

Raadsinformatiebrief¹

Onderwerp	Differentiatie Afvalstoffenheffing
Portefeuillehouder	S. Onclin W. Breunessse R. Tuijn
Portefeuille	Financiën, Openbare ruimte, Duurzaamheid

Aan de leden van de gemeenteraad Zaanstad,

Inleiding

Gezien de ambitie in het coalitieakkoord en motie 7 “Differentiatie afvalstoffenheffing” (7659334), is onderzoek gedaan naar de mogelijkheid tot invoering van een tariefdifferentiatie voor de Afvalstoffen- en Rioolheffing.

Achtergrond van deze verzoeken is, dat de heffingen door één persoonshuishoudens als hoog worden ervaren en er wordt gekeken naar andere gemeenten die een tariefdifferentiatie hanteren, zoals de gemeente Utrecht.

Juridisch en voor de uitvoering in software en systemen is het voor beide heffingen mogelijk een tariefdifferentiatie door te voeren. Als invoerdatum van een differentiatie naar omvang huishouden, wordt 2026 voorgesteld. Hierdoor kan in 2025 voor de Afvalstoffenheffing nog kennis worden genomen van een lopend onderzoek naar ‘betaling naar hoeveelheid afval’ (Diftar-heffing) vanwege een nieuw grondstoffenplan (z8480420). Dit is een alternatief voor de differentiatie naar één en meerpersoons huishoudens die hier onderzocht is.

Het college stelt voor om alleen voor de Afvalstoffenheffing te differentiëren. Zoals hieronder nader toegelicht, ligt een differentiatie naar de omvang van huishoudens voor de gemeentelijke Rioolheffing niet voor de hand.

Toelichting

Inleiding

In het coalitieakkoord is begrotingsregel 16 opgenomen:

“We onderzoeken de mogelijkheid om de Afvalstoffen- en Rioolheffing te differentiëren naar huishoudtypen (eenpersoons/meerpersoons).”

In Motie 7659334 ‘Differentiatie afvalstoffenheffing’ wordt verzocht om in navolging van de gemeente Utrecht de Afvalstoffenheffing te differentiëren. Zie hiervoor de bijlage.

Hieronder lichten wij de Afvalstoffen- en Rioolheffing toe aan de hand van hoe deze heffingen in Utrecht en Zaanstad worden uitgevoerd. Daarna volgen voorbeelden waarin differentiatie naar één en meer persoonshuishoudens zijn uitwerkt en volgt een advies.

Wat zijn Afvalstoffen- en Rioolheffing

Met de Afvalstoffenheffing bekostigen gemeenten de inzameling en verwerking van het huishoudelijk afval.

Gemeenten hebben een zorgplicht voor de inzameling van stedelijk afvalwater. Die zorgplicht richt zich op de inzameling en verwerking van huishoudelijk en bedrijfsmatig afvalwater en een doelmatige verwerking van hemelwater en grondwater. Ter dekking van de kosten hiervoor, kan de gemeente Rioolheffing heffen.

¹Op deze raadsinformatiebrief volgt geen actie van de Agendacommissie. Wanneer u een onderwerp hieruit wilt bespreken dan kunt u dit doen door een raadsinstrument in te zetten. Bijvoorbeeld een rondvraag (primair gericht aan het college van B&W of een agenda-initiatief (primair gericht aan de collega fracties)). Vermeld altijd in het raadsinstrument: wat u wilt bespreken inclusief een korte concrete toelichting.

De rioleringszorgtaken zijn een verantwoordelijkheid van het Hoogheemraadschap en de gemeente. Voor het Hoogheemraadschap geldt dat zij afvalwater reinigt. Daarom moet – als er meer bewoners in een huishouden wonen – er meer afvalwater gereinigd worden. In dat licht is het logisch dat het Hoogheemraadschap een hoger tarief hanteert voor meer bewoners in een huishouden. Immers, meer bewoners veroorzaken meer kosten. Het Hoogheemraadschap hanteert voor een één persoons huishouden een tarief voor 1 vervuilingseenheid en voor een meer persoons huishouden drie maal het tarief voor 3 vervuilingseenheden. Een vervuilingseenheid is de hoeveelheid vervuiling van water die één persoon per jaar gemiddeld veroorzaakt. Als er meer kosten veroorzaakt worden, wordt er dus meer betaald.

De taak van de gemeente richt zich op de inzameling en het transport van het afvalwater. De kosten hiervoor zijn gerelateerd aan het aantal objecten dat is aangesloten op het riool. Elk huis heeft een aansluiting en bij de aanleg van het riool wordt geen rekening gehouden met het aantal mensen dat er gaat wonen.

Het voorgaande laat zien dat er voor wat betreft de aard van de kosten, het niet logisch is om het tarief voor de Rioolheffing te differentiëren. Er kan en mag gedifferentieerd worden, maar een differentiatie naar grootte van huishoudens leidt niet tot een situatie waarbij 'de kostenveroorzaker' betaalt.

Voor de Afvalstoffenheffing geldt een verband tussen kosten en gedifferentieerde tarieven ook maar in beperkte mate, omdat de vuilniswagen elk huishouden - of die nu veel of weinig huisvuil aanbiedt - toch moet aandoen. De gemeente moet wettelijk ten minste een maal per week huishoudelijk afval inzamelen.

De Afvalstoffen- en Rioolheffing zijn bestemmingsheffingen, waarmee maximaal 100% aan kosten kunnen worden verhaald. Bestemmingsheffing wil zeggen dat de opbrengst niet aan andere doeleinden kan worden besteed. Daarbij geldt op grond van artikel 12 van de Financiële verordening als kader in Zaanstad dat tarieven kostendekkend moeten zijn. Dit betekent dat het toepassen van tariefdifferentiatie bij een gelijk aantal belastingplichtigen, leidt tot een herverdeling van de lasten. Wanneer voor de ene categorie belastingplichtigen een lager tarief geldt, dan leidt dit tot een hogere aanslag bij de andere belastingplichtigen.

Landelijk beeld ⁽¹⁾

In 2024 hanteert meer dan de helft (53%) van de gemeenten een tarief Afvalstoffenheffing dat afhankelijk is van de grootte van het huishouden. In de andere gemeenten wordt geheven naar gewicht, volume, ledigingen, aantal zakken of een combinatie daarvan. In slechts 2% van de gemeenten betalen huishoudens een 'vast recht' (een vast bedrag) zoals in Zaanstad op dit moment gebruikelijk is.

(1) Bron: Atlas lokale lasten 2024 COELO

Huidige situatie Zaanstad

Voor de Afvalstoffenheffing geldt dat de belasting verschuldigd is bij het begin van het belastingjaar of, zo dit later is, bij aanvang van de belastingplicht. In Zaanstad betaalt ieder huishouden een vast bedrag, onafhankelijk van het aantal personen binnen het huishouden. Wijzigingen in samenstelling van het huishouden leiden op dit moment niet tot wijziging van de te betalen belasting.

De wens is om meer duidelijkheid te krijgen wat de mogelijkheden zijn om een onderscheid te maken naar grootte van het huishouden, met als voorbeeld de gemeente Utrecht.

Situatie Utrecht

In 2022 is in Utrecht een motie voor een meer gedifferentieerde vorm van Afvalstoffenheffing aangenomen, naar het voorbeeld van Eindhoven. Als gevolg hiervan werd de differentiatie met ingang van 2024 met twee tarieven uitgebreid; voor huishoudens met drie of vier en meer personen. Met ingang van 2024 hanteert Utrecht de volgende tarieven:

Omvang huishouden	Tarief 2024
1 persoon	€ 313,00
2 personen	€ 387,35
3 personen	€ 425,30
4 en meer personen	€ 442,20

Tabel 1: Tarieven Afvalstoffenheffing 2024 Utrecht

Situatie Zaanstad

In Zaanstad wordt geen onderscheid gemaakt in één- of meerpersoonshuishoudens. Het tarief is voor ieder huishouden gelijk en bedraagt in 2024 € 347,83.

Heffing naar één- en meerpersoonshuishoudens

Het uitgangspunt is om naar de samenstelling van huishoudens in Zaanstad een verdeling van lasten naar één- en meerpersoonshuishoudens mogelijk te maken:

Samenstelling	2021	2022	2023
1 persoon	24.043	24.191	24.865
2 personen	22.433	22.482	22.626
3 personen	9.564	9.605	9.719
4 of meer personen	12.877	12.778	12.824
Totaal	68.917	69.056	70.034

Tabel 2: samenstelling huishoudens 2021- 2023 – bron: CBS

NB: In bovenstaande tabel is een correctie toegepast voor Institutionele huishoudens. Dit gaat om personen voor wie in huisvesting bedrijfsmatig wordt voorzien door derden, zoals detentie en verpleeghuizen.

Uitgangspunten bij verdeling van lasten

Het is een politieke keuze welke verhouding tussen wat de verschillende huishoudtypen betalen als reëel wordt gezien.

Wanneer alle huishoudens in 2024 Afvalstoffenheffing betalen, dan resulteert dat in een opbrengst van $70.034 \times € 347,83 = € 24.359.926$.

Zoals eerder aangegeven is het uitgangspunt dat alle kosten worden verhaald.

Uit tabel 2 blijkt dat circa 35% van de huishoudens een eenpersoonshuishouden is. Hieruit volgt dat voor elke € 10 die een eenpersoonshuishouden minder gaat betalen, het tarief voor meer- persoons huishoudens met circa € 5,50 zal toenemen.

Het voorstel is om de opbrengst Afvalstoffenheffing voor 2026 te realiseren met twee tarieven, een tarief voor één en een tarief voor meerpersoonshuishoudens op basis van bovenstaand uitgangspunt, waarbij ook de draagkracht van gezinnen wordt meegewogen.

Perceptiekosten en uitvoering

Perceptiekosten zijn uitvoeringskosten van de heffing.

Met de beschikbare systemen en software is het technisch mogelijk uitvoering te geven aan de motie. Op dit moment leiden aanpassingen in de grootte van een huishouden niet tot aanpassingen van het aanslagbedrag. Bij differentiatie naar grootte van een huishouden zullen de uitvoeringskosten toenemen. Hierbij valt te denken aan inrichting en opstartkosten,

alsmede een toename van klantcontacten (telefonisch/schriftelijke vragen), meer bezwaarschriften, meer terugbetalingen en een hoger aantal te verwerken bestandsmutaties.

Inschatting extra uitvoerings-/perceptiekosten:

Categorie	Eenmalig	Jaarlijks
ICT	€ 5.000	€ 5.000
Belastingen	€ 5.000	€ 25.000

NB: Deze inschatting is gebaseerd op differentiatie naar een- en meerpersoonshuishoudens.

Extra uitvoeringskosten leiden in beginsel tot een duurdere heffing. In verhouding tot de opbrengst van de Afvalstoffenheffing, zijn de hiervoor ingeschatte kosten echter marginaal en is het niet waarschijnlijk dat deze kosten leiden tot hogere tarieven.

Wel van invloed op de opbrengst en daarmee ook op de tarieven, is het aantal verhuismutaties dat in de loop van het jaar plaatsvindt.

Bij een wijziging in het huishouden gedurende het jaar, kan bij een afname van het aantal personen een reeds opgelegde aanslag worden verlaagd. Bij een toename van het aantal personen gedurende het jaar, kan een al opgelegde aanslag op grond van het vertrouwensbeginsel echter niet worden verhoogd. Omdat vooraf niet zeker is hoeveel verhuismutaties er zullen zijn geeft dit een onzekerheid aan de opbrengstkant.

Dit effect kan enigszins gedempt worden door de situatie op 1 januari bepalend te laten zijn voor de vaststelling van het tarief. Wat wil zeggen dat een wijziging van een meerpersoonshuishouden naar eenpersoonshuishouden, pas per 1 januari van het volgende belastingjaar tot een tariefaanpassing (lager tarief) leidt. De verwachting is wel dat dit door inwoners niet altijd als rechtvaardig wordt ervaren.

Heffing naar draagkracht

Naast het aspect 'de vervuiler betaalt' is ook belangrijk of de belastingdruk op een rechtvaardige wijze verdeeld wordt over de verschillende groepen belastingplichtigen. Hierbij is van belang om in overweging te nemen dat:

- Differentiatie leidt tot verhoging van de belastingdruk voor meerpersoonshuishoudens.
- Dit geldt ook voor huishoudens die al moeite hebben met rondkomen, maar het tot dusver konden redden zonder inkomensondersteuning of kwijtschelding van belastingen. Onbekend is hoeveel huishoudens dit betreft en is ook niet met de bij ons bekende gegevens te herleiden.
- Volgens de ramingen van het Centraal Planbureau (verder: CPB) neemt de koopkracht in 2024 gemiddeld met 2,7%* toe. Hierbij merkt het CPB op dat het onzeker is of bij de lagere inkomens daadwerkelijk sprake zal zijn van een toename van de koopkracht. Als voorbeeld wordt genoemd: huishoudens die in een slecht geïsoleerd huis wonen waarbij hogere energieprijzen voor meer koopkrachtverlies zullen zorgen.
- Het CPB verwacht dat in 2025 de armoede licht zal toenemen, omdat de huurtoeslag, het kind-gebonden budget en de bijstand wat worden afgebouwd.

Het bovenstaande zal worden meegewogen als de tarieven Afvalstoffenheffing voor 2026 worden voorgesteld.

* Bron: CPB, Centraal Economisch Plan 2024

Samengevat

De in de motie gevraagde tariefdifferentiatie naar grootte van het huishouden is juridisch en technisch uitvoerbaar, met de volgende aandachtspunten:

- Het is voor de Rioolheffing niet zo dat meerpersoonshuishoudens meer kosten voor de gemeente veroorzaken dan één persoonshuishoudens. Er wordt daarom geadviseerd om de Rioolheffing niet naar de omvang van huishoudens te differentiëren.

- Voor de Afvalstoffenheffing geldt een verband tussen kosten en gedifferentieerde tarieven ook maar in beperkte mate, omdat wettelijk de vuilniswagen elk huishouden - of die nu veel of weinig huisvuil aanbiedt - toch moet aandoen.
- Differentiatie leidt tot een verschuiving van lasten, waardoor er altijd een groep meer gaat betalen;
- Het is een politieke keuze hoe de verdeling van lasten tot uitdrukking komt in de tarieven. Naast het aspect van toerekening van de kosten, is ook het aspect draagkracht van de huishoudens van belang.
- Hogere uitvoeringskosten. Bij meer differentiatie horen ook meer kosten (administratieve verwerking, bezwaren en verzoeken).
- Opbrengstonzekerheid neemt toe. Bij een wijziging in het huishouden kan bij een afname van het aantal personen een reeds opgelegde aanslag worden verlaagd. Bij een toename kan een al opgelegde aanslag op grond van het vertrouwensbeginsel echter niet worden verhoogd. Dit omdat aan het begin van het jaar de aanslag voor het gehele jaar al is opgelegd.
- Dit effect kan deels gedempt worden door de situatie op 1 januari bepalend te laten zijn voor de vaststelling van het tarief. De verwachting is wel dat dit door inwoners niet altijd als rechtvaardig wordt ervaren.
- In de praktijk moet blijken welke mutaties in de loop van een jaar zich voordoen en welke financiële gevolgen die hebben op de opbrengst.
- Voor de invoering geldt als voorbehoud, de uitkomst van een huidig onderzoek naar 'het betalen naar hoeveelheid afval' (Diftar-heffing).

Om de uitvoeringskosten en opbrengstonzekerheid te beperken ligt het bij differentiatie voor de hand om die te beperken tot een tarief voor één- en een tarief voor meerpersoonshuishouden (twee tarieven).

Argumenten voor deze tariefdifferentiatie zijn:

- Meer personen op één adres ervaren gezamenlijk meer nut van de gemeentelijke dienstverlening, dan alleenwonenden, daarom zullen ze een hoger tarief als redelijk ervaren.
- Door de tariefdifferentiatie tot twee tarieven te beperken, blijven de uitvoeringskosten beperkt.

Argumenten tegen deze tariefdifferentiatie zijn:

- Zoals eerder aangegeven, is er maar een zeer beperkte relatie tussen de veroorzaakte kosten en de hoogte van de tarieven..
- Één tarief per huishouden voor beide heffingen (vast bedrag) is het eenvoudigste uit te voeren. De uitvoeringskosten voor het werken met twee tarieven – zoals hierboven genoemd - zullen ook door de inwoners moeten worden opgebracht.

Advies

Het is mogelijk een differentiatie in te voeren. In dat geval wordt geadviseerd om:

- Voor de Afvalstoffenheffing te kiezen voor een tarief voor één- en een tarief voor meerpersoonshuishouden waarbij de situatie op 1 januari bepalend is voor het vaststellen van het tarief.

Als invoerdatum van een differentiatie naar omvang huishouden, wordt 2026 voorgesteld. Hierdoor kan in 2025 voor de Afvalstoffenheffing nog kennis worden genomen van de uitkomst van een lopend onderzoek naar 'betaling naar hoeveelheid afval' (Diftar-heffing).

Financiële en Juridische consequenties

Juridisch en qua uitvoering met de software en systemen is het mogelijk een tariefdifferentiatie door te voeren.

Bij de begroting voor 2026 zal dit voorstel voor differentiatie naar omvang van een huishouden, worden voorgesteld. Hierdoor kan in 2025 voor de Afvalstoffenheffing nog

kennis worden genomen van een lopend onderzoek naar 'betaling naar de hoeveelheid afval' (Diftar-heffing). Dit voorkomt dat de heffingswijze eventueel opnieuw wordt aangepast en de belastingadministratie opnieuw moet worden ingericht.

Bij de berekening van de gedifferentieerde tarieven is er van uitgegaan dat differentiatie niet tot een andere opbrengst Afvalstoffenheffing leidt.

Voor opstartkosten van de heffing is eenmalig € 10.000 opgenomen. Bij twee tarieven die afhankelijk zijn van het aantal inwoners dat in een huis woont, zijn er gedurende het jaar meer bestandsmutaties noodzakelijk. Ook is de inschatting dat er vaker bezwaar zal worden gemaakt. Voor deze jaarlijkse uitvoeringskosten van de heffingen wordt p.m. € 30.000 geraamd. Deze kosten worden als perceptiekosten door de heffingen gedekt.

Geheimhouding op grond van de Gemeentewet

N.v.t.

Aanpak/uitvoering

N.v.t.

Betreft

Gezien de ambitie in het coalitieakkoord en motie 7 "Differentiatie afvalstoffenheffing" (7659334), is onderzoek gedaan naar de mogelijkheid tot invoering van een tariefdifferentiatie voor de Afvalstoffen- en Rioolheffing.

Bijgaande stukken

Motie 7 Differentiatie Afvalstoffenheffing 8553925

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Zaanstad,

Drs. J. Hamming, burgemeester

Drs. G. Blom, gemeentesecretaris

Transactiebewijs iBabs digitale handtekening