

---

# Uniforme opbouw tarief afvalstoffenheffing

---

*stadsdelen Amsterdam*

592013 - 006

**Concept Rapport**

Cebeon, 4 juni 2013



---

# I Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Veegkosten (straatreiniging)</b> .....	<b>7</b>
2.1	Inleiding .....	7
2.2	Huidige situatie .....	7
2.3	Relevant normenkader .....	8
<b>3</b>	<b>Handhavingskosten</b> .....	<b>11</b>
3.1	Inleiding .....	11
3.2	Huidige situatie .....	11
3.3	Relevant normenkader .....	12
<b>4</b>	<b>Overhead</b> .....	<b>15</b>
4.1	Inleiding .....	15
4.2	Huidige situatie .....	15
4.3	Relevant normenkader .....	16
<b>5</b>	<b>BTW</b> .....	<b>19</b>
5.1	Inleiding .....	19
5.2	Huidige situatie .....	19
5.3	Relevant normenkader .....	20
<b>6</b>	<b>Investerings</b> .....	<b>23</b>
6.1	Inleiding .....	23
6.2	Huidige situatie .....	23
6.3	Relevant normenkader .....	23
<b>7</b>	<b>Afzonderen reinigingsrecht van ASH</b> .....	<b>25</b>
7.1	Inleiding .....	25
7.2	Huidige situatie .....	25
7.3	Relevant normenkader .....	26
<b>8</b>	<b>Advies uniformering tarief afvalstoffenheffing</b> .....	<b>27</b>
8.1	Overzichtsschema onderwerpen advisering .....	27
8.2	Advies uniformering werkwijze (grote) investeringen .....	28
8.3	Advies werkwijze toerekening kosten overhead aan ASH .....	28
8.4	Advies werkwijze toerekening kosten BTW aan ASH .....	29
8.5	Advies werkwijze toerekening kosten vegen aan ASH .....	30
8.6	Advies werkwijze toerekening kosten handhaving aan ASH .....	30
8.7	Advies werkwijze toerekening kosten tussen ASH en reinigingsrecht .....	31



---

# 1 Inleiding

## *aanleiding*

De stadsdeelbesturen hebben enkele jaren geleden besloten om de hoogte van de tarieven afvalstoffenheffing (ASH) zoveel mogelijk gelijk te trekken. Dit in combinatie met een gelijktijdige groei naar een 100% kostendekkendheid van het tarief. Het uniformeren van het tarief heeft tot doel een verklaring te bieden voor tariefverschillen, zodat een doelmatigheidsprikkel ontstaat om tot lagere tarieven én kostendekkendheid te komen.

Door het proces van uniformering wordt het tarievenbeleid van de stadsdelen voor de Amsterdamse burgers beter inzichtelijk en begrijpelijk. Eventuele verschillen tussen de stadsdelen kunnen dan worden verklaard aan de hand van verschillende niveaus van dienstverlening, infrastructuur, geografische ligging en bewonerssamenstelling.

Het proces van uniformering is nog gaande. Er zijn al wel duidelijke stappen gemaakt. De tarieven afvalstoffenheffing van de verschillende stadsdelen zijn de afgelopen jaren steeds meer naar elkaar toegegroeid door gezamenlijk afspraken te maken wat wel en niet toegerekend mag worden (afspraken HORA en een uniform rekenschema).

Het beeld van de kostendekkendheid van ASH roept echter nog steeds vragen op, zowel over de ontwikkeling als over de onderlinge vergelijkbaarheid. Dit is deels terug te voeren op de nog niet volledig doorgevoerde uniformering van toerekening van indirecte kosten conform Besturen zonder Ballast (algemeen, maar ook specifiek, zoals veegkosten en handhavingkosten).

In 2012 is er een uitvraag verricht naar de toepassing van het uniforme kostprijsmodel voor de ASH in de zeven Amsterdamse stadsdelen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er op basis van de bestaande situatie nog niet sprake is van een uniforme kostprijsberekening van de ASH.

## *onderzoek*

De huidige stand van zaken en de conclusies op basis van de recente uitvraag zijn aanleiding geweest om namens de portefeuillehouders een onderzoek te verrichten met betrekking tot de volgende elementen:

- de daadwerkelijk aan de afvalinzameling toe te rekenen kosten voor handhaving en reiniging en naar de onderlinge verschillen in de directe kosten;
- de feitelijke toerekening van overhead vanuit de kostenverdeelstaat;
- een richtlijn tot stand te brengen vanuit de centrale stad over de toepassing van BTW.

In het onderzoek wordt geadviseerd over een nadere uniformering van de wijze waarop kosten door de stadsdelen worden toegerekend aan de ASH. Deze advisering heeft betrekking op de volgende onderwerpen:

- vegen (straatreiniging);
- handhaving;
- overhead;
- BTW;
- kosten van (grote) investeringen;
- het onderscheid tussen ASH en reinigingsrecht.

## *algemene vertrekpunten*

Bij het onderzoek zijn de volgende algemene vertrekpunten gevolgd:

- er is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van reeds verzamelde basisinformatie per stadsdeel over het jaar 2012. Het was niet de bedoeling dat Cebeon opnieuw de basisinformatie zou verzamelen. Op basis van de

reeds beschikbare informatie is in een verdieping nagegaan in hoeverre er bij evidente verschillen in de wijze van toerekening van kosten tussen de stadsdelen over een verdere uniformering kan worden geadviseerd;

- er is zoveel mogelijk aangesloten bij de reeds bestaande afspraken tussen de stadsdelen over de uniformering van de kostentoe rekeningen ten behoeve van de afvalstoffenheffing. Het is niet de bedoeling om alle afspraken opnieuw vorm te geven. Het onderzoek heeft vooral betrekking op het verder verfijnen/bijsturen op punten waarvoor er thans nog verdere uniformering door de stadsdelen wordt gewenst;
- er is zoveel mogelijk op grond van bestaande landelijke richtlijnen een nadere invulling/aanscherping gegeven van een verdere uniformering van de wijze waarop stadsdelen hun kosten toerekenen aan de ASH. Dit heeft betrekking op de onderdelen waarover expliciet nader advies is gevraagd.

### ***onderzoeksstappen***

Voor elk van de genoemde onderwerpen is in overleg met de opdrachtgever steeds een drietal elementen doorlopen. Het betreft de volgende onderzoekswerkzaamheden:

- nadere uitwerking van het relevante (normen)kader;
- inzichtelijk maken en analyseren relevante bedragen bij stadsdelen;
- confronteren van voortgaande elementen en formuleren van advies.

### ***rapportage***

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- veegkosten (hoofdstuk 2);
- handhavingskosten (hoofdstuk 3);
- overhead (hoofdstuk 4);
- BTW (hoofdstuk 5);
- investeringen in huisvesting, inzamelsystemen en voertuigen (hoofdstuk 6);
- toerekening aan ASH en reinigingsrecht (hoofdstuk 7);
- advisering onderwerpen opbouw tarief afvalstoffenheffing (hoofdstuk 8).

Per onderwerp wordt in de hoofdstukken 2 tot en met 7 telkens de volgende onderwerpen besproken:

- wat is thans de werkwijze die tussen de stadsdelen is afgesproken;
- hoe geven de stadsdelen feitelijk invulling hieraan (op basis van de realisatie 2011);
- wat zeggen landelijke kaders/richtlijnen hierover.

Tegen de achtergrond van deze bevindingen wordt in hoofdstuk 8 gekomen tot een advies voor de toekomstige werkwijze voor elk van de onderscheiden onderwerpen.

---

## 2 Veegkosten (straatreiniging)

---

### 2.1 Inleiding

Het aanbieden van afvalstoffen kan leiden tot nevenvervuiling (zwerfvuil) die van invloed is op de kosten van straatreiniging (vegen). In onderstaande wordt ingegaan op het aandeel van de kosten van straatreiniging dat wordt toegerekend aan de afvalstoffenheffing (ASH).

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de huidige situatie in de toerekening van de kosten van straatreiniging bij de stadsdelen (paragraaf 2.2);
- het relevante normenkader (paragraaf 2.3).

---

### 2.2 Huidige situatie

#### *uitgangspunt Amsterdam*

Het uitgangspunt is om maximaal 33% van de veegkosten toe te rekenen tenzij een objectieve berekening beschikbaar is en gericht onderzoek heeft plaatsgevonden.

#### *onderbouwing toerekening aandeel*

De stadsdelen onderbouwen het toegerekende aandeel van de kosten van straatreiniging als volgt.

Tabel 2.1. Onderbouwing toerekening straatreiniging aan ASH (realisatie 2011)

<i>stadsdeel</i>	<i>%straatreiniging aan ASH</i>	<i>objectieve onderbouwing</i>	<i>stedelijke afspraak</i>	<i>historisch bepaald</i>
<b>Nieuw-West</b>	33%*		X	
<b>West</b>	33%		X	
<b>Zuid</b>	33%		X	
<b>Noord</b>	13%			X
<b>Centrum</b>	29%†	X		
<b>Zuidoost</b>	25%‡		X	X
<b>Oost</b>	33%		X	

\* op begrotingsbasis, in de realisatiecijfers van 2011 wijkt het aandeel hiervan af

† aandeel wordt jaarlijks aangepast (in 2012 is dit 34%)

‡ aandeel wordt stapsgewijs opgehoogd naar 33% in 2013

Bij bovenstaande tabel kan het volgende worden opgemerkt:

- alleen stadsdeel Centrum hanteert een objectief onderbouwde berekening op basis van de inzet van middelen en menskracht van de reinigingscapaciteit die is gekoppeld aan de inzameling en het schoonhouden van de omgeving van glas- en papiercontainers. In het Centrum sluit de reiniging direct aan op de inzameling van afval. Spoelmachines, veegmachines en medewerkers “op de bezem” zorgen ervoor dat het zwerfafval als gevolg van de wijze van aanbieden van het afval direct wordt verwijderd.

De meeste andere stadsdelen geven aan zij niet in staat zijn om objectief inzichtelijk te maken wat het

aandeel is van de straatreiniging dat is verbonden met de bestrijding van zwerfafval als gevolg van inzameling<sup>1</sup>;

- de stadsdelen Nieuw-West, West, Zuid, Zuidoost en Oost geven aan het maximum afgesproken aandeel van 33,3% (op basis van een advies van ACAM) door te berekenen aan de ASH of in 2013 te gaan doen zonder dit objectief te onderbouwen. Nieuw-West rekent overigens alleen de personele componenten (inclusief overhead en indirecte kosten) door aan de ASH;
- stadsdeel Noord hanteert een historisch bepaald bedrag (dat jaarlijks nominaal wordt geïndexeerd), vanuit een bestuurlijke keuze.

#### **verband doorberekende kosten en inzamelmethode**

Een aantal stadsdelen geeft aan dat de inzamelmethode van invloed is op de hoeveelheid zwerfafval dat ontstaat door afvalinzameling. Bij inzameling met zakken is er sprake van meer zwerfafval, terwijl ook fout aanbodgedrag bij (bovengrondse) containers leidt tot extra zwerfafval. In de stadsdelen Centrum (volledig) en Zuid (circa 65%) wordt het afval middels zakken ingezameld.<sup>2</sup>

#### **relatie met rioolrecht**

Het schoonhouden van de straat voorkomt tevens dat afval in het rioolstelsel terecht komt en leidt tot verstoppingen. De kosten voor straatreiniging kunnen dan ook in redelijkheid voor een deel aan het rioolrecht worden toegerekend. In Amsterdam worden er geen kosten van straatreiniging doorberekend aan het rioolrecht.

---

## **2.3 Relevant normenkader**

Het Hof Amsterdam<sup>3</sup> heeft geoordeeld dat een derde van de totale kosten van straatreiniging aan de ASH en aan het reinigingsrecht mag worden toegerekend, omdat deze kosten betrekking hebben op het verzamelen en verwerken van zwerfafval dat ontstaat bij het aanbieden van huishoudelijke en bedrijfsafvalstoffen. Kosten van algemeen zwerfafval zijn overigens niet verhaalbaar middels de ASH. 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. Overigens ziet de ASH op netto lasten.

Hieruit blijkt dat straatreiniging verband houdt met meerdere activiteiten (zoals schone stad, verkeersveiligheid, afvalinzameling en functioneren van het riool<sup>4</sup>). Veelal is het niet mogelijk om exact uit te rekenen welk deel van de kosten van straatreiniging kan worden toegerekend aan de ASH vanuit een rekenkundige methode. Dan dient vanuit een zakenkundige methode (deskundige inschatting) ingestoken te worden<sup>5</sup> om het aandeel zwerfafval afkomstig uit huishoudelijke afvalstoffen te bepalen. Hierbij kan rekening worden gehouden met het onderscheid tussen stedelijk gebied (meer huishoudelijke afvalstoffen) en landelijk gebied (meer bladafval) en het onderscheid in inzamelmethode in zakken en vrij toegankelijke bovengrondse (verzamel)containers enerzijds en (ondergrondse) niet vrij toegankelijke containers anderzijds. De laatste inzamelmethode brengt veelal minder zwerfafval met zich mee.<sup>6</sup>

---

1. alleen stadsdeel Noord heeft aangegeven dat dit wel mogelijk moet zijn.

2. daarnaast enkele stadsdelen die een klein deel met zakken verzamelen.

3. Gerechtshof Amsterdam, LJN: BK3181, 09/00287 en Hoge Raad, LJN: BC3691, 43747.

4. Om te voorkomen dat zwerfvuil in de riolen terechtkomen. Hiervoor mag ook een derde van de kosten van straatreiniging aan het rioolrecht worden doorberekend.

5. Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing, VNG, februari 2010

6. IPR Normag, Beheersbare exploitatie afvalinzameling, 30-11-2011



### ***interpretatie voor toetsingskader***

De kosten van straatreiniging bestaan uit algemene zwerfafvalbestrijding, zwerfafvalbestrijding als gevolg van inzameling/verwerking en het schoonhouden van de openbare ruimte. Voor de kosten die worden toegerekend aan de ASH spelen de volgende aspecten:

- de onderbouwing van het aandeel van de kosten van straatreiniging als gevolg van afvalinzameling binnen de totale kosten van straatreiniging;
- een mogelijk verband tussen de kosten van straatreiniging als gevolg van afvalinzameling en de inzamelmethode (zakken, ondergrondse containers, bovengrondse containers) en/of de inrichting van het openbaar gebied.



---

## 3 Handhavingskosten

---

### 3.1 Inleiding

Handhaving is één van de onderdelen die samenhangt met het aanbieden van afval. Het (onjuist) aanbieden van afvalstoffen kan immers leiden tot nevenvervuiling (zwerfvuil) hetgeen tevens van invloed is op de kosten van straatreiniging (vegen). In onderstaande wordt ingegaan op het aandeel van de kosten van handhaving dat wordt toegerekend aan de afvalstoffenheffing (ASH).

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de huidige situatie in de toerekening van de kosten van handhaving bij de stadsdelen (paragraaf 3.2);
- het relevante normenkader (paragraaf 3.3).

---

### 3.2 Huidige situatie

#### *uitgangspunt Amsterdam*

Het uitgangspunt van de stadsdelen is om 50% van de handhavingskosten toe te rekenen aan de ASH. Uit navraag blijkt dat de ACAM thans adviseert om de handhavingskosten van (BOA's) openbare ruimte gerelateerd aan toezicht op de afvalstoffeninzameling objectief te onderbouwen.

#### *grondslag handhavingskosten afvalinzameling*

De grondslag van de handhavingskosten waarover het doorberekende aandeel aan de ASH wordt berekend, verschilt per stadsdeel. Een aantal stadsdelen bepaalt de inzet (uren/FTE's) van de handhaving (eventueel op begrotingsbasis) dat wordt toegerekend aan de ASH. Alleen in Centrum wordt de inzet van de handhaving gerelateerd aan afvalinzameling sec toegerekend. In andere stadsdelen wordt gewerkt met een bredere grondslag (bijvoorbeeld de volledige handhaving op 'schoon, heel en veilig' of alleen 'schoon'<sup>7</sup>) of is de grondslag historisch bepaald en verder niet onderbouwd cq. actueel.

#### *onderbouwing toerekening aandeel*

De stadsdelen onderbouwen het toegerekende aandeel van de kosten van handhaving aan de ASH als volgt.

---

7. hierin kan ook handhaving op algemeen zwerfafval in zijn opgenomen.

Tabel 3.1. Onderbouwing toerekening handhaving aan ASH (realisatie 2011)

<i>stadsdeel</i>	<i>%handhaving aan ASH</i>	<i>objectieve onderbouwing</i>	<i>stedelijke afspraak</i>	<i>historisch bepaald</i>
<b>Nieuw-West</b>	50%*		X	
<b>West</b>	25%		X	X
<b>Zuid</b>	50%†		X	
<b>Noord</b>	8%			X
<b>Centrum</b>	7%	X		
<b>Zuidoost</b>	50%‡		X	
<b>Oost</b>	20%**	X		

\* van handhaving 'schoon, heel en veilig' exclusief parkeren

† van handhaving 'schoon' (inclusief algemeen zwerfafval)

‡ van 'handhaving leefmilieu' (afval en reiniging)

\*\* in het toegerekende aandeel is ook handhaving op algemeen zwerfafval, dumpingen en graffiti opgenomen

Bij bovenstaande tabel kan het volgende worden opgemerkt:

- het aandeel van de grondslag van de handhavingskosten varieert sterk tussen stadsdelen. Hierbij dient te worden aangetekend dat dit zowel samenhangt met een verschillende grondslag als met een verschillend doorberekend aandeel van die grondslag;
- stadsdeel Noord hanteert een historisch bepaalde omvang van de doorberekende kosten aan de ASH;
- in stadsdeel West wordt 25% van de kosten doorberekend, waarbij wordt aangegeven dat dit is gebaseerd op stedelijke afspraken.

### 3.3 Relevant normenkader

Het Hof Amsterdam<sup>8</sup> heeft geoordeeld dat een derde deel van de totale kosten van reinigingspolitie aan de ASH en aan het reinigingsrecht mag worden toegerekend, omdat controle nodig is op het juist aanbieden van afval ter voorkoming van nevenvervuiling (zwerfvuil).<sup>9</sup> Overigens is de ASH een uitzondering in de toerekening van kosten voor handhaving, toezicht en controle aan leges en tarieven.

Uit bovenstaande blijkt dat niet alle taken van de reinigingspolitie kunnen worden toegerekend. Naast het verkeerd en te vroeg aanbieden van afvalstoffen heeft de reinigingspolitie ook taken met betrekking tot verontreinigingen op de openbare weg, op het gemeentelijke rioolstelsel en op bodem en water (lichte zaken), illegale stortingen, informatie verstrekken en preventie (o.a. middels surveillances). Daarnaast kunnen handhavingstaken op het gebied van milieu (zoals vergunningen van milieuhinderlijke bedrijvigheid, ongediertebestrijding en graffiti bestrijding) ook niet worden doorberekend aan de ASH.

Aandachtspunt hierbij is dat stadsdelen een afwijkend takenpakket kennen ten opzichte van gemeenten.

#### *interpretatie voor toetsingskader*

De inzet van de reinigingspolitie bij de afvalinzameling ter voorkoming van zwerfafval dient inzichtelijk, dan wel aannemelijk te worden gemaakt met betrekking tot:

- de wijze waarop de handhavingskosten van de reinigingspolitie zijn afgezonderd van andere handhavingskosten in de openbare ruimte, zowel in organisatorische als administratieve zin;

8. Gerechtshof Amsterdam, LJN: BK3181, 09/00287 en Hoge Raad, LJN: BC3691, 43747.

9. Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven, Deloitte Belastingadviseurs BV, januari 2010

- de onderbouwing van het aandeel van de inzet van de reinigingspolitie als gevolg van afvalinzameling binnen de totale kosten van handhaving.



---

## 4 Overhead

---

### 4.1 Inleiding

De door de gemeente of stadsdeel door te berekenen kosten kunnen een opslag voor overhead bevatten. Er bestaat onduidelijkheid over de mate waarin. De vraag is in hoeverre overhead samenhangt met de dienstverlening.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de huidige situatie in de toerekening van overhead bij de stadsdelen (paragraaf 4.2);
- het relevante normenkader (paragraaf 4.3).

---

### 4.2 Huidige situatie

#### *uitgangspunt Amsterdam*

Het uitgangspunt is dat de volgende (centrale) overheadkosten worden doorberekend in de afvalstoffenheffing (ASH):

- huisvesting (middels aantal werkplekken);
- facilitair (middels aantal werkplekken);
- ICT/automatisering (middels aantal PC's);
- personeel en organisatie (middels aan FTE);
- financieel beheer/financiële administratie (middels aantal in- en uitgaande facturen);
- overig financiën/sector control en financieel beleid (middels overeengekomen inzet);
- communicatie (middels overeengekomen inzet);
- juridische zaken (middels overeengekomen inzet).

Bestuursondersteuning, griffie, raad, dagelijks bestuur, stadsdeelsecretaris worden niet doorberekend.

Daarnaast worden de volgende (sector) overheadkosten doorberekend in de ASH:

- sectordirectie (middels overeengekomen inzet);
- bedrijfsbureau (middels overeengekomen inzet);
- uitvoerende afdeling (middels overeengekomen inzet);
- werf (middels overeengekomen inzet voor afdelingen die op werf aanwezig zijn).

#### *toegerekende overhead*

Alle stadsdelen<sup>10</sup> hebben aangegeven dat de centrale overheadkosten worden doorberekend aan de ASH. Vanuit het normenkader (zie par. 4.3) is het niet gebruikelijk om met name algemeen (stadsdeelbreed) financieel beleid (o.a. planning/controlcyclus) en algemeen (stadsdeelbreed) P&O-beleid (o.a. arbeidsvoorwaardenbeleid) toe te rekenen, aangezien deze kosten niet rechtstreeks samenhangen met de verleende dienst.

Bij de sectoroverheadkosten worden beleidsvoorbereiding (met betrekking tot afvalinzameling) en algemene inspraakprocedures in 4 van de 7 stadsdelen toegerekend aan de ASH. De kosten voor bezwaar en beroep tegen de heffingsaanslag (vanuit de Dienst Belastingen) worden niet in alle stadsdelen toegerekend.

---

10. Stadsdeel West rekent bepaalde centrale overheadkosten niet door, omdat de afvalinzameling is uitbesteed aan Afvalservice West.

Op basis van de inventarisatie in 2012 (op basis van realisatiecijfers 2011) is de situatie als volgt.

Tabel 4.1. Toegerekende overheadkosten (bedragen op basis van realisatie 2011)

<i>stadsdeel</i>	<i>overhead toegerekend</i>	<i>algemeen beleid financiën en P&amp;O</i>	<i>beleidsvoorbereiding afval</i>	<i>bezwaar en beroep</i>
<b>Nieuw-West</b>	X	X	X	
<b>West</b>	X			
<b>Zuid</b>	X	X	X	X
<b>Noord</b>	X	X	X	X
<b>Centrum</b>	X	X	X	X
<b>Zuidoost</b>	X	X		
<b>Oost</b>	X	X		X

De (afgesproken) wijze van toerekening van vrijwel alle overige overheadkosten (middels de Watervalmethode) wordt in alle stadsdelen goed gevolgd.

#### **overhead op vege en handhaving**

Kosten van overhead die worden toegerekend aan de kosten van straatreiniging en handhaving worden (middels een doorbelast aandeel of opslagen op objectief bepaalde inzet) ook doorberekend aan ASH. Uitzondering vormt stadsdeel Noord, aangezien daar de doorberekening vanuit straatreiniging en handhaving historisch is bepaald.

### **4.3 Relevant normenkader**

De overheadkosten die verhaald mogen worden, zijn de kosten die weliswaar niet rechtstreeks samenhangen met de verleende dienst, maar wel in direct verband staan met die dienstverlening. Voorbeelden van overhead zijn de toe te rekenen kosten van ondersteunende diensten (zoals management, facilitaire diensten), waarbij die kosten weer bestaan uit de uitgaven voor personeel, materieel en huisvesting, vergadering en dergelijke.<sup>11</sup>

In de wetsgeschiedenis wordt voorts 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.<sup>12</sup>

Het betreft de volgende kosten:

- beleidsvoorbereiding en algemene inspraakprocedures;
- handhaving, toezicht en controle (behoudens eerste controle)<sup>13</sup>;
- bezwaar- en beroepsprocedures (uitgezonderd lokale belastingen en heffingen, waaronder ASH).

11. Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven, Deloitte Belastingadviseurs BV, januari 2010, p.41-42

12. Wijziging van de Gemeentewet op het stuk der belastingen (limitering onroerend-goedbelasting, leges en rechten, *Kamerstukken II*, 1988/89 20 565, nrs. 1-3. (V-N 1988/1835, pt. 38).

13. Handhavingskosten met betrekking tot de afvalstoffenheffing vormt hier een uitzondering op (zie vorige hoofdstuk).



***interpretatie voor toetsingskader***

De (centrale) overheadkosten die niet in enig verband staan met de dienstverlening zijn:

- gemeente-/stadsdeelsecretaris;
- algemeen financieel beleid (o.a. planning/controlcyclus);
- algemeen P&O-beleid (o.a. arbeidsvoorwaardenbeleid);
- algemene voorlichting/communicatie (voorlichting/communicatie in het kader afvalinzameling mag wel worden doorberekend);
- algemene juridische zaken;
- algemene kosten voor onderzoek en statistiek;
- bestuursondersteuning en bestuursorganen.

Bij sectoroverheadkosten die *niet* mogen worden doorberekend gaat het vooral om beleidsvoorbereiding en algemene inspraakprocedures/voorlichting en eventueel andere kosten die niet in enig verband staan met de dienstverlening (kosten die specifiek/direct aan andere producten worden doorberekend).



---

## 5 BTW

---

### 5.1 Inleiding

Gemeenten/stadsdelen mogen in hun tarieven ook de BTW-component meenemen, omdat er anders door de korting op het gemeentefonds/stadsdeelfonds als gevolg van de introductie van het BTW-compensatiefonds (BCF) een financieel nadeel optreedt. Het is van belang dat de BTW-component op de juiste wijze wordt onderbouwd en op een uniforme wijze wordt toegerekend aan de afvalstoffenheffing (ASH), zodat financiële nadelen voor de stadsdelen kunnen worden voorkomen.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de huidige situatie in de toerekening van BTW bij de stadsdelen (paragraaf 5.2);
- het relevante normenkader (paragraaf 5.3).

---

### 5.2 Huidige situatie

#### *uitgangspunt Amsterdam*

De compensabele BTW wordt meegenomen in de berekening van de tariefhoogte voor ASH. Het bedrag voor compensabele BTW voor afval wordt geraamd in de begroting en opgenomen in de realisatie en wordt meegenomen in de financiële administratie.

#### *onderbouwing toerekening BTW*

De stadsdelen onderbouwen de toegerekende BTW als volgt.

Tabel 5.1. Onderbouwing toerekening BTW aan ASH (realisatie 2011)

<i>stadsdeel</i>	<i>exacte berekening</i>	<i>raming</i>	<i>stedelijke rekenregel</i>	<i>historisch bepaald</i>
<i>Nieuw-West</i>			X	
<i>West</i>				X
<i>Zuid</i>				X
<i>Noord</i>				X
<i>Centrum</i>	X			
<i>Zuidoost</i>				X
<i>Oost</i>		X		

Bij bovenstaande tabel kan het volgende worden opgemerkt:

- in 4 stadsdelen wordt de doorberekende BTW aan de ASH historisch bepaald (bedrag of percentage);
- in Nieuw-West wordt een stedelijke rekenregel toegepast;

- in Centrum wordt een berekening gemaakt op basis van de gefactureerde BTW en in Oost wordt er gewerkt met een raming door het BTW-tarief te berekenen over bepaalde uitgaven (o.a. tractie, onderhoud en schoonmaak)<sup>14</sup>.

#### **richtlijn centrale stad**

Vanuit de centrale stad zijn er geen duidelijke richtlijnen vastgesteld over de wijze waarop BTW in tarieven en heffingen dient te worden doorberekend. In leges wordt er geen BTW doorberekend, in de rioolheffing wel. Een aansluiting op de praktijk bij de rioolheffing ligt voor de hand (bij Waternet). Daarin wordt het BTW-bedrag jaarlijks geraamd middels vaste percentages die zijn gerelateerd aan de typen (externe) begrote kosten. Vanuit diensten van de centrale stad (Belastingdienst, DMC) wordt er overigens wel voor gepleit om zoveel mogelijk een exacte berekening te maken.

#### **BTW op straatreiniging en handhaving**

In onderstaande tabel is middels een kruisje weergegeven of stadsdelen BTW over straatreiniging en handhaving toerekenen aan de ASH.

**Tabel 5.2. Toerekening BTW over straatreiniging en handhaving aan ASH (realisatie 2011)**

<b>stadsdeel</b>	<b>straatreiniging</b>	<b>handhaving</b>
<b>Nieuw-West</b>	X	X
<b>West</b>		
<b>Zuid</b>		
<b>Noord</b>		
<b>Centrum</b>		
<b>Zuidoost</b>	X	X
<b>Oost</b>	X	

Op basis van bovenstaande tabel is af te lezen dat er tussen de stadsdelen verschillend met BTW over straatreiniging en handhaving wordt omgegaan, waarbij stadsdelen regelmatig geen BTW meenemen in de doorbelasting naar de ASH.

## **5.3 Relevant normenkader**

Op grond het BCF hebben gemeenten en provincies voor bepaalde prestaties (niet-ondernemerstaken en overheidstaken) recht op compensatie. De invoering van het BCF is destijds budgetneutraal gegaan, waardoor er bedragen uit het gemeentefonds en in Amsterdam uit het stadsdeelfonds zijn gehaald.

In art. 15:33 lid 3 Wet Milieubeheer is opgenomen dat de omzetbelasting die compensabel is ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds met betrekking tot beheer van huishoudelijke afvalstoffen in de afvalstoffenheffing kan worden betrokken.<sup>15</sup>

Als de compensabele BTW in de begroting niet is toegerekend aan individuele producten moeten financiële deskundigen de BTW-component apart vaststellen. Hanteert de gemeente een algemeen percentage gemeentebreed, dan kan volgens de VNG dat percentage volstaan.<sup>16</sup>

14. er wordt geen BTW berekend over investeringen/kapitaallasten.

15. Afvalinzameling is een gemeentelijke verplichting en daarmee een overheidstaak. Bij reinigingsrechten ligt dit anders omdat gemeenten deze wettelijke verplichting niet hebben.

16. VNG, Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing, februari 2010, p.19

### ***interpretatie***

Alle stadsdelen rekenen compensabele BTW door in het tarief van de ASH, maar deze bedragen komen op verschillende wijze tot stand. Gezien de wens tot uniformering ligt het binnen Amsterdam voor de hand om tot nadere afspraken hierover te komen, waarbij zoveel mogelijk (op een pragmatische wijze) wordt aangesloten bij de feitelijke BTW om te voorkomen dat er nadelige financiële gevolgen optreden.

Bij grote investeringen (bijvoorbeeld bij ondergrondse afvalinzameling) kan er sprake zijn van piekjaren. Om te voorkomen dat dit leidt tot grote fluctuaties in het tarief van de ASH kan de BTW van grote investeringen wel worden uitgesmeerd. Hierbij kan worden aangesloten op de situatie bij de rioolheffing (Waternet) en de publicatie van de commissie BBV en stichting RIONED.<sup>17</sup> In dit artikel wordt een voorkeursmethode gegeven voor het opnemen van BTW in de rioolheffing die bestaat uit:

- de BTW die drukt op goederen en diensten die direct als last op de exploitatie drukken;
- de BTW berekend over de toevoegingen aan de voorziening riolering voor onderhoud of vervanging (bij de besteding van de voorziening kan dan geen BTW meer in de tariefcalculatie worden opgenomen);
- de BTW die drukt op de kapitaallasten van geactiveerde investeringen.

---

17. Commissie BBV en Stichting RIONED, Riolering en het Besluit Begroting en Verantwoording, 2009.



---

## 6 Investeringsen

---

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de werkwijze in de toerekening van investeringen in huisvesting (werven/stallingen), inzamelsystemen en voertuigen in de afvalstoffenheffing (ASH). Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de huidige situatie in de toerekening van investeringen bij de stadsdelen (paragraaf 6.2);
- het relevante normenkader (paragraaf 6.3).

---

### 6.2 Huidige situatie

#### *uitgangspunt Amsterdam*

Er zijn in het kader van de bepaling van de ASH geen afzonderlijke uitgangspunten over het totstandkomen van (kapitaal)lasten van huisvesting, inzamelsystemen (containers) en voertuigen. Dat betekent dat verschillen tussen stadsdelen mede kunnen ontstaan door de financieringshistorie (nieuwe vs. oude/afgeschreven kapitaalgoederen) cq. de wijze waarop stadsdelen omgaan met het doorberekenen van de lasten van grote investeringen.

#### *investeringsen in huisvesting, inzamelsystemen en voertuigen*

In de feitelijke werkwijze bij de investeringen in huisvesting, inzamelsystemen en voertuigen is aangetroffen dat:

- de afschrijvingstermijnen bij huisvesting (zowel bij werven als stallingen) en inzamelsystemen (met name ondergrondse containers) variëren tussen stadsdelen. Bij huisvesting gaat het om een bandbreedte van circa 20 jaar tot 40 jaar en bij ondergrondse containers van 10 jaar tot 20 jaar (enkele containers worden in 40 jaar afgeschreven);
- er niet of nauwelijks sprake is van verschillende rentepercentages;
- er niet of nauwelijks sprake is van versneld afgeschreven kapitaalgoederen ten laste van (algemene) reserves. Er wordt wel regelmatig gewerkt met egaliseringsreserves om sterke schommelingen tegen te gaan;
- voertuigen veelal worden geleasd, waarbij er geen grote verschillen in termijnen zijn aangetroffen.

De verschillen in de totale kosten van voertuigen, containers en huisvesting hangen daarnaast ook samen met uiteenlopende beleidsmatige keuzes (zoals het type inzamelsysteem, het aantal en typen voertuigen).

---

### 6.3 Relevant normenkader

Gemeenten dienen volgens de voorschriften een stelsel van baten en lasten te hanteren waarbij uitgaven en inkomsten worden geboekt in het jaar waarop ze betrekking hebben. Daardoor komen de lasten van kapitaaluitgaven gespreid ten laste van de begrotingen in die jaren waarin de investering tot gebruik leidt.<sup>18</sup> Om te

---

18. In een kasstelsel komt het alleen in het jaar dat de investering is verricht in de begroting te staan.

bereiken dat de voor rekening van de gemeente blijvende investeringsuitgaven voor gemeentelijke voorzieningen als lasten tot uitdrukking komen, dienen gemeenten deze toe te rekenen aan de verschillende exploitatiejaren (belastingjaren waarvoor de investering zijn nut afwerpt). Dit geschiedt door middel van afschrijvingen. Over de overblijvende investeringslast kan dan ook, ongeacht of met vreemd of eigen vermogen is gefinancierd, rente worden berekend.<sup>19</sup>

---

19. Wet tot wijziging van de Gemeentewet van 3 juli 1989, Stb. 302



---

## 7 Afzonderen reinigingsrecht van ASH

---

### 7.1 Inleiding

Voorzover er sprake is van gemengde kosten bij de inzameling van afval bij huishoudens (die onder de ASH vallen) en bedrijven (die onder het reinigingsrecht vallen), dient een deel van de totale kosten van de inzameling (en verwerking) te worden toegerekend aan het reinigingsrecht.

In dit verband is het van belang om in te zoomen op de wijze waarop de lasten voor het reinigingsrecht worden afgezonderd van toegerekende lasten voor het tarief ASH. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de huidige situatie in de wijze waarop de lasten voor het reinigingsrecht worden afgezonderd bij de stadsdelen (paragraaf 7.2);
- het relevante normenkader (paragraaf 7.3).

---

### 7.2 Huidige situatie

#### *uitgangspunt Amsterdam*

Er zijn in het kader van de bepaling van de ASH geen afzonderlijke uitgangspunten over het afzonderen van de lasten aan het reinigingsrecht. Alleen bij de kosten voor vegen en handhaving is afgesproken om ook kosten aan het reinigingsrecht door te berekenen op basis van het aantal huishoudens en bedrijven.

#### *verschillende kostencomponenten*

Globaal worden de verschillende kostenelementen door stadsdelen op dezelfde wijze toegerekend aan de ASH als aan het reinigingsrecht. Hierbij zijn wel enkele uitzonderingen waargenomen:

- in één stadsdeel worden de doorbelastingen vanuit straatreiniging en handhaving alleen toegerekend aan de ASH en niet aan het reinigingsrecht;
- in één stadsdeel zijn er bepaalde directe kosten die alleen worden toegerekend aan het reinigingsrecht.

#### *grondslag gemengde kosten*

In onderstaande tabel is aangegeven op welke wijze de kosten aan het reinigingsrecht wordt afgezonderd.

Tabel 7.1. Wijze van afzonderen relevante lasten reinigingsrecht bij gemengde kosten

<i>stadsdeel</i>	<i>aantal bedrijven en adressen</i>	<i>vast verhoudingsgetal</i>
<i>Nieuw-West</i>	X	
<i>West</i>		X
<i>Zuid</i>		X
<i>Noord</i>	X	
<i>Centrum</i>	X	
<i>Zuidoost</i>	X	
<i>Oost</i>	X	

Op basis van bovenstaande tabel kan het volgende worden opgemerkt:

- bij gelijktijdige inzameling wordt de verhouding in de toerekening van de kosten aan de ASH enerzijds en de reinigingsrechten anderzijds in 5 stadsdelen gebaseerd het areaal bedrijven cq. adressen;
- in twee stadsdelen is het reinigingsrecht vastgesteld op basis van een vast of historisch verhoudingsgetal met het ASH:
  - in één stadsdeel op basis van een historische aanname;
  - in één stadsdeel is het tarief voor reinigingsrecht al een aantal jaren onveranderd.

### ***hogere gewicht bedrijven***

Bij de stadsdelen die de toegerekende lasten aan het reinigingsrecht baseren op het aantal bedrijven en adressen kan een hoger gewicht worden toegekend aan bedrijven dan aan (meerpersoons)huishoudens. Dit hogere gewicht varieert tussen stadsdelen. Een aantal stadsdelen rekent voor bedrijven die een laag tarief reinigingsrecht betalen (tot circa 176 liter) hetzelfde gewicht als aan een meerpersoonshuishouden wordt toegekend en voor bedrijven met een hoog tarief reinigingsrecht 2 à 2,5 keer het gewicht van een meerpersoonshuishouden. Eén stadsdeel baseert zich ook op het aantal tonnages afval en één stadsdeel varieert in de typen kosten die worden doorberekend.

---

## **7.3 Relevant normenkader**

Voor de ASH en het reinigingsrecht dienen afzonderlijke kostenonderbouwingen te worden opgebouwd aangezien het twee op zichzelf staande heffingen zijn. Bij gezamenlijke activiteiten en/of gemengde kosten (bijvoorbeeld de inzet van een vuilniswagen voor zowel huishoudelijke afvalstoffen als dienstverlening richting het bedrijfsleven) dienen de kosten te worden verdeeld over beide activiteiten.

Bij gemengde kosten verdient een rekenkundige methode de voorkeur. Bij het afzonderen van de kosten voor het reinigingsrecht kan dit bijvoorbeeld gebeuren op basis van tijdsverdeling (als bedrijfsafval afzonderlijk wordt opgehaald) of het aantal percelen waarbij sprake is van particuliere huishoudens en bedrijven (eventueel met een verfijning voor hogere tonnages bedrijfsafval op basis van een meting). Als de rekenkundige methode niet mogelijk is dan dient vanuit een zakenkundige methode (deskundige inschatting) ingestoken te worden om het aandeel te bepalen van de kosten die toegerekend dienen te worden aan het reinigingsrecht.<sup>20</sup>

---

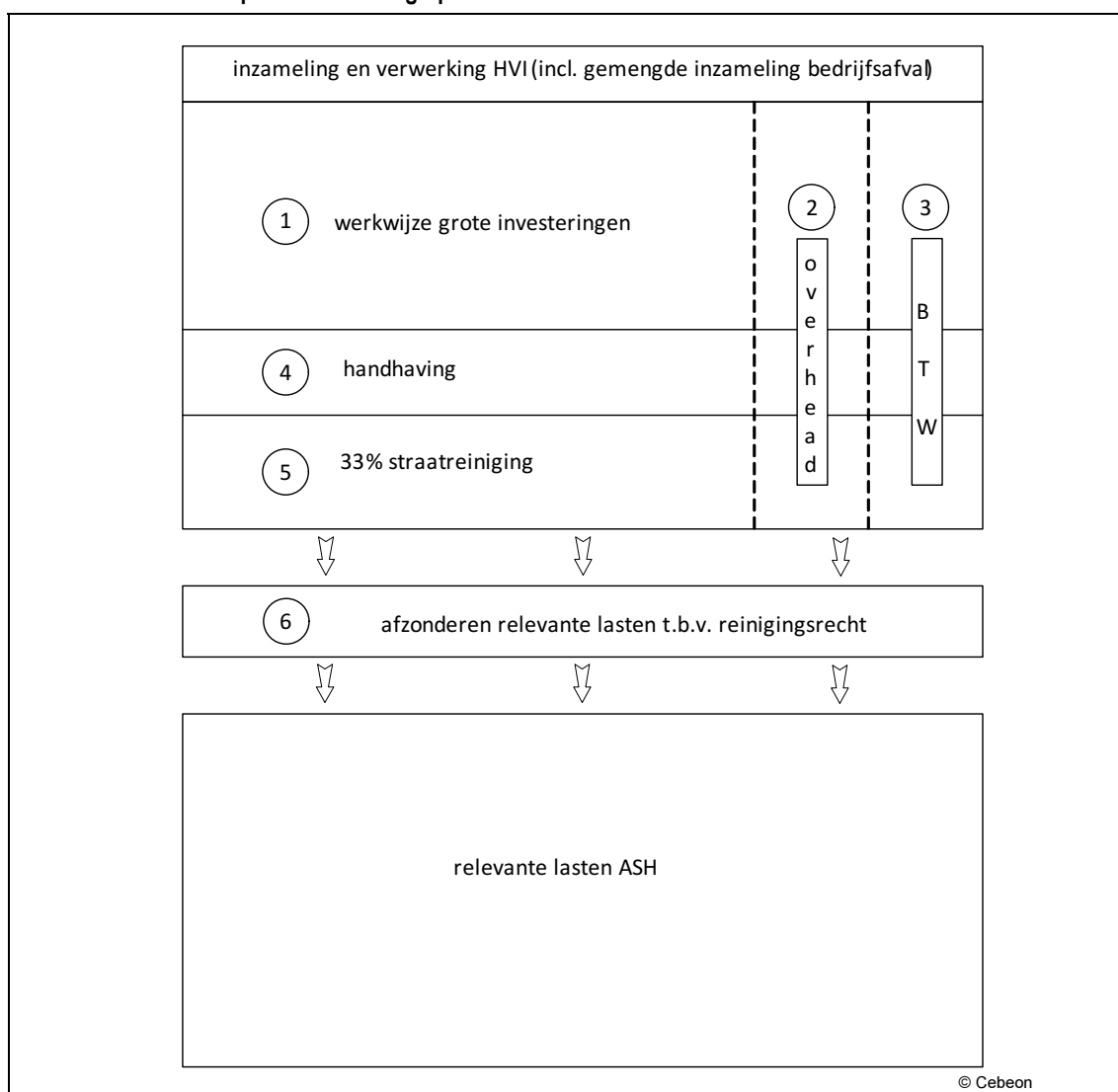
20. Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing, VNG, februari 2010

## 8 Advies uniformering tarief afvalstoffenheffing

### 8.1 Overzichtsschema onderwerpen advisering

In onderstaand schema zijn de onderwerpen waarover wordt geadviseerd schematisch weergegeven in volgorde van de opbouw van kostenpatronen en de toedeling aan de afvalstoffenheffing (ASH) en het reinigingsrecht.

Schema 8.1. Onderwerpen uniformering opbouw tarief ASH



Gevraagd is om middels dit onderzoek te adviseren over 6 onderwerpen om te komen tot een uniforme werkwijze tussen alle stadsdelen bij het toerekenen van kostencomponenten aan de ASH voor huishoudelijk afval:

1. werkwijze (grote) investeringen;
2. toerekening lasten overhead;
3. toerekening lasten BTW;
4. toerekening lasten handhaving;

5. toerekening lasten vegen (straatreiniging);
6. afzonderen lasten gemengde activiteiten bedrijfsafval (reinigingsrecht).

---

## 8.2 Advies uniformering werkwijze (grote) investeringen

### *advies*

Tegen de achtergrond van de bestaande praktijk en de toetsing aan het normenkader wordt de volgende werkwijze geadviseerd:

- stap 1: het tussen de stadsdelen onderling afspreken van een vergelijkbare werkwijze aangaande het werken met afschrijvingstermijnen van grote investeringen gerelateerd aan de inzameling van huishoudelijk afval. In het bijzonder gaat het om investeringen in huisvesting (met name werven en stallingen) en inzamelsystemen (met name ondergrondse containers);
- stap 2: het volledig toerekenen van de jaarlijkse lasten van deze investeringen aan de ASH.

### *overwegingen bij advies (zie ook hoofdstuk 6)*

In de praktijk gaan stadsdelen nu nog verschillend om met grote investeringen, waardoor de doorberekende kapitaallasten verschillend doorwerken in de afvalstoffenheffing. Geadviseerd wordt om in onderling overleg te komen tot realistische afschrijvingstermijnen van de diverse soorten investeringen, waarbij ook de ervaringen worden betrokken die inmiddels zijn/worden opgedaan met betrekking tot de feitelijke levensduur van werven/stallingen en (ondergrondse) inzamelsystemen.

Overigens heeft de werkwijze die wordt gevolgd ten aanzien van grote investeringen ook een relatie met het doorberekenen in de ASH van BTW (zie ook paragraaf 8.4) vanuit grote investeringen.

---

## 8.3 Advies werkwijze toerekening kosten overhead aan ASH

### *advies*

Tegen de achtergrond van de bestaande praktijk en de toetsing aan het normenkader wordt de volgende werkwijze geadviseerd:

- stap 1: het aanpassen van de huidige definitie van overhead.  
Hierbij gaat het enerzijds om het buiten beschouwing laten van een aantal componenten die nu nog wel worden meegenomen in de afbakening van de toe te rekenen overhead, te weten de lasten van:
  - algemeen (stadsdeelbreed) financieel beleid (o.a. planning/controlcyclus);
  - algemeen (stadsdeelbreed) P&O beleid (o.a. arbeidsvoorwaardenbeleid);
  - de beleidsvoorbereiding met betrekking tot de afvalinzameling;
  - algemene overige lasten (o.a. inspraakprocedures, voorlichting, juridische zaken e.d.) die niet in direct verband staan met de dienstverlening.Anderzijds gaat het om het expliciet wél meenemen van de lasten van bezwaar en beroep tegen de heffingsaanslag;
- stap 2: het via de gebruikelijke (waterval-)methode toerekenen van de lasten van de aldus aangepaste definitie van overhead aan de ASH (cq. het reinigingsrecht).

#### ***overwegingen bij advies (zie ook hoofdstuk 4)***

In de jurisprudentie en de Handreiking kostentoerekening leges en tarieven staat duidelijk vermeld dat lasten van beleids(-voorbereidende) activiteiten en algemene inspraakprocedures niet aan de genietters van specifieke dienstverlening mogen worden doorbelast. Tevens wordt duidelijk dat er een direct (ondersteunend) verband moet zijn met de betreffende dienstverlening (bijvoorbeeld het management van de afdeling of de ondersteunende administratie van die afdeling). Lasten van meer algemene activiteiten die geen rechtstreeks verband met de directe dienstverlening hebben, mogen niet worden toegerekend.

Daarom wordt geadviseerd om de genoemde onderdelen uit de toerekening te halen.

Lasten van bezwaar- en beroepsprocedures (tegen de heffingsaanslag) mogen daarentegen wél worden toegerekend.

---

## **8.4 Advies werkwijze toerekening kosten BTW aan ASH**

### ***advies***

Tegen de achtergrond van de bestaande praktijk en de toetsing aan het normenkader wordt geadviseerd om in het vervolg de volgende (voorkeurs-)werkwijze te gaan volgen:

- stap 1: het afzonderen van de belangrijkste ‘externe kostencomponenten’ in de lopende exploitatie waarop éénduidig de BTW-lasten kunnen worden bepaald (bij de realisatie ook te onderbouwen op basis van feitelijke facturen). Het betreft daarbij bijvoorbeeld BTW op voertuigen (leasekosten, brandstof/onderhoud) e.d.. Voor deze lasten kan het externe BTW-percentage (meestal 21%) worden toegepast;
- stap 2: het afzonderlijk ramen van de inkoop-BTW op overige exploitatielasten. Het zal hierbij gaan om een beperkt percentage, dat periodiek dient te worden onderbouwd;
- stap 3: het berekenen van de BTW over de toevoegingen aan de voorzieningen voor investeringen in de sfeer van inzameling van huishoudelijk afval voor onderhoud of vervanging (bijvoorbeeld containersystemen). Let wel: bij de besteding van de voorziening kan de gemeente/het stadsdeel dan geen BTW meer in de tariefcalculatie opnemen;
- stap 4: het berekenen van de BTW die drukt op de kapitaallasten van geactiveerde investeringen;
- stap 5: het berekenen van de BTW op straatreiniging en handhaving (minimaal naar analogie van stap 1 hiervoor);
- stap 6: de berekende BTW uit de stappen 1 t/m 5 doorberekenen aan de ASH (cq. het reinigingsrecht).

Geadviseerd wordt om bovenstaande componenten in overleg met de centrale stad (inclusief Dienst Belastingen) en Waternet (die het tarief van de rioolheffing berekent) nader uit te werken, zodat er niet alleen tussen de stadsdelen voor de ASH, maar ook in breder verband binnen Amsterdam zoveel mogelijk eenzelfde werkwijze wordt gehanteerd.

### ***overwegingen bij advies (zie ook hoofdstuk 5)***

Er is geen onduidelijkheid over de vraag óf BTW mag worden doorberekend in de ASH. Echter de wijze waarop deze doorberekening plaatsvindt en de mate waarin alle BTW-componenten worden meegenomen verschilt nogal tussen de stadsdelen.

Dit vraagt om een nadere uniformering. Daarbij is het tegelijkertijd aanbrengen van een uniformering met de werkwijze zoals deze bij de rioolheffing plaatsvindt wenselijk. Aangezien dit binnen Amsterdam nog niet heeft plaatsgevonden, wordt geadviseerd om dit op korte termijn alsnog te doen, uitgaande van de handreiking die in bovenstaande stappen is geformuleerd.

De werkwijze ten aanzien van de BTW heeft tevens een relatie met de nadere afspraken over het uniformeren van de wijze waarop de lasten van grote investeringen zelf aan de ASH worden toegerekend (zie ook paragraaf 8.2).

---

## 8.5 Advies werkwijze toerekening kosten vegen aan ASH

### *advies*

Tegen de achtergrond van de bestaande praktijk en de toetsing aan het normenkader wordt de volgende werkwijze geadviseerd:

- stap 1: het bepalen van de totale lasten die verbonden zijn met de inzet van middelen en menskracht van de straatreiniging;
- stap 2: het hierin meenemen van de lasten van de relevante toe te rekenen overhead (zie paragraaf 8.3) en de BTW (zie paragraaf 8.4);
- stap 3: het toerekenen van een aandeel van (maximaal) 33% van de lasten uit stap 1 en 2 aan de ASH (cq. het reinigingsrecht).

### *overwegingen bij advies (zie ook hoofdstuk 2)*

Vanuit de theorie verdient het de voorkeur om de lasten van straatreiniging verbonden aan de inzameling van huishoudelijk afval zoveel mogelijk feitelijk te onderbouwen. Dit is in de praktijk echter vrijwel alleen goed mogelijk indien er sprake is van een substantiële inspanning waarbij veegploegen direct achter de inzameling aangaan (zoals binnen Amsterdam alleen in stadsdeel Centrum het geval is) om het zwerfafval als gevolg van de inzameling op te vegen. In gebieden waar de intensiteit van de straatreiniging minder hoog is (en het vegen minder intensief hoeft plaats te vinden) zijn de veegactiviteiten niet zo direct gekoppeld aan de inzameling. In die gevallen is het zeer complex om te bepalen welke hoeveelheid zwerfvuil het gevolg is van het aanbod van huishoudelijk afval en welke hoeveelheid afval op andere wijzen wordt veroorzaakt, cq. welke inspanningen het kost om beide typen zwerfvuil op te vegen.

Daarnaast dienen de inspanningen van de straatreiniging ook andere doelen, namelijk het voorkomen van verstoppingen van de riolering en overige doelen (verkeersveiligheid, schone leefomgeving e.d.). Op grond hiervan is ook uitgesproken dat 1/3 deel van de lasten van straatreiniging aan de ASH mag worden toegerekend, 1/3 deel aan het rioolrecht en het resterende 1/3 deel dan ten laste van de algemene middelen blijft komen.

Tegen deze achtergrond wordt geadviseerd om de bestaande pragmatische richtlijn van (maximaal) 33% te blijven toepassen. Behalve dat dit spoort met gerechtelijke uitspraken, sluit dit ook aan bij een eerder advies van de ACAM en komt het bovendien overeen met het niveau dat (in stadsdeel Centrum) ook objectief is onderbouwd.

---

## 8.6 Advies werkwijze toerekening kosten handhaving aan ASH

### *advies*

Tegen de achtergrond van de bestaande praktijk en de toetsing aan het normenkader wordt de volgende werkwijze geadviseerd:

- stap 1: het bepalen van de lasten die verbonden zijn met de inzet van middelen en menskracht van de handhaving gekoppeld aan de inzameling van huishoudelijk afval en het schoonhouden van de omgeving

van glas- en papiercontainers. Deze dienen derhalve goed te worden onderscheiden van andere handhavingsactiviteiten;

- stap 2: het hierin meenemen van de lasten van de relevante toe te rekenen overhead (zie paragraaf 8.3) en de BTW (zie paragraaf 8.4);
- stap 3: het toerekenen van 100% van deze lasten uit stap 1 en 2 aan de ASH (cq. het reinigingsrecht).

### **overwegingen bij advies (zie ook hoofdstuk 3)**

Het verdient de voorkeur om de lasten van handhaving verbonden aan de inzameling van huishoudelijk afval zoveel mogelijk feitelijk te onderbouwen. Uit de praktijk blijkt dat dit ook mogelijk is. Diverse stadsdelen doen dit reeds.

Alternatieven zijn complexer en brengen op 2 vlakken problemen met zich mee:

- enerzijds is het in de praktijk erg lastig om bij alle stadsdelen van eenzelfde, bredere basis uit te gaan, bijvoorbeeld alle handhavers (BOA's) in de openbare ruimte. Daarin zitten namelijk ook handhavers die weinig tot niets te maken hebben met afvalinzameling (o.a. parkeren) of slechts zijdelings ('heel en veilig'). In de praktijk is ook te zien dat dit door stadsdelen verschillend wordt ingevuld/geïnterpreteerd. Dan zou er eerst een afzonderlijk traject moeten worden opgezet om exact te omschrijven welke taken cq. type handhavers er in de grondslag bij alle stadsdelen meegenomen mogen worden en zouden alle stadsdelen deze afbakening in de organisatie/administratie moeten gaan aanbrenge;
- anderzijds leidt een bredere definitie ertoe dat het in tweede instantie tamelijk arbitrair wordt welk percentage dan van deze bredere basis aan de ASH mag worden doorberekend. In gerechtelijke uitspraken, die overigens alleen over de term 'reinigingspolitie' gaan, wordt het toerekenen van 33% aan de ASH toegestaan. Dit hangt mede samen met het feit dat veelal (in gemeenten) een breder takenpakket relevant is (inclusief toezicht op vergunningen, bodem/luchtverontreiniging). Stadsdelen hebben echter weer een ander/smaller takenpakket. De huidige richtlijn van 50% is ook niet helder onderbouwd en kan derhalve bij toetsing op rechtmatigheid lastig worden hard gemaakt. Het zoeken naar de onderbouwing van een juist percentage leidt er in de praktijk al snel toe dat het aandeel van het toezicht/handhaving op de inzameling van huishoudelijk afval alsnog vanuit de feitelijke inspanningen zal moeten worden onderbouwd. Dan is het praktischer om dit meteen als strakke basis bij alle stadsdelen te definiëren en vervolgens alle lasten hiervan aan de ASH door te berekenen.

Aanvullend aandachtspunt is dat met name bij handhavingskosten de feitelijke inzet met betrekking tot afvalinzameling kan afwijken van de begroting. Indien meerjarig sterke afwijkingen worden geconstateerd dient dit te worden gecorrigeerd en in de ASH te worden betrokken.

---

## **8.7 Advies werkwijze toerekening kosten tussen ASH en reinigingsrecht**

### **advies**

Tegen de achtergrond van de bestaande praktijk en de toetsing aan het normenkader wordt de volgende werkwijze geadviseerd (zie ook schema 8.1):

- stap 1: het bepalen van de totale lasten die verbonden zijn met de inzameling van huishoudelijk afval bij huishoudens inclusief de gemengde activiteiten voor de inzameling bij (kleine) bedrijven conform de afspraken en de hiervoor geformuleerde adviezen. Dit betekent inclusief de lasten van de toerekening van overhead, BTW, handhaving en straatreiniging;
- stap 2: het afzonderen van de lasten die toegerekend kunnen worden aan de inzameling van huishoudelijk afval bij de reinigingsrechtbedrijven. Voor deze afzondering dient gebruik te worden gemaakt van:

- enerzijds het percentage areaal ‘adressen’ van reinigingsrechtbedrijven die meedoen in de gemengde activiteiten ten opzichte van het totale aantal areaal ‘adressen’ waar huishoudelijk afval wordt ingezameld;
- anderzijds een opslag voor het (gemiddelde) hogere gewicht dat bij deze bedrijven wordt ingezameld ten opzichte van huishoudens. Deze opslag dient zoveel mogelijk te worden geobjectiveerd met behulp van meetgegevens over de gemiddelde hoeveelheid (eventueel steekproefsgewijs te bepalen) afval bij bedrijven ten opzichte van huishoudens. Stadsdelen kunnen naar eigen inzicht ook verschillende typen bedrijven hierin onderscheiden, waarvoor dan wel telkens een aparte onderbouwing van de gemiddelde hoeveelheid dient plaats te vinden.

Uit de combinatie van het basispercentage van het areaal adressen en de opslag(en) voor bedrijven kan dan een onderbouwde afzondering van het deel van de lasten plaatsvinden dat ten laste wordt gebracht aan het reinigingsrecht.

- stap 3: uit de uitkomst van stap 1 minus de uitkomst van stap 2 blijft het restant van de lasten over dat aan de ASH kan worden toegerekend.

***overwegingen bij advies (zie ook hoofdstuk 7)***

Vanuit de theorie is het gewenst om de lasten zoveel mogelijk feitelijk te onderscheiden. In de praktijk is dit echter niet goed mogelijk vanuit gemengde activiteiten. Dan is het van belang om wel zo objectief mogelijk een zakelijke onderbouwing van de toerekening te laten plaatsvinden. Daarbij kan plausibel gebruik worden gemaakt van de basisverhouding in het areaal ‘adressen’ dat relevant is voor de ASH. Daarnaast kan een aanvullende weging voor verschillen in hoeveelheid afval worden gehanteerd, maar deze dient dan wel nader te worden onderbouwd, bijvoorbeeld door met behulp van representatieve steekproeven in kaart te brengen om welke verschillen in hoeveelheden afval het in de praktijk gaat.