

Kwijtscheldingsbeleid gemeente Zwijndrecht rioolheffing en afvalstoffenheffing

Inhoud

Samenvatting	2
Inleiding en Onderzoeksvragen	3
Van toepassing zijnde wetgeving	6
Vergelijk overige gemeenten	6

Bijlagen

Kaart Nederlandse gemeenten kwijtscheldingsmogelijkheden (Coelo)
Verordening kwijtschelding gemeentelijke heffingen Zwijndrecht 2018
Aanvraagformulier kwijtschelding

Bronnen:

Atlas van de lokale lasten 2018 (Coelo)
Begroting 2018 gemeente Zwijndrecht
Jaarrekening 2017 gemeente Zwijndrecht
VNG-website lokale heffingen
1^e MARAP GBD belastingopbrengsten 2018 gemeente Zwijndrecht

September 2018

Samenvatting

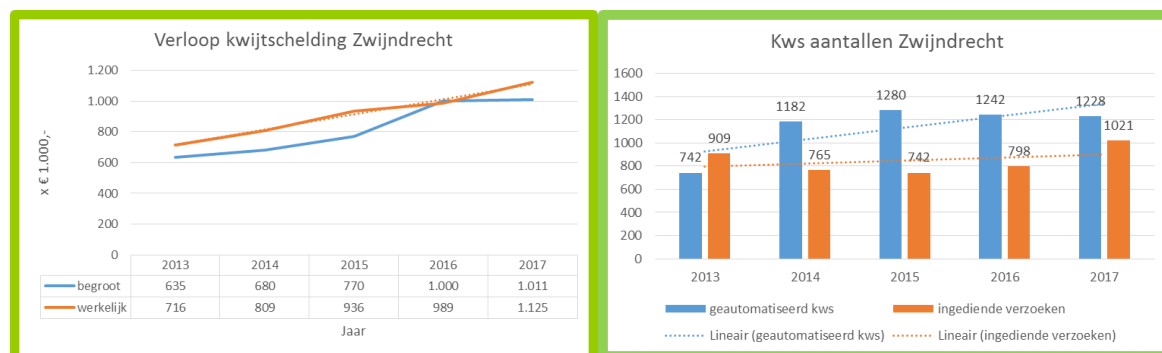
Kwijtschelding van (gemeentelijke) belastingen is een beleidsinstrument om mensen met weinig financiële middelen niet bovenmatig te confronteren met overheidsvorderingen. De gemeenten zijn vrij in het al dan niet toepassen van een kwijtscheldingsbeleid voor lokale heffingen. Als gemeenten hiertoe besluiten, gebeurt dat onder relatief strenge voorwaarden die de rijksoverheid hier heeft gesteld. Zo is er voor kwijtschelding naast een inkomenstoets ook een vermogenstoets voorgeschreven en zijn de grenswaarden hiervan op rijksniveau bepaald.

In Nederland passen vrijwel alle gemeenten een vorm van kwijtscheldingsbeleid toe, waarvan weer het grootste gedeelte volledige kwijtschelding mogelijk maakt. Voor de rioolheffing is dat normaliter alleen mogelijk wanneer er sprake is van een gebruiksheffing (eigenaren komen zelden tot nooit in aanmerking voor kwijtschelding). Drie gemeenten (Alphen aan de Rijn, Gooise Meren en Duiven) verlenen geen kwijtschelding op de rioolheffing. Voor de afvalstoffenheffing passen vrijwel alle gemeenten een vorm van kwijtschelding toe. Uitzondering daarop is de gemeente Nijmegen (bedrag per afvalzak). Drie gemeenten (Brummen, Leek en Zuidhorn) kennen geen kwijtschelding, maar verstrekken in het kader van het armoedebeleid rechthebbende inwoners een bedrag ter dekking van de heffingen.

Zowel de rioolheffing als de afvalstoffenheffing zijn gebonden belastingen. Zij dienen als dekking voor de kosten van het riool en het ophalen en verwerken van huishoudelijk afval. Wettelijk is bepaald dat de opbrengsten van deze heffingen maximaal 100 % van de gemaakte kosten mogen zijn. Het al dan niet mogelijk maken van kwijtschelding voor deze heffingen heeft geen invloed op de hoogte van de (maximale) opbrengst. Het heeft wel gevolgen voor het tarief. Om de gewenste opbrengst te halen is bij het voeren van kwijtscheldingsbeleid een hoger tarief noodzakelijk. Voor de gemeente Zwijndrecht is dat in 2018 7,83 % hoger voor de rioolheffing en 8,91 % hoger voor de afvalstoffenheffing. Dat betekent overigens niet dat de tarieven bij afschaffing van kwijtschelding zonder meer met deze percentages kunnen dalen. Het percentage oninbare vorderingen zal immers gaan stijgen. Tevens is te verwachten dat de invorderingskosten hoger worden.

De gemeente is binnen de wettelijke voorschriften vrij te bepalen hoe om te gaan met de mogelijkheid tot het verlenen van kwijtschelding. Naast de volledige kwijtschelding is bijvoorbeeld ook gedeeltelijke kwijtschelding mogelijk (gemeente Rotterdam). De keuzen die gemaakt kunnen worden zijn van politiek bestuurlijke aard.

In de onderstaande grafieken staan basisgegevens over de kwijtschelding (rekening 2017). Gemeentebelastingen en Basisinformatie Drechtsteden (GBD) adviseert de gemeente drie keer per jaar over de stand van zaken. Het aantal belastingplichtigen dat kwijtschelding krijgt van de betreffende heffingen is conjunctuurgevoelig. We verwachten na een jarenlange stijging op de middellange termijn een verlaging van deze aantallen.



De overige data in dit document zijn gebaseerd op de begrotingscijfers 2018

Inleiding

De gemeenteraad van Zwijndrecht vraagt middels een motie aan het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheden te onderzoeken om de kosten van kwijschelding voor een steeds kleiner deel op te nemen in de tarieven voor rioolheffing en afvalstoffenheffing. Daarbij is een aantal vragen gesteld, die in deze nota beantwoord worden. Tevens is een beperkt onderzoek gedaan naar de wijzen waarop andere gemeenten het kwijscheldingsbeleid vorm geven. Als toevoeging wordt in deze nota een overzicht gegeven van het wettelijk kader en de formele beperkingen die samenhangen met de specifieke heffingen en het kwijscheldingsbeleid.

Onderzoeksvragen

Om uitvoering te kunnen geven aan de motie is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Hieronder worden deze voorzien van een antwoord.

1. *Hoeveel bedraagt de totale opbrengst van de rioolheffing en afvalstoffenheffing als er geen kwijschelding wordt toegekend?*

Rioolheffing en afvalstoffenheffing zijn bestemmingsheffingen. De hoogte van de opbrengst staat in directe relatie met de lasten van riolering en ophalen en verwerken van huishoudelijk afval. Voor beide heffingen geldt dat de opbrengsten (baten) uit de belastingheffing wettelijk niet hoger mogen zijn dan de uitgaven (lasten). Wij beschouwen in dit onderzoek de kwijtgescholden belastingopbrengsten als een last (extra kosten riool en afvalverwerking). Lasten en baten van riool- en afvalbeleid worden door het afschaffen van kwijschelding beide beïnvloed. De lasten zullen dalen, omdat de post kwijschelding verdwijnt. Vanwege de eis van kostendekkendheid moeten echter ook de baten en met name de belastingopbrengsten verlaagd worden. Het saldo van de lasten en de baten blijft dus gelijk. Het al of niet toepassen van kwijschelding heeft dus niet zozeer effect op de netto-opbrengst, maar op het tarief. Indien er geen kwijschelding wordt toegepast, moet het tarief per betalende belastingplichtige verlaagd worden om de toegestane opbrengst te behalen.

In de begroting 2018 zijn voor rioolheffing en afvalstoffenheffing respectievelijk € 5.990.000 en € 6.567.000 aan inkomsten opgenomen. Dit is inclusief de dekking voor de kosten voor kwijschelding van respectievelijk € 469.000 en € 585.000.

2. *Hoeveel bedraagt de totale opbrengst van de rioolheffing en afvalstoffenheffing na kwijschelding?*

Als de gemeente geen mogelijkheid voor kwijschelding meer kent, zullen de opbrengsten moeten dalen tot respectievelijk € 5.521.000 en € 5.982.000 om aan de eis van eenzelfde kostendekkendheid te blijven voldoen. Dat betekent dus een verlaging van het tarief. Daarbij moet nog wel rekening gehouden worden met hogere invorderingskosten en een hoger percentage oninbaarheid. Deze zijn in verhouding met de totaalopbrengsten echter marginaal.

3. *Hoeveel procent van de potentiële opbrengst van de beide heffingen wordt dus kwijtgescholden?*

Bij de berekening van de begrote opbrengst wordt al rekening gehouden met een bedrag aan kwijschelding. Het aandeel kwijschelding van rioolheffing en afvalstoffenheffing in het begrote bedrag is respectievelijk voor 2018 7,8 % en 8,9 %.

4. *Met hoeveel procent stijgen de heffingen voor de betalende inwoners als gevolg van de kwijscheldingen?*

Voor rioolheffing geldt dat een deel van de opbrengst wordt betaald door niet-woningen. Dit betekent dat zowel inwoners als bedrijven 7,8% meer betalen.

Voor afvalstoffenheffing geldt dat inwoners 8,9% meer betalen.

5. *Hoeveel zou de afvalstoffenheffing bedragen als er in de afgelopen jaren geen afvalscheiding zou hebben plaatsgevonden?*

Antwoord hierop is niet vanuit de fiscale invalshoek te beantwoorden. Dit vraagt een apart onderzoek naar de meerjarige lasten van het afvalbeleid.

6. *Welke uitgangspunten kent het huidige kwijtscheldingsbeleid en hoe vindt uitvoering daarvan plaats?*

Kwijtschelding vindt plaats op basis van de door de gemeenteraad vastgestelde verordening kwijtschelding. Met deze verordening is ervoor gekozen voor de voor belastingplichtigen meest soepele inkomensgrens, namelijk 100% van de bijstandsnorm. Oftewel, de kosten van bestaan zijn gesteld op 100% van de bijstandsnorm. Hiernaast is ervoor gekozen dat volledige kwijtschelding mogelijk is.

De uitvoering ervan vindt tweeledig plaats.

Ten eerste vindt er geautomatiseerd kwijtschelding plaats. Degenen die in het vorige jaar kwijtschelding hebben gekregen worden voor het nieuwe jaar voorgelegd aan Stichting Inlichtingenbureau. Daar vindt een toets plaats of men nog steeds in aanmerking komt voor kwijtschelding. Hierbij wordt onder andere gezinssamenstelling, inkomen, vermogen, bezit van auto getoetst. Het gaat hier om ca. 1.200 belastingplichtigen die kwijtschelding krijgen en dus geen nieuwe aanvraag hoeven in te dienen.

Daarnaast ontvangt Gemeentebelastingen en Basisinformatie Drechtsteden jaarlijks nog zo'n 1.000 verzoeken, waarvan ca. 70% wordt toegekend. Een voorbeeld van zo'n aanvraagformulier kwijtschelding is als bijlage bijgevoegd.

7. *Welke alternatieven zijn er en wat is daarvan de financiële consequentie?*

Voor het kwijtscheldingsbeleid worden landelijk 3 methoden gehanteerd.

a. Geen kwijtschelding mogelijk

De gemeente kan besluiten geen kwijtschelding te verlenen.

Dit zal leiden tot:

- geen kostenpost kwijtschelding meer waardoor tarieven verlaagd dienen te worden;
- minima zullen er financieel op achteruit gaan, jaarlijks zo'n € 575 (€ 48 per maand). Zij zullen de jaarlijkse aanslag moeten gaan betalen;
- de post 'oninbaar' zal iets toenemen. Deze groep 'de minima' is de kwetsbare groep voor wat betreft inkomen en betaalcapaciteit.

b. Gedeeltelijk kwijtschelding mogelijk

De gemeente kan besluiten om niet het gehele bedrag kwijt te schelden, maar een gedeelte, bijvoorbeeld 10, 25, 50 of 75% van het belastingbedrag.

Dit zal leiden tot:

- lagere kostenpost kwijtschelding waardoor tarieven verlaagd dienen te worden;
- minima zullen afhankelijk van de mate van gedeeltelijke kwijtschelding er financieel op achteruit gaan. Bij bijvoorbeeld 50% kwijtschelding is dit jaarlijks zo'n € 288 (€ 24 per maand). Zij zullen de jaarlijkse aanslag voor 50% moeten gaan betalen. Bij stijgende kosten van riolering en huisvuil inzamelen zal dit bedrag alleen maar toenemen;
- de post 'oninbaar' zal iets toenemen. Deze groep 'de minima' is de kwetsbare groep voor wat betreft inkomen en betaalcapaciteit.

c. Minimabeleid i.p.v. kwijtschelding

- Het is mogelijk in het kader van het armoedebestrijdingsbeleid rechthebbende inwoners een bedrag toe te kennen ter dekking van de heffingen. Landelijk gaat het hier om drie gemeenten.

In 5 gemeenten, waaronder Zwijndrecht, ontvangen alle huishoudens een tegemoetkoming in de woonlasten die varieert van € 22 tot € 100. In Zwijndrecht is dit € 22,-. Dit is echter noch een fiscale aangelegenheid, noch onderdeel van het minimabeleid.

8. *Zijn er mogelijkheden om te voorkomen dat inwoners met een inkomen net boven de kwijtscheldingsgrens onevenredig worden getroffen door hogere heffingen als gevolg van de kwijtscheldingen?*

Dit zal dan met name voorkomen bij werkenden met een laag inkomen. Hier is helaas niets aan te doen. De regels voor afhandelen van verzoeken om kwijtschelding zijn streng.

9. *Is het mogelijk (toegestaan) de kwijtscheldingen van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing geheel of gedeeltelijk ten laste van de reserves te brengen?*

Het ligt zeker niet in de rede een begrotingspost waarvan de raming redelijk tot goed te ramen is geheel of gedeeltelijk uit een reserve te dekken.

10. *Op welke manieren kan de gemeente de kosten van de riolering en het verwijderen van afvalstoffen dekken en wat zijn van ieder van die manieren de gevolgen voor de woonlasten en voor de gemeentelijke begroting?*

De kosten kunnen op drie manieren worden verhaald, namelijk:

- a. **door middel van specifieke belastingheffing.** Voor de kosten van riolering geeft artikel 228a van de Gemeentewet de mogelijkheid tot invoering van rioolheffing. Voor kosten van inzameling van huishoudelijk afval geeft artikel 15.33 van de Wet milieubeheer de mogelijkheid tot invoering van een afvalstoffenheffing.
Deze wijze, de huidige wijze voor Zwijndrecht, geeft gemeenten de mogelijkheid om maximaal alle kosten die met riolering (inzamelen en transport afvalwater, hemelwater en het treffen van maatregelen voor het in standhouden van de grondwaterstand) en inzamelen van huishoudelijk afval gemoeid zijn te verhalen via een belastingheffing.
Deze heffingen maken, naast de onroerende-zaakbelasting (OZB), onderdeel uit van de jaarlijkse (onderzoeken naar de) woonlasten. Alle gemeenten in Nederland kennen deze heffingen.
Wel zijn er binnen deze heffingen meerdere varianten van tariefdifferentiatie mogelijk, zoals afvalstoffenheffing naar aangeboden hoeveelheid en rioolheffing kan zowel van de eigenaar als de gebruiker of beide geheven worden.
In Zwijndrecht worden beide heffingen opgelegd aan de gebruikers van panden. De financiële gevolgen en de gevolgen voor de woonlasten van deze werkwijze zijn opgenomen in de huidige begroting van de gemeente.
- b. **uit de algemene middelen.** Wanneer deze voorzieningen geheel uit de algemene middelen worden bekostigd zal hier dekking voor moeten zijn of worden gevonden. In de regel is dit dan middels (verhoging) van de onroerende-zaakbelastingen.
Als dekking wordt gezocht in de onroerende-zaakbelastingen dan zal de verhoging ervan onder gelijktijdige verlaging van de riool- en afvalstoffenheffing per saldo voor de gemeentelijke begroting geen gevolgen hebben.
Voor de woonlasten zal dit een verschuiving geven van gebruikers naar eigenaren.
- c. **Een combinatie van a. en b.**
Er kan ook voor gekozen worden om een gedeelte via de daarvoor aangewezen bestemmingsheffingen en een deel uit de algemene middelen (lees: OZB). Voor de gemeentelijke begroting zal dit net als onder b. omschreven geen financiële gevolgen hebben.
Voor de woonlasten zal dit een verschuiving geven van gebruikers naar eigenaren.

Van toepassing zijnde wetgeving

Artikel 255 van de Gemeentewet regelt de mogelijkheid voor gemeenten om kwijtschelding van belastingen te verlenen. Het verlenen van kwijtschelding is geen verplichting maar een bevoegdheid. De Invorderingswet zegt namelijk dat gehele of gedeeltelijke kwijtschelding kan worden verleend aan een belastingplichtige die zijn belastingaanslag of een deel daarvan niet anders dan met buitengewoon bezwaar kan betalen. Hoofdregel bij het verlenen van kwijtschelding is dat gemeenten de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 volgen. Als de gemeente met betrekking tot een belasting niets regelt, geldt deze ministeriële regeling automatisch ook voor deze gemeentelijke belasting.

De Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 stelt onder andere regels over de vaststelling van het vermogen, de uitgaven en het netto-bestedbare inkomen van de belastingschuldige, de wijze waarop kwijtschelding wordt verleend en de omstandigheden die aan het verlenen van kwijtschelding in de weg kunnen staan. Onder andere dat de kosten van bestaan op 90% van de bijstandsnorm wordt gesteld is hierin geregeld.

Van dit laatste kan op basis van artikel 255 van de Gemeentewet worden afgeweken en kan dit percentage op maximaal 100 worden gesteld.

In Zwijndrecht geldt de door de gemeenteraad vastgestelde Verordening kwijtschelding gemeentelijke heffingen 2014. Zie bijlage.

Op basis van deze verordening kan kwijtschelding aangevraagd en verleend worden voor afvalstoffenheffing, rioolheffing woningen en hondenbelasting (alleen voor de eerste hond). Overige heffingen zijn uitgesloten van deze mogelijkheid.

Vergelijk overige gemeenten

In de bijgevoegde kaart uit de Atlas van de Lokale Lasten 2018 (COELO) wordt een overzicht gegeven van de kwijtscheldingsmogelijkheden bij rioolheffing en afvalstoffenheffing.

De bevinding is dat in Nederland vrijwel alle gemeenten een vorm van kwijtscheldingsbeleid toepassen, waarvan weer het grootste gedeelte volledige kwijtschelding mogelijk maakt. Voor de rioolheffing is dat normaliter alleen mogelijk wanneer er sprake is van een gebruiksheffing (eigenaren komen zelden tot nooit in aanmerking voor kwijtschelding). Drie gemeenten (Alphen aan de Rijn, Gooise Meren en Duiven) verlenen geen kwijtschelding op de rioolheffing. Voor de afvalstoffenheffing passen vrijwel alle gemeenten een vorm van kwijtschelding toe. Uitzondering daarop is de gemeente Nijmegen (bedrag per afvalzak). Drie gemeenten (Brummen, Leek en Zuidhorn) kennen geen kwijtschelding, maar verstrekken in het kader van het armoedebeleid rechthebbende inwoners een bedrag ter dekking van de heffingen.