

# **Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009**

dr. C. Hoeben  
COELO

COELO  
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden  
Faculteit der Economische Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen  
www.coelo.nl

COELO-rapport 09-03  
September 2009

ISBN 978-90-76276-56-4

© COELO, Groningen, 2009

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

---

# Inhoud

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Inhoud .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>0. Voorwoord .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1. Inleiding .....</b>  | <b>6</b>  |
| 1.1. Algemeen  | 6         |
| 1.2. Vraagstelling   | 7         |
| 1.3. Opbouw rapport  | 7         |
| <b>2. Reinigingsheffing en Afvalfonds .....</b>                              | <b>8</b>  |
| 2.1. Achtergrond reinigingsheffing   | 8         |
| 2.2. Producentenverantwoordelijkheid Verpakkingen en Afvalfonds              | 9         |
| 2.3. Conclusie   | 13        |
| <b>3. Achtergronden tariefontwikkeling reinigingsheffing 2008-2009 .....</b> | <b>15</b> |
| 3.1. Algemeen  | 15        |
| 3.2. Methode   | 15        |
| 3.3. Tariefontwikkeling reinigingsheffing                                    | 16        |
| 3.4. Oorzaken voor tariefdaling of -stijging algemeen                        | 17        |
| 3.5. Oorzaken dalende tarieven in 2009                                       | 21        |
| 3.6. Afvalfonds  | 22        |
| 3.7. Conclusie   | 24        |
| <b>4. Conclusies .....</b>   | <b>26</b> |



---

## **0. Voorwoord**

---

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De auteur dankt alle medewerkers bij de gemeenten die informatie hebben verstrekt ten aanzien van de ontwikkeling van de tarieven van de reinigingsheffing en de uitkering uit het Afvalfonds en Paul Christiaens en Matthijs Pijnacker van Stichting Nedvang voor informatie over verrekenprijzen aan gemeenten. Ook dankt de auteur Maarten Allers en Ron Stam voor commentaar op een eerdere versie van het rapport. De verantwoordelijkheid voor eventuele onvolkomenheden berust bij de auteur.

---

# 1. Inleiding

---

## 1.1. Algemeen

In 2007 sloten het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), het georganiseerde bedrijfsleven en de VNG een overeenkomst over de verantwoordelijkheid voor de inzameling van verpakkingen en zwerfafval, en voor de bekostiging hiervan. Het bedrijfsleven is nu verantwoordelijk voor gescheiden inzameling en hergebruik van verpakkingen. Het bedrijfsleven betaalt hiervoor een belasting op het verpakkingsmateriaal van de producten. De kosten hiervan kunnen worden doorberekend aan de consumenten. De opbrengst uit de verpakkingenbelasting gaat naar het Rijk en wordt deels gestort een nieuw opgericht Afvalfonds.

Huishoudens betalen gemeenten voor de verwijdering en verwerking van huishoudelijk afval via een reinigingsheffing en in sommige gemeenten deels via de OZB. De meeste gemeenten hanteren een afvalstoffenheffing; enkele gemeenten kennen in plaats hiervan een reinigingsrecht voor huishoudens. Gemeenten zorgen voor het zo veel mogelijk gescheiden inzamelen van de verpakkingen. Papier, karton en glas worden al gescheiden ingezameld. De gescheiden inzameling van kunststofafval moet in veel gemeenten nog in gang worden gezet. Gemeenten ontvangen in 2009 voor het eerst een vergoeding uit het Afvalfonds.

In de Tweede Kamer is de vrees geuit dat consumenten twee keer zullen moeten betalen voor de verwerking van verpakkingsmateriaal, namelijk via verpakkingsbelasting (die producenten doorberekenen aan consumenten door de prijs van producten iets te verhogen) en via de reinigingsheffing. Kamerleden hebben de verwachting geuit dat de reinigingsheffing kan dalen omdat gemeenten een vergoeding ontvangen uit het Afvalfonds. Het kabinet heeft toegezegd na te zullen gaan of de reinigingsheffing inderdaad daalt.

In het verleden is gebleken dat de ontwikkeling van de tarieven van de reinigingsheffing van verschillende factoren afhankelijk is. Omdat de reinigingsheffing maximaal kostendekkend mag zijn, en dat in veel gemeenten ook is, betekent een daling van de kosten - om wat voor reden dan ook - al snel dat ook het tarief daalt.

Daarnaast is in de overeenkomst afgesproken dat de wet Milieubeheer wordt aangepast, waardoor gemeenten voortaan ook de kosten van het inzamelen van zwerfafval kunnen bekostigen uit de reinigingsheffing. Dit gebeurde tot nu toe vooral uit de algemene middelen. De overeenkomst zou per saldo dus tot hogere tarieven van de reinigingsheffing kunnen leiden.

Het simpelweg monitoren van de ontwikkeling van de reinigingsheffing geeft daarom weinig inzicht in de redenen voor de gevonden trend. In dit rapport worden de resultaten weergegeven van een onderzoek naar de achtergronden van tariefontwikkeling van de reinigingsheffing in gemeenten van 2008 op 2009.

## **1.2. Vraagstelling**

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

**Wat is de invloed van het verpakkingenconvenant op de hoogte van de reinigingsheffing van gemeenten in 2009?**

Deelvragen zijn:

1. Hoe ontwikkelt de reinigingsheffing zich van 2008 op 2009?
2. Welke redenen geven gemeenten aan voor deze ontwikkelingen?
3. Welke rol speelt de overeenkomst en het Afvalfonds bij deze ontwikkelingen?

## **1.3. Opbouw rapport**

Hoofdstuk 2 bespreekt de achtergronden van de reinigingsheffing, de producentenverantwoordelijkheid op het gebied van verpakkingen en het Afvalfonds. Hoofdstuk 3 analyseert eerst de ontwikkeling van de tarieven in de afgelopen jaren en van 2008 op 2009 in het bijzonder. Daarna wordt weergegeven wat de achtergronden zijn bij de ontwikkeling van de tarieven van 2008 op 2009. Vervolgens wordt ingegaan op de rol die het Afvalfonds daarbij speelt. Hoofdstuk 4 vat de conclusies samen.

---

## 2. Reinigingsheffing en Afvalfonds

---

### 2.1. Achtergrond reinigingsheffing

Gemeenten zijn op basis van de Wet milieubeheer verplicht om er voor te zorgen dat afval wordt ingezameld bij huishoudens. Om de kosten te dekken mogen zij gebruik maken van een reinigingsheffing voor huishoudens. De reinigingsheffing kan bestaan uit een reinigingsrecht<sup>1</sup> of een afvalstoffenheffing.<sup>2</sup> De afvalstoffenheffing heeft in juridische zin een belastingkarakter: er dient te worden betaald, ongeacht of er daadwerkelijk afval wordt aangeboden. Bij het reinigingsrecht is alleen diegene belastingplichtig die van de reinigingsdienst (of afvalcontainers) gebruik maakt. De meeste gemeenten hanteren voor huishoudens een afvalstoffenheffing, een zeer klein aantal gemeenten hanteert een reinigingsrecht. Bedrijven betalen veelal reinigingsrecht wanneer zij de afvalinzameling laten regelen door de gemeente. Bedrijven zijn echter niet verplicht om dit door de gemeente te laten doen en gemeenten zijn op hun beurt niet verplicht deze dienst aan bedrijven aan te bieden.

Gemeenten hanteren uiteenlopende tariefsystemen voor de reinigingsheffingen. In meer dan de helft van de gemeenten is het tarief afhankelijk van de grootte van het huishouden.<sup>3</sup> Daarnaast is er een groeiend aantal gemeenten waar het tarief afhankelijk is van de hoeveelheid aangeboden afval. In deze gemeenten betaalt men een bedrag dat afhankelijk is van het aantal afvalzakken, het aantal kilo's of de volume van de afvalbak en het aantal keren dat deze aan de straat wordt gezet.

Beide reinigingsheffingen zijn bestemmingsheffingen: de geraamde baten mogen niet hoger zijn dan de geraamde lasten van de afvalinzameling en -verwerking.<sup>4</sup> Desgewenst mogen gemeenten wel algemene middelen in zetten om deze lasten te dekken. De mate waarin de baten uit de reinigingsheffing de lasten dekken wordt uitgedrukt in een dekkingspercentage. Eemshoek kent in 2009 het laagste kostendekkingspercentage (6,3 procent). 86 procent van de gemeenten gaan bij de tariefbepaling uit van volledige kostendekking.

Wanneer een gemeente streeft naar volledige kostendekking kan een verlaging van de kosten of het ontvangen van een tegemoetkoming in de kosten (zoals nu uit het Afvalfonds) tot gevolg hebben dat de tarieven worden aangepast. Aangezien geraamde opbrengsten niet hoger mogen zijn dan geraamde lasten betekent een verlaging van de kosten immers al snel lagere tarieven. Ook wanneer sprake is van onvolledige kostendekking kunnen dalende kosten leiden tot lagere tarieven wanneer de gemeente een deel van de kosten wil blijven dekken uit de algemene middelen.

---

<sup>1</sup> Op basis van de Gemeentewet artikel 229, eerste lid.

<sup>2</sup> Op basis van de Wet milieubeheer, artikel 15.33.

<sup>3</sup> Zie M.A. Allers, C. Hoeben, A.S. Zeilstra. *Atlas van de Lokale Lasten 2009*. Groningen: Coelo.

<sup>4</sup> Gemeentewet artikel 229 b.



Wanneer een egaliseringsreserve of -voorziening<sup>5</sup> voor de afvalstoffenheffing echter lager is dan gewenst, kan de gemeente de extra opbrengst ook doteren aan deze reserve of voorziening. Een verhoging van de kosten hoeft om dezelfde reden niet te betekenen dat de tarieven meteen stijgen. Een gemeente kan op dat moment de egaliseringsreserve of -voorziening inzetten om de extra kosten (tijdelijk) op te vangen. Wanneer de kosten sterk stijgen betekent het volledig doorberekenen van de hogere kosten een sterke stijging van de tarieven van de reinigingsheffing en daarmee van de lokale lasten.

## **2.2. Producentenverantwoordelijkheid Verpakkingen en Afvalfonds**

Het afval dat gemeenten inzamelen bij huishoudens bestaat voor een deel uit verpakkingsmateriaal. Sinds 2006 zijn producenten verantwoordelijk voor de inzameling en het hergebruik van dit verpakkingsmateriaal, maar gemeenten blijven de inzameling verzorgen.<sup>6</sup> Omdat gemeenten hierdoor kosten maken ontvangen zij een vergoeding die wordt bekostigd uit een Afvalfonds. Het geld in het Afvalfonds is afkomstig uit een verpakkingsbelasting. Bedrijven betalen deze verpakkingsbelasting voor het gebruik van verpakkingen. Bedrijven kunnen de kosten van de belasting doorberekenen aan consumenten door de prijzen van producten te verhogen.

De opbrengst uit de verpakkingsbelasting gaat naar het Rijk. Een deel van de opbrengst wordt gestort in een Afvalfonds. Naast het geld dat gemeenten ontvangen voor de inzameling van het verpakkingsmateriaal wordt het Afvalfonds onder meer gebruikt om de kosten te dekken die het verpakkende bedrijfsleven maakt voor de organisatie en de uitvoering van de overeenkomst, om de kosten te dekken die de stichting Afvalfonds maakt, en wordt uit het Afvalfonds de bijdrage van het bedrijfsleven betaald aan de uitvoering van het Impulsprogramma Zwerfafval.<sup>7</sup>

In juli 2007 is overeenstemming bereikt over de vergoeding die gemeenten ontvangen voor de inzameling van metalen, glazen, papieren en kartonnen verpakkingsmaterialen.<sup>8</sup> De vergoeding is weergegeven in box 1. Voor de meeste soorten verpakkingen geldt dat alleen geld wordt uitgekeerd wanneer de marktprijs lager is dan een afgesproken niveau. De vergoeding bestaat uit een aanvulling tot deze afgesproken prijs. Gemeenten hebben te maken met uiteenlopende marktprijzen. Nedvang, de stichting die namens het bedrijfsleven uitvoering geeft aan de producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen, bepaald van welke marktprijs wordt uitgegaan en welke vergoeding gemeenten dus ontvangen. Wanneer de prijzen stijgen boven de afgesproken marktprijs ontvangen gemeenten geen uitkering uit het

---

<sup>5</sup> In programmabegrotingen van gemeenten worden zowel egaliseringsreserves als egaliseringsvoorzieningen genoemd.

<sup>6</sup> Dit is geregeld in het Besluit beheer verpakkingen en papier, kortweg Besluit verpakkingen.

<sup>7</sup> Staten-Generaal, vergaderjaar 2008–2009, 31 820, A en nr. 1, 11 december 2008. Het impulsprogramma Zwerfafval is een overeenkomst tussen VNO-NCW, VNG en VROM waarmee het zwerfafval moet worden teruggedrongen. Dit wil men bereiken via preventie (onder meer voorlichting), handhaving en effectiever opruimen van het afval. Zie Impulsprogramma zwerfafval 2007-2009.

<sup>8</sup> Raamovereenkomst VROM, bedrijfsleven en VNG, 27 juli 2007.

Afvalfonds. Wanneer de gemeente geld toe moet leggen om van het ingezamelde verpakkingsmateriaal af te komen (omdat de marktprijs erg laag is) zorgt het bedrijfsleven er voor dat het materiaal wordt afgenomen zonder dat de gemeente geld hoeft bij te leggen.

Daarnaast is er een vergoeding voor het inzamelen van kunststofafval. Het heeft echter tot januari 2009 geduurd voor hier overeenstemming over bestond. Dit komt mede doordat de scheiding van kunststofmaterialen van het overige afval in veel gemeenten nog moet worden opgestart. De kosten voor gemeenten zijn hierdoor veel hoger dan voor de overige afvalstromen. Er is over overeengekomen dat gemeenten 475 euro ontvangen per ton ingezameld kunststofafval wanneer het kunststofafval gescheiden wordt ingezameld.<sup>9</sup> Daarnaast ontvangen zij een vergoeding voor transport, communicatie en opstartkosten. De vergoeding voor de opstartkosten en communicatie bestaat uit een bedrag per inwoner (totaal 1,08 euro per inwoner) en wordt alleen uitgekeerd wanneer gemeenten kiezen voor bronscheiding en indien de gemeente de inzameling start voor 1 januari 2010. De vergoeding voor transportkosten bedragen 1,50 euro per ton per kilometer vanaf de gemeentegrens.<sup>10</sup> Omdat er grote verschillen zijn tussen gemeenten kan het zijn dat deze vergoeding niet in alle gemeenten de kosten volledig dekt.<sup>11</sup>

In de raamovereenkomst is een inschatting gemaakt van de kosten die moeten worden gedekt uit het Afvalfonds. Voor de gescheiden inzameling in 2006 en 2007 is in totaal 48,8 miljoen euro begroot (23,1 miljoen euro in 2006 en 25,7 miljoen euro in 2007).<sup>12</sup> Voor deze twee jaren samen is dit bijna 7 euro per huishouden.<sup>13</sup> Het gaat hier echter om begrote bedragen. Het bedrag dat gemeenten werkelijk ontvangen is afhankelijk van de hoeveelheden ingezameld verpakkingsmateriaal en van andere factoren.

We hebben op basis van de hoeveelheden afval<sup>14</sup> en informatie van Nedvang een inschatting gemaakt van de bedragen die gemeenten in 2006 ontvangen voor het ingezamelde verpakkingsmateriaal. Het betreft hier een ruwe schatting want voor een aantal gemeenten ontbreekt de informatie. Ook bestaat de vergoeding niet alleen uit een vergoeding voor de hoeveelheden verpakkingsmateriaal die zijn ingezameld, maar kunnen gemeenten daarnaast een vergoeding per kilometer ontvangen (zie box 1). Hier is geen informatie over beschikbaar. De werkelijke uitkeringen kunnen daarom afwijken van de hier gemaakte inschattingen.<sup>15</sup>

---

<sup>9</sup> Enkele gemeenten in het Noorden van het land hebben besloten om het kunststofafval na inzameling te scheiden. Voor deze gemeenten geldt een andere vergoeding.

<sup>10</sup> VNG/ Nedvang 20 januari 2009.

<sup>11</sup> Zie ook *Onderzoek gemeentelijke inzameling kunststofverpakking*, December 2008, Arnhem: KplusV Organisatieadvies, blz. 87.

<sup>12</sup> Raamovereenkomst VROM, bedrijfsleven en VNG, 27 juli 2007, Annex 2.

<sup>13</sup> Er zijn in 2007 circa 7.190.000 huishoudens in Nederland (CBS, Statline).

<sup>14</sup> Bron: CBS, Statline

<sup>15</sup> Drie gemeenten hebben aan ons doorgegeven welk bedrag zij hebben ontvangen en dit blijkt wel enigszins overeen te komen met de bedragen die wij hier hebben berekend.

Ruwweg ontvangen gemeenten gemiddeld 2,30 euro per huishouden voor het verpakkingsmateriaal dat in 2006 is ingezameld. Dit verschilt tussen gemeenten van een bedrag van iets minder dan een euro tot iets meer dan 12 euro. Voor 2007 zou hier ongeveer een zelfde bedrag bij komen. Gemiddeld zouden gemeenten daarmee ongeveer 5 euro per persoon ontvangen als uitkering uit het Afvalfonds.

Vanaf 2008 wordt ook de vergoeding van de inzameling en recycling van kunststofafval meegenomen in de begroting. Voor 2008 gaat het om 52,9 miljoen euro en voor 2009 69,3 miljoen euro.

## ***Box 1 Overzicht vergoedingen aan gemeenten voor inzameling verpakkingsmateriaal***

### **Vergoeding verpakkingen uit Afvalfonds aan gemeenten**

#### **Papieren en kartonnen verpakkingen**

Het ingezamelde papier en karton bestaat naast verpakkingen onder meer uit drukwerk. Het is niet mogelijk om dit te scheiden. Daarom is bepaald dat 23 procent van het ingezamelde papier en karton wordt gezien als verpakkingsmateriaal.

Twee opties, afhankelijk van de situatie in de gemeente:

1. De verkoopopbrengst komt geheel ten goede aan de gemeente. In dit geval geldt dat:
  - a. Als de marktprijs lager is dan 40 euro per ton wordt het verschil door het Afvalfonds wordt aangevuld tot 40 euro per ton.
  - b. Als de afstand tot aan de dichtstbijzijnde bewerker groter is dan 30 kilometer krijgt de gemeente een extra vergoeding van 14 cent per ton per kilometer.
  - c. Als de prijs hoger is dan 40 euro per ton plus de eventuele vergoeding van transport ontvangt de gemeente geen bijdrage uit het Afvalfonds.
2. De verkoopopbrengst komt niet ten goede aan de gemeente. In dit geval ontvangt de gemeente een 'registratievergoeding' van 6,25 euro per ton voor de monitoring van de hoeveelheid afval.

Voor glazen verpakkingen en metalen verpakkingen bestaan alleen afspraken voor geval de gehele opbrengst ten goede komt aan de gemeente.

Voor **glazen** verpakkingen gelden de volgende vergoedingen:

- a. Als de marktprijs voor glas lager is dan 50 euro per ton (bontglas 40 euro per ton) wordt het verschil door het Afvalfonds wordt aangevuld tot 50 euro per ton (bontglas 40 euro per ton).
- b. Als de afstand tot aan de dichtstbijzijnde bewerker groter is dan 50 kilometer krijgt de gemeente een extra vergoeding van 14 cent per ton per kilometer.
- c. Als de prijs hoger is dan 50 euro per ton (40 euro per ton voor bontglas) plus de eventuele vergoeding van transport ontvangt de gemeente geen bijdrage uit het Afvalfonds.

Voor **metalen** verpakkingen geldt:

- a. Als de marktprijs voor glas lager is dan 60 euro per ton wordt het verschil door het Afvalfonds wordt aangevuld tot 60 euro per ton.
- b. Als de prijs hoger is dan 60 euro per ton ontvangt de gemeente geen bijdrage uit het Afvalfonds.

Voor **kunststofverpakkingen** geldt:

- a. Gemeenten ontvangen 475 euro per ton gescheiden ingezameld kunststofafval.
- b. Indien een gemeenten de gescheiden inzameling opstart voor 1 januari 2010 ontvangt zij een opstartvergoeding in natura van 0,43 euro per inwoner en een aanvullende vergoeding van 0,54 euro per inwoner.
- c. Gemeenten ontvangen jaarlijks een vergoeding van 0,11 euro per inwoner voor communicatie
- c. Er is een transportvergoeding van 1,50 euro per ton per kilometer vanaf de gemeentegrens tot het overslagpunt.
- d. Gemeenten kunnen een vergoeding van 100 euro per ton krijgen voor de sortering van kunststofverpakkingen.

#### **Afnamegarantie bij uitzonderlijke omstandigheden**

In het geval van uitzonderlijke omstandigheden waarbij de markt voor ingezamelde verpakkingen zich zodanig ontwikkelt dat gemeenten ingezamelde verpakkingen slechts tegen een vergoeding aan de verwerker kan afzetten, geeft het verpakkende bedrijfsleven een afnamegarantie tegen nulprijs.

(Bron: *Raamovereenkomst VROM, bedrijfsleven en VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2008 t/m 2009 en Afspraken over vergoedingen gescheiden inzameling kunststof verpakkingsafval*)

De huidige afspraken lopen tot 2012, met uitzondering van de vergoeding voor kunststofverpakkingen. De vergoeding voor kunststofverpakkingen wordt in 2010 geëvalueerd. Mogelijk wordt de vergoeding aangepast naar aanleiding van de evaluatie. De vergoeding voor de overige verpakkingsmaterialen worden alleen geïndexeerd, maar verder niet aangepast tot 2012. Na 2012 kunnen ook deze vergoedingen wijzigen.

Eind 2008 zijn de eerste vergoedingen uitbetaald voor metalen, glazen, papieren en kartonnen verpakkingen. De vergoeding gold voor materialen die zijn ingezameld in 2006 en 2007.<sup>16</sup> Op dat moment hadden de gemeenten de begroting voor 2009 al goeddeels vastgesteld.<sup>17</sup> Het was daardoor lastig voor gemeenten om de uitgekeerde bedragen mee te nemen in de begroting. Hiervoor zou men een schatting moeten maken van het te ontvangen bedrag. Het is echter waarschijnlijk dat veel gemeenten hebben afgewacht wat zij zouden ontvangen en dit pas in de loop van 2009 meenemen bij het opstellen van de begroting 2010.

In 2009 zullen veel gemeenten, voor zover zij dat nog niet hebben gedaan, een begin maken met de inzameling van kunststofmateriaal. Het is de bedoeling dat in 2009 28 procent van de kunststofverpakkingen wordt hergebruikt en dat dit in 2012 is opgelopen tot 42 procent. Omdat echter pas begin dit jaar bekend was welke vergoeding gemeenten hier voor zouden krijgen was het niet mogelijk om de vergoeding in de begroting mee te nemen. Daarnaast betekent de inzameling van kunststofafval voor veel gemeenten waarschijnlijk dat er kosten worden gemaakt om de inzameling op te starten en te organiseren. Omdat de vergoeding is gebaseerd op een inschatting van de te maken kosten is nog niet zeker of deze alle kosten dekt.

### **2.3. Conclusie**

Gemeenten hanteren een reinigingsheffing om (een deel van) de kosten van de afvalinzameling en -verwerking te dekken. In een groot deel van de gemeenten worden de tarieven van de reinigingsheffing kostendekkend vastgesteld. Omdat de geraamde opbrengsten niet hoger mogen zijn dan de geraamde kosten betekent een verlaging van de kosten dan ook vaak dat de tarieven naar beneden kunnen worden bijgesteld.

Sinds 2006 zijn producenten verantwoordelijk voor het hergebruik van verpakkingsmaterialen. Gemeenten zorgen voor de inzameling en krijgen hier een vergoeding voor. Gemeenten konden eind 2008 voor het eerst een bijdrage ontvangen uit het Afvalfonds, voor de inzameling van glas, metaal, papier en karton in 2006 en 2007. Daarnaast gaan gemeenten kunststofverpakkingen gescheiden inzamelen of anders nascheiden. Er is pas in januari van dit jaar duidelijkheid gekomen over de vergoeding voor de gescheiden inzameling van kunststofmateriaal. Ruim nadat de begroting voor 2009 was vastgesteld, is duidelijkheid gekomen over de mogelijke hoogte van deze bijdrage. Het is daardoor erg lastig geweest voor gemeenten om de

---

<sup>16</sup> Zie [www.nedvang.nl](http://www.nedvang.nl), informatie voor gemeenten, wastetool.

<sup>17</sup> De eerste voorbereidingen voor een begroting vinden al in het voorjaar plaats, vaststelling van de uiteindelijke begroting voor half november.

uitkering uit het Afvalfonds al mee te nemen in de begroting van 2009. Dit betekent dat het Afvalfonds in veel gevallen ook geen rol zal hebben gespeeld bij het vaststellen van de tarieven voor dat jaar.

---

## **3. Achtergronden tariefontwikkeling reinigingsheffing 2008-2009**

---

### **3.1. Algemeen**

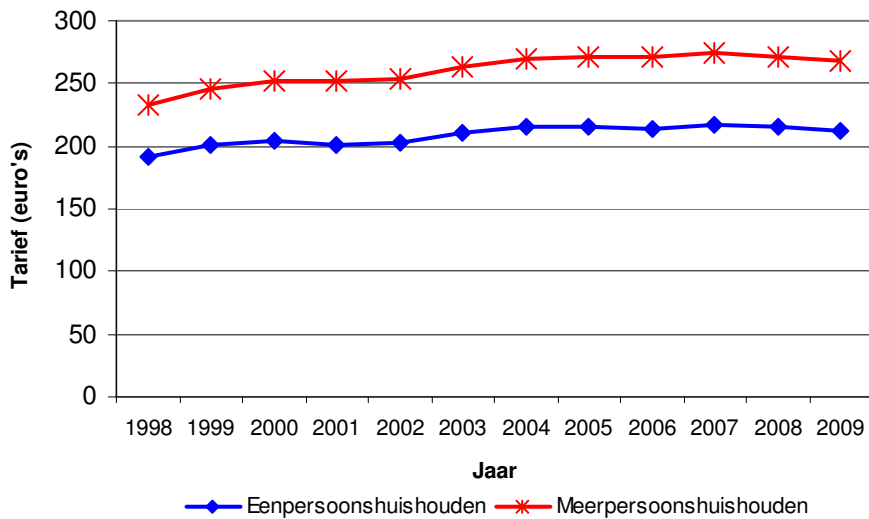
In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke redenen er zijn voor de tariefontwikkeling van 2008 op 2009. Allereerst volgt een beschrijving van de onderzoeksmethode. Daarna wordt beschreven hoe de tarieven van de reinigingsheffing de afgelopen jaren zijn veranderd en wat de ontwikkeling van 2008 op 2009 is. Vervolgens wordt in algemene zin weergegeven om welke redenen tarieven van de reinigingsheffing kunnen dalen of stijgen. Daarna wordt ingegaan op de redenen voor de dalende tarieven van 2008 op 2009.

### **3.2. Methode**

Wij hebben gemeenten gevraagd welke tarieven in 2009 gelden voor de reinigingsheffing. Deze hebben wij vergeleken met de tarieven in 2008. Iedere keer wanneer bleek dat de tarieven waren gedaald of wanneer deze met meer dan 10 procent waren gestegen hebben wij via email om een verklaring gevraagd. Een groot aantal gemeenten gaf antwoord. Wanneer geen antwoord werd gegeven of wanneer het antwoord erg kort was ('lagere kosten') hebben wij de programmabegroting van de betreffende gemeente gedownload. In de programmabegroting moet in de paragraaf lokale heffingen worden weergegeven welk beleid en welke uitgangspunten worden gehanteerd bij het vaststellen van de tarieven. Veel gemeenten bleken hier inderdaad ook een verklaring te geven voor de ontwikkeling van de tarieven van de reinigingsheffing. Voor acht (deel)gemeenten met dalende tarieven hebben wij geen informatie ontvangen of kunnen achterhalen (dat is 5 procent van de (deel)gemeenten die de tarieven hebben verlaagd).

Vervolgens hebben wij vijftig gemeenten telefonisch benaderd met de vraag of zij geld hebben ontvangen uit het Afvalfonds voor het ingezamelde verpakkingsmateriaal in 2006 en 2007, wanneer zij dit hebben ontvangen en of zij de uitkering uit het Afvalfonds hebben verwerkt in de begroting 2009. In 43 gemeenten (86 procent) was een medewerker bereid om informatie te verstrekken. De steekproef omvat gemeenten met zowel dalende als stijgende reinigingsheffingen, zowel grote als kleine gemeenten en zowel gemeenten die zelf de afvalinzameling regelen als gemeenten die dit hebben uitbesteed. Er zijn gemeenten geselecteerd uit alle provincies.

*Figuur 1 Ontwikkeling gemiddelde tarief reinigingsheffing 1998 tot 2009 voor eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens (prijspeil 2009)*



### 3.3. Tariefontwikkeling reinigingsheffing

Figuur 1 geeft de reële gemiddelde tariefontwikkeling van de reinigingsheffing van 1998 tot 2009 weer. Van 1998 tot 2005 stijgt het gemiddelde tarief voor zowel een- als meerpersoonshuishoudens. Het tarief voor een eenpersoonshuishouden stijgt in deze periode van gemiddeld 191 euro tot 216 euro in 2005 (prijspeil 2009), een stijging van gemiddeld 1,8 procent per jaar. Het tarief voor een meerpersoonshuishouden stijgt van 233 euro naar 271 euro (gemiddelde stijging 2,2 procent per jaar). Na 2005 daalt het gemiddelde tarief. In 2009 betaalt een eenpersoonshuishouden gemiddeld 213 euro. Het gemiddelde meerpersoonshuishouden bedraagt in 2009 268 euro.<sup>18</sup>

Tot 2005 stegen de tarieven onder meer doordat de inzameling van afval duurder werd. Door strengere arbo-regelgeving werden gemeenten genoodzaakt te investeren in mechanisatie van de afvalinzameling. Ook is geïnvesteerd in ondergrondse afvalcontainers en geavanceerde inzamelwagens. Daarnaast kan er sprake zijn geweest van een ruimer wordende kostentoekening.<sup>19</sup> Tevens waren gemeenten tot 2005 gebonden aan contracten met afvalinzamelaars. Na 2005 daalt het tarief. Veel gemeenten gaven aan dat dit mogelijk was doordat zij een nieuw contract hadden afgesloten met de afvalinzamelaar.<sup>20</sup>

Ook in 2009 daalt de reinigingsheffing (gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling). Voor zowel een- als meerpersoonshuishoudens daalt het tarief met 1,0 procent ten opzichte van 2008. In 150 (deel)gemeenten zijn de tarieven in 2009 lager vastgesteld dan in

<sup>18</sup> Bron cijfers: COELO.

<sup>19</sup> Afval Overleg Orgaan, *Verkenning naar de kostenontwikkeling in het gemeentelijk afvalbeheer*, 2004.

<sup>20</sup> M.A. Allers, C. Hoeben, J.Th van der Veer, E. Gerritsen. *Atlas van de Lokale Lasten 2006*. Groningen: Coelo, blz. 49.



2008 (33 procent).<sup>21</sup> In nog eens 82 (deel)gemeenten (18 procent) zijn de tarieven niet gewijzigd van 2008 op 2009. Hoewel dit betekent dat de tarieven gecorrigeerd voor de inflatie zijn gedaald zijn deze gemeenten niet betrokken in het onderzoek. Dit heeft een praktische reden: het is erg lastig om te achterhalen wat de reden is voor deze 'daling'. Wanneer de tarieven gelijk blijven is de motivatie vaak dat er geen noodzaak was voor een stijging. Bij dalende tarieven is er vaak een duidelijkere motivatie waarom tarieven lager kunnen worden vastgesteld. De sterkste procentuele daling van het meerpersoonstarief vindt plaats in Winschoten (44 procent), gevolgd door Scheemda (27 procent).<sup>22</sup> Daar staan stijgingen tegenover tot 36 procent (Hilvarenbeek).

### **3.4. Oorzaken voor tariefdaling of -stijging algemeen**

Hoewel het tarief gemiddeld daalt zijn er dus grote verschillen tussen gemeenten in de ontwikkeling van de reinigingsheffing in 2009. Er zijn uiteenlopende redenen voor de stijgende en dalende tarieven. De redenen worden hieronder kort besproken.

#### **KOSTEN**

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 mag het tarief van de reinigingsheffing maximaal kostendekkend zijn. Dit betekent ook dat een daling of stijging van de tarieven vaak verklaard kan worden doordat de kosten die de gemeente maakt rond de afvalinzameling en -verwerking veranderen.

Kosten kunnen om uiteenlopende redenen dalen of stijgen. De kosten kunnen dalen omdat een gemeente een lager bedrag betaalt aan (een van) de afvalinzamelaar(s) of afvalverwerker(s).<sup>23</sup> Gemeenten mogen zelf bepalen hoe zij de afvalinzameling organiseren. Een gemeente kan de afvalinzameling zelf uitvoeren. Dit betekent dat zij ook zelf contracten moet afsluiten met afvalverwerkers. Dit kan de gemeente voordeel opleveren wanneer bijvoorbeeld de prijs voor papier en glas stijgt. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om samen te werken buurgemeenten, of zij kunnen de afvalinzameling uit laten voeren door een overheids b.v of n.v. of door een particulier bedrijf.

De afgelopen paar jaar zagen veel gemeenten het bestaande contract met de afvalinzamelaar of -verwerker aflopen, zodat zij een nieuw contract konden afsluiten. Vaak worden hierbij gunstigere voorwaarden bedongen dan voorheen, waardoor de kosten dalen. Maar ook bij bestaande contracten ontstaan soms voordelen. Enkele overheids-b.v.'s of n.v.'s brengen in 2009 lagere tarieven in rekening dan voorheen (bijvoorbeeld Omrin, Rova en Rd 4). Een aantal gemeenten die de afvalinzameling laten uitvoeren door deze bedrijven verlagen om deze reden hun reinigingstarieven.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> De stadsdelen in Amsterdam en sommige voormalige gemeenten die zijn opgeheven door een herindeling kennen (nog) afzonderlijke tarieven voor de reinigingsheffing.

<sup>22</sup> M.A. Allers, C. Hoeben, A.S. Zeilstra. *Atlas van de Lokale Lasten 2009*. Groningen: Coelo.

<sup>23</sup> Gemeenten kunnen verschillende contracten hebben afgesloten voor de verwerking van de verschillende afvalstromen (gft, restafval, papier, glas etc.).

<sup>24</sup> Niet alle gemeenten die de afvalinzameling laten uitvoeren door Omrin, Rova en RD4 verlagen het tarief. Een gemeente kan bijvoorbeeld ook geld nodig hebben om de egalisatievoorziening op peil te brengen, zie vervolg van de tekst en paragraaf 2.1.

Andere afvalinzamelaars brengen gemeenten hogere tarieven in rekening waardoor gemeenten die de afvalinzameling hebben uitbesteed aan deze organisaties ook de tarieven soms verhogen. Tabel 1 geeft een overzicht van een aantal overheids-b.v.'s en n.v.'s en het gemiddelde stijgingspercentage van de reinigingsheffing van de gemeenten waar zij de afvalinzameling voor uitvoeren.

*Tabel 1 Gemiddeld reële stijgingspercentage van de reinigingsheffing in 2009 voor meerpersoonshuishoudens bij afvalinzamelaars (overheids n.v.'s en b.v.'s)*

|                          | Stijgingspercentage<br>reinigingsheffing | Aantal gemeenten |
|--------------------------|--|------------------|
| Omrin                    | -3,2                                     | 18               |
| Rova                     | -2,1                                     | 14               |
| Netwerk                  | -2,9                                     | 4                |
| Rd 4                     | -1,2                                     | 9                |
| Zeeuwse Reinigingsdienst | -0,7                                     | 6                |
| De Meerlanden            | -0,6                                     | 9                |
| Twente Milieu            | -0,1                                     | 6                |
| Cyclus                   | 0,0                                      | 10               |
| Irado                    | 0,5                                      | 6                |
| Holland Collect          | 0,6                                      | 17               |
| Saver                    | 1,0                                      | 6                |

De kosten kunnen ook dalen doordat een gemeente efficiënter gaat werken. Het gaat hierbij om praktische zaken als de rijroute van de afvalwagen, afvalcontainers aan laten bieden op centrale plaatsen, of gebruik maken van zogenaamde zijladers waardoor minder personeel nodig is. Ook wanneer burgers het afval beter scheiden kunnen de kosten dalen.

Verder kan een kostendaling of -stijging het gevolg zijn van bestuurlijke keuzen. Gemeenten kunnen de kostentoe rekening aanpassen. Er bestaat enige vrijheid om te bepalen welke kosten een gemeente dekt uit de opbrengst van de reinigingsheffing en welke niet. Een gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om de kosten van kwijtschelding van de reinigingsheffing te dekken uit de opbrengst van de heffing, maar dit kan ook worden gedekt uit de algemene middelen. Wanneer de kostentoe rekening tegen het licht wordt gehouden kan het zijn dat er andere keuzen worden gemaakt dan in het verleden, waardoor het kostenniveau ook verandert. Dit heeft uiteindelijk effect op de tarieven. Iets soortgelijks gebeurt wanneer een gemeente de interne kostendoor rekening doorlicht. Als uit een dergelijke exercitie blijkt dat de interne kosten voor afvalinzameling en -verwerking moeten worden aangepast dan heeft ook dit uiteindelijk effect op de tarieven.

#### OPBRENGSTEN

Tarieven kunnen ook veranderen doordat de gemeente een hogere opbrengst krijgt voor afval. De afgelopen jaren is de prijs voor ijzer, papier en glas gestegen. Dit betekent dat gemeenten soms ook een hogere prijs ontvangen voor dit afval. Een hogere opbrengst kan een verlaging van de tarieven veroorzaken.

Een soortgelijk effect kan de uitkering uit het Afvalfonds op de tarieven van de reinigingsheffing hebben. Wanneer een gemeente een vergoeding ontvangt uit het Afvalfonds dan kunnen de tarieven worden verlaagd omdat de opbrengst die men krijgt voor het ingezamelde materiaal hoger is.

Een andere ontwikkeling aan de opbrengstenkant is het dividend dat gemeenten in sommige gevallen ontvangen van de afvalinzamelaar. Wanneer dit stijgt kan dit een reden zijn om de tarieven naar beneden aan te passen. Dit jaar is het dividend dat de afvalinzamelaar Rova uitkeert hoger dan voorheen. In tabel 1 is te zien dat het gemiddelde tarief van gemeenten die de afvalinzameling door Rova laten uitvoeren van 2008 op 2009 is gedaald.

#### VOORZIENINGEN EN RESERVES

Een andere reden voor mutaties kan zijn dat de gemeente de omvang van de reserves of voorzieningen die betrekking hebben op de afvalinzameling en -verwerking aan wil passen. Wanneer de reserves groter zijn dan wenselijk is volgens de gemeenteraad, kan de gemeente het geld teruggeven aan de belastingbetaler door de tarieven niet te verhogen of (tijdelijk) te verlagen. Het omgekeerde komt ook voor: wanneer een gemeente besluit dat een grotere voorziening of reserve gewenst is (bijvoorbeeld omdat wordt verwacht dat in de toekomst anders te grote tariefschommelingen ontstaan), dan kan worden besloten om een deel van de opbrengst uit de reinigingsheffing te doteren aan een voorziening of reserve. Dit betekent vaak wel een (soms tijdelijke) verhoging van het tarief van de reinigingsheffing.

#### BESTUURLIJKE KEUZEN

De tariefontwikkeling is ook afhankelijk van bestuurlijke keuzen. Wanneer de kosten stijgen, kiest het gemeentebestuur er vaak voor om de tarieven niet in een keer te verhogen, maar om de tarieven in stappen te verhogen. Dit betekent dat een kostenstijging uit het verleden vaak enkele jaren later nog effect heeft op de tariefontwikkeling.

Ook kan de gemeenteraad een verhoging van de tarieven in een jaar onwenselijk achten (bijvoorbeeld omdat andere gemeentelijke belastingen en tarieven ook stijgen) en besluiten de kosten te dekken uit reserves of algemene middelen. Hiermee loopt men wel het risico dat in latere jaren het tarief sterker moet worden verhoogd.

Gemeenten met een onvolledige kostendekking kunnen besluiten dat de kosten van afvalinzameling en -verwerking in het vervolg wel volledig moeten worden gedekt uit de opbrengst van de reinigingsheffingen. Vaak betekent dit dat het tarief een aantal jaren geleidelijk stijgt, omdat het tarief vaak aanzienlijk moet omhoog om de tarieven kostendekkend te maken.

Ten slotte kan een gemeente er voor kiezen om het tariefsysteem te veranderen. Er is een groeiend aantal gemeenten waar het te betalen bedrag afhankelijk is van de hoeveelheid aangeboden afval (diftar). Overstappen op een diftarsysteem betekent dat huishoudens die veel afval produceren meer gaan betalen dan voorheen. Er ontstaat een lastenverschuiving tussen huishoudens. Daarnaast bieden huishoudens minder afval aan. Dit heeft onder meer gevolgen voor de kosten die de gemeente maakt.

## BEPALING TARIEF

De tariefontwikkeling hangt dus samen met de ontwikkeling van de kosten, de opbrengsten, de (gewenste) egaliseringsreserve of -voorziening en bestuurlijke overwegingen. Er spelen vaak meerdere ontwikkelingen tegelijk. Een gemeente kan lagere kosten hebben omdat de afvalinzamelaar lagere kosten doorberekent en tegelijkertijd hebben berekend dat de interne kosten hoger zijn dan voorheen geraamd en stijgende kapitaallasten hebben. Box 2 illustreert dit. Dit betekent ook dat een uitkering uit het Afvalfonds niet direct betekent dat de tarieven worden verlaagd.

### *Box 2 Voorbeelden van kostenontwikkelingen bij de afvalinzameling en -verwerking.*

Er spelen vaak meerdere ontwikkelingen tegelijk in een gemeente rond de afvalinzameling en -verwerking. Dit betekent dat sommige kosten kunnen dalen, maar dat deze daling kan teniet worden gedaan wanneer andere kosten stijgen. Dit wordt geïllustreerd door de gemeente Leeuwarden. De reinigingsheffing stijgt daar met 2,2 procent. De programmabegroting geeft de volgende uitleg:

*Uitgangspunt voor de vaststelling van de tarieven van de reinigingsheffingen is dat deze de kosten voor 100 procent moeten dekken. De afgelopen jaren is het kostenniveau steeds kritisch bewaakt. Dit jaar zijn de kosten voor de afvalinzameling en -verwerking opnieuw gedaald. Daar staat echter een even grote stijging van de kosten van belastingkwijschelding tegenover. Per saldo volstaat een reguliere verhoging van de tarieven met het inflatiepercentage van 2,2 procent. Verder vindt ook dit jaar weer een onttrekking plaats uit de 'Voorziening egalisatie reinigingsheffingen'. Conform de met de gemeenteraad gemaakte afspraken over de maximale hoogte van de voorziening wordt een bedrag onttrokken van 50.000 euro (programmabegroting Leeuwarden blz. 212).*

Een ander voorbeeld is de gemeente Doetinchem. Het tarief daalt met gemiddeld met 0,5 procent. In de programmabegroting staat de volgende verklaring:

*Voor het tarief spelen factoren als gezinssamenstelling en extra containeraanbod een rol. De tariefverlaging voor het jaar 2009 bedraagt gemiddeld circa 0,5 procent. In de tarieven zijn de loon-, prijs- en volumeontwikkelingen verwerkt. De loon- en prijsstijgingen in 2009 worden grotendeels gecompenseerd door lagere kosten op andere onderdelen binnen de totale begroting voor afvalinzameling. Daarnaast zijn de opbrengsten voor een aantal afvalcomponenten (met name oud papier) structureel hoger. In het tarief is rekening gehouden met een extra verhoging van 0,4 procent in verband met de kosten van oninbaarheid (programmabegroting Doetinchem blz. 110).*

Wanneer de kosten en opbrengsten ongeveer gelijk blijven en geen andere (bestuurlijke) redenen zijn om de tarieven aan te passen, kiezen gemeenten vaak voor een inflatiecorrectie.

### 3.5. Oorzaken dalende tarieven in 2009

De tariefontwikkeling in een gemeente kan dus uiteenlopende redenen hebben. In 2009 zijn de tarieven in 33 procent van de (deel)gemeenten lager vastgesteld dan in 2008. Tabel 2 geeft een overzicht van de redenen die gemeenten geven voor deze tariefdaling. Voor alle genoemde redenen geldt dat er meer gemeenten kunnen zijn waar deze van toepassing zijn. Vermoedelijk worden niet alle redenen opgegeven of in de programmabegroting vermeld.<sup>25</sup> De aantallen zijn dus puur een indicatie voor het belang van de betreffende oorzaak in 2009.

*Tabel 2 Belangrijkste oorzaken voor dalende tarieven reinigingsheffing in 2009 volgens gemeenten*

| Oorzaken  | Aantal keer genoemd | Percentage van gemeenten met dalende tarieven |
|---|---------------------|---|
| Daling kosten (totaal)  | 62                  | 41,3 %  |
| Waarvan:  |                     |   |
| Daling inzameling-, stort- of verwerkingskosten                           | 19                  | 12,7 %  |
| Lagere tarieven doorberekend door inzamelaar of hoger dividend uitgekeerd | 18                  | 12,0 %  |
| Efficiënter werken  | 9                   | 6,0 %   |
| Lager afvalaanbod of betere scheiding                                     | 9                   | 6,0 %   |
| Aanpassing interne kostentoerekening of kostendekking                     | 6                   | 4,0 %   |
| Stijging opbrengst  | 18                  | 12,0 %  |
| Waarvan:  |                     |   |
| Uitkering uit Afvalfonds  | 12                  | 8,0 %   |
| Stijging opbrengst uit afval  | 6                   | 4,0 %   |
| Nieuw contract afgesloten   | 28                  | 18,7 %  |
| Reserve ingezet   | 29                  | 19,3 %  |
| Ander tariefsysteem ingevoerd   | 7                   | 4,7 %   |
| Andere oorzaak  | 21                  | 14,0 %  |

*Noot: het totaal in de laatste kolom is groter dan 100 procent doordat gemeenten soms meerdere redenen geven voor de daling van de tarieven. De tarieven zijn in 150 gemeenten gedaald (dat wil zeggen: in euro's lager dan in 2008 - gemeenten waar de tarieven niet veranderen zodat ze in reële termen dalen, worden buiten beschouwing gelaten, zie paragraaf 3.3).*

<sup>25</sup> Wanneer per mail of telefonisch om een reden wordt gevraagd voor een mutatie is het voor de medewerker bij de gemeente vaak niet mogelijk dit in detail weer te geven en worden alleen de belangrijkste oorzaken genoemd. Ook in een programmabegroting blijken vaak alleen de belangrijkste oorzaken te worden vermeld.

Uit tabel 2 blijkt dat een daling van de kosten de meest genoemde reden is voor dalende tarieven. In paragraaf 3.4 is besproken dat een daling van de kosten meerdere oorzaken kan hebben. Niet alle gemeenten geven echter een specificatie: 13,0 procent van de gemeenten met lagere tarieven verklaart alleen dat de kosten zijn gedaald. Gemeenten die wel een nadere verklaring geven noemen het vaakst een daling van de kosten voor de afvalinzameling, stort-, of verwerkingskosten (12,7 procent) gevolgd door een verlaging van de tarieven of een hoger dividend uitgekeerd door de afvalinzamelaar (12,0 procent).

Een hogere opbrengst wordt iets minder vaak genoemd dan lagere kosten, namelijk door 12 procent van de gemeenten. Hiervan noemt 8,0 procentpunt de uitkering uit het Afvalfonds als (een van de) redenen waarom de tarieven zijn verlaagd. Opvallend is dat in de meeste van deze gemeenten de uitkering uit het Afvalfonds genoemd wordt in combinatie met andere ontwikkelingen als lagere kosten voor de afvalverwerking.

19,3 procent geeft aan dat de omvang van de egalisatiereserve of voorziening voor de afvalinzameling en -verwerking hoger is dan gewenst en dat deze dit jaar deels (mede) wordt ingezet om de tarieven te verlagen. 18,7 procent van de gemeenten met lagere tarieven meldt dat de reinigingsheffing daalt door een nieuw contract. In 4,7 procent van de gemeenten wordt de daling veroorzaakt door een aanpassing van het tariefsysteem.

Een klein aantal redenen komt maar incidenteel voor. Deze zijn hier onder “andere oorzaak” weergegeven. Hieronder vallen bestuurlijke oorzaken voor een tariefdaling, zoals het besluit in een gemeente om de tarieven te laten dalen om beter aan te sluiten bij het landelijke gemiddelde. Ook dalingen die het gevolg zijn van een gemeentelijke herindeling vallen onder dit kopje.

### **3.6. Afvalfonds**

De achtergronden bij de ontwikkeling van de reinigingsheffing kunnen complex zijn. Doordat er verschillende processen tegelijk plaats kunnen vinden (bijvoorbeeld hogere dividendopbrengsten en stijgende kapitaallasten) zal de uitkering uit het Afvalfonds niet in alle gemeenten leiden tot een verlaging van de tarieven.

In de vorige paragraaf blijkt dat 8 procent gemeenten waar de tarieven in 2009 zijn verlaagd ten opzichte van 2008 aangeven dat dit mede komt doordat zij een uitkering hebben ontvangen uit het Afvalfonds. De andere gemeenten geven andere redenen voor de daling. Het kan zijn dat het Afvalfonds wel een rol heeft gespeeld bij de tariefontwikkeling maar dat andere processen een grotere rol hebben gespeeld waardoor alleen deze zijn genoemd. Het is echter ook mogelijk dat de uitkering uit het Afvalfonds pas in een volgende begroting wordt meegenomen, bijvoorbeeld omdat de omvang van de uitkering pas duidelijk werd nadat de begroting al was vastgesteld.

Om hier meer zicht op te krijgen hebben wij vijftig gemeenten gebeld en gevraagd of zij een uitkering hebben ontvangen uit het Afvalfonds en of er een bedrag in de begroting 2009 is opgenomen voor deze uitkering.

In tabel 3 is weergegeven in welke maand de gemeenten naar eigen zeggen voor het eerst een uitkering hadden ontvangen uit het Afvalfonds.

**Tabel 3 Overzicht van periode wanneer gemeenten voor het eerst een uitkering hebben ontvangen uit het Afvalfonds**

| <b>Periode</b>          | <b>Aantal gemeenten</b> | <b>Percentage van gebelde gemeenten</b> |
|-------------------------|-------------------------|---|
| Eind 2008               | 20                      | 40 %                                    |
| Jan - maart 2009        | 13                      | 26%                                     |
| April - mei 2009        | 4                       | 8 %                                     |
| Nog geen geld ontvangen | 6                       | 12 %                                    |

*Noot: Er zijn 50 gemeenten gebeld, in 43 gemeenten heeft een medewerker de vragen beantwoord.*

Een groot deel van de gebelde gemeenten geeft aan dat in november of december 2008 geld is ontvangen uit het Afvalfonds. Dit geldt echter niet voor alle gemeenten: 26 procent van de gemeenten heeft in het eerste kwartaal van 2009 een uitkering ontvangen uit het afvalfonds, 8 procent in april of mei en 12 procent van de gebelde gemeenten gaf aan dat er nog geen uitkering was ontvangen.

Van de 43 gemeenten die informatie hebben verstrekt en die inmiddels geld hebben ontvangen geeft 30 procent aan dat zij in de begroting van 2009 rekening hadden gehouden met deze uitkering uit het afvalfonds (zie tabel 4). De steekproef omvat ook gemeenten waar de tarieven zijn gestegen of gelijk gebleven. In 4 van de gemeenten die de uitkering uit het Afvalfonds hebben verwerkt in de begroting 2009 stijgen de tarieven in 2009 en in 3 blijven deze gelijk.

**Tabel 4 Aantal gemeenten in steekproef dat aangeeft dat zij in de begroting 2009 rekening houden met de uitkering uit het Afvalfonds**

|                          | <b>Aantal gemeenten</b> | <b>Percentage van gemeenten dat uitkering heeft ontvangen</b> |
|--------------------------|-------------------------|---|
| Afvalfonds wel verwerkt  | 11                      | 30 %  |
| Afvalfonds niet verwerkt | 24                      | 65 %  |
| Onbekend                 | 2                       | 5 %   |

*Noot: De steekproef omvat 50 gemeenten van wie 43 hebben gereageerd, 37 hebben doorgegeven dat zij een uitkering uit het Afvalfonds hebben ontvangen*

Het grootste deel van de gemeenten (65 procent) geeft echter aan dat hoewel er een bedrag is ontvangen, dit nog niet is verwerkt in de begroting 2009. De belangrijkste reden die hiervoor wordt gegeven is dat te laat bekend was om welk bedrag het zou gaan. Dit geldt niet alleen voor de gemeenten die pas in 2009 geld ontvingen, maar ook voor veel gemeenten die in 2008 een uitkering kregen. Gemeenten beginnen in augustus met het opstellen van de definitieve begroting voor het nieuwe jaar.<sup>26</sup> In november wordt de begroting vastgesteld door de gemeenteraad. Wanneer in november bekend wordt dat er een bedrag wordt ontvangen dan kan dit eventueel nog

<sup>26</sup> De eerste voorbereidingen beginnen al met het opstellen van de voorjaarsnota.

worden meegenomen. Vaak geeft dit echter veel extra werk en ongewenste uitstel van besluitvorming. Daarom hebben veel gemeenten besloten om het geld pas het komende jaar op te nemen in de voorjaarsnota en later in de begroting 2010.

De gemeenten die wel een bedrag hebben opgenomen in de begroting voor 2009 hebben meestal een inschatting gemaakt van het te ontvangen bedrag. Een gemeente kan hier voor kiezen, maar loopt hierdoor wel het risico dat er uiteindelijk minder geld wordt ontvangen dan was ingeschat waardoor later een tekort moet worden opgevangen. Gemeenten die geen geld hadden opgenomen in de begroting 2009 geven dan ook aan dat ze eerst zekerheid willen voordat ze een bedrag meenemen in de begroting.

Daarnaast geven veel gemeenten aan dat ze verwachten dat de tarieven niet zullen dalen door de uitkering uit het Afvalfonds. Gemeenten noemen hier uiteenlopende redenen voor. De inzameling van het kunststofafval is daar één van. Gemeenten moeten geld uitgeven om de gescheiden inzameling van kunststofverpakkingen op te zetten. Enkele gemeenten ondervinden problemen door het contract dat zij hebben met de afvalverwerker: wanneer er afspraken zijn over het aantal te leveren tonnen restafval dan kan het zijn dat de gemeente hier niet meer aan kan voldoen wanneer het kunststofafval gescheiden wordt. Enkele gemeenten met diftar verwachten dat tarieven omhoog moeten omdat huishoudens minder afval zullen aanbieden. Dit betekent dat de gemeente minder inkomsten krijgt en dat tarieven moeten stijgen om de kosten te dekken. Ook zijn er gemeenten die het geld willen inzetten voor andere 'dure' investeringen, zoals de aanleg van ondergrondse containers.

Besluitvorming over de inzet van het geld moet echter nog plaatsvinden. Dit zal naar verwachting het komende jaar gebeuren. Effecten van het Afvalfonds op de tarieven van de reinigingsheffing zullen dan ook pas zichtbaar kunnen worden gemaakt aan het einde van 2009 of het begin van 2010.

### **3.7. Conclusie**

De stijging van de reinigingsheffing is al enkele jaren beperkt. De gemiddelde reinigingsheffing daalt gecorrigeerd voor inflatie van 2008 op 2009. Hier zijn verschillende redenen voor. Veel gemeenten geven aan dat het tarief daalt omdat de kosten rondom afvalinzameling en -verwerking dalen. De kosten van het inzamelen zelf kunnen dalen, of gemeenten kunnen een lager bedrag betalen aan de afvalverwerker. Ook zijn er gemeenten die meer geld ontvangen voor een deel van het afval, onder meer omdat zij een uitkering krijgen uit het Afvalfonds. Vaak spelen er meerdere processen tegelijk. De kosten van inzameling kunnen bijvoorbeeld dalen terwijl personeelslasten stijgen. Daarnaast is het zo dat sommige ontwikkelingen (sterke verhoging kapitaallasten, andere gewenste kostendekkendheid) een aantal jaren gevolgen kunnen hebben voor de tarieven van de reinigingsheffing.

Doordat er verschillende processen tegelijk spelen is niet op voorhand duidelijk welk effect de uitkering uit het Afvalfonds heeft op de reinigingsheffing. In 2009 leidt het uitgekeerde bedrag niet vanzelf tot lagere tarieven. Gemeenten die in de begroting 2009 rekening hebben gehouden met de uitkering uit het Afvalfonds kunnen toch stijgende tarieven hebben, bijvoorbeeld omdat andere kosten sterk stijgen.

Voor de meeste gemeenten is de uitkering uit het Afvalfonds echter te laat gekomen om hier nog rekening mee te houden in de begroting 2009. Gemeenten geven aan



graag zekerheid te hebben over het te ontvangen bedrag voordat zij dit opnemen in de begroting. In veel gemeenten zal de uitkering daarom pas een rol gaan spelen in de begroting 2010.

---

## 4. Conclusies

---

Sinds 2006 zijn producenten verantwoordelijk voor de inzameling en het hergebruik van verpakkingsmaterialen. Gemeenten zorgen voor de inzameling van dit afval. Om de gemeenten tegemoet te komen in de kosten die zij maken voor de inzameling van verpakkingsmateriaal ontvangen zij een uitkering uit het Afvalfonds. Dit Afvalfonds wordt gevoed uit de opbrengsten uit een verpakkingsbelasting. Deze wordt betaald door het verpakkende bedrijfsleven. Het bedrijfsleven kan op zijn beurt de verpakkingsbelasting doorberekenen aan de klant. Daarnaast betalen inwoners de gemeente voor het ophalen van het huisvuil, waaronder verpakkingsmateriaal. In de Tweede Kamer is de vrees geuit dat inwoners nu twee keer moeten gaan betalen voor het verpakkingsmateriaal. In de Kamer is de verwachting geuit dat de reinigingsheffingen verlaagd kunnen worden nu gemeenten een uitkering ontvangen uit het Afvalfonds.

Eind 2008 is er voor het eerst geld uitgekeerd uit het Afvalfonds. Het betreft een vergoeding voor de ingezamelde metalen, glazen, en papieren en kartonnen verpakkingen in 2006 en 2007. In dit onderzoek wordt nagegaan welke invloed de uitkering uit het Afvalfonds heeft op de reinigingsheffing in 2009.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

**Wat is de invloed van het verpakkingenconvenant op de hoogte van de reinigingsheffing van gemeenten in 2009?**

Om dit te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1 Hoe ontwikkelt de reinigingsheffing zich van 2008 op 2009?
- 2 Welke redenen geven gemeenten aan voor deze ontwikkelingen?
- 3 Welke rol speelt de overeenkomst en het Afvalfonds bij deze ontwikkelingen?

De vragen worden in de volgende paragrafen kort beantwoord.

### ONTWIKKELING REINIGINGSHEFFING

De stijging van de reinigingsheffing is al een aantal jaar beperkt. Ook in 2009 is de stijging beperkt. De reinigingsheffing daalt in 150 (deel)gemeenten (32,5 procent) en in 82 (deel)gemeenten (18 procent) blijft deze gelijk. In de overige gemeenten stijgt de reinigingsheffing (49,6 procent). Wanneer rekening wordt gehouden met inflatie is gemiddeld sprake van dalende tarieven.

### REDENEN TARIEFONTWIKKELING REINIGINGSHEFFING

We hebben de gemeenten met dalende tarieven gevraagd wat de reden is voor deze tariefontwikkeling. Er worden uiteenlopende redenen genoemd. Omdat de opbrengst uit de reinigingsheffing maximaal kostendekkend mag zijn betekent een verandering van de *kosten* voor een gemeente ook vaak dat de tarieven worden aangepast. De kosten kunnen om uiteenlopende redenen veranderen. Een gemeente kan bijvoorbeeld een lager bedrag betalen aan de afvalverwerker dan voorheen, maar het kan ook zijn dat de interne kostentoerekening is aangepast. Doordat de reinigingsheffing maximaal

kostendekkend mogen zijn leidt ook een verandering van de *opbrengsten* (bijvoorbeeld uit oud papier) uiteindelijk vaak tot een aanpassing van de reinigingsheffing.

Een sterke stijging of daling van kosten of opbrengsten zou kunnen leiden tot een sterke verandering van de tarieven van de reinigingsheffing. Omdat dit niet wenselijk is hebben gemeenten vaak een *reserve of voorziening* in het leven geroepen waarmee schommelingen kunnen worden opgevangen. Met de voorziening of reserve kan een sterke stijging van het tarief gespreid over een aantal jaar worden ingevoerd. Dit betekent ook dat een verandering van de kosten een aantal jaren effect kan hebben op de tarieven. Daarnaast kan een gemeente besluiten dat de omvang van een reserve of voorziening moet worden aangepast en dat er geld moet worden gedoteerd of onttrokken aan de reserve. Ook dit heeft effect op de reinigingsheffing. *Bestuurlijke keuzen* hebben daarom ook effect op de ontwikkeling van de reinigingsheffing.

Vaak spelen meerdere ontwikkelingen tegelijkertijd. De kosten die worden doorberekend door de afvalverwerker kunnen bijvoorbeeld dalen terwijl de interne kosten stijgen. Het is daardoor niet mogelijk op voorhand voor een gemeente te voorspellen welk effect een uitkering uit het Afvalfonds heeft op de tarieven: wanneer die gemeente tegelijkertijd wordt geconfronteerd met stijgende kosten kunnen de tarieven ondanks de uitkering toch stijgen. Wel is het zo dat ze in dat geval minder stijgen dan zonder de uitkering uit het Afvalfonds.

#### [ROL AFVALFONDS IN TARIEFONTWIKKELING 2009](#)

Eind 2008 hebben gemeenten voor het eerst een uitkering ontvangen uit het Afvalfonds. Bovendien daalt de reinigingsheffing in veel gemeenten. Deze daling blijkt echter vaak (mede) een andere reden te hebben. Het vaakst worden dalende kosten als reden genoemd voor de daling (41 procent van de gemeenten). 8 procent van deze gemeenten noemt de uitkering uit het Afvalfonds als een van de redenen voor de dalende tarieven. Dat is dus nog een erg beperkt percentage.

Om het mogelijke effect van het Afvalfonds beter in beeld te krijgen is gebeld met 50 gemeenten. Er is gevraagd of er geld is ontvangen en of dit is verwerkt in de begroting 2009. Uit deze belronde blijkt dat voor veel gemeenten het geld uit het Afvalfonds te laat kwam om dit nog mee te nemen in de begroting 2009. De begroting wordt in november van elk jaar vastgesteld, en in die maand kregen de eerste gemeenten pas bericht welk bedrag zij zouden krijgen voor 2006 en 2007. Er zijn gemeenten die alvast een bedrag hadden meegenomen, maar veel gemeenten blijken er voor te kiezen de uitkering uit het Afvalfonds pas op te nemen in de begroting wanneer er zekerheid is over de hoogte van dit bedrag.

Veel gemeenten verwerken de uitkering uit het Afvalfonds dan ook pas in de begroting voor 2010. Daarnaast zijn veel gemeenten bezig met het opzetten van de (gescheiden) inzameling van kunststofverpakkingen. Gemeenten moeten een begin maken met het gescheiden inzamelen van kunststofverpakkingen (uitzondering zijn enkele gemeenten in het noorden van het land die hebben bedongen dat ze het kunststofmateriaal achteraf mogen scheiden). Dit vergt investeringen. Bovendien geven enkele gemeenten aan dat het veranderende afvalaanbod (minder restafval) een tariefsverhoging veroorzaakt. Dit kan gelden voor gemeenten waar de reinigingsheffing afhankelijk is van het afvalaanbod (diftar), maar ook voor

gemeenten die contractueel hebben vastgelegd welke hoeveelheid afval zij de komende jaren zullen leveren aan de afvalverwerker. Er zijn ook gemeenten die verwachten de uitkering te zullen gebruiken om andere investeringen te bekostigen zoals ondergrondse containers.

De uitkering uit het Afvalfonds heeft in 2009 dus nog maar een beperkt effect op de tarieven van de reinigingsheffing. Het geld kwam voor veel gemeenten te laat om het nog mee te nemen in de begroting van 2009. De komende maanden zullen gemeenten besluiten hoe zij het ontvangen geld in willen zetten. De meeste gemeenten kunnen dan ook pas eind 2009 of begin 2010 aangeven hoe de uitkering uit het Afvalfonds is ingezet en welk effect dit heeft op de reinigingsheffing.