
Doelmatigheid riolering en afvalinzameling gemeente Hilversum

Art.213a-onderzoek



Wilfred Nijhof
19804
rapport

Cebeon, 17 December 2020

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Onderzoeksaanpak	4
2.1	Spoor 1: toerekening kostenelementen	4
2.2	Spoor 2: benchmark gemeentelijk beleid	4
2.3	Peiljaar	6
3	Afvalinzameling	7
3.1	Toerekening kostencomponenten	7
3.2	Vergelijking beleid afvalinzameling	10
3.2.1	Financiële vergelijking referentiegemeenten	10
3.2.2	Beleid	11
4	Riolering	14
4.1	Toerekening kostencomponenten	14
4.2	Vergelijking beleid riolering	16
4.2.1	Financiële vergelijking referentiegemeenten	16
4.2.2	Beleid	18

1 Inleiding

onderzoek

Het College van B&W heeft Cebeon opdracht gegeven om onderzoek te verrichten naar de doelmatigheid van de uitvoering van riooltaken en afvalinzameling. De juridische basis van dit onderzoek is gelegen in art. 213a van de Gemeentewet waarin wordt gesteld dat het college periodiek onderzoek verricht naar het gevoerde beleid. Dit is tevens vastgelegd in een verordening.¹

Hilversum wil de taken op het gebied van de riolering en de vuilophaal zo efficiënt mogelijk uitvoeren. Om die reden wil de gemeente de doelmatigheid van de uitvoering van die taken onder de loep nemen in een 213a-onderzoek.

onderzoeksvragen

Het onderzoek is uitgevoerd via twee sporen. Enerzijds heeft het onderzoek zich gericht op de onderbouwing van de tarieven rioolrechten en afvalstoffenheffing. Anderzijds is het gemeentelijk beleid op de taakvelden riolering en afvalinzameling onderworpen aan een benchmark.

Drie onderzoeksvragen staan in dit onderzoek centraal:

1. wat zijn de (bruto) kosten die in de heffingen worden doorberekend? In hoeverre worden deze kosten gedekt door riool- en afvalstoffenheffing?
2. hoe kunnen de uitgaven van Hilversum worden geduid gezien relevante kostendrijvers (structuurkenmerken) en kwaliteitsindicatoren (prestatie-indicatoren)?
3. hoe kan de doelmatigheid van uitvoering van riooltaken en vuilophaal verder worden geoptimaliseerd zodat kan worden voorkomen dat de inwoners betalen voor (eventuele) in-efficiency van de gemeente?

inhoud rapportage

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de onderzoeksuitkomsten. Eerst wordt de onderzoeksaanpak toegelicht (hoofdstuk 2). Hierin wordt het onderzoek via beide sporen verder toegelicht. Vervolgens komen de uitkomsten van het onderzoek naar de doelmatigheid van de afvalinzameling (hoofdstuk 3) en de riolering (hoofdstuk 4) aan bod. In beide hoofdstukken wordt ingezoomd om de toerekening van kostencomponenten aan de heffingen en wordt een vergelijking van het gemeentelijk beleid met referenties gemaakt.

¹ Gemeente Hilversum, Verordening voor onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college van burgemeester en wethouders gevoerde bestuur, december 2008.

2 Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksaanpak toegelicht. Daarbij is het relevant dat feitelijk twee onderzoeken naast elkaar hebben plaatsgevonden (voor afvalinzameling en riolering) die volgens dezelfde aanpak zijn uitgevoerd. Die aanpak kent twee sporen:

- een spoor over de toerekening van kostenelementen aan de tarieven rioolrechten en afvalstoffenheffing (paragraaf 2.1);
- een spoor over het benchmarken van het gemeentelijk beleid in Hilversum van de riolering en afvalinzameling (paragraaf 2.2).

Tenslotte wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft (paragraaf 2.3).

2.1 Spoor 1: toerekening kostenelementen

In het eerste spoor is nagegaan hoe de kosten voor riolering en afvalinzameling zijn toegerekend aan het tarief van rioolrechten en afvalstoffenheffing. Daarbij is nagegaan of dit valt binnen de mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt (typen kostenelementen en berekeningswijze). Daarnaast is ook gekeken hoe dit in de praktijk bij referentiegemeenten voorkomt.

kostencomponenten

Bij de kostencomponenten die aan de tarieven worden toegerekend gaat het zowel om directe op de taakvelden verantwoorde kosten als (extracomptabele)² toerekeningen vanuit andere taakvelden. Bij de directe kosten gaat het bij de afvalinzameling om de bijdrage aan de GAD en bij riolering om onderhoudskosten, kapitaallasten en apparaatslasten. Bij de (extracomptabele) toerekeningen gaat het met name om de kosten van straatreiniging, kwijscheldingen, overhead en BTW. Bij deze kostencomponenten is naast het toegerekende bedrag ook de berekeningswijze onderdeel van het onderzoek.

Hierdoor ontstaat het beeld of de mogelijkheden optimaal worden benut om kostencomponenten aan de tarieven toe te rekenen.

kostendekkendheid

De tarieven van afvalstoffenheffing en rioolrechten mogen niet meer dan kostendekkend zijn. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om niet alle kosten in de tarieven op te nemen en de overige kosten te dekken uit algemene middelen. In het onderzoek is de mate van kostendekkendheid in beeld gebracht.

2.2 Spoor 2: benchmark gemeentelijk beleid

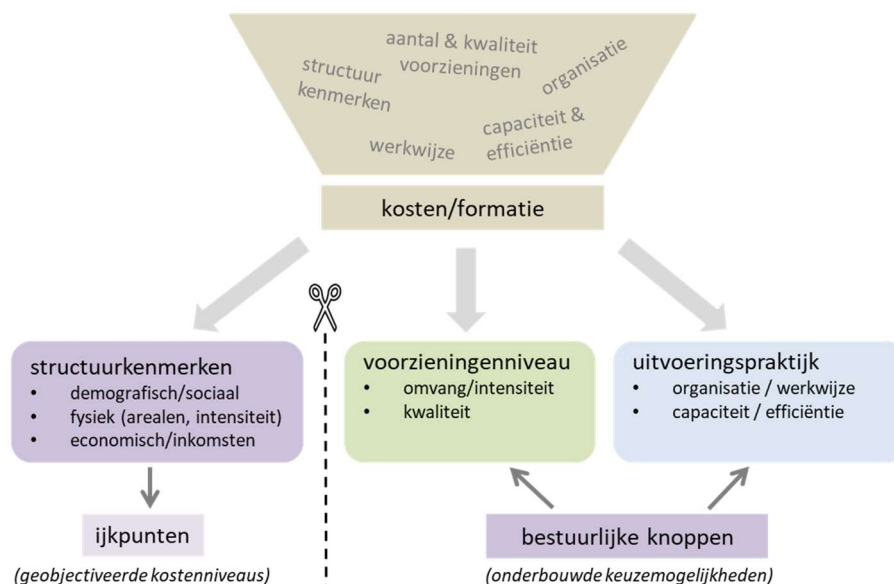
In het tweede spoor is een benchmark uitgevoerd van het gemeentelijk beleid op het gebied van afvalinzameling en riolering. Hiertoe zijn de netto-uitgaven in beeld gebracht, op het totaalniveau van het taakgebied en/of voor specifieke onderdelen (zoals kapitaallasten, apparaatslasten). Deze uitgavenpatronen zijn vervolgens vergeleken met kostennormen en referenties, rekening houdend met de relevante

² Verwerking van financiële gegevens buiten de boekhouding om.

structuurkenmerken (zoals verstedelijking, inwonertal en bodemgesteldheid), organisatiekenmerken (bezetting, samenwerking/uitbesteding, overhead) en prestatie-indicatoren (frequentie afvalinzameling, ouderdom riolering). Ten slotte wordt ingezoomd op achtergronden om de verschillen inzichtelijk te maken.

spiegelen andere gemeenten

Voor een doelmatigheidsvraag kan een vergelijking met andere gemeenten zeer waardevol zijn. Het is daarbij wel van belang om de juiste gemeenten als referentie te kiezen en bij de vergelijking rekening te houden met verschillen in structuurkenmerken, organisatiekeuzes en voorzieningenniveau die van invloed zijn op de kosten zodat een oordeel kan worden gevormd over de doelmatigheid van de gemeentelijke taakuitoefening. In de figuur hieronder zijn schematisch de belangrijkste elementen weergegeven die van belang zijn bij het spiegelen van Hilversum aan externe referenties:



rekening houden met structuurverschillen

Alle gemeenten hebben dezelfde taken, maar de omstandigheden waaronder zij die moeten uitvoeren verschillen. Hierdoor loopt ook de zwaarte van hun ‘caseload’ uiteen. Bij benchmarking is het risico groot dat ‘appels met peren’ worden vergeleken. Om dit te voorkomen dient – op de juiste wijze – rekening te worden gehouden met verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken. Ten opzichte van andere grotere gemeenten onderscheidt Hilversum zich qua sociale en fysieke structuur. Aangezien zulke en andere structuurkenmerken in belangrijke mate bepalend zijn voor de gemeentelijke kosten is hiermee zorgvuldig rekening gehouden bij een vergelijking met andere gemeenten.

referentiegemeenten

Bij de selectie van referentiegemeenten is rekening gehouden met de kostenverklarende structuurkenmerken waarbij ook in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Voor de afvalinzameling en riolering zijn dat de volgende kenmerken³:

- mate van verstedelijking (omgevingsadressendichtheid);
- oppervlakte;

³ Deze structuurkenmerken zijn niet altijd van belang voor zowel afvalinzameling als riolering, maar kunnen ook voor één van deze taken zijn meegewogen.

- bodemgesteldheid (bodemfactor);
- aanwezigheid van water (oeverlengte);
- aanwezigheid van lage inkomens en eenpersoonshuishoudens vanwege de kosten voor kwijtscheldingen.

In totaal zijn de gegevens van 8 referentiegemeenten in het onderzoek betrokken.

2.3 Peiljaar

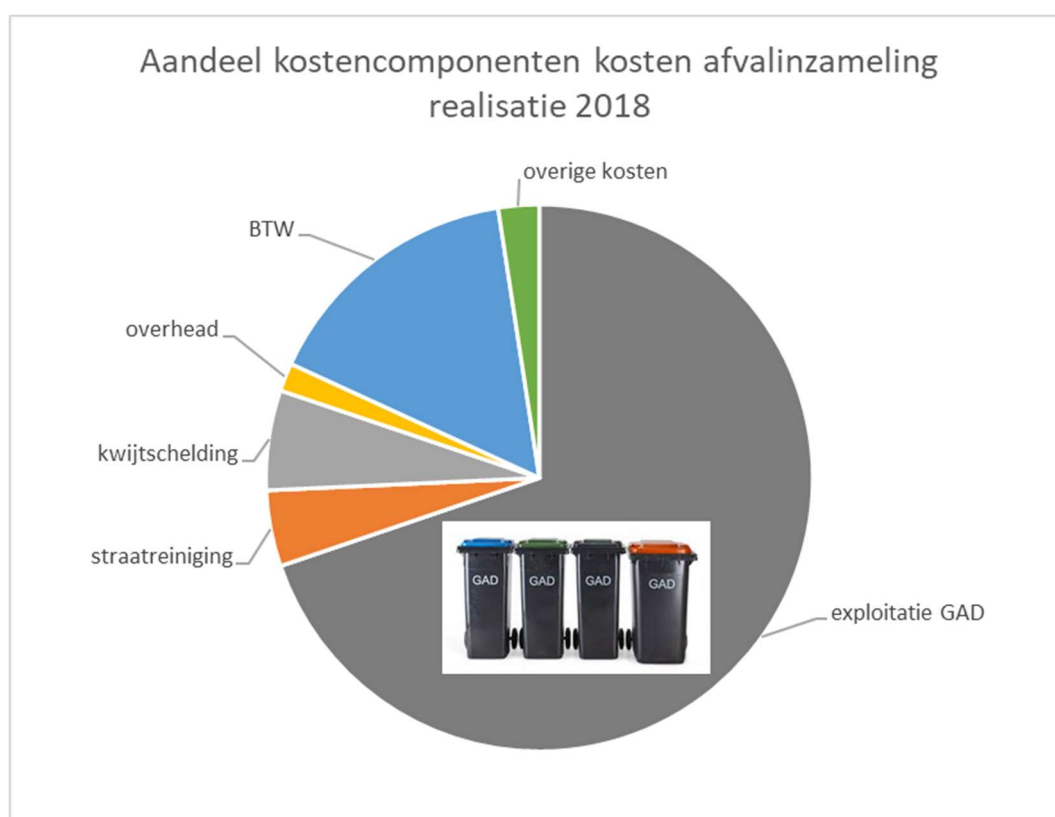
Als startpunt van het onderzoek is uitgegaan van de realisatiecijfers 2018. Tijdens de onderzoeksperiode (februari – april 2020) was dit het laatst afgesloten boekjaar. De ervaring leert dat er verschillen kunnen optreden tussen begrotingscijfers en realisatiecijfers, zowel in financiële kostencomponenten als prestatie-indicatoren. In dit onderzoek zijn dergelijke verschillen ook naar voren gekomen. Dat betekent dat de financiële detailinformatie is gebaseerd op 2018. Om zicht te houden op de ontwikkelingen sindsdien zijn in het onderzoek ook de begrotingscijfers uit 2019 en 2020 betrokken, evenals beleidswijzigingen die zich hebben voorgedaan. Deze ontwikkelingen zijn ook in globale zin uitgevraagd bij de referentiegemeenten.

3 Afvalinzameling

Naast de exploitatielasten voor de inzameling van huishoudelijk afval worden er meer kosten gemaakt voor de afvalinzameling. In dit hoofdstuk wordt de toerekening van die kostencomponenten in beeld gebracht (paragraaf 3.1) en wordt een vergelijking gemaakt van het gemeentelijk beleid met referentie-gemeenten (paragraaf 3.2).

3.1 Toerekening kostencomponenten

In onderstaand figuur is het aandeel van de verschillende kostenonderdelen binnen de kosten van afvalinzameling weergegeven op basis van de realisatiecijfers 2018.



exploitatiekosten GAD

De belangrijkste kostencomponent betreft de bijdrage in de kosten van de Grondstoffen- en Afvalstoffen Dienst (GAD). De GAD is een gemeenschappelijke regelingen dat de afvalinzameling verzorgt voor 7 gemeenten in de Gooi en Vechtstreek. Circa 70% van de kosten die worden toegerekend aan de afvalinzameling heeft hierop betrekking.

In de exploitatie van de GAD zijn kosten opgenomen voor personeel, kapitaallasten, materiële kosten (inclusief verwerkingskosten) en overhead⁴. In de realisatiecijfers 2018 zit een incidentele teruggaaf van

⁴ De GAD is onderdeel van de regio Gooi en Vechtstreek waarin onder andere ook de GGD, RAV, Jeugd en Gezin, Veilig Thuis zijn ondergebracht.

het resultaat uit 2017 vanwege het vrijvallen van een reserve. In de begroting 2020 nemen de exploitatielasten van de GAD met 13% toe ten opzichte van de cijfers 2018.

De totale kosten voor de GAD worden op basis van het aantal inwoners omgeslagen naar de deelnemende gemeenten. Daarbij is geen inzicht in de verschillen in de exploitatielasten tussen gemeenten.⁵ Verschillen in de mix van inzamelingsstypen (ondergrondse containers of mini-containers) en -frequenties zijn mogelijk van invloed op de feitelijke kosten per gemeente. Zo zijn de investeringen die zijn verbonden met ondergrondse containers hoger dan van mini-containers, maar is de inzameling met mini-containers tijdsintensiever per wooneenheid. Daarnaast bestaan er mogelijk gedragsverschillen tussen meer stedelijke gebieden (centrum en hoogbouw) en laagbouw als het gaat om het scheiden van afvalstromen.

straatreiniging

Gemeenten kunnen een deel van de kosten voor straatreiniging en opruimen van zwerfafval toerekenen aan de afvalstoffenheffing. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan het feit dat burgers hun afvalstoffen verkeerd aanbieden (weggooien). In het verleden werd uitgegaan van een toerekening van 1/3^e deel van de kosten. Inmiddels is het toegestaan om een groter deel van de kosten toe te rekenen onder voorwaarde dat de toegerekende kosten in een meer dan zijdelings verband staan tot het taakveld en deze keuze wordt vastgelegd en toegelicht.⁶

In Hilversum wordt circa 33% van de kosten van straatreiniging aan de afvalinzameling toegerekend. Overigens wordt een aantal taken binnen de straatreiniging dat niet direct samenhangt met afvalinzameling buiten beschouwing gelaten, zoals onkruidbeheersing, extra reiniging van het stadscentrum en markten en bestrijding van hondenpoep. Daarnaast worden nog wel kosten voor het opruimen van zwerfafval⁷ aan de afvalinzameling toegerekend. In 2018 bedragen deze toerekeningen circa 4% van de totale kosten voor afvalinzameling.

kwijtscheldingen

Als onderdeel van het minimabeleid kunnen gemeenten de kwijtscheldingslasten voor de afvalstoffenheffing toerekenen aan de heffing. De omvang van deze kwijtscheldingslasten is afhankelijk van de kwijtscheldingsnorm dat wordt gehanteerd en de sociale structuur van de gemeente. De gemeente Hilversum verleent kwijtscheldingen aan huishoudens die op bijstandsniveau leven.

Bijna de helft van de kwijtscheldingslasten wordt toegerekend aan de afvalinzameling. Eénzelfde percentage geldt voor rioleringen, omdat deze heffingen in hoofdzaak door dezelfde huishoudens wordt betaald.⁸

Het gaat om circa 6% van de totale lasten dat wordt toegerekend aan de afvalinzameling.

overhead

Naast de directe apparaatslasten voor afvalinzameling kunnen ook de indirecte kosten worden toegerekend. Deze overheadkosten bestaan uit *taakgerelateerde overhead* (leidinggeevenden, secretariaten) en kosten van ondersteunende afdelingen (PIOFACH-taken). De commissie BBV schrijft voor dat de toerekening van overheadkosten wordt vastgelegd in de financiële verordening en dat dezelfde methodiek moet worden gevolgd bij de verschillende tarieven.⁹

⁵ Bij inzamelingsroutes wordt geen rekening gehouden met gemeentegrenzen tussen de deelnemende gemeenten.

⁶ Handreiking kostenonderbouwing paragraaf lokale heffingen.

⁷ Opruimen illegaal afval en stortkosten opruimen zwerfafval.

⁸ Wanneer in 2022 wordt overgegaan tot het opleggen van de rioolheffing aan eigenaren zal hierin vermoedelijk een verschuiving optreden.

⁹ Commissie BBV, Notitie overhead, juli 2016.

In Hilversum worden er geen overheadkosten toegerekend van de gemeentelijke organisatie, ook niet de uren die worden ingezet voor de beleidsmatige inzet. De verklaring hiervoor is dat er wordt uitgegaan dat de meeste kosten bij de GAD worden gemaakt. In de bijdrage aan de GAD zijn wel overheadkosten opgenomen die worden gemaakt op het niveau van de gemeenschappelijke regeling. Het gaat om circa 9% van totaal toegerekende kosten voor afvalinzameling.

Op het niveau van de gemeente worden er wel kosten toegerekend voor de heffing en invordering van de afvalstoffenheffing (inclusief dwanginvordering). Hierbij wordt uitgegaan van circa 20% van materiële kosten (met name automatiseringskosten en kantoormiddelen) en toegerekende personele kosten op het taakveld overige belastingen.

Het gaat om een beperkt deel van de totale lasten voor afvalinzameling (circa 2%).

BTW

Gemeenten zijn gerechtigd om de BTW in de heffing op te nemen en daarmee worden deze kosten toegerekend aan de afvalstoffenheffing. In de onderbouwing van het tarief wordt per jaar de feitelijke BTW berekend op basis van de kostencomponenten die zijn belast met BTW, inclusief de toerekeningen van straatreiniging en heffing en invordering.

In de realisatie van 2018 zijn de BTW-lasten lager dan in de begroting van 2018. De onderbesteding van BTW-gerelateerde kosten (materiële kosten en kapitaallasten) is circa 6% lager ten opzichte van de begroting 2018. In 2019 en 2020 nemen deze kosten en daarmee de BTW-component wel toe (cumulatief bijna 20% in 2020) ten opzichte van de realisatie 2018.

In de realisatie van 2018 maakt de BTW circa 16% uit van de totale kosten voor de afvalinzameling.

overige kostencomponenten

Andere kostencomponenten met een meer dan zijdelings verband met de inzameling van afval zijn:

- kosten van toezicht en handhaving (BOA's ten aanzien van aanbiedregels en zwerfafval). Deze kosten worden vanuit stadstoezicht in Hilversum niet toegerekend. De GAD beschikt wel over toezichthouders en afvalcoaches die uitsluitend worden ingezet op het gebied van milieuwetgeving. Deze kosten zijn onderdeel van de bijdrage aan de GAD;
- kosten voor oninbare vorderingen (dubieuze debiteuren). Hiervoor wordt een beperkt bedrag toegerekend aan de afvalinzameling.¹⁰ Dit bleek in 2018 onvoldoende om deze kosten te kunnen dragen. Na onderzoek is inmiddels bepaald dat dit bedrag wordt verhoogd van 75.000 euro naar 200.000 euro;
- bijdragen aan reserves of voorzieningen. In 2018 was er een klein positief resultaat dat is toegevoegd aan de egalisatiereserve afvalstoffen.

mate van kostendekkendheid

Voor 2018 is besloten om de kosten van de afvalinzameling voor 90% te dekken uit de afvalstoffenheffing. De resterende kosten worden gedekt uit de algemene middelen. In de begrotingen 2019 en 2020 wordt dit verhoogd naar respectievelijk 96% en 98% mede door de inzet van middelen uit de egalisatiereserve.

¹⁰ Circa een kwart wordt toegerekend aan de afvalinzameling.

3.2 Vergelijking beleid afvalinzameling

3.2.1 Financiële vergelijking referentiegemeenten

totaalniveau

In onderstaande tabel zijn de toegerekende bruto kosten van afvalinzameling vergeleken met het gemiddelde van de referentiegemeenten. In de vergelijking worden zowel alle kostencomponenten betrokken die direct zijn toegerekend aan het taakveld 7.3 als de kostencomponenten die extracomptabel worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Kostencomponenten die niet worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing zijn buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3.1: Bruto lasten toegerekend aan afvalinzameling in euro's per inwoner en kostendekkendheid uit afvalstoffenheffing (realisatie 2018, begrotingen 2019 en 2020)

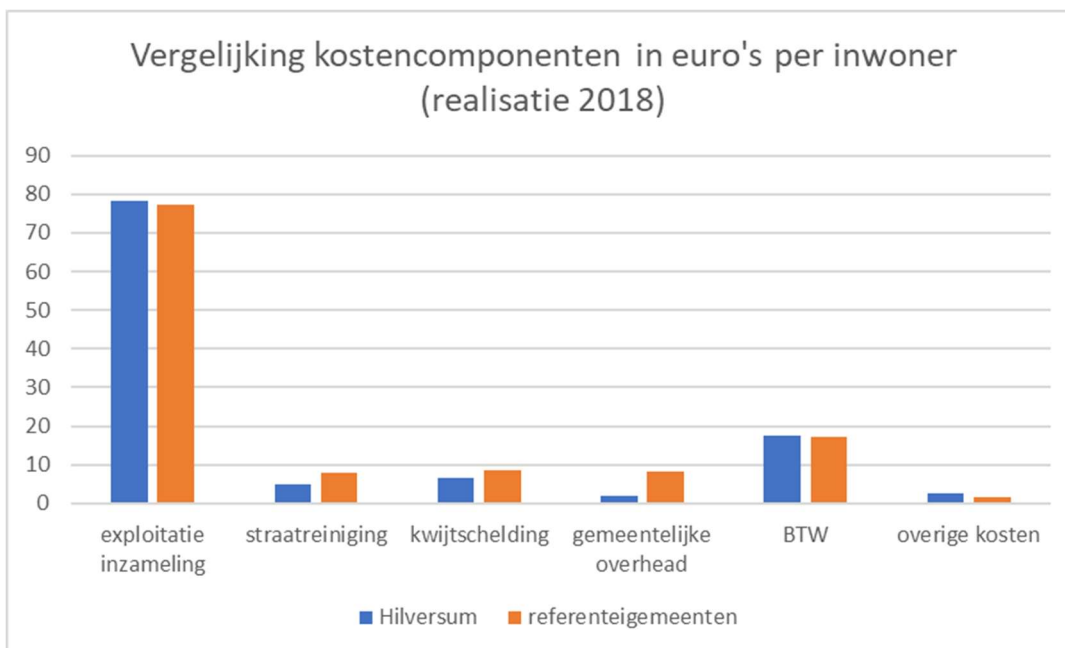
	<i>realisatie 2018</i>		<i>begroting 2019</i>		<i>begroting 2020</i>	
	<i>bruto lasten</i>	<i>%</i>	<i>bruto lasten</i>	<i>%</i>	<i>bruto lasten</i>	<i>%</i>
<i>gemeente Hilversum</i>	112	90%	113	96%	118	98%
<i>referentiegemeenten</i>	120	96%	129	95%	141	96%
<i>verschil</i>	-/ 7	-/ 6%	-/ 16	1%	-/ 22	2%

Uit deze tabel blijkt dat de toegerekende bruto lasten aan afvalinzameling in Hilversum lager zijn dan bij referentiegemeenten. Dit verschil neemt in de periode 2018-2020 ook toe van circa 7 euro per inwoner tot 22 euro per inwoner in 2020. De bruto kosten nemen in Hilversum in deze periode met circa 5% toe terwijl dit bij referentiegemeenten gemiddeld 18% is. Overigens neemt de bijdrage aan de GAD in deze periode wel toe met een vergelijkbare ontwikkeling als bij referentiegemeenten, maar een groot deel van deze toename wordt bekostigd met een onttrekking aan de egalisatiereserve. Deze egalisatiereserve wordt ingezet om de kosten voor de burger te drukken en kan tot en met 2022 nog worden aangewend.

De kostendekkendheid neemt in de periode 2018-2020 toe van 90% naar 98%. Bij referentiegemeenten blijft dit ongeveer op hetzelfde niveau.

vergelijking kostencomponenten

In onderstaande figuur zijn de bruto kosten van Hilversum vergeleken met referentiegemeenten.



Uit dit figuur blijkt dat de toerekening van kosten voor straatreiniging, kwijtscheldingen en gemeentelijke overhead lager zijn in Hilversum in vergelijking met referentiegemeenten:

- straatreiniging (circa 3 euro per inwoner). Dit verschil hangt vooral samen met de totale omvang van de kosten voor straatreiniging en dus niet met het aandeel van de kosten dat wordt toegerekend aan de afvalinzameling;
- kwijtscheldingen (2 euro per inwoner). Dit verschil hangt samen met het kwijtscheldingsbeleid dat in Hilversum wordt toegepast;
- gemeentelijke overhead, inclusief heffing en invordering (6 euro per inwoner). Dit verschil komt door het niet toerekenen van gemeentelijke overhead en het niet volledig toerekenen van de kosten voor heffing en invordering.¹¹

De kosten voor de exploitatie van de afvalinzameling (exclusief de toegerekende kostencomponenten) zijn in Hilversum op vergelijkbaar niveau als bij referentiegemeenten. Hierbij zijn er wel duidelijke verschillen tussen gemeenten. Gemeenten met een hogere mate van verstedelijking en meer hoogbouw hebben hogere lasten. Overigens is in het coalitieakkoord opgenomen dat de kosten niet meer dan met de inflatie mogen stijgen.

3.2.2 **Beleid**

inzamelingswijze en frequenties

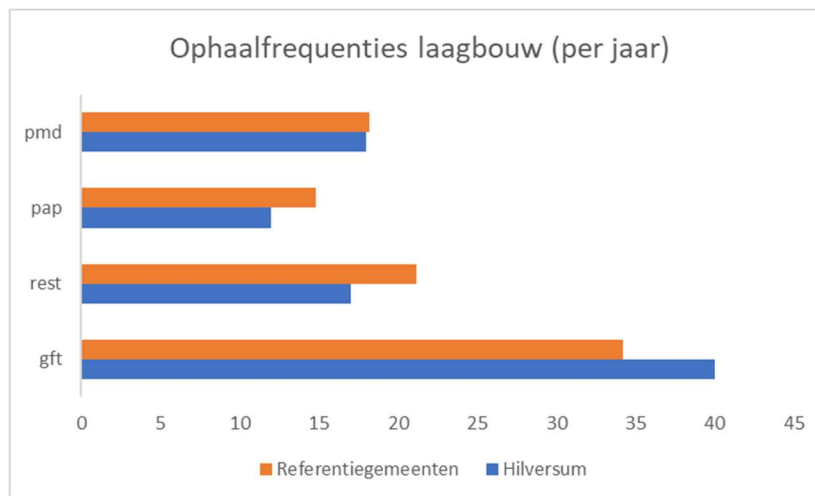
In de periode 2016-2020 is in de regio het omgekeerd inzamelen ingevoerd. Dat betekent dat afvalstromen meer door burgers worden gescheiden en aangeboden via een passend systeem afhankelijk van de verstedelijkingsgraad (met mini-containers of een ondergronds systeem) van de wijken waarin ze wonen. Afvalstromen die daarbij worden onderscheiden zijn Gft, restafval, PMD en papier en karton. Daarnaast biedt de GAD extra voorzieningen aan voor het ophalen van textiel en grofvuil en wordt papier en karton door vrijwilligers opgehaald ten behoeve van sportverenigingen.

¹¹ Ook de type uitvoeringsorganisatie kan van invloed zijn op de gemeentelijke overheadkosten.

Ook bij referentiegemeenten wordt er gewerkt met het systeem van omgekeerd inzamelen, of is dit in de onderzoeksperiode ingevoerd. Net als in Hilversum wordt er daarbij veelal een onderscheid gemaakt naar centrumgebieden/hoogbouw (ondergrondse containers) en laagbouw (mini-containers). Bij een aantal referentiegemeenten wordt bij hoogbouw minder onderscheid gemaakt in afvalstromen (met name bij gft en restafval) of worden etensresten afzonderlijk ingezameld. Ook worden soms nog andere afvalstromen ingezameld, zoals boeken, kleine elektrische apparaten, speelgoed en textiel in een BEST-tas of wordt glas afzonderlijk opgehaald.

Soms wordt ervoor gekozen om bepaalde afvalstromen niet op te halen (ook niet bij laagbouw), maar dienen burgers afval gescheiden aan te leveren bij wijkvoorzieningen.

In Hilversum ligt in laagbouwgebieden de ophaalfrequentie van Gft duidelijk hoger dan bij referentiegemeenten. Voor PMD, papier/karton en restafval is dit iets lager.



In hoogbouwgebieden is deze vergelijking moeilijker te maken vanwege verschillende vormen van afvalscheiding en verschillen in de omvang en aantallen ondergrondse containers.

afvalscheiding en diftar

Landelijk is de doelstelling om in 2020 ongeveer 75% van het afval te scheiden en het restafval te hebben teruggebracht naar 100 kilo per inwoner.¹² De GAD komt tot een afscheidingspercentage van 64% in 2018 voor de gehele regio. Dit percentage is vergelijkbaar met de afvalscheiding in referentiegemeenten. De omvang van het restafval per inwoner is binnen de GAD nog wel hoger dan in referentiegemeenten, al wordt dit verschil steeds kleiner.¹³ Dat wordt vooral veroorzaakt doordat het omgekeerd inzamelen nog niet volledig in deze cijfers is te zien. Hierin zijn de verschillen tussen gemeenten, en soms ook binnen een gemeenten in verschillende wijken, relatief groot.

Overigens kennen (referentie)gemeenten met diftar¹⁴ een duidelijk hogere afvalscheiding en een lagere omvang van het restafval. Gemeenten met diftar hebben in dit onderzoek duidelijk lagere bruto lasten en een hogere mate van kostendekkendheid van de afvalinzameling.

¹² Uitvoeringsprogramma Van Afval Naar Grondstof Huishoudelijk Afval (VANG-HHA)

¹³ GAD-meter 2018.

¹⁴ Hierbij wordt per huishouden geregistreerd hoeveel afval is aangeboden en betalen huishoudens een hogere heffing naarmate meer afval is aangeboden.

uitvoeringsorganisatie

In de meeste referentiegemeenten is de uitvoeringsorganisatie ingericht als een gemeenschappelijke regeling of worden de diensten afgenomen van een overheidsbedrijf (BV/NV)¹⁵. Een overheidsbedrijf kan de afvalinzameling verzorgen voor één gemeenten of in regionaal verband. In het onderzoek lijken de gemeenten die de afvalinzameling van een overheidsbedrijf afnemen lagere kosten te hebben. Hierbij kunnen echter ook andere aspecten een rol spelen, zoals de verstedelijkingsgraad van het verzorgingsgebied, het niveau van de dienstverlening en de wijze hoe de kosten worden omgeslagen naar deelnemende gemeenten.

mogelijkheden optimalisering dienstverlening GAD

Binnen de GAD worden op dit moment de mogelijkheden verkend om de dienstverlening verder te optimaliseren. Denkrichtingen voor het vaststellen van een nieuwe visie zijn daarbij:

- het aanbrengen van sensoren in ondergrondse containers en de inzamelingsfrequentie af te stemmen op die signalen ('dynamisch rijden');
- het samenvoegen van huisvesting van afvalscheidingsstations;
- onderzoek naar het verlagen van de overhead van de regio;
- maatregelen die bijdragen aan de circulaire economie gericht op grondstoffen, zoals het recyclen van hout, het afval van de plantsoendienst hoogwaardig hergebruiken en introductie van BEST-tas;
- samenwerking met sociale werkvoorzieningenplaats voor arbeidsintensieve recycling;
- inzet van kennis in de maatschappelijke dienstverlening (zoals inzameling bij scholen) of in de commerciële dienstverlening.

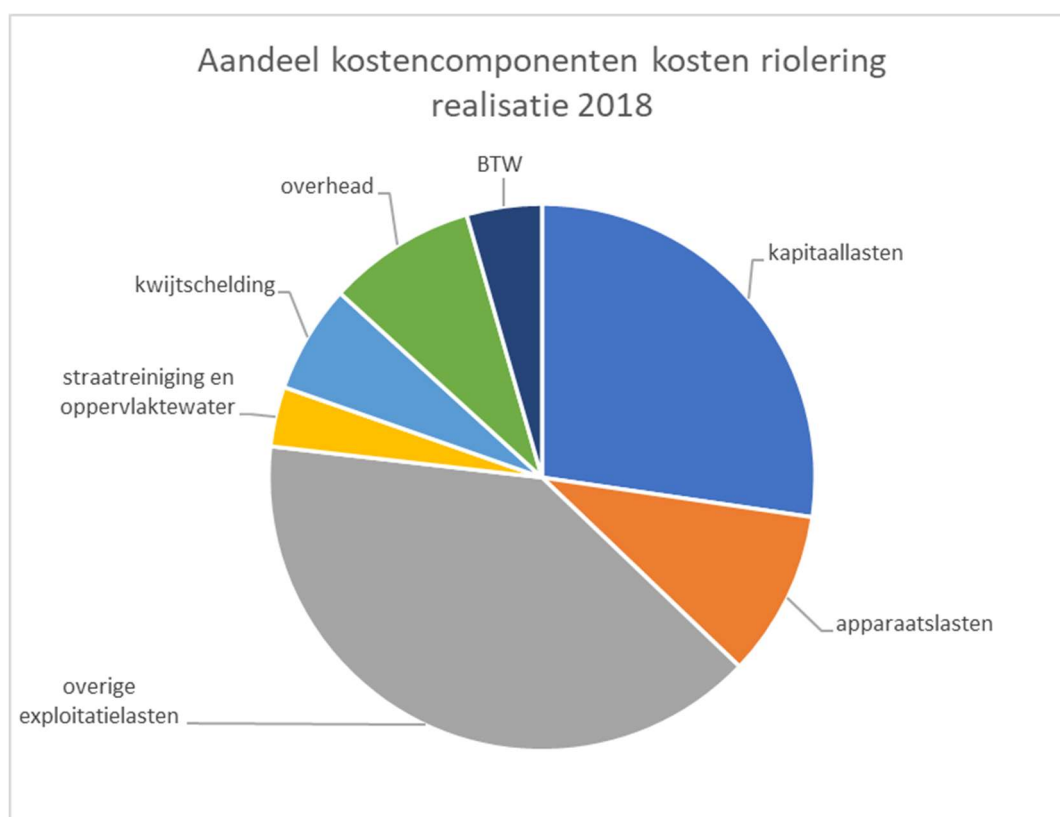
¹⁵ Met de gemeente als aandeelhouders.

4 Riolering

Naast de exploitatielasten voor onderhoud en vervanging worden er kosten toegerekend aan rioleringen. In dit hoofdstuk wordt de toerekening van die kostencomponenten in beeld gebracht (paragraaf 4.1) en wordt een vergelijking gemaakt van het gemeentelijk beleid met referentiegemeenten (paragraaf 4.2).

4.1 Toerekening kostencomponenten

In onderstaand figuur is het aandeel van de verschillende kostenonderdelen binnen de kosten van riolering weergegeven op basis van de realisatiecijfers 2018.



exploitatiekosten (excl. kapitaallasten en apparaat)

Circa 40% van de toegerekende lasten voor rioleringen hebben betrekking op de exploitatiekosten (exclusief kapitaallasten en apparaatslasten). Deze kosten hebben betrekking op onderhoud, inspecties en de toevoeging aan de spaarvoorziening.¹⁶ Met ingang van 2019 is de spaarvoorziening volledig ingezet om geactiveerde investeringen af te boeken. Vervangingsinvesteringen worden dan direct bekostigd uit de exploitatie.

¹⁶ Deze voorziening is in 1997 door de raad ingesteld om te zijner tijd (naar verwachting 2034) te komen tot een voorziening die dezelfde hoogte heeft als de boekwaarde van de activa. Deze voorziening zou dan gebruikt kunnen worden om alle activa in één keer af te boeken, waarna de situatie is bereikt dat de jaarlijkse investeringen in de riolering direct ten laste van de exploitatie kunnen worden gebracht (ideaal-complex).

kapitaallasten

In 2018 heeft ruim een kwart van toegerekende lasten voor riolering betrekking op kapitaallasten. Dit zijn de lasten voor afschrijving en rente van investeringen uit het verleden. Door de inzet van de spaarvoorziening in 2019 zijn de kapitaallasten in de begroting 2020 ongeveer 40% lager dan in 2018.

Per saldo leidt de inzet van de spaarvoorziening tot een daling van de exploitatielasten (lagere kapitaallasten, maar hogere directe exploitatielasten vanwege vervangingsinvesteringen).

straatreiniging en openbaar water

Gemeenten kunnen een deel van de kosten voor straatreiniging en onderhoud van water toerekenen aan de rioolrechten. Het gaat hier om de kosten van het voorkomen dat bladafval en ander zwerfafval in het riool terecht komt. Onderdeel van de straatreiniging zijn ook de kosten voor het schoonhouden van kolken (voorkomen dat water op straat blijft staan). Daarnaast is het mogelijk om kosten toe te rekenen voor oppervlaktewater (baggeren, duikers, beschoeiingen) en grondwater (metingen).

In het verleden werd uitgegaan van een toerekening van 1/3^e deel van de kosten. Inmiddels is het toegestaan om een groter deel van de kosten toe te rekenen onder voorwaarde dat de toegerekende kosten in een meer dan zijdelings verband staan tot het taakveld en deze keuze wordt vastgelegd en toegelicht.¹⁷

In Hilversum wordt circa 33% van de kosten van straatreiniging aan rioleringen toegerekend. Overigens wordt een aantal elementen dat niet direct samenhangt met het voorkomen van rioleringsproblemen buiten beschouwing gelaten, zoals onkruidbeheersing, extra reiniging van het stadscentrum en markten en bestrijding van hondenpoep. Daarnaast worden beperkte kosten toegerekend voor het meetnet van het grondwater. De kosten voor het onderhoud van sloten worden niet toegerekend.¹⁸ De kosten van straatreiniging en openbaar water maken circa 4% uit van de totaal toegerekende lasten voor riolering.

kwijtscheldingen

Als onderdeel van het minimabeleid kunnen gemeenten de kwijtscheldingslasten voor de rioolheffing toerekenen aan de heffing. De omvang van deze kwijtscheldingslasten is afhankelijk van de kwijtscheldingsnorm dat wordt gehanteerd en de sociale structuur van de gemeente. De gemeente Hilversum verleent kwijtscheldingen aan huishoudens die op bijstandsniveau leven.

Bijna de helft van de kwijtscheldingslasten wordt toegerekend aan de rioleringen. Eénzelfde percentage geldt voor afvalinzameling, omdat deze heffingen in hoofdzaak door dezelfde huishoudens wordt betaald.¹⁹

Het gaat om circa 6% van de totale lasten dat wordt toegerekend aan de riolering.

overhead

Naast de directe apparaatslasten voor afvalinzameling kunnen ook de indirecte kosten worden toegerekend. Deze overheadkosten bestaan uit *taakgerelateerde overhead* (leidinggevendens, secretariaten) en kosten van ondersteunende afdelingen (PIOFACH-taken). De commissie BBV schrijft voor dat de toerekening van overheadkosten wordt vastgelegd in de financiële verordening en dat dezelfde methodiek moet worden gevolgd bij de verschillende tarieven.²⁰

In Hilversum worden er overheadkosten toegerekend van zowel taakgerelateerde overhead als ondersteunende afdelingen. De overheadkosten zijn ongeveer 9% van de totale toegerekende lasten voor riolerin-

¹⁷ Handreiking kostenonderbouwing paragraaf lokale heffingen.

¹⁸ Stedelijk water en oppervlaktewater is in beheer bij het waterschap.

¹⁹ Wanneer in 2022 wordt overgegaan tot het opleggen van de rioolheffing aan eigenaren zal hierin vermoedelijk een verschuiving optreden.

²⁰ Commissie BBV, Notitie overhead, juli 2016.

gen. Dit is inclusief de kosten voor de heffing en invordering van de rioolrechten (inclusief dwanginvordering). Hierbij wordt uitgegaan van circa 20% van materiële kosten (met name automatiseringskosten en kantoormiddelen) en toegerekende personele kosten op het taakveld overige belastingen. De werkwijze van de toerekening van overheadkosten is toegelicht in begrotingen en jaarstukken.

BTW

Gemeenten zijn gerechtigd om de BTW in de heffing op te nemen en daarmee worden deze kosten toegerekend aan de rioolheffing. In de onderbouwing van het tarief wordt per jaar de feitelijke BTW berekend op basis van de kostencomponenten die zijn belast met BTW, inclusief de toerekeningen van straatreiniging en heffing en invordering.

In de realisatie van 2018 maakt de BTW circa 4% uit van de totale kosten voor rioleringen.

mate van kostendekkendheid

Voor 2018 is er gekozen om 96% van de kosten door te belasten via de heffing of door een onttrekking aan de egalatievoorziening. De resterende 4% van de kosten komt ten laste van de algemene middelen. Voor 2019 en 2020 wordt uitgegaan van respectievelijk 96% en 97%.

4.2 Vergelijking beleid riolering

4.2.1 Financiële vergelijking referentiegemeenten

totaalniveau

In onderstaande tabel zijn de toegerekende bruto kosten van rioleringen vergeleken met het gemiddelde van de referentiegemeenten. In de vergelijking worden zowel alle kostencomponenten betrokken die direct zijn toegerekend aan het taakveld 7.2 als de kostencomponenten die extracomptabel worden toegerekend aan de rioolheffing.

Tabel 4.1: Bruto lasten toegerekend aan riolering in euro's per inwoner en kostendekkendheid uit rioolheffing (realisatie 2018, begrotingen 2019 en 2020)

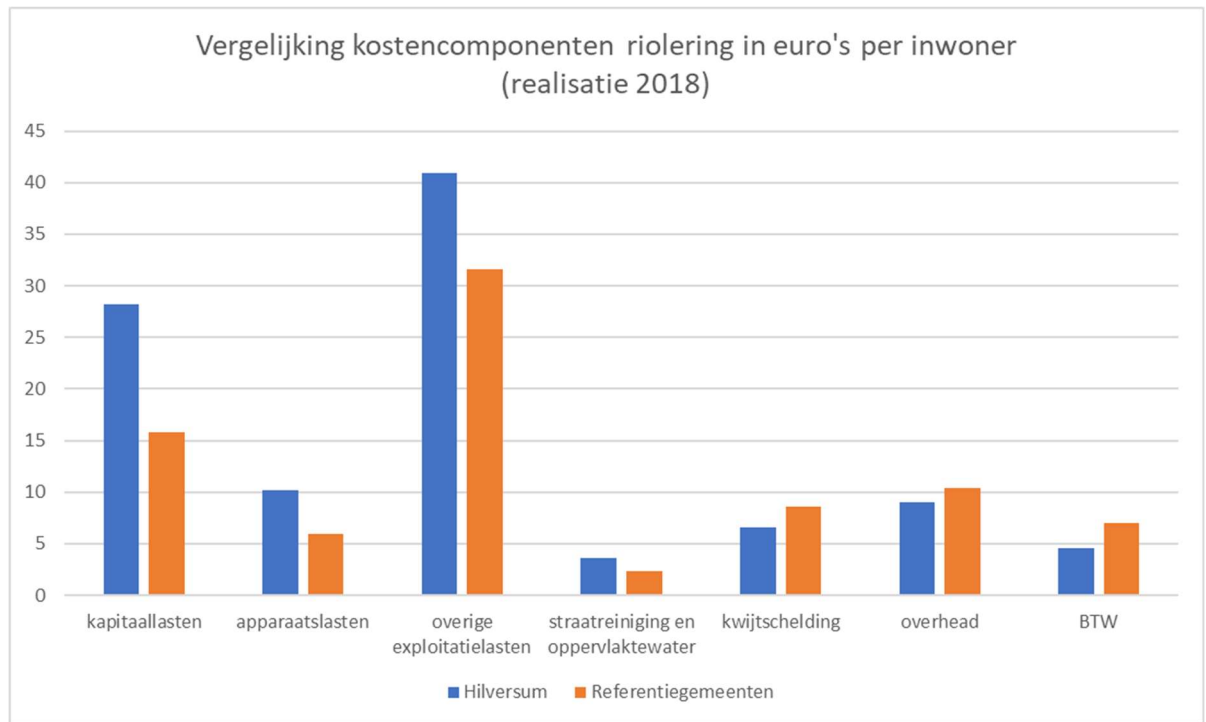
	realisatie 2018		begroting 2019		begroting 2020	
	bruto lasten	%	bruto lasten	%	bruto lasten	%
gemeente Hilversum	103	96%	97	96%	93	97%
referentiegemeenten	82	103%*	88	99%	93	99%
verschil	22	-/ 8%	9	-/ 3%	0	-/ 2%
* door onderbesteding bij enkele referentiegemeenten						

Uit deze tabel blijkt dat de toegerekende lasten aan rioleringen in 2018 hoger liggen dan bij referentiegemeenten. Dit verschil is circa 22 euro per inwoner. In 2019 en 2020 nemen de bruto lasten in Hilversum af met in totaal 10 euro per inwoner terwijl die bij referentiegemeenten gemiddeld met 12 euro per inwoner toenemen. Hierdoor is er geen verschil meer in 2020. De mate waarin de kosten worden gedekt uit de rioolheffing zijn in Hilversum lager dan bij referentiegemeenten. Door onderbesteding bij enkele

referentiegemeenten vertekent dit cijfer enigszins.²¹ Voor 2019 en 2020 treden hierin geen grote verschuivingen op.

vergelijking kostencomponenten

In onderstaande figuur zijn de bruto kosten van Hilversum vergeleken met referentiegemeenten.



Uit dit figuur blijkt dat de kapitaallasten, apparaatslasten en overige exploitatielasten in Hilversum hoger zijn dan referentiegemeenten:

- de kapitaallasten zijn in 2018 circa 12 euro per inwoner hoger dan bij referentiegemeenten. Vanwege het vormen van de spaarvoorziening zijn tot en met 2018 geen kapitaallasten versneld afgeboekt of investeringen direct gefinancierd uit een voorziening. Bij referentiegemeenten gebeurt dit soms wel of zijn in het verleden investeringen versneld afgeschreven. In 2019 wordt de spaarvoorziening ingezet en nemen de kapitaallasten in Hilversum af tot net iets boven het niveau van de referentiegemeenten;
- de apparaatslasten zijn circa 4 euro per inwoner hoger dan bij referentiegemeenten. Dit wordt gedeeltelijk gecompenseerd door een lagere toerekening van overhead;
- de overige exploitatielasten zijn circa 9 euro per inwoner hoger dan bij referentiegemeenten. De lasten nemen in 2019 en 2020 in Hilversum met circa 6 euro per inwoner toe, omdat de vervangingsinvesteringen hoger zijn dan de bijdrage aan de spaarvoorziening in 2018.

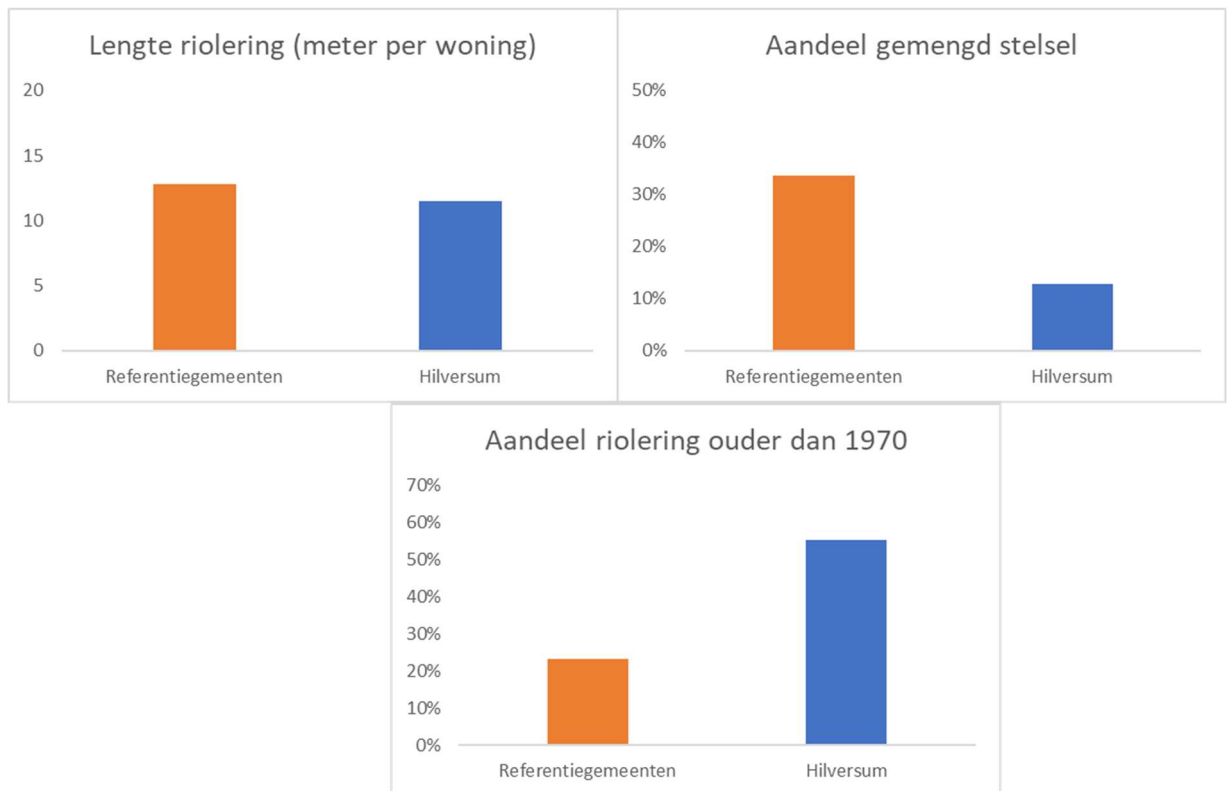
De extracomptabele kostencomponenten zijn in Hilversum op vergelijkbaar niveau of iets lager dan bij referentiegemeenten, met uitzondering van kosten voor straatreiniging en oppervlaktewater.

²¹ Dit wordt veroorzaakt doordat geplande onderhouds- of vervangingsinvesteringen niet in het betreffende boekjaar plaatsvinden. Het verschil wordt dan verrekend met een egaliseringsreserve.

4.2.2 Beleid

omvang en opbouw rioolstelsel

In Hilversum liggen ongeveer net zoveel rioleringen (in meter riolering per woning) dan bij referentiegemeenten. Het aandeel van het gemengd stelsel is in Hilversum duidelijk lager dan bij referentiegemeenten. Hierbij wordt het afvalwater en hemelwater door dezelfde rioolbuis getransporteerd. Dit hangt ook samen met het feit dat de rioleringen in Hilversum relatief wat ouder zijn. Het aandeel rioleringen van vóór 1970 is ongeveer tweemaal zijn hoog als bij andere gemeenten. Dit duidt erop dat er de komende periode relatief veel rioleringen moeten worden vervangen en dat vervanginvesteringen nog kunnen oplopen. Daarbij is bekend dat de rioleringen die net na de Tweede Wereldoorlog zijn aangelegd van mindere kwaliteit zijn en mogelijk eerder moeten worden vervangen.



Vrijwel alle woonpercelen zijn aangesloten op de riolering of een andere voorziening. In 2018 zijn circa 325 woonpercelen aangesloten op de riolering en vanaf 2019 wordt uitgegaan van circa 250 woonpercelen. Het gaat daarbij voornamelijk om nieuwbouw waarbij de kosten voor de aanleg uit de grondexploitatie worden bekostigd. Voor splitsingen van woonpercelen en extra aansluitingen worden gemiddeld kostendeekkende tarieven in rekening gebracht.

scheiden schoon en vies water

Er geldt een beleid van het afkoppelen van schone verharde oppervlakken zodat wordt voorkomen dat hemelwater het riool instroomt. Zo wordt er bijvoorbeeld subsidie verleend voor infiltratiekragen zodat regenwater vanaf daken bijdraagt aan het grondwaterpeil. Bij nieuw- of verbouw dienen particulieren zorg te dragen voor verwerking op eigen terrein. Echter, ook de risico's van verontreinigd water (bijvoorbeeld vanaf wegen) worden onderkend waardoor afkoppelen niet altijd de voorkeur heeft.

Ook bij referentiegemeenten wordt beleid gevoerd om afkoppelen daar waar het kan door te voeren en te stimuleren bij burgers. Dat gebeurt met subsidiemaatregelen, voorlichting (zoals regenwatercoaches) en bijdrage aan operatie steenbreek (het vergroenen van tuinen).

levensduur verlengende maatregelen

In plaats van een volledige vervanging van de riolering kan ook een duurzame bekleding worden aangebracht van binnenuit (relining). Hierdoor hoeft de grond niet te worden opengebroken en treedt er zodoende minder overlast op. In Hilversum wordt ervan uitgegaan dat de riolering na relining circa 70 jaar mee kan. Toch wordt circa 70% van de riolering toch vervangen, mede omdat deze kosten de afgelopen zijn toegenomen. Deze hogere kosten worden bij referentiegemeenten niet zozeer herkend en daar wordt relatief vaker gebruik gemaakt relining. Zeker in binnenstedelijk gebied waar ook veel kabels en leidingen aanwezig zijn en er veel evenementen plaatsvinden.²²

klimaatadaptie

Rioleringen spelen ook een belangrijke rol bij een klimaatbestendige inrichting van de openbare ruimte met het oog op regenoverlast en hittestress. Hemelwater wordt in toenemende mate bovengronds geborgen of afgevoerd via een infiltratievoorziening of groenvoorzieningen. In Hilversum zijn de zwakke plekken in beeld gebracht als het gaat om wateroverlast. Bij de inrichting van openbare ruimte wordt rekening gehouden met deze zwakke plekken, al dient het groenbeleidsplan nog te worden aangescherpt. Ontwikkelaars worden intensief begeleid om met de gevolgen van klimaatverandering rekening te houden. Bij de hittestress gaat het om het goed kunnen voeden van stadsvijvers met overstort vanuit infiltratievoorzieningen.

Bij een aantal referentiegemeenten zijn ook al concrete maatregelen genomen bij de inrichting van de openbare ruimte of zijn er meer subsidiemogelijkheden (infiltratievoorzieningen, groene dakenprogramma's).

afschrijvingsbeleid en rente

In Hilversum wordt uitgegaan van een afschrijvingstermijn van 75 jaar. Hierbij is de economische afschrijvingsduur (waar de kapitaallasten op zijn gebaseerd) gelijkgesteld aan de technische levensduur. Bij referentiegemeenten wordt vaak gerekend met een technische levensduur van 80 jaar (voor investeringen na 1970), maar wordt de economische afschrijvingstermijn lager gezet (meestal tussen de 40 en 60 jaar). Hierdoor worden de kapitaallasten eerder genomen waardoor de rioleringen er in een deel van de tweede helft van de levensduur 'gratis' liggen. Dit beleid voorkomt ook risico's van onvoorziene lasten als rioleringen vóór het verstrijken van de technische levensduur moeten worden vervangen. Dit kan voorkomen als de kwaliteit van de rioolbuizen onverwacht slechter zijn, bepaalde calamiteiten (bijvoorbeeld verzakkingen of wortelgroei) of als tot vervanging wordt overgegaan bij een integrale herstructurering van de openbare ruimte.

De berekende rente is in Hilversum in 2018 iets lager dan bij referentiegemeenten.

personele inzet beleid en beheer

In Hilversum bedraagt de formatie circa 14,35 fte waarvoor circa 3,65 fte voor de binnendienst.²³ Van de binnendienst is circa 1,6 fte beschikbaar voor beleid en beheer. Dit is circa 0,5 fte minder dan waarover referentiegemeenten beschikken (vertaald naar de caseload voor Hilversum). Hierbij is de inzet van

²² Alleen bij integraal onderhoud in combinatie met wegherstel en herinrichting wordt gekozen voor het vervangen van riolering.

²³ Gemeentelijk rioleringsplan, april 2015.

formatie bij projecten, waarbij ook de keuze voorligt om werkzaamheden uit te besteden, buiten beschouwing gelaten.

Bij referentiegemeenten is circa 0,8 fte beschikbaar voor maatregelen gericht op klimaatadaptie/-verandering. Hierbij gaat het om de inzet voor het voorkomen van wateroverlast of droogte (waterberging en transport) vanuit rioleringszorg. In Hilversum is hiervoor nog geen structurele formatie beschikbaar.

5 Bevindingen en aanbevelingen

5.1 Afvalinzameling

directe exploitatielasten

De bijdrage van Hilversum aan de GAD is op een vergelijkbaar niveau als bij referentiegemeenten (realisatie 2018). In de begrotingscijfers 2019 en 2020 neemt het kostenniveau minder toe dan bij referenties. Hierin is een meerjarig incidentele dekking opgenomen vanuit een egalisereserve. Op die manier worden middelen uit het verleden teruggegeven aan de burger. Deze situatie is niet toekomstbestendig en op basis van huidige inzichten nog houdbaar tot en met 2022. Vanaf 2023 dreigt daarmee dus een schoksgewijze toename van het tarief voor afvalstoffenheffing bij een gelijke kostendekkendheid. Vanuit VNG-voorschriften wordt aanbevolen om deze voorziening alleen in te zetten om incidentele kostenstijgingen op te vangen, bijvoorbeeld als dekking van toekomstige investeringen, of met de algemene middelen (zoals de OZB) te verrekenen.

De dienstverlening aan de inwoners zoals de ophaalfrequenties en van afvalscheiding ligt op min of meer vergelijkbaar niveau als bij de referenties. Wel zijn er mogelijkheden om de afvalscheiding verder te verbeteren, zoals met invoeren van diftar of verder differentiëren van de inzameling van recyclebare afvalstromen. Daarnaast wordt aanbevolen om in regionaal verband nader onderzoek te doen naar maatregelen om de kostenefficiëntie van de GAD te optimaliseren, zoals door de inzamelingsfrequentie af te stemmen op het aanbod en besparingen op overhead en huisvesting van afvalscheidingsstations.

indirecte exploitatielasten

De toegerekende indirecte kostencomponenten zijn in Hilversum lager dan bij referentiegemeenten. De verschillen doen zich voor op de kosten voor straatreiniging, kwijschelding, heffing en invordering en overhead. Bij kwijscheldingen en heffing en invordering is inmiddels besloten dat vanaf 2021 de toerekening van de kosten toeneemt. Aanbevolen wordt om ook de het deel van de kosten voor straatreiniging en overhead dat toe te rekenen valt aan de afvalinzameling toe te rekenen.

Specifieke aandacht gaat uit naar de toerekening van de BTW component. Deze component is in 2018 lager, maar neemt vanaf 2019 duidelijk toe. Dit wordt veroorzaakt door schommelingen in materiële lasten van de GAD. Om een dergelijke schommeling op te vangen wordt aanbevolen om met een meerjarig gemiddelde van 3 à 5 jaar te rekenen.

kostendekkendheid

De mate waarin de toegerekende kosten aan de afvalinzameling worden toegerekend in het tarief afvalstoffenheffing neemt sterker toe dan bij referenties. Dit wordt mede verklaard doordat de kostentoeename van een aantal (indirecte) kostencomponenten in de periode 2018-2020 minder snel stijgt dan bij vergelijkbare gemeenten. Het toerekenen van deze indirecte kosten zal bij een gelijk tarief een verlaging van de kostendekkendheid tot gevolg hebben. Deze lagere kostendekkendheid biedt echter wel het benodigde inzicht in de mate waarin de tarieven zouden kunnen stijgen. Hierbij wordt de aanbeveling gedaan om de toerekening van indirecte kosten te optimaliseren en nader onderzoek te doen naar de mate waarin deze kostenontwikkeling kan worden verdisconteerd in het tarief.

5.2 Riolering

directe exploitatielasten

De directe exploitatielasten voor rioleringen zijn in 2018 duidelijk hoger dan bij referentiegemeenten. Dit hangt vooral samen met de toevoeging aan de spaarvoorziening die was bedoeld om daaruit in de toekomst vervangingsinvesteringen mee te kunnen financieren (ideaalcomplex). Met ingang van 2019 is deze praktijk losgelaten, omdat men de huidige inwoners niet wil belasten voor toekomstige investeringen. De omvang van deze voorziening wordt aangewend om de kapitaallasten te verlagen. In 2020 zijn de exploitatielasten in Hilversum op hetzelfde niveau als van referentiegemeenten.

In 2018 zijn in Hilversum de kapitaallasten, apparaatslasten en onderhoudslasten duidelijk hoger dan bij referentiegemeenten. Na de inzet van de spaarvoorziening komen de kapitaallasten op vergelijkbaar niveau als bij de referenties. Het areaal rioleringen in Hilversum is echter relatief ouder waardoor de kapitaallasten op termijn zullen toenemen. Daarnaast is bekend dat oude rioleringen kwalitatief van mindere kwaliteit zijn. Om de levensduur te verlengen wordt bij referenties vaker gebruik gemaakt van *relining*, met name in centrumgebieden en locaties met veel kabels en leidingen, terwijl dit in Hilversum niet tot lagere kosten zou leiden. Er wordt aanbevolen om nader te onderzoeken waarom dit in Hilversum niet tot kostenvoordelen zou kunnen leiden.

De apparaatslasten zijn ongeveer 70% hoger dan bij de referentiegemeenten. Hier zijn gegroeide keuzes over uitbesteden of zelf uitvoeren, projecten en ander beleid in verdisconteerd. Het wordt aanbevolen om deze gegroeide keuzes nader tegen het licht te houden en mogelijk te herzien om kostenvoordelen mee te realiseren. Van de hogere apparaatslasten is slechts een beperkt deel beschikbaar voor beleid en beheer. Dit is juist minder dan bij referentiegemeenten. Zo is er ook geen structurele capaciteit beschikbaar voor klimaatadaptie.

indirecte exploitatielasten

De toegerekende indirecte kostencomponenten aan de rioolheffing zijn in Hilversum iets lager dan bij referenties, met name op het gebied van kwijtscheldingen en overhead (inclusief heffing en invordering). Bij de kwijtscheldingslasten treedt er in de toekomst mogelijk een verschuiving op naar de afvalstoffenheffing door het opleggen van rioolrechten aan eigenaren. Bij overhead wordt een toename verwacht door hogere kosten voor heffing en invordering.

kostendekkendheid

De mate waarin de toegerekende kosten aan de riolering worden toegerekend in het tarief van de rioolheffing is lager dan bij referenties. Een deel van de exploitatielasten komt daarmee voor rekening van de algemene middelen (OZB). De inzet van de spaarvoorziening met ingang van 2019 is daarmee volledig ingezet om het tarief te drukken en zo het voordeel terug te geven aan de burger. Hierbij wordt dan ook de aanbeveling gedaan om de inzet van de spaarvoorziening (ook) in relatie tot de kostendekkendheid te heroverwegen. In het gemeentefonds wordt immers rekening gehouden met volledig kostendekkende tarieven. Ook zullen de kapitaallasten door ouderdom van areaal rioleringen in de toekomst toenemen waardoor de bijdrage uit algemene middelen bij gelijke kostendekkendheid zal toenemen.