

Retouradres Postbus 511, 2003PB Haarlem

Aan de raad van de gemeente Haarlem

Datum 4 juni 2012
Ons kenmerk CS//2012/221330
Contactpersoon Anneke Boele
Doorkiesnummer 0235113060
E-mail a.boele@haarlem.nl
Bijlage(n) 1
Onderwerp onderzoek afvalstoffenheffing

Geachte raadsleden,

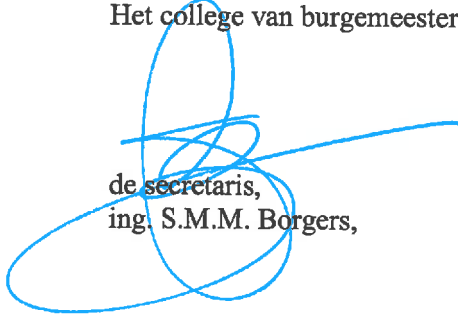
Recent verzocht de fractie van het CDA, onder verwijzing naar artikel 169.3 Gemeentewet, om het bijgaande onderzoeksrapport.

Het rapport betreft een onderzoek uitgevoerd op basis van art 213a van de Gemeentewet. Na afronding van het rapport werd vastgesteld dat het onderzoek niet de gestelde vragen beantwoordde. Het rapport is daarom, zonder ooit door ons college te zijn behandeld, afgewezen en er is een nieuw onderzoek uitgevoerd. Het rapport heeft daardoor geen enkele formele status. Het is een ambtelijk document.

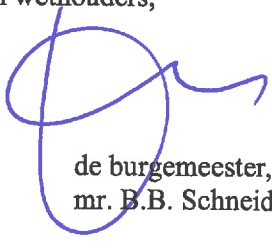
Ambtelijke documenten vallen niet onder artikel 169.3 Gemeentewet en worden dus niet aan de raad verstrekt. Om de suggestie te voorkomen dat het rapport om politieke redenen is afgewezen, maken wij in dit geval een uitzondering.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders,



de secretaris,
ing. S.M.M. Borgers,



de burgemeester,
mr. B.B. Schneiders

Doelmatigheidsonderzoek afvalstoffenheffing Gemeente Haarlem

SAMENVATTING

In dit doelmatigheidsonderzoek (krachtens art. 213a van de Gemeentewet) wordt gekeken naar het systeem en het tarief van de afvalstoffenheffing zoals die in Haarlem worden gehanteerd. De wettelijke mogelijkheden en beperkingen worden uiteengezet. Op diverse gebieden wordt Haarlem vergeleken met andere gemeenten. Verder is aandacht besteed aan de relatie van de gemeente met de andere partijen die bij het afvalbeleid zijn betrokken. Tenslotte worden beleidsvoornemens geformuleerd.

Geconcludeerd kan worden dat Haarlem geen volledig kostendekkend tarief voor de afvalstoffenheffing hanteert en ook niet alle kosten die via deze heffing verhaald mogen worden doorberekent aan de burger via deze heffing. In het milieubeleid heeft Haarlem zich ook niet uitgesproken voor integrale toepassing van het principe “de vervuiler betaalt”. De tarieven worden derhalve op pragmatische gronden vastgesteld.

In vergelijking met andere gemeenten scoort Haarlem goed (d.w.z. laag) wat betreft de kosten van het afvalbeleid. Datzelfde geldt voor de hoogte van de tarieven.

Die score is minder goed als het gaat om de regierol van de gemeente. Dat heeft vooral te maken met de dienstverleningsovereenkomst met Spaarnelanden, die niet op door de gemeente opgestelde bestekken is gebaseerd, maar op de activiteiten van de voormalige gemeentelijke afdeling RATD.

De heffing en de invordering van de afvalstoffenheffing is door de oprichting van Cocensus doelmatig georganiseerd.

De gemeente moet in zijn rol van enerzijds eigenaar en anderzijds opdrachtgever van Spaarnelanden een visie ontwikkelen op de toekomst van deze onderneming.

Omdat de opbrengst van het reinigingsrecht maar 50% van de kosten dekt, moet met spoed naar alternatieve oplossingen worden gekeken voor het ophalen van het bedrijfsafval in de binnenstad. Dit is inmiddels ondervangen door afschaffing van het reinigingsrecht per 1 januari 2012.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	p. 4
1. Beleid	p. 5
1.1 Wet- en regelgeving	p. 5
1.2 Afvalbeleid in Haarlem	p. 6
2. Grondslag	p. 7
2.1 Tariefstelling	p. 7
2.2 Tariefstelling in Haarlem	p. 7
3. Berekeningsmethodiek	p. 9
3.1 Inleiding	p. 9
3.2 Kostendekkendheid	p. 9
3.3 Haarlem	p. 11
3.4 Kostenvergelijking	p. 11
4. Tariefontwikkeling	p. 13
4.1 Landelijk	p. 13
4.2 Haarlem	p. 13
5. De relatie tussen de gemeente en Spaarnelanden	p. 15
5.1 Spaarnelanden nv	p. 15
5.2 De gemeente als opdrachtgever van Spaarnelanden	p. 15
5.3 De gemeente als aandeelhouder van Spaarnelanden	p. 16
5.4 Missie en dividendbeleid	p. 17
6. De relatie tussen de gemeente en Cocensus	p. 18
7. Processen	p. 19
8. Beleidsvoornemens	p. 20
9. Bronvermelding	p. 21
Bijlagen	p. 22
Kostenberekening 2010	
Kostenberekening 2011	

INLEIDING

Het voorliggende rapport over de afvalstoffenheffing is verricht in het kader van de doelmatigheidsonderzoeken die het college van B&W jaarlijks moet verrichten krachtens artikel 213a van de Gemeentewet. Het gaat dus om de doelmatigheidsvraag. Maar wat is doelmatigheid bij een heffing? Moet de doelmatigheidsvraag zich ook uitstrekken naar het geheel van het afvalbeleid van de gemeente Haarlem? En ook naar alle partijen die taken verrichten op afvalgebied en daarvoor kosten maken die via de afvalstoffenheffing op de burgers van Haarlem worden verhaald? In deze inleiding wordt aangegeven welke elementen van het beleid in het onderzoek betrokken zijn. Daarnaast wordt besproken welke partijen bij het afvalbeleid betrokken zijn, wat zij doen op afvalgebied, hoe zij te maken hebben met de afvalstoffenheffing en wat er gezegd kan worden over hun doelmatigheid.

Partijen en hun verantwoordelijkheden

Op basis van de Wet Milieubeheer is de gemeente verantwoordelijk voor het inzamelen en verwerken van het huishoudelijk afval. De gemeente is daarmee ook de partij die beleid ten aanzien van de afvalverwijdering moet vaststellen, inclusief de kosten en de dekking daarvan. Ter bestrijding van de kosten daarvan mag de gemeente een afvalstoffenheffing instellen die aan de huishoudens wordt opgelegd. Het is dus niet verplicht. De opbrengst van deze heffing, en dus de hoogte van het tarief, hoeft niet kostendekkend te zijn, maar mag niet méér dan kostendekkend zijn. Hier ligt dus beleidsruimte. In dit onderzoek zal worden onderzocht wat het beleid is ten aanzien van de bekostiging van de afvaltaak, in het bijzonder van de afvalstoffenheffing. Het achterliggende inhoudelijke afvalbeleid (hoe vaak wordt het afval opgehaald, wordt het afval gescheiden, hoe vaak wordt de straat geveegd?) is daarbij een gegeven en wordt dus ook niet op doelmatigheid beoordeeld.

De uitvoering van het afvalbeleid heeft de gemeente Haarlem een aantal jaren overgedragen aan Spaarnelanden NV, waarvan zij 100% aandeelhouder is. De gemeente is dus zowel de opdrachtgever als de eigenaar van Spaarnelanden. Binnen de kaders van dit onderzoek naar de Haarlemse afvalstoffenheffing is het niet mogelijk een doelmatigheidsbeoordeling van het bedrijf Spaarnelanden te geven. De oorspronkelijke onderzoeksopdracht is niet eenduidig op dit punt. In elk geval is het duidelijk dat een eventuele doelmatigheidsdoorlichting van het bedrijf Spaarnelanden gedaan zou moeten worden door een externe organisatie die hierin gespecialiseerd is. Wel wordt aandacht besteed aan de dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen de gemeente en Spaarnelanden, die de basis vormt voor de activiteiten en dus de kosten die het bedrijf maakt. Daarnaast wordt gekeken naar de invulling van de dubbelrol die de gemeente heeft als opdrachtgever en aandeelhouder. De regierol die de gemeente op basis van de wet vervult komt daarbij nadrukkelijk aan de orde.

De uitvoering van de gemeentelijke belastingen, waaronder de afvalstoffenheffing, heeft de gemeente in 2007 overgedragen aan Cocensus, een gemeenschappelijke regeling die verantwoordelijk is voor het opleggen en innen van die belastingen. Aan de doelmatigheid van deze taak zal aandacht worden besteed.

Er zijn dus drie spelers op het Haarlemse afvalterrein, waarvan er één, de gemeente, twee petten op heeft. Enerzijds als de wettelijk verantwoordelijke voor de afvalinzameling en dus de opdrachtgever aan andere partijen en anderzijds als de eigenaar van Spaarnelanden. De twee andere partijen zijn Spaarnelanden zelf en Cocensus.

1. BELEID

1.1 WET- EN REGELGEVING

De gemeente heeft een wettelijke plicht tot de inzameling van huishoudelijk afval. De kosten die de gemeente daarvoor maakt, kunnen óf door een afvalstoffenheffing of door een reinigingsrecht verhaald worden op de aanbieder van het afval. In beide gevallen mogen de begrote opbrengsten de begrote kosten niet overschrijden.

Afvalstoffenheffing en reinigingsrecht

Elementair verschil tussen het reinigingsrecht en de afvalstoffenheffing is dat het reinigingsrecht een retributie is, die alleen geheven kan worden als de individuele dienst (inzameling) feitelijk wordt afgenomen. Als nooit afval wordt aangeboden, kan dus geen reinigingsrecht worden geheven. Reinigingsrecht kan zowel geheven worden voor de inzameling van huishoudelijk als van bedrijfsafval. In Haarlem gaat het om bedrijfsafval dat door de gemeente ingezameld wordt. De retributie wordt met name geïnd bij bedrijven in het centrum van de stad die niet zelf hun afval kunnen laten ophalen. Spaarnelanden verzorgt dit namens de gemeente voor hen. De gemeente brengt daarvoor het reinigingsrecht in rekening.

De afvalstoffenheffing wordt niet in de Gemeentewet geregeld, maar in artikel 15.33 Wet Milieubeheer. De afvalstoffenheffing is een bestemmingsheffing met een belastingkarakter en kan alleen worden geheven voor de inzameling van huishoudelijk afval. Iedere gebruiker van een perceel waar regelmatig huishoudelijk afval kan ontstaan, kan aan de heffing worden onderworpen. Ook als nooit afval wordt aangeboden, kan dus toch een afvalstoffenheffing worden geheven. Als echter geen huishoudelijke afvalstoffen op een bepaald perceel *kunnen* ontstaan, kan geen afvalstoffenheffing worden geheven. Uiteraard is de heffing ook niet terecht indien de gemeente niet aan haar inzamelplicht voldoet. Overigens geldt de inzamelplicht niet buiten de voor het openbaar rijverkeer openstaande en voor de ter plaatse gebezigde vuilniswagens toegankelijke wegen. Onder bepaalde voorwaarden kunnen clusterplaatsen worden aangewezen, alwaar de containers opgesteld moeten worden om geleegd te worden. Degenen die, al dan niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht, feitelijk gebruik maken van een perceel ten aanzien waarvan krachtens de artikelen 10.21 en 10.22 Wet Milieubeheer een verplichting tot het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen geldt, kunnen aan de afvalstoffenheffing worden onderworpen.

Verhaalkosten

Tot de via de afvalstoffenheffing te verhalen kosten behoren onder meer de verwerkingskosten, de inzameling- en transportkosten, de kosten van maatregelen om de hoeveelheid afval te verminderen zoals subsidies voor het inzamelen van oud papier of voor milieuwinkels en de kosten die zijn verbonden aan maatregelen om hergebruik te bevorderen of anderszins de afvalstroom in te perken. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan stickers ter voorkoming van ongeadresseerd reclamedrukwerk en specifieke voorlichting aan de burgers over voorkoming en vermindering van huishoudelijk afval. Ook de kosten van heffing en invordering (waaronder kwijtscheldingskosten) zijn verhaalbaar. Veder wordt de omzetbelasting die ingevolgde de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds ook tot de verhaalbare kosten gerekend (artikel 15.33, tweede lid, Wet Milieubeheer).

Het Hof Amsterdam (12 november 2009, nr. 2009/00287), heeft geoordeeld dat een derde van de totale kosten van straatreiniging en reinigingspolitie mag worden toegerekend aan de

afvalstoffenheffing en het reinigingsrecht (bedrijfsafval), omdat het aanbieden van afvalstoffen in zakken nevenvervuiling (zwerfvuil) met zich brengt en dat controle nodig is op het juist aanbieden van afval. Een dergelijke keuze maakt immers deel uit van de vrije beleidsruimte van het gemeentebestuur.

Kosten van algemeen zwerfafval zijn overigens niet verhaalbaar door middel van de afvalstoffenheffing. De Hoge Raad oordeelt namelijk dat alleen kosten mogen worden verhaald die verband houden met de inzameling van het vuil waarop de heffing betrekking heeft.

Op 4 februari 2008 werd een wetsvoorstel ingediend om de afvalstoffenheffing te verruimen. De indieners vonden het wenselijk om de kosten van het voorkomen en beheren van zwerfafval middels de afvalstoffenheffing te bestrijden. Dit voorstel is niet aangenomen. Er is namelijk een amendement aangenomen dat tot doel heeft om stijging van afvalstoffenheffing als gevolg van bestrijding van zwerfvuil te voorkomen.

1.2 BELEID TEN AANZIEN VAN DE AFVALSTOFFENHEFFING IN HAARLEM

Haarlem maakt gebruik van de wettelijke mogelijkheid voor een afvalstoffenheffing. In de milieubeleidsnota's van de afgelopen jaren wordt er in de passages over het afvalbeleid echter niets gezegd over de gewenste mate van kostendekkendheid van de heffing. Ook wordt het principe "de vervuiler betaalt", dat zou moeten leiden tot een kostendeckingspercentage van 100, niet als beleidsuitgangspunt genomen. Als er geen beleidsuitgangspunt van kostendekking is domineert derhalve de pragmatiek bij het vaststellen van de tarieven. Er zijn daarbij twee invalshoeken. In de eerste plaats een budgettaire: hoe kan de afvalstoffenheffing binnen de wettelijke beperkingen bijdragen aan de dekking van de kosten van het gemeentelijke afvalbeleid? In de tweede plaats een inkomenspolitieke: hoe past de hoogte van de afvalstoffenheffing in de ontwikkeling van de totale lasten die de burgers door de gemeente opgelegd krijgen? Op basis van een weging van deze twee invalshoeken komt het tarief tot stand bij de behandeling van de begroting en de vaststelling van de tarievenverordening. Als bedacht wordt dat Haarlem de afgelopen jaren de tarieven van de OZB jaarlijks verhoogd heeft om extra inkomsten te genereren, dan is het goed te begrijpen dat er bij de afvalstoffenheffing terughoudendheid in acht is genomen bij de stijging van de tarieven om zo de burgers niet nog meer te belasten.

2. GRONDSLAG

2.1 TARIEFSTELLING

De afvalstoffenheffing kan naar verschillende grondslagen worden geheven en mag, zoals gezegd, maximaal kostendekkend zijn. Afhankelijk van de wettelijk toegestane heffingsmaatstaven, de algemene rechtsbeginselen en de jurisprudentie is een grote diversiteit aan tarieven mogelijk. Bij de tariefstelling kan men denken aan:

- Vaste tarieven
- Variabele tarieven
- Degressieve tarieven
- Progressieve tarieven
- Een combinatie van tarieven

Enkele voorbeelden van in de praktijk voorkomende tarieven zijn: een vast bedrag per perceel, een bedrag afhankelijk van de omvang van het huishouden of van de inhoud van de afvalcontainer of een bedrag per afvalaanbieding.

Ook een combinatie van deze tariefstellingen komt voor. In geval van tariefdifferentiatie (DIFTAR) wordt doorgaans een vast bedrag als basistarief geheven om (een deel van) de vaste kosten te dekken. Diverse gemeenten hanteren afhankelijk van de omvang van het huishouden verschillende basistarieven. Het variabele deel kan bijvoorbeeld afhankelijk worden gesteld van de inkoop van huisvuilzakken, het gewicht van het aangeboden huisvuil, of het aantal aanbiedingen van een bepaald type container. Voor incidentele diensten kan ook een tarief worden opgenomen, zoals voor het ophalen van grof huishoudelijk afval aan huis.

Op grond van de wettelijke voorschriften, algemene rechtsbeginselen, jurisprudentie en parlementaire geschiedenis is bepaald dat voor de afvalstoffenheffing een vast bedrag, een variabel bedrag, de omvang van een huishouden en / of het verbruik meegenomen mogen worden in de berekening van tarieven. De WOZ-waarde, het aantal gewerkte uren, oppervlakte, bouwkosten, handelswaar en objectsoort zijn onderdelen die voor andere heffingen wel bepalend kunnen zijn, maar in de bepaling van het tarief van de afvalstoffenheffing geen rol mogen spelen.

2.2 TARIEFSTELLING IN HAARLEM

Haarlem hanteert de grondslag waarbij een vast bedrag per huishouden wordt geheven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen één- en meerpersoonshuishoudens met verschillende tarieven. Daardoor is de tariefsbepaling eenvoudig en dat weegt zwaarder dan het nadeel dat er geen direct individueel verband ligt tussen de hoeveelheid afval van een één- of meerpersoonshuishouden en de hoogte van de heffing. Een gedifferentieerd tarief afhankelijk van de aangeboden hoeveelheid afval (DIFTAR) is technisch ingewikkelder en fraudegevoeliger en is daarom niet overwogen.

Haarlem is onlangs overgestapt van een tijdstipheffing naar een tijdvakvakheffing zodat het bedrag van de heffing in het lopende jaar kan worden aangepast aan zich wijzigende situaties in de huishoudens (verhuizing, samenwonen, scheiding).

Al met al kan gezegd worden dat Haarlem een eenvoudig systeem voor het vaststellen van de afvalstoffenheffing hanteert en dat juist door die eenvoud het ook een doelmatig systeem is.

Wat betreft de hoogte van de heffing kan het best worden gekeken naar de tarieven in vergelijkbare gemeenten wat betreft omvang en stedelijke verdichting. Er worden op het gebied van de afvalstoffenheffing regelmatig benchmarks gepubliceerd. Haarlem werkt jaarlijks mee aan de door AgentschapNL georganiseerde benchmark afvalscheiding. Benchmarks is een vorm van prestatiemeting waarbij aan de hand van vastgestelde indicatoren prestaties worden vergeleken.

Om een goede vergelijking te kunnen maken worden de deelnemers aan de benchmark gegroepeerd naar stedelijkheidsklasse. Haarlem is ingedeeld bij stedelijkheidsklasse 1 (meest stedelijk). De andere deelnemers uit deze stedelijkheidsklasse zijn Rotterdam, Schiedam en Utrecht. De gegevens hebben betrekking op het jaar 2009.

De vergelijking van de tarieven komt aan de orde in hoofdstuk 4.

3. BEREKENINGSMETHODIEK

3.1 INLEIDING

Uit de jurisprudentie is af te leiden dat qua dekking van de kosten:

- de heffende instantie op controleerbare wijze dient vast te leggen welke uitgaven zij in welke mate door elk van de heffingen in een verordening beoogt te dekken;
- de heffende instantie een nauwkeurige raming van de kosten moet maken, waarbij geen winst mag worden gemaakt.

In het algemeen kan worden gesteld dat de heffende instantie een zekere vrijheid heeft bij de beoordeling van de vraag welke deel van de kosten zij wil dekken door welke heffing (indien sprake is van meerdere heffingen in één verordening, zoals een rioolaansluitrecht en een rioolafvoerrecht). Deze vrijheid doet er echter niet aan af dat de instantie op controleerbare wijze moet vastleggen welke uitgaven zij in welke mate door elk van de heffingen beoogt te dekken. Daarbij mogen de totale geraamde baten die zij toerekent aan een recht niet uitstijgen boven de totale geraamde lasten ter zake van hetzelfde recht. Met andere woorden: er mag geen winst worden gemaakt.

3.2 KOSTENDEKKENDHEID

Qua toerekening van kosten is de afvalstoffenheffing lastig te bepalen. Kosten die uitsluitend voor een bepaald soort dienst worden gemaakt, zoals die van het gebruik van vuilnisauto's ten behoeve van het ophalen van bedrijfsafval, kunnen gemakkelijk aan de betreffende dienst worden toegerekend. Bij meer complexe dienstverlening ligt de toerekening ingewikkelder. Zo moeten de indirecte kosten via bepaalde verdeelsleutels worden verhaald. De wijze van verhalen van deze indirecte kosten kan op meerdere manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld per m², per m³ of op basis van tijdsbesteding.

In deze paragraaf ligt de nadruk op de vraag welke kosten volgens de wet en/of jurisprudentie mogen worden doorberekend.

Directe kosten

Om te kunnen bepalen of kosten van een bepaalde activiteit kunnen worden doorberekend, kan de volgende controlevraag worden gebruikt: wordt de activiteit verricht omdat er een dienst wordt gevraagd? Indien het antwoord op deze vraag ja is, zijn de kosten vrijwel altijd door te rekenen; indien het antwoord nee is, dan meestal niet. Bij de doorberekening van de kosten in de tarieven komen alleen de (begrote) feitelijke kosten in aanmerking. De kosten zijn onder te verdelen in directe en indirecte kosten.

Onder directe kosten worden de kosten verstaan die rechtstreeks samenhangen met c.q. veroorzaakt worden door de door het bestuursorgaan verrichte dienstverlening. Tot de directe kosten behoren bijvoorbeeld de loonkosten van degene die een vergunningaanvraag behandelt, kapitaallasten en materiële kosten voor de beoordeling van een vergunning of ontheffingsaanvraag. Ook de kosten voor het opstellen en publiceren van de beschikking en de kosten van externe adviseurs vallen hier onder.

Uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie van provincies, gemeenten en waterschappen kan worden afgeleid dat de volgende vijf directe kostencomponenten verhaald kunnen worden:

- Personeelskosten
- Huisvestingskosten

- Specifieke automatiseringskosten
- Materiële kosten
- Overhead

Indirecte kosten

Onder indirecte kosten worden de kosten verstaan die niet rechtstreeks samenhangen met/veroorzaakt worden door de dienstverlening van het bestuursorgaan. Indirecte kosten zijn meer gerelateerd aan de afweging van het algemene belang dan aan het individuele belang. In de wetsgeschiedenis wordt expliciet een aantal kosten genoemd die, tenzij daartoe in specifieke wetten expliciet de mogelijkheid wordt geboden, *niet* verhaald kunnen worden op de genietters van specifieke dienstverlening.

Het betreft de volgende kosten:

- Beleidsvoorbereiding en algemene inspraakprocedures
- Handhaving, toezicht en controle (behoudens eerste controle)
- Bezwaar- en beroepsprocedures

Omzetbelasting

Zoals hiervoor is aangegeven, kunnen slechts de geraamde kosten van de overheidslichamen worden doorberekend. Bij overheidslichamen vormt de hen in rekening gebrachte omzetbelasting (BTW) altijd een kostenpost die dus kan worden verhaald via de tarieven. Hierop is slechts één uitzondering. BTW kan namelijk door het overheidslichaam in aftrek worden gebracht voor zover de kosten worden gemaakt ten behoeve van met BTW belaste prestaties van het overheidslichaam. In die gevallen en in zoverre is de BTW per saldo geen kostenpost en kan dan dus niet worden doorberekend. Op grond van het BTW-Compensatiefonds (BCF) hebben gemeenten en provincies voor bepaalde prestaties recht op compensatie van de aan hen in rekening gebrachte BTW. Ondanks dat het overheidslichaam die BTW-last dus vergoed krijgt, mag die BTW toch als kostenpost worden aangemerkt en kan deze ook worden doorberekend.

Samengevat

Kortweg valt de zeggen dat met betrekking tot de afvalstoffenheffing de volgende kosten te verhalen zijn:

1. Directe kosten
2. Indirecte kosten
3. BTW-compensatie

De directe kosten die samenhangen met afvalstoffen bestaan uit:

- Kosten voor inzameling huishoudelijk afval
- Kosten voor verwerking huishoudelijk afval
- Kosten voor zwerf-, drijf- en veegafval
- Inzameling illegaal afval
- Kwijtscheldingsbeleid
- Verrekening leegstand
- Personeelskosten
- Huisvestingskosten
- Specifieke automatiseringskosten
- Materiële kosten
- Overhead

De indirecte kosten die samenhangen met afvalstoffen bestaan uit kosten die niet rechtstreeks samenhangen met/veroorzaakt worden door de dienstverlening van het bestuursorgaan.

De compensabele BTW is het laatste dat toegerekend mag worden aan de afvalstoffenheffing.

3.3 HAARLEM

Als bijlage is een overzicht opgenomen van de kostenonderbouwing afvalstoffenheffing voor Haarlem voor 2010 en 2011. Daarin is te zien welke kosten Haarlem precies toerekent aan de afvalstoffenheffing en wat de kostendeckendheid is.

Omdat de afvalstoffenheffing alleen gebruikt mag worden om de kosten van de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval te dekken kan het interessant zijn zoveel mogelijk kosten toe te rekenen aan de heffing en dus zo min mogelijk kosten ten laste van de algemene middelen te laten komen. De heffing is op dit moment in elk geval niet kostendeckend. Van de kosten die thans als heffingsgrondslag worden aangemerkt wordt 95% gedekt uit de opbrengst van de heffing. Dat betekent dat er jaarlijks ongeveer 1 miljoen euro uit de algemene middelen wordt besteed aan de afvalverwijdering. Daarnaast wordt niet alles wat aan die heffingsgrondslag toegerekend zou mogen worden daaraan ook feitelijk toegerekend. Zo zijn de extra inspanningen van de gemeente om de openbare ruimte schoner te maken (hotspots, kauwgomverwijdering) uit andere middelen gedekt. Ook de kosten van de handhaving worden niet toegerekend aan de heffingsgrondslag, hoewel dat wel door het rijk is toegestaan (eerste controle), omdat het niet goed mogelijk is om vast te stellen hoeveel procent van de integrale handhavinginspanning in de openbare ruimte wordt besteed aan overtredingen op afvalgebied. In het verleden werden de kosten van zes handhavers toegerekend aan de afvalstoffenheffing.

Het Haarlemse beleid zou aan duidelijkheid en consistentie winnen als volledige kostendeckering voor het beleid op het gebied van huishoudelijk afval als uitgangspunt genomen zou worden als uitdrukking van het principe “de vervuiler betaalt”. Bedacht moet echter worden dat dit leidt tot lastenverzwaring van de burgers. Die lastenverzwaring zou gecompenseerd kunnen worden door andere belastingen te verlagen. Maar door het vervallen van de OZB voor gebruikers (alle burgers) is het niet goed mogelijk een belasting te vinden die opgelegd wordt aan dezelfde groep belastingplichtigen. Dat pleit voor een geleidelijke effectuering van de kostendeckendheid en de maximale toerekening aan de heffingsgrondslag.

Conclusie is dat de afvalstoffenheffing in Haarlem niet kostendeckend is en dat meerdere kosten (bijvoorbeeld eerste controle handhaving) zouden mogen worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Haarlem heeft er echter bewust voor gekozen om niet op kostendeckendheid te sturen. De totaallasten van OZB, Rioolrecht en afvalstoffen zijn bepalend. Binnen de driehoek OZB, Rioolrecht en afvalstoffenheffing wil Haarlem qua lastendruk op het gemiddelde van de andere grote gemeenten zitten.

3.4 KOSTENVERGELIJKING

In de eerder genoemde benchmark is onder andere gekeken naar kostenprestaties. De totale afvalbeheerskosten bestaan daarbij uit alle directe (verwerking- en inzamelkosten) en indirecte kosten voor het beheer van huishoudelijk afval per aansluiting. (BTW en kwijtschelding zijn hierbij niet meegenomen)

Het gemiddelde ligt op € 252 per aansluiting. Haarlem geeft beduidend minder uit op dit gebied: € 200 per aansluiting.

	Kosten per aansluiting	
	Haarlem	Benchmark
Totale afvalbeheerskosten per aansluiting	€ 200	€ 252
- waarvan inzamelkosten	€ 66	€ 113
- waarvan verwerkingskosten	€ 73	€ 89
- waarvan indirecte kosten	€ 61	€ 50

Over het algemeen valt te zeggen dat Haarlem gunstig uit de bus komt ten opzichte van andere gemeenten waar het gaat om de kosten van het afvalbeleid.

4. TARIEFONTWIKKELING

4.1 LANDELIJK

In bijgaand overzicht is de ontwikkeling van de tarieven van de afvalstoffenheffing als gemiddelde voor heel Nederland te zien. Dit overzicht is ontleend aan de publicatie van SenterNovem (thans geheten Agentschap NL), getiteld Afvalstoffenheffing 2008.

<i>Afvalstoffenheffing</i>	2005	2006	2007	2008
Eenpersoonshuishoudens	202	205	211	214
Meerpersoonshuishoudens	252	257	263	265

4.2 HAARLEM

In Haarlem is het tarief voor de afvalstoffenheffing de afgelopen jaren als volgt vastgesteld:

<i>Afvalstoffenheffing</i>	2006	2007	2008	2009	2010
Eenpersoonshuishoudens	159,52	164,07	167,35	174,81	185,28
Meerpersoonshuishoudens	256,52	272,36	277,81	290,20	307,56
Stijging t.o.v. vorig jaar (%)		2,85	2,00	4,46	5,99

Hieruit blijkt dat de tarieven die Haarlem hanteert voor de éénpersoonshuishoudens onder het landelijk gemiddelde en voor de meerpersoonshuishoudens iets boven het landelijk gemiddelde liggen. We kunnen de hoogte van de Haarlemse tarieven ook vergelijken met de tarieven in de hiervoor genoemde gemeenten die wat betreft omvang en stedelijke verdichting goed met Haarlem te zijn vergelijken. In de Benchmark Afvalscheiding 2010 kan, zoals eerder gezegd, worden gelezen dat Haarlem gunstig uit de bus komt ten opzichte van andere gemeenten waar het gaat om de kosten van het afvalbeleid. De vergelijking van de tarieven ziet er voor het jaar 2008 als volgt uit:

	Eenpersoonshuishoudens	Meerpersoonshuishoudens	Gemiddeld
Haarlem	167	278	234
Rotterdam	248	248	248
Schiedam	230	271	257
Utrecht	261	261	261

De conclusie is dat Haarlem ook in deze vergelijking een uitgesproken laag tarief hanteert voor de éénpersoonshuishoudens en een hoog tarief voor de meerpersoonshuishoudens. En verder dat de lage kosten van het afvalbeleid zich ook vertalen in een lager gemiddeld tarief dan dat in de andere meest vergelijkbare gemeenten. Deze conclusie geeft aanleiding om eens na te denken over de vraag of Haarlem het zo duidelijk van het landelijke beeld afwijkende verschil tussen één- en meerpersoonshuishoudens moet handhaven of heroverwegen. Wellicht ten overvloede kan worden opgemerkt dat het hier gegevens over 2008 betreft. De huidige

situatie van Haarlem ten opzichte van andere gemeenten kan ondertussen gewijzigd zijn. Recentere gegevens hadden wij echter niet tot onze beschikking.

Reinigingsrecht

Zoals eerder vermeld kent Haarlem ook het reinigingsrecht. Deze activiteit kent een kostendekkendheid van ongeveer 50%. De gemeente is doende de afvalinzameling door bedrijven technisch te faciliteren door bijvoorbeeld het plaatsen van ondergrondse inzamelpunten met een pasjes systeem voor bedrijven, zodat de huidige vorm beëindigd kan worden en deze verliespost geëlimineerd kan worden. Het reinigingsrecht wordt per 1 januari 2012 afgeschaft. Om illegale lozing van bedrijfsafval bij huishoudelijk afval of illegale dump te voorkomen zal de handhavingscomponent moeten worden geïntensiveerd. Tevens betekent de afschaffing van het reinigingsrecht dat de dienstverleningsovereenkomst met Spaarnelanden zal moeten worden aangepast.

<i>Reinigingsrecht</i>	2007	2008	2009	2010
Per 40 liter zak	55,29	56,40		
Per perceel			174,81	220,51
Stijging t.o.v. vorig jaar (%)		2,00		26,14

5. DE RELATIE TUSSEN DE GEMEENTE EN SPAARNELANDEN

5.1 SPAARNELANDEN NV

Spaarnelanden nv is opgericht in 2004 en komt voort uit de verzelfstandiging van de gemeentelijke afdeling Reiniging, Afvalverwijdering en Technische Dienst (RATD). Deze dochteronderneming (gemeente Haarlem is 100% eigenaar) is opgericht om de afvalzorgplicht van de gemeente Haarlem te professionaliseren en een modus te zoeken om de kosten beter te kunnen beheersen. In de loop der jaren is Spaarnelanden nv uitgegroeid tot meer dan een inzamelaar.

Per 1 januari 2009 is het Service Bedrijf Haarlem (SBH) geïntegreerd in Spaarnelanden nv. Dit mede met oog op een bedrijfsmatige integratie van de bedrijfsprocessen in de openbare buitenruimte van de gemeente Haarlem.

Daarnaast is samen met een partner in 2009 COS BV opgericht. Dit dochterbedrijf richt zich op onderhoud van ondergrondse containers.

Het aantal taken van Spaarnelanden nv is inmiddels gegroeid tot ruim veertig.

De komende jaren wil Spaarnelanden nv zich richten op het opzetten van nieuwe samenwerkingsverbanden gericht op werkgelegenheid. Deze werkgelegenheidsprojecten zijn met name gericht op de sociale sector en bedrijfsopleidingen. Het jaar 2009 heeft in het teken gestaan van de samenvoeging van Spaarnelanden met het Service Bedrijf Haarlem. Hierdoor is Spaarnelanden nv een integraal onderhoudsbedrijf geworden van met name het beheer en onderhoud van de openbare buitenruimte in Haarlem.

De komende jaren zijn erop gericht om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren en waar nodig te veranderen om zo te kunnen inspelen op de wensen van de klant.

Spaarnelanden levert deskundige en kwalitatief hoogstaande diensten op het gebied van gemeentelijke onderhoud- en aanverwante taken ten behoeve van de burger in de gemeente Haarlem, die garant staat voor een leefomgeving die door mensen als prettig wordt ervaren. Spaarnelanden heeft een deel van die zorg van de gemeente overgenomen.

De terreinen en opstallen waar Spaarnelanden gebruik van maakt worden gehuurd van de gemeente Haarlem. Zowel de huisvesting als de terreinen zijn in logistiek en technisch opzicht sterk verouderd, voldoen niet meer aan de Arbo- en milieueisen van een modern bedrijf, zijn onderhoudsgevoelig en staan een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering in de weg. De voorbereiding van de nieuwbouw is in een ver stadium. Het is de verwachting de feitelijk bouw in 2011 kan aanvangen op de nieuwe beoogde locatie aan de Minckelersweg te Haarlem.

5.2 DE GEMEENTE ALS OPDRACHTGEVER VAN SPAARNELANDEN

Als de gemeente een taak uit de eigen organisatie haalt en die in verzelfstandigde vorm op afstand zet, moet de relatie met dit nieuwe orgaan heel goed worden geregeld. Over deze problematiek in het algemeen kan verwezen worden naar de nota over de verbonden partijen die in de vorige raadsperiode is uitgebracht.

De rol van de gemeente als opdrachtgever van Spaarnelanden kun je ook formuleren als de regiefunctie van de gemeente. In hoeverre is de gemeente nog degene die het beleid bepaalt en de uitvoering daarvan kan controleren als er een professionele op afstand gezette organisatie is ontstaan? In de eerder genoemde Benchmark Afvalscheiding 2010 komt Haarlem er niet goed vanaf als het gaat om die regiefunctie. In de interviews die in het kader

van dit onderzoek zijn gehouden is dit punt besproken met de betrokken partijen. Twee hoofdpunten komen daarbij naar voren.

In de eerste plaats het karakter van de huidige dienstverleningsovereenkomst. Deze is niet gebaseerd op een aantal vanuit beleidsoptiek gewenste bestekken, maar is in feite een beschrijving van de taken die vroeger werden verricht door de gemeentelijke afdeling RATD voordat ze aan Spaarnelanden werden overgedragen. Vanuit het vertrekpunt van het ontstaan van Spaarnelanden is het ook begrijpelijk dat de eerste dienstverleningsovereenkomst deze vorm heeft gekregen. De continuïteit van het werk ten behoeve van de burgers was daarbij een dominante overweging. De tijd is nu echter rijp om te komen tot een meer professionele en zakelijke vormgeving van de dienstverleningsovereenkomst. Een complicerende factor daarbij is dat de dienstverleningsovereenkomst is afgesloten voor een periode van 10 jaar en dus nog enkele jaren doorloopt, tenzij beide partijen zouden besluiten tot eerdere ontbinding ervan.

In de tweede plaats heeft de gemeente nog werk te verrichten als het gaat om de invulling van haar beleid- en regierol. De verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is ook voor verbetering vatbaar. Spaarnelanden heeft zich snel en goed ontwikkeld tot een echte onderneming, overeenkomstig de wensen van de gemeente. Binnen de gemeente is de ontwikkeling tot goed afvalbeleidregisseur niet zo snel verlopen, zodat er sprake is van een divergentie in de ontwikkeling van kennis en daadkracht tussen de opdrachtgever en de opdrachtverlener. Op een aantal terreinen wordt reeds gewerkt aan het versterken van de opdrachtgeversrol, onder andere door opdrachtverstrekking middels beeldbestekken.

5.3 DE GEMEENTE ALS AANDEELHOUDER VAN SPAARNELANDEN

Gezien de omgeving waarin geopereerd moet worden, is toentertijd besloten om het verzelfstandigde afvalbedrijf Spaarnelanden de vorm te geven van een naamloze vennootschap. Daarbij moet aan de begrippen continuïteit in de bedrijfsvoering en rendement op de investering van de aandeelhouders invulling worden gegeven. Voor de continuïteit is een gezonde bedrijfsvoering noodzakelijk waarbij het bedrijf kan blijven investeren in de nieuwe ontwikkelingen op afvalgebied, zowel technisch als maatschappelijk, waarbij ook commerciële activiteiten mogelijk zijn mits die passen in het beleid van de onderneming. Dat betekent ook een zakelijke verhouding met de gemeente als opdrachtgever.

Om die dubbelrol van de gemeente als aandeelhouder en als opdrachtgever goed in te vullen is, in overeenstemming met de eerder genoemde nota over de verbonden partijen, binnen de gemeente elke rol op een verschillende manier ingevuld, zowel bestuurlijk als ambtelijk. De wethouder met de portefeuille 'onderhoud openbare ruimte' is de bestuurlijke verantwoordelijke voor de opdrachtgeverrol van de gemeente en de wethouder Financiën vervult de rol van aandeelhouder. Ambtelijk ligt het opdrachtgeverschap bij Wijkzaken en de aandeelhoudersrol bij Concerncontrol. Dat is goed geregeld, maar het zorgpunt vanuit beide invalshoeken is dat men te weinig met elkaar spreekt over de in te nemen posities waar het Spaarnelanden betreft, bijvoorbeeld over de toekomst van het bedrijf. De ambities van Spaarnelanden liggen bijvoorbeeld niet zozeer in het uitbreiden van het verzorgingsgebied buiten Haarlem of het fuseren met andere afvalbedrijven, maar veel meer in het zich ontwikkelen tot dé organisatie in Haarlem die zich bezig houdt met de reiniging en het onderhoud van de openbare ruimte. Het is aan de gemeente om met die ambitie in te stemmen. Vanuit de opdrachtgeversoptiek bestaan daarover aarzelingen. Wordt Spaarnelanden dan niet een te grote monopolist en kunnen bepaalde activiteiten niet beter door de gemeente op de markt worden aanbesteed, waarbij Spaarnelanden uiteraard mag meedingen?

5.4 MISSIE EN DIVIDENDBELEID

De insteek van Spaarnelanden is het verzorgen van het onderhoud van de openbare ruimte in de breedste zin van het woord, gespecialiseerd in een gemeentelijke omgeving. Wil zij die taak zo goed mogelijk uitvoeren dan heeft zij daarbij de medewerking nodig van alle 'gebruikers' in dat gebied. De missie is dan ook:

Samen(-)werken aan een leefbaar milieu. Met de nadruk op samenwerken.

De visie van Spaarnelanden is gericht op continuering van het bedrijfsproces en het samenvoegen van disciplines werkzaam in de buitenruimte. Zij beschouwen daarbij integraal onderhoud en reiniging van de buitenruimte als essentieel voor het halen van een hogere kwaliteit. Het leveren van innovatieve integrale dienstverlening volgens wet- en regelgeving tegen structureel te verlagen kosten die aansluit op de wensen van een tevreden klant. Hiervoor maakt zij gebruik van tevreden en gekwalificeerd personeel waardoor Spaarnelanden de mogelijkheid creëert om concurrerend te opereren. Zij volgt hierbij de strategie: wat wij hebben, willen wij behouden en zo mogelijk uitbreiden. Uitbreiden in die werkvelden gerelateerd aan de kernactiviteiten. Het versterken van de positie in de markt middels het uitbouwen van de taken bij de huidige klanten. Nieuwe taken in de bedrijfsvoering laten toetreden door het laten instromen van nog niet verzelfstandigde afdelingen van de gemeente, het overnemen van bedrijven of het introduceren van nieuwe producten met het oogmerk om de huidige dienstverlening efficiënter te kunnen uitvoeren. Het creëren van een win/win situatie voor alle betrokken partijen.

Spaarnelanden kent één aandeelhouder: de gemeente Haarlem. De Raad van Commissarissen (RvC) heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van de directie en de algemene gang van zaken bij Spaarnelanden. Zij vergadert ongeveer drie keer per jaar en legt verantwoording af over het beleid en de financiële resultaten.

Er is geen sprake van een echt dividendbeleid. Haarlem is als aandeelhouder niet geïnteresseerd in een winstuitkering, maar veel meer in een gezond bedrijf. In de afgelopen jaren is weinig dividend uitgekeerd door Spaarnelanden aan de aandeelhouder. Hier is bewust voor gekozen. Een dividend dat de kosten van de rente over de in Spaarnelanden geïnvesteerde bedragen goed maakt is in principe voldoende. Dit ook om het jonge bedrijf aan voldoende solvabiliteit te helpen en de noodzakelijke investeringen in de huisvesting mogelijk te maken. Dit neemt niet weg dat ook gekeken wordt naar de bijdrage die het bedrijf Spaarnelanden kan leveren aan de oplossing van de financiële situatie van de gemeente.

6. DE RELATIE TUSSEN DE GEMEENTE EN COCENSUS

In 2007 is Cocensus opgericht door de gemeenten Haarlem en Haarlemmermeer. Dit samenwerkingsverband is in het leven geroepen om de heffing en invordering van de lokale belastingen uit te voeren. De oprichters hebben daarbij een besparing op de uitvoeringskosten van de belastingheffing met 25% als doel geformuleerd. Deze doelstelling is volgens Cocensus inmiddels geheel gerealiseerd, zodat gesteld kan worden dat er reeds een stevige doelmatigheidsslag is gemaakt bij de uitvoering van deze belastingen, waaronder ook de afvalstoffenheffing.

In de mate dat Cocensus in de eigen ontwikkeling, met name door uitbreiding met andere gemeenten of vergroting van het takenpakket, een verdere doelmatigheidswinst zal weten te bereiken zal ook het afvalbeleid in Haarlem daarvan kunnen profiteren. Deze mogelijke ontwikkelingen kunnen het best gezien worden in het geheel van de relatie tussen de gemeente en Cocensus en niet afzonderlijk bij de afvalstoffenheffing.

De gemeente mag de kosten die Cocensus maakt voor de afvalstoffenheffing toerekenen aan het bedrag dat via de afvalstoffenheffing op de burger mag worden verhaald. Haarlem rekent 12% (als ervaringspercentage) van de bijdrage aan Cocensus toe aan de afvalstoffenheffing. Voor 2011 is dat € 286.000. Nader onderzocht zou kunnen worden of het de moeite loont om uit de administratie van Cocensus een meer exacte berekening van de aan de afvalstoffenheffing door te berekenen kosten mogelijk is.

7. PROCESSEN

Bij het proces afvalstoffenheffing zijn, zoals eerder genoemd, diverse partijen betrokken. Wijkzaken, Concerncontrol, Spaarnelanden en Cocensus zijn spelers in het veld op diverse terreinen van de afvalstoffenheffing. Op dit moment vindt weinig afstemming plaats tussen alle betrokkenen. Een beschrijving van dit complexe proces, waarbij rollen, taken en verantwoordelijkheden inzichtelijk gemaakt worden zou hierbij wellicht ondersteuning en duidelijkheid kunnen bieden.

Binnen Haarlem vindt op dit moment een heroriëntatie plaats van de risico's van processen. Daarbij wordt per hoofdafdeling gekeken naar de processen binnen die hoofdafdeling. Voor deze processen wordt een risicoscore bepaald aan de hand van het financieel belang, de rechtmatigheid, het juridisch belang, het politiek-bestuurlijk belang, de complexiteit van het proces en of het een afdelingsoverstijgend proces is.

Een eerste inschatting levert op dat het proces afvalstoffenheffing redelijk hoog scoort, aangezien het financieel belang hoog is, er wet- en regelgeving op van toepassing is die in het normenkader wordt genoemd (rechtmatigheid), het een complex proces is dat hoofdafdelingsoverstijgend is. Daarnaast zijn het juridisch belang en het politiek-bestuurlijk belang ook aspecten die gemiddel tot hoog scoren. De afspraak is dat processen waarvan het financieel belang en / of de rechtmatigheid 'hoog' scoort moeten worden beschreven. Om die reden zou het proces afvalstoffenheffing dus ook beschreven moeten worden.

8. BELEIDSVOORNEMENS

Het onderzoek naar de doelmatigheid van de besteding van de opbrengst van de afvalstoffenheffing van de Gemeente Haarlem heeft geleid tot een aantal beleidsvoornemens. Deze beleidsvoornemens zijn hieronder gerangschikt per onderwerp.

Beleid

- Het principe “de vervuiler betaalt” wordt als beleidsuitgangspunt vastgesteld
- De hieruit voortvloeiende tariefsstijging bij de afvalstoffenheffing wordt de komende jaren geleidelijk doorgevoerd om de lastenverzwaring voor de burgers zoveel mogelijk te beperken.
- In het kader van de begrotingsvoorbereiding 2012 wordt onderzocht welke kosten nog aan de heffingsgrondslag van de afvalstoffenheffing kunnen worden toegevoegd.

Vorm en hoogte van de heffingheffing

- Het huidige tariefsysteem wordt op hoofdlijnen ongewijzigd gehandhaafd.
- Onderzocht wordt of het verschil in tarief tussen één- en meerpersoonshuishoudens, dat duidelijk afwijkt van het landelijke beeld, gehandhaafd of heroverwogen moet worden.

Spaarnelanden

- De gemeente versterkt de regierol op afvalgebied door te werken aan een nieuwe dienstverleningsovereenkomst met Spaarnelanden gebaseerd op beleidsmatig gewenste bestekken.
- De gemeente versterkt in de eigen organisatie de kennis op afvalgebied en steekt meer capaciteit in de opdrachtgeverrol om zo een gelijkwaardige sparringpartner met Spaarnelanden te zijn.
- De gemeente organiseert in eigen huis een structureel overleg tussen degenen die bestuurlijk en ambtelijk de opdrachtgever- respectievelijk de opdrachtnemerrol vervullen.
- De gemeente ontwikkelt op basis van de wensen vanuit elk van beide rollen een visie op de toekomst van het bedrijf Spaarnelanden.
- De bijdrage die Spaarnelanden kan leveren aan de verbetering van de gemeentelijke financiën wordt in samenhang hiermee bepaald.

Reinigingsrecht

- Uitgaande van de afschaffing van het reinigingsrecht per 1 januari 2012 moet op illegale lozing van bedrijfsafval bij huishoudelijk afval en illegale dump worden toegezien.
- De DVO met Spaarnelanden wordt voortijdig aangepast op het gebied van inzameling middels het reinigingsrecht.

Processen

- Voor het proces afvalstoffen heffing wordt een procesbeschrijving opgesteld. Deze beschrijving wordt afgestemd met alle betrokkenen en vastgesteld door de directie.

9. BRONVERMELDING

Handreiking kostentoerekening leges en tarieven, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Versie januari 2010

Jaarverslag Spaarnelanden nv, jaren 2007, 2008 en 2009

Benchmark Afvalscheiding 2010, AgentschapNL

Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009, COELO, Rapport 09-03, September 2009

B&W Nota 'Verbonden partijen in Haarlem', December 2008, Versie 1.1

Rapport Afvalstoffenheffing 2008, Agentschap NL (voorheen SenterNovem)