

GOEDKOOPT IS DUURKOOPT?

ANALYSE TARIEVEN RIOLERING GEMEENTE HAAKSBERGEN

**Rekenkamercommissie gemeente Haaksbergen
Rapport nr. 18
Juni 2014**

Samenvatting

Mede naar aanleiding van een motie van de gemeenteraad, waarin de rekenkamercommissie wordt gevraagd onderzoek te doen naar kosten, baten en tarieven met betrekking tot de gemeentelijke rioolheffing vanaf 2002 is dit onderzoek opgepakt. De motie was weliswaar afgewezen, met de stemmen van de fracties van VVD en CDA tegen. Vertegenwoordigers van deze fracties gaven echter in een stemverklaring aan geen bezwaren te hebben tegen een dergelijk onderzoek, maar de motie onnodig te vinden, omdat de rekenkamer daarin zijn eigen bevoegdheid heeft.

De probleemstelling voor dit onderzoek luidt al volgt:

Welke lasten en baten bepalen de hoogte van het tarief van de gemeentelijke rioolheffing van de gemeente Haaksbergen over de periode vanaf 2002?

Iedere gemeente heeft een wettelijke plicht tot aanleg en beheer van riolering op haar grondgebied. Sinds 1993 is iedere gemeente verplicht periodiek een GRP (Gemeentelijk Rioleringsplan) op te stellen. In het GRP staat wat de huidige situatie van het GRP is, wat de gewenste situatie is, hoe men van de huidige naar de gewenste situatie wil komen, wat dit gaan kosten en hoe dit gedekt moet worden: het GRP is een strategisch plan dat alleen de hoofdlijnen aangeeft.

Het GRP 2013-2016 is het eerste verbrede GRP voor de gemeente Haaksbergen, waarbij behalve naar afvalwater ook wordt gekeken naar hemelwater en grondwater.

In het GRP 2013-2016 staat aangegeven dat voor de komende jaren moet worden gerekend met de oude lasten en met de kosten voor exploitatie van de bestaande riolering en gemalen, de aanzienlijke kosten voor onderhoud van de drukriolering in het buitengebied en de kosten voor rioolrenovatie in de kernen. Dit alles leidt tot de noodzaak de rioolheffing te verhogen.

Er worden in het GRP beleidswijzigingen doorgevoerd, gericht op een doelmatig rioleringsbeheer, om te kunnen volstaan met een minder forse verhoging van de rioolheffing:

- lager uurtarief voor eigen personeel door minder overhead toe te rekenen;
- kosten voor het kwijscheldingbeleid niet verdisconteren in de hoogte van de rioolheffing, maar bekostigen vanuit sociale middelen.

Ondanks deze beleidswijzigingen achtte het college een verhoging van de rioolheffing in 2013 naar € 300 (door de raad geamendeerd tot € 290) en in 2014 en de jaren daarna tot € 360 noodzakelijk.

Wat gaf aanleiding tot deze noodzakelijk geachte verhoging?

In 2004 is nog fors geïnvesteerd in riolering in Haaksbergen. Daarna is er relatief weinig gebeurd. De voorziening egalisatie riolering is in hoog tempo leeggehaald en vertoonde zelfs enkele jaren lang een negatief saldo. Iets wat feitelijk in strijd is met het Besluit Begroting en Verantwoording. De afschrijvingsmethodiek is gewijzigd. In de afgelopen jaren is gewerkt met uitgestelde afschrijving om een negatieve stand van de voorziening te voorkomen.

Het uitblijven van investeringen heeft bovendien tot gevolg gehad dat achterstanden zijn opgelopen. Het GRP 2013-2016 geeft het volgende aan: "omdat er sprake is van enige achterstand bij de renovaties van de rioolgemalen en omdat door de leeftijdsopbouw de eerstkomende jaren extra renovaties noodzakelijk zijn, wordt gerekend met een eenmalige extra post van € 1.000.000 voor de rioolgemalen in 2013."

Verder loopt nog het project van het verbeteren van de afvoer naar de zuivering middels een groter transportriool en een ringleiding voor de gemaalinjecties. Hiermee is, naast eerder gevoteerde kredieten, in de komende planperiode nog € 900.000 gemoeid.

Tot slot wordt gerekend met € 2.000.000 aan maatregelen in de planperiode voor opvang van extreme buien in buurten waar geen 'relining' of vervanging aan de orde is.

Het lagere uurtarief door minder toerekening van overhead lijkt meer op een cosmetische dan een daadwerkelijk effectieve ingreep. De lagere overhead moet in dat geval door een hogere in de 'algemene dienst' gecompenseerd worden. Dat geldt ook voor de kosten van het kwijscheldingsbeleid.

Toetsing aan het normenkader levert het volgende beeld op:

Normenkader	Toelichting score
Rioleringsplan aanwezig +	GRP 2013-2016.
Inzicht in onderhoudstoestand +/-	Periodieke inspecties op beperkt deel riolering.
Maatregelen in GRP onderbouwd +	Ja en door raad vastgesteld.
Doelstelling en kwaliteitseisen +/-	Kwaliteitseisen wel, minder belangstelling voor doelmatigheidseisen.
Inzicht in bereiken doelstellingen -	Summier en onvoldoende.
Rioolbeleid geïntegreerd in milieubeleid +/-	Er is sprake van afstemming.
Voldoende deskundigheid +/-	Uitbesteding en onderbezetting, omslag na 2009.

De meerkernigheid van Haaksbergen gecombineerd met een hoog voorzieningenniveau, met name voor het buitengebied, en de hoge onderhoudskosten zouden moeten leiden tot een relatief hoog tarief. Maar tot 2013 was daarvan geen sprake. Tariefstijgingen bleven tot het uiterste beperkt. Daardoor werden investeringen uitgesteld, de voorziening leeggehaald en kosten zoveel mogelijk op de algemene dienst gedrukt.

De belangstelling vanuit de raad voor het rioolbeleid is minimaal geweest. De raad heeft weliswaar ingestemd met de meeste noodzakelijke tariefsverhogingen, maar heeft maar weinig aandacht getoond voor het beleid dat voor de huidige situatie heeft gezorgd.

Het college tenslotte heeft zich teveel laten leiden door de (impliciete) wens om het tarief niet teveel te laten oplopen "om zo de burger niet onnodig te belasten". Het besef dat het echt anders moest kwam pas in 2012 en daardoor werd de schok voor raad en burger veel groter dan hij had kunnen zijn.

De commissie beveelt een tussentijds evaluatiemoment aan voor het thans lopende GRP. Er moet een kostendekkend tarief in rekening worden gebracht bij de burger en de berekening daarvan moet open en transparant zijn.

Voorts beveelt de rekenkamercommissie aan de benodigde investeringen voor een langere periode op een rij te zetten en vervolgens dusdanig te spreiden, dat ze jaarlijks ongeveer even hoog zijn. In dat geval kunnen deze investeringen direct ten laste van het tarief worden gebracht, waardoor latere generaties niet worden geconfronteerd met de lasten van reeds lang geleden gedane investeringen.

Tenslotte moet meer aandacht aan rioolbeleid worden besteed in de begroting en jaarrekening, zodat de raad inzicht heeft in de afwegingen die zijn gemaakt.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	4
1. Voorwoord	5
2. Aanleiding en probleemstelling	6
3. Wettelijk kader	7
4. Beleid en organisatie	10
5. Kosten en uitvoering	14
6. Vergelijking met andere gemeenten	24
7. Informatievoorziening aan de raad	27
8. Normenkader	28
9. Conclusies	30
10. Aanbevelingen	32
Literatuurlijst	33
Lijst van afkortingen	34
Bestuurlijk wederhoor	35
Reactie op bestuurlijk wederhoor	37

1 Voorwoord

Dat was even schrikken voor raadsleden en burgers, toen het college bij de behandeling van het Gemeentelijk Rioleringsplan in 2013 het voorstel deed de tarieven sterk te verhogen.

Al gauw werd duidelijk dat een aantal fracties vraagtekens zette bij de noodzaak van een dergelijke stijging van het tarief voor de rioolbelasting. Haaksbergen liep altijd redelijk in de pas met een aantal omliggende gemeenten en waarom moest het nu ineens zo duur worden?

Het valt niet te ontkennen dat het tarief aanmerkelijk is verhoogd. Gemiddeld betaalt een burger nu € 290 aan rioolheffing.

Maar bedenk eens wat je er voor terug krijgt. Een veilige afvoer en behandeling van het afvalwater en alle rotzooi die erin zit. Regelmatige controle en, zo nodig, vervanging van rioolbuizen. Zo weinig mogelijk overlast van overtollig water.

Een goede rioolvoorziening is belangrijk voor de veiligheid van de burger. Zet dat af tegen die 80 cent per dag die een huishouden betaalt en trek je conclusies.

De rekenkamercommissie heeft onderzocht wat heeft geleid tot die forse stijging van het tarief. Is die stijging wel terecht? Is het geld in de afgelopen periode wel goed besteed? Is de gemeente in de afgelopen jaren wel zorgvuldig genoeg met de riolering, en dus met onze veiligheid, omgegaan?

Het resultaat van het onderzoek staat in de hierna volgende hoofdstukken en leidt onvermijdelijk tot een aantal conclusies en aanbevelingen.

Voorop staat de vraag: wat heeft u als burger en als raadslid over voor een veilige leefomgeving? Denkt u hier eens over na voordat u conclusies trekt.

2. Onderzoek rioollasten Haaksbergen: aanleiding en probleemstelling

In de raadsvergadering van 27 februari 2013 van de gemeente Haaksbergen is een motie van de PvdA met de stemmen van VVD en CDA tegen afgewezen, waarin het volgende staat opgenomen:

“Overwegende dat er bij enkele raadsfracties onduidelijkheid bestaat over de kosten en baten van de gemeentelijke rioolheffing in relatie tot de tarieven van de rioolheffing verzoekt de rekenkamercommissie onderzoek te laten doen naar kosten, baten en tarieven met betrekking tot de gemeentelijke rioolheffing vanaf 2002”

Vertegenwoordigers van VVD en CDA gaven in een stemverklaring aan geen bezwaren te hebben tegen een dergelijk onderzoek, maar zij stelden vast dat de Rekenkamercommissie daarin zijn eigen bevoegdheid heeft.

De Rekenkamercommissie heeft laten weten dit onderzoek op te willen pakken. De probleemstelling luidt als volgt:

Welke lasten en baten bepalen de hoogte van het tarief van de gemeentelijke rioolheffing van de gemeente Haaksbergen over de periode vanaf 2002?

De opbouw van het onderzoek ziet er als volgt uit:

1. Inleiding

2. Aanleiding en onderzoekaankpak

3. Wettelijke en beleidsmatige kaders

Beschrijving van de wet- en regelgeving.

4. Beleid en organisatie

In hoeverre is het beleid op het gebied van riolering goed geformuleerd en onderbouwd? In hoeverre is de raad in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende rol?

5. Kosten en uitvoering

In hoeverre wordt de rioleringstaak gebudgetteerd en wordt hij ook binnen de bestaande budgetten uitgevoerd? In hoeverre zijn de kosten van de rioleringstaak redelijk in vergelijking met die van vergelijkbare gemeenten en is er een verklaring voor eventuele kostenverschillen? In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak goed onderbouwd? In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak doeltreffend en doelmatig geweest?

6. Informatievoorziening aan de raad

In hoeverre is de gemeenteraad in staat geweest om invulling te geven aan zijn controlerende rol?

3. Wettelijk kader

Tegenwoordig wordt bij riolering vaak gedacht aan maatregelen ter bescherming van het milieu. Maar de riolering heeft van oorsprong een andere functie, namelijk bescherming van de volksgezondheid. Door de eeuwen heen hebben primitieve vormen van riolering zich ontwikkeld tot de huidige rioolstelsels.¹

Iedere gemeente heeft een wettelijke plicht tot aanleg en beheer van riolering op haar grondgebied.

Sinds 1993 is iedere gemeente verplicht periodiek een GRP (Gemeentelijk Rioleringsplan) op te stellen. De planperiode is niet in de gemeentewet gedefinieerd, maar een periode van 4 tot 5 jaar is gebruikelijk.

In het GRP staat wat de huidige situatie van het GRP is, wat de gewenste situatie is, hoe men van de huidige naar de gewenste situatie wil komen, wat dit gaan kosten en hoe dit gedekt moet worden: het GRP is een strategisch plan dat alleen de hoofdlijnen aangeeft.

De gemeente is op grond van de Wet milieubeheer verplicht te zorgen voor de inzameling en afvoer van afvalwater binnen het eigen grondgebied. In de praktijk komt dit neer op een verplichting tot aanleg en beheer van drukriolering.

De wetgever heeft zich echter ook gerealiseerd dat 100% aansluiting op de drukriolering zou leiden tot maatschappelijk onverantwoorde kosten. De Wet milieubeheer biedt daarom aan Gedeputeerde Staten de mogelijkheid gemeenten voor bepaalde percelen te ontheffen van de zorgplicht.

De Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo) heeft als doel het tegengaan van vervuiling van oppervlaktewater. Ook burgers kunnen te maken krijgen met de Wvo. Met ingang van 1 januari 2004 zijn ongezuiverde huishoudelijke lozingen op het oppervlaktewater niet meer toegestaan. Dat betekent dat bij deze percelen riolering aangelegd moet worden, of dat een afvalwater behandelingsinstallatie bij de woning geplaatst moet worden.

Artikel 228a van de Gemeentewet vormt de basis voor de mogelijkheid tot het opleggen van een rioolheffing.

Met de wetswijziging 'verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken', ook wel Wet gemeentelijke watertaken genoemd, in werking getreden per 1 januari 2008, zijn de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer aangepast.

De aanpassingen zijn als volgt:

- aanpassingen Gemeentewet: deze is zodanig aangepast dat gemeenten betere mogelijkheden krijgen de wateropgave in bebouwd gebied aan te pakken en de kosten hiervan te verhalen. De nieuwe rioolbelasting vervangt het oude rioolrecht. Voor de rioolheffing is het retributiekarakter losgelaten.
- aanpassingen Wet op de waterhuishouding. Er zijn voor de gemeente twee zorgplichten in opgenomen: een hemelwaterzorgplicht en een grondwaterzorgplicht
- aanpassingen Wet milieubeheer: de gemeente wordt de mogelijkheid geboden om bij verordening regels te stellen aan het lozen van afvloeiend hemelwater en grondwater.

¹ bron: rekenkamerbrief 5 gemeente Hardenberg, november 2008

Daarnaast is het GRP verbreed met grond en hemelwater en is een voorkeursvolgorde voor de omgang met afvalwater ingevoerd.

Artikel 4.22 Wet milieubeheer:

1. De gemeenteraad stelt telkens voor een daarbij vast te stellen periode een gemeentelijk rioleringsplan vast.
2. Het plan bevat ten minste:
 - a. een overzicht van de in de gemeente aanwezige voorzieningen voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater als bedoeld in artikel 10.33, alsmede de inzameling en verdere verwerking van afvloeiend hemelwater als bedoeld in artikel 3.5 van de Waterwet, en maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, als bedoeld in artikel 3.6 van laatstgenoemde wet en een aanduiding van het tijdstip waarop die voorzieningen naar verwachting aan vervanging toe zijn;
 - b. een overzicht van de in de door het plan bestreken periode aan te leggen of te vervangen voorzieningen als bedoeld onder a;
 - c. een overzicht van de wijze waarop de voorzieningen, bedoeld onder a en b, worden of zullen worden beheerd;
 - d. de gevolgen voor het milieu van de aanwezige voorzieningen als bedoeld onder a, en van de in het plan aangekondigde activiteiten;
 - e. een overzicht van de financiële gevolgen van de in het plan aangekondigde activiteiten.

En verder:

3. Indien in de gemeente een gemeentelijk milieubeleidsplan geldt, houdt de gemeenteraad met dat plan rekening bij de vaststelling van een gemeentelijk rioleringsplan.
4. Onze Minister kan, in overeenstemming met Onze Minister van Verkeer en Waterstaat, aan gemeenten de plicht opleggen tot prestatievergelijking ten aanzien van de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 10.33, alsmede de taken, bedoeld in de artikelen 3.5 en 3.6 van de Waterwet. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de frequentie, inhoud en omvang van de prestatievergelijking.

Financiering

De belangrijkste financieringsbron voor de kosten die gemaakt worden voor onderhoud en vervanging van rioleringen is de rioolheffing. De basis voor deze rioolbelasting ligt in artikel 228a Gemeentewet. Om rioolbelasting te kunnen heffen moet door de gemeenteraad een verordening vastgesteld zijn.

De rioolheffing bestaat vanaf 2010 (daarvoor werd een rioolrecht geheven) en er is sprake van een retributie. Dat betekent dat de opbrengst in principe niet hoger mag zijn dan de kosten die gemaakt worden voor onderhoud en beheer van de riolering, al is het onder voorwaarden wel toegestaan om een tijdelijke 'rioolreserve' te vormen. Er mag ook geen rioolheffing worden opgelegd aan een perceel dat niet op de riolering is aangesloten.

De eerste aanleg van riolering in nieuwbouwgebieden wordt doorgaans niet betaald uit de rioolheffingen, maar wordt rechtstreeks ten laste gebracht van de grondexploitatie. Toch betalen de bewoners rioolheffing. Dat klinkt onlogisch, tot je bedenkt dat het rioolrecht wordt betaald voor beheer, vervanging en onderhoud van de riolering. Ook wordt meebetaald aan gemeenschappelijke voorzieningen zoals de aanleg van rioolgemalen en bergbezinkbassins.

Artikel 228a van de Gemeentewet luidt als volgt:

“Onder de naam rioolheffing kan een belasting worden geheven ter bestrijding van de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan:

- a. de inzameling en het transport van huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater, alsmede de zuivering van huishoudelijk afvalwater en
- b. de inzameling van afvloeiend hemelwater en de verwerking van het ingezamelde hemelwater, alsmede het treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.”

Vaststelling van de genoemde wet gemeentelijke watertaken brengt verbreding van de gemeentelijke taken inzake het waterbeheer mee. Gemeenten krijgen een sterkere regierol in het omgaan met regenwater in bebouwd gebied en het aanpakken van stedelijke grondwaterproblemen.

Over de kosten van riolering en de dekking daarvan wordt in hoofdstuk 5 uitvoerig ingegaan.

4. Beleid en organisatie

De lengte van het gemeentelijk rioolstelsel van Haaksbergen bedraagt ongeveer 146 kilometer vrij-verval riolering, 4 kilometer persleiding en ongeveer 215 kilometer drukriolering. Het rioolwater passeert 31 gemalen en 876 pompunits en wordt getransporteerd naar de rioolwaterzuivering in St. Isidorushoeve. Er zijn 9 bergbezinkbassins en ongeveer 11.000 kolken in Haaksbergen. In het buitengebied zijn 1.260 percelen op de drukriolering aangesloten.²

In dit hoofdstuk worden de volgende vragen beantwoord:

In hoeverre is het beleid op het gebied van riolering goed geformuleerd en onderbouwd? In hoeverre is de raad in staat gesteld invulling te geven aan haar kaderstellende rol?

4.1. Het GRP 2005-2012

In het GRP 2005-2012 is uitgegaan van een jaarlijkse stijging van het tarief rioolrecht met € 12,- per huishouden. Volgens dit GRP was 2011 het laatste jaar dat deze verhoging zou worden doorgevoerd.

De Tweede Kamer heeft inmiddels een Wet gemeentelijke watertaken aangenomen. De wet regelt ook de verbrede rioolheffing. Gemeenten kunnen in het vervolg maatregelen voor de verwerking van regenwater en overtollig grondwater verhalen via de verbrede rioolheffing. Dit beleid moet onderdeel gaan uitmaken van het GRP.

Evaluatie GRP 2005-2012

- Het vorige GRP was van de tijd vóór de Wet gemeentelijke watertaken. Er was destijds nog geen sprake van gemeentelijke zorgplichten voor hemelwater en grondwater. Het nieuwe GRP is dus breder dan het vorige. Verder was de rioolheffing destijds een retributie en is thans een belasting.
- De kwaliteit van de riolering was destijds niet goed in beeld. Er werden weinig inspecties uitgevoerd. Gezien de overwegend jonge leeftijd van de riolering leek dit geen groot bezwaar. Inmiddels is de riolering gemiddeld ouder geworden en komt voor meer riolen de periode van extra onderhoud in zicht. Daarnaast is de afgelopen jaren gebleken dat ook jonge riolen soms onverwacht snel achteruit gaan in kwaliteit. Het uitvoeren van inspecties is van groot belang voor een goed beheer van de riolering en een inschatting van de benodigde middelen voor komende jaren. Afgelopen jaren zijn in Haaksbergen in ongeveer 25% van de riolen inspecties uitgevoerd, waardoor voor het onderhavige GRP de planning van de vervanging of 'relining' niet alleen wordt gebaseerd op leeftijd, maar ook op inzicht in de toestand van het stelsel.
- Aanleg van riolering in het buitengebied was een punt waaraan destijds veel geld is uitgegeven. Momenteel is voor deze drukriolering beheer en vervanging actueel. Het blijkt dat de riolering in het buitengebied veel beheerkosten veroorzaakt. Er komen veel pompstoringen voor, mede doordat (illegaal) hemelwater wordt geloosd.
- De basisinspanning voor de riooloverstorten was destijds bijna afgerond. Daarna zou de aandacht uitgaan naar het monitoren van het feitelijke overstorten. Dat is thans in de aanlegfase.
- De aanleg van het bergbezinkbassin Buurse stond gepland als verbeteringsmaatregel. In 2008 is dit bassin opgeleverd. Dit voorbeeld toont de bedoeling en de kracht van een GRP. Voor bergbezinkbassin Buurse stond in het GRP in

² Begroting 2014 (gewijzigd), gemeente Haaksbergen

§ 4.6 en § 5.2 een geraamd bedrag van € 372.000 inclusief btw. Het bassin is gerealiseerd voor € 489.176 exclusief btw. De forse meerkosten zijn ontstaan door aanpassingen aan het ontwerp vanwege bezwaren van omwonenden en vanwege extra eisen ten aanzien van de waterkwaliteit van de Buurserbeek. Het waterschap heeft een bijdrage geleverd van € 147.365.

- Een belangrijk doel van een GRP is het sturen en beheersen van de hoogte van de rioolheffing. In het vorige GRP wordt gesproken over € 147,47 voor 2005 en een jaarlijkse verhoging met € 12. Het GRP was niet geheel duidelijk over of de jaarlijkse inflatie er nog bovenop moest of niet. De praktijk is geweest dat de heffing jaarlijks is verhoogd met ongeveer € 12 tot een bedrag van € 230 in 2012. De inflatie is sinds 2005 tot 2012 12%. Indien de inflatie was meegenomen, had de heffing in 2012 bijna € 260 moeten bedragen.
- In § 4.5 van het vorige GRP wordt bij de bespreking van de vervangingsopgave geadviseerd alvast geld te reserveren, omdat de eerstkomende jaren weinig geld nodig is voor rioolvervanging maar vanaf 2020 aanmerkelijk meer. Genoemd advies stond niet expliciet bij de aanbevelingen. Achteraf blijkt dat het reserveren niet heeft plaatsgevonden.
- Wel is er enkele malen voor gekozen een uitgave voor rioolvervanging niet te activeren maar direct ten laste te brengen van de exploitatie. Dat is een goede keuze om rentelasten voor de toekomst te beperken. De combinatie van deze beide afwijkingen levert een verbeterpunt op voor het nieuwe GRP, namelijk het formuleren van duidelijke uitgangspunten voor het vermogensbeheer.

De betrokkenen reageren op de evaluatie van het GRP als volgt: "In het GRP 2005-2012 werd bij noodzakelijke investeringen ervan uitgegaan dat 75% via het tarief moest terugkomen. Het restant moest worden 'terugverdiend' via een efficiencykorting. We liepen dus achter de feiten aan. We verhoogden weliswaar de tarieven met € 12 per jaar, maar dat was inclusief de korting van 25%. Er werden dus onvoldoende kosten toegerekend. Er waren achterstanden ontstaan bij de investeringen die voortvloeiden uit het oude GRP. Daarnaast was er sprake van veranderde regelgeving. Het voortzetten van het oude beleid zou inhouden dat de noodzakelijke lasten van de op dat moment geldende heffing bijna het dubbele zouden gaan bedragen. Haaksbergen heeft een hele andere kostenstructuur als bijvoorbeeld Hengelo. Bij aansluitingen in het buitengebied kregen de betrokkenen bijna alle zelf gemaakte kosten vergoed."

4.2. GRP 2013-2016

De Tweede Kamer heeft een Wet gemeentelijke watertaken aangenomen. De wet regelt ook de verbrede rioolheffing. Gemeenten kunnen in het vervolg maatregelen voor de verwerking van regenwater en overtollig grondwater verhalen via de verbrede rioolheffing. Dit beleid moet onderdeel gaan uitmaken van het GRP. Het hoofddoel is afvalwater uit de directe leefomgeving te verwijderen ten behoeve van de volksgezondheid. Daarnaast komt riolering de bewoonbaarheid in de kernen ten goede doordat wateroverlast en stank worden voorkomen. Tot slot is het milieu gediend met een goed functionerende riolering.

Het GRP 2013-2016 is het eerste verbrede GRP voor de gemeente Haaksbergen, waarbij behalve naar afvalwater ook wordt gekeken naar hemelwater en grondwater. Nieuw is ook dat het oude rioolrecht wordt vervangen door een nieuwe verbrede rioolheffing.

Voor de gemeentelijke zorgplicht op gebied van hemelwater en grondwater is in dit GRP concreet beleid geformuleerd. Dit biedt houvast bij nieuwbouw en bij klachten.

Voor nieuwbouw is de eis geformuleerd een zogeheten veertig millimeter berging³ te realiseren met de optie dit af te kopen, waarbij de gemeente op termijn op een geschikte locatie berging realiseert.

In het GRP 2013-2016 staat aangegeven dat voor de komende jaren moet worden gerekend met de oude lasten en met de kosten voor exploitatie van de bestaande riolering en gemalen, de aanzienlijke kosten voor onderhoud van de drukriolering in het buitengebied en de kosten voor rioolrenovatie in de kernen. Met dat in het achterhoofd lijkt verhoging van de rioolrechten onvermijdelijk om 100% kostendekkendheid te kunnen behouden.

Er worden beleidswijzigingen doorgevoerd gericht op een doelmatig rioleringsbeheer om te kunnen volstaan met een minder forse verhoging van de rioolheffing. Het gaat om:

- *verouderde riolen dikwijls 'relinen'⁴ in plaats van vervangen;*
een consequentie van de keuze voor 'relinen' in plaats van vervangen van verouderde riolen is dat de straat en de woonomgeving niet min of meer automatisch worden vernieuwd op het moment dat de verouderde riolering wordt aangepakt.
- *afkoppelen van hemelwater met kleinschalige technieken in de openbare ruimte en maatregelen door de particulieren, in plaats van kostbare grootschalige systemen;*
een consequentie van de keuze voor kleinschalig afkoppelen in plaats van grootschalig is dat in bepaalde omstandigheden inzet wordt gevraagd van particulieren. De gemeente kan in buurten met een gemengd rioolstelsel bepalen dat bij een woning of bedrijf de bodem en de tuin geschikt zijn om op eigen perceel af te koppelen, door lozing op een sloot of infiltratie in de bodem. Dit is afdwingbaar, maar de gemeente kan de aangewezen eigenaren tegemoet komen door advies en door korting op het eigenarengedeelte van de rioolheffing. Kleinschalig afkoppelen van verhard oppervlak van gemengde rioolstelsels, mede ondersteund door particuliere inzet, is een krachtig middel om de waterverontreiniging door overstorten terug te dringen en wateroverlast door overbelasting van het rioolstelsel te voorkomen.
- *lager uurtarief voor eigen personeel door minder overhead toe te rekenen;*
de verantwoordelijke wethouder hierover: "landelijk is het opslagtarief veel lager dan wat hier gebruikelijk is. Er zitten ook kosten in die niet direct betrekking hebben op zorgtaken. Dat heeft te maken met de interpretatie van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording). Ik beschouw het als een extra prikkel om op bedrijfsvoering te kunnen bezuinigen, want zo wordt inzichtelijk welke oneigenlijke kosten tot op heden ten laste van de heffing werden gebracht."
- *kosten voor het kwijtscheldingbeleid niet verdisconteren in de hoogte van de rioolheffing, maar bekostigen vanuit sociale middelen.*

³ Een veertig millimeter berging is de berging die nodig is om een bui van veertig millimeter op te vangen.

⁴ Relining of relinen is een rioolrenovatietechniek. Het riool krijgt een nieuwe binnenkant. Deze vorm van rioolrenovatie is veel voordeliger dan rioolvervanging. Het relinen van rioleringen wordt voornamelijk gedaan met behulp van de kousmethode. De gekozen kous (polyester naaldvilt of glasvezel) wordt geïmpregneerd met een kunsthars. Het te relinen riooldeel wordt afgesloten van het rioolsysteem. Vervolgens wordt het schoongemaakt, obstakelvrij gemaakt en geïnspecteerd. De kous wordt ingebracht via een put. Waterdruk of luchtdruk zorgen ervoor dat de kous zich tegen de wand nestelt.

Ondanks deze beleidswijzigingen achtte het college toch nog een verhoging van de rioolheffing noodzakelijk, in 2013 naar € 300 (tijdens de raadsbehandeling bijgesteld naar 290 euro) en in 2014 en de jaren daarna tot € 360.

Daarnaast wordt voorgesteld in het GRP 2013-2016 een wijziging van de heffingsmaatstaf door te voeren. De discussie hierover moet nog in de raad worden gevoerd.

Tot op heden betalen vrijwel alle huishoudens en veel bedrijven hetzelfde bedrag aan rioolheffing. In het GRP is de vraag gesteld of dit eerlijk en wenselijk is, omdat in de praktijk de meeste kosten worden veroorzaakt door uitgestrekt wonen (veel lengte riolering per woning) en door groot wonen (groot dakoppervlak van de woning, veel verharding rondom de woning en groot toe te rekenen gedeelte van de straat). In dit GRP is daarom een alternatieve vorm van de rioolheffing ontwikkeld. Een vorm die zou moeten leiden tot een meer eerlijke heffing. De achterliggende gedachte is de mate van profijt en de mate van kosten veroorzaking in het tarief tot uitdrukking te brengen. Dit wordt vormgegeven door een heffing bestaande uit twee componenten. De eerste component is de huishoudgrootte. Wie met meer mensen in huis woont, heeft meer profijt van de riolering en betaalt dus meer. De tweede component is de WOZ-waarde van de woning. Woningen met een hoge WOZ-waarde brengen meestal meer meters riolering in de straat met zich mee en leveren een grotere hoeveelheid hemelwater op de riolering en leiden dus tot duurdere riolering. Het is redelijk dat eigenaren van dergelijke woningen meer betalen dan eigenaren van woningen met een lage WOZ-waarde. Althans dat vonden het college en ook de raad bij het vaststellen van het GRP.

Voor bedrijven gaat het bij de twee componenten om drinkwaterverbruik en WOZ-waarde. In totaal blijft de opbrengst van de rioolheffing hetzelfde als bij het oude systeem, alleen de verdeelsleutel is eerlijker wat betreft de mate van profijt en de mate van kosten veroorzaking.

De verantwoordelijke wethouder: "Ook kwijtscheldingen worden bij de rioolheffing niet meegenomen. Dat is boekhoudkundig wel zo praktisch. En geeft vooral ook zuiverheid in de kostenopbouw."

Samenvattend worden de vragen beantwoord in hoeverre het beleid op het gebied van riolering goed geformuleerd en onderbouwd is en in hoeverre de raad in staat is gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende rol? Het antwoord daarop luidt in overwegende mate "ja". Er ligt een onderbouwd GRP, dat ook met de raad is afgestemd en door de raad is vastgesteld. Daarbij is er vooral aandacht geweest voor het inlopen van ontstane achterstanden en minder voor doelmatigheid.

5. Kosten en uitvoering

Vragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord:

In hoeverre wordt de rioleringstaak gebudgetteerd en wordt hij ook binnen de bestaande budgetten uitgevoerd? In hoeverre zijn de kosten van de rioleringstaak redelijk in vergelijking met die van vergelijkbare gemeenten en is er een verklaring voor evt. kostenverschillen? In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak goed onderbouwd? In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak doeltreffend en doelmatig geweest? Kostentoe rekening, vermogensbeheer en rioolheffing?

Rioleringsbeheer kost geld. In dit hoofdstuk wordt toegelicht om welke kosten het gaat. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop investeringen worden afgeschreven en welke spelregels worden gehanteerd bij het vermogensbeheer. Tot slot wordt stilgestaan bij de wijze waarop de rioolheffing is vormgegeven om de benodigde middelen te vergaren.

5.1 Relatie tussen het GRP en de begrotingscyclus

In het GRP wordt de beleidsmatige onderbouwing van de uitgaven geschetst. Daarbij wordt meerdere jaren vooruit gekeken om te zorgen dat de rioolbelasting ook op lange termijn op het juiste niveau zit om alle noodzakelijke activiteiten te kunnen uitvoeren om het rioolstelsel en aanverwante zaken duurzaam in stand te houden. Daarnaast is er een jaarlijkse cyclus van begroting, feitelijke uitgaven en de verantwoording daarvan in de jaarrekening. Het is de bedoeling van het GRP dat deze sturend is voor de jaarlijkse gang van zaken en daaraan een beleidsmatige basis geeft. In de praktijk kunnen natuurlijk ontwikkelingen optreden waardoor een jaar in werkelijkheid afwijkt van de raming en het beleid. Dit dient jaarlijks te worden verantwoord in de jaarrekening. In het volgende GRP wordt hierop teruggekomen met de vraag of aanpassing in het beleid nodig is. Vervolgens geeft het nieuwe GRP een nieuwe planning voor de lange termijn waarin de afwijkingen uit de voorgaande jaren zijn opgenomen en waarbij nieuwe inzichten worden betrokken. Op deze wijze zijn de jaarlijkse cyclus van begroting en jaarrekening en het langjarige GRP ondersteunend aan elkaar.

5.2 Toerekenen van activiteiten

Sommige activiteiten worden uitsluitend uitgevoerd ten behoeve van het rioleringsbeheer en worden daaraan geheel toegerekend, bijvoorbeeld het inspecteren en reinigen van de riolering. Daarnaast zijn er gezamenlijke en gemengde activiteiten. Voor deze activiteiten wordt in de begroting aangegeven welk gedeelte van de kosten ten laste van de rioolheffing wordt gebracht op basis van het beleid zoals verwoord in het GRP.

Gezamenlijke activiteiten

Onder gezamenlijke activiteiten wordt bijvoorbeeld de herinrichting van een bestaande wijk verstaan. Dit leidt tot meerdere activiteiten zoals rioolvervanging en herinrichting van de openbare ruimte. Er wordt bij een dergelijk integraal project economisch voordeel behaald doordat werk wordt gecombineerd. Anderzijds ontstaat soms enige kapitaalvernietiging als de riolering iets eerder wordt vervangen dan strikt noodzakelijk. Het maatschappelijk voordeel van een integrale aanpak is vaak van doorslaggevend belang. Het is zaak binnen de begroting van het integrale project aan te geven welk deel van de totale kosten redelijkerwijs ten laste van de rioolheffing kan worden gebracht.

Gemengde activiteiten

Gemengde activiteiten dienen meerdere doelen. Bijvoorbeeld straatreiniging. Dat wordt hoofdzakelijk gedaan voor het schoonhouden van de openbare ruimte. Maar het dient ook de riolering omdat de kolken dan minder vaak hoeven te worden gereinigd. Van zo'n gemengde activiteit kan een gedeelte van de kosten worden toegerekend aan de rioolheffing.

Het percentage van kostentoerekening is enigszins arbitrair en dient naar redelijkheid te worden gekozen met een onderbouwing in het GRP.

Onderstaand worden enkele gemengde activiteiten besproken:

- *Straatreiniging*
Straatreiniging dient in de eerste plaats het beheer van de openbare ruimte. In tweede instantie treedt een besparing op bij het reinigen van de kolken. Percentages van toerekening aan de rioolheffing van 0 tot 50% komen voor. Het laatste lijkt onredelijk omdat je vanuit rioolbeheer beredeneerd dan beter de kolken een keer vaker kunt reinigen. Een percentage van circa 20 % lijkt recht te doen aan de optredende voordelen bij het kolken reinigen. Dit percentage wordt in Haaksbergen in dit GRP gehanteerd.
- *Slotenonderhoud*
Sloten in het buitengebied horen niet of nauwelijks bij de zorgplichten uit de Wet gemeentelijke watertaken. Ze horen eerder bij wegbeheer of bij het waterschap. Met sloten in stedelijk gebied ligt dat anders. Deze hebben dikwijls rechtstreekse opvang van hemelwater vanaf afgekoppelde delen. Een percentage van rond 0 tot 50% van alle sloten lijkt daarom redelijk om toe te rekenen aan de rioolheffing of een nauwkeurige toerekening als het onderscheid goed te maken is. In dit GRP is gerekend met de werkelijke kosten in het stedelijk gebied en niets voor het buitengebied.
- *Onderhoud WADI's*
WADI's zijn een soort luxe greppels in stedelijk gebied. Het hemelwater wordt hierin verzameld en kan rustig infiltreren. Door passage van de grasmatten worden verontreinigingen gefilterd of afgebroken. Een WADI is in essentie een voorziening voor de hemelwaterzorgplicht van een gemeente. Daarenboven wordt de grondwaterstand gereguleerd, eveneens een zorgplicht van de gemeente die wordt bekostigd vanuit de rioolheffing. In de praktijk zien bewoners een WADI vaak als een groenvoorziening of een speelplek. Die functies heeft een WADI vaak ook. Het leek het bestuur van Haaksbergen daarom redelijk het beheer van het gras voor 50% toe te rekenen aan de rioolheffing. In het GRP 2013-2016 wordt daarom gerekend met 50%, terwijl in het GRP 2005-2012 werd gerekend met 0%.

Exploitatiekosten

Het dagelijks beheer en onderhoud van de riolering is van essentieel belang om het systeem goed te laten functioneren.

Belangrijk is de keuze van het uurtarief voor de inzet van eigen medewerkers. Door de gemeente Haaksbergen is de keuze gemaakt overheadkosten te verdisconteren in het uurtarief van alle medewerkers. Het gaat om een opslagpercentage van 96%. Voor het rioleringsbeheer zou dit leiden tot een tarief van € 56 per uur voor schaal 5 op MBO-niveau en € 106 voor schaal 10A op HBO-niveau. Dergelijke hoge tarieven kennen echter twee zwaarwegende nadelen.

Ten eerste leidt het tot een hoge rioolheffing omdat in het rioleringsbeheer sprake is van forse inzet van eigen mensen. Ten tweede leidt het hoge uurtarief tot scheve verhouding bij de afweging van taken in eigen beheer uitvoeren versus uitbesteden aan marktpartijen. In dit GRP is daarom gerekend met een 'marktconform'

opslagpercentage van 35%, hetgeen leidt tot een tarief van € 38 per uur voor uitvoerend werk op MBO-niveau en € 73 per uur voor werk op HBO-niveau. In dit GRP worden onder de exploitatiekosten ook de kosten voor groot onderhoud aan de rioolgemalen gerekend. Deze activiteiten hebben per afzonderlijk werk een duurzaam karakter, maar over het hele systeem bezien een repeterend karakter.

Kosten voor vervanging, relinen en verbeteren van de bestaande riolering

Het vervangen of relinen van verouderde riolering is één van de grootste uitgavenposten van het rioleringsbeheer. Het vooraf ramen van de kosten is daarom een belangrijke opgave voor het GRP. Deze raming is van invloed op de noodzakelijke hoogte van de rioolbelasting.

Op dit punt in het GRP komen twee essentiële keuzes bijeen, namelijk de keuze tussen vervangen of 'relinen' en de manier waarop invulling wordt gegeven aan de ambitie tot afkoppelen van hemelwater, zoals eerder besproken in dit GRP bij het waterplan.

Beide punten worden samengevoegd tot 3 scenario's:

Scenario conservatief beleid

- de kerngedachte van dit scenario is de bestaande riolering niet te veranderen;
- verouderde riolering wordt vervangen door vergelijkbare nieuwe;
- beperkt afkoppelen conform ambitieniveau C;
- de kosten volgen uit de berekening van de vervangingswaarde van het bestaande rioelstelsel zoals aangegeven in bijgaand kader.

Dit scenario is niet gekozen omdat in de visie van de gemeente Haaksbergen betere, modernere keuzes mogelijk zijn.

Scenario IT-riolen

- dit scenario volgt de lijn die afgelopen jaren is gekozen in de gemeente Haaksbergen;
- bij verouderde riolering wordt een dubbel stelsel aangelegd. Dit betreft een veelal wat kleiner riool voor het afvalwater en bijvoorbeeld een IT-riool voor het hemelwater;
- bij dit scenario past afkoppelen conform ambitieniveau A, in lijn met het waterplan;
- het kostenniveau ligt op 150% ten opzichte van het conservatieve scenario.

Dit scenario biedt kwaliteit, maar wordt verworpen wegens de hoge kosten.

Scenario doelmatigheid

- kerngedachte van dit scenario is doelmatigheid na te streven door in te spelen op de innovatieve techniek van 'relinen' en door bij afkoppelen te kiezen voor kleinschalige oplossingen en inzet van particulier initiatief;
- bij verouderde riolering wordt zoveel mogelijk afgezien van de ingrijpende vervanging en in plaats daarvan gekozen voor relining, dus een kunststof kous van binnenuit. Deze innovatie heeft zich afgelopen decennia bewezen als betrouwbare techniek en is afgelopen jaren door marktwerking sterk in prijs gedaald. Veel riolen in de gemeente Haaksbergen lenen zich voor 'relinen';
- afkoppelen van verhard oppervlak conform ambitieniveau B, dus met kleinschalige technieken en inzet van particulier initiatief;
- de kosten voor 'relinen' bedragen circa de helft in vergelijking met vervangen. Als 'relinen' mogelijk is bij 80% van de riolen, dan geeft dit een kostenniveau van 60% vergeleken met het conservatieve scenario. De kosten van kleinschalig afkoppelen worden geschat op 15%, waarmee dit scenario in totaal op 75% uitkomt.

Dit scenario is in het GRP 2013-2016 gekozen vanwege aantrekkelijke kosten en duurzaamheid.

5.3 Investerings

Het berekenen van de benodigde rioolheffing is in essentie het in balans brengen van de inkomsten en uitgaven. Tussen beide staat een demper ofwel tariefegalitatie. De bedoeling van de egalitatie is dat de heffing niet van jaar tot jaar varieert afhankelijk van de projecten van dat jaar en van eventuele mee- of tegenvallers.

De egalitatie bestaat enerzijds uit meerjarige afschrijving van de investeringen en kan daarnaast een spaarvoorziening omvatten.

Naast een voorziening is er de mogelijkheid van een reserve. Dat is niet bewust sparen, maar een soort potje voor overschotten. Het saldo van een reserve is minder beschermd voor het rioleringsbeheer dan het saldo van een voorziening. Als er in een jaar veel geld van de begroting onbenut blijft, komt dit in de reserve terecht. Wel zal het college dan moeten toelichten waarom de planning, waarop de ramingen zijn gebaseerd, niet is gehaald.

Vervolgens komt de vraag of het geld beschikbaar blijft voor rioleringsbeheer of vervalt aan algemene reserves.

Een belangrijke rol wordt gespeeld door de oude kapitaalslasten. Dit zijn de lasten voor komende jaren ten gevolge van uitgaven uit de afgelopen jaren. Populair gezegd: het afbetalen van oude schulden die bewust over lange termijn zijn uitgesmeerd.

De tot nu toe gehanteerde afschrijvingstermijnen in de gemeente Haaksbergen variëren van 10 jaar voor een schakelkast, via 25 jaar voor de drukriolering en 60 jaar voor een rioolvergroting tot 75 jaar voor grondaankoop. Het gaat om werken zoals het vervangen van oude riolen, de aanleg van randvoorzieningen bij de overstorten van het gemengde stelsel en de aanleg van drukriolering in het buitengebied. De drukriolering vormt veruit de grootste post van oude kapitaalslasten in de gemeente Haaksbergen. De rentelasten vormen een aanzienlijk deel van het totaal. Voor het jaar 2012 gaat het bijvoorbeeld om € 648.536 aan afschrijving en om € 577.108 aan rente.

In het GRP 2013-2016 wordt voor rioolrenovaties uitgegaan van directe afboeking vanuit de rioolvoorziening of activering van de investeringen over 40 jaar, afhankelijk van het saldo in de voorziening. Daarnaast wordt gewerkt met een voorziening waaraan rente wordt toegekend. Er wordt, eenvoudig geformuleerd, op lange termijn gestreefd naar een spaarvoorziening met ongeveer even veel geld als de uitstaande restlening. Hiermee wordt demping van pieken in de heffing bereikt, zonder de lasten al te zeer te verschuiven naar de komende generatie en zonder al te hoge rentelasten. Voor de toekomst wordt zodoende flexibiliteit ingebouwd om in te kunnen spelen op innovaties. Maatregelen met een beperkte levensduur zoals het vervangen van pompen worden niet geactiveerd, maar direct ten laste van de exploitatie gebracht.

Eventuele overschotten van een jaar worden afgeboekt op oude kapitaalslasten. Dus de gemeente Haaksbergen schakelt over naar een systeem, waarbij alle investeringen worden geactiveerd en vervolgens afgeschreven, waarbij ook rente wordt toegerekend naar een systeem en waarbij de investeringen direct ten laste van de (opgebouwde) voorzieningen worden gebracht. Dat betekent wel dat er gedurende een groot aantal jaren sprake is van "dubbele lasten". Enerzijds de kosten voor rente en afschrijving op de oude investeringen en anderzijds een grote voorziening opbouwen om nieuwe investeringen te kunnen doen. Allemaal bedrijfseconomisch zeer verantwoord, maar de burgers betalen wel de rekening.

Daarnaast wordt de situatie verergerd doordat in de afgelopen jaren is gewerkt met uitgestelde afschrijving om een negatieve stand van de voorziening te voorkomen. Het is als een bobbel in het vloerkleed die vooruit is geschoven en nu onvermijdelijk leidt tot een hogere rioolheffing.

5.4 Beleidsalternatieven

Een minder sterke verhoging van de rioolheffing is te realiseren door beleidskeuzes. Onderstaand worden de mogelijkheden op een rij gezet:

- A. De eerste mogelijkheid is niet langer te kiezen voor een 100% kostendekkende rioolheffing. Er moet dan dus worden bijgepast vanuit de algemene middelen.
Dat betekent dat er dus een gat in de begroting ontstaat. Dat moet worden gedicht door bezuinigingen of door stijging van andere lasten, zoals bijvoorbeeld de Onroerende Zaak Belasting.
- B. Eenmalig enkele miljoenen euro's bijpassen vanuit de reserves van de gemeente aan de reserve riolering. De gedachte bij deze mogelijkheid is dat de afgelopen jaren is gekozen tijdelijk niet af te schrijven. Daarmee zijn de lasten naar de toekomst verplaatst. Indien een grote verhoging van de rioolheffing noodzakelijk is om de schade weer in te lopen, kan een eenmalige injectie deze pijn verzachten.
Dat betekent wel dat het beschikbare weerstandsvermogen daarvoor moet worden aangesproken, waardoor de toch al kwetsbare weerstandspositie van de gemeente verder onder druk komt te staan.
- C. Geen kosten van straatvegen toerekenen aan de rioolheffing.
Dit betreft een grijs gebied waarin de gemeente beleidsvrijheid heeft. De gemeente Haaksbergen heeft gerekend met 20%, omdat zij dit als een redelijk percentage beschouwt. Een hoger percentage toerekenen betekent een hoger tarief en verlichting van de gemeentebegroting. Een lager percentage betekent een lager tarief dat wel extra ruimte om een voorziening te vormen, maar ook een tekort op de algemene middelen.
- D. De gemeente heeft beleidsvrijheid om de kosten van het beheer en onderhoud van sloten toe te rekenen aan de rioolheffing.
In dit GRP heeft de gemeente Haaksbergen er voor gekozen de rioolheffing niet te belasten met activiteiten voor sloten in het buitengebied, maar wel voor sloten in de kernen.
- E. Uurtarief eigen personeel marktconform kiezen. Het opslagpercentage is dan 35% in plaats van 96%. Dit leidt tot een tarief van € 38 per uur voor uitvoerend werk op MBO-niveau en € 73 per uur voor werk op HBO-niveau.
- F. Uitbesteding van meer onderdelen van het beheer en onderhoud aan marktpartijen is een optie. Beleid voor uitbesteden dient aan te sluiten bij het rapport "onderzoek beheer en onderhoud", dus het optimaliseren van de huidige organisatie. Bij gemaalbeheer lijkt nog enige verbetering mogelijk.
- G. Kwijtscheldingbeleid voor minima werd tot op heden bekostigd vanuit de rioolheffing, dus anderen betalen bij voor de minima. In het GRP 2013-2016 heeft de gemeente Haaksbergen er voor gekozen het kwijtscheldingbeleid te bekostigen vanuit sociale middelen. De heffing van betalende mensen wordt

daardoor dus niet langer verhoogd met een gedeelte voor hen die niet kunnen betalen.

- H. De combinatie van rioolvervangning gecombineerd met aanleg van IT-riolen is in veel situaties te vervangen door 'relinen' gecombineerd met kleinschalig afkoppelen.
- I. De noodzakelijke verhoging van de rioolheffing geeft aanleiding de heffing zodanig vorm te geven, dat degene die meer profijt heeft van de riolering en degene die meer kosten veroorzaakt ook een hogere heffing betaalt. In dit GRP wordt uitgegaan van een nieuwe vormgeving van de rioolheffing. Het gaat daarbij om een gedeelte gebruikersheffing op basis van huishoudgrootte en een gedeelte eigenarenheffing op basis van WOZ-waarde.

5.5 Cijfers rioolrechten

Hoe zit de kostenstructuur voor de riolering in Haaksbergen nu eigenlijk in elkaar? Wij benaderen de situatie vanuit verschillen invalshoeken. Eerst laten wij zien hoeveel er in de begroting wordt geraamd voor kosten en baten van riolering. Daarna 'zoomen' wij in op wat er precies met dat geld wordt gedaan. Wij bekijken hoeveel er in rioleringswerken geïnvesteerd is de afgelopen jaren. En hoeveel er de afgelopen jaren gereserveerd is. Hieruit proberen wij verklaringen te zoeken en conclusies te trekken waarom met ingang van 2013 de tarieven zo fors stijgen.

Lasten en baten riolering (*1000 €)⁵

	Lasten	baten	rioolrecht/rioolheffing
2001	f 1.966	f 2.164	
2002	880	973	
2003	1.360	972	
2004		1.125	
2005	2.235	1.379	
2006	2.287	2.450	1.517
2007	1.615		1.798
2009	2.208	2.468	
2010	2.283	2.180	
2011	1.822	2.202	
2012	1.779	2.457	
2013	2.148	2.457	3.407
2014	3.163	3.592	3.592
2015	3.206	3.592	
2016	3.200	3.592	
2017	3.193	3.592	

Opmerking begroting 2004:

bij de besluitvorming rondom het aansluiten van woningen in het buitengebied op de drukriolering is door de raad besloten de tarieven rioolrecht in de jaren 2003 t/m 2007 met € 11,34 per jaar te verhogen.

Opmerking begroting 2011:

in 2009 wordt nadrukkelijk gewerkt aan het op peil brengen van de egalisatievoorziening riolering. Aanvullende maatregelen bleken noodzakelijk omdat de accountant niet langer kon instemmen met een negatieve voorziening

⁵ Er zijn enkele getallen weggevallen. Deze bleken niet gemakkelijk in de begrotingen te traceren.

gedurende een langere periode. Door tijdelijk niet af te schrijven op investeringen in de riolering en het voordeel toe te voegen aan de voorziening zijn uiteindelijk de door de accountant vastgestelde noodzakelijke maatregelen getroffen.

In de afgelopen jaren is gewerkt met uitgestelde afschrijving om een negatieve stand van de voorziening te voorkomen. Het is als een bobbel in het vloerkleed die vooruit is geschoven en nu onvermijdelijk leidt tot een hogere rioolheffing. Voor komende jaren wordt gerekend met het toekennen van rente aan het spaarsaldo in de voorziening.⁶

Opmerking begroting 2012:

In 2012 zijn binnen de exploitatie voor riolering weer de volledige rente en afschrijving van de investeringen volgens de staat van activa opgenomen. Hieronder staat het overzicht van geïnvesteerde bedragen riolering over de periode 2004 t/m 2012 (beantwoording vragen LH 26 november 2012).

2004	€ 3.171.436
2005	203.305
2006	269.742
2007	202.236
2008	152.902
2009	86.769
2010	44.013
2011	76.078
2012	214.218

Opvallend: in 2004 is fors geïnvesteerd in riolering in Haaksbergen. Daarna is er relatief weinig gebeurd. De meeste uitgaven zijn blijkbaar opgegaan aan onderhoud. Of is het geld in een voorziening gestort, zodat de investeringen in latere jaren kunnen worden betaald ten laste van deze voorziening? Onderstaand overzicht laat zien dat hiervan geen sprake is.

Stand voorziening egalisatie riolering

2011	0101 - €563.000	3112	€ 315.000
2012	0101 - 492.000	3112	-423.745
2014	0101 469.000		

Onttrekking aan voorziening (bron: begroting 2013 Gemeente Haaksbergen)

2005	871.962
2006	638.832
2007	416.864
2008	417.182
2009	21.299 (dotatie)
2010	90.000

Dit overzicht geeft in feite aan dat de voorziening egalisatie riolering in hoog tempo is leeggehaald en zelfs enkele jaren lang een negatief saldo vertoonde. Iets wat feitelijk in strijd is met het Besluit Begroting en Verantwoording en waar de accountant pas enkele jaren geleden kritische opmerkingen over maakte. Desgevraagd reageren de betrokkenen hierop als volgt: "dat vloeide nog voort uit de jaren '90. De voorziening was toen een bandbreedte rondom nul, waarbinnen de lasten geëgaliseerd werden. Het nieuwe BBV verbood dat: de regelgeving werd

⁶ GRP gemeente Haaksbergen 2012-2016

veranderd, maar de beleidsuitvoering niet. Totdat de accountant daar pas na jaren opmerkingen over ging maken."

Daarnaast is ook de afschrijvingsmethodiek gewijzigd met het doel de lasten te verlagen. In de afgelopen jaren is gewerkt met uitgestelde afschrijving om een negatieve stand van de voorziening te voorkomen. Het is, zoals eerder aangegeven, als een bobbel in het vloerkleed die vooruit is geschoven en nu onvermijdelijk leidt tot een hogere rioolheffing. Voor komende jaren wordt gerekend met het toekennen van rente aan het spaarsaldo in de voorziening.⁷

Waarom is dat gedaan?

Een betrokkene: "Ik was zeer verbaasd over deze 'move'. We hebben er ook zware discussies over gehad. In de tijd van deze keuze werd anders over dit soort vraagstukken gedacht. En toen wij er eenmaal grip op kregen waren er weer financiële mensen vertrokken. Het was niet mijn keuze geweest. Maar het waren gescheiden werelden: de inhoudelijke mensen en financiën. Hoeveel geld halen we bij de burger op was leidend."

Een andere betrokkene: "Ambtelijk werd gedacht dat het probleem zichzelf wel zou oplossen vanwege de jaarlijkse groeiverwachting. We deden het nu eenmaal zo. Het ging hier om de macht van financiën en de creativiteit van het afdelingshoofd, overigens wel in overleg met de toenmalige portefeuillehouder."

Het uitblijven van investeringen heeft bovendien tot gevolg gehad dat achterstanden zijn opgelopen. Het GRP 2013-2016 geeft het volgende aan: "omdat er sprake is van enige achterstand bij de renovaties van de rioolgemalen en omdat door de leeftijdsopbouw eerstkomende jaren extra renovaties noodzakelijk zijn, wordt gerekend met een eenmalige extra post van € 1.000.000 voor de rioolgemalen in 2013.

Verder loopt nog het project van het verbeteren van de afvoer naar de zuivering middels een groter transportriool en een ringleiding voor de gemaalinjecties. Hiermee is, naast eerder gevoteerde kredieten in komende planperiode nog € 900.000 gemoeid.

Tot slot wordt gerekend met € 2.000.000 aan maatregelen in de planperiode voor opvang van extreme buien in buurten waar geen 'relining' of vervanging aan de orde is."

Hoe zit het nu met de tariefstelling de afgelopen jaren?

Tarief Haaksbergen:

2002	€ 113,45
2003	124,79
2004	136,13
2005	147,47
2006	158,81
2007	170,15
2008	182,-
2010	202,-
2011	218
2012	230,30
2013	290 ⁸
2014	310

Uit dit overzicht blijkt dat het tarief voor de rioolrechten jarenlang relatief laag is gehouden, ondanks dat het jaarlijks is gestegen. Pas vanaf 2013 (na vaststelling

⁷ GRP gemeente Haaksbergen 2013-2016

⁸ Amendement gemeenteraad 28 november 2012

van het GRP 2013-2016) bleek dat deze handelwijze onhoudbaar was en is het tarief fors verhoogd.

Of is er iets mis met de effectiviteit en efficiency, waardoor er sprake is van een extreem hoge kostenstructuur? Hieronder wordt dit nagegaan, aan de hand van het GRP 2013-2016.

In Haaksbergen wordt van de vrijverval riolering sinds enkele jaren 10% per jaar geïnspecteerd, 5% op programmatische basis en 5% op basis van indicaties of projecten.⁹ Dit is in lijn met de gegevens van andere gemeenten. In Dinkelland wordt bijvoorbeeld jaarlijks 7% van de riolering geïnspecteerd, maar het percentage is sterk afhankelijk van leeftijd en staat van onderhoud van het rioleringsstelsel en daarvoor spelen ook externe factoren mee.

Hoe zit het met de personele bezetting voor rioolonderhoud en rioolbeleid? Onderstaand worden twee uitersten gegeven. Bij "zelf doen" doet de gemeente alle taken met eigen mensen. Bij "regie" wordt zoveel mogelijk uitbesteed, maar de gemeente blijft verantwoordelijk en moet coördinerende en aansturende taken wel blijven uitvoeren. De volgende kolommen tonen de situatie in de gemeente aangevuld met eventuele opmerkingen.

	Zelf doen	Regie	Haaksbergen
1 – Algemene taken	3,1 fte	2,0 fte	1,7 fte (enige onderbezetting)
2 – Onderhoud	5,9 fte	0,6 fte	2,3 fte (mix van zelf doen en uitbesteden) uitbesteden)
3 – Maatregelen	2,1 fte	0,8 fte	0,5 fte (enige onderbezetting)
Totaal fte's	11,1 fte	3,4 fte	4,5 fte

Hieruit blijkt dat de personele bezetting niet significant afwijkt van de norm en derhalve in redelijkheid kan worden geconcludeerd dat de personele bezetting geen oorzaak is voor de hierboven beschreven situatie.

Wanneer we de kostenstructuur van de drukriolering van de gemeente

Haaksbergen nader onder de loep nemen ziet deze er als volgt uit:

Riolering vrijverval	€ 357.000	(kolken zuigen, aansluitingen, inspecties, personeel, etc.)
Drukriolering	€ 311.000	(energie, onderhoud pompunits, H2S, storingen, personeel, etc.)
Rioolgemalen	€ 192.000	(energie, onderhoud, monitoring, storingen, personeel)
Waterbeheer	€ 121.000	(grondwater, duikers, sloten, materieel, personeel, etc.)
Beleid GRP	€ 273.000	(beleid, beheer, RIONED, personeel, etc.)
Subtotaal exploitatie	€ 1.254.000	
Gemaalrenovaties	€ 100.000	(nieuwe pompen, electro, persleidingen, betonputten, etc.)
Drukriolering renovatie	€ 400.000	(nieuwe pompen, electro, persleidingen, betonputten, etc.)
Totaal	€ 1.754.000	(jaarlijkse kosten incl. renovatie - begroting 2012)

Het berekenen van de benodigde rioolheffing komt neer op het vinden van balans tussen inkomsten en uitgaven, waarbij een dempende rol wordt gespeeld door de

⁹ GRP Haaksbergen 2013-2016

methode van vermogensbeheer. De berekening geschiedt met behulp van een speciaal daartoe opgesteld financieel rekenmodel. De benodigde hoogte van de rioolheffing is deels onvermijdelijk en deels afhankelijk van keuzes. Onderstaande keuzes zijn gehanteerd voor het GRP:

- exploitatiekosten met verlaagd intern uurtarief: dat betekent dat niet alle overheadkosten worden toegerekend;
- rioolvervanging, 'relinen' en afkoppelen volgens het scenario doelmatigheid;.
- rioolheffing 100% kostendekkend;
- kwijtscheldingen worden gesteld op 0% ten laste van de rioolheffing;
- perceptiekosten en oninbaar worden geschat op € 15.000 en 1%, beide ten laste van de heffing;
- BTW à 21% wordt meegerekend voor zover van toepassing. Uitkering vanuit het compensatiefonds komt ten goede aan de algemene middelen, dus niet aan de voorziening voor riolering. Deze methodiek is toegestaan;
- de inflatie wordt ingeschat op 2% per jaar. Nieuwe investeringen worden geactiveerd met 2,97% rente;
- op een positieve voorziening en/of reserve wordt 2,97% rente toegerekend;
- investeringen in rioolrenovaties worden direct afgeboekt vanuit de rioolvoorziening of afgeschreven over 40 jaar, afhankelijk van de stand van de voorziening. Pompen, schakelkasten, etc. niet activeren, maar direct afschrijven;
- eventueel overschot einde boekjaar storten in reserve riolering;
- nieuwe heffingsmaatstaf, 30% aan gebruikers op basis van huishoudgrootte en 70% aan eigenaren op basis van de WOZ-waarde. Voor bedrijven een vergelijkbare uitwerking.¹⁰

Deze uitgangspunten wijken niet significant af van de landelijke norm. Ook de kostenstructuur lijkt niet sterk af te wijken van de landelijke norm. Haaksbergen is een gemeente met een relatief groot buitengebied en dit leidt sowieso tot relatief hoge kosten ten opzichte van stedelijke gebieden, zeker als het uitgangspunt wordt gehanteerd dat ook het buitengebied op de riolering moet worden aangesloten. Zie ook hoofdstuk 6.

Samenvattend kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

Door de jaren heen is veel aandacht besteed aan onderhoud, maar weinig aan investeringen. Ook inspecties zijn tot het minimum beperkt gebleven. Het gevolg: achterstallig onderhoud, waarvoor plannen zijn ontwikkeld in het meest recente GRP en de noodzaak tot een extra tariefsverhoging. Overigens bestaat nog weinig inzicht in de kostenontwikkeling op langere termijn. Bovendien is er geen sprake van een evenredige verdeling van de lasten voor huidig en toekomstig gebruik. Het beleid in de afgelopen 10 jaar heeft ervoor gezorgd dat lasten naar de toekomst zijn verschoven.

Met betrekking tot de uitvoering van het werk en de deskundigheid: het onderhoudswerk is gedeeltelijk uitbesteed. Verder wordt gesproken over onderbezetting. Dat brengt op zijn minst risico's met zich mee voor de uitvoering van het werk.

Tariefcomponenten zijn conform de geldende regelgeving, de herziene wet staat aansluiting bij de WOZ-waarden van de woningen toe.

¹⁰ Deze keuze is uit het raadsvoorstel gehaald en komt naar verwachting nog in 2014 als apart discussiepunt naar het bestuur

6. Vergelijking met andere gemeenten

Overzicht Twentse gemeenten 2014

Tubbergen	eigenaar per perceel € 172, basistarief gebruiker € 69
Losser	€ 214,11
Dinkelland	€ 233,40
Haaksbergen	€ 320,04 (raadsvoorstel)
Enschede	€ 179,04
Almelo	€ 194,91
Hof van Twente	€ 280,20
Rijssen-Holten	€ 183
Oldenzaal	€ 166,08
Berkelland	eigenaar € 175,45, gebruiker € 195,95

Conclusie: Haaksbergen hoort tot de gemeenten met de hogere tarieven. Maar dat is niet altijd zo geweest. 6 jaar geleden zou Haaksbergen met een tarief van bijna € 159 ergens in de middenmoot hebben verkeerd.

Tarieven voor rioolrechten kunnen per gemeente verschillen. Oorzaken voor deze verschillen kunnen zijn: ¹¹

- wen hoog voorzieningenniveau binnen de gemeenten ten opzichte van andere gemeenten;
- de mate van afkoppeling van het hemelwater;
- meerkernigheid, met als gevolg een complexe infrastructuur.

Welnu, Haaksbergen heeft een hoge aansluitingsgraad, heeft een relatief hoog voorzieningenniveau en heeft meerkernigheid met een relatief groot buitengebied. Dit zou moeten betekenen dat het tarief voor rioolrecht aan de bovenkant van het gemiddelde zou moeten zijn. In ieder geval tot en met 2011 was hiervan geen sprake.

De financiële middelen die nodig zijn om alle taken van het rioleringsbeheer te kunnen uitvoeren, worden opgebracht door een 100% kostendekkende rioolheffing. In 2012 bedraagt de hoogte van deze heffing € 230,30 voor vrijwel alle huishoudens en de meeste bedrijven in de gemeente Haaksbergen.

6.1 Benchmark rioleringszorg

Stichting RIONED heeft in 2010 een grootschalige benchmark uitgevoerd. Alle gemeenten hebben meegedaan. De resultaten geven een indruk hoe een gemeente omgaat met de rioleringszorg.

De indruk is slechts globaal omdat resultaten worden uitgedrukt in soms verwarrende verzamelbegrippen en soms alleen gelden voor het meetjaar 2009. Desalniettemin is het een nuttige meting en zijn voor sommige gemeenten enkele opvallende uitkomsten te noteren die een verantwoording vragen of een koerswijziging.

Bij de resultaten van de gemeente Haaksbergen overheerst het beeld dat de gemeente behoorlijk op koers ligt met het rioleringsbeheer en in de pas loopt met landelijke gemiddelden.

Twee punten vallen op en vragen aandacht.

Een opmerkelijk punt is dat de binnendienst het werk moet doen met ongeveer de helft van het normaal te verwachten aantal medewerkers. Dit stemt overeen met de check in dit GRP waaruit de krappe bezetting blijkt.

Tweede punt is dat de gemeente Haaksbergen volgens de opgave bij de benchmark relatief weinig rioolvervanging en rioolrenovatie heeft gepland, terwijl tegelijkertijd relatief veel geld wordt uitgegeven aan reparaties. Dit leidt tot de negatieve indruk dat de beherende organisatie moeite heeft grote opgaven vooruit te programmeren

¹¹ Rekenkamerbrief nr. 5: Rioolrechten, gemeente Hardenberg, november 2008

en relatief veel energie steekt in het reageren op incidenten. Of tot de positieve indruk dat bewust is gekozen de levensduur van bestaande riolen zoveel mogelijk te verlengen met reparaties om zodoende kapitaalvernietiging door onnodig vroege vervanging te voorkomen.

Landelijk benchmark totale kosten (Rioned benchmark riolering 2010)

Kapitaallasten	41%
Directe investeringen	14%
Beheerkosten	45%
Waarvan:	
personeelskosten	16%
Onderzoekskosten	2%
Reparatiekosten	8%
Overige beheerskosten	18%

In de jaren 70 werd in de algemene uitkering een verfijningsuitkering rioleren ingevoerd. De verfijningsuitkering is een algemeen dekkingsmiddel en hoeft niet meegenomen te worden bij de berekening van het rioolrecht. De meeste gemeenten hebben dit wel gedaan. De verfijningsuitkering bevindt zich in een aflopende fase. De toegang tot de regeling is al jarenlang afgesloten. Ook dit heeft een opwaarts effect op de rioolheffing.

Benchmark riolering 2013: belangrijkste ontwikkelingen ten opzichte van de benchmark 2010:

- rioolvervanging en -renovatie zijn toegenomen;
- waterkwaliteitsinvesteringen zijn afgenomen;
- onverminderd aandacht voor wateroverlast en klimaatadaptatie;
- afname aantal medewerkers, met name door minder inhuur;
- afname van de stijging van de rioolheffing, al blijft stijging op de middellange termijn noodzakelijk;
- lagere rente zorgt voor lager dan verwachte kapitaallasten;
- netto opbouw van voorzieningen voor toekomstige vervanging is veranderd in beperkt onttrekken;
- er is een grote focus ontstaan op samenwerking en doelmatigheid.

De sterke punten van de rioleringszorg, die worden gesignaleerd in de benchmark:

- rioolvervanging is op peil;
- kwaliteitsniveau is onveranderd hoog;
- gemeenten doen aanpassingen om hevige neerslag goed te kunnen verwerken;
- gebruikers begrijpen nut van het riool;
- stijging tarieven blijft beperkt (de gemeente Haaksbergen vormt hier een uitzondering op).

Aandachtspunten die worden gesignaleerd zijn:

- risico van doorslaan bezuinigingen;
- financiering moet toekomstbestendig zijn;
- goed opdrachtgeverschap is cruciaal.

Conclusie: Haaksbergen is de laatste jaren een relatief dure gemeente geworden qua tariefstelling voor riolering. De laatste jaren heeft een inhaalslag plaatsgevonden met betrekking tot investeringen, onderhoud en het bijvullen van de voorziening riolering. Dat zorgt voor een extra stijging van het tarief.

In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak doelmatig en doeltreffend geweest? De betrokkenen vinden dit een onmogelijke vraag. Wat is doelmatig en wat is doeltreffend? Een ieder zou dat anders formuleren. "De doelmatigheid is in

het geding als de investeringen laag zijn gehouden. Onderhoud wordt dan erg duur. Dus zijn, overigens met de kennis van nu, niet de goede beslissingen genomen. Het had achteraf efficiënter gekund. De focus was om binnen zo kort mogelijke tijd zo veel mogelijk aansluitingen te realiseren. Dat was doeltreffendheid. Doelmatigheid was hier vers 2. Het parool was toen: septic tanks uit de grond en zo snel mogelijk de riolering uitrollen over het buitengebied tegen zo laag mogelijke kosten. Er is toen een goed systeem aangelegd. Maar wel een systeem dat weinig rekening hield met de toekomst. En na 12 tot 15 jaar kwamen de onderhoudskosten. En nu is men bezig die onderhoudskosten te optimaliseren.”

7. Informatievoorziening aan de raad

In hoeverre is de gemeenteraad in staat geweest om invulling te geven aan zijn controlerende rol?

Dit gebeurt met name in de producten van de P&C-cyclus (begroting, tussentijdse rapportages en jaarrekening) en door het vaststellen van de diverse GRP's.

Voor de rest heeft het rioolbeleid niet erg hoog op de politieke agenda gestaan. Een globaal onderzoek van de begrotingen 2004 tot en met 2014 laat zien dat er niet bijzonder veel aandacht wordt besteed aan het rioolbeleid.

Pas bij het vaststellen van het GRP 2013-2016 is er de nodige aandacht besteed aan het rioleringsbeleid. Een amendement is aangenomen bij de behandeling van de begroting 2013 om de aangekondigde stijging van het tarief te beperken. En dat terwijl de financiële speelruimte (de omvang van de voorziening egalisatie riolering) toch zeer beperkt is.

Hoe is de raad er daadwerkelijk bij betrokken? "Wij hebben aan de raad de kaders voorgesteld. Daarop zijn de keuzes gebaseerd. Deze kaders en de keuzes die daarop gemaakt zijn, zijn vervolgens zonder echte discussie in de raad vastgesteld. Daarnaast zijn wij de discussie gestart over de heffingsgrondslag. Daar zijn weliswaar veel vragen over gesteld door de raad, maar het eind van het verhaal was dat er nog niets mee werd gedaan. Een discussie is niet echt gevoerd. De discussie in de raad ging met name over het verleden. Er was geen sprake van een fundamentele discussie zoals het zou kunnen en moeten zijn. Men heeft het oordeel van de inhoudelijke experts gevolgd."

Bovendien: "er komt ook nog een tussentijdse evaluatie om de raad de kans te geven het beleid bij te stellen".

Conclusie: de informatievoorziening aan de raad is (te) globaal. Iets wat de raad overigens tot op heden zelf niet echt als een probleem heeft gezien.

8. Normenkader

In hoofdstuk 2 zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- Beleid en organisatie** In hoeverre is het beleid op het gebied van riolering goed geformuleerd en onderbouwd?
In hoeverre is de raad in staat gesteld invulling te geven aan haar kaderstellende rol?
- Kosten en uitvoering** In hoeverre wordt de rioleringstaak gebudgetteerd en wordt hij ook binnen de bestaande budgetten uitgevoerd?
In hoeverre zijn de kosten van de rioleringstaak redelijk in vergelijking met die van vergelijkbare gemeenten en is er een verklaring voor evt. kostenverschillen?
In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak goed onderbouwd?
In hoeverre is de uitvoering van de rioleringstaak doeltreffend en doelmatig geweest?
- Informatievoorziening aan de raad** In hoeverre is de gemeenteraad in staat geweest om invulling te geven aan haar controlerende rol?

Toetsing aan het normenkader leidt tot de volgende resultaten:

Beleid en organisatie

- *Gemeenten beschikken over rioleringsplannen conform artikel 4.22 Wet milieubeheer (+)*
Haaksbergen beschikt over een recent door de raad vastgesteld GRP, waarin tevens rekening is gehouden met de meest recente wet- en regelgeving. Daarvoor waren GRP's vastgesteld in 2008 (tot en met 2012).
- *Maatregelen in GRP zijn voldoende onderbouwd (+)*
In het GRP worden de maatregelen uitvoerig toegelicht. De raad is voldoende in de gelegenheid gesteld om zijn wensen en bedenkingen in te brengen.
- *Doelstellingen en kwaliteitseisen geformuleerd in rioleringsplan (+/-)*
Kwaliteitseisen wel, voor doelmatigheidseisen is minder belangstelling.
- *Doelstellingen rioleringsbeleid zijn integraal opgenomen in milieubeleid en integraal waterbeheer (+/-)*
Niet integraal, maar worden er wel in meegenomen. Er is sprake van afstemming tussen de nota's zonder dat ze één op één met elkaar verbonden zijn.

Kosten en uitvoering

- *Inzicht in de kwaliteit van de bestaande riolering (periodieke inspecties) (+/-)*
Jaarlijks vinden slechts inspecties plaats op een beperkt percentage van het gemeentelijk rioleringsbezit. Wel wordt prioriteit gelegd bij de inspectie van rioleringen die naar verwachting een kortere levensduur hebben dan wel een hoge leeftijd.
- *Beschikken over voldoende deskundigheid voor beleid en uitvoering van werk vs. gebruik externe deskundigen (-)*
Het onderhoudswerk is gedeeltelijk uitbesteed. Verder wordt gesproken over onderbezetting. Dat brengt op zijn minst risico's met zich mee voor de uitvoering van het werk.
- *Voldoende inzicht in kosten langere termijn (+/-)*

Het GRP 2013-2016 stipt dit wel aan, maar geeft geen uitvoerige meerjarenplanning en –raming. Er zijn wel stappen gemaakt ten opzichte van enkele jaren geleden

- *Evenredige verdeling lasten huidig en toekomstig gebruik (-/-)*
Daar is geen sprake van. In het afgelopen 10 jaar heeft men geprobeerd de lasten laag te houden door afschrijvingstermijnen te verlengen, door (tijdelijk) niet af te schrijven en door de voorziening af te bouwen, zelfs tot een negatief niveau. Bovendien lagen de investeringen op een zeer laag niveau. Nu investeert men meer en probeert men zelfs investeringen in riolering in één keer af te schrijven. Deze schoksgewijze wijziging in het toerekenen van kosten heeft geleid tot een zeer forse verhoging van het tarief.
- *Tariefcomponenten zijn conform geldende regelgeving (+)*
De (herziene) wet staat toe dat rioolbelasting wordt geheven, rekening houdend met het inkomen. Aansluiting bij de WOZ-waarde van de woningen ligt hierbij voor de hand. Wel kan dit uitgangspunt deels in strijd zijn met het principe 'de vervuiler betaalt'.
- *Uitvoering van het rioleringsbeleid doelmatig en doeltreffend (-)*
Achteraf zijn niet de juiste keuzes gemaakt. Er is gefocust op onderhoud in plaats van vernieuwing. Daarvoor zijn in hoog tempo voorzieningen aangelegd, waarbij men zich minder heeft bekommerd om de duurzaamheid. Dit heeft ook weer op termijn tot hogere onderhoudskosten geleid.

Informatievoorziening aan de raad

- *Inzicht in bereiken van inhoudelijke doelstellingen (jaarrapportages) (-)*
Onvoldoende. In de jaarrekeningen wordt slechts globaal ingegaan op het verloop van de investeringen en de uitvoering van de jaarplannen. Ook is jarenlang een negatief saldo geaccepteerd van de voorziening exploitatie riolering. Iets wat feitelijk in strijd is met het Besluit Begroting en Verantwoording.

9. Conclusies

Het GRP 2013-2016 is het eerste verbrede GRP voor de gemeente Haaksbergen, waarbij behalve naar afvalwater ook wordt gekeken naar hemelwater en grondwater. Nieuw is ook dat het oude rioolrecht wordt vervangen door een nieuwe verbrede rioolheffing.

In het GRP 2013-2016 staat aangegeven dat voor de komende jaren moet worden gerekend met de oude lasten en met de kosten voor exploitatie van de bestaande riolering en gemalen, de aanzienlijke kosten voor onderhoud van de drukriolering in het buitengebied en de kosten voor rioolrenovatie in de kernen. Dit alles leidt tot de noodzaak de rioolheffing te verhogen.

Daarnaast zijn er beleidswijzigingen doorgevoerd gericht op een doelmatig rioleringsbeheer om te kunnen volstaan met een minder forse verhoging van de rioolheffing. Daarbij moet worden gedacht aan:

- verouderde riolen dikwijls 'relinen' in plaats van vervangen;
- afkoppelen van hemelwater met kleinschalige technieken in de openbare ruimte en maatregelen door de particulieren, in plaats van kostbare grootschalige systemen;
- lager uurtarief voor eigen personeel door minder overhead toe te rekenen;
- kosten voor het kwijtscheldingbeleid niet verdisconteren in de hoogte van de rioolheffing, maar bekostigen vanuit sociale middelen.

Zijn dit terechte maatregelen? Het lagere uurtarief door minder toerekening van overhead lijkt meer op een cosmetische dan een daadwerkelijk effectieve ingreep. De lagere overhead moet in dat geval door een hogere in de 'algemene dienst' gecompenseerd worden. Dat geldt ook voor de kosten van kwijtscheldingbeleid. De voorziening egalisatie riolering is tot voor kort in een hoog tempo leeggehaald en vertoonde zelfs enkele jaren lang een negatief saldo. Iets wat feitelijk in strijd is met het Besluit Begroting en Verantwoording en waar de accountant pas enkele jaren geleden kritische opmerkingen over maakte.

Ook met de afschrijvingsmethodiek is creatief omgegaan. In de afgelopen jaren is gewerkt met uitgestelde afschrijving om een negatieve stand van de voorziening te voorkomen. Het is als een bobbel in het vloerkleed die vooruit geschoven is en nu onvermijdelijk leidt tot een hogere rioolheffing.

Het uitblijven van investeringen heeft bovendien tot gevolg gehad dat achterstanden zijn opgelopen. Het GRP 2013-2016 geeft het volgende aan: "Omdat er sprake is van enige achterstand bij de renovaties van de rioolgemalen en omdat door de leeftijdsopbouw eerstkomende jaren extra renovaties noodzakelijk zijn, wordt gerekend met een eenmalige extra post van € 1.000.000 voor de rioolgemalen in 2013.

Verder loopt nog het project van het verbeteren van de afvoer naar de zuivering middels een groter transportriool en een ringleiding voor de gemaalinjecties. Hiermee is, naast eerder gevoteerde kredieten, in komende planperiode nog € 900.000 gemoed.

Tot slot wordt gerekend met € 2.000.000 aan maatregelen in de planperiode voor opvang van extreme buien in buurten waar geen 'relining' of vervanging aan de orde is.

De conclusie ligt voor de hand: doordat investeringen slechts minimaal hebben plaatsgevonden, er creatief is omgegaan met afschrijvingstermijnen en bovendien de rioolheffing kunstmatig laag is gehouden, zijn aanzienlijke extra inspanningen noodzakelijk om de opgelopen achterstanden in te lopen. Bovendien zijn mede

daardoor de onderhoudskosten vrij hoog. Dit alles heeft tot gevolg dat forse tariefstijgingen noodzakelijk zijn en dus ook zijn uitgevoerd.

Daarentegen hebben wij geen directe aanwijzingen gevonden dat er inefficiënt is gewerkt. Met een minimale bezetting en opvang van piekbelastingen door externen heeft men zich kunnen redden.

De meerkernigheid van Haaksbergen, gecombineerd met een hoog voorzieningenniveau, met name voor het buitengebied, en de hoge onderhoudskosten zouden moeten leiden tot een relatief hoog tarief. Maar tot 2013 was daarvan geen sprake. Tariefstijgingen bleven tot het uiterste beperkt.

Daardoor werden investeringen uitgesteld, de voorziening leeggehaald en kosten zoveel mogelijk op de algemene dienst gedrukt.

Tenslotte is de belangstelling vanuit de raad voor het rioolbeleid minimaal geweest. De raad heeft weliswaar ingestemd met de meeste noodzakelijke tariefverhogingen, maar heeft meestal weinig aandacht getoond voor het beleid dat tot de huidige situatie heeft geleid.

Het college tenslotte heeft zich teveel laten leiden door de (impliciete) wens om het tarief niet teveel te laten oplopen "om zo de burger niet onnodig te belasten". Het besef dat het echt anders moest, kwam pas na 2009 en werd pas daadwerkelijk beleid in 2012. Daardoor werd de schok voor raad en burger veel groter dan hij had kunnen zijn.

Het in het GRP gekozen 'doelmatige scenario' lijkt een goede keuze. De keuze is in ieder geval goed onderbouwd en logisch beredeneerd.

10. Aanbevelingen

Uit de getrokken conclusies vloeien de volgende aanbevelingen voort:

1. handhaaf het huidige GRP 2013-2016, maar zorg wel voor een evaluatiemoment eind 2014. Betrek de raad daar nauw bij;
2. hanteer een kostendekkend tarief, waarbij de integrale kosten worden meegenomen. Wees open en transparant bij de berekening van het noodzakelijke tarief. Voor mensen met een laag inkomen kan het minimabeleid soelaas bieden. Het is niet meer dan logisch dat de kosten voor minimabeleid bij de tariefbepaling worden meegenomen. Anders krijg je een kostendekking die minder is dan 100% en ten koste gaat van het overig gemeentelijk beleid;
3. inventariseer de benodigde investeringen voor een langere periode. Onderzoek daarbij de mogelijkheid deze investeringen zodanig in de tijd te spreiden, dat gebruik kan worden gemaakt van een zogenaamd ideaalcomplex. Investeringen worden in één termijn ten laste van de exploitatie gebracht, maar de lasten worden door de gelijke spreiding van investeringen stabiel gehouden. Bovendien worden latere generaties niet belast met de lasten van investeringen in riolering die nu worden gedaan;
4. aanvaard dat een hoog voorzieningenniveau en meerkernigheid tot een relatief hoog tarief leiden en probeer niet ten koste van alles te focussen op de laagste lasten voor de burger;
5. besteed meer aandacht aan riolering in de diverse producten van de P&C cyclus, zodat de raad in de gemaakte afwegingen wordt 'meegenomen'.

Literatuurlijst

Riolering in Zaanstad, juli 2012, Rekenkamer Zaanstad.

Onderzoek rioolbeleid , november 2002, gemeentelijke rekenkamer Nijmegen.

Er valt wat te kiezen, rioleringsbeleid en –beheer in zeven gemeenten, augustus 2011, Rekenkamer West Brabant.

Riolering in beeld, benchmark rioleringszorg, Stichting Rioned, november 2013.

Riolering in beeld, benchmark rioleringszorg, Stichting Rioned, november 2010.

Begrotingen 2002 t/m 2014, gemeente Haaksbergen.

Rekenkamerbrief nr. 5; Rioolrechten, Rekenkamer gemeente Hardenberg, november 2008.

Riolering en het besluit Begroting en Verantwoording, Stichting BBV/Rioned , 2012.

GRP Tubbergen en Dinkelland, Gemeentelijk Rioleringsplan 2013-2018,

Noaberkracht 2012.

Regiorapportage t.b.v. samen werken in de afvalwaterketen, Stichting Rioned, 28 november 2013.

Benchmark rioleringszorg Gemeenterapport Haaksbergen 2013.

Interviews met direct betrokkenen bij gemeente, zowel ambtelijk als bestuurlijk, maart 2014.

Lijst van afkortingen

GRP	Gemeentelijk Rioleringsplan.
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewater.
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording, de 'boekhoudregels' voor de gemeente.
WOZ	Waardering Onroerende Zaken;.
MBO	Middelbaar Beroeps Onderwijs.
HBO	Hoger Beroeps Onderwijs.
WADI	Soort greppel in stedelijk gebied, bestemd voor waterafvoer.
Rioned	Organisatie, die zich onder meer bezighoudt met onderzoeken naar de kosten van riolering van gemeenten.
P&C cyclus	Planning en controlcyclus van de gemeente: kadernota, begroting, tussentijdse rapportages, jaarverslag.

Bestuurlijk wederhoor



Rekenkamercommissie
t.a.v. het secretariaat
Markt 3
7481 HS HAAKSBERGEN

Uw kenmerk :
Uw datum :
Behandeld door : Frühling, Karel
Telefoonnummer : 053-5734567

Ons kenmerk : *uit 14.12.18J*
Aantal bijlagen :
Datum : 14 AUG. 2014

Onderwerp: bestuurlijke wederhoor op conceptrapport 'GOEDKOOP IS DUURKOOP?'

Geachte Rekenkamercommissie,

Hierbij ontvangt u onze reactie op de conclusies en aanbevelingen van bovengenoemd rapport.

Allereerst merken wij op dat u een uitgebreid onderzoek gedaan heeft. Na beantwoording van de geformuleerde onderzoeksvragen komt u met een aantal conclusies en aanbevelingen. Wij beperken onze reactie verder tot deze conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Wij destilleren uit uw rapport de volgende conclusies:

- Doordat in de beschouwde periode (2002-2013) investeringen slechts minimaal hebben plaatsgevonden, de afschrijvingstermijnen gemaximaliseerd zijn en de rioolheffing zo laag mogelijk is gehouden, zijn extra kosten en werkzaamheden noodzakelijk om de opgelopen achterstanden in te lopen. Bovendien zijn mede daardoor de onderhoudskosten vrij hoog. Dit alles had tot gevolg dat forse tariefstijgingen noodzakelijk waren en dus ook zijn doorgevoerd.
- Daarentegen heeft de rekenkamercommissie geen directe aanwijzingen gevonden dat er inefficiënt is gewerkt. Met een minimale bezetting en opvang van piekbelastingen door externe heeft de gemeente zich kunnen redden.
- Het in het GRP 2013-2016 gekozen 'doelmatig scenario' lijkt een goede keuze. De keuze is in ieder geval goed onderbouwd en logisch beredeneerd.

Deze conclusies onderschrijven wij. Ze zijn helder en ondersteunen ons bij de ingeslagen weg om te bouwen aan een kwalitatief goed systeem tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

Gemeentehuis Haaksbergen
Postbus 102 7480 AC Haaksbergen, Markt 3 7481 HS Haaksbergen, Tel: 053-5734567, Fax: 053-5728075
Website: www.Haaksbergen.nl E-mail: gemeente@Haaksbergen.nl
Openingslijden: maandag t/m vrijdag 8.30-12.30, dinsdag 17.00-19.00 uur
IBAN NL56 BNGH 026.50.03.194

Aanbeveling 1: evaluatiemoment

Ook wij vinden het nuttig om het beleid halverwege de looptijd te evalueren. Voor ons is het vanzelfsprekend om de raad daarbij te betrekken. Dit hebben we gepland voor december 2014

Aanbeveling 2: kwijtscheldingen rioolheffing

Het coalitieprogramma stelt dat we het sociale domein zoveel mogelijk willen ontzien. Dus met het coalitieprogramma in gedachten past het ons goed om de kwijtscheldingen rioolheffing mee te blijven nemen in de berekening van het tarief.

Aanbeveling 3: belast toekomstige generaties niet

Het huidige GRP 2013-2016 streeft naar een zo stabiel mogelijke financiële toekomst voor het stelsel. Hierbij hoort ook dat we lasten niet wegschuiven naar de toekomst (toekomstige generaties). Een deel van de huidige hoge lasten is ontstaan doordat in het verleden die keuze wel zo is gemaakt.

Aanbeveling 4: aanvaarding


Alles heeft zijn prijs. Ook wij vinden het goed om te aanvaarden dat het streven naar een laag kostenniveau niet automatisch leidt tot de laagste lasten voor de burger.

Aanbeveling 5: meer aandacht voor riolering

Ook wij vinden een goede informatievoorziening van de raad belangrijk. Wij gaan op zoek naar mogelijkheden om dit te optimaliseren.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,


M.E. Kragting-de Groot
logo-secretaris


dr. J.C. Gerritsen
burgemeester

Reactie op het bestuurlijk wederhoor

De Rekenkamercommissie constateert verheugd dat het college de conclusies die in het rapport staan opgenomen volledig deelt.

Daarnaast nemen wij met genoeg kennis van de toezeggingen die in de brief door het college worden gedaan dat een evaluatie van het huidige beleid op stapel staat voor december 2014 en dat de informatievoorziening aan de raad zal worden geoptimaliseerd.

Wij zijn van mening dat het college hiermee, anticiperend op de raadsbehandeling, recht doet aan de conclusies van het rapport.