



Onderwerp Tariefdifferentiatie en heffingsgrondslagen afval-en rioolheffing	
Nummer	2020/223346
Portefeuillehouder	Snoek, M.
Programma/beleidsveld	7.1 Lokale belastingen en heffingen
Afdeling	CC
Auteur	Kruijf, P. de
Telefoonnummer	023-5113045
Email	pdekruijf@haarlem.nl
Kernboodschap	Naar aanleiding van de bespreking in december 2019 van de Haarlemse belastingvoorstellen 2020 is toegezegd dat in een informatienota nader wordt ingegaan op de mogelijkheden die de raad heeft om andere keuzes te maken ten aanzien van heffingsgrondslagen voor afval-en rioolheffing en wat de voor-en nadelen daarvan zijn en hoe andere gemeenten daarmee omgaan. De hiervoor geformuleerde toezegging is uitgewerkt in deze nota. Voor wat betreft vergelijking met andere gemeenten is gebruik gemaakt van de kerngegevens belastingen grote gemeenten, zoals in januari 2020 door het COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden) is uitgebracht.
Behandelveorstel voor commissie	Het college stuurt de informatienota ter kennisname naar de commissie Bestuur.
Relevante eerdere besluiten	Niet van toepassing
Besluit College d.d. 17 maart 2020	1. het college stelt de informatienota aan de commissie vast. de secretaris, de burgemeester,

Inleiding

De commissie Bestuur heeft in december 2019, naar aanleiding van de bespreking van de Haarlemse belastingvoorstellen, de portefeuillehouder voor financiën verzocht een nota aan te bieden waarin wordt ingegaan op:

1. De verschillen in afvalstoffenheffing tussen één en meerpersoonshuishoudens in Haarlem en overige gemeenten.
2. Of het mogelijk is afvalstoffenheffing per persoon te heffen en wat de consequenties daarvan zijn.
3. De mogelijkheid gezien rioolheffing te baseren op de WOZ-waarden en wat daar de voor- en nadelen van zijn.

De informatie stelt de raad in de gelegenheid om bij de Kadernota 2021 voorstellen in te kunnen dienen op basis van de mogelijkheden als vermeld in de nota. Dat betekent dat de nota uiterlijk in april voor de commissie Bestuur beschikbaar moet zijn.

De drie vragen van de commissie Bestuur zijn in deze informatienota nader uitgewerkt.

2. Kernboodschap

1. Tariefdifferentiatie in afvalstoffenheffing naar gezinssamenstelling

1.1 Heffingsgrondslag één en meerpersoonshuishoudens

Voor de verdeling van de kosten over één- en meerpersoonshuishoudens wordt in Haarlem de verhouding 65% versus 100% toegepast. Éénpersoonshuishoudens betalen minder heffing omdat zij gemiddeld genomen minder afval produceren dan meerpersoonshuishoudens en daarmee dan ook minder verwerkingskosten en transportkosten voor het ingezamelde afval veroorzaken. De overige kostencomponenten van de afvalstoffenheffing hangen niet of nauwelijks samen met de hoeveelheid afval. Voor de kosten van de geplaatste inzamelsystemen (inzamelmiddelen maken onderdeel uit van de inzamelkosten) is bijvoorbeeld rekening gehouden met de loopafstanden naar de container en niet met de samenstelling van de aangesloten huishoudens op die containers. Ook voor de kostenposten transport, beleid, communicatie, perceptiekosten en kwijtschelding ontbreekt een relatie tussen de grootte van het huishouden en de kosten.

Wel wordt bij de inzamelfrequentie van ondergrondse containers rekening gehouden met de vullingsgraad van de ondergrondse containers. Eenpersoonshuishoudens dragen gemiddeld genomen minder bij aan de vullingsgraad en verlagen daarmee de inzamelfrequentie. Bij de onderstaande berekening wordt ervan uitgegaan dat de ingezette kosten voor ledigen van ondergrondse containers (wagenpark en personeel) afhankelijk zijn van de aangeboden hoeveelheid afval en daarmee afhankelijk zijn van de grootte van het huishouden.



Vervolgens is de vraag hoe de tarieven van Haarlem zich verhouden tot de tarieven van de overige grote gemeenten. Hiervoor is gebruik gemaakt van de kerngegevens belastingen grote gemeenten, zoals in januari 2020 door het COELO zijn gepubliceerd.

	Tarief eenpersoons-huishoudens	Tarief meerpersoonshuishoudens
Gemeente Haarlem	€ 257 (afgerond)	€ 392 (afgerond)
Grote gemeenten gemiddeld	€ 240	€ 306
Grote gemeenten laagste tarief	€ 22	€ 43
Grote gemeente hoogste tarief	€ 378	€ 392

Het tarief voor éénpersoonshuishoudens is in Haarlem ruim 12% hoger dan het landelijk gemiddelde. Het tarief voor meerpersoonshuishoudens is ruim 35% hoger dan het landelijk gemiddelde. Ten opzichte van de landelijke tarifiering zijn éénpersoonshuishoudens in Haarlem relatief goedkoper uit en meerpersoonshuishoudens relatief duurder.

Indien het tarief in Haarlem gebaseerd zou worden op de verdeling van het gemiddelde van grote gemeenten i.c. 44% versus 56% en tevens rekening houdende met het verschil in aantal een-en meerpersoonshuishoudens, dan bedragen de tarieven voor:

Eenpersoonshuishoudens: € 292 (i.p.v. € 257)

Meerpersoonshuishoudens € 372 (i.p.v. 392)

1.2 Heffingsgrondslag wijzigen in heffing naar rato van het aantal personen:

Het staat de gemeente vrij om een heffingsgrondslag te kiezen, als de opbrengt maar niet hoger is dan de lasten van afvalinzameling en -verwerking.

1.3 Heffingsgrondslag landelijk

Volgens het COELO gebruikt 58% van de gemeenten de omvang van het huishouden en 22% volume van de container/ het aantal ledigingen. Andere heffingsgrondslagen die gemeenten toepassen zijn een vastrecht of heffing naar aantal zakken. Slechts 1% van de gemeenten heft naar gewicht van het aangeboden huisvuil.

Meerderheid van gemeenten kent 2 tariefsoorten:

De omvang van het huishouden wordt dus door een meerderheid van de gemeenten als heffingsmaatstaf gebruikt. Daarbij geeft het COELO aan dat in de meeste gevallen, net als in Haarlem, een onderscheid wordt gemaakt naar één en meerpersoonshuishoudens, dus 2 tarieven.

Daarnaast komen gemeenten met 3 tariefsoorten voor:

Er zijn wel gemeenten die een verdere differentiatie kennen dan één en meer persoonshuishoudens. De gemeenten Den Haag en Rotterdam en sommige andere gemeenten differentiëren naar één, twee, of drie en meer persoonshuishoudens, dus 3 tarieven. Een enkele gemeente kent een indeling naar 1, 2 en 3, 4 of meer personen (ook 3 tarieven)

Tenslotte zijn er enkele (met name studentensteden) die een andere indelingen kennen:

Groningen: 1 persoon, 2 personen, 3 t/m 7 personen, en 8 of meer personen (4 tariefsoorten)

Eindhoven: 1, 2, 3, 4 en meer personen (ook 4 tariefsoorten).

1.4 Heffingsgrondslag in regioverband

Als in regioverband wordt gekeken (de GR Cocensus gemeenten en Zandvoort) heffen nog 10 gemeenten naar de maatstaf van Haarlem, te weten één-en meerpersoonshuishoudens. Bij een aantal gemeenten moet extra betaald worden voor extra containers of Gft-containers.

Twee gemeenten, die ook naar omvang van het huishouden heffen, differentiëren één-, twee- en meer dan tweepersoonshuishoudens (3 tariefsoorten).

Eén gemeente heft een vast bedrag en één gemeente heft naar grootte van de container en kent een vast tarief als niet van een rolemmer gebruik wordt gemaakt zoals flats.

1.5 Consequenties voor heffing en invordering

Voor het heffen van de afvalstoffenheffing maakt Cocensus gebruik van de gegevens die zijn vastgelegd in de Basisregistratie Personen (BRP voorheen GBA). Daaruit is eenvoudig af te leiden hoeveel personen er tot een huishouden behoren. Een verdere differentiatie in tariefsoorten zal daarom ook een marginaal effect hebben op de uitvoeringskosten. Hooguit zal er iets meer gemuteerd moeten worden omdat bij een verdere differentiatie er een kleine toename zal zijn van tussentijdse wijzigingen in de samenstelling van het huishouden. Omdat de effecten zo gering zijn zal er geen sprake zijn van een verhoging van de gemeentelijke bijdrage aan Cocensus bij een verdere differentiatie in tariefsoorten.

1.6 Conclusies:

1. Heffen naar gezinssamenstelling, zoals in Haarlem, is het meest gangbaar.
2. Daarbij wordt een differentiatie naar één en meerpersoonshuishoudens (2 tariefsoorten) het meest gebruikt.
3. Een verdere differentiatie in tariefsoorten wordt ook door een aantal gemeenten toegepast (met name studentensteden), maar niet verder dan in 4 tariefsoorten in verschillende samenstellingen, waarbij er altijd een afzonderlijk tarief is voor alleenwonenden.



4. De uitvoeringskosten zullen bij een verdere indeling in tariefsoorten niet wijzigen.

2. Rioolheffing naar WOZ-waarden

2.1 Algemeen

Het is toegestaan de kosten van riolering te verhalen via een vast tarief dan wel op basis van gedifferentieerde eenheden als waterverbruik, WOZ-waarde van een pand, gezinssamenstelling etc. Daarbij is het ook mogelijk een combinatie te maken van een heffing op basis van een vast bedrag bij eigenaar of gebruiker en een variabel deel van de andere belastingplichtige. De rioolheffing is geïntroduceerd in de Wet verankering en bekostiging van de gemeentelijke watertaken en heeft het karakter van een bestemmingsheffing. Dit betekent dat de gemeente niet meer het individuele profijt van de heffing hoeft aan te tonen en een differentiatie is vanuit dat oogpunt ook niet (meer) noodzakelijk, maar meer een vrije beleidskeuze. In de toelichting op de Wet materiële belastingbepalingen Gemeentewet is deze mogelijkheid expliciet toegestaan voor de rioolheffing (Kamerstukken II 1989/90, 21591, nr. 3, pag. 66).

2.2 Wat zijn in hoofdlijnen de voor-en nadelen van een heffing naar WOZ-waarde?

Voordelen:

Ondanks dat in de toelichting bij de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken deze heffingsmaatstaf niet weer expliciet is genoemd, is de VNG van mening dat de waarde in het economisch verkeer ook een goede maatstaf is voor de rioolheffing. De hemel- en grondwaterzorgplichten betekenen in belangrijke mate investeringen in het publieke gebied. De effecten van deze maatregelen strekken zich uit naar alle percelen die op een of andere wijze profijt trekken. Voor duurdere percelen heeft (het uitblijven van) een voorziening een meer dan evenredige effect op de benuttingswaarde van het perceel. In het licht van de kostenaspecten van deze verbrede zorgplicht kan de WOZ-waarde een rechtvaardige en billijke heffingsmaatstaf zijn. Het is niet ver gezocht om een relatie te leggen tussen enerzijds de heffing die nodig is voor bekostiging van afvoer van afval-, hemel- en grondwater en anderzijds het belang dat een eigenaar van een perceel heeft bij een goede afvoer van dat water.

Daarbij is het aannemelijk dat vanuit en vanaf een onroerende zaak met een groter oppervlak (en daardoor een relatief hogere WOZ-waarde) een grotere hoeveelheid afval, regen- en grondwater wordt afgevoerd dan van een onroerende zaak met een kleiner oppervlak (en daardoor een relatief lagere WOZ-waarde). Daarbij maakt het geen verschil of het object een woning of een bedrijf is. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het een indirect verband betreft tussen WOZ-waarde en perceel grootte, omdat er ook panden met een hoge WOZ-waarde zijn met weinig grond.

De uitvoeringskosten kunnen relatief laag blijven bij toepassing van deze maatstaf omdat de WOZ-waarde van percelen al jaarlijks moet worden vastgesteld (o.a. in verband met het opleggen van een eigenaren aanslag OZB). Er hoeven geen extra gegevens te worden opgevraagd en te worden verwerkt in het belastingsysteem. Er zijn vrijwel geen implementatiekosten en de structurele uitvoering is eenvoudig. Deze variant is daarom effectief toepasbaar.

2.3. Nadelen

Er vindt door deze variant een beperkte verschuiving plaats van de bijdrage die de verschillende categorieën belastingplichtigen leveren aan de dekking van de rioleringslasten. Eigenaren van panden met een relatief hogere WOZ-waarde gaan meer aan rioolheffing betalen. Hierbij valt te denken aan grote bedrijven, maar ook aan het ziekenhuis, zorginstellingen, scholencomplexen, welzijnsinstellingen en de cultuurpodia. Met name bezitters van panden met een relatief hogere WOZ-waarde in de (semi) publieke sector gaan meer betalen en de vraag is of de gemeente dan de hogere lasten moet compenseren in de vorm van een hogere subsidie. Indien dat het geval is, dan ontstaat een financieel nadeel voor de gemeente.

Een ander nadeel dat genoemd kan worden is dat de WOZ-waarde geen stabiele maatstaf is. De maatstaf wordt namelijk jaarlijks opnieuw gewaardeerd. Als WOZ-waarde daalt, dienen de tarieven evenredig te stijgen om een gelijke opbrengst te behouden en omgekeerd, zoals nu ook bij de OZB gebeurt.

De invoering van een nieuwe maatstaf zal naar verwachting tot meer bezwaarschriften leiden. Het bedrag is nu voor iedere eigenaar gelijk. In een systeem naar WOZ-waarde worden de financiële belangen groter. Een tweede nadeel hierbij is dat de afhandeling van WOZ-beroepschriften (rechterlijke uitspraken) tijdrovend is. Uitspraken kennen daarom vaak een terugwerkende kracht, waardoor de opgelegde heffing en de geraamde baten ook met terugwerkende kracht herzien moeten worden. De opbrengst wordt minder stabiel.

Bovenstaande betekent dat bij de berekening van het tarief op basis van de WOZ-waarde vooraf rekening moet worden gehouden met een verlaging van de uiteindelijke opbrengst uit hoofde van toegekende bezwaren, met inachtneming van het feit dat de heffing kostendekkend moet zijn en er achteraf geen sprake mag zijn van een substantiële overdekking.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat je twee grote heffingen oplegt, de OZB en de rioolheffing, met dezelfde grondslag, maar met verschillende tarieven. Is dit voor de burger en het bedrijfsleven transparant?

Uit de atlas van de lokale lasten 2019 van het COELO blijkt dat alle 355 gemeenten een rioolheffing kennen. In 25 gemeenten (7% van het totaal aantal gemeenten) is het eigenarentarief gekoppeld aan de WOZ-waarde. Daarnaast zijn er nog 8 gemeenten die een gebruikerstarief aan de WOZ-waarde hebben gekoppeld.



2.3 Consequenties voor de tarieven

Om tot een exacte tariefstelling te komen is verder onderzoek noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat er panden zijn die nu van WOZ-heffing zijn vrijgesteld, maar wel rioolheffing betalen. Deze maken nu geen onderdeel uit van de WOZ-waarden. Daarnaast kennen we nu 2 vaste tarieven voor directie en indirecte aansluitingen, te weten € 148,68 en € 63,60. Zonder nader onderzoek kennen we het onderscheid in WOZ-waarden van panden die wel of niet direct op de riolering zijn aangesloten.

Door hiervoor aannames te doen kan wel een tarief worden benaderd. Uitgaande van de totale WOZ-waarden van woningen en niet-woningen zou een tarief van bij benadering 0,040 % van de WOZ-waarde nodig zijn voor een kostendekkende heffing. Een pand met een waarde van € 375.000 betaalt dan 0,040% ofwel € 150 aan rioolheffing, ongeveer net zoveel als nu. Panden met een lagere waarde betalen minder, panden met een hogere waarde meer. Een school of tehuis met een WOZ-waarde van € 5 miljoen gaat € 2.000 betalen in plaats van € 148,68 op basis van deze verkenning. Meer nauwkeurige berekeningen zullen tot mogelijke andere tarieven leiden, maar een afwijking van 10% of meer lijkt niet waarschijnlijk.

Daarnaast zou het mogelijk billijk zijn om een maximumtarief op te nemen. De hoogste aanslag zou met dit tarief en zonder begrenzing ruim € 28.000 bedragen. In Nijmegen is bijvoorbeeld een maximumbedrag bepaald van € 6.790.

2.4 Consequenties voor heffing en invordering

De huidige uitvoering van de rioolheffing is eenvoudig: iedere eigenaar van een perceel wordt aangeslagen voor een vast bedrag. Indien gekozen wordt voor een heffing op basis van de WOZ-waarde zullen de kosten voor de aanslagoplegging niet stijgen, immers de WOZ-waarden zijn al beschikbaar voor de aanslagen OZB.

Zoals hierboven beschreven zal het aantal bezwaar- en beroepsschriften vermoedelijk wel gaan toenemen. Enerzijds omdat het financiële belang voor de burger groter wordt en anderzijds omdat de mogelijkheid bestaat dat de opererende No-Cure-No-Pay bureaus (NCNP) een aanleiding zien om hun marktaandeel te vergroten. De NCNP-bureaus vragen langs diverse wegen machtigingen aan burgers om namens hun een bezwaar te mogen indienen. Op moment dat een bezwaar wordt toegekend hebben de NCNP-bureaus recht op de proceskostenvergoeding. Het effect voor de burger is doorgaans een marginale verlaging van de WOZ-waarde en de verlaging van hun OZB-aanslag met enkele euro's. De NCNP-bureaus strijken de proceskostenvergoeding op, die in de orde van 500 euro beloopt. Op dit moment wordt ongeveer 40% van de bezwaren ingediend door de NCNP-bureaus.

2.5 Conclusies:

1. Rioolheffing naar WOZ-waarden is mogelijk. Zo'n 7% van het aantal gemeenten hanteert deze maatstaf, wel een minderheid.
2. De uitvoeringskosten zijn laag, omdat WOZ-waarden al beschikbaar zijn.

3. Er vindt een verschuiving van belastingdruk plaats naar eigenaren met een hogere WOZ-waarde. Hier vallen ook scholen, verzorgingshuizen, cultuurpodia etc. onder. Een nadeel kan zijn dat non-profit instellingen een hogere rioolheffing moeten betalen en als cultuurpodia en scholen een hogere vergoeding hiervoor van de gemeente vragen, ontstaat er een financieel nadeel.
4. Omdat de WOZ-waarde leidend is zullen tegen rioolheffing meer bezwaarschriften worden ingediend, waardoor de opbrengst minder stabiel wordt.
5. De WOZ-waarden wijzigen jaarlijks, waardoor ook de tarieven jaarlijks daaraan aangepast moet worden.
6. Eenzelfde maatstaf voor 2 verschillende heffingen (OZB en rioolheffing) van dezelfde eigenaar, wordt dat als afzonderlijke rioolheffing herkend?

3. Consequenties

N.v.t.

4. Vervolg

De informatie kan aangewend worden voor de bespreking en vaststelling van de Kadernota 2021.

5. Bijlagen

Geen