

# VERDUUR- ZAMING EN NU DE KOSTEN NOG

# Verduurzaming *en nu de kosten nog*

Samengesteld door mr. Gerber van Nijendaal en dr. Bart Leurs

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag  
Druk: Xerox OBT  
© september 2018 Raad voor het Openbaar Bestuur  
ISBN 978 90 5991 112 3  
NUR 823

# Inhoud

Ten geleide	5
Inleiding	8
<i>Jan Jaap de Graeff, voorzitter Raad voor de leefomgeving en infrastructuur</i>	
Duurzaamheid en nieuwe financiële verhoudingen	14
<i>Nico Groenendijk</i>	
Duurzaamheid en lokale belastingen	65
<i>Arjen Schep</i>	
Kritische reflectie op huishoudelijk afvalbeleid in circulaire economie: ondoelmatigheid tiert welig	104
<i>Raymond Gradus</i>	
Impressie verslag van de eerste Dag van de Financiële Verhoudingen	129

## Ten geleide

*Er ligt een grote opgave om tot een duurzaam Nederland te komen. Het tegengaan van klimaatverandering, aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering en een transitie naar een circulaire economie zijn randvoorwaarden voor behoud van onze welvaart.*

Uit: het Interbestuurlijk programma, blz. 11.

De klimaatverandering plaatst de overheid en de samenleving voor een grote opgave. Verduurzamen van Nederland is daarbij de opdracht. Er is brede politieke steun voor een Klimaatwet waarin ambitieuze doelstellingen omtrent de vermindering van broeikasuitstoot zijn vastgelegd. Het nationale klimaatakkoord moet een breed gedragen pakket van maatregelen opleveren om de klimaatdoelen van Parijs te halen. Bij dit nationale klimaatakkoord zijn overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke partijen betrokken. Ook het Interbestuurlijk programma is voor een belangrijk deel gewijd aan de klimaatdoelstellingen onder de kop ‘Samen aan de slag voor het klimaat’

Het gaat om hoge ambities, de te nemen maatregelen zijn ingrijpend en veelomvattend. Duidelijk is dat alle betrokken partijen aan de slag moeten gaan en er geen tijd te verliezen is. Voor wat betreft decentrale overheden gaat het om een heel scala van mogelijk te nemen maatregelen die bijdragen aan de verduurzaming. Het gaat van de spreekwoordelijke straatverlichting tot het verduurzamen van de energieproductie, maar ook over aardgasloze wijken en over het duurzaam aanbesteden, het afvalbeleid, de aanpassing van de gebouwde omgeving aan de gevolgen van de klimaatverandering maar ook over circulair bouwen, het mobiliteitsbeleid enz. enz. Tegelijkertijd is ook nog veel onduidelijk. Hoe betrek je burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven bij deze ingrijpende veranderingen? Wat gaat het allemaal kosten, hoe en wie gaat dat allemaal betalen?

Om een indruk te geven van de omvang van deze operatie het volgende beeld. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) schat de meerkosten om CO<sub>2</sub>-uitstoot sterk terug te dringen op 2 tot 3 miljard per jaar. Als we in 2050 volledig van het gas af willen, zullen er per direct 17.000 tot 18.000 huishoudens per maand moeten stoppen met het gebruiken van aardgas. Opgeteld is er per jaar uit Rijksmiddelen een budget van bijna 4 miljard euro beschikbaar voor het klimaatbeleid. Van decentrale overheden wordt verwacht dat zij een groot deel van de groei van de algemene uitkering ten goede laten komen aan klimaatbeleid. De decentrale overheden investeren jaarlijks 28 miljard in wegen, openbaar vervoer, water, natuur en bouw van huizen, sport-

accommodaties en scholen. Bij de besteding van dit geld zullen zij moeten inzetten op het energieneutraal, klimaatbestendig en circulair maken van Nederland.

Met het opgaan van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) in de Raad voor het Openbaar Bestuur is ook de taak om te adviseren over de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen in relatie tot bestuurlijke verhoudingen overgegaan. Het samengaan is een voor de hand liggende keuze, besturen gaat immers niet zonder geld.

Tot zijn taakopdracht rekent de Raad ook het bijdragen aan de wetenschappelijke kennis en discussies over de financiële verhoudingen. Daartoe heeft de Raad in 2018 de eerste Dag van de Financiële Verhoudingen georganiseerd. Doel van die dag is het leggen van een verbinding tussen maatschappelijke vraagstukken en de financiële verhoudingen. Deze eerste Dag van de financiële verhoudingen stond in het teken van het streven naar een duurzame samenleving; een klimaatneutrale energievoorziening, een klimaatbestendige omgeving en een circulaire economie. Het gaat daarbij met name om de rol en betekenis van het lokaal bestuur bij deze opgave en de (verdeling van de) kosten daarvan. Tegelijkertijd heeft de Raad een drietal wetenschappers gevraagd een essay te schrijven over verschillende financiële aspecten die samenhangen met de verduurzamingsopgave. De weerslag hiervan vindt u in deze bundel. De inhoud van de essays komen voor rekening van de auteurs.

In deze bundel treft u naast de essays ook een bewerking aan van de inleiding die *Jan Jaap de Graeff*, voorzitter van de Raad voor de leefomgeving en Infrastructuur (Rli) heeft gehouden op Dag van de financiële verhoudingen. In zijn bijdrage schetst hij de ingewikkelde vraagstukken die samenhangen met de verduurzaming. Hij benoemt de soms onderling tegenstrijdige uitgangspunten voor de financiering van duurzaamheidsopgaven; naast de noodzaak van een integrale aanpak, de specifieke verantwoording over de opgaven, gaat het om de nodige differentiatie in de te nemen maatregelen en tegelijkertijd het stimuleren van samenwerking tussen overheden. Hij komt tot een drietal richtinggevende aanbevelingen.

*Nico Groenendijk* is gevraagd om na te gaan of de verduurzamingsopgave ook andere eisen stelt aan het stelsel van de financiële verhoudingen. In zijn essay belicht hij vanuit een wetenschappelijk theoretisch perspectief de betekenis voor de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en decentrale overheden voor de verduurzaming. Bij gedeelde taken en verantwoordelijkheden zoals bij klimaatdoelstellingen ligt een systeem van gedeelde belastingen en het 'poolen' van de bestedingen voor de hand, zo betoogt hij.

*Arjen Schep* belicht in zijn essay de mogelijkheden om via lokale belastingen en heffingen een bijdrage te kunnen leveren aan de bekostiging van de verduurzamingsopgave. Naast het bekostigen van duurzaamheidsmaatregelen gaat het dan om het stimuleren van gewenst en het ontmoedigen van ongewenst duurzaam gedrag. Wat is

wettelijk mogelijk, is het effectief, welke aanpassingen in het huidige stelsel van heffingen zijn wenselijk? Zijn essay mondt uit in een nieuw fiscaal instrument: de woningverduurzamingsbijdrage. Een aan de woning gebonden belasting ter bekostiging van door de gemeente voorgefinancierde investeringen in het verduurzamen van de woning.

*Raymond Gradus* plaatst in zijn essay kritische kanttekeningen bij de wijze waarop het uitgangspunt van de circulaire economie bij de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval vorm is gegeven. Hij stelt dat het sturen op vermindering van de afvalstromen tot ondoelmatigheid kan leiden en het tegengaan van klimaatverandering zelfs negatief kan beïnvloeden. Hoewel diftarsystemen kunnen leiden tot een vermindering van het afval heeft het ook ongewenste neveneffecten. Door de fixatie op bronscheiding blijven doelmatigere oplossingen zoals nascheiding van plastic afval buiten het vizier. Het mondt uit in een pleidooi om bij het streven naar een circulaire economie meer oog te hebben voor doelmatigheid.

Tot slot treft u een impressieverslag aan van de Eerste dag van de Financiële Verhoudingen. Op deze bijeenkomst zijn verschillende aspecten rond de verduurzamingsopgaven belicht zoals de rol en betekenis van maatschappelijke initiatieven rond verduurzaming, het opzetten van een sluitende business case voor circulaire economie, de vergroening van het lokaal belastingstelsel en de consequenties voor de financiële verhoudingen van de verduurzaming.

De Raad voor het Openbaar Bestuur hoopt met de essays en de Dag van de financiële verhoudingen een bijdrage te hebben geleverd aan de vraagstukken die spelen bij verduurzaming.

Hoogachtend,

drs. Han Polman  
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur

drs. Rien Fraanje  
Secretaris-directeur

# Inleiding<sup>1</sup>

Jan Jaap de Graeff

*voorzitter Raad voor de leefomgeving en infrastructuur*

## 1 Introductie

Deze inleiding gaat over de betekenis van de verduurzamingsopgaven voor de decentrale overheden, in het bijzonder de gemeenten. Het is een zeer relevant onderwerp. Het huidige kabinet wil van deze opgaven serieus werk maken. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI), heeft dit onderwerp in verschillende adviezen geraakt. Een mooi moment dus om enkele inzichten die daaruit zijn ontstaan, vandaag met elkaar te verbinden.

Deze inleiding bestaat uit een viertal onderdelen. Allereerst zeg ik iets over de duurzaamheidsopgaven waarvoor de gemeenten staan. Daarna zoom ik in op de bijbehorende financieringsmogelijkheden. Ik onderscheid daarbij enerzijds de uitgangspunten of principes die de Raad voor leefomgeving en infrastructuur voor die financiering hanteert en anderzijds enkele daaruit voortvloeiende aanbevelingen voor de in te zetten instrumenten. Tot slot werp ik graag nog enkele algemene vragen op met betrekking tot de verhouding overheid-markt.

## 2 Duurzaamheidsopgaven voor gemeenten

Als het gaat om duurzaamheidsopgaven voor gemeenten kan allereerst een onderscheid worden gemaakt tussen bekende opgaven en nieuw terrein. Gemeenten zijn natuurlijk al meer dan honderd jaar actief in het leefomgevingsbeleid, denk aan het inzamelen van afval, aan riolering, en aan hindervraagstukken. Maar ook vragen van later datum zijn al langer in het vizier van de gemeenten, zoals het verbinden van de ruimtelijke ordening met de waterhuishouding respectievelijk de aanpassingen van onze steden en watersystemen aan een veranderend klimaat. Concreet gaat het dan bij gemeenten bijvoorbeeld om het nemen van maatregelen ten behoeve van waterberging bij piekneerslagen.

Maar de vier grote transities die op ons afkomen: de energietransitie, de circulaire economie, de verduurzaming van ons voedselsysteem en de ontwikkeling van duurzame systemen voor bereikbaarheid en mobiliteit stellen nieuwe eisen aan de gemeenten. Een enkel woord daarover:

<sup>1</sup> Dit is een bewerking van de inleiding zoals Jan Jaap de Graeff, voorzitter van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, op 19 april 2018 op de Dag van de financiële verhoudingen heeft uitgesproken.



- De energietransitie. De afspraken uit Parijs nopen tot een versnelling van het beleid waarover momenteel in Den Haag aan de zogenaamde klimaattafels wordt onderhandeld. Gemeenten krijgen aan de besparingskant onder meer te maken met een verduurzaming van de gebouwde omgeving: grootschalige isolatie van gebouwen, woningen die van het gas af moeten en worden gekoppeld aan restwarmte, geothermie en dergelijke. Dit betekent voor gemeente ook een ombouw van de bestaande energie-infrastructuur.
- De circulaire economie, waarbij grondstofkringlopen zo vroeg mogelijk in de keten moeten worden gesloten. Hoe stimuleer je als gemeente een industriële symbiose en zorg je ervoor dat bedrijven die van elkaars restproducten en restwarmte gebruik kunnen maken ruimtelijk optimaal worden geordend? Hoe verhoudt de noodzaak om al in een eerdere fase materiaal geschikt te maken voor hergebruik zich tot de huidige manier van inzameling en verwerking van huishoudelijk afval, inclusief het daaraan verbonden verdienmodel? Wat is de rol van de gemeente daarbij?
- Een derde opgave is de verduurzaming van ons voedselsysteem. Hier speelt voor gemeenten het ingewikkelde samenspel van enerzijds verduurzaming van de landbouw en anderzijds behoud van de kwaliteit van het landschap. Nieuw is bijvoorbeeld dat de Tweede Kamer in de Omgevingswet gemeenten instrumenten heeft gegeven om gezondheidsaspecten sterker mee te wegen, bijvoorbeeld bij keuzes die spelen rondom uitbreiding of nieuwvestiging van intensieve veehouderij.
- Tenslotte de aanpassing van stedelijke agglomeraties aan enerzijds de groeiende vraag aan woningen en anderzijds de daarmee samenhangende veranderingen in de bereikbaarheid en mobiliteit. Op lange termijn gaat het om een zodanige locatie van bestemmingen dat de mobiliteitsbehoefte op lange én op korte termijn zo veel mogelijk wordt beperkt.

Er is op dit moment dus sprake van een veelheid van nieuwe opgaven die veelomvattend is en vaak ook disruptief zal zijn. Zeker is dat de gemeenten in elk van deze opgaven een taak hebben. Maar het is onmogelijk om nu al precies te duiden wat uiteindelijk de specifieke gemeentelijke verantwoordelijkheid zal zijn. Dat zal zich de komende jaren moeten uitkristalliseren. Deels in onderhandeling met gouvernementele en niet-gouvernementele partijen zoals die zich op dit moment afspelen aan de verschillende klimaattafels. Deels in onderhandelingen tussen de verschillende overheden uitmondend in nieuwe bestuursakkoorden. En deels ook in omgevingsvisies die op grond van de nieuwe Omgevingswet zullen moeten worden opgesteld. Daarbij lijkt het mij van belang, dat enerzijds in de loop der tijd de gemeentelijke verantwoordelijkheid goed wordt afgebakend. Maar anderzijds dat soms bewust van die afbakening wordt afgeweken. De meerschalligheid én de complexiteit van de duurzaamheidsopgaven kan dat noodzakelijk maken.

### 3 **Uitgangspunten voor financiering**

Is het voorgaande al complex genoeg, het vraagstuk wordt nog ingewikkelder als ook de vraag wordt gesteld of de huidige gemeentelijke financieringssystematiek toereikend is. Voor ik op deze vraag inga, wil ik vier uitgangspunten noemen. Want bij een terugblik op de adviezen van de Rli met betrekking tot de financiering van duurzaamheidsopgaven zie ik vier leidende principes, die ik kort betitelt als integratie, specificatie, differentiatie en samenwerking. De eerste twee principes hebben betrekking op het gemeentelijke schaalniveau, de laatste twee spelen vooral tussen gemeenten onderling.

Allereerst het bevorderen van integratie. Veel rijksbeleid wordt ontworpen binnen de Haagse kokers. Binnen die kokers wordt beleid geoptimaliseerd. De verschillende sectorale beleidslijnen komen daardoor vaak pas op een regionaal of lokaal schaalniveau bij elkaar. Daar spelen dan gebiedsgerichte opgaven die zo integraal mogelijk moeten kunnen worden opgepakt. Om dit een kans van slagen te geven formuleer ik als mijn eerste principe dat de financieringsstructuur deze geïntegreerde aanpak van opgaven mogelijk moet maken.

Mijn tweede principe is het mogelijk maken van specificatie. Daarmee bedoel ik dat helder moet zijn waaraan de gemeente haar geld uitgeeft en dat daarover zo veel mogelijk rechtstreeks verantwoording kan worden afgelegd aan diegenen die dat geld via belastingen hebben opgebracht. Voor de burger en de democratische controle is het goed als belastinginkomsten en –uitgaven dicht bij elkaar worden gebracht.

Het derde principe is de noodzaak van differentiatie, maar dan tussen gemeenten onderling. Gemeenten zijn onderling sterk verschillend, óók waar het sommige duurzaamheidsopgaven betreft. Problematische bodemdaling speelt in de veenweidegebieden. Perifere regio's kampen met wegvallend draagvlak voor voorzieningen door krimp en vergrijzing. Decentralisatie biedt kansen om verschillen tussen regio's te benutten, met regionale variëteit als gevolg. Zolang minimale eisen van gezondheid, veiligheid en duurzaamheid zijn geborgd is het niet alleen prima dat gemeenten sterk onderling verschillen in hun beleidskeuzen, maar volgt dat ook uit de aard van de problematiek waarmee zij worden geconfronteerd. Ik hoop, maar ben er niet geheel zeker van, dat deze verschillen minder snel tot weerstand in de Haagse politiek leiden dan nu soms het geval is!

Mijn vierde en laatste principe is dat de financieringssystematiek samenwerking tussen overheden mogelijk moet maken of zelfs moet stimuleren. Het regionale karakter van de opgaven, waarover straks nog iets meer, brengt dit principe met zich mee. En dit is ook de filosofie van het Interbestuurlijk Programma (IBP), dat er terecht van uitgaat dat de zorg voor de kwaliteit van onze leefomgeving een tussen bestuurslagen gedeelde verantwoordelijkheid is.

#### 4 Aanbevelingen

Als het gaat om de samenhang tussen duurzaamheidsopgaven, governance en financiering heb ik, redenerend vanuit de hiervoor genoemde principes, drie hoofdboodschappen:

- 1 vertrek vanuit de opgave, niet vanuit de bestaande verantwoordelijkheden en financieringssystematiek;
- 2 verruim het gemeentelijk belastinggebied en
- 3 kom tot regionale samenwerking met bijbehorende financiële arrangementen. Ik licht deze punten nader toe.

##### *Aanbeveling 1: Stel de opgave centraal, niet de bestaande sturingssystemen en financieringsstromen*

De financieringsstructuur moet een integrale (gebiedsgerichte) aanpak van duurzaamheidsopgaven ondersteunen, het moet stimuleren, en zeker niet in de weg moet staan. Het IBP is een mooie start en een mooie belofte, maar geen vanzelfsprekendheid in de Haagse departementen. Gaat het IBP daadwerkelijk bijdragen aan een ontkokerde financiering? De ervaring leert dit nog niet. Er zijn immers de nodige voorbeelden, waarbij het vinden en realiseren van de meest doelmatige oplossing in de weg wordt gestaan door de bestaande systematiek en/of door gebakkelei over wie wat moet betalen. Kijk bijvoorbeeld naar de beperkte meerwaarde van de R van ruimte in de MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) dat ondanks alle goede intenties toch blijft draaien om sectorale bestedingen uit het Infrafonds. Waarbij het accent bovendien vooral ligt op verbetering van de hoofdinfrastructuur, en te weinig op de bereikbaarheid op regionaal niveau. Integrale afwegingen en regionale gebiedsgerichte oplossingen blijken niet gemakkelijk te passen in het keurslijf van de MIRT-systematiek. Kijk bijvoorbeeld ook naar de moeite die het kost om, in het kader van het bevorderen van een circulaire economie, leidingen te leggen die reststromen of restwarmte van bedrijven naar daarvoor geschikte afnemers te brengen. Er moet ruimte worden gemaakt, soms in de spelregels, maar ook mentaal en bestuurlijk, om de goede oplossingen te vinden en tijdig te realiseren. Dat is óók belangrijk omdat in elke regio een specifieke context bestaat die vraagt om een andere invulling en andere accenten bij een gebiedsgerichte integrale aanpak van duurzaamheidsopgaven. Gemeenten hebben beleidsvrijheid nodig om daarop in te spelen.

##### *Aanbeveling 2: Verruim het gemeentelijk belastinggebied*

De Rli heeft (net als de ROB en eertijds de Raad voor de financiële verhoudingen) bij herhaling geconstateerd dat er wel beleid maar vaak onvoldoende middelen worden gedecentraliseerd. Als middelen worden gedecentraliseerd, dan gaat dit immers vaak gepaard met een forse besparing, terwijl de kwaliteitseisen gehandhaafd blijven. De verantwoordelijkheden van decentrale overheden nemen daarmee toe, maar dit vertaalt zich onvoldoende in autonomie of slagkracht om die opgaven naar eigen inzicht aan te pakken. De filosofie van zowel van decentralisatie als van de nieuwe Omgevingswet is nu juist dat gemeenten kunnen diffe-

rentiëren: bestuurlijk maatwerk, eigen prioriteiten stellen, eigen ambities waarmaken. Bovendien moet een gemeente ervoor kunnen kiezen om hogere eisen te stellen aan omgevingswaarden. Dat kan door de normen aan te scherpen, maar ook door bijvoorbeeld met gericht omgevingsbeleid een gezonde leefstijl te bevorderen. De middelen hiervoor ontbreken echter vaak. Lokale belastingen kunnen dan een uitkomst zijn. Verruiming van het lokale belastingregime past ook beter dan het overhevelen van budget van Rijk naar gemeente. De burger ziet dan immers direct waar zijn belastinggeld aan wordt besteed, en kan zijn bestuur daar op aanspreken. Bovendien voorkomt dit de noodzaak van sectorale verantwoording van de besteding van rijks geld. Die sectorale verantwoording bemoeilijkt in de praktijk de integrale aanpak van opgaven.

### *Aanbeveling 3: Stimuleer regionale samenwerking met financiële arrangementen*

Duurzaamheidsopgaven beperken zich, zoals eerder gezegd, naar hun aard niet tot bestuurlijke grenzen en spelen vaak op meerdere schaalniveaus tegelijkertijd. Dit leidt vaak juist op het regionale niveau tot integratievraagstukken. Het is dan ook niet gek dat de behoefte tot het maken van regionale afspraken toeneemt. Denk bijvoorbeeld aan afspraken met betrekking tot regionale windmolenparken, regionale warmtenetten, regionale waterberging, het regionaal sluiten van kringlopen, et cetera. En denk bijvoorbeeld ook aan de op te stellen regionale energie-strategieën. De Rli heeft zich in verschillende adviezen voorstander betoond van een opgave-georiënteerde samenwerking tussen partijen die iets met elkaar willen. 'Wisselende coalities' passen immers bij de uitdagingen van de huidige netwerksamenleving.

Aan het 'democratische gat' dat door regionale samenwerking kan ontstaan tilt de Rli minder zwaar. De noodzaak van regionale samenwerking is immers evident. En de nadelen daarvan op het vlak van de democratische legitimatie, kunnen naar het oordeel van de Rli in de praktijk worden bestreden door betere en vooral ook tijdige terugkoppeling naar de gemeentelijk achterbannen.

Bij regionale afspraken moet uiteraard ook worden voorzien in op maat gesneden financiële arrangementen. Voorbeelden zijn regionale fondsvorming voor het opruimen van verouderde kassen- of stallencomplexen, regionale sloopfondsen waarbij sloop kan worden medegefinancierd uit nieuwbouw, of een regionaal vereveningsfonds om verstedelijkingsopgaven in combinatie met optimale bereikbaarheid effectief op te kunnen pakken. Het Rijk kan het maken van regionale afspraken stimuleren met een financiële bonus op samenwerking bij de aanpak van opgaven. Denk aan de griondeals van LNV.

## 5 Durf na te denken over andere rol overheid

Ik nader het einde van mijn betoog. Waar ik het nog niet met u over heb gehad is de verhouding tussen markt en overheid. Want ook dat is een kenmerk van de duurzaamheidsopgaven in het fysieke domein: de beoogde veranderingen komen nooit alleen voor rekening van de overheid. De markt – in brede zin, dus het hele spectrum van bedrijven, consumenten en de bijbehorende instituties – zal een belangrijk deel van de opgaven voor haar rekening moeten nemen.

Ik ga op dit punt nog geen aanbeveling aan u mee geven. Die heb ik op dit moment niet voorhanden. Maar wel wil ik een paar vragen meegeven. Vragen die bij de Rli leven, maar mogelijk ook bij u. Hoe trekken markt en overheid samen op bij het realiseren van de verduurzamingsopgaven? Wie stuurt? Wie volgt? In welke onderlinge rolverhouding? Met welke instrumenten? Zijn de heersende beelden over de rollen tussen markt en overheid onverkort van toepassing, of is de omvang en aard van de transitieopgaven zodanig dat dit er om vraagt dat de rol van de overheid fundamenteel wordt herijkt?

Die vragen gaan ook over de financiële verhoudingen tussen overheid en markt. Verduurzamingsopgaven gaan met grote risico's en onzekerheden gepaard. Korte termijn aandeelhouderswaarde staat dan al snel op gespannen voet met publieke waarden die ook op langere termijn geborgd moeten zijn. Welke risico's dekt de markt af, welke niet? Of misschien een betere vraag: welke zekerheden kan de overheid bieden om risico's verboden aan de noodzakelijke verduurzaming te verminderen, al dan niet in een overgangsfase? Wat betekent dat voor het halen van de verduurzamingsdoelen, bijvoorbeeld op het gebied van CO<sub>2</sub>? Heeft de overheid daar dan een nieuwe rol in? En welke rol dan? En onder welke voorwaarden? Dat zijn vragen waar ik u als gezegd nu geen antwoord op kan geven, maar die ook voor de gemeenten van belang zijn. De Rli is van plan op dit punt – de verhouding markt/overheid in het licht van de duurzaamheidsopgaven – aan het eind van het jaar een ongevraagd advies uit te brengen.

## 6 Afronding

In deze inleiding is een indicatie gegeven van de opgaven die op de gemeenten afkomen. Tevens zijn enkele uitgangspunten en aanbevelingen onder de aandacht gebracht die volgen uit eerdere adviezen van de Rli. Daarmee heb ik meer vragen opgeroepen dan ik heb beantwoord. Het is op dit moment niet anders. Zeker is dat het denken over veranderende financiële verhoudingen in het openbaar bestuur, het onderwerp van vandaag, nog allerm minst klaar is.

# Duurzaamheid en nieuwe financiële verhoudingen

Nico Groenendijk<sup>2</sup>

## 1 Inleiding

### 1.1 Verouderde financiële verhoudingen ...

Welke implicaties hebben de huidige duurzaamheidsopgaven voor de financiële verhoudingen tussen overheden in Nederland? Is het mogelijk de breed gedragen ambities op het terrein van energietransitie, klimaatadaptatie en de circulaire economie te verwezenlijken binnen het huidige stelsel van financiële verhoudingen? Of is daarvoor ook een bestuurlijk-financiële transitie nodig?

In dit essay wordt betoogd dat de huidige financiële verhoudingen in Nederland toe zijn aan een grondige herziening. Het huidige stelsel van financiële verhoudingen dateert uit 1897, toen de eerste Financiële Verhoudingswet (FVW) tot stand kwam, ingebed in de bepalingen van de Grondwet van 1814 en de Gemeentewet van 1851. Ondanks diverse wijzigingen van de FVW (in 1929, 1960, 1984 en 1997) en ondanks talrijke aanpassingen van de systematiek van uitkeringen van het Rijk aan medeoverheden, zijn de financiële verhoudingen in ons land in essentie al 130 jaar lang ongewijzigd; ze lijken te zijn gegoten in beton (Groenendijk, 2011a, p. 39). Gemeenten en provincies hebben beperkte bevoegdheden tot het heffen van eigen belastingen, en zijn in financieel opzicht grotendeels afhankelijk van uitkeringen uit het Gemeente- en Provinciefonds (zogenaamde neerwaartse middelentoedeling). Die neerwaartse middelentoedeling vindt zo plaats dat (via de algemene uitkeringen en de onderliggende verdeelmaatstaven) verevening plaatsvindt tussen decentrale overheden voor verschillen in kosten en belastingcapaciteit. Daarnaast zijn (tijdelijke) decentralisatie- en/of integratie-uitkeringen in gebruik, die eveneens tot de reguliere middelen van provincies en gemeenten behoren (met bestedingsvrijheid en verantwoording richting Provinciale Staten of Gemeenteraad). Bij de specifieke uitkeringen gaat het om middelen die geormerkt zijn voor een bepaalde besteding, met verantwoording aan het Rijk.

De discussie over een grondige wijziging van de financiële verhoudingen richt zich veelal uitsluitend op de mate waarin provincies en gemeenten zelfstandig eigen belastingen kunnen heffen. Pleidooien voor verruiming van het belastinggebied van gemeenten en provincies zijn talrijk, maar hebben nooit tot wezenlijke

2 Prof. dr. N.S. (Nico) Groenendijk is visiting professor aan het Joan Skytte Institute of Political Studies, Tartu (Estland).

aanpassingen geleid. Iedere commissie of (stuur)groep die zich over dit onderwerp heeft gebogen (van de commissie-Christiaanse in 1983 tot – meest recent – de commissie Rinnooy Kan in 2015) komt tot de slotsom dat verruiming van de eigen financiële ruimte van medeoverheden en vergroting van de flexibiliteit gewenst zijn. Dat standpunt vormt ook een rode draad in tal van recente adviezen van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, 2011, 2014, 2017a, 2017b).

Een ander kritiekpunt op het huidige stelsel is de hoge mate van complexiteit en een gebrek aan transparantie, met name van (de uitkeringen uit) het gemeentefonds. De verdeling van de algemene uitkering vindt plaats aan de hand van clusters van taakvelden. Elk cluster heeft eigen verdeelmaatstaven, in totaal ruim 60. Het vaststellen van de clusters (welke taak in welk cluster?), van het aandeel van elk cluster in de uitkering, en van de onderliggende verdeelmaatstaven, is een complexe aangelegenheid. Daarnaast speelt de samenloop van algemene uitkering, decentralisatie- en integratie-uitkeringen, en specifieke uitkeringen een rol. Het aantal specifieke uitkeringen is weliswaar de afgelopen 40 jaar sterk teruggebracht (voor alle decentrale overheden tezamen: van ongeveer 500 in 1980 tot 17 voor 2017), maar daar staat tegenover dat in recente jaren decentralisatie- en integratie uitkeringen in zwang zijn geraakt, ter bekostiging van nieuwe gedecentraliseerde taken, ter overheveling van specifieke uitkeringen, of om de vorming van nieuwe specifieke uitkeringen te voorkomen. Deze uitkeringen worden verdeeld op een wijze die afwijkt van de verdeling van de algemene uitkering, en kennen een eigen indexatie. Het idee achter deze uitkeringen is echter dat ze tijdelijk zijn en op enig moment worden geïntegreerd in de algemene uitkering. Net zoals de eerdere overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering, zet dat verdere druk op de complexiteit van de verdeelsystematiek, dat wil zeggen dat met de overheveling verdere verfijningen (in de vorm van aanvullende maatstaven) in het verdeelmodel van de algemene uitkering worden binnengehaald. Van meerdere kanten zijn dan ook vraagtekens gezet bij het nut en de noodzaak van de huidige fijnmazigheid van de verdeelsystematiek (Allers, 2006; Boorsma, 2006; Rfv, 2010; Allers en Van Nijendaal, 2011; Allers, 2012; VNG, 2017; CPB, 2017) en bij de gevoeligheid van het systeem voor allerlei aanpassingen, hetgeen leidt tot onvoorspelbaarheid van de uitkeringen.<sup>3</sup> Ook wordt gewezen op het vervagen van het verschil tussen de algemene uitkering en specifieke uitkeringen. De algemene uitkering (inclusief de decentralisatie- en integratie-uitkeringen) worden specifiek, en specifieke uitkeringen worden algemener (met bredere be-

- 3 Die onvoorspelbaarheid wordt veroorzaakt door de combinatie van de trap-op-trap-af normeringssystematiek voor de algemene uitkering, gebaseerd op de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU) waarin een steeds smallere basis voor indexatie wordt gebruikt, het streven naar actualiteit (aanpassing aan meest recente realisatiecijfers), periodieke bijstellingen van het verdeelmodel, overhevelingen van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering, en 'ingrepen' zoals de opschalingskorting (VNG, 2017). Bij de Programmastart IBP (februari 2018) is overigens besloten tot een verbreding van de NGRU, gebaseerd op de totale rijksuitgaven (rijksbegroting, sociale zekerheid en zorg), met het oog op meer stabiliteit.

leidsdoelen en meer beleidsruimte voor decentrale overheden). Het gebruik van decentralisatie-uitkeringen leidt tot een zekere 'verrommeling' van de financiële verhoudingen (Rfv, 2007). Daardoor is niet goed duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop kan worden aangesproken (Algemene Rekenkamer, 2009; De Sonnaville, 2010). Het systeem gaat verder gebukt onder het kip-ei probleem: de verdeling is gebaseerd op feitelijke uitgavenniveaus (in een zo recent mogelijk verleden) die de daadwerkelijke behoeften (ook met het oog op toekomstige opgaven) niet noodzakelijkerwijs (volledig) dekken, maar wel normerend werken op het uitgavenpatroon, waardoor het bestaande verdeelsysteem zichzelf blijft reproduceren (Allers, 2005). Die pad-afhankelijkheid zien we ook terug in de wijze waarop met herijking en groot onderhoud wordt omgegaan. Iedere aanpassing van het systeem kent winnaars (gemeenten die er op vooruit gaan) en verliezers (gemeenten die er op achteruit gaan), hetgeen pleidooien voedt voor verdere objectivering en verdere verbijzondering. De nadruk die gelegd wordt op – soms marginale – herverdeeffecten staat een fundamentele vereenvoudiging en het streven naar een globaler stelsel in de weg. In het systeem lijkt een neiging ingebakken te zijn tot verdergaande verbijzondering en een streven naar schijnexactheid, iets waar de Rfv al in 2007 op wees (Rfv, 2007). Volgens Steiner (2017) ligt hier een belangencomplex aan ten grondslag: wettelijke eisen, ingesleten gedragingen, lobby's vanuit gemeenten, ministeries en beleidssectoren en het lokale politieke proces dragen allemaal bij aan het ingewikkelde verdeelmodel.

Uiteraard bestaat er een verband tussen deze beide voornaamste kritiekpunten (een te klein decentraal belastinggebied, en een doorgeschoten verdeelsystematiek). Indien decentrale overheden zelf over voldoende belastingmiddelen zouden beschikken, zouden alle belanghebbenden niet met argusogen naar de verdeling hoeven te kijken, en kan die verdeling veel globaler zijn dan ze nu is.

## 1.2 ... en nieuwe bestuurlijke opgaven

De decentralisaties in het sociale domein, op het terrein van zorg, werk en jeugd (Wmo, Participatiewet, en Jeugdwet) en de toenemende regionalisering van bestuur, noodzaken eveneens tot een fundamentele herziening van de financiële verhoudingen (Allers, 2016).

De meer recente decentralisaties verschillen wezenlijk van vorige decentralisaties (Groenendijk, 2013). Ze betreffen beleidsterreinen die (nog) meer in het sociale domein liggen en (nog) minder in het domein van de fysieke infrastructuur en economische ontwikkeling. Dit is een ontwikkeling die al met de decentralisatie van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (Wvg), in 1994, in gang is gezet<sup>4</sup>. Verdelingsvraagstukken spelen in het sociale domein een meer pregnante rol, en

4 Zie Gradus (2017) voor een overzicht van decentralisaties sinds 1994 en de effecten daarvan, met name op doelmatigheid.



daarmee de vraag naar de aanvaardbaarheid van verschillen in voorzieningen voor inwoners van verschillende gemeenten.

Het tweede punt (regionalisering van bestuur) heeft te maken het feit dat in de afgelopen decennia de rol van de overheid (en dus ook van decentrale overheden) aanmerkelijk is gewijzigd. De veranderde rol van de overheid kan worden geduid met steekwoorden als participatiesamenleving, vermaatschappelijking, netwerk- en ketensamenwerking, of *multi-actor governance*. *Top-down* en *command-and-control*-benaderingen hebben voor een belangrijk deel plaats moeten maken voor co-productie van beleid (in de hele beleidscyclus) door meerdere publieke en private actoren. Klassieke beleidsinstrumenten als ‘harde’ regulering en subsidies worden in toenemende mate aangevuld met instrumenten die als kern het ‘poolen’ van middelen, bevoegdheden, kennis en inzet hebben. Beleid wordt steeds meer gemaakt als co-productie van de Europese Unie (als vierde bestuurslaag), de rijksoverheid, decentrale overheden én private partijen (marktpartijen en maatschappelijk middenveld). Dit maakt dat de gemeente of de provincie ten aanzien van de gedecentraliseerde taken (of het Rijk ten aanzien van centrale taken) vaak niet de primaire beleidsvoerder en uitvoerder is, maar knooppunt in een netwerk van actoren. Een dergelijke regierol verschilt wezenlijk van de rol die overheden vroeger hadden. Dat heeft ook zijn weerslag op de bestuurlijke verhoudingen, waarbij de nadruk meer en meer komt te liggen op samenwerking tussen bestuurslagen. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in regionale samenwerking tussen gemeenten, maar ook in samenwerkingsverbanden tussen Rijk en mede-overheden, en in samenwerking binnen de Europese Unie.

Door de Rfv is meerdere malen (2011, 2014, 2016, 2017a, 2017b) aandacht gevraagd voor deze nieuwe bestuurlijke realiteit en de gevolgen daarvan voor de financiële verhoudingen. In lijn met het bovenstaande gaat het daarbij grofweg om a. de overgang naar een meer horizontale samenleving, en de vermaatschappelijking van de aanpak van problemen, inclusief het gebruik van nieuwe financiële instrumenten in de relatie overheid–burger, en b. regionalisering van bestuur en de vraag hoe decentrale overheden kunnen omgaan met regionale economische opgaven. Deze veranderingen spelen ook (en wellicht bij uitstek) bij de huidige duurzaamheidsopgaven. Voor de financiële verhoudingen zijn deze veranderingen in beginsel ingrijpend:

- a) Het basisidee achter de financiële verhoudingen (het netjes kunnen ‘verkavelen’ van overheidstaken over verschillende overheidslagen, met bijbehorende financiële stromen) staat op gespannen voet met het idee van gezamenlijke opgaven en co-productie;
- b) De financiële verhoudingen (en de onderliggende vereveningssysteematiek) volgen bestuurlijk-administratieve verhoudingen (gemeenten, provincies) die niet meer – volledig – representatief zijn voor de bestuurlijke realiteit. Sommige taken zijn *de facto* op een andere schaal belegd (zoals bij de veiligheidsregio’s), bij andere taken vindt – vrijwillig – regionale samenwerking plaats. Bovendien schakelen overheden in de taakuitvoering continu tussen

- verschillende schaalniveaus (in het zorgdomein bijvoorbeeld: tussen regionale zorginkoop, en het inspelen op concrete hulpvragen op wijkniveau);
- c) Het huidige stelsel is vooral gericht op het ter beschikking stellen aan gemeenten en provincies van middelen voor het doen van – lopende – uitgaven ter bekostiging van uiteenlopende voorzieningen. In toenemende mate zien we dat overheden financiële middelen en instrumenten gebruiken, mede ter financiering van maatschappelijke initiatieven, met een – veelal complex – (infrastructureel) investeringskarakter, om zo in te spelen op nieuwe uitdagingen. Waar het huidige stelsel vooral achterom kijkt (kostenverevening op basis van het historische uitgavenpatroon), is er toenemende behoefte bij gemeenten en provincies aan financieringsmiddelen die kunnen worden ingezet (in samenwerking met andere bestuurlijke en private partners) met het oog op de toekomst;
- d) Co-productie, op- en afschalen en het gebruik van complexe financiële instrumenten kunnen echter het zicht benemen op wie waarvoor financieel verantwoordelijk is en de verantwoording over publiek geld ernstig bemoeilijken. Het onvoldoende aansluiten van het huidige stelsel op de praktijk raakt dus niet alleen aan de bestuurskracht van gemeenten en provincies, maar het heeft ook gevolgen voor de verantwoording en democratische legitimiteit.

### 1.3 Duurzaamheidsopgaven als keerpunt?

In de meest recente aanzet tot herziening van de financiële verhoudingen ('Rekening houden met verschil', van de Stuurgroep herziening financiële verhoudingen, 2017) wordt echter netjes binnen de lijntjes van het bestaande stelsel gekleurd en worden geen fundamentele wijzigingen benoemd. Opvallend én ronduit teleurstellend is dat de stuurgroep de nieuwe opgaven, zoals de rol van decentrale overheden in economische ontwikkeling, wel signaleert maar de problematiek vooral vertaald in vereveningstermen en haar heil zoekt in de ontwikkeling van nieuwe maatstaven.

Ook in het Regeerakkoord Rutte-III is geen plaats ingeruimd voor uitbreiding van het belastinggebied van medeoverheden of voor enigerlei andere hervorming van de financiële verhoudingen (Regeerakkoord, 2017).<sup>5</sup> Tegelijkertijd staat het Regeerakkoord vol met beoogde samenwerking tussen Rijk en medeoverheden (vaak op regionaal niveau), via programmatische afspraken, bestuursakkoorden en co-financiering, gericht op een meer gezamenlijke bestuurlijke aanpak van be-

- 5 Eerder (juni 2016) zijn door het toenmalige kabinet bouwstenen geschetst voor een mogelijke hervorming van het gemeentelijk belastinggebied, door middel van een schuif van € 4 miljard aan rijksbelastingen naar het gemeentelijk niveau, via de introductie van het gebruikersdeel OZB-woningen en een ingezetenenheffing (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32.140, nr. 28). Het rapport van de stuurgroep verwijst ook meerdere malen naar deze mogelijkheid. In het IBP wordt daar echter niet expliciet naar verwezen. Om het bedrag van € 4 miljard in perspectief te zien: het gaat om 0,52% van het BBP (€764,3 miljard geraamd voor 2018), om 2,3% van de opbrengst van de rijksbelastingen (totaal begroot voor 2018: € 170,3 miljard), en het zou een toename betekenen van ruim 40% van de opbrengst van de gemeentelijke belastingen (voor 2018 geraamd op totaal € 9,7 miljard).

langrijke maatschappelijke opgaven, op het terrein van de duurzaamheid, maar ook op allerlei andere terreinen.

In de Programmastart Interbestuurlijk Programma (Programmastart IBP, 2018, p. 29-30) wordt de inrichting van de financiële verhoudingen weliswaar als een randvoorwaarde voor een succesvolle uitvoering van het programma benoemd, maar wordt vooral verwezen naar het hierboven genoemde rapport van de stuurgroep uit 2017, en naar de mogelijkheid om in de financiële verhoudingen meer te differentiëren tussen provincies en gemeenten, dat wil zeggen een iets minder strikte verevening na te streven.

Dit essay richt zich op twee vragen:

- 1 Hoe zou – gelet op de aard van de huidige bestuurlijke opgaven én gelet op de huidige *state-of-the-art* in de literatuur – het stelsel van financiële verhoudingen (op hoofdlijnen) kunnen worden vormgegeven?
- 2 Hoe zou de transitie van het huidige – verouderde – stelsel naar een nieuw stelsel er uit kunnen zien, en welke rol kunnen de duurzaamheidsopgaven daarbij spelen?

#### 1.4 Opbouw van het essay

In paragraaf 2 wordt eerst ingegaan op de duurzaamheidsopgaven. Daarbij worden kort drie cases besproken (bodemsanering, Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, en Uutfasering Aardgas), inclusief de (mogelijke) vertaling van deze drie concrete maatschappelijke (duurzaamheids)opgaven naar de financiële verhoudingen.

Paragraaf 3 biedt een overzicht van inzichten uit de (nationale en internationale) wetenschappelijke literatuur over financiële verhoudingen, en paragraaf 4 gaat in op literatuur op enkele verwante terreinen (*multi-level governance, comparative federalism*).

Vervolgens worden in paragraaf 5 de countouren geschetst van een nieuw stelsel van financiële verhoudingen.

Tot slot (paragraaf 6) wordt ingegaan op de vraag hoe een dergelijk nieuw stelsel kan worden ingevoerd.

## 2 Duurzaamheidsopgaven

### 2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt eerst kort ingegaan op de drie voornaamste duurzaamheidsopgaven: energietransitie, klimaatadaptatie en de circulaire economie (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 wordt kort geschetst hoe in een drietal concrete gevallen – op het terrein van milieu en duurzaamheid – beleid(suit)voering is of wordt vertaald naar de financiële verhoudingen. Het gaat daarbij om twee gevallen die in het recente verleden hebben gespeeld (bodemsanering en het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) en een case die – als onderdeel van de energietransitie – actueel en urgent is: de Uutfasering Aardgas.

## 2.2 Energietransitie, klimaatadaptatie en de circulaire economie

Energietransitie, klimaatadaptatie en de overgang naar een circulaire economie vormen grote uitdagingen voor de Nederlandse samenleving. Energietransitie, klimaatadaptatie en de circulaire economie zijn uiteraard met elkaar verbonden, en versterken elkaar onderling. Een beter gebruik van grondstoffen draagt bij aan de energietransitie; een betere energietransitie beperkt de gevolgen van klimaatverandering en daarmee de vereiste inzet qua klimaatadaptatie.

Waaruit bestaan de opgaven op deze drie terreinen en waaruit bestaat –op hoofdlijnen- (de ambitie van) het huidige beleid?

### *Energietransitie*

De energietransitie richt zich op het beperken van klimaatverandering. Het Nederlandse klimaatbeleid is gebaseerd op diverse internationale afspraken, zoals het VN-klimaat-raamverdrag van 1994 (de *United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), het Kyoto-protocol van 1997, en – meest recent – het Akkoord van Parijs, overeengekomen op de Klimaatconferentie van Parijs in 2015 (de *Conference of Parties*, COP21).

Klimaatknoorden richten zich primair op beperking van temperatuurstijging; het Akkoord van Parijs stelt dat de mondiale temperatuurstijging ruim onder de 2 graden Celsius moet liggen (ten opzichte van het zogenaamde pre-industriële tijdperk), met een streven naar een stijging van maximaal 1,5 graad Celsius. Voor de Europese Unie betekent dit een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in 2030 (ten opzichte van 1990) met minstens 40% (gevolgd door 60% in 2040 en 80-95% in 2050).<sup>6</sup> Nederland zet in op versnelde reductie in EU-verband, namelijk 55% in 2030, en heeft voor zichzelf een reductie van 49% als streefniveau vastgelegd (Regeerakkoord 2017, onderdeel 3.1).

Het Regeerakkoord voorziet in verankering van deze doelstelling in een Klimaatwet, en in het opstellen van een nationaal Klimaat- en energieakkoord.

De uitwerking van een dergelijk akkoord vergt grote inspanningen, van overheden, burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen. Van groot belang daarin zijn zowel maatschappelijke initiatieven (zoals energiecoö-

6 Zie [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_en). De huidige Europa 2020-strategie voorziet in een reductie van broeikasgassen van 20% in 2020, een aandeel van duurzame energiebronnen van 20% (in 2020), en toename van de energie-efficiëntie (d.w.z. een beperking van energieverbruik) van eveneens 20% (in 2020).

peraties, waarvan er nu al naar schatting ruim 400 actief zijn<sup>7</sup>) als de regionale energiestrategieën, waarin meerdere overheidslagen samenwerken.<sup>8</sup>

Ook de decentrale overheden beschouwen de energietransitie nadrukkelijk als een 'nationale opgave' (IPO/UvW/VNG, 2017, p. 16), waarbij een indrukwekkende hoeveelheid maatregelen, uitgesplitst naar speerpunten, wordt gepresenteerd, en de gewenste inzet van zowel Rijk als decentrale overheden gedetailleerd wordt beschreven. Van belang is hier vooral de door decentrale overheden gewenste inzet van het Rijk bij het vormgeven van adequate financieringsarrangementen (IPO/UvW/VNG, 2017, p. 18-21):

- Gezamenlijk ontwikkelen van financieringsarrangementen om het energie-neutraal maken van woningen te versnellen. Zo nodig wordt de wet- en regelgeving aangepast, om bijvoorbeeld de mogelijkheid tot differentiatie in lokale belastingtarieven, co-financiering en revolverende fondsen mogelijk te maken;
- Gezamenlijk oplossingen vinden voor het risico op een ongelijke verdeling van de lusten en de lasten van de energietransitie, bijvoorbeeld door huurstijgingen. Financieringsarrangementen ontwikkelen om te zorgen dat alle woningeigenaren kunnen verduurzamen;
- Zorgen voor voldoende investerend vermogen van woningcorporaties om de verduurzaming van hun woningvoorraad te versnellen;
- Aanpassen van de normbedragen voor scholen om verduurzaming van scholen te faciliteren;
- Middelen ter beschikking stellen in het topsectorenbeleid voor regionale ecosystemen en de rol van het MKB daarin, zodat innovaties maximaal worden gestimuleerd.

De Programmastart IBP meldt (p. 12): *'Alle overheden zetten samen de schouders onder de totstandkoming van het Klimaatakkoord. Het IBP is versterkend aan het Klimaatakkoord dat tot stand komt onder regie van de minister van EZK. Voor de uitvoering is een goede werkstructuur en regelmatig bestuurlijk overleg tussen het Rijk en decentrale overheden nodig. We zetten ons bij het Klimaatakkoord in voor een meerjarige programmatische nationale aanpak met landsdekkend integrale regionale energie- en klimaatstrategieën, waarbij de koepels het voortouw nemen om dit samen met het Rijk uit te werken'* en (p. 36): *'Alle overheden brengen in beeld wat zij kunnen bijdragen in het kader van de klimaatopgave en wat nodig is om te komen tot een akkoord dat leidt tot 49% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030'*.

7 Lokale Energiemonitor 2017, zie <https://www.hieropgewekt.nl/lokale-energie-monitor>.

8 Aan de Green Deal Pilots Regionale Energiestrategie van mei 2016 werken zes partijen mee: de ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu, en Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, de VNG, de UvW, en het IPO. Met het Programma Regionale Energiestrategieën willen deze overheden ervaring opdoen (in zeven pilotregio's) met een regionale energiestrategie. Een dergelijke strategie richt zich op de realisatie van de beoogde CO<sub>2</sub>-reductie voor de betreffende regio, op korte termijn, en aan het samenvoegen voor de betreffende regio van alle ontwikkelingen en plannen tot een samenhangende geheel in relatie tot de lange termijn opgave. Zie <http://regionale-energiestrategie.nl/regionale-energiestrategie/10-vragen-over-het-programma/>.

### *Klimaatadaptatie*

Klimaatadaptatie betreft het aanpassen van de leefomgeving aan de onvermijdelijke gevolgen van klimaatverandering, als onderdeel van het bredere energie- en klimaatbeleid dat mede gericht is op het voorkomen van – verdere – klimaatverandering door het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen. Op dit terrein is in het kader van het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie al afgesproken de aanpak van klimaatadaptatie te versnellen en te intensiveren, met het oog op de klimaatbestendige (en waterrobuuste) inrichting van Nederland, in 2050.

Ook hier zijn door de decentrale overheden de benodigde maatregelen en inzet van de verschillende bestuurslagen uitgebreid in kaart gebracht (IPO/UvW/VNG, 2017, p. 21-24). In financieel opzicht bepleit men vooral het toevoegen van extra middelen aan het Deltafonds voor de uitvoering van regionale klimaatadaptatiestrategieën.

De Programmastart IBP meldt (p. 12): *‘Er wordt gewerkt aan een bestuursakkoord klimaatadaptatie tussen overheden zoals aangekondigd in het regeerakkoord. Voor klimaatadaptatie wordt door Rijk en decentrale overheden gebruikgemaakt van de bestaande (regionale) werkstructuren van het Deltaprogramma ruimtelijke adaptatie en de Nationale adaptatiestrategie (NAS). Voor klimaatadaptatie worden vanaf 2018 middelen van het Rijk en de medeoverheden ingezet.’*

### *Circulaire economie*

In een circulaire economie worden grondstoffen optimaal ingezet en hergebruikt.<sup>9</sup> Dit betreft alle schakels van de productieketen: van de winning van grondstoffen tot consumptie van eindproducten. Grondstoffen, die steeds schaarser worden door mondiale bevolkingsgroei en toenemende welvaart, worden in een circulaire economie – anders dan in een zogenaamde lineaire of take-make-waste economie – zo efficiënt mogelijk gebruikt, en dat draagt bij aan een schoner milieu. Voor het totstandbrengen van een circulaire economie zijn investeringen nodig, en nieuwe verdienmodellen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2017). Bedrijven moeten nieuwe allianties aangaan in bestaande en nieuwe productieketens. Overheidsbeleid zal nodig zijn om dergelijke samenwerking te faciliteren, kennisdeling te bevorderen, en om belemmeringen weg te nemen. Belemmeringen kunnen financieel van aard zijn, maar ook institutioneel, juridisch of maatschappelijk (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2015). Veel van dergelijke maatregelen zijn ook terug te vinden in de voorstellen van decentrale overheden (IPO/UvW/VNG, 2017, p. 24-26). Belangrijk is hier de suggestie (p. 26) dat de mogelijkheid wordt onderzocht om met behulp van differentiatie in de OZB onder meer de circulaire bouw (en verbouw) te stimuleren en te versnellen. De Programmastart IBP stelt het volgende omtrent de circulaire economie (p. 12): *‘De overheden stellen regionale circulaire economie strategieën op, zo mogelijk in combinatie of afstemming met de regionale energie – en klimaatstrategieën. Belangrijke invals-*

9 Zie <http://themasites.pbl.nl/circulaire-economie/>.

*hoek hierbij is welke initiatieven kansrijk en opschaalbaar zijn en waarbij een gezamenlijke inspanning van regio en Rijk nodig is. Er worden afspraken gemaakt over het circulair aanbesteden van gebouwen en infrastructuur’.*

#### *Duurzaamheidsopgaven en financiële verhoudingen*

Aan decentrale overheden staan uiteenlopende financiële instrumenten ter beschikking in het kader van de duurzaamheidsopgaven (IPO/UvW/VNG, 2017, p. 27-31):

- brede inzet van reguliere investeringsuitgaven en inkoop;
- inzet van – bestaande – revolverende fondsen;
- inzet van gemeentelijke belastingheffing (zie Schep, elders in deze essaybundel);
- bundeling van risicodragend kapitaal, voor het aanjagen van particuliere initiatieven, via samenwerking met bijvoorbeeld Invest-NL, het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI), en regionale ontwikkelingsmaatschappijen;
- (versnelde) investeringen in duurzame mobiliteitssystemen en in onrendabele toppen voor integrale duurzame gebiedsontwikkeling;
- (versnelde) en extra investeringen in klimaatadaptatie en de circulaire economie.

Als minimale inzet van het Rijk denkt men daarbij aan het instellen van een transitiefonds, het organiseren van uitvoeringskracht en kennisontwikkeling, het wegnemen van belemmeringen in de vennootschapsbelasting en de omzetbelasting, en bijdragen aan investeringen in klimaatadaptatie en de circulaire economie. Duidelijk is verder dat de regio voor de duurzaamheidsopgaven als de meest adequate schaal wordt beschouwd: alle beoogde strategieën zijn regionale strategieën.

Verder bepleit men (IPO/UvW/VNG, 2017, p. 30) verruiming van de EMU-tekortruimte (voor 2018 vastgesteld op 0.3% BBP) tot 0.45% BBP. Dit is lijn met eerdere pleidooien waarbij gewezen werd op het gevaar van onvoldoende ruimte voor investeringen op decentraal niveau (VNG, 2015). Met betrekking tot het decentraal belastingstelsel vraagt men vooral aandacht voor de mogelijkheid tot flexibeler inzet van fiscale instrumenten, zoals tariefdifferentiatie in de OZB; de omvang van het decentraal belastinggebied wordt niet sprake gebracht.

De Programmastart IBP gaat ook in de verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en decentrale overheden bij de duurzaamheidsopgaven en mikt ook op de regio als ‘brandpunt’. Daarover wordt het volgende opgemerkt (p. 35): *‘De opgaven binnen klimaat- en energie, klimaatadaptatie en circulaire economie komen samen in de regio. Een samenhangende regionale visie en aanpak is daarom essentieel. In de uitvoering krijgen veel ambities een concrete vertaling naar de gebieden en daarmee een eigen ruimtelijk beslag waarvoor de democratische verantwoordelijkheid ligt bij decentrale overheden. Waar dit niet het geval is raakt de rijksbevoegdheid direct aan deze verantwoordelijke-*

*den. Deze verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en decentrale overheden moet elkaar niet in de weg zitten maar juist versterken'. Op dit moment is echter nog onduidelijk hoe een en ander zich vertaalt naar de financiële verhoudingen. In vrij algemene zin staat hierover het volgende vermeld in de Programmastart IBP (p. 7): 'In de uitvoering van belangrijke overheidstaken spelen gemeenten en provincies een steeds belangrijker rol [...] In gezamenlijke programmatische afspraken met provincies en gemeenten moet hiervoor ruimte zijn, naast nationale opgaven waar we samen voor staan. In het gemeente- en provinciefonds komt extra geld beschikbaar voor deze taken'. Ook heeft het kabinet in het regeerakkoord aangegeven zelf extra middelen ter beschikking te stellen ter financiering van klimaat- en energietransities.<sup>10</sup> Het Regeerakkoord 2017 vermeldt verder (p. 38): 'Daarnaast zal ook een aanzienlijk deel van de extra middelen voor decentrale overheden ten goede komen aan klimaatbeleid volgens te maken afspraken. De verduurzamingsopgave van de gebouwde omgeving vindt immers met name plaats onder verantwoordelijkheid van decentrale overheden. In een bestuursakkoord wordt dit nader uitgewerkt. Met InvestNL komt er voorts meer risicodragend kapitaal beschikbaar, ook voor energietransitieprojecten'.*

In bijlage 4 van de Programmastart IBP wordt vervolgens ingegaan op de normeringssystematiek, waarbij gekozen wordt voor een koppeling aan de totale rijksuitgaven (rijksbegroting, sociale zekerheid en zorg), gecorrigeerd tot de netto uitgaven onder het totale uitgavenplafond, daarmee tegemoetkomend aan de wens van decentrale overheden tot grotere stabiliteit. Hoeveel extra middelen er exact ter beschikking komen voor de duurzaamheidsopgaven is onduidelijk.

### 2.3 Drie cases

Hoe is in het verleden met dergelijke duurzaamheidsopgaven in de financiële verhoudingen omgegaan en welke concrete uitdagingen bieden de huidige duurzaamheidsopgaven voor die financiële verhoudingen?

Om deze problematiek inzichtelijk te maken, worden drie cases beschreven:

- *Bodemsanering* op gemeentelijk en provinciaal niveau, vormgegeven via een decentralisatie-uitkering in GF en PF, ter bekostiging van lokale subsidieregelingen voor spoedeisende sanering door bedrijven;
- *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit* (NSL; 2009-2018): standaard-setting door EU en Rijk, subsidiëring van deelnemende provincies, doorleiding naar deelnemende gemeenten;
- *Uitfasering aardgas* (Green Deal 2017, Regeerakkoord 2017, IPO/UvW/VNG, 2017; IBP, 2017): de vormgeving ligt hier nog (groten)deels open.

<sup>10</sup> Het kabinet trekt zelf in totaal € 4 miljard (per jaar) uit: € 300 miljoen voor verkenningen, expertise-opbouw en proefprojecten, € 3,2 miljard afkomstig uit SDE+-middelen, € 100 miljoen afname van de verhuurdersheffing wegens het afhankelijk maken van de hoogte ervan van investeringen in energiebesparing door corporaties, en extra middelen vanwege de hervorming van de salderingsregeling duurzame elektriciteit in 2020.



*Bodemsanering*<sup>11</sup>

Het gifschandaal in Lekkerkerk, dat in 1980 aan het licht kwam, vormde de eerste grote bodemvervuilingsaffaire in Nederland, rap gevolgd door vergelijkbare affaires (Volgermeerpolder, Old Ruitenborg in Hengelo, Zellingwijk in Gouderak, Coupépolder in Alphen aan den Rijn, Griftpark in Utrecht). Bodemsanering werd in korte tijd een belangrijke maatschappelijke opgave. Waar eerst vooral bodemverontreiniging in of nabij recent gebouwde woonwijken (veroorzaakt door stortafval) in de belangstelling stond, bleek al vlug dat ook in binnensteden en op (voormalige) bedrijventerreinen sprake kon zijn van (ernstige) bodemverontreiniging. De eerste inventarisatie van de problematiek (de Ginjaar-inventarisatie, opgestart in 1980) leidde tot een indicatieve schatting van 350 te saneren locaties (geschatte kosten – omgerekend – € 450 miljoen). In 1997 was dat opgelopen tot 70.000 te saneren locaties (geschatte kosten: € 45 miljard). In 2005 werd het aantal verontreinigde locaties geschat op 600.000 (Landsdekkend beeld/UBI bestand 2005), waarvan naar schatting 10% moet worden gesaneerd, uiterlijk in 2030.

De Wet bodembescherming (Wbb) die begin jaren '80 nog in behandeling was (en sinds 1987 geldt) kende een zeer beperkte saneringsregeling. Daarom werd de Interimwet Bodemsanering (Ibs) tot stand gebracht, die in januari 1983 in werking trad. De Ibs bood een juridisch, financieel en bestuurlijk kader voor bodemsanering. Kern vormde de introductie van een voorschotregeling voor bodemsanering, gekoppeld aan kostenverhaal bij de veroorzaker van de verontreiniging. In 1994 werd de Wbb uitgebreid met een eigen saneringsregeling (de zogenaamde Inbouwwet, waarmee de Ibs werd ingebouwd in de Wbb), en verviel de Ibs. Daarmee werd overigens ook het accent voor wat betreft de uitvoering van bodemonderzoek- en sanering verlegt van de overheid naar de veroorzaker dan wel de rechtzittende op de grond. De rol van overheid in bodemsanering richtte zich vooral op spoedlocaties.

Op grond van de Wbb voeren de budgethouders (d.w.z. de provincies, en vanaf 1995 de vier grote gemeenten) bodemonderzoek en bodemsanering in hun gebied uit. Voor relatief kleine saneringsprojecten kregen de Wbb-budgethouders daartoe jaarlijks van de rijksoverheid een budget voor de aanpak van ernstige bodemverontreiniging toebedeeld (de zogenaamde budgetfinanciering), per geval tot maximaal 90% van de totale saneringskosten. De overige 10% kwamen voor rekening van provincie en gemeente. Voor grotere projecten werd door de rijksoverheid een afzonderlijke bijdrage verleend. In 2002 werd de budget-/projectfinanciering vervangen door meerjarenfinanciering op programmatische grondslag. In de loop der jaren werd ook het aantal 'rechtstreekse gemeenten' uitgebreid, en

11 De weergave is grotendeels gebaseerd op <http://www.clo.nl/indicatoren/nlo257-bodemkwaliteit-en-bodemverontreiniging-beleid?ond=20878>, <http://www.clo.nl/indicatoren/nlo446-bodemsanering-financiering-en-marktwerking>, <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/bodemconvenant/convenanten/> en het Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020.

werd bodemsanering in het stedelijk gebied onderdeel van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), in werking sinds 1 januari 2000, was bedoeld om diverse voorzieningen in de steden te verbeteren. Hieronder vielen ook duurzame milieumaatregelen, waaronder bodemsanering.

In juli 2009 is het ‘Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties’ getekend door vertegenwoordigers van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Hierin zijn afspraken gemaakt voor een beleid waarin de doelstellingen voor de bodem worden geïntegreerd met die voor energie, water, biodiversiteit en ruimtelijke ontwikkeling, en is bodemsanering grotendeels gedecentraliseerd, met als argument dat decentrale overheden beter dan het Rijk het belang van bovenstaande thema’s voor lokale en regionale ontwikkelingen kunnen beoordelen en aansturen. Decentralisatie werd dus opgevat als de consequentie van een integrale aanpak. De verantwoordelijkheid voor de realisering van het beleid kwam te liggen bij de gemeenten (voor het stedelijk gebied) en de provincies (voor het landelijke gebied). Op grond van latere convenanten (Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties 2010-2015 en het huidige Convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020) vond verdere decentralisatie plaats.

Circa de helft van de saneringen wordt uitgevoerd en gefinancierd door bedrijven. Het Rijk ondersteunt dit op een aantal punten zoals de uitvoering van convenanten bodemsanering met het bedrijfsleven, de bedrijvenregeling, het Bodemcentrum en het onderzoek op in gebruik zijnde bedrijfsterreinen. De bedrijvenregeling is een subsidieregeling voor de sanering van bedrijventerreinen.

Met voorbijgaan aan allerlei details, kan gesteld worden dat bekostiging van de inspanningen die decentrale overheden op het terrein van bodemsanering plegen in de periode vanaf 1997 in de financiële verhoudingen is vertaald via specifieke uitkeringen (voor daadwerkelijke projectgebonden saneringsinspanningen) en de algemene uitkering (voor apparaatskosten). In de huidige convenantsperiode worden de kosten van bodemsanering en apparaatskosten (in totaal voor de periode: € 287 miljoen, exclusief eventuele aanvullende financiële middelen) via een decentralisatie-uitkering uitgekeerd, met uitzondering van de apparaatskosten voor de G4 (vanuit de begroting van BZK) die via de algemene uitkering lopen.

#### *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit<sup>12</sup>*

Het NSL werd op 1 augustus 2009 van kracht, ter invulling van de eisen die gesteld worden door de Europese richtlijn luchtkwaliteit. Het niet-voldoen aan die eisen

<sup>12</sup> Gebaseerd op Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu, d.d. 26 september 2017, over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting NSL, en Kabinetsbesluit tot verlenging NSL (september 2016).

vormde reden tot het indienen bij en het inwilligen door de Europese Commissie van een derogatie-verzoek, waarbij werd bepaald dat Nederland vanaf juni 2011 diende te voldoen aan de EU-norm voor fijnstof en vanaf 2015 aan de norm voor stikstofdioxide.

Het NSL beoogt bundeling van de bestuurskracht van alle betrokken overheden. Enerzijds is het doel tijdig te voldoen aan Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit, waardoor een belangrijke bijdrage geleverd kan worden aan het verminderen van gezondheidsrisico's van luchtverontreiniging: effecten op de luchtwegen en op het hart- en vaatsysteem. Anderzijds wordt beoogd ruimte te scheppen voor de uitvoering van nieuwe projecten. In het programma worden maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit bijeen gebracht met gewenste projecten.

De rolverdeling binnen het NSL is als volgt: het Rijk faciliteert en monitort, de coördinerende rol ligt bij de provincies en de zeven NSL-regio's. De provincies hebben daartoe de lokale en regionale maatregelen gebundeld in regionale samenwerkingsprogramma (RSL's). De feitelijke keuzes ten aanzien van de te nemen lokale en regionale maatregelen en de voorgenomen bouwprojecten liggen dus bij de decentrale overheden.

Bekostiging van het NSL (en de RSL's) vond tot eind 2016 plaats via een specifieke uitkering, maar die specifieke uitkering is gestopt per 1 januari 2017. Onder het NSL zullen dus vanuit het Rijk geen extra financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Wel heeft het Rijk twee keer € 8 miljoen ter beschikking gesteld voor Amsterdam en Rotterdam voor de aanpak van structurele over de stad verspreide stikstofdioxide- knelpunten. Financiering hiervan loopt via het gemeentefonds. De uitgaven voor verbetering van de luchtkwaliteit via de specifieke uitkeringen bedroegen cumulatief over de periode 2006–2018 € 320 miljoen, van in totaal € 1.519 miljoen. De overige uitgaven betroffen de directe uitgaven van het Rijk.

### *Uitfasering aardgas*

Eén van de grote uitdagingen binnen de energietransitie is verwarming, waarvoor in Nederland, sinds de vondst van aardgas in vaderlandse bodem (in Slochteren, in 1959), vooral aardgas wordt gebruikt.

Op de Nationale Klimaatop (2016) is afgesproken dat Nederland gaat stoppen met het koken en stoken op aardgas, en dat het gebruik van aardgas in de gebouwde omgeving uiterlijk 2050 geheel tot het verleden behoort. Een en ander is op dit moment vormgegeven via een zogenaamde Green Deal: een afspraak – onder regie van de rijksoverheid – tussen verschillende overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Deze Green Deal volgt op een eerder manifest uit 2015. Het definitief stoppen met de gaswinning in Groningen, waartoe het kabinet op donderdag 29 maart 2018 besloot, is weliswaar ingegeven door de onveilige situatie in het gaswinningsgebied, en niet primair door klimaatdoelstellingen, maar zet ongetwijfeld verdere druk op de uitfasering.

Verwarming met aardgas zal volledig vervangen moeten worden door duurzame energiebronnen, door aansluiting op een warmtenet, op warmtepompen, op elek-

trische warmtebronnen (zoals zonne-energie), door vervanging door biogas, en/of door combinaties (hybride oplossingen). Bij nieuwbouwprojecten kan aardgas al direct worden vervangen door dergelijke andere energiebronnen. Bij bestaande woningen (in ons land: ca. 7 miljoen) kan koken op gas eenvoudig vervangen worden door een keramische of inductiekookplaat, maar dat is lastiger voor de verwarming in huis. Een andere uitdaging is om – bijvoorbeeld bij het gebruik van zonne-energie – mogelijkheden te creëren om energie op te slaan.

De maatregelen die benodigd zijn om tot een uitfasering te komen zijn dus divers. De insteek is een aanpak op wijkniveau, met uiteenlopende vormen van publiek-private samenwerking, tussen gemeenten, energiebedrijven, netbeheerders, provincies, woningcorporaties, bouwbedrijven, milieuorganisaties, lokale energie initiatieven en overige bewonersorganisaties. Regionale en landelijke samenwerking is nodig met het oog op kostenreductie en kennisdeling. Investeringsen zijn nodig voor de vervanging van aardgasgestookte warmtebronnen. Dergelijke investeringen gaan ook gepaard met desinvesteringen (versneld vervangen van bestaande aardgasgestookte apparatuur). Bestaande subsidieregelingen (zoals de Investeringssubsidie Duurzame Energie, ISDE en de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie, SDE en SDE+) en leningsfaciliteiten (zoals het Nationaal Energiebespaarfonds) zullen ongetwijfeld verder dienen te worden uitgebouwd.

De decentrale overheden voorzien daarvoor een regionale aanpak, in lijn met de regionale energiestrategieën (UIPO/UvW/VNG, 2017, p. 40): *‘Met gemeenten, provincies, waterschappen en netbeheerders maken we per regio een plan voor verduurzaming van de gebouwde omgeving om te komen tot een programmatische aanpak met een optimale mix van energiebesparing, duurzame warmte en duurzame opwekking’*. Die regionale strategieën worden ingekaderd in een gezamenlijk plan van aanpak voor de uitfasering van aardgas, als onderdeel van het Nationaal Programma Energietransitie. De door decentrale overheden gewenste financiële arrangementen zijn hierboven (paragraaf 2.2) reeds beschreven.

Als we de twee ‘oudere’ cases vergelijken met de huidige opgaven, waaronder de case van het uitfaseren van aardgas, dan vallen enkele zaken op.

- Het bodemsaneringsvraagstuk was urgent, maar relatief simpel in die zin dat uit de aard der zaak (dat wil zeggen: locatie-gebonden problematiek) gericht middelen konden worden ingezet. Omdat de exacte taakverdeling ten aanzien van bodembeheer tussen de verschillende overheidslagen nog volop in discussie was, ontstond een ad-hoc taakverdeling, op grond van de aard en omvang van de verontreiniging. Duidelijk was dat de decentrale overheden de urgente en vaak met veel financiële onzekerheden omgeven bodemsaneringsoperaties niet zelf uit de – beperkte – eigen financiële middelen konden bekostigen. Waar dus in eerste instantie het Rijk het voortouw nam, ook in de verzameling van kennis en het verkrijgen van inzicht in de ernst van de problematiek, werd echter al snel tot decentralisatie besloten, met inzet van het

instrument van specifieke uitkeringen. Daarnaast werden afzonderlijk instrumenten ontwikkeld in de relatie overheid-bedrijven (kostenverhaal, bedrijvenregeling).

- Bij het NSL was het Rijk de eerstverantwoordelijke, ook richting de EU, voor de Nederlandse luchtkwaliteit, maar vroegen de betreffende maatregelen om uitvoering op regionaal en lokaal niveau. De provincies werd daarom een belangrijke uitvoerende-coördinerende rol toebedeeld. Ook hier zien we dat gekozen wordt voor eenzelfde bekostigingssystematiek: specifieke uitkeringen.
- De energietransitie, en daarbinnen de uitfasering van het aardgas, lijkt vele malen ingewikkelder dan beide andere cases. Hier zien we alle elementen terug die eerder werden toegeschreven aan moderne bestuurlijke opgaven: samenwerking tussen publieke en private actoren, een echte gezamenlijke opgave voor meerdere bestuurslagen, samenwerking op uiteenlopende schaalniveaus (van wijkniveau tot gemeentelijk, regionaal, provinciaal en rijksniveau, ingebed in internationale afspraken), en complexe financiële investeringsconstructies.

### 3 Het wetenschappelijke perspectief op (duurzaamheid in) financiële verhoudingen

#### 3.1 Inleiding

Het huidige stelsel van financiële verhoudingen in ons land is grotendeels gebaseerd op gedachtengoed dat in de wetenschappelijke literatuur wordt aangeduid als *first-generation fiscal federalism*. In deze paragraaf staat dit deel van de literatuur centraal, in de volgende paragraaf wordt ingegaan op meer recente inzichten.

Deze paragraaf is als volgt opgebouwd. In 3.2 worden eerst de basisgedachten van *first-generation fiscal federalism* uiteengezet. Vervolgens wordt besproken hoe die gedachten (mede) ten grondslag liggen aan het Nederlandse stelsel van financiële verhoudingen (3.3).

In 3.4 gaan we in op meer recente inzichten, die ook wel worden aangeduid als *second-generation fiscal federalism*.

Aansluitend (3.5) wordt gekeken hoe in dit deel van de literatuur wordt omgegaan met duurzaamheidsaspecten. Deze toesplitsing staat wel bekend als *environmental (fiscal) federalism* of *green (fiscal) federalism*.

#### 3.2 First-generation fiscal federalism<sup>13</sup>

Deze meer klassieke literatuur is vanaf de jaren '50 grotendeels opgebouwd door auteurs uit Noord-Amerika, zoals Tiebout (1956), Musgrave (1959, 1969), Breton (1965) en Oates (1972, 1977). Centraal staat het taakverdelingsvraagstuk, of *task allocation*: welke bestuurslaag doet wat? In samenhang met deze taakverdeling komen vervolgens bepaalde financiële verhoudingen (*intergovernmental fiscal re-*

13 De weergave beperkt zich hier tot hoofdlijnen en volgt grotendeels Groenendijk (2003).

lations) tot stand.<sup>14</sup> Daarmee biedt *fiscal federalism* een wat ruimere benadering dan wat in ons land veelal onder ‘financiële verhoudingen’ wordt verstaan. In Nederland is het gangbaar de financiële verhoudingen te definiëren als het geheel van regels aangaande de toewijzing van beschikkingsmacht over middelen aan overheden waartussen een bestuurlijke verhouding (d.w.z. een bepaalde verdeling van taken en bevoegdheden) bestaat (cf. Wassenaar en Verhagen, 2006, p. 12). De financiële verhoudingen zijn daarmee in principe een afspiegeling van de bestuurlijke verhoudingen (‘geld volgt (bestuurs)taak’), maar er bestaat uiteraard wel een zekere wisselwerking tussen bestuurlijke vormgeving en financiële verhoudingen (Rfv, 2011, p. 19). Vanuit *fiscal federalism* worden taakverdelingsvraagstukken en de toewijzing van beschikkingsmacht over (financiële) middelen integraal benaderd. In essentie staan vier verschillende vragen centraal (Groenendijk, 2003, p. 2):

- Welke taken horen thuis bij centrale overheden, welke bij sub-nationale overheden?<sup>15</sup>
- Zijn de verschillende overheidslagen financieel autonoom, of zijn er financiële relaties tussen centrale overheid en sub-nationale overheden (middelentoeiding)?
- Is de middelentoeiding opwaarts (van sub-nationale overheden naar de centrale overheid) of neerwaarts (van de centrale overheid naar de sub-nationale overheden)?
- Hoe kan de middelentoeiding het beste worden vormgegeven (d.w.z. welke soort uitkeringen worden gebruikt)?

### *Taakverdeling*

Binnen de klassieke *fiscal federalism* betreft het taakverdelingsvraagstuk drie – eveneens klassieke – publieke functies (de zogenaamde Musgrave-functies): allocatie (d.w.z. het zo efficiënt mogelijk aanwenden van schaarse middelen), verdeling en rechtvaardigheid, en stabilisatie (d.w.z. het zorgen voor een zo bestendig mogelijke economische ontwikkeling, zonder grote recessies of oververhitting).

14 Oates (1999, p. 1120) verwoordt het als volgt: “As a subfield of public finance, fiscal federalism addresses the vertical structure of the public sector. It explores, both in normative and positive terms, the roles of the different levels of governments and the ways in which they relate to one another through such instruments as intergovernmental grants”.

15 In dit essay spreken we van een centrale/nationale overheid en van sub-nationale overheden (of, toegespitst op de Nederlandse situatie, van rijksoverheid, en provincies en gemeenten). Omdat *fiscal federalism* ook toegepast kan worden op andere settings (federaties: federale overheid en staten; internationale samenwerking: EU en lidstaten; binnen gedecentraliseerde eenheidsstaten: nationale overheid en sub-nationale overheid) wordt in de literatuur veelal – op neutrale wijze – gesproken van higher level jurisdictions en lower level jurisdictions. *Federalism* wordt in de literatuur dus ruim opgevat (en dat geldt ook voor dit essay). Er is sprake van *federalism* als er (vrij naar Riker, 1962, p. 2) – minstens - twee overheidslagen zijn die het bestuur uitoefenen ten aanzien van dezelfde groep ingezetenen binnen een bepaald territorium, en iedere overheidslaag tenminste voor één beleidsterrein autonoom (en exclusief) bevoegd is.

De standaardredenering is dat vanuit het oogpunt van optimale allocatie taken belegd moeten worden op het niveau waarop de geografische reikwijdte van de baten van de taakvervulling samenvalt met de territoriale reikwijdte van de betreffende overheid. In de woorden van Breton (1965) is dit *perfect mapping*, Olson (1969) spreekt van het beginsel van *fiscal equivalence*, Oates (1972) van het beginsel van *correspondence*, en Musgrave (1986) van het beginsel van *reciprocity*. In dat geval worden de baten en kosten van te maken keuzes het beste tegen elkaar afgewogen, binnen de (politieke) context van en met informatie over de specifieke lokale situatie. Voorzieningen kunnen dan worden afgestemd op de lokale behoeften; zonder een dergelijke afstemming treden welvaartsverliezen op: het befaamde *decentralization theorem* zoals benoemd door Oates (1972, 1977), ook wel het Oates-theorema genoemd.

Indien er te weinig decentralisatie is, kunnen er ruimtelijke *spill-over* effecten optreden (*externalities*); de kosten van het beleid worden gedragen door de betreffende *jurisdiction*, de baten slaan (ook) elders neer, hetgeen de allocatieve afweging verstoort.<sup>16</sup> Dergelijke effecten kunnen overigens in principe op horizontaal niveau worden geïnternaliseerd (bi-of multilateraal). Zo kan een centrumgemeente afspraken maken met omliggende gemeenten over bijdragen in de kosten van centrumvoorzieningen. Indien de betreffende taak wordt verlegd naar een hoger bestuursniveau vindt verticale internalisatie plaats. *In extremis* kunnen nationale publieke goederen in het geding zijn, die op nationaal niveau thuishoren.

Een ander allocatief aspect is dat aan de kostenkant te veel decentralisatie kan leiden tot schaalnadelen in de productie van voorzieningen, die aanleiding kunnen zijn tot opschaling van de betreffende taken, bijvoorbeeld via regionale samenwerking.

De *stabilisatiefunctie* wijst vooral in de richting van centralisatie van taken. De omvang van lokale overheden (en hun begrotingen) is veelal te klein om een verschil te maken. In grotere federaties (zoals in Canada en Duitsland) valt de keuze vaak uit in de richting van coördinatie van begrotingsbeleid over overheidslagen heen; in kleinere eenheidsstaten (zoals in Nederland) is de stabilisatiefunctie voorbehouden aan het nationale overheidsniveau.

Het *verdelingsperspectief* wijst eveneens in de richting van centralisatie. Het voeren van inkomensbeleid door sub-nationale overheden wordt in de *fiscal federalism theory* als zodanig niet afgewezen. Sterker nog, inkomensbeleid kan worden opgevat als een *local good* (Pauly, 1973; Musgrave, 1997) indien het gaat om beleid dat voorkeuren van burgers tot uitdrukking brengt ten aanzien van de welvaart van hun medeburgers. Het idee is wel dat dergelijk beleid feitelijk niet volledig houdbaar is. Indien een bepaalde sub-nationale overheid (gemeente A) een sterk

16 Te weinig decentralisatie kan juist leiden tot internalities: de baten van beleid slaan uitsluitend neer in een deel van de *jurisdiction*, maar de kosten worden gedragen door het geheel. Ook dan treedt verstoring van de allocatieve afweging op.

progressief inkomensbeleid voert (met hoge lokale belastingen voor de rijken, ter bekostiging van voorzieningen voor lagere inkomensgroepen) zal – uitgaande van mobiliteit van kiezers/belastingbetalers – een exodus van rijkere ingezetenen optreden, die kiezen voor vestiging in een andere, hun beter gezinde, gemeente B, waardoor de (belasting)grondslag voor het progressieve inkomensbeleid in gemeente A erodeert. Gemeente A ‘blijft achter’ met vooral lagere inkomens, en dus een geringe belastingcapaciteit.<sup>17</sup>

#### *Autonomie of middelenverdeling?*

In principe is het goed mogelijk een hoge mate van autonomie te scheppen voor de verschillende overheidslagen, door congruentie te bewerkstelligen van taken (*power to spend*) en bevoegdheden tot het heffen van belastingmiddelen (*power to tax*). Uitgaande van een bepaalde verdeling van overheidstaken over de verschillende overheidslagen, zou in beginsel iedere overheid een ‘eigen belastinggebied’ moeten hebben waarmee het zelfstandig kan voorzien in de bekostiging van het eigen takenpakket. Daar waar de centrale overheid ingrijpt (ter internalisatie van spill-over effecten, en uit stabilisatie- en/of verdelingsoogpunt) wordt die congruentie echter al vlug verstoord.

Vanuit het stabilisatieperspectief gezien, is het – uitgaande van het beleggen van de stabilisatietaak op centraal niveau – raadzaam de begroting van subnationale overheden zoveel mogelijk te ontdoen van conjunctuurgevoelige elementen. Dat betekent dat sommige belastingen (inkomstenbelasting, winstbelasting) minder geschikt zijn voor subnationale overheden en dat legt beperkingen op aan hun – potentieel – belastinggebied en dus aan hun autonomie.

Vanuit het *allocatieperspectief* gezien wordt congruentie van taken en belastinggebied vooral verstoord door het oplossen van *spill-over* effecten. Zoals hierboven uiteengezet, is de standaardredenering dat bij voorzieningen met positieve *spill-overs* (zoals een theater in een centrumgemeente) er vlug sprake zal zijn van ondervoorziening (de besluitvormers in de betreffende gemeente nemen de kosten en baten voor de eigen gemeente in ogenschouw, maar niet de baten die neerslaan over de eigen gemeentegrens). Bij negatieve *spill-overs* (zoals grensoverschrijdende milieuvervuiling) is het omgekeerde het geval: een overvoorziening (of ondervoorziening van maatregelen ter reductie van vervuiling). Zoals gezegd kunnen dergelijke externe effecten op horizontale wijze worden opgelost, met instandhouding van congruentie/autonomie. Dat laatste geldt ook indien de betreffende taak centraal wordt belegd. Indien de betreffende taken sub-nationaal blijven, maar de centrale overheid speelt een rol in de internalisatie (door middel van enigerlei verevening), dan treedt een verstoring van de congruentie/autonomie op.

17 Tiebout (1956), één van de grondleggers van de theorie, zag overigens vooral de positieve kanten van dergelijke mobiliteit, omdat daarmee verschillende groepen burgers (met verschillende voorkeuren voor lokale overheidsvoorzieningen) zich zouden verzamelen in homogene groepen met hun ‘eigen’ lokale overheid.



De belangrijkste factor is hier echter het *verdelingsvraagstuk*. Indien inkomensbeleid is voorbehouden aan de centrale overheid, liggen bepaalde belastingen (inkomstenbelasting, vermogensbelasting) minder voor de hand als onderdeel van het decentraal belastinggebied. Een ander aspect is hoe een centrale overheid om moet gaan met verschillen in voorzieningen tussen sub-nationale overheden. Indien die verschillen louter het gevolg zijn van verschillen in voorkeuren van burgers in verschillende provincies of gemeenten, is er in principe niets aan de hand.<sup>18</sup> Feitelijk verkeren sub-nationale overheden in verschillende uitgangposities voor wat betreft a) de kosten die gemoeid zijn met het totstandbrengen van voorzieningen, en b) de belastingcapaciteit. Het standaardvoorbeeld van kostenverschillen binnen de Nederlandse context is de bodemgesteldheid. Bij verschillen in belastingcapaciteit gaat het om verschillen in de grootte van de belastinggrondslag. Musgrave (1961) bespreekt in dit verband diverse *pure equalization plans*, waaraan – gezien vanuit het perspectief van de centrale overheid – verschillende niveaus van ambitie ten grondslag liggen.<sup>19</sup>

Musgrave's werk vormde ongetwijfeld de directe inspiratie voor Goedhart (1973, 1975, 1982, 1989) die eveneens mogelijke aspiratieniveaus voor de centrale overheid ten aanzien van de egalisatie van voorzieningen op decentraal niveau benoemde, variërend van het afzien van enigerlei ingrijpen (waardoor er grote verschillen in voorzieningenniveaus en/of belastingdruk ontstaan) tot een streven naar qua aard en omvang gelijke voorzieningen. De exacte weergave van de aspiratieniveaus in de literatuur (en in Goedhart, 1973, 1975, 1982, 1989) verschilt nogal eens. Veelal heeft het eerste aspiratieniveau betrekking op egalisatie van – de grootste – verschillen in belastingcapaciteit (*equalization of fiscal capacity*), het tweede aspiratieniveau op egalisatie van verschillen in belastingcapaciteit én verschillen in behoefte aan voorzieningen (*equalization of fiscal strength*), en het derde niveau op egalisatie van belastingcapaciteit, behoeften, en kostenverschillen.<sup>20</sup> Verwarring kan ontstaan door het gebruik van de term kosten; kostenverschillen kunnen deels terug te voeren zijn op verschillen in behoeften gegeven de samenstelling van de lokale bevolking (bijvoorbeeld de vraag naar bepaalde sociale voorzieningen; *cost differences due to special needs*), en deels door buiten die behoeften gelegen factoren (bijvoorbeeld de bodemgesteldheid; *cost differences in units costs*) (Blöchliger et al., 2007, p. 12). Verder worden beide uitersten (geen enkele verevening, d.w.z. het nulniveau van aspiratie, en een vierde niveau van volledige verevening van daadwerkelijk aangeboden voorzieningen) soms wel en soms niet vermeld in de overzichten van aspiratieniveaus. Bij dat laatste niveau kan nog een

18 Sterker nog, dit is de ideale situatie die Tiebout (zie hierboven) voor ogen stond.

19 Musgrave (1961, p. 98) stelt ten aanzien van de keuze tussen dergelijke egalisatie-benaderingen: *'The final choice among the approaches, and among various forms of each, is a matter of political philosophy rather than economics.'*

20 Bij Goedhart (1973) maakt verevening van verschillen in belastingcapaciteit geen deel uit van het derde aspiratieniveau.

verschil worden aangebracht tussen een volledig gelijk voorzieningenpakket, en – minder vergaand, tussen het derde en vierde niveau in – een gelijk voorzieningenniveau waarbij de samenstelling van het voorzieningenpakket varieert (Allers, 2006).

Vaak wordt gesteld dat in ons land gestreefd wordt naar egalisatie van voorzieningencapaciteit, door middel van verevening van verschillen in belastingcapaciteit en van kostenverschillen, cf. het zogenaamde derde aspiratieniveau van Goedhart. Het idee is dat decentrale overheden, ondanks kostenverschillen, bij gelijke belastingdruk een gelijk voorzieningenniveau moeten kunnen leveren. Verschillen in belastingdruk (ten opzichte van het referentieniveau) weerspiegelen dan uitsluitend de keuze die een decentrale overheid zelf maakt voor meer of minder voorzieningen (ten opzichte van het referentieniveau).<sup>21</sup> Zoals Boorsma (2006) en Allers (2006, 2010) laten zien, ligt dit allemaal wat gecompliceerder, en beweegt de feitelijke ambitie zich (afhankelijk van de context) tussen niveaus 2 en 4.

In de internationale literatuur, met name de literatuur uit landen (zoals de VS) waar verevening feitelijk een minder voorname plaats inneemt in de financiële verhoudingen dan in ons land, en er dus grotere verschillen in voorzieningen optreden, is van oudsher veel aandacht besteed aan *fiscal competition* waarbij overheden onderling de strijd aangaan om belastinggrondslagen (burgers met belastbaar inkomen, bedrijven met winst). In grote lijnen gaat het hier om de vraag of dergelijke concurrentie wenselijk is, vanuit allocatief oogpunt. Voorstanders wijzen op de mogelijkheid dat overheden door concurrentie gedwongen worden tot efficiënte keuzes (verspilling wordt immers afgestraft). Tegenstanders wijzen op het gevaar van een *race-to-the-bottom*, waarbij essentiële voorzieningen in gevaar komen. We gaan hier niet in op deze – uitgebreide – literatuur<sup>22</sup>. In empirisch opzicht is vooral de vraag van belang in hoeverre er daadwerkelijk vergaande mobiliteit van belastinggrondslagen optreedt. Dat verschilt sterk per context, en lijkt voor de Nederlandse situatie niet erg relevant. Ook zonder mobiliteit van belastinggrondslagen is echter enigerlei concurrentie mogelijk. Als gevolg van decentralisatie, waardoor vergelijkbaar beleid wordt gevoerd bij een groot aantal bestuurlijke eenheden, kan zogenoemde maatstafconcurrentie (*yardstick competition*) optreden: burgers beoordelen de prestaties van ‘hun’ bestuurders (in termen van geboden voorzieningen en gevraagde financiële offers) aan de hand van die van de hen omringende gemeenten.

- 21 Waarbij het belastingoffer dat gevraagd wordt voor een uitbreiding van voorzieningen ten opzichte van het referentieniveau overigens nog steeds zal verschillen, gelet op onderliggende verschillen in belastingcapaciteit en kosten (zie Allers, 2010). De verevening neemt die onderliggende verschillen immers niet weg, en creëert uitsluitend op de referentieniveaus een gelijk speelveld.
- 22 Zie voor overzichten van de voornaamste voors en tegens bijvoorbeeld P. Musgrave (1990), Wrede (1997), Groenendijk (1999) en Oates (2001a).

*Opwaartse of neerwaartse middelenverdeling?*

Indien de congruentie tussen taken en belastingcapaciteit wordt doorbroken, ontstaan er zogenaamde (*vertical*) *fiscal gaps*.<sup>23</sup>

Het kan zijn dat de centrale overheid een takenpakket heeft met een tekortschietend belastinggebied (het aandeel in de totale overheidsuitgaven is groter dan in de totale belastingen). Dit is de situatie zoals die zich in de EU voordoet, waarbij aan de EU taken zijn toebedeeld zonder bijbehorende belastingbevoegdheden. Binnen de EU is er daarom sprake van opwaartse middelenverdeling door EU-lidstaten ('decentrale overheden') aan Brussel ('centrale overheid'), maar dit is een situatie die – ook in mondiaal perspectief – tamelijk uniek is. Boadway en Keen (1996) noemen dit een *negative fiscal gap*: de hoogste overheidslaag heeft tekortschietende middelen.

Vaak is er echter sprake van een *positive fiscal gap*: de hoogste overheidslaag heeft meer middelen dan voor de eigen taken nodig zijn, en decentrale overheden hebben een groter aandeel in de overheidsuitgaven dan in de belastingen. Er moet dan neerwaartse middelenverdeling plaatsvinden. In essentie gaat het hier om een situatie van gedeeltelijke (of gebrekkige?) decentralisatie: taken zijn wel gedeentraliseerd, belastingbevoegdheden in veel mindere mate.<sup>24</sup> Brueckner (2007) introduceerde hiervoor de term *partial decentralisation*.

*De financiële verhoudingen in enge zin*

De vormgeving van de daadwerkelijke financiële verhoudingen is in de klassieke literatuur een tamelijk eenduidige welvaartstheoretische kwestie. Algemene uitkeringen (ongebonden uitkeringen, *unconditional grants*, *block grants*) verdienen in beginsel de voorkeur boven specifieke uitkeringen (*conditional grants*, *earmarked grants*), omdat ze de voorkeuren op decentraal niveau niet verstoren. Specifieke uitkeringen verstoren de bestedingsvrijheid wel, waarbij er verschillende welvaartseffecten optreden voor verschillende soorten specifieke uitkeringen (*matching/non-matching*, *closed/open-ended*).

- 23 De in dit verband gebruikte terminologie is enigszins verwarrend: *gaps*, *imbalances*, en *asymmetries*. Op basis van een uitgebreide literatuurvergelijking stelt Sharma (2011) voor te spreken van een *vertical fiscal asymmetry* (VFA) om een feitelijke a-symmetrie in uitgaven-/belastingaandelen tussen overheidslagen aan te duiden. Een *vertical fiscal imbalance* (VFI) slaat op een ongewenste *mismatch* (*misallocation*) van uitgaven- en belastingbevoegdheden (met als remedie: verbeterde toewijzing van die bevoegdheden), waarbij een positieve VFI betrekking heeft op ongewenst veel belastingbevoegdheden (in relatie tot uitgaven) van de centrale overheid; er is sprake van een negatieve VFI indien decentrale overheden ongewenst veel belastingbevoegdheden hebben. Een *vertical fiscal gap* (VFG) is een a-symmetrie van bevoegdheden die op zich acceptabel is, maar aanleiding kan zijn tot een bepaalde mate van middelenverdeling tussen overheidslagen: neerwaarts (bij een *positive VFG*) of opwaarts (bij een *negative VFG*).
- 24 Naar analogie zouden we in het geval van de EU van *partial centralisation* kunnen spreken. In Europa (kijkend naar alle bestuurslagen) is er sprake van een combinatie van *partial centralisation* (in de relatie met de EU) en *partial decentralisation* (binnen lidstaten zelf). Nationale overheden hebben structureel meer middelen dan taken.

### 3.3 Het traditionele perspectief en de Nederlandse financiële verhoudingen

In grote lijnen gedraagt het stelsel van Nederlandse financiële verhoudingen zich conform de – klassieke – theorie. De taakverdeling is uit allocatief oogpunt in veel gevallen voor de hand liggend (defensie op rijksniveau, lantaarnpalen op gemeentelijk niveau). De keuze om inkomensbeleid en de stabilisatiefunctie op rijksniveau te beleggen, is eveneens verdedigbaar vanuit de theorie, evenals het zwaar inzetten op egalisatie. Het resultaat is een systeem van neerwaartse middelentoeiding, met een uitkeringssysteem gericht op verevening van voorzieningencapaciteit, gelet op kosten en belastingcapaciteit, en op internalisatie van *spill-over* effecten. De algemene uitkeringen zijn in omvang aanzienlijk belangrijker dan de specifieke uitkeringen.

Maar, zo leert de ervaring in andere landen, het kan ook anders. Op basis van dezelfde argumenten kan – in een vergelijkbare context – tot een andere taakverdeling worden gekomen.<sup>25</sup> Wie kijkt naar het takenpakket van lokale en regionale overheden in Europa, ziet veel overeenkomsten, maar ook heel veel verschillen (zie CCRE/CEMR, 2011). Dat geldt ook voor de omvang van het sub-nationale belastinggebied. Het aandeel van sub-nationale overheden in de totale belasting- en premie-inkomsten is in Nederland uiterst gering: in 2016 4,1% tegenover 16,7% gemiddeld (gewogen) voor de EU-28. In landen als Zweden (30,8%), Denemarken (26,5%) en Finland (23,0%) is het belastinggebied van sub-nationale overheden aanzienlijk groter<sup>26</sup> en daarmee het belang van het uitkeringen- en vereveningsstelsel voor de bekostiging van sub-nationale overheden geringer.

Daarmee komt een fundamentele zwakte van *fiscal federalism theory* naar voren: je kunt er alle kanten mee op. De theorie biedt (niet meer dan) een verzameling van functionele welvaartstheoretische argumenten voor/tegen decentralisatie, voor/tegen autonomie, voor/tegen bepaalde lokale belastingen, voor/tegen verevening, en voor/tegen bepaalde soorten uitkeringen. Voor elke keuze is wel een argument te vinden, maar ook een tegenargument. De theorie geeft geen uitsluitend antwoord over hoe allerlei verschillende argumenten moeten worden gewogen. Quigley (1997, p. 95) verwoordt het als volgt: ‘*Despite the apparent clarity of the theoretical results [...] there are [...] unresolved issues in the decision regarding the appropriate level of decentralization in any practical circumstance*’. Of, in de woorden van Boorsma (2006, p. 15): [...] het hangt er maar van af! [...].

25 Zie bijvoorbeeld voor een vergelijkende analyse van de drie Baltische staten: Groenendijk & Jaansoo (2016).

26 Berekeningen gebaseerd op Eurostat, *Main national accounts tax aggregates*, geraadpleegd 26-3-2018.

Niettemin worden er vanuit de theorie met grote stelligheid richtlijnen afgeleid die vervolgens verheven worden tot zeer hardnekkige beleidsparadigmata. Boorsma (2006) noemt een aantal van deze *conventional wisdoms*: de ‘Haagse’ voorkeursvolgorde voor de bekostiging van decentrale overheden is leidend;<sup>27</sup> inkomenspolitiek is een zaak voor de centrale overheid en niet voor gemeenten; Goedharts derde aspiratieniveau is van toepassing; belastingverschillen mogen niet te groot zijn want leiden tot *voting-with-the-feet*.<sup>28</sup> In essentie gaat het hierbij om kritiek op de algemene geldigheid die aan dergelijke leerstukken wordt toegeschreven. Waar het in de toepassing van de traditionele *fiscal federalism theory* vaak aan ontbreekt, is nuance en verfijning: in welke context zijn welke argumenten relevant en welke niet? In paragraaf 5 wordt nader stilgestaan bij een dergelijke verfijning en bij de vraag hoe een gedifferentieerd stelsel van financiële verhoudingen kan worden vormgegeven dat rekening houdt met verschillende contexten.

### 3.4 Second-generation fiscal federalism

De tekortkomingen van de traditionele benadering hebben ertoe geleid dat in de literatuur aanvullingen zijn aangebracht, die wel worden aangeduid als *second-generation fiscal federalism* (hoewel die term meer eenduidigheid en omlijning suggereert dan er in werkelijkheid is). Er zijn twee belangrijke verschillen tussen die meer recente literatuur en de traditionele literatuur (Oates, 2005, 2008; Weingast, 2007, 2009).

Ten eerste wordt in de meer recente literatuur afgestapt van het idee van een *benevolent ruler* die, geïnspireerd door Musgrave’s drie-eenheid (allocatie, verdeling, stabilisatie) de ‘juiste’ beslissingen neemt omtrent de financieel-bestuurlijke inrichting. Zoals hierboven al bleek, biedt die aanpak geen garantie voor eenduidige conclusies. De normatieve argumenten uit de traditionele literatuur zijn in werkelijkheid positiegebonden: verschillende actoren zullen, op basis van hun belangen, die argumenten verschillend wegen. Dat betekent dat, om te begrijpen hoe stelsels van financiële verhoudingen ontstaan en zich ontwikkelen én om aanbevelingen te doen voor verbetering van dergelijke stelsels, er oog moet zijn

- 27 In volgorde van wenselijkheid: prijzen/tarieven, belastingen, algemene uitkering, specifieke uitkeringen.
- 28 Daaraan zou toegevoegd kunnen worden de *conventional wisdom* dat subnationale belastingen conjunctuurongevoelig moeten zijn, omdat subnationale overheden geen rol van betekenis spelen in de stabilisatiefunctie van de overheid, die immers (via het gebruik van automatische stabilisatoren en/of discretionaire maatregelen) is voorbehouden aan de centrale overheid. Die redenering heeft niet alleen een tautologisch trekje (beperking tot niet-conjunctuurgevoelige belastingen levert als vanzelf een klein belastinggebied voor subnationale overheden op, waardoor inderdaad hun stabilisatielerol beperkt zal zijn), maar gaat bovendien voorbij aan de mogelijkheid van coördinatie tussen centrale en subnationale overheden op het terrein van stabilisatie, zoals bijvoorbeeld in Duitsland en Finland gebeurt. Dat betekent dat er een afweging plaats moet vinden van de voordelen (zoals risico-deling van mee- en tegenvallers door meerdere overheidslagen, grotere reikwijdte van eventuele stabiliserende maatregelen, voorkomen van weg-lekeffecten) tegen de nadelen (zoals de transactiekosten van de coördinatie). Het kan zijn dat die afweging leidt tot een keuze voor volledige centralisatie van de stabilisatiefunctie, maar dat hoeft niet (Groenendijk, 2011a).

voor die belangen en de gedragsprikkelers die uitgaan van elementen van die stelsels op de betrokken actoren. Een voorbeeld ter verduidelijking: in de traditionele literatuur wordt verondersteld dat lokale politici waarde (dienen te) hechten aan autonomie en aan 'eigen' prijzen en belastingen, omdat zo de band tussen betalen en genieten optimaal is. De politieke economie van belastingheffing (zie Groenendijk, 1998) leert ons dat belastingen weliswaar potentiële electorale winst vertegenwoordigen (omdat daarmee uitgaven kunnen worden bekostigd, en via allerlei fiscale tegemoetkomingen), macht in de bestuurlijke arena bieden ('wie betaalt, bepaalt'), maar ook electorale kosten met zich meebrengen. Die electorale kosten kunnen beperkt worden via het creëren van fiscale illusies, waarbij belastingplichtigen niet volledig doorhebben hoeveel belasting ze waarvoor betalen. Vanuit dat gezichtspunt is het wellicht voor lokale politici zo gek nog niet om 'afhankelijk' te zijn van een algemene uitkering, die opgehoest wordt uit belastingheffing (door de centrale overheid) waarmee ze zelf niet kunnen worden geïdentificeerd. Dit soort vraagstukken is het domein van de *public choice* (politieke economie) en de gedragseconomie.<sup>29</sup>

Het tweede grote verschil is dat in de traditionele literatuur wordt verondersteld dat informatie kosteloos is; de *benevolent ruler* is alwetend (dat wil zeggen: hij heeft volledige informatie). In werkelijkheid hebben actoren geen volledige informatie, en hebben sommige actoren over sommige zaken meer informatie dan andere actoren (informatie-asymmetrie). Dat betekent bijvoorbeeld dat het voor een centrale overheid die specifieke uitkeringen gebruikt, lastig (oftewel: duur) kan zijn om na te gaan of op decentraal niveau de uitkering wel is gebruikt conform de voorkeuren van de centrale overheid. Met dit soort informatie – en verantwoordingsvraagstukken houdt vooral de neo-institutionele economie zich bezig, dat wil zeggen met het belang van *property rights*, van transactiekosten en met de principaal-agent benadering.

Het zou te ver voeren hier alle *ins* en *outs* van deze – omvangrijke en redelijke gefragmenteerde – literatuur te bespreken (zie daarvoor bijvoorbeeld Bos, 2012). Daar komt bij dat een deel van de meer recente literatuur zich niet richt op bovenstaande gedrags- en informatieproblemen, maar stelt dat het normatieve kader dat ten grondslag ligt aan de traditionele literatuur verouderd is of op zijn minst aanvulling behoeft, omdat de aard van publieke functies, het karakter van economische activiteit, en de aard van financiële instrumenten de laatste decennia grote wijzigingen hebben ondergaan. De klassieke criteria van *efficiency* en *equity*, ver-

29 Waar in de *public choice* de nadruk licht op rationeel gedrag (gericht op de eigen nutsmaximalisatie), gaat het in de gedragseconomie ook om niet-economische gedragsmotieven (zoals altruïsme), en om psychologische dimensies van besluitvorming door actoren, die deels zijn terug te voeren op informatieproblemen. In de gedragseconomie gaat het om verschijnselen als *mental accounting*, *asymmetric dominance* en *choice overload*, allemaal verschijnselen die maken dat (Congdon, Kling en Mullainathan, 2011, p. 19): '[...] people are not unbounded in their ability to consistently consider and respond to all of the features of complex choices' en dus tot 'irrationele' beslissingen kunnen komen.

taald in Musgrave's driedeling van overheidsfuncties (allocatie, verdeling, stabiliteit), en de bijbehorende instrumenten (uitkeringen, verevening) voldoen niet meer.

Hieronder worden – kort – de voor dit essay meest relevante elementen uit de meer recente literatuur besproken, evenals de implicaties voor de financiële verhoudingen.

*Nieuwe publieke functies & sociaal-economische dynamiek*

Andersson, Hårsman en Quigley (1997) stellen voor de klassieke overheidsfuncties aan te vullen met twee volgens hen in het huidige tijdsgewricht essentiële zaken:

- a) de rol van de overheid in risicobeheersing en -deling, als onderdeel van wat wel de risicomaatschappij wordt genoemd. In plaats van streven naar financiële autonomie van economische actoren (waaronder sub-nationale overheden) zou een stelsel van financiële verhoudingen gericht moeten zijn op het delen van financiële risico's en van financiële middelen (dat betekent bijvoorbeeld: geen *no-bail-out* arrangementen, *joint taxation*);
- b) het zorgdragen door de overheid voor infrastructuur gericht op (duurzame) economische ontwikkeling, waarbij niet alleen aan fysieke infrastructuur moet worden gedacht, maar zeker ook aan het belang van *human capital* (onderwijs, gezondheidszorg) en het milieu. Volgens hen wordt dat soort duurzame ontwikkeling niet voldoende 'gevat' met de stabilisatiefunctie van Musgrave (die vooral de omgang met conjunctuurgolven, de business cycle, betreft). Vraagtekens kunnen ook worden gezet bij het efficiëntiebegrip in de traditionele literatuur, dat sterk gericht is op (statische) allocatieve efficiëntie, maar minder oog heeft voor dynamische efficiëntie. In relatie daarmee wordt in de literatuur aandacht gevraagd voor economisch-geografische ontwikkelingen (clustering van economische activiteit, als onderdeel van veranderingen in productiewijzen, zoals *value-chain* benaderingen; *core-periphery* tegenstellingen, krimp- en groeiregio's) die maken dat zowel de uitgangspositie van sub-nationale overheden (als basis voor verevening) als hun opgaven (op het terrein van regionale economische ontwikkeling) wezenlijk verschillen. Strikte verevening staat haaks op de dynamiek en verscheidenheid die nodig zijn voor economische ontwikkeling. Het staat ook haaks op de mogelijkheid tot *laboratory federalism*, waarbij overheden kunnen experimenteren met een eigen aanpak, en van elkaar kunnen leren, waardoor meer ruimte ontstaat voor creativiteit en voor innovatie van beleid. Van deze gedachte klinkt ook iets door in het eerder genoemde rapport uit 2017 van de Stuurgroep herziening financiële verhoudingen, getuige ook de titel van het rapport ('Rekening houden met verschil').

### *Beleidsinstrumenten*

De traditionele benadering gaat uit van een beperkt aantal door de overheid te gebruiken instrumenten: regulering, heffingen, en uitgavenprogramma's. Dat weerspiegelt zich in de financiële verhoudingen: neerwaartse middelentoedeling ter opvulling van *fiscal gaps*, in aanvulling op het eigen belastinggebied, gericht op bekostiging van concrete publieke voorzieningen. Deze instrumenten zijn relatief 'plat': de overheid legt iets op aan de maatschappij (een wet, een belastingaanslag), voorziet haar burgers van voorzieningen, of deelt subsidies uit.

In werkelijkheid hebben decentrale overheden een rijker palet aan verhoudingen met maatschappelijke partners, en zijn die maatschappelijke partners geen passieve ontvangers van regelgeving, belastingheffing, voorzieningen of subsidies, maar is er sprake van eigen particulier initiatief (vermaatschappelijking). Overheden hebben dan ook een breder scala van (financiële) instrumenten ter beschikking (Groenendijk, 2007/2008, toegespitst op *brownfield regeneration*; Rfv 2014; Schep 2014), zoals revolverende fondsen en/of zaaigeld, *claw-back* constructies, prestatiebekostiging, bewoners- en/of wijkbudgetten, deelname aan coöperatiemodellen, fiscale tegemoetkomingen, maatschappelijk aanbesteden en inkopen, participatief begroten en budgetmonitoring, het verstrekken van leningen (waaronder micro-kredieten) en garanties, *risk* en *liability relief*, participatie in *crowdfunding*, enzovoort. Soms is de inzet niet zozeer financieel, maar betreft het vooral de inzet van kennis (*crowd-sourcing*) of van publieke bevoegdheden (zoals bij de Bedrijven Investeringszones, BIZ). Juist in de context van de duurzaamheidsopgaven spelen dergelijke instrumenten een grote rol ter stimulering van particuliere initiatieven. Inspelen op die behoeften vergt voldoende eigen middelen. Vermaatschappelijking en het gebruik van nieuwe beleidsinstrumenten vragen om een verruiming van de mogelijkheden voor decentrale overheden om te participeren in nieuwe initiatieven.

### *Strategisch en opportunistisch gedrag*

*Second-generation fiscal federalism* vraagt aandacht voor belangentegenstellingen, en de prikkels die van de vormgeving van financiële verhoudingen kunnen uitgaan voor strategisch en opportunistisch gedrag. Daarbij ligt de nadruk op twee hoofdpunten (Oates, 2008). Ten eerste wordt gewezen op het gevaar van decentralisatie in combinatie met *common pool resources* en *soft budget constraints*: decentrale overheden die sterk afhankelijk zijn van neerwaartse middelentoedeling worden niet zelf geconfronteerd met 'harde' afwegingen tussen belastingoffers en inzet van middelen, hetgeen tot onverantwoord uitgavengedrag leidt.<sup>30</sup> De remedie is voor de hand liggend: meer volledige decentralisatie met grotere auto-

30 Het zogenaamde *flypaper effect*: indien er bekostiging plaatsvindt via uitkeringen leidt dat tot meer uitgaven aan decentrale voorzieningen dan wanneer de bekostiging plaatsvindt door middel van lokale belastingoffers. De argumentatie in de *second-generation* literatuur gaat overigens een stap verder en wijst ook het gevaar van uitputting van de *common pool* en het gevaar van uitenvallen van staten of federaties.



nomie, minder *transfer dependency*, en het wegnemen van *bail-out* verwachtingen. Daar staat tegenover dat bij onvoldoende ingrijpen van de centrale overheid ander opportunistisch gedrag (zoals het meeliften op centrumvoorzieningen, en *tax exporting*) kan optreden. Ten tweede wordt aandacht gevraagd voor *lobby* en *rent-seeking* processen, met name in de verhouding tussen de centrale overheid en decentrale overheden. Een omvangrijk en complex stelsel van neerwaartse *transfers* is vaak niet het gevolg van goedbedoelde verevening, maar van dergelijke beïnvloedingsprocessen. Ook hier wijst de theorie als oplossing naar meer ‘echte’ decentralisatie, en naar het belang van lokale democratische processen (al dan niet door middel van *yardstick competition*) om opportunistisch gedrag in te tomen.

#### *Transactiekosten*

In het verlengde van het vorige punt, wordt gewezen op transactiekosten van stelsels van financiële verhoudingen. Dergelijke kosten kunnen betrekking hebben op coördinatiekosten (bijvoorbeeld indien de stabilisatiefunctie wordt gecoördineerd over meerdere overheidslagen) maar spelen vooral een rol in de situatie waarin decentrale overheden optreden als agent met de centrale overheid als principaal (specifieke uitkeringen), en monitoring moet plaatsvinden ten aanzien van de juiste besteding van middelen. Verder spelen ze – zo bleek al uit eerdere paragrafen – een grote rol als informatiekosten binnen het vereveningssysteem. De transactiekosten in een stelsel van financiële verhoudingen zijn dus driedelig: coördinatiekosten, monitoringkosten, en vereveningsinformatiekosten.

#### *Verantwoordingsaspecten*

Nauw verwant met het beperken van opportunistisch gedrag en transactiekosten is het vraagstuk van de meest adequate verantwoording. Bij volledige decentralisatie vindt die verantwoording decentraal plaats, bij volledige centralisatie vindt de verantwoording centraal plaats. Verantwoordingsproblemen ontstaan vooral in de volgende situaties:

- in de hierboven genoemde principaal-agent verhouding tussen centrale overheid en decentrale overheden bij medebewind. Dat probleem wordt versterkt indien meerdere principalen in het spel zijn, zoals bij bekostiging door Rijk én Europese Unie. Verantwoording kan dan tussen wal en schip vallen, of juist leiden tot een cumulatie van administratieve lasten, indien er meerdere onderling afwijkende verantwoordingssystemen in gebruik zijn;<sup>31</sup>
- bij samenwerking tussen overheden (zoals bij gemeenschappelijke regelingen) of bij gezamenlijke taakuitoefening;
- bij het gebruik van de ‘nieuwe’ (financiële) instrumenten zoals hierboven beschreven.

31 Zie Damen-Koedijk (2016) voor een studie naar *accountability* in de context van het multi-level cohesiebeleid van de EU.

*Transitie en pad-afhankelijkheid*

Veel van de traditionele *fiscal federalism* literatuur gaat er van uit dat bij de vormgeving van financiële verhoudingen er sprake kan zijn van constitutionele beslissingen waarbij die inrichting *from scratch*<sup>32</sup> kan plaatsvinden (Schelkle, 2001). Of, zoals Bird en Chen (1998, p. 52) stellen: ‘*In the traditional world of fiscal federalism [...] everything – boundaries, assignments of finances and functions, the level and nature of transfers, etc. – is malleable. In the world of federal finance, however, jurisdictional boundaries and the assignment of functions and finances must in normal circumstances be taken as fixed at some earlier (for example, constitutional) stage and not open for further discussion*’. Myers (2000) bepleit in dit verband de noodzaak van *equilibrium fiscal federalism*: een theorie die in aanvulling op de normatieve argumenten uit de traditionele *fiscal federalism* literatuur – in positief-verklarende zin – laat zien waarom bepaalde uitkomsten tot stand komen (of niet).

Zoals in paragraaf 1.1 al werd gesteld, zit in het Nederlandse stelsel van financiële verhoudingen een zekere zelf-reproductie ingebakken en laten grote veranderingen zich lastig laten doorvoeren. Het Nederlandse stelsel is daarin niet uniek; naast transactiekosten wordt in de neo-institutionele economische literatuur vaak gewezen op transitiekosten en pad-afhankelijkheid: de kosten die gepaard gaan met fundamentele wijzigingen van stelsels of beleid zijn prohibitief aan die wijzigingen. Die transitiekosten zijn het gevolg van micro-adaptatie: de betrokken actoren zijn tot op hun vezels ingesteld op de status quo.

### 3.5 Duurzaamheid in *fiscal federalism theory: environmental federalism, green federalism*

In dit onderdeel wordt kort beschreven hoe binnen de literatuur op het terrein van *fiscal federalism* is omgegaan met duurzaamheidsvraagstukken. Dit subveld staat wel bekend als *environmental (fiscal) federalism* en richt zich vooral op beheersing van milieuvervuiling (veelal: uitstoot van schadelijke stoffen) via regulering in een *multi-level* context (Esty, 1996; Oates, 2001b). Deze literatuur is grotendeels een toepassing (en herhaling) van de standaard-inzichten uit de *fiscal federalism* literatuur, die hier dan ook niet herhaald worden. Interessant is vooral hoe in deze literatuur wordt aangekeken tegen de vraag wie verantwoordelijk is voor het milieubeleid. Omdat in dit deel van de literatuur regulering als in te zetten beleidsinstrument centraal staat, leert deze literatuur ons weinig over bekostigingsvraagstukken.<sup>33</sup>

- 32 Illustratief hiervoor is hoe Musgrave (1969) de traditionele literatuur uiteenzette: door het schetsen van een nog onbewoonde planeet, Fiscalia, waarvoor een *fiscal constitution* moet worden ontworpen.
- 33 Uitzonderingen vormen Ring (2002) die voor Duitsland bepleit dat in het Duitse systeem van *Ausgleich* maatstaven worden ontwikkeld voor duurzaamheidsopgaven, en UNCDF (2017) waarin wordt ingegaan het gebruik van performance-based grants in klimaatadaptatiebeleid (toegesplitst op ontwikkelingslanden).

De standaardenering (Oates, 2001b; Shobe & Burtraw, 2012) gaat uit van drie mogelijke varianten, afhankelijk van de vraag naar de aard van milieukwaliteit als 'goed'. Vertaald naar de situatie in Nederland:

- Milieukwaliteit als *pure public good*: de milieukwaliteit varieert weliswaar per gemeente, maar is de resultante van alle activiteiten en beleidsmaatregelen in het land. Te denken valt hier aan milieuvraagstukken als klimaatverandering en opwarming, en de gaten in de ozonlaag;
- Milieukwaliteit als *local good*: de milieukwaliteit in een gemeente is uitsluitend afhankelijk van de economische activiteiten en beleidsmaatregelen in die gemeente. Hier gaat het om volledig lokaal bepaalde milieuvraagstukken, waarbij gedacht kan worden aan een vuilstortplaats, of aan de kwaliteit van grondwater;
- Milieukwaliteit als *local good* met *spill-over* effecten: de milieukwaliteit in een gemeente wordt tot op zekere hoogte ook beïnvloed door activiteiten en maatregelen in omliggende gemeenten. De meeste milieuproblemen behoren tot deze categorie (Oates, 2001b, p. 4); ook bij de hierboven gegeven voorbeelden (vuilstortplaats, grondwater) zal – zeker in een sterk verdicht land als Nederland – al vlug sprake zijn van *spill-over* effecten.

In het eerste geval zal de centrale overheid overgaan tot uniforme standaarden aangaande milieukwaliteit en het te voeren beleid. Daarbij treedt volledige internalisatie van *spill-over* effecten op, kunnen schaalvoordelen goed worden benut (in kennis en capaciteit), maar het nadeel van deze variant is dat decentrale overheden hun maatregelen niet kunnen afstemmen op de plaatselijke situatie. Indien de centrale overheid hier rekening mee wil houden en op enigerlei wijze wil differentiëren, loopt men aan tegen informatieproblemen. De politieke betrokkenheid bij en het publieke draagvlak op lokaal niveau voor de te treffen (van bovenaf opgelegde) maatregelen zal wellicht ook minder zijn.

In het tweede geval ligt de milieutaak bij decentrale overheden. In dat geval kan afstemming plaatsvinden van milieuregulering op de lokale situatie, en kan de betrokkenheid bij maatregelen op lokaal niveau geborgd worden. Mogelijke nadelen zijn:

- Het gevaar van een *race-to-the-bottom*, waarbij decentrale overheden milieuregulering gebruiken als concurrentiemiddel. De literatuur is over dit gevaar tamelijk eenduidig: de meeste auteurs zijn het erover eens dat niet duidelijk is of dergelijke beleidsconcurrentie per definitie slecht of goed is, en uit empirisch onderzoek blijkt dat dit mechanisme in de praktijk nauwelijks optreedt (Oates, 2001b; Millimet, 2013);
- Beperkte kennis over en capaciteit voor adequaat milieubeleid op lokaal niveau;

Het derde geval vergt joint decision-making, met beleid dat is afgestemd op de lokale situatie, maar tegelijkertijd de mogelijkheid biedt tot internalisatie van spillovers, het voorkómen van eventuele beleidsconcurrentie, en bundeling van kennis en capaciteit. Oates (2001b, p. 19) duidt dit aan als *regional cooperation as an alternative to centralization*. De rol van de centrale overheid ligt vooral in het ondersteunen van onderzoek, het verzamelen van informatie, en het stimuleren van kennisdeling omtrent milieuregulering, waarmee op lokaal niveau ervaring is opgedaan (*laboratory federalism*, zie de vorige paragraaf). Milieubeleid wordt dan vormgegeven via zogenaamde regional compacts. De eerder beschreven regionale strategieën in de huidige Nederlandse duurzaamheidscontext zijn op te vatten als dergelijke *compacts*. Oates (2001b) ziet grote voordelen in deze aanpak, die de nadelen van volledige centralisatie en de nadelen van volledige decentralisatie vermijdt, maar wijst ook op de hoge transactiekosten die dergelijke arrangementen met zich meebrengen (p. 25): *‘[...] in practice such things as regional compacts present a formidable challenge’*.

In recente literatuur omtrent *green federalism* (zie voor een inleiding: Srivastav en Dyatt, 2012) worden tal van voorbeelden gegeven van dergelijke samenwerkingsverbanden, in verschillende landen, en voor uiteenlopende milieuproblemen (Chakrabarti en Srivastava, 2015). Daarbij wordt de wijze van samenwerking vaak uitdrukkelijk gekoppeld aan bepaalde modellen van *federalism* (zie bijvoorbeeld Savacool, 2008; Vogel et al. 2010) waar nu nader op in wordt gegaan.

#### **4 Multi-level governance in comparative federalism**

In de voorgaande paragraaf stonden vooral de inzichten uit de economische wetenschap centraal. In deze paragraaf komen enkele inzichten aan bod uit de politicologie.

*Multi-level governance* is een begrip uit de politicologische literatuur die zich bezighoudt met Europese integratie. De literatuur heeft echter niet alleen betrekking op de relatie tussen EU-lidstaten en de EU, maar richt zich ook op de bestuurlijke verhoudingen binnen lidstaten. Europese integratie wordt opgevat als een *‘[...] polity creating process in which authority and policy-making influence are shared across multiple levels of government – subnational, national, and supranational’* (Marks, Hooghe en Blank, 1996, p. 342). Dat betekent dat ‘staten’ (of: centrale overheden) niet langer het monopolie hebben over beslissingen aangaande taakverdelingsvraagstukken (zoals in een *state-centric model*). In de Europese context is dat af te lezen aan de toegenomen macht van supranationale actoren (zoals de Europese Commissie), maar ook aan samenwerkingsverbanden tussen die supranationale actoren en sub-nationale actoren, zoals in het Cohesiebeleid, vaak met voorbijgaan aan de centrale overheid (*‘by-passing the nation state’*). *Governance* wordt als term gebruikt om aan te geven dat besturen op zich, zoals in de vorige paragraaf besproken, niet uitsluitend een overheidskwestie is, maar een kwestie van samenwerking tussen publieke en private actoren (door sommigen weleens ten overvloede aangeduid als *multi-level én multi-actor governance*)

*Multi-level governance* wordt zowel gezien als een adequate beschrijving van de huidige feitelijke bestuurlijke verhoudingen in Europa, als een logisch uitvloeisel van theorievorming over toedeling van autoriteit in *international relations* (binnen de politicologie). Door Marks en Hooghe (2000) worden deze inzichten wel aangeduid als de *neo-classical theory of authority*, die – getuige de door hen genoemde auteurs – duidelijk schatplichtig is aan (en inhoudelijk nauwelijks afwijkt van) *fiscal federalism theory*. *Multi-level governance* ontstaat uit de uitruil tussen de voordelen van volledige centralisatie van autoriteit (schaalvoordelen, internalisatie van *spill-overs*, onderlinge solidariteit, risico-deling, sterkere externe vertegenwoordiging) – en de nadelen (welvaartsverliezen als gevolg van uniforme beslissingen voor heterogene subcentrale eenheden). Het belang van de *multi-level governance* literatuur is dat duidelijk wordt gemaakt dat er veel *islands of theorizing* (Hooghe en Marks, 2003, p. 234) bestaan die zich, binnen EU studies, binnen de studie van internationale betrekkingen, binnen de economie, of de beleidswetenschappen, in de kern met hetzelfde vraagstuk bezighouden.

Door Hooghe en Marks (2003) is dat vraagstuk ‘teruggebracht’ tot een keuze tussen twee typen overheden: type-I (*multi-purpose*) en type-II (*single-purpose*) *government*. Type-I volgt een vaste architectuur, met enkele overheidslagen, die zich met meerdere taken bezighouden. Dit is wat we in ons land territoriale decentralisatie noemen. Type-II is functionele decentralisatie waarbij (op flexibele wijze) voor een specifieke taak overheden in het leven worden geroepen. Het grote voordeel van type-II overheden is dat de schaal waarop ze opereren kan worden afgestemd op de voorziening in kwestie, waardoor schaalvoordelen optimaal worden benut, en *spill-over* effecten worden voorkomen. Frey en Echenberger (1996) zijn groot voorstander van een dergelijk systeem (door hen FOCJ genoemd: *functionally overlapping competitive jurisdictions*) dat aansluit op de ‘*geography of problems*’. In het type-I stelsel vervullen overheden tal van taken, maar steeds op dezelfde schaal, die daardoor per definitie niet aansluit op de schaal die voor die specifieke taken het best geschikt is. Daar staat tegenover dat binnen een type-I stelsel coördinatie over beleidsterreinen heen makkelijker is (*economies of scope*) en bespaard wordt op transactiekosten (vergeleken met een systeem met een veelheid aan functionele overheden).

Toch vat de tweedeling van Hooghe en Marks niet de essentie van wat zij ook zelf met *multi-level governance* bedoelen: het delen van taken door overheidslagen over schalen heen. Zowel in type-I als type-II wordt er toch van uitgegaan dat taken zich altijd laten verkavelen over verschillende overheden.<sup>34</sup> In veel literatuur om-

34 Dat is natuurlijk ook het uitgangspunt van de traditionele *fiscal federalism* literatuur. Musgrave (1997, p. 67) onderkende deze zwakte: ‘*Ultimately, finding the appropriate jurisdiction may have less to do with just what space is covered by a particular program, than with the question, very much with us today, of how closely-knit a nation the member jurisdictions of the federation wish to form*’.

trent *multi-level governance* wordt juist bedoeld op gezamenlijkheid of polycentriciteit, waarbij afstand wordt genomen van het idee van overheden die in een zekere mate van isolatie ('autonoom') hun eigen taken uitvoeren. *Multi-level governance* draait vooral om wederzijdse afhankelijkheid. Zoals Toonen, Steen, en van der Meer (2009) betogen, brengt dat de noodzaak met zich mee (lokale) autonomie te herdefiniëren. Het gaat daarbij volgens hen (p. 25) om: '[...] a. the organisational ability to act with a fair degree of independence and a minimum of transaction costs on the one hand, and b) the need and potential to affect and cooperate with other interests and power holders involved in order to participate in (co)decision-making arena's where decisions are taken which directly or indirectly affect one's interests'. Of, zoals Elazar (1987, p. 12) stelt: '[...] federalism springs from the simultaneous desire for self-rule plus shared rule'.

Taakverdeling met autonomie, en taakdeling met autonomie plus afhankelijkheid, zijn twee vormen van *federalism*, die niet alleen in de *multi-level governance* literatuur zijn benoemd, maar ook binnen de *comparative federalism* literatuur. *Comparative federalism* is een stroming binnen de politicologie die zich bezighoudt met de vergelijkende studie van verschillende typen *federalism*. Het vakgebied heeft een lange historie, en de ontwikkeling is gekoppeld aan het ontstaan van de Verenigde Staten. Veelal worden *The Federalist Papers*<sup>35</sup> genoemd als de grondleggers van het moderne<sup>36</sup> *comparative federalism*. In de context van die tijd was vooral de vergelijking tussen federaties (bondsstaat) en confederaties (statenbond) relevant, maar al snel werd de blik verruimd<sup>37</sup> en groeide het vakgebied uit tot de vergelijkende studie van politieke systemen waarbinnen – op enigerlei wijze – publieke bevoegdheden zijn verdeeld over meerdere overheidslagen.<sup>38</sup> Een gangbaar onderscheid is dat tussen *dual federalism* en *cooperative federalism*. In dit onderscheid zien we het verschil tussen taakverdeling (in de zin van scheiding van taken) en het delen van taken duidelijk terug.

35 Uit 1787-1788, geschreven door James Madison, Alexander Hamilton and John Jay, onder het pseudoniem Publius, ter uitleg aan het bredere publiek van de essentie van de in 1787 vastgelegde grondwet.

36 Modern is een relatief begrip; het wordt hier gebruikt om het vakgebied te onderscheiden van eerdere publicaties op het terrein, die teruggaan tot de klassieke oudheid. Zie voor een uitgebreide geschiedschrijving Burgess (2006).

37 Bijvoorbeeld door het werk van Europeanen als Alexis De Tocqueville, John Stuart Mill, James Bryce, Henry Sidgwick en Carl Friedrich.

38 Burgess (2006, p. 36) stelt (en geeft daarbij meteen een bruikbare definitie van *federalism*): '*Federalism was construed in terms of trends and patterns of integration and differentiation in a wide variety of political systems and organisations in which decision-making was divided between a central authority and a number of regional units*'.

**Dual federalism en cooperative federalism**

<b>Dual federalism</b>	<b>Cooperative federalism</b>
Scheiding/verdeling van bevoegdheden ( <i>séparation des pouvoirs, allocation of policy competences</i> )	Functionele deling van bevoegdheden ( <i>distribution des pouvoirs, decentralisatie, sharing of policy competences</i> )
Overheidslagen met hoge mate van autonomie	Overheidslagen met beperkte mate van autonomie
<i>Co-equals</i>	Wederzijdse afhankelijkheid
Geen formele afstemmingsmechanismen	Formele coördinatiemechanismen, vooral verticaal
Ad-hoc samenwerking (in <i>compacts</i> ), vooral ook horizontaal	<i>Interlocking politics (Politikverflechtung)</i> en <i>joint decision-making</i>
Hoge mate van financiële autonomie	Beperkte financiële autonomie
<i>Layer cake</i>	<i>Marble cake</i> <sup>39</sup>

Soms wordt *dual federalism* als de VS-variant van *federalism* beschouwd en wordt gewezen naar Europese federaties (zoals Duitsland en Oostenrijk) als voorbeeld van *cooperative federalism* (zie bijvoorbeeld Börzel en Hosli, 2002). Dat is niet helemaal juist. Tot de jaren '30 was de VS op te vatten als een *dualist federation*, maar daarna (onder invloed van de *new Deal*) is men opgeschoven richting een *cooperative* (of: *integrated*) *federation*. Volgens sommige is in de VS de laatste decennia een beweging terug richting *dual federalism* in gang gezet (zie voor een uitgebreide analyse Agranoff, 2001).

*Comparative federalism* heeft overigens nog meer smaken te bieden. Van belang is ook de notie van *administrative federalism* (Schwager, 1999). Naast taakverdeling en taakdeling, is er immers de mogelijkheid dat een bij de centrale overheid belegde taak, onder eindverantwoordelijkheid van die centrale overheid, wordt uitgevoerd door decentrale overheden. Dergelijke taakuitoefening vindt plaats in een principaal-agent model, waarbij geen sprake is van autonomie (Loughlin en Martin, 2003), maar waarbij evenmin kan worden gesproken van gedeelde taken die in gezamenlijkheid, maar met onderlinge afhankelijkheid worden uitgeoefend. Dat idee past ook binnen het onderscheid dat de Wereldbank<sup>40</sup> toepast om

39 De term *marble cake* is van Grodzins (1966, p. 257) en wordt gebruikt om aan te geven dat het delen van bevoegdheden verschilt per beleidsterrein (soms heeft ligt het accent wat meer bij de ene laag, dan bij de andere).

40 Zie <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>.

een onderscheid te maken in verschillende soorten decentralisatie-bewegingen:

- *devolution* (het overhevelen naar decentrale overheden van exclusieve taken);
- *delegation* (naar decentrale overheden als agenten in een principaal-agent verhouding met de centrale overheid);
- *deconcentration* (territoriaal, binnen type-I naar decentrale overheden of functioneel, binnen type-II), waarbij er niet of nauwelijks discretionaire vrijheid bestaat voor de decentrale overheden in hun taakuitoefening.

Daarmee komen we op een driedeling in *dual*, *cooperative* en *administrative federalism*, waarbij taken respectievelijk worden verdeeld, gedeeld, en uitgeoefend in delegatie (of als deconcentratie). Deze driedeling zal de basis vormen voor het schetsen van de contouren van een nieuw stelsel van financiële verhoudingen, in de volgende paragraaf.

Tot slot zijn er nog twee begrippen uit de *comparative federalism* literatuur die mogelijk van waarde zijn: *collaborative federalism* en *executive federalism*.

Bij *cooperative federalism* kan het probleem spelen dat partijen toch onvoldoende gelijkwaardig zijn en de samenwerking wordt gedomineerd door de hoogste overheidslaag (*coercive federalism*, *nation-centered federalism*, *opportunistic federalism*). Omdat in zijn ogen daarvan vaak sprake is gebruikt McGuire de term *collaborative federalism* voor een situatie waarin daadwerkelijk sprake is van samenwerking op basis van gelijkwaardigheid. McGuire (2006, p. 678) stelt: ‘*Collaboration assumes that governments are interdependent and that they need each other to successfully carry out particular policy making and administrative functions. It also allows for the fact that relations may be uneven and that varying levels of power may exist within the collaboration*’, maar de essentie is dat er wordt samengewerkt met het oog op een gedeeld doel.

*Executive federalism* is een term die ontwikkeld is in de Canadese context en wordt gebruikt om te wijzen op een ander gevaar: samenwerking tussen bestuurslagen vindt veelal plaats tussen (ambtelijke) vertegenwoordigers van verschillende bestuurslagen (*executives*) en onttrekt zich daarmee aan de binnen die bestuurslagen gangbare democratische controle en verantwoording (Cameron en Simeon, 2002; Ames, 2015).

## 5 De contouren van een nieuw stelsel van financiële verhoudingen

### 5.1 Inleiding: Financiële verhoudingen in drievoud

In paragraaf 4 is een driedeling gepresenteerd van verschillende contexten (of ‘sferen’, domeinen) van de financiële verhoudingen: *dual federalism*, *administrative federalism*, en *cooperative federalism*. Een nieuw stelsel van financiële verhoudingen zou rekening moeten houden met en opgebouwd moeten zijn langs deze drie lijnen, die elk drie verschillende perspectieven vertegenwoordigen op de omgang met taken in een *multi-level setting*. Een dergelijke differentiatie is van belang



omdat, geredeneerd vanuit de drie perspectieven, in de drie 'sferen' duidelijk van elkaar verschillende vraagstukken spelen, die vragen om onderling verschillende vertalingen naar de realiteit van de financiële verhoudingen.

De onderstaande tabel laat zien wat de kern is van een dergelijk gedifferentieerd stelsel.

Drie perspectieven op omgang met taken				
Soort taken	Perspectief	Sleutelwoord	Afhankelijkheid	Beweging
Taakverdeling tussen centraal & decentraal niveau (1)	<i>Dual federalism</i>	Autonomie	Onafhankelijkheid	Decentralisatie ( <i>devolution</i> )
Taakuitvoering op decentraal niveau (2)	<i>Administrative federalism</i>	Medebewind	Hiërarchische afhankelijkheid	Delegatie Deconcentratie
Gedeelde taken (3)	<i>Cooperative federalism</i>	Gezamenlijkheid	Wederzijdse afhankelijkheid	Bundeling

Het eerste perspectief is dat van *dual federalism*, waarin taken exclusief worden verdeeld over overheidslagen, die die taken in autonomie uitvoeren, en in de taakuitvoering volledig onafhankelijk zijn. Het verschuiven van taken (uitgaande van een bepaalde bestaande taakverdeling) is te benoemen als 'pure' decentralisatie (ook wel *devolution* genoemd in de Anglosaksische literatuur).

Het tweede perspectief is dat van *administrative federalism*, waarin centraal belegde taken (deels) worden uitgevoerd op decentraal niveau, waardoor een zekere hiërarchische afhankelijkheid optreedt tussen bestuurslagen. De aloude term medebewind is nog steeds geschikt om die 'sfeer' aan te duiden, maar een nader onderscheid is daarbij wel van belang, naar de mate van afhankelijkheid die optreedt. Indien die afhankelijkheid relatief laag is, kunnen we spreken van delegatie van bevoegdheden, passend binnen het principaal-agent perspectief. Indien die afhankelijkheid relatief hoog is, doordat de centrale overheid sterk sturend optreedt, is er sprake van deconcentratie van centrale taakuitvoering, waarvoor decentrale overheden 'gebruikt' worden.<sup>41</sup>

In het perspectief van *cooperative federalism* worden taken niet verdeeld tussen bestuurslagen, of door de ene laag ten behoeve van de andere laag in een hiërarchische verhouding uitgevoerd, maar worden taken in gezamenlijkheid gedeeld, waarbij bestuurslagen wederzijds (maar als *co-equals*) afhankelijk zijn.

41 Dit is de situatie van Goedhart's 'centraal paternalisme', waarbij decentrale overheden zijn verworden tot uitvoeringsorganisaties van de centrale overheid.

In de volgende paragrafen wordt nagegaan hoe deze driedeling zich laat vertalen naar:

- Het vraagstuk van de bestuurlijke inrichting en schaalkwesties;
- Het vraagstuk van verevening;
- Vraagstukken met betrekking tot verantwoording, transactiekosten en opportunistisch gedrag.

## 5.2 Bestuurlijke inrichting en de schaalkwestie

Zoals in 3.2 is gesteld, worden de financiële verhoudingen in Nederland veelal opgevat als een afspiegeling van de bestuurlijke verhoudingen ('geld volgt (bestuurs)taak'), maar bestaat er uiteraard wel een zekere wisselwerking tussen bestuurlijke vormgeving en financiële verhoudingen (Rfv, 2011, p. 19). Die wisselwerking is groter dan veelal wordt aangenomen; vanuit de literatuur wordt de bestuurlijke vormgeving als integraal onderdeel van het vraagstuk van decentralisatie gezien, omdat die vormgeving direct raakt aan enkele meer traditionele essentiële elementen (homogeniteit/heterogeniteit van voorkeuren, schaalvoor- en nadelen, *economies of scope*, *spill-over* effecten), maar ook in allerlei andere opzichten van belang is (transactiekosten, mogelijkheid tot *yardstick competition*). De fundamentele keuze die dan voorligt, is die tussen een type-I stelsel (territoriale decentralisatie met multi-functionele overheden) en een type-II stelsel (functionele decentralisatie per taak). Een type-II stelsel scoort in beginsel beter op de meeste traditionele elementen, maar brengt een veelheid aan 'overheden' en daarmee bestuurlijke drukte met zich mee. Het scoort daardoor slechter op zaken als het kunnen gebruiken van *economies of scope* (coördinatie over beleidsterreinen heen) en op transactiekosten. Het maakt *yardstick competition* lastiger.

Een type-I stelsel impliceert een keuze voor een bepaalde grootste gemene deler in de schaalkwestie: vertrekpunt is dan immers de schaal waarop multifunctionele decentrale overheden, zoals gemeenten en provincies, opereren. Maar ook die grootste gemene deler is niet eenduidig en kan onderwerp van discussie zijn: op welke schaal hebben decentrale overheden optimale (of tenminste voldoende) 'bestuurskracht' voor uitoefening van hun taken als geheel? De Commissie-Kalden (2010) schetste twee varianten voor aanpassing ten opzichte van de huidige situatie. De ene variant laat de structuur van Thorbecke in stand, waarbij de commissie inzet op grootschalig herindelen (5-8 provincies, 100-150 gemeenten). In de tweede variant wordt 'het huis' van Thorbecke flink verbouwd door de EU nadrukkelijk als onderdeel van dat huis te zien, en het Rijk als middenbestuur tussen EU en 25-30 regiogemeenten (met opheffing van de provincies en waterschappen). Zonder hier een voorkeur uit te spreken voor de ene of andere variant<sup>42</sup>, kan

42 Uit onderzoek blijkt dat bestuurskracht en schaalgrootte veel minder samenhang vertonen dan wel eens gedacht wordt. Zaken als organisatie- en bestuurscultuur en capaciteiten van individuele actoren binnen de organisatie zijn vaak belangrijker. Zie bijvoorbeeld Boogers et al. (2008, p. 25-26 en 38). Bestuurskracht wordt door hen onderscheiden in: uitvoeringscapaciteit, besliscapaciteit en verantwoordingscapaciteit.

wel gesteld worden dat het betrekken van de EU in de discussie over bestuurlijke vormgeving goed aansluit bij feitelijke ontwikkelingen.<sup>43</sup>

Als we er (gemakshalve) van uitgaan dat de bestuurlijke vormgeving in Nederland ook in de toekomst een type-I stelsel zal blijven, wat valt er dan te zeggen over de omgang met schaalkwesaties, vanuit de driedeling autonomie, medebewind, en gezamenlijkheid? In essentie gaat het daarbij om twee vragen:

- hoe zijn binnen een dergelijk stelsel schaalvoordelen te benutten?
- hoe wordt omgegaan met internalisatie van *spill-overs*?

In de 'sfeer' van taakverdeling en autonomie, dienen beide vraagstukken door decentrale overheden zélf te worden opgelost. Indien in de taakuitoefening schaalvoordelen door bijvoorbeeld regionale samenwerking kunnen worden behaald (en die groter zijn dan de nadelen die met dergelijke samenwerking gepaard gaan), dan kunnen decentrale overheden daar zelfstandig toe besluiten. Eventuele *spill-over* effecten moeten horizontaal worden opgelost, en niet door middel van verevening.

In de 'sfeer' van gedeelde taken en gezamenlijkheid, spelen de schaalkwesatie en *spill-over* effecten geen rol; door de samenwerking wordt als het ware 'over schalen' heen gewerkt. Verevening is dus ook hier niet aan de orde.

Schaalkwesaties zijn wel relevant in de sfeer van medebewind, maar de oplossing hangt hier vooral af van de vraag of het medebewind delegatie of deconcentratie betreft. In het geval van delegatie van taakuitvoering (en dus van een relatief hoge mate van autonomie binnen de taakuitvoering) staat (net als bij de autonome, exclusieve taken) vrijwilligheid voorop. Indien de centrale overheid zich in vergaande mate bemoeit met de taakuitoefening (deconcentratie), komt allereerst de vraag op of deconcentratie binnen een type-I stelsel het meest geschikte model is, en of voor de taak in kwestie een gedeconcentreerde rijksdienst meer voor de hand ligt.<sup>44</sup> Daarnaast is er de vraag naar verevening met het oog op *spill-over* effecten. In het huidige stelsel van financiële verhoudingen is die verevening in toenemende mate vervlochten geraakt met de verevening gebaseerd op egalisatie met het oog op de verschillende aspiratieniveaus, en is het idee van 'verevening voor internalisatie' wat op de achtergrond geraakt. In essentie gaat het hier om een Pigouviaanse correctie, die ook horizontaal (dus tussen decentrale overheden onderling) kan plaatsvinden, zoals in de 'sfeer' van autonome exclusieve taken),

43 Die laatste variant gaat ook goed samen met het idee (Groenendijk, 2011a en 2011b) om ook de EU te betrekken in *joint taxation* met nationale (en sub-nationale overheden). In de verhouding lidstaten-EU speelt immers, zo bleek eerder, een vergelijkbaar (maar gekanteld) probleem als in de verhouding rijk-decentrale overheden in Nederland: *partial centralisation* en een *negative vertical fiscal imbalance*.

44 Als tussenvorm zou gedacht kunnen worden aan door de centrale overheid opgezette *shared-service centers* ten behoeve van decentrale overheden. Veel gevallen van regionale samenwerking door gemeenten zelf zijn overigens feitelijk ook als dergelijke *shared-service centres* op te vatten.

maar het ligt voor de hand om bij vergaande vormen van medebewind dat internalisatie-probleem bij de opdrachtgever tot taakuitoefening, dat wil zeggen de centrale overheid, neer te leggen.

Schaalvraagstukken en de verevening van <i>spill-overs</i>			
Soort taken/ sleutelwoord	Benutten schaalvoordelen	Internalisatie <i>spill-overs</i>	Verevening gericht op
Taakverdeling (1) Autonomie	Op vrijwillige basis	Horizontaal	-
Taakuitvoering (2) Medebewind	Op vrijwillige basis of via andere bestuurlijke vormgeving	Verticaal	Internalisatie horizontale <i>spill-overs</i>
Gedeelde taken (3) Gezamenlijkheid	Per definitie	Per definitie	-

### 5.3 Bekostiging en verevening

Ook het bekostigingsvraagstuk en het vereveningsvraagstuk pakken verschillend uit als we een onderscheid maken naar de drie perspectieven.

Bij de autonome exclusieve taken vindt bekostiging plaats uit prijzen en het eigen belastinggebied, waarbij iedere overheidslaag volledige bestedingsvrijheid heeft. Er is geen reden tot verevening door de centrale overheid, simpelweg omdat die centrale overheid 'er niet over gaat'.

Daar waar taken zich niet laten verdelen, is sprake van gezamenlijke opgaven, zoals bij de huidige duurzaamheidsopgaven. Gezamenlijkheid moet dan leiden tot bundeling van uitgaven- en belastingbevoegdheden. Elders (Groenendijk, 2011a en 2011b) is gepleit voor tax of revenue sharing als alternatieve invulling van de uitbreiding van het gemeentelijk en provinciaal belastinggebied. Als – bijvoorbeeld – duurzaamheidsopgaven – terecht – worden gezien als opgaven die bestuurlijke grenzen overschrijden en het hele land aangaan, dan zouden we – bijvoorbeeld – de milieubelastingen in ons land (belastingen op milieugrondslag en de belastingen met betrekking tot mobiliteit) niet langer als rijksbelastingen of gemeentelijke belastingen moeten zien, maar als algemene – gedeelde – belastingen, waarvan de hoogte, de aandelen voor verschillende overheidslagen, en de eventuele bestemming (oormerking) middels bestuurlijke samenwerking wordt vastgesteld. Zo zou een gedeelde energiebelasting de voeding kunnen vormen voor een Energietransitiefonds, waaraan verschillende overheden én private partijen bijdragen (co-financiering). Vanuit een dergelijk fonds kunnen passende fi-

nanciële instrumenten worden ingezet, zoals leningen (al dan niet als onderdeel van *revolving funds*).

Eerder schetsten Boorsma, De Kam en Van Leeuwen (2004) enkele opties voor gemeentelijke belastingen die eveneens voorstellen tot *tax sharing* zijn. Zo bepleiten zij (in navolging van een vergelijkbaar advies van de Commissie-Haks voor de provincie) de invoering van een gemeentelijke energiebelasting die meelift op de bestaande rijksbelasting. Een andere goede kandidaat is in hun ogen een gemeentelijke inkomstenbelasting, hetzij over het bestaande verzamelinkomen van de inkomstenbelasting tegen een gemaximeerd proportioneel tarief, hetzij via opcenten op het gezamenlijke bedrag van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekering, eveneens tegen een gemaximeerd proportioneel tarief<sup>45</sup>. De mogelijkheid van *revenue sharing* is ook onderzocht door Commissie onderzoek belasting lokale overheden ('Taakgericht heffen', 2009), maar de feitelijke uitwerking daarvan beperkte zich tot een voorstel tot het inbouwen van een negatieve heffingskorting in de inkomstenbelasting. In dat idee komt een deel van de heffingskorting niet in mindering bij de belastingplichtige maar ten goede van de gemeente waar de belastingplichtige woont. Een ingezetenenheffing<sup>46</sup> als onderdeel van het gemeentelijk belastinggebied kan afzonderlijk worden vormgegeven, maar dus ook (bijvoorbeeld via bovenstaand idee) worden ingepast in de inkomstenbelasting.

Over *revenue sharing* bestaan vele misverstanden. Zo menen Allers en Hoeben (2010, p. 89-90), naar aanleiding van het bovengenoemde rapport uit 2009, dat er sprake van *revenue sharing* als decentrale overheden een bepaald percentage van de opbrengst van een of meer rijksbelastingen ontvangen, en dat het daarbij in feite om niets anders draait dan om een variant op de aloude algemene uitkering. Zoals eerder betoogd (Groenendijk, 2011a) is er wel degelijk een zinvol onderscheid te maken tussen *tax sharing* en *intergovernmental grants*, en tussen *strict tax sharing* en *tax sharing* in combinatie met horizontale verevening. Blöchliger en Petzold (2009) gebruiken daartoe vier criteria:

- risicodeling: draagt de betreffende overheidslaag (mede) het risico van belastingmee- en tegenvallers?
- onvoorwaardelijkheid: kan de betreffende overheidslaag de belastingmiddelen vrijelijk (d.w.z. niet-geoormerkt) besteden?

45 Een andere variant, het heffen van plaatselijke opcenten op de BTW, viel af. Eén van de argumenten die daarvoor wordt genoemd is dat een dergelijke heffing niet zou passen in het streven naar belastingharmonisatie binnen de EU. Dat argument is niet valide. De harmonisatie in EU-verband betreft alleen de belastingbasis van de BTW; voor de tarieven is een bandbreedte voorgeschreven waarbinnen een subnationaal tariefdeel – onder gelijktijdige verlaging van het rijks-tariefdeel – zo zou kunnen worden ondergebracht.

46 Zoals geopperd in de eerder genoemde bouwstenen (van juni 2016) van het toenmalige kabinet (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32.140, nr. 28).

- duurzaamheid van aandelen: zijn de aandelen van de verschillende overheidslagen in de betreffende belastingopbrengsten van te voren en voor meerdere jaren vastgelegd?
- proportionaliteit: afwezigheid van horizontale herverdeling (*horizontal fiscal equalisation*) tussen overheidslagen.

*Tax sharing* arrangementen die aan al deze criteria voldoen zijn te kenschetsen als *strict tax sharing*. Arrangementen die alleen voldoen aan de eerste drie criteria zijn *tax sharing* met horizontale verevening. Als aan één van de eerste drie criteria niet wordt voldaan (en wel aan de vierde voorwaarde) is er sprake van *intergovernmental grants*.

Het gaat bij *tax sharing* dus niet om het ontvangen door decentrale overheden van een bepaald percentage van de opbrengsten van 'rijksbelastingen', maar om een situatie waarin de grondslag van bepaalde belastingen (zonder het voorvoegsel rijks-) door meerdere overheidslagen wordt gebruikt. Daarbij worden risico's gedeeld en zijn de belastingopbrengsten gebaseerd op daadwerkelijke en actuele economische activiteit. Dat verschilt van de relatief conjunctuurongevoelige normeringssystematiek van de algemene uitkering, waarbij bovendien nog eens verevening plaatsvindt op basis van historische gegevens. Het maakt echt een verschil of een gemeente, indirect, via de trap-op-trap-af systematiek gebaseerd op de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, via een algemene uitkering met verevening, meedeelt in de totale landelijke opbrengsten van – onder andere – de inkomstenbelasting, of recht heeft op een bepaald percentage van de grondslag van de inkomstenbelasting binnen het eigen grondgebied.

Het gaat ook te ver om uitsluitend van een 'inhoudelijk betekenisvolle (eigen) belastingheffing' te spreken indien decentrale overheden zelf de grondslag en tarief bepalen (Allers en Hoeben, 2010, p. 90), omdat juist bij *tax sharing* een dergelijke vrijheid niet handig is.<sup>47</sup> Verschillende overheidslagen moeten elkaar immers niet in de wielen rijden met eenzijdige besluiten ten aanzien van tarieven en/of de – gemeenschappelijke – belastingbasis. Belastingbasis, tarieven en de aandelen van verschillende overheidslagen worden daartoe in een meerjarig kader vastgelegd. Indien de besluitvorming over belastingbasis, tarieven en aandelen van verschillende overheidslagen uitsluitend is voorbehouden aan de centrale overheid wordt wel gesproken van *centrally split taxation*; indien er gemeenschappelijke besluitvorming door alle betrokken overheden plaatsvindt wordt dat wel aangeduid als

47 Allers en Hoeben (2010, p. 90) verwijzen naar het Europees Handvest inzake lokale autonomie, van de Raad van Europa, uit 1990. Zij stellen dat dit Handvest voorschrijft dat decentrale overheden moeten beschikken over decentrale belastingen en dat het daarbij uitdrukkelijk gaat om belastingen waarbij decentrale overheden de bevoegdheid hebben om zelf de tariefhoogte vast te stellen. Het Handvest is genuanceerder, getuige artikel 9 lid 1 ('Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers') en artikel 9 lid 3 ('Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate').

*joint taxation*. Ervaringen in het buitenland laten zien dat er bij *revenue sharing* allerlei varianten denkbaar zijn, die als bekostigingswijze voor decentrale overheden duidelijk verschillen van het Nederlandse stelsel van de algemene uitkering met verevening.

Dat stelsel van uitkeringen is eigenlijk alleen relevant in de sfeer van medebewind. Bij delegatie ligt een algemene uitkering met een hoge mate van bestedingsvrijheid voor de hand, en verevening gericht op *differences in unit costs*. In een situatie waarin de centrale overheid in sterke mate voorschrijft hoe de taakuitvoering moet plaatsvinden, met het oog op het voorkomen van ongewenste verschillen in voorzieningen, is een specifieke uitkering meer geschikt, en worden in de verevening ook *costs differences due to special needs* meegenomen. Verevening voor verschillen in belastingcapaciteit is niet relevant indien decentrale overheden zelf over een afdoende belastinggebied beschikken. In het nieuwe stelsel wordt dus – vergeleken met het huidige – weinig verevend. Ook is er geen plaats voor algemeen – geldende aspiraties aangaande egalisatie van voorzieningen; de aspiraties zullen per gedelegeerde en gedeconcentreerde taak verschillen.

Wat het overzicht hieronder ook duidelijk maakt is dat een algemene voorkeursvolgorde ten aanzien van de bekostiging weinig zinvol is; het gaat om verschillende bekostigingswijzen naast elkaar, die eveneens aansluiten bij de onderliggende taken.

### Bekostiging en verevening

Soort taken/ sleutelwoord	Bekostiging	Bestedings- vrijheid	Verevening	Verevening gericht op
Taakverdeling (1) Autonomie	Prijzen & eigen belastingen	Volledig (afzonderlijk)	Nee	-
Taakuitvoering (2) Delegatie Deconcentratie	Algemene uitkering Specifieke uitkeringen	Hoog (delegatie) Laag (deconcentratie)	Beperkt Uitgebreid	<i>Unit costs</i> Behoeften en <i>unit costs</i>
Gedeelde taken (3)	<i>Joint taxation</i>	Volledig ( <i>poolen</i> )	Nee	-

#### 5.4 Verantwoording, transactiekosten en opportunistisch gedrag

Uit de meer recente *fiscal federalism* literatuur kwamen enkele vraagstukken naar voren, die, tot slot, vanuit de drie perspectieven eveneens verschillend kunnen worden beoordeeld.

Soort taken/ sleutelwoord	Accountability	Transactiekosten	Risk-sharing/ bail-out	Common pool/ budget constraints
Taakverdeling (1) Autonomie	Lokaal (kiezers) <i>exit, voice, yardstick</i>	Minimaal	<i>No bail-out</i>	Normering cf. wet-HOF decentrale deelnorm
Taakuitvoering (2) Delegatie Deconcentratie	Principaal-agent (lokaal > centraal)	Vooraf monitoring en verevenings- informatie-kosten	-	Valt onder normering cf. wet-HOF rijksdeelnorm
Gedeelde taken (3) Gezamenlijkheid	Gevaar van <i>executive federalism</i>	Vooraf coördinatiekosten	<i>Risk-sharing, bail-out</i>	Decentraal deel: normering cf. wet-HOF (decentrale deelnorm)

Bij taken die (exclusief) aan decentrale overheden zijn toebedeeld, vindt de democratische controle en verantwoording ook decentraal plaats, via de bekende mechanismen van *exit* en *voice*, en maatstafconcurrentie. De transactiekosten van dit deel van het stelsel zijn minimaal (geen coördinatiekosten, geen monitoringkosten, geen noodzaak tot het vergaren van vereveningsinformatie). Hier past geen risico-deling of *bail-out*, en eventuele tekorten moeten vallen binnen het decentrale deel van de EMU-norm, cf, de wet-HOF.

Bij taakuitvoering door decentrale overheden vindt de verantwoording plaats in een principaal-agent verhouding. De zwaarte van die verantwoording (en de monitoring en vereveningsinformatiekosten die optreden) moet passen bij de aard van de delegatie/deconcentratie en dus van de gewenste mate van beleidsvrijheid, gegeven de in het geding zijnde taken. *Bail-out*-problemen spelen hier geen rol, er van uitgaande dat de bekostiging adequaat is.

Bij gedeelde taken spelen vooral coördinatiekosten. In lijn met het gedeelde karakter past hier *risk-sharing* en de mogelijkheid van *bail-out* (zachte *budget constraints*). Het decentrale deel van de financiële inzet valt wel gewoon onder (het decentrale deel van) de EMU-normering. Hét probleem is hier de democratische controle en verantwoording.

## 6 Tot slot: op weg naar nieuwe financiële verhoudingen

Het is duidelijk dat de duurzaamheidsopgaven vooral thuishoren in het derde domein, dat van de gedeelde taken, waarin het huidige stelsel op geen enkele wijze voorziet. Hoe kan het huidige stelsel van financiële verhoudingen worden omgebogen (doorontwikkeld) in de richting van een stelsel dat adequaat met duurzaamheidsopgaven (en vergelijkbare gezamenlijke opgaven) omgaat?



Sommige elementen van het zojuist geschetste stelsel vergen grote aanpassingen, andere niet:

- Daar waar taken zich laten verdelen (autonomie; de eerste pijler van het stelsel), speelt vooral de omvang van het decentrale belastinggebied. Uit alle analyses uit het verre en recente verleden blijkt dat dat belastinggebied een flinke uitbreiding zou moeten kennen, en dit essay is daar geen uitzondering op;
- Daar waar sprake is van taakuitoefening (medebewind; de tweede pijler van het stelsel) voldoet het huidige stelsel op hoofdlijnen, maar zijn wel aanpassingen nodig. Die betreffen vooral de mogelijkheid tot differentiatie tussen sub-nationale overheden, verdere vereenvoudiging van de maatstavenstematiek, en het terugdringen van complicerende elementen als de huidige decentralisatie- en integratie-uitkeringen. Het huidige systeem, met de veelheid van maatstaven waarvan er vele slechts een marginale verfijning aanbrengen, is te kenschetsen als *penny wise, pound foolish*. Een heroverweging van de aspiraties ten aanzien van verevening (en de bureaucratie-kosten die daarmee gepaard gaan) is dus noodzakelijk, maar dat laat de kern van het systeem (een vereveningssysteem voor neerwaartse middelentoedeling) ongemoeid. Ook de specifieke uitkeringensystematiek moet langs de meetlat der eenvoud worden gelegd, maar in beginsel zijn dergelijke uitkeringen (daar waar inspanningen van gemeenten of provincies aanvullend en ondersteunend zijn aan taken van de rijksoverheid) geen ongewenst onderdeel van de financiële verhoudingen;
- De belangrijkste aanpassing is echter zonder meer het inbouwen van gedeelde taken in het stelsel, met gedeelde belastingen en het 'poolen' van de besteding (de derde pijler van het stelsel).

Omdat deze wijzigingen nauw samenhangen met hoe in ons land aangekeken wordt tegen verschillende taken, zou een eerste stap moeten bestaan uit het opstellen van een lijst van beleidscompetenties voor verschillende overheidslagen (exclusief, gedeeld, aanvullend/ondersteunend). Een dergelijke lijst (zoals bijvoorbeeld binnen de Europese Unie is vastgelegd), zou de discussie over nieuw financiële verhoudingen een stuk vergemakkelijken.

Hoe verhouden de huidige duurzaamheidsopgaven zich tot deze wijzigingen? In beginsel zijn er drie opties:

- a) Er wordt geroeid met de voorhanden zijnde riemen. Dat kan door de duurzaamheidsopgaven in te passen in het huidige stelsel, als taken die in medebewind worden uitgevoerd, via een 'maatstaf duurzaamheidsopgave' in de algemene uitkering. Het vinden van een goede (en toekomstgeoriënteerde) maatstaf is echter lastig (en wellicht onmogelijk) en vergt zeker tijd. Een dergelijke aanpak zou bovendien het karakter van de duurzaamheidsopgaven miskennen;
- b) Het hele systeem gaat direct op de schop. De duurzaamheidsopgaven worden nu gebruikt voor een daadwerkelijke herziening van het stelsel van financiële

verhoudingen, ook gelet op het feit dat op andere beleidsterreinen vergelijkbare vraagstukken spelen die tot ingrijpende aanpassingen van het huidige stelsel noodzaken; de duurzaamheidsopgaven vormen een prima vehikel (of: breekijzer) voor een dergelijke wijziging. De vraag is echter hoe een dergelijke big bang zich verhoudt tot de pad-afhankelijkheid van het stelsel en de stroperigheid van veranderingsprocessen. De duurzaamheidsopgaven zouden niet 'belast' moeten worden met een discussie over wijziging van het stelsel van financiële verhoudingen, die ongetwijfeld zeer moeizaam zal zijn. Daarvoor zijn ze te urgent en prioritair;

- c) Wat rest is de mogelijkheid van het parallel ontwikkelen van de derde (nog niet bestaande) pijler in het stelsel van financiële verhoudingen, met – voorlopige – instandhouding van de eerste twee pijlers. Opmerkelijk genoeg komt dit idee deels overeen met een suggestie die ook de door de eerdergenoemde Stuurgroep herziening financiële verhoudingen (2017) is gedaan, met betrekking tot het thema economische ontwikkeling en de bestuurlijke opgaven die daar (veelal op regionaal niveau) uit voortvloeien. Het versterken van regionale economische samenwerking zou volgens de stuurgroep kunnen plaatsvinden door het afzonderen van een deel van de middelen van de algemene uitkering, wat dan als vliegwiel kan dienen voor aanvullende financiering uit andere hoeken. De uitkering (van het afgezonderde deel) zou dan plaatsvinden op basis van regionaal-economische programma's die gemeenten in 'triple helix' verband opstellen met elkaar en met regionale partners, en eventuele andere partners als provincies en departementen.<sup>48</sup> In deze optie wordt dus voorzien in een tijdelijk duaal stelsel, waarbij het huidige vereveningsstelsel voorziet in de niet-duurzaamheids-/ 'going concern' activiteiten van decentrale overheden, maar parallel daaraan voor de duurzaamheidsagenda een afzonderlijk, nieuw stelsel wordt ontwikkeld, dat op termijn als voorbeeld dient voor een meer ingrijpende stelselherziening.

48 Hoewel in dit geval er nog steeds neerwaartse middelentoedeling plaatsvindt vanuit de opbrengsten van rijksbelastingen, neemt de stuurgroep met dit idee wel afstand van de standaard-aanpak die de stuurgroep elders in het rapport volgt. Die standaard-aanpak bestaat vooral uit het benoemen van mogelijke nieuwe verdeelmaatstaven, zoals een maatstaf voor stedelijke opgaven (in aanvulling op te herziene maatstaven voor centrumgemeenten), een regionale maatstaf voor kosten bij regionale samenwerking als tussenstap voor verdere verdeling op gemeenteniveau, en maatstaven voor zogenaamde toekomstige opgaven. Het is jammer dat het denken in maatstaven zo is ingebakken dat – met uitzondering van de suggestie tot afzondering van een deel van de algemene uitkering voor programmatische regionale economische samenwerking – de in het rapport benoemde thema's vooral (pad-afhankelijk) vanuit de maatstaven-systematiek worden benaderd. Het probleem is hierbij niet alleen dat andersoortige oplossingen buiten beeld blijven, maar ook dat de kans bestaat (zo leert het verleden) dat elke herziening van de financiële verhoudingen in het veld' beoordeeld zal worden op de financiële verdelingsgevolgen voor/na aanpassing. In die zin vormt het vereveningskarakter van ons huidige stelsel een flinke barrière voor verandering.

## GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Adler, J. H. (1998). A New Environmental Federalism. Forum of Applied Research and Public Policy, 13
- Agranoff, R. (2001), 'Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist?', in: Publius, 31(5), 31-56
- Algemene Rekenkamer (2009), Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij centraal uitgevoerd beleid, Den Haag: AR
- Ames, A. (2015), 'Executive Federalism in Canada: Competition or Collaboration?', in: Public Policy and Governance Review, 7(1), pp. 33-48
- Allers, M.A. (2006), 'Decentralisatie, Verevening en de Bekostiging van Overheidsvoorzieningen. Het derde aspiratieniveau en de voorkeursvolgorde tegen het licht': in M.A. Allers en P.B. Boorsma, De Financiële Verhouding onder de Loep, Den Haag: VNG, pp. 69-132
- Allers, M.A. (2010), Verevening conform het derde aspiratieniveau, Groningen: RUG/COELO
- Allers, M.A. (2012), 'De financiering van gemeenten is onnodig ingewikkeld', in: Tijdschrift voor Openbare Financiën, 44(1), pp. 38-57
- Allers, M.A. (2016), Financiële verhoudingen lopen vast, in: H. Kennepohl en E. de Kluis, Locale democratie in de steigers, Leusden: ISVW uitgevers, pp. 21-30
- Allers, M.A. en C. Hoeben (2010), Decentrale overheden, in: *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010*, Den Haag: Wim Dreesstichting, 81-98
- Allers, M.A. en G. Van Nijendaal (2011), 'Verdeling geld voor gemeenten kan veel eenvoudiger', in: Economisch Statistische Berichten, 96(4602), p. 60
- Andersson, Å. and B. Hårsman, 'The Public Sector – European Theoretical Perspectives', in: Andersson, Å., B. Hårsman and J.M. Quigley (eds), Government for the Future. Unification, Fragmentation and Regionalism, Contributions to Economic Analysis Series no. 238, Elsevier, Amsterdam, 1997, p. 53-82
- Andersson, Å, B. Hårsman and J.M. Quigley, 'The Future of Government', in: Å. Andersson, B. Hårsman and J.M. Quigley (eds), Government for the Future. Unification, Fragmentation and Regionalism, Contributions to Economic Analysis Series no. 238, Elsevier, Amsterdam, 1997, pp. 1-23
- Bird, R.M and D. Chen, 'Federal finance and fiscal federalism: the two worlds of Canadian public finance', in: Canadian Public Administration, 41 (1998), p. 51-74
- Black, J. (2008). Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes. Regulation and Governance, Vol 2, 137-164
- Blöchliger, H., O. Merk, C. Charbit en L. Mizell (2007), Fiscal equalisation in OECD countries, working paper No. 4, Parijs: OECD
- Blöchliger, H. en O. Petzold (2009), *Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working paper 2009(10), Parijs: OECD
- Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof & N. Karsten, *Decentralisatie als opgave: een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid, 1993-2008*, Den Haag/Tilburg: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Tilburgse School voor Politiek en Bestuur 2008, p. 14-15.
- Boorsma, P.B. (2006), 'De Financiële Verhouding Verkend', in: M.A. Allers en P.B. Boorsma, De Financiële Verhouding onder de Loep, Den Haag: VNG, pp. 5-66
- Boorsma, P.B., C.A. de Kam en L. van Leeuwen (2004), *Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten*, Den Haag: VNG
- Börzel, T.A., 'Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks', in: Public Administration, 76 (1998), pp. 253-273
- Börzel, T. en M. Hosli (2002), Brussels between Berlin and Bern: Comparative Federalism meets the European Union, working paper No. 02/2002, Amsterdam: VU, Dept. of Political Science
- Bos, F. (2012), Four centuries of fiscal decentralisation in the Netherlands in view of different theoretic perspectives, OECD Journal on Budgeting, 2012/2, 9-60

- Breton, A. (1965), 'A theory of government grants', in: Canadian Journal of Economics and Political Science, 31, pp. 175-187
- Breton, A., Competitive Governments, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Breton, A., 'Federalism and Decentralization: Ownership Rights and the Superiority of Federalism', in: Publius: The Journal of Federalism, 30 (2000), p. 1-16
- Breton, A., A. Cassone and A. Fraschini, 'Decentralization and subsidiarity: toward a theoretical reconciliation', in: University of Pennsylvania journal of international economic law, 19 (1998), p. 21-51
- Breton, A. and A. Scott, The Economic Constitution of Federal States, University of Toronto Press, Toronto, 1978.
- Brueckner, J.K. (2007), Partial Fiscal Decentralization, CESifo Working Paper No. 2137, Munich: CESifo
- Cameron, D. en R. Simeon (2002), 'Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism', in: Publius: The Journal of Federalism, 32(2), pp. 49-71
- Chakrabarti, P.G.D. & N. Srivastava (2015), Green federalism. Experiences and practices, New Delhi: The Energy and Resources Institute
- Chetty, R. (2015), Behavioral Economics and Public Policy: A Pragmatic Perspective, Harvard University/NBER (paper prepared for the 2015 Richard T. Ely lecture)
- Centraal Planbureau (2017), Een economische blik op verevening, Den Haag: CPB
- Commissie-Kalden (2010), *Rapport brede heroverwegingen 18. Openbaar bestuur*, Den Haag: Bureau Beleidsonderzoek, IRF
- Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (2015), *Bepalen betekent betalen*, Den Haag: VNG
- Commissie onderzoek belastingen locale overheden (2009), *Taakgericht heffen*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, No. 239, Deventer: Kluwer
- Congdon, W., J. Kling & S. Mullainathan (2010), *Policy and Choice. Public Finance through the lens of behavioral economics*, Washington: The Brookings Institution
- CCRE/Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (2011), *Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences*, Paris/Brussels: CEMR
- Dahlby, B. (1996), 'Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants', in: *International Tax and Public Finance*, 3 (1996), pp. 397-412
- Damen-Koedijk, M. (2016), *EU Cohesion Policy and Accountability. Coverage, Context, Content & Costs in the case of ERDF in the Netherlands*, proefschrift, Universiteit Twente, Enschede
- Davis, B. W. (1985), 'Federalism and environmental politics: An Australian overview: in: R. L. Mathews, *Federalism and the environment*. Canberra: Centre for Research on Federal Financial relations, ANU
- Esty, D. C. (1996). *Revitalizing Environmental Federalism*. Faculty Scholarship Series, Paper 450.
- Farber, D. A. (1997). *Environmental Federalism in a Global Economy*. *Virginia Law Review*, 83(7), 1283-1319
- Frey, B.S. and R. Eichenberger (1996), 'FOCJ: Competitive Governments for Europe', in: *International Review of Law and Economics*, 16 (1996), p. 315-327
- Goedhart, C. (1973), 'Local public finance in the theory of fiscal policy', in: *Institut international de finances publiques (IIPF), Problèmes de finances publiques urbaines*, Saarbrücken: IIPF, pp. 13-30
- Goedhart, C. (1975), *Hoofdlijnen van de leer der openbare financiën*, Stenfert Kroese, Leiden, 1975
- Goedhart, C. (1982), 'Een theoretisch kader voor inkomensverwerving door overheden', in: N.C.M. van Niekerk, 'Macht en middelen in de verhouding Rijk – lagere overheid', Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, *Onderzoeksreeks nr. 3*, Den Haag, 1982
- Goedhart, C. (1989), 'Naar een algemene theorie van de financiële verhouding', in: W.J. van Braband, N.H. Douben en E.N. Kertzman (red.), *Openbare financiën in drievoud*, Zutphen, pp. 271-285

- Gradus, R. (2017), 'Decentralisatie en doelmatigheid: naar een verbinding van twee werelden', in: Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), *Twee werelden verbinden. Uitdagingen in de financiële en bestuurlijke verhoudingen voor de nieuwe Raad voor het openbaar bestuur*, Den Haag: Rfv, pp. 105-112
- Grodzins, M. (1966), *The American system: a new view of government in the United States*, Chicago: Rand McNally
- Groenendijk, N.S. (1999), 'Tax Co-ordination and the Enlargement of the European Union', in: *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, 3, pp. 55-73
- Groenendijk, N.S. (2002), 'Multi-level governance, network governance, and fiscal federalism theory', in: A. Salminen (ed.), *Governing of networks (EGPA Yearbook 2001)*
- Groenendijk, N.S. (2003), *Fiscal federalism theory*, CES/Enschede
- Groenendijk (2007/2008), 'Financing techniques for Brownfield Regeneration', in: S. Arnaud et al. (eds), *Working towards more effective and sustainable brownfield revitalization policies (REVIT Compendium)*, Stuttgart: REVIT, p. 4-29
- Groenendijk, N.S. (2011a), 'Decentrale en supranationale belastinggebieden: Van middelen-toedeling naar middelenverdeling', in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jaargang 43, 2011, nummer 1, pp. 39-48
- Groenendijk, N.S. (2011b), 'Federalism, Fiscal Autonomy and Democratic Legitimacy in Europe: Towards Tax Sharing Arrangements', in: *L'Europe en formation*, Spring 2011, p. 5-19
- Groenendijk, N.S. (2013), 'Voor- en nadelen van decentralisaties', in: *RegelMaat*, 28(5), pp. 273-283
- Groenendijk, N. en A. Jaansoo (2016), 'Fiscal federalism in transition countries: The three Baltic States compared', in: *Public Finance and Management*, 16(3), pp. 255-280
- Gupta, S., 'Political Accountability and Fiscal Federalism', in: *International Tax and Public Finance*, 8 (2001), p. 263-279
- Heinmiller, B. T. (2009), 'Path dependency and collective action in common pool governance', in: *International Journal of the Commons*, Vol 3, No 1
- Hooghe, L. & G. Marks (2003), 'Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance', in: *The American Political Science Review*, 97(2), 233-243
- Hülsemeyer, A., 'Changing 'political economies of scale' and public sector adjustment: insights from fiscal federalism', in: *Review of International Political Economy*, 7 (2000), p. 72-100
- Programmastart IBP, Overhedenoverleg van 14 februari 2018
- IPO/UvW/VNG (2017), *Naar een duurzaam Nederland. Energieneutraal, klimaatbestendig en circulair*, notitie t.b.v. de kabinetsformatie
- Inman, R.P. and D.L. Rubinfeld, 'Rethinking federalism', in: *Journal of Economic Perspectives*, 11 (1997), p. 43-64
- Kersbergen, K. van, and F. van Waarden, *Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability*, MAGW, Social Science Research Council, The Hague, Netherlands, July 2001.
- Koedijk, proefschrift
- Loughlin, J. en S. Martin (2003), *International Lessons on Balance of Funding Issues: initial paper*, Cardiff
- MacKay, W. R. (2004). *Canadian Federalism and the Environment: The Literature*. *Georgetown International Environmental Law Review*, XVII(1)
- Marks, G. and L. Hooghe (2000), 'Optimality and Authority: A Critique of Neoclassical Theory', in: *Journal of Common Market Studies*, 38 (2000), p. 795-816
- Marks, G., L. Hooghe and K. Blank (1996), 'European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance', in: *Journal of Common Market Studies*, 34 (1996), pp. 341-378
- McGuire, M. (2006), 'Intergovernmental Management: A View from the Bottom', in: *Public Administration Review*, September 2006, pp. 677-679
- Millar, H. (2011, September 30). *Accountability Frameworks and Multilevel Governance in Canada*. Paper presented at *Comparing Modes of Governance in Canada and the European Union: Social Policy Engagement across Complex Multilevel Systems*. Canada

- Millimet, D.L. (2013), *Environmental Federalism: A Survey of the Empirical Literature*, IZA Discussion Paper, No. 7831, Bonn: IZA
- Musgrave, P.B. (1990), 'Merits and Demerits of Fiscal Competition', in: R. Prud'homme (ed), *Public Finance with Several Levels of Government*, proceedings 46th IIPF congress, Brussels, pp. 281-297
- Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: MacGraw-Hill
- Musgrave, R.A. (1961), 'Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism', in: NBER, *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, Princeton University Press, pp. 97-134
- Musgrave, R.A., 'Theories of fiscal federalism', in: *Public Finance*, 24 (1969), pp. 521-532
- Musgrave, R.A. (1997a), 'Reconsidering the fiscal role of government', in: *American Economic Review*, 87, pp. 156-159
- Musgrave, R.A. (1997b), 'Devolution, Grants, and Fiscal Competition', in: *Journal of Economic Perspectives*, 11, pp. 65-72
- Myers, G.M. (2000), 'Book review', in: *Regional Science and Urban Economics*, 30, pp. 725-730.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal federalism*, New York: Harcourt
- Oates, W.E. (ed.) (1977), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington: Lexington Books
- Oates, W. E. (1997), 'On Environmental Federalism', in: *Virginia Law Review*, 83(7), 1321-1329
- Oates, W.E. (1999), 'An Essay on Fiscal Federalism', in: *Journal of Economic Literature*, 37 (1999), p. 11290-1149
- Oates, W.E. (2001a), 'Fiscal competition and European Union: contrasting perspectives', in: *Regional Science and Urban Economics*, 31 (2001), p. 133-145
- Oates, W.E. (2001b), *A Reconsideration of Environmental Federalism*, Discussion Paper 01-54, Washington: Resources for the Future
- Oates, W. E. (2005), 'Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism', in: *International Tax and Public Finance* vol. 12, issue 4, 349-373
- Oates, W.E. (2008), 'On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions', in: *National Tax Journal*, LXI(2), 313-334
- OECD (2017), *Environmental fiscal reform*, Paris: OECD
- Olson, M. (1969), 'The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government', in: *American Economic Review*, 59, pp. 479-487
- Ostrom, V. and E. Ostrom, 'Public Goods and Public Choices', in: M. McGinnis (ed.), *Polycentricity and Local Public Economics*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1999 (originally published in 1977), p. 75-105
- Persson, T. and G. Tabellini, 'Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution', in: *Journal of Political Economy*, 104 (1996), pp. 979-1009
- Prescott, P. (2017), 'One Tax to Rule Them All: Rethinking Fiscal Federalism's Tax Assignment Problem', in: *Nebreska Law Review*, 96(1)
- Qian, Y. and B.R. Weingast, 'Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives', in: *Journal of Economic Perspectives*, 11 (1997), pp. 83-92
- Quigley, J.M., 'Fiscal Federalism and Economic Development – A Theoretical Overview', in: Å. Andersson, B. Hårsman and J.M. Quigley (eds), *Government for the Future. Unification, Fragmentation and Regionalism*, Contributions to Economic Analysis Series no. 238, Elsevier, Amsterdam, 1997, pp. 83-101
- Riker, W.H. (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston: Little, Brown & Company
- Ring, I. (2002). 'Ecological public functions and fiscal equalisation at the local level in Germany', in: *Ecological Economics* Volume 42, Issue 3, pp. 415-427
- Rfv (2007), *Tien jaar financiële verhoudingen. Een evaluatie van de Financiële-verhoudingswet 1997-2007*, Den Haag: Rfv
- Rfv (2010), *Cahier Vereenvoudiging van de verdeling algemene uitkering gemeentefonds*, Den Haag: Rfv
- Rfv (2011), *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*, Den Haag: Rfv

- Rfv (2014), Tussen betalen en bepalen. Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief, Den Haag: Rfv
- Rfv (2016), Wel Zwitsers, geen geld?, Den Haag: Rfv
- Rfv (2017a), Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen, Den Haag: Rfv
- Rfv (2017b), Economisch omgaan met financiële verhoudingen. Een (regionaal) economisch perspectief op bestuurlijke en financiële verhoudingen, Den Haag: Rfv
- Scharpf, F.W., 'Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe', in: *Scandinavian Political Studies*, 24 (2001), pp. 1-26
- Schelkle, W., *The theory and policy of an EU social federation: Towards laboratory federalism*, paper UACES conference Bristol, September 2001
- Schep, A.W. (2014), Bekostiging van maatregelen uit Omgevingswetprogramma's
- Schwager, R. (1999), 'The theory of administrative federalism: An alternative to fiscal centralization and decentralization', in: *Public Finance Review*, 27(3), pp. 282-309.
- Sharma, C.K. (2011), 'Beyond gaps and imbalances: re-structuring the debate on intergovernmental relations', in: *Public Administration*, 90(1), pp. 99-128
- Shobe, W.M. & D. Burtraw (2012), *Rethinking Environmental Federalism in a Warming World*, Discussion Paper 12-04, Washington: Resources for the Future
- Sonnaville, J. de (2010), 'De decentralisatie-uitkering'vlees noch vis?', in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 42(1), pp. 20-31
- Sovacool, B. (2008). *The Best of Both Worlds: Environmental Federalism and the Need for Federal Action on Renewable Energy and Climate Change*. *Stanford Environmental Law Journal*, 27, 397 – 476
- Srivastava, N. & D. Datt (2012), *Strengthening Green Federalism: Sharing International Practices (background paper)*, New Delhi
- Steffensen, J. (2010). *Fiscal Decentralisation and Sector Funding Principles and Practices (performance based Grant Systems – Concept and International Experiences)*. DANIDA
- Steffensen, J. (2010). *Performance-based grant systems: concept and international experience*. New York: UN Capital Development Fund
- Steiner, B. (2017), 'O Financiële verhouding, ingewikkeld was je, ben je – en zul je blijven', in: Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), *Twee werelden verbinden. Uitdagingen in de financiële en bestuurlijke verhoudingen voor de nieuwe Raad voor het openbaar bestuur*, Den Haag: Rfv, pp. 27-39
- Stuurgroep herziening financiële verhoudingen (2017), *Rekening houden met verschil. Ruimte bieden in de financiële verhoudingen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Tanzi, V. and L. Schuknecht, 'Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective', in: *American Economic Review*, 87 (1997), p. 164-168
- Ter-Minassian, T. (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington, 1997.
- Tiebout, C.M., 'A Pure Theory of Local Expenditure', in: *Journal of Political Economy*, 64 (1956), p. 416-424
- Toonen, T., T. Steen en F. van der Meer (2009), *Multi-Level Governance. A Comparative Intergovernmental Perspective*, research essay, submitted to the Ministry of Home Affairs (BZK)
- Vogel, D., Toffel, M., Post, D., & Aragon, N. (2010). *Environmental Federalism in the European Union and the United States*. Harvard Business School Working Paper 10-085
- VNG (2015), *Visie decentrale overheden op streefwaarde EMU-tekort*, Den Haag: VNG
- VNG (2017), *De Staat van de Gemeenten 2017*, Den Haag: VNG
- Wassenaar, M.C. en A.J.W.M. Verhagen (2006), *Financien van de decentrale overheden*, Den Haag: Sdu
- Weingast, B. (2007), *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*, working paper
- Weingast, B. (2009), *Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives*, in: *Journal of Urban Economics*, May 2009, 279-293

- UNCDF (2017), Financing local adaptation to climate change. Experiences with performance-based climate resilience grants, New York: UNCDF
- Wrede, M. (1997), 'Tax Competition and Federalism. The Underprovision of Local Public Goods', in: Finanzarchiv, 54(4), pp. 494-515



# Duurzaamheid en lokale belastingen

Arjen Schep<sup>49</sup>

*‘We spreken af om eventuele knelpunten in de fiscale regelgeving, op het niveau van zowel de Rijksoverheid als de medeoverheden, te inventariseren die belangrijke doelstellingen van zowel Rijk als decentrale overheden in de weg staan (bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en de circulaire economie) en om te bezien of er, met inachtneming van bestaande wet- en regelgeving, oplossingen kunnen worden geboden.’*

Uit: Programmastart Interbestuurlijk programma, 14 februari 2018

## 1 Inleiding en achtergrond

Door de menselijke uitstoot van broeikasgassen treedt klimaatverandering op die leidt tot een zeer gevaarlijke situatie voor de mens en het milieu, aldus de Rechtbank Den Haag in de zogenoemde Urgenda-procedure.<sup>50</sup> Het is volgens de rechtbank daarom nodig om de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer te stabiliseren door vermindering van de antropogene broeikasgasuitstoot.<sup>51</sup> De uitkomst van de procedure is inmiddels bekend: de rechtbank oordeelt dat de Staat maatregelen moet treffen die ertoe leiden dat de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2020 ten minste 25% lager is dan in 1990. Het huidige kabinet lijkt ook doordrongen van de noodzaak tot het tegengaan van klimaatverandering. In het regeerakkoord wordt een klimaatbeleid aangekondigd dat moet leiden tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 49% in 2030.<sup>52</sup> Een groot deel van dat nationale klimaatbeleid zal de komende jaren door decentrale overheden moeten worden vormgegeven. Een eerste stap daartoe is gezet in de vaststelling van een zogenoemd Interbestuurlijk programma.<sup>53</sup> Voor de belang-

49 mr. dr. A.W. (Arjen) Schep is research manager & academic researcher bij het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL) en rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Rotterdam.

50 Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, nr. C/09/456689/HA ZA 13-1396, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.18.

51 Met verstrekte of antropogene broeikastoename wordt bedoeld dat de verhoogde concentraties aan broeikasgassen in de atmosfeer door toedoen van de mens het natuurlijke broeikaseffect versterken en bijgevolg tot een verhoging van de gemiddelde aardtemperatuur en een globale klimaatverandering leiden.

52 Regeerakkoord 2017-2021, ‘Vertrouwen in de toekomst’, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017.

53 Een samenwerkingsprogramma van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Onder meer de ambities uit het regeerakkoord met betrekking tot de CO<sub>2</sub>-reductie, het aardgasvrij maken van woningen en het rekening houden met klimaatverandering bij de inrichting van het land, maken onderdeel uit van de doelstellingen van dit programma. Zie voor de tekst van het document ‘Programmastart IBP’ van 14 februari 2018: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/14/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp>

rijkste duurzaamheidsthema's: klimaatmitigatie, klimaatadaptatie en circulaire economie zijn daarin regionale strategieën en programma's geformuleerd. Daarnaast wordt door decentrale overheden ook eigen klimaatbeleid geformuleerd en uitgevoerd.<sup>54</sup>

Deze duurzaamheidsinvesteringen hebben gevolgen voor de financiën van overheden en voor de financiële verhoudingen tussen overheden. Dit blijkt ook uit de aankondiging in het regeerakkoord dat een aanzienlijk deel van de extra beschikbare middelen voor klimaatbeleid bestemd zijn voor decentrale overheden. In totaal trekt het kabinet per jaar € 4 mld. uit.<sup>55</sup> Met het Interbestuurlijk programma is € 1,4 mld. gemeoid en een stijging van het accres voor gemeenten en provincies van in totaal € 6 mld.

Naast de bijdragen en uitkeringen van het Rijk, staan decentrale overheden ook eigen belastingmiddelen ter beschikking.<sup>56</sup> De opbrengst van belastingen en retributies van provincies, gemeenten en waterschappen kan in meer of mindere mate worden ingezet voor de bekostiging van lokale duurzaamheidsopgaven. Daarnaast is een zeker instrumenteel gebruik van decentrale heffingen denkbaar om duurzaam wenselijk gedrag door middel van een prijsprikkel te stimuleren of onwenselijk gedrag te ontmoedigen.

#### *Leeswijzer*

De vraag of en op welke wijze decentrale heffingen<sup>57</sup> kunnen bijdragen aan de verduurzamingsopgaven staat centraal in dit essay. Hoewel de nadruk daarbij ligt op de gemeentelijke heffingen, wordt op een aantal plaatsen ook de implicaties voor provinciale en waterschapsheffingen in de beschouwing betrokken.

Bij het afwegen van de mogelijkheden en wenselijkheid van de inzet van een concreet heffingsinstrument op het niveau van een decentrale overheid speelt een aantal vragen een rol. Naast de fiscaal-juridische houdbaarheid gaat het dan onder meer ook over de vraag of de beoogde maatregel ook het gewenste duurzaamheidseffect sorteert dat ermee is beoogd. Dit afwegingskader is beschreven in *onderdeel 2*.

- 54 Grote steden in Nederland voeren al langer een actief duurzaamheidsbeleid. Zij bijvoorbeeld: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/agenda-duurzaamheid/>, <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/duurzaam/>, <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/natuur-en-milieu/duurzaamheid.htm>, <https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/milieu/duurzame-stad/> en <https://www.o4ogoedbezig.nl/over/duurzaamheid-eindhoven/>.
- 55 Dit bestaat uit 300 mln. euro voor verkenningen, expertise-opbouw en proefprojecten, 3,2 mld. euro afkomstig uit SDE+-middelen, 100 mln. afname van de verhuurderheffing wegens het afhankelijk maken van de hoogte ervan van investeringen in energiebesparing door corporaties en extra middelen vanwege de hervorming van de salderingsregeling in 2020.
- 56 Zie ook hierna onderdeel 2.
- 57 In dit essay wordt het begrip heffingen als overkoepelend begrip gehanteerd voor belastingen, bestemmingsheffingen en retributies. Zie voor een beschrijving van de verschillende typen heffingen ook onderdeel 2.

Kern van dit essay vormt een inventarisatie van huidige toepassingsmogelijkheden om duurzaamheidsbeleid vorm te geven met gemeentelijke heffingen (en een aantal waterschapsheffingen). Ingedeeld naar de hoofdthema's: duurzame energie, klimaatadaptatie en circulaire economie zijn de meest kansrijke toepassingen van heffingen en door gemeenten reeds ingevoerde fiscale maatregelen beschreven (*onderdeel 3*). Daarbij komen ook eventuele wetswijzigingen aan bod om het desbetreffende instrument beter aan te laten sluiten bij duurzaamheidsdoelstellingen. *Onderdeel 3.4* bevat een overzichtstabel van de diverse mogelijkheden en een conclusie.

*Onderdeel 4* bevat een beschrijving van een in mijn ogen kansrijk nieuw fiscaal instrument voor gemeenten dat een oplossing kan bieden bij de grote opgave om de bestaande woningvoorraad per 2050 aardgasvrij te krijgen.

Dit essay sluit af met een samenvatting van de belangrijkste conclusies.

## **2 Afwegingskader voor de inzet van een decentrale heffing ten behoeve van beleidsdoelstellingen**

### *Inleiding*

Bij de afweging van de mogelijkheden en wenselijkheid van de inzet van een concrete decentrale heffing voor duurzaamheidsdoelstellingen, zal een individuele provincie, waterschap of gemeente zich de volgende vragen kunnen stellen.

- Wil men een duurzaamheidsmaatregel bekostigen of gedrag beïnvloeden? (2.1)
- Kan het fiscaal-juridisch? (2.2)
- Heeft de maatregel het gewenste effect? (2.3)
- Is het wenselijk, gelet op de effecten van de maatregel? (2.4)

Deze vragen, die het afwegingskader per decentrale heffing op lokaal niveau vormen, zijn hierna uitgewerkt.

### **2.1 Wil men een duurzaamheidsmaatregel bekostigen of gedrag beïnvloeden?**

Primaire doelstelling van elke heffing is het genereren van opbrengsten (budgettaire functie). In geval van een algemene belasting zoals bijvoorbeeld de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen (hierna: OZB) komt de opbrengst ten goede aan de algemene middelen. Deze opbrengst is vrij besteedbaar en kan desgewenst worden besteed aan duurzaamheidsinvesteringen. Het is dan aan de gemeenteraad om keuzes te maken waaraan zij de opbrengst willen besteden. Ook staat het de gemeenteraad in beginsel vrij om de tarieven van algemene belastingen te verhogen. Om het draagvlak voor deze keuze onder belastingplichtigen te vergroten, kan de extra opbrengst als gevolg van de tariefverhoging ook worden bestemd voor een specifiek doel. De algemene belasting krijgt zo deels het karakter van een bestemmingsheffing. Er zijn ook heffingen die door de wetgever zijn ingericht

als bestemmingsheffing: de opbrengst mag daarbij maximaal de kosten dekken die gepaard gaan met bepaalde overheidstaken. Ook met de diverse bestemmingsheffingen, zoals bijvoorbeeld de gemeentelijke rioolheffing, kunnen bepaalde duurzaamheidsinvesteringen worden bekostigd. Denk bij de rioolheffing bijvoorbeeld aan voorzieningen die de afstroom van hemelwater bij hevige regenval bevorderen (klimaatadaptatie).<sup>58</sup>

Naast bekostiging van duurzaamheidsinvesteringen uit belastingopbrengsten kan een heffing ook zo worden ingericht dat er een prijsprikkel vanuit gaat ter bevordering van duurzaam gedrag of om niet-duurzaam gedrag extra te belasten.<sup>59</sup> Het belastingrecht wordt dan als instrument gebruikt om niet-fiscale beleidsdoelstellingen te bereiken.<sup>60</sup> Gedragsbeïnvloeding met belastingen (belastingbeleid gericht op regulering) is het geven van een financiële prikkel om gewenst gedrag te stimuleren danwel ongewenst gedrag af te remmen (stimulerings- danwel ontmoedigingsmaatregel). Dit kan in geval van decentrale heffingen worden vormgegeven door:

- het geheel of gedeeltelijk (geografisch) invoeren, dan wel afschaffen van een heffing;
- de verhoging of verlaging van een of meer tarieven;
- de invoering van een nieuw tarief, dan wel afschaffing van een bestaand tarief;
- restitutie van geheven belasting achteraf (bijvoorbeeld in de vorm van subsidie);
- de gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de belasting.

Niet al deze opties zijn voor elke heffing fiscaal-juridisch houdbaar. Naast de specifieke wettelijke regeling van een heffing, kunnen ook algemene rechtsbeginselen zoals het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel de mogelijkheden voor het geven van een prijsprikkel beperken.

Een decentrale overheid die overweegt om hun belastinginstrumentarium in te zetten voor duurzaamheidsbeleid zal derhalve een keuze moeten maken: willen we bepaalde uitgaven bekostigen of gedrag van belastingplichtigen veranderen? Wanneer een prijsprikkel daadwerkelijk werkt, dan zal dat ten koste gaan van de

58 Zie verder over de rioolheffing onderdeel 3.2.

59 Vgl. J.A. Monsma: 'Lokale belastingen en duurzaamheid', *Belastingblad* 2018/91 en

60 Vgl. J.P. Boer, 'Sturende belastingheffer een monster?', Sdu Uitgevers Den Haag, 2013. De derde functie van belastingen, de herverdelende functie, is voor lokale heffingen van minder belang gelet op het verbod om te heffen naar inkomen, winst of vermogen.

belastingopbrengst.<sup>61</sup> In geval van een bestemmingsheffing of een retributie betekent dit ook dat dit ten koste gaat van het kostendekkingspercentage en zullen de kosten deels vanuit de algemene middelen moeten worden gedekt.

## 2.2 Kan het fiscaal-juridisch?

### *Inleiding*

Hiervoor is beschreven dat het bij de inzet van heffingen ten behoeve van duurzaamheidsbeleid gaat om ofwel bekostiging via de (extra) opbrengst van een heffing, danwel om het via een prijsprikkel sturen van gedrag. De besteding van belastingopbrengsten van de eigen algemene belastingen staat ter vrije keuze van decentrale overheden. De vraag naar de fiscaal-juridische houdbaarheid van de opbrengstbesteding aan bijvoorbeeld de aanleg van een warmtenet is in dat geval dan ook irrelevant. Dit kan anders liggen bij bestemmingsheffingen en rechten. Met dit type heffingen mag niet meer verhaald worden dan de totale lasten verbonden aan de specifieke taak of dienst. Dit betekent ook dat duurzaamheidsuitgaven met deze heffingen slechts kunnen worden bekostigd indien deze direct dan wel indirect samenhangen met de desbetreffende specifieke taak of dienst. Het gaat bij de rioolheffingen dan bijvoorbeeld om de vraag of subsidies die burgers en bedrijven in staat stellen hun hemelwaterafvoer af te koppelen van de gemeentelijke riolering uit de opbrengst van de rioolheffing kunnen worden bekostigd.<sup>62</sup> Verder zal de ‘kan het?’-vraag vooral spelen bij het geven van prijsprikkels met een heffing.

### **Wettelijke beperkingen bij de heffing van decentrale heffingen**

De vrijheid van decentrale overheden om hun heffingen in te zetten voor duurzaamheidsdoelstellingen wordt beperkt door wettelijke voorschriften die door de landelijke wetgever zijn vastgesteld. Dit betreft in de eerste plaats de keuze van de heffing. Decentrale overheden kunnen slechts heffingen invoeren indien en voor zover deze een formele wettelijke basis hebben in de Provinciewet, Gemeentewet, Waterschapswet of enkele bijzondere wetten.<sup>63</sup> Alleen de in formele wetten genoemde heffingen staan decentrale overheden ter beschikking. Dit wordt ook wel aangeduid als een gesloten stelsel van lokale belastingheffing, dit in tegen-

61 Vgl. G. Groenewegen, ‘Rioolbestemmingsheffing(en): mogelijkheden vergroening’, *Belastingblad* 2018/97. Laatstgenoemde auteur spreekt over het tweezijdig snijdende zwaard of het dubbele dividend wanneer met een heffingsinstrument beide doelstellingen tegelijkertijd beoogd worden. Verwezen wordt door de auteur naar Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad ‘Fiscaal beleid in de Europese Unie: prioriteiten voor de komende jaren’, COM (2001) 260 def, paragraaf 3.1.4, Pb 2001, C 284/6.

62 Zie onderdeel 3.2.

63 Ter illustratie: het eerste lid van artikel 219 Gemeentewet luidt: ‘Behalve gemeentelijke belastingen waarvan de heffing krachtens andere wetten dan deze geschiedt, worden geen andere belastingen geheven dan die bedoeld in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk.’ Zie ook art. 221 lid 1 van de Provinciewet en art. 113 van de Waterschapswet.

stelling tot een open stelsel dat bijvoorbeeld in Vlaanderen geldt ten aanzien van gemeentelijke heffingen.<sup>64</sup> Dit is een belangrijke beperking van het belastingbeleid van decentrale overheden. Een provincie, waterschap of gemeente kan bijvoorbeeld niet zelfstandig besluiten een eigen energiebelasting in te voeren.

In de tweede plaats hangt de mate van de beleidsvrijheid van decentrale overheden af van de specifieke wettelijke voorschriften per heffing. Decentrale overheden brengen de beleidsmatige keuzes die zij maken met hun heffingen tot uiting in hun belastingverordening. Het aan belastingheffing ten grondslag liggende legaliteitsbeginsel betekent dat zonder belastingverordening geen decentrale belastingheffing mogelijk is.<sup>65</sup> De zogenoemde essentialia van een heffing die nodig zijn om belastingaanslagen op te leggen, worden daarin uitgewerkt. Zo is in een belastingverordening onder meer geregeld wie belastingplichtig zijn, waarover belasting wordt geheven, hoe hoog het tarief is en indien van toepassing: welke vrijstellingen er gelden.<sup>66</sup> In het voorbeeld van de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen bevatten de artikelen 220 tot en met 220h van de Gemeentewet een uitgebreide en gedetailleerde wettelijke regeling. Vrijwel alle essentialia van deze belastingen zijn al door de formele wetgever vooraf ingevuld, behoudens de tarieven en eventuele facultatieve vrijstellingen. Voor deze belastingen kan derhalve op voorhand al worden geconcludeerd dat de beleidsvrijheid voor inzet voor duurzaamheidsdoelstellingen zeer gering is en dat deze vrijheid pas na wijziging van de wettelijke regeling in de Gemeentewet groter kan worden. Voor andere gemeentelijke heffingen zoals bijvoorbeeld de toeristenbelasting of de reclamebelasting zijn de wettelijke voorschriften vrij summier.<sup>67</sup> Met deze heffingen hebben gemeenten dan ook meer vrijheid om daaraan een eigen invulling te geven. De mate van vrijheid tot het vormen van decentraal belastingbeleid hangt dan ook direct samen met de mate waarin essentialia van de betreffende heffing wettelijk zijn voorgeschreven.<sup>68</sup>

64 Vgl. M. de Jonckheere, 'Iets leuks bij de burens? Enkele voor- en nadelen van het open stelsel van lokale belastingen in België', verslag van inaugurele rede, '2012/579 en M. De Jonckheere, A.W. Schep en A.P. Monsma, 'Open versus gesloten belastingstelsel: een vergelijkende studie van gemeentebelastingen in België en Nederland', Lokale & Regionale Belastingen (L.R.B.) (Die Keure) 2013/3-4, p. 22-57.

65 Art. 216 Gemeentewet. De belastingverordening worden ook wel aangeduid als wetten in materiele zin ter onderscheiding van de wetten in formele zin waarvan de Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet voorbeelden zijn.

66 Voor de gemeentelijke heffingen bepaalt art. 217 Gemeentewet in dat verband: 'Een belastingverordening vermeldt, in de daartoe leidende gevallen, de belastingplichtige, het voorwerp van de belasting, het belastbare feit, de heffingsmaatstaf, het tarief, het tijdstip van ingang van de heffing, het tijdstip van beëindiging van de heffing en hetgeen overigens voor de heffing en invordering van belang is.'

67 Respectievelijk art. 224 en art. 227 van de Gemeentewet.

68 Vgl. J.A. Monsma, Toetsing van belastingverordeningen en gemeentelijke anatomie (diss.), Erasmus Universiteit Rotterdam 1999, p. 364 e.v.

## Wettelijke vrijheid bij de heffing van provinciale en gemeentelijke heffingen

Specifiek voor provincies en gemeenten geldt dat tegenover wettelijke voorschriften per heffing ook een algemeen geformuleerde wettelijke vrijheid staat. Voor gemeenten luidt deze bepaling:

‘Behoudens het bepaalde in andere wetten dan deze en in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk kunnen de gemeentelijke belastingen worden geheven naar in de belastingverordening te bepalen heffingsmaatstaven’<sup>69</sup>

Voor de uitleg van deze bepaling is in het kader van dit essay de volgende passage uit de wetsgeschiedenis illustratief:

‘Het staat gemeenten dan ook vrij die heffingsmaatstaven op te nemen die zich het beste verstaan met het gemeentelijke beleid en de praktijk van de belastingheffing. (...) Ook achten wij het goed denkbaar dat bijvoorbeeld bij de (zee)havengelden in de heffingsmaatstaf en dus in het bedrag van de belasting wordt rekening gehouden met de soort en de hoeveelheid van de lading die wordt vervoerd alsmede met de wijze waarop dit geschiedt. Milieuoverwegingen kunnen eveneens een rol spelen. Het stimuleren van meewerking van systemen van gescheiden huisvuilinzameling via een lager tarief in de reinigingsrechten is daarvan een voorbeeld. Een uitputtende regeling in de wet is in verband met de grote variatie welke met name bij de rechten voorkomt op dat punt niet mogelijk. Daarom is gekozen voor een algemene regel in combinatie met een expliciete uitzondering. De gemeentelijke vrijheid waarvan artikel 218 [nu 219], tweede lid, uitgaat houdt tevens in dat de gemeente bij de keuze van de heffingsmaatstaven zelf moet toetsen of deze keuze recht doet aan de algemene rechtsbeginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.’<sup>70</sup>

De expliciete uitzondering waarnaar de wetgever in genoemd citaat verwijst, betreft het verbod op heffing naar draagkracht. De heffingsmaatstaf van provinciale en gemeentelijke heffingen mag niet afhankelijk worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen.<sup>71</sup> Dit verbod beperkt het belastingbeleid van gemeenten in belangrijke mate. De andere begrenzing waarnaar in dit citaat wordt verwezen betreft de algemene rechtsbeginselen. Een heffingsmaatstaf mag niet leiden tot schending van het gelijkheidsbeginsel (als beginsel van behoorlijke wetgeving), het evenredigheidsbeginsel of het zorgvuldigheidsbeginsel. De belastingrechter vertaalt dit voorschrift doorgaans in het verbod van willekeur en het gebod van redelijke belastingheffing. Bepalingen in een belastingverordening mogen niet tot willekeurige of onredelijke belastingheffing leiden. De Hoge Raad

69 Art. 219, tweede lid, Gemeentewet. Voor de provinciale belastingen is dit geformuleerd in art. 221 lid 2 van de Provinciewet.

70 MvT, *Kamerstukken II* 1989/90, 21 591, nr. 3.

71 Art. 221, lid 2 Provinciewet en art. 219, lid 2, Gemeentewet.

geeft gemeenten hierbij doorgaans veel vrijheid. Een recent voorbeeld hiervan vormt het arrest van de Hoge Raad inzake een door de gemeente Rotterdam gehanteerd ‘zaagtandtarief’. Nadat het hof de betreffende bepalingen uit de tarieventabel bij de verordening overbindend achtte, oordeelde de Hoge Raad:

‘Bij de behandeling van het middel wordt vooropgesteld dat de wetgever aan gemeenten de bevoegdheid heeft gegeven om, behoudens het verbod op het hanteren van draagkracht als verdelingsmaatstaf en met inachtneming van de in de wet opgenomen beperkingen, zelf de in de belastingverordeningen op te nemen heffingsmaatstaven te kiezen voor de gemeentelijke belastingen en rechten. Het staat de gemeenten in beginsel vrij die heffingsmaatstaven op te nemen die zich het beste verstaan met het gemeentelijke beleid en de plaatselijke praktijk van de belastingheffing (zie de onderdelen 4.11 tot en met 4.17 van de conclusie van de Advocaat-Generaal [AWS: ECLI:NL:PHR:2017:248]). Voor de heffing van leges mogen de gemeenten daarom het tarief afhankelijk maken van de bouwsom, maar ook een andere wijze van bepaling van het tarief is toegestaan. Voor onverbindendverklaring is slechts plaats indien een regeling is getroffen die in strijd is met de wet of enig algemeen rechtsbeginsel (vgl. HR 14 augustus 2009, nr. 43120, ECLI:NL:HR:2009:BI1943, BNB 2009/276).’<sup>72</sup>

### **Fiscaal-juridisch afwegingskader samengevat (Kan het?)**

De beperkingen en vrijheden die decentrale overheden in geval van een concrete heffing hebben, kunnen op basis van het voorgaande als volgt worden samengevat:

- 1 Kent de heffing als geheel specifieke fiscaal-juridische beperkende voorwaarden danwel vrijheden zoals blijkt uit wet- en regelgeving, hun ontstaansgeschiedenis en jurisprudentie?
- 2 Wordt de heffingsmaatstaf wettelijk beperkt of dwingend voorgeschreven?
  - a zo ja: afwijking daarvan is niet mogelijk;
  - b zo nee: er geldt in beginsel beleidsvrijheid bij de keuze van de heffingsmaatstaf.
- 3 Leidt de keuze van de heffingsmaatstaf tot willekeurige of onredelijke belastingheffing in concrete gevallen?
  - a zo ja: de gekozen heffingsmaatstaf is niet toegestaan;
  - b zo nee: de heffingsmaatstaf toegestaan.

<sup>72</sup> HR 30 juni 2017, nr. 16/05127, ECLI:NL:HR:2017:1174, V-N 2017/34.30, *Belastingblad* 2017/288.



### 2.3 Heeft de maatregel het gewenste effect?

Voorals het gaat om het geven van een prijsprikkel met een belasting is de vraag relevant of deze prikkel ook inderdaad tot de gewenste gedragsverandering leidt. Een prijsprikkel waar tevoren van vaststaat dat deze niet tot meer duurzaam gedrag leidt of tot gedrag dat minder schadelijk is voor bijvoorbeeld de luchtkwaliteit, lijkt weinig zinvol en doet onnodig afbreuk aan de primaire budgettaire doelstelling van de heffing. De maatregel is in dat geval niet meer dan een groene pluim, dat wil zeggen een symbolische waardering voor milieuvriendelijk gedrag.<sup>73</sup> Anderzijds: een verlaagd tarief of vrijstelling bij gewenst gedrag die wel tot gedragsverandering leidt, heeft eveneens verlies aan belastinginkomsten tot gevolg. Dit zal wellicht weer tot verhoging van andere tarieven en tot ongewenste lastenverschuiving leiden. De effecten van een fiscale prikkel zullen dan ook goed moeten worden doordacht.

In zijn algemeenheid geldt dat het verschuldigde bedrag van lokale heffingen doorgaans niet al te hoog is. Een investeringsbeslissing zal er niet snel vanaf hangen.<sup>74</sup> Daarbij komt dat de gemeentelijke heffing die nog enige substantie heeft, de OZB, zich op dit moment nauwelijks leent voor toepassing binnen het duurzaamheidsbeleid, zo betoogde ik hiervoor in onderdeel 2.2.<sup>75</sup>

Er is relatief weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van prijsprikkels door middel van decentrale heffingen. Er is onderzoek gedaan naar de prijselasticiteit van GFT- en resthuisafval.<sup>76</sup> Hieruit blijkt dat vooral systemen waarbij de heffing is gerelateerd aan het gewicht van het afval effectief zijn om de hoeveelheid restafval te reduceren. Lagere tarieven of vrijstelling van heffing van GFT-afval (en derhalve gescheiden inzameling daarvan) is eveneens effectief. Zie hiervoor ook het essay van R. Gradus verderop in deze bundel.

Verder blijkt uit onderzoek dat de hondenbelasting vaak tot meer hondenpoepoverlast leidt.<sup>77</sup> Dit komt doordat hondenliefhebbers zich bij de huidige tarieven niet snel van de koop van een hond laten afbrengen en extra opbrengsten van een hoger tarief door gemeenten niet vaak opzij worden gezet voor bestrijding van hondenpoepoverlast. Deze twee overlast verlagende krachten zijn in de meeste

73 Deze term wordt gehanteerd in de inventarisatie van de VNG getiteld: 'Duurzame alternatieven in lokale heffingen', VNG, december 2017, <https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/20180319-duurzame-alternatieven-modelverordeningen.pdf>.

74 Voor de hemelwaterrioolheffing kan dit mijns inziens wel degelijk anders liggen, zo betoog ik hierna in onderdeel 3.2.

75 Zie ook hierna onderdeel 3.1.

76 Vincent Linderhof e.a., 'Weight-Based Pricing in the Collection of Household Waste: the Oostzaan Case', *Resource and Energy Economics*, 23 (2001), p. 359-371 en Germà Bel & Raymond Gradus, 'Effects of unit-based pricing on household waste collection demand: A meta-regression analysis', *Resource and Energy Economics*, 44 (2016), p. 169-182.

77 B.A. Vollaard en P.W.C. Koning, 'Meer hondenontlasting door hondenbelasting', ESB 01-07-2005, p. 296-297.

gemeenten dus gering. Gevolg is dat het demotiverende effect op het opruimgedrag van het baasje vaak domineert.

Het gebrek aan concreet onderzoek naar het effect van prijsprikkels met decentrale heffingen heeft een flink aantal gemeenten er niet van weerhouden om duurzaam belastingbeleid in te voeren.<sup>78</sup> Kennelijk spelen ook andere argumenten dan de effectiviteit ten aanzien van de duurzaamheid bij de invoering van deze maatregelen een rol. Een aantal van die argumenten heb ik kunnen achterhalen.

Zo heb ik geconstateerd dat een fiscale duurzaamheidsmaatregel in sommige gevallen een aanvulling vormt op andere niet-fiscale maatregelen. Denk bijvoorbeeld aan het afgeven van een parkeervergunning voor een ruimer gebied wanneer het een elektrisch voertuig betreft. Dit is vooral voor ondernemers met meerdere panden in een gemeente interessant. De fiscale maatregel is hier een onderdeel van een breder beleid om de luchtkwaliteit van de gemeente te verbeteren.

Een fiscale maatregel beoogt soms ook de *businesscase* van een duurzame alternatieve energie- of warmtebron te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is een vrijstelling of verlaagd tarief precariobelasting van een gemeentelijk warmtenet.

In andere gevallen wil men zoveel mogelijk belemmeringen en administratieve lasten voor duurzaam gedrag wegnemen. Denk bijvoorbeeld aan het legesvrij maken van een aanvraag omgevingsvergunning voor zonnepanelen op een rijks- of gemeentelijk monument. Hier speelt ook een argument van gelijkheid een rol. Voor niet-monumentale panden is het aanbrengen van zonnepanelen veelal al legesvrij.

Ook moet het effect van een 'groene pluim' niet worden onderschat. Evaluaties van het brede en smalle waterspoor<sup>79</sup> laten zien dat verbruikers (bedrijven en particulieren) de mogelijkheid van beïnvloeding van de hoogte van het belastingbedrag door de koppeling met het waterverbruik weliswaar positief waardeerden, maar dat er geen sprake was van daling van waterverbruik.<sup>80</sup> Water had onder de toen geldende omstandigheden kennelijk een inelastische vraag en die omstandigheden zijn nadien niet gewijzigd.<sup>81</sup>

78 Zie de diverse beschrijvingen daarvan in onderdeel 3.

79 Met het brede waterspoor wordt bedoeld dat het destijds geldende rioolafvoerrecht is gebaseerd op de hoeveelheid ingenomen (leiding)water. Het smalle waterspoor houdt in dat de vervuilingswaarde van woningen ten behoeve van de destijds geldende VWO-heffing (nu: zuiveringsheffing) eveneens op de hoeveelheid ingenomen leidingwater is gebaseerd.

80 *Kamerstukken II* 2004/05, 28966 en 29428, nr. 4, p. 10.

81 G. Groenewegen, 'Rioolbestemmingsheffing(en): mogelijkheden voor vergroening', *Belastingblad* 2018/97. Ook uit eerder onderzoek is de inelasticiteit van de vraag naar water gebleken: P. Kooreman, 'De prijsgevoeligheid van huishoudelijk waterverbruik', ESB 24-2-1993, p. 181-183.

Ondanks deze valide argumenten om duurzaamheid ook fiscaal te stimuleren, acht ik het van groot belang dat meer onderzoek gedaan wordt naar de effectiviteit ervan. Vooral wanneer het gaat om grootschalige stimuleringsmaatregelen, denk bijvoorbeeld aan het met (belasting)subsidies stimuleren van particulieren en bedrijven om de hemelwaterafvoer af te koppelen van het gemeentelijke riool.<sup>82</sup> Alleen op basis van goed onderzoek kan de effectiviteit van de maatregel worden afgewogen tegen de gevolgen ervan voor de gemeentelijke begroting en de lastenverschuivingen.

Niet alleen de effectiviteit van een fiscale maatregel met betrekking tot het bereiken van duurzaamheidsdoelstellingen zal moeten worden onderzocht. Ook andere doelmatigheidsaspecten zullen moeten worden afgewogen. Er kleeft een aantal nadelen aan sturing van gedrag door middel van belastingen die moeten worden afgewogen tegen de voordelen:<sup>83</sup>

- een instrumentalistische regeling kan de belastingregeling en -uitvoering compliceren;
- een instrumentalistische regeling kan leiden tot arbitraire verschillen tussen belastingplichtigen en tot fiscale privileges;
- er kan een ‘cadeau-effect’ optreden: handelingen die toch wel zouden plaatsvinden worden van een fiscale bonus voorzien;
- een fiscaal voordeel voor de een, kan door grondslagversmalling tot een fiscaal nadeel leiden voor anderen;
- fiscale voordelen voor bepaalde groepen, kan tot minder nalevingsbereidheid (*compliance*) bij anderen leiden;
- kans op fraude neemt toe wanneer belastingplichtigen binnen het bereik van een fiscaal instrument proberen te komen.

#### 2.4 Is het wenselijk, gelet op de effecten van de maatregel?

Een vierde onderdeel van het afwegingskader voor een fiscale duurzaamheidsmaatregel is die van de (politieke) wenselijkheid. Daarbij spelen de hiervoor beschreven vragen uiteraard ook een rol. Verder kunnen bij deze afweging de volgende vragen aan de orde komen.

- In hoeverre weegt het verlies aan belastinginkomsten (uitgaande van een verlaagd tarief of vrijstelling) op tegen de te behalen duurzaamheidsdoelstellingen?
- Zijn er niet-fiscale alternatieve maatregelen die mogelijk hetzelfde of een beter effect sorteren?
- Zijn er positieve neveneffecten te verwachten? Kan de fiscale maatregel bijvoorbeeld een niet-fiscale maatregel versterken?
- Wordt er met de fiscale maatregel ander gemeentelijk beleid of andere beleidsuitgangspunten doorkruist en zo ja, is dit wenselijk?

82 Zie ook onderdeel 3.2.

83 Ontleend aan J.P. Boer, ‘Sturende belastingheffer een monster?’, Sdu Uitgevers Den Haag, 2013, p. 16-19. Slechts de nadelen die van toepassing zijn op decentrale heffingen zijn hier opgesomd.

- Wat zijn de gevolgen voor de lastenverdeling? Kan er worden afgewenteld? Leidt de maatregel tot sociaaleconomisch ongewenste effecten?
- In hoeverre is er draagvlak voor de betrokken maatregel? Zijn er weerstanden te verwachten bij belastingplichtigen? Zijn belastingplichtigen bereid om de heffing te betalen en aan de eventuele administratieve verplichtingen te voldoen?

Bij de vraag naar de wenselijkheid van de inzet van een belasting voor beleidsdoelstellingen is voor een decentrale overheid ook uitvoerbaarheid niet onbelangrijk. Afgewogen moet worden of de maatregel leidt tot:

- aanvaardbare kosten van heffing en inning (ook wel perceptiekosten genoemd);
- aanvaardbare kosten van handhaving, toezicht en controle;
- aanvaardbare administratieve lasten voor heffingssubjecten (belastingplichtigen);
- niet te gecompliceerde uitvoering of bureaucratische processen (eisen van eenvoud en transparantie).

### **3 Inventarisatie van fiscale verduurzamingsmogelijkheden met lokale belastingen**

#### *Inleiding*

Binnen het centrale thema ‘duurzaamheid’ worden doorgaans de subthema’s duurzame energie, klimaatadaptatie en circulaire economie onderscheiden. Binnen al deze sub thema’s is een koppeling te maken met lokaal belastingbeleid van gemeenten en waterschappen. Uiteraard leent niet elke lokale belasting zich voor een koppeling met duurzaamheidsbeleid. Ten behoeve van dit essay heb ik me beperkt tot de meest kansrijke en de focus gelegd op de gemeentelijke heffingen. Hierbij is getoetst aan de fiscaal-juridische haalbaarheid, uitgaande van de huidige wet- en regelgeving en stand van de jurisprudentie op dit moment. De overige toetsen van het afwegingskader uit onderdeel 2 zal een individuele gemeente zelf moeten uitvoeren wanneer zij overweegt een concrete verbinding tussen een duurzaamheidsdoelstelling en een fiscale maatregel tot stand te brengen. In dit onderdeel 3 worden derhalve de mogelijkheden beschreven met de huidige heffingen. Wanneer daarvoor aanleiding bestaat, worden door mij ook wetswijzigingen voorgesteld om het instrument nog beter te kunnen laten aansluiten bij het betreffende sub thema. Zoals gezegd, beperk ik mij in dit essay tot de meest kansrijke opties. Voor een uitgebreider overzicht van mogelijkheden van ook andere gemeentelijke heffingen verwijs ik de geïnteresseerde lezer naar een recent door de VNG uitgevoerde inventarisatie.<sup>84</sup>

84 De inventarisatie ‘Duurzame alternatieven in lokale heffingen’, VNG, december 2017, is gepubliceerd op: [https://vng.nl/files/vng/20180312-duurzame-alternatieven-in-lokale\\_heffingen.pdf](https://vng.nl/files/vng/20180312-duurzame-alternatieven-in-lokale_heffingen.pdf)

### 3.1 Duurzame energie

Bij duurzame energie gaat het om verminderen van de broeikasgasuitstoot en de verbetering van de luchtkwaliteit. Gemeentelijke fiscale maatregelen die bij die doelstelling een rol kunnen spelen zijn de onroerendezaakbelastingen, de baatbelasting, de parkeerbelastingen en leges omgevingsvergunning.

#### De onroerendezaakbelastingen

##### *Inleiding*

De onroerendezaakbelastingen (OZB) vormen de belangrijkste eigen belastinginkomstenbron van gemeenten. Het zijn algemene belastingen waarvan de opbrengst tot de algemene middelen van de gemeente behoort die vrij besteedbaar is. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen een OZB van eigenaren en van gebruikers van onroerende zaken. Daarbinnen is tariefdifferentiatie mogelijk tussen woningen en niet-woningen. Wettelijk kunnen een drietal OZB worden geheven: van – kort gezegd – eigenaren van niet-woningen, van gebruikers van niet-woningen en van eigenaren van woningen. Verdere differentiatie van tarieven is niet mogelijk. Zoals hiervoor in onderdeel 2.2 reeds beschreven, kennen de OZB een uitgebreide wettelijke regeling in de Gemeentewet die sturing van gedrag met deze heffing ten behoeve van duurzaamheid in de weg staat. De heffingsmaatstaf is de WOZ-waarde, welke wettelijk is voorgeschreven en is uitgewerkt in de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ). Al met al betekent dit dat de eigen invulling die gemeenten aan de heffing van OZB kunnen geven vrij beperkt is. Uiteraard staat de besteding van de opbrengst van OZB wel vrij. Deze kan desgewenst ook besteed worden aan diverse duurzaamheidsinvesteringen. Ook is denkbaar dat met een verhoging van een of meer OZB-tarieven een duurzaamheidsfonds wordt gevormd van waaruit duurzaamheidsuitgaven worden bekostigd. De OZB krijgt dan deels het karakter van een bestemmingsheffing. In diverse gemeenten bestaat er reeds een zogenoemd ondernemersfonds die op deze wijze met een verhoging van een of meer tarieven OZB van niet-woningen wordt gevuld.<sup>85</sup>

De systematiek van de OZB, zoals die nu wettelijk is geregeld, werkt verduurzaming eerder tegen dan dat er een stimulans van uitgaat. In het algemeen werken energie beperkende en duurzame kenmerken van gebouwen waardeverhogend en betalen eigenaren en gebruikers van onroerende zaken nu meer belasting voor iets wat de gemeente juist wil stimuleren. Overigens gaat deze regel voor een deel van de onroerende zaken niet op. Er kunnen immers meer waardebepalende factoren een rol spelen, zoals de locatie en de grootte van een pand.

85 Dit wordt ook wel een revolving fund genoemd. Zie bijvoorbeeld het ondernemersfonds van Leiden: [www.ondernemersfonds.nl/](http://www.ondernemersfonds.nl/) of van Utrecht: <https://ondernemersfondsutrecht.nl/>. Zie over revolving funds ook de elders in deze essaybundel opgenomen essay van Nico Groenendijk.

*Koppeling aan energielabel*

Gedacht kan worden aan de introductie van een tariefdifferentiatie die afhankelijk is van het verplichte energielabel van woningen en utiliteitsgebouwen. Hiervoor zal derhalve een wetswijziging nodig zijn. Dit idee is niet nieuw.<sup>86</sup> In 2012 hebben wethouders Asscher en Van Poelgeest van Amsterdam middels een brief aan de Minister van BZK verzocht de mogelijkheid van het vergroenen van de OZB en het eigenwoningforfait te onderzoeken. Er werd door hen voorgesteld een vorm van tariefdifferentiatie mogelijk te maken die een koppeling legt met een energielabel. Destijds werd afwijzend op dit verzoek gereageerd.<sup>87</sup> Ook Gribnau & Happé zijn uiterst kritisch als het gaat om het geven van 'groene belastingsubsidies' in de OZB.<sup>88</sup> Een differentiatie ter vergroening staat volgens hen op gespannen voet met de rechtsgrond en het karakter van de OZB. Ook zijn er indirecte inkomenseffecten mogelijk, waardoor het verbod op een lokale inkomenspolitiek overtreden dreigt te worden. Ook betwijfelen zij of een dergelijke maatregel ook verduurzaming van onroerende zaken tot gevolg zal hebben. Dit zal derhalve eerst moeten worden onderzocht. De mogelijke effectiviteit wordt ook ondergraven door het cadeau-effect bij bijvoorbeeld nieuwbouwwoningen, aldus Gribnau & Happé.

*Facultatieve waarderingsuitzondering*

Een andere mogelijkheid is het introduceren van een vrijstelling van OZB. Het is gemeenten toegestaan in hun verordening een zogenoemde facultatieve vrijstelling op te nemen.<sup>89</sup> De vrijstellingen in de Wet WOZ en de Gemeentewet hebben de vorm van een waarderingsvoorschrift. Dat houdt in dat bij de bepaling van de heffingsmaatstaf – de WOZ-waarde van de onroerende zaak – de waarde van bepaalde delen van het WOZ-object buiten beschouwing wordt gelaten. Aangezien de door gemeenten vastgestelde WOZ-waarden ook door andere afnemers wordt gebruikt<sup>90</sup>, zal deze facultatieve vrijstelling in de OZB enkel voor de gemeente kunnen gelden.

Of een facultatieve vrijstelling fiscaal-juridisch mogelijk is, moet beoordeeld worden tegen de achtergrond van het zakelijke en objectieve karakter van de OZB. De vrijstelling mag niet afhankelijk zijn van persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtige (subjectief). De facultatieve vrijstellingen die in de modelverordening van de VNG als mogelijkheden worden genoemd betreffen vooral om efficiencyredenen opgenomen uitzonderingen. Zo worden bepaalde gemeente-

86 Zie ook Blom e.a., *Vergroening van het fiscale en financiële stelsel, Mogelijkheden voor gemeenten en provincies*, CE Delft, 2004. Zie ook een brief van Brief van de Minister van BZK van 21 mei 2012, Kenmerk 2012-0000287583 waarin negatief wordt geantwoord op een aanvraag van een tweetal Amsterdamse wethouders om koppeling van de OZB aan een energielabel te onderzoeken.

87 Brief van de Minister van BZK van 21 mei 2012, Kenmerk 2012-0000287583.

88 J.L.M. Gribnau & R.H. Happé, *Vergroening OZB juridisch getoetst* (Fiscaal Instituut Tilburg) 2008.

89 Art. 220d, eerste lid, aanhef en onderdeel i, Gemeentewet.

90 Zoals onder meer voor de vaststelling van het eigen woningforfait in de inkomstenbelasting of de watersysteemheffing van het waterschap.

lijke onroerende zaken buiten beschouwing gelaten en onroerende zaken met een lage WOZ-waarde zoals bijvoorbeeld volkstuinjes en straatmeubilair. Zo wordt voorkomen dat de gemeente zichzelf een OZB-aanslag gaat opleggen. Er is niet veel jurisprudentie over facultatieve vrijstellingen in de OZB. Theoretisch is het denkbaar om bijvoorbeeld de waarde van zonnepanelen buiten aanmerking te laten bij de bepaling van de heffingsmaatstaf voor de OZB. De vrijstelling is objectief en zakelijk en mijns inziens ook niet onredelijk of willekeurig. Wel kan de effectiviteit van de maatregel worden betwijfeld. Uitgaande van een theoretische waarde van bijvoorbeeld € 10.000 en een gemiddeld OZB-tarief van eigenaren van woningen van 0,1237%<sup>91</sup>, zou dit tot een besparing leiden van € 12,37. Een dergelijke besparing zal niet tot een investeringsbeslissing leiden. Gemakshalve er vanuit gaande dat het taxatietechnisch mogelijk is zonnepanelen te waarderen, is de aan- of afwezigheid van zonnepanelen geen informatie die op dit moment beschikbaar is bij een gemeente. De WOZ-waardering van woningen verloopt bovendien grotendeels modelmatig. Het zal dan ook tot behoorlijke uitvoeringskosten leiden wanneer een gemeente besluit een dergelijke vrijstelling in te voeren.

### Baatbelasting

Een baatbelasting kan tijdelijk (maximaal 30 jaar) worden ingevoerd ter bekostiging van de aanleg van fysieke voorzieningen in de openbare ruimte in een bepaald gedeelte van de gemeente. De aanlegkosten worden omgeslagen over de onroerende zaken die grenzen aan de voorzieningen en die daar baat bij hebben. De aanslagen worden opgelegd aan de eigenaren van de onroerende zaken. De hoogte van de aanslag is doorgaans afhankelijk van het aantal strekkende meters dat de onroerende zaak grenst aan de aangelegde voorzieningen. Ook de WOZ-waarde van de onroerende zaak is als heffingsmaatstaf denkbaar. De baatbelasting wordt in de praktijk gebruikt voor bijvoorbeeld het verhalen van de kosten van de aanleg van riolering in het buitengebied van een gemeente. De onroerende zaken die vervolgens de mogelijkheid hebben om hierop aan te sluiten, zijn daardoor gebaat en kunnen dan ook in de belasting worden betrokken. Bekostiging van vervanging van bestaande voorzieningen met baatbelasting is slechts mogelijk indien en voor zover sprake is van verbetering.<sup>92</sup> In feite is de baatbelasting vanwege dit strenge onderscheid dat in de jurisprudentie wordt gemaakt niet meer de heffing zoals die is bedoeld door de wetgever. Ook bij vervanging van voorzieningen kunnen onroerende zaken mijns inziens zijn gebaat, als het bijvoorbeeld gaat om een complex van voorzieningen die de herinrichting van een winkelgebied omvatten. Ook bij voorzieningen gericht op duurzaamheid is het nu de vraag of deze met baatbelasting bekostigd kunnen worden. Is een duurzame energiebron (groene stroom) aan te merken als een nieuwe voorziening of als een verbetering van een bestaande voorziening (vervanging van grijze stroom)? Mijns inziens kan deze

91 COELO, Atlas van de lokale lasten 2017.

92 Vgl. HR 4 mei 2007, nr. 42 457, *Belastingblad* 2007, p. 599, BNB 2997/233.

vraag onder de huidige staat van de jurisprudentie onvoldoende met zekerheid worden beantwoord. Hetzelfde geldt dan voor de aanleg in de openbare ruimte van voorzieningen als een zonnepaneelweide een windmolenpark of een warmtecentrale. Wanneer onroerende zaken in de nabijheid van die voorzieningen de mogelijkheid hebben om daarop aan te sluiten, zouden de aanlegkosten ervan mijns inziens moeten kunnen worden omgeslagen over die onroerende zaken met baatbelasting. Nu zal geen gemeente dat juridische risico willen lopen. In mijn proefschrift heb ik overigens betoogd dat bij de baatbelasting nooit sprake kan zijn van volledig kostenverhaal.<sup>93</sup> Niet alleen de onroerende zaken grenzend aan de voorzieningen zijn immers gebaat bij de aangelegde voorzieningen. Ook het publiek belang is gediend bij de voorzieningen. Ik noem dat in mijn proefschrift het 'hybride' karakter van de voorzieningen. Het is niet rechtvaardig dat de volledige kosten worden omgeslagen over de baathebbende onroerende zaken, wanneer de gemeenschap als geheel ook baat heeft bij de voorzieningen.

Verder verwijs ik naar onderdeel 4 waar ik naast aanpassing van de huidige wettelijke regeling van de baatbelasting ook introductie van een nieuw gemeentelijk bekostigingsinstrument bepleit voor objectgebonden financiering dat deels op de baatbelasting geënt is: de woningverduurzamingsbijdrage.

### **Parkeerbelastingen**

Parkeerbelastingen kunnen door gemeenten worden geheven in het kader van parkeerregulering. Er zijn twee te onderscheiden parkeerbelastingen: een belasting op basis van een parkeervergunning (vergunningparkeren) en een belasting voor het parkeren van een voertuig straat (straatparkeren). De aanvrager van de vergunning danwel degene die het voertuig parkeert, is belastingplichtig. Parkeerbelastingen zijn algemene, zakelijke belastingen. Dat wil zeggen dat gemeenten vrij zijn in de besteding van de opbrengst, aangezien deze naar de algemene middelen vloeien. Het zakelijke karakter komt tot uitdrukking in het feit dat persoonlijke omstandigheden geen invloed kunnen hebben op de belastingplicht. De parkeerbelastingtarieven kunnen afhankelijk worden gesteld van de parkeerduur, de parkeertijd, de ingenomen oppervlakte en de ligging van de terreinen of weggedeelten.<sup>94</sup> Toegestaan is dan bijvoorbeeld parkeertarieven te differentiëren naar ruimtebeslag van het voertuig (ingenomen oppervlakte). Grotere voertuigen betalen zo meer dan kleinere. Nadeel daarvan is wel dat het niet per definitie zo is dat een groter voertuig vervuilerder is dan een kleiner voertuig. Andere vormen van differentiatie dan de wettelijk genoemde, zoals naar de mate van emissie van het voertuig, zijn niet mogelijk. Het regeerakkoord lijkt vreemd genoeg wel van de mogelijkheid van differentiatie naar mate van emissie van een voertuig uit te

93 A.W. Schep, *Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten* (diss.), Eburon: Delft 2012, p. 453 e.v.

94 Art. 225, lid 8, Gemeentewet.



gaan.<sup>95</sup> Inmiddels is ook introductie van deze differentiatiemogelijkheid aangekondigd.<sup>96</sup> Een eerder wetsvoorstel dat de strekking had gemeenten de mogelijkheid te bieden om de parkeertarieven afhankelijk te maken van milieukenmerken van een voertuig, heeft het destijds niet gehaald.<sup>97</sup> Het ging om de Tijdelijke experimenteerwet differentiatie van parkeertarieven op basis van luchtverontreiniging. Volgens het toenmalige kabinet zou deze maatregel juist die mensen treffen die niet de draagkracht hebben om een schonere auto aan te schaffen. Het huidige kabinet lijkt het belang van schone lucht zwaarder te laten wegen.

In veel gemeenten gebeurt al veel op het gebied van verbetering van de luchtkwaliteit en het stimuleren van de aanschaf van schonere auto's. In diverse gemeenten wordt daarbij ook de heffing van parkeerbelasting gerelateerd aan de verbetering van de luchtkwaliteit.

- Zo is er in Amsterdam het Car2Go-project, waarbij met deelauto's gratis geparkeerd kan worden op aangewezen plaatsen in de stad.<sup>98</sup> Ook de gemeente Gorinchem kent een vrijstelling voor deelauto's.<sup>99</sup>
- Ook een koppeling met laadpalen voor elektrische auto's komt in de praktijk voor. Een elektrische auto moet relatief vaak worden opgeladen en dat opladen duurt ook nog eens langer dan een tankbeurt van een auto met brandstofmotor. De vraag is of gemeenten deze parkeerder tegemoet kunnen komen door een vrijstelling of verlaagd tarief parkeerbelasting op te nemen.<sup>100</sup> De gemeente Heerenveen is een voorbeeld van een gemeente die een ontheffing van parkeerbelasting verleent voor elektrische en hybride auto's die worden opgeladen bij een oplaadpaal. Volledig elektrische auto's mogen in de gehele gemeente parkeren zonder dat daar parkeerbelasting verschuldigd is.<sup>101</sup>
- Een andere denkbare maatregel bij parkeerbelasting vanwege vergunningparkeren, is het stellen van milieueisen aan een voertuig als voorwaarde voor het verlenen van een parkeervergunning. Hierbij is het uitgangspunt om enkel nog een nieuwe parkeervergunning te verstrekken aan ondernemers en bewoners wanneer de auto voldoet aan bepaalde eisen op het gebied van uitstoot. In deze variant is niet het tarief gerelateerd aan de emissie van het voertuig, maar slechts de vergunningverlening. Met dergelijk beleid wordt de aanschaf van schonere voertuigen gestimuleerd. Gegeven de hiervoor be-

95 In het Regeerakkoord is in onderdeel 3.2 op p. 39 de volgende passage opgenomen: "Door het instellen van een milieuzone en het hanteren van lagere parkeertarieven voor emissieloze auto's hebben gemeenten instrumenten om de luchtkwaliteit in binnensteden te verbeteren."

96 <https://nos.nl/artikel/2224381-honderd-ideeen-voor-schonere-lucht-zoals-goedkoop-parkeren-voor-schone-auto.html>

97 Kamerstukken II 2004/05, 28240, 25. Zie *Belastingblad* 2008, p. 1536, *Belastingblad* 2009, p. 1099, *Belastingblad* 2009, p. 1528 en *Belastingblad* 2012/34.

98 Zie: <https://www.car2go.com/nl/amsterdam/>

99 Zie de verordening parkeerbelasting 2014 van de gemeente Gorinchem op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl).

100 Ontleend aan L.J. Boone, 'Hoe kan parkeerbelasting bijdragen aan duurzaamheidsdoelen?', *Belastingblad* 2018/95. Aftevraagd kan worden hoe dergelijke vrijstellingen zich verhouden tot de wettelijk voorgeschreven heffingsmaatstaven van art. 225, lid 8 Gemeentewet.

101 Zie de verordening parkeerbelasting 2018 van de gemeente Heerenveen op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)

schreven beperkende wettelijke omschrijving van de heffingsmaatstaven zal deze maatregel zich nog op juridische houdbaarheid moeten bewijzen.

- Een variant op de vorige optie is om parkeervergunningen voor emissieloze voertuigen te verstrekken die een groter gebied bestrijken dan de standaard vergunning. Deze maatregel maakt bovendien de uitrol van oplaadinfrastructuur voor elektrische voertuigen efficiënter (elektrische voertuigen kunnen dan in een ruimer gebied hiervan gebruik maken). Er kan ook gedacht worden aan een tijdgebonden gebied overstijgende vergunning voor bedrijfsmatig gebruikte emissieloze voertuigen, zodat bijvoorbeeld 's avonds en 's nachts voldoende parkeergelegenheid voor bewoners overblijft.

De conclusie luidt dat er wel degelijk verduurzamingsmogelijkheden van de parkeerbelastingen zijn. De belangrijkste beperking betreft de wettelijke limitatieve opsomming van de mogelijke heffingsmaatstaven. De verklaring voor deze limitatieve opsomming is het uitgangspunt van parkeerbelasting als instrument voor regulering van de parkeerdruk in een gemeente. Milieu-kenmerken van een voertuig hebben in die zin niets te maken met het reguleren van de parkeerdruk in een gemeente. Enkel een wetwijziging zal hieraan iets kunnen veranderen.

### Groene leges

Gemeenten kunnen een grote variatie aan retributies heffen. Denk aan marktgel-den, lijkbezorgingsrechten, liggelden en leges omgevingsvergunning. Rechten zijn verschuldigd vanwege een individuele wederprestatie, waaronder dienstverlening, van de gemeente. Kenmerkend voor de rechten is dat zij maximaal kostendekkend mogen zijn. Er is geen wettelijk voorgeschreven heffingsmaatstaf. Daarmee is het in beginsel mogelijk om duurzaamheidsbeleid door middel van retributieheffing vorm te geven. Vanwege het wettelijke voorschrift dat de rechten maximaal kostendekkend mogen zijn<sup>102</sup>, heeft dat wel als consequentie dat een deel van de kosten van die dienstverlening die niet via de heffing wordt verhaald, ten laste komt van de algemene middelen, ofwel wordt toegerekend aan andere in dezelfde verordening geregelde diensten (kruissubsidie). In feite vindt op deze wijze verkapte subsidie plaats (belastingsubsidie).

Vanwege de hoogte van de aanslagen en de duidelijke link met duurzaamheid, vormen de leges omgevingsvergunning (bouwleges) een interessante optie in het kader van dit essay. Evenals voor de OZB geldt, heeft de systematiek van de bepaling van de hoogte van de bouwleges in beginsel een negatief effect op het stimuleren van duurzaam bouwen. De hoogte van bouwleges is in de meeste gemeenten afhankelijk van de bouw- of aannemingssom. Het gebruik van duurzame bouwmaterialen en investeringen in duurzame energievoorziening zijn doorgaans duurder dan de reguliere bouwwijze, waardoor de leges omgevingsvergunning

102 Art. 229b Gemeentewet.

voor een duurzaam gebouw hoger kunnen uitvallen. In die zin vormt de systematiek van de heffing van bouwleges een rem op investeringen in duurzame bouw wijzen. Een gereduceerd tarief voor duurzame bouw ligt in dat kader voor de hand. Wil men onderdekking van bouwleges of kruissubsidie voorkomen, dan is ook een directe subsidieregeling, gekoppeld aan de bouwleges denkbaar.

Hiervoor is bijvoorbeeld in de gemeente Lelystad gekozen. De gemeente Lelystad heeft een subsidieregeling in het leven geroepen om een deel van de betaalde bouwleges terug te kunnen krijgen.<sup>103</sup> Daarbij wordt gebruik gemaakt van het instrument ‘GPR Gebouw’ (<http://www.gprgebouw.nl/>) om de (mate van) duurzaamheid te meten. Architecten en aannemers kunnen goed uit de voeten met dit instrument. De gemeente Lelystad verleent subsidie wanneer bepaalde prestaties op de thema’s van GPR gebouw worden bereikt. De thema’s zijn: energie, milieu, gezondheid, gebruikskwaliteit en toekomstwaarde. De hoogte van de subsidie is afhankelijk van de score op deze thema’s.

In de gemeente Skarsterlân heeft een project plaatsgevonden ter realisering van een extra duurzame woonwijk met een aantal vooruitstrevende uitgangspunten.<sup>104</sup> Namens de gemeente werd gemeld dat kopers van een perceel in deze wijk, die een overeenkomst met voorwaarden inzake duurzaamheid hadden getekend, 50% korting ontvingen op de leges. Bovendien kon een welstandstoets achterwege blijven.

Ook in veel andere gemeenten wordt duurzaam bouwen beloond door een tegemoetkoming in de leges.<sup>105</sup>

In het regeerakkoord is aanscherping van de normen voor duurzame bouw aangekondigd. Mijns inziens is bij groene leges bij nieuwbouw van woningen dan al snel sprake van een ‘cadeau-effect’: duurzaam bouwen is steeds meer de norm in dat geval. Het extra stimuleren daarvan via een tegemoetkoming op de verschuldigde leges is dan een onnodig cadeau. Dit geldt zeker voor woningen waarbij in de toekomst het niet meer mogelijk is om nieuwbouwwoningen op te leveren met een aansluiting op het aardgasnet. Voor op kosten gebaseerde leges omgevingsvergunning geldt dat de kosten van toetsing van de aanvraag ten laste komen van de algemene middelen of leiden tot verdere verhoging van andere soorten (bouwgerelateerde) leges in dezelfde verordening (kruissubsidie). Wil een gemeente toch een financiële tegemoetkoming verstrekken op de verschuldigde leges omgevingsvergunning bij duurzame bouw, dan is mijns inziens een subsidieregeling op basis waarvan een deel van de bouwleges kunnen worden terug-

103 <http://www.lelystad.nl/4/duurzaamheid/Duurzaam-bouwen.html>

104 Zie: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/per-direct-groen-bouwen-in-skarsterlan.93367.lynkx>

105 Zie bijv. Den Haag, Goeree-Overflakkee, Enschede, Sint-Michielsgestel.

gegeven, die wordt gevoed vanuit de algemene middelen, een meer transparante oplossing dan verlaagde tarieven.<sup>106</sup>

In een aantal gevallen vind ik een tegemoetkoming in de leges omgevingsvergunning wel gerechtvaardigd. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer voor het aanbrengen van zonnepanelen leges omgevingsvergunning verschuldigd vanwege toetsing aan welstandseisen of aan eisen die voortvloeien uit bescherming van monumenten. Vooral bij deze laatstgenoemde categorie kan door stapeling van verschuldigde legestarieven de terugverdiensijd van zonnepanelen toenemen, waardoor de gemeentelijke leges negatief werken op investeringen in duurzame energievoorzieningen. Voor monumenten is namelijk ook een monumentenvergunning vereist. Het verlagen van deze tarieven bij de aanschaf van zonnepanelen zou dit effect verminderen.

Tegemoetkoming in de verschuldigde leges komt ook aan de orde bij grote duurzaamheidsprojecten die tot stand komen dankzij een subsidieregeling in het kader van Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE).<sup>107</sup> Het gaat dan om projecten voor energieproductie door middel van biomassa, geothermie, water, wind, wind op zee en zon. Deze projecten zijn zonder die subsidie vaak niet rendabel tot stand te brengen. Eén van de vereisten voor het aanvragen van de subsidie is dat er een omgevingsvergunning is verleend voor het duurzaamheidsproject. Vanwege de omvang van de projecten is vaak ook een hoog bedrag aan leges verschuldigd. Indien de subsidieaanvraag onverhoopt niet wordt toegewezen, is er vaak bij de initiatief nemende vennootschappen onvoldoende vermogen aanwezig om de leges te voldoen. Ook in die gevallen kan er een rechtvaardiging bestaan voor een tegemoetkoming in de verschuldigde leges.<sup>108</sup>

### 3.2 Klimaatadaptatie

Bij klimaatadaptatie gaat het over het aanpassen van de lokale en regionale omgeving aan gevolgen van klimaatverandering. Het gaat in het kader van dit essay dan om het treffen van maatregelen om wateroverlast te voorkomen die het gevolg is van extremere neerslagintensiteiten en grotere neerslaghoeveelheden door klimaatverandering. Vooral met de gemeentelijke rioolheffingen en de waterschapsheffingen kan hiermee een verbinding worden gemaakt.

<sup>106</sup> Ook de VNG heeft daarvoor de voorkeur in haar inventarisatie. Zie bijvoorbeeld de legesverordening van de gemeente Lelystad die de volgende bepaling bevat: '2.5.5. Als een aanvrager voor een project dat bestaat uit het bouwen van een woning een subsidie is toegekend op grond van de Subsidieverordening Duurzaam Bouwen Lelystad 2011-2013 kan deze een teruggaaf van de leges ontvangen tot het bedrag dat op grond van deze verordening is vastgesteld met dien verstande dat per woning tot maximaal het bedrag ter grootte van de af te dragen bouwleges voor de woning kan worden ontvangen.'

<sup>107</sup> Zie E.G. Borghols, 'Stimulering duurzame energieproductie', *Belastingblad* 2018/99.

<sup>108</sup> Zie voor andere mogelijkheden om deze initiatieven tegemoet te komen: E.G. Borghols, 'Stimulering duurzame energieproductie', *Belastingblad* 2018/99.

## Rioolheffingen

### *Inleiding*

De rioolheffingen<sup>109</sup> zijn een uitvloeisel van de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken.<sup>110</sup> De rioolheffingen zijn bestemmingsheffingen. Deze typering houdt in dat de rioolheffing kan worden geheven, ondanks dat feitelijk geen gebruik wordt gemaakt van de gemeentelijke riolering. Hiertegenover staan gemeentelijke zorgtaken.<sup>111</sup> De zorgplicht omvat – verkort omschreven – de doelmatige inzameling en verwerking van het afvloeiend hemelwater en het reguleren van de grondwaterstand. Een ander kenmerk van een bestemmingsheffing is de koppeling met gemeentelijke lasten. In totaal mag met de rioolheffingen niet meer kosten worden verhaald dan die samenhangen met de genoemde zorgtaken. Een gemeente kan wettelijk zowel een waterketenheffing (afvalwaterheffing) als een watersysteemheffing (hemelwaterheffing) invoeren. Ook kan zij de beide heffingen in één belasting combineren. Ondanks dat het reeds sinds 2008 wettelijk mogelijk is om de kosten voor verwerking van afvalwater en die van hemelwater afzonderlijk in rekening te brengen via een afzonderlijke rioolheffing, zijn er nog nauwelijks gemeenten die hiervoor kiezen. In verreweg de meeste gemeenten wordt één gecombineerde rioolheffing geheven voor verhaal van zowel verwerking van afvalwater als hemelwater. Daarbij worden uiteenlopende tarief-systemen gehanteerd door gemeenten.<sup>112</sup> Er wordt doorgaans een vast recht naar een vast bedrag geheven van de eigenaar en/of een variabel tarief van de gebruiker. Ook worden de tarieven in gemeenten wel afhankelijk gesteld van de WOZ-waarde, van de omvang van het huishouden en van het (leiding)watergebruik. Het is volgens vaste jurisprudentie toegestaan om de rioolheffing met een zekere ruwheid vorm te geven. Zo hoeft de heffingsmaatstaf niet te voldoen aan het kostenveroorzakingsbeginsel noch aan het beginsel van ‘de vervuiler betaalt’ noch aan het profijtbeginsel.<sup>113</sup> Er zijn verschillende verklaringen waarom de meeste gemeenten de verwerking van het afvalwater en van het hemelwater niet afzonderlijk beprijzen. Het afzonderlijk heffen van een afvalwaterheffing en/of een hemelwaterheffing vereist namelijk enorme investeringen in een riolering, waarin beide waterstromen kunnen worden gescheiden. Een gescheiden heffing is pas mogelijk als ook de kosten voor de te onderscheiden zorgtaken afzonderlijk kunnen worden geadmistreerd. De laatste jaren zijn door de Hoge Raad strenge regels geformuleerd als het gaat om het inzicht geven in de kostentoerekening door

109 Art. 228a Gemeentewet.

110 Stb. 2007, 276

111 Zoals neergelegd in art. 3.5 en art. 3.6 van de Waterwet.

112 Zie: COELO, Atlas van de lokale lasten 2017, p. 58 en 59. Zie ook de benchmarkreportage 2013 van Stichting RIONED ‘Riolering in beeld’, hoofdstuk D1.

113 Vgl. HR 15 mei 2009, nr. 07/13148, BNB 2009/208.

gemeenten aan de diverse kostengerelateerde heffingen zoals de rioolheffing.<sup>114</sup> Een gescheiden rioolheffing zonder duidelijk gescheiden kostenonderbouwing leidt derhalve tot fiscaal-juridische risico's.

Desondanks ligt aan de rioolheffingen de gedachte 'de vervuiler betaalt' ten grondslag. De heffing wordt door sommige gemeenten ook wel degelijk ingezet om belastingplichtigen tot besparing van drinkwatergebruik aan te zetten en om de hemelwatertoevoer naar de gemeentelijke riolering te beperken. Beide vormen van instrumenteel gebruik worden hierna beschreven.

Beperking drinkwatergebruik: de vervuiler betaalt?

In art. 191 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) is vastgelegd dat de EU en daarmee de lidstaten streven naar een hoog niveau van bescherming van het milieu. Het beleid van de EU berust volgens dit lid onder meer op het beginsel dat de vervuiler betaalt. Het Hof van Justitie EU heeft in het kader van een waterrichtlijn dit beginsel uitgelegd als uitdrukking van het evenredigheidsbeginsel.<sup>115</sup> Als uitvloeisel van het evenredigheidsbeginsel beoogt het beginsel 'de vervuiler betaalt' te bewerkstelligen dat niemand wordt gedwongen kosten te dragen voor verontreiniging van een ander. Ditzelfde beginsel komt terug in vele EU-(kader)richtlijnen, waaronder de Kaderrichtlijn water.<sup>116</sup> Dit betekent echter niet dat een rioolheffing die louter van eigenaren van op de riolering aangesloten percelen wordt geheven in strijd is met de Kaderrichtlijn water, aldus de Hoge Raad in 2017.<sup>117</sup>

Momenteel is een wetsvoorstel aanhangig dat gemeenten moet verplichten uitsluitend rioolheffing van de gebruikers van een perceel te heffen.<sup>118</sup> Een rioolheffing louter van eigenaren, of zowel van eigenaren en gebruikers, is mogelijk in de toekomst niet langer wettelijk toegestaan. Het uitsluitend heffen van rioolheffing van gebruikers is mijns inziens echter niet reëel. Met de rioolheffing(en) kunnen

114 Vgl. HR 18 april 2014, nr. 13/00469, ECLI:NL:HR:2014:938, *Belastingblad* 2014/245, *BNB* 2014/150, V-N 2014/20.14 (gemeente Schagen). HR 4 april 2014, nr. 12/05118, ECLI:NL:HR:2014:780, *Belastingblad* 2014/194, *BNB* 2014/149 (gemeente Heerlen). HR 4 april 2014, nr. 12/02475, ECLI:NL:HR:2014:777, *Belastingblad* 2014/195, *BNB* 2014/148, V-N 2014/17.24 (gemeente Zundert).

115 HvJ EU 29 april 1999, nr. C-293/97 (Standley e.a. en Metson e.a.), ECLI:EU:C:1999:215.

116 Zie art. 9, lid 1 van Richtlijn 2000/60/EG van 23 oktober 2000. Zie over deze Kaderrichtlijn ook: G. Groenewegen, *Fiscale aspecten van gemeentelijke milieutaken* (diss.), EUR 2009, p. 40 e.v.

117 Zie HR 8 december 2017, nr. 17/00071, V-N 61.27 en HR 15 mei 2009, nr. 07/13148, *BNB* 2009/208, V-N 2009/24.22.

118 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 542. Dit wetsvoorstel is eerder aangekondigd in een brief van de Minister van BZK van 10 februari 2016, nr. 2016-000063138, V-N 2016/13.19. Verder beoogt dit wetsvoorstel gemeenten te verplichten een rioolheffing in te voeren en daarmee ten minste 80% van de kosten die zij maken ten behoeve van de rioleringszorgplicht te verhalen. De praktijk van sommige gemeenten om geen rioolheffing te heffen maar deze taken uit de algemene middelen (OZB-opbrengst) te bekostigen, behoort dan tot het verleden.

meerdere gemeentelijke watertaken worden bekostigd. Een eigenaar van een perceel heeft eveneens profijt van bijvoorbeeld de afvoer van hemelwater en het reguleren van de grondwaterstand. Een eigenaar kan mijns inziens medeverantwoordelijk worden gehouden voor de vervuiling die vanuit zijn perceel plaatsvindt. Bovendien vormen kapitaalslasten een groot deel van de kosten die met de rioolheffing worden verhaald. Een volledig op de gebruiker gebaseerde rioolheffing – waarvan een prikkel zou moeten uitgaan tot besparing van watergebruik – zou betekenen dat de kostendekking van de rioolheffing omlaag gaat. De belastingplichtigen hebben immers de mogelijkheid om de hoogte van de aanslag zelf te beïnvloeden. Er vanuit gaande dat het totale waterverbruik daalt, terwijl de gemeentelijke kosten nagenoeg gelijk blijven, betekent dit dat deze rekening dan via de algemene middelen alsnog bij de gemeenschap als geheel wordt neergelegd. Zoals hiervoor in onderdeel 2.3 is beschreven, kan worden betwijfeld of de elasticiteit van de vraag naar drinkwater wel zo groot is als waarvan dit wetsvoorstel lijkt uit te gaan.<sup>119</sup> Het wetsvoorstel beoogt door aansluiting bij de gebruiker van het riool de Nederlandse rioolheffingen meer in lijn te brengen met EU-regels. Volgens de Hoge Raad in het hiervoor genoemde arrest van 2017 is dat een onjuiste veronderstelling: ook het feitelijk gebruik dat mogelijk wordt gemaakt door eigenaren kan als gebruik in de zin van de Kaderrichtlijn worden gezien.

*Beperking hemelwaterafvoer: gemeente rainproof*

Als het gaat om klimaatadaptatie en rioolheffingen, dan betreft het de beperking van het aanbod van hemelwater op het gemeentelijke riool. Vooral in geval van grote percelen die grotendeels uit verhard oppervlak bestaan, is dit van belang. Dit probleem speelt dan ook vooral in verstedelijkte gebieden en niet of nauwelijks in landelijke gebieden. In het rapport 'Hemelwater belasten of belonen' wordt differentiatie van de rioolheffing, gericht op het verminderen van de hemelwaterafvoer haalbaar en juridisch houdbaar beoordeeld.<sup>120</sup> Hoewel ik eveneens een afzonderlijke hemelwaterheffing haalbaar acht, heeft dit rapport mijns inziens onvoldoende oog voor de kostentoerekeningsproblematiek. Wil een gemeente de hemelwaterheffing afzonderlijk in rekening brengen dan zal zij in een procedure voor de belastingrechter inzichtelijk moeten kunnen maken welke directe en indirecte kosten zij toerekent aan de hemelwaterheffing en welke aan de vuilwaterheffing. Dit met het oog op de toetsing aan de opbrengstnorm: een gemeente mag met de rioolheffingen niet meer verhalen dan zij aan deze taken uit geeft.

<sup>119</sup> Zie *Kamerstukken II 2004/05*, 28966 en 29428, nr. 4, p. 10. Ook uit eerder onderzoek is de inelasticiteit van de vraag naar water gebleken: P. Kooreman, 'De prijsgevoeligheid van huishoudelijk waterverbruik', ESB 24-2-1993, p. 181-183.

<sup>120</sup> Rapport 'Hemelwater belasten of belonen', Impactproject differentiatie belastingen voor klimaatadaptatieve gebouwen. Verkenning binnen het Stimuleringsprogramma Ruimtelijke Adaptatie als onderdeel van de Green Deal Groene Daken, 2016. Te downloaden via [www.ambocreatie.nl](http://www.ambocreatie.nl).

In genoemd rapport wordt onder meer het voorbeeld van de gemeente Ede beschreven. Deze gemeente heeft als een van de weinigen een hemelwaterheffing voor bedrijven ingevoerd naar het percentage verhard oppervlak voor panden, waarvan de bebouwde en verharde oppervlakte meer dan 500 m<sup>2</sup> bedraagt. Er is een bedrag per m<sup>2</sup> verschuldigd tot een maximum van € 18.490,04 per jaar. Ook Venray kent een hemelwaterheffing voor bedrijven en een subsidieregeling voor afkoppelen van particulier terrein. Het beleid is erop gericht dat hemelwater op particuliere kavels zelf wordt geïnfiltreerd. In Venray is gebleken dat dit beleid een zeer kosteneffectief is. Een vierkante meter afkoppelen bij een particulier is voor het rioelstelsel net zo effectief als een vierkante meter afkoppelen in de openbare ruimte. De kosten zijn echter veel lager. Het afkoppelbeleid bij particulieren en bedrijven is daarmee kostenefficiënter dan extra waterberging of vergroten van riolen, zelfs inclusief alle overhead en urenbesteding van de gemeente.<sup>121</sup> Ook hier speelt de vraag naar de kostentoerekening: kunnen de kosten van een dergelijke subsidieregeling worden verhaald via de rioolheffing(en)? Mijns inziens kan dat worden verdedigd. Een dergelijke maatregel staat in meer dan zijdelings verband met de gemeentelijke zorgplicht. Ook vanuit de wetsgeschiedenis kan dit mijns inziens worden verdedigd. Dit zal wel moeten worden vastgelegd in het gemeentelijk rioleringsplan.<sup>122</sup>

Verder wordt er op dit moment ook geëxperimenteerd met een zogenoemd waterlabel.<sup>123</sup> Een gebouw met een goed waterlabel kan regenwater grotendeels zelf verwerken op het dak en/of in de tuin. Wellicht dat een dergelijk verder ontwikkeld label in de toekomst ook kan worden gekoppeld aan een vorm van tariefdifferentiatie in de rioolheffing.

### **Waterschapsheffingen**

Ook de zuiveringsheffing van de waterschappen is in verbinding te brengen met het thema klimaatadaptatie.<sup>124</sup> Deze heffing die dient ter bekostiging van de waterschapstaak van het zuiveren van afvalwater. De Commissie aanpassing be-

121 Rapport 'Hemelwater belasten of belonen', p. 10.

122 Zie MvT, *Kamerstukken II 2005/06*, 30 578, nr. 3, p. 11-12: 'Uit het voorgaande volgt dat de reikwijdte van de zorgplicht voor het hemelwater wordt bepaald door de gebiedsbegrenzing enerzijds en de eigen verantwoordelijkheid van particulieren anderzijds. Op particulier terrein is primair de eigenaar verantwoordelijk voor de afvoer van hemelwater, bij voorkeur naar oppervlaktewater of in de bodem (infiltratie). Pas indien dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevraagd, heeft de gemeente een taak om het afvloeiende hemelwater verder af te voeren vanaf de grens van het particuliere perceel. Welke maatregelen in redelijkheid voor rekening van de perceelseigenaar zijn, zal lokaal en zelfs per geval kunnen verschillen. In het gemeentelijk rioleringsplan zal door de gemeente duidelijk moeten worden gemaakt welke maatregelen in beginsel van de perceelseigenaren worden verwacht, respectievelijk door de gemeente zelf zullen worden genomen.'

123 Zie Rapport 'Hemelwater belasten of belonen', p. 26. Zie ook [www.waterlabel.net](http://www.waterlabel.net)

124 Art. 122c e.v. Waterschapswet.



lastingsstelsel<sup>125</sup> (hierna: CAB) constateert dat ongeveer 36% van de totale zuiveringskosten verband houdt met de zuivering van hemelwater. Zonder tegenmaatregelen, zullen door klimaatverandering deze kosten de komende jaren toenemen. Op dit moment hebben waterschappen geen passende financiële instrumenten om afkoppeling van verhard oppervlak op de riolering te bevorderen. Daarom stelt de CAB voor om de wettekst van de zuiveringsheffing te wijzigen in die zin dat een deel van de opbrengst daaraan mag worden besteed. Genoemd wordt het voorbeeld van een parkeerterrein. Het waterschap zou in de toekomst dan mee kunnen betalen aan de kosten van afkoppeling van dergelijke terreinen. Verder wordt voorgesteld een opslag op de heffing toe te staan voor heffingplichtigen die niet op een gescheiden rioolstelsel afvoeren of die niet zijn afgekoppeld.<sup>126</sup>

### 3.3 Circulaire economie

Een kringlooeconomie of circulaire economie kan worden omschreven als een economisch en industrieel systeem waarin geen eindige grondstofvoorraden worden uitgeput en waarin reststoffen volledig opnieuw worden ingezet in het systeem. De decentrale heffingen die daar het meest bij kunnen aansluiten zijn de gemeentelijke afvalstoffenheffing en de zuiveringsheffing van de waterschappen. Ook de in onderdeel 3.2 beschreven groene leges zouden hier nog genoemd kunnen worden. De tegemoetkoming in de leges omgevingsvergunning zou uitgebreid kunnen worden wanneer gewerkt wordt met herbruikbare materialen en/of naar de mate er gebouwd wordt met hergebruikte bouwmaterialen. In 2016 is het nationale plan Nederland circulair in 2050 opgesteld, gevolgd door een Grondstoffenakkoord en een vijftal transitieagenda's.<sup>127</sup>

#### Afvalstoffenheffing

De kosten van beheer van huishoudelijke afvalstoffen kunnen gemeenten verhalen met een afvalstoffenheffing, gebaseerd op de Wet milieubeheer.<sup>128</sup> Onder beheer wordt de gehele keten van inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen verstaan. Evenals de rioolheffing is de afvalstoffenheffing een bestemmingsheffing. De heffing mag uitsluitend dienen

125 Deze commissie die is ingesteld door de Unie van Waterschappen presenteerde donderdag 21 december 2017 haar concept-eindrapport 'Waterschapsbelastingen: klaar voor de toekomst'. Zie voor het rapport: [www.uvw.nl/commissie-aanpassing-belastingstelsel-presenteert-concept-eindrapport](http://www.uvw.nl/commissie-aanpassing-belastingstelsel-presenteert-concept-eindrapport)

126 Zie verder ook: J.K. Lanser, 'Waterschapsbelastingen: op naar een duurzame toekomst?', *Belastingblad* 2018/101.

127 Te weten: biomassa en voedsel, kunststoffen, maakindustrie, bouw en consumptiegoederen. Zie [www.circulairereconomienederland.nl](http://www.circulairereconomienederland.nl).

128 Art. 15.33 Wet milieubeheer. De kosten van verwijdering van bedrijfsafvalstoffen kunnen gemeenten verhalen via een reinigingsrecht. Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor de afvoer van hun afvalstoffen. Zij kunnen hun afvalstoffen ook door een private partij laten verwijderen.

ter dekking van de kosten van beheer van huishoudelijke afvalstoffen.<sup>129</sup> Ook de afvalstoffenheffing is gekoppeld aan een zorgplicht van de gemeente om wekelijks huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen, met uitzondering van grove afvalstoffen.<sup>130</sup> Er is ook een zorgplicht om GFT afzonderlijk in te zamelen. Verdergaand afzonderlijk inzamelen van afvalstoffen, zoals bijvoorbeeld van plastic en papier, is niet wettelijk verplicht. In het kader van de doelmatigheid kan worden afgeweken van de invulling van bepaalde zorgplichten. Er kan dan bijvoorbeeld worden besloten om minder frequent dan wekelijks op te halen (of frequenter). Niet voldoen aan de inzamelverplichting voor huishoudelijke afvalstoffen door een gemeente leidt tot vernietiging van een aanslag in een procedure voor de belastingrechter.<sup>131</sup> Biedt een gemeente niet de mogelijkheid tot het afzonderlijk aanbieden van GFT-afval, dan wordt weliswaar een deel van de zorgplicht overschreden, maar leidt dit niet tot een onverbindende verordening of vernietiging van een aanslag.<sup>132</sup>

De afvalstoffenheffing kent diverse mogelijkheden om de hoogte ervan te relateren aan de hoeveelheid aangeboden afval (diftar) en aan de soort aangeboden afval (bijvoorbeeld GFT en restafval).<sup>133</sup> Inmiddels woont een derde van de inwoners in een gemeente waarin een vorm van een diftar-systeem is ingevoerd.<sup>134</sup> Diverse gemeenten hebben heffen ook afvalstoffenheffing naar het gewicht van het aangeboden huisvuil. Ook maken veel gemeenten gebruik van pasjessystemen voor ledigingen in ondergrondse afvalcontainers. Afvalstoffenheffing doormiddel van verkoop van speciale gemeentelijke afvalzakken om het huisvuil in aan te bieden, komt ook voor. Zoals hiervoor beschreven in onderdeel 2.3 is uit wetenschappelijk onderzoek gebleken dat de hoeveelheid aangeboden afvalstoffen daalt door introductie van diftar-systemen.<sup>135</sup> Toch is ook op dit terrein verder onderzoek gewenst, zeker wanneer nieuwe technieken voor afvalscheiding worden ontwikkeld die kosten efficiënter zijn. Soms blijkt scheiden aan de bron minder kosten efficiënt

129 Het gaat dan om verhaal van kosten van het ophalen van huisvuil; materieel; milieustraten; straatreiniging in verband met inzameling van huisvuil; handhaving op het op de juiste wijze van aanbieden van huisvuil; compensabele BTW; en overhead. Zie ook: A.P. Monsma, 'Circulaire economie en afvalstoffenheffing', *Belastingblad* 2018/98 en het ESBL-rapport De gemeentelijke milieuheffingen onderzocht, ESBL 2004. Te downloaden van [www.esbl.nl](http://www.esbl.nl).

130 Art. 10.21 Wet milieubeer.

131 HR 27 februari 2009, nr. 43 060, V-N 2009/12.20.

132 HR 22 april 2016, nr. 15/04715, V-N 2016/24.19.

133 Zie voor een overzicht: COELO: *Atlas van de lokale lasten 2017* ([www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)).

134 COELO, *Atlas van de lokale lasten 2017*.

135 Vincent Linderhof e.a., 'Weight-Based Pricing in the Collection of Household Waste: the Oostzaan Case', *Resource and Energy Economics*, 23 (2001), p. 359-371 en Germà Bel & Raymond Gradus, 'Effects of unit-based pricing on household waste collection demand: A meta-regression analysis', *Resource and Energy Economics*, 44 (2016), p. 169-182.

dan na afloop scheiden van recyclebare stoffen.<sup>136</sup> Nadelen van introductie van dergelijke heffingssystemen gebaseerd op hoeveelheid afval zijn het risico op afvaltoerisme en belastingontwijkend gedrag. Ook is niet in alle wijken ruimte voor bijvoorbeeld ondergrondse afvalcontainers. De specifieke mogelijkheden hangen dus sterk af van de lokale situatie. Verder heeft het scheiden van afval en het verbranden of recyclen van afval een sterke internationale component. Wanneer het recyclen of verbranden van afval in het buitenland goedkoper is, ontstaat er mogelijk ongewenst transport van afval. In dat kader is ook het Nederlandse beleid met de afvalstoffenbelasting van het rijk van belang en de incentives die daar vanuit gaan om afvalstoffen te scheiden en te recyclen.

### Waterschapsheffingen

Waterschappen hebben de ambitie om in 2050 het Nederlandse afvalwater voor 100% om te zetten in waardevolle producten.<sup>137</sup> Op dit moment winnen waterschappen al grootschalig fosfaat terug. Projecten voor terugwinning van alginaat, cellulose, bioplastics en CO<sub>2</sub> zijn in ontwikkeling. Hiervoor is het vooral noodzakelijk dat op de zuiveringsinstallaties van de waterschappen een zo geconcentreerd mogelijke afvalwaterstroom arriveert. Een afvalwaterstroom die bij voorkeur dus niet sterk vermengd is met ‘dun’, dat wil zeggen sterk voorgezuiverd bedrijfsafvalwater, regenwater en rioolvreemd water. Dit maakt het terugwinnen van waardevolle grondstoffen immers veel efficiënter en goedkoper. Hier ligt derhalve een connectie met het thema klimaatadaptatie.

De commissie aanpassing belastingstelsel (CAB) stelt voor om een experimenteerartikel in de Waterschapswet op te nemen om het mogelijk te maken om binnen de zuiveringsheffing bedrijven er toe te bewegen om waardevolle afvalstromen, die rijk zijn aan energie en herwinbare grondstoffen zoals fosfaten, te blijven

136 Zie bijvoorbeeld publicaties die aangeven dat de huidige keuze van plastic scheiden bij de bron wellicht minder kosten efficiënt is dan na afloop uit het restafval scheiden van plastics: Gradus R.H.J.M., Nillesen P., Dijkgraaf E. en R. van Koppen (2017), ‘A Cost-Effectiveness Analysis For Incineration Or Recycling Of Dutch Household Plastic Waste’, zal verschijnen in *Ecological Economics*; Dijkgraaf, E., R.H.J.M. Gradus (2016), ‘Post Separation of Plastic Waste: Better and Lower Collection Costs’, Tinbergen Discussion Paper Series 2016-103/VI; Hestin, M., T. Faninger en L. Milios (2015), ‘Increased EU Plastics Recycling Targets: Environmental, Economic and Social Impact Assessment: Final Report Prepared for Plastic Recyclers Europe’.

136 Commissie aanpassing belastingstelsel (CAB), concept-eindrapport: ‘Waterschapsbelastingen: klaar voor de toekomst’, par. 3.4.

136 Commissie aanpassing belastingstelsel (CAB), concept-eindrapport: ‘Waterschapsbelastingen: klaar voor de toekomst’, par. 5.3.5.

136 Doordat de zuiveringskosten worden gedrukt en meer opbrengsten (bij verkoop energie en grondstoffen) kunnen worden behaald. for the Environment and Lower Collection Costs’, Tinbergen Discussion Paper Series 2016-103/VI; Hestin, M., T. Faninger en L. Milios (2015), ‘Increased EU Plastics Recycling Targets: Environmental, Economic and Social Impact Assessment: Final Report Prepared for Plastic Recyclers Europe’.

137 Commissie aanpassing belastingstelsel (CAB), concept-eindrapport: ‘Waterschapsbelastingen: klaar voor de toekomst’, par. 3.4.

aanbieden aan de zuivering.<sup>138</sup> Indien bedrijven voor dit ‘gewenste afvalwater’ het reguliere zuiveringstarief moeten betalen, is dit voor hen vaak duurder dan als zij het zelf of door een derde laten zuiveren. Zij zullen dan afhaken waardoor investeringen van waterschappen in (terug)winning van energie (warmte, koude, etc.) en grondstoffen minder snel rendabel zijn en dus niet van de grond komen. Het voorkomen van afhaken van bedrijven is derhalve vanuit de thema’s energietransitie en circulaire economie een gewenste – of zelfs noodzakelijke – ontwikkeling. Daarbij speelt bovendien dat energie- en grondstoffen(terug)winning kunnen bijdragen aan een matiging van het zuiveringstarief.<sup>139</sup> Het ontbreekt de waterschappen momenteel aan een fiscaal instrumentarium om te stimuleren dat bedrijven aangehaakt blijven.

### 3.4 Overzichtstabel en conclusie inventarisatie

Onderstaande tabel vat de diverse in deze inventarisatie opgenomen mogelijkheden van verduurzaming met lokale belastingen samen.

#### Inventarisatie duurzaamheid en lokale belastingen

##### DUURZAME ENERGIE

Heffing	Maatregel	Bekostiging of regulering	Wetswijziging nodig	Regulering effectief?	Toelichting
OZB	a. Tarief differentiatie	Regulering	Ja	?	
	b. Facultatieve vrijstelling	Regulering	Nee	?	WOZ-waarde verminderen met waarde van bijv. zonnepanelen
Baatbelasting	Aanleg duurzame voorzieningen in bepaald gedeelte van gemeente	Bekostiging	?	nvt	Aanleg van zonnepaneelweides, windmolens, wijkbatterijen etc.

<sup>138</sup> Commissie aanpassing belastingstelsel (CAB), concept-eindrapport: ‘Waterschapsbelastingen: klaar voor de toekomst’, par. 5.3.5.

<sup>139</sup> Doordat de zuiveringskosten worden gedrukt en meer opbrengsten (bij verkoop energie en grondstoffen) kunnen worden behaald.

Heffing	Maatregel	Bekostiging of regulering	Wetswijziging nodig	Regulering effectief?	Toelichting
<b>Parkeerbelastingen</b>	a. Tarief differentiatie naar emissie van voertuig	Regulering	Ja	?	Wetswijziging is reeds aangekondigd
	b. Vrijstelling voor deelauto's	Regulering	Nee	?	
	c. Tariefreductie voor parkeerplaatsen bij laadpalen	Regulering	?	?	Praktijk van aantal gemeenten. Juridische houdbaarheid onduidelijk
	d. Milieu-eisen aan parkeervergunning	Regulering	?	?	Juridische houdbaarheid onduidelijk
	e. Uitgebreidere parkeervergunning voor emissieloze voertuigen	Regulering	Nee	?	
<b>Groene leges</b>	a. Tariefreductie duurzame voorzieningen in bepaald gedeelte van gemeente	Regulering	Nee	?	Risico op 'cadeau-effect'. Duurzaam bouwen wordt steeds meer de standaard
	b. Subsidie voor terugvragen leges bij duurzame bouw	Regulering	Nee	?	Risico op 'cadeau-effect'. Subsidie gaat ten koste van algemene middelen
	c. Tegemoetkoming leges bij SDE-projecten	Regulering	Nee	Ja	Versterkt <i>business-case</i>

**KLIAMAADAPTATIE**

Heffing	Maatregel	Bekostiging of regulering	Wetswijziging nodig	Regulering effectief?	Toelichting
<b>Rioolheffing</b>	a. Afzonderlijke hemelwaterheffing naar verhard oppervlak van het perceel	Regulering	Nee	?	Wettelijk mogelijk. Wel is kosten-toedeling juridisch risicovol
	b. Afkoppelsubsidie	Regulering/ Bekostiging	Nee	Ja	Subsidie kan worden bekostigd uit rioolheffing
	c. Tarief-differentiatie naar waterlabel	Regulering	Nee	?	Ontwikkeling waterlabel vereist
<b>Zuiveringsheffing (waterschappen)</b>	a. Afkoppelsubsidie bekostigen uit opbrengst	Regulering/ Bekostiging	Ja	?	Voorstel van de CAB
	b. Tariefopslag bij ongescheiden afval-/hemelwateraansluiting	Regulering	Ja	?	Voorstel van de CAB

**CIRCULAIRE ECONOMIE**

<b>Afvalstoffenheffing</b>	Diverse vormen van diftar: tarief-differentiatie naart soort en hoeveelheid van afval	Regulering duurzame	Nee	Ja	Risico op afvaltoerisme. Afvalscheiding aan de bron niet altijd meest kostenefficiënt
<b>Zuiveringsheffing (waterschappen)</b>	Gereduceerd tarief bij grondstofrijk afvalwater	Regulering/ Bekostiging	Ja	?	Voorstel van de CAB

De meest substantiële mogelijkheden van de huidige gemeentelijke heffingen voor de inzet als instrument binnen het duurzaamheidsthema *DUURZAME ENERGIE* beperken zich tot de OZB, de baatbelasting, de parkeerbelastingen en de leges.

Mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding met *onroerendezaakbelastingen* zijn er nauwelijks. Er is een mogelijkheid voor invoering van facultatieve vrijstellingen, maar de effectiviteit ervan kan worden betwijfeld. Bovendien zal dit al snel tot hoge uitvoeringskosten leiden. Een koppeling met een energielabel is slechts mogelijk na wetswijziging. Ook kleven er serieuze bezwaren aan een dergelijke maatregel.

De inzet van *baatbelasting* voor bekostiging van duurzame voorzieningen in de openbare ruimte is niet zonder risico's vanwege uitgebreide beperkende jurisprudentie. Het is dan ook juridisch onzeker of de mogelijkheid van aansluiting op een duurzame energiebron zoals bijvoorbeeld een zonnepaneelweide moet worden gezien als vervanging van een bestaande voorziening of een nieuwe voorziening. Luidt het antwoord op deze vraag dat sprake is van vervanging van een bestaande voorziening (immers van grijze naar groene stroom) dan is kostenverhaal slechts mogelijk indien en voor zover sprake is van een verbetering. Of en in hoeverre hiervan sprake is, is moeilijk te kwantificeren. Er zal geen gemeente zijn die dit juridische risico wil lopen. Een herziening van deze regeling om partijen meer zekerheid te geven over de vraag welke voorzieningen met baatbelasting verhaalbaar zijn, is gewenst.

Ook de regeling van de *parkeerbelastingen* behoeft aanpassing. Uitbreiding van de tariefdifferentiatiemogelijkheden naar de mate van emissie van voertuigen is gewenst en voorkomt dat gemeenten op dit punt juridische risico's lopen.

Met een tegemoetkoming in de verschuldigde *leges omgevingsvergunning* (bouwleges) dienen gemeenten voorzichtig om te springen. Mijns inziens is al snel sprake van een 'cadeau-effect'. Een financiële bonus op gedrag dat ook zonder die tegemoetkoming zou plaatsvinden. Bovendien leiden lagere leges voor de ene dienst tot hogere leges van een andere dienst. Desondanks constateer ik dat veel gemeenten inmiddels een of meer 'groene legestarieven' kennen. Daar waar leges een belemmering vormen voor duurzame ontwikkelingen, zoals in geval van aanvragen van SDE-subsidies, kan tegemoetkoming overigens wel zinvol zijn.

KLIMAATADAPTATIE in de vorm van voorkomen van wateroverlast en overstrooming en van beperking van watergebruik kan worden bekostigd en gestimuleerd met de *gemeentelijke rioolheffing* en met waterschap heffingen. Hoewel een aantal gemeenten al aan het experimenteren is met een afzonderlijke hemelwaterheffing, is het merendeel van de gemeenten nog niet zo ver. Het in kaart brengen van het verhard oppervlakte in een gemeente en de ontwikkeling van een waterlabel van gebouwen kan de mogelijkheden voor introductie van een afzonderlijke hemel-

waterheffing versnellen. Gemeenten moeten daarbij echter wel in staat zijn om de kosten van de verwerking van het afvalwater en van het hemelwater te scheiden. Dit is geen *sinecure*.

Binnen de *zuiveringsheffing* ontbreekt het waterschappen momenteel aan mogelijkheden om afkoppeling van verharde oppervlakten te stimuleren of te bekostigen. Aanpassing op dit punt wordt door de commissie aanpassing belastingstelsel (CAB) voorgesteld.

Het thema *CIRCULAIRE ECONOMIE* wordt door gemeenten vooral gestimuleerd via de *afvalstoffenheffing*. De afvalstoffenheffing kent diverse mogelijkheden om de hoogte ervan te relateren aan de hoeveelheid aangeboden afval (diftar) en aan de soort aangeboden afval (bijvoorbeeld GFT en restafval). Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat de hoeveelheid aangeboden afvalstoffen daalt door introductie van diftar-systemen. Toch woont slechts een derde van de Nederlanders in een gemeente waar een vorm van diftar is ingevoerd. De mogelijkheden lijken sterk af te hangen van lokale omstandigheden. Ook blijkt afvalscheiding aan de bron in sommige gevallen minder kosten efficiënt dan scheiden achteraf. De ontwikkeling van technische mogelijkheden voor afvalscheiding dienen hand in hand te gaan met de keuzes van gemeenten om hun burgers tot afvalscheiding te bewegen.

De regeling van de *zuiveringsheffing* biedt waterschappen onvoldoende mogelijkheden om te voorkomen dat bedrijven afhaken die afvalwater aanbieden dat rijk is aan energie en herwinbare grondstoffen. Afhaken van bedrijven met dergelijk gewenst afvalwater maakt de businesscase voor herwinning van grondstoffen uit afvalwater moeilijker. De commissie aanpassing belastingstelsel (CAB) stelt daarom voor om een experimenteerartikel in de Waterschapswet op te nemen om het mogelijk te maken om binnen de zuiveringsheffing bedrijven er toe te bewegen om waardevolle afvalstromen, die rijk zijn aan energie en herwinbare grondstoffen zoals fosfaten, te blijven aanbieden aan de zuivering.

## **4 Nieuw fiscaal instrument: woningverduurzamingsbijdrage**

### **4.1 Inleiding**

In onderdeel 3 heb ik diverse wettelijke aanpassingsvoorstellen gedaan om toepassing van bestaande heffingen van decentrale overheden voor duurzaamheidsdoelstellingen te verbeteren. In dit onderdeel doe ik een voorstel voor introductie van een nieuw fiscaal instrument waar mijns inziens grote behoefte aan is. Het betreft de introductie van een vorm van objectgebonden financiering die ik de



woningverduurzamingsbijdrage noem en die geënt is op de regeling van de baatbelasting.<sup>140</sup>

#### 4.2 Verduurzamingsopgave

Zoals hiervoor in onderdeel 1 al is beschreven heeft het kabinet-Rutte III een hoog ambitieniveau als het gaat om reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Van de 49% reductiedoelstelling moet 7% worden behaald binnen het domein ‘Gebouwde omgeving’. De aansluitplicht van gas zal vervangen worden door een warmterecht, waarmee eindgebruikers aanspraak kunnen maken op een aansluiting op een (verzwaard) elektriciteitsnet of een warmtenet. Het ligt in de bedoeling dat voor het einde van de kabinetsperiode per jaar 30.000 tot 50.000 bestaande woningen gasvrij gemaakt worden of dusdanig energie-efficiënt gemaakt kunnen worden dat ze op korte termijn kunnen worden afgesloten van het aardgas. Uiteindelijk zal dit aantal moeten groeien naar 200.000 woningen per jaar om in 2050 de gehele woningvoorraad van 6 miljoen woningen duurzaam te krijgen. Het betreft zowel maatregelen van isolatie als van aanbrengen van alternatieve warmte- en energiebronnen. Daartoe zal het kabinet komende kabinetsperiode op zoek gaan naar vormen van gebouw-gebonden financiering die verduurzaming aantrekkelijker moeten maken voor particuliere woningeigenaren. Een financiering die is gebaseerd op de woning in plaats van op de betalingscapaciteit van de huidige eigenaar is daarbij het uitgangspunt.<sup>141</sup> Grondgedachte is dat de investering wordt voorgefinancierd door de gemeente en in opdracht van de huidige eigenaar wordt uitgevoerd, en dat deze wordt terugbetaald waarbij het maandbedrag voor terugbetaling overeenkomt met de maandelijkse besparing op energielasten. Per saldo zal de huidige woningeigenaar geen financieel nadeel ondervinden van de verduurzaming van de woning. Dit is ook gerechtvaardigd, gelet op het feit dat deze verduurzamingsoperatie is ingegeven door het algemeen belang van CO<sub>2</sub>-reductie. Het gaat ook uit van de gedachte dat de huidige – toevallige – woningeigenaar niet verantwoordelijk hoeft te worden gehouden voor verduurzaming van de woning waar ook latere eigenaren van diezelfde woning nog van zullen profiteren. Verkoopt de huidige eigenaar – na verduurzaming – zijn woning, dan gaat de restschuld over op de volgende eigenaar van de woning. Die heeft dan de keuze tot afkoop, danwel tot voortzetting van de maandelijkse termijnen tot het moment dat de oorspronkelijke investering volledig is terugbetaald.

140 Ten tijde van het schrijven van dit essay heeft de auteur namens het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL) een onderzoeksopdracht onder handen van de BEL-combinatie (samenwerkingsverband van Blaricum, Eemnes en Laren) om te onderzoeken of en in hoeverre het mogelijk is om met de bestaande baatbelasting objectgebonden financiering vorm te geven.

141 Zie voor verschillende varianten van objectgebonden financiering ook: Stroomversnelling, Objectgebonden financiering, van verdergaande energiebesparende maatregelen (bij grondgebonden woningen). Een dynamisch overzichtsdocument met de stand van zaken. Februari 2018.

### 4.3 Rol van gemeenten

Mijns inziens zullen gemeenten (samen met netbeheerders) in deze transitie een cruciale rol kunnen spelen. Gemeenten hebben veel informatie en gegevens van hun woningvoorraad. Zij zijn zo in staat een eerste inschatting te maken van de benodigde investering om een woning te isoleren en van een alternatieve warmte- en/of energiebron te voorzien. Gemeenten staan het dichtst bij de burgers en zijn zo het best in staat hen wegwijs te maken in het woud van aanbieders van duurzaamheidsmaatregelen. Zij kunnen dan ook garanties afgeven ten aanzien van de reductie van energielasten (bijvoorbeeld het garanderen van een Nul-op-de-Meterwoning<sup>142</sup>). Ook kan de gemeente risico's afdekken bij de uitvoering van de investeringen en kan zij voorfinancieren. Dit laatste aspect, de financiering, is namelijk een probleem. Hoewel de energielasten van gebouwen als gevolg van de investeringen omlaag gaan, zijn de investeringen hoog. Ten aanzien van het terughalen van de investeringskosten zou mijns inziens een gemeentelijke heffing een rol kunnen spelen. Een dergelijke heffing zou geënt kunnen worden op de regeling van de huidige baatbelasting zoals ook beschreven in onderdeel 3.1. Een gemeentelijke heffing heeft een aantal voordelen boven het optreden van de gemeente als directe leningverstrekker:

- Een heffing is gebaseerd op een gemeentelijke belastingverordening, waardoor de transparantie van de regeling naar belastingplichtigen en de rechtszekerheid is gegarandeerd.
- Er is een laagdrempelige (fiscale) rechtsbescherming voor belastingplichtigen via de belastingrechter.
- De gemeente is dankzij haar fiscale bevoegdheden verzekerd van de terugbetaling van de investeringskosten.
- Een heffing kan worden vormgegeven als een zakelijke belasting (zoals de huidige baatbelasting) die is gekoppeld aan de onroerende zaak (is gebouwgebonden) waardoor de terugbetalingsverplichting (belastingplicht) over gaat bij verkoop van de woning.

### 4.4 Elementen van de woningverduurzamingsbijdrage

Hoewel ik op dit moment geen pasklare wettekst voor een woningverduurzamingsbijdrage heb, wil ik wel een aantal elementen beschrijven die een dergelijke regeling zou kunnen bevatten.

<sup>142</sup> Bij een Nul op de Meter woning wordt het netto energiegebruik tot nul gereduceerd door slim gebruik te maken van energiebesparende en energieopwekkende voorzieningen. Zie ook: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/technieken-beheer-en-innovatie/nul-op-de-meter>

*Rechtvaardiging voor de heffing: publiek belang van verduurzaming van woningen*

De voorzieningen die met de huidige baatbelasting kunnen worden verhaald, hebben een hybride karakter.<sup>143</sup> Daarmee bedoel ik dat deze zowel profijt opleveren voor de individuele onroerende zaak als dat daarmee een publiek belang mee wordt gediend. Juist dit mede publiek belang rechtvaardigt de heffing. Afgevraagd kan worden of er bij het verduurzamen van woningen ook sprake is van een publiek belang die inzet van een heffing kan rechtvaardigen. Is het belang van schone lucht voldoende publiek om daarvoor een belastinginstrument in te zetten? Op basis van de Urgenda uitspraak zou je mijns inziens kunnen bepleiten dat dit het geval is.<sup>144</sup> Door de ernst van de gevolgen van klimaatverandering en de grote kans dat – zonder mitigerende maatregelen – gevaarlijke klimaatverandering zal intreden, concludeert de rechtbank in die uitspraak dat op de Staat een zorgplicht rust om mitigatiemaatregelen te treffen.<sup>145</sup> Een woningverduurzamingsbijdrage kan een van die mitigatiemaatregelen zijn.

Bij de overgang van de Experimentenwet BI-zones naar de Wet op de bedrijven-investeringszones is de wettelijke eis dat de daarmee mogelijk te bekostigen activiteiten een mede publiek belang moeten hebben overigens vervallen. In memorie van toelichting is de bevoegdheid om te bepalen of een bepaalde activiteit voldoende publiek belang heeft om bekostiging met een BIZ-bijdrage te rechtvaardigen expliciet bij de gemeenteraad gelegd.<sup>146</sup> Slechts activiteiten die uitsluitend een bepaald individueel belang, of uitsluitend het commerciële belang van bepaalde ondernemers dienen kunnen niet worden aangemerkt als het per definitie bredere publieke belang dat de BIZ-bijdrage beoogt te faciliteren, aldus de wetgever. Ook zonder een direct publiek belang is inzet van een heffingsinstrument blijkaar aanvaardbaar.

*Bestemmingsheffing of retributie?*

De huidige baatbelasting is een bestemmingsheffing. De lasten van de door de gemeente aangelegde voorzieningen worden omgeslagen over een specifieke groep onroerende zaken die baat hebben bij die voorzieningen. Dit wordt ook wel het gebate gebied genoemd. Het is de vraag of een woningverduurzamingsbijdrage eveneens geënt kan worden op groepsprofijt. Het betreft immers investeringen aan een individuele woning.<sup>147</sup> Naast de maatschappij als geheel (schone lucht) is vooral de specifieke woning daarbij gebaat. Een daaraan gekoppelde heffing heeft wat dit aspect betreft dan ook retributieve karaktertrekken: geheven van

143 A.W. Schep, *Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten. Bekostiging van voorzieningen met baatbelasting, grondexploitatiebijdrage, ondernemersfondsen en BIZ-bijdrage*, (dissertatie), Delft: Eburon 2012, p. 454.

144 Rechtbank Den Haag 24 juni 2015, nr. C/09/456689 / HA ZA 13-1396, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.18.

145 R.o. 4.83.

146 MvT, *Kamerstukken II 2013/14, 33917*, nr. 3, p. 5/6.

147 Wellicht is dit wel mogelijk in een wijk met homogene woningen uit (nagenoeg) hetzelfde bouwjaar.

wege een individueel genot van gemeentelijke dienstverlening.<sup>148</sup> Echter: een woningverduurzamingsbijdrage wordt geheven vanwege het profijt van de onroerende zaak en een retributie wordt geheven van een individu. Een woningverduurzamingsbijdrage zal in die zin een nieuw hybride karakter van heffing krijgen.

#### *Rechtszekerheid*

Voor alle heffingen geldt dat belastingplichtigen moeten kunnen anticiperen op een heffing die wordt geïntroduceerd.<sup>149</sup> Er zal tevoren dus bekend moeten worden gemaakt wat het totale investeringsbedrag (belastingbedrag) zal zijn. In de regeling van de huidige baatbelasting heeft dit de vorm van een bekostigingsbesluit. Wellicht is een regeling denkbaar waarbij de gemeente voor verschillende wijken een overkoepelende ‘raamverordening’ vaststelt. Zij kan dan per wijk aangeven wat het minimale en maximale belastingbedrag zal zijn dat per type woning zal worden geïnvesteerd. Vervolgens wordt met de woningeigenaar een subsidieovereenkomst gesloten waarin het precieze bedrag wordt overeengekomen dat in het geval van zijn woning nodig is. Zie ook hierna wat ik onder het kopje ‘subsidieovereenkomst’ schrijf. De investering wordt terugbetaald in maandelijkse termijnen. Zo mogelijk zal het aantal termijnen worden bepaald door de energiebesparing die het gevolg is van de verduurzaming van de woning. Bijvoorbeeld: een investeringsbedrag van € 50.000, leidt bij een maandelijkse energiebesparing van € 250 tot 200 maandelijkse termijnen, oftewel 16 jaar en 8 maanden.

#### *Rechtsbescherming*

De belasting zal de vorm kunnen krijgen van een aanslag ineens, waarbij omzetting mogelijk wordt gemaakt in maandelijkse termijnen. Tegen de eerste aanslagvaststelling is vervolgens bezwaar en beroep mogelijk. Het betreft een belastingheffing op verzoek. Consequentie daarvan zou mijns inziens ook moeten zijn dat bezwaar of beroep niet tot een gehele vernietiging van een aanslag zou moeten kunnen leiden. Het is immers ook ongewenst dat de verduurzaming ongedaan zal worden gemaakt.

<sup>148</sup> Vgl. art. 229 lid 1 Gemeentewet.

<sup>149</sup> Voor de baatbelasting geldt bovendien dat tevoren een bekostigingsbesluit moet worden vastgesteld waarin is opgenomen in welke mate de aan de voorzieningen verbonden lasten door middel van een baatbelasting zullen worden verhaald. Ook zal in dat besluit het gebate gebied moeten worden aangeduid (art. 222 lid 2 Gemeentewet).

*Afdwingbaarheid*

Bij de huidige baatbelasting, maar ook in geval van de BIZ-bijdrage gaat het om het tot stand brengen van voorzieningen, respectievelijk het uitvoeren van activiteiten in de openbare ruimte. De kosten daarvan kunnen dan dwingend via belastingheffing worden verhaald. Dit is anders bij verduurzaming van woningen. De investering wordt weliswaar door een gemeente gecoördineerd en namens een gemeente uitgevoerd, maar dit zal altijd in overeenstemming zijn met de particuliere woningeigenaar. In die zin kan een gemeente verduurzaming van particuliere woningen niet afdwingen zonder het eigendomsrecht ernstig te schenden. Het is dan ook zaak om het instrument van de woningverduurzamingsbijdrage zo aantrekkelijk mogelijk te maken en om bij de gehele verduurzamingsoperatie de woningeigenaar zo veel mogelijk te ontzorgen. Alleen dan zal hij met verduurzaming van zijn woning en de daaropvolgende woningverduurzamingsbijdrage willen instemmen. Anderzijds: wil het kabinet serieus werk maken van de ambitie om op langere termijn alle woningen in Nederland te verduurzamen, dan lijkt niet alleen een 'wortel', maar ook een 'stok' noodzakelijk. In dat kader kan wellicht een vergelijking worden gemaakt met de verplichte aansluiting op de gemeentelijke riolering. De woningverduurzamingsbijdrage gaat in ieder geval vooralsnog uit van een model dat is gebaseerd op vrijwilligheid en op het zo aantrekkelijk mogelijk maken van het instrument. Bij een geslaagd experiment kan dan een wettelijke verplichting worden overwogen. Uiteindelijk zal het 'dichtdraaien van de gaskraan' het ultieme dwangmiddel zijn om woningeigenaren tot verduurzaming van hun woning te bewegen.

*Subsidieovereenkomst*

Bij de regeling van woningverduurzamingsbijdrage kan een parallel worden getrokken met de regeling van de BIZ-bijdrage in de Wet op de bedrijveninvesteringzones. Het betreft ook hier een belastingheffing op verzoek. De investering in de woning kan ook worden vormgegeven in een subsidie. Door gebruik te maken van het subsidie-instrument kan de verduurzaming ook in fases plaatsvinden, waarbij voor elke fase opnieuw een aanvraag voor subsidie kan worden gedaan. Uiteraard houdt de maandelijkse woningverduurzamingsbijdrage dan gelijke tred met de investeringen. Verder kunnen in de subsidieovereenkomst ook andere zaken worden overeengekomen. Het betreft dan het specifiek voor de woning benodigde investeringsbedrag, een omschrijving van de werkzaamheden, eventuele garanties die door de gemeente worden afgegeven, etc.

**4.5 Afsluiting**

Gelet op de stevige ambities van dit kabinet op dit gebied, lijkt het mij verstandig om op korte termijn een Experimenteerwet te maken om te kunnen gaan experimenteren met een heffing gebaseerd op objectgebonden financiering. Tijdens de experimentenperiode kan kennis en ervaring worden opgedaan die de bouwstenen kunnen leveren voor een permanente wettelijke verankering.

## 5 Conclusie

De duurzaamheidsopgave van de komende decennia is voor een groot deel ook een opgave voor decentrale overheden. Dit besef klinkt ook door in het regeerakkoord van het kabinet en in het Interbestuurlijk programma dat onlangs overeen is gekomen (zie onderdeel 1). Veel gemeenten hebben die handschoen al opgepakt. Dit geldt ook voor de inzet van hun belastinginstrumentarium voor doelen gericht op duurzame energie, klimaatadaptatie en circulaire economie. Op dit moment lijken veel gemeenten ieder voor zich op dit punt 'het wiel uit te vinden', zo leert een door mij uitgevoerde inventarisatie. Een meer gecoördineerde aanpak op dit punt is raadzaam en wenselijk. Wellicht zelfs gecoördineerd vanuit een daartoe toegespitst expertisecentrum. In dat opzicht is het toe te juichen dat de VNG onlangs is gekomen met een eigen inventarisatie en afwegingskader voor mogelijkheden van inzet van het belastinginstrumentarium voor duurzaamheidsdoelstellingen. Maar ook meer gecoördineerd onderzoek naar effectiviteit van de inzet van het belastinginstrumentarium is nodig. Er is nog te weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van regulering met decentrale heffingen (zie onderdeel 2.3). Veel gemeenten stimuleren nu duurzaamheid met een fiscaal instrument zonder inzicht in de effectiviteit ervan. Ondanks dat ook andere valide argumenten een rol kunnen spelen, is meer onderzoek essentieel om duurzaamheidsdoelstellingen ook werkelijk dichterbij te brengen. Wellicht zijn ook gecoördineerde proefprocedures nodig om te bezien of nieuwe toepassingen met bestaande heffingen ook bij de belastingrechter stand kunnen houden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de mogelijkheid van introductie van een vrijstelling in de OZB of heffing van baatbelasting bij de aanleg van een voorziening als een zonnepaneelweide.

Binnen alle duurzaamheidsthema's is ook samenwerking en afstemming met andere partijen noodzakelijk om beleid op elkaar af te stemmen en de effectiviteit van de maatregelen te vergroten. Op het terrein van duurzame energie zal samenwerking gezocht moeten worden met provincies, netbeheerders en woningcorporaties. Als het gaat om klimaatadaptatie ligt vooral samenwerking en een gecoördineerde aanpak met waterschappen voor de hand. Binnen het thema circulaire economie zullen gemeente in contact moeten blijven met de afvalbranche. Nieuwe technieken voor afvalscheiding maken wellicht afvalscheiding door huishoudens in de toekomst minder noodzakelijk.

De transitie naar een meer duurzame samenleving zal hand in hand gaan met de ontwikkeling van nieuwe technieken op de genoemde duurzaamheidsthema's. Dit vraagt ook om een ruim palet aan instrumenten van overheden en om instrumentarium dat ook adaptief is zodat kan worden ingespeeld op technische ontwikkelingen en innovatieve toepassingen. Daarvoor is ook een wetgever nodig die in de 'meewerkstand' zit. De afgelopen decennia zijn tientallen rapporten en adviezen verschenen waarin een uitbreiding en verbetering van het gemeentelijk

belastinginstrumentarium werd bepleit. Zonder succes. De transitie naar een duurzame samenleving is een omvangrijke transitie, ook in financiële zin. De centrale overheid is voor het behalen van de duurzaamheidsdoelen onder meer sterk afhankelijk van decentrale overheden. Dit blijkt ook uit het vastgestelde Interbestuurlijk programma. Daarbij past ook dat de wetgever decentrale overheden voorziet van een passend en effectief wettelijk instrumentarium. Deze inventarisatie bevat op dit punt diverse verbeteringsvoorstellen voor gemeentelijke heffingen. Verder heeft de commissie aanpassing belastingstelsel (CAB) een aantal waardevolle aanpassingen van de waterschapsheffingen voorgesteld die duurzaamheidsdoelstellingen dichterbij kunnen brengen. Naast effectieve samenwerking en coördinatie van mogelijkheden en technieken, is de decentrale duurzaamheidsopgave een extra argument om werk te maken van verruiming en verbetering van het eigen belastinggebied van decentrale overheden, en vooral dat van gemeenten.

Ten slotte is ruimte nodig om te experimenteren met nieuwe fiscale instrumenten. In dit essay heb ik een woningverduurzamingsbijdrage voorgesteld die is geënt op de regeling van de baatbelasting. Doordat gemeenten het beste zicht hebben op de eigen woningvoorraad, kunnen (laten) voorfinancieren en garanties kunnen afgeven, ligt het ook voor de hand dat zij een effectief (fiscaal) bekostigingsinstrument in handen krijgen die de (huidige) woningeigenaar ontziet.

Het fiscale instrumentarium kan worden ingezet voor decentraal duurzaamheidsbeleid. Daarvoor zijn decentrale heffingen nodig die voldoende mogelijkheden bieden voor bekostiging van voorzieningen, investeringen en stimuleringsmaatregelen en die effectieve prijsprikkels kunnen geven naar gewenst duurzaam gedrag van belastingplichtigen. Alleen met doelmatig en efficiënt instrumentarium kunnen decentrale overheden de rol oppakken die hen wordt toegedicht in de transitie naar een duurzame samenleving.

# Kritische reflectie op huishoudelijk afvalbeleid in circulaire economie: ondoelmatigheid tiert welig<sup>150</sup>

Raymond Gradus<sup>151</sup>

## 1 Inleiding

Volgens de onlangs gepubliceerde *Programmastart interbestuurlijke agenda* ligt er een grote opgave voor medeoverheden om samen met de Rijksoverheid en maatschappelijke organisaties om tot een duurzaam Nederland te komen (zie BZK, 2018). Volgens de agenda zijn het tegengaan van klimaatverandering, aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering en een transitie naar een circulaire economie essentiële randvoorwaarden voor behoud van onze welvaart.

### *De circulaire economie en het afvalbeleid*

Dit essay zoomt in op de transitie naar een circulaire economie toegespitst op het (huishoudelijk) afvalbeleid. In het Rijksbrede programma circulaire economie is de ambitie verwoord om te komen tot een Nederland, dat in 2050 *afvalvrij* is. Dit betekent dat in 2050 al het huishoudelijk afval gerecycled en hergebruikt moet worden. Essentieel is ook dat het kabinet het voor mensen gemakkelijker wil maken om afval te scheiden en dat ‘innovatieve inzamel- en retoursystemen, zoals omgekeerd inzamelen<sup>152</sup> en gedifferentieerde tarieven ‘diftar’-breed worden geïmplementeerd’. Dit programma bouwt voort op de Van Afval Naar Grondstof (VANG)-afspraken tussen Rijk en gemeenten uit 2014. Hierin zijn strikte kwantitatieve doelstellingen geformuleerd voor het scheiden van huishoudelijk afval.

### *Het afvalbeleid zou gericht moeten zijn op de bijdrage aan het milieu in plaats van het verminderen afvalstromen*

De rode draad in dit essay is dat een strikte handhaving van de kwantitatieve doelen uit het VANG-beleid tot ondoelmatigheid kunnen leiden en zelfs het tegengaan van klimaatverandering negatief kunnen beïnvloeden. Dit geldt eveneens voor het perspectief van een afvalvrije gemeente of provincie. Het sturen op kilo-

150 Dit essay is onder meer gebaseerd op een aantal onderzoeken, die de auteur vooral met Elbert Dijkgraaf verrichtte. Het onderzoek naar verbranden vs. recyclen deed hij samen met Paul Nillesen en Rick van Koppen. Tevens dankt hij Math Oelen voor materiaal en Tjerk Budding voor hulp bij IV3-data. Ook dankt hij Frans van Osch en Gerber van Nijendaal van de ROB voor commentaar en advies bij het opzetten van het essay. De mening in dit essay is van de auteur.

151 Prof. dr. R.H.J.M. (Raymond) Gradus is hoogleraar bestuur en economie van de publieke en non-profit sector aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij is tevens verbonden aan het Zijlstra Center voor Public Control, Leadership en Governance.

152 Hierbij moet restafval worden weggebracht en worden recyclebare materialen aan de voordeur opgehaald.



grammen restafval leidt bovendien tot een over-fixatie op bronscheiding, waardoor doelmatigere oplossingen zoals nascheiding van plastic afval buiten het vizier blijven. Aanbeveling zal dan ook zijn om geen doelstellingen te hanteren, die focussen op kilogrammen. Ook dient doelmatigheid veel meer centraal te staan bij toekomstig beleid en worden er kanttekeningen geplaatst bij een verdere implementatie van *diftar* en *omgekeerd inzamelen*.

#### *Leeswijzer*

De indeling is als volgt: we beginnen met een definitie van de circulaire economie. Voor afvalbeleid is deze gebaseerd op de zogenaamde ‘Ladder van Lansink’, daarin worden doelmatigheidsaspecten niet meegenomen. Tevens wordt stilgestaan bij de doelen zoals die in Nederland in het kader van het VANG-beleid worden gehanteerd en die in Europa. In paragraaf 3 worden de ontwikkelingen in de loop van de tijd gepresenteerd. De afvalstoffenheffing vertoont de laatste jaren een lichte daling, omdat steeds meer gemeenten diftar hanteren en het afvalbeleid elders gefinancierd wordt. Ook wordt ingegaan op de relatie van diftar op de recyclingsquote.

Geconcludeerd wordt dat diftar-gemeenten weliswaar een lagere afvalstoffenheffing hebben, maar dat er weinig reden is om hiervan uit te gaan bij een verdere uitrol daarvan. Voor het substantieel verhogen van de recyclingsquote bieden diftarsystemen en omgekeerd inzamelen weinig aanknopingspunten. Ook statiegeldsystemen dragen hier amper aan bij, zij het dat er andere motieven zoals zwerfafval zijn die daarvoor pleiten. In paragraaf 4 wordt ingegaan op het effect op het milieu van het recyclen van deze materialen. Vooral textiel en papier lijken een hoge milieueffectiviteit te hebben en glas een gemiddelde milieueffectiviteit. De milieueffectiviteit van kunststof is daarentegen beperkt en voor luiers kan deze zelfs negatief zijn.

Op basis daarvan worden enkele beleidswijzigingen voorgesteld in paragraaf 5 en paragraaf 6 plaatst het voorbeeld van het afvalbeleid in breder perspectief.

## **2 De huidige (afval)doelstellingen in de circulaire economie**

### *Hoe wordt de circulaire economie ingevuld?*

Circulaire economie gaat ervan uit dat eindige grondstofvoorraden niet worden uitgeput en reststoffen zo volledig mogelijk opnieuw worden ingezet in het systeem. De energie voor een zuivere kringlooeconomie is afkomstig van hernieuwbare bronnen, met name zon en wind. Dit in tegenstelling tot de lineaire economie, waarbij eindige grondstofvoorraden worden uitgeput en waarbij fossiele brandstoffen – zeker in een transitieperiode – nog een belangrijke rol spelen. Een circulaire economie daar kan toch niemand op tegen zijn? Toch zit de duivel in

de details en de precieze definitie.<sup>153</sup> Zo definieert de *Stichting Circulaire Economie* circulaire economie als volgt: ‘een economisch systeem dat gericht is op maximaal hergebruik van producten en grondstoffen waarbij waardevernietiging wordt geminimaliseerd’. De econome Prast (2017) wijst op de consequenties van deze definitie.

Wat volgens Prast in deze definitie opvalt, is in de eerste plaats dat hergebruik gezien wordt als het doel van het (circulaire) economisch systeem. Dat is volgens haar eigenaardig, want een economisch systeem heeft per definitie tot doel om met schaarse middelen optimaal in de behoeften te voorzien, niet om al dan niet iets te (kunnen) hergebruiken. Ook is niet duidelijk op welke waarde wordt geïmplied als er wordt gesproken over waardevernietiging. Kortom, economische aspecten en in het bijzonder doelmatigheid leggen het af in de definitie van een circulaire economie, zoals die in Nederland wordt gehanteerd.

Deze uitweiding over de gehanteerde definitie is meer dan muggenzifterij. Zoals ook Prast (2017) aangeeft kunnen vooral de definities die uitgaan van het minimaliseren van technische verspilling leiden tot een averechts effect. In dit essay zullen we dit effect voor het afvalbeleid uitvoerig bespreken, maar ook op andere terreinen zien we dit. Ook De Zeeuw (2017) vraagt zich af in hoeverre ‘circulair maken’ altijd maatschappelijk nut heeft in het licht van de kosten en energie die dat met zich meebrengt. Hij wijst er op dat circulaire gebiedsontwikkeling vooral een lege huls is en dat grondstof voor bakstenen ‘er te over is’. Als voorbeeld van circulaire gebiedsontwikkeling voor woningen noemt hij de wijk *Buiksloterham*, maar dit gaat om een kleinschalige toepassing waarbij geen afweging van kosten en baten is gemaakt. Prast (2017) noemt circulair bouwen een vrijbrief voor destructief gedrag. Doordat de technische levensduur van gebouwen wordt verheerlijkt, blijven economisch betere alternatieven in termen van energiegebruik buiten beschouwing.

#### *De circulaire economie en het Nederlandse afvalbeleid*

Sinds 1979 wordt in Nederland de zogenoemde ‘Ladder van Lansink’<sup>154</sup> doorgevoerd. Dit beleid is erop gericht prioriteit te geven aan de meest milieuvriendelijke verwerkingswijzen en is gebaseerd op de strikte hiërarchie van preventie, hergebruik en recycling, verbranden en storten. Zo mag pas iets verbrand worden, als het (technisch) niet mogelijk het te recyclen.

153 Er zijn ook andere definities in omloop. Volgens een recent artikel van Kirchherr et al. (2017) zijn er maar liefst 114 definities van een circulaire economie in omloop. Een onderscheid wordt daarbij gemaakt tussen (1) definities volgens het 4R raamwerk (d.i. *reduce, reuse, recycle en recover*); (2) hiërarchieën en (3) een systeembenadering. Het Nederlandse beleid kent in principe de tweede benadering.

154 De standaard is genoemd naar de Nederlandse politicus Ad Lansink, die in 1979 in de Tweede Kamer een motie voor deze werkwijze indiende.

Doelmatigheidscriteria spelen daarbij amper een rol. Deze Ladder van Lansink heeft zijn vertaling gekregen in het Nederlandse beleid. Concreet heeft dit geleid tot de VANG-doelen. Door de rijksoverheid (2014) is samen met de VNG en de Koninklijke Vereniging voor

Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD) het programma VANG ontwikkeld om gemeenten te bewegen om de nodige stappen te zetten naar een circulaire economie voor huishoudelijk afval. In 2020 moet 75% van het huishoudelijk afval gescheiden ingezameld worden en iedereen mag dan nog maar 100 kilogram restafval hebben, met een verdere afname naar maximaal 30 kilogram in 2025. Volgens de VANG-notitie is 'een doelstelling in kilogram restafval een betere maat om inzichtelijk te maken hoeveel grondstoffen en materialen in de keten blijven'.<sup>155</sup> De circulaire economie wordt dus door de beleidsmakers heel smal geïnterpreteerd in het verminderen van kilo's restafval aan de bron.

#### *De VANG- en de Europese doelstellingen*

Deze VANG-doelstellingen zijn hoger en strikter dan de afspraken in de Europese Unie (EU), zelfs als de recente aanscherping in ogenschouw wordt genomen. Belangrijk is dat de VANG-doelen het gescheiden inzamelen van huishoudelijk afval bij de bron in het vizier hebben, terwijl Europa zich richt op het recyclen.<sup>156</sup> Op 18 december 2017 is een akkoord bereikt tussen de Milieuraad en het Europees parlement over het circulaire economie pakket (EU Alert, 2017). De belangrijkste afspraken zijn:

- Een 65 procent recyclingsdoelstelling in 2035 voor huishoudelijk afval (met tussendoelen van 60 procent in 2030 en 55 procent in 2025);
- Verpakkingsafval: 55% recyclingsdoelstelling voor plastic in 2030; 75% voor glas, 85 procent voor papier en karton, 30 procent voor hout en 80 procent voor ijzer ook in 2030.

In tabel 1 zijn de ambities van de EU in 2030 voor verschillende materialen vergeleken met de Nederlandse recyclingsresultaten in 2016.

<sup>155</sup> Zie Rijksoverheid (2014, blz. 11).

<sup>156</sup> Een andere vraag is hoe de definitie van recycling luidt. Ook daar zit Nederland in recente LAP3 aan de strikte kant door bij recycling te eisen dat afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen.

Tabel 1 Recyclingsresultaten en -doelen in EU

	EU-doel		
	2030	2016	Ambitie
Huishoudelijk afval	60%	51%	+ 9%
Plastic	55%	51%	+ 4%
Papier en karton	85%	85%	Gehaald
Glas	75%	84%	Gehaald
IJzer	80%	95%*	Gehaald
Aluminium	60%	nvt	Gehaald
Hout	30%	51%	Gehaald

Bron: CBS en Afvalfonds (2017)

\* In de Afvalfondscijfers worden ijzer en aluminium samengevoegd

Voor ijzer, glas, aluminium, papier, karton en hout zijn de EU-doelstellingen voor 2030 al in 2016 gerealiseerd. Voor recycling van huishoudelijk afval en plastic (verpakkings)materiaal ligt er nog een ambitie om dit verwezenlijken. Gebaseerd op de laatst gepubliceerde Eurostat-cijfers is deze ambitie in vooral Zuid- en Oost-Europese nog veel groter.<sup>157</sup> Alleen Duitsland heeft het huishoudelijk afvaldoel voor 2030 nu al bereikt. Van deze Europese doelstellingen heeft Nederland weer eigen doelstellingen afgeleid die vaak fors hoger liggen (zie I&W, 2018).

Ook de nationale doelstellingen voor materialen worden gehaald met uitzondering van glas. Volgens I&W (2018) zijn met het verpakkende bedrijfsleven afspraken gemaakt om de doelstelling van 90 procentglasrecycling te halen. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse, waaruit de noodzaak zou blijken, ontbreekt echter.

Zoals hiervoor aangegeven is de lange termijn doelstelling volgens het Rijksbrede programma Circulaire Economie nog ambitieuzer. Het kabinet heeft hierin aangegeven in 2050 te willen streven naar een eindbeeld, waarin geen huishoudelijk afval meer bestaat. Gemeenten hebben daarom ingezet op een forse beperking van het huishoudelijk afval en sommige gemeenten streven erna om in 2030 al afvalloos te zijn. Ook provincies zijn op dit terrein actief.

Gelderland wil de eerste Nederlandse provincie worden waarin in 2030 afval niet meer bestaat. Er zijn ook veel gemeenten die actief aan de slag zijn met het streven naar dat 100 huishoudens gedurende 100 dagen 100 procent restafvalvrij zijn, de zogenaamde '100-100-100' actie, waarmee volgens de initiatiefnemers 'een spectaculaire vermindering van restafval zou worden bereikt'.<sup>158</sup>

<sup>157</sup> Zie Eurostat (2016).

<sup>158</sup> Zie Ministerie van I&M (2016, blz. 3).

Maatschappelijke kosten-batenanalyse wijzen in de richting van minder recycling. Boeiend is dat een maatschappelijke kostenbatenanalyse voor Japan juist aangeeft, dat het maatschappelijk optimale niveau van recycling slechts 10 procent bedraagt (zie Kinnaman et al., 2014). Natuurlijk zijn dit soort berekeningen met de nodige onzekerheid omgeven, toch bevat de studie eveneens eenvoudige verklaringen waarom dit optimale niveau zo laag is. De eerste verklaring is dat de milieukosten van het verbranden van afval beperkt zijn. Doordat de meeste schadelijke stoffen bij het verbranden worden afgevangen zijn er weinig nadelige gevolgen voor het milieu. Daar komt bij dat de energiewinst bij verbranden groot is, aangezien Japan efficiënte afvalverbrandingsinstallaties heeft die veel energie uit het afval halen. De belangrijkste kosten voor recyclen vormen daarentegen de kosten voor het verwerken en het ophalen van materiaal. En die laatste gaan omhoog als meer afvalstromen gescheiden worden ingezameld. Ook zijn de opbrengsten van hergebruik van materiaal beperkt.

Er zijn geen redenen om aan te nemen dat deze analyse voor ons niet relevant zou zijn omdat de situatie in Japan zo verschillend is van hier (Dijkgraaf en Gradus, 2014b). Ook Nederland is dichtbevolkt, heeft een vergelijkbare afvalproductie, kent een stringent recyclingsbeleid en ook onze afvalenergiecentrales zijn efficiënt. Mogelijk is bij ons het optimale niveau van recycling nog lager, want in Japan bedragen de kosten voor het verwerken en ophalen van afval circa 200 euro per ton, terwijl in Nederland deze meer dan het dubbele zijn.<sup>159</sup> Er kunnen twee verklaringen zijn voor deze hoge verwerkingskosten. Op de eerste plaats vormt de regelgeving in Nederland en de strikte milieueisen die we met elkaar afspreken daarvoor een verklaring. Maar belangrijker is dat de monopolistische structuur van de afvalsector (waarschijnlijk) een grotere verklaring vormt. Het blijkt immers dat regionale monopolies voor het ophalen van huisvuil prijsopdrijvend werken; een markt die meer geconcentreerd is leidt tot hogere prijzen dan een markt die slechts weinig geconcentreerd is (Dijkgraaf en Gradus 2007). Het is dan ook opvallend dat de Europese Commissie in haar afvalvisie weinig aandacht besteedt aan het mededingingsbeleid, terwijl dit haar kerncompetentie is en dit beleid bovendien de doelmatigheid bevordert. Door een goed mededingingsbeleid gaan immers de inzamelingskosten naar beneden, waardoor lidstaten eerder kiezen voor recycling.

159 Het gaat hierbij om het gemiddelde over alle stromen. Overigens bestaan er aanzienlijke verschillen tussen stromen.

### 3 De financiële verhoudingen in het (gemeentelijke) afvalbeleid

#### *De financiële stromen*

Met behulp van gemeentelijke IV3 gegevens van het CBS is nagegaan, wat de financiële stromen zijn in het taakveld 'inzameling en verwerking van bedrijfs- en huishoudelijk afval'. Tot dit taakveld behoren niet de aanpak van zwerfvuil en veegdiensten.<sup>160</sup> In tabel 2 zijn voor de jaren 2010-2015 de baten voor inzameling en verwerking van bedrijfs- en huishoudelijk afval en de afvalstoffenheffing weergegeven.<sup>161</sup>

**Tabel 2 Baten inzameling en verwerking van bedrijfs- en huishoudelijk afval (miljard euro's)**

	Baten inzameling en verwerking van bedrijfs- en huishoudelijk afval	Afvalstoffenheffing
2010	2,30	1,74
2011	2,30	1,76
2012	2,30	1,76
2013	2,29	1,81
2014	2,22	1,81
2015	1,97	1,75

Bron: IV3-data van CBS

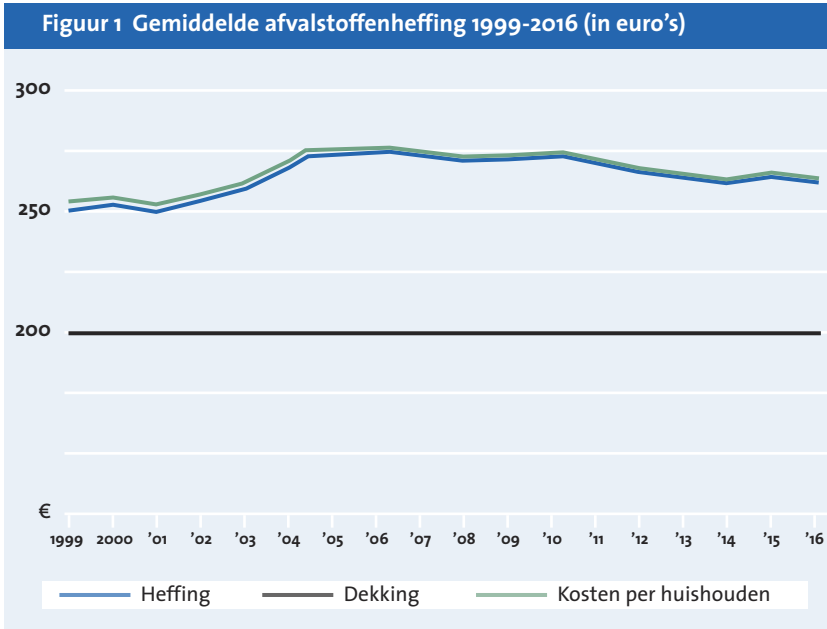
Het blijkt dat de afvalstoffenheffing verreweg de grootste bate is. Het totaal aan afvalstofheffing bedraagt circa 1,75 miljard euro (75 á 85 procent van het totaal). Belangrijke andere baten zijn reinigingsrechten en de vergoeding voor overige goederen en diensten zoals de opbrengst van papier en plastic verpakkingen. Overigens ook omdat een toenemend aantal gemeenten de verwerking van afval heeft vormgegeven in een entiteit buiten de gemeente (zie Gradus et al., 2014) worden de vergoeding voor recyclebare materialen in toenemende mate buiten de gemeentebegroting gehouden. In de IV3-cijfers worden vooral de reinigingsrechten in beeld gebracht. Dit verklaart waarschijnlijk de daling van het totaal aan baten in 2015. Juist vanaf dat jaar zijn de baten vanuit het Afvalfonds verpakkingen voor gescheiden plastic fors toegenomen. Verderop wordt hier nader op ingegaan.

160 Deze zijn ondergebracht bij andere functie en worden niet apart geregistreerd.

161 Voor 2016 en latere jaren vergen deze IV3-data nog een nadere analyse vanwege definitiewijzigingen.

*De (gemeentelijke) afvalstoffenheffing*

Het gemeentelijke afvalbeleid wordt dus vooral gefinancierd door de afvalstoffenheffing. Deze retributie, die verplichtend wordt opgelegd, mag niet méér bedragen dan de kosten van huishoudelijke afvalscheiding en recycling. In figuur 1 is de ontwikkeling van de afvalstoffenheffing, de dekking van de kosten en de daaruit afgeleide kosten voor afvalscheiding en recycling van 1999 tot en met 2016 weergegeven.



Bron: Agentschap NL/Rijkswaterstaat

Nadat de afvalstoffenheffing in 2005 een piek had bereikt, daalde deze de afgelopen jaren licht. De (gemeentelijke) kosten vertonen een vergelijkbaar beeld als de afvalstoffenheffing. Daarbij is van belang welke gedeelte van de kosten gedekt worden met deze gemeentelijke afvalstoffenheffing. Deze dekking van de kosten is gemiddeld gesproken net iets lager dan 100 procent (zie figuur 2). Het gros van de gemeenten kent overigens een volledige kostendekkendheid van 100 procent. Er zijn ook gemeenten die een veel lagere kostendekkendheid kennen. Dit minimum varieert de afgelopen jaren tussen 6 procent en 33 procent. Zo kent de gemeente Nijmegen het systeem waar de financiering van de afvalstoffenheffing via een (beprijste) zak en de OZB plaatsvindt. Opgemerkt dient te worden dat op deze wijze via het afval in zekere zin inkomensbeleid wordt gevoerd.

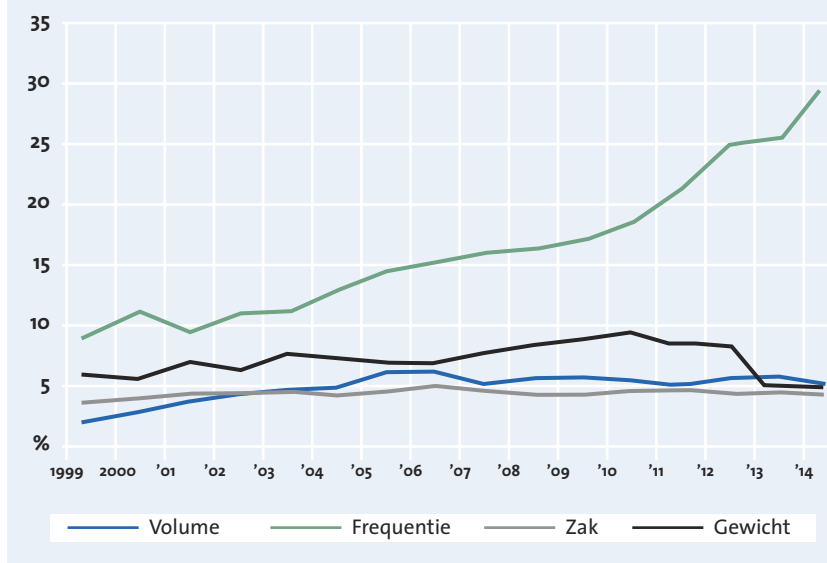
Zoals hiervoor aangegeven gaat het hierbij om de gemeentelijke kosten en zijn sommige baten en daarmee kosten buiten de gemeentelijke begroting gehouden,

bijvoorbeeld de kosten van het recyclen aan plastic. Ook zijn er andere oorzaken waarom de (gemeentelijke) kosten licht dalen ondanks het toegenomen recyclingsbeleid. Zo neemt het aantal gemeenten toe dat een diftarsysteem hanteert en is er de mogelijkheid om de daardoor vrijvallende verbrandingscapaciteit via import van afval te gebruiken.

#### *Tariefsystemen in de afvalstoffenheffing*

Ruim de helft van de Nederlandse gemeenten in 2016 hanteert een vlak systeem (dat wil zeggen onafhankelijk van de afvalhoeveelheid), in de overige gemeenten worden gedifferentieerde tarieven per afvalhoeveelheid ('diftar') toegepast.<sup>162</sup> Er kan onderscheid gemaakt worden tussen vier verschillende diftarsystemen (gewicht, zak, frequentie en volume). In figuur 1 is het aantal gemeenten met de verschillende diftarsystemen in de loop van de tijd (1999-2016) weergegeven.

**Figuur 2 Verloop diftarsystemen (% van het totaal)**



In 1999 had twintig procent van de gemeenten een systeem, waarbij het te betalen bedrag aan afvalstoffenheffing op een of andere wijze afhing van de hoeveelheid aangeboden afval. Alle vier de systemen komen voor in 1999 met een lichte voor-

<sup>162</sup> Deze diftarsystemen worden in de regel vormgegeven door dat de hoeveelheid restafval wordt betaald en de recyclebare materialen vrij opgehaald worden (of weggebracht kunnen worden naar vlakbij gelegen wegbrengpunten). Allers en Hoeben (2010) geven aan dat ook enkele gemeenten naast restafval de hoeveelheid groente-, fruit- en tuin- (GFT)-afval betaald. Het aantal gemeenten met GFT-betaling is in de loop van de tijd wel afgenomen.



keur voor het frequentie- en volumesysteem (zie figuur 2). In 2016 was dat in totaal 43 procent. Omdat het vaak kleinere gemeenten zijn die diftar toepassen, is dit in inwonersaantal slechts 28 procent. Opvallend is dat steeds meer gemeenten hun tarief baseren op zowel de omvang van de afvalcontainer als het aantal malen dat men de afvalcontainer aanbiedt (het frequentiesysteem). Dit percentage van dit soort frequentiesystemen steeg tussen 1999 en 2016 van acht naar twintig procent. Zak en gewicht stegen licht of bleven min of meer gelijk. Systemen op basis van volume dalen ook omdat het niet bijster effectief is. Meestal gaan gemeenten gaan over tot diftar vanwege de veronderstelling dat dit tot minder afval leidt. Het leggen van een directer verband tussen vervuilen en betalen speelt daarbij een mindere rol. Dit spoort met ons inzicht dat dit externe effect beperkt is.

### **‘Diftar effectief in vermindering restafval maar kent wel nadelen’**

Diftarsystemen hebben een significant effect op de hoeveelheid ingezameld restafval per huishouden. Al in de jaren negentig toonden Allers et al. (1999) op basis van microdata van huishoudens voor Oostzaan aan dat afrekenen per kilo huisvuil een effectieve methode is om de hoeveelheid restafval te verminderen. Een overzichtsstudie van Dijkgraaf en Gradus (2014a) laat zien dat verschillende diftarsystemen de aangeboden hoeveelheid restafval doet dalen (het meest effectief zijn systemen waarbij per kilogram wordt afgerekend – deze leiden tot een daling van maar liefst veertig procent). Andere systemen zoals het zakken- en frequentiesysteem zijn iets minder effectief en leiden respectievelijk tot een daling van ongeveer dertig en twintig procent.<sup>163</sup> Iets minder dan de helft van deze daling komt doordat huishoudens hernieuwbare materialen beter scheiden. Voor de andere helft kunnen er verschillende effecten schuilgaan als het zelf composteren, het kritischer boodschappen doen (minder verpakkingsmateriaal), het illegaal dumpen van afval in de natuur, het bij een kennis in een buurgemeente brengen van afval en de weglek naar bedrijfsafval. Verderop wordt stilgestaan bij het empirisch onderzoek daarnaar.

In Dijkgraaf en Gradus (2015) worden de kosten voor afvalverwijdering en verwerking verklaard door onder meer het diftarsysteem.<sup>164</sup> Volgens de

163 Bij het frequentiesysteem is de prikkel gebaseerd op de volume van de containers (120, 140 of 240 liter), die groter zijn dan een plastic zak waardoor de prikkel tot minder restafval in de regel beperkter zal zijn. Dit hangt ook af van de gehanteerde prijs.

164 In Dijkgraaf en Gradus (2015) wordt (zoals gebruikelijk) de logaritme van de (totale) gemeentelijke kosten voor het ophalen van huisvuil met behulp van statistische methoden verklaard uit een aantal variabelen, waaronder het aantal huishoudens (wat een benadering is voor het ophaalpunten), de bevolkingsdichtheid (wat een benadering is voor de reisafstand), de hoeveelheid ingezameld afval en een dummy voor de institutionele vormgeving van ophalen van huisvuil (eigen dienst, WGR, overheids-NV, privaat) en diftarsystemen. Aangezien er in dit onderzoek een dataset beschikbaar is voor (bijna) alle gemeenten in de periode 1998-2012 met bijna 7.000 waarnemingen kan beter met verschillen tussen gemeenten rekening worden gehouden. Dit kan door een gemeentedummy mee te nemen, die controleert voor specifieke effecten op gemeenteniveau (zie ook Dijkgraaf en Gradus, 2014). Anders dan vaak wordt aangenomen kunnen de kosten amper verlaagd worden door organisatieveranderingen.

gepresenteerde resultaten in Dijkgraaf en Gradus (2015) zullen beprijzing via een zak of via de frequentie de jaarlijkse tarieven met 30 á 45 euro laten dalen.<sup>165</sup> Dit is meer dan voor een gewichtssysteem, dat met aanzienlijke administratieve lasten gepaard gaat.

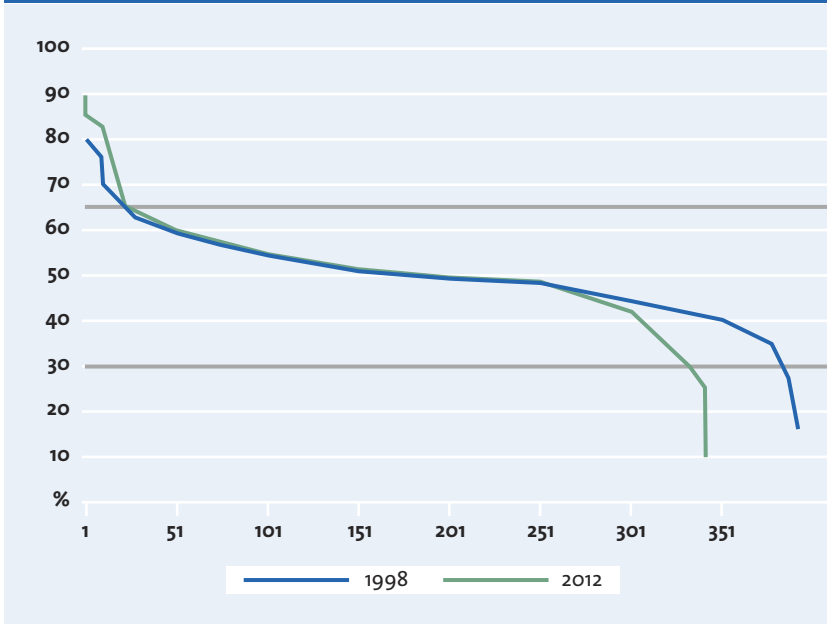
In Dijkgraaf en Gradus (2017) is nagegaan wat het effect is van diftarsystemen op de recyclingsquote per gemeente.<sup>166</sup> Hieruit blijkt dat een dure zak voor restafval tot een forse verbetering van de recyclingsquote kan leiden, maar dat deze maatregel wel belangrijke averechtse effecten kent.<sup>167</sup> Zo geeft beprijzing een prikkel om de zak zo vol mogelijk te proppen, wat deze moeilijk te hanteren maakt. Voorts blijkt dat het gebruik van een zak vooral in (kust)gebieden tot de nodige overlast kan leiden door pikkende meeuwen. In dit verband behoeft het geen verbazing dat het aantal gemeenten (4 procent) met een dure zak beperkt is. Deze nadelen gelden in de mindere mate voor beprijzing via gewicht of inzamelfrequentie, maar die leiden slechts tot enkele procenten meer recycling. Zo neemt door het beprizen van restafval de kans op vervuiling van overige afvalstromen, in het bijzonder groen-, tuin- en fruitafval toe. Ook zien we een toename van (illegale) dumping van restafval in de natuur, openbare afvalbakken en/of bedrijfsafval.

#### *Hoe scoren Nederlandse gemeenten qua recycling?*

Gemiddeld over alle Nederlandse gemeenten werd in 1998 afval voor 50 procent gerecycled en in 2012 voor 48 procent. Wel zijn er grote verschillen tussen gemeenten. In figuur 3 is per gemeente het aandeel recycling weergegeven voor 1998 en 2012.<sup>168</sup> Zo blijkt uit deze figuur dat in 1998 een zeer beperkt aantal gemeenten de lange termijn EU-recyclingsdoelstelling van 65 procent haalden. In 2012 is dit weliswaar opgelopen naar 23 maar nog steeds haalt 94 procent van de gemeenten minder dan 65 procent. Ook is er een beperkt aantal gemeenten, meestal grote steden, die nog geen 30 procent recycling halen. In 1998 en 2012 betrof dit respectievelijk dertien en elf gemeenten.

- 165 Deze resultaten geven een betere indicatie van dit effect van diftar op de kosten dan de benchmark Huishoudelijk Afval van de NVRD (2015). Deze benchmark gaat immers uit van een monocausale relatie tussen kosten en diftar en houdt geen rekening met andere (control)variabelen.
- 166 In Dijkgraaf en Gradus (2017) worden twee datasets gebruikt. De eerste loopt van 1998-2012 en bevat naast sociaaleconomische variabelen informatie over inzameling van materialen (m.u.v. plastic), diftarsystemen, frequenties en de aanwezigheid van wegbrengplekken. De tweede beslaat een kortere periode (2007-2012) en heeft daar bovenop informatie over de hoeveelheid plastic, de frequentie daarvan en het gebruik van type containers.
- 167 Opmerkelijk zijn de verschillen tussen de effecten voor een dure zak in 1998-2012 met 14 procent en in 2007-2012 met 24 procent. Dit wordt naar alle waarschijnlijkheid verklaard door het aantal gemeenten met GFT beprijzing met een zak in de loop van de tijd is afgenomen (zie ook voetnoot xi). Overigens staat het niet- beprizen van composteerbaar afval in het zakkensysteem haaks op ander overheidsbeleid om juist thuis composteren te bevorderen.
- 168 Dit is gebeurd in aflopende volgorde van de recyclingquote. Merk verder op dat het aantal gemeenten als gevolg van samenvoegingen afnam tussen 1998 en 2012.

**Figuur 3** Aandeel recycling in totale hoeveelheid ingezameld afval (x-as cumulatief aantal gemeenten dat dit niveau haalt)



Volgens het programma circulaire economie zou omgekeerd inzamelen breed geïmplementeerd moeten worden, omdat het effectief zou zijn in de vermindering van hoeveelheid restafval. Empirisch onderzoek wijst in een andere richting. Stel dat de frequentie van restafval teruggebracht wordt van tweewekelijks naar nul, dan zal dit volgens Dijkgraaf en Gradus (2017) leiden tot een hogere recyclingsquote met één procentpunt.<sup>169,170</sup> Ook andere instrumenten zijn niet bijster effec-

<sup>169</sup> In Dijkgraaf en Gradus (2017) is de frequentie van de inzameling van afvalstromen nader in kaart gebracht. Voor restafval en composteerbaar afval halen Nederlandse gemeenten dit aan de voordeur op – een beperkt aantal uitzonderingen (2 procent) daargelaten. Meer variatie is er in de inzamelfrequentie. Voor restafval kiest 80 procent voor tweewekelijks en 18 procent voor een keer per week. Voor composteerbaar afval is dit respectievelijk 74 procent en 15 procent. Bij herwinbare materialen als papier, glas, textiel en plastic mogen gemeenten kiezen tussen het bij de voordeur ophalen of een netwerk van wegbrengplekken – of een combinatie daarvan. Voor papier haalt 89 procent van de Nederlandse gemeenten dit aan de voordeur op, met als frequentie één keer per maand (63 procent met 11–14 keer per jaar), twee keer per maand (14 procent met 24–27 keer per jaar) en 5 procent haalt het iedere week op. Voor textiel, plastic en glas wordt respectievelijk in 77 procent, 40 procent en 7 procent van de gemeenten aan de voordeur opgehaald, met meestal een lage inzamelfrequentie (figuur 2). Van alle gemeenten heeft 41 procent een locatie waar papier afgeleverd kan worden (brengpunt) terwijl ze ook aan de deur inzamelen. Voor textiel is dit 67 procent en voor glas 7 procent.

<sup>170</sup> Daarbij veronderstellen we dat de relatie tussen de recyclingsquote en de frequentie lineair is.

tief.<sup>171</sup> Concluderend: behoudens een dure zak voor alleen restafval die belangrijke nadelen kent, zal de doelstelling van vijftien procent niet bereikt worden. De Europese doelstelling is bij de huidige set aan beleidsinstrumenten voor veel gemeenten dan ook onhaalbaar.<sup>172</sup>

*Moet diftar nog verder uitgerold worden?*

Ondanks de aangetoonde vermindering van restafval en kosten is het debat over voor- en nadelen van diftarsystemen nog niet verstomd. De laatste jaren hebben steeds meer Nederlandse gemeenten een diftarsysteem ingevoerd. Aan de andere kant switchen sommige gemeenten de laatste jaren ook weer terug: na invoering eind jaren negentig van een gewichtssysteem heeft bijvoorbeeld de gemeente Oostzaan met ingang van 1 januari 2013 het vlakke systeem geherintroduceerd waarbij hoge afvalbeheerkosten, het grote aantal nulgebruikers en zwerfafval als motivatie werden gegeven (De Jonge Milieu Advies, 2012). Het grote aantal nulgebruikers wees op aanzienlijke weglek via bedrijfsafval en/of illegale dumping. Inmiddels is de hoeveelheid restafval in Oostzaan inmiddels ook weer met 25 procent toegenomen.

Diftarsystemen leiden tot minder restafval. Circa de helft van deze daling komt doordat huishoudens afval beter scheiden. De grote vraag is wat er met de andere helft is gebeurd. Diftarsystemen kunnen leiden tot meer zwerfafval of vervuiling van de recyclebare materialen, maar kunnen ook leiden tot gedragsaanpassingen bijvoorbeeld doordat mensen minder verpakkingsmateriaal zouden aanschaffen bij de boodschappen.<sup>173</sup> Empirisch is er echter weinig indicatie voor een dergelijke claim. Uit internationaal onderzoek blijkt dat sociaal-culturele factoren, zoals het aantal hoger-opgeleiden daarbij doorslaggevend zijn, terwijl externe prikkels zoals prijsprikkels er amper toe doen (D'Amato et al, 2016). Ook de empirie in Nederland wijst in die richting. Met behulp van gemeenten die nascheiding van plastic afval en een beprijzingssysteem combineren kan gekeken worden of de com-

171 Bij containers is alleen een significant resultaat gevonden bij een duo-container voor rest- en composteerbaar afval en een zak voor plastic. Het vermijden van een dergelijke duo-container leidt tot een hogere recyclingquote van 3,4 procentpunt. Hier vormen waarschijnlijk gemakken een verklaring, omdat een duo-container als onhandig wordt ervaren en niet uitnodigt om rest- en composteerbaar afval te scheiden. Het effect van een zak voor plastics is nog beperkter en leidt tot een stijging van de recyclingquote met 0,7 procentpunt.

172 De studie van Dijkgraaf en Gradus (2017) analyseert data tot en met 2012. Op basis van Eurostat-gegevens voor 2013 en 2014 zijn er geen indicaties dat dit instrumentarium effectiever is geworden (zie Eurostat, 2016). In 2012 en 2013 bedroeg de recyclingsquote (per hoofd) 50 procent en in 2014 51 procent.

173 Ook is het mogelijk dat een weglek naar bedrijfsafval plaatsvindt. Zo zijn er signalen bekend van groepen burgers die uit het gemeentelijke systeem stappen door als buurt 100 liter container te huren en als bedrijfsafval af te voeren.

binatie van een prijsprikkel en nascheiding zinvol is.<sup>174</sup> Uit de data blijkt geen (significant) effect dat huishoudens in die gemeenten zorgvuldiger bezien welke aankopen gedaan worden om zo de totale hoeveelheid plastic afval te verminderen (Dijkgraaf en Gradus, 2016b).

Ook zijn er indicaties dat een verdere uitrol van diftarsystemen niet tot een verdere kostenverlaging zal leiden. Relevant daarbij is dat in de huidige omstandigheden de vermindering van restafval door Nederlandse gemeenten door de afval-energiecentrales wordt opgevuld door de import van restafval uit vooral EU-landen zoals het VK. Gezien echter de nadruk die er in Europa komt te liggen op recycling en specifiek ook de Brexit lijkt een verdere verlaging van de kosten voor vuilverwerking niet in het verschiet te liggen. Omdat de tolerantie voor zwerfafval – zie huidige debat over statiegeld - afneemt, lijkt er weinig draagvlak voor een verdere uitrol van diftarsystemen. Daar komt bij dat dit veelal stedelijke gebieden betreft, waar de uitrol van diftar tot extra complicaties leidt.

#### *Leidt statiegeld tot meer recycling?*

Een gerelateerde discussie gaat over statiegeld. Volgens de statiegeldalliantie van maatschappelijke organisaties en gemeenten zorgt statiegeld op blikjes en kleine plastic flessen<sup>175</sup> voor minder zwerfafval en dierenleed en tot meer en betere recycling van waardevolle materialen. Volgens CE Delft (2017) zijn de netto-kosten daarvan beperkt.<sup>176</sup>

Zal dan een statiegeldsysteem ertoe leiden dat de recyclingsquote omhoog gaat? Amper, immers het gros van de bijna 1,8 miljard blikjes en 0,9 miljard plastic flesjes die we op dit moment jaarlijks gebruiken, komt in het restafval terecht. Zwerfafval is slechts 1,5 procent van het totaal aantal verkochte blikjes en flesjes. Dit neemt niet weg dat van het zwerfafval plastic flesjes en blikjes met veertig procent een substantieel deel uitmaken.<sup>177</sup> Volgens CE Delft (2017) zou met een statiegeld van 10 á 25 cent op een flesje of een blikje het betreffende zwerfafval met 70 tot 90 procent afnemen. Er gaat dus een aanzienlijk effect van statiegeld uit op de ver-

174 Circa 18 procent van de Nederlandse gemeenten die een systeem van (alleen) nascheiding van plastic hanteert kent ook een beprijzingssysteem voor restafval. In het betreffende onderzoek is op basis van gegevens voor 2013 en 2014 voor de hoeveelheid gescheiden plastic (in kilogram) gekeken of dit beprijzingssysteem een effect sorteert en dat is niet het geval (zie Dijkgraaf en Gradus, 2016, tabel 3).

175 Op plastic flessen groter dan 50 centiliter bestaat reeds statiegeld.

176 In CE Delft (2017) zijn varianten met kleine flesjes plastic en glas en blikjes berekend. Overigens is het wel de vraag of de opbrengsten van betere recycling meegenomen mogen worden ook omdat dit uitgaat van de huidige bronscheidingstechnieken en niet van geavanceerde nascheidingstechnieken (Gradus en Rem, 2017).

177 Zie Landelijke Zwerfafvalmonitor 2016 van Rijkswaterstaat. Dit percentage is in volume grof zwerfafval. RWS hanteert daarbij als definitie: hoogte, breedte, lengte of diameter groter dan 10 cm, niet zijnde afval zoals meubels, hout, etc. Dit betekent dat kauwgom en peuken niet worden meegenomen. In aantallen is plastic flesjes en blikjes wel beperkter met 10 procent. In tegenstelling tot Gradus en Rem (2017) is het beter om van 40 procent uit te gaan.

minderung van zwerfafval. Ook zou volgens de statiegeldalliantie een bredere werking naar de netheid in de publieke ruimte kunnen uitgaan. Of dit zo is, zal gedragswetenschappelijk onderzoek moeten uitwijzen. Onderzoek van Dur en Volgaard (2015) geeft aan dat schone wegbrengplekken minder vervuild worden. Of statiegeld maatschappelijk wenselijk is, hangt vooral af van de waardering van dit (negatieve) externe effect van zwerfafval. Circa de helft van de Nederlandse gemeenten (met elf miljoen inwoners) heeft zich inmiddels aangesloten bij de statiegeldalliantie en daarmee lijkt de maatschappelijke acceptatie van statiegeld toe te nemen.

Onlangs heeft de staatssecretaris van I&W afspraken met de verpakkende industrie over statiegeld naar de Tweede Kamer gestuurd (zie I&W, 2018). Er is overeenstemming bereikt over een recyclingdoelstelling voor kleine plastic flessen van 90 procent en een reductiedoelstelling in het zwerfafval van 70-90 procent. De staatssecretaris gaat wetgeving voorbereiden van statiegeld op kleine plastic flessen en deze invoeren als in het najaar van 2020 zou blijken dat deze doelstellingen niet zijn gerealiseerd. Zoals hierboven is aangegeven is de relatie tussen statiegeld en de recycling heel beperkt. Wel kan een statiegeldsysteem ertoe leiden dat meer hoogwaardige PET-plastics gerecycled worden. Dit kan echter ook via nascheiding.<sup>178</sup> Ook wekt het bevreemding dat een statiegeldsysteem alleen uitgebreid wordt naar kleine plastic flessen en niet naar blikjes. Zwerfafval in de vorm van blikjes komt dubbel zo vaak voor als kleine plastic flesjes. Ook moet niet worden uitgesloten dat als plastic flesjes straks in de ban gedaan worden drank voortaan in blikjes wordt aangeboden. Het verdient dan ook aanbeveling om als men een statiegeldsysteem introduceert dit te doen voor zowel plastic flesjes als blikjes.

### *Conclusie*

Volgens Europa moet in 2030 60 procent en in 2035 65 procent van het huishoudelijk afval gerecycled worden. Zelfs voor Nederland met 51 procent ligt er nog een aanzienlijke ambitie. Het Nederlandse VANG-beleid is nog aanzienlijk ambitieuzer en wil 75 procent gescheiden afval aan de bron in 2020. Uit een data-analyse blijken er grote verschillen tussen gemeenten, wat betreft recycling van huishoudelijk afval. Van de beleidsinstrumenten blijkt alleen diftarsystemen, in het bijzonder een dure zak, effectief in het verhogen van de recyclingsquote. Diftar kent echter wel belangrijke averechtse effecten zoals meer zwerfafval en de vervuiling van recyclebare stromen. Andere beleidsinstrumenten zoals omgekeerd inzamelen zijn niet of beperkt effectief in het verhogen van de recyclingsquote. Ook statiegeld op kleine plastic flessen en blikjes draagt beperkt bij, maar heeft wel een aanzienlijk effect op zwerfafval en is vanuit dat oogpunt wenselijk.

178 Wel kan een statiegeldsysteem ertoe leiden dat meer hoogwaardige PET-plastics gerecycled worden. Dit kan echter ook via nascheiding (zie ook Gradus en Rem, 2017).

#### 4 De kosteneffectiviteit van de recycling van diverse materialen

*Recycling van papier en textiel is goed voor het milieu, glas levert slechts een beperkte bijdrage aan het milieu*

Er bestaan aanzienlijke verschillen in het sluitend zijn van de ketens voor herbruikbare materialen zoals papier, textiel, kunststof en glas. Voor verpakkingsmaterialen worden de financiën in kaart gebracht door het Afvalfonds Verpakkingen (zie Afvalfonds, 2016). Voor papier geldt dat de keten financieel sluitend is. De opbrengsten van gerecycled papier zijn dus voldoende om de kosten voor het ophalen van papier te dekken. Alhoewel voor zover bekend een gedetailleerde kosteneffectiviteitsanalyse voor papier ontbreekt, is het aannemelijk dat recyclen van papier kosteneffectief is.<sup>179</sup> In Nederland bestaat nieuw papier voor 82 procent uit gerecycled oud-papier en karton. Daarmee worden veel milieukosten voor transport en de verwerking van papier uit ruw materiaal bespaard.<sup>180</sup>

Van glas werd in 2016 84 procent gerecycled ruim boven het doel in Europa (zie tabel 1). Toch is afgesproken om in 2018 te komen tot 90 procent recycling. Het huidige tekort op het recyclen van glas van 15 miljoen euro zal daardoor gaan oplopen. Immers er zijn aanzienlijke kosten gemoeid met het verder scheiden van glas. Bij vlakglas moet het eerst ontdaan worden van andere materialen zoals hout en het recyclen van gebroken glas is gevaarlijk. Omdat het recyclen van glas (eveneens) met de nodige energie gepaard gaat en de bestanddelen van glas nog voldoende aanwezig zijn moeten vraagtekens bij dit uitgangspunt van (bijna) volledige circulariteit gezet worden. Een kosteneffectiviteitsanalyse zal dit nog moeten uitwijzen. Ook voor textiel ontbreekt het aan een kosteneffectiviteitsanalyse doch hier is het aannemelijk dat recycling kosteneffectief is. Het recyclen van textiel bespaart veel energie, water en ook landbouwgrond. Textiel wordt met behulp van zogenaamde wijkcontainers ingezameld.<sup>181</sup>

Overigens zijn er in toenemende mate commerciële tweedehands kledingwinkels of zamelen charitatieve instellingen kleding in.<sup>182</sup>

179 Een andere manier om dit uit te drukken is dat de externe effecten niet afgewenteld worden naar de samenleving.

180 Gezien de opbrengst van gerecycled papier nemen gemeenten in toenemende mate dit over van verenigingen en buurten (dit blijkt ook uit de analyse van IV3-data). Of dit maatschappelijk optimaal is vergt een nadere analyse. Uit: Dijkgraaf en Gradus (2017) blijkt dat in gemeenten waar vrijwilligers papier ophalen, er 2,5 kilo meer papier per inwoner wordt opgehaald.

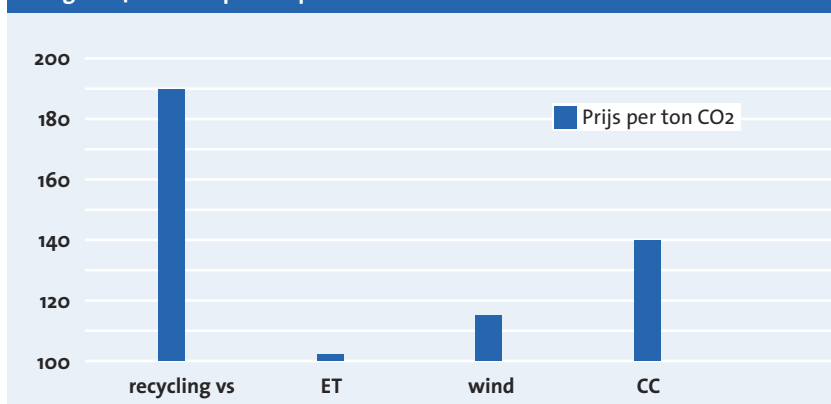
181 Conform landelijke richtlijnen bedraagt de containerdichtheid één textielcontainer voor 4.500 inwoners.

182 De opkomst van de tweede handswinkels en charitatieve instellingen vindt vooral plaats in steden, zoals ook blijkt uit Dijkgraaf en Gradus (2017, p. 513).

### Plastic recycling kent een lage kosteneffectiviteit

Op het recyclen van plastic (verpakkingen) bedroeg het tekort in 2015 ruim 120 miljoen euro en dit tekort belooft inmiddels 150 miljoen euro. Dit tekort loopt de komende jaren verder op ook omdat steeds meer gemeenten plastic afval inzamelen. Gemeenten worden via het afvalfonds door de verpakkende industrie gecompenseerd, die dat op haar beurt weer in de boodschappenprijs doorberekent. In Gradus et al. (2017) is berekend dat de kosteneffectiviteit van de Nederlandse kunststofrecycling laag is vergeleken met het terugwinnen van energie uit kunststof. Er wordt weliswaar CO<sub>2</sub> vermeden bij het recyclen van plastic afval maar de winst ten opzichte van verbranden is beperkt. Het verbranden van kunststof kent weliswaar een hoge CO<sub>2</sub>-uitstoot, maar daar staat de hoge energiewaarde van kunststof tegenover. De plasticrecycling van alle huishoudens levert 0,2 Mton minder CO<sub>2</sub> op en daar staan forse kosten tegenover.<sup>183</sup> Gemeenten zijn spekkoper want zij kunnen hun afvalinfrastructuur uitbreiden en inmiddels haalt 2/3 van de gemeenten plastic afval aan de voordeur op. Als we alle factoren meenemen dan blijkt dat de besparing van één ton CO<sub>2</sub> middels kunststofrecycling in 2015 178 euro kost en dat is fors hoger dan andere alternatieven om CO<sub>2</sub> te besparen (zie figuur 4).<sup>184,185</sup>

**Figuur 4 Kosten per bespaarde ton CO<sub>2</sub> van verschillende alternatieven**



<sup>183</sup> Zie ook CPB (2017, blz. 49).

<sup>184</sup> Voor één ton gescheiden plastic afval ontving een gemeente in 2015 676 euro, wat is gebaseerd op de geschatte kosten die gemeenten maken voor het aan de voordeur ophalen van plastic afval (PWC, 2013). Het grootste deel van de kosten wordt veroorzaakt door het inzamelen van kunststof bij huishoudens. Dit zijn doorgaans kleine volumes met laag gewicht per inzamel-punt – waardoor de logistieke kosten per ton per km hoog uitvallen. Gemeenten kregen hiervoor een inzamelvergoeding van 445 euro per ton.

<sup>185</sup> In Gradus et al. (2017) is een gevoeligheidsanalyse opgenomen waarin nagegaan is hoe gevoelig deze uitkomst voor de gemaakte veronderstellingen is. De twee belangrijkste factoren die invloed hebben zijn de opbrengsten van het gerecyclede materiaal, en de kosten om recycling van kunststof te realiseren (inzamelen en verwerken). Het grootste deel van de kosten wordt veroorzaakt door het inzamelen van kunststof bij huishoudens; dit betreft twee derde van de totale vergoeding aan gemeenten. Ook als de opbrengst omhoog gaat en de vergoeding aan gemeenten naar beneden is plastic recycling nog kostenineffectief.



Zo liggen de huidige marktprijzen voor CO<sub>2</sub> in het Europese emissiehandelssysteem (ETS) tussen 5 en 10 euro per ton. Deze lage prijzen worden verklaard door het surplus van rechten na de tweede handelsperiode. Recent hebben daarom aanpassingen aan ETS plaatsgevonden. Met de voorgestelde aanpassingen in het ETS is de verwachting dat de kosten voor CO<sub>2</sub> zullen stijgen richting 50 euro per ton in 2030, dat komt overeen met de gemiddelde externe kosten die de literatuur schat.<sup>186</sup> Dat de vergelijking met kunststofrecycling negatief uitpakt geldt ook voor een optie als windenergie, die met 29 euro per ton CO<sub>2</sub> aanzienlijk goedkoper is.<sup>187</sup> Een van de duurde opties binnen de energiesector – het afvangen en opslaan van CO<sub>2</sub> (CCS) – kost circa 80 euro per ton CO<sub>2</sub>. De CO<sub>2</sub>-winst die behaald wordt door kunststof te recycleren is dus duurder als we dit vergelijken met gangbare CO<sub>2</sub>-prijzen en technologieën die worden onderzocht. Met andere woorden: als we hetzelfde geld aan windenergie of het afvangen van CO<sub>2</sub> zouden besteden, kunnen we veel meer CO<sub>2</sub> besparen.

#### *Luierr recycling zelfs negatieve milieu-effectiviteit*

Recyclen van plastic mag dan een dure manier zijn om CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen, het levert nog wel een reductie van broeikasgas op. Dit geldt niet voor luierr recycling (zie box). Bij luierr recycling zien we dat de beide doelstellingen uit de interbestuurlijke agenda, namelijk het tegengaan van klimaatverandering en een transitie naar een circulaire economie haaks op elkaar staan.

#### **Luierr recycling ARN: ‘er heel veel energie in stoppen om beetje voor terug te krijgen’**

Het recyclen van luiers vormt een belangrijk speerpunt binnen ‘Van Afval Naar Grondstof’ (VANG). Als alle Nederlanders hun luiers en incontinentiemateriaal inleveren om te laten recycleren, is de recyclingquote 2,5 procent hoger en de doelstelling van 100 kilogram restafval per persoon komt steeds dichterbij.<sup>188</sup> Het zou het volgende initiatief zijn in het circulair maken van de Nederlandse afvalsector. Mede om die reden zijn recent een aantal initiatieven tot grootschalige luierr recycling in het Rivierenlandschap en ook in Amsterdam genomen.<sup>189</sup> Na eerdere mislukte pogingen begin deze eeuw in Arnhem gaat de Gelderse afvalenergiecentrale ARN luierr recycling nieuw leven inblazen. Leidde het vorige initiatief tot papierpulp en kunststof, nu zou recycling van luiers en incontinentiemateriaal ook moeten leiden tot biogas,

186 We gebruiken 50 euro per ton CO<sub>2</sub> als gemiddelde waarde voor de externe kosten van CO<sub>2</sub>. Merk echter op dat de EU (2014) een prijs van slechts 33 euro per ton CO<sub>2</sub> voor de externe kosten gebruik.

187 Zie Greenpeace (2015).

188 Volgens informatie van VANG gebruiken Nederlanders circa 200.000 ton luiers en incontinentiemateriaal, wat neerkomt op een gemiddelde van bijna 12 kilo per persoon.

189 AEB zegt een procedé te ontwikkelen, dat minder energie kost. De betreffende LCA echter nog niet openbaar.

waar weer energie uit te krijgen is. Belangrijk daarvoor is een nieuw procedé, waarin 'een vat vol met vieze luiers' 10-40 minuten onder hoge druk (40 bar) en hoge temperaturen (250 graden) wordt gebracht. ARN wil de restwarmte die vrijkomt bij het verbranden van huisvuil daarvoor benutten. Deze hoge temperatuur is nodig om alle medicijnresten af te breken. Dit zou leiden tot 'veel extra biogas'.<sup>190</sup>

Naar aanleiding van dit initiatief vindt een debat plaats over de energiebalans. Volgens de ontwikkelaars levert 'een milieu-analyse een mooie CO<sub>2</sub>-besparing op ten opzichte van het verbranden met restafval'. Recent heeft CE Delft (2018) op verzoek van onder meer ARN berekend, dat dit recyclingsproject leidt tot een CO<sub>2</sub>-besparing van 480 kilogram CO<sub>2</sub> per ton luiers. Als alle luiers op deze wijze zouden worden gerecycled zou dit een besparing opleveren van 0,1 Mton CO<sub>2</sub>. Tegen deze conclusie vallen ten minste twee zaken in te brengen:

- (1) In de berekening van CE Delft wordt geen rekening gehouden met alternatieve aanwendingsmogelijkheden van de restwarmte uit het verbranden van huisvuil. Bij de huidige energiemix zou immers veel CO<sub>2</sub> te besparen zijn als deze restwarmte besteed werd aan de verwarming van huizen of gebouwen;
- (2) de besparing van recycelen versus verbranden wordt afgezet tegen de huidige installatie van ARN, terwijl er op dit moment al efficiëntere verbrandingsinstallaties op de markt zijn. Als gebruik gemaakt zou worden van een modernere verbrandingsinstallatie zou de CO<sub>2</sub> besparing navenant beperkter zijn. De conclusie kan dan ook geen andere zijn dat de afvalenergiecentrale ARN de restwarmte beter kan gebruiken voor de verwarming van huizen en gebouwen en zijn middelen beter kan besteden aan modernere verbrandingsinstallatie. Opvallend daarbij is dat de ARN de begroting voor dit project weet rond te krijgen door een subsidie voor het winnen van biogas. Dit betekent dat een klimaatsubsidie om energie uit biogas te halen wordt verkregen, terwijl de energie- en klimaatbalans negatief is als met alternatieve aanwendingsmogelijkheden rekening wordt gehouden.

#### *Luierr recycling gaat gepaard met aanzienlijke logistische kosten*

In dit onderzoek van CE-Delft (2018) naar de milieuopbrengsten van luierr recycling volgens ARN-procedé (zie box) is nog geen rekening gehouden met kosten van inzameling en transport. Voor dit plan is het noodzakelijk dat ouderen en gezinnen met jonge kinderen voortaan hun luiers en incontinentiemateriaal deponeren in containers vlak bij een kinderdagverblijf, winkel of school.<sup>191</sup> Deze logistische kosten zullen omvangrijk zijn ook omdat deze infrastructuur opgezet moet worden en met regelmaat schoongemaakt dient te worden. Uitgaande van de kos-

<sup>190</sup> Zie onder meer publicatie in Trouw op 17 juli 2017.

<sup>191</sup> Dat luierr recycling juist de mensen treft die vaak klein behuisd zijn (kleine kinderen) of niet heel mobiel (ouderen) wordt in dit soort analyses ook vaak genegeerd.

ten van plastic inzameling zou het hierbij voor heel Nederland om meer dan 100 miljoen euro gaan. Wie voor deze aanzienlijke kosten opdraait, wordt niet duidelijk. Dit hoeft dit ook niet, want volgens de website van ARN moet het vooral gaan om het bijdragen aan de vermindering van de kilogrammen restafval uit het VANG-beleid.

Doelmatigheid is geheel uit het oog verloren.

### *Conclusie*

Er zijn aanzienlijke verschillen in het financieel sluitend zijn van de ketens voor herbruikbare materialen. Voor papier en textiel geldt dat de keten financieel sluitend is. Dit is niet het geval voor glas en plastic. Voor plastic was dit tekort 150 miljoen euro en dit tekort groeit nog hard. Vooral het ophalen van plastic afval is duur en hetzelfde gaat op voor luiers. Ook het effect op het milieu van het recyclen van deze materialen verschilt. Vooral textiel en papier lijken een hoge milieueffectiviteit te hebben en glas een beperkte milieueffectiviteit. Overigens ontbreekt het voor zover bekend aan kosteneffectiviteitsanalyses op basis van (recente) Nederlandse data. Deze bestaat er wel voor kunststof. Hiervoor is aangegeven dat de besparing van één ton CO<sub>2</sub> middels kunststofrecycling uit huishoudelijk afval in 2015 178 euro kost. De milieueffectiviteit van recycling van kunststof is daarmee zeer beperkt in vergelijking met alternatieven en voor luiers is deze zelfs negatief als rekening wordt gehouden met alternatieve aanwendingsmogelijkheden van de restwarmte.

## **5 Welke veranderingen zijn in het (afval)beleid nodig?**

### *Maak de financiële verhoudingen transparant*

Naast de afvalstoffenheffing zijn er andere baten voor gemeenten. Het gaat hierbij om de opbrengst van papier en plastic afval. In de gemeentelijke begroting ontbreken (vaak) deze gegevens. Het is van belang om deze cijfers inzichtelijk te maken ook om zicht te krijgen op doelmatigheid. Het afvalfonds heeft deze cijfers beschikbaar en zou deze (eenvoudig) kunnen publiceren. Ook de vergoeding die door de verpakkende industrie wordt betaald en de wijze waarop zij die in de boodschappenprijs doorberekent, zou veel inzichtelijker gemaakt moeten worden. Daardoor zouden ook consumenten inzicht hebben in deze opslag en eventueel naar andere producten kunnen uitwijken. Bovendien lijkt het niet wenselijk dat gemeenten zoals Nijmegen afzien van afvalstoffenheffing; hierdoor wordt het adagium 'de vervuiler betaalt' geweld aangedaan.

### *Aanpassing van de VANG-doelstellingen*

In het VANG-beleid is afgesproken dat in 2020 75 procent van het huishoudelijk afval gescheiden wordt ingezameld en dat individuen nog maar 100 kilogram restafval mogen hebben, met een verdere afname naar maximaal 30 kilogram in 2025. In 2050 zou er helemaal geen huishoudelijk afval meer mogen zijn. Dit kilogramfetisjisme leidt tot allerlei ondoelmatigheden. Het meest illustratief is het recyclen

van luiers en incontinentiemateriaal, dat vanuit een vermindering van de restafval wordt beredeneerd. Maar ook bij glas en plastic verpakkingen zal het streven naar volledige circulariteit leiden tot ondoelmatigheden. Er is geen enkele reden om niet de Europese recyclingsdoelen als uitgangspunt te nemen voor het Nederlandse beleid. Het lijkt niet wenselijk om een 'nationale kop' op te nemen die verder gaat dan op grond van de Europese regelgeving noodzakelijk is. Voorts verdient het aanbeveling om de doelen niet in kilogrammen per individu of huishouden te formuleren, omdat dit doelmatige oplossingen zoals nascheiding kan belemmeren. Tot slot verdient het aanbeveling om de subsidie voor biogas uit luierreycling stop te zetten, omdat dit zoals hiervoor aangegeven een pervers effect op het klimaat heeft.

#### *Weeg doelmatigheid mee!*

Beginnend met de definitie van de circulaire economie is aangegeven dat het negeren van het economisch perspectief tot suboptimale keuzen leidt. Het is van belang om op basis van milieueffecten aan te geven, wat het meest effectief is. Dit leidt tot verrassende inzichten. Zo is bekend dat textielproductie zeer belastend voor het milieu is en dat er nog steeds veel kleding wordt weggegooid. De productie van nieuwe kleding kost energie, veel water en ook landbouwgrond. In kilogrammen is de hoeveelheid kleding beperkt. Dit geldt niet voor de milieuprobangst, zo bespaart het recycelen van 1 kilo textiel tien keer meer CO<sub>2</sub> dan het recycelen van 1 kilo glas.<sup>192</sup> Echter in het VANG-notitie over uitvoeringsprogramma huishoudelijk afval komt textiel niet voor. Dit komt omdat deze notitie het recyclingsvraagstuk teveel vanuit kwantiteiten benadert. Het verdient bij het recyclingsbeleid dus aanbeveling om doelmatigheid en het effect op het milieu meer te laten meewegen.

#### *Nascheiding van plastic afval is goedkoper en beter voor het milieu*

Volgens gegevens uit 2014 zet 11 procent van de gemeenten in op nascheiding van plastic afval. Machines halen met infraroodtechnieken het plastic afval uit het restafval. Er zijn twee grote nascheidingsinstallaties in het Noorden van Nederland (een in Wijster en een in Oude Haske). De afvalenergiecentrales AEB in Amsterdam en de AVR in Rotterdam zullen in 2018 ook zo'n installatie openen.<sup>193</sup> Zoals blijkt uit de gemaakte afspraken tussen Amsterdam en het Afvalfonds, kan door nascheiding de vergoeding per ton gescheiden plastic naar beneden. Dit heeft twee oorzaken. Doordat machines de 'goede' soorten plastic eruit halen, gaat de kwaliteit van het te recycelen plastic omhoog. En juist van deze soorten plastic is

<sup>192</sup> Zie <http://bag2school.nl/blog/recycling-feitjes>.

<sup>193</sup> Zie hiervoor het persbericht (d.d. 10 januari 2017) van het Afvalfonds Verpakkingen naar aanleiding van het tekenen van intentieovereenkomst tussen Afvalfonds en AEB Amsterdam voor nascheiding. Tot op dat moment was bepaald dat de vergoedingen voor bron- en nascheiding hetzelfde zijn (mits de plastic van dezelfde kwaliteit was). Overigens ontbreekt exacte informatie over deze afspraak tussen AEB en het Afvalfonds.

de opbrengst navenant hoger. Bovendien hoeven niet eerst de ‘slechte’ soorten plastic gescheiden te worden opgehaald om vervolgens toch verbrand te worden.<sup>194</sup> Dus we besparen ook aanzienlijk op transport- en ophaalkosten. Doordat we de CO<sub>2</sub> uitstoot van het vervoer van plastic afval voortaan besparen, is de uiteindelijke milieupbrengst hoger. Er zijn dus aanwijzingen dat nascheiding doelmatiger en beter voor het milieu is dan bronscheiding. Dit geldt allesbehalve voor de combinatie van na- en bronscheiding, waar bijvoorbeeld de hoofdstad voor opteert. Immers, dan worden burgers opgezadeld met dubbele kosten, maar het gaat ook niet werken. Gaan (milieubewuste) burgers plastic afval scheiden als ze weten dat machines dat beter en tegen lagere milieukosten doen? We mogen aannemen van niet, toch gaat de hoofdstad hier stug mee door. Ook verdient de in het Regeerakkoord voorgenomen verhoging van de belasting op het verbranden van afval heroverweging. Een belasting kan aan de orde zijn op het moment dat het externe effect wordt afgewenteld, maar in het geval van plastic zijn we zoals figuur 4 aangeeft daar al lang over heen.

*Niet recycling maar vermindering en herontwerp moet het uitgangspunt zijn.*

Het beleid, zowel in Europa als in Nederland, kent veel aandacht voor recycling van materialen en daarmee het in de keten houden van grondstoffen. Het CPB (2017) relateert dit argument vooral voor kunststof, één van de prioriteiten voor het Rijksbrede Programma Nederland Circulair in 2050. De uitputting van grondstoffen voor kunststofproductie speelt komende decennia volgens het CPB een bescheiden rol en de olievoorraad is naar verwachting nog enkele honderden jaren toereikend voor de kunststofproductie. Ook in de recente Verkenning Brede Welvaart wordt gesteld dat het circulair economisch beleid ‘vrijwel uitsluitend bestaat uit afvalbeleid met concrete kwantitatieve doelstellingen en ...vooral gericht is op het einde van de productieketen’ (PBL, 2018). Minstens zo belangrijk is vermindering en herontwerp. Een mooi voorbeeld daarvan is een verbod op de gratis plastic tas. Nederland heeft per 2016 de gratis plastic draagtas verboden. Volgens een onderzoek in opdracht van het Ministerie van I&M is het gebruik van plastic tassen met 70 procent afgenomen.<sup>195</sup> Dit leidt ook tot minder zwerfafval. Het CPB (2017) doet ook aanbevelingen om de hoeveelheid kunststof in producten te verminderen zoals het tegengaan van het gebruik van kunststof in cosmetica. Ook zijn er andere maatregelen denkbaar, die tot minder afval leiden. Zo zal een *dogggy-bag* leiden tot een aanzienlijke mindere verspilling van voedsel. Algemeen bekend is dat het tegengaan van voedselverspilling een belangrijke bijdrage levert aan het klimaatprobleem. Uit de weinig beschikbare onderzoeksgegevens blijkt dat het aantal Nederlandse huishoudens dat geen voedsel verspilt beduidend lager te zijn dan in Europa.<sup>196</sup> Dit terwijl voedsel eveneens niet in het uitvoeringsprogramma van het VANG-beleid staat.

194 Omdat brongescheiden plastic veel folies en andere laagwaardige plasticsoorten bevat, werd volgens ervaringsgegevens in 2014 25 procent alsnog verbrand (Gradus et al, 2017).

195 Zie SMAR (2017).

196 Zie Cerere et al (2014)

## 6 Slotbeschouwing

Zijn de ondoelmatigheden in de afvalsector uitzonderlijk voor de Nederlandse invulling van de circulaire economie? Als we de Tilburgse econome Henriëtte Prast mogen geloven niet. In een essay voor de NSOB (2017) over de circulaire economie gaat zij in op circulair of energieneutraal bouwen. De definitie van circulair bouwen spreekt boekdelen: ‘zo min mogelijk gebruik maken van nieuwe grondstoffen door hergebruik van materialen aan het eind van de technische levensduur van een gebouw als grondstof voor nieuwe gebouwen’.

Hier wordt gesproken over de technische, niet over de economische levensduur. In de praktijk is de technische levensduur veel langer en zou de feitelijke levensduur bepaald moeten worden doordat er een economisch of anderszins aantrekkelijker alternatief is voor het bestaande gebouw of kapitaalgoed. Ook Peter Rem van de TU Delft wijst hierop. Volgens hem gebruikt de gemiddelde Nederlander ongeveer 1.100 euro per persoon per jaar aan grondstoffen zoals plastics, staal, beton, etc. Slechts een beperkt deel daarvan zijn verpakkingsplastics en luiers en juist deze ketens zijn absoluut niet financieel sluitend en hebben een beperkte, mogelijk zelfs een negatieve, milieuprestatie. Gezien de enorme bedragen, die we reeds uitgeven aan de recycling van dit beperkt deel van de grondstoffen, komen we uit op astronomische bedragen, die we nodig zouden hebben voor een afvalloze samenleving. Ook bij circulaire gebiedsontwikkeling zien we dat het of een lege huls is of dat sprake is van doorgeschoten hobbyïsme.

Prast (2017) wijst ook nog op gedragseconomische effecten van het beleid. Doordat mensen denken dat zij met het scheiden van plastic en luiers een ‘enorme’ bijdrage leveren aan het milieu zullen zij elders minder milieuvriendelijk gedrag aan de dag te leggen. Mensen verschaffen zich een morele vrijbrief om op hetzelfde of op een ander terrein te zondigen.

Voorbeelden hiervan zijn dat men de auto pakt om de vuilniszakken waarvoor men in de eigen gemeente moet betalen kilometers verderop gratis bij het vuil te zetten. Terecht geeft zij aan dat de beleidstaal die de overheid bezigt niet neutraal is en heel versluisend kan zijn.

Voorbeeld daarvan is de oproep ons watergebruik te beperken door minder te douchen. Dit terwijl al het waterverbruik, waaronder douchen, bij elkaar opgeteld nog geen drie procent van het totale waterverbruik van een gezin is. De rest zit in het water nodig voor de productie van consumptiegoederen en wordt aan het zicht onttrokken. Terecht stelt zij dat dit niet zal veranderen zolang de overheid oproept om water te besparen, via de slogan ‘energie besparen begint bij korter douchen’ terwijl een belangrijk deel van de gemiddelde dagelijkse watervoetafdruk in Nederland van 4.000 liter per persoon in de productie van textiel of voedsel zit. Dáár zouden we echt meters maken.

Dit alles pleit ervoor doelmatigheid de kern van de circulaire economie te laten

zijn. Uiteraard dient dit te worden onderbouwd met goede kosteneffectiviteitsanalyses en gedegen informatie. Daarbij moeten gedragsexperimenten een belangrijke rol spelen. De verkenning daarvan in dit essay geeft aan dit tot een ander afvalbeleid zal leiden en dat in het bijzonder het VANG-beleid op de helling moet. We moeten de doelstelling uitgedrukt in kilogrammen laten varen en ook de nadruk op bronscheiding. Laat burgers zich bezighouden met het scheiden van papier en textiel, dat doet er wel toe, in plaats van ze te vermoeien met bijvoorbeeld een app voor het scheiden van verschillende soorten plastic, in de wetenschap dat machines dat beter kunnen en de uiteindelijke milieueffecten beperkt zijn.

#### REFERENTIES

- D'Amato, A., S. Mancinelli en M. Zoli (2016). 'Complementarity vs substitutability in waste management behaviors', *Ecological Economics* 123, 84–94.
- Afvalfonds Verpakkingen (2016). *Verpakkingen in de circulaire economie: Recycling verpakkingen Nederland 2015*. Afvalfonds Verpakkingen: Leidschendam.
- Afvalfonds Verpakkingen (2017a). *Verpakkingen in de circulaire economie: Recycling verpakkingen Nederland 2016*. Afvalfonds Verpakkingen: Leidschendam.
- Afvalfonds Verpakkingen (2017b). *Afvalfonds Verpakkingen en AEB Amsterdam tekenen intentie-overeenkomst voor optimalisatie en verduurzaming recycleketen*. Persbericht d.d. 10 januari.
- Allers, M. en C. Hoebe (2010). 'Effects of unit-based garbage pricing: a differences-in-differences approach', *Environmental and Resource Economics* 45:3, 405–428.
- Allers, M., P. Kooreman, V. Linderhof en D. Wiersma (1999). 'Afval wegen werkt'.
- *Economisch Statistische Berichten*, 84: 4202, 332–333.
- CE Delft (2017). *Kosten en effecten van statiegeld op kleine flesjes en blikjes*. CE Delft: Delft. CE Delft (2018). *LCA of waste treatment of diaper material*. CE Delft: Delft
- Cecere G., Mancinelli S. en Mazzanti M. (2014). 'Waste prevention and social preferences: the role of intrinsic and extrinsic motivations', *Ecological Economics* 107, 163–176.
- CPB (2017). *De circulaire economie van kunststof: van grondstoffen tot afval*. CPB Achtergrond-document, 13 september.
- De Jonge Milieu Advies (2012). *Evaluatierapport Diftar: Gemeente Oostzaan*. JMA: Zeist.
- Dijkgraaf, E. en R. Gradus (2007). 'Collusion in the Dutch waste market', *Local Government Studies* 33:4, 573–588.
- Dijkgraaf, E. en R. Gradus (2014a). 'Waste management in the Netherlands', in: T. Kinnaman en K. Takeuchi (eds.) *Handbook on Waste Management*. Cheltenham: Edward Elgar Publishers, 287–315.
- Dijkgraaf, E. en R. Gradus (2014b). 'Europese recyclingdoelstelling: kleine milieuwinst tegen hoge kosten', *Me Judice*, 18 juli.
- Dijkgraaf, E. en R. Gradus (2015). 'Efficiency Effects of Unit-based Pricing Systems and Institutional Choices of Waste Collection', *Environmental and Resource Economics* 61:4, 641–658.
- Dijkgraaf, E. en R. Gradus (2016). 'Post Separation of Plastic Waste: Better for the Environment and Lower Collection Costs', *Tinbergen Discussion Paper Series 2016-103/VI*.
- Dijkgraaf, E. en R. Gradus (2017). 'An EU recycling target: what does the Dutch evidence tell us?', *Environmental and Resource Economics* 68:3, 501–526.
- Dur, R. en B. Vollaard (2015). 'The Power of a Bad Example. A Field Experiment in Household Garbage Disposal', *Environment and Behavior* 47:9, 970–1000.
- EU Alert (2017). *Akkoord over afvalpakket*, 20 december.
- Eurostat (2016). *Each person in the EU generated 475 kg of municipal waste in 2014: 44% was recycled or composted*. Press Release 22 March 2016.
- EU (2014). *Impact Assessment Waste*, Brussels (Appendix 4)
- Gradus, R. (2017). 'Luierecycling door ARN is klimaatvriendelijk', *Reformatisch Dagblad*,

- 4 september (en de reactie van de heer Elsinga in *Reformatisch Dagblad* van 7 september).
- Gradus, R., E. Dijkgraaf en M. Wassenaar (2014). 'Understanding mixed forms of refuse collection, privatization, and its reverse', *International Public Management Journal* 17:3, 328–43.
  - Gradus, R. E. Dijkgraaf en M. Schoute (2017). 'Is there still collusion in the Dutch Waste Collection Market?', *Local Government Studies* 42:5 689–97.
  - Gradus, R., P. Nillesen, R. van Koppen en E. Dijkgraaf (2017). 'A Cost-Effectiveness Analysis For Incineration Or Recycling Of Dutch Household Plastic waste', *Ecological Economics* 135, 22–28.
  - Gradus, R. en P. Rem (2017). 'Statiegeldsysteem op plastic flesjes voegt weinig toe', *Me Judice*, 13 december.
  - Greenpeace (2015). *Factsheet kolenexit in Nederland*. Amsterdam: 3 december.
  - Kinnaman, T.C., T. Shinkuma en M. Yamamoto (2014). 'The socially optimal recycling rate: Evidence from Japan', *Journal of Environmental Economics and Management* 68, 54–70.
  - Kirchherr, J., D. Reike en M. Hekkertin (2017). 'Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions', *Resources, Conservation & Recycling* 127, 221–232.
  - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2018). Aanbieding Programmastart interbestuurlijk programma. *Brief aan Voorzitter Tweede Kamer, d.d. 14 februari 2018*.
  - Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) (2016). Rijksbrede programma: Nederland circulair in 2050. *Brief aan Voorzitter Tweede Kamer, kenmerk: IenM/BSK-2016/1755734*.
  - Ministerie van Infrastructuur en Waterschap (I&W) (2018). Naar een circulaire verpakkingsketen. *Brief aan Voorzitter Tweede Kamer, kenmerk: IenW/BSK-2018/1754182, d.d. 10 maart*.
  - NVRD (2015). *Benchmark Huishoudelijk Afval*. NVRD: Arnhem.
  - Prast, H. (2017). 'Circulair bouwen als vrijbrief voor destructief gedrag', in: M. van Twist, N. Chin-A-Fat, J. Scherpenisse en M. van der Steen (red.) *In cirkels sturen? Reflecties over de transitie van een lineaire naar een circulaire economie*, NSOB: Den Haag, blz. 30–37
  - PWC (2013). *Kostenstudie naar de keten van brongescheiden kunststofverpakkingsafval uit huishoudens*. PWC 2013-1664/PT/lk/ih: 18 december 2013
  - Rijksoverheid i.s.m. VNG en NVRD (2014). *Uitvoeringsprogramma VANG - Huishoudelijk Afval*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu: Den Haag.
  - SMAR (2017). *Jaar na verbod op gratis verstrekking: circa 70% minder plastic tassen uitgegeven door retailers*. SMAR: Alphen a/d Rijn.
  - Trouw (2017). 'De volle luier levert biogas en kunststof op', 17 juli.
  - Zeeuw, F. de (2017). 'Circulaire economie irrelevant voor gebiedsontwikkeling', <http://www.stadszaken.nl/circulair/recycling/1293/circulair-economie-irrelevant/>



## Impressie verslag van de eerste Dag van de Financiële Verhoudingen

Doorpakken of doorpruttelen, is de vraag

**De eerste Dag van de Financiële Verhoudingen stond in het teken van het meest besproken maatschappelijke vraagstuk van het moment: het klimaatbeleid, dat Nederland ‘Parijs-proof’ moet maken. Met een klimaatbestendige leefomgeving, een circulaire economie en een klimaatneutrale energievoorziening. Een groot deel van het nationale klimaatbeleid zal door decentrale overheden worden vormgegeven. Reden om hun positie en rol centraal te stellen tijdens de bijeenkomst in Gouda.**

‘Een *sign of the times*’ noemt de Utrechtse GroenLinks-wethouder Lot van Hooijdonk van Verkeer en Mobiliteit en Duurzaamheid het dat de drie bestuurslagen plus de Waterschappen in de aanloop naar de verkiezingen van 2018 samen een investeringsagenda hebben gemaakt. ‘Het verdriet van Groningen’ heeft aan dat besluit bijgedragen. Maar vooral dat het besef doordringt dat de verduurzamingsopgave ‘groots en meeslepend’ is.

De snelheid waarmee opeens het aardgas ter discussie kwam te staan stemt haar optimistisch. ‘We weten al decennialang dat het aardgas er ooit uit zou gaan. Toch verbonden we daar geen consequenties aan.’ Dat veranderde toen met het jongste Regeerakkoord ‘de trein echt ging rijden’ en een Interbestuurlijk Programma (IBP) werd gesloten voor een gezamenlijke aanpak van de klimaatadaptatie en energietransitie. Een begin, want naar Van Hooijdonks idee worden nog niet ‘superveel stappen gezet’. Maar glashelder is volgens haar dat de gemeenten in de gebouwde omgeving de regierol krijgen. ‘Zij hadden letterlijk nul rol in het energiesysteem. Voor gemeenten is het behoorlijk revolutionair wat er gaat veranderen.’ Daarmee ligt wel ‘de meest complexe opgave van allemaal’ op lokale bordjes. Behalve immers is die volgens haar emotioneel. ‘Je oma kan straks haar appeltaart niet meer in de gasoven bakken. Dit onderwerp speelt straks achter iedere voordeur.’

### Naar elkaar wijzen

Bij een G4-gemeente was de uitnodiging voor de Dag van de Financiële Verhoudingen beland op in de postbak van de controller en vervolgens snel doorgespeeld naar de afdeling die gaat over duurzaamheid. Volgens een ambtenaar van deze gemeente bijna metaforisch is voor hoe de gesprekken tussen privaat en publiek, en tussen bestuurslagen en bestuursorganen onderling kunnen verlopen, als partijen naar elkaars (financiële) verantwoordelijkheid gaan wijzen.

Een vrees die ook Jan-Jaap de Graeff, voorzitter van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI) uitgebreid aansnijdt. De hete aardappel doorschuiven zal sterk vertragend werken bij de verduurzamingsopgave, waarschuwt hij. Deels

vloeit dat voort uit beperkingen van bestaande wet- en regelgeving. ‘Maar het heeft ook sterk te maken met de mentale ruimte die partijen elkaar geven.’

### **Gesprek over het geld**

Acceptatie van drastische maar noodzakelijke maatregelen die verduurzaming vergt van burgers kost volgens Van Hooijdonk veel overtuigingskracht. Maar het lastigst wordt in haar ogen ‘het gesprek over het geld’. In haar eigen gemeente is daar een begin mee gemaakt. Utrecht heeft de ambitie om in 2030 energieneutraal te zijn en moet daarvoor rigoureuze stappen zetten. Onder andere het verplichten van zonnepanelen op nieuwe gebouwen en het stimuleren van aankoop van energiezuinige apparatuur, elektrisch rijden als enige straks toegestane vorm van gemotoriseerd verkeer in de binnenstad. De meest in het oog springende ambitie is dat Utrecht de eerste aardgas-loze grote gemeente van Nederland wil worden. In Leidsche Rijn is in de jaren negentig ‘met enige vooruitziende blik’ stadsverwarming aangelegd. In de oudere gebouwde omgeving zal het stukken moeilijker worden van het gas te komen. Wijk voor wijk, is het voornemen, om te beginnen in Overvecht-Noord. Daar hebben 8000 huishoudens een brief in de bus gekregen. Van Hooijdonk: ‘In Utrecht moeten 15 aansluitingen per dag weg. Op Nederlandse schaal komt het neer op 1000 renovaties per werkdag. Netbeheerder Stedin, met een bedieningsgebied van 2 miljoen aansluitingen, noemt het getal van 6000 per maand. Een getal dat we echt niet halen als we doorpruttelen.’

### **Vier scenario's**

De aanvangsinvesteringen voor energieneutraliteit heeft Utrecht in kaart laten brengen door Ecofys, dat vier scenario's heeft uitgewerkt. Die zijn fictief en volgens de wethouder ‘met een korreltje zout te nemen’. Maar ze geven in financiële zin wel aan hoe groot de opgave is. De ramingen liggen tussen de €2,9 miljard euro in het referentiescenario ‘business as usual’ en €9,5 miljard euro in het zogeheten ‘Utrechtse scenario’, tevens het meest ambitieuze, waarbij de stad volledig in eigen behoefte voorziet met lokaal opgewekte duurzame energie.

‘In dat laatste wentelen we zo weinig mogelijk af. Terwijl we bij het goedkoopste scenario relatief weinig in de stad zelf regelen en kijken naar de potentie in de regio. Maar welke regionale strategie je ook kiest, onder de streep zal er altijd een deel overblijven waarvan iedereen nu zegt: dat moet van de Noordzee komen’, aldus Van Hooijdonk. ‘De vraag is of dat allemaal wel past.’

Voor haar is het geen vraag of Utrecht de kosten van de transitie alleen kan opbrengen. ‘Alleen al denken aan Overvecht-Noord: uitgaand van €10.000 per huis, 8000 huishoudens, dan komen we uit op €80 miljoen. Met 150.000 gebouwen: dat gaat gewoon niet.’

### **Verbeteren businesscase**

Een deel van de kosten kan terugverdiend worden uit besparingen. ‘Maar dan moet je wel een financieringsmechanisme hebben’, benadrukt Van Hooijdonk. ‘Bij het verbeteren van de businesscase gaat het vaak over de verhoging van de be-

lasting op gas. Dat moet echt, denk ik. Misschien is dit meteen antwoord op de vraag of ik vind dat er allerlei lokale belastinggebieden moeten komen. Persoonlijk denk ik dat de grote beweging in Nederland in de landelijke fiscaliteit moet zitten.' Dat heeft gigantische implicaties voor kostenverdeling en armoede, terwijl zij een 'inclusieve energietransitie' voorstaat, 'haalbaar en betaalbaar', waarbij de kosten zwaar drukken waar ze veroorzaakt worden. Wat CO<sub>2</sub>-emissie betreft bijvoorbeeld leveren in Utrecht bijvoorbeeld kantoorgebouwen het grootste aandeel.

### **Leergeld betalen**

Zo vindt de wethouder dat de 'proefkonijnen' zoals die in Overvecht-Noord straks niet voor het 'leergeld' mogen opdraaien. 'Dat gevoel moeten we met landelijke inzet echt wegnemen en ruimhartig compenseren.' Utrecht maakt de keuze om alleen de proceskosten te financieren, 'omdat er anders geen beginnen aan is. We kijken echt naar de rijksoverheid voor de materiële kosten.'

Tijmen Smit, oud-wethouder van Laren van Financiën en Duurzaamheid pleit voor gebouwgebonden financiering, waarbij een lening voor verduurzaming wordt gekoppeld de woning zelf, als onderdeel van een totaalpakket maatregelen van de gemeente.

### **Lokale heffingen**

Lokale heffingen kunnen het duurzaamheidsbeleid van gemeenten een boost geven, denkt Arjen Schep, manager en onderzoeker aan het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale Overheden. 'Veel gemeenten sturen met hun fiscaliteit al op duurzaamheid. Maar ik constateer ook dat deze pogingen een ongeleid projectiel zijn.' Onderzoek over de effectiviteit van zulke lokale heffingen heeft de onderzoeker niet aangetroffen.' Als voorbeeld noemt Schep 'groene leges', bijvoorbeeld korting op bouwvergunningen. 'In zijn algemeenheid leidt subsidie op duurzame bouw tot een 'cadeau-effect', tot iets wat toch al gebeurt in de markt. Je geeft iets weg wat je niet weg had hoeven geven.' Andere mogelijkheden zijn parkeerheffingen en baatbelasting.

### **Revolverend fonds**

John Nederstigt, wethouder Duurzame economische ontwikkeling en – inrichting en energie, ziet evenmin heil in subsidiepotjes. 'Dat betekent niet dat we ze niet hebben in Haarlemmermeer. Maar als je subsidie nodig hebt om iets door te laten gaan, is dat een verkeerd voorbeeld [...]. Ik geloof dat duurzaamheid economische rendabel is. En dat de gemeente zelf iets moet initiëren en daarbij oude kaders moet loslaten. We hebben daar veel instrumenten voor.' In het bijzonder noemt hij revolving funds, zoals in zijn eigen gemeente, om te investeren in innovatieve projecten die een zetje nodig hebben. 'En we moeten helpen om hindernissen weg te halen.'

Dat laatste ligt zeker op de weg van de gemeente, vindt Schep. Hij noemt als voorbeeld rijksmonumenten, waar aparte vergunningen nodig zijn voor het aanbrengen van zonnepanelen. 'Als je dat leges-vrij maakt, snap ik het.' Zoals Schep, zeker

in de eerste fase van transitie, meestal ‘meer heil ziet in de wortel in plaats van de stok. Je moet een instrument optuigen dat zo aantrekkelijk is, dat je wel gek zou zijn om niet mee te doen.’

### **Oud pleidooi**

Voor de ROB is verruiming van het lokaal belastinggebied ‘een oud pleidooi’, zegt De Graeff. Lange tijd was dit on Den Haag absoluut onbespreekbaar. ‘Maar staatssecretaris Wiebes heeft dit in een vorig kabinet in een notitie tot mijn grote verbazing en verheugenis genoemd als een te bespreken optie. Daarna is het weer weggezaakt, maar ik denk dat nu de tijd is om dat onderwerp weer op de agenda te zetten.’ De mogelijkheid voor lokale heffingen krijgt volgens hem ‘steeds meer gewicht naarmate er gedecentraliseerd wordt zonder dat er voldoende geld bij komt. [...] Of dat in een belastingverhoging in zijn totaliteit betekent is een andere vraag. Daar moeten provincie en gemeenten samen over praten’, aldus de RLI-voorzitter.

### **Nutsfunctie**

Van Hooijdonk kijkt voor de financiering en het verdelingsvraagstuk verder nadrukkelijk naar de private sector, in het bijzonder de energiebedrijven. ‘Er is consensus aan het ontstaan dat je gas en elektriciteit niet helemaal als een nutsfunctie kunt organiseren. Met publieke bedrijven met een publieke opdracht en een socialiserend mechanisme. Maar van warmte wordt gezegd: dat is commercieel.’ Een ongelijk speelveld, vindt zij. ‘Daar moeten we wat mee, maar dit raakt gevestigde belangen.’

‘Een breinaald halen door de adviezen van de Rli’ brengt Jan Jaap de Graeff op vier telkens terugkerende principes met betrekking tot financierings- en kostenverdeling: integratie, specificatie, differentiatie en samenwerking. ‘De eerste twee hebben vooral betekenis op het gemeentelijke schaalniveau en de laatste twee vooral op het intergemeentelijke.’ In de ‘rijkskokers’ wordt beleid volgens hem ‘100% geoptimaliseerd per afzonderlijke opgave’, maar juist op het grondgebied van de gemeente komen die volgens hem bij elkaar. ‘Daar vindt de integratieslag plaats, gebiedsgericht en rekening houdend met de regionale context. Elk financieringsmechanisme zal mogelijk moeten maken dat een dergelijke integratie mogelijk is. Dat is wat mij betreft voorwaarde nummer één.’

### **Transparantie**

Met ‘specificatie’ duidt De Graeff op de transparantie bij de besteding. ‘Het moet helder zijn waar gemeenten hun geld aan spenderen. Dat is goed voor de besluitvorming, voor het afleggen van verantwoording aan de burgers. Goed voor de democratische legitimatie. Dat betekent dat, waar het mogelijk is, belastinginkomsten en belastinguitgaven zo dicht mogelijk bij elkaar moeten liggen als het gaat om duurzaamheidsopgaven voor de gemeenten.’

Met principe drie, de noodzaak van differentiatie, zegt De Graeff zegt dat de ene gemeente of regio de andere niet is. Waar sommige gemeenten de gevolgen on-

dervindt van bodemdaling, vragen in andere krimp en vergrijzing een zwaardere tol. 'Dat leidt tot de noodzaak om vanuit de aard van de problematiek gebiedsgericht en op het niveau van afzonderlijke gemeentes vraagstukken op te lossen.' In de praktijk zal dat volgens hem moeten voeren naar een aanpak en systematiek die in de ene gemeente kan afwijken van de andere. 'Ik hoop dan dat de verschillen die zich manifesteren in de Haagse politiek niet tot weerstand leiden. Dat zie je vaker in de Tweede Kamer: wat in de ene gemeente kan en moet, zou ook in een andere gemeente kunnen, mogen en moeten.'

### **De opgave centraal, niet de systemen**

Het laatste uitgangspunt van de verduurzamingsopgave is volgens De Graeff dat samenwerking mogelijk moet zijn, ook in de financiering. Van groot belang is volgens hem dat de opgave centraal staat en niet de bestaande besturingssystemen en financieringssystematiek. Het IBP maakt volgens hem een mooie start met een integrale aanpak. Maar, bindt de Rli-voorzitter zijn toehoorders op het hart, 'het is geen vanzelfsprekendheid is dat het allemaal goed komt. Er zijn de nodige voorbeelden dat als gaat om het meebetalen van overheidslagen aan een probleem, het vaak hapert op spelregels die onvoldoende of geen ruimte geven. Of het stuit op bestuurlijke onwil. Dat leidt dan vaak tot lange gesprekken over iets waarover je op een gegeven moment een knoop over moet doorhakken.'

De Graeff eindigt positief: 'Mijn ervaring is dat we voor andere vuren hebben gestaan in het verleden; denk aan waterveiligheid.' Alles begint met de vraag: 'willen we het met z'n allen?'. Luidt het antwoord bevestigend? 'Dan komt er in de loop van de jaren ook een oplossing voor. Alles begint bij de wil.'

### **Circulaire economie**

Amersfoort wil in 2030 een afvalloze en CO<sub>2</sub>-neutrale stad zijn. Slimmer gebruik van grondstoffen moet hierbij helpen. Volgens de gemeente is er potentieel veel winst te halen in de bouw- en demontage (sloop)sector. Samen met bedrijven en instellingen maakt de gemeente afspraken over hergebruik van producten en grondstoffen, van ontwerp en uitvoering tot bouw en sloop, vertelt wethouder Willem-Jan Stegeman van Duurzaamheid. Zo is er een pop-up restaurant van restmaterialen, evenals een kringloop-bouwmarkt waar bouwbedrijven restpartijen aanbieden: tegeltjes, beton en zand.

Stegeman: 'De gemeente brengt mensen in beweging, de energie moet uit de stad komen. Geld hoeven mensen van ons niet te verwachten. Dat hebben we niet.' Wel is er een Toekomstfonds Duurzame Ontwikkeling gevormd, een subsidieregeling om duurzame en vernieuwende ideeën te laten uitvoeren.

Een belangrijke rol speelt 033Energie, het duurzaamheidsloket waarin ook het bedrijfsleven participeert en waar huurders, kopers, VVE's en bedrijven kunnen aankloppen. Met 033Energie heeft Amersfoort de afspraak gemaakt om 200 'nul op de meter'-woningen te realiseren in verschillende categorieën, die als voorbeeld kunnen dienen voor anderen.

