de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de minister van Verkeer en Waterstaat, en de staatssecretaris van Financiën

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	--	Rfv 10.21/001.002	28 december 1998
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
S. Vroonhof		(070)3027217	

Onderwerp
Advies Milieu en lokale lasten

Geachte mevrouw, mijne heren,

1.
Inleiding

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft u bij brief dd. 3 december 1998 met kenmerk Rfv1998057971 bericht, dat hij u binnen enkele weken een ongevraagd advies zou verstrekken over het onderwerp Milieu en lokale lasten. Bij deze ontvangt u dit advies.

Het milieubeleid in relatie tot de lokale lasten staat al enige tijd in de bestuurlijke en maatschappelijke belangstelling. De eerste signalen dat na het milieubeleid op het gebied van de reiniging nu ook het beleid op het vlak van de rioleringen de lokale milieulasten fors zal doen stijgen kwamen uit enkele artikel 12-gemeenten. Deze gemeenten, ondersteund door de betrokken provinciale besturen, gaven aan dat het kostendekkend doorbelasten van de uit milieuoverwegingen noodzakelijke investeringen ertoe zou leiden dat de rioolrechten met vele honderden guldens in enkele jaren toenemen. De Raad heeft in zijn Jaarrapport 1998 hierover een eerste analyse gepresenteerd. Vanwege de verkregen reacties en het belang van dit onderwerp heeft de Raad vervolgens op 2 november jl. hierover een symposium georganiseerd, waar vertegenwoordigers van alle betrokken overheidsgeledingen de knelpunten en diverse oplossingrichtingen besproken hebben. Ook leden van de Tweede Kamer waren daarbij aanwezig.

Dat deze kwestie inmiddels ook de landelijke politiek niet onberoerd heeft gelaten blijkt uit de discussie in het Algemeen overleg van de Vaste kamercommissie voor Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2 december jl. Alle

vertegenwoordigers van de diverse fracties hebben aandacht gevraagd voor de dreigende forse tariefstijgingen bij het rioolrecht. Het kabinet reageerde bij monde van staatssecretaris Vermeend van Financiën met de toezegging nader overleg te gaan voeren met de betrokken bewindslieden.

De Raad heeft gemeend dat een advies van hem een bijdrage kan leveren in de te voeren discussie.

Dit advies is als volgt opgebouwd. Na de samenvatting in paragraaf 2 wordt in paragraaf 3 het vraagstuk in algemene zin behandeld. Het is namelijk nadrukkelijk een knelpunt dat in veel gemeenten speelt. Oplossingen dienen dan ook bij voorkeur voor alle desbetreffende gemeenten te gelden. Aangezien eventuele algemene oplossingen niet op zeer korte termijn kunnen worden ingevoerd, geeft de Raad in paragraaf 4 enkele aanbevelingen die specifiek op de artikel 12-gemeenten van toepassing zijn. Daar spelen vaak urgente knelpunten op het onderhavige terrein, die direct een op hun situatie toegesneden regeling nodig maken. Nadrukkelijk stelt de Raad echter dat een algemeen geldende regeling de voorkeur verdient. Nieuwe regelgeving dient gemeenten die de afgelopen jaren al veel geïnvesteerd hebben, niet achter te stellen bij gemeenten die dit nog niet gedaan hebben.

De Raad stuurt dit advies naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën in hun hoedanigheid van beheerder van het gemeentefonds, de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer als verantwoordelijke voor het milieubeleid en de minster van Verkeer en Waterstaat als verantwoordelijke voor het waterkwaliteitsbeheer.

2.
Samenvatting

Het milieubeleid in relatie tot de lokale lasten staat al enige tijd in de bestuurlijke en maatschappelijke belangstelling. De eerste signalen dat na het milieubeleid op het gebied van de reiniging nu ook het beleid op het vlak van de rioleringen de lokale milieulasten fors zal doen stijgen kwamen uit enkele artikel 12-gemeenten. Deze gemeenten, ondersteund door de betrokken provinciale besturen, gaven aan dat het kostendekkend doorbelasten van de uit milieuoverwegingen noodzakelijke investeringen ertoe zou leiden dat de rioolrechten met vele honderden guldens in enkele jaren toenemen. De Raad voor de financiële verhoudingen is tot de conclusie gekomen dat het vraagstuk niet alleen voor artikel 12-gemeenten belangrijk is, maar aanleiding geeft om enkele belangrijke algemeen geldende aanbevelingen te doen.

Om aan de (deels aangescherpte) milieueisen te voldoen dienen de gemeenten als verantwoordelijke voor het rioolbeheer fors te investeren. Sommige gemeenten zijn hiermee reeds voortvarend bezig, terwijl andere gemeenten nog aan de vooravond van

de investeringsslag staan. Het is bekend dat er gemeenten zijn die aan het beheer van het rioolstelsel niet altijd voldoende aandacht hebben geschonken. Juist deze gemeenten hebben nog een inhaalslag te plegen. Dit laat onverlet dat er enerzijds gemeenten zijn die wel voldoende bestuurlijke aandacht hebben gehad voor het beheer van het rioolstelsel en nog forse investeringen als gevolg van scherpere milieueisen moeten plegen en dat er anderzijds gemeenten zijn die relatief eenvoudig opgelopen achterstanden kunnen inlopen. De situatie over geheel Nederland gezien is derhalve niet geheel overzichtelijk.

Het is voor de direct betrokkenen wel duidelijk dat het realiseren van alle geraamde investeringen in veel gemeenten een forse verhoging van het rioolrecht zal betekenen. Deze verhoging zal bovendien tussen gemeenten grote verschillen gaan opleveren. Daarmee stelt de Raad dat twee doelstellingen van het Rijk betreffende enerzijds het milieu en anderzijds een beheerste ontwikkeling van de lokale lasten met elkaar in conflict lijken te komen. Dit dilemma leidt tot de volgende kernvragen:

A. *Wegen alle geplande investeringen op tegen het te behalen milieurendement en kunnen de investeringen worden beperkt?*

B. *Is een forse verhoging van het rioolrecht in strijd met het kabinetsstreven van een gematigde ontwikkeling van de lokale lasten?*

C. *Dienen de toenemende verschillen tussen gemeenten in lokale milieulasten (zowel rioolrechten als reinigingsheffingen) op basis van de beginselen van de financiële verhouding (gelijke voorzieningencapaciteit bij een gelijke lokale lastendruk) te leiden tot maatregelen om deze verschillen te egaliseren? Daaraan gekoppeld is de vraag, welke marges nog passen binnen de uitgangspunten van de financiële verhouding.*

De Raad doet u vijf aanbevelingen.

1. *De Raad adviseert u te bezien of alle geplande investeringen wel opwegen tegen het te behalen milieurendement.*

2. *De Raad adviseert u te bezien in hoeverre u vanuit het Rijk de gewenste samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen kan bevorderen om op basis van de afgesproken milieudoelstellingen de investeringen in het geheel van rioleringen en waterzuiveringen zo laag mogelijk te houden.*

3. *De Raad adviseert u in de toekomst bij nieuw milieubeleid de gevolgen voor de lokale lasten in beeld te brengen.*

4. *Indien ook de meest efficiënte uitvoering van het milieubeleid leidt tot te hoge lokale lasten, is een rijksbijdrage de aangewezen weg. De Raad adviseert u bij het beschikbaar stellen van extra middelen een storting in het gemeentefonds te verkiezen boven een nieuwe specifieke uitkering.*

5. *De Raad adviseert, uit het oogpunt van een gelijkmatige lokale lastenverdeling, de maatstaven van het cluster riolering nader te bezien. Aangezien de reinigingsrechten, anders dan bij de voorbereiding van de Fvw'97 werd verwacht, nog steeds een grote spreiding vertonen, zal ook het cluster reiniging aan een nader onderzoek moeten worden onderworpen. Dat aanpassingen kunnen leiden tot herverdelingen accepteert de Raad node.*

De Raad onderkent dat genoemde vijf aanbevelingen deels procesmatig zijn, deels op toekomstig beleid betrekking hebben en deels een in zijn optiek verbetering van de bestaande financiële verhoudingen kunnen opleveren.

Voor de huidige artikel 12-knelpunten is een wijziging van het verdeelstelsel in de cluster riolering (los van eventuele extra rijksbijdragen) en mogelijk ook in de cluster reiniging voor de korte termijn geen oplossing. De Raad doet derhalve een extra aanbeveling speciaal voor het artikel 12-beleid, gericht op verlaging van de toelatingsnormen voor de milieuheffingen.

Als zesde aanbeveling adviseert de Raad u:
- *de huidige beleidslijn dat gemeenten met een artikel 12-status het deel van de algemene uitkering, dat gerelateerd is aan riolering niet mogen meenemen bij de tariefsberekening voor het volledig kostendekkend maken van het rioolrecht, te schrappen;*
- *de procesgang rond artikel 12 in relatie tot de lokale lasten nader te bezien ten einde zeer hoge lokale milieulasten te vermijden.*

3.
Milieubeleid versus beheerste lokale lasten (het vraagstuk in algemene zin)

3.1
Centrale probleemstelling

Om aan de (deels aangescherpte) milieueisen te voldoen dienen de gemeenten als verantwoordelijke voor het rioolbeheer fors te investeren. Sommige gemeenten zijn hiermee reeds voortvarend bezig, terwijl andere gemeenten nog aan de vooravond van de investeringsslag staan. Het is bekend dat er gemeenten zijn die aan het beheer van het rioolstelsel niet altijd voldoende aandacht hebben geschonken. Juist deze gemeenten hebben nog een inhaalslag te plegen. Dit laat onverlet dat er enerzijds gemeenten zijn die wel voldoende bestuurlijke aandacht hebben gehad voor het beheer van het rioolstelsel en nog forse investeringen als gevolg van scherpere milieueisen moeten plegen en dat er anderzijds gemeenten zijn die relatief eenvoudig opgelopen achterstanden kunnen inlopen. De situatie over geheel Nederland gezien is derhalve niet geheel overzichtelijk.

Het is voor de direct betrokkenen wel duidelijk dat het realiseren van alle geraamde investeringen in veel gemeenten een forse verhoging van het rioolrecht zal betekenen.

Deze verhoging zal bovendien tussen gemeenten grote verschillen gaan opleveren. Daarmee stelt de Raad dat twee doelstellingen van het Rijk betreffende enerzijds het milieu en anderzijds een beheerste ontwikkeling van de lokale lasten met elkaar in conflict lijken te komen. Dit dilemma leidt tot de volgende kernvragen:

A. Wegen alle geplande investeringen op tegen het te behalen milieurendement en kunnen de investeringen worden beperkt?

B. Is een forse verhoging van het rioolrecht in strijd met het kabinetsstreven van een gematigde ontwikkeling van de lokale lasten?

C. Dienen de toenemende verschillen tussen gemeenten in lokale milieulasten (zowel rioolrechten als reinigingsheffingen) op basis van de beginselen van de financiële verhouding (gelijke voorzieningencapaciteit bij een gelijke lokale lastendruk) te leiden tot maatregelen om deze verschillen te egaliseren? Daaraan gekoppeld is de vraag, welke marges nog passen binnen de uitgangspunten van de financiële verhouding.

In dit advies worden eerst enkele omgevingsfactoren besproken om daarna terug te keren tot de hiervoor gegeven probleemstelling en de mogelijke antwoorden daarop. Vraag A. wordt concreet in paragraaf 3.3.2 behandeld. De vragen B. en C. komen in paragraaf 3.5 aan de orde.

Het te bespreken onderwerp wordt in eerste instantie als een algemeen knelpunt voor de gemeenten in de financiële verhoudingen behandeld, hetgeen meer bewindslieden aangaat dan alleen de beheerders van het gemeentefonds. Daarna komt de specifieke situatie voor de artikel 12-gemeenten aan de orde. Het is immers voorstelbaar dat vanwege hun extreme situatie de beheerders alleen voor hen maatregelen willen nemen.

De Raad benadrukt overigens dat eventuele nieuwe regelgeving gemeenten die de afgelopen jaren al veel geïnvesteerd hebben, niet achter mag stellen bij gemeenten die dit nog niet gedaan hebben.

3.2
Beginselen van de financiële verhouding

Alvorens dieper in te gaan op de in dit advies te behandelen vraagstuk, is het zinvol in het kort de beginselen van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten uiteen te zetten. Onder een financiële verhouding wordt het geheel van regels verstaan, dat handelt over de toewijzing van beschikkingsmacht over financiële middelen aan overheden, waartussen een bestuurlijke verhouding bestaat. Tot de financiële verhouding behoort ook de verdeling van het belastinggebied over overheden. Er vindt in de praktijk zowel een verevening van middelen plaats tussen overheidslagen als binnen de overheidslaag. De mate van verevening hangt af van de beoogde doelstelling.

Bij de totstandkoming van de Fvw’97 is herbevestigd, dat het zogenoemde derde aspiratieniveau de basis is van de financiële verhouding. Dit houdt in dat er wordt

gestreefd naar een (volledige) egalisatie van de voorzieningencapaciteit met inbegrip van een gelijke lokale lastendruk. Overheidstaken dienen zoveel mogelijk decentraal te worden uitgevoerd, maar de verschillen in de uitkomsten van het te voeren beleid mogen op essentiële onderdelen niet te groot worden. Concreet betekent het voorgaande dat alle gemeenten zoveel beschikkingsmacht over de middelen hebben, dat zij in staat zijn in gelijke mate hun totale takenpakket te realiseren. Het gaat hier alleen om de potentie van het realiseren van het geheel aan voorzieningen.

Van belang voor de onderhavige probleemstelling is het feit dat een belangrijke bron van ongelijkheden in de voorzieningencapaciteit het verschil in productiekosten van gemeentelijke voorzieningen is. Het derde aspiratieniveau beoogt dit verschil via een verevening te beperken.

3.3
Verantwoordelijkheden van de diverse overheden

Gemeenten zijn op grond van de Wet Milieubeheer verantwoordelijk voor de aanleg en beheer van rioleringen, inclusief het zoveel mogelijk voorkomen van riooloverstorten. Het afvoeren en zuiveren van afvalwater is een verantwoordelijkheid van de waterschappen. Het beheer van het oppervlaktewater is een taak van de provincie en omvat onder andere het verlenen van vergunningen voor riooloverstorten[1]. De gemeente heeft dus de zorgplicht voor de inzameling en afvoer van afvalwater, dat vrijkomt bij de binnen het grondgebied gelegen percelen. Voor bepaalde gebieden kan de provincie ontheffing van deze zorgplicht verlenen.

De waterschappen beheren de rioolzuiveringsinstallaties en stellen uit die hoedanigheid door middel van een aansluitvergunning aan de gemeente eisen ten aanzien van de aansluiting van de gemeentelijke riolering aan de zuiveringsinstallatie. Voor lozingen in de bodem is de gemeente het bevoegd gezag. In grondwater- en milieubeschermings-gebieden oefent de provincie het bevoegd gezag uit.

Sinds 1 januari 1994 dienen gemeenten op grond van de Wet Milieubeheer over een gemeentelijk rioleringsplan te beschikken. De waterschappen beschikken over een vergelijkbaar waterbeheerplan. Bij beide typen plannen dienen zowel Gedeputeerde Staten als de beheerder van de zuiveringstechnische werken, de beheerder van het oppervlaktewater waarop wordt geloosd, te worden betrokken. Gedeputeerde Staten hebben bovendien de bevoegdheid aanwijzingen te geven over de inhoud van het rioleringsplan of het waterbeheerplan.

Uit het voorgaande blijkt de nauwe betrokkenheid van de diverse overheden. De gemeenten dienen rekening te houden met de eisen en wensen van de andere overheden. De vraag is of dit altijd zal leiden tot de meest efficiënte oplossing. Daarvoor is immers de medewerking van provincie en waterschap nodig. Hoe worden de laagste maatschappelijke kosten bereikt?

Ook bestaan er verschillen tussen provincies in het ontheffingenbeleid voor aansluitingen in het buitengebied, die door de regionale omstandigheden (ondergrond

zand of klei, wel of niet onderheien) kunnen worden verklaard. Enkele provincies hanteren een omslagpunt van ƒ 14.000, andere bijvoorbeeld ƒ 25.000. In enkele gevallen zijn afspraken over medefinanciering door provincies en waterschappen gemaakt. Bijdragen van provincies en waterschappen aan gemeenten ter financiering van "onrendabele" rioolinvesteringen tekenen de verantwoordelijkheid van die overheden. Deze zijn ook zeker te verdedigen als door de gemeentelijke investeringen de kosten van provincies en waterschappen worden verlaagd.

De totale geraamde gemeentelijke investering van ƒ 16,5 miljard[2] kan worden verdeeld in het aandeel dat al van oudsher tot de taak van de gemeenten behoort, zijnde ƒ 7,5 miljard, en een deel dat het gevolg is van nieuwe Rijksbeleid, zijnde ƒ 9 miljard. Het gemeentelijk beleid betreft het onderhouden en vervangen van bestaande rioleringen. Dit betekent in sommige gemeenten ook dat achterstanden daarin moeten worden ingelopen. Het is echter niet zo, dat alle gemeenten verwijtbare achterstanden in onderhoud en vervanging hebben. Rioleringen, die enkele decennia geleden zijn aangelegd, blijken soms minder lang mee te gaan dan toentertijd gedacht. De aangescherpte milieueisen van Rijkszijde betreffen het aansluiten van ongeveer 200.000 (afgelegen) panden in het buitengebied (kosten ƒ 3,3 miljard) en het beperken van de vuiluitworp uit riooloverstorten op het oppervlaktewater bij hevige regenval (kosten ƒ 5,7 miljard).

	Situatie 1996	Verwachte inspanning 1996-2005	Investeringen tot 2005
Vervanging/renovatie	Aanwezig: 75.000 km riolering in Nederland.	8,5% vervanging/ renovatie.	ƒ 7,5 mld
Vuiluitworp uit riooloverstorten	1% Van de gemeenten heeft basisinspanning gerealiseerd.	Basisinspanning te realiseren in 1998: 25% v. gemeenten 2000: 50% v. gemeenten 2005: 75% v. gemeenten	ƒ 5,7 mld
Buitengebied: panden zonder rioolaansluiting	Circa 200.000 panden in Nederland	2005 : 55% Aangesloten	ƒ 3,3 mld

Bron: 'Evaluatie gemeentelijke rioleringsplannen', SGBO/Grontmij.

Uit onderzoek is duidelijk geworden dat samenwerking tot belangrijke kostenbesparingen leidt. Als zowel gemeenten als waterschappen los van elkaar investeringen gaan plegen, bestaat er een behoorlijk risico dat er maatschappelijk gezien onnodige investeringen plaatsvinden. Kiwa N.V. en Stichting Rioned[3] concluderen dat zeker 10% van de geplande kosten bij waterleidingbedrijven, waterschappen en gemeenten, zijnde ongeveer ƒ 5 miljard, door samenwerking en optimalisatie in de waterketen kan worden bespaard. Afhankelijk van regionale omstandigheden en de benutting van innovatieve ontwikkelingen kan de kostenreductie tot 30% oplopen. Ook de Unie van Waterschappen[4] heeft in een belangwekkend rapport aangegeven dat samenwerking voor alle partijen een goede en goedkopere oplossing oplevert. Een voor alle partijen efficiënte oplossing is dus mogelijk. Ook op het door de Raad georganiseerde symposium hebben verschillende sprekers benadrukt, dat door samenwerking en een andere aanpak zonder een substantiële verlaging van het te behalen milieurendement forse kostenverlagingen mogelijk zijn.

Ofschoon dus samenwerking voor alle partijen zinvol is en belangrijke besparingen kan opleveren, heeft de Raad het gevoel dat de huidige milieueisen zonder een duidelijk inzicht in de daarmee samenhangende kosten en doorwerking in de lokale tarieven, zijn opgesteld. Nu blijkt dat het in het verleden geformuleerde beleid hoe dan ook tot hoge kosten leidt, acht de Raad het zinvol nog eens na te gaan of alle geplande investeringen wel opwegen tegen het te behalen milieurendement. Gecombineerd met besparingen door efficiënte samenwerking kunnen de nu voorziene forse investeringen mogelijk aanzienlijk worden beperkt zonder een substantiële beperking van het gewenste milieurendement.

Overigens beveelt de Raad u aan in de toekomst bij nieuw milieubeleid, nadrukkelijker dan tot nu toe het geval is geweest, de gevolgen voor de lokale lasten in beeld te brengen. Dit kan moeilijke discussies halverwege het proces voorkomen.

3.4
Samenhang riool- en reinigingsrechten

3.4.1
Samennemen van gemeentelijke heffingen

Ook al is de discussie tot nu toe beperkt tot de rioolrechten, de lokale lasten bestaan uit meer belastingen en heffingen. Met name de samenhang met de OZB en de reinigingsrechten is interessant. Het gemeenschappelijke van deze heffingen is dat burgers en bedrijven deze niet kunnen ontlopen. Andere gemeentelijke heffingen en tarieven behoeven niet door iedere ingezetene te worden betaald, maar hangen af van iemands specifieke positie, of van de vraag of van een bepaalde dienst gebruik wordt gemaakt. De hondenbelasting behoeft immers alleen door eigenaren van een hond te worden betaald.

Voor de OZB is er in het verdeelstelsel van het gemeentefonds reeds een regeling, die de tarieven gemeentebreed met inachtneming van lokale verschillen in voorzieningenniveau enigszins reguleert. De aandacht kan derhalve worden toegespitst op de riool- en reinigingsrechten.

3.4.2
Rioolrechten in 1998 en komende jaren

Uit de Monitor lokale lasten 1998[5] blijkt dat er in 1998 een behoorlijke range is, waarbinnen de door de gemeenten geheven rioolrechten vallen. Dit is mede het gevolg van het feit dat sommige gemeenten het rioolbeheer voortvarend aanpakken en de afgelopen jaren geïnvesteerd hebben in onderhoud enz. Andere gemeenten zijn duidelijk minder ver.

Het tariefsniveau ligt bij de rioolrechten duidelijk lager dan bij de reinigingsrechten. Huishoudens met een huurwoning betalen voor het rioolrecht grosso modo tussen nihil en ƒ 200,--. Huishoudens met een koopwoning betalen in het algemeen enkele tientjes meer. De kostendekking bedraagt in 1998 71%[6].

De mogelijke gevolgen voor het rioolrecht in de komende jaren zijn bij het volledig uitvoeren van de geraamde investeringen duidelijk: in veel gemeenten een forse verhoging en bovendien tussen gemeenten grote verschillen. Het gemiddelde rioolrecht in Nederland zal stijgen tot ongeveer ƒ 315,-- in 2005[7]. Een belangrijke constatering is echter dat zonder maatregelen extreme tarieven dreigen tot boven de ƒ 1000,--.

Hoewel als gevolg van het uitvoeren van de aanbevelingen, die de Raad in het voorafgaande heeft gedaan, de lokale lasten lager kunnen worden en mogelijk ook de spreiding van kosten over de gemeenten wordt verkleind, verwacht de Raad dat de uiteindelijke effecten op de financiële verhouding nog altijd groot zullen zijn. In de volgende paragrafen geeft de Raad aanbevelingen, die deze effecten doen verdwijnen of in ieder geval beperken.

3.4.3
Reinigingsheffingen in 1998

In het proces dat heeft geleid tot de invoering van de Fvw'97, is de reiniging onderwerp van onderzoek geweest.[8] De onderzoekers concludeerden in 1993: "De toekomstige verschillen van kostendekkende tarieven tussen gemeenten zullen op grond van de nu gemaakte inschattingen aangaande de effecten van externe factoren maximaal 10% (ƒ 35,-- per woonruimte) bedragen. Deze verschillen hangen direct samen met uiteenlopende kosten van inzameling in stedelijke en plattelandsgemeenten. Bij de eerder behandelde taakgebieden zou een dergelijk verschil aanleiding zijn geweest om als te honoreren factor te worden aangemerkt, waarmee bij de herziening van de FVW'84 rekening moet worden gehouden. Omdat het hier gaat over een inschatting van toekomstige uitgavenniveaus, waar vele gemeenten nog naar moeten 'toegroeien', is een dergelijke aanpassing op dit moment nog niet actueel en kan worden volstaan met een ijkpunt nul." Het cluster reiniging is overigens wel formeel in het verdeelstelsel opgenomen.

Uit de Monitor lokale lasten 1998[9] blijkt dat in 1998 voor een eenpersoonshuishouden het gemiddelde reinigingstarief ƒ 329,-- bedraagt met een standaarddeviatie van ƒ 88,--. Dit betekent dat 95% van de eenpersoonshuishoudens een reinigingsheffing betaalt tussen ƒ 153,-- en ƒ 505,--. Voor meerpersoonshuishoudens is de range ƒ 219,-- en ƒ 583,--. 5% van de huishoudens vallen buiten de genoemde ranges, zowel naar beneden als naar boven toe. De kostendekking verschilt per gemeente en bedraagt voor heel Nederland in 1998 85%[10]. Voor een beoordeling van de reinigingstarieven mogen bovenstaande gegevens uit de Monitor lokale lasten 1998 niet zonder meer worden gebruikt. Voor een juiste vergelijking tussen gemeenten dienen de tarieven namelijk te worden herleid bij volledige kostendekking. Ook dient een correctie te worden gemaakt voor kwijtschelding van reinigingsrechten, voor zover deze binnen het beleidsterrein reiniging wordt gecompenseerd via een verhoging van het tarief voor de wel betalenden.

Toch is er een gegrond vermoeden dat de reinigingsrechten (veel) meer uiteenlopen, dan in 1993 als verwachting werd uitgesproken.

Daarnaast is ook van belang dat een verdere liberalisering van de afvalmarkt via het grensoverschrijdend verkeer van afval is uitgesteld vanwege de blijkbaar (te) grote provinciale verschillen. Indien deze verschillen niet snel op de een of andere manier worden weggewerkt, adviseert de Raad een hernieuwd onderzoek naar ijkpunten voor de reiniging te starten.

3.5
Welke andere maatregelen zijn mogelijk

3.5.1
Extra bijdrage van het Rijk

In het voorgaande zijn de consequenties van het huidige beleid in beeld gebracht. De Raad ziet diverse mogelijkheden voor het verlagen van de kosten en daarmee de doorwerking in de lokale tarieven. De Raad verwacht dat dit echter niet voldoende soelaas zal bieden om uit het dilemma van enerzijds een gewenst milieubeleid en anderzijds een beheerste ontwikkeling van de lokale lastendruk te komen. Bovendien is er dan nog het vraagstuk van het streven naar een gelijkmatige lastendruk tussen de gemeenten, als een van de fundamenten van de financiële verhoudingen in ons land.

De Raad verzoekt u alsnog serieus een extra rijksbijdrage in overweging te nemen. Voor een deel van de investeringen in riolering gaat het namelijk om nieuw beleid, waarbij het kabinet volgens artikel 2 van de Fvw moet aangeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor provincies en gemeenten kunnen worden opgevangen. In gemeentekringen wordt deze bepaling overigens vaak beperkt uitgelegd, namelijk dat in een dergelijk geval extra geld van het Rijk moet komen, hetzij in de vorm van een specifieke uitkering, hetzij als een extra toevoeging aan de algemene uitkering. De Raad onderkent dat de potentiële dekkingsmogelijkheden ruimer zijn, variërend van het geven van de mogelijkheid tot het verkrijgen van eigen dekkingsmiddelen tot het afschaffen van bestaande verplichtingen. Het kabinet heeft overigens wel toegezegd[11] dat ter voorkoming van een automatische stijging van gemeentelijke lasten als gevolg van rijksbeleid nadrukkelijk de mogelijkheid van een financiële dotatie voor gemeenten wordt overwogen.

Indien u besluit tot een rijksbijdrage, is de volgende vraag welke bekostigingswijze daarvoor in aanmerking komt. In paragraaf 3.5.2 gaat de Raad nader in op de gevolgen van een eventuele nieuwe specifieke uitkering. Het alternatief, een extra storting in het gemeentefonds, wordt in paragraaf 3.5.3 besproken.

3.5.2
Specifieke uitkering

Bij een specifieke uitkering zal het Rijk ongetwijfeld alleen de gemeenten met knelpunten tegemoet willen komen om daarmee de dreiging van te hoge tarieven te kunnen afwenden. De eenvoudigste methode hiervoor is een investeringssubsidie

(vergelijkbaar met de in 1990 opgeheven verfijning riolering). Dit leidt dan tot een premie voor het hebben van achterstanden. Immers, gemeenten, die al flink geïnvesteerd hebben, zullen dan achter het net vissen.

Ook is het mogelijk dat het Rijk alleen de gemeenten met hoge tarieven als gevolg van reeds lopende investeringen tegemoet wil komen. De uitvoering van deze regeling zal waarschijnlijk ingewikkeld zijn en noodzaken tot veel regelgeving. Immers, bij de reinigingsrechten maken de door de gemeente niet beïnvloedbare kosten een groot deel van de totale kosten uit, terwijl de uitgaven voor de riolering met name investeringen zijn. Dit betekent dat het meerjarige verloop van de riooltarieven meer onderhevig is aan politieke besluitvorming dan de reinigingstarieven. De gemeente kan om lokaal bestuurlijke redenen de kosten vooral in de beginfase doorberekenen, gelijkelijk over de gehele periode of juist naar de eindfase van de levensduur. Het Rijk dient dan heldere normen voor doorberekeningen in tarieven te formuleren, zoals het voorschrijven van acceptabele afschrijvingstermijnen. Ook zou nog moeten worden nagegaan of er verwijtbare achterstanden worden ingelopen, zodat deze niet worden vergoed via een specifieke uitkering. Dan worden gemeenten, die de afgelopen jaren al flink geïnvesteerd hebben, niet in de kou gezet.

3.5.3
Gemeentefonds

In het verdeelstelsel van het gemeentefonds is een apart cluster riolering opgenomen met als saldo voor heel Nederland nihil. Dit cluster beoogt slechts een herverdeling tussen gemeenten met en zonder slechte bodem tot stand te brengen. In dit cluster spelen drie maatstaven een rol.

maatstaf:	*totaal budget 1998*
riool in slechte bodem binnengebied	ƒ 73,8 mln
riool in slechte bodem buitengebied	ƒ 0,8 mln
aantal woonruimten	-ƒ 74,6 mln
	0,0

De gemeenten met een slechte bodemgesteldheid, volgens de daartoe geldende bepalingen in de bodemstatistiek van het CBS met een factor van minimaal 0,6 (slechte bodem voor minimaal 60%), krijgen via het gemeentefonds extra middelen toegewezen. De aftrek voor het aantal woonruimten is bedoeld om het cluster als geheel te neutraliseren en geldt voor alle gemeenten. Dit heeft tot gevolg dat veel gemeenten, die niet voldoen aan voornoemde maatstaf van de slechte bodem, een negatieve correctie bij de cluster riolering in hun inkomsten uit het gemeentefonds kennen. Overigens zal tegelijk met de ijking van het cluster infrastructuur een nieuwe maatstaf slechte bodem worden ingevoerd. Dat kan gevolgen hebben voor de omvang van en spreiding in het cluster riolering.

Daarnaast zijn er ook nog gemeenten die op basis van de verfijning riolering middelen van het Rijk ontvangen. Sinds 1990 worden er geen nieuwe verplichtingen meer aangegaan. De bestaande verplichtingen lopen door tot 2015. Deze ‘oude

verplichtingen’ worden in de Fvw’97 onverkort nagekomen. De verfijning verschafte een vergoeding voor het aansluiten van bestaande bebouwing op het riool. Die vergoeding was gebaseerd op een normbedrag per aansluiting, omgezet in een vijfentwintigjarige annuïteit. Vanaf 1985 is de verfijning geleidelijk afgebouwd door deze vergoeding stap voor stap te verlagen totdat ze in 1990 nihil was. In 1997 is ongeveer ƒ 390 miljoen uitgekeerd via de verfijning. Elk jaar vallen budgetten vrij uit de verfijning, vanwege het aflopen van 25 jaar daarvoor aangegane verplichtingen. Het vrijvallende budget blijft in het gemeentefonds. In 2015 lopen de laatste verplichtingen uit 1990 af.[12]

Thans wordt, afgezien van de oude verfijning, alleen de factor bodemgesteldheid gehonoreerd. Gelet op het beleid, onder andere gericht op aansluiting van verspreid liggende panden en het tegengaan van overstort, is het aan te bevelen andere maatstaven te ontwikkelen. Het lopende onderzoek naar het ijkpunt infrastructuur kan hier wellicht goede diensten bewijzen.

Een extra storting in het gemeentefonds biedt twee voordelen ten opzichte van een specifieke uitkering:

- Na het bepalen van de objectieve verdeelmaatstaven, die leiden tot een kostengeörienteerde verdeling, is er verder geen regelgeving nodig.
- Bij een verdeling via het gemeentefonds op basis van goede objectieve maatstaven zullen gemeenten met hoge kosten meer krijgen dan gemeenten met lage kosten. Of gemeenten hun zaak op orde hebben of niet, is niet relevant. Daarmee voldoet deze methode aan de wens dat bij eventuele maatregelen van het Rijk gemeenten, die de zaak op orde hebben niet de dupe mogen worden.

3.5.4
Herverdeling binnen het fonds

Indien u tot de conclusie zou komen dat een extra Rijksbijdrage niet nodig is, dan wel dat deze beperkt van omvang is, maar wel van mening bent dat de (dreigende) grote verschillen in de lokale milieulastendruk moeten worden beperkt, kan dit via aanpassingen in het verdeelstelsel van het gemeentefonds op globale wijze worden geregeld. Conform het voorgaande dienen de objectieve verdeelmaatstaven te worden bepaald. Het huidige te verdelen budget ad ƒ 74,6 mln zal fors omhoog moeten om een evenwichtiger lastenverdeling te verkrijgen. Dit kan dan bijvoorbeeld worden gecompenseerd door het negatieve bedrag per woonruimte eveneens te verhogen. Zonder extra middelen zal een herverdeling enerzijds lagere rioolrechten in de voordeelgemeenten opleveren, maar anderzijds in de nadeelgemeenten tot een hogere lokale lasten en/of een beperking van het voorzieningenniveau leiden. Deze consequentie accepteert de Raad node.

3.6

Afsluitende opmerkingen bij het algemene deel

In het voorgaande heeft de Raad vijf concrete aanbevelingen opgenomen. Deze zijn:

1. *De Raad adviseert u te bezien of alle geplande investeringen wel opwegen tegen het te behalen milieurendement.*

2. *De Raad adviseert u te bezien in hoeverre u vanuit het Rijk de gewenste samenwerking tussen gemeenten, provincies en waterschappen kan bevorderen om op basis van de afgesproken milieudoelstellingen de investeringen in het geheel van rioleringen en waterzuiveringen zo laag mogelijk te houden.*

3. *De Raad adviseert u in de toekomst bij nieuw milieubeleid de gevolgen voor de lokale lasten in beeld te brengen.*

4. *Indien ook de meest efficiënte uitvoering van het milieubeleid leidt tot te hoge lokale lasten, is een rijksbijdrage de aangewezen weg. De Raad adviseert u bij het beschikbaar stellen van extra middelen een storting in het gemeentefonds te verkiezen boven een nieuwe specifieke uitkering.*

5. *De Raad adviseert, uit het oogpunt van een gelijkmatige lokale lastenverdeling, de maatstaven van het cluster riolering nader te bezien. Aangezien de reinigingsrechten, anders dan bij de voorbereiding van de Fvw'97 werd verwacht, nog steeds een grote spreiding vertonen, zal ook het cluster reiniging aan een nader onderzoek moeten worden onderworpen. Dat aanpassingen kunnen leiden tot herverdelingen accepteert de Raad node.*

De Raad onderkent dat genoemde vijf aanbevelingen deels procesmatig zijn, deels op toekomstig beleid betrekking hebben en deels een in zijn optiek verbetering van de bestaande financiële verhoudingen kunnen opleveren. Bij het laatstgenoemde aspect adviseert de Raad u dus uit het oogpunt van een gematigde lokale lasten*ontwikkeling* extra middelen ter beschikking te stellen of eventueel via een herverdeling een evenwichtige lokale lasten*verdeling* te bewerkstelligen.

4.
Milieulasten en het artikel 12-beleid

4.1
Inleiding

In hoofdstuk 3 heeft de Raad het dilemma van de (dreigende) grote tariefsverschillen vanuit meer algemene beginselen besproken. Het vraagstuk is echter vooral op de politieke agenda gekomen vanwege de dreigende hoge tarieven in enkele artikel 12-

gemeenten.[13] Dat dit vraagstuk prominent is, blijkt ook uit de provinciale verslagen bij artikel 12-onderzoeken. Zowel de provincie Zuid-Holland voor Schoonhoven als de provincie Gelderland voor Geldermalsen bevelen extra maatregelen aan ten einde de dreiging voor zeer hoge rioolrechten af te wenden. Bovendien heeft de provincie Zuid-Holland recent een brief aan de Tweede Kamer gericht om dit probleem voor Schoonhoven en Ouderkerk opnieuw onder de aandacht te brengen.[14]

De fraaiste oplossing is als via een afdoende wijziging van het verdeelstelsel in de cluster riolering (los van eventuele extra rijksbijdragen) en mogelijk ook in de cluster reiniging een herverdeling richting gemeenten met dreigende hoge tarieven plaatsvindt. Als dit al mogelijk is en door het kabinet wordt gewenst, zal dit proces wel een of meer jaren in beslag nemen. De huidige problemen bij enkele artikel 12-gemeenten worden daarmee niet opgelost of verminderd.

4.2
Huidige toelatingseisen artikel 12

Voor artikel 12-gemeenten vormen hoge milieulasten een echt probleem, want dit leidt tot hoge tarieven voor de burgers en bedrijven. In de huidige toelatingseisen spelen de reinigings- en rioolrechten een belangrijke rol tezamen met de OZB-tarieven. De toelatingseis is namelijk een kostendekkend tarief voor zowel de reiniging als de riolering en de OZB-tarieven dienen opgeteld minimaal ƒ 20,-- per ƒ 5.000 WOZ-waarde te bedragen.[15] Dit leidt echter niet op voorhand tot gelijke lokale lasten en dus ook niet tot een gelijke behandeling van (de burgers in) artikel 12-gemeenten Door externe lokale omstandigheden kunnen kostendekkende riool- en reinigingsrechten in de ene artikel 12-gemeente hoog en in een andere artikel 12-gemeente laag zijn. Voor beide gemeenten kunnen de OZB-tarieven ƒ 20,-- per ƒ 5.000 WOZ-waarde bedragen. De lokale lasten in de eerste gemeente liggen door de milieutarieven dus veel hoger dan in de tweede gemeente.

Zoals in het voorgaande reeds gesteld, geeft de Raad de voorkeur aan algemene maatregelen die de stijging van de milieulasten beperken en bovendien de verschillen tussen gemeenten beperken. De Raad realiseert zich dat dergelijke maatregelen pas over enige tijd effectief kunnen worden. Het wegnemen van de ongelijkheden bij het huidige artikel 12-beleid acht de Raad zo urgent dat hij adviseert op korte termijn speciale maatregelen te treffen.

4.3
Mogelijke veranderingen

Welke mogelijkheden zijn er om op korte termijn de knelpunten aan te pakken? De Raad inventariseert de volgende mogelijkheden.

1. De eerste mogelijkheid is het schrappen van de huidige beleidslijn dat gemeenten met een artikel 12-status het deel van de algemene uitkering, dat gerelateerd is aan riolering niet mogen meenemen bij de tariefsberekening voor het volledig kostendekkend maken van het rioolrecht. Dit zal een beperking van het tarief voor

het rioolrecht betekenen.[16] Dit betekent overigens wel dat dan expliciet een deel van de algemene uitkering aan een speciaal omschreven gemeentelijke taak wordt besteed, hetgeen in strijd is met de bestedingsvrijheid van de algemene uitkering. De Raad vindt dit, gegeven de (extreme) situatie van artikel 12, acceptabel.[17] Natuurlijk zal dit leiden tot een verhoging van het relevante begrotingstekort bij de betrokken artikel 12-gemeenten. Het is zelfs voorstelbaar dat gemeenten die nu tegen de grens van artikel 12 aanzitten, met de hier bedoelde maatregel over die grens heen gaan en dus de artikel 12-status gaan aanvragen. De toelatingseisen worden dan immers lager. Een mogelijk bestuurlijke complicatie is dat enkele jaren geleden de beheerders hebben beslist dat de inkomsten uit de verfijning riolering niet in de artikel 12-berekeningen voor het rioolrecht thuishoren. Het eventueel terugdraaien van dit besluit kan als een zigzagbeleid worden beschouwd, maar gezien de huidige knelpunten vindt de Raad dit verantwoord.

2. Een tweede mogelijkheid is dat het kabinet bereid is alleen voor artikel 12-gemeenten een maximum aan de tarieven voor reiniging en riolering te stellen. Dit maximum kan bijvoorbeeld een absoluut maximum zijn in afwachting van een structurele aanpassing van het verdeelstelsel. Ook kan de beleidslijn bij de OZB worden gevolgd. Dit is dat een artikel 12-gemeente OZB-tarieven moet hanteren, die 40% boven het gemiddelde van geheel Nederland liggen.[18] Het kabinet maakt dit maximumtarief in de circulaires bekend. Gemeenten die boven dit tarief uitkomen, kunnen dan met inachtneming van de overige toelatingseisen de artikel 12-status aanvragen. De inspecteur van IFLO zal heldere normen voor doorberekeningen in tarieven moeten formuleren, zoals acceptabele afschrijvingstermijnen. Tevens zal hij, zoals ook voor andere begrotingsposten gebruikelijk, dienen na te gaan of er verwijtbare achterstanden moeten worden ingelopen met extra tariefsverhogingen tot gevolg. Dit deel van de tariefsopbouw zou dan bijvoorbeeld niet via artikel 12 mogen worden gecompenseerd, maar bovenop het gekozen maximumtarief moeten komen.

3. Een derde mogelijkheid is dat het kabinet geen algemeen geldend maximumtarief vaststelt, maar in eerste instantie volledige kostendekking blijft nastreven. Nadat de gemeente de artikel 12-status heeft aangevraagd, kan de inspectie vanwege zwaarwegende argumenten het voorstel doen een extra uitkering te geven ter beperking van de lokale milieulasten.

4. Een vierde mogelijkheid is dat de inspectie een algemeen vooronderzoek bij een gemeente op haar verzoek verricht, zonder dat zij formeel een artikel 12-status heeft aangevraagd. Nu is dit niet toegestaan. In een vooronderzoek kan dan worden nagegaan of een gemeente in aanmerking zou komen voor een extra uitkering als gevolg van hoge reinigings- en/of rioollasten. Volgens de huidige toelatingseisen dienen deze milieutarieven (behoudens eventuele verrekeningen via de OZB) al kostendekkend te zijn alvorens een aanvraag te mogen indienen. Als uit een vooronderzoek zou blijken dat een extra uitkering in de rede ligt, kan alsnog formeel de artikel 12-status worden aangevraagd zonder eerst de tarieven omhoog te schroeven en daarna weer te verlagen.

De mogelijkheden 1 en 2 leiden voor alle (potentiële) artikel 12-gemeenten tot een lagere toelatingsnorm en dus tot lagere lokale milieulasten. Bij mogelijkheid 1 wordt specifiek rekening gehouden met de bijzondere omstandigheden, die in het bestaande verdeelstelsel van het gemeentefonds zijn gehonoreerd. De mogelijkheden 3 en 4 zijn meer procedureel en kunnen leiden tot verlaging van de toelatingsnorm en lagere lokale milieulasten in individuele gevallen, waarbij mogelijkheid 4 uitsluitend voor toekomstige potentiële artikel 12-gemeenten van belang is.

De Raad adviseert u op korte termijn een besluit te nemen over de mogelijkheden 1, 2 en 3, waarbij mogelijkheid 1 kan worden gecombineerd met 2 of 3. De Raad spreekt in ieder geval als zijn voorkeur uit dat gemeenten met een artikel 12-status het deel van de algemene uitkering, dat gerelateerd is aan riolering in het vervolg mag meenemen bij de tariefsberekening voor het rioolrecht (mogelijkheid 1). De Raad heeft niet direct een voorkeur voor mogelijkheid 2 of 3, maar adviseert u wel artikel 12-gemeenten een uitweg te bieden uit de in sommige gevallen hoge toelatingseisen en de daaraan gekoppelde hoge lokale milieulasten.

Indien u inderdaad het advies van de Raad opvolgt, behoeven reeds genomen besluiten in het kader van artikel 12 niet te worden opengebroken. De betrokken gemeenten kunnen zelf bepalen of het zin heeft een herziening van het besluit te vragen.

Aanbeveling 6:
De Raad adviseert u

- *de huidige beleidslijn dat gemeenten met een artikel 12-status het deel van de algemene uitkering, dat gerelateerd is aan riolering niet mogen meenemen bij de tariefsberekening voor het volledig kostendekkend maken van het rioolrecht, te schrappen;*
- *de procesgang rond artikel 12 in relatie tot de lokale lasten nader te bezien ten einde zeer hoge lokale milieulasten te vermijden.*

De Raad voor de financiële verhoudingen,

w.g. prof. Dr. G.J. van Helden, plv. voorzitter

w.g. drs. W.M.C. van Zaalen, secretaris

---

[1] Nota ‘Een stelselmatig probleem, Aanpak riooloverstorten’, TK 97-98, 25 890, nr. 2
[2] Evaluatie gemeentelijke rioleringsplannen; SGBO/Grontmij, 1997
[3] Optimalisatie van de waterketen; Kiwa N.V. en stichting Rioned, rapport KOA 98.067, 1998

[4] Samenwerking in de keten, Unie van Waterschappen, 1998
[5] Monitor Lokale lasten 1998, tabel 4.3.1; Ministerie van Financiën
[6] Monitor Lokale lasten 1998, tabel 4.2.2; Ministerie van Financiën
[7] Nota 'Een stelselmatig probleem, Aanpak riooloverstorten', TK 97-98, 25 890, nr. 2, blz. 17
[8] Struktuur gerecht, ijking gemeentelijke uitgaven in kader herziening FVW'84, hoofdstuk 6.2; Cebeon/VB-Groep; 1993
[9] Monitor Lokale lasten 1998, tabel 3.3.1; Ministerie van Financiën
[10] Monitor Lokale lasten 1998, tabel 3.2.2; Ministerie van Financiën
[11] Nota lokale lastendruk; Tweede Kamer 1996-1997, nr. 25011, nr. 2 blz. 58
[12] De alinea over de verfijning riolering is vrijwel volledig afkomstig uit het Handboek Financiële verhoudingen, D2 Beschrijving van de maatstaven, 30 FVW'84-verfijning riolering; VNG uitgeverij
[13] Van de paar resterende artikel 12-gemeenten hebben er enkele te maken met de dreiging van zeer hoge rioolrechten. Komt dit door de eis van het hebben van een gedegen gemeentelijk rioleringsplan? Zonder onderzoek kan dit overigens niet worden gesteld, maar het is wel toevallig.
[14] Brief van een lid van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland aan de vaste commissie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 24 november 1998, kenmerk RGG/AvbB.
[15] Geen volledige kostendekking bij de reinigings- en rioolrechten is toegestaan, mits dit door een hogere OZB wordt gecompenseerd.
[16] Van de huidige 9 artikel 12-gemeenten speelt alleen voor Lelystad deze zaak geheel niet. De andere 8 hebben een uitkering uit de verfijning riolering en 5 hebben ook nog eens een batig saldo in het cluster riolering. Deze 8 artikel 12-gemeenten mogen de inkomsten voor riolering overal aan besteden behalve aan de riolering en zij mogen ook de OZB-tarieven niet tot onder de ƒ 20,-- verlagen!
[17] Als het kabinet wel bereid is om op enigerlei wijze via het verdeelstelsel een evenwichtiger lastenverdeling te realiseren, dient in ieder geval de beleidslijn dat een batig saldo in het cluster riolering en/of extra middelen uit de verfijning riolering niet bij de tariefsbepaling mag worden meegenomen, te vervallen bij artikel 12.
[18] Voor 1997 is voor de OZB-norm uitgegaan van een opslag van 40% op het landelijk gemiddelde peil. Hiertoe is het bevroren rekentarief van de FVW van ƒ 15,63 per ƒ 5.000,- waarde met 40% verhoogd tot ƒ 21,82 (afgerond ƒ 22,-). In de Handleiding artikel 12 werd aangekondigd dat in 1997 de norm zou worden geëvalueerd, mede in relatie tot de resultaten van de hertaxaties in het kader van de WOZ. Dit leverde een landelijk gemiddeld tarief van ƒ 14,13 op. Samen met de opslag van 40% komt dit op
ƒ 19,78 (afgerond ƒ 20,-).