



# Niet kiezen is ook een keuze

Een onderzoek naar het  
belastingbeleid van de  
gemeente Ede

De Rekenkamercommissie van Ede wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in Ede. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid staan daarbij voorop. Ook draagt de commissie met haar werkzaamheden bij aan de transparantie van het openbaar bestuur en aan de publieke verantwoording. De werkzaamheden van de commissie bestaan voornamelijk uit het verrichten van evaluatieonderzoek binnen de beleidscyclus en uit het rapporteren daarover. De Rekenkamercommissie doet dit alles vanuit een onafhankelijke positie; de leden van de commissie hebben naast hun rekenkamerwerk geen binding met de bestuurlijke noch met de ambtelijke organisatie. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

### **De huidige samenstelling van de commissie is als volgt:**

Leden:

- Albert Swinkels, tevens voorzitter;
- Michel Bergshoef;
- Jos van Kroonenburg;
- Corry-Anne van der Tang;
- Lydia Zwier.

Secretaris:

- Sjoerd de Jong

Contactgegevens:

Secretaris van de Rekenkamercommissie Ede:  
Sjoerd de Jong  
Postbus 9022  
6710 HK Ede

### **Disclaimer tekst**

Bij het samenstellen is de grootst mogelijke zorgvuldigheid nagestreefd. Toch kan de informatie in deze uitgave niet juist of onvolledig zijn. De gemeente Ede is hiervoor niet aansprakelijk. Als u van mening bent dat er beeldmateriaal is gebruikt waarover u het beeldrecht heeft, neem dan contact op met de gemeente Ede via postbus 9022, 6710 HK Ede.

### **Copyright**

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen, in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeente Ede.

<b>Bestuurlijke nota</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding onderzoek	5
1.2 Doel- en vraagstellingen	6
1.3 Begrippen en normen- en toetsingskader	6
1.3.1 Begrippen	6
1.3.2 Normen- en toetsingskader	7
1.4 Afbakening onderzoek en onderzoeksmethodiek	7
1.5 Leeswijzer	8
<b>2. Samenvatting onderzoeksbevindingen</b>	<b>9</b>
<b>3. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>14</b>
3.1 Conclusies	14
3.2 Aanbevelingen	16
<b>4. Reactie college van B en W</b>	<b>18</b>
<b>5. Nawoord commissie</b>	<b>20</b>
<b>Nota van bevindingen</b>	<b>21</b>
<b>1. Belastingen gemeente Ede</b>	<b>21</b>
1.1 Inleiding	21
1.2 Lokale belastingen	23
1.3 Meerjarig beleidskader gemeentelijke heffingen	24
1.4 Onroerendezaakbelastingen	27
1.4.1 Schets onroerendezaakbelastingen	27
1.4.2 Ambities en beleidsvoornemens	28
1.4.3 Huidige heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur	29
1.4.4 Beleidsvoornemens afgezet tegen heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur	30
1.5 Parkeerbelastingen	30
1.5.1 Schets parkeerbelastingen	30
1.5.2 Ambities en beleidsvoornemens	31
1.5.3 Huidige heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur	33
1.5.4 Beleidsvoornemens afgezet tegen heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur	35
1.6 Overige belastingen	35
1.6.1 Schets overige belastingen	35
1.6.2 Ambities en beleidsvoornemens	37
1.6.3 Huidige heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur	39
1.6.4 Beleidsvoornemens afgezet tegen heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur	42
<b>2. Bestemmingsheffingen gemeente Ede</b>	<b>44</b>
2.1 Inleiding	44
2.2 Rioolbestemmingsheffingen	44
2.2.1 Schets rioolbestemmingsheffing	44
2.2.2 Ambities en beleidsvoornemens	45
2.2.3 Huidige heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur	47
2.2.4 Beleidsvoornemens afgezet tegen heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur	49
2.3 Afvalstoffenheffing	49
2.3.1 Schets afvalstoffenheffing	49
2.3.2 Ambities en beleidsvoornemens	50
2.3.3 Huidige heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur	52

## Belastingbeleid

2.3.4	Beleidsvoornemens afgezet tegen heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur	54
<b>Bijlagen</b>		<b>55</b>
<b>Bijlage I:</b>	<b>Tabellen</b>	<b>56</b>
<b>Bijlage II:</b>	<b>Inkomstenbronnen Nederlandse gemeenten</b>	<b>60</b>
<b>Bijlage III:</b>	<b>schets baatbelasting, gemeentelijke rechten en Bijdrage Bedrijven Investeringszone</b>	<b>63</b>
<b>Bijlage IV:</b>	<b>Functies, uitgangspunten, algemene en formeelrechtelijke bepalingen gemeentelijke heffingen</b>	<b>65</b>
<b>Bijlage V:</b>	<b>Essentialia gemeentelijke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten</b>	<b>69</b>
<b>Bijlage VI:</b>	<b>Deelvragen</b>	<b>83</b>
<b>Bijlage VII:</b>	<b>Veelgebruikte begrippen</b>	<b>84</b>
<b>Bijlage VIII:</b>	<b>Normen- en toetsingskader</b>	<b>86</b>
<b>Bijlage IX:</b>	<b>Respondenten</b>	<b>87</b>
<b>Bijlage X:</b>	<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>88</b>

# Bestuurlijke nota

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding onderzoek

De gemeentelijke heffingen vormen een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke begroting. Zo bedragen de inkomsten uit de eigen belastingen (voornamelijk de onroerendezaakbelastingen) ongeveer 9 % van de totale inkomsten van een gemeente. De inkomsten uit de bestemmingsheffingen (de rioolheffing en de afvalstoffenheffing) en de retributies bedragen circa 8 % van de inkomsten van een gemeente<sup>1</sup>.

De gemeentelijke heffingen hebben verschillende functies, namelijk:

- een inkomstenfunctie. Een gemeente bekostigt met de opbrengsten uit de heffingen een deel van haar uitgaven en kan zo een afweging maken van de kosten en baten van gemeentelijke voorzieningen;
- een bufferfunctie. Een gemeente kan met de opbrengsten uit de gemeentelijke heffingen financiële tegenvallers opvangen;
- een regulerende functie. Een gemeente kan de gemeentelijke heffingen ook gebruiken om het gedrag van burgers te beïnvloeden.

De gemeentelijke heffingen zijn een actueel onderwerp. Verschillende economen en commissies hebben de afgelopen jaren gepleit voor een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Deze discussie speelde onder meer bij de uitbreiding van de gemeentelijke taken als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein.

Ten slotte vinden veel raadsleden de gemeentelijke heffingen een ondoorzichtig en lastig onderdeel van de begroting.

Er is in Nederland sprake van een zogenaamd gesloten stelsel (verwezen wordt hierbij naar artikel 219 van de Gemeentewet). In de Gemeentewet (hierna Gemw) en enkele andere wetten is namelijk limitatief bepaald welke gemeentelijke heffingen een gemeente mag heffen. De gemeenteraad bepaalt - binnen de wettelijke grenzen - welke heffingen de gemeente heft, welke heffingsmaatstaven worden gehanteerd en welke tarieven hierbij gelden. De gemeenteraad stelt hiervoor belastingverordeningen vast. In de praktijk lijkt het of de gemeenteraad weinig te kiezen heeft op het terrein van de gemeentelijke heffingen, maar in theorie heeft de raad op dit terrein diverse afwegingsmogelijkheden.

---

1 Zie *Financiën van de decentrale overheden* van M.C. Wassenaar, M.A. Allers en A.J.W.M. Verhagen, blz. 10 (hierna *Financiën van de decentrale overheden*).

### 1.2 Doel- en vraagstellingen

#### Doelstelling(-en)

De rekenkamercommissie biedt met haar onderzoek de burgers en de gemeenteraad van Ede inzicht in het beleid van de gemeente Ede ten aanzien van haar gemeentelijke heffingen, maar ook welke ambities en beleidsvoornemens de gemeente met haar heffingen wil realiseren<sup>2</sup>. De commissie gaat in haar onderzoek na wat deze ambities en beleidsvoornemens betekenen voor de vormgeving van de gemeentelijke heffingen; in het bijzonder wat deze betekenen voor de door de gemeente gekozen c.q. gehanteerde tarieven en heffingsmaatstaven.

De commissie wil met haar onderzoek verder nagaan of het gemeentelijke beleid met betrekking tot de gehanteerde tarieven en heffingsmaatstaven voldoet aan de geldende wet- en regelgeving. Ten slotte wil zij met haar onderzoek duidelijk maken welke beleidsruimte de gemeente heeft bij de vormgeving van haar heffingen.

#### Centrale vraagstelling(-en)

De rekenkamercommissie heeft de bovenstaande doelstellingen van haar onderzoek uitgewerkt in de onderstaande centrale vraagstellingen:

- welke beleidsvoornemens heeft de gemeente ten aanzien van de gemeentelijke heffingen én welke ambities en beleidsvoornemens wil zij met haar heffingen realiseren?;
- wat betekenen die ambities en beleidsvoornemens voor de vormgeving van de heffingsmaatstaven en tarieven die de gemeente hanteert bij haar heffingen?;
- voldoen de gehanteerde tarieven en heffingsmaatstaven aan de geldende wet- en regelgeving?;
- welke beleidsruimte heeft de gemeente bij de vormgeving van de heffingsmaatstaven en -tarievenstructuur?

Voor de deelvragen van het onderzoek wordt verwezen naar bijlage VI.

### 1.3 Begrippen en normen- en toetsingskader

#### 1.3.1 Begrippen

De gemeentelijke heffingen zijn onder te verdelen in belastingen, bestemmingsheffingen en rechten/retributies. Deze begrippen worden niet altijd consequent gehanteerd en daarom hieronder toegelicht.

---

<sup>2</sup> De commissie beschrijft bij bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing niet alleen welke beleidsvoornemens de gemeente Ede heeft ten aanzien van haar afvalstoffenheffing, maar ook welke ambities en beleidsvoornemens zij heeft ten aanzien van de afvalinzameling en -verwerking.

## Belastingbeleid

### Belastingen

Het gaat om gedwongen betalingen aan de overheid, waar geen rechtstreekse individuele tegenprestatie van de overheid tegenover staat en die volgens algemene regels worden geheven. Belastingopbrengsten zijn in principe vrij besteedbaar (denk bijvoorbeeld aan de onroerendezaakbelastingen).

### Bestemmingsheffingen

Dit zijn belastingen die dienen ter bestrijding van specifieke kosten (denk bijvoorbeeld aan de afvalstoffenheffing). Deze heffingen mogen, op begrotingsbasis, niet meer dan kostendekkend zijn.

### Retributies c.q. rechten

Het betreft betalingen die de overheid op basis van algemene regels vordert voor een door haar concrete, individueel bewezen dienst (bijvoorbeeld de afgifte van een reisdocument). Er moet dus sprake zijn van een direct aanwijsbare tegenprestatie van de overheid (een dienst of een product).

Retributies c.q. rechten bestaan uit gebruiks-, genots- en gemakkelikhedenrechten. Bij de gebruiksrechten wordt aan de overheid betaald voor het gebruik van publieke voorzieningen. Bij genotsrechten betaalt de (individuele) burger voor het profijt dat hij van bepaalde feiten van de overheid heeft. Gemakkelikhedenrechten worden geheven voor het gebruik van bijzondere gemeentelijke voorzieningen of toezicht.

De rekenkamercommissie hanteert hierna, wanneer het over de gemeentelijke belastingen, heffingen en rechten<sup>3</sup> in algemene zin gaat, het begrip heffing.

Voor een toelichting op de overige, veelvuldig gehanteerde, begrippen zie Bijlage VII.

### 1.3.2 Normen- en toetsingskader

De onderzoeksvragen worden geoperationaliseerd met behulp van een normen- en toetsingskader.

Voor het gehanteerde normen- en toetsingskader wordt verwezen naar bijlage VIII.

## 1.4 Afbakening onderzoek en onderzoeksmethodiek

De rekenkamercommissie is in haar onderzoek nagegaan welke beleidsvoornemens de gemeente Ede heeft ten aanzien van de gemeentelijke heffingen én welke ambities en beleidsvoornemens de gemeente met haar heffingen wil realiseren. Verder heeft de commissie onderzocht wat deze ambities en beleidsvoornemens betekenen voor de vormgeving van de gemeentelijke heffingen. Ten slotte heeft de commissie getoetst of de door de gemeente gehanteerde heffingsmaatstaven en tarieven voldoen aan de geldende wet- en regelgeving.

<sup>3</sup> De commissie heeft het in dit geval dus over zowel de gemeentelijke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten/retributies. Gaat het in het rapport specifiek over de belastingen of de bestemmingsheffingen dan hanteert de commissie het begrip belasting respectievelijk bestemmingsheffing.

## Belastingbeleid

De gemeentelijke rechten maken vanwege het grote scala aan gebruiks-, genots- en gemakkelikhedenrechten geen onderdeel uit van dit rekenkameronderzoek.

Daarnaast maakt een onderzoek naar de kostendekkendheid van de tarieven geen onderdeel uit van dit onderzoek. De commissie heeft dus bijvoorbeeld niet onderzocht of de gemeente kosten juist en volledig aan het product afval of riool heeft toegerekend.

De commissie heeft tijdens haar onderzoek gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethodieken:

- documentenstudie. De rekenkamercommissie heeft voor het achterhalen van de beleidsvoornemens van de gemeente ten aanzien van haar heffingen, én de ambities en beleidsvoornemens die zij met haar heffingen wil realiseren, actuele beleidsdocumenten op dit vlak bestudeerd. Daarnaast heeft de commissie (wetenschappelijke) literatuur over de gemeentelijke heffingen geraadpleegd.
- interviews. De commissie heeft voor dit onderzoek gesproken met ambtenaren van financiën, belastingen en beleidsambtenaren, die inhoudelijk betrokken zijn bij de heffingen van de gemeente Ede. Verder heeft de commissie ook gesproken met de wethouder financiën.

### 1.5 Leeswijzer

Het rapport *Een onderzoek naar het belastingbeleid* van de gemeente Ede bestaat uit een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. De rekenkamercommissie geeft in hoofdstuk 2 van de bestuurlijke nota een samenvatting van haar onderzoeksbevindingen. De conclusies en aanbevelingen die de commissie naar aanleiding van dit onderzoek heeft geformuleerd treft u aan in hoofdstuk 3 van de bestuurlijke nota. De reactie van het college op het onderzoeksrapport en het nawoord van de commissie zijn respectievelijk opgenomen in hoofdstuk 4 en 5 van de nota.

De rekenkamercommissie gaat in hoofdstuk 1 van de nota van bevindingen eerst in op het meerjarig beleidskader dat de gemeente Ede ten aanzien van haar gemeentelijke heffingen heeft geformuleerd. De commissie geeft vervolgens per gemeentelijke belasting een schets van de belasting en gaat daarna in op de ambities en beleidsvoornemens, de huidige heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur en zet deze structuur ten slotte af tegen de ambities en beleidsvoornemens.

In hoofdstuk 2 gebeurt hetzelfde voor de bestemmingsheffingen van de gemeente.

## 2. Samenvatting onderzoeksbevindingen

De rekenkamercommissie geeft hieronder per deelvraag een samenvatting van de onderzoeksbevindingen.

De bevindingen van de rekenkamercommissie ten aanzien van de eerste, derde, vierde en vijfde deelvraag zijn gebaseerd op de bestudering van de relevante (wetenschappelijke) literatuur en hebben betrekking op de Nederlandse gemeenten in het algemeen. De bevindingen van de commissie ten aanzien van de overige deelvragen hebben betrekking op het belastingbeleid van de gemeente Ede.

### Deelvraag

#### **Welke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten kan de gemeente Ede volgens de Gemw en enkele andere wetten heffen?**

De gemeenteraad van Ede kan volgens artikel 219, lid 1 van de Gemw geen andere heffingen invoeren dan die zijn opgenomen in deze wet of andere wetten in formele zin. Voor een overzicht van de gemeentelijke heffingen zie hierna paragraaf 1.2 van de nota van bevindingen.

### Deelvraag

#### **Welke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten heft de gemeente Ede?**

De gemeente Ede heft alle wettelijk toegestane gemeentelijke heffingen, uitgezonderd de roerende woon- en bedrijfsruimten belasting, de baatbelasting en de Bijdrage Bedrijven Investeringszone.

### Deelvraag

#### **Wat zijn de functies van de gemeentelijke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten?**

Gemeenten bekostigen voor een deel hun uitgaven met de gemeentelijke heffingen. Dit is de belangrijkste functie van de gemeentelijke heffingen, de zogenaamde *inkomstfunctie*. De gemeente kan door het heffen van eigen heffingen, en het bepalen van de hoogte van de eigen belastingopbrengst, het niveau van de lokale voorzieningen bepalen. De gemeente kan met haar heffingen ook kostenverschillen tussen gemeenten, die bijvoorbeeld het gevolg zijn van verschillen in de bodemgesteldheid of de bevolkingssamenstelling, opvangen.

Een gemeente kan met de gemeentelijke heffingen ook financiële tegenvallers opvangen (*de bufferfunctie* van de gemeentelijke heffingen).

Ten slotte kan de gemeente de heffingen gebruiken om het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden (*de regulerende functie* van de gemeentelijke heffingen).

### Deelvraag

#### **Welke uitgangspunten gelden er bij de gemeentelijke heffing?**

Bij de vormgeving van de (gemeentelijke) heffingen, bij de keuze van de tarieven en de heffingsmaatstaven, kunnen verschillende

## Belastingbeleid

uitgangspunten worden gehanteerd. Denk bijvoorbeeld aan het profijtbeginsel of het uitgangspunt van de zichtbaarheid. Voor een verdere toelichting op deze uitgangspunten c.q. begrippen wordt verwezen naar bijlage III.

### Deelvraag

#### **Welke heffingsmaatstaven en tarieven kan de gemeente volgens de wet- en regelgeving bij de vormgeving van haar heffingen hanteren? Welke beleidsruimte heeft de gemeente hierbij?**

In bijlage I, tabel 3, is per gemeentelijke heffing vermeldt welke heffingsmaatstaven en tarieven volgens de wet zijn toegestaan en welke beleidsruimte een gemeente heeft bij de vormgeving van haar heffingen.

### Deelvraag

#### **Welke beleidsvoornemens heeft de gemeente ten aanzien van de gemeentelijke heffingen én welke ambities en beleidsvoornemens wil zij met haar heffingen realiseren?**

### Nota lokale heffingen

De gemeente Ede heeft haar meerjarig beleidskader ten aanzien van haar heffingen vastgelegd in de Nota lokale heffingen uit 2005. De gemeente heeft in deze nota de onderstaande, algemene beleidsvoornemens opgenomen:

- de gemeente corrigeert in principe de belastingtarieven alleen voor de inflatie. Zij streeft er naar om de tarieven zo laag mogelijk te houden. De gemeente vindt het van belang dat de lokale lastendruk voor de Edese burger binnen aanvaardbare grenzen blijft;
- de gemeente gaat bij de kostendeckende tarieven uit van 100 % dekking;
- de gemeente probeert financieel minder draagkrachtigen zoveel als mogelijk te ontzien. In Ede is kwijschelding voor de afvalstoffenheffing, de hondenbelasting, de rioolrechten (nu rioolbestemmingsheffingen) en de onroerendezaakbelastingen mogelijk.

### Onroerendezaakbelastingen (OZB)

De beleidslijn van de gemeente ten aanzien van haar onroerendezaakbelastingen is dat de opbrengst van deze belastingen gelijk blijft aan die van het voorgaande jaar. Hierbij maakt de gemeente wel een uitzondering voor:

- een areaaltoename;
- het toepassen van een jaarlijkse inflatiecorrectie.

### Parkeerbelastingen

Het gemeentebestuur van Ede heeft in het kader van de bezuinigingen besloten dat het resultaat van het parkeerproduct met € 500.000,- structureel moet worden verbeterd.

De gemeente heeft in 2016 en 2017 - mede op basis van de uitkomsten van het onderzoek van het bureau Goudappel Coffeng - allerlei maatregelen getroffen om het parkeren in het centrum van Ede te stimuleren en het centrum te verlevendigen.

### Toeristenbelasting

De gemeenteraad van Ede heeft er destijds voor gekozen om hotelovernachtingen in Ede zwaarder te belasten dan andere overnachtingen. De gemeenteraad wilde namelijk een vrijstelling creëren voor schoolkampen en de scouting.

## Belastingbeleid

### Hondenbelasting

Het gemeentebestuur heeft besloten dat de opbrengsten van de hondenbelasting niet meer mogen bedragen dan de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van het hondenbeleid.

### Reclamebelasting

De gemeente Ede c.q. de Stichting Binnenstadmanagement Ede (SBE) financiert met de opbrengsten uit de reclamebelasting voorzieningen voor winkeliers in het centrum van Ede.

### Overige belastingen

De gemeente heeft ten aanzien van de forensenbelasting en de precariobelasting geen beleidsvoornemens geformuleerd.

### Rioolbestemmingsheffingen

Met het huidige Gemeentelijk Rioleringsplan (het GRP2013-2017) geeft de gemeente invulling aan de wettelijke zorgplichten. De beleidsdoelen van de huidige planperiode zijn vastgelegd in dit GRP (zie verder blz. 45 van de nota van bevindingen).

De gemeente is in de planperiode 2013-2017 op de twee onderstaande punten vooruitstrevend geweest:

- het wijkgericht afkoppelen van de gemengde riolering;
- het in regionaal verband werken aan de landelijke doelmatigheidsopgave. De opgave houdt in dat de kosten en de kwetsbaarheid van het rioolbeheer omlaag en de kwaliteit omhoog moeten.

De gemeenteraad van Ede heeft op 29 juni 2017 voor de komende planperiode het GRP2018-2022, *Verbindend Water*, vastgesteld. Met dit GRP anticipeert de gemeente op de komst van de Omgevingswet. Voor de beleidspeerpunten, die het college in de planperiode 2018 t/m 2022 wil realiseren, zie hierna blz. 46.

### Afvalstoffenheffing

De gemeente Ede heeft de ambitie om tot de top van de duurzaamste gemeenten van Nederland te behoren<sup>4</sup>. De gemeente wil dat in Ede in 2019 minimaal 75% van het huishoudelijk afval bij de bron wordt gescheiden.

Naast deze 75% doelstelling heeft de gemeente voor de komende periode verschillende ambities c.q. beleidsvoornemens ten aanzien van haar afvalinzameling en –verwerking geformuleerd (zie verder blz. 51).

### Deelvraag

**Wat betekenen deze ambities en beleidsvoornemens voor de vormgeving van de heffingsmaatstaven en tarieven die de gemeente Ede bij haar heffingen hanteert?**

### Onroerendezaakbelastingen (OZB)

De gemeente houdt - afgezien van de jaarlijkse inflatiecorrectie en de areaaltoename - de opbrengst van de onroerende-zaakbelastingen ieder jaar op hetzelfde niveau.

<sup>4</sup> Verwezen wordt o.m. naar het Convenant 2014-2018, Ede smaakt naar meer.

## Belastingbeleid

In de praktijk compenseert de gemeente een waardestijging van een vastgoedobject met een neerwaartse aanpassing van het OZB-tarief en omgekeerd. Dit beleidsvoornemen komt tot uitdrukking in de gehanteerde tarieven.

De hoogte van de OZB-tarieven en de verhoudingen tussen deze tarieven zijn bij de gemeente, net als bij veel andere Nederlandse gemeenten, historisch bepaald.

De gemeente Ede hanteert voor de gebruikers, eigenaren van woningen en niet-woningen verschillende belastingtarieven. De gemeente slaat voor de OZB eigenaren zwaarder aan dan gebruikers en zij slaat eigenaren van een niet-woning voor deze belasting zwaarder aan dan eigenaren van een woning.

### Parkeerbelastingen

De ambities en beleidsvoornemens die de gemeente Ede heeft ten aanzien van het parkeren en parkeerbeheer komen voor een deel terug in de heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur van de parkeerbelastingen.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat de gemeente een deel van haar ambities en beleidsvoornemens op het gebied van parkeren nog niet heeft gerealiseerd<sup>5</sup>.

### Forensenbelasting

De gemeente heeft ten aanzien van deze belasting geen beleidsvoornemens geformuleerd. Zij ziet de opbrengsten van deze belasting als een algemeen dekkingsmiddel.

### Toeristenbelasting

Het beleidsvoornemen van de gemeente om hotelovernachtingen zwaarder te belasten dan andere overnachtingen komt tot uitdrukking in de gehanteerde tarievenstructuur.

### Hondenbelasting

Het beleidsvoornemen c.q. besluit van het gemeentebestuur om de hondenbelasting te verlagen tot het niveau van de hoogte van de kosten, die zijn gemoeid met de uitvoering van het hondenbeleid, heeft geresulteerd in lagere tarieven en daarmee een lagere belastingopbrengst.

### Reclamebelasting

Het beleidsvoornemen van de gemeente ten aanzien van deze belasting komt tot uitdrukking in de gehanteerde tarievenstructuur. Zij hanteert namelijk in het kernwinkelgebied een hoger tarief dan in het aanloopgebied.

---

5 De gemeente heeft namelijk een deel van de maatregelen om het parkeren in het centrum van Ede te stimuleren c.q. te reguleren nog niet doorgevoerd.

## Belastingbeleid

### Precariobelasting

De gemeente heeft ten aanzien van deze belasting geen beleidsvoornemens geformuleerd.

Het gemeentebestuur beschouwt deze belasting als een extra inkomstenbron voor de gemeente, waarmee zij de financiële robuustheid van de gemeente kan vergroten.

### Rioolbestemmingsheffingen

De ambities en beleidsvoornemens die de gemeente ten aanzien van het rioolproduct voor de periode 2018-2022 heeft geformuleerd komen slechts beperkt tot uiting in c.q. hebben een beperkte relatie met de gehanteerde heffingsmaatstaven en tariefstructuur.

De ambities en beleidsvoornemens hebben wel gevolgen voor de hoogte van de tarieven. De gemeente vindt nog steeds, net als in het verleden, dat het rioolproduct 100% kostendekkend moet zijn.

De huidige heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur heeft de gemeente in de jaren '90 van de vorige eeuw bepaald. Het college van B en W heeft bij het opstellen van het GRP2018-2022 niet overwogen om de huidige structuur en financieringswijze van het rioolproduct te wijzigen. Het college heeft de gemeenteraad van Ede betrokken bij het opstellen van de beleidsspeerpunten van het GRP voor de planperiode 2018-2022.

### Afvalstoffenheffing

De ambities en beleidsvoornemens die de gemeente heeft ten aanzien van haar afvalinzameling en -verwerking zijn nog niet vertaald in de heffingsmaatstaven en tarieven die de gemeente momenteel hanteert bij de afvalstoffenheffing. Dit is vanaf het belastingjaar 2018 wel het geval.

De gemeente hanteert vanaf 1 januari 2018 voor elk huishouden dat in Ede restafval aanbiedt een vast en een variabel tarief (diftar). De hoogte van het tarief dat de gemeente straks in rekening brengt is afhankelijk van de frequentie waarmee een huishouden restafval aanbiedt en het volume van het restafval dat wordt aangeboden.

### Deelvraag

#### **Voldoen de gehanteerde heffingsmaatstaven en tarieven aan de geldende wet- en regelgeving?**

De commissie is voor elke heffing van de gemeente Ede nagegaan of de gehanteerde heffingsmaatstaven en tarieven wettelijk zijn toegestaan (zie verder Bijlage I, tabel 4).

## 3. Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamercommissie Ede komt op basis van de hierboven vermelde onderzoeksbevindingen tot de onderstaande conclusies en aanbevelingen.

### 3.1 Conclusies

#### Conclusie

**De gemeente maakt bij de vormgeving van haar gemeentelijke heffingen gebruik van de beleidsruimte die de wet biedt.**

#### Toelichting

Een gemeentebestuur heeft voor wat betreft de vormgeving van de gemeentelijke heffingen diverse keuzemogelijkheden. Zo schrijft de wet niet voor elke gemeentelijke heffing een heffingsmaatstaf of tarief voor. Bij sommige gemeentelijke heffingen is er sprake van (wettelijke) vrijstellingen of is kwijtschelding van de heffing mogelijk.

De commissie concludeert op basis van haar documentenstudie dat de gemeente bij de vormgeving van haar heffingen gebruik maakt van de beleidsruimte die de wet biedt. Hieronder volgen hiervan enkele voorbeelden.

De gemeente maakt volgens haar Nota lokale heffingen maximaal gebruik van de wettelijke mogelijkheden op het gebied van kwijtschelding<sup>6</sup>. In Ede is kwijtschelding mogelijk voor de onroerendezaakbelastingen, afvalstoffenheffing, rioolbestemmingsheffingen en hondenbelasting.

De gemeente heeft vanaf 1 januari 2018 een nieuwe afvalstoffenverordening en verordening afvalstoffenheffing. Vanaf die datum gaat de gemeente namelijk restafval beprijzen.

Bij de toeristenbelasting hanteert de gemeente diverse, niet wettelijke verplichte, vrijstellingen en hanteert zij voor hotelovernachtingen een hoger tarief dan voor andere overnachtingen in Ede.

De gemeente heeft, om de financiële robuustheid van de gemeente te vergroten, per 1 juli 2016 een precariobelasting ingevoerd.

#### Conclusie

**Het meerjarig beleidskader dat de gemeente ten aanzien van haar gemeentelijke heffingen heeft geformuleerd is verouderd en onvolledig.**

#### Toelichting

De gemeente Ede heeft, zoals de commissie Begroting Besluit en Verantwoording (BBV) aanbeveelt, haar meerjarig beleidskader ten aanzien van haar gemeentelijke heffingen vastgelegd in een Nota lokale heffingen.

<sup>6</sup> De rekenkamercommissie heeft niet getoetst of de gemeente dit beleidsvoornemen daadwerkelijk in de praktijk brengt.

## Belastingbeleid

Aangezien de huidige Nota lokale heffingen stamt uit 2005 zijn veel recente ontwikkelingen, denk bijvoorbeeld aan de invoering van de precariobelasting in 2016, de recente ontwikkelingen rond de parkeerbelastingen en de invoering van de nieuwe afvalstoffenheffing (diftar), niet terug te vinden in de nota.

De nota uit 2005 gaat - naast enkele andere op dat moment actuele onderwerpen - vooral in op de onroerendezaakbelastingen en de bestemmingsheffingen (de rioolbestemmingsheffing en de afvalstoffenheffing) van de gemeente. De gemeente heeft niet of slechts zeer summier meerjarig beleid ontwikkeld ten aanzien van de forensenbelasting, toeristenbelasting, hondenbelasting en reclamebelasting.

### Conclusie

**De gemeente onderbouwt slechts in beperkte mate welke beleidsmatige overwegingen en keuzes ten grondslag liggen aan de vormgeving van haar heffingen.**

### Toelichting

De rekenkamercommissie heeft op basis van de documentenstudie en de gevoerde interviews slechts voor een deel kunnen achterhalen welke beleidsmatige overwegingen en keuzes ten grondslag liggen aan de vormgeving van de heffingen van de gemeente.

Bij de forensenbelasting is bijvoorbeeld onduidelijk hoe de huidige indeling in waardeklassen is bepaald. De commissie heeft verder niet kunnen achterhalen welke beleidsmatige overwegingen en keuzes ten grondslag liggen aan de huidige heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur van de afvalstoffenheffing.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de gemeente haar keuzes ten aanzien van de vormgeving van een heffing niet altijd overwogen neemt c.q. heroverweegt. Uit het interview met de medewerkers van de afdeling Belastingen komt naar voren dat de hoogte van en de verhouding tussen de OZB-tarieven het gevolg is van vroeger bestaande wettelijke beperkingen, die nu niet langer van toepassing zijn.

De gemeente heeft bij het opstellen van het Gemeentelijke Rioleringsplan 2018-2022 niet overwogen om de grondslagen, die zij sinds de jaren '90 van de vorige eeuw bij de rioolheffing hanteert, te wijzigen.

### Conclusie

**Voor het grootste deel van de onderzochte gemeentelijke heffingen geldt dat er - in ieder geval deels - een eenduidig en logisch verband bestaat tussen de geformuleerde ambities en beleidsvoornemens en de vormgeving van de heffing.**

### Toelichting

Deze conclusie is van toepassing op de volgende gemeentelijke heffingen:

de OZB, de parkeerbelastingen, de toeristenbelasting, de hondenbelasting, de reclamebelasting, de rioolbestemmingsheffingen en de nieuwe afvalstoffenheffing.

Voor de forensenbelasting en de precariobelasting heeft de gemeente geen beleidsvoornemens geformuleerd en is dus van een dergelijk verband geen sprake.

## Belastingbeleid

### Conclusie

**De heffingsmaatstaven en de tarieven die de gemeente hanteert bij haar gemeentelijke heffingen voldoen aan de geldende wet- en regelgeving.**

### Toelichting

Uit tabel 4 (Bijlage I) blijkt dat de heffingsmaatstaven en tarieven, die de gemeente bij haar gemeentelijke heffingen hanteert, voldoen aan de geldende wet- en regelgeving.

## 3.2 Aanbevelingen

### Aanbeveling

**College: Zorg op korte termijn (in 2018) voor een actueel en volledig meerjarig beleidskader ten aanzien van de gemeentelijke heffingen en bespreek dit met de gemeenteraad van Ede.**

### Toelichting

De huidige Nota lokale heffingen is verouderd en onvolledig en volgens de rekenkamercommissie toe aan een actualisatie.

Volgens de rekenkamercommissie dient het meerjarig beleidskader ten aanzien van de gemeentelijke heffingen, naast enkele andere belangrijke, belastingtechnische onderwerpen<sup>7</sup>, voor elke gemeentelijke heffing tenminste de volgende elementen te bevatten:

- de wettelijke grondslag van de heffing;
- een korte schets van de heffing;
- actuele ontwikkelingen rond de heffing (wanneer van toepassing);
- wie belastingplichtig is;
- het aspect van de kostendekkendheid (wanneer van toepassing);
- welke keuzes de gemeenteraad heeft ten aanzien van vormgeving van de heffing;
- hoe de gemeente (momenteel) de heffing vorm gegeven heeft (de gehanteerde heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur);
- welke overwegingen ten grondslag liggen aan de invoering van de heffing en aan de gekozen heffingsmaatstaven en tarieven (zie ook de volgende aanbevelingen).

De commissie vindt het verder wenselijk dat het college dit belangrijke onderwerp c.q. de nieuwe Nota lokale heffingen bespreekt met de gemeenteraad van Ede en dat de raad de belangrijkste kaderstellende uitgangspunten van deze nota vaststelt.

### Aanbeveling

**College: Onderbouw welke beleidsmatige overwegingen en keuzes ten grondslag liggen aan de vormgeving van een gemeentelijke heffing.**

### Toelichting

Volgens de rekenkamercommissie is het onwenselijk dat de gemeente niet (precies) heeft onderbouwd hoe zij in het verleden een gemeentelijke heffing vormgegeven heeft.

<sup>7</sup> Hierbij denkt de commissie onder meer aan een schets van het wettelijk kader, landelijke ontwikkelingen, de ontwikkeling van de lokale belastingdruk en kwijtscheldingsbeleid.

## Belastingbeleid

Zij moet namelijk, zo nodig<sup>8</sup>, aan derden (de burger, een bedrijf of de belastingrechter), kunnen uitleggen hoe zij een heffing heeft vormgegeven en welke beleidsmatige overwegingen en keuzes daar destijds aan ten grondslag lagen.

### Aanbeveling

**College: Zorg, zoveel als mogelijk, voor een eenduidige en logische relatie tussen de beleidsvoornemens die u ten aanzien van een gemeentelijke heffing hebt geformuleerd en de gehanteerde heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur.**

### Toelichting

Voor een deel van de gemeentelijke heffingen geldt dat de gemeente geen beleidsvoornemens heeft geformuleerd en dus niet sprake is van het bovengenoemde verband. De commissie vindt het wenselijk dat de gemeente ook voor deze heffingen, wanneer van toepassing, haar beleidsvoornemens expliciteert. De commissie denkt hierbij met name aan de forensenbelasting.

Voor een deel van de gemeentelijke heffingen geldt dat er slechts gedeeltelijk sprake is van een eenduidig en logisch verband tussen de geformuleerde beleidsvoornemens en de gehanteerde heffingsmaatstaven en tarieven. De commissie denkt hierbij vooral aan de OZB, de hondenbelasting en de toeristenbelasting. De commissie beveelt de gemeente voor deze belastingen aan om de beleidsvoornemens meer uit te werken, zodat deze aansluiten bij de gehanteerde heffingsmaatstaven en tarieven of dat zij, zo nodig, de huidige maatstaven en tarieven aanpast aan de geformuleerde, uitgewerkte beleidsvoornemens.

---

<sup>8</sup> Denk hierbij bijvoorbeeld aan de situatie dat een burger ten aanzien van een gemeentelijke heffing een klacht of bezwaar heeft.

## 4. Reactie college van B en W

Geachte leden van de rekenkamer,

Van u ontvingen wij van u het rapport "Een onderzoek naar het belastingbeleid van de Gemeente Ede". In het kader van bestuurlijk wederhoor reageren wij op de aanbevelingen in dit rapport.

Gemeentelijke heffingen zijn een significant onderdeel van de inkomsten van de Gemeente Ede en hebben directe invloed op de leefwereld van burgers en bedrijven. We hebben daarom ook met belangstelling kennis genomen van de uitkomsten van uw rapport. We onderschrijven het merendeel van uw conclusies en aanbevelingen, waaruit blijkt dat de Gemeente Ede een consistent en behoudend beleid voert.

In onze reactie richten wij ons korthedshalve op de door u aangegeven aanbevelingen die aan ons als college zijn gericht. Bredere discussie kan als dat nodig is plaatsvinden bij de behandeling van het rapport in de raad.

### Aanbeveling

Zorg op korte termijn (in 2018) voor een actueel en volledig meerjarig beleidskader ten aanzien van de gemeentelijke heffingen en bespreek dit met de gemeenteraad van Ede.

### Reactie College

We ondersteunen deze aanbeveling. In de Programmabegroting 2018-2021 hebben we deze ambitie reeds opgenomen. De nota Lokale Heffingen is een van de laatste onderdelen van ons financiële kader van de lokale wet- en regelgeving dat aangepast wordt. We streven bij de actualisatie naar een nota die voldoet aan de laatste wet- en regelgeving en geen overlap vertoont met andere onderdelen van ons kader. We nemen de genoemde elementen mee in de overwegingen en delen deze overwegingen met de Gemeenteraad en leggen deze tijdens het actualisatieproces terug bij de Raadswerkgroep Programmabegroting.

De kern van de huidige nota uit 2005 is nog echter steeds van kracht. We sturen op geen toename van lastendruk voor burger en bedrijven behoudens een jaarlijkse inflatiecorrectie.

### Aanbeveling

Onderbouw welke beleidsmatige overwegingen en keuzes ten grondslag liggen aan de vormgeving van een gemeentelijke heffing.

### Reactie College

We nemen deze aanbeveling mee in de actualisatie van de Nota Lokale Heffingen zoals bovenstaand toelicht.

### Aanbeveling

Zorg, zoveel als mogelijk, voor een eenduidige en logische relatie tussen de beleidsvoornemens die u ten aanzien van een gemeentelijke heffing hebt geformuleerd en de gehanteerde heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur.

## Belastingbeleid

### Reactie College

We ondersteunen deze aanbeveling gedeeltelijk. De algemene heffingen, zoals de OZB, toeristenbelasting, precariobelasting en forensenbelasting vormen algemene dekkingsmiddelen voor de begroting. We zien hier geen directe relatie tussen de heffing en specifieke beleidsvoornemens en achten dit ook niet noodzakelijk.

Voor bestemmingsheffingen ondersteunen we deze aanbeveling. We gaan verder op huidige lijn, zoals deze bij onderdeel Afval is ingezet, en nemen deze aanbeveling mee bij toekomstige ontwikkelingen.

Tot zover onze reactie.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders,

Jeroen van Delden  
secretaris

René Verhulst  
burgemeester

## 5. Nawoord commissie

De rekenkamercommissie bedankt het college van B en W voor zijn reactie op het rapport en constateert dat het college een groot deel van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie ondersteunt.

Ten aanzien van de derde aanbeveling van de commissie merkt het college van B en W op dat het college voor de algemene heffingen, zoals de OZB, toeristenbelasting, precariobelasting en forensenbelasting, geen directe relatie ziet tussen de heffing en de specifieke beleidsvoornemens en dit ook niet noodzakelijk acht.

Tijdens dit rekenkameronderzoek heeft de commissie echter geconstateerd dat er wel degelijk keuzes zijn gemaakt bij de vormgeving van sommige algemene heffingen, zonder dat de overwegingen achter deze keuzes expliciet zijn gemaakt. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de bestudering van de tarieven van de toeristenbelasting en de OZB dat de gemeente een hotelovernachting zwaarder belast dan andere overnachtingen in Ede en dat het OZB tarief dat de gemeente hanteert voor de eigenaar van een niet-woning bijna twee keer zo hoog is als dat voor de eigenaar van een woning. De commissie beveelt aan om de overwegingen achter deze keuzes expliciet te maken.

Verder schrijft het college in zijn reactie op het rapport dat het de bovengenoemde gemeentelijke heffingen uitsluitend als algemene dekkingsmiddelen voor de begroting beschouwt (en dus geen andere doelen nastreeft bij de vormgeving van deze heffingen). Ook dit is een beleidskeuze en de commissie beveelt het college daarom aan om ook deze beleidskeuze expliciet te maken (b.v. in de te actualiseren Nota lokale heffingen).

De commissie ziet met belangstelling uit naar de geactualiseerde Nota lokale heffingen en de bespreking van deze nota met de gemeenteraad van Ede.

# Nota van bevindingen

## 1. Belastingen gemeente Ede

### 1.1 Inleiding

De rekenkamercommissie behandelt in dit hoofdstuk alleen die belastingen die de gemeente momenteel heft. In hoofdstuk 2 van deze nota komen de bestemmingsheffingen van de gemeente aan bod.

De gemeentelijke heffingen vormen een belangrijke eigen inkomstenbron van de gemeente<sup>9</sup>. In paragraaf 1.2 gaat de commissie nader in op de lokale heffingen. Uit deze paragraaf wordt onder meer duidelijk welke gemeentelijke heffingen de gemeente mag heffen.

De belangrijkste inkomstenbron van de Nederlandse gemeenten zijn echter de uitkeringen uit het Gemeentefonds. Daarnaast ontvangen de gemeenten van het Rijk ook nog specifieke uitkeringen.

Naast de gemeentelijke heffingen hebben de gemeenten ook nog andere eigen inkomsten.

In bijlage I passeren alle inkomstenbronnen van de gemeente in het kort de revue.

De commissie gaat in paragraaf 1.3 in op het meerjarig beleidskader dat de gemeente Ede ten aanzien van haar heffingen heeft geformuleerd. De gemeente heeft dit meerjarig beleidskader vastgelegd in haar Nota lokale heffingen.

De commissie heeft voor iedere belasting van de gemeente Ede onderzocht welke beleidsvoornemens de gemeente heeft ten aanzien van de belasting én welke ambities en beleidsvoornemens zij met deze belasting wil realiseren. De commissie heeft voor het achterhalen van deze ambities en beleidsvoornemens de (actuele) beleidsdocumenten van de gemeente op het terrein van de gemeentelijke belastingen bestudeerd en gesprekken gevoerd met de ambtenaren die inhoudelijk bij deze belastingen zijn betrokken. Ook is de commissie nagegaan welke heffingsmaatstaven en tarieven de gemeente momenteel hanteert bij haar belastingen en of deze voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Ten slotte heeft zij de ambities en beleidsvoornemens per belasting afgezet tegen de gehanteerde c.q. gekozen heffingsmaatstaven en tarieven.

---

<sup>9</sup> Zo bedraagt voor 2017 het aandeel van de begrote belastingbaten van de gemeente Ede in het totaal van de geraamde baten van de gemeente zo'n 18%. De geraamde opbrengsten uit de heffingen en de totale geraamde baten van de gemeente bedragen voor dit jaar respectievelijk circa € 56,8 en € 320 miljoen.

## Belastingbeleid

De commissie behandelt in dit hoofdstuk achtereenvolgens de volgende belastingen:

- de onroerendezaakbelastingen (paragraaf 1.4);
- de parkeerbelastingen (paragraaf 1.5);
- en de overige belastingen: forensenbelasting, toeristenbelasting, hondenbelasting, reclamebelasting en precariobelasting (paragraaf 1.6).

De commissie geeft per belasting een schets van de belasting en gaat vervolgens in op de ambities en beleidsvoornemens, de huidige heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur en zet ten slotte deze structuur af tegen de ambities en beleidsvoornemens<sup>10</sup>.

Een gemeente kan met haar heffingen een afweging maken tussen de kosten en baten van de gemeentelijke voorzieningen. De gemeente kan met een gemeentelijke heffing soms het gedrag van een burger beïnvloeden. Ten aanzien van de gemeentelijke heffingen zijn grofweg drie functies te onderkennen: de inkomstenfunctie, de bufferfunctie en de regulerende functie. Bij de vormgeving van de gemeentelijke heffingen en de keuze van de tarieven en heffingsmaatstaven kunnen verschillende uitgangspunten, denk aan bijvoorbeeld het profijtbeginselbeginsel, worden gehanteerd. Bij de gemeentelijke belastingheffing is sprake van algemene en formeelrechtelijke bepalingen.

De algemene bepalingen betreffen de bepalingen over hoe een heffing met een gemeentelijke belastingverordening kan worden ingevoerd, gewijzigd of afgeschaft en waaraan de gemeentelijke heffingen in algemene zin moeten voldoen. De formeelrechtelijke bepalingen gaan over de wijze van heffing en invordering en de bezwaar- en beroepsprocedure. Voor de functies, uitgangspunten, de algemene en formeelrechtelijke bepalingen van de gemeentelijke heffingen wordt verwezen naar bijlage IV.

Voor de essentialia<sup>11</sup> van de gemeentelijke heffingen wordt verwezen naar bijlage V.

In de bijlage wordt - per heffing - antwoord gegeven op de onderstaande vragen:

- wie is volgens de wet- en regelgeving belastingplichtig?
- wat zijn volgens de wet- en regelgeving het voorwerp van belasting en het belastbare feit?
- is er bij een gemeentelijke heffing sprake van een wettelijke vrijstelling?
- welke heffingsmaatstaven en tarieven kunnen volgens de wet- en regelgeving worden gehanteerd?
- welke beleidsvrijheid heeft de gemeente bij haar keuze van een heffingsmaatstaf c.q. tarief?

10 Voor een schets van de baatbelasting, de gemeentelijke rechten en de Bijdrage Bedrijven Investeringszone (BIZ) wordt verwezen naar bijlage II.

11 Volgens artikel 217 van de Gemw moeten in de belastingverordening in ieder geval de volgende essentialia worden opgenomen. Uit de verordening moet duidelijk worden:

- wie belastingplichtig is;
- wat het voorwerp van de belasting is;
- wat het belastbare feit is;
- welke heffingsmaatstaf wordt gehanteerd;
- welk tarief wordt gehanteerd;
- wanneer de heffing ingaat c.q. eindigt.

### 1.2 Lokale belastingen

De inkomsten uit de gemeentelijke heffingen hebben een publiek karakter. In artikel 132, lid 6, van de Grondwet staat dat de wet bepaalt welke heffingen de provinciale en gemeentelijke besturen mogen heffen en dat de wet de financiële verhouding van deze besturen tot het Rijk regelt. De Financiële verhoudingswet vloeit voort uit dit grondwetartikel<sup>12</sup>. In de Financiële verhoudingswet worden de financiële betrekkingen tussen het Rijk en de decentrale overheden geregeld.

Het grootste deel van de belastingen in Nederland wordt door de rijksoverheid opgelegd. Het Rijk geeft een deel van deze opbrengsten, via uitkeringen, door aan de gemeenten. Om een aantal redenen is het niet wenselijk dat gemeenten zelf al hun inkomsten genereren. Het is bijvoorbeeld niet wenselijk dat een gemeente met haar gemeentelijke heffingen inkomenspolitiek bedrijft. Het is daarnaast efficiënter wanneer de centrale overheid de meeste belastingen int en niet alle gemeenten afzonderlijk<sup>13</sup>.

Volgens art. 219, lid 1, van de Gemw mag de gemeenteraad geen andere gemeentelijke heffingen invoeren dan die zijn opgenomen in deze wet of andere wetten in formele zin (denk bijvoorbeeld aan de Wet milieubeheer). Dit betreft het zogenaamde gesloten stelsel. Een gemeente mag volgens de Gemw de onderstaande heffingen heffen:

- onroerendezaakbelasting;
- roerende woon- en bedrijfsruimten belasting;
- baatbelasting;
- forensenbelasting;
- toeristenbelasting;
- parkeerbelasting;
- hondenbelasting;
- reclamebelasting;
- precariobelasting;
- rioolbestemmingsheffingen;
- rechten.

Verder kunnen gemeenten, op basis van de onderstaande wetten, de volgende belastingen heffen:

- afvalstoffenheffing (Wet milieubeheer, art. 15:33);
- Bijdrage Bedrijven Investeringszone, BIZ-bijdrage (Wet bedrijven investeringszones).

De gemeente Ede heft momenteel de meeste van de hierboven vermelde gemeentelijke heffingen. De roerende woon- en bedrijfsruimten belasting, de baatbelasting en BIZ-bijdrage worden momenteel niet in de gemeente Ede geheven (zie hieronder ook grafiek 1).

In deze grafiek zijn voor het jaar 2017 de begrote opbrengsten van de verschillende gemeentelijke heffingen van de gemeente Ede weergegeven. Uit de grafiek blijkt dat de opbrengsten van de onroerendezaakbelastingen verreweg het hoogst zijn; deze bedragen voor 2017 zo'n € 21,7 miljoen.

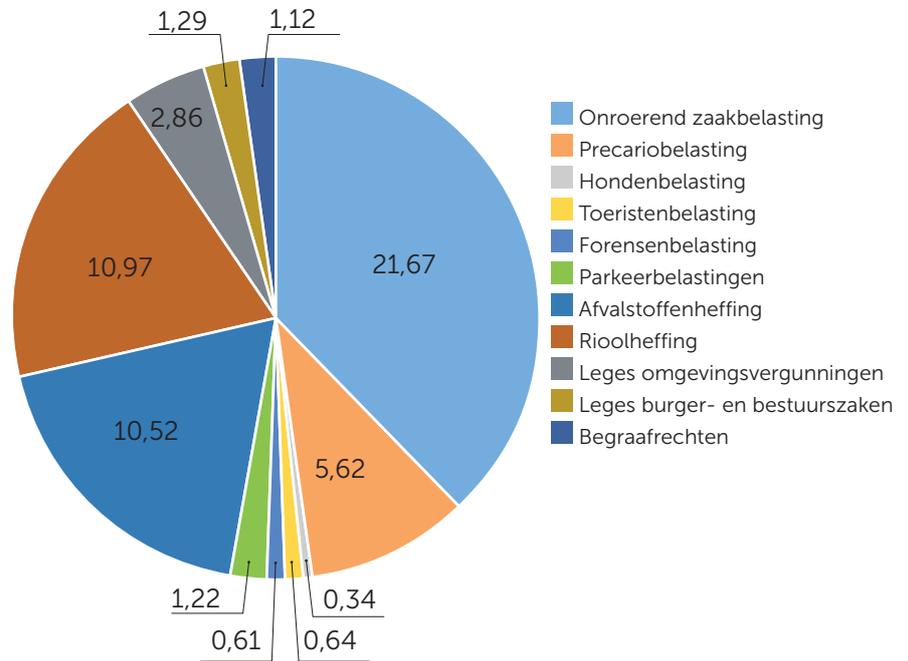
<sup>12</sup> Op dit moment is de *Financiële verhoudingswet* uit 1997 van kracht.

<sup>13</sup> Zie *Financiën van de decentrale overheden*, blz. 47 en 48.

## Belastingbeleid

Daarmee bedragen de geraamde OZB-opbrengsten ruim 38 % van de totale geraamde opbrengsten van de gemeentelijke heffingen in 2017 (in totaal € 56,8 miljoen).

**Grafiek 1: Geraamde gemeentelijke heffingen in 2017**  
gemeenteEde



Bron: Programmabegroting 2017-2020 gemeente Ede.

### 1.3 Meerjarig beleidskader gemeentelijke heffingen

De commissie Besluit Begroting en Verantwoording (commissie BBV) beveelt de gemeenten aan om hun meerjarig beleid ten aanzien van de lokale heffingen vast te leggen in een aparte kadernota. Volgens de commissie BBV kan een gemeente in de paragraaf Lokale heffingen van de programmabegroting zich dan ten aanzien van haar heffingen verder beperken tot de actuele beleidsvoornemens. In de paragraaf Lokale heffingen van de programmarekening legt de gemeente vervolgens verantwoording af over het gevoerde beleid.

De gemeente moet volgens het BBV voor de lokale heffingen een paragraaf opnemen in haar programmabegroting en -rekening<sup>14</sup>. In artikel 10 van het BBV is vermeld welke onderwerpen een gemeente in deze paragraaf tenminste moet opnemen. Het betreft de onderstaande onderwerpen:

- de geraamde inkomsten en het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
- een overzicht op hoofdlijnen van de verschillende heffingen. Uit het overzicht moet duidelijk worden dat bij de berekening van de tarieven van de heffingen, die slechts maximaal 100% kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd dat de geraamde baten de geraamde lasten niet overschrijden. Verder moet duidelijk zijn welke beleidsuitgangspunten ten grondslag liggen aan deze tariefberekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd;

<sup>14</sup> Zie artikel 9 en 26 van het BBV.

## Belastingbeleid

- een aanduiding van de lokale lastendruk;
- een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

De gemeente Ede gaat in haar paragraaf Lokale heffingen van de programmabegroting, naast de bovengenoemde onderwerpen, in op enkele belangrijke, actuele ontwikkelingen ten aanzien van de gemeentelijke heffingen<sup>15</sup>. Uit de paragraaf is echter slechts beperkt op te maken welke beleidsuitgangspunten ten grondslag liggen aan de tariefberekeningen van deze heffingen en hoe deze uitgangspunten worden gehanteerd.

### Nota lokale heffingen gemeente Ede

De gemeente Ede vermeldt in haar huidige financiële verordening dat het college periodiek een nota lokale heffingen opstelt<sup>16</sup>. De huidige Nota lokale heffingen van de gemeente Ede stamt echter uit 2005 en is (voor een deel) verouderd<sup>17</sup>. De gemeente wil met de nota beleidsmatig richting geven aan de heffingen en tarieven van de gemeente en een meerjarig samenhangend beleidskader bieden.

Hoofdstuk 2 van de nota bevat een overzicht van de inkomstenbronnen, waaronder de inkomsten uit de gemeentelijke heffingen, van de gemeente Ede in 2005.

In hoofdstuk 3, paragraaf 3.1 van de nota, wordt kort ingegaan op de wettelijke kaders en het in Ede vastgestelde beleid ten aanzien van de gemeentelijke heffingen. In de nota staat dat de gemeente een redelijke mate van vrijheid heeft bij het bepalen van de heffingsmaatstaven en de tarieven, maar dat zij hierbij wel het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel in acht moet nemen en zich dient te houden aan het verbod op heffing naar draagkracht. Verder wordt geconstateerd dat het gemeentelijke belastinggebied volop in beweging is: zo wordt de onroerendezaakbelasting voor gebruikers van woningen afgeschaft en stelt de commissie Eenhoorn voor om de onroerendezaakbelasting op termijn helemaal af te schaffen en te vervangen door een aanvullende heffing op de loon- en inkomstenbelasting.

Verder vermeldt deze paragraaf dat in het Convenant voor de bestuursperiode 2002-2006 het uitgangspunt is opgenomen dat de heffingen en de tarieven van de gemeente alleen worden aangepast voor de inflatie. Een eventuele verhoging van de onroerende zaakbelasting wordt eerst voorafgegaan door een oud voor nieuw discussie<sup>18</sup> en het bezien van de kostendekkendheid van de tarieven. Paragraaf 3.2 bevat een overzicht van de gemeentelijke heffingen die de gemeente in 2005 heeft.

---

15 Verwezen wordt o.a. naar blz. 86 t/m 88 van de *Programmabegroting 2018-2021*.

16 Verwezen wordt naar de *Financiële verordening* van de gemeente Ede van 28 september 2016, artikel 13.

17 Zo is bijvoorbeeld in de nota nog sprake van rioolrechten (deze is inmiddels vervangen door de rioolbestemmingsheffing).

18 Betreft de discussie waarbij overwogen wordt een budget voor bestaand beleid in te zetten voor nieuw beleid.

## Belastingbeleid

In hoofdstuk 4 passeren enkele actuele ontwikkelingen en aandachtspunten de revue: hier wordt o.m. verwezen naar het wegvallen van het gebruikersdeel OZB-woningen en de uitbreiding van de gemeentelijke watertaken (het rioolrecht wordt vervangen door een rioolbestemmingsheffing). De gemeente denkt de inkomstenderving uit de OZB onder meer op te vangen door te streven na kostendekkende tarieven. Een belangrijk deel van de overheadkosten van de gemeente is in 2005 namelijk nog niet verdisconteerd in de tarieven van de desbetreffende heffingen en leges.

In hoofdstuk 5 van de nota wordt ingegaan op de kostendekkendheid van de heffingen. In dit hoofdstuk wordt o.m. aangegeven bij welke heffingen de problematiek van de kostendekkendheid speelt.

In de nota komt verder aan de orde:

- het tarievenbeleid (hoofdstuk 6). De gemeente corrigeert de komende jaren de belastingtarieven alleen voor de inflatie. De gemeente streeft er na om de tarieven zo laag mogelijk te houden. Een tariefaanpassing kan echter als gevolg van gewijzigde omstandigheden nodig zijn. De gemeente gaat bij de kostendekkende tarieven uit van 100 % dekking.
- de lokale belastingdruk (hoofdstuk 7). In de nota staat dat het reguleren van de belastingdruk alleen speelt bij de algemene belastingen en de retributies waar iedere burger mee wordt geconfronteerd. De gemeente vraagt zich af wat leidend moet zijn: de ambities die zij heeft ten aanzien van haar heffingen of de prijs die de burger moet betalen? Deze vraag is volgens de gemeente niet eenduidig te beantwoorden. Zo is zij een voorstander van een verantwoorde en milieuvriendelijke afvalstoffenverwerking, maar kan het soms nodig zijn dat de burger hiervoor een hogere prijs betaalt. De gemeente vindt het van belang dat de lokale belastingdruk voor de burger binnen aanvaardbare grenzen blijft. De gemeente geeft jaarlijks in de programmabegroting een overzicht van de ontwikkeling van de lokale belastingdruk.
- de regulering van de belastingdruk (hoofdstuk 8). Volgens de gemeente kan dit door bijvoorbeeld voor een woningeigenaar en een -gebruiker verschillende tarieven te hanteren: in Ede zijn de eigenaarstarieven 25 % hoger dan de gebruikerstarieven. De gemeente maakt bij de OZB ook onderscheid tussen woningen en niet-woningen. De gemeente hanteert verder het uitgangspunt 100% kostendekking (zie ook hiervoor). Bij de rioolrechten heeft de gemeente bij zowel de eigenaren als de gebruikers van woningen voor een vast bedrag per woning/perceel gekozen. Voor een niet-woning geldt dat een gebruiker van het pand aangeslagen wordt op basis van het waterverbruik en het afvoerende oppervlakte.
- het kwijtscheldingsbeleid (hoofdstuk 9). De gemeente probeert financieel minder draagkrachtigen zoveel als mogelijk te ontzien. Zij maakt maximaal gebruik van de wettelijke mogelijkheden op het gebied van kwijtschelding. De gemeente heeft het kwijtscheldingsbeleid in haar Kwijtscheldingsregeling (zie hieronder) vastgelegd<sup>19</sup>. In Ede is kwijtschelding mogelijk voor: de afvalstoffenheffing, de hondenbelasting, de rioolrechten (nu rioolbestemmingsheffingen) en de onroerendezaakbelastingen.

<sup>19</sup> De kwijtscheldingregeling is in verband met de nieuwe afvalstoffenheffing voor het belastingjaar 2018 herzien.

## Belastingbeleid

### Kwijtscheldingsregeling 2012

De gemeenteraad van Ede heeft in februari 2012 de Kwijtscheldingsregeling 2012 vastgesteld. Op basis van de regeling is het mogelijk dat de gemeente aan ondernemers voor hun privé-aanslagen kwijtschelding verleent. De gemeente behandelt ondernemers voor hun privé-aanslagen sinds die tijd hetzelfde als belastingplichtige uitkeringsgerechtigden en belastingplichtigen in loondienst.

### Interview wethouder financiën

Volgens de wethouder handelt de gemeente Ede ten aanzien van haar heffingen nog steeds in de geest van de Nota lokale heffingen uit 2005. Hij kenschets het beleid van de gemeente op het gebied van de gemeentelijke heffingen als terughoudend. Dat wil zeggen dat de gemeente haar heffingen vooral beschouwt als een middel om maatschappelijke voorzieningen mee te financieren. De gemeente ziet z.i. een gemeentelijke heffing dus - in eerste instantie - niet als een middel om een beleidsdoel mee te realiseren. De vormgeving van een heffing

is een uitvloeisel van de ambities en de beleidsvoornemens die de gemeente op een bepaald beleidsterrein (bijvoorbeeld parkeren) heeft.

De afdeling Financiën en Control zal in 2018, in samenwerking met de afdeling Belastingen, de Nota lokale heffingen actualiseren.

## 1.4 Onroerendezaakbelastingen

### 1.4.1 Schets onroerendezaakbelastingen (art. 220 Gemw)<sup>20</sup>

De onroerendezaakbelasting (OZB) is voor de gemeente de belangrijkste gemeentelijke heffing. Zowel qua omvang van de werkzaamheden - die gemoeid zijn met de uitvoering van deze belasting en de Wet waardering onroerende zaken - als qua opbrengsten (zie hiervoor ook grafiek 1).

Bij de OZB is sprake van twee belastingen: een gebruikersbelasting en een eigenarenbelasting. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen woningen en niet-woningen. De gebruikersbelasting voor woningen is met ingang van 2006 afgeschaft.

De inkomsten uit de OZB vloeien naar de algemene middelen van de gemeente en zijn daarmee vrij besteedbaar. De OZB heeft een inkomstenfunctie: met deze belasting worden verdeelstoornissen bij de verdeling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds opgevangen. Daarnaast bevordert de belasting een behoedzaam lokaal begrotingsbeleid.

<sup>20</sup> Zie *Financiën decentrale overheden*, blz. 31 en M.P. van der Burg, G. Groenewegen en F.J.H.L. Makkinga, *Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing en de Wet WOZ*, blz. 87 en 88 (hierna: *Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing*).

## Belastingbeleid

De persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtige hebben in principe geen invloed op het bedrag dat de belastingplichtige moet betalen; het voorwerp van de belasting, de onroerende zaak, vormt het uitgangspunt bij de heffing.<sup>21</sup>

De OZB is een tijdstipbelasting: zo ontstaat er voor iemand geen belastingplicht voor deze belasting voor een bepaald jaar, wanneer deze persoon eigenaar wordt van een onroerende zaak na 1 januari van dat jaar.

### 1.4.2 Ambities en beleidsvoornemens

De afdeling Belastingen heeft op 18 maart 2015, naar aanleiding van de motie *Onderzoek gemeentelijk belastingbeleid*<sup>22</sup>, een presentatie aan de gemeenteraad van Ede gegeven. Het doel van de presentatie was om de gemeenteraad inzicht te geven in de opbouw en de structuur van de gemeentelijke heffingen en welke keuzemogelijkheden de raad bij de vormgeving van deze heffingen heeft. In het memo bij de presentatie is vermeld dat bij de jaarlijkse vaststelling van de OZB-tarieven de begrote opbrengst van de OZB leidend is.

De beleidslijn van de gemeente ten aanzien van haar onroerende-zaakbelastingen is dat de opbrengst van deze belastingen gelijk blijft aan die van vorig jaar<sup>23</sup>. De gemeente compenseert in de praktijk een waardestijging van een vastgoedobject met een neerwaartse aanpassing van het OZB-tarief en omgekeerd<sup>24</sup> <sup>25</sup>. Hierbij wordt een uitzondering gemaakt voor:

- een toename van het areaal;
- en het jaarlijks toepassen van een inflatiecorrectie.

De afdeling Belastingen is momenteel voorzichtig aan het verkennen of het stelsel van kabels en leidingen van de netwerkbeheerders te zijner tijd betrokken kan worden in de WOZ-objectafbakening en daarmee in de aanslagoplegging OZB (het voeren van een zogenaamde buisbelasting). Op deze wijze wil de gemeente - zo mogelijk - het wegvallen van de inkomsten uit de precariobelasting na 2022 in enige mate compenseren.

21 Volgens de auteurs van het boek *Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing* is het geen zuivere objectieve en zakelijke belasting. Zij verwijzen hierbij o.m. naar de waarderingsuitzonderingen van de Wet WOZ.

22 In de motie *Onderzoek gemeentelijk belastingbeleid* van 13 november 2014 vraagt de gemeenteraad aan het college om voorafgaande aan de Perspectiefnota 2015 (PN) de raad een voorstel aan te bieden over de wijze en vorm van de heffing van de gemeentelijke belastingen, zodat bij de behandeling van deze PN een besluit genomen kan worden over een herziening van de grondslagen van het lokale belastingstelsel.

23 Zie het raadsvoorstel bij de belastingverordeningen 2017 van 10 november 2016.

24 De gemeente bepaalt de tarieven voor woningen en niet-woningen afzonderlijk.

25 Bedacht moet worden dat er bij de categorie niet-woningen sprake is van een grote diversiteit aan vastgoedobjecten. Er zijn agrarische, incurante (bijvoorbeeld scholen) en commerciële objecten, die allemaal hun eigen waardeontwikkeling kennen.

### 1.4.3 Huidige heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur

Volgens artikel 1 van de Verordening op de heffing en invordering van de onroerendezaakbelastingen (OZB) 2017 heft de gemeente onder de naam van de OZB twee directe belastingen te weten:

- "een gebruikersbelasting van degene die bij het begin van het kalenderjaar een onroerende zaak die niet in hoofdzaak tot woning dient, al dan niet krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht gebruikt, verder te noemen: gebruikersbelasting;
- een eigenarenbelasting van degene die bij het begin van het kalenderjaar van een onroerend zaak het genot heeft krachtens eigendom, bezit of beperkt recht, verder te noemen: eigenarenbelasting".

De gemeente hanteert als heffingsmaatstaf de WOZ-waarde van de woning per 1 januari van het vorige kalenderjaar. Deze waarde wordt bepaald conform de Wet Waardering Onroerende Zaken (Wet WOZ). De waarde van een object voor de OZB wijkt af van de WOZ-waarde, wanneer er sprake is van een heffingsuitzondering. Er wordt dan gesproken van de OZB-waarde. Er geldt bijvoorbeeld een verplichte heffingsuitzondering voor kassen van tuinders, die ervoor zorgt dat de waarde van een kas bij de heffing van de OZB buiten beschouwing wordt gelaten. Daarnaast zijn er ook facultatieve heffingsuitzonderingen.

De gemeente Ede hanteert alleen de verplichte heffingsuitzonderingen (zie verder artikel 4 van de verordening over de vrijstellingen).

Het tarief van de OZB bedraagt een percentage van de heffingsmaatstaf, de WOZ-waarde van het object.

Voor de gebruiker van een onroerende zaak, d.w.z. een niet-woning, geldt in Ede in 2017 een tarief van 0,1694%. Voor de eigenarenbelasting gelden er in de gemeente Ede de onderstaande twee tarieven:

- 0,1113%, voor onroerende zaken die in hoofdzaak voor woning dienen;
- 0,2120%, voor onroerende zaken die niet in hoofdzaak tot woning dienen.

Uit de hierboven vermelde tarieven kan opgemaakt worden dat het tarief dat de gemeente hanteert voor de eigenaar van een niet-woning bijna twee keer zo hoog is als voor een eigenaar van een woning. Het tarief voor de gebruikersbelasting voor niet-woningen bedraagt ongeveer 80% van het tarief voor de eigenaar van een niet-woning. Uit het interview dat de commissie met de medewerkers van de afdeling Belastingen heeft gevoerd blijkt dat deze verhouding tussen de OZB-tarieven het gevolg is van vroeger bestaande wettelijke beperkingen, die nu niet langer van toepassing zijn<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> De overheid heeft bij de invoering van de Wet WOZ in de jaren '90 namelijk bepaald dat dat het verschil tussen een eigenaar en een gebruiker maximaal 25 % mocht zijn en tussen woningen en niet-woningen maximaal 20 %.

## Belastingbeleid

### 1.4.4 Beleidsvoornemens afgezet tegen heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur

Het beleid van de gemeente is dat de opbrengst van de OZB ieder jaar - afgezien van inflatoire correcties en een areaaltoename - gelijk blijft. Deze ambitie c.q. beleidsvoornemen is vertaald naar de gehanteerde tarieven. De hoogte van de verschillende tarieven en de verhoudingen tussen de tarieven zijn bij de gemeente, net als bij veel andere Nederlandse gemeenten, historisch bepaald.

De gemeente Ede kiest er voor om eigenaren van niet-woningen zwaarder voor de OZB te belasten dan eigenaren van woningen. Het tarief voor de eigenarenbelasting van een woning bedraagt in 2017 52,5 % van het tarief van de eigenarenbelasting van een niet-woning.

## 1.5 Parkeerbelastingen

### 1.5.1 Schets parkeerbelastingen (art. 225, 234 en 235 Gemw)<sup>27</sup>

De parkeerbelastingen zijn algemene, zakelijke belastingen. De gemeente mag de opbrengst uit de parkeerbelastingen naar eigen inzicht besteden en persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtige hebben geen invloed op de belastingplicht. Er is echter wel een tegenprestatie van de gemeente aan de belasting verbonden.

Bij de parkeerbelastingen is er sprake van twee belastingen: een belasting voor het feitelijk parkeren en een belasting voor een verleende parkeervergunning. De parkeerbelastingen zijn van toepassing op plaatsen waar het parkeren onder bepaalde voorwaarden is toegestaan: zoals op plaatsen met parkeerapparatuur en op vergunninghouderplaatsen.

De parkeerbelastingen zijn in eerste instantie niet bedoeld als inkomstenbron voor de gemeente, maar zijn meer een instrument ter regulering van het parkeren. Door het prijsmechanisme kan het parkeergedrag worden gestuurd. Met de uitvoering van de parkeerbelasting zijn veel kosten gemoeid (denk bijvoorbeeld aan de kosten van de controleurs die er voor zorgen dat de belasting wordt nageleefd). Met de parkeerbelastingen worden veelal net de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van het parkeerbeleid goed gemaakt. In sommige gemeenten levert deze belasting echter wel substantieel geld op. De inkomsten uit de parkeerbelastingen zijn vrij besteedbaar.

<sup>27</sup> *Financiën decentrale overheden*, blz. 34 en *Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing* blz. 141-142.

### 1.5.2 Ambities en beleidsvoornemens

#### Parkeerbeleidsplan Ede

De gemeente wilde met het Parkeerbeleidsplan Ede uit september 2007 de samenhang aangeven tussen de inhoud van haar parkeerbeleid, de financiële haalbaarheid en het draagvlak voor dit beleid. De volgende thema's stonden toen bij het opstellen van het beleidsplan centraal:

- het economisch functioneren van het centrum van Ede en de nevencentra van de dorpen en kernen;
- het vermijden van de parkeeroverlast in de woonwijken;
- en het zo optimaal mogelijk verdelen van de parkeerruimte onder de gebruikers.

Uit een evaluatie van het parkeerbeleid in 2013 bleek dat voldaan was aan de hoofddoelstelling van het plan, namelijk dat er samenhang was gecreëerd tussen de bovengenoemde beleidsaspecten. De gemeente vond het dan ook niet nodig om nieuw beleid op te stellen. In het *Memo uitvoeringsprogramma Parkeren* uit 2013 worden wel enkele aandachts- en actiepunten benoemd. Bijvoorbeeld het meten van de betalingsbereidheid, het aanwijzen van een locatie in Bennekom waar vrachtwagens mogen parkeren en een eenduidig ontheffingsbeleid.

#### Verbetering resultaat parkeerproduct

Het gemeentebestuur besloot in het kader van het traject mEdemaken dat het resultaat van het parkeerproduct met € 500.000,- structureel moest worden verbeterd. De raad gaf toen wel aan het college als kader mee dat dit voornemen niet mocht leiden tot hogere parkeertarieven in het centrum van Ede<sup>28</sup>. Het bureau Spark heeft vervolgens in opdracht van de gemeente onderzocht of, hoe en op welke manier het resultaat van het parkeerproduct kon worden verbeterd.

In de eindrapportage *Quick scan optimalisatie parkeerregulering* uit juni 2015 stelt het bureau dat de gemeente circa € 50.000,- kan besparen op de geldinzameling en het onderhoud van apparatuur.

Spark ziet daarnaast de volgende mogelijkheden om de baten van het parkeerproduct structureel te vergroten:

- het fiscaliseren van de gemeentelijke slagboomparkeerterreinen. De gemeente hoeft zo niet langer 21 % btw van de parkeerinkomsten aan de fiscus af te dragen. De gemeente moet dan wel de slagbomen bij de parkeerterreinen weghalen en de betaling regelen via ticketautomaten; dat wil zeggen er moet voortaan vooraf voor het parkeren betaald worden. Spark verwacht dat deze maatregel de gemeente € 243.000,- per jaar oplevert;
- het fiscaliseren van de vergunninghoudersgebieden. Dat wil zeggen het invoeren van betaald parkeren. Deze maatregel levert volgens het bureau € 50.000,- per jaar op;
- het gelijk trekken van het tarief voor de parkeerterreinen (op dat moment € 1,76 per uur) met het tarief voor het op de straat parkeren (€ 2,- per uur). Wanneer de gemeente kiest voor één parkeertarief voor alle betaald parkeerplaatsen, uitgaande van een tarief van € 2,- per uur, levert dit de gemeente volgens Spark € 120.000,- aan extra parkeerinkomsten op;

<sup>28</sup> Zie de motie *Parkeergelden* die de gemeenteraad van Ede heeft aangenomen bij de behandeling van de Programmabegroting 2015-2018.

## Belastingbeleid

- het fiscaliseren van de parkeerterreinen op het bedrijventerrein A12 (Spark verwacht dat dit € 32.000,- per jaar oplevert);
- het verhogen van de vergunningtarieven. Wanneer de gemeente besluit het tarief van een bewonersvergunning naar € 100,- per kalenderjaar te verhogen levert dit naar verwachting € 120.000 per jaar op.

Het bureau Spark verwacht dat - wanneer de gemeente alle voorgestelde maatregelen doorvoert - het resultaat van het parkeerproduct structureel verbetert met € 615.000,- per jaar<sup>29</sup>.

In het memo *Quick scan optimalisatie parkeerregulering* uit juni 2015 staat dat de gemeente, wil zij het advies van het bureau Spark opvolgen, wel enkele bestuurlijke keuzes moet maken. Bijvoorbeeld het wel of niet langer hanteren van het uitgangspunt van een kostenneutrale begroting en het niet meer ontmoedigen van het op de straat parkeren (vooraf betalen).

Begin 2016 haalde de gemeente naar aanleiding van het advies van Spark de slagbomen van de gemeentelijke parkeerterreinen weg en plaatste op de parkeerterreinen parkeerautomaten. Mensen die hun auto op deze terreinen wilden parkeren moesten voortaan vooraf betalen of achteraf betalen met een parkeerapp.

### Stimuleringsmaatregelen parkeren Ede centrum

Het bureau Goudappel Coffeng heeft in de eerste maanden van 2016 - in opdracht van het college van de gemeente Ede, de Stichting Binnenstadmanagement Ede en Q-park - een parkeeronderzoek uitgevoerd naar de relatie tussen de hoogte van het parkeertarief en het bezoek aan het centrum van Ede. Uit het onderzoek bleek dat de bezoekers van het centrum van Ede het nieuw ingestelde parkeerregime negatief ervoeren. Sinds de invoering van het vooraf betalen op de parkeerterreinen gingen steeds minder mensen hun auto op de straat en de parkeerterreinen parkeren. Men week steeds vaker uit naar Q-park.

In het memo bij de onderzoeksrapportage van het bureau Goudappel Coffeng, het memo *Onderzoek relatie tussen parkeren en het bezoek aan het centrum* worden enkele voorstellen beschreven om het parkeren op straat en de terreinen voor de bezoekers van het centrum aantrekkelijker te maken. Met de voorstellen c.q. de parkeermaatregelen beoogt de gemeente het parkeren in Ede simpeler, duidelijker en betaalbaarder te maken. De maatregelen sluiten aan bij het programma Levendig Centrum<sup>30</sup>.

De gemeente heeft in 2016 en 2017 - mede op basis van de uitkomsten van het onderzoek van Goudappel Coffeng - allerlei maatregelen getroffen om het parkeren in het centrum van Ede te stimuleren<sup>31</sup> en het centrum te verlevendigen<sup>32</sup>. Qua aantrekkelijkheid

29 De gemeente heeft inmiddels besloten om enkele van de door Spark voorgestelde maatregelen, het betreft het fiscaliseren van de belanghebbenden gebieden en het gelijk trekken van het tarief voor de parkeerterreinen met het tarief voor het op straat parkeren, niet door te voeren.

30 Het programma Levendig Centrum bevat allerlei maatregelen om de aantrekkelijkheid van het centrum van Ede te vergroten.

31 De gemeenteraad heeft voor het treffen van deze maatregelen jaarlijks een budget van € 340.000,- beschikbaar gesteld. Zie ook het amendement Impuls parkeren Ede Centrum en het amendement *Wijziging tijden waarop betaald parkeren van kracht is* van 7 juli 2016.

32 De gemeente besluit verder het advies van het bureau Spark niet langer te volgen.

## Belastingbeleid

en bereikbaarheid moet het centrum van Ede volgens de gemeente kunnen concurreren met de centra van de omliggende gemeenten. Volgens de beleidsmedewerker Parkeren is in het centrum van Ede voldoende parkeergelegenheid. Het parkeerbeleid in het centrum heeft dus niet als primair doel om het parkeren in het centrum te reguleren.

In 2016 zijn de kosten van een dagkaart voor het parkeren in het centrum verlaagd van € 12,80 naar € 5,-<sup>33</sup>. Met ingang van 1 juli 2017 zijn daarnaast de onderstaande maatregelen inwerking getreden:

- de kosten van een dagkaart zijn verder verlaagd (van € 5,- naar € 4,-);
- voor de eerste 10 minuten parkeren in het centrum geldt een starttarief van € 0,20;
- vanaf 18.00 is parkeren in het centrum gratis;
- het betaald parkeren op zondag gaat niet door (dit was gepland voor 2018);
- ten slotte wordt er een bezoekersregeling voor de bewoners van het centrum van Ede ingevoerd<sup>34</sup>.

In het voorjaar 2018 verschijnt er een parkeervisie. De parkeervisie moet richting geven aan het toekomstig parkeerbeleid en de inrichting van het parkeerbeheer. De gemeente wil de ambities en beleidsvoornemens uit de parkeervisie tot uiting laten komen in een nieuwe verordening.

### 1.5.3 Huidige heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur

De gemeente heft zowel een belasting voor het feitelijk parkeren als een belasting voor een verleende parkeervergunning (zie artikel 2 van de verordening).

In artikel 4 van de Verordening op de heffing en de invordering van de parkeerbelastingen 2017 van de gemeente Ede staat dat de heffingsmaatstaf, het belastingtarief en het belastingtijdvak zijn vermeld in de bij de verordening behorende en daarvan deel uitmakende tarieventabel (zie hieronder tabel 1).

De Gemw kent vier heffingsmaatstaven voor de parkeerbelastingen: de parkeertijd (dit betreft het tijdstip van parkeren), de parkeerduur, de ingenomen oppervlakte en de ligging van de terreinen of weggedeelten. De gemeente Ede heeft gekozen voor een combinatie van de heffingsmaatstaven parkeertijd, parkeerduur en de ligging van de terreinen of weggedeelten. Zo is het parkeren in het centrum van Ede vanaf 1 juli 2017 op zondag gratis. Uit de tarieventabel hieronder is verder op te maken, dat hoe langer iemand zijn auto parkeert op één van de onderstaande locaties, hoe meer hij moet betalen. Hierbij geldt wel een maximum (het tarief van de dagkaart). Verder geldt voor het Raadhuisplein een maximale parkeerduur van 40 minuten.

<sup>33</sup> Verwezen wordt naar de motie Maximalisatie dagtarief, die de gemeenteraad tijdens de behandeling van de Perspectiefnota 2017-2020 heeft aangenomen.

<sup>34</sup> Verwezen wordt naar het raadsvoorstel *Vaststellen Parkeerverordening 2017 en de Wijzigingsverordening parkeerbelastingen 2017*.

## Belastingbeleid

**Tabel 1: Tarieventabel parkeerbelastingen behorende bij de Verordening parkeerbelastingen 2017 gemeente Ede**

<i>In het gebied:</i>	<i>Bij parkeerapparatuur geschikt voor een parkeertijd van:</i>	<i>Per tijdseenheid van:</i>	<i>Bedrag:</i>
Molenstraat (Marktstraat)	onbeperkt	3,4 minuten	€ 0,10
Molenstraat (Driehoek)	onbeperkt	3,4 minuten	€ 0,10
Grotestraat (noord)	onbeperkt	3,4 minuten	€ 0,10
Maanderweg	onbeperkt	3,4 minuten	€ 0,10
Notaris Fischerstraat	onbeperkt	3,4 minuten	€ 0,10
Posthoornstraat	onbeperkt	3,4 minuten	€ 0,10
Raadhuisplein	40 minuten	3,4 minuten	€ 0,10
Raadhuisplein (de Doelen)	onbeperkt	3,4 minuten	€ 0,10
Bergstraat	onbeperkt	3,4 minuten	€ 0,10
Bunschoterweg	onbeperkt	3,4 minuten	€ 0,10
Kuiperplein	onbeperkt	3,4 minuten	€ 0,10
Bunschoterplein	onbeperkt	3,4 minuten	€ 0,10
Van Dijkeplein	onbeperkt	3,4 minuten	€ 0,10
Het minimumtarief per parkeerhandeling bedraagt voor alle locaties			€ 0,10
Het tarief voor een dagkaart bedraagt:			€ 5,00

Als gevolg van de Wijzigingsverordening parkeerbelastingen 2017 zijn de onderstaande drie wijzigingen in de tarieventabel behorende bij de Verordening parkeerbelastingen 2017 doorgevoerd:

- voor alle onderstaande locaties geldt per parkeerhandeling de eerste tien minuten een starttarief van € 0,20;
- het minimumtarief per parkeerhandeling is afgeschaft;
- het tarief voor een dagkaart wordt verlaagd van € 5,- naar € 4,-<sup>35</sup>.

Voor wat betreft de parkeervergunningen maakt de gemeente onder meer onderscheid tussen een bewonersparkeervergunning en een zakelijke parkeervergunning. Bij de parkeervergunningen hanteert de gemeente - net als bij de parkeerbelastingen - de heffingsmaatstaven parkeertijd, parkeerduur en de ligging van de terreinen of weggedeelten.

Zo bedraagt een bewonersparkeervergunning als bedoeld in artikel C, lid 2, onderdeel a. van de geldende parkeerverordening per kalendermaand € 6,55. Voor het Kuiperplein is het tarief per kalendermaand echter € 15,70.

Bij de zakelijke vergunningen geldt er voor zowel de parkeerzone Ede Centrum als buiten het centrum, per kalendermaand, een doordeweeks (maandag t/m vrijdag) tarief en een weektarief (maandag t/m zondag).

Het tarief dat de gemeente in 2017 hanteert voor de kosten van de naheffingsaanslag (zie artikel 10 van de belastingverordening) is conform het wettelijk geldende maximale tarief, namelijk € 61,-.<sup>36</sup>

De gemeente verleent bij de invordering van de parkeerbelasting geen kwijtschelding (zie artikel 10 van de verordening).

<sup>35</sup> Zie de Wijzigingsverordening parkeerbelastingen 2017 die de gemeenteraad van Ede op 1 juni 2017 heeft vastgesteld.

<sup>36</sup> Zie de Regeling tot wijziging van het Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen van 30 augustus 2016.

## Belastingbeleid

### 1.5.4 Beleidsvoornemens afgezet tegen heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur

De ambities en beleidsvoornemens die het gemeentebestuur heeft ten aanzien van het parkeren en parkeerbeheer komen voor een deel terug in de heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur van de parkeerbelastingen.

Zo wil de gemeente met het lage tarief voor de dagkaart (dit was €12,80 en is nu € 4,- per dag) het langverblijf in het centrum stimuleren. De gemeente verwacht dat de kortparkeerder met het starttarief van € 0,20, dit tarief geldt voor de eerste 10 minuten, een snelle boodschap kan doen. Vanaf 2018 wordt het gratis parkeren op zondag gecontinueerd en de geplande verhoging van de bewonersparkeervergunningen wordt niet (volledig) doorgevoerd.

Verder komt uit dit onderzoek naar voren dat de gemeente een deel van de geplande maatregelen om het parkeren in het centrum van Ede te stimuleren en te reguleren nog niet heeft doorgevoerd. Daarnaast is de beoogde verbetering van het resultaat van het parkeerproduct niet gerealiseerd.

## 1.6 Overige belastingen

### 1.6.1 Schets overige belastingen

#### Forensenbelasting (art. 223 Gemw)<sup>37</sup>

De gemeente kan deze belasting heffen van niet-inwoners die in een jaar meer dan negentig keer in de gemeente overnachten of er meer dan negentig dagen per jaar voor zichzelf of voor hun gezin een gemeubileerde woning beschikbaar houden. De forensenbelasting kan onder meer worden geheven naar een vast bedrag per woning, naar de vloeroppervlakte van de gemeubileerde woning, naar de waarde in het economische verkeer of de WOZ-waarde van de woning aan het begin van het kalenderjaar. In de wet is een uitzondering gemaakt voor mensen die in een ziekenhuis of een andere zorginstelling worden verpleegd of verzorgd. De belasting vertoont enige overlap met de toeristenbelasting (zie hierna).

De inkomsten uit de forensenbelasting zijn vrij besteedbaar. Bij deze belasting speelt zowel de inkomstenfunctie als de regulerende functie een rol. Met deze belasting is een afweging mogelijk tussen de kosten en de baten van de gemeentelijke voorzieningen en streeft de gemeente er na om de woningvoorraad zoveel mogelijk beschikbaar te houden voor de inwoners van de gemeente. De slaapforensenbelasting kent vanwege de bewijsproblematiek hoge uitvoeringskosten.

#### Toeristenbelasting (art. 224 Gemw)<sup>38</sup>

De toeristenbelasting komt in twee varianten voor: de gewone toeristenbelasting en de watertoeristenbelasting. De eerste variant heeft betrekking op het verblijf van niet-ingezetenen binnen de gemeente in hotels, pensions, vakantiehuisjes, caravans etc.

<sup>37</sup> Zie Financiën decentrale overheden, blz. 37 en Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing, blz. 127.

<sup>38</sup> Financiën decentrale overheden, blz. 35 en Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing, blz. 135.

## Belastingbeleid

De tweede variant heeft betrekking op het verblijf van niet-ingezetenen op vaartuigen in de gemeentelijke vaarwateren. De opbrengst van deze belasting behoort tot de algemene middelen; de gemeente is dus niet verplicht om de inkomsten uit de toeristenbelasting te besteden aan toerisme gerelateerde activiteiten. De gemeente kan ieder verblijf, ook een niet-toeristisch verblijf, belasten.

Het betreft een algemene verblijfsbelasting. De opbrengst van de belasting vloeit naar de algemene middelen van de gemeente. De gemeente kan de belasting gebruiken om een deel van de lokale lasten te verhalen op de bezoekers van de gemeente.

### Hondenbelasting (art. 226 Gemw)<sup>39</sup>

Deze belasting is één van de oudste van de nu nog bestaande belastingen van ons land. De belasting wordt al vermeld in de eerste Gemw uit 1851. De belasting is ooit ingevoerd om het aantal honden en om de hondsdolheid tegen te gaan. Nu behoort de opbrengst uit de hondenbelasting tot de algemene middelen en is het vooral een dekkingsmiddel. De opbrengst van de belasting hoeft dus niet besteed te worden aan het opruimen van hondenpoep. Gemeenten mogen de hondenbelasting echter wel het karakter van een bestemmingsheffing geven.

Bij de hondenbelasting speelt (in enige mate) de regulerende functie een rol. Daarnaast speelt bij deze belasting ook het uitgangspunt van de horizontale rechtvaardigheid en in mindere mate het profijtbeginsel een rol. De uitvoeringskosten van deze belasting zijn in het algemeen relatief hoog.

### Reclamebelasting (art. 227 Gemw)<sup>40</sup>

De gemeente kan openbare aankondigingen, die vanaf de openbare weg kunnen worden gezien, via deze belasting belasten. De uitvoeringskosten van de belasting zijn hoog; de opbrengsten doorgaans laag. De belasting kan gebruikt worden als sturingsinstrument om opzichtige reclameborden, lichtbakken of uitstallingen tegen te gaan. Er zijn maar weinig gemeenten die een reclamebelasting kennen.

De reclamebelasting betreft een algemene opbrengst beogende belasting. De reclamebelasting kan ook gezien worden als een zakelijke belasting op openbare aankondigingen, die zichtbaar zijn vanaf de openbare weg.

Verschillende gemeenten heffen de reclamebelasting op uitsluitend voorwerpen in het centrum van de gemeente. De opbrengst van de belasting dient dan bijvoorbeeld ter dekking van de kosten van infrastructurele voorzieningen in het centrum of als voeding van een ondernemersfonds waaruit bepaalde uitgaven in een bepaald gebied worden bekostigd.

---

39 *Financiën decentrale overheden*, blz. 36 en Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing, blz. 153-154.

40 *Financiën decentrale overheden*, blz. 37 en Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing, blz. 157-158.

## Belastingbeleid

### Precariobelasting (art. 228 Gemw)<sup>41</sup>

Deze belasting kan geheven worden over het hebben van voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond. Denk bijvoorbeeld aan: reclameborden, winkeluitstallingen en terrassen van cafés op gemeentegrond. Sommige zaken kunnen via een reclamebelasting of via een precariobelasting worden belast.

De opbrengst van deze belasting vloeit naar de algemene middelen van de gemeente en dient een zuiver fiscaal doel. De gemeente kan de belasting heffen met als doel het tegen gaan van vervuiling van de openbare ruimte. Bij deze belasting speelt de inkomstenfunctie en regulerende functie een rol.

Het kabinet Rutte II heeft de precariobelasting op nutsbedrijven per 1 juli 2017 afgeschaft. Voor gemeenten die op 10 februari 2016<sup>42</sup>, zoals gemeente Ede, een verordening met tarief hadden vastgesteld voor precariobelasting op kabels en leidingen geldt echter een overgangstermijn tot 1 januari 2022.

### 1.6.2 Ambities en beleidsvoornemens

#### Forensenbelasting

De gemeente kan een slaap- of een woonforensenbelasting heffen (zie hierna ook bijlage V Essentialia gemeentelijke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten). De gemeente heeft vanwege praktische redenen, in verband met de bewijsproblematiek, gekozen voor een woonforensenbelasting. De gemeente ziet de forensenbelasting als een algemeen dekkingsmiddel (de middelen zijn immers vrij besteedbaar). De gemeente heeft de belasting waarschijnlijk ooit ingevoerd, omdat een woonforens, net als een inwoner van Ede, gebruik maakt van de gemeentelijke voorzieningen en de gemeente voor een woning van een woonforens een lagere bijdrage uit het Gemeentefonds ontvangt (aangezien de woonforens gedurende het jaar niet permanent in zijn woning woont).

#### Toeristenbelasting

De gemeenteraad van Ede heeft er destijds voor gekozen om hotelovernachtingen zwaarder te belasten dan de andere overnachtingen. De raad wilde namelijk een vrijstelling voor schoolkampen en de scouting. De gemeente heeft toen met het hogere tarief voor hotelovernachtingen het bedrag, dat zij door de vrijstellingen misliep, gecompenseerd.

Zie verder artikel 7 van de belastingverordening.

#### Hondenbelasting

De gemeenteraad van Ede heeft op 13 november 2014, bij de behandeling van de Programmabegroting 2015-2018, een motie over de hondenbelasting aangenomen waarin de raad aan het college vraagt om de hoogte van de hondenbelasting terug te brengen tot de kosten van het hondenbeleid. Verder wordt in de motie geconstateerd dat het voor het maatschappelijk draagvlak raadzaam is als deze belasting slechts gebruikt wordt voor de uitvoering van een zichtbaar hondenbeleid door de wijkteams.

41 *Financiën decentrale overheden*, blz. 36 en Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing, blz. 163-164.

42 Dit was de datum waarop minister Plasterk het wetsvoorstel voor afschaffing van de precariobelasting aankondigde.

## Belastingbeleid

Bij de behandeling van de Perspectiefnota 2016-2019 op 9 juli 2015 nam de raad een amendement over de hondenbelasting met dezelfde strekking aan.

Het college heeft naar aanleiding van de bovengenoemde motie en het amendement een inschatting gemaakt van de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van het hondenbeleid<sup>43</sup>. De opbrengsten van de belasting zijn vervolgens naar het niveau van deze kosten naar beneden bijgesteld.

De gemeente Ede heeft deze belasting waarschijnlijk ooit ingevoerd om het hondenbezit te reguleren.

### Reclamebelasting

De gemeente Ede heft in het centrum van Ede een reclamebelasting. De gemeente heft de belasting op verzoek van de Stichting Binnenstadmanagement (SBE) en sluisde de opbrengsten van de belasting, na aftrek van de perceptiekosten<sup>44</sup>, vervolgens door naar de stichting. Uit de opbrengst van de belasting worden voorzieningen voor de winkeliers uit het centrum bekostigd<sup>45</sup>.

### Precariobelasting

De gemeenteraad van Ede heeft op 9 juli 2015, bij de behandeling van de Perspectiefnota 2016-2019, besloten tot het invoeren en heffen van een precariobelasting in de gemeente Ede.

Tijdens deze raadsvergadering heeft de raad het amendement *Lastenverlichting voor de Edese burger* aanvaard. In het dictum van het amendement staat dat bij de invoering van de precariobelasting tegelijkertijd de onroerendezaakbelasting voor woningeigenaren in 2016 en 2017 met 25 % van de geraamde opbrengsten van de precariobelasting moet worden verlaagd (het gaat om een totale verlaging van de OZB van € 1,5 miljoen).

Op 12 november 2015 heeft de raad van Ede de Verordening op de heffing en invordering van de precariobelasting kabels en leidingen 2016 vastgesteld.

Bij de behandeling van de verordening heeft de raad de motie *Stimulering duurzaamheid* aangenomen. In de motie wordt het college verzocht om partijen die een bijdrage leveren aan de ambitie van de gemeente op het gebied van duurzaamheid, zoals die beschreven is in de nota Duurzaamheid, te compenseren voor de precariobelasting<sup>46</sup>.

De gemeente heeft de precariobelasting ingevoerd, omdat zij met de opbrengsten van deze belasting de financiële robuustheid van de gemeente wil vergroten. De opbrengsten van de belasting fungeren nu voor een groot deel als voeding van het fonds Investing Impuls Ede<sup>47</sup>.

43 De gemeente schatte destijds de kosten van het hondenbeleid op circa € 330.000,-.

44 Dit betreft de kosten die de gemeente maakt om de reclamebelasting te heffen en in te vorderen en die zij maakt in verband met het afhandelen van bezwaar- en beroepsschriften en het jaarlijks opstellen van de verordening.

45 Het gaat hier om de activiteiten van de SBE (denk bijvoorbeeld aan de kosten van promotiemateriaal, kerstverlichting en de sinterklaasoptocht).

46 De commissie heeft niet onderzocht of deze partijen momenteel worden gecompenseerd voor de precariobelasting.

47 De uitvoering van de beleidsspeerpunten (zoals bijvoorbeeld Food) van het huidige gemeentebestuur wordt uit dit fonds bekostigd. Zie verder ook het raadsvoorstel invoering precarioheffing van 6 oktober 2015.

### 1.6.3 Huidige heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur

#### Forensenbelasting

In artikel 2 van de Verordening op de heffing en de invordering van de forensenbelasting 2016 staat dat de gemeente Ede onder de naam van de forensenbelasting een directe belasting heft van natuurlijke personen die in de gemeente, zonder dat zij daar een hoofdverblijf hebben, meer dan 90 dagen van het belastingjaar voor zichzelf of voor hun gezin een woning<sup>48</sup> beschikbaar houden.

De gemeente stelt, conform de Gemw, art. 223, lid 2, de volgende personen vrij van deze belasting:

- degene die tijdelijk een openbare betrekking waarneemt;
- degene die vergaderingen bijwoont van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, waarvan deze persoon het lidmaatschap bekleedt;
- degene die op last van of als gevolg van een bevel van de overheid buiten de gemeente van zijn hoofdverblijf verblijft.
- 

De woonforensenbelasting kan volgens de wet geheven worden naar een vast bedrag per woning, naar de vloeroppervlakte van de gemeubileerde woning, naar de waarde in het economisch verkeer of naar de WOZ-waarde van de woning aan het begin van het kalenderjaar.

Bij de gemeente Ede wordt de belasting geheven naar de waarde in het economisch verkeer.

In artikel 223 van de Gemw wordt niet iets vermeld over de tariefvaststelling; een vorm van tariefdifferentiatie is in beginsel volgens de wet wel mogelijk. Hierbij moet de gemeente zich natuurlijk wel houden aan de rechtsbeginselen en het verbod op de heffing naar draagkracht (art. 219, lid 2 Gemw).

Bij de woonforensenbelasting is tariefdifferentiatie mogelijk naar de vloeroppervlakte van de gemeubileerde woning of naar waardeklassen (bij hantering van de waarde in het economisch verkeer).

In Ede is het belastingtarief dat de dat voor een woonforens geldt afhankelijk van de waardeklasse waarin zijn woning valt. Zie de tabel hieronder.

**Tabel 2: Belastingtarief woonforensenbelasting gemeente Ede**

<i>Waardeklasse</i>	<i>Belastingtarief (belastingjaar 2016)</i>
Minder dan € 87.000,-	€ 200,56
€ 87.000,- of meer, doch minder dan € 122.000,-	€ 381,29
€ 122.000,- of meer, doch minder dan € 243.000,-	€ 572,88
€ 243.000,- of meer	€ 773,36

Het is onduidelijk hoe de bovenstaande waardeklassen in het verleden zijn bepaald.

De gemeente verleent bij haar invordering van de forensenbelasting geen kwijtschelding (zie artikel 10 van de verordening).

<sup>48</sup> Het gaat meestal om een recreatiewoning.

## Belastingbeleid

### Toeristenbelasting

In artikel 2 van de Verordening op de heffing en de invordering van de toeristenbelasting 2017 staat dat de gemeente onder de naam van de toeristenbelasting een directe belasting heft: "voor het houden van verblijf met overnachting binnen de gemeente tegen een vergoeding in welke vorm dan ook door personen die niet als ingezetene met een adres in de gemeente Ede in de basisregistratie persoonsgegevens zijn ingeschreven".

De heffingsmaatstaf van de toeristenbelasting is in Ede, conform de wet, het aantal overnachtingen. Bij het bepalen van het aantal overnachtingen kan de gemeente uitgaan van het werkelijk aantal overnachtingen (het aantal overnachtingen is in dit geval het aantal overnachtende personen maal het aantal nachten) of een forfait. In de Ede is er sprake van een forfait voor kampeermiddelen op vaste standplaatsen en een forfait voor arrangementen voor kampeermiddelen op seizoenplaatsen of toeristische plaatsen (zie verder artikel 6 van de belastingverordening).

Het tarief dat een gemeente hanteert bij de toeristenbelasting is doorgaans een vast bedrag per overnachting of etmaal of een percentage van de overnachtingsprijs. De gemeente Ede heeft gekozen voor een vast tarief per overnachting. Volgens artikel 7 van de verordening bedraagt het tarief per overnachting in Ede in 2017 € 1,09. Voor een hotelovernachting is dit € 1,45.

In artikel 224 van de Gemw zijn geen verplichte vrijstellingen voor de toeristenbelasting opgenomen. De gemeente Ede stelt de onderstaande verblijven/personen vrij van de toeristenbelasting:

- een persoon die verblijft in een toegelaten instelling (zie artikel 5, eerste lid van de Wet toelating zorginstellingen);
- een vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijft (zie o.m. artikel 29, eerste lid van de Vreemdelingenwet 2000);
- degene die verblijf houdt in een gemeubileerde woning en die daarvoor forensenbelasting is verschuldigd;
- een minderjarige die in de gemeente verblijft en deelneemt aan een schoolwerkweek of scoutingskamp;
- een begeleider van de hierboven genoemde minderjarige.

De gemeente verleent voor deze belasting geen kwijtschelding (zie artikel 12 van de verordening).

### Hondenbelasting

Volgens artikel 1 van de *Verordening op de heffing van de invordering van de hondenbelasting 2017* heft de gemeente Ede onder de naam hondenbelasting een directe belasting "ter zake van het houden van een hond binnen de gemeente".

Volgens de wet moet de gemeente de belasting heffen naar het aantal honden. Een andere heffingsmaatstaf is niet toegestaan. De gemeente kan dus niet naar de soort hond hondenbelasting heffen. De gemeente kan bij het heffen van deze belasting uitgaan van een proportioneel, progressief of degressief tarief. Wanneer er voldaan is aan het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel is een tariefdifferentiatie naar de categorieën van hondenhouders mogelijk.

Een houder van een hond in Ede betaalt in 2017 voor de eerste hond € 32,52. Voor een tweede hond en voor iedere hond boven dit aantal is hij € 48,60 per hond aan hondenbelasting verschuldigd.

## Belastingbeleid

De gemeente stelt o.m. de volgende honden vrij van de hondenbelasting:

- blindengeleidehonden;
- gehandicaptenhulphonden;
- honden die in een hondenasiel verblijven;
- die jonger zijn dan drie maanden en die samen met de moederhond worden gehouden.

Kwijtschelding kan verleend worden voor de enige, of de eerste hond.

### Reclamebelasting

In artikel 3 van de Verordening op de heffing en de invordering van de reclamebelasting 2017 staat dat de gemeente onder de naam de reclamebelasting een directe belasting heft "ter zake van openbare aankondigingen zichtbaar vanaf de openbare weg".

In de Gemw is voor de reclamebelasting geen verplichte heffingsmaatstaf voorgeschreven. De gemeente kan dus in principe zelf de heffingsmaatstaf bepalen, maar zij moet hierbij wel rekening houden met het verbod van heffing naar draagkracht.

De Gemw schrijft ook geen tarief voor. De gemeente kan bijvoorbeeld kiezen voor een vast tarief per openbare aankondiging of voor een tarief naar de grootte van de openbare aankondiging.

De gemeente Ede heft, volgens artikel 5 van de verordening, de belasting "per onroerende zaak voor één of meer openbare aankondigingen die zijn aangebracht".

In de verordening is sprake van twee tarieven. In het kernwinkelgebied hanteert de gemeente een tarief van € 698,04; in het aanloopgebied een tarief van € 523,56.

De gemeente heeft een aantal openbare aankondigingen vrijgesteld van de reclamebelasting. Bijvoorbeeld openbare aankondigingen "die kunnen worden aangemerkt als algemene bewegwijzering waarmee een algemeen belang wordt gediend". Zie verder artikel 9 van de verordening.

De gemeente verleent voor de invordering van de reclamebelasting geen kwijtschelding (zie artikel 11 van de verordening).

### Precariobelasting

Artikel 2 van de Verordening op de heffing en de invordering van een precariobelasting op kabels en leidingen 2016 vermeldt dat de gemeente Ede onder de naam precariobelasting een directe belasting heft "ter zake van het hebben van kabels en leidingen onder, op of boven de openbare dienst bestemde gemeentegrond".

Mogelijke heffingsmaatstaven die de gemeente kan hanteren bij deze belasting zijn: per onderwerp, naar de oppervlakte of de lengte van het voorwerp. Een gemeente kan ook de mate waarin een voorwerp opvalt als heffingsmaatstaf kiezen.

De Gemw schrijft geen tarief voor. Een gemeente kan een vast tarief per voorwerp of een gedifferentieerd tarief, naar bijvoorbeeld de grootte of de aard van het voorwerp, hanteren.

De gemeente Ede hanteert een tarief van € 3,- per strekkende meter p/j voor het hebben van leidingen, kabels en buizen onder, op of boven de openbare dienst bestemde gemeentegrond (zie artikel 5 van de verordening).

## Belastingbeleid

De gemeente heft deze belasting volgens artikel 4 van de verordening niet wanneer er sprake is van het hebben van:

- "kabels en leidingen, indien de gemeente ter zake van het gebruik van de voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond waarop de kabels en leidingen zich bevinden een recht heeft op grond van artikel 229, eerste lid, onderdeel a, van de Gemw, dan wel een privaatrechtelijke vergoeding is overeengekomen;
- kabels en leidingen, waarvan de gemeente genothebende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht is, met uitzondering van kabels en leidingen die in gebruik zijn bij een derde;
- buizen in de grond ten behoeve van de inzameling, het transport en de lozing van afvalwater, hemelwater, grondwater en oppervlaktewater".

In het raadsvoorstel *invoering precarioheffing* staat dat de gemeente verwacht dat de netbeheerders de precariobelasting van de gemeente Ede zullen doorberekenen aan hun klanten. De verwachting is dat de meeste netbeheerders de belasting regionaal of landelijk doorbelasten aan hun klanten. Sommige netbeheerders berekenen deze lasten waarschijnlijk één op één door aan de Edese burger<sup>49</sup>. Het college heeft onderzocht of deze laatste partijen uitgesloten konden worden voor de precariobelasting. Uit een ingewonnen juridisch advies bleek dat een uitsluiting in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

De gemeente verleent geen kwijtschelding voor de invordering van de precariobelasting (zie artikel 11 van de verordening).

### 1.6.4 Beleidsvoornemens afgezet tegen heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur

#### Forensenbelasting

De gemeente heeft geen beleidsvoornemens ten aanzien van de forensenbelasting geformuleerd. De gemeente ziet de opbrengsten van deze belasting als een algemeen dekkingsmiddel.

#### Toeristenbelasting

Het beleidsvoornemen van de gemeente om hotelovernachtingen zwaarder te belasten dan andere overnachtingen komt tot uitdrukking in de gehanteerde tarievenstructuur.

#### Hondenbelasting

Een meerderheid van de gemeenteraad van Ede vond het in 2014 en 2015 wenselijk - en heeft toen ook zo besloten - dat de opbrengsten van de hondenbelasting niet meer bedragen dan de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van het hondenbeleid (denk bijvoorbeeld aan de aanleg van uitlaatveldjes). Naar aanleiding van deze wens c.q. dit besluit van de raad zijn de opbrengsten en de tarieven van de hondenbelasting vervolgens naar beneden bijgesteld.

#### Reclamebelasting

De gemeente Ede c.q. de SBE financiert met de opbrengsten uit de reclamebelasting voorzieningen voor winkeliers in het centrum van Ede. Dit beleidsvoornemen komt tot uiting in de gehanteerde tarievenstructuur: de gemeente hanteert namelijk in het kernwinkelgebied een hoger tarief dan in het aanloopgebied.

<sup>49</sup> Uit het interview met de medewerkers van de afdeling Belastingen kwam naar voren dat dit o.m. voor Vitens geldt.

## Belastingbeleid

### **Precariobelasting**

De gemeente heeft geen beleidsvoornemens ten aanzien van de precariobelasting geformuleerd. Het gemeentebestuur beschouwt deze belasting als een extra inkomstenbron voor de gemeente Ede, waarmee zij de financiële robuustheid van de gemeente kan vergroten.

## 2. Bestemmingsheffingen gemeente Ede

### 2.1 Inleiding

De rekenkamercommissie behandelt in dit hoofdstuk alleen die bestemmingsheffingen die de gemeente Ede momenteel heft, d.w.z. de rioolheffingen en de afvalstoffenheffing.

De rekenkamercommissie beschrijft in dit hoofdstuk de beleidsvoornemens van de gemeente Ede ten aanzien van haar bestemmingsheffingen en de ambities en beleidsvoornemens die zij met deze heffingen wil realiseren. De commissie heeft voor het in kaart brengen van deze ambities en beleidsvoornemens de (actuele) beleidsdocumenten op het terrein van desbetreffende gemeentelijke bestemmingsheffingen bestudeerd en gesprekken gevoerd met de inhoudelijk verantwoordelijke ambtenaren.

De commissie heeft ook onderzocht welke heffingsmaatstaven en tarieven de gemeente momenteel hanteert bij haar bestemmingsheffingen en of deze voldoen aan de wet- en regelgeving.

Ten slotte zet de commissie de in dit hoofdstuk beschreven ambities en beleidsvoornemens af tegen de huidige tarieven en heffingsmaatstaven. De commissie is nagegaan in hoeverre deze ambities en beleidsvoornemens zijn vertaald in de gehanteerde heffingsmaatstaven en tarieven.

Voor de essentialia van de bestemmingsheffingen en rechten wordt verwezen naar bijlage V. Voor de vragen, die in deze bijlage worden beantwoord, zie hiervoor paragraaf 1.1.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens de rioolbestemmingsheffingen (paragraaf 2.2) en de afvalstoffenheffing (paragraaf 2.3) behandeld.

### 2.2 Rioolbestemmingsheffingen

#### 2.2.1 Schets rioolbestemmingsheffing

**(artikel 228a Gemw, Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken en de Wet materiële belastingbepalingen)<sup>50</sup>**

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inzameling en het transport van het stedelijk afvalwater, voor de afvoer van het hemelwater en voor het grondwaterbeheer. De gemeente mag de kosten hiervan aan de burgers en bedrijven doorberekenen via een rioolheffing. De opbrengst uit de rioolheffing is geormerkt en mag alleen gebruikt worden voor het gemeentelijke waterbeheer. De begrote opbrengsten mogen de begrote kosten van het waterbeheer niet overschrijden. De werkelijke opbrengsten kunnen incidenteel wel hoger zijn dan de gerealiseerde kosten.

<sup>50</sup> *Financiën decentrale overheden*, blz. 38 en *Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing*, blz. 179.

## Belastingbeleid

Het is niet altijd duidelijk welke kosten gedekt mogen worden uit de rioolheffing. De gemeente moet de toegerekende kosten goed kunnen verantwoorden, want de rechter kan anders de belastingverordening onverbindend verklaren. Dit geldt voor alle bestemmingsheffingen. De rioolheffing heeft het rioolrecht vervangen en is in de jaren 2008/2009 geleidelijk ingevoerd. Vanaf 2010 kan de gemeente als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken alleen nog de nieuwe rioolheffing heffen. Het rioolrecht was een retributie; uit de opbrengst van deze heffing konden alleen activiteiten worden bekostigd die de individuele belastingplichtige ten goede kwamen. Het gemeentelijk waterbeheer omvat echter steeds meer werkzaamheden die niet zijn toe te rekenen aan individuele belangen. Om die reden is het rioolrecht vervangen door de bredere rioolheffing.

Bij deze gemeentelijke heffing is sprake van de inkomstenfunctie en het profijtbeginsel.

### 2.2.2 Ambities en beleidsvoornemens

#### Kostendekkingsplan 2012

In het *Kostendekkingsplan Water en riolering* uit juli 2012 staat dat de kosten van het uitvoeringsprogramma voor het product water en het product riolering voor de periode 2013 t/m 2050 - ten opzichte van de evaluatie in 2007 - kunnen worden verlaagd met circa 13 tot 16%. De verlaging van de kosten heeft volgens de gemeente met name te maken met een alternatieve aanpak van de vervangingsopgave (relining) en een bijgestelde planning voor de bijzondere constructies.

De gemeente Ede bekostigt met ingang van 2013 de grondwatertaken uit de rioolheffing (dit heeft te maken met de verbreding van de rioolheffing). Daarvoor werden de lasten die gemoeid waren met de grondwatertaken, net als de hemelwatertaken, gefinancierd vanuit de algemene middelen. De gemeente Ede heeft evenals andere Nederlandse gemeenten gekozen voor een gecombineerde heffing<sup>51</sup>.

#### Huidig gemeentelijk rioleringsplan

De gemeente heeft haar huidige beleid ten aanzien van het rioolbeheer vastgelegd in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) 2013-2017. De volgende uitgangspunten liggen ten grondslag aan de bijstelling van dit GRP en het Waterplan 2017:

- het voorzetten van het huidige beleid;
- en het streven naar een doelmatiger beheer.

De gemeente heeft in het GRP voor de planperiode 2013 t/m 2017 de onderstaande doelen geformuleerd:

- het doelmatig inzamelen van het afvalwater binnen het gemeentelijk gebied;
- het doelmatig inzamelen en verwerken van het hemelwater;

<sup>51</sup> Een gemeente kan ook kiezen voor het heffen van twee aparte rioolheffingen. Zij moet dan voor iedere heffing een aparte belastingverordening opstellen en vaststellen: d.w.z. een verordening rioolheffing afvalwater en een verordening hemel- en grondwater. De gemeente moet de kosten voor de afzonderlijke taken scheiden, goed onderbouwen en vastleggen etc.

## Belastingbeleid

- het doelmatig transporteren van het stedelijk afvalwater;
- het voorkomen en verminderen van vuiluitwerp naar de bodem, grond- en oppervlaktewater,
- het invulling geven aan de grondwaterzorgplicht;
- het streven naar minimale overlast voor de omgeving;
- het streven naar een effectief rioleringsbeheer.

Uit de bovenstaande doelen zou opgemaakt kunnen worden dat de ambitie van de gemeente Ede ten aanzien van het rioolbeheer niet verder gaat dan het invullen van de wettelijke zorgplichten. Uit het gevoerde interview over de rioolheffingen komt echter naar voren dat de gemeente in de huidige planperiode op twee punten vooruitstrevend c.q. koploper is geweest:

- op het gebied van wijkgericht afkoppelen van de gemengde riolering;
- de gemeente werkt in regionaal verband<sup>52</sup> aan de landelijke doelmatigheidsopgave. De opgave houdt in dat de kosten en de kwetsbaarheid van het rioolbeheer omlaag en de kwaliteit omhoog moeten. De visitatiecommissie onder leiding Karla Peijs heeft deze samenwerking als koploper betiteld.

### Gemeentelijk rioleringsplan 2018-2022

De gemeenteraad heeft op 29 juni 2017 voor de komende planperiode het GRP2018-2022 (*Verbindend Water*), vastgesteld. De gemeente Ede actualiseert eens in de vijf jaar het gemeentelijk rioleringsplan<sup>53</sup>. Volgens de gemeente verschuift het accent in het GRP2018-2022 ten opzichte van het huidige GRP naar de leefomgeving. Zij heeft met het nieuwe GRP geanticipeerd op de komst van de Omgevingswet. Volgens de gemeente is de basis op orde en kan zij de omgevingsgerichte opgaven nu voortvarend oppakken.

In het GRP voor de planperiode 2018 t/m 2022 zijn de volgende speerpunten van beleid<sup>54</sup> opgenomen en uitgewerkt:

- de gemeente wil inspelen op de verandering van het klimaat. De gemeente doet dit door te anticiperen op de effecten van klimaatverandering zoals extreme neerslag, hittestress en droogte;
- het omgaan met regen- en grondwater. De gemeente koppelt hemelwater af daar waar de gemengde riolering wordt vervangen;
- het verduurzamen van de afwaterketen. De gemeente wil op het vlak van duurzaamheid een verbeteringslag maken door het afvalwater in te zetten voor de terugwinning van energie, het hergebruik van reststoffen en emissiebeperking (denk aan bijvoorbeeld medicijnresten). Ede moet op het gebied van het beheer van afvalwater tot de top van de duurzaamste gemeenten van Nederland gaan behoren ;
- de gemeente wil meer inzicht krijgen in het functioneren van het water- en rioolsysteem. De gemeente wil daadwerkelijk het functioneren van het rioleringsstelsel doorgronden, zodat zij efficiëntere verbetermaatregelen kan treffen;

52 Het betreft hier het regionaal samenwerkingsverband Platform Water Vallei en Eem.

53 Gemeenten zijn wettelijk verplicht om een GRP op te stellen. In de wet is niet aangegeven dat de gemeente om de zoveel jaar het GRP moet actualiseren. Veel Nederlandse gemeenten actualiseren hun GRP eens in de vier, vijf of zes jaar.

54 De gemeenteraad van Ede is bij het formuleren van deze speerpunten betrokken geweest.

## Belastingbeleid

- het verder professionaliseren van het stedelijk waterbeheer. De gemeente streeft in haar rioolbeheer naar een optimale balans tussen de kosten, risico's en de prestaties. De gemeente wil de mate van onderhoud afstemmen op de mate van gebruik en zij wil weten hoe zij moet omgaan met de vervangingsopgave. De gemeente stuurt op risico's;
- samen aan de slag. De gemeente wil bij de treffen maatregelen allerlei partijen (burgers, bedrijven en belangenorganisaties) betrekken, integraal werken en het waterbewustzijn vergroten.

De redenen voor de bijstelling van het uitvoeringsprogramma en het kostendeckingsplan, behorende bij het GRP2018-2022, zijn onder meer dat:

- het budget voor rioolrenovatie op basis van ervaringen in de afgelopen planperiode met 33% omlaag kan;
- de gemeente in de toekomst lagere investeringsuitgaven voor randvoorzieningen en lagere onderhoudskosten verwacht;
- voor de komende planperiode budget is gereserveerd voor onderzoeks- en ontwikkelopgaven.

Naar verwachting zullen de kosten van het uitvoeringsprogramma in de komende planperiode circa 8% lager uitvallen (ten opzichte van het vorige kostendeckingsplan). De rioolheffing wordt in 2018 met 7% naar beneden bijgesteld (ten opzichte van de rioolheffing 2017)<sup>55</sup>.

De gemeente streeft voor de komende planperiode nog steeds een kostendeckingspercentage van 100% na. De gemeente onderzoekt dan ook welke kosten zij allemaal aan het product rioolbeheer kan en mag toerekenen (denk hierbij bijvoorbeeld aan de kosten van het vegen van de straat).

### 2.2.3 Huidige heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur

De gemeente heft de rioolheffing om daarmee de kosten te financieren die gemoeid zijn met:

- het inzamelen en vervoeren van afvalwater van huishoudens en bedrijven en voor het zuiveren van het huishoudelijk afvalwater;
- het inzamelen van het afvloeiend hemelwater, het verwerken van het ingezamelde hemelwater en het treffen van maatregelen om de structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand 'voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken'<sup>56</sup>.

Belastingplichtigen voor de rioolheffing in Ede zijn:

- a. 'degene die bij het begin van het belastingjaar het genot heeft krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van een perceel dat direct of indirect is aangesloten op de gemeentelijke riolering;
- b. de gebruiker van een perceel van waaruit water direct of indirect op de gemeentelijke riolering wordt afgevoerd en dat tot bewoning dient, en
- c. de gebruiker van een perceel van waaruit water direct of indirect op de gemeentelijke riolering wordt afgevoerd en dat niet in hoofdzaak tot woning dient, zoals een bedrijf, een instelling en een onderneming'<sup>57</sup>.

55 Verwezen wordt naar het raadsvoorstel bij het GRP2018-2022 (vastgesteld in het college op 30 mei 2017).

56 Zie artikel 2 van de *Verordening op de heffing en de invordering van de rioolheffing 2017*(hierna *Verordening rioolheffing 2017*)'.

57 Zie artikel 3, lid 1 van de *Verordening rioolheffing 2017*.

## Belastingbeleid

Volgens de wet mogen de gemeenten de volgende heffingsmaatstaven bij de rioolheffing hanteren: een vast bedrag, een bedrag afhankelijk van het watergebruik al dan niet gecombineerd met een vast bedrag, naar de grootte van het huishouden, een percentage van de WOZ-waarde, naar de lengte van de riolering langs het perceel, het oppervlakte van het perceel en het soort eigendom dat is aangesloten op de riolering (bijvoorbeeld woning/niet woning). Daarnaast kan - indien twee heffingen worden gehanteerd - worden uitgegaan van combinaties van heffingsmaatstaven<sup>58</sup>.

De Gemw schrijft geen tarief voor. Mogelijke tarieven zijn: een vast tarief per voorwerp, een gedifferentieerd tarief naar bijvoorbeeld de grootte of de aard van het voorwerp. Een schriktarief is verboden.

De gemeente heft voor wat betreft de belastingplichtigen categorie a. en b., woningen, een vast bedrag per perceel. De eigenaar van een perceel in Ede betaalt in 2017 € 111,05 p/j, voor een gebruiker van een perceel is dit ongeveer de helft, namelijk € 55,44.

De rioolheffing die de belastingplichtigen c., bedrijven, moeten betalen wordt bepaald aan de hand van het aantal kubieke meters water dat vanuit het perceel wordt afgevoerd en de grootte van het afvoerend oppervlak van het perceel (zie artikel 5 van de verordening).

Een bedrijf betaalt in Ede in 2017 voor de eerste 500 m<sup>3</sup> afgevoerd water € 27,72 p/j. Boven deze grens geldt een variabel tarief van € 0,43 per m<sup>3</sup>. Verder geldt bij de heffingsmaatstaf aantal kubieke meters een maximum bedrag, een limiet, van € 38.082,72.

Voor de eerste 500m<sup>2</sup> afvoerend oppervlak betaalt een bedrijf in Ede in 2017 € 27,72 p/j. Boven deze grens geldt wederom een variabel tarief van € 1,12 per m<sup>2</sup>. Verder geldt voor de heffingsmaatstaf de grootte van het afvoerend oppervlak een limiet van € 18.489,80. Het maximale bedrag dat de gemeente bij een bedrijf in 2017 voor de rioolheffing in rekening brengt is € 46.405,92.

Uit het kostendekkingsplan bij de GRP2018-2022 blijkt dat twee derde van de totale opbrengst van de rioolheffing bij de gemeente Ede bestaat uit de opbrengst rioolheffingen wonen, een derde bestaat uit de opbrengst rioolheffingen bedrijven (werken). Bij het tarief voor wonen is uitgegaan van de verhouding twee derde eigenaar en een derde gebruiker.

De gemeente Ede heeft de hierboven beschreven heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur in de jaren '90 van de vorige eeuw bepaald c.q. vastgesteld. De gemeente heeft in de jaren '90 ook gekozen voor de huidige financieringswijze: zij heeft toen bijvoorbeeld een voorziening ingesteld waaruit vervangingsinvesteringen worden gefinancierd en gekozen voor relatief lage kapitaallasten. Het tarief (€ 154,84 p/j) voor wonen voor 2018 heeft dan ook voor een groot deel betrekking op toekomstige vervangingsinvesteringen (de zogenaamde spaarcomponent). Uit de bovenstaande heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur voor de bedrijven blijkt dat de gemeente de grootverbruikers het zwaarst belast.

Uit het interview over de rioolheffing komt naar voren dat de beleidsmatige speelruimte van de gemeente ten aanzien van het rioolproduct voor een groot deel bepaald wordt door de keuzes die in het verleden zijn gemaakt.

<sup>58</sup> Zie verder Wegwijs etc., blz. 181.

## Belastingbeleid

Volgens de geïnterviewden kan de gemeente niet zo maar voor een andere financieringswijze kiezen, want dit zou naar verwachting grote financiële gevolgen hebben voor onder meer de hoogte van de tarieven en de verdeling van de kosten over de verschillende categorieën belastingplichtigen.

### 2.2.4 Beleidsvoornemens afgezet tegen heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur

De gemeente heeft naar aanleiding van haar beleidsspeerpunten in het GRP2018-2022 niet overwogen om de grondslagen (o.a. de gehanteerde heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur), die zij sinds de jaren '90 van de vorige eeuw bij de rioolheffing hanteert, te wijzigen<sup>59</sup>. Het college heeft de gemeenteraad wel betrokken bij het ontwikkelen en formuleren van de bovengenoemde speerpunten van beleid.

Sinds de jaren '90 belast de gemeente bij de categorie bedrijven de grootverbruikers het zwaarst. De hoogte van de rioolheffing wordt niet alleen bepaald door het waterverbruik, maar ook door de grootte van het afvoerend, verhard oppervlakte van het perceel. In de praktijk blijkt namelijk dat de capaciteit van het riool het meest wordt belast, voor circa 95%, door de afvoer van hemelwater. Dus hoe meer verhard oppervlak een bedrijf heeft, hoe meer hemelwater er jaarlijks via het riool moet worden afgevoerd. Een grootverbruiker moet volgens de gemeente meer rioolheffing betalen, omdat die de capaciteit van het riool zwaarder belast.

De ambities en beleidsvoornemens die de gemeente voor de planperiode 2018-2022 ten aanzien van het rioolproduct heeft geformuleerd komen slechts beperkt tot uiting in c.q. hebben een beperkte relatie met de gehanteerde heffingsmaatstaven. De gemeente vindt nog steeds, net als in het verleden, dat het rioolproduct 100 % kostendekkend moet zijn. Uit de bijlage 6 bij de Programmabegroting 2017-2020 blijkt dat dit het geval is. De ambities en beleidsvoornemens voor de periode 2018 t/m 2022 hebben, naast de stand van de voorziening die gekoppeld is aan het rioolproduct, wel gevolgen voor de hoogte van de gehanteerde tarieven. Zo is bijvoorbeeld vanaf de komende planperiode, voor de lange termijn, budget gereserveerd voor het afkoppelen van hemelwater.

## 2.3 Afvalstoffenheffing

### 2.3.1 Schets afvalstoffenheffing (Wet milieubeheer, artikel 15:33) en reinigingsrecht (artikel 229 Gemw)<sup>60</sup>

De gemeenten kunnen de kosten van de afvalinzameling en -verwerking aan de huishoudens in rekening brengen via een reinigingsrecht of via een afvalstoffenheffing. De opbrengst van de reinigingsheffingen mag alleen worden gebruikt voor het dekken van de kosten die gemoeid zijn met de afvalinzameling en -verwerking. De begrote opbrengsten mogen de begrote kosten niet overschrijden. De afvalstoffenheffing moet worden betaald ongeacht of er afval wordt aangeboden (zie Wet milieubeheer, artikel 15:33).

<sup>59</sup> De commissie maakt dit op uit het interview dat zij met de bij de rioolheffing betrokken ambtenaren heeft gevoerd.

<sup>60</sup> *Financiën decentrale overheden*, blz. 39-40 en Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing, 185-186.

## Belastingbeleid

Voor het reinigingsrecht geldt dat alleen diegene belastingplichtig is die van het reinigingsrecht gebruik maakt. Gemeenten kunnen ook bedrijfsafval inzamelen. De gemeente kan voor de inzameling van het huishoudelijk afval slechts een van beide heffingen (afvalstoffenheffing of reinigingsrecht) opleggen. Voor het aanbieden van grofvuil betaalt een huishouden in verschillende gemeenten een reinigingsrecht, naast de afvalstoffenheffing.

### 2.3.2 Ambities en beleidsvoornemens

De gemeente Ede heeft de ambitie om tot de top van de duurzaamste gemeenten van Nederland te behoren<sup>61</sup>. De gemeente wil daarom werken aan een betere afvalscheiding en zet in op het hergebruik van grondstoffen. Zij wil dat in Ede in 2019 minimaal 75 % van het huishoudelijk afval bij de bron wordt gescheiden.

De ambitie van de gemeente Ede is de afgelopen jaren ten aanzien van het scheiden van afval en het hergebruiken van grondstoffen, evenals de ambitie van de landelijke overheid op dit vlak, toegenomen. In 2007 ging de gemeente voor 2008 nog uit van een scheidingspercentage van 59 %<sup>62</sup>. In de koersnotitie *Van afvalinzameling naar grondstofsturing* uit februari 2013 staat de vraag centraal hoe de gemeente in 2015 de landelijke doelstelling van 65 % bronscheiding kan realiseren.

Het percentage gescheiden ingezameld afval blijft in Ede echter, ondanks allerlei maatregelen<sup>63</sup> die de gemeente in het verleden heeft genomen, de laatste jaren schommelen rond de 58 %.

In het raadsvoorstel *Optimaliseren inzameling huishoudelijk afval* van begin 2014 schetst het vorige college van B en W vier varianten om het huishoudelijk afval in Ede in te zamelen. Het college heeft een voorkeur voor variant D. Het college verwacht namelijk dat variant D het meeste bijdraagt aan het verbeteren van het milieu en zorgt voor de grootste kostenreductie. In deze variant wordt uitgegaan van de gedachte dat een beperking van de inzamelerservice van restafval er toe leidt dat burgers minder restafval gaan aanbieden. De gemeente kiest op dat moment nog niet voor het beprijzen van restafval. Uit het verslag van de oordeelvormende vergadering van 16 januari 2014 blijkt dat de raadsfracties nogal wat kritische kanttekeningen bij het raadsvoorstel plaatsen en de nodige vragen over het voorstel hebben. Enkele fracties hebben bijvoorbeeld bezwaar tegen de voorgestelde inzamelrequentie van het restafval (met name tijdens de zomerperiode). Het raadsvoorstel is op 27 februari 2014 afgevoerd van de agenda van de besluitvormende vergadering<sup>64</sup>, omdat de gemeenteraad zich waarschijnlijk vlak voor de verkiezingen niet wilde uitspreken over de voorgestelde wijziging van het afvalbeleid.

61 Verwezen wordt hierbij o.m. naar het *Convenant 2014-2018*, Ede smaakt naar meer, blz. 11.

62 *Plan van aanpak afvalinzameling in de gemeente Ede* (2007 en 2008), blz. 9.

63 Denk onder meer aan de invoering van de papiercontainer en de afvalpas.

64 Verwezen wordt naar de notulen van de besluitvormende vergadering van 27 februari 2014, agendapunt BV19.

## Belastingbeleid

Uit de afvalinzamelingpilot in het buitengebied van Ede in 2015 en 2016 en de ervaringen bij enkele andere gemeenten blijkt dat een beter inzamelsysteem niet verder leidt tot een forse reductie van de restafvalstroom. Volgens de gemeente is dan ook een sprong, een trendbreuk in het beleid, nodig om de bovenstaande 75 % doelstelling te realiseren. De gemeente streeft daarom een betere afvalscheiding na door het bieden van een betere en laagdrempelige inzameling van grondstoffen én de introductie van een prijsprikkel bij het aanbieden van het restafval<sup>65</sup>.

Het huidige college heeft, naast de 75% doelstelling op het gebied van de afvalinzameling en –verwerking, de volgende ambities c.q. beleidsvoornemens:

- maximaal 130 kg restafval per inwoner per jaar;
- een eenduidig inzamelsysteem voor afval;
- het scheiden van afval voor inwoners moet aantrekkelijker en makkelijker;
- minder service ten aanzien van restafval;
- inwoners krijgen invloed op de hoogte van de eigen afvalkosten; de gemeente hanteert met ingang van 2018 een vast tarief voor elk huishouden en een variabel tarief voor het aanbieden van afval per keer (afhankelijk van het volume van de kliko en het aantal keer dat afval c.q. de kliko wordt aangeboden);
- een bijdrage leveren aan een lagere CO<sub>2</sub> uitstoot;
- een duurzaam afvalbeheer mag niet leiden tot hogere lasten voor de burgers;
- de afvalstoffenheffing is kostendekkend.

De bovengenoemde ambities en beleidsvoornemens heeft het college verwoord en toegelicht in het raadsvoorstel *Afval scheiden en grondstoffeninzameling* en de notitie *Afval apart, daar maken we meer van! (Van afvalinzameling naar inzameling van grondstoffen 2017-2020)*. De gemeenteraad heeft het raadsvoorstel en bijbehorende conceptraadsbesluit behandeld in zijn vergadering van 13 oktober 2016. Tijdens deze vergadering werd het raadsbesluit geamendeerd. Een meerderheid van de raad stemde namelijk in met een amendement dat als doel heeft om het gebruik van ondergrondse restafvalcontainers door alle particuliere huishoudens, d.w.z. niet alleen de huishoudens met een perceel tot maximaal 150 m<sup>2</sup>, te stimuleren. Verder stemde in deze vergadering de raad in met een motie, waarin het college wordt verzocht te onderzoeken hoe bij de vormgeving van de nieuwe afvalstoffenverordening 2018 zoveel mogelijk rekening gehouden kan worden met gezinnen met jonge kinderen en mensen met chronische medische klachten. Naar verwachting zijn deze categorieën belastingplichtigen straks meer geld kwijt aan de afvalstoffenheffing<sup>66</sup>.

---

65 Raadsvoorstel *Afval scheiden en grondstoffeninzameling* van 13 oktober 2016.

66 Zie het amendement *Stimuleren van het gebruik van ondergronds restafvalcontainers in plaats van nieuwe mini-containers voor restafval bij particuliere huishoudens* en de motie *Passende regeling voor gezinnen en personen met medische problemen*.

## Belastingbeleid

De gemeente heeft voor de afvalstoffenheffing 2017 er voor gekozen om de inflatiecorrectie achterwege te laten, omdat de reserve Afval bij aanvang van 2017 een saldo heeft van € 2 miljoen<sup>67</sup>.

De gemeente verwacht dat als gevolg van de invoering van de nieuwe afvalstoffenheffing per 1 januari 2018 het reservesaldo snel naar beneden gaat en in 2020 onder het vastgestelde plafond van € 1,2 miljoen uitkomt<sup>68</sup>. De gemeente brengt namelijk de eenmalige projectkosten, die zij maakt in verband met de invoering van de nieuwe afvalstoffenheffing, ten laste van de reserve Afval. Daarnaast verlaagt de gemeente per 1 januari 2018 de tarieven van de afvalstoffenheffing met 3%. Zij heeft het voornemen om in 2019 nogmaals de tarieven te verlagen. Maar of dit werkelijk gebeurt, is afhankelijk van hoeveel de afvalscheiding dan is verbeterd, hoe vaak de Edeze burger het restafval aanbiedt en enkele andere ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de kosten van het afvalbeheer.

In 2016 lag het dekkingspercentage van de afvalstoffenheffing in Ede boven de 100%. Het overschot (opbrengsten minus de lasten) is gestort in de reserve afval<sup>69</sup>. De gemeente wil met de egalisatiereserve schommelingen in de afvaltarieven voorkomen<sup>70</sup>. Meerjarig wordt de 100% kostendekkendheid niet overschreden.

### 2.3.3 Huidige heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur

In de Verordening op de heffing en de invordering van de afvalstoffenheffing 2017 van de gemeente Ede staat in artikel 3 dat de heffing wordt geheven naar de maatstaven en de tarieven in de bij de verordening behorende tarieventabel.

In de gemeente Ede bedraagt de afvalstoffenheffing voor een eenpersoonshuishouden, per perceel, in 2017 € 201,60. Wordt een perceel gebruikt door twee of meer personen dan bedraagt de afvalstoffenheffing in de gemeente in 2017 € 248,52.

De bovenstaande bedragen zijn gebaseerd op een volledig belastingjaar. Wanneer de belastingplicht gedurende het belastingjaar ontstaat of eindigt, is het te betalen belastingbedrag tijdsevenredig lager.<sup>71</sup>

---

67 Zie de paragraaf lokale heffingen van de *Programmabegroting 2017-2020*, blz. 86 en 87. Het werkelijke saldo van de reserve bedraagt per 1 januari 2017 uiteindelijk € 2,8 miljoen.

68 Voor het verloop van de reserve Afval wordt verwezen naar de *Perspectiefnota 2018-2021*.

69 Dit is wettelijk toegestaan zolang het overschot c.q. tekort maar wordt verrekend met de egalisatiereserve. Werkelijk resultaten van het product afval worden dus niet verrekend met de algemene middelen, maar blijven op deze wijze binnen het product beschikbaar (er is sprake van een gesloten financiering).

70 Zie de Notitie *afval apart*, blz. 17.

71 De belastingplichtige is de belasting verschuldigd bij het "begin van het belastingjaar of, zo dit later is, bij de aanvang van de belastingplicht". De belastingplichtige is, wanneer de belastingplicht in de loop van het belastingjaar begint: "belasting verschuldigd voor zoveel twaalfde gedeelten van de voor dat jaar verschuldigde belasting als er in dat jaar, na de aanvang van de belastingplicht, nog volle kalendermaanden overblijven". Zie de tarieventabel bij de Verordening afvalstoffenheffing 2017, 1.1.

## Belastingbeleid

De bewoner van een perceel, de belastingplichtige, heeft van de gemeente Ede voor de inzameling van het huishoudelijk afval een standaard set aan containers in bruikleen ontvangen. De standaard set aan containers bestaat in 2017 uit een container voor groente-, fruit- en tuinafval (gft), een container voor restafval en een container voor oud papier. Deze laatste container is optioneel. Een bewoner van een perceel kan kiezen uit een 140 of 240 liter container. Wanneer een bewoner kiest voor een grote container zijn hieraan geen extra kosten verbonden.

Mocht de bewoner van een perceel echter behoefte hebben aan een extra container, boven hetgeen de gemeente als standaard set aan het perceel heeft verstrekt, dan wordt de afvalstoffenheffing van een eenpersoons- of meerpersoonshuishouden jaarlijks vermeerderd:

- met € 60,64 voor een extra gft-container van 140 liter;
- met € 79,56 voor een extra gft-container van 240 liter;
- met € 92,04 voor een extra container voor restafvalstoffen van 140 liter;
- met € 135,12 voor een extra container voor restafvalstoffen van 240 liter.

De gemeente verhoogt de afvalstoffenheffing voor het desbetreffende perceel in het jaar, dat volgt op het jaar dat de extra container is afgeleverd, met € 25,- per container. De gemeente brengt deze kosten onder meer in rekening voor het afleveren van de extra container en het aanbrengen van een chip in de container. Het gaat om een eenmalig bedrag.

De commissie heeft op basis van de bestudeerde documenten en het gehouden interview met de beleidsambtenaar en een adviseur van de afdeling Financiën en Control niet kunnen achterhalen welke beleidsmatige overwegingen ten grondslag liggen aan de huidige heffingsmaatstaven en –tarievenstructuur.

Uit de tarievenstructuur is in ieder geval wel op te maken de gemeente momenteel een vast tarief per perceel hanteert en dat de hoogte van het tarief afhankelijk is van de huishoudensomvang. Verder valt op dat een huishouden in Ede voor een extra gft-container jaarlijks minder hoeft te betalen dan voor een extra container voor restafval. Wellicht heeft dit lagere tarief voor gft te maken met een verschil in verwerkingskosten tussen restafval en gft en het gegeven dat gft een nuttige grondstof is.

In de Wet milieubeheer zijn voor de afvalstoffenheffing geen heffingsmaatstaven voorgeschreven. Een gemeente mag volgens de wet een vast bedrag per perceel, waarbij de hoogte van dit bedrag afhankelijk is van de huishoudensomvang, hanteren. De gemeente moet bij het bepalen van de hoogte van de tarieven er wel voor waken dat de begrote baten de begrote kosten van de afvalinzameling en -verwerking niet overschrijden.

Uit bijlage 6 van de programmabegroting 2017-2020 blijkt dat de begrote opbrengst van de afvalstoffenheffing de begrote kosten van de afvalstoffeninzameling en -verwerking in 2017 niet overschrijden. De kosten worden volledig gedekt door de opbrengsten (er is sprake van 100 % kostendekkendheid).

### 2.3.4 Beleidsvoornemens afgezet tegen heffingsmaatstaven- en tarievenstructuur<sup>72</sup>

De gemeente Ede heeft haar huidige ambities en beleidsvoornemens ten aanzien van de afvalinzameling en -verwerking, zie hiervoor paragraaf 3.3.2, nog niet vertaald in de heffingsmaatstaven en tarieven die zij momenteel hanteert bij de afvalstoffenheffing. Dit is pas vanaf het jaar 2018 het geval.

Het huidige college heeft, mede naar aanleiding van de positieve uitkomsten van de pilot in het buitengebied, besloten om het beprijzen van restafval (diftar) met ingang van 1 januari 2018 in te voeren. De gemeente wil met ingang van 2018 voor elk huishouden een vast tarief en een variabel tarief voor het aanbieden van restafval hanteren. De hoogte van het tarief dat de gemeente straks in rekening brengt voor restafval is afhankelijk van de frequentie waarmee een huishouden restafval aanbiedt en het volume van de restafvalkliko die wordt aangeboden. De gemeente verwacht dat een gemiddeld eenpersoons- en meerpersoonshuishouden in 2018 respectievelijk € 198,- en € 223,20 aan de afvalstoffenheffing kwijt is. Verder verwacht zij dat het invoeren diftar tot minder restafval en tot meer grondstoffen leidt en dat hierdoor de afvalbeheerskosten afnemen.

Daarnaast past de gemeente dit jaar, vooruit lopend op de invoering van diftar in 2018, het inzamelsysteem van het huishoudelijk afval aan. Zo wordt de standaard set containers voor laagbouwwooningen vanaf 2018 uitgebreid met een extra container voor het o.a. inzamelen van plastic en metalen verpakkingen en worden bovengrondse en in pandige verzamelcontainers voor restafval door nieuwe half ondergrondse verzamelcontainers vervangen. Vanaf 2018 wordt het restafval eens in drie weken ingezameld (in de huidige situatie is dit eens in de twee weken). Huishoudens met een laagbouwwooning op een perceel tot en met 150 m<sup>2</sup> kunnen, eenmalig, kiezen tussen een container voor restafval of het restafval brengen naar een half ondergrondse restafvalcontainer in de buurt. Verder vervangt de gemeente bij de bestaande ondergrondse containers de huidige inworpszuilen door nieuwe.

De gemeente verwacht voor de aanpassingen aan het inzamelsysteem in 2016 en 2017 een totaalbedrag van € 5.856.000,- nodig te hebben (dit bedrag bestaat uit eenmalige kosten van € 1.329.000,- en een investeringskrediet van € 4.527.000,-).

Het college van B en W heeft dit najaar een nieuwe afvalstoffenverordening en de verordening afvalstoffenheffing 2018, inclusief een nieuw tariefstelsel, ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad van Ede.

---

<sup>72</sup> Deze paragraaf is (grotendeels) gebaseerd op het raadsvoorstel *Afval scheiden en grondstofinzameling* van 13 oktober 2016.

## Bijlagen

Tabel 3: De wettelijke toegestane heffingsmaatstaven, tarieven en beleidsruimte per gemeentelijke heffing

Gemeentelijke heffing	Wettelijk toegestane heffingsmaatstaf/-maatstaven	Wettelijk toegestane tarief/tarieven	Beleidsruimte
Onroerendezaakbelastingen(OZB)	<p>De waarde van het vastgoedobject.</p> <p>Deze waarde wordt bepaald conform de Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ). De waarde van een object kan voor de OZB soms afwijken van de WOZ-waarde, wanneer er sprake is van een heffingsuitzondering. Er is dan sprake van OZB-waarde.</p>	<p>De tarieven van de OZB zijn een percentage van de WOZ-dan wel van de OZB-waarde. De tarieven zijn proportioneel.</p> <p>Voor zowel de eigenaren- als de gebruikersbelasting geldt een afzonderlijk percentage. Voor de eigenarenbelasting kan voor woningen en niet-woningen een ander percentage worden vastgesteld.</p>	<p>De gemeenten zijn vrij in het kiezen van de tarieven; er gelden niet langer limieten (deze zijn met ingang van 2008 komen te vervallen). Wel is er sprake van een macronorm.</p> <p>Er zijn naaste verplichte ook facultatieve heffingsuitzonderingen.</p>
Forensenbelasting	<p>De slaapforensenbelasting kan geheven worden naar de duur van het verblijf.</p> <p>De woonforensenbelasting kan geheven worden naar: een vast bedrag per woning, de vloeroppervlakte van de gemeubileerde woning, naar de waarde in het economische verkeer of naar de WOZ-waarde van de woning aan het begin van het kalenderjaar. Voor de slaapforensenbelasting gelden er wettelijke vrijstellingen.</p>	<p>Bij de woonforensenbelasting is tariefdifferentiatie mogelijk naar de vloeroppervlakte van de gemeubileerde woning of naar waardeklassen (bij hantering van de waarde in het economische verkeer).</p>	<p>De gemeente kan vrijstellingen in de verordening opnemen.</p>
Toeristenbelasting	<p>Het aantal overnachtingen (eventueel forfaitair vast te stellen) of een vast percentage van de overnachtingsprijs.</p> <p>Geen wettelijke vrijstellingen.</p>	<p>Vaak een vast bedrag per overnachting of etmaal. Dan wel een percentage van de overnachtingsprijs.</p>	<p>De gemeente kan vrijstellingen in de verordening opnemen.</p> <p>Via de tariefstructuur is het mogelijk om de dure overnachtingen zwaarder te belasten dan de goedkope.</p>

# Bijlage I: Tabellen

**Tabel 3: De wettelijke toegestane heffingsmaatstaven en tarieven en beleidsruimte per gemeentelijke heffing (vervolg)**

Gemeentelijke heffing	Wettelijk toegestane heffingsmaatstaf/-maatstaven	Wettelijk toegestane tarief/tarieven	Beleidsruimte
Parkeerbelastingen	De parkeerduur, de parkeertijd, de ingenomen oppervlakte en de ligging van de terreinen of weggedeelten.	Het gehanteerde tarief hangt af van de gehanteerde heffingsmaatstaf.	De gemeente kan bijvoorbeeld door het hanteren van een maximum parkeerduur het kort parkeren bevorderen. Met de parkeertijd kan het parkeren op drukke momenten worden gereguleerd. Het tarief kan ook afhankelijk worden gesteld van de oppervlakte die een voertuig inneemt. De gemeente kan er ook voor kiezen om vooral in het centrum het parkeren te gaan reguleren.
Hondenbelasting	De gemeente moet heffen naar het aantal honden.  De gemeente kan niet naar de soort hond heffen.  In de Gemw zijn voor de hondenbelasting geen wettelijke vrijstellingen opgenomen.	Een proportioneel, progressief of degressief tarief is mogelijk.	Een tariefdifferentiatie naar de categorieën van hondenhouders is mogelijk, mits er is voldaan het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.  Een gemeente kan de hondenbelasting kwijtschelden bij huishoudens met lage inkomens.
Reclamebelasting	In de Gemw is geen verplichte heffingsmaatstaf voorgeschreven.	De Gemw schrijft geen tarief voor.  Een schrikstarief, d.w.z. een heel hoog tarief, is niet toegestaan.	Een gemeente kan dus in principe zelf de heffingsmaatstaf bepalen. Zij moet hierbij echter wel rekening houden met het verbod van heffing naar draagkracht.  De gemeente kan het tarief progressief, degressief of proportioneel vaststellen.  Een gemeente kan vrijstellingen in de verordening opnemen.
Precariobelasting	Mogelijke heffingsmaatstaven zijn: per onderwerp, naar de oppervlakte of lengte van het voorwerp.  Een gemeente kan ook de mate waarin het voorwerp opvalt als heffingsmaatstaf kiezen.	De Gemw schrijft geen tarief voor.  Een schrikstarief is niet toegestaan.	Een gemeente kan een vast tarief per voorwerp of een gedifferentieerd tarief, bijvoorbeeld naar de grootte of aard van het voorwerp, hanteren.

**Tabel 3: De wettelijke toegestane heffingsmaatstaven en tarieven en beleidsruimte per gemeentelijke heffing (vervolg)**

Gemeentelijke heffing	Wettelijk toegestane heffingsmaatstaf/-maatstaven	Wettelijk toegestane tarief/tarieven	Beleidsruimte
Rioolbestemmingsheffingen	De volgende heffingsmaatstaven zijn mogelijk: vast bedrag, WOZ-waarde, waterverbruik of huishoudensomvang.	<p>Bij het eigenarentarief is vaak sprake van een vast bedrag. Soms is het eigenarentarief gekoppeld aan de WOZ-waarde.</p> <p>Bij het tarief voor de gebruikersheffing (niet-woningen) gaat het vaak om een vast bedrag. De gemeente kan het tarief voor de gebruiker ook koppelen aan het waterverbruik, de huishoudensomvang of de WOZ-waarde.</p>	De gemeente kan vanuit het oogpunt van transparantie kiezen voor een dekkingsgraad van 100 %: de kosten van het waterbeheer worden in dit geval geheel gedekt uit de opbrengst van de heffing. De gemeente kan er ook voor kiezen, het andere uiterste, om geen rioolheffing in te voeren. In dit geval wordt de riolering bekostigd uit de OZB-opbrengst.
Afvalstoffenheffing	<p>In de Wet milieubeheer is voor de afvalstoffenheffing geen heffingsmaatstaf vermeld.</p> <p>Er geldt wel het algemene verbod van heffing naar draagkracht.</p> <p>Een vrijstelling van de afvalstoffenheffing is niet mogelijk.</p>	<p>Sinds 1994 mag een gemeente het tarief van de afvalstoffenheffing o.a. naar de mate of naar het soort gebruik van de ophaaldienst differentiëren. Een gemeente kan dus boven het vaste bedrag per perceel, dat dient ter dekking van de vaste kosten, ook een variabel tarief hanteren.</p> <p>De gemeenten zijn ook vrij, tenminste voor zover de baten de kosten niet overschrijden, voor wat betreft de mate van tariefstijging.</p>	De gemeente kan verschillende heffingsmaatstaven hanteren: bijvoorbeeld een heffing per perceel, naar het aantal personen dat feitelijk van het perceel gebruik maakt, de inzamelrequentie, het aantal aangeboden vuilniszakken en/of containers.
Rechten	<p>Er zijn in de wet geen verplichte heffingsmaatstaven voorgeschreven.</p> <p>Een gemeente moet bij het gebruik van vrijstellingen voldoen aan het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.</p>	<p>Het tarief is afhankelijk van een eenheid waarin de heffingsmaatstaf is uitgedrukt.</p> <p>Een schrik tarief is niet toegestaan.</p>	<p>De gemeente is vrij in haar keuze van de heffingsmaatstaf, zolang deze niet in strijd is met het verbod van heffing naar draagkracht.</p> <p>De beleidsvrijheid van een gemeente met betrekking tot de keuze van de heffingsmaatstaf is verder beperkt door het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel.</p> <p>Volgens de wetgever hoeft er geen relatie te bestaan tussen de individueel aanwijsbare dienst en de door de individueel aanwijsbare dienst opgeroepen kosten.</p> <p>Het tarief hoeft niet te zijn afgeleid van de dienst die wordt geleverd.</p>

**Tabel 4: De door gemeente Ede gehanteerde heffingsmaatstaven en tarieven per gemeentelijke heffing afgezet tegen de wettelijke toegestane**

Gemeentelijke heffing	In Ede gehanteerde heffingsmaatstaf/-staven	Heffingsmaatstaf wettelijk toegestaan?	In de Ede gehanteerde tarief/tarieven	Tarief wettelijk toegestaan?
Onroerendezaakbelastingen(OZB)	WOZ-waarde woning	Ja	Tarief is een % van de heffingsmaatstaf.	Ja
Woonforensenbelasting	Waarde in het economische verkeer	Ja	Belastingtarief is afhankelijk van de waardeklasse waarin de woning valt.	Ja
Toeristenbelasting	Het aantal overnachtingen (werkelijk aantal + forfaits)	Ja	Een tarief per overnachting en een tarief voor hotelovernachting.	Ja
Parkeerbelastingen	Parkeertijd (tijdstop van parkeren) Parkeerduur Ligging van de terreinen en weggedeelten	Ja	Het gehanteerde tarief is afhankelijk van de gehanteerde heffingsmaatstaf.	Het tarief van de naheffingsaanslag is conform het maximale wettelijke tarief.
Hondenbelasting	Naar het aantal honden	Ja	De gemeente hanteert voor de eerste hond een lager tarief dan voor een tweede hond of iedere hond boven het aantal van twee.	Ja
Reclamebelasting	Belasting wordt geheven per onroerende zaak voor één of meer openbare aankondigingen die zijn aangebracht.	Ja Er wordt in de wet geen heffingsmaatstaf voorgeschreven.	In het kernwinkelgebied geldt een hoger tarief dan in het aanloopgebied.	Ja Er wordt in de wet geen tarief voorgeschreven.
Precariobelasting	Leidingen, kabels en buizen	Ja	Een tarief per strekkende meter	Ja Er wordt in de wet geen heffingsmaatstaf voorgeschreven.
Rioolbestemmingsheffingen	Eigenaar en gebruiker woning: per perceel  Bedrijf: per perceel in combinatie met het waterverbruik en afvoerend oppervlak	Ja	Voor eigenaar en gebruiker woning: een vast tarief per perceel.  Voor een bedrijf is het tarief afhankelijk van: het aantal m <sup>3</sup> water dat vanuit het perceel wordt afgevoerd en naar de grootte van het afvoerend oppervlak van het perceel.	Ja

**Tabel 4: De door gemeente Ede gehanteerde heffingsmaatstaven en tarieven per gemeentelijke heffing afgezet tegen de toegestane (vervolg)**

Gemeentelijke heffing	In Ede gehanteerde heffingsmaatstaf/-staven	Heffingsmaatstaf wettelijk toegestaan?	In de Ede gehanteerde tarief/tarieven	Tarief wettelijk toegestaan?
Afvalstoffenheffing	2017: Per perceel  2018: Verschillende heffingsmaatstaven (waaronder de container en per perceel)	Ja	2017: Een (lager) tarief voor een eenpersoons-huishouden Een (hoger) tarief voor een meerpersoons-huishouden  2018: Vast bedrag per perceel en verschillende variabele tarieven voor restafval.	Ja

## Bijlage II: Inkomstenbronnen Nederlandse gemeenten<sup>73</sup>

### B2.1. Inleiding

De inkomstenbronnen van de Nederlandse gemeenten zijn onder te verdelen in inkomstenbronnen vanuit andere overheden en eigen inkomstenbronnen.

Gemeenten in Nederland ontvangen een groot deel van hun inkomsten van het Rijk. Het betreft ongeveer de helft van hun jaarlijkse inkomsten<sup>74</sup>. De belangrijkste inkomstenbronnen van een gemeente betreffen de uitkeringen uit het Gemeentefonds.

Met de uitkeringen uit het Gemeentefonds tracht de rijksoverheid de verschillen in voorzieningenniveau en/of de hoogte van de belastingtarieven tussen de gemeenten te verkleinen. Het is vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid niet wenselijk wanneer er bij overheidsvoorzieningen grote verschillen bestaan tussen de gemeenten en wanneer deze verschillen niet het gevolg zijn van een eigen keuze van een gemeente. Tussen de gemeenten kunnen bijvoorbeeld verschillen bestaan ten aanzien van de bodemgesteldheid en de samenstelling van de bevolking.

De uitkeringen uit het Gemeentefonds bestaan voor het grootste deel uit de algemene uitkering. Daarnaast kent het fonds de integratie-uitkering, de decentralisatie-uitkering en enkele overige uitkeringen (waaronder de aanvullende uitkering). Hieronder wordt op deze uitkeringen nader ingegaan. Verder ontvangen gemeenten nog subsidies van de provincie en de Europese Unie.

De lokale bronnen van de gemeentelijke inkomsten bestaan uit:

- diverse lokale belastingen, bestemmingsheffingen en rechten c.q. retributies (verwezen wordt naar paragraaf 1.2 van hoofdstuk 1 van de nota van bevindingen);
- bedrijfsmatige activiteiten (zoals de bouwgrondexploitaties);
- kaartverkoop bij bijvoorbeeld een gemeentelijk theater of zwembad;
- vermogen (dividend, rente en pacht);
- onttrekkingen aan reserves.

<sup>73</sup> Voor deze paragraaf is vooral gebruik gemaakt van *Financiën van de decentrale overheden*, hoofdstuk 3, en van het Handboek *Financiële functie en control bij gemeenten en provincies*, blz. 346 t/m 351, van Peter van den Doel, Marco Kramer en Timon van Zessen.

<sup>74</sup> Verwezen wordt naar *Financiën van de decentrale overheden*, blz. 10.

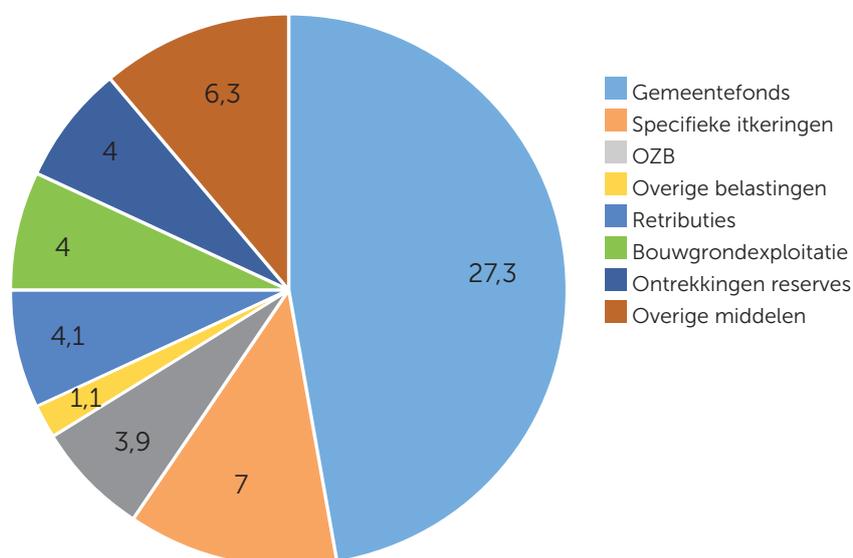
## Belastingbeleid

In de tabel en grafiek hieronder zijn de inkomstenbronnen van de Nederlandse gemeenten voor het begrotingsjaar 2015 op hoofdlijnen gepresenteerd.

**Tabel 5: Inkomstenbronnen van de Nederlandse gemeenten in miljardenbedragen (gebaseerd op begrotingscijfers 2015)**

Bron: website Kennisopenbaarbestuur.nl

Inkomstenbron	Bedrag (*1.000)	Bron
Gemeentefonds	€ 27.251.641,-	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Specifieke uitkeringen	€ 6.978.801,-	Idem
OZB	€ 3.866.000,-	Atlas lokale lasten COELO
Overige belastingen	€ 1.113.506,-	CBS/Ministerie van Binnenlandse Zaken
Retributies	€ 4.077.510,-	Idem
Bouwgrondexploitatie	€ 3.996.743,-	Idem
Onttrekkingen reserves	€ 4.026.568,-	Idem
Overige middelen	€ 6.285.822,-	Idem
<b>Totaal</b>	<b>€ 57.596.591,-</b>	



De lokale inkomstenbronnen van een gemeente hebben, uitgezonderd de lokale belastingen, een privaatrechtelijk karakter.

### B2.2 Algemene uitkering

De algemene uitkering is binnen de geldende wet- en regelgeving vrij besteedbaar. Het Rijk geeft dus, in tegenstelling tot bij de specifieke uitkeringen, niet aan waar de gemeente de uitkering aan moet besteden. Bij de verdeling van de algemene uitkering over de verschillende gemeenten geldt het uitgangspunt dat de gemeenten een gelijk voorzieningenniveau moeten kunnen realiseren. Daartoe is het Gemeentefonds opgebouwd uit verschillende beleidsclusters (bijvoorbeeld het beleidscluster werk en inkomen of openbare orde en veiligheid) en wordt rekening gehouden met de objectieve kenmerken (de maatstaven) van de gemeenten zoals bijvoorbeeld het aantal inwoners, het aantal jongeren, het aantal bijstandsontvangers en de oppervlakte van de gemeente. Daarnaast

## Belastingbeleid

wordt bij de verdeling van de algemene uitkering ook rekening gehouden met de belastingcapaciteit (de OZB-capaciteit) van de gemeente.

### B2.3 Overige uitkeringen Gemeentefonds

Bij de integratie-uitkering worden middelen tijdelijk op een andere wijze verdeeld, maar deze middelen gaan op termijn wel over naar de algemene uitkering (de termijn van opname in de algemene uitkering is bekend). Een voorbeeld van een integratie-uitkering is de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Een decentralisatie-uitkering is een uitkering voor de uitvoering van tijdelijk beleid. Bij dit type uitkering is het onduidelijk of en wanneer de middelen via de algemene uitkering worden verdeeld. Een voorbeeld van een decentralisatie-uitkering is decentralisatie-uitkering vrouwenopvang.

Zowel de integratie-uitkering als de decentralisatie-uitkering zijn, binnen de geldende wet- en regelgeving, vrij besteedbare uitkeringen.

### B2.4 Aanvullende uitkering

Wanneer een gemeente haar begroting niet sluitend krijgt, kan zij op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet een aanvullende bijdrage op de algemene uitkering ontvangen. De gemeente krijgt deze aanvullende bijdrage echter niet zo maar. De gemeente moet eerst zorgen dat haar belastinginkomsten op een redelijk peil zijn (het gaat vooral om de onroerendezaakbelasting, de riool- en afvalstoffenheffing). Verder moet ze een plan opstellen om haar financiën weer op orde te brengen. De aanvullende bijdrage komt ten laste van het Gemeentefonds c.q. gaat ten koste van de algemene uitkering. Alle gemeenten betalen dus mee aan de aanvullende uitkering.

### B2.5 Specifieke uitkeringen

Deze uitkeringen worden niet bekostigd uit het Gemeentefonds, maar worden verstrekt door een vakdepartement. Het gaat om geormerkte middelen: d.w.z. de gemeente moet de middelen besteden aan de activiteiten waarvoor zij de middelen van het vakdepartement heeft ontvangen. De gemeente moet achteraf aan het ministerie verantwoording afleggen over de besteding van de middelen.

## Bijlage III: schets baatbelasting, gemeentelijke rechten en Bijdrage Bedrijven Investeringszone

### B3.1 Baatbelasting (artikel 222 Gemw)<sup>75</sup>

Een gemeente kan een baatbelasting heffen van onroerende zaken die gebaat zijn bij bepaalde nieuwe gemeentelijke voorzieningen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het aanleggen van riolering of het leggen van sierbestrating op wegen of pleinen. De huidige baatbelasting bestaat sinds 1995 en is een samenvoeging van de vroegere baatbelasting en bouwgrondbelasting. Het gaat om een bestemmingsheffing.

Als de gemeente een baatbelasting wil heffen dan moet zij - voordat met de aanleg van de voorziening wordt begonnen - een bekostigingsbesluit nemen. In dit besluit staat welk gebied bij de voorziening is gebaat en in welke mate de kosten zullen worden verhaald. De begrote baten mogen de begrote kosten niet overtreffen. De gemeente kan de heffingsmaatstaf zelf bepalen (bijvoorbeeld de oppervlakte van het object). Er moet een zekere relatie zijn tussen de heffingsmaatstaf en de mate waarin de belastingplichtige voordeel heeft van de voorziening.

Het is vaak lastig aan te tonen of een object bij de betreffende voorziening is gebaat of dat een voorziening in aanmerking komt voor het heffen van baatbelasting. Baatbelasting mag bijvoorbeeld niet worden geheven wanneer er sprake is van onderhoud. Daarom kiezen gemeente soms voor het instrument van de exploitatieovereenkomst (Wie een exploitatie-overeenkomst sluit met de gemeente koopt de baatbelasting in feite af). Vanwege de moeilijkheden die aan de baatbelasting zijn verbonden, zijn er maar weinig gemeenten in Nederland die de belasting toepassen.

Bij de baatbelasting speelt de inkomstenfunctie een rol: er is zo een afweging mogelijk tussen de kosten en de baten van de gemeentelijke voorzieningen. Het betreft een objectieve, zakelijke belasting: d.w.z. er wordt geen rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van het subject dat de onroerende zaak gebruikt. Ook het profijtbeginsel speelt bij deze belasting een rol. Diegenen die profiteren moeten betalen. De baatbelasting kan in één keer worden geheven, maar ook jaarlijks (over een periode van maximaal 30 jaar).

<sup>75</sup> Financiën decentrale overheden, blz. 41-42 en Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing, blz. 117-118.

### B3.2 Rechten (artikel 229 Gemw)<sup>76</sup>

De bevoegdheid van de gemeente om rechten in te voeren is opgenomen in artikel 229 van de Gemw. De rechten zijn in drie categorieën te onderscheiden: de gebruiks-, genots- en de vermakelijkheidsrechten. De belangrijkste rechten zijn de reinigingsrechten (zie hierna de Afvalstoffenheffing) en de leges.

#### Omgevingsvergunning

De vergunningen voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu zijn sinds 1 oktober 2010 gebundeld in de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning moet de aanvragers tijd en geld schelen. Vooral de kosten voor een vergunning voor het bouwen of verbouwen van woningen trekken bij de omgevingsvergunningen veel aandacht. Er is kritiek op de verschillen in de tarieven die de gemeenten hiervoor rekenen en de onduidelijkheid c.q. ondoorzichtigheid over hoe de tarieven zijn berekend.

Veel gemeenten streven naar kostendekkende bouwleges. De inkomsten uit de omgevingsvergunningen kunnen van jaar op jaar echter aanzienlijk fluctueren. De gemeente moet uit gaan van realistische begrotingen; een structureel overschot is dus (juridisch) niet acceptabel.

#### Tarieven c.q. leges burgerzaken

De gemeente kan een prijs vragen voor de afgifte van een paspoort, een rijbewijs of een afschrift uit de gemeentelijke basisadministratie etc. De tarieven die de gemeente in rekening brengt voor een paspoort, rijbewijs en identiteitskaart bestaan uit een rijks- en een gemeentedeel en zijn aan een landelijk geldend maximum verbonden (dit maximum wordt jaarlijks aan de inflatie aangepast). De tarieven voor andere documenten zijn momenteel niet aan een maximum verbonden, maar een tariefmaximering voor rijbewijzen is wel in de maak. De gehanteerde tarieven mogen in principe niet meer dan kostendekkend zijn, maar dit geldt niet voor elk tarief afzonderlijk (kruissubsidiëring is mogelijk).

Er bestaan bij gemeenten aanzienlijke prijsverschillen bij producten waarvoor geen maximumtarieven bestaan. Deze verschillen kunnen ontstaan door verschillen in doelmatigheid, in de mate van kostendekkendheid of in service (avondopenstelling of niet, korte of lange wachttijd voor het loket).

### B3.3 Bijdrage Bedrijven Investeringszone (de Wet bedrijven investeringszones)<sup>77</sup>

De Wet bedrijven investeringszones is van 1 mei 2009 van kracht. Op basis van deze wet zijn experimenten met Bedrijven investeringszones (BIZ) mogelijk. Een BIZ is een gebied waarbinnen ondernemers gezamenlijk investeren in hun bedrijfsomgeving (bijvoorbeeld een bedrijventerrein). De gemeente stelt hiervoor een heffing in en de opbrengst uit de heffing wordt besteed aan activiteiten die ten gunste komen van de bedrijfsomgeving. De activiteiten die bekostigd worden uit de heffing zijn: het verbeteren van de verkeersvoorzieningen, extra surveillance of camerabewaking. Bij een BIZ is een draagkrachtmeting nodig.

<sup>76</sup> *Financiën decentrale overheden*, blz. 42-43 en *Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing*, 167-169.

<sup>77</sup> *Financiën decentrale overheden*, blz. 42 en *Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing*, blz. 191 en 192.

## Bijlage IV: Functies, uitgangspunten, algemene en formeelrechtelijke bepalingen gemeentelijke heffingen

### B4.1 Functies gemeentelijke heffingen<sup>78</sup>

Met de gemeentelijke heffingen bekostigen de gemeenten een deel van hun uitgaven. Dit is de belangrijkste functie van de gemeentelijke heffingen, de zogenaamde *inkomstfunctie*.

Het is vanwege een aantal redenen van belang dat gemeenten een deel van hun uitgaven kunnen bekostigen uit de eigen belastingheffingen. De gemeente kan door het heffen van eigen heffingen, en het bepalen van de hoogte van de eigen belastingopbrengst, het niveau van de lokale voorzieningen bepalen. Wanneer de gemeente bijvoorbeeld kiest voor meer voorzieningen leidt dit tot een hoger belastingtarief.

Bij de verdeling van de algemene uitkering over de gemeenten wordt rekening gehouden met allerlei kostenverschillen tussen gemeenten en ook met de mogelijkheid van een gemeente om zelf belasting te heffen. Het is echter onmogelijk om op deze wijze alle kostenverschillen tussen gemeenten te vereffenen. Gemeenten kunnen met hun gemeentelijke heffingen deze verdeelstoornissen opvangen.

Gemeenten kunnen met gemeentelijke heffingen ook financiële tegenvallers opvangen (*de bufferfunctie* van de gemeentelijke heffingen).

Daarnaast kan een gemeente de gemeentelijke heffingen gebruiken om het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden. Een parkeerbelasting is een voorbeeld van een regulerende heffing. Met een parkeerbelasting kan een gemeente er bijvoorbeeld voor zorgen dat een parkeerplaats in het centrum van een dorp of stad niet onnodig lang bezet blijft (*de regulerende functie* van de gemeentelijke heffingen).

### B4.2 Uitgangspunten gemeentelijke heffingen<sup>79</sup>

Bij de vormgeving van de (gemeentelijke) heffingen, bij de keuze van de tarieven en de heffingsmaatstaven, kunnen verschillende uitgangspunten worden gehanteerd. Hieronder passeren deze uitgangspunten de revue.

<sup>78</sup> Zie *Financiën decentrale overheden*, blz. 26 en 27.

<sup>79</sup> *Financiën decentrale overheden*, blz. 28-31.

## Belastingbeleid

### Draagkrachtbeginsel

Dit beginsel houdt in dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. Bij de vormgeving van de inkomstenbelasting is rekening gehouden met het draagkrachtbeginsel: er is bij deze belasting immers sprake van een progressief belastingtarief. De gemeentelijke heffingen mogen volgens de wet echter niet naar draagkracht worden geheven. In de Gemw staat namelijk dat de gemeentelijke heffingen niet geheven mogen worden naar inkomen, winst of vermogen<sup>80</sup>. De rijksoverheid wil namelijk controle uitoefenen op de inkomensverdeling en een progressieve, gemeentelijke heffing zou kunnen leiden tot belastingvlucht van huishoudens met hoge inkomsten uit gemeenten met hoge tarieven.

### Horizontale rechtvaardigheid

Dit beginsel houdt in dat belastingplichtigen in dezelfde situatie hetzelfde bedrag moeten betalen. Bij de gemeentelijke heffingen wordt dit uitgangspunt soms toegepast.

### Profijtbeginsel

Dit beginsel betekent dat de hoogte van de betaling evenredig moet zijn met het profijt, dat een belastingplichtige heeft van de met de belastingheffing bekostigde voorziening. Op deze wijze maken individuen een afweging tussen de kosten en de baten van die voorzieningen. Dit zou moeten leiden tot een optimaal voorzieningenniveau. Een voorbeeld van het toepassen van het profijtbeginsel is het hanteren van een gedifferentieerd tarief bij de afvalstoffenheffing.

### Zichtbaarheid

Zichtbaarheid is ook een belangrijk uitgangspunt bij het vormgeven van een gemeentelijke heffing. Wanneer de hoogte van een heffing zichtbaar is, zal dit minder snel leiden tot een tariefverhoging. De gemeentelijke heffingen zijn over het algemeen zichtbaar voor de burger, omdat zij meestal op aanslag worden geheven.

### Alle kiezers betalen belasting

Het is voor een goede afweging van de voor- en nadelen van overheidsvoorzieningen van belang dat alle kiezers belasting betalen. Dit is echter lang niet altijd het geval. Bijvoorbeeld bij de onroerendezaakbelastingen betalen woningeigenaren wel, maar verhuurders geen onroerendezaakbelasting.

### Niet te hoge innings- en nalevingskosten

Over het algemeen geldt dat hoe ingewikkelder de gemeentelijke heffingen, hoe hoger de kosten. De overheid maakt de inningskosten. De belastingbetaler maakt, naast de verschuldigde heffing zelf, nalevingskosten. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten die een hotel moet maken voor het bijhouden van de administratie voor de toeristenbelasting. Dit kosten criterium is vooral van belang voor belastingen die primair tot doel hebben om opbrengsten te genereren. De baten en de effecten van een regulerende heffing kunnen de hoge kosten van de heffing rechtvaardigen.

---

80 Verwezen wordt naar artikel 219, lid 2 van de Gemw.

## Belastingbeleid

### Stabiele opbrengst

Bij heffingen, die een belangrijke inkomstenfunctie vervullen, is het van belang dat zij een stabiele opbrengst kennen. Zo is een belasting op winst minder stabiel dan een belasting op onroerende zaken.

### Flexibiliteit

Voor de bufferfunctie van een gemeentelijke heffing is het van belang dat de belastingopbrengst in korte tijd, door de tarieven aan te passen, vergroot of verkleind kan worden.

### Belastinggrondslag niet te mobiel

De belastinggrondslag mag niet te mobiel zijn. Tariefverschillen tussen gemeenten geven een financiële prikkel die tot belastingvlucht kan leiden.

## B4.3 Algemene en formeelrechtelijke bepalingen gemeentelijke heffingen

De algemene bepalingen betreffende de gemeentelijke heffingen zijn opgenomen in hoofdstuk XV, paragraaf 1 van de Gemw. De formeelrechtelijke bepalingen zijn onder meer terug te vinden in hoofdstuk XV, paragraaf 4 van de Gemw, de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene wet inzake de rijksbelastingen, de Invorderingswet 1990 en hoofdstuk 5 van de Wet WOZ.

### B4.3.1 Algemene bepalingen

De gemeenteraad is bevoegd - niet verplicht - om gemeentelijke heffingen in te voeren<sup>81</sup>. De meeste van deze heffingen staan c.q. zijn opgesomd in de Gemw. Het invoeren, wijzigen of afschaffen van een gemeentelijke belastingheffing gebeurt door middel van het vaststellen en het bekend maken van de gemeentelijke belastingverordening. Een gemeente kan een heffing niet heffen wanneer de belastingverordening niet rechtsgeldig bekend is gemaakt.

De gemeenteraad moet zich houden aan de van toepassing zijnde bepalingen (betreft m.n. bepalingen in de Gemw) en rechtsbeginselen (zoals het gelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel). Wanneer de gemeenteraad zich hieraan niet houdt, loopt hij de kans dat de belastingrechter in een procedure oordeelt dat de verordening geheel of gedeeltelijk onverbindend is.

Volgens artikel 104 van de Grondwet mag een heffing slechts op basis van een wet in formele zin worden geheven. Dit betreft het zogenaamde legaliteitsbeginsel. De belangrijkste wet in formele zin, in dit kader, is de Gemw.

Verder geldt het verbod van heffing naar draagkracht. Dit betekent dat het belastingbedrag dat wordt geheven niet afhankelijk mag zijn van het inkomen, de winst of het vermogen, tenzij dit uitdrukkelijk is voorgeschreven in de Gemw of een andere wet in formele zin. De heffing naar draagkracht is namelijk voorbehouden aan het Rijk.

In artikel 217 van de Gemw is bepaald wat een belastingverordening moet bevatten, de zogenaamde essentialia.

---

<sup>81</sup> Verwezen wordt naar artikel 216 van de Gemw.

## Belastingbeleid

Dit betreft de belastingplichtige, het voorwerp van de belasting c.q. heffing, het belastbare feit, de heffingsmaatstaf, het tijdstip waarop de heffing ingaat, het tijdstip waarop de heffing eindigt en verder alles wat voor de heffing en de invordering van belang is. Voor de essentialia van de gemeentelijke belastingen, heffingen en rechten wordt verwezen naar bijlage V.

### **B4.3.2 Formeelrechtelijke bepalingen**

De formeelrechtelijke bepalingen gaan zowel over de wijze van heffing en invordering van de gemeentelijke heffingen als de bezwaar- en beroepsprocedure.

#### **Wijze van heffing**

Volgens artikel 233 van de Gemw kunnen de gemeentelijke heffingen geheven worden "bij wege van aanslag, bij wege van voldoening op aangifte of op andere wijze, doch niet bij wege van afdracht op aangifte". Deze laatste mogelijkheid betreft de situatie waarbij de werkgever de inhouding en de afdracht van de loonbelasting verzorgt. Een gemeente kan een derde niet met deze wijze van heffing belasten.

Bij de heffing bij wege van aanslag formaliseert de aangewezen gemeenteambtenaar de hoogte van de belastingschuld via het vaststellen van een aanslag. Bij de heffing bij wege van voldoening op aangifte stelt de belastingplichtige de formele belastingschuld zelf vast. Wanneer de formele belastingschuld te laag uitvalt, kan een naheffingsaanslag worden opgelegd (hier geldt niet het vereiste van een nieuw feit). Bij een heffing op een andere wijze kan gedacht worden aan eenvoudige heffingen zoals bruggeld (bij wege van een klomp).

#### **Bezwaar- en beroepsprocedure**

Op de bezwaar- en beroepsprocedure wordt verder niet ingegaan, omdat dit onderwerp buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt.

# Bijlage V: Essentialia gemeentelijke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten

## B5.1 Essentialia gemeentelijke belastingen

### B5.1.1 Onroerendezaakbelasting<sup>82</sup>

#### Belastingplichtige

Het betreft degenen die krachtens de Wet waardering onroerende zaken (WOZ) de WOZ-beschikking voor de eigenaren en de gebruikers ontvangen.

De gebruiker van een onroerende zaak hoeft het object niet per se te gebruiken krachtens een rechtstitel (denk bijvoorbeeld aan een situatie van gedogen of dat een woning is gekraakt).

In een situatie dat een object gelijktijdig door meerdere gebruikers wordt gebruikt, wordt de WOZ-beschikking en de OZB-aanslag voor de gebruikersbelasting normaliter aan één persoon opgelegd (hierbij gelden overigens uitzonderingen).

De eigenaar heeft het meest omvattende recht op een onroerende zaak. Bij beperkte rechten kan gedacht worden aan bijvoorbeeld: het appartementsrecht, het recht van vruchtgebruik, het recht van opstal en het recht van erfpacht.

#### Voorwerp belasting

Het betreft een binnen de gemeente gelegen onroerende zaak. In het Burgerlijk Wetboek (BW) wordt het begrip onroerende zaak nader toegelicht (verwezen wordt naar artikel 3:3 en 3:4 van het BW). Onroerende zaken moeten worden afgebakend tot afzonderlijke belastingvoorwerpen. In de Wet WOZ, artikel 16, is bepaald hoe het voorwerp van de belasting moet worden afgebakend. Het eigenlijke doel van de afbakening is het vinden van de kleinste zelfstandig bruikbare eenheid.

#### Belastbare feit

Het belastbare feit van de gebruikersbelasting OZB is: 'het bij het begin van het kalenderjaar, al dan niet krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht, gebruiker zijn van een onroerende zaak die binnen de gemeente is gelegen'.

Voor de eigenarenbelasting is dit: 'het bij het begin van het kalenderjaar, krachtens eigendom, bezit of beperkt recht, genothebende zijn van een onroerende zaak die binnen de gemeente is gelegen'.

<sup>82</sup> Voor deze deelparagraaf is gebruikt gemaakt van *Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing*, blz. 89-111. Verder wordt verwezen naar *Financiën van de decentrale overheden*, blz. 31-34.

## Belastingbeleid

### Heffingsmaatstaven

Voor de OZB is de waarde van het object de heffingsmaatstaf. Deze waarde wordt bepaald conform de Wet WOZ. De waarde van een object kan voor de OZB soms afwijken van de WOZ-waarde, wanneer er sprake is van een heffingsuitzondering. Er wordt dan gesproken van de OZB-waarde. Er geldt bijvoorbeeld een verplichte heffingsuitzondering voor kassen van tuinders, die ervoor zorgt dat de waarde van een kas bij de heffing van de OZB buiten beschouwing wordt gelaten (zie hieronder ook het stukje over de wettelijke vrijstellingen).

### Tarieven

De tarieven van de OZB zijn een percentage van de WOZ- dan wel de OZB-waarde. De tarieven zijn daarmee proportioneel. Voor zowel de eigenaren- als de gebruikersbelasting geldt een afzonderlijk percentage en voor de eigenarenbelasting kan voor woningen en voor niet-woningen een ander percentage worden vastgesteld.

De gemeenten zijn vrij in het kiezen van de tarieven. Voor de tarieven gelden niet langer limieten (deze zijn met ingang van 2008 komen te vervallen). Er is wel sprake van een macronorm. Deze houdt in dat de landelijke opbrengst van de OZB niet meer mag stijgen dan de reële trendmatige economische groei plus de inflatie. In theorie betekent dit wanneer de macronorm bijvoorbeeld 3% bedraagt en de landelijke OZB-opbrengst in enig jaar meer dan 3 % stijgt ten opzichte van het voorgaande jaar de gemeenten worden gekort op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

Er is een politieke discussie mogelijk over de hoogte van de tarieven en over de lastenverdeling over de verschillende categorieën belastingbetalers (eigenaren van woningen, eigenaren van niet-woningen en gebruikers van niet-woningen). Hiervoor gelden namelijk niet langer wettelijke beperkingen. Zo ligt bij veel gemeenten het tarief voor de eigenaar van een niet-woning gemiddeld bijna twee keer zo hoog als dat voor een eigenaar van een woning.

### Wettelijke vrijstellingen

Sinds 1995 is er niet meer sprake van wettelijke vrijstellingen, maar van heffings- en waarderingsuitzonderingen.

Bij de waarderingsuitzonderingen volgens de Wet WOZ gaat het om objecten of delen van objecten waarvan de waarde niet relevant is voor de diverse heffingswetten die de WOZ-waarde gebruiken als heffingsmaatstaf. Deze objecten of delen van objecten hoeven daarom niet te worden gewaardeerd. Zo wordt bijvoorbeeld de waarde van (delen van) onroerende zaken die in hoofdzaak bestemd zijn voor de openbare eredienst of voor het houden van openbare bezinningsbijeenkomsten van levensbeschouwelijke aard bij de waardebepaling voor de OZB buiten beschouwing gelaten. Voor de waarderingsuitzonderingen wordt verwezen naar artikel 220.d van de Gemw.

Daarnaast gelden er verplichte en facultatieve heffingsuitzonderingen voor de OZB: voorwerpen of delen van voorwerpen van belasting die wel een WOZ-waarde hebben gekregen, maar waarvoor de WOZ-waarde geheel of gedeeltelijk voor de OZB-heffing buiten beschouwing wordt gelaten. Een voorbeeld van een verplichte

## Belastingbeleid

heffingsuitzondering is de heffingsuitzondering kassen, de ondergrond van kassen en substraatteelt. Een voorbeeld van een facultatieve heffingsuitzondering is de uitzondering van pastorieën en kosterswoningen. Pastorieën en kosterswoningen vallen namelijk niet onder de verplichte uitzondering kerken.

De gemeenteraad kan dus in aanvulling op de verplichte vrijstellingen nog andere onroerende zaken vrijstellen.

### B5.1.2 Forensenbelasting<sup>83</sup>

#### Belastingplichtige

Voor de slaapforensenbelasting gaat het om natuurlijke personen die in de gemeente geen hoofdverblijf hebben, maar er gedurende het belastingjaar meer dan negentig malen nachtverblijf houden. Een uitzondering wordt gemaakt voor een verpleegde of verzorgde in een daartoe bestemde instelling.

Voor de woonforensenbelasting gaat het om natuurlijke personen die geen hoofdverblijf in de gemeente hebben, maar er gedurende het belastingjaar voor zichzelf of voor hun gezin op meer dan negentig dagen van dat jaar een gemeubileerde woning beschikbaar houden.

#### Voorwerp belasting

Voor wat betreft de slaapforensenbelasting is er geen sprake van een voorwerp van belasting, maar slechts van een belastbaar feit.

Bij de woonforensenbelasting is het voorwerp van belasting de gemeubileerde (roerende of onroerende) woning die de belastingplichtige meer dan negentig dagen van het belastingjaar voor zichzelf of zijn gezin beschikbaar houdt in een gemeente waar hij geen hoofdverblijf heeft. Wat onder het begrip gemeubileerde woning wordt verstaan is niet altijd duidelijk.

#### Belastbaar feit

Bij de slaapforensenbelasting is het belastbare feit het gedurende het belastingjaar meer dan negentig malen nachtverblijf houden. Uitzonderingen worden gemaakt voor de verpleegde of verzorgde in een inrichting tot verpleging of verzorging van zieken, gebrekkigen, hulpbehoevenden of bejaarden. Bij de woonforensenbelasting bestaat het belastbare feit uit het op meer dan negentig dagen van het belastingjaar voor zichzelf of zijn gezin beschikbaar houden van een gemeubileerde woning, ongeacht of er sprake is van een verbod tot permanente bewoning.

---

<sup>83</sup> Zie *Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing*, blz. 127-133 en *Financiën van de decentrale overheden*, blz. 37.

## Belastingbeleid

### Heffingsmaatstaven

De slaapforensenbelasting kan worden geheven naar de duur van het verblijf.

De woonforensenbelasting kan onder meer geheven worden naar een vast bedrag per woning. De belasting kan ook geheven worden naar de vloeroppervlakte van de gemeubileerde woning, naar de waarde in het economisch verkeer of naar de WOZ-waarde van de woning aan het begin van het kalenderjaar.

### Tarieven

Bij de woonforensenbelasting is tariefdifferentiatie mogelijk naar de vloeroppervlakte van de gemeubileerde woning of naar waardeklassen (bij hantering van de waarde in het economisch verkeer).

### Wettelijke vrijstellingen

Voor de slaapforensenbelasting zijn dit degenen die geen hoofdverblijf hebben in de gemeente en die worden verpleegd of worden verzorgd in een inrichting tot verpleging of verzorging van zieken, gebrekkigen, hulpbehoevenden of bejaarden. Verder degenen die ter tijdelijke waarneming van een openbare betrekking of voor het bijwonen van vergaderingen van een algemeen vertegenwoordigend orgaan waarvan het lidmaatschap wordt bekleed, dan wel ingevolge last of bevel van de overheid, buiten de gemeente van hun hoofdverblijf vertoeven.

De gemeente kan naast deze vrijstellingen andere vrijstellingen in de belastingverordening opnemen. Bijvoorbeeld een bepaling die accumulatie met de toeristenbelasting of de OZB uitsluit.

### B5.1.3 Toeristenbelasting<sup>84</sup>

#### Belastingplichtige

Zowel de verblijfhouder als de verblijfbieder kan als belastingplichtige worden aangewezen. Zij kunnen niet allebei belastingplichtige zijn van hetzelfde belastbare feit. De verblijfbieder is volgens artikel 224, lid 2, van de Gemw bevoegd de belasting te verhalen op de verblijfhouder. Hierbij geldt volgens de jurisprudentie dat de verblijfbieder een financieel belang dient te hebben bij het te houden verblijf en hij moet de belasting in redelijkheid op de verblijfhouder kunnen verhalen.

Het hoeft bij de personen die verblijf houden in de gemeente overigens niet alleen om toeristen te gaan. De wetgever heeft namelijk de gemeenten de mogelijkheid geboden om verblijfbelastingen van uiteenlopende aard te heffen, waaraan alle niet-ingezetenen, die duurzaam in de gemeente verblijven, kunnen worden onderworpen.

#### Voorwerp belasting

Volgens de Gemw kent de toeristenbelasting geen specifiek voorwerp van belasting. Wanneer de heffingsmaatstaf forfaitair wordt berekend wordt er wel degelijk aangesloten bij voorwerpen van belasting zoals vakantiewoningen, stacaravans, tenten en vaartuigen waarin verblijf wordt gehouden.

<sup>84</sup> Zie *Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing*, blz. 135-140 en *Financiën van de decentrale overheden*, blz. 35-36.

## Belastingbeleid

De voorwerpen van belasting vormen de basis voor de berekening van het aantal personen dat verblijf houdt en de duur van het verblijf.

### Belastbare feit

Dit betreft het houden van verblijf binnen de gemeente door natuurlijke personen, die niet als ingezetene in de GBA zijn ingeschreven. In de Gemw wordt niet aangegeven wat onder verblijf moet worden verstaan. Duidelijk is dat het verblijf enigszins duurzaam moet zijn en enige zelfstandigheid dient te bezitten.

### Heffingsmaatstaven

Betreft vaak het aantal, eventueel forfaitair vast te stellen, overnachtingen. Het forfait mag volgens de jurisprudentie niet 25 % of meer afwijken van de werkelijke aantallen. Van belang is dat een gemeente wel een reëel beeld heeft van de gemiddelde bezettingsgraad van bijvoorbeeld een camping of hotel. Een gemeente kan ook kiezen voor een vast percentage van de overnachtingsprijs.

### Tarieven

Doorgaans gaat het om een vast bedrag per overnachting of etmaal, dan wel een percentage van de overnachtingsprijs.

Er bestaat de nodige politieke weerstand tegen de toeristenbelasting. Bij het vaststellen van de hoogte van het tarief kan het nuttig zijn om een blik te werpen op de tarieven van de naburige/concurrerende gemeenten. Via de tariefstructuur is het mogelijk om de dure overnachtingen zwaarder te belasten dan de goedkope. De raad kan zich over de wenselijkheid hiervan uitspreken.

### Wettelijke vrijstellingen

In de Gemw zijn geen vrijstellingen voor de toeristenbelasting opgenomen. Gemeenten stellen vaak, net als bij de forensenbelasting, diegenen vrij die een openbare betrekking tijdelijk waarnemen, vergaderingen bijwonen van een algemeen vertegenwoordigend orgaan of mensen die als verpleegde of verzorgde verblijven in een inrichting tot verpleging of verzorging van zieken, gebrekkigen, hulpbehoevenden of bejaarden.

#### B5.1.4 Parkeerbelastingen<sup>85</sup>

### Belastingplichtige

Volgens de Gemw kan de belasting voor het feitelijk parkeren door verschillende belastingplichtigen worden betaald, zodat in alle gevallen een belastingplichtige kan worden aangewezen. Volgens de wet kunnen als belastingplichtigen worden aangemerkt: degene die heeft geparkeerd, degene die de belasting voldoet of te kennen geeft de belasting te willen voldoen en de houder van het voertuig.

De vergunningbelasting wordt geheven van degene die de vergunning heeft aangevraagd.

Als houder geldt degene op wiens naam het motorvoertuig ten tijde van het parkeren is ingeschreven in het kentekenregister (hierbij gelden uitzonderingen).

<sup>85</sup> *Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing*, blz. 143-147 en *Financiën van de decentrale overheden*, 34-35.

## Belastingbeleid

De gemeente kan degene die verzuimt de parkeerbelasting te betalen een naheffingsaanslag opleggen. De naheffing bestaat uit de naheffing en een vergoeding voor de kosten van het opleggen van de naheffing. De kostenvergoeding, die slechts eenmaal per dag mag worden opgelegd, mag hooguit kostendekkend zijn. Voor de hoogte van de kostenvergoeding geldt een wettelijk maximum (dat jaarlijks wordt geïndexeerd).

### Voorwerp belasting

Voor de belasting betreffende het feitelijk parkeren is het voertuig het voorwerp van belasting. Onder het begrip voertuig vallen volgens de weg- en verkeerswetgeving niet alleen motorvoertuigen maar ook bijvoorbeeld fietsen en andere rij- of voertuigen. Bij de vergunningenbelasting is de vergunning het voorwerp van belasting.

### Belastbare feit

Het belastbare feit van de belasting betreffende het feitelijk parkeren is 'het parkeren van een voertuig op een bij de belastingverordening dan wel krachtens de belastingverordening in de daarin aangewezenen gevallen door de burgemeester en wethouders te bepalen plaats, tijdstip en wijze' (verwezen wordt naar artikel 225, lid 1.a, van de Gemw).

Het belastbare feit van de vergunningenbelasting is: 'het ter zake van een van gemeentewege verleende vergunning voor het parkeren van een voertuig op de in die vergunning aangegeven plaats, tijdstip en wijze' (verwezen wordt naar artikel 225, lid 1.b, van de Gemw).

### Heffingsmaatstaven

De Gemw vermeldt vier heffingsmaatstaven voor de parkeerbelastingen: de parkeerduur, de parkeertijd, de ingenomen oppervlakte en de ligging van de terreinen of weggedeelten. Volgens de (juridische) specialisten is deze opsomming van de heffingsmaatstaven limitatief.

### Tarief

De gemeente kan het tarief, dat zij hanteert bij haar parkeerbelastingen laten afhangen van de in Gemw genoemde heffingsmaatstaven. De gemeente kan door het hanteren van een maximum parkeerduur het kort parkeren bevorderen. Met de parkeertijd kan het parkeren op drukke momenten zo worden gereguleerd. Het tarief kan ook worden afhankelijk worden gesteld van de oppervlakte die een voertuig inneemt. Op deze wijze kunnen grote voertuigen of combinaties van voertuigen worden geweerd. De gemeente kan er ook voor kiezen om met name in het centrum het parkeren te gaan reguleren.

### Wettelijke vrijstellingen

Volgens de auteurs van het boek Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing en de Wet WOZ kan een gemeente met het opnemen van vrijstellingen in de parkeerverordening maar beter terughoudend omgaan. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie dat de gemeente een vrijstelling creëert voor invaliden. De gemeente loopt dan mogelijk het gevaar dat men handelt in strijd met het gelijkheidsbeginsel, namelijk het gunstiger behandelen van invalide inwoners dan niet-invalide inwoners terwijl hier misschien geen objectieve rechtsgrond voor bestaat.

### B5.1.5 Hondenbelasting<sup>86</sup>

#### Belastingplichtige

De belastingplichtige is degene die de hond houdt. Dat wil zeggen het gaat om de persoon die duurzaam de feitelijke macht over een hond uitoefent. Dit is afhankelijk van de omstandigheden en de formulering in de belastingverordening. Eigendom is geen vereiste. Uit de beleidsregels van de gemeente moet blijken welk lid van een huishouden wordt aangemerkt als houder van de hond (aanwijzingsplicht). Het aanwijzen verloopt via de tenaamstelling van de aanslag.

#### Voorwerp belasting

Dit is de hond. De belasting wordt in principe per hond geheven. Alle honden zijn voorwerp van belasting, omdat de hondenbelasting een objectieve belasting is. De belasting heeft ook een subjectief karakter, omdat er geheven wordt naar het aantal honden dat wordt gehouden. Hierbij kan de tweede en de volgende hond onder een ander tarief vallen.

#### Belastbare feit

Het belastbare feit betreft het houden van een hond binnen de gemeente. De hond moet duurzaam worden gehouden. Niet elk verblijf van een hondhouder in een gemeente leidt altijd tot een belastbaar feit. Wanneer iemand gedurende een korte tijd een hond houdt, leidt dit in beginsel niet tot een belastingplicht.

#### Heffingsmaatstaf

De gemeente moet heffen naar het aantal honden. Dit heeft te maken met het verbod van heffing naar draagkracht, artikel 219, lid 2 van de Gemw. Een andere heffingsmaatstaf is niet mogelijk. Naar de soort hond kan bijvoorbeeld niet worden geheven.

#### Tarief

De gemeente kan de belasting heffen naar een proportioneel, progressief of degressief tarief. Wanneer de gemeente met de belasting het aantal honden wil reguleren ligt een progressief tarief voor de hand.

Een tariefdifferentiatie naar de soort hond lijkt, gezien het objectieve karakter van de belasting, niet mogelijk. Wel is tariefdifferentiatie naar de categorieën van hondhouders mogelijk, mits er is voldaan aan het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel. Zo mag er geen onderscheid worden gemaakt tussen honden die binnen en buiten de bebouwde kom worden gehouden. Daarentegen is voor een blindengeleide en/of een politiehond een vrijstelling of lager tarief wel gerechtvaardigd, omdat deze honden voor een ander doel worden gehouden.

Veel gemeenten hebben een apart tarief voor kennels. Een gemeente kan de hondenbelasting kwijtschelden bij huishoudens met een laag inkomen.

---

<sup>86</sup> *Wegwijs in de gemeentelijke belastheffing*, blz. 154-156 en *Financiën van de decentrale overheden*, blz. 36-37.

## Belastingbeleid

Moet de gemeente deze belasting nu wel of niet heffen? De opbrengsten uit deze belasting zijn vrij besteedbaar, die lagere OZB-tarieven mogelijk maken. De hondenbelasting kent echter hoge uitvoeringskosten. De hondenbelasting heeft wellicht een remmende werking op het hondenbezit. Volgens de economen van het CPB leidt de hondenbelasting echter vaak tot meer overlast van hondenpoep. Sommige gemeenten houden het tarief voor één hond laag vanuit de gedachte dat op deze manier iedereen zich hond kan veroorloven.

### Wettelijke vrijstellingen

In de Gemw zijn geen wettelijke vrijstellingen voor de hondenbelasting opgenomen.

### B5.1.6 Reclamebelasting<sup>87</sup>

#### Belastingplichtige

De belastingplichtige is de persoon die een openbare aankondiging doet, die zichtbaar is vanaf de openbare weg. Het is van belang hoe het begrip belastingplichtige in de belastingverordening van de gemeente is omschreven. Duidelijk is in ieder geval dat een belastingplichtige belang moet hebben bij de aankondiging.

#### Voorwerp belasting

Het voorwerp van belasting betreft de openbare aankondiging die zichtbaar is vanaf de openbare weg. Het gaat niet alleen om schriftelijke aankondigingen waarop een tekst zichtbaar is, maar ook om bijvoorbeeld foto's.

#### Belastbare feit

Het betreft een niet mondeling openbare aankondiging, die zichtbaar vanaf de openbare weg wordt gedaan. Er is in de wet geen omschrijving gegeven van het begrip openbare aankondiging. Voor dit begrip moet daarom bij het spraakgebruik en de jurisprudentie worden aangesloten.

Een weg is openbaar wanneer zij feitelijk voor eenieder toegankelijk is<sup>88</sup>.

#### Heffingsmaatstaf

In de Gemw is voor de reclamebelasting geen verplichte heffingsmaatstaf voorgeschreven. De gemeente kan dus in principe zelf de heffingsmaatstaf bepalen, maar zij moet hier wel rekening houden met het verbod van heffing naar draagkracht.

Een gemeente kan in het kader van het reguleren differentiëren naar de wijze waarop openbaar wordt aangekondigd. In het kader van het profijtbeginsel kan een gemeente differentiëren naar het al dan niet op een gemeentelijke voorziening openbaar aankondigen of naar de grootte van de openbare aankondiging. Vaak neemt een gemeente de oppervlakte van het opschrift als heffingsmaatstaf, maar daarnaast is ook een vast bedrag per aankondiging mogelijk. Verder kan een gemeente heffen naar de duur van de aankondiging, naar de locatie of naar de wijze van openbaar aankondigen. Differentiatie mag niet afhankelijk zijn van subjecten, omdat dit al snel in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

87 *Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing*, blz. 158-161 en Financiën van de decentrale overheden, blz. 37.

88 In principe zijn alle wegen die op de wegenlegger staan openbaar.

## Belastingbeleid

Wanneer de reclamebelasting vormgegeven is als een bestemmingsheffing is het van belang dat er sprake is van een objectieve en redelijke rechtvaardiging om de belasting in een beperkt gedeelte van de gemeente te heffen. De opbrengsten van de belasting moeten dan in dat zelfde gebied worden besteed. Degenen die profijt kunnen hebben van de voorzieningen worden in de heffing betrokken.

### Tarief

De Gemw schrijft geen tarief voor. Het kan gaan om een vast tarief per openbare aankondiging, naar de grootte van de openbare aankondiging etc. Zie verder hiervoor de toelichting op de heffingsmaatstaf. De gemeente kan het tarief progressief, degressief of proportioneel vaststellen, al naar gelang de keuze van de heffingsmaatstaf. Een schrikstarief is niet toegestaan.

### Wettelijke vrijstellingen

De gemeente kan vrijstellingen in de verordening opnemen. Bijvoorbeeld objectieve vrijstellingen voor verkeers- en waarschuwborden. Ook subjectieve vrijstellingen, zoals een openbare aankondiging van de overheid of verkiezingsaffiches, zijn mogelijk. Een gemeente met bij het gebruik van deze bevoegdheid er wel voor waken dat zij niet handelt in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

### B5.1.7 Precariobelasting<sup>89</sup>

#### Belastingplichtige

In de Gemw staat niet wie de belastingplichtige is. De gemeente is vrij dit zelf te bepalen, mits er een relatie bestaat met het hebben van voorwerpen onder, op of boven de voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond. Het kan gaan om de eigenaar, de bezitter of de huurder van een zaak waaraan het onderwerp is gevestigd.

Indien de belastingverordening niet expliciet een belastingplichtige aanwijst, kunnen in principe alle subjecten betreffende hetzelfde voorwerp belastingplichtig zijn en moet de gemeente o.b.v. de verordening dan wel beleidsregels een belastingplichtige aanwijzen.

#### Voorwerp belasting

Het gaat om de 'voorwerpen die zich onder, op of boven de voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond bevinden'. De belastingverordening moet aangeven wat hieronder wordt verstaan. Gemeenten noemen soms expliciet in hun verordening om welke voorwerpen het gaat, bijvoorbeeld: kabels, buizen, stoelen, tafels, uithangborden en erkers.

De grond is voor de openbare dienst bestemd als: 'de grond strekt tot algemeen nut en in beginsel iedereen bij de grond belang kan hebben'. Er hoeft niet sprake te zijn van een rechtstreekse verbinding met de grond (denk bijvoorbeeld aan een balkon).

---

<sup>89</sup> *Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing*, blz. 164-166 en *Financiën van de decentrale overheden*, blz. 36.

## Belastingbeleid

### Belastbare feit

Voor het heffen van de precariobelasting is het nodig dat aan een aantal voorwaarden is voldaan, namelijk het hebben van voorwerpen, onder, op of boven de gemeentegrond en de bestemming van de grond voor de openbare dienst.

Wanneer de gemeente een gedoogplicht heeft om de voorwerpen te dulden vervalt in sommige situaties de bevoegdheid om de precariobelasting te heffen.

### Heffingsmaatstaf

Mogelijke heffingsmaatstaven zijn: per onderwerp, naar de oppervlakte of de lengte van het voorwerp. Een heffingsmaatstaf kan regulerend werken als het hebben van voorwerpen, die bijvoorbeeld het aangezicht van een straat ontsieren, hiermee wordt ontmoedigd. Een gemeente kan ook de mate waarin een voorwerp opvalt als heffingsmaatstaf kiezen.

### Tarief

De Gemw schrijft geen tarief voor. Een gemeente kan een vast tarief per voorwerp of een gedifferentieerd tarief, naar bijvoorbeeld de grootte of aard van het voorwerp, hanteren. Een schriktarief is niet toegestaan.

### Wettelijke vrijstellingen

De gemeente kan vrijstellingen opnemen in haar belastingverordening. Gedacht kan worden aan vrijstellingen voor voorwerpen die het algemeen belang dienen (zoals bijvoorbeeld waarschuwingborden).

## B5.2 Essentialia bestemmingsheffingen en rechten

### B5.2.1 Rioolbestemmingsheffingen<sup>90</sup>

De gemeente kan met de rioolbestemmingsheffingen alle kosten van de waterketentaken (betreft de kosten die gemoeid zijn met inzameling en afvoer van afvalwater) en de kosten van de watersysteemtaken (dit betreft de kosten in verband met het beheer van het grond- en hemelwater) verhalen. De gemeente kan kiezen voor een aparte rioolbestemmingsheffing voor de waterketentaken en een aparte heffing voor watersysteemtaken of voor een gecombineerde heffing.

### Belastingplichtige

Volgens de wet is de gemeente vrij in de keuze van de belastingplichtige. Een gemeente kan de rioolheffing van een eigenaar, een gebruiker of van beide heffen.

### Voorwerp heffing

Betreft het binnen het grondgebied van de gemeente gelegen perceel van waaruit water direct of indirect op de gemeentelijke riolering wordt afgevoerd.

<sup>90</sup> *Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing*, blz. 179-183 en *Financiën van de decentrale overheden*, blz. 38 en 39.

## Belastingbeleid

### Belastbaar feit

Volgens de auteurs van Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing heeft een ieder er (gedeeltelijk) belang bij dat de gemeente de watersysteemtaken uitvoert. Volgens hen is geen aansluiting op het riool dan wel profijt in andere zin vereist voor de belastingplicht van de genot hebbende krachtens zakelijk recht, tenzij de verordening hierover iets is opgenomen.

### Heffingsmaatstaf

De gemeente kan de volgende heffingsmaatstaven kiezen: vast bedrag, WOZ-waarde, waterverbruik of huishoudensomvang.

### Tarief

Bij het eigenarentarief is vaak sprake van een vast bedrag; soms is het eigenarentarief gekoppeld aan de WOZ-waarde. Bij het tarief voor de gebruikersheffing gaat het vaak om een vast bedrag. De gemeente kan het tarief voor de gebruiker ook koppelen aan het waterverbruik, de huishoudensomvang of de WOZ-waarde.

De gemeente kan - vanuit het oogpunt van transparantie - kiezen voor een dekkingsgraad van 100 %: de kosten van het waterbeheer worden in dit geval geheel gedekt uit de opbrengst van de heffing. De burger ziet op deze wijze hoeveel geld er gemoeid is met het gemeentelijk waterbeheer. De gemeente kan er ook voor kiezen, het andere uiterste, om geen rioolheffing in te voeren. In dit geval wordt de riolering bekostigd uit de OZB-opbrengst. Wellicht leidt deze systematiek tot lagere inningskosten voor de gemeente.

Ook is een politieke discussie mogelijk over de hoogte van de kosten van het waterbeheer. De rioolheffing is in de ene gemeente namelijk veel hoger dan de andere. Wanneer de rioolheffing van een gemeente in vergelijking met andere gemeenten hoog is, kan dit betekenen dat de gemeente niet doelmatig werkt of een ruime taakopvatting heeft. De hoge kosten kunnen ook te maken hebben met de bodemgesteldheid van de gemeente.

De gemeenteraad kan zich, naast de hoogte van de rioolheffing, ook uitspreken over de verdeling van de lasten. Moet het tarief voor iedere huishouden even hoog zijn of moeten sommige huishoudens, bijvoorbeeld huishoudens die veel water gebruiken, meer betalen dan andere? Daarnaast kan de raad bepalen of de gemeente de gebruikers, de eigenaren of allebei voor de rioolheffing moet aanslaan.

Ten slotte kan de raad ook afwegen of hij de rioolheffing wil gebruiken als sturingsinstrument. De raad kan er voor kiezen om het te betalen bedrag aan rioolheffing af te laten hangen van het waterverbruik. Hier zou een remmend effect op het waterverbruik vanuit kunnen gaan.

### B5.2.2 Afvalstoffenheffing<sup>91</sup>

#### Belastingplichtige

De belastingplichtige betreft degene die feitelijk gebruik maakt van een perceel waarvoor geldt dat de gemeente een wettelijke verplichting heeft tot inzameling van het huishoudelijk afval.

<sup>91</sup> Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing, blz. 185-190 en Financiën van de decentrale overheden, blz. 39-41.

## Belastingbeleid

De gemeente kan geen afvalstoffenheffing heffen wanneer zij de verplichting tot inzameling van het huishoudelijk afval bij een perceel niet nakomt en dit aan de feitelijk gebruiker van het perceel niet te wijten is.

### Voorwerp heffing

Het voorwerp van heffing bij de afvalstoffenheffing is: "elk binnen het grondgebied van de gemeente gelegen perceel waar huishoudelijke afvalstoffen kunnen ontstaan en ten aanzien waarvan een inzamelplicht bestaat".

### Belastbaar feit

Het belastbare feit bij de afvalstoffenheffing betreft: "het al dan niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht feitelijk gebruiken van een perceel waaruit huishoudelijke afvalstoffen kunnen ontstaan en waarvoor op basis van de Wet milieubeheer op de gemeente een wettelijke plicht rust tot inzameling daarvan".

### Heffingsmaatstaf

In de Wet milieubeheer is voor de afvalstoffenheffing geen heffingsmaatstaf vermeld. Wel geldt het algemene verbod van heffing naar draagkracht (zie artikel 219, lid 2 van de Gemw).

De gemeente kan verschillende heffingsmaatstaven hanteren: bijvoorbeeld een heffing per perceel, naar het aantal personen dat feitelijk van het perceel gebruik maakt, de inzamelrequentie, het aantal aangeboden vuilniszakken en/of containers. Het heffen van een afvalstoffenheffing naar een vast bedrag per perceel is gerechtvaardigd, omdat de gemeente de wettelijke plicht heeft de huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen ongeacht of er daadwerkelijk huishoudelijk afval wordt aangeboden.

### Tarief

Sinds 1994 mag een gemeente het tarief van de afvalstoffenheffing o.a. naar de mate van of naar het soort gebruik van de ophaaldienst differentiëren. Er kan dus boven het basisbedrag per perceel, dat dient ter dekking van de vaste kosten, ook een variabel tarief gelden afhankelijk van de mate of het soort gebruik. Hierbij kan gedacht worden aan de omvang van de minicontainer, het gescheiden aanbieden van huishoudelijk afval of het op verzoek inzamelen van grof vuil.

De gemeenten zijn ook vrij - tenminste in zoverre dat de baten de kosten niet overschrijden voor wat betreft de mate van tariefstijging (ten opzichte van voorgaande belastingjaren).

De gemeenten hanteren bij de afvalstoffenheffingen verschillende tariefssystemen. Het tarief hangt meestal af van de huishoudensomvang. Ook een vastrecht komt vrij veel voor. Het tarief kan ook gekoppeld worden aan de aangeboden hoeveelheid afval (diftar).

Een gemeente kan de kosten van de afvalinzameling- en verwerking op twee manieren beperken: 1. doelmatiger werken en 2. dienstverlening beperken. De politiek gaat over het gewenste niveau van dienstverlening (bijvoorbeeld de ophaalfrequentie en de openingstijden van de milieustraat). De hoogte van het tarief hangt af van de kosten en de gekozen kostendekking.

## Belastingbeleid

Een deel van de lasten wordt gedragen door anderen, wanneer er gekozen wordt voor een kostendekking van minder dan 100 %.

De keus voor een bepaald tariefsysteem is tegelijkertijd een verdelings- en milieuvraagstuk. Diftar leidt tot minder afval, maar ook tot hogere inningskosten. Diftar invoeren vanwege economische overwegingen heeft alleen zin, wanneer de gemeente de uitvoeringskosten laag kan houden. Diftar kan ook ingevoerd worden vanwege rechtvaardigheidsoverwegingen (de betaling is immers gekoppeld aan het profijtbeginnel). Eén van de redenen dat sommige gemeenten diftar niet hanteren is het risico van afvaltoerisme. Ook de eventuele kwijtschelding aan huishoudens met een laag inkomen is een politiek vraagstuk. Voor de voorwaarden waaronder de gemeente kwijtschelding kan verlenen bestaan landelijke regels.

### Wettelijke vrijstellingen

Een vrijstelling is bij de afvalstoffenheffing niet mogelijk (anders is er sprake van een reinigingsrecht).

### B5.2.3 Rechten

#### Belastingplichtige

Vanwege de diversiteit aan gemeentelijke rechten kan in algemene zin niet aangegeven worden wie belastingplichtig is. Soms dit de degene die een dienst heeft aangevraagd, soms degene aan wie de dienst is verleend.

#### Voorwerp heffing

Het voorwerp van heffing bij de genotsrechten is de dienst die door de overheid wordt geleverd. Hierbij geldt dat het individuele belang rechtstreeks en in overheersende mate wordt gediend.

Het voorwerp van belasting bij de leges is bijvoorbeeld het paspoort, het rijbewijs en vergunningen.

Bij de gebruikersrechten is het voorwerp van de belasting de gemeentebezitting, -werk of -inrichting die wordt gebruikt.

#### Belastbare feit

Het belastbare feit is vanwege de diversiteit niet goed in één omschrijving aan te geven. Het belastbare feit is afhankelijk van wat in de belastingverordening is geformuleerd. Het belastbare feit moet zorgvuldig in de verordening worden omschreven, omdat dit van belang is voor de vraag wanneer de materiële belastingschuld ontstaat.

Het belastbare feit bij de leges kan bijvoorbeeld zijn het verstrekken van een vergunning c.q. het in behandeling nemen van een verzoek daartoe.

#### Heffingsmaatstaf

De gemeente is in haar keuze van de heffingsmaatstaf vrij, zolang deze gekozen heffingsmaatstaf niet in strijd is met het verbod van heffing naar draagkracht. Er hoeft volgens de wetgever geen relatie te bestaan tussen de individueel aanwijsbare dienst en de door die individueel aanwijsbare dienst opgeroepen kosten.

## Belastingbeleid

De gemeente mag de kosten via een door haar gekozen heffingsmaatstaf over de belastingplichtigen omslaan, waarbij wel geldt dat de baten de lasten niet mogen overschrijden (uitgezonderd de vermakelijkhedenrechten).

De beleidsvrijheid van een gemeente met betrekking tot de keuze van de heffingsmaatstaf wordt verder beperkt door het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel. Zo mogen voor gelijke diensten geen verschillende belastingbedragen worden gevraagd/betaald. De gemeente mag geen schrikstarief invoeren.

Voor wat betreft het kostenverhaal bij de omgevingsvergunningen geldt dat kruissubsidiëring is toegestaan (dit heeft de Hoge Raad aangegeven).

### Tarief

Het tarief is afhankelijk van de eenheid waarin de heffingsmaatstaf is uitgedrukt. Het tarief hoeft niet te zijn afgeleid van de dienst die wordt geleverd.

Het tarief dat een gemeente in verband met de aanvraag van een bouwvergunning in rekening brengt, hangt veelal af van de omvang van de bouwaanvraag. Het kan gaan om een vast percentage van de bouwsom of een gestaffeld tarief. De gemeente mag niet verdienen aan de tarieven die zij in rekening brengt.

De tarieven die de gemeente in rekening brengt voor een paspoort, rijbewijs en identiteitskaart bestaan uit een rijks- en een gemeentedeel en zijn aan een landelijk geldend maximum verbonden (dit maximum wordt jaarlijks aan de inflatie aangepast).

Er bestaan bij gemeenten aanzienlijke prijsverschillen bij producten waarvoor geen maximumtarieven bestaan. Deze verschillen kunnen ontstaan door verschillen in doelmatigheid, in de mate van kostendekking of in service (avondopenstelling of niet, korte of lange wachttijd voor het loket).

### Wettelijke vrijstellingen

Een gemeente moet bij het gebruik van vrijstellingen voldoen aan het gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel. Wanneer een gemeente grote groep potentiële belastingplichtigen buiten de heffing laat, leidt dit tot onredelijke en willekeurige belastingheffing en wordt de verordening onverbindend geacht. In algemene zin geldt dat een vrijstelling voor alle vergelijkbare gevallen geldt, tenzij er sprake is van een objectieve rechtvaardigheidsgrond.

## Bijlage VI: Deelvragen

- Welke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten kan de gemeente Ede volgens de Gemw en enkele andere wetten heffen?
- Welke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten heft de gemeente Ede?
- Wat zijn de functies van de gemeentelijke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten?
- Welke uitgangspunten gelden er bij de belastingheffing?
- Welke heffingsmaatstaven en tarieven kan de gemeente volgens de wet- en regelgeving - per belasting, bestemmingsheffing of recht - hanteren? Welke beleidsruimte heeft de gemeente hierbij?
- Welke beleidsvoornemens heeft de gemeente ten aanzien van de gemeentelijke heffingen én welke ambities en beleidsvoornemens wil zij met haar heffingen realiseren?
- Wat betekenen deze ambities en beleidsvoornemens voor vormgeving van de heffingsmaatstaven en tarieven die de gemeente bij haar heffingen hanteert?
- Voldoen de gehanteerde heffingsmaatstaven en tarieven aan de geldende wet- en regelgeving?

## Bijlage VII: Veelgebruikte begrippen

### Belastbare feit

Dit is de aanleiding om de belasting te heffen. De diversiteit van de belastbare feiten is vanwege de verscheidenheid aan de gemeentelijke heffingen groot. Bij de parkeerbelasting is dit bijvoorbeeld het parkeren van een voertuig.

### Belastingplichtige

De belastingplichtige is de persoon op wiens naam de belasting wordt geheven en dit is degene die de belasting moet betalen.

### Draagkrachtbeginsel

Het vermogen om geldelijke lasten te dragen naar draagkracht.

### Diftar

Diftar staat voor gedifferentieerde tarieven. De afvalinzamelaar registreert bij diftar per huishouden hoeveel afval wordt aangeboden. Hoe meer afval een gebruiker van een perceel aanbiedt hoe hoger de afvalstoffenheffing zal zijn.

### Evenredigheidsbeginsel

Dit beginsel waakt er tegen dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit, niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

### Gelijkheidsbeginsel

Beginsel dat iedereen voor de wet gelijk is.

### Heffingsmaatstaf

Betreft datgene waarbij het tarief aansluit. De diversiteit aan te hanteren heffingsmaatstaven is vanwege de verscheidenheid aan gemeentelijke belastingen groot. De gemeenten hebben soms beleidsvrijheid bij het kiezen van een heffingsmaatstaf. Wanneer dit het geval is mag de gemeente het te betalen belastingbedrag (en dus ook de heffingsmaatstaf) niet afhankelijk laten zijn van iemands inkomen, winst of vermogen.

### Parkeren

In de Gemw wordt parkeren als volgt gedefinieerd: 'het gedurende een aaneengesloten periode doen of laten staan van een voertuig, anders dan de tijd die nodig is voor en gebruikt wordt tot het onmiddellijk in- en uitstappen van personen dan wel het onmiddellijk laden of lossen van zaken, op binnen de gemeente gelegen voor het openbaar verkeer openstaande terreinen of weggedeelten, waarop dit doen of laten staan niet ingevolge een wettelijk voorschrift is verboden'.

### Tarief

Het tarief is het bedrag, de eenheid of het percentage dat wordt vermenigvuldigd met de heffingsmaatstaf; dit resulteert in het

## Belastingbeleid

te betalen belastingbedrag. Bij het bepalen van het tarief moet rekening gehouden worden met de voorschriften uit de Gemw. Bijvoorbeeld de rechten, de afvalstoffenheffing, de rioolheffing en de baatbelasting mogen maximaal kostendekkend zijn. Zowel bij de heffingsmaatstaf als het tarief is heffing naar draagkracht verboden. Het bedrag dat aan belasting wordt geheven mag niet afhankelijk zijn van het inkomen, de winst of het vermogen van de belastingplichtige. Soms is het tarief voorgeschreven (denk bijvoorbeeld aan de OZB).

### Tijdstip ingang heffing

Dit betreft het tijdstip waarop in materiële zin de belasting kan zijn verschuldigd. De formele belastingschuld ontstaat bij de heffingshandelingen, zoals het opleggen van een aanslag. Het tijdstip waarop de heffing ingaat kan samen vallen met het tijdstip waarop de belastingverordening inwerking treedt maar dit hoeft niet. Het tijdstip waarop de heffing ingaat mag echter niet liggen vóór de datum van inwerkingtreding van de belastingverordening. Meestal is het tijdstip waarop een heffing ingaat 1 januari van het belastingjaar.

### Tijdstip beëindiging heffing

Dit betreft het tijdstip waarna geen belastingschuld meer kan ontstaan (bijvoorbeeld als bij de invoering van een nieuwe belasting een bestaande belasting wordt afgeschaft).

### Voorwerp van belasting c.q. heffing

Het voorwerp van belasting c.q. heffing is datgene waarbij bij de belastingheffing wordt aangesloten en wat in de heffing wordt betrokken. Bij de OZB is dit bijvoorbeeld de onroerende zaak.

## Bijlage VIII: Normen- en toetsingskader

Tabel 6: Normen- en toetsingskader <sup>92</sup>

Deelvraag	Norm	Toets of inventariseer
<ul style="list-style-type: none"> <li>Welke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten kan de gemeente Ede volgens de Gemw en enkele andere wetten heffen?</li> <li>Welke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten heft de gemeente Ede?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen norm; er is sprake van een wettelijke bepaling.</li> <li>In de Gemw (zie hoofdstuk 15 van deze wet, paragraaf 2 en 3) en enkele andere wetten is limitatief bepaald welke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten een gemeente mag heffen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ga na welke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten de gemeente volgens de wet mag heffen.</li> <li>Ga na welke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten de gemeente Ede momenteel heft.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Wat zijn de functies van de gemeentelijke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen norm. In de wetenschappelijke literatuur worden enkele functies van de gemeentelijke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten genoemd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beschrijf welke functies de gemeentelijke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten volgens de wetenschappelijke literatuur hebben.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Welke uitgangspunten gelden er bij de belastingheffing?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen norm. Volgens de wetenschappelijke literatuur zijn bij de vormgeving van de belastingen, bestemmingsheffingen en rechten enkele uitgangspunten te onderkennen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beschrijf welke uitgangspunten volgens de wetenschappelijke literatuur bij de vormgeving van de gemeentelijke belastingen, bestemmingsheffingen en rechten zijn te onderkennen.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Welke heffingsmaatstaven en tarieven kan de gemeente volgens de wet- en regelgeving - per belasting, bestemmingsheffing of recht - hanteren?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De heffingsmaatstaven en de tarieven, die de gemeente bij een belasting, bestemmingsheffing of recht mag hanteren, zijn voor een deel wettelijk bepaald c.q. voorgeschreven.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ga voor elke gemeentelijke heffing na welke heffingsmaatstaven en tarieven de gemeente volgens de wet- en regelgeving mag hanteren.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Welke beleidsruimte heeft de gemeente bij de keuze van de heffingsmaatstaven en tarieven?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen norm. Volgens de wetenschappelijke literatuur is bij de keuze van de heffingsmaatstaven en de tarieven soms sprake van beleidsruimte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ga na welke beleidsruimte de gemeente heeft bij haar keuze van de heffingsmaatstaven en tarieven.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Welke beleidsvoornemens heeft de gemeente ten aanzien van de gemeentelijke heffingen én welke ambities en beleidsvoornemens wil zij met haar heffingen realiseren?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen norm</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ga op basis van de relevante beleidsdocumenten na welke beleidsvoornemens de gemeente heeft ten aanzien van de gemeentelijke heffingen én welke ambities en beleidsvoornemens zij met de heffingen wil realiseren.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Wat betekent deze ambities en beleidsvoornemens voor de vormgeving van de heffingsmaatstaven en tarieven die de gemeente bij haar heffingen hanteert?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er sprake van een logisch verband tussen de gehanteerde heffingsmaatstaven en tarieven en ambities en beleidsvoornemens.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ga - per gemeentelijke heffing - na wat deze ambities en beleidsvoornemens betekenen voor de vormgeving van de gehanteerde heffingsmaatstaven en tarieven.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Voldoen de gehanteerde heffingsmaatstaven en tarieven aan de geldende wet- en regelgeving?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gehanteerde heffingsmaatstaven en tarieven voldoen aan de wet- en regelgeving.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toets per gemeentelijke heffing of de gehanteerde heffingsmaatstaven en tarieven voldoen aan de geldende wet- en regelgeving.</li> </ul>

92 Het onderzoek naar de gemeentelijke belastingen is voor een deel inventariserend van karakter. Dit heeft tot gevolg dat er niet voor elke onderzoeksvraag een norm ontwikkeld kan worden.

## Bijlage IX: Respondenten

De rekenkamercommissie heeft de onderstaande personen voor dit onderzoek geïnterviewd:

- de heer K. Claassen, adviseur Water en Riolering;
- de heer W. Duijf, beleidsmedewerker Parkeren a.i.;
- de heer H. van Huijstee, wethouder Financiën;
- mevrouw E. van Hunen, adviseur Financiën en Control;
- de heer N. van Santen, manager afdeling Belastingen;
- de heer P. Spiertz, adviseur Afval en Milieu;
- de heer A. Steinvooite, manager afdeling Financiën en Control;
- de heer E. de Zeeuw, beleidsmedewerker afdeling Belastingen.

## Bijlage X: Geraadpleegde bronnen

### I. Literatuur

- Allers, M.A., A.J.W.M. Verhagen en M.C. Wassenaar (2014), Financiën van de decentrale overheden, Den Haag, Sdu
- Allers, M.A., C. Hoeben, K. Kwakkel en J. Veenstra, Atlas van de lokale lasten 2016, COELO, Groningen 2016
- Burg, M.P. van der, G. Groenewegen en F.J.H.L. Makkinga (2015), Wegwijs in de gemeentelijke belastingheffing en de Wet WOZ, Den Haag, Sdu Uitgevers
- Den Doel, Peter van, Marco Kramer en Timon van Zessen, Handboek financiële functie en control bij gemeenten en provincies (2016), blz. 346 t/m 358
- Raad voor de financiële verhoudingen, Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige verhoudingen (januari 2017)

### II. Documenten gemeente

#### a. Beleidsdocumenten

- Nota lokale heffingen gemeente Ede (september 2005)
- Programmabegroting 2015-2018, 2016-2019 en 2017-2020 gemeente Ede (onderdeel lokale heffingen)
- Programmarekening 2103, 2014, 2015 en 2016 (onderdeel lokale heffingen)
- Bureau Milieu & Werk BV, Plan van aanpak afvalinzameling in de gemeente Ede 2007 en 2008 (20 februari 2007)
- Kostendekkingsplan Water & Riolering (juli 2012)
- Gemeentelijk rioleringsplan Ede 2013-2017 (augustus 2012)
- Koersnotitie Van afvalinzameling naar grondstofsturing (februari 2013)
- Nota meer waarde uit afval (november 2013)
- Memo informatie na-scheiding huishoudelijk afval (6 februari 2014)
- Memo afvalinzamelingpilot buitengebied Ede (19 februari 2015)
- Memo Onderzoek relatie tussen parkeren en het bezoek aan het centrum (28 juni 2016)
- Notitie Afval apart, daar maken we meer van! Van afvalinzameling naar inzameling van grondstoffen 2017-2020 (september 2016)
- Rapport Transparantie in Financiën. Toekomstbestendige en duurzame bekostiging waterbeheer. Platform Water Vallei en Eem/ Sweco Nederland B.V. (27 oktober 2016)
- Gemeentelijk rioleringsplan Ede 2018-2022 Verbindend water (mei 2017)

#### b. Leidraden en verordeningen

- Verordening precariobelasting 2016
- Financiële verordening 2016
- Wijzigingsverordening Afvalstoffenverordening Ede najaar 2016
- Verordening afvalstoffenheffing 2017
- Verordening hondenbelasting 2017
- Verordening leges 2017
- Verordening onroerende zaakbelasting 2017

## Belastingbeleid

- Verordening parkeerbelasting 2017
- Verordening reclamebelasting 2017
- Verordening rioolheffing 2017
- Verordening toeristenbelasting 2017
- Verordening BIZ Frankeneng, Heestereng en De Vallei 2017

### c. Raadsvoorstellen (inclusief bijlagen)

- Optimaliseren inzameling huishoudelijk afval (27 februari 2014).
- Tarieven afvalbergstation 2015
- Wijzigingsverordening Afvalstoffenverordening Ede (15 september 2016)
- Afval scheiden en grondstoffen inzameling (13 oktober 2016)
- Gescheiden afvalinzameling scholen (13 oktober 2016)
- Verordening reclamebelasting 2017 (24 november 2016)
- BIZ Frankeneng, Heestereng en De Vallei 2017 (24 november 2017)
- Belastingverordeningen 2017 (10 november 2016)
- Gemeentelijk Rioleringsplan 2018-2022 (30 mei 2017)

### d. Aanvaarde moties en amendementen

#### Amendementen

- Hondenbelasting (9 juli 2015)
- Lastenverlichting voor de Edese burger (9 juli 2015)
- Wijziging tijden waarop betaald parkeren van kracht is (7 juli 2016)
- Impuls parkeren centrum Ede (7 juli 2016)
- Stimuleren van het gebruik van ondergrondse restafvalcontainers in plaats van (nieuwe) mini-containers voor restafval bij particuliere huishoudens (13 oktober 2016)
- Lastenverlichting (6 juli 2017)

#### Moties

- Parkeermaatregel ter bevordering van levendig centrum Ede (9 juli 2015)
- De auto is geen melkkoe (9 juli 2015)
- Stimulering duurzaamheid (12 november 2015)
- Gratis parkeren voor mantelzorgers (7 juli 2016)
- Maximalisatie dagtarief (7 juli 2016)
- Afvalinzameling verklaren tot algemeen belang (13 oktober 2016)
- Passende regeling voor gezinnen en personen met medische problemen (13 oktober 2016)
- Toepassing nieuwe strategieën in nieuwbouw (29 juni 2017)
- Communicatie- en voorlichtingsplan (29 juni 2017)

### e. Wetsartikelen

- De Gemw, hoofdstuk XV. De gemeentelijke belastingen, artikel 216 t/m 258
- Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), de artikelen over de lokale heffingen

### f. Overige

- Convenant 2014-2018. Bestuursakkoord van de fracties van CDA, ChristenUnie, Gemeentebelangen, D66 en Partij van de Arbeid (8 mei 2014)
- Verslag van de oordeelvormende vergadering van 16 januari 2014 (OV03)
- Verslag van de besluitvormende vergadering van 27 februari 2014 (BV19)
- Memo presentatie belastingen in de gemeenteraad van 18 maart 2015

## Belastingbeleid

- Memo afdeling belastingen van 26 mei 2015 met antwoorden op raadsvragen n.a.v. informatiebijeenkomst over de gemeentelijke belastingen van 2 april 2015

