



SCENARIOANALYSE KWIJTSCHELDING VAN GEMEENTELIJKE BELASTINGEN

GEMEENTE RIJSWIJK

Scenarioanalyse kwijtschelding belastingen Rijswijk 2021

Een onderzoek naar de effecten van eventuele wijzigingen omtrent het beleid van de kwijtschelding gemeentelijke belastingen.

Colofon

Opdrachtgever

Gemeente Rijswijk

Datum

September 2021

Auteurs

Tessa Schoot Uiterkamp
Jitske van der Wijk

KWIZ

Stavangerweg 23 - 5
9723 JC Groningen
050 - 5252473
contact@kwiz.nl

Uitgave

Deze publicatie is een uitgave van KWIZ B.V. Het overnemen van cijfers en / of teksten is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze publicatie mag worden veeelvoudigd en / of openbaar gemaakt worden in welke vorm dan ook zonder voorafgaande toestemming van KWIZ B.V.

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Financiële effecten	3
1.1. Effecten voor inwoners	3
1.2. Schatting financiële effecten voor gemeente	4
1.3. Hoogte en soorten kwijtschelding in andere gemeenten	5
2. Overlap met schuldhelpverlening	6
2.1. Overlap SHV en kwijtschelding belastingen	6
2.2. Kenmerken	6
3. Vergelijking met andere gemeenten	7
3.1 Basisregeling gemeentelijke belasting	7
3.2 Andere mogelijkheden	7

Inleiding

De gemeente Rijswijk wil graag inzicht in de effecten van een eventuele beleidswijziging van de kwijtschelding gemeentelijke belastingen. Daarom heeft KWIZ een korte scenarioanalyse opgesteld. De volgende vragen worden beantwoord:

- Wat betekent het voor inwoners als het kwijtscheldingspercentage van gemeentelijke belastingen wordt verlaagd van 100 procent kwijtschelding naar 90 procent of 75 procent?
- Wat betekent de verlaging van het kwijtscheldingspercentage van gemeentelijke belastingen in financieel opzicht voor de gemeente?
- Hoeveel huishoudens zitten in de schuldhulpverlening en krijgen eveneens kwijtschelding van gemeentelijke belastingen?
- Welke gemeenten hanteren een lagere norm dan 100 procent Wettelijk sociaal minimum (Wsm) voor de kwijtschelding?

Methodiek van het onderzoek

Voor het beantwoorden van de vragen wordt gebruikgemaakt van de cijfers omtrent het gebruik van kwijtschelding van gemeentelijke belastingen uit de Armoedemonitor 2020, die KWIZ voor de gemeente heeft opgesteld. Voor de doorrekening gaan we er vanuit dat de aantallen gebruikers in 2021 gelijk blijven. Voor de financiële doorrekeningen gaan we uit van de actuele tarieven 2021 voor afvalstoffenheffing en rioolheffing. Tot slot wordt aandacht besteed aan het beleid in andere gemeenten, daarvoor komen enkele beleidsstukken aan de orde.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk gaan we in op de financiële effecten van de scenario's, zowel voor inwoners als voor de gemeente. Ook gaan we kort in op het beleid in andere gemeenten. Het tweede hoofdstuk beschrijft de overlap tussen inwoners die gebruikmaken van schuldhulpverlening en kwijtschelding, en de situatie in andere gemeenten.

1. Financiële effecten

In dit hoofdstuk komen de financiële effecten van een eventuele verlaging van de totale kwijtschelding van gemeentelijke belastingen aan de orde. De effecten hiervan worden zowel voor de inwoners als voor de gemeente worden beschreven.

1.1. Effecten voor inwoners

In gemeente Rijswijk kunnen inwoners kwijtschelding aanvragen voor verschillende soorten belastingen: rioolheffing, afvalstoffenheffing en onroerendezaakbelasting. Bij het waterschap kan kwijtschelding worden aangevraagd voor de watersysteemheffing, zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing. In deze scenarioanalyse richten we ons op de eerste twee vormen die bij de gemeente aangevraagd kunnen worden: rioolheffing en afvalstoffenheffing¹. De aanvraag voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen is mogelijk voor inwoners die op of rond het bijstandsniveau leven (100 procent Wsm).

Tarieven 2021

De kosten van rioolheffing bedragen € 96,48 euro per gebruikersdeel². Het tarief voor de rioolheffing is voor alle huishoudtypen gelijk. De kosten van afvalstoffenheffing variëren per huishoudtype. In gemeente Rijswijk is hoogte van de afvalstoffenheffing gebaseerd op het totale aantal personen in het huishouden. Voor een alleenstaande bedraagt de afvalstoffenheffing €354 op jaarbasis, voor twee personen €407,04 en voor drie of meer personen €468,04.

In tabel 1.1.1 is weergegeven wat het effect is van een verlaging van het percentage kwijtschelding voor inwoners. Bijvoorbeeld: als de gemeente 90 procent in plaats van 100 procent van de rioolheffing gaat kwijtschelden moet de inwoner zelf nog 10 procent betalen: een bedrag van € 9,65. Indien de gemeente 75 procent kwijtscheldt dan moet de inwoner zelf nog €24,12 betalen aan rioolheffing.

Voor de afvalstoffenheffing is eenzelfde berekening gemaakt, per aantal personen in een huishouden. De kosten zijn daar immers afhankelijk van. Bij een kwijtschelding van 90 procent komt het totaalbedrag op €86,83 euro per gebruikersdeel. Bij een kwijtschelding van 75 procent komt het totaalbedrag op €72,36 euro per gebruikersdeel.

Tabel 1.1.1 Tarieven rioolheffing en afvalstoffenheffing doorgerekend

	Tarieven 2021	90% kwijtschelding	Inwoner betaalt zelf	75% kwijtschelding	Inwoner betaalt zelf
Rioolheffing					
Per gebruikersdeel	€96,48	€86,83	€9,65	€72,36	€24,12
Afvalstoffenheffing³					
Alleenstaande	€ 354,00	€318,60	€35,40	€265,50	€88,50
Twee personen	€ 407,04	€366,34	€40,70	€305,28	€101,76
Drie of meer personen	€ 468,12	€421,08	€46,81	€351,09	€117,03

¹ Onroerendezaakbelasting wordt in deze scenarioanalyse niet meegenomen omdat inwoners hiervoor alleen in aanmerking komen als ze eigenaar zijn van een woning en/of een bedrijfspand. Gezien de inkomensnorm van de kwijtschelding is het gerechtvaardigd om aan te nemen dat zij veelal in een huurwoning wonen en niet in het bezit zijn van een eigen woning. Bovendien zou dit bedrag voor iedere inwoner anders zijn omdat het afhankelijk is van de huisprijs waardoor het niet mogelijk is een correcte berekening te maken voor de populatie omdat wij niet over deze gegevens beschikken.

² Gezien de aanname dat de inwoners die aanspraak maken op kwijtschelding in een huurhuis wonen, wordt hier gebruik gemaakt van de tarieven voor het gebruikersdeel en niet het eigenarandeel.

³ De afvalstoffenheffing wordt gerekend voor het aantal personen dat op het adres staat ingeschreven volgens het BRP. Een alleenstaande ouder met twee kinderen geldt dus als drie personen.

Totale extra kosten voor inwoners per huishoudtype

Wanneer het aandeel kwijtschelding van gemeentelijke belasting verlaagd wordt, nemen de kosten voor de inwoners die van deze regeling gebruikmaken logischerwijs toe. De toename van de kosten verschilt per huishoudtype, maar is absoluut gezien het hoogst voor gezinnen. Tabel 1.1.2 geeft hiervan een overzicht.

Tabel 1.1.2 Kosten gemeentelijke belastingen voor inwoners, uitgesplitst naar huishoudtype

	100% kwijtschelding	90% kwijtschelding	75% kwijtschelding
Alleenstaande	€0	€45,05	€112,62
Eenoudergezin twee kinderen	€0	€56,46	€141,15
Meerpersoons zonder kinderen	€0	€50,35	€125,88
Meerpersoonshuishouden met twee kinderen	€0	€56,46	€141,15

1.2. Schatting financiële effecten voor gemeente

Om de financiële effecten van bovenstaande beleidswijzigingen in te schatten voor de gemeente, maken we gebruik van de cijfers van de Armoedemonitor 2020. Meer specifiek gebruiken we de cijfers van de kwijtschelding naar huishoudtype in 2020 als basis voor de financiële doorrekening. We doen daarom de aanname dat het toekomstige gebruik van deze regeling gelijk is aan het gebruik van 2020, zowel in aantal als in verdeling naar huishoudtype (de kosten van gemeentelijke heffingen en daarmee de kwijtschelding verschillen immers huishoudtype). Voor het overzicht gaan we er daarnaast vanuit dat in alle gezinnen twee kinderen wonen – dat betekent dat gezinnen het tarief betalen voor 3 of meer personen. Deze twee aannames leiden ertoe dat de besparing op de kosten een (beredeneerde) schatting vormen.

In totaal hebben 1.758 huishoudens in 2020 gebruikgemaakt van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Als deze belastingen 100 procent worden kwijtgescholden kost dat de gemeente (naar schatting) 880.846 euro. Bij een kwijtscheldingspercentage van 90 procent vindt er een besparing van naar schatting 88.085 euro plaats. Het kwijtschelden van 75 procent van de kosten voor gemeentelijke heffingen levert de gemeente naar schatting 220.212 euro op.

Tabel 1.2.1 Schatting kosten voor gemeente bij verschillende scenario's o.b.v. gebruik in 2020

Huishoudtype	Aantal huishoudens	100% kwijtschelding	90% kwijtschelding	75% kwijtschelding
Afvalstoffenheffing				
Alleenstaande	911	€322.494	€290.244	€241.871
Eenoudergezin	489	€228.911	€206.020	€171.682
Meerpersoons zonder kinderen	127	€51.694	€46.525	€38.770
Meerpersoons met kinderen	210	€108.135	€97.322	€81.102
Kosten voor de gemeente	1.758	€711.234	€640.111	€533.425
Besparing voor de gemeente t.o.v. 100%		€0	€71.123	€178.809
Rioolheffing				
Kosten voor de gemeente	1.758	€169.612	€152.651	€127.209
Besparing voor de gemeente t.o.v. 100%		€0	€16.961	€42.403
Totale kosten voor de gemeente		€ 880.846	€792.762	€660.635
Totale besparing voor de gemeente t.o.v. 100%		€0	€ 88.085	€ 220.212

1.3. Hoogte en soorten kwijtschelding in andere gemeenten

In 2021 was het in vrijwel alle gemeenten mogelijk om kwijtschelding voor afvalstoffenheffing aan te vragen (bron: Coelo, atlas van de lokale lasten 2021). Verreweg de meeste gemeenten staan in principe volledige kwijtschelding toe, mits aan alle voorwaarden op het gebied van inkomen en vermogen wordt voldaan. In 2021 stelt 41 procent van de gemeenten een plafond aan het kwijt te schelden bedrag. Dit kan een vast bedrag zijn, of een deel van de aanslag. Dit komt vooral voor bij gemeenten die het tarief hebben gekoppeld aan de hoeveelheid aangeboden afval (diftar). Gemiddeld betaalden minima in 2019 € 15 aan woonlasten na kwijtschelding (bron: Coelo, atlas gemeenten 2019).

Per gemeente kan het beleid dus verschillen. Hieronder geven we een aantal voorbeelden van gemeenten en keuzes die zij hebben gemaakt omtrent de kwijtschelding.

De gemeente Rotterdam heeft in de Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen 2021 opgenomen dat er tot maximaal 76,5 procent van het verschuldigde belastingbedrag voor de aanslagen over het belastingjaar 2021 kwijtschelding wordt verleend. Het gaat hierbij om de afvalstoffenheffing, maar ook om de aanslagen van de OZB en de gebruikersbelasting van roerende woon- en bedrijfsruimten.

Inwoners van de gemeente Groningen hebben alleen recht op volledige kwijtschelding voor gemeentelijke heffingen als zij langdurig een inkomen tot 100 procent Wsm hebt (d.w.z. zij maken gebruik van de individuele inkomenstoelage, of krijgen al drie jaar of langer kwijtschelding). Andere minima hebben alleen recht op gedeeltelijke kwijtschelding.

Sommige gemeenten waarbij de afvalstoffenheffing uit een vast deel en een variabel deel (bijv. het aantal ledigingen) bestaat, hanteren een maximum bedrag aan kwijtschelding voor het variabele deel⁴. Het kan dus zo zijn dat inwoners daardoor geen volledige kwijtschelding krijgen. In de gemeente Oldambt wordt vanaf 2021 alleen nog kwijtschelding verleend voor het vastrecht, en niet meer voor de variabele kosten die gebaseerd zijn op het aantal ledigingen. De afvalstoffenheffing in de gemeente Rijswijk bestaat uit alleen uit een vast deel, gebaseerd op het aantal inwoners per huishouden.

Daarnaast kan het per gemeente verschillen voor welke soorten heffingen (behalve de afvalstoffenheffing) kwijtschelding aangevraagd kan worden. Zo kunnen inwoners in de gemeenten Alphen aan de Rijn en Duiven geen kwijtschelding aanvragen voor rioolheffing en in een zestal andere gemeenten wordt een gedeelte van de rioolheffing kwijtgescholden (bron: Coelo, atlas van de lokale lasten 2021). Verder verschilt het per gemeente of inwoners kwijtschelding voor OZB, hondenbelasting of begraafplaatsrechten kunnen aanvragen. Deze vormen van gemeentelijke heffingen vallen voor dit onderzoek buiten de scope, hetzelfde geldt voor kwijtschelding van de belasting van het waterschap, waar ook enige verschillen tussen waterschappen zit (waterschap Delfland biedt bijvoorbeeld geen kwijtschelding meer voor de zuiveringsheffing).

⁴ Onder andere de gemeente Apeldoorn, Duiven, Lochem, Oldebroek en Ede hanteren een maximum bedrag aan kwijtschelding voor het variabele deel van de afvalstoffenheffing.

2. Overlap met schuldhulpverlening

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre inwoners zowel gebruikmaken van de kwijtschelding van belastingen als van schuldhulpverlening (SHV). Wederom worden hiervoor de cijfers uit de Armoedemonitor 2020 gebruikt.

2.1. Overlap SHV en kwijtschelding belastingen

In 2020 hebben 256 huishoudens in de gemeente Rijswijk gebruikgemaakt van reguliere schuldhulpverlening (zoals budgetbeheer en schuldregelingen). Daarvan hebben 115 huishoudens (45 procent) eveneens gebruikgemaakt van kwijtschelding gemeentelijke belastingen. Andersom geredeneerd zaten 115 van de 1.758 huishoudens met kwijtschelding in 2020 op enig moment in een SHV-traject (6,5 procent).

Tabel 2.1.1 Gebruik SHV en kwijtschelding op huishoudniveau, 2020

Regeling	Aantal huishoudens
Schuldhulpverlening	256 huishoudens
Kwijtschelding	1.758 huishoudens
Zowel kwijtschelding als SHV	115 huishoudens

2.2. Kenmerken

Om inzicht te geven in de inwonersgroep die zowel gebruikmaakt van SHV als van de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen is een uitsplitsing gemaakt naar huishoudtype, inkomensbron en herkomst in tabel 2.2.1.

Bijna de helft van de groep inwoners die gebruikmaakt van SHV en kwijtschelding is alleenstaand en een kwart vormt een eenoudergezin. De grootste groep krijgt een uitkering vanuit de Participatiewet en ruim de helft heeft een migratieachtergrond.

Tabel 2.2.2 Gebruikers kwijtschelding en SHV uitgesplitst naar kenmerken

	Aantal	Percentage
Huishoudtype		
Alleenstaand	54	47%
Eenoudergezin	30	26%
Meerpersoons huishouden met en zonder kinderen	31	27%
Totaal	115	100%
Inkomstenbron		
Participatiewet	82	71%
AOW	9	8%
Overig	24	21%
Totaal	115	100%
Herkomst		
Nederlandse achtergrond	53	46%
Westerse migratieachtergrond	11	10%
Niet-Westerse migratieachtergrond	51	44%
Totaal	115	100%

3. Vergelijking met andere gemeenten

Dit laatste hoofdstuk gaat over de wettelijke mogelijkheden tot wijzigingen in het beleid van kwijschelding van gemeentelijke belastingen.

3.1 Basisregeling gemeentelijke belasting

Gemeenten moeten de inrichting van de kwijschelding van gemeentelijke belastingen baseren op de 'Leidraad Invordering' van de Rijksoverheid (de zgn. basisregeling). Of iemand in aanmerking komt voor kwijschelding, hangt af van zijn of haar betalingscapaciteit. De betalingscapaciteit is het verschil tussen de kosten van bestaan (dat is vastgesteld op 90 procent van de bijstandsnorm voor het betreffende huishoudtype) en iemands netto besteedbare inkomen (artikel 26.2.10 in de Leidraad Invordering). Inwoners met onvoldoende betalingscapaciteit komen in aanmerking voor kwijschelding.

Gemeenten moeten zich houden aan de regels uit deze basisregeling, maar mogen wel hun eigen leidraad opstellen. De twee punten waarop gemeenten kunnen afwijken zijn:

- Uitgaan van hogere kosten van bestaan (zoals huur, voeding, kleding) dan landelijk toegestaan. De Leidraad gaat uit van een bedrag van 90 procent van de bijstandsnorm voor de kosten van bestaan. Het is gemeenten toegestaan om uit te gaan van 100 procent van de bijstandsnorm voor de kosten van bestaan. Deze kosten van bestaan worden gebruikt om te berekenen in hoeverre iemand betalingscapaciteit heeft.
- Gemeenten kunnen het privévermogen van kleine ondernemers meenemen in de kwijscheldingsregeling.

Wettelijk gezien is het dus mogelijk om in de praktijk een lagere inkomensgrens te hanteren dan 100 procent Wsm voor de kwijschelding. Het hangt immers van iemands betalingscapaciteit af (dus van zijn netto besteedbare inkomen minus 90 procent kosten van bestaan) of hij of zij in aanmerking zou kunnen komen voor kwijschelding. In theorie zou dit kunnen betekenen dat iemand met een inkomen tussen 90 en 100 procent Wsm, geen recht zou kunnen hebben op kwijschelding. Voor de gemeente betekent het loslaten van de inkomensgrens van 100 procent Wsm overigens wel dat voor iedere aanvraag het netto besteedbare inkomen van de aanvrager moet worden berekend, om zo de betalingscapaciteit van diegene te bepalen. Dit betekent meer werk in de uitvoering dan bij het hanteren van een 'simpelere' inkomensgrens als 100 procent Wsm. Het is voor dit onderzoek niet mogelijk om in kaart te brengen hoeveel minima in de gemeente enige betalingscapaciteit zouden hebben omdat dit per individu zeer kan verschillen (afhankelijk van o.a. woonkosten, schulden en andere uitgaven).

Het Coelo geeft in zijn Atlas van de lokale lasten 2021 aan dat alle gemeenten die kwijschelding voor afvalstoffenheffing verlenen, de maximale norm van bestaan van 100 procent hanteren. Wat in de praktijk betekent dat minima met een inkomen tot 100 procent Wsm in aanmerking komen voor de kwijschelding (mits zij voldoen aan de vermogenstoets). Ondanks de wettelijke mogelijkheden die bovenstaand beschreven staan, wordt door gemeenten dus een inkomensgrens van 100 procent Wsm gehanteerd voor de kwijschelding van afvalstoffenheffing.

3.2 Andere mogelijkheden

Veruit de meeste gemeenten hanteren de norm van 100 procent Wsm voor de kwijschelding gemeentelijke heffingen. Een aantal gemeenten heeft ook expliciet in de lokale leidraad opgenomen dat er wordt uitgegaan van 100 procent kosten van bestaan in plaats van de 90 procent uit de Leidraad (d.w.z. 100 procent van de bijstandsnorm, waardoor automatisch geen betalingscapaciteit meer overblijft). Toch zijn er een paar gemeenten die de regeling nog weer anders hebben ingericht.

Een eerste voorbeeld vormt gemeente Westerkwartier. Daar is sprake van een hogere inkomensnorm: huishoudens met een inkomen tot 120 procent Wsm komen daar in aanmerking voor de kwijschelding. Voor gezinnen met inwonende kinderen tot 18 jaar is de inkomensnorm

hoger: 130 procent Wsm. In Westerkwartier is ervoor gekozen om de kwijtscheldingsnorm gelijk te trekken met het overige minimabeleid. Hoe dit wettelijk ingeregeld is, is echter onduidelijk.

Een tweede voorbeeld is dat er verschillen bestaan in het wel of niet kunnen aanvragen van kwijtschelding bij het waterschap. In de gemeente Midden-Delfland heeft het hoogheemraadschap de kwijtschelding voor waterschapsbelasting sinds 2016 afgebouwd. Inwoners kunnen nu geen kwijtschelding meer aanvragen voor deze vorm van belasting.