rol.

3.2.2 Ontwikkeling lasten in de periode 2005-2010

Om een beeld van de bruto lastenontwikkeling in de laatste 5 jaar te geven zijn de CBS-gegevens over gemeentebegrotingen op basis van Iv3 informatie in onderstaande tabel opgenomen (in de jaren daarvoor is er sprake van een trendbreuk in verband met de invoering van het BTW-compensatiefonds, waardoor de BTW-component uit de lasten is verdwenen).

Tabel 1. Ontwikkeling gemiddelde bruto lasten van gemeenten op de taakgebieden Reiniging en Riolering (excl. G4) op basis van statistiek gemeentebegrotingen CBS (begrotingen 2005 t/m 2010). Bedragen in euro's per inwoner.

<i>groepen gemeente</i>	<i>2005</i>	<i>2007</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
<i>Reiniging</i>	110	116	125	128
<i>Riolering</i>	65	70	76	77

Uit deze tabel is af te lezen dat de netto lasten op beide taakgebieden sinds 2005 gestaag zijn doorgestegen.

3.2.3 Voor de komende jaren voorziene aanpassingen in het uitgavenniveau

Reiniging

Bij het taakgebied Reiniging zijn er minder duidelijke aanwijzingen voor verdere lastenstijgingen. Wel blijven gemeenten zoeken naar methodes om de lasten te reduceren, zowel bij de inzameling als de verwerking (gescheiden inzameling, betalen naar gewicht e.d.).

Riolering

Voor de komende jaren is met name voor de Riolering de verwachting dat de netto lasten niet stil zullen staan. Onder meer in relatie tot de ontwikkelingen van het verder invoeren van gescheiden rioolstelsels en een toenemende vervangingsbehoefte van verouderde rioolstelsels. Onder meer RIONED voorspelt dan ook een verdere lastenstijging op dit taakgebied.

3.3 Uitgavenanalyse steekproefgemeenten

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de bevindingen ten aanzien van de uitgavenanalyses voor Reiniging en Riolering besproken. Daarbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- een overzicht van de respons van de steekproefgemeenten (paragraaf 3.3.2);
- de betekenis van hercoderingen binnen de uitgavenanalyse (paragraaf 3.3.3);
- vergelijking codeergegevens met Iv3 gegevens steekproefgemeenten (paragraaf 3.3.4).

3.3.2 Respons steekproefgemeenten

algemeen

Ten behoeve van het onderzoek wordt gewerkt met een steekproef van gemeenten. Bij deze steekproefgemeenten zijn gedetailleerdere financiële gegevens opgevraagd dan in het globale Iv3-bestand met functietotalen voor het jaar 2010 van het CBS.

Voor de gemeenten die de gegevens beschikbaar hebben gesteld, zijn de lasten en baten gecodeerd naar de clusterindeling en de onderdelen daarbinnen. Tevens zijn bij onduidelijkheden aanvullende vragen gesteld. Regelmatig zijn dan op basis van de antwoorden van gemeenten posten nader toegedeeld/opgesplitst (zie ook verderop toelichting uitgavenanalyse).

overzicht verkregen respons

In onderstaande tabel is een samenvattend overzicht van de verkregen respons opgenomen. In het onderstaande wordt dit nader toegelicht.

Tabel 2. Overzicht respons

	<i>aantal gemeenten</i>
<i>benaderde steekproef</i>	70
<i>levering basisinformatie</i>	66
<i>verwerking basisinformatie</i>	61/63
<i>bruikbare respons</i>	56/60

respons van steekproefgemeenten

In de eerste fase van het onderzoek is gestart met het opvragen van gegevens bij een (basis)steekproef van circa 40 à 50 gemeenten. Het betreft het opvragen van gedetailleerde (grootboek)gegevens over de uitgaven en de inkomsten in de jaren 2008, 2009 en 2010 voor de relevante posten binnen de clustercombinatie. In een later stadium is deze (basis)steekproef voor de clusters Reiniging en Riolering uitgebreid tot circa 70 gemeenten.

verwerking gegevens

De ontvangen gegevens zijn verwerkt en zo goed mogelijk toegedeeld aan de onderdelen binnen de clusters. Bij de uitgavenanalyse is regelmatig sprake van het opschonen/hercoderen (van onderdelen) tussen begrotingsfuncties (inclusief begrotingsfuncties van andere clusters). In dit kader zijn aanvullende vragen gesteld aan de steekproefgemeenten over de inhoud van bepaalde posten (bijvoorbeeld t.a.v. de inhoud van meer algemene posten).

De gegevens van ruim 60 gemeenten bleken in eerste ronde te coderen (soms pas na doorvragen over de inhoud van bepaalde algemeen gedefinieerde posten). Voor enkele gemeenten was er sprake van minder bruikbare informatie (ook na doorvragen onvoldoende houvast om een bruikbare eerste codering aan te brengen).

Bij een belangrijk deel van de gemeenten zijn daarna nadere vragen gesteld om de uitgaven/inkomsten verder te kunnen beoordelen c.q. naar de juiste onderdelen binnen het cluster te kunnen coderen. Bij een aantal gemeenten leverde dit problemen op als gevolg van ondoorzichtige boekingen.

Na verwerking van de respons op aanvullende vragen heeft dit uiteindelijk geresulteerd in een bruikbare respons met financiële gegevens voor 56 gemeenten voor het cluster Reiniging en 60 gemeenten voor het cluster Riolering.

Deze respons is voldoende gespreid over de verschillende inwonergroottesgroepen om bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek op te kunnen baseren. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van de gegevens van een grotere groep gemeenten (zie vervolg).

Op basis van de verkregen respons kunnen relevante bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek worden geformuleerd.

3.3.3 Uitgavenanalyse en hercoderingen

Bij de steekproefgemeenten is een uitgavenanalyse verricht. Op grond van deze uitgavenanalyse wordt in het onderstaande een aantal onderwerpen nader toegelicht.

algemeen

Zowel bij het cluster Reiniging als Riolering kan bij veel gemeenten geen helder onderscheid naar onderdelen worden gerealiseerd bij de codering.

Bij Reiniging hangt dit mede samen met het feit dat de taken veelal door gemeenten zijn uitbesteed cq. in gemeenschappelijk verband worden uitgevoerd. Dan is er geen helder onderscheid naar verschillende kostenonderdelen te maken op individueel gemeentelijk niveau. Meestal komen de lasten terug als totaal lastenbedrag/bijdrage. Wanneer er wel een onderscheid wordt gemaakt kunnen er verschillen optreden in de afbakening (bijvoorbeeld kosten van afvoer huisvuil naar verwerkingsplaats bij inzameling of bij verwerking meenemen).

Bij Riolering onderscheiden veel gemeenten niet afzonderlijk herkenbaar de lasten aan verschillende onderdelen. Het gebruik van de nieuwe Iv3-functies is pas bij een beperkt aantal gemeenten ingevoerd.

Reiniging

Meer specifiek zijn bij het cluster Reiniging de volgende typen correcties uitgevoerd om de lasten en baten goed te onderscheiden van die uit andere clusters:

- correcties vanuit het cluster algemene ondersteuning, bijvoorbeeld in verband met stelposten (functie 922) of de lasten voor de inning van heffingen;
- er kunnen toevoegingen of onttrekkingen aan reserves (functie 980) relevant zijn (zowel bij de lasten als de baten);
- lasten voor kwijtschelding zijn overgeboekt naar minimabeleid (cluster Werk en Inkomen);
- soms worden lasten of baten in de sfeer van Reiniging of Riolering deels verantwoord in de sfeer van wegen/straatreiniging (functie 210).

In onderstaande tabel hebben we als voorbeeld voor enkele individuele steekproefgemeenten aangegeven om welke typen correcties het gaat:

- bij gemeente A is er sprake van overboeking van baten op kostenplaatsen (functie 960) die betrekking hebben op Reiniging;
- bij gemeente B is er sprake van overboeking van lasten vanuit het cluster Wegen en water (functie 210) naar Reiniging;
- bij gemeente C is er sprake van het overboeken van kwijtschelding naar het cluster Werk en Inkomen;
- bij gemeente D komt de codering overeen met Iv3.

Tabel 3. Voorbeelden effecten coderingen bij het cluster Reiniging (bedragen in euro's per inwoner)

	<i>bruto lasten Iv3</i>	<i>bruto lasten codering</i>
<i>gemeente A</i>	137	128
<i>gemeente B</i>	108	138
<i>gemeente C</i>	131	111
<i>gemeente D</i>	113	113

Per saldo gaat het binnen het cluster Reiniging gemiddeld om beperkte correcties. Er komen zowel situaties voor waarin lasten hoger als lager uitvallen als gevolg van hercoderingen.

Riolering

Meer specifiek zijn bij het cluster Riolering de volgende correcties uitgevoerd om de lasten en baten goed te onderscheiden van die uit andere clusters:

- verschuivingen tussen Riolering en Werk en Inkomen in verband met kwijtschelding;
- overboeking van de kosten van de inning van de heffingen naar Algemene ondersteuning;
- onttrekkingen/toevoegingen aan reserves;
- overboeking van kosten die worden verantwoord in de sfeer van Wegen en Water.

In onderstaande tabel hebben we als voorbeeld voor enkele individuele steekproefgemeenten aangegeven om welke typen correcties het gaat:

- bij gemeente A is er sprake van een toevoeging aan een reserve (functie 980) die betrekking heeft op Riolering;
- bij gemeente B is er sprake van overboeking van baten uit de rioolheffing die worden verantwoord in de sfeer van Wegen (functie 210);
- bij gemeente C is er sprake van lasten van kwijtschelding die worden overgeboekt naar het cluster Werk en Inkomen;
- bij gemeente D komt de codering overeen met Iv3.

Tabel 4. Voorbeelden effecten coderingen bij het cluster Riolering (bedragen in euro's per inwoner)

	<i>bruto lasten Iv3</i>	<i>bruto lasten codering</i>
<i>gemeente A</i>	68	76
<i>gemeente B</i>	103	89
<i>gemeente C</i>	87	84
<i>gemeente D</i>	86	86

Zoals de tabel aangeeft kan het bij individuele gemeenten zowel om hercoderingen gaan die leiden tot hogere als lagere lasten.

3.3.4 Vergelijking lasten steekproefgemeenten met Iv3 gegevens

algemeen

In aansluiting op de uitgavenanalyse kan voor het jaar 2010 een vergelijking worden gemaakt tussen de feitelijke lasten van de steekproefgemeenten volgens de codering en volgens de Iv3 gegevens van het CBS.

Reiniging

In onderstaande tabel worden de uitkomsten van de steekproefgemeenten voor Reiniging vergeleken met die op basis van de Iv3-gegevens voor dezelfde gemeenten.

Tabel 5. Taakgebied Reiniging: uitkomsten gemiddelde bruto lasten steekproefgemeenten naar inwonergroetgroep vergeleken met Iv3-gegevens 2010 (bedragen in euro's per inwoner)

	<i>Iv-3</i>	<i>codering</i>
<i>0-20.000 inwo</i>	91	91
<i>20.000- 50.000 inwo</i>	96	98
<i>50.000-100.000 inwo</i>	112	110
<i>>100.000 inwoners</i>	116	114

Uit deze vergelijking blijkt dat de uitkomsten tussen de gecodeerde gegevens en de Iv3 gegevens sterk op elkaar lijken. Het gaat gemiddeld genomen om afwijkingen van hooguit 1 á 2 procent.

Deze grote mate van aansluiting betekent dat de Iv3-gegevens in het vervolg ook bij aanvullende verkenningen ten behoeve van landelijke beelden kunnen worden betrokken.

Riolering

In onderstaande tabel worden de uitkomsten van de codering van de netto lasten 2010 voor de steekproefgemeenten voor Riolering vergeleken met die op basis van de Iv3-gegevens voor dezelfde gemeenten.

Tabel 6. Taakgebied Riolering: uitkomsten gemiddelde bruto lasten steekproefgemeenten naar inwonergroepen vergeleken met Iv3-gegevens 2010 (bedragen in euro's per inwoner)

	<i>Iv-3</i>	<i>codering</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	96	96
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	79	80
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	80	81
<i>>100.000 inwoners</i>	69	70

Uit deze vergelijking blijkt dat de uitkomsten tussen de gecodeerde gegevens en de Iv3 gegevens sterk op elkaar lijken. Het gaat gemiddeld genomen om afwijkingen van hooguit enkele procenten.

Deze grote mate van aansluiting betekent dat de Iv3-gegevens in het vervolg ook bij aanvullende verkenningen ten behoeve van landelijke beelden kunnen worden betrokken.

4 Verschillenanalyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de achtergronden van afwijkingen tussen uitgaven en uitkeringen gemeentefonds aan de orde, verbijzonderd naar groepen gemeenten.

Deze analyses zijn niet alleen gebaseerd op de gegevens van de steekproefgemeenten (codeergegevens en aanvullende vragenlijsten), maar ook van CBS-gegevens (Iv3, gegevens over afvalfracties, organisatie) en gegevens van RIONED.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- vergelijking netto lasten Reiniging en Riolering met ijkpuntscores (paragraaf 4.2);
- belangrijkste bevindingen inkomsten heffingen (paragraaf 4.3);
- verschillenanalyse bruto lasten Reiniging en Riolering (paragraaf 4.3).

4.2 Vergelijking netto lasten Reiniging en Riolering met ijkpuntscores

4.2.1 Reiniging

In onderstaande tabel wordt voor verschillende groepen gemeenten het niveau van de feitelijke netto lasten aan Reiniging vergeleken met de desbetreffende ijkpuntscores (bedragen in euro's per inwoner). In het verlengde van de bevindingen uit de uitgavenanalyse maken we daarbij gebruik van de gegevens van alle Nederlandse gemeenten op basis van Iv3 (excl. G4)⁵.

In onderstaande tabel is de volgende informatie opgenomen (excl. G4):

- kolom 1: gemeenten ingedeeld naar inwonergroottes en naar de mate van verstedelijking (op basis van de gemiddelde omgevingsadressendichtheid (OAD)⁶). Op verzoek zijn ook krimp gemeenten opgenomen⁷;
- kolom 2: de gemiddelde score op het ijkpunt Reiniging;
- kolom 3: de feitelijke netto-lasten voor Reiniging op basis van de Iv3-functies voor Reiniging;
- kolom 4: het verschil tussen de kolommen 2 en 3.

5. Er is alleen een beperkte groep gemeenten buiten beschouwing gelaten die geen bruto lasten op functie 721 in de begroting 2010 heeft voor Reiniging.

6. Dit gegeven wordt gebruikt in het verdeelstelsel van het gemeentefonds.

7. Exclusief zeer toeristische krimp gemeenten.

Tabel 7. Taakgebied Reiniging: gemiddelde ijkpuntscore (excl. G4) voor een aantal typen gemeenten, de gemiddelde feitelijke netto lasten op basis van Iv3 (begrotingen 2010) en het verschil hiertussen (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>ijkpuntscore Reiniging</i>	<i>feitelijke netto lasten Reiniging</i>	<i>verschil ijkpunt minus feitelijke netto lasten</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	-/- 17	-/- 9	-/- 8
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	-/- 17	-/- 10	-/- 8
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	-/- 18	-/- 12	-/- 6
<i>>100.000 inwoners</i>	-/- 18	-/- 3	-/- 15
<i>lage bebouwingsdichtheid</i>	-/- 17	-/- 10	-/- 7
<i>matige bebouwingsdichtheid</i>	-/- 17	-/- 10	-/- 7
<i>hoge bebouwingsdichtheid</i>	-/- 18	-/- 6	-/- 12
<i>krimpgemeenten</i>	-/- 18	-/- 15	-/- 4
<i>Totaal (excl. G4)</i>	-/- 18	-/- 9	-/- 9

toelichting tabel

Voor het cluster Reiniging geldt dat het niveau van de gemiddelde baten per inwoner voor alle groepen gemeenten gemiddeld lager ligt dan het niveau van het ijkpunt.

Vanuit het vertrekpunt dat de inkomsten uit Reinigingsrecht/afvalstoffenheffing in principe kostendekkend dienen te zijn (inclusief de BTW-component), kunnen deze verschillen te maken hebben met achtergronden waarom gemeenten minder dan kostendekkende tarieven hanteren. Hier wordt nader op ingegaan in de paragraaf 4.3.

4.2.2 Riolering

In onderstaande tabel wordt voor verschillende groepen gemeenten het niveau van de feitelijke netto lasten aan Riolering vergeleken met de desbetreffende ijkpuntscores⁸ (bedragen in euro's per inwoner). In het verlengde van de bevindingen uit de uitgavenanalyse maken we daarbij gebruik van de gegevens van alle Nederlandse gemeenten op basis van Iv3 (excl. G4).

In onderstaande tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: gemeenten ingedeeld naar inwonergroottesgroepen, naar de mate van verstedelijking (op basis van de gemiddelde omgevingsadressendichtheid, OAD⁹) en naar bodemgesteldheid. Op verzoek zijn ook krimpgemeenten opgenomen;¹⁰
- kolom 2: de gemiddelde score op het ijkpunt Riolering;
- kolom 3: de feitelijke netto-lasten voor Riolering op basis van de Iv3-functies voor Riolering;
- kolom 4: het verschil tussen de kolommen 2 en 3.

8. Inclusief werking verfijning Riolering.

9. Dit gegeven wordt gebruikt in het verdeelstelsel van het gemeentefonds.

10. Exclusief zeer toeristische krimpgemeenten.

Tabel 8. Taakgebied Riolering: gemiddelde ijkpuntscore voor een aantal typen gemeenten (excl. G4), de gemiddelde feitelijke netto lasten op basis van lv3 (begrotingen 2010) en het verschil hiertussen (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>ijkpuntscore Riolering</i>	<i>feitelijke netto lasten Riolering</i>	<i>verschil ijkpunt minus feitelijke netto lasten</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	-/- 5	-/- 4	-/- 1
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	-/- 7	-/- 3	-/- 4
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	-/- 7	-/- 2	-/- 5
<i>>100.000 inwoners</i>	-/- 8	-/- 3	-/- 5
<i>lage bebouwingsdichtheid</i>	-/- 7	-/- 3	-/- 4
<i>matige bebouwingsdichtheid</i>	-/- 7	-/- 3	-/- 5
<i>hoge bebouwingsdichtheid</i>	-/- 7	-/- 4	-/- 3
<i>krimp gemeenten</i>	-/- 12	-/- 4	-/- 7
<i>Totaal (excl. G4)</i>	-/- 7	-/- 3	-/- 4

toelichting tabel

Voor het cluster Riolering geldt dat het niveau van de gemiddelde baten per inwoner voor alle groepen gemeenten gemiddeld lager ligt dan het niveau van het ijkpunt.

Vanuit het vertrekpunt dat de inkomsten uit het Rioolrecht in principe kostendekkend dienen te zijn (inclusief de BTW-component), kunnen deze verschillen te maken hebben met achtergronden waarom gemeenten minder dan kostendekkende tarieven hanteren. Hier wordt nader op ingegaan in paragraaf 4.3.

4.3 Inkomsten uit heffingen

Zowel bij Reiniging als Riolering mogen gemeenten kostendekkende heffingen hanteren. Uit de vergelijking met de het ijkpunt blijkt dat niet alle gemeenten alle lasten verdisconteren in hun heffingen, waardoor er een aantal euro's per inwoner aan lasten niet worden gedekt uit Reinigingsrecht/Afvalstoffenheffing en Rioolrecht.

In de voorgaande tabellen gaat het om gemiddelde beelden. Tussen individuele gemeenten is er overigens voor een deel van de gemeenten wel sprake van een dekking van alle lasten, maar voor andere gemeenten niet.

Uit de nadere analyses blijkt dat achter dit beeld van afwijkende dekkingsgraden een aantal verklarende aspecten schuil kan gaan. Belangrijke aspecten zijn:

- gemeenten nemen niet altijd de (volledige) BTW-component mee in hun tarieven. De tarieven kunnen dan zonder BTW wel kostendekkend zijn, maar omdat er een uitname uit het gemeentefonds heeft plaatsgevonden is er dan toch sprake van een onderdekking. Er is expliciet de mogelijkheid geschapen om ook de BTW-component in de lokale lasten mee te nemen, zodat gemeenten geen nadeel hoeven te ondervinden van de uitname uit het gemeentefonds door de introductie van het BTW-compensatiefonds;
- in de hercoderingen worden lasten aan kwijtschelding overgeboekt naar het cluster Minimabeleid. Hierdoor ontstaat er in sommige gevallen zelfs enige overdekking, namelijk wanneer gemeenten ook deze kwijtscheldingslasten hebben meegenomen bij het bepalen van hun tarief;
- er kan sprake zijn van meer incidentele kosten (bijvoorbeeld eenmalige projecten e.d.) die niet in de calculatie van de hoogte van de heffing worden meegenomen. Dit kan ook gelden voor toevoegingen aan reserves (worden vanuit functie 980 meegenomen in de analyses);

- sommige gemeenten kiezen er bewust voor om (een deel) van de lasten aan Reiniging en/of Riolering niet via de heffingen te dekken, maar via de OZB. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een aantal 100.000+ gemeenten, waardoor er bij de clusters Reiniging/Riolen onderdekking kan optreden, terwijl daardoor de OZB hoger uitvalt (en er sprake is van een grotere tariefdifferentiatie tussen huishoudens).

Per saldo gaat het aan de inkomstenkant om allerlei eigen keuzes van gemeenten die een variatie in de netto lasten kunnen veroorzaken. Deze uiteenlopende eigen keuzes dragen er toe bij dat de netto lasten tussen typen gemeenten kunnen afwijken van de ijkpuntscores. Hieruit wordt echter nog niet duidelijk in hoeverre er sprake is van achterliggende kostenverschillen tussen typen gemeenten op grond van externe factoren. Daarom worden in de volgende paragrafen de bruto lastenpatronen nader geanalyseerd. Deze analyses vinden plaats in termen van bedragen per woonruimte, omdat dit de logische basisgrondslag voor de heffingen vormt (en voor de kosten beter spoort dan het aantal inwoners met de aantallen ‘aansluitingen’).

4.4 Verschillenanalyse bruto lastenpatronen

4.4.1 Reiniging

totaalbeeld

Om beter zicht te krijgen op mogelijke verschillen tussen typen gemeenten in de sfeer van de bruto lasten bij Reiniging, zijn in onderstaande tabel de bruto lasten van een aantal uiteenlopende typen gemeenten opgenomen op basis van de achterliggende Iv3 gegevens over de lasten die schuil gaan achter de netto beelden uit paragraaf 4.2.1.

Tabel 9. Taakgebied Reiniging: de gemiddelde feitelijke bruto lasten op basis van Iv3 (begrotingen 2010, excl. G4). Bedragen in euro's per woonruimte.

<i>groepen gemeenten</i>	<i>feitelijke bruto lasten Reiniging</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	205
<i>20.000- 50.000 inwoner</i>	217
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	236
<i>>100.000 inwoners</i>	253
<i>lage bebouwingsdichtheid</i>	203
<i>matige bebouwingsdichtheid</i>	231
<i>hoge bebouwingsdichtheid</i>	247
<i>gemeenten met 1 kern</i>	244
<i>meerkernige gemeenten</i>	217
<i>krimpgemeenten</i>	214
<i>Totaal (excl. G4)</i>	228

toelichting tabel

Voor het cluster Reiniging geldt dat het niveau van de gemiddelde bruto lasten per woonruimte verschilt tussen de onderscheiden groepen gemeenten. De gemiddelde lasten van grotere, dichterbebouwde gemeenten zijn per woonruimte duidelijk hoger dan van kleinere, minder dichtbebouwde gemeenten. Dit vertaalt zich ook in de relatief hogere kosten tussen gemeenten met 1 woonkern (gemiddeld hebben deze een hogere bebouwingsdichtheid) ten opzichte van meerkernige gemeenten (hebben gemiddeld een lagere bebouwingsdichtheid).

achterliggende factoren tussen typen gemeenten

Achterliggende factoren die een rol spelen bij deze gemiddelde lastenverschillen tussen de typen gemeenten zijn:

- aan de inzamelkant spelen er in dichterbebouwde gemeenten complicerende factoren een rol die kostenverhogend kunnen zijn: meer congestie in het verkeer, minder mogelijkheden om te werken met afvalbakken (in grotere steden werken met zakken) of afvalbrengstations, extra kosten door slecht aangeboden huisvuil (kapotte zakken e.d.), hogere inzamelfrequenties (soms tweemaal per week), duurdere alternatieve oplossingen (ondergrondse containers e.d.);
- aan de verwerkingskant kan dit ook doorwerken: door het minder kunnen scheiden van afvalfracties is het verwerken van afval duurder (het tarief per ton voor verbranden van restafval is bijvoorbeeld hoger dan van composteren van GFT).

verschillen tussen individuele gemeenten

Tussen individuele gemeenten kunnen daarnaast ook nog uiteenlopende eigen keuzes een rol spelen in het kostenpatroon: verschillende keuzes ten aanzien van de organisatie van het inzamelen (aantal/typen bakken in combinatie met te scheiden fracties (GFT, papier, plastic, restafval e.d.), inzamelfrequentie, uitbesteden aan particulier bedrijf of gemeentelijke/gemeenschappelijke reinigingsdienst (met andere BTW-patronen). Daarnaast kunnen gemeenten ook extra lasten in de sfeer van straatreiniging toerekenen aan de inzamelkant. Met name in grotere gemeenten kan het inzamelen gepaard gaan met zwerfvuil (kapotte vuilniszakken, slecht aangeboden huisvuil, extra kosten van toezicht/handhaving e.d.).

Aan de verwerkingskant komen ook soms sterk uiteenlopende kostenpatronen voor. Dit kan behalve met de wijze van verwerken van het vuil ook samenhangen met kostenverschillen tussen afvalverwerkingsinstallaties. Sommige gemeenten nemen deel in regionale afvalverwerkingsbedrijven met relatief hogere lasten dan andere gemeenten.

Dergelijke verschillen tussen individuele gemeenten van vergelijkbare typen hebben vooral te maken met verschillen in eigen keuzes of tijdelijke kostenverschillen. Dergelijke factoren lenen zich niet om in een ijkpunt voor de verdeling van middelen uit het gemeentefonds onder te brengen.

4.4.2 Riolering

Om beter zicht te krijgen op mogelijke verschillen tussen typen gemeenten in de sfeer van de bruto lasten bij Riolering, zijn in onderstaande tabel de bruto lasten van een aantal uiteenlopende typen gemeenten opgenomen op basis van de achterliggende Iv3 gegevens over de lasten die schuil gaan achter de netto beelden uit paragraaf 4.2.2.

Tabel 10. Taakgebied Riolering: de gemiddelde feitelijke bruto lasten op basis van Iv3 (begrotingen 2010, excl. G4). Bedragen in euro's per woonruimte.

<i>groepen gemeenten</i>	<i>feitelijke bruto lasten Riolering</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	200
<i>20.000- 50.000 inwoner</i>	180
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	165
<i>>100.000 inwoners</i>	142
<i>lage bebouwingsdichtheid</i>	194
<i>matige bebouwingsdichtheid</i>	171
<i>hoge bebouwingsdichtheid</i>	149
<i>gemeenten met 1 kern</i>	151
<i>meerkernige gemeenten</i>	184
<i>krimpgemeenten</i>	177
<i>goede bodemgesteldheid</i>	171
<i>matige bodemgesteldheid</i>	174
<i>zeer slechte bodemgesteldheid</i>	237
<i>Totaal (excl. G4)</i>	171

toelichting tabel

Voor het cluster Riolering geldt dat het niveau van de gemiddelde bruto lasten per woonruimte verschilt tussen de onderscheiden groepen gemeenten. De gemiddelde lasten van grotere, dichterbebouwde gemeenten zijn per woonruimte duidelijk lager dan van kleinere, minder dichtbebouwde gemeenten. Dit vertaalt zich ook in het verschil tussen gemeenten met 1 kern (gemiddeld hogere bebouwingsdichtheid) en met meer kernen. Voorts is zichtbaar dat de gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid hogere lasten hebben dan gemeenten met een goede/matige bodemgesteldheid.

achterliggende factoren tussen typen gemeenten

Achterliggende factoren die een rol spelen bij deze gemiddelde lastenverschillen tussen de typen gemeenten zijn (gebaseerd op informatie van RIONED):

- in dichterbebouwde gemeenten is er sprake van meer aansluitingen per kilometer riool dan in minder dichtbebouwde gemeenten. Hierdoor is de totale lengte van riolen per aansluiting duidelijk korter en zijn de kosten lager. De totale lengte systeembuis per woonruimte verschilt tussen de dunstbebouwde groep (bijna 17 meter) en de dichtstbebouwde groep gemeenten (ruim 11 meter);
- daarnaast kan om uiteenlopende redenen de technische levensduur van riolen verschillen. Bij de grotere gemeenten is de gemiddelde levensduur wat langer dan bij de kleinere gemeenten (loopt met de groottegroepen langzaam op tussen ongeveer 50 en 60 jaar). Met name bij gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid is deze technische levensduur veel korter dan gemiddeld: bij een aantal gemeenten met de slechtste bodemgesteldheid (veel veengrond) is dit gemiddeld minder dan 40 jaar, terwijl dit voor gemeenten met een goede of matig slechte bodemgesteldheid nauwelijks verschilt van het gemiddelde landelijke beeld. In het onderstaande wordt verder ingegaan op deze verschillen voor gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid (slappe bodem).

verschillen tussen individuele gemeenten

Tussen individuele gemeenten kunnen daarnaast ook nog een aantal uiteenlopende meer tijdelijke factoren een rol spelen:

- afhankelijk van de leeftijd van het rioolstelsel kunnen de kapitaallasten van aanleg en latere onderhoudslasten variëren. Bij zeer snel groeiende gemeenten zijn de kapitaallasten in het begin nog erg laag, omdat de eerste aanleg uit de grondexploitatie wordt betaald. Pas op langere termijn komen deze riolen in het onderhoud en bij vervanging draaien ze volop mee in de kapitaallasten. Bij gemeenten met sterk verouderde stelsels kunnen zowel de onderhoudslasten sterk toenemen en komen ook de vervangingskosten in beeld, waardoor de kapitaallasten kunnen toenemen;
- tussen gemeenten kunnen er ook verschillende afschrijvingstermijnen¹¹ worden gehanteerd: zo komen we (minder dan) 40 jaar tegen, maar ook 60 jaar of (meer dan) 80 jaar. Overigens kunnen daarbij ook achtergrondfactoren zoals bodemgesteldheid een rol spelen;
- de mate waarin er reeds sprake is van gescheiden rioolstelsels (dan is er een grotere lengte riolen) en aanvullende maatregelen voor het beheersen van regenwater (bergbezinkcapaciteit);
- de mate waarin er sprake is van toevoegingen of onttrekkingen aan reserves in een bepaald jaar.

Dergelijke verschillen tussen individuele gemeenten van vergelijkbare typen hebben vooral te maken met verschillen in eigen keuzes of tijdelijke kostenverschillen. Dergelijke factoren lenen zich niet om in een ijkpunt voor de verdeling van middelen uit het gemeentefonds onder te brengen.

bodemgesteldheid

De factor bodemgesteldheid is ook nu reeds opgenomen in de ijkpuntformule. Belangrijke vraag is daarbij in hoeverre de kostenverschillen tussen typen gemeenten nu reeds in de ijkpuntformule zijn verwerkt.

In onderstaande tabel is aangegeven in welke mate het ijkpunt nu reeds een verschil in honorering uit het gemeentefonds geeft. Dit wordt vergeleken met de feitelijke lastenverschillen tussen gemeenten met een goede en slechte bodemgesteldheid.

11. Ook verschillen in de gehanteerde (omslag)rentes kunnen een rol spelen bij de hoogte van de kapitaallasten.

Tabel 11. Taakgebied Riolering: de gemiddelde feitelijke bruto lasten op basis van Iv3 (begrotingen 2010, excl. G4) en ijkpuntscores voor gemeenten naar bodemgesteldheid. Bedragen in euro's per woonruimte.

<i>groepen gemeenten</i>	<i>feitelijke bruto lasten Riolering</i>	<i>ijkpuntscore (excl. verfijning riolering)</i>
<i>goede bodemgesteldheid</i>	171	-/- 21 (-/- 29)
<i>matige bodemgesteldheid</i>	174	-/- 22 (-/- 30)
<i>zeer slechte bodemgesteldheid</i>	237	+ 17 (-/- 0)
<i>Totaal (excl. G4)</i>	171	-/- 15 (-/- 23)

toelichting tabel

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het huidige ijkpunt al wel een duidelijk onderscheid maakt tussen gemeenten met een goede/matige bodemgesteldheid enerzijds en gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid¹² anderzijds: het verschil in het totale ijkpunt inclusief verfijning Riolering is 38 à 39 euro per woonruimte in het voordeel van de gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid. Wanneer wordt afgezien van de inkomsten uit de verfijning Riolering (deze loopt af) is het verschil in honorering circa 29 à 30 euro per woonruimte.

Dit verschil hangt samen met een snellere slijtage van riolering bij slappe bodem als gevolg van zetting van de bodem (schade in verband met (ongelijkmatig) verzakken van de bodem). Ofwel de technische levensduur is veel korter, waardoor de kapitaal- en onderhoudslasten hoger worden ofwel er bij aanleg duurdere maatregelen moeten worden getroffen (bijvoorbeeld onderheien riolering of werken met drijvende constructies ('piepschuim'/kunststof korrels) e.d.).

In de feitelijke netto lasten is er inmiddels sprake van een gemiddeld verschil van meer dan 60 euro per woonruimte ten opzichte van de groepen gemeenten met een minder slechte/goede bodemgesteldheid¹³. Dit duidt erop dat de differentiatie in het ijkpunt relatief achterblijft bij de feitelijke lastenverschillen al naar gelang de bodemgesteldheid.

Overigens is het niet verwonderlijk dat dit verschil is achtergebleven. De ijkpuntformule is gebaseerd op beelden uit 1992 die sindsdien niet meer zijn gewijzigd. Bij duidelijk toenemende bruto lasten per woonruimte in de loop der jaren is de differentiatie in het ijkpunt in absolute zin niet voldoende meegestegen. Overigens wijkt de vormgeving van de bodemfactor in het ijkpunt Riolering ook af van die in het ijkpunt Wegen/Water. Tussentijds heeft voor Wegen/Water ook al eens een herijking plaatsgevonden, waarbij deze factor is gewijzigd. Destijds waren er ook al signalen dat een dergelijke aanpassing ook relevant kon zijn voor Riolering, maar een dergelijke aanpassing heeft tot op heden niet plaatsgevonden.

4.4.3 Totaalbeeld Reiniging en Riolering

Uit de analyses van de clusters Reiniging en Riolering blijken duidelijk tegengestelde patronen in de bruto lastenpatronen van typen gemeenten.

Om te voorkomen dat de verdeling van het gemeentefonds onnodig gecompliceerd/gedetailleerd wordt, is het daarom van belang om de gecombineerde patronen bij Reiniging en Riolering te bezien om te kunnen beoordelen in hoeverre deze clusters tezamen duidelijk afwijkende patronen in de lokale lasten veroorzaken.

12. Het betreft hier gemeenten met een bodemfactor (totaal) van meer dan 1,45.

13. Wanneer de selectie wordt gemaakt met gemeenten met een bodemfactor van meer dan 1,4 is er sprake van een verschil van meer dan 50 euro terwijl het ijkpunt (excl. verfijning riolering) slechts 28 à 29 euro differentiatie aanbrengt.

In onderstaande tabel zijn de bruto lasten per woonruimte voor de diverse typen gemeenten voor zowel Reiniging als Riolering opgenomen en vervolgens opgeteld.

Tabel 12. Totaalbeeld taakgebieden Reiniging en Riolering: de gemiddelde feitelijke bruto lasten op basis van Iv3 (begrotingen 2010, excl. G4). Bedragen in euro's per woonruimte.

<i>groepen gemeenten</i>	<i>feitelijke bruto lasten Reiniging</i>	<i>feitelijke bruto lasten Riolering</i>	<i>totaal bruto lasten Reiniging + Riolering</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	205	200	406
<i>20.000- 50.000 inwoner</i>	217	180	396
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	236	165	401
<i>>100.000 inwoners</i>	253	142	395
<i>lage bebouwingsdichtheid</i>	203	194	397
<i>matige bebouwingsdichtheid</i>	231	171	402
<i>hoge bebouwingsdichtheid</i>	247	149	397
<i>gemeenten met 1 kern</i>	244	151	395
<i>meerkernige gemeenten</i>	217	184	401
<i>krimpgemeenten</i>	214	177	391
<i>goede bodemgesteldheid</i>	222	171	393
<i>matige bodemgesteldheid</i>	226	174	400
<i>zeer slechte bodemgesteldheid</i>	239	237	477
<i>Totaal (excl. G4)</i>	228	171	399

toelichting tabel

Het gemiddelde bruto lasten niveau in heel Nederland (excl. G4) voor Reiniging en Riolering bedraagt circa 399 euro per woonruimte.

Voor alle onderscheiden groepen is er sprake van een zeer beperkte afwijking (gemiddeld per groep hooguit 1 à 2 procent) van dit gemiddelde beeld, met uitzondering van de groep gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid. De gevonden afwijking bij Riolering wordt niet gecompenseerd door een tegengesteld patroon bij Reiniging. De totale bruto lasten voor deze groep gemeenten zijn duidelijk hoger dan gemiddeld, waarbij de afwijking in de bruto lasten bij Riolering ten opzichte van gemeenten met een goede/minder slechte bodemgesteldheid ook groter is dan de huidige differentiërende werking in het ijkpunt Riolering tussen deze groepen gemeenten.

conclusie

Op grond van de voorgaande analyses kan worden geconcludeerd dat de bruto lasten van Reiniging en Riolering gemiddeld geen aanleiding geven om daarvoor compenserende maatregelen in het gemeentefonds aan te brengen. De bruto lastenpatronen voor uiteenlopende typen gemeenten compenseren elkaar dusdanig dat wordt aanbevolen om er geen nadere aanpassingen in volume of verdeling aan te brengen binnen het gemeentefonds.

Enige uitzondering hierop vormt de factor bodemgesteldheid binnen het huidige ijkpunt Riolering. Uit de analyses komt naar voren dat de differentiërende werking van het huidige ijkpunt relatief achterblijft bij de feitelijke lastenverschillen, met name voor gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid (slappe bodem).

Dit leidt tot de aanbeveling om de werking van het ijkpunt Riolering op dit punt aan te passen (grotere differentiatie aanbrenge n voor bodemgesteldheid binnen uitgangspunt van totale kostendeckendheid). Aandachtspunt hierbij is dat de kostenverschillen voor het bestaande bebouwde gebied inmiddels een feit zijn. De vraag kan worden opgeworpen of een dergelijke compensatie in dezelfde mate voor nieuw te bebouwen gebieden moet gelden.

5 Belangrijkste bevindingen

5.1 Volume

De totale lasten bij Reiniging en Riolering kunnen worden gedekt uit de lokale heffingen (afvalstoffenheffing/reinigingsrecht en rioolrecht). Niet alle gemeenten doen dit overigens, bijvoorbeeld omdat niet de (gehele) BTW-component wordt meegenomen of omdat bepaalde (delen van) lasten buiten de heffingen worden gehouden. Per saldo worden de lasten er dan echter via de algemene middelen (incl. OZB/OEM) afgedekt.

5.2 Verdeling

Zowel bij Reiniging als Riolering zijn er in de sfeer van de bruto lasten duidelijke niveau verschillen tussen typen gemeenten waar te nemen, bijvoorbeeld naar de mate van verstedelijking.

Bij nadere analyses voor beide clusters tezamen blijkt echter dat deze lastenverschillen tussen beide taakgebieden elkaar voor allerlei typen gemeenten compenseren. Dit leidt tot de aanbeveling om per saldo geen wijzigingen in de verdeling van het gemeentefonds aan te brengen.

Enige uitzondering hierop vormt hierop vormt de factor bodemgesteldheid binnen het huidige ijkpunt Riolering. Uit de analyses komt naar voren dat de differentiërende werking van het huidige ijkpunt relatief achterblijft bij de feitelijke lastenverschillen, met name voor gemeenten met een zeer slechte bodemgesteldheid (slappe bodem). Dit leidt tot de aanbeveling om de werking van het ijkpunt Riolering op dit punt aan te passen (grotere differentiatie aanbrenge n voor bodemgesteldheid binnen uitgangspunt van totale kostendeckendheid). Aandachtspunt hierbij is dat dergelijke kostenverschillen voor het bestaande bebouwde gebied inmiddels een feit zijn. De vraag kan worden opgeworpen of een dergelijke compensatie in dezelfde mate voor nieuw te bebouwen gebieden moet gelden (gemeenten met een goede/minder slechte bodem betalen dan in feite de extra kosten voor gemeenten met een slappe bodem).

5.3 Clusterindeling

Er is geen zodanige samenhang met andere clusters of clusteronderdelen geconstateerd op basis waarvan een gewijzigde clusterindeling van Reiniging of Riolering wordt aanbevolen. Wel is in de lokale lasten een aandachtspunt dat sommige gemeenten delen van de lasten via de OZB dekken in plaats van via de heffingen bij Reiniging/Riolering.