



Afdeling **Belastingen**
Onderwerp **Belastingen als sturingsinstrument**

Bezoekadres
Kreupelstraat 1

Postadres
Postbus 30026
9700 RM Groningen

De leden van de raad van de gemeente
Groningen
te
Groningen

Wij zijn met het openbaar
vervoer bereikbaar,
Kreupelstraat:
buslijnen
1, 2, 3, 5, 6, 11
Zuiderweg 70/2:
Buslijn 8
Trompsingel:
Buslijn 5

Telefoon (050) 367 70 92 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk DI 09.1903890

E-mailadres
info@groningen.nl

Datum **29 MEI 2009** Uw brief van

Uw kenmerk

Website
www.groningen.nl

Geachte mevrouw/heer,

In februari van dit jaar heeft de Rekenkamercommissie een onderzoeksrapport uitgebracht over de lokale lasten. De commissie heeft in beeld gebracht welke aspecten een rol spelen bij de politieke besluitvorming over de lokale lasten. De commissie heeft uw raad onder meer geadviseerd om stil te staan bij de vraag of een belasting vooral bedoeld is om inkomsten te verkrijgen of om gedrag te beïnvloeden.

In de raadscommissie Financiën en Veiligheid van 11 maart jl. hebben wij u een oriënterend discussiestuk toegezegd over de mogelijkheden om onze belastingen in te zetten als sturingsinstrument. Met de bijgevoegde notitie komen we deze toezegging na.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,

de secretaris,

Gemeentelijke belastingen als sturingsinstrument

In Groningen hebben we een breed scala aan belastingen. De belangrijkste functie van die belastingen is het verkrijgen van inkomsten. Maar belastingen hebben niet alleen maar een budgettaire functie. Ze kunnen ook ingezet worden als sturingsinstrument. Hierna gaan we in op de vraag welke mogelijkheden onze belastingen bieden om door prijsprikkels gewenst gedrag te bevorderen dan wel ongewenst gedrag af te remmen. Zoals afgesproken in uw commissie Financiën en Veiligheid van 11 maart jl. gaat het om een oriënterend discussiestuk. We staan achtereenvolgens stil bij de parkeerbelasting, hondenbelasting, afvalstoffenheffing, rioolheffing en precariobelasting.

Parkeerbelasting

De enige belasting waarbij de doelstelling 'regulering' expliciet in de wet is vastgelegd, is de parkeerbelasting. Onder de parkeerbelasting vallen de tarieven voor het parkeren bij parkeermeters en -automaten, de boete voor het rood staan bij parkeermeters en -automaten en de tarieven voor de parkeervergunningen. In de tariefstelling mag onderscheid gemaakt worden naar de parkeerduur (kort/lang), het moment waarop geparkeerd wordt (dag/avond/weekend), het gebied waar geparkeerd wordt en het type vergunning.

In Groningen maken we gebruik van de toegestane differentiatiemogelijkheden. We sturen zowel met tarieven, de duur van parkeren als met de beschikbaarheid van parkeerplaatsen. In de binnenstad bijvoorbeeld zijn de tarieven hoger en mag korter geparkeerd worden. Ook zijn de tarieven op straat hoger dan in de parkeergarages om mensen te stimuleren gebruik te maken van de parkeergarages. Voor buurtstallingen en vergunningen geldt het uitgangspunt dat deze tenminste kostendekkend dienen te zijn.

De belangrijkste parkeertarieven zijn:

- Straatparkeren binnenstad (1,80 euro per uur);
- Parkeergarages (1,70 euro per uur);
- Buurtstallingen (550 euro per jaar)
- Vergunning schilwijken (48,80 euro per jaar);
- Vergunning centrum (160,80 euro per jaar).

In de nieuwe parkeernota doen we u voorstellen voor nieuwe maatregelen. Voor de financiering van deze mogelijkheden doen we u ook een voorstel voor de verhoging van de tarieven. Deze tariefsverhogingen dienen bij te dragen aan de doelen van het parkeerbeleid: een duurzame, leefbare en bereikbare stad.

Tot slot van dit onderdeel kamen we nog een opmerking over mogelijke 'vergroening' van de parkeerbelasting. Vier jaar geleden heeft de staatssecretaris van VROM positief gereageerd op een motie vanuit de Tweede Kamer, waarin gevraagd werd om differentiatie van de parkeertarieven naar milieukeurmerken van een auto wettelijk mogelijk te maken. Het proces dat moet leiden tot deze vergroening van de parkeerbelasting, ligt echter al lange tijd stil. Onduidelijk is of de differentiatie naar milieukeurmerken er zal komen en zo ja, wanneer.

Hondenbelasting

De volgende belasting, waarbij we stil willen staan, is de hondenbelasting. Deze belasting kan een instrument zijn om de hondenoverlast te bestrijden. Volgens de Veiligheidsmonitor 2008 van het Centraal Bureau voor de Statistiek is hondenpoep de grootste ergernis van de Nederlanders. Ruim een derde van de Nederlandse bevolking zegt overlast te hebben van hondenpoep op straat. Ook in Groningen staat hondenoverlast hoog op de ergernissenlijst.

In ons preadvies bij het initiatiefvoorstel van de ChristenUnie over het bestrijden van honden(poep)overlast (onze brief van 20 mei 2009 met kenmerk RO09.189058) hebben we per stadsdeel beschreven wat we doen en nog van plan zijn te gaan doen om de hondenoverlast te beperken. We hebben ook beschreven welke regels de APVG oplegt aan hondenbezitters. Honden mogen op de weg binnen de bebouwde kom alleen uitgelaten worden als ze zijn aangelijnd.

Ook zijn hondenbezitters verplicht ervoor te zorgen dat hun hond zich niet van uitwerpselen ontdoet in voetgangersgebieden en op trottoirs, behalve als ze dit direct opruimen. Verder geldt er in enkele straten een verblijfsverbod voor honden. De vraag is in hoeverre we onze hondenbelasting in aanvulling op deze regels zouden kunnen inzetten als een instrument in de strijd tegen hondenoverlast.

Voor de inzet van de hondenbelasting als instrument in de strijd tegen hondenoverlast ligt er geen blauwdruk klaar. De hondenbelasting wordt wel vaak genoemd als een instrument om het hondenbezit te reguleren maar naar de vraag of de hondenbelasting in de praktijk ook als zodanig functioneert is - voor zover wij hebben kunnen nagaan - nog nooit gericht onderzoek gedaan. Dat maakt het antwoord op de vraag naar de relatie tussen de hondenbelasting en hondenoverlast enigszins speculatief. De hondenbelasting zou zowel een positief als een negatief effect op de hondenoverlast kunnen hebben. Allereerst kan de hondenbelasting hondenbezit ontmoedigen. De vraag is dan bij welk tarief dit beoogde effect gerealiseerd wordt. Volgens economen van het CPB¹ weerhouden de huidige tarieven hondenliefhebbers niet van de aanschaf van een hond. Het positieve effect van een hoger tarief zou kunnen zijn dat mensen er minder snel toe over zullen gaan een hond aan te schaffen. En minder honden betekent minder overlast. Vanuit dit perspectief heeft de hondenbelasting een positief milieueffect. Dit geldt in versterkte mate indien de extra opbrengst exclusief ingezet wordt voor overlastbestrijding. Meer belastingopbrengsten betekenen in dat geval meer middelen voor de bestrijding van overlast. Maar een hoge hondenbelasting zou ook een negatief effect kunnen hebben op de hondenoverlast. Door de hondenbelasting kunnen de hondenbezitters hun motivatie verliezen om de hondenpoep zelf op te ruimen. Of anders gezegd: 'ik betaal er voor, dus dan ruimt de gemeente de rommel zelf maar op.' Wij stellen in onze reactie op het initiatiefvoorstel over honden(poep)overlast voor om van de hondenbelasting geen bestemmingsbelasting te maken, maar de inkomsten in de algemene dienst te laten vloeien. Verder geven we aan dat we nader willen onderzoeken of het invoeren van een hondenpenning voor registratie en identificatie van honden zinvol kan zijn.

In Groningen is het tarief van de hondenbelasting € 90,00. Het tarief voor een tweede hond is € 133,80. Iemand met twee honden betaalt dus € 223,80. De opbrengst van de hondenbelasting is voor dit jaar geraamd op € 664.000. In Groningen is de hondenbelasting een algemeen dekkingsmiddel. De opbrengst wordt dus niet specifiek ingezet voor het opruimen van hondenpoep of voor andere zaken die direct met honden te maken hebben. De uitvoeringskosten van de hondenbelasting zijn naar verhouding hoog. Naast de inning voeren we huis-aan-huiscontroles die uit. De uitvoeringskosten zijn voor dit jaar geraamd op € 249.000.

Ter vergelijking hebben we de tarieven van de hondenbelasting (tarief voor één hond) in de tien grootste gemeenten op een rijtje gezet: Amsterdam € 99,48, Rotterdam € 115,68, Den Haag € 111,96, Utrecht € 60,50, Eindhoven € 64,00, Tilburg € 80,35, Almere € 97,44, Groningen € 90,00, Breda € 90,24 en Nijmegen € 96,89.

Hierna is aangegeven welk effect een verhoging van de hondenbelasting met 10%, 20% 30% en 40% heeft op het tarief en de opbrengst:

	Tarief	Opbrengst
Huidig tarief	€ 90,00	€ 664.000
Tarief +10%	€ 99,00	€ 731.000
Tarief +20%	€ 108,00	€ 797.000
Tarief +30%	€ 117,00	€ 863.000
Tarief +40%	€ 126,00	€ 930.000

Afvalstoffenheffing

Een belasting waarbij de vraag naar de mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding zich als vanzelf opdringt, is de afvalstoffenheffing. Om hun inwoners een direct belang te geven bij het beperken van de

¹ Economisch Statistische Berichten, 1 juli 2005, blz. 296-297

afvalstroom laten diverse gemeenten het tarief van de afvalstoffenheffing afhangen van de aangeboden hoeveelheid afval. Er wordt dan betaald per kilo, per zak of per lediging.

Het aantal gemeenten dat een dergelijke tariefdifferentiatie (of diftar) toepast is in de loop van de tijd weliswaar toegenomen, maar de meeste gemeenten hanteren nog een vastrecht of laten het tarief afhangen van de huishoudensomvang. Sinds 2006 wordt dit laatste systeem in Groningen toegepast.

Gemeenten die diftar invoeren, streven gedragsbeïnvloeding na. Doelen van diftar zijn o.a. het stimuleren van gescheiden inzameling en het terugdringen van de hoeveelheid afval. Het is een gegeven dat diftargemeenten per inwoner minder afval inzamelen. Maar diftar heeft ook een keerzijde. Het werkt afvaltoerisme in de hand, het leidt tot meer zwerfafval en tot het illegaal dumpen van afval. In grote steden is de kans op dit soort ontwijkgedrag door de grotere anonimiteit een stuk groter dan in kleine gemeenten waar meer sociale controle is. Het is dan ook niet zonder reden dat diftar vooral in de wat kleinere gemeenten is ingevoerd.

In de nota 'Diftar pilot' van december 2004 zijn de voor- en nadelen van een diftarsysteem in Groningen op een rijtje gezet. Diftar is niet alleen beoordeeld op milieurendement maar ook op aspecten als techniek, gebruiksvriendelijkheid en kosten. Een analyse van de voor- en nadelen leidde toen tot de conclusie dat de invoering ervan een te kwetsbaar proces is waarvan alle implicaties moeilijk te voorspellen zijn. In december 2005 is gekozen voor een alternatief in de vorm van het huidige tariefstelsel op basis van huishoudensomvang. In de loop van 2010 zullen we het nieuwe Afvalbeheerplan voor de periode 2011-2015 aan u voorleggen. Dat is ook het moment om het diftarsysteem opnieuw tegen het licht te houden.

Voor de afvalstoffenheffing geldt een opbrengstlimiet. De belastingopbrengst mag niet hoger zijn dan de kosten van afvalinzameling en -verwerking. In Groningen is de afvalstoffenheffing volledig kostendekkend. De opbrengst voor dit jaar is geraamd op € 25.093.000. De geraamde kosten van afvalinzameling en -verwerking liggen op hetzelfde niveau.

Een wijziging in de systematiek van de afvalstoffenheffing zal niet mogen leiden tot een hogere opbrengst. De opbrengstlimiet staat dat niet toe. Wel zullen wijzigingen in de systematiek leiden tot lastenverschuivingen tussen de verschillende groepen huishoudens.

Rioolheffing

Een andere belasting met een milieucomponent is de rioolheffing. De Groningse rioolheffing wordt in rekening gebracht aan de eigenaren van woningen en bedrijven die zijn aangesloten op het rioolstelsel. Iedere eigenaar betaalt hetzelfde tarief, ongeacht de hoeveelheid regen- en afvalwater die wordt geloosd. Het tarief voor dit jaar is € 127,75.

Gemeenten hebben veel vrijheid bij de invulling van hun rioolheffing. Ca. 35% van de Nederlanders woont in een gemeente met alleen een eigenarenheffing. Een eigenarenheffing is eenvoudig uitvoerbaar. Eigendomsgegevens zijn eenvoudig te traceren. Er is geen inkomstenderving door leegstand. Het betaalgedrag is over het algemeen goed en het aantal oninbare vordering is gering.

Bij een eigenarenheffing zijn er verschillende varianten. Wij brengen eigenaren een vast bedrag per aansluiting in rekening. Er zijn ook gemeenten die de rioolrechten baseren op de WOZ-waarde of op het afvoerend (verhard) oppervlak van een perceel. Een vast bedrag per aansluiting heeft de charme van de eenvoud maar het zet de eigenaren van woningen en bedrijven er niet toe aan het waterverbruik te minderen of het rioolstelsel minder te belasten. Dat geldt ook voor een heffing op basis van de WOZ-waarde. Deze maatstaf wordt vooral gekozen om met de rioolheffing aan inkomenspolitiek te doen. Een rioolheffing op basis van het afvoerend oppervlak heeft meer mogelijkheden tot gedragsbeïnvloeding in zich.

Verreweg het grootste deel van het water dat op de riolering wordt afgevoerd bestaat uit regenwater² en grote percelen lozen dus meer water op de riolering dan kleine percelen. Van een rioolheffing op basis van het afvoerend oppervlak zou een stimulans uit kunnen gaan om het regenwater niet langer op het rioolstelsel te lozen.

Van de Nederlandse bevolking woont ca. 41% in een gemeente met alleen een gebruikersheffing. In onze situatie zou de overstap van een eigenaren- naar een gebruikersheffing een lastenverschuiving van eigenaren naar gebruikers/huurders tot gevolg hebben. Evenals de eigenarenheffing kent de gebruikersheffing diverse varianten. De meest voorkomende is een heffing die afhankelijk is van het waterverbruik. Ook twee van de maatstaven die bij het eigenarenrioolrecht zijn genoemd (vast bedrag en afvoerend oppervlak) zijn bij het gebruikersrioolrecht toepasbaar.

In het Groninger Water- en rioleringsplan 2009-2013 (GWRP) hebben we een voorstel aangekondigd dat tot doel heeft de eigenaren van percelen die een groot verhard oppervlak af laten stromen op het gemengde rioolstelsel een hogere rioolheffing te laten betalen. Deze percelen zorgen voor een grotere belasting van het rioolstelsel bij regenval. Het principe is dus: de vervuiler betaalt. Dit voorstel hopen we na de zomer aan u voor te kunnen leggen.

Ook bij de rioolheffing geldt een opbrengstlimiet. De opbrengst van de rioolheffing mag niet hoger zijn de kosten van beheer en onderhoud van het rioolstelsel. In Groningen is de rioolheffing volledig kostendekkend. De opbrengst voor dit jaar is geraamd op € 12.609.000. De geraamde rioleringskosten van liggen op hetzelfde niveau.

Een wijziging in de systematiek waarbij rekening gehouden wordt met het afvoerend oppervlak, zal niet mogen leiden tot een hogere opbrengst. De opbrengstlimiet staat dat niet toe. Wel zal er sprake zijn van een lastenverschuiving. Eigenaren van woningen zullen minder gaan betalen en eigenaren van bedrijven met een groot afvoerend oppervlak zullen meer gaan betalen.

Precariobelasting

De precariobelasting is een belasting voor het gebruik van gemeentegrond. Onder de precariobelasting vallen o.a. terrassen, uithangborden, bouwmaterialen en kabels en leidingen. Uitstallingen bij winkels zijn vrijgesteld van de precariobelasting. De precariobelasting is van origine een algemeen dekkingsmiddel. In Groningen hebben we evenwel een relatie gelegd tussen de belastingopbrengst en de kosten van handhaving. De kosten van handhaving in de openbare ruimte (vergunningverlening, controle op naleving e.d.) worden volledig gedekt uit de opbrengst van de precariobelasting.

De precariobelasting is in Groningen dus primair een vergoeding voor het (veelal commerciële) gebruik van de openbare ruimte waarbij de tariefstelling een afgeleide is van de te dekken handhavingskosten. Doel is niet om via de tariefstelling de terrassen uit het straatbeeld te laten verdwijnen of te voorkomen dat er bouwmaterialen op straat geplaatst worden. De precariobelasting mag de economische bedrijvigheid niet belemmeren.

Uiteraard willen we wel bewust omgaan met de schaarse openbare ruimte, willen we voorkomen dat voorwerpen op straat de doorstroming van het verkeer belemmeren en dat de doorgang van de hulpdiensten wordt belemmerd. En zo zijn er nog wel meer reguleringdoelstellingen te noemen. Dit soort doelstellingen realiseren we in Groningen echter vooral via de vergunning en de daaraan verbonden voorwaarden en niet de door de precariobelasting als beleidsinstrument in te zetten.

In de precariobelasting zijn enkele tariefdifferentiaties aangebracht. Zo wordt er bij de terrassen onderscheid gemaakt tussen terrassen binnen (€ 39,30 per m²) en buiten de diepenring (€ 31,90 per m²). De opbrengst van de precariobelasting is voor dit jaar geraamd op € 423.000. Iets minder dan de helft daarvan komt uit de precario op terrassen.

² De verhouding tussen afvalwater en regenwater is ongeveer 1 : 30.