



WHITEPAPER

Maatschappelijk verantwoord heffen en invorderen van lokale belastingen

AUTEUR

mr. E.J. Wilhelmy Damsté

Kennisdocument

Maatschappelijk verantwoord heffen en invorderen van lokale belastingen

26 februari 2019

Auteur: mr. E.J. Wilhelmy Damsté



Inhoud

1. Inleiding	3
2. Maatschappelijk verantwoord heffen	4
2.1 Verduurzaming van lokale heffingen (algemeen)	4
2.2 Juridisch kader	5
2.3 Gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel	5
2.4 Zorgvuldigheidsbeginsel	5
2.5 Mogelijkheden van verduurzaming bij lokale belastingen	6
2.5.1 Onroerendezaakbelastingen	6
2.5.1.1. Vrijstelling voor zonnepanelen	6
2.5.1.2 Koppeling aan energielabel	6
2.5.2 Parkeerbelastingen	7
2.5.3 Rioolheffing	7
2.5.4. Leges	8
2.5.5 Afvalstoffenheffing	8
2.5.6 Baatbelasting	8
3. Maatschappelijk verantwoord invorderen	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Het ontstaan van stapeling van schulden	10
3.3 Complexe overheidsregelingen	11
3.4 Hoe kan het anders?	11
3.4.1. Communicatie tijdens het betalings- en invorderingsproces	12
3.4.2 Maatwerk leveren	12
3.4.3 Rekening houden met de beslagvrije voet	12
3.4.4 Samenwerken met andere overheidsinstanties	12
3.4.5. Behoorlijke uitbesteding van invordering	13
4. Conclusies	13

1. Inleiding

Lokale belastingen dienen in de eerste plaats om de gemeentekas te vullen. De belastingverordeningen zijn dan ook vanuit dat perspectief opgesteld. Oftewel: hoe kunnen we op een eenvoudige en rechtvaardige manier inkomsten genereren. De afgelopen jaren is er echter steeds meer belangstelling om de belastingheffing in te zetten als beleidsinstrument, met name op het gebied van het bevorderen van duurzaamheid. Ook op economisch gebied kan het als instrument worden ingezet. Zo hebben sommige gemeenten tijdens de economische crisis de onroerendezaakbelastingen voor het gebruik bij niet-woningen afgeschaft, om daarmee de leegstand van kantoor- en bedrijfsruimten te bestrijden. In deze whitepaper zal echter de focus op duurzaamheidsdoelstellingen liggen.

Maar niet alleen de kant van het heffen is in beweging. Ook bij de invordering staan overheden voor uitdagingen. Een grote groep Nederlanders kan zijn schulden niet betalen en wordt geconfronteerd met een stapeling van schulden, vermeerder met incassokosten. Steeds meer gemeenten en samenwerkingsverbanden zien in dat de klassieke manier van invorderen van belastingsschulden contraproductief werkt. Inmiddels staat het voorkomen en aanpakken van problematische schulden dan ook hoog op de agenda van Rijk en gemeenten.

In deze whitepaper worden de juridische mogelijkheden om lokale belastingen te verduurzamen verkend. Daarbij wordt ook een inschatting gemaakt van het nut dat de maatregelen zullen hebben. Ten aanzien van de invordering wordt een schets gegeven van de maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied de schuldenproblematiek, en hoe het invorderen op een maatschappelijk verantwoorde wijze kan worden vormgegeven.

2. Maatschappelijk verantwoord heffen

2.1 Verduurzaming van lokale heffingen (algemeen)

De gedachte om (lokale) belastingheffing als instrument in te zetten om duurzaamheid te stimuleren is niet nieuw. De noodzaak is echter groter dan ooit. Het Klimaatakkoord dat in december 2018 werd gepresenteerd heeft als doelstelling een CO₂-reductie van ten minste 49% in 2030. Om dit te kunnen behalen, is samenwerking tussen de verschillende overheden nodig. Het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen pakken grote maatschappelijke opgaven dan ook gezamenlijk aan: via het Interbestuurlijk Programma (IBP).

Decentrale overheden vragen daarbij wel aandacht voor de financiële verhouding tussen de Rijksoverheid en provincies, gemeenten en waterschappen, zodat decentrale overheden hun ambities op het gebied van duurzaamheid, klimaatadaptie en de energietransitie kunnen waarmaken.

Uit het regeerakkoord blijkt dat er per jaar uit Rijksmiddelen een budget van bijna 4 miljard euro beschikbaar is. Daarnaast zal ook een aanzienlijk deel van de extra middelen voor decentrale overheden ten goede komen aan klimaatbeleid volgens te maken afspraken. De verduurzamingsopgave van de gebouwde omgeving vindt immers met name plaats onder verantwoordelijkheid van decentrale overheden.

Maar naast de bijdrage uit Rijksmiddelen hebben decentrale overheden ook eigen belastingopbrengsten. Die kunnen op twee manieren worden ingezet. Ten eerste als middel om opbrengsten te genereren om duurzaamheids-uitgaven te bekostigen.

Ten tweede om te reguleren via positieve of negatieve prikkels. Van belang bij regulering is dat er mogelijkheden moeten zijn om van bepaald gedrag af te zien of gedrag te wijzigen. Of de vormgeving van de belasting werkelijk leidt tot gedragsverandering is niet eenvoudig in te schatten. Als voorbeeld kan verwezen worden naar de zuiveringsheffing. Waterschappen hebben de mogelijkheid om deze heffing te baseren op het daadwerkelijk waterverbruik (het zogenoemd *waterspoor*), met als achterliggende gedachte dat dit tot daling van het waterverbruik zou leiden. Uit de experimenten hiermee is echter gebleken dat de financiële prikkel te gering is om tot gedragsverandering te leiden.

Bij het afwegen van het verduurzamen van een heffing zal men zich dan ook steeds moeten afvragen of de maatregel het gewenste effect zal hebben. Aangezien bepaalde maatregelen ook leiden tot minder belastinginkomsten, zal dit bij beperkte 'milieuwinst' afbreuk doen aan het primaire doel van belastingheffing, te weten het genereren van inkomsten voor de overheid. Bij lokale belastingen zal deze afweging een grote rol spelen, omdat de individuele heffingen op zichzelf meestal geen grote bedragen zijn.

Maar afgezien van de vraag of de maatregel het beoogde effect heeft, zijn er ook andere argumenten om de belastingheffing te verduurzamen. Zo kan het een aanvulling zijn op een breder duurzaamheidsbeleid. Ook kan de wens bestaan om de administratieve lasten van duurzame maatregelen weg te nemen (denk aan groene leges). Tot slot kan een geringe korting of tegemoetkoming voor de goedwillende burger als een waardering voelen (de 'groene pluim').

Tegenover de voordelen van het fiscaal stimuleren van duurzaamheid staan ook nadelen. Die nadelen kleven met name aan de uitvoering van de belastingheffing:

- Het kan de belastingheffing veel gecompliceerder maken, waardoor de perceptiekosten toenemen.
- De kosten van handhaving en controle kunnen stijgen, evenals de administratieve lasten voor de belastingplichtigen.
- Fiscale voordelen voor de een kunnen betekenen dat anderen daar fiscaal nadeel van ondervinden.

- Ook bestaat het gevaar van het cadeau-effect: duurzaamheidsinvesteringen die toch al gedaan zouden worden, krijgen ook nog een fiscaal voordeel (bijvoorbeeld bij nieuwbouwwoningen).

2.2 Juridisch kader

De heffing van lokale belastingen is gebaseerd op landelijke wetgeving. Voor de gemeenten is dit de Gemeentewet, voor de waterschappen de Waterschapswet.

De gemeentelijke belastingen zijn geregeld in hoofdstuk XV van de Gemeentewet. Afgezien van de afvalstoffenheffing en de BIZ (die in bijzondere wetten zijn geregeld), mogen er geen andere belastingen worden geheven dan de belastingen die in de Gemeentewet zijn genoemd. Dit is het gesloten stelsel. Dit betekent dat duurzame alternatieven gezocht moeten worden binnen de bestaande heffingen. Een gemeente kan niet een nieuwe lokale belasting invoeren.

Daarentegen geeft de wet wel een ruime vrijheid als het gaat om de heffingsmaatstaven. In artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet staat dat de gemeentelijke belastingen worden geheven naar in de belastingverordening te bepalen maatstaven, met dien verstande dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen.

Er mag dus geen inkomenspolitiek worden bedreven, maar ander beleid is wel mogelijk. Dus ook voor duurzaamheidsdoelstellingen. In de wetsgeschiedenis van artikel 219 is ook expliciet vermeld dat milieuoverwegingen een rol kunnen spelen bij het vaststellen van de heffingsmaatstaven.

2.3 Gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel

Bij de mogelijkheden van verduurzaming moet de werking van het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel in het oog worden gehouden. Onderscheid naar milieukeurmerken zou daarmee in strijd kunnen zijn.

Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk dienen te worden behandeld naar de mate van ongelijkheid (evenredigheidsbeginsel). Hier kan een uitzondering op worden gemaakt als er een objectieve rechtvaardigingsgrond is. Dit geldt ook voor belastingverordeningen.

Als verduurzaming van lokale heffingen betekent dat de opbrengsten worden gebruikt om duurzaamheidsmaatregelen te bekostigen, is er in geen geval strijd met het gelijkheidsbeginsel. De belasting wordt dan immers op normale wijze geheven.

2.4 Zorgvuldigheidsbeginsel

Ook mag er geen strijd zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit betekent dat bepalingen in een belastingverordening niet mogen leiden tot onredelijke of willekeurige belastingheffing. Op dit gebied hebben gemeenten wel veel vrijheid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de procedure over het zogenoemde 'zaagtandtarief' bij de bouwleges van de gemeente Rotterdam (Hoge Raad 8-12-2017, ECLI:NL:HR:2017:3077). De gemeente hanteerde in 2015 voor de heffing van leges voor het verstrekken van een omgevingsvergunning tariefklassen wat betreft de hoogte van de bouwsom. Daarbij werden de legesbedragen hoger indien een hogere tariefklasse van toepassing was. Volgens de Hoge Raad mogen gemeenten het tarief afhankelijk maken van de bouwsom, maar ook een andere tariefbepaling is toegestaan. Voor onverbindend verklaring is slechts plaats als een regeling is getroffen die in strijd is met de wet of enig algemeen rechtsbeginsel. Maar in de onderhavige procedure was volgens de Hoge Raad daarvan geen sprake bij de door de gemeente gehanteerde tarieventabel.

2.5 Mogelijkheden van verduurzaming bij lokale belastingen

2.5.1 Onroerendezaakbelastingen

De onroerendezaakbelastingen (OZB) vormen de grootste eigen belastinginkomsten van gemeenten. Bovendien zijn de OZB gekoppeld aan onroerende zaken. Logischerwijs wordt dan ook als eerste gekeken naar deze belasting als het gaat om de mogelijkheid van verduurzaming. Toch is de OZB niet per se een heel geschikt instrument om duurzaamheid te stimuleren.

Ten eerste is de OZB in de Gemeentewet uitgebreid en gedetailleerd geregeld. De wetgever heeft al heel veel vooraf bepaald, zodat er relatief weinig beleidsvrijheid overblijft voor de gemeente. De vrijheid bij de OZB vinden we vooral terug bij de tarieven en de facultatieve vrijstellingen.

Ten tweede werkt de huidige systematiek van de OZB verduurzaming eerder tegen dan dat het verduurzaming versterkt. Hoe duurzamer een onroerende zaak is, hoe hoger de marktwaarde ervan is. En dat betekent dat er meer belasting betaald moet worden. Dat blijkt ook uit een recente uitspraak van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.

2.5.1.1. Vrijstelling voor zonnepanelen

Hof Arnhem-Leeuwarden op 17 april 2018 (ECLI:NL:GHARL:2018:3558) oordeelde dat de aanwezigheid van zonnepanelen tot een stijging van de WOZ-waarde leidt. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de Waarderingskamer aangegeven dat gemeenten geen beleidsvrijheid hebben om de invloed van zonnepanelen op de marktwaarde wel of niet te betrekken in de vast te stellen WOZ-waarde. De Tweede Kamer heeft een motie van de PVV en de SP om zonnepanelen niet mee te rekenen als onderdeel van de WOZ-waarde van woningen afgewezen.

Wel is het mogelijk om de waarde van zonnepanelen buiten aanmerking te laten bij de bepaling van de heffingsmaatstaf van de OZB. Dit betreft dan een *facultatieve vrijstelling*. Tot nu toe werden facultatieve vrijstellingen vrijwel uitsluitend gebruikt om efficiencyredenen, zoals de vrijstelling voor eigendommen van de gemeente zelf. Wel zijn er voorbeelden van vrijstellingen voor sportterreinen bij enkele gemeenten.

De vraag is overigens hoe effectief deze maatregel is. De waardeverhoging door zonnepanelen is niet al te groot en de besparing op de OZB voor de woningeigenaar zal dan ook niet veel meer dan ongeveer tien euro betekenen. Aangezien het om een OZB-vrijstelling gaat en niet om een vermindering van de WOZ-waarde, levert dit geen besparing op voor de waterschapsbelastingen en de rijksbelastingen. Die besparing is te gering om invloed te hebben op de beslissing om te investeren in zonnepanelen.

Bovendien leidt een dergelijke vrijstelling tot hoge uitvoeringskosten. Alle zonnepanelen moet immers in beeld worden gebracht bij de gemeente of het samenwerkingsverband. Het gros van de gemeenten heeft op dit moment geen zicht op het feit of er zonnepanelen op een object zijn geplaatst en houdt dit ook niet bij.

2.5.1.2 Koppeling aan energielabel

Iedere gebouw heeft verplicht een energielabel. Er zou een ander tarief kunnen worden toegepast afhankelijk van het energielabel, maar hiervoor lijkt een wetswijziging nodig, hoewel er ook gesteld wordt dat artikel 220d lid 1 onderdeel i van de Gemeentewet nu al die mogelijkheid biedt. Gemeenten kunnen in de verordening onroerende zaken of delen daarvan – in dit geval duurzame investeringen – opnemen die buiten de heffing worden gelaten. Een onroerende zaak zou dan tegen een lager percentage dan 100% van de WOZ-waarde in de OZB kunnen worden betrokken, bijvoorbeeld als een woning van energielabel C naar B wordt gebracht. Wel ligt het gevaar van strijd met het gelijkheidsbeginsel op de

loer. Daarnaast heeft de wetgever aangegeven dat het aantal vrijstellingen zo beperkt mogelijk moet zijn omdat het draagvlak van de OZB zo breed mogelijk moet zijn.

Ook bij deze maatregel is de effectiviteit twijfelachtig. Als er tariefdifferentiatie op basis van energielabel mogelijk zou worden gemaakt, leidt dit mogelijk ook nog tot het cadeau-effect bij nieuwbouwwoningen die toch al verplicht aan de eisen voor het hoogste energielabel (A) moeten voldoen.

2.5.2 Parkeerbelastingen

De parkeerbelastingen bestaan uit twee belastingen: de feitelijke en de vergunningbelasting. Het primaire doel van de parkeerbelasting is regulering van het parkeren. Beïnvloeding van het parkeergedrag staat centraal. Het is verder een zakelijke belasting; er wordt geen rekening gehouden met persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtige omdat er bij het parkeren van het voertuig wordt aangesloten dan wel bij het verlenen van een vergunning om met een voertuig te mogen parkeren.

De tarieven kunnen afhankelijk worden gesteld van de parkeerduur, de parkeertijd, de ingenomen oppervlakte en de ligging van de terreinen of weggedeelten.

Omdat het mogelijk is parkeertarieven te differentiëren naar ingenomen oppervlakte, is het mogelijk om grotere voertuigen meer te laten betalen dan kleine. De grootte van een voertuig zegt echter niet iets over de mate van vervuiling die het veroorzaakt.

De Gemeentewet staat op dit moment geen differentiatie toe op basis van milieukeurmerken van voertuigen. Wel kan gedacht worden aan een vrijstelling van parkeerbelasting voor deelauto's of voor het parkeren van geheel elektrische auto's.

De tarieven kunnen wel afhankelijk worden gesteld van de ligging van de terreinen of weggedeelten. Zo kan in het centrum van de stad een hoger tarief worden gehanteerd om zo het bezoeken van het centrum met de auto te ontmoedigen. Dit kan bijdragen aan een betere luchtkwaliteit in het centrum. Deze maatregel treft dan echter ook elektrische auto's.

Bij het verlenen van parkeervergunningen zouden wel milieueisen kunnen worden gesteld. Een vergunning wordt dan alleen verleend als het voertuig aan bepaalde minimeisen voldoet. Er wordt niet gedifferentieerd in het tarief, de verlening van de vergunning zelf is afhankelijk van de milieukeurmerken. Zo wordt de aanschaf van schonere auto's gestimuleerd.

Tot slot zou ook de opbrengst van de parkeerbelasting nog (deels) benut kunnen worden voor duurzame maatregelen (verbeteren openbaar vervoer, onderhoud fietspaden, etc).

2.5.3 Rioolheffing

De rioolheffing is een wat misleidende naam. Het dient ter bestrijding van de kosten van de taken ten aanzien van afvalwater, hemelwater en grondwater. Het gaat dus om meer dan alleen het riool. Het is een bestemmingsheffing, de opbrengst is specifiek bestemd voor de genoemde taken. De opbrengst kan dus niet voor iets anders benut worden.

Omdat het een bestemmingsheffing is, kan de rioolheffing worden geheven ondanks dat feitelijk geen gebruik wordt gemaakt van de gemeentelijke riolerings.

In beginsel kan een gemeente de kosten de verwerking van afvalwater en die van hemelwater apart belasten via afzonderlijke heffingen, eventueel met twee afzonderlijke verordeningen. Er zijn weinig gemeenten die dit doen, meestal is er één heffing.

Het vormgeven van de rioolheffing als twee heffingen kan een bijdrage leveren aan het voorkomen en beperken van wateroverlast in stedelijke gebieden (in het licht van klimaatadaptatie) en aan het beperken van waterverbruik.

Een hemelwaterheffing zou kunnen leiden tot een vermindering van het aanbod van hemelwater op het riool.

Het houdt echter ook risico's in. Het apart heffen betekent namelijk ook dat de waterstromen gescheiden moeten worden in de riolering. Dat vergt een grote investering. Ook de kosten moeten dan apart geregistreerd worden, gezien de eisen aan de kostentoerekening. Er bestaat een groot risico op onverbindend verklaring van de verordening als dit niet op juiste en inzichtelijke wijze is gedaan.

2.5.4. Leges

Leges zijn verschuldigd voor een individueel geleverde tegenprestatie. Daaronder valt ook dienstverlening. Kenmerkend is dat de totale opbrengsten van de leges niet hoger mogen zijn dan de totale kosten van de dienstverlening. De wet schrijft geen heffingsmaatstaf voor. De leges zijn dan ook zeker geschikt voor duurzaamheidsdoelstellingen. De meest voor de hand liggende leges zijn dan de leges voor omgevingsvergunningen. Diverse gemeenten hebben dan ook 'groene' leges, zoals bijvoorbeeld Den Haag.

Enschede was een van de eerste gemeenten met groene leges en het is daar een groot succes gebleken. Het betekent echter ook dat een deel van de kosten van de dienstverlening niet verhaald wordt via de leges. De gemiste inkomsten moeten dan aangevuld worden vanuit de algemene middelen.

Inmiddels is Enschede overgestapt van groene leges naar de groene norm. Waar in Nederland nieuwbouwwoningen moeten voldoen aan een Energieprestatiecoëfficiënt (EPC) van 0,4 geldt in Enschede straks een EPC van 0,2 voor een omgevingsvergunning. Hierdoor kon de regeling 'groene leges' vervallen.

In de gemeente Den Haag kan men bij de aanvraag van de omgevingsvergunning al direct voor de vermindering van de leges op grond van de regeling duurzaam bouwen in aanmerking komen. Bij het opleggen van de aanslag wordt uitstel van betaling verleend voor de te verwachten vermindering. De vermindering wordt definitief verleend na gereedmelding en controle van het bouwplan.

2.5.5 Afvalstoffenheffing

De kosten van beheer van huishoudelijke afvalstoffen kunnen gemeenten verhalen via de afvalstoffenheffing. Dit is gebaseerd op de Wet Milieubeheer. Het is een bestemmingsheffing waarbij ongeacht of er afval wordt ingezameld bij een pand kan worden geheven. De opbrengst van de afvalstoffen is geoormerkt aan de kosten van inzameling van huishoudelijke afvalstoffen.

De afvalstoffenheffing kan gebruikt worden om het gedrag van belastingplichtigen te beïnvloeden. Er kan bijvoorbeeld geheven worden naar hoeveelheden aangeboden afvalstoffen (diftar). Diftar is inmiddels een steeds meer voorkomend systeem, waarbij soms pasjes zijn ingevoerd om gebruik te mogen maken van ondergrondse containers. Diftar blijkt ook daadwerkelijk te leiden tot een daling van de hoeveelheid aangeboden afvalstoffen. Als nadeel kan worden genoemd de kans op 'afvaltoerisme' en belastingontwijkend gedrag.

2.5.6 Baatbelasting

De baatbelasting kan worden opgelegd bij onroerende zaken die zijn gebaat door voorzieningen die door of met medewerking van de gemeente tot stand zijn gekomen. De heffing geldt alleen voor het door de gemeenteraad vastgestelde gebied. Alleen de kosten die zijn gemaakt voor het tot stand brengen van de voorzieningen kunnen worden verhaald. De heffing wordt in een keer opgelegd maar mag over een periode van 30 jaar betaald worden. De verplichting tot betaling is dan gekoppeld aan de onroerende zaak. Na verkoop van een onroerende zaak gaat de verplichting tot betaling over aan de nieuwe eigenaar.

De voorwaarden aan de heffing van baatbelasting zijn door de jurisprudentie zo streng geformuleerd, dat gemeenten er vrijwel geen gebruik meer van maken. In het kader van verduurzaming, en dan met name de energietransitie, biedt de heffing echter wel mogelijkheden.

Een struikelblok bij de energietransitie is de investering die nodig is voor zonnepanelen, warmtepompen, etc. De gemeente zou hier kunnen voorfinancieren en de kosten kunnen terughalen via een baatbelasting. Deze is dan gekoppeld aan de onroerende zaak (is gebouwgebonden) waardoor de terugbetalingsverplichting (belastingplicht) over gaat bij verkoop van de woning.

De vraag is wel of dit juridisch mogelijk is. De baatbelasting heeft niet eerder betrekking gehad op investering op particulier terrein. De baatbelasting geldt voor een onroerende zaak die is gelegen in een bepaald gedeelte van de gemeente die is gebaat door voorzieningen die tot stand worden of zijn gebracht door de gemeente. Als het gaat om duurzaamheidsinvesteringen bij een individuele onroerende zaak, zou het gebate gebied slechts één woning bevatten. En zou er dus per woning een baatbelasting moeten worden ingesteld. Een wetswijziging lijkt dan ook nodig om de duurzaamheidsmogelijkheden van de baatbelasting te kunnen benutten.

3. Maatschappelijk verantwoord invorderen

3.1 Inleiding

Hoewel de meeste mensen hun schulden -waaronder belastingen- zonder problemen op tijd voldoen, is er ook een grote groep bij wie dat niet lukt. Onvoorziene tegenslagen zoals werkloosheid, hypotheekproblemen, een scheiding, ziekte, onverwachte terugvorderingen van de overheid, of het niet op orde hebben van de administratie omdat het te ingewikkeld wordt: allemaal mogelijke oorzaken van het ontstaan en verergeren van schulden.

In Nederland zijn er in totaal 1,4 miljoen huishoudens met risicovolle (840.000) of problematische schulden (540.000). Deze huishoudens houden na betaling van de vaste lasten en de noodzakelijke aflossingen op achterstanden en leningen onvoldoende geld over voor de dagelijkse uitgaven.

De totale omvang van kleine schulden is de laatste jaren toegenomen. Kleine schulden zijn betalingsachterstanden voor premies, belastingen, huur en energie. Het betreft schulden die op korte termijn moeten worden afgelost. Als de schuldenaar daartoe niet in staat is, loopt de aanvankelijke schuld al snel op door boetes, rente en incassokosten. Vervolgens komen daar nog deurwaarderskosten bij omdat iedere individuele schuldeiser een deurwaarder kan inschakelen, waarvan de kosten dan voor rekening van de schuldenaar komen. Het is deze snelle escalatie van schulden naar steeds grotere schulden die veel mensen in de problemen brengt.

Traditioneel worden voor het invorderen van lokale belastingen dwangmiddelen ingezet, ongeacht de oorzaak van de betalingsachterstand. Bij belastingplichtigen die over voldoende geld beschikken maar niet willen betalen, is dat ook de juiste methode. Maar bij mensen die niet over de middelen beschikken en bij wie de schulden zich opstapelen, heeft dit feitelijk geen zin. Deze mensen worden dan door toedoen van de overheid nog verder in de schulden gedrukt, de overheid maakt kosten om de betaling af te dwingen, de rechterlijke macht wordt belast met procedures en ander overheidsinstanties moeten de problemen weer zien op te lossen. De kosten hiervan voor de maatschappij zijn groot: het NIBUD heeft berekend dat de jaarlijkse kosten van de schuldenproblematiek 11 miljard bedragen.

3.2 Het ontstaan van stapeling van schulden

Het Sociaal Cultureel Planbureau spreekt van een tweedeling in de samenleving van de zogeheten *cans and cannots*, die het belang van de oude tweedeling tussen de *haves and havenots* naar de achtergrond heeft verdrongen. De *cannots* hebben weinig mogelijkheden om hun situatie te verbeteren. Het ontbreekt hen aan moderne vaardigheden en zij ervaren een verminderd vermogen tot regie over hun eigen leven. Gebleken is dat vooral bij mensen met problematische schulden een groot verschil bestaat tussen hun denk- en hun doenvermogen. Voor deze groep in de samenleving zijn schulden vrijwel altijd een dominant probleem, het zuigt als het ware al hun aandacht op. Hierdoor maken mensen in armoede of met schulden vaak onverstandige beslissingen op de lange termijn. Zonder de aanpak van de schuldenproblematiek is de kans op succesvolle aanpak van andere problemen (vrijwel) nihil.

3.3 Complexe overheidsregelingen

De Nationale Ombudsman signaleert dat de Rijksoverheid en de gemeenten een groot aantal verschillende regelingen hebben gecreëerd, waarvan gezinnen met een krappe huishoudbeurs financieel afhankelijk zijn. Daardoor zijn groepen burgers ook afhankelijk geworden van de goede werking en uitvoering van al die regelingen. Een toekenning van een voorschot op de ene dag kan op een andere dag voor een belangrijk deel herberekend en teruggevorderd worden. Zo krijgt iemand schulden. Het valt de Nationale ombudsman op dat veel schulden ontstaan doordat al die verschillende overheidsregelingen zo complex zijn en vaak zo onoverzichtelijk en onvoorspelbaar in hun uitwerking, dat er onnodig veel meer probleemschulden ontstaan. Dus een deel van de schulden ontstaat simpelweg door de complexiteit van de regelgeving, die juist ten doel heeft burgers van het noodzakelijk minimum te voorzien.

Het inkomen van veel Nederlanders bestaat uit verschillende inkomstenbronnen. Iemand ontvangt loon, een uitkering en/of een sociale voorziening. Bij mensen met een laag inkomen wordt dat vaak nog aangevuld met inkomensafhankelijke regelingen, zoals de huurtoeslag, zorgtoeslag of het kindgebonden budget. De verschillende overheidsorganisaties die functioneren als verstrekker van deze verschillende inkomstenbronnen (buiten loon) hebben allen hun eigen mogelijkheden om hun incasso vorm te geven bij teveel uitbetaalde toeslagen, uitkeringen of studiefinanciering. Teveel ontvangen huurtoeslag kan bijvoorbeeld verrekend worden door de Belastingdienst, terwijl andere instanties direct innen bij de werkgever of de uitkeringverstrekker. Doordat incasso op verschillende inkomensbestanddelen plaatsvindt, blijft buiten beeld hoeveel middelen men nu daadwerkelijk beschikbaar heeft om schulden af te lossen.

In de *Rijksincassovisie* wordt dit de afloscapaciteit genoemd. Elke burger beschikt in beginsel slechts over één afloscapaciteit. Problemen ontstaan vaak doordat incassotrajecten onafhankelijk van elkaar lopen en elkaar soms ook beconcurreren, waardoor bij de verschillende betrokken partijen onvoldoende zicht bestaat op het daadwerkelijke beroep op de afloscapaciteit.

De complexiteit van de beslagwetgeving, in combinatie met een diversiteit aan inkomensbronnen en meerdere crediteuren die verhaal zoeken, leiden ertoe dat een substantiële groep schuldenaren (met problematische schulden) feitelijk niet eens de beslagvrije voet tot haar beschikking heeft. Aangezien de beslagvrije voet een absoluut minimum is om van rond te komen, betekent een beschikbaar bedrag lager dan de beslagvrije voet, dat nieuwe schulden onvermijdelijk zijn of dat familie en bekenden moeten bijspringen opdat nieuwe schulden worden voorkomen.

Hoewel het voor de overheid, ook de lokale overheid, van belang is om zijn eigen financiën op orde te hebben en daarom in te zetten op invordering van openstaande schulden, kan dit burgers dus in grote problemen brengen waar men eigenlijk niet meer uit komt. Maatschappelijk gezien is het belangrijker om deze problemen te voorkomen dan om een vordering koste wat kost te incasseren. Want uiteindelijk zal er daardoor ook weer een beroep moeten worden gedaan op andere voorzieningen, zoals de schuldhulpverlening.

3.4 Hoe kan het anders?

De Nationale Ombudsman heeft in het rapport 'In het krijt bij de overheid' (2013) onderzocht hoe de overheid op verstandige wijze schulden kan invorderen en tegelijkertijd oog kan houden voor de maatschappelijke gevolgen. Inmiddels heeft de Nationale Ombudsman een nieuw rapport uitgebracht: *Invorderen vanuit het burgerperspectief*.

Volgens het rapport zijn de meeste knelpunten uit het eerste rapport nog steeds niet opgelost, ondanks meerdere verbeterplannen van de overheid. Er zijn wel veel ideeën ontwikkeld, oplossingen bedacht en maatregelen genomen. Denk aan de Rijksincassovisie, de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet, de invoering van het Digitaal beslagregister, het breed moratorium, Clustering Rijksincasso en één debiteurgerichte betalingsregeling voor toeslag- en belastingschulden. Toch is het grootste deel van de voorgenomen maatregelen en bedachte oplossingen nog lang niet gerealiseerd. De invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet, aangenomen in juli 2017, wordt op zijn vroegst pas in januari 2021 van kracht.

In het rapport 'In het krijt bij de overheid' geeft de Nationale Ombudsman spelregels. Die vormen een goede leidraad voor het maatschappelijk verantwoord invorderen door lokale overheden.

3.4.1. Communicatie tijdens het betalings- en invorderingsproces

Goede communicatie met de burger is cruciaal. Onduidelijke communicatie kan tot misverstanden leiden, waardoor de burger niet in actie komt, of niet (tijdig) betaalt of geen contact opneemt. Het advies is om duidelijke taal te gebruiken en persoonlijk contact mogelijk te maken, door het vermelden van een telefoonnummer in brieven en e-mails.

Verder kan er veel meer en proactief ingezet worden op informeel contact. Belastingssamenwerkingen (bijvoorbeeld de RBG) maken inmiddels gebruik van communicatiemiddelen zoals *sms* om belastingplichtigen te waarschuwen als de betalingstermijn bijna is verstreken en er nog geen (volledige) betaling heeft plaatsgevonden. Ook kunnen belastingplichtigen actief worden benaderd om te kiezen voor gespreide betaling via automatische incasso. Gericht contact is tegenwoordig mogelijk door het gebruik van Data, uiteraard binnen de grenzen van de privacywetgeving.

3.4.2 Maatwerk leveren

Belastingheffing heeft uiteraard tot doel dat het geld ook uiteindelijk binnenkomt. De invordering is grotendeels een geautomatiseerd proces, waarbij regelmatig onvoldoende oog is voor de persoonlijke omstandigheden van de schuldenaar en de reden waarom niet betaald wordt. Zoals in de inleiding al was gesteld: voor degenen die wel kunnen betalen maar niet willen, is de klassieke invordering de juiste methode. Voor anderen is dat wellicht niet het geval. Er dient dus meer maatwerk te worden geleverd, bijvoorbeeld in de vorm van een kosteloze herinnering of een passende betalingsregeling waarbij rekening wordt gehouden met de beslagvrije voet.

3.4.3 Rekening houden met de beslagvrije voet

De Nationale Ombudsman pleit ervoor dat overheidsinstanties – in de periode tot invoering van de Wet vereenvoudiging beslagvrije voet – zoveel mogelijk onderdelen van deze wet alvast toepassen, zowel bij het treffen van een betalingsregeling als (vooraf) bij dwanginvordering. Overheden zouden burgers ook moeten wijzen op het recht op de beslagvrije voet.

3.4.4 Samenwerken met andere overheidsinstanties

Burgers met problematische schulden hebben vaak te maken met meerdere schuldeisers, waaronder verschillende overheidsinstanties. Door samen te werken en informatie uit te wisselen kunnen deze instanties voorkomen dat onnodige invorderingsacties worden ondernomen:

- Overheden werken samen om onnodige invorderingsactiviteiten te voorkomen;
- Uitwisseling van informatie over de schuldsituatie en aflosmogelijkheden van burgers;
- Zelf actief bij de burger informeren naar andere lopende invorderingsmaatregelen.

3.4.5. Behoorlijke uitbesteding van invordering

Als de invordering uitbesteedt is, moet er op toegezien worden dat dit op behoorlijke wijze gebeurt. Dat betekent goede afspraken maken en er actief toezicht op houden en de eindverantwoordelijkheid behouden. Het betekent ook zorgen voor een behoorlijke klachtafhandeling.

4. Conclusies

Nederland staat voor grote uitdagingen op het gebied van de energietransitie, klimaatadaptie en duurzaamheid. Om aan de eisen van het Klimaatakkoord te kunnen voldoen, moeten alle zeilen bijgezet worden. Daarbij wordt ook steeds nadrukkelijker gekeken naar de lokale belastingen voor beleidsdoeleinden. Hoewel de milieueffect niet altijd erg groot zal zijn, bieden lokale belastingen zeker mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de verduurzaming van de maatschappij. Deels kan dit binnen de bestaande regelgeving, deels zullen er wetswijzigingen nodig zijn.

Op het gebied van invordering wordt steeds duidelijker dat het niet zinvol is om op de oude voet door te gaan. Dwanginvordering bij mensen die teveel schulden hebben en niet zelfredzaam genoeg zijn om een uitweg te vinden, kost de maatschappij uiteindelijk meer dan dat het oplevert. Ook voor de lokale belastingen zal het invorderen socialer moeten, met meer oog voor persoonlijke omstandigheden, meer maatwerk en betere samenwerking en afstemming met andere overheden.

Dit kennisdocument is afkomstig van VIND Lokale Belastingen. Deze kennisbank bevat onder meer uitgebreide informatie over alle soorten gemeentebelastingen en het thema invordering. Ontdek [hier](#) alle voordelen van VIND Lokale Belastingen.

Blijf op de hoogte met de [redactionele nieuwsbrief](#): tweewekelijks ontvangt u inhoudelijke wijzigingen in de kennisbank, het laatste nieuws en actuele jurisprudentie.



www.sdu.nl

Sdu

oprecht
de beste
keuze