



Notitie

Aan

Algemeen Bestuur AGV

Kopie aan

Saskia de Haas, Kees van den Berge

Datum

5 april 2018

Contactpersoon

G.T.C. Opgenhaffen
gerie.opgenhaffen@waternet.nl

Doorkiesnummer

020-608 21 18

Ons kenmerk

18.020080

Onderwerp

vaststelling kwijtscheldingsbeleid

VASTSTELLING KWIJTSCHELDINGSBELEID

1 Inleiding

Het huidige kwijtscheldingsbeleid is vastgesteld in 1999. Alleen daarom al is het zinvol om het beleid opnieuw vast te stellen. Daarnaast is het kwijtscheldingsbeleid de afgelopen jaren regelmatig onderwerp van discussie geweest in het Algemeen bestuur en komt het aan de orde in het Bestuursakkoord. Het is daarom goed om hier nu besluiten over te nemen. Het kwijtscheldingsbeleid wordt bepaald door het Algemeen bestuur.

Deze notitie beschrijft het huidige beleid, de mogelijke alternatieven en de consequenties van aanpassing van het huidige beleid. Daarnaast beschrijft het de overwegingen van het Dagelijks bestuur om het Algemeen bestuur voor te stellen het huidige kwijtscheldingsbeleid op één punt te verruimen, namelijk voor private belastingsschulden van kleine ondernemers met een geringe betalingscapaciteit en geen vermogen. Deze verruiming in te voeren per 1 januari 2019.

2 Het bestaande beleid en alternatieven

2.1 Het bestaande beleid

Alle waterschappen zijn verplicht om een kwijtscheldingsbeleid te voeren, op grond van artikel 144 Waterschapswet. Sinds 1 januari 1999 wordt door AGV, zoals nu bij het overgrote merendeel van de waterschappen (en de gemeenten) in Nederland, de zogenaamde "100%-norm" gehanteerd. Iemand die op of onder 100% van het bijstandsniveau zit kan in principe kwijtschelding krijgen. Dit geldt voor de ingezetenenheffing en voor de zuiveringsheffing/verontreinigingsheffing voor particulieren. In de Verordening Watersysteemheffing is vastgelegd dat geen kwijtschelding verleend wordt voor de zogeheten eigenarenheffingen (gebouwd, ongebouwd en natuurterreinen).

De normen die gehanteerd worden om het inkomen te bepalen zijn door het Rijk vastgesteld. Elk half jaar worden deze aangepast. Daarnaast wordt er geen kwijtschelding verleend als er eigen vermogen van enige omvang aanwezig is. De normen voor vaststelling hiervan zijn vastgelegd in de Leidraad Invordering Amstel, Gooi en Vecht (te raadplegen via de AGV-site, Belastingen, Belastingregels).

Op 11 december 2014 is daarnaast besloten dat voor AOW-gerechtigden wordt uitgegaan van 100% van de (kale) AOW-uitkering. Dit bedrag ligt net even hoger dan de bijstandsnorm. Het besluit is genomen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2012, de datum waarop de mogelijkheid voor dit besluit wettelijk in het leven is geroepen.

In de begroting 2018 is een totaalbedrag van ca. € 14,2 miljoen aan kwijtschelding geraamd, verdeeld in ca. € 7,4 miljoen voor ingezetenenheffing en € 6,8 miljoen voor zuiveringsheffing particulieren. Het gaat daarbij om ca. 67.500 huishoudens.

Notitie

2.2 *Alternatieven: beperking en verruiming*

Als het waterschap geen kwijtscheldingsbeleid zou hebben vastgesteld, dan zou automatisch het Rijksbeleid gelden. Dit Rijksbeleid houdt in dat kwijtschelding mogelijk is bij een inkomen tot 90% van het bijstandsniveau. Het waterschap mag echter, binnen bepaalde grenzen, afwijken van dit percentage. Er mag worden uitgegaan van een hogere norm dan 90%, maar maximaal 100% (wat nu dus het geval is). Aan de andere kant kan het Algemeen bestuur in het uiterste geval besluiten de kwijtschelding geheel af te schaffen; een waterschap is niet verplicht om kwijtschelding te verlenen.. (De effecten daarvan worden toegelicht in paragraaf 3.1)

Datum
5 april 2018

Ons kenmerk
18.020080

Pagina
2 van 7

Een andere optie is gedeeltelijke kwijtschelding: er kan b.v. worden bepaald dat slechts voor 75% van het belastingbedrag kwijtschelding mogelijk is. Ook kan worden bepaald dat b.v. voor ingezetenenheffing wél kwijtschelding mogelijk is, maar niet voor zuiveringsheffing of verontreinigingsheffing. Dit is het huidige beleid van de Hoogheemraadschappen Delfland en Schieland en de Krimpenerwaard. (De effecten daarvan worden toegelicht in paragraaf 3.2.)

Sinds 1 april 2011 hebben waterschappen ook de mogelijkheid kwijtschelding aan kleine ondernemers (zzp-ers) te verlenen voor hun privé-belastingsschuld (dus niet zakelijk). Daarnaast kunnen zij bij het bepalen van de betaalcapaciteit per 1 januari 2012 rekeninghouden met de kosten van kinderopvang. Ten slotte kan er per die datum voor AOW-gerechtigden ook worden uitgegaan van de AOW-norm in plaats van de bijstandsnorm.

3 Beperking van de kwijtschelding

3.1 *De norm wordt lager dan de 100%-norm*

De norm kan worden verlaagd naar 95% (om voor kwijtschelding in aanmerking te komen moet men op 95% of lager van het bijstandsniveau zitten) of 90%. Dit zal een grote invloed op het bedrag aan kwijtschelding hebben, omdat dan de huishoudens op bijstandsniveau zonder extra schulden of kosten niet meer voor kwijtschelding in aanmerking komen. Uit ervaringen bij andere overheden blijkt dat bij een norm van 95% zo ongeveer 50% van de huishoudens die nu in aanmerking komen zal afvallen. Dan zou voor AGV de inkomstenderving als gevolg van kwijtschelding € 7 miljoen lager worden. Een theoretische optie is dat de kwijtschelding ook geheel zou kunnen worden afgeschaft; een waterschap kan ook besluiten geen kwijtschelding te verlenen..

3.2 *Gedeeltelijke kwijtschelding en kwijtschelding alleen voor ingezetenenheffing*

Als maar voor een deel van het aanslagbedrag kwijtschelding kan worden verleend, zal de derving aan kwijtschelding uiteraard navenant lager uitvallen. Het Hoogheemraadschap van Delfland en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard hebben per 1-1-2017 de kwijtschelding voor zuiveringsheffing afgeschaft. De kwijtschelding voor de ingezetenenheffing is wel gehandhaafd. De gedachte hierachter is dat het bij de zuiveringsheffing eigenlijk gaat om geleverde diensten. Als AGV dit beleid zou overnemen, zou het dus in principe gaan om een bedrag van € 6,8 miljoen minder aan derving.

Notitie

3.3 *Theoretische effecten*

Afschaffing van de kwijschelding voor de zuiveringsheffing (even afgezien van mogelijke extra kosten) zou leiden tot een tariefdaling van € 4 a € 4,50 per vervuilingseenheid (ca 8%). Die tariefdaling geldt dan zowel voor particulieren als bedrijven. Ook het tarief verontreinigingsheffing daalt dan met hetzelfde bedrag, wat een licht verhogend effect heeft op de watersysteemheffing. Afschaffing van de kwijschelding voor ingezetenenheffing heeft alleen effect op het tarief voor deze heffing; niet op het tarief gebouwd, ongebouwd of natuurterreinen. Dit omdat AGV de inkomstenderving door kwijschelding alleen ten laste laat komen van de ingezetenen. Het tarief zou dalen met ruim € 12 per huishouden (ca 11%).

Datum

5 april 2018

Ons kenmerk

18.020080

Pagina

3 van 7

3.4 *Voorstel van het Dagelijks bestuur*

Het DB stelt voor om de kwijschelding zoals die nu wordt gehanteerd niet te beperken op grond van de volgende redenen:

- Een functionele overheid als een waterschap is weliswaar niet belast met armoedebestrijding, maar staat wel in een bredere maatschappelijke werkelijkheid. Het DB is van mening dat het waterschap zijn bredere maatschappelijke rol moet oppakken.
- Het helemaal of deels afschaffen van de kwijschelding leidt niet tot een vermindering van de inkomstenderving of kosten met het gehele bedrag. Zo zal het percentage 'oninbaar' stijgen omdat een aantal huishoudens dat geen kwijschelding meer krijgt de aanslag toch niet zal kunnen betalen. Verder zullen de uitvoeringskosten van de invordering stijgen omdat de groep die niet meer voor kwijschelding in aanmerking komt een relatief moeilijke groep is. Zeker in het begin zullen er kosten gemaakt moeten worden om intensief het contact met de burger en belastingbetaler te zoeken om uitleg te geven. Ook zal er met de nodige coulance naar gekeken moeten worden.
- Het heeft gevolgen voor naam van het waterschap en de manier waarop er tegen het waterschap wordt aangekeken. Als het waterschap waar een stad als Amsterdam in ligt tot deze maatregel overgaat, dan is negatieve publiciteit zeker te verwachten. Ook bij het Hoogheemraadschap van Delfland was er sprake van heftige reacties vooraf.
- De bestaande samenwerking met gemeenten op het gebied van kwijschelding wordt moeilijker. Als er echt andere normen worden gehanteerd, dan zullen de gemeenten twee maal de berekening moeten uitvoeren, waardoor voor hen de synergievoordelen van samenwerking wegvallen. Zij zullen dan per behandeld verzoek meer vragen dan nu het geval is. De uitvoeringskosten van de kwijschelding zullen dan dus stijgen. Als de gemeenten als gevolg hiervan de samenwerking zouden opzeggen, kan de burger als klant niet meer op één adres terecht.
- In het Bestuursakkoord is afgesproken dat er een nader onderzoek komt naar kwijschelding en naar het maken van een efficiëntieslag in kwijschelding in samenwerking met gemeenten en dat de minima daarbij worden ontzien..

Notitie

4 Verruiming van de kwijtschelding

Tegenover de mogelijkheid om de kwijtschelding te beperken, bestaan er mogelijkheden om het juist te verruimen.

Datum

5 april 2018

Ons kenmerk

18.020080

Pagina

4 van 7

4.1 Aanpassing norm voor AOW-gerechtigden

De inkomensgrens om voor kwijtschelding in aanmerking te komen voor AOW-gerechtigden kan sinds 1 januari 2012 worden aangepast. De bovengrens wordt dan aangepast naar 100% van het AOW-bedrag in plaats van 100% van de Bijstandsnorm. Iedereen met alleen een AOW-uitkering komt dan voor kwijtschelding in aanmerking. AGV heeft dit in het kwijtscheldingsbeleid opgenomen op 11 december 2014, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2012.

Deze verruiming is dus al toegepast. Het DB ziet geen reden om dit nu weer terug te draaien.

4.2 Meenemen kosten kinderopvang in de berekening

Sinds 30 december 2011 kunnen decentrale overheden bij het bepalen van het netto-bestedbare inkomen rekening houden met de netto-kosten van kinderopvang. Deze maatregel wordt bij waterschappen voor zover bekend niet toegepast. Het is daarom ook niet in te schatten wat het financiële effect zou zijn. Er doet zich ook een praktisch probleem voor: de kosten voor kinderopvang zijn niet bekend bij het Inlichtingenbureau. Dit is een door het ministerie ingestelde organisatie die voor lokale overheden diverse bestanden vergelijkt (o.a. Belastingdienst, UWV enz. Informatie over de kinderopvangkosten zou dus op een andere wijze moeten worden verkregen. Daarbij moet de juistheid gewaarborgd zijn. Het DB doet geen voorstel om deze verruiming te gaan hanteren.

4.3 Kwijtschelding ook voor zelfstandigen zonder personeel

Sinds 1 april 2011 is het mogelijk om kwijtschelding te verlenen aan "kleine ondernemers" met een geringe betalingscapaciteit en zonder vermogen voor privé-belastingsschulden (dus niet zakelijk). Het gaat hier in de praktijk om ZZP-ers.

Gezien de discussie tijdens de beeldvormende avonden over kwijtschelding en Belastingen op 4 februari 2015 en 28 september 2016, het initiatiefvoorstel van de PvdA "Naar een doeltreffende en faire inning van onze belastingen" van juni 2016, alsmede de commissiebehandeling van 5 april 2017 en het vervolg daarop op 28 september 2017, wordt hier dieper op dit onderwerp ingegaan.

4.3.1 De verruiming voor ondernemers volledig toepassen

De verruiming van de kwijtschelding voor "kleine ondernemers" vindt toepassing voor zuiveringsheffing particulier en watersysteemheffing ingezetenen. Deze heffingen mogen geen verband houden met de uitoefening van een bedrijf of beroep, verschuldigd door een natuurlijk persoon die een bedrijf heeft of zelfstandig een beroep uitoefent.

Principiële keuze

Het voorstel van het Dagelijks bestuur komt voort uit afwegingen van principiële aard. Als mensen met een uitkering of in loondienst met een inkomen op of onder Bijstandsniveau in aanmerking komen voor kwijtschelding, waarom zou dat dan niet gelden voor mensen met een inkomen uit een eigen onderneming? Daarbij moet bedacht worden er grote beroepsgroepen zijn die voorheen ook in loondienst waren, maar die nu ook formeel ZZP-er zijn.

Notitie

Datum
5 april 2018

Ons kenmerk
18.020080

Pagina
5 van 7

Nadelen: kosten en uitvoering

Als ervoor wordt gekozen om alle ondernemers in aanmerking te laten komen voor kwijtschelding betekent dit een extra bedrag aan uitvoeringskosten. Deze extra kosten worden geschat op ca. € 350.000. Dat komt neer op € 70 per verzoek. (voor een "normaal" kwijtscheldingsverzoek geldt een gemiddelde van ca € 10 per verzoek). Als alle verzoeken zouden worden toegewezen zou het dan tevens gaan om een inkomstenderving van maximaal ca. € 1 miljoen per jaar. Het daadwerkelijke aantal toegewezen verzoeken zal in ieder geval lager liggen, maar onduidelijk is hoeveel lager.

Voor de belastingtarieven betekent dit een verhoging van ca. 0,3%. Bij onderstaande berekening is uitgegaan van een gelijke verdeling van de kosten over zuiveringsheffing en watersysteemheffing. De berekeningen zijn uitgevoerd op basis van de begroting 2018. Het gaat om nu voorziene maximale effect.

Zuiveringsheffing			Watersysteemheffing		
<u>Extra kosten</u>					
Perceptie		175.000,00			175.000,00
kwijtschelding		500.000,00			500.000,00
		<u>675.000,00</u>			<u>675.000,00</u>
<u>Begroting 2018</u>			<u>Begroting 2018</u>		
2018	1%	1,30%	2,80%		<u>Met</u> <u>kwijtschelding</u>
2019	-0,40%	-0,10%	1,40%		3,00%
2020	-0,40%	-0,10%	1,40%		1,60%
2021	-0,40%	-0,10%	1,40%		1,60%
2022	-0,40%	-0,10%	1,40%		1,60%
Effect bij Zuivering is ongeveer 0,3% per jaar			Effect bij Watersysteemheffing is ongeveer 0,2% per jaar		

Gewogen gemiddelde ZH/WSH bij begroting 2018: 2%

Gewogen gemiddeld ZH/WSH met kwijtschelding : 2,3%

Het grootste nadeel is de grote mate van complexiteit (vooral het vaststellen van het inkomen) en de moeilijke uitvoerbaarheid ervan. Immers: het inkomen van ondernemers is niet zo eenvoudig vast te stellen als dat van andere groepen. Bij het indienen van een verzoek om kwijtschelding door een ondernemer moet gedurende anderhalf tot twee jaar uitstel van betaling worden verleend totdat de Belastingdienst het definitieve inkomen van het jaar van aanvraag heeft vastgesteld. Dit leidt tevens tot cumulatie van aanslagen. Gedurende deze periode worden namelijk ook nieuwe waterschaps- en gemeentelijke aanslagen opgelegd. Verder is financiële expertise nodig om de verzoeken om kwijtschelding te beoordelen.

Notitie

Ten slotte kan nog gemeld worden dat hiervoor niet met alle gemeenten zal kunnen worden samengewerkt waarmee dat voor andere groepen wel gebeurt. Over al deze uitvoeringsaspecten is gesproken met mensen uit de praktijk van overheden waar deze verruiming al eerder is doorgevoerd.

Datum
5 april 2018

Ons kenmerk
18.020080

Pagina
6 van 7

4.3.2 Alternatieven

Er zijn twee alternatieven:

1. Beperkte mogelijkheid tot kwijtschelding voor ondernemers
2. Beleid laten zoals het is: Geen mogelijkheid tot kwijtschelding voor ondernemers

4.3.2.1 *Beperkte mogelijkheid tot kwijtschelding voor ondernemers door beperking tot Bbz-gerechtigden*

Waterschappen en gemeenten worstelen om bovengenoemde redenen met de uitvoering. Daarom wordt er in meerdere gevallen (zoals bij Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier) alleen kwijtschelding verleend als een ondernemer een Bbz-uitkering (Besluit bijstandsverlening zelfstandigen) ontvangt.

Voordelen:

- Deze werkwijze is helder toe te passen
- Het komt de praktische uitvoerbaarheid ten goede
- Er is geen expertise op financieel gebied nodig.

Nadelen;

De Nationale Ombudsman heeft echter in 2013 gesteld dat deze vorm in strijd is met het gelijkheidsbeginsel door kwijtschelding te beperken tot deze groep van ondernemers. Ter illustratie: uit onderzoek van de gemeente Amsterdam blijkt dat er in 2015 in Amsterdam 50.000 zzp-ers waren. Daarvan zat 13%, ofwel 6.500 mensen, in de laagste inkomensgroep. In datzelfde jaar hadden 265 mensen een Bbz-uitkering. Dat is minder dan 5% van het totaal aantal zzp-ers in deze inkomensgroep.

De extra kosten voor deze methode worden geschat op ca. € 25.000 per jaar.

Het fiscaal-juridische risico dat dit wordt gezien als schending van het gelijkheidsbeginsel is groot.. Het Dagelijks bestuur stelt voor om dit risico niet te nemen.

4.3.2.2 *Beleid laten zoals het is*

In het huidige beleid is kwijtschelding voor ondernemers niet mogelijk. Voorheen mocht het ook helemaal niet. Het argument daarvoor was toen dat de mogelijkheid van kwijtschelding concurrentievervalsing kon werken en dat het betalen van belastingen behoort tot het normale ondernemersrisico.

Voor- en nadelen

De voor- en nadelen van een ongewijzigd beleid zijn natuurlijk een spiegeling van de keuze om het beleid wél aan te passen voor ondernemers. Het voordeel is dat de kosten niet toenemen (perceptiekosten en kwijtscheldingskosten). Daarnaast zal er geen sprake zijn van de genoemde uitvoeringsproblemen. Het nadeel is daarentegen dat de ene groep (uitkering en loondienst) wel in aanmerking komt en de andere groep (ondernemers) niet.

Notitie

4.4 Voorstel van het Dagelijks bestuur

Na afweging van alle argumenten en alternatieven en gehoord de discussie in de commissie, onder meer op 5 april 2017, komt het Dagelijks bestuur tot het volgende voorstel. Het Dagelijks Bestuur stelt voor om de verruiming voor private belastingschulden van kleine ondernemers met een geringe betalingscapaciteit en geen vermogen in te voeren per 1 januari 2019. Daarnaast stelt het Dagelijks bestuur voor om de kwijtschelding verder niet te verruimen.

Datum

5 april 2018

Ons kenmerk

18.020080

Pagina

7 van 7