

WSHD en Kwijtschelding

Inleiding

Over de vraag of kwijtscheldingsbeleid wel bij een functionele overheid als het waterschap hoort, is in het verleden, zowel bij het invoeren als bij het later verruimen daarvan, bestuurlijk veel discussie gevoerd en wordt verschillend gedacht. Op 17 juli is in de gecombineerde Commissievergadering door Fractie Bedrijven gevraagd om een 'position paper' over kwijtschelding. Bijgaande samenvatting is hier een bijdrage aan.

Algemeen

Het merendeel van de Waterschappen past kwijtschelding toe voor ingezetenen voor Watersysteemheffing, Wegenheffing en Zuivering. Zij houden daarbij rekening met de landelijke 'Leidraad invordering' die de basis geeft voor kwijtschelding gemeentelijke belastingen. Waterschappen voegen zich over het algemeen naar die regeling maar wijken daar ook van af. Waar het Rijk voor eigen belasting kwijtschelding rekent met 90% van het normbedrag bestaanskosten, houden Gemeenten en Waterschappen over het algemeen rekening met 100%. De enige uitzondering is WS De Dommel die 95% van deze norm hanteert.

Ook WSHD kent de mogelijkheid tot het verlenen van kwijtschelding voor zowel de zuiveringsheffing, als de ingezetenenheffing voor het watersysteem, als de ingezetenenheffing voor de wegen. Voor de inkomensnorm, ter bepaling van wie daarvoor in aanmerking komt, wordt aangesloten bij de maximale normbedragen en -percentages van de gemeentelijke bijstandsuitkeringen. Het waterschap via SVHW hanteert de maximale kwijtscheldingsnorm, t.w. 100%. In vergelijking met het Rijk is de hantering van de 100% norm ruim: zoals gezegd het Rijk hanteert zélf de 90%-norm als maximaal inkomen voor kwijtschelding.

Op grond van jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep behoren de kosten van aanslagen zoals de zuiveringsheffing tot de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan (artikel 35, eerste lid Participatiewet), die de betrokkene in beginsel uit de bijstandsnorm dient te voldoen.

Berekenen Kwijtschelding

Het Rijk heeft vastgesteld onder welke voorwaarden kwijtschelding van belastingschulden mogelijk is. Hiervoor worden de betalingscapaciteit en het vermogen van de belastingplichtige bepaald. De betalingscapaciteit wordt bepaald op basis van het netto besteedbaar inkomen. Dat is het netto inkomen na aftrek van een aantal vaste lasten. De betalingscapaciteit is dan het netto besteedbaar inkomen verminderd met een bedrag voor de kosten van bestaan. Als de betalingscapaciteit groter is dan nul dan moet (zo nodig) 80% worden opgeëist voor belastingbetaling. De rest kan worden kwijtgescholden. Is er geen betalingscapaciteit aanwezig dan kan de hele belastingschuld worden kwijtgescholden.

Netto besteedbaar inkomen = totaal inkomen – normbedrag huur / hypotheek – zorgverzekering norm.

Betalingscapaciteit = netto besteedbaar inkomen – bestaanskosten norm

Toepassing van 100% bestaanskosten norm leidt tot minder betalingscapaciteit en tot meer kwijtschelding.

Waterschappen in Nederland

Tabel 7.13: Kwijtscholden en oninbare bedragen als percentage van de belastingopbrengst.

Waterschap	Kwijtschelding		Oninbaar	
	2015	2017	2015	2017
Aa en Maas	1,9%	2,1%	0,3%	0,4%
Amstel, Gooi en Vecht	7,3%	7,3%	1,0%	1,1%
Brabantse Delta	2,4%	2,8%	0,4%	0,8%
De Dommel	0,0%	0,7%	0,2%	0,2%
De Stichtse Rijnlanden	4,2%	3,9%	1,3%	0,5%
Delfland	7,4%	3,0%	1,6%	1,2%
Drents Overijsselse Delta	2,6%	2,6%	0,2%	0,4%
Fryslân	2,3%	2,4%	0,6%	0,6%
Hollands Noorderkwartier	2,7%	2,8%	0,6%	0,6%
Hollandse Delta	5,2%	5,1%	1,1%	0,8%
Hunze en Aa's	2,7%	2,6%	1,0%	0,6%
Limburg	3,5%	4,0%	0,4%	0,4%
Noorderzijlvest	3,4%	3,5%	0,8%	0,5%
Rijn en IJssel	1,4%	1,9%	0,7%	1,2%
Rijnland	3,1%	3,2%	0,5%	0,5%
Rivierenland	2,6%	2,8%	0,5%	0,6%
Scheldestromen	1,7%	1,7%	0,3%	0,3%
Schieland en de Krimpenerwaard	6,0%	2,6%	1,1%	0,8%
Vallei en Veluwe	1,9%	1,9%	1,0%	1,0%
Vechtstromen	3,3%	3,9%	0,3%	1,3%
Zuiderzeeland	2,5%	2,8%	0,5%	1,9%
Gemiddelde	3,6%	3,2%	0,7%	0,7%

Bij de hoogheemraadschappen van Delfland en van Schieland en de Krimpenerwaard was de toename in totaal bedrag voor kwijtschelding, aanleiding om de kwijtscheldingsmogelijkheden met ingang van 2016 respectievelijk 2017 te beperken. Zij deden dit alleen voor de Zuiveringsheffing. In Delfland gefaseerd in 2016 met 50% en in 2017 volledig en in HHSK ineens - 100% in 2017. In tegenstelling tot de verwachting is het % oninbaar niet in totaal voor alle Waterschappen gestegen.

Kwantificering kwijtschelding Ingezetenen excl. Oninbaar WSHD

2019B (uit programmabegroting 2019 en meerjarenraming 2020-2023 blz 54)

Watersysteem/Wegenheffing 3.711.780€
Zuiveringsheffing 4.882.220€ (86000 vve a 56,77€)
8.594.000€

2010 (uit jaarstukken 2010)

Watersysteem/Wegenheffing 2.322.797€
Zuiveringsheffing 3.302.856€ (64800 vve a 50,97€)
5.625.653€

Overigens sluit de programmabegroting WSHD 2018 - kwijtschelding 8.284.000€ niet helemaal aan op cijfers vanuit SVHW – 7.394.518€ wat waarschijnlijk te maken heeft met een verschil ‘in het jaar kwijtgescholden (dus ook voorgaande jaren) en voor dat jaar kwijtgescholden’.

Inkomenspolitiek / Armoedebestrijding

Het verlenen van kwijtschelding van belastingen is een instrument voor het uitvoeren van inkomens- of armoedebeleid. Inkomenshervreiding, via belastingen, is wettelijk expliciet voorbehouden aan het Rijk, andere overheden mogen daarboven niet nog een eigen inkomensbeleid voeren.

Gemeenten spelen in de praktijk echter een steeds belangrijker rol in het uitvoeren en medevormgeven van armoedebestrijding, in relatie met regelgeving en daarvoor aan de gemeenten verstrekte doelfinanciering vanuit het Rijk.

Het voeren en vorm geven van inkomens- en armoedebeleid ligt derhalve in de praktijk bij het Rijk en de gemeenten. Zij voeren expliciet armoedebeleid en zijn ook geëquipeerd om dit uit te voeren. De door het Rijk vastgestelde hoogte van de bijstandsuitkering is gebaseerd op de vastgestelde benodigde kosten voor levensonderhoud waarin ook de waterschapslasten zijn meegerekend.

Zowel principieel als praktisch hoort inkomens- en armoedebeleid daarom niet bij de waterschappen. Het is qua overzicht, coördinatie, effectiviteit en efficiency ook voor de betrokken personen sterk te prefereren dat één decentrale overheid, in dit geval de gemeente, zich binnen de kaders van het Rijk, professioneel met lokaal armoedebeleid bezig houdt.

Scheefgroei in kwijtschelding? Wie voert armoedebeleid uit?

Kwijtschelding - vergelijking WSHD met inliggende Gemeenten Excl. Westvoorne			
	Kwijtschelding	als %	als %
	Totaal in euro	Totale Baten	Heffings Opbrengst
Hollandse Delta (2017)	8080000	5,1	8,8
Dordrecht (2018)	1979000	0,4	5,3
Nissewaard (2017)	871000	0,3	7
Barendrecht (2018)	235180	0,2	3,1
Ridderkerk (2016-2018)	157400	0,1	1,8
Goeree Overflakkee (2018)	124555	0,1	1,1
Hellevoetsluis (2017)	298000	0,3	5
Brielle (2017-2019)	124211	0,2	2,2
Oud Beijerland (2018)	7674		
Binnenmaas (2018)	37575		
Korendijk (2018)	35000		
Cromstrijen (2018)	12490		
Strijen (2018)(niet gespecificeerd - aannname)	12500		
RAD (2018)	153000	1,4%	2,6%
Hoeksche Waard (2018-2019)	258239	0,1%	0,6%
Rotterdam afvalstoffen heffing (2018)	6900000	0,2%	7,6%
Zwijndrecht (2018)	1064000	1,3%	8,4%
Hendrik Ido Ambacht (2017)	144000	0,2%	2,6%

WSHD: watersysteemheffing gebruiker, zuiveringsheffing

Gemeenten: afvalstoffenheffing, rioolheffing, ozb gebruikers niet woning (gering), 1^{ste} hond, leges (gering), lijkbezorging (gering) – niet alle Gemeenten passen alle categorieën toe

Oud Beijerland heeft in 2018 alle rioolrechten 1 malig kwijtgescholden

Westvoorne geen gegevens

Rotterdam kwijtschelding OZB gebruikers niet- woningen onbekend

Zowel in absoluut bedrag als in % van de totale baten of als % van de relevante heffing waarover kwijtschelding wordt verleend is WSHD koploper.

Kwijtschelding ligt gevoelig

Het lijkt in dat kader verstandig niet voor te stellen het kwijtscheldingsbeleid, al dan niet gefaseerd, 100% af te schaffen, maar te zoeken naar die onderdelen die principieel het meest bezwaarlijk zijn en waarvoor een relatief groter draagvlak bestaat om daar aanpassingen door te voeren. Inperking van de regeling op die punten, moet leiden tot een correctie en een beperking van de voorziene verdere groei.

Delfland en Schieland/Krimpenerwaard hebben de conclusie getrokken dat zowel binnen als buiten de waterschappen, in hun constellatie, voor het uitsluiten van de zuiveringsheffing van kwijtschelding met afstand het meeste begrip is.

Sinds de passieve waterkwaliteit collectief gefinancierd wordt vanuit de watersysteemheffing, is de zuiveringsheffing een directe vergoeding geworden voor de kosten van het zuiveren van het via het riool afgevoerde afvalwater. Het nutsfunctiekarakter is daardoor versterkt. Het wordt als logisch ervaren dat iemand die betaalt voor het gebruik, middels de afname, van drinkwater, evengoed betaalt voor de zuivering van dat zelfde daarna weggespoelde water.

Belangrijk bleek daarbij ook nadrukkelijk de hoogte van het bedrag dat de betreffende, nu volledig vrijgestelde, huishoudens door het gedeeltelijk inperken zouden moeten gaan betalen. Door het alleen afschaffen van die kwijtscheldingsmogelijkheid voor de zuiveringsheffing, en het dus handhaven van de kwijtschelding voor de watersysteemheffing en de wegenheffing, wordt het maximale bedrag bij WSHD dat men, in geval van een meerpersoonshuishouden, daarvoor moet gaan betalen totaal ca 175€ per jaar, betaalbaar in 10 maandelijkse termijnen. Voor eenpersoonshuishoudens wordt het totaalbedrag ca 57€, ook in termijnen betaalbaar.

Relatie toegenomen welvaart en kwijtscheldingsvolume

In 2017 en 2018 is het aantal personen tot 65j in de bijstand in NL afgenomen met 32.000 (CBS) of 6,9% tov. 2016. Ook het werkloosheidspercentage daalde de afgelopen jaren voortdurend tot nu 3,3% landelijk. Koopkracht van gepensioneerden lijkt te stabiliseren (maar blijft nog wel achter ten opzichte van de rest van NL). Er zijn 2,1 milj. huishoudens met AOW waarvan 1,9 milj. met een aanvullend pensioen.

Theoretisch zou dit alles moeten leiden tot een afname van kwijtschelding. SVHW geeft aan dat dit het geval is en ten opzichte van 2017 in 2018 197.000 of 2,6% minder is kwijtgescholden. Dat blijkt niet uit de Programmabegroting 2019 en meerjarenraming 2020 – 2023 van WSHD. Totale kwijtschelding (excl. oninbaar) stijgt van 8.0 milj. € in 2017R naar 8.6 milj. € in 2019B. Dit verschil zal nog nader verklaart moeten worden.

OESO

Door de OESO is geadviseerd en door de minister nadrukkelijk overgenomen en gevraagd, de principes en prikkels rond de “vervuiler of kostenveroorzaker betaalt”, sterker te maken in het belastingstelsel, in combinatie met bewustwording van kosten. Verwacht wordt daarom dat ‘prikkels’ om efficiënt om te gaan met ‘te veel’, ‘te weinig’ en ‘te vervuild’ water in Nederland daardoor zullen worden versterkt. Afschaffing van kwijtschelding zuiveringsheffing sluit aan bij dit principe.

Rotterdam

Zoals bekend wordt Rotterdam bediend door 3 Waterschappen. Een onbedoeld en wellicht ongewenst effect is dat bewoners in de gebieden van HH Delfland en Schieland / Krimpenerwaard géén kwijtschelding van de Zuiveringsheffing kunnen krijgen in tegenstelling tot inwoners van het gebied van WSHD.

Andere effecten ingezetenen

Het totaal aan kwijtschelding wordt binnen de eigen doelgroep gecompenseerd en leidt daarom tot een hogere heffing voor andere ingezetenen, dus ook voor diegenen die inkomen hebben nét boven de kwijtscheldingsnorm. Dit effect werd door COELO voor WSDOD berekend op ong 3 a 4%.

Mogelijke gevolgen voor gemeenten

Op grond van jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep behoren de kosten van aanslagen zoals de zuiveringsheffing tot de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan (artikel 35, eerste lid Participatiewet), die de betrokkene in beginsel uit de bijstandsnorm dient te voldoen. In zoverre is het niet aannemelijk dat de versobering ten koste zal gaan van gemeentelijke budgetten voor bijzondere bijstand.

SVHW Verwerkingsvolumes aanslagen en Kwijtschelding voor WSHD

SVHW verwerkt grote volumes aanslagen en ook het aantal kwijtscheldingen is volumineus. Het is daarom van belang dat zoveel mogelijk procesmatig en geautomatiseerd kan worden verwerkt anders zouden de uitvoeringskosten stijgen.

	WSHD	autom kws	%	bedrag	handm.kws	%	bedrag	afwijzen	%
2017	41681	26178	62,8%	5576570	10224	24,5%	2015346	5278	12,7%
2018	39767	25372	63,8%	5529399	9365,0	23,5%	1865121	5030	12,6%
	-1914	-806		-47171	-859		-150225	-248	
	-4,6%	-3,1%		-0,8%	-8,4%		-7,5%	-4,7%	
Totaal				auto +handm					
2017				7591916					
2018				7394520					
				-197396					
				-2,6%					

Ter informatie: een geoefend SVHW medewerker doet ong. 6 verzoeken per uur.

Samenwerking inlichtingenbureau

SVHW werkt samen met het Inlichtingenbureau in Utrecht. Dit bureau ondersteunt gemeenten en waterschappen onder meer bij het bepalen of een huishouden in aanmerking komt voor kwijtschelding. De samenwerking maakt geautomatiseerde kwijtschelding mogelijk. SVHW geeft aan het eind van het jaar door aan het Inlichtingenbureau welke huishoudens volledige kwijtschelding hebben gekregen en toestemming hebben gegeven voor automatische toetsing. Het Inlichtingenbureau beschikt over een groot aantal financiële gegevens van huishoudens en toetst of er iets is veranderd in de situatie van de huishoudens. Is dit niet het geval dan wordt opnieuw kwijtschelding verleend. SVHW hoeft er in dat geval alleen maar voor te zorgen dat het huishouden een bericht krijgt over de automatische kwijtschelding. Het huishouden ontvangt dan een aanslag waarop de bedragen wel te zien zijn, maar waarop is aangegeven dat ze worden kwijtgescholden. Als er iets is veranderd in de situatie van het huishouden waardoor het mogelijk niet meer voor

kwijtschelding in aanmerking komt dan krijgt het SVHW een bericht dat er een “belemmering” is. Het huishouden kan dan opnieuw kwijtschelding aanvragen. In sommige gevallen komt een huishouden ondanks de belemmering toch in aanmerking voor kwijtschelding. Het Inlichtingenbureau kan bijvoorbeeld niet altijd de waarde van een personenauto bepalen (deel van het vermogen).

Het Inlichtingenbureau toetst alleen met de 100% bestaanskostennorm. Afwijking en dus toepassing van 95% of 90% resulteert onmiddellijk in een handmatige verwerking bij het SVHW van ongeveer 40000 kwijtscheldingsverzoeken (4 a 5 fte).

Waterschap De Dommel

Dit WS past als enige het normbedrag bestaanskosten voor 95% toe. Dat heeft een positief effect op het volume van kwijtschelding als % van de totale belastingopbrengst: kwijtschelding is slechts 0,7% (700.000€), vergeleken met WSHD 5,1% en landelijk gemiddeld 3,2%. Een groot nadeel hiervan is echter dat geautomatiseerde kwijtschelding dan niet meer mogelijk is. Samenwerken met andere gemeenten en het Inlichtingenbureau is dan niet mogelijk en WSHD of het SVHW moet dan zelf alle aanvragen verwerken en daarmee stijgen de perceptiekosten.

Oninbaarheid

De praktijk is dat dit bij HHDL en HHSK voor de zuiveringsheffing is toegenomen. Ten overvloede wordt hierbij nog vermeld dat de toename van oninbare aanslagen niet leidt tot een afname van de opbrengsten. Immers, de wel te innen aanslagen betreffen aanslagen die voorheen volledig werden kwijtgescholden.

HHDL:

In de begroting van 2017 geeft Delfland aan dat in 2015, vóór afschaf van de zuiveringsheffing 1,0 procent van de grondslag (vervuilingseenheden) van woningen oninbaar was. In 2016 is kwijtschelding gehalveerd en is naar schatting 1,5 procent van de grondslag oninbaar. In 2017 is kwijtschelding volledig afgeschaft en het waterschap schat dat 2,5 procent van de grondslag/vve oninbaar zal zijn.

Begroting 2018: 2,5% van het # vve is oninbaar

Begroting 2019: 2% van het # vve is oninbaar

HHSK:

Begroting 2018: De verwachting is dat de toename van het oninbaar tussen de vijf- en tien procent van het kwijtscheldingsbedrag zal bedragen in plaats van de dertig procent die was geraamd in 2017.

Begroting 2019: In 2019 is rekening gehouden met een oninbaar percentage van 1,3%. Dit komt overeen met de raming van de RBG voor 2018.

WSHD: Ter vergelijk WSHD oninbaar 2019B is 1.0%

Extra kosten SVHW

Voor de SVHW levert de afschaffing van kwijtschelding van de zuiveringsheffing meer werk op. Er moet worden gezorgd dat de werkprocessen voor de andere deelnemers bij SVHW geen nadeel van de afschaffing ondervinden. Bij Delfland werd rekening gehouden met een bedrag van 800.000€ (gefaseerd over 2 jaar) en bij Schieland en Krimpenerwaard ong. 400.000€ en daarna structureel een bedrag van 200.000 a 300.000€ pj. SVHW zal zelf in overleg met WSHD moeten aangeven hoeveel dit

zou zijn voor WSHD. In de modellen is voor SVHW 600.000€ in 2020 en 2021 500.000€ meegenomen en daarna 250.000€ per jaar.

Extra kosten bestaan voor SVHW in: communicatie, beveiliging, verwerking en incasso.

Tariefeffect Zuiveringsheffing

Op basis van de getallen in de Programmabegroting 2019 en meerjarenraming 2020 -23 heeft afd. Financiën berekent dat het verschil €3,43 (6,0%) – van 56,77 per vve naar 53,34€ - zal zijn zonder rekening te houden met een verhoging van 'oninbaar' en extra perceptiekosten. Inclusief deze kosten 54 € per vve of 4,9% daling.

Berekening opbrengst en effect op belastingheffing

Opbrengst berekening						
in euro		2020	2021	2023	2024	2025
Extra heffing	86000vve a 57	4800000	4800000	4800000	4800000	4800000
Extra oninbaar	15000vve a 57	855000				
Extra oninbaar	10000 a 57		570000	570000	570000	570000
Invoering SVHW		700000				
Daarna SVHW			500000	250000	250000	250000
Netto opbrengst		3245000	3730000	3980000	3980000	3980000

2020 Belastingeffect in €	Totaal	Zuiv. Heffing	Watersyst. Heffing	Wegen Heffing
2019 Belasting heffing	154927100	66519863	78321731	10085506
2020 Benodigde Belastingheffing	196053000	88706000	92491000	14856000
Mitigerende maatregelen				
Inzet Reserve	11471428	3836571	6325143	1309714
Geschatte dividendopbrengst	1000000	450000	450000	100000
Geschatte grondopbrengst	3000000	350000	2350000	300000
Geschat belastingvoordeel	3000000	1250000	1450000	300000
Tussentelling	18471428	5886571	10575143	2009714
Afschaffing Kwijtschelding Zui.Hef.	3245000	3245000	0	0
Tussentelling	21716428	9131571	10575143	2009714
Netto Benodigde Belastingheffing	174336572	79574429	81915857	12846286
Stijging	12,5%	19,6%	4,6%	27,4%
Was in Scenario 2	15,0%	24,5%	4,6%	27,4%

Imago WSHD

Om imago schade te beperken zal er zorgvuldig overlegt moeten worden met Gemeenten en andere partijen. Het lijkt raadzaam te rade te gaan bij HHD en HHSK over welke lessen zij getrokken hebben uit de implementatie van de afschaffing van kwijtschelding zuiveringsheffing.

Legal / Belastingstechnisch

Een verschil met HHD en HHSK – beiden maken gebruik van de BRG groep voor hun belastingheffing - is dat bij SVHW slechts 1 WS gebruik maakt van deze organisatie. Dit kan een implicatie hebben op de VPB vrijstelling en BTW plichtigheid. Een fiscalist zal hier de ins en outs op een rijtje moeten zetten.

Implementatie

SVHW hecht aan een zorgvuldige voorbereiding van de afschaffingsmogelijkheid voor kwijtschelding zuiveringsheffing. Daarmee lijkt op dit moment (aug2019) een realisatie voor belasting en begrotingsjaar 2020 niet haalbaar. Immers SVHW zal pas acteren na een besluit van de VV en dit is

op zijn vroegst 25 sept 2019. Het lijkt daarom verstandig dit per 2021 te realiseren en tevens ook onderdeel te maken van de kostentoedelings cyclus.

HvdD / aug2019