

] IPR•NORMAG [

Reinigingsrecht als instrument voor Nederlandse gemeenten



Definitief

12 maart 2024

● **Strategie** ● **Beleid** ● **Organisatie**

BEZOEKADRES: Waarderweg 33 kantoor b10, 2031 bn Haarlem

POSTADRES: postbus 2016, 2002 ca Haarlem

t 023 531 91 41, e info@iprnormag.nl, i www.iprnormag.nl

Inhoudsopgave

1 Inleiding en achtergrond	2
2 Wat is reinigingsrecht?	3
3 Welke gemeenten passen reinigingsrecht toe?	5
4 Waarom passen gemeenten reinigingsrecht wel of niet toe?	9
5 Conclusie en aanbevelingen	12
Bijlage – Interviews	14
Bijlage – Gemeenten met reinigingsrecht in 2022	14

1 Inleiding en achtergrond

Veel (grotere) gemeentes ervaren logistieke problemen die het inzamelen van bedrijfsafval mee zich mee brengt in de drukke centra. In de [informatiekaart inzameling KWD](#) in binnenstedelijk gebied staan verschillende oplossingsrichtingen genoemd om deze problemen aan te pakken. Eén van deze oplossingsrichtingen is het instrument reinigingsrecht.

Reinigingsrecht is een belasting die gemeenten kunnen opleggen aan bedrijven voor het gebruik van inzamelvoorzieningen voor huishoudelijk afval. De ervaringen van gemeenten met dit instrument verschillen. Sommige gemeenten gebruiken het niet, anderen wel. En ook bij de gemeenten die een reinigingsrecht hanteren, zijn de verschillen groot in de wijze waarop het instrument toegepast wordt. Ook verschillen de ervaringen tussen de gemeenten over dit instrument: van voorstanders tot tegenstanders tot twijfelaars.

Verder is er landelijk weinig tot geen kennis beschikbaar over het reinigingsrecht. Er zijn enkele bronnen die vooral beschrijven welke gemeenten een reinigingsrecht hebben en welke tarieven zij hanteren. Maar verdere kennis over wat het instrument precies is ontbreekt en de beschrijvingen die er zijn, komen voort uit de beschrijving van reinigingsrecht als één van de instrumenten om belastingen te heffen. Niet als instrument voor logistieke problemen terug te dringen en afvalscheiding te stimuleren. En al helemaal niet op welke wijze dit instrument het beste toegepast kan worden door gemeenten.

Kortom, het is goed om uit te zoeken hoe het instrument van reinigingsrecht toegepast wordt door Nederlandse gemeenten. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van VANG Buitenshuis van Rijkswaterstaat om deze kennislacune te verkennen en aanbevelingen te doen voor eventueel verder onderzoek of gesprek.

Opdracht en verantwoording

De opdracht was om een beschrijvend onderzoek uit te voeren naar de wijze waarop Nederlandse gemeenten het instrument reinigingsrecht gebruiken. En daarbij in te gaan op de volgende vragen:

1. Welke gemeenten gebruiken op dit moment het reinigingsrecht en op welke manier zijn deze gemeenten te kenmerken?
2. Wat zijn de redenen waarom reinigingsrecht wordt toegepast. Welke problematiek/uitdagingen worden hiermee opgelost?
3. Wat zijn de voordelen en nadelen van het gebruik van reinigingsrecht? Waar lopen gemeenten tegen aan en wat gaat juist goed?
4. Hoe is het reinigingsrecht georganiseerd – wie zamelt in en hoe is de administratie geregeld?

Om deze vragen te beantwoorden is een combinatie van documentenanalyse en gesprekken gehanteerd. Er zijn negen gemeenten met een reinigingsrecht gesproken op basis van een gestandaardiseerde vragenlijst. Verder zijn alle mogelijk relevante bronnen onderzocht op bruikbaarheid.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het reinigingsrecht beschreven zoals dat op dit moment door Nederlandse gemeenten toegepast wordt. In hoofdstuk 3 wordt aangegeven welke gemeenten in Nederland reinigingsrecht hanteren en welke kenmerken zij hebben. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de redenen waarom deze gemeenten een reinigingsrecht hebben. Tenslotte wordt in hoofdstuk 5 op basis van conclusies van dit onderzoek, enkele aanbevelingen gedaan.

2 Wat is reinigingsrecht?

De basis van het reinigingsrecht is geregeld in Wet Milieubeheer [artikel 15:33](#) en Gemeentewet [artikel 229](#). Op basis van deze artikelen zijn gemeenten bevoegd om een reinigingsrecht te heffen. Het reinigingsrecht heeft een aantal specifieke kenmerken waar we in deze paragraaf kort bij stil willen staan als introductie: het verschil tussen huishoudelijk en bedrijfsafval, wat een retributie is en welke kaders verbonden zijn aan het reinigingsrecht.

2.1 Strikt onderscheid tussen huishoudelijk afval en bedrijfsafval

In de Wet Milieubeheer is geregeld dat gemeenten een zorgplicht hebben voor de inzameling en verwerking van het huishoudelijk afval. Gemeenten zijn vrij in de keuze op welke manier deze inzamelplicht is ingericht. Voor het niet-huishoudelijk afval hebben gemeenten geen zorgplicht, de zorgplicht voor dit afval ligt bij de ontdoener zelf. Hieruit volgt dat bedrijven of instellingen, die kortom geen huishouden zijn, zelf een contract moeten afsluiten voor de inzameling en verwerking van hun bedrijfsafval. Het onderscheid tussen huishoudelijk en bedrijfsafval is de plaats waar het afval aangeboden wordt.

2.2 Reinigingsrecht is een uitzondering en een retributie

Het reinigingsrecht is een uitzondering op het strikte onderscheid tussen huishoudelijk en bedrijfsafval. Het afval dat onder het regime van het reinigingsrecht ingezameld wordt, is namelijk huishoudelijk afval, afkomstig van bedrijven. Het is in die zin een zogenaamde retributie: een dienst of service die door de gemeente aan een bedrijf wordt geleverd. Gemeenten hebben twee manieren om dit te regelen. In de afvalstoffenverordening of een specifieke

verordening op reinigingsrecht. In één van deze verordeningen zijn de regels waarbinnen het reinigingsrecht wordt toegepast, door de gemeenteraad vastgelegd.

Verder geldt dat een retributie alleen kan worden geheven voor het gebruik van bezittingen, werken of inrichtingen van de gemeente. En voor het verlenen van diensten. De verwachte belastingopbrengst mag niet hoger zijn dan de kosten die met het gebruik of de dienstverlening verbonden zijn. Kortom, er moet een duidelijk aanwijsbare dienst tegenover staan.

2.3 Kaders en regels bij de toepassing van het reinigingsrecht

Voor het toepassen van het reinigingsrecht zijn verschillende kaders en regels van toepassing:

Geen winst. De opbrengsten uit het reinigingsrecht moeten worden gebruikt om de kwaliteit van de activiteit te waarborgen en om personeels-, huisvestings- en materiaalkosten te dekken. De opbrengsten uit deze retributie mogen de totale kosten van de daarmee verbonden activiteiten niet overtreffen. Met andere woorden: een gemeente kan geen winst maken op de diensten die zij levert, of te hoge kosten doorrekenen. Het heffen van retributies om andere gemeentetaken te financieren is niet toegestaan. Dit is in de Gemeentewet opgenomen.

Kostendekkend. In de Gemeentewet is opgenomen dat de begrote baten van het reinigingsrecht niet groter zijn dan de verwachte kosten. Oftewel, het reinigingsrecht is maximaal kostendekkend. Dit betekent dat niet alle kosten zomaar toegerekend mogen worden aan het te heffen reinigingsrecht. Wel mogen gemeenten kosten opvoeren voor bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de inzamelmiddelen, evenals mogelijke omzetbelasting. Een goed onderbouwde calculatie van de kosten is dus van belang.

Kostentoerekening. Omdat de inzameling van bedrijfsafval als economische activiteit wordt gezien, zijn er verschillende regels van toepassing op de mate waarin kosten toegerekend kunnen of mogen worden aan het te heffen reinigingsrecht. Het belangrijkste kader vormt hierbij de [Wet Markt en Overheid](#). Deze wet, gericht om concurrentievervalsing tegen te gaan, stelt dat overheden aan vier gedragsregels moeten voldoen:

- integrale kostendoorberekening: overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen
- bevoordelingsverbod: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven
- gegevensgebruik: overheden mogen de gegevens die zij uit hun publieke taak verkrijgen, niet gebruiken voor economische activiteiten, tenzij anderen ook over deze gegevens kunnen beschikken
- functiescheiding: personen die betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid mogen niet betrokken zijn bij het verrichten van economische activiteiten door de overheidsorganisatie

Keuzemogelijkheden gemeenteraad. Bij het vaststellen van de belastingverordening kan de gemeenteraad een eigen afweging maken over de volgende elementen, aldus de VNG:

- de keuze om een retributie wel of niet te heffen
- de mate van kostendekkendheid van de opbrengst
- de maatstaven die de hoogte van de heffing bepalen
- de hoogte en differentiatie van tarieven die de belastingschuld bepalen
- de vrijgestelde belastingplichtigen of belastbare feiten

Veel vrijheid. Er is kortom veel ruimte en vrijheid voor gemeenten in de wijze waarop zij het reinigingsrecht in hun gemeente inrichten. Zo kunnen zij – met enige vrijheid – tarieven berekenen voor het reinigingsrecht en keuzes maken in de inzamelwijze en voorziening.

Aard en omvang gelijk of ongelijk. De meeste gemeenten passen het reinigingsrecht toe onder de toepassing van de term ‘naar aard en omvang gelijk aan huishoudelijk afval’. Dat betekent dat zij het bedrijfsafval alleen inzamelen als dit vergelijkbaar is met het huishoudelijk afval dat onder de wettelijke zorgplicht ingezameld wordt. De basis van deze toepassing ligt in [Artikel 10.21 Wet milieubeheer](#).

3 Welke gemeenten passen reinigingsrecht toe?

In dit hoofdstuk kijken we naar een aantal kenmerken van gemeenten met een reinigingsrecht. Daarbij kijken we naar de geografische ligging van reinigingsrecht-gemeenten, naar de hoeveelheid gebruikers van het reinigingsrecht, de wijze waarop gemeenten tarieven vaststellen en voorwaarden die gemeenten hanteren bij het toepassen van reinigingsrecht. Tenslotte kijken we naar twee kenmerken van gemeenten en of deze een relatie hebben met het reinigingsrecht: wel of geen tariefdifferentiatie en de wijze waarop gemeenten laten inzamelen (eigen dienst, samenwerking of uitbesteding).

3.1 Welke gemeenten hebben een reinigingsrecht?

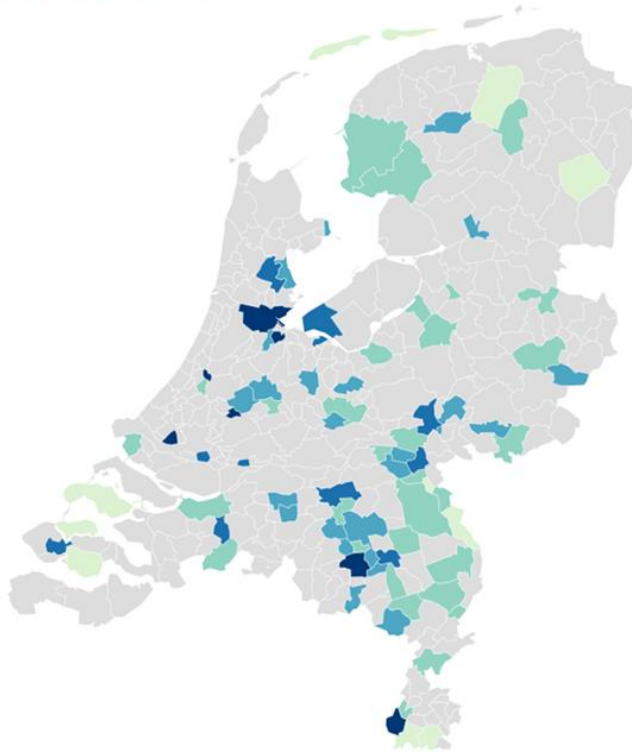
Van de 345 gemeenten in Nederland hebben 84 een reinigingsrecht. Oftewel een kwart van de Nederlandse gemeenten, met ongeveer een kwart van het inwoners van Nederland en bijna 30% van het aantal bedrijven in Nederland (bron: regionale kerncijfers Nederland). Deze gemeenten komen in alle stedelijkheidsklassen voor. In stedelijkheidsklasse 2 zijn er relatief wat minder (15% van het totaal aantal gemeenten in deze stedelijkheidsklasse heeft een reinigingsrecht), in stedelijkheidsklasse 3 relatief iets meer (33%).

De volgende overzichtskaart geeft aan welke gemeenten het betreft in Nederland met een overzichtskaart van Nederland en daarop aangegeven welke gemeenten een reinigingsrecht

hebben en welke gemeenten deze niet hebben.

Reinigingsrecht gemeenten (2022)

Stedelijkheidsklasse
 ■ 1 ■ 2 ■ 3 ■ 4 ■ 5



Figuur 1: Overzichtskaart Nederland reinigingsrecht gemeenten

Hierbij is te zien dat er een bepaalde mate van geografische spreiding is. Er lijkt een zwaartepunt te liggen bij gemeenten met reinigingsrecht in de driehoek Eindhoven-Nijmegen-Venlo.

3.2 Aantal bedrijven met reinigingsrecht

In de interviews is gevraagd naar het aantal bedrijven met reinigingsrecht in absolute zin en als onderdeel van het totaal aantal bedrijven in de gemeente. De verschillen zijn hierbij groot: sommige gemeenten hebben 'enkele tientallen' reinigingsrecht-klienten, anderen hebben tot ongeveer 10% van het totaal aan klienten. Er zijn helaas op basis van deze uitkomsten onvoldoende gegevens om een echte uitspraak te doen. Wel is duidelijk dat de meeste gemeenten geen actief beleid hebben om nieuwe bedrijven een reinigingsrecht op te leggen. En dat een enkele gemeenten door het 'reinigingsrecht, tenzij'-principe (zie verder paragraaf 3.4) in principe alle bedrijven aanslaan.

3.3 Wijze van tariefstelling

De gemeenten die reinigingsrecht toepassen verschillen in de wijze waarop zij de tarieven berekenen en toepassen. We sommen hier de verschillende manieren van tarifiering op met een korte toelichting wat de rationale achter de heffingswijze is.

- Eén tarief voor alle ondernemers. Hierbij wordt er geen onderscheid gemaakt tussen ondernemers, maar worden alle ondernemers op dezelfde wijze aangeslagen voor het reinigingsrecht.
- Naar aanbodfrequentie. Hierbij wordt de hoogte van het reinigingsrecht afhankelijk gemaakt van het aantal keer dat afval is aangeboden. Het gaat hierbij in alle gevallen om het aantal keer dat restafval aangeboden wordt.
- Naar aanbodvolume. Hierbij wordt de hoogte van het reinigingsrecht afhankelijk gemaakt van het aantal zakken of aantal kilogram dat per keer aangeboden wordt. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om de hoeveelheid restafval. Er zijn verschillende manieren waarop de verrekening plaatsvindt: naar exact aantal zakken of naar clusters (1-5 zakken, 5-10, et cetera).
- Naar type onderneming. Verschillende gemeenten hanteren een reinigingsrecht dat afhankelijk is van het type onderneming. Daarbij is bijvoorbeeld de SBI-code van het bedrijf (wat voor type bedrijf is het) gekoppeld aan een categorie (A, B, C), welke gekoppeld is aan een bepaald tarief. Het achterliggende idee is dat sommige type bedrijven meer afval produceren dan anderen, of specifiekere soorten afval welke moeilijk aan te bieden zijn. Voorbeelden zijn meestal restaurants of andere horeca, welke veel voedselafval hebben, maar waar geen inzamelstructuur voor is in sommige drukkerie winkelgebieden.
- Naar bedrijfsoppervlakte (m²). Hierbij wordt de hoogte van het reinigingsrecht afhankelijk gemaakt van de vloeroppervlakte van het belastbaar object. Des te groter het vloeroppervlak, des te meer afval. Des te hoger de heffing.

3.4 Verschillen in voorwaarden

Bij de voorwaarden waaronder het reinigingsrecht wordt ingevoerd, is duidelijk dat elke gemeente haar best doet om invulling te geven aan het principe ‘naar aard en omvang gelijk aan huishoudelijk afval’. Dat betekent dat gezocht wordt naar mogelijkheden om te beperken, zonder dat duidelijk is waar de grens ligt. Wat is namelijk hetzelfde als huishoudelijk afval en wat niet? En wanneer is de omvang te groot en wanneer niet?

De in dit onderzoek gevonden voorwaarden zijn als volgt:

- Beperking van de omvang. De meeste gemeenten hanteren een reinigingsrecht waarbij de hoeveelheid afval welke aangeboden mag worden, is gemaximeerd. Het idee dat hierachter zit, wordt veelal toegelicht in de verordening: het niet willen verstoren van marktwerking. Voor de bedrijven die veel afval aanbieden, wordt daarbij aangegeven dat zij dit zelfstandig moeten kunnen oplossen.
- Beperking naar type afval. Sommige gemeenten hanteren een aanpassing van het reinigingsrecht naar type afval, waarbij hoofdzakelijk gekeken wordt naar voedselgerelateerd afval dat afkomstig is van restaurants. Sommige gemeenten sluiten restaurants om die reden uit, of hanteren een apart tarief, andere gemeenten laten restaurants gewoon onderdeel zijn van het reinigingsrecht.

- Beperking van het gebied. Een enkele gemeente hanteert een beperking van het reinigingsrecht naar gebied. Daarbij wordt voor een specifiek gebied een ander reinigingsrecht geheven.

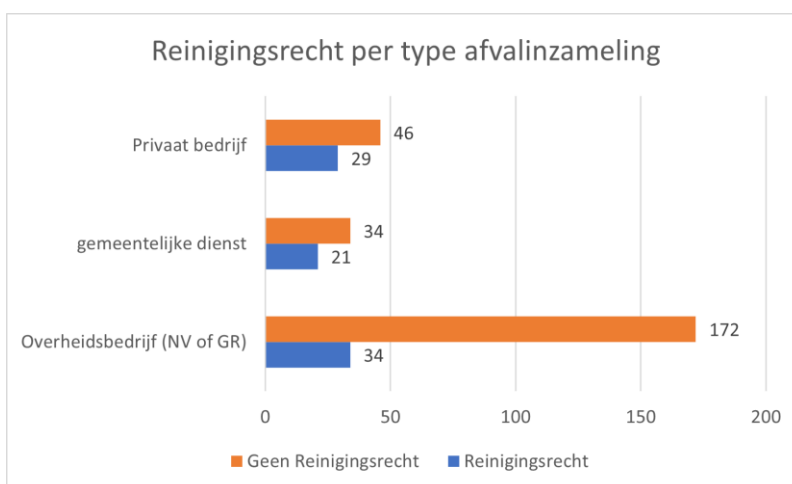
Verder is opvallend dat er een verschil zit in de toepassingswijze. Sommige gemeenten hanteren het reinigingsrecht als ‘verplicht, tenzij’, andere gemeenten alleen als bedrijven een verzoek doen. Bij het ‘verplicht, tenzij’-systeem krijgen alle gemeenten in principe een reinigingsrecht, tenzij de ondernemer kan aantonen dat er een inzamelcontract afgesloten is. Bij het verzoek-systeem kunnen bedrijven gebruik maken van het reinigingsrecht, meer als een soort service.

3.5 Welke verdere achtergrondinformatie is er over de reinigingsrecht gemeenten?

Het reinigingsrecht is bij gemeenten op verschillende manieren georganiseerd. Georganiseerd betekent in dit geval hoe ingezameld wordt. In de praktijk komen alle modellen voor: zowel gemeenten met een eigen dienst, als overheidsgedomineerde inzamelorganisaties (inzameling via een eigen gemeenschappelijke regeling of eigen vennootschap), als gemeenten die de inzameling uitbesteedt hebben aan een private inzamelaar, passen het reinigingsrecht toe.

Tegelijkertijd zijn er wel verschillen te zien als vergeleken wordt met niet-reinigingsrecht gemeenten. Zo zijn er relatief meer gemeentelijke diensten of buurgemeenten actief als inzamelaar onder reinigingsrecht als bij gemeenten zonder een reinigingsrecht. Verder zijn het aantal overheidsbedrijven en private bedrijven minder aanwezig in gemeenten met een reinigingsrecht als zonder een reinigingsrecht. Er lijkt dus sprake te zijn van een verschil op dit gebied: gemeenten met een eigen inzameldienst hebben vaker een reinigingsrecht dan gemeenten met een overheidsbedrijf.

De volgende twee grafieken geven dit overzichtelijk weer. Zowel in absolute zin als relatieve zin.



Figuur 2 Reinigingsrecht per type gemeente

Afvalbeleid: wel of geen diftar Tenslotte is ook gekeken of het wel of niet hebben van diftar een kenmerk is van reinigingsrecht gemeenten. Dat blijkt niet het geval te zijn. Het aantal

gemeenten met een reinigingsrecht en diftar is even groot als het aantal gemeenten zonder reinigingsrecht met diftar. Bij de start met diftar sluiten gemeenten hun inzamelsysteem af. En hanteren reinigingsrecht om bedrijven ook toegang te geven.

4 **Waarom passen gemeenten reinigingsrecht wel of niet toe?**

In het uitgevoerde onderzoek zijn met enkele gemeenten diepte-interviews gehouden om zo meer te weten te komen over de redenen waarom gemeenten het reinigingsrecht hebben toegepast. In dit onderzoek zijn dus niet alle gemeenten gesproken met een reinigingsrecht, maar de uitkomsten geven wel een goede indicatie. Uit de gevoerde gesprekken komen de volgende redenen naar voren waarom deze gemeenten het reinigingsrecht toepassen:

- Het bieden van mogelijkheden voor ondernemers om afval gescheiden aan te bieden;
- Verminderen van de logistieke druk in de binnenstad.
- Het in rekening brengen van de kosten van het afval dat bedrijven in de praktijk aanbieden (omdat containers niet afgesloten zijn of kunnen worden)
- Het gesloten krijgen van de inzamelstructuur als onderdeel van het bredere diftar-beleid van de gemeente;
- Historisch gegroeid perspectief: de gemeente hanteert reinigingsrecht omdat dit in het verleden ingevoerd is en er geen reden is om hiermee te stoppen gelet op de bovengenoemde vier redenen.

En de volgende redenen waarom (andere) gemeenten tegelijkertijd bezig zijn of overwegen om het reinigingsrecht in hun gemeenten af te bouwen.

- Het reinigingsrecht is overbodig omdat er ook private inzamelaars zijn van bedrijfsafval.
- Het bijhouden van de administratie van het reinigingsrecht legt een onevenredige capaciteit op het (beperkte) ambtelijk apparaat van de gemeente.
- De beheerorganisatie is niet in staat om de bedrijven te controleren, handhavingsacties uit te zetten en zo een goede werkwijze te waarborgen.

Tenslotte wordt het reinigingsrecht gezien als onderdeel van het bredere afvalinzamelsysteem. De keuzes voor het reinigingsrecht hangen enerzijds samen met de keuzes voor de inzamelstructuur voor het huishoudelijk afval, anderzijds ook met de keuzes en context van de bedrijfsafvalinzameling in de betreffende gemeente zoals green of white collecting of het hebben van bedrijfsafvalinzameling door een eigen overheidsbedrijf.

4.1 **Het bieden van een mogelijkheid voor ondernemers voor afvalscheiding**

In de drukke binnensteden hebben niet alle ondernemers de mogelijkheid om hun afval in-pandig te scheiden. Ondernemers hebben vaak te weinig ruimte om het afval goed te kunnen scheiden in hun winkel. Hoewel deze ondernemers verplicht zijn om hun afval gescheiden aan te bieden volgens het Landelijk Afvalbeheerplan 3 (LAP-3), mogen zij gebruik maken van een uitzonderingsregel. Doordat via het reinigingsrecht een mogelijkheid geboden

wordt om afval aan te mogen bieden in de structuur voor huishoudelijk afval, ontstaan kansen om afvalscheiding bij ondernemers mogelijk te maken.

De gemeenten die dit argument noemen, geven aan dat het ook gezien wordt als een service richting het MKB in de centra. Met name voor de kleinere ondernemers is het fijn om afval te kunnen scheiden en gebruik te kunnen maken van de inzamelstructuur voor huishoudelijk afval. Zij hebben doorgaans kleinere winkels en geen ruimte om afval te scheiden. En hebben vaak ook minder afval zodat zij geen goede contracten kunnen sluiten.

Als kansrijk worden met name oud papier en karton, glas en verpakkingsafval genoemd. GFT of SWILL wordt minder als logische stroom gezien omdat de inzamelstructuur voor GFT in centra/hoogbouwgebieden vaak minder ontwikkeld is. Simpel gezegd: inwoners van binnensteden en hoogbouw hebben vaak nog geen mogelijkheid om GFT apart aan te bieden. Bedrijven dus ook niet. Dit is een duidelijke ontwikkeling en kans: er zit namelijk wel veel GFT in het restafval, ook van bedrijven. En gemeenten werken vanuit het VANG-programma hard aan het oplossen van de GFT-inzameling in de binnensteden en bij hoogbouw.

4.2 Verminderen van logistieke druk

De verkeersdruk op de dichtbebouwde binnensteden is voor verschillende gemeenten een reden om via het reinigingsrecht de hoeveelheid vervoersbewegingen te laten dalen. De gemeente zet bewust het instrument in om het aantal afvalinzamelaars in de binnenstad te verminderen. Omdat gemeenten voor het huishoudelijk afval een wettelijke zorgplicht hebben, maken zij de afweging dat er al een afvalinzamelstructuur bestaat. En dat het aansluiten van bedrijven op deze structuur daarmee tot efficiency in de logistiek moet kunnen leiden.

Omdat er in Nederland enkel het onderscheid huishoudelijk en bedrijfsafval wordt toegepast, kunnen deze gemeenten niet sturen via het stedelijk afval. En passen zij een reinigingsrecht als middel toe.

Het reinigingsrecht is op deze manier een sturingsinstrument: gemeenten willen door middel van het reinigingsrecht bedrijven motiveren en stimuleren om meer gebruik te maken van de inzamelstructuur voor huishoudelijk afval.

4.3 In rekening brengen van kosten

Verschiedende gemeenten passen het reinigingsrecht toe omdat zij weten dat bedrijven gebruik maken van de inzamelstructuur voor huishoudelijk afval. En zij tegelijkertijd weten dat er geen mogelijkheden zijn om deze bedrijven van dit gebruik uit te sluiten. Bijvoorbeeld omdat de ondergrondse containers niet afgesloten zijn, of dat via inzameling met huisvuilzakken onduidelijk is welk afval van bedrijven is en welke van huishoudens.

Deze gemeenten geven aan dat huishoudens op deze manier de inzamel- en verwerkingskosten van het afval van deze bedrijven betalen. Immers, de inzameling van het huishoudelijk afval is gedekt via de afvalstoffenheffing, en de bedrijven die op deze manier hun afval aanbieden, maken gebruik van deze inzamelstructuur zonder te betalen. Het reinigingsrecht is voor deze gemeenten een manier om deze bedrijven mee te laten betalen in de inzamel- en

verwerkingskosten. En op die manier de kosten voor huishoudens zo laag mogelijk te houden.

4.4 Sluiten van de inzamelstructuur als onderdeel van diftar

Sommige gemeenten geven aan dat zij reinigingsrecht geïntroduceerd hebben als onderdeel van de introductie van diftar. In deze gemeenten is de Ausgangssituatie dat bedrijven gebruik maken van de inzamelstructuur voor huishoudelijk afval (al dan niet illegaal). Door de introductie van diftar sluiten deze gemeenten de inzamelstructuur voor huishoudelijk (rest)afval af, om misbruik door inwoners te voorkomen en te weten hoeveel afvalstoffenhoeffing in rekening gebracht moet worden. Effect is daarmee dat ondernemers niet meer toegang hebben. Door het reinigingsrecht te hanteren, kunnen deze ondernemers toegang houden tot de inzamelstructuur. Deze diftar-gemeenten gebruiken het reinigingsrecht dus als manier om bedrijven toegang te laten houden tot de inzamelstructuur voor huishoudelijk afval.

4.5 Historisch gegroeid

Enkele gemeenten geven aan dat de oorsprong van het reinigingsrecht in hun gemeente niet meer te achterhalen is. Deze gemeenten hebben het reinigingsrecht een lange tijd geleden ingevoerd. En hebben in de tussentijd geen reden gezien om het reinigingsrecht af te schaffen. Bijvoorbeeld omdat hiermee een deel van de kosten gedekt worden, omdat ondernemers er met plezier gebruik van maken of omdat het als sturingsmogelijkheid op logistiek wordt gezien. Kortom, alle bovenstaande redenen.

4.6 Het reinigingsrecht is overbodig omdat er ook private inzamelaars zijn van bedrijfsafval

Sommige gemeenten geven aan dat het reinigingsrecht historisch gegroeid is. En dat er nog geen aandacht en tijd geweest is om het reinigingsrecht af te bouwen. Ook omdat het in de praktijk geen of weinig problemen veroorzaakt. Omdat er ook een private markt is, is het overbodig om deze belasting in stand te houden.

4.7 Te veel ambtelijke capaciteit nodig

Deze gemeenten geven aan dat het bijhouden van het aantal reinigingsrechtklanten en de daarbij komende mutaties, teveel aandacht vragen naast de reguliere beleids- en uitvoeringstaken voor huishoudelijk afval. De administratie betreft ook compliance met wet- en regelgeving: bij het reinigingsrecht is vaak een toetsing op de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid van toepassing, moet gelet worden op de vennootschapsbelasting en het bepalen van de hoogte van het reinigingsrecht (minimaal en maximaal kostendekkend).

4.8 Beheerorganisatie niet te waarborgen

Samenhangend met een tekort aan ambtelijke capaciteit voor de administratie, is dat gemeenten het lastig vinden om een goede beheerorganisatie in te richten voor het controleren en handhaven op bedrijfsafval. Door geen reinigingsrecht (meer) te heffen, is de regel voor ondernemers en handhavers duidelijker: er is of huishoudelijk of bedrijfsafval. En geen tussencategorie, waarbij handhavers moeten uitzoeken van wie het afval is.

5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Wat is de rol van het reinigingsrecht?

Op basis van het uitgevoerde onderzoek naar reinigingsrecht bij Nederlandse gemeenten, komen wij tot de volgende conclusies ten aanzien van de rol van het reinigingsrecht in gemeenten.

De meeste gemeenten gebruiken **het reinigingsrecht als een vangnet** om sturing te hebben op de openbare ruimte. Daarbij wordt het reinigingsrecht ingezet om bedrijven aan te kunnen spreken op het hebben van een inzamelcontract met een private partij. Het geeft een instrument om de afvalinzameling bij deze bedrijven op orde te krijgen. Hiermee worden bijplaatsingen en illegaal gebruik van de containers gereguleerd. Verder geeft het reinigingsrecht deze gemeenten een sturingsmogelijkheid op het aantal vervoersbewegingen. Doordat de inzamelstructuur voor huishoudelijk afval er al ligt, kan deze beter benut worden door deze open te stellen voor bedrijven via het reinigingsrecht.

De **kostendoorrekening verschilt sterk** tussen de gemeenten. De meeste gesprekspartners geven aan dat de voor het reinigingsrecht berekende kosten gebaseerd zijn op aannames, welke niet periodiek herijkt worden. Hoewel ze tegelijkertijd vrijwel zeker weten dat deze tarieven kostendekkend zijn, is ook duidelijk dat er verschillen zijn in de wijze waarop gemeenten deze berekenen. Dit komt omdat de gemeenten niet alleen verschillende tariefsystemen voor reinigingsrecht hanteren, maar ook omdat zij verschillende keuzes maken in welke kosten doorgerekend worden.

Naar **aard en omvang** is het afval **ongelijk** met huishoudelijk afval. Bij de meeste gemeenten is onbekend hoeveel afval de bedrijven precies aanbieden via het reinigingsrecht. Daarbij is weinig capaciteit doorgaans beschikbaar om bedrijven te controleren, is de toegang tot voorzieningen voor huishoudelijk (rest)afval niet beperkt en is bovendien weinig kennis welk afval nu wel en niet naar aard hetzelfde is. In de gesprekken wordt aangegeven dat gemeenten hiermee bezig zijn en daarmee ook worstelen. Bijvoorbeeld: Op welke manier verschilt horeca nu precies van het huishoudelijk afval? Waar zit de grens in de hoeveelheid restafval welke aangeboden kan worden? En hoeveel wordt er dan precies gebruik gemaakt van de voorzieningen?

Gemeenten met regulering van de toegang tot de voorzieningen voor huishoudelijk (rest)afval hebben dit probleem een stuk minder. Een enkele gemeente kan zien hoe vaak en hoeveel bedrijven gebruik maken van de passen voor ondergrondse containers. Zo kan ook bijgehouden worden hoeveel wordt aangeboden. Van deze gemeente is de indicatie dat de hoeveelheden ruimschoots binnen de kaders van het reinigingsrecht blijven. En dat de meeste bedrijven die gebruik maken van het reinigingsrecht, vooral kleine hoeveelheden aanbieden.

Het reinigingsrecht richt zich vooral op het **ontdoen van restafval en niet op afvalscheiding**. Hoewel alle gemeenten aangeven dat bedrijven ook gebruik mogen maken van de inzamelstructuur voor andere grondstoffen, is de tarifiering en de inzamelstructuur vooral gericht op het ontdoen van restafval. En dit is ook verklaarbaar. De meeste bedrijven die van

het reinigingsrecht gebruik maken zijn gevestigd in drukke(re) binnensteden/dorpskernen. Daar is de inzamelstructuur voor huishoudens minder op gericht: er zijn immers minder huishoudens en de huishoudens die er zijn, zijn veelal hoogbouw waar de inzamelstructuur in ontwikkeling is.

De **keuzes in de uitvoering** zijn zeer **verschillend**. Het reinigingsrecht wordt op zeer verschillende wijze uitgevoerd. Sommige gemeenten kiezen voor een structuur gebaseerd op het aantal zakken, andere op basis van het type bedrijf en weer andere gericht op specifieke gebieden.

5.2 Welke vervolgcacties zijn nodig?

Uit de analyses, gevoerde gesprekken en conclusies zijn de volgende vervolgcacties te adviseren:

Organiseer het gesprek hoe het reinigingsrecht meer kan gaan over **grondstofscheiding** en minder dan alleen over restafvalontdoening, **als onderdeel van het beleid voor huishoudelijk afval**. Verschillende gemeenten geven aan dat zij het reinigingsrecht zien als ondersteuning van bedrijven. Dit is een goede uitgangspositie om ook het gesprek over grondstofscheiding mogelijk te maken. Er is meer afvalscheiding mogelijk dan op dit moment gebruikt wordt. Een voorbeeld hiervan is of de contracten of het reinigingsrecht ook toestaat om grondstoffen aan te bieden, en niet alleen restafval.

Er is behoefte om **goede voorbeelden en praktische tips uit te wisselen**. En de samenwerking tussen gemeenten te stimuleren. Dit kan eenvoudig door goede voorbeelden te benoemen en te beschrijven op gemeenteniveau. Voorbeelden zijn: meer mogelijkheden voor afvalscheiding voor huishoudens in drukke binnensteden waar bedrijven ook behoefte aan hebben, goede monitoring van het aanbiederpercentage van reinigingsrecht-gebruikers, of het 'reinigingsrecht, tenzij'-principe waarmee bedrijven een reinigingsrecht betalen tenzij ze aan kunnen tonen dat zij een contract hebben.

Stel een **instrument kostentoe rekening reinigingsrecht** op, waarmee gemeenten een handreiking krijgen om de kosten voor het reinigingsrecht op een handige, meer uniforme wijze toe te kunnen rekenen. Inclusief handvatten voor een model voor tarifiering (bijvoorbeeld vast- en/of variabel tarief, rekening houdend met type bedrijf, omvang (m² of fte), et cetera . Dit stimuleert de onderlinge samenwerking en maakt de doorgerekende kosten meer uniform tussen de gemeenten. Bijkomend voordeel is dat gemeenten hierdoor én meer grip op de kosten hebben én kunnen aantonen in welke mate het berekende reinigingsrecht voldoet aan de financiële kaders ten aanzien van kostendekkendheid.

Stel een handreiking voor effectief invoeren van reinigingsrecht op. Met deze handreiking krijgen gemeenten inzicht in de stappen die zij moeten zetten om reinigingsrecht in te richten in de gemeenten. En welke informatie daarvoor nodig is. En welke keuzes zij daarbij kunnen maken. Dat maakt het makkelijker om het instrument te introduceren. En maakt het voor gemeenten duidelijker waarom zij dit instrument gaan hanteren.

Bijlage – Interviews

In dit onderzoek zijn de volgende gemeenten geïnterviewd: Amsterdam, Rotterdam, Irado-Schiedam, Arnhem, Nijmegen, Dordrecht, Borger-Odoorn. Verder zijn nog ongeveer 6 organisaties aangeschreven om geïnterviewd te worden, waarbij deze partijen vanwege tijdsgebrek hebben aangegeven geen interview te kunnen doen.

Bijlage – Gemeenten met reinigingsrecht in 2022

Stedelijkheidsklasse 1

Amsterdam
Eindhoven
Gouda
Leiderdorp
Maastricht
Vlaardingen
Dordrecht
Rotterdam
Delft
Schiedam

Stedelijkheidsklasse 2

Almere
Arnhem
Barendrecht
Etten-Leur
Helmond
's-Hertogenbosch
Huizen
Middelburg
Nijmegen
Purmerend
Sliedrecht

Stedelijkheidsklasse 3

Best
Beuningen
De Bilt
Bodegraven-Reeuwijk
Boxtel
Doetinchem
Edam-Volendam
Enkhuizen
Geldrop-Mierlo
Haaksbergen
Leusden
Loon op Zand
Meerijstad
Meppel
Nuenen c.a.
Ouder-Amstel
Rheden
Smallingerland
Valkenswaard
Waalwijk

Weert
Westervoort
Wijchen
Wijk bij Duurstede
Woerden

Stedelijkheidsklasse 4

Beesel
Druten
Echt-Susteren
Elburg
Epe
De Fryske Marren
Gemert-Bakel
Gennep
Hattem
Heumen
Hof van Twente
Horst aan de Maas
Land van Cuijk
Meerssen
Moerdijk
Montfoort
Nederweert
Noordenveld
Oude IJsselstreek
Overbetuwe
Peel en Maas
Putten
Sint-Michielsgestel
Someren
Son en Breugel
Súdwest Fryslân
Twenterand
Utrechtse Heuvelrug
Westvoorne
Zoeterwoude
Zundert

Stedelijkheidsklasse 5

Ameland
Bergen L
Borger-Odoorn
Borsele
Eijsden-Margraten
Gulpen-Wittem
Mook en Middelaar
Noord-Beveland
Schouwen-Duiveland
Terschelling
Westerkwartier

-0-0-0-

