

# Gemeentelijke belastingen Pijnacker- Nootdorp

L. Janzen MSc  
prof. dr. M.A. Allers  
dr. C. Hoeben



rijksuniversiteit  
groningen

**COELO**

**Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden**



# **Gemeentelijke belastingen Pijnacker- Nootdorp**

Lieneke Janzen  
Maarten Allers  
Corine Hoeben

COELO  
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden  
Faculteit Economie en Bedrijfskunde  
Rijksuniversiteit Groningen  
**[www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)**

COELO-rapport 15-9

ISBN 978-94-92218-05-6

© COELO, Groningen, 2015

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

# Inhoud

Inhoud	5
0. Voorwoord	7
1. Inleiding	8
1.1. Algemeen	8
1.2. Onderzoeksvragen	8
1.3. Methode	8
1.4. Opzet rapport	9
2. Normenkader	10
3. Achtergrondinformatie	12
3.1. Belastingen en retributies	12
3.2. Doel van de belastingen	12
3.3. Samenwerking Zoetermeer	13
3.4. Opleggen aanslagen	14
4. Belastingbeleid in Pijnacker-Nootdorp	15
4.1. Beleidsdocumenten	15
4.2. Beleid	16
4.3. Inflatiepercentage	17
4.4. Conflicterende beleidsvoornemens	17
5. Onroerendezaakbelasting	18
5.1. Doel van de belasting	18
5.2. Tarieven	19
5.3. Ondernemersfonds	20
5.4. Achterstanden	20
5.5. Oninbaarheid en vrijstellingen	22
6. Afvalstoffenheffing	24
6.1. Tarieven	24
6.2. Kostendekking	24
6.3. Doel van de belasting	25
6.4. Efficiency in werkzaamheden	25
7. Rioolheffing	26
7.1. Tarieven	26
7.2. Kostendekking	27
7.3. Doel van de belasting	27
7.4. Efficiency in de werkzaamheden	27
8. Toeristenbelasting	29
8.1. Tarieven	29

8.2.	Doel van de belasting	29
9.	Hondenbelasting	30
9.1.	Tarieven	30
9.2.	Doel van de belasting	30
10.	Precariobelasting	32
10.1.	Invoering precariobelasting	32
10.2.	Tarieven	32
10.3.	Gevolgen voor inwoners	33
10.4.	Doel van de belasting	33
11.	Perceptiekosten	34
11.1.	Begrote en werkelijke perceptiekosten	34
11.2.	Uitsplitsing perceptiekosten	35
11.3.	Vergelijking met andere gemeenten	36
12.	Oordeel normenkader	38
13.	Conclusies	42
13.1.	Beleidsvoornemens uitgevoerd of geïmplementeerd	42
13.2.	Doel van de belastingen	43
13.3.	Vaststelling hoogte van de belastingen	43
13.4.	Verhouding kosten en opbrengsten	44
13.5.	Heffing onroerendezaakbelasting	45

## **O. Voorwoord**

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) in opdracht van de Rekenkamercommissie Pijnacker-Nootdorp.

De auteurs danken de medewerkers van de gemeente Pijnacker-Nootdorp die informatie hebben verstrekt of op een andere manier hebben meegewerkt aan het onderzoek. Ook danken zij de leden van de commissie voor hun waardevolle inbreng.

De verantwoordelijkheid voor eventuele onvolkomenheden berust bij de auteurs.

# 1. Inleiding

## 1.1. Algemeen

Hoewel gemeenten voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk zijn van uitkeringen van de rijksoverheid, spelen gemeentelijke belastingen een niet onbelangrijke rol. Gemeenten hebben binnen de wettelijke grenzen ruimte voor eigen beleid op dit terrein. De rekenkamercommissie van Pijnacker-Nootdorp wil graag meer inzicht hebben in het beleid van de belastingen die in de gemeente worden geheven.

## 1.2. Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling in dit onderzoek luidt:

Heeft de inning en controle van de gemeentelijke belastingen in de gemeente Pijnacker-Nootdorp in de jaren 2011, 2012 en 2013 doeltreffend, doelmatig en rechtmatig plaatsgevonden?

De onderzoeksvraag zal worden beantwoord met behulp van de volgende deelvragen:

1. Worden alle beleidsvoornemens uitgevoerd of geïmplementeerd?
2. Welke doelen worden met de geheven gemeentelijke belastingen beoogd en in hoeverre zijn deze doelen behaald?
3. Op welke wijze wordt de hoogte van de gemeentelijke belasting vastgesteld c.q. herijkt en wanneer heeft dit per belastingsoort plaatsgevonden?
4. Hoe verhouden zich per belastingsoort de kosten en opbrengsten en hoe moet die verhouding worden geduid?
5. Hoe verloopt de heffing van de onroerendezaakbelasting en welke knelpunten bestaan er eventueel op dit terrein?

Het onderzoek is niet strikt gelimiteerd tot de periode 2011-2013; waar zinvol zijn ook ontwikkelingen uit 2014 meegenomen.

## 1.3. Methode

Voor dit onderzoek zijn verschillende documenten bestudeerd. Daarnaast is gesproken met verschillende medewerkers van de gemeente Pijnacker-Nootdorp en met de wethouder Financiën.

Het beleid met betrekking tot de belastingen is in verschillende documenten vastgelegd. In de Financiële verordening gemeente Pijnacker-Nootdorp 2006 is opgenomen dat het college eenmaal in de vier jaar ter vaststelling een (bijgestelde) Nota lokale heffingen aanbiedt aan de raad. De meest recente nota is de Nota lokale heffingen 2011-2014. Dit beleidsdocument heeft als doel inzicht te scheppen in de gemeentelijke belastingen voor de collegeperiode 2011-2014. De nota houdt rekening



met de uitgangspunten voor het financiële beleid zoals die zijn vastgelegd in het financiële kader van de Bestuurlijke agenda 2010-2014 en het Bestuurlijke Uitvoeringsplan 2010-2014. De Nota lokale heffingen vormt op haar beurt de basis voor de jaarlijkse paragraaf lokale heffingen in de programmabegroting en jaarrekening van de gemeente.

In samenspraak met de rekenkamercommissie is een normenkader opgesteld. De bevindingen zijn aan het normenkader getoetst.

#### **1.4. Opzet rapport**

In hoofdstuk 2 presenteren wij het normenkader. In hoofdstuk 3 geven wij achtergrondinformatie en in hoofdstuk 4 benoemen wij de beleidsvoornemens van de gemeente Pijnacker-Nootdorp. In de hoofdstukken 5 tot en met 10 worden de verschillende belastingen die in de gemeente Pijnacker-Nootdorp worden geheven belicht. Besproken wordt welke beleidsvoornemens voor de belasting geldt, of de beleidsvoornemens zijn behaald en wat het doel van de belasting is. Hoofdstuk 11 gaat in op de perceptiekosten in de gemeente Pijnacker-Nootdorp. In hoofdstuk 12 wordt het normenkader beoordeeld. Hoofdstuk 13 en 14 sluiten af met respectievelijk de conclusies en aanbevelingen.

## 2. Normenkader

In samenspraak met de rekenkamercommissie hebben de onderzoekers een aantal normen geformuleerd waaraan het gemeentelijke beleid wordt getoetst. Het normenkader vormt het fundament voor het onderzoek. De onderstaande normen zijn ofwel afgeleid uit voornemens of uitgangspunten die in gemeentelijke beleidsdocumenten zijn genoemd, of wel door de onderzoekers geformuleerd. Alle beleidsvoornemens die in de relevante beleidsdocumenten worden genoemd zijn in het normenkader opgenomen. Bij elke norm is aangegeven op welke onderzoeksvraag deze betrekking heeft.

De normen worden in het vervolg van het rapport niet expliciet in de tekst genoemd. In hoofdstuk 12 worden de normen beoordeeld. Daar is een tabel opgenomen waarin per norm expliciet staat vermeld of hij is gehaald en waar hij in de tekst is behandeld.

### Algemeen

- |     |  |         |
|-----|--|---------|
| 1.1 | Pijnacker-Nootdorp heft alleen belastingen die in de wet zijn vastgelegd (rechtmatigheid).   | Vraag 1 |
| 1.2 | Het eerste kohier van de gemeentelijke belastingen is jaarlijks met de dagtekening van 28 februari verzonden (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 19).   | Vraag 1 |
| 1.3 | Op het eerste kohier <sup>1</sup> van de gemeentelijke belastingen zijn alle heffingen van een bepaalde belastingplichtige in één keer opgelegd, behalve in gevallen waar zwaarwegende redenen bestaan om dit niet te doen (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 19). | Vraag 1 |
| 1.4 | Op het eerste kohier van de gemeentelijke belastingen is de woz-beschikking verstrekt (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 19).  | Vraag 1 |
| 1.5 | Pijnacker-Nootdorp heeft beleid vastgesteld ten aanzien van uitstel van betalingen (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 20).   | Vraag 1 |

### Beleidsvoornemens

- |     |   |         |
|-----|---|---------|
| 2.1 | Het beleid is helder en inzichtelijk geformuleerd.  | Vraag 1 |
| 2.2 | De beleidsvoornemens zijn consistent en niet conflicterend.                                     | Vraag 1 |
| 2.3 | De beleidsvoornemens zijn uitgevoerd of er is zicht op uitvoering binnen een redelijke termijn. | Vraag 1 |

### Doelen van belastingen

- |     |  |         |
|-----|--|---------|
| 3.1 | De doelen van belastingen zijn (juridisch) haalbaar. | Vraag 2 |
| 3.2 | De doelen van belastingen worden bereikt.            | Vraag 2 |

---

<sup>1</sup> Een kohier bevat voor elke belastingplichtige het aan belasting te betalen bedrag.

### **Onroerendezaakbelasting**

- |     |  |         |
|-----|--|---------|
| 4.1 | De gemeente heeft beleid op basis waarvan de tarieven van de onroerendezaakbelasting jaarlijks wordt aangepast.  | Vraag 3 |
| 4.2 | Dit beleid wordt periodiek herijkt.  | Vraag 3 |
| 4.3 | De opbrengst van de onroerendezaakbelasting stijgt niet meer dan het inflatiepercentage (Bestuurlijke agenda 2010-2014; blz. 10), tenzij maatschappelijke investeringen dit noodzakelijk maken (begroting 2011, 2012, 2013; paragraaf lokale heffingen). | Vraag 3 |
| 4.4 | De waardevaststelling van onroerende zaken is goed op orde. De woz-waarde is door middel van een voor bezwaar vatbare beschikking binnen 8 weken na aanvang van het belastingjaar vastgesteld (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 6).                 | Vraag 5 |
| 4.5 | Bij oninbaarheid van aanslagen onroerendezaakbelasting zijn de redenen daarvoor bekend.  | Vraag 5 |
| 4.6 | De vrijstellingen van de onroerendezaakbelasting zijn bekend.  | Vraag 5 |
| 4.7 | Voor 1 juli 2011 is de woz-administratie gekoppeld aan zowel de basisregistratie adressen als de basisregistratie gebouwen (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 7).  | Vraag 1 |

### **Afvalstoffenheffing, rioolheffing, toeristenbelasting, hondenbelasting en precariobelasting**

- |      |  |         |
|------|--|---------|
| 5.1  | De gemeente heeft beleid op basis waarvan de tarieven van de belastingen jaarlijks wordt aangepast.  | Vraag 3 |
| 5.2  | Dit beleid wordt periodiek herijkt.  | Vraag 3 |
| 5.3  | Het belastingtarief stijgt niet meer dan het inflatiepercentage (met uitzondering van de rioolheffing) (Bestuurlijke agenda 2010-2014; blz. 10).   | Vraag 3 |
| 5.4  | Het tarief van rioolheffing stijgt niet meer dan het inflatiepercentage plus 2 procentpunt (GRP 2009-2012).  | Vraag 3 |
| 5.5  | Afvalstoffenheffing en rioolheffing zijn kostendekkend (Bestuurlijke agenda 2010-2014; blz. 10).   | Vraag 3 |
| 5.6  | Bij het vaststellen van de tarieven wordt uitgegaan van het principe 'de vervuiler betaalt', behalve in gevallen waar zwaarwegende redenen bestaan om dit niet te doen (begroting 2011, 2012, 2013). | Vraag 2 |
| 5.7  | De uitvoeringskosten van de belasting zijn bekend.   | Vraag 4 |
| 5.8  | Er is sprake van efficiency in de werkzaamheden die kosten veroorzaken die worden gedekt via de rioolheffing of de afvalstoffenheffing (Bestuurlijke agenda 2010-2014; blz. 10).                     | Vraag 3 |
| 5.9  | De verhouding kosten/opbrengsten per belasting verhoudt zich tot wat elders gebruikelijk is.   | Vraag 4 |
| 5.10 | De kostencomponenten kwijscheldingen, straatvegen/reiniging, zwerfafval en uren handhaving zijn vanaf 2011 toegevoegd aan de afvalstoffenheffing (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 9).          | Vraag 1 |
| 5.11 | Puppy's in opleiding zijn vrijgesteld van hondenbelasting (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 12).  | Vraag 1 |

## 3. Achtergrondinformatie

### 3.1. Belastingen en retributies

Gemeenten hebben de mogelijkheid om zowel belastingen als retributies te heffen. Een belasting is een algemene, verplichte betaling aan de gemeente door een burger waar geen *individuele* tegenprestatie van de gemeente tegenover staat. Bij belastingen vloeien de opbrengsten in de algemene middelen van de gemeente. Bij retributies staat er tegenover de betaling door de belastingplichtige wel een individuele tegenprestatie van de gemeente. Dit onderzoek richt zich enkel op belastingen in de gemeente Pijnacker-Nootdorp. Retributies (leges, marktgeden) vallen buiten dit onderzoek.

De belastingen die gemeenten mogen heffen zijn in de wet limitatief vastgelegd. Gemeenten mogen in Nederland, in tegenstelling tot bijvoorbeeld België, geen eigen belastingen bedenken. Pijnacker-Nootdorp kent de volgende belastingen:

- Onroerendezaakbelastingen;
- Afvalstoffenheffing;
- Rioolheffing;
- Toeristenbelasting;
- Hondenbelasting;
- Precariobelasting (sinds 2012).

Deze belastingen worden geheven op basis van de Gemeentewet en de Wet milieubeheer (afvalstoffenheffing). De gemeente Pijnacker-Nootdorp heft dus alleen belastingen die in de wet zijn vastgelegd.

Voor zowel de afvalstoffenheffing als de rioolheffing geldt dat de begrote baten niet hoger mogen zijn dan de begrote lasten van de afvalinzameling en -verwijdering respectievelijk het gemeentelijk waterbeheer.<sup>2</sup> Het zijn bestemmingsheffingen. Voor de overige belastingen gelden geen maximale tarieven. Gemeenten bepalen zelf de hoogte van de belastingtarieven.

### 3.2. Doel van de belastingen

Belastingen kunnen verschillende doelen hebben. Het belangrijkste doel is het genereren van inkomsten. Met de inkomsten bekostigen gemeenten een deel van hun uitgaven. De hoogte van de tarieven is in dit geval afhankelijk van de financiële middelen die de gemeente nodig heeft om de begroting sluitend te krijgen. Dat is

---

<sup>2</sup> Gemeentewet artikel 229b.

uiteindelijk afhankelijk van bestuurlijke keuzen van de Raad, die immers het budgetrecht heeft.

Belastingen kunnen behalve om inkomsten te genereren ook worden gebruikt om het gedrag van burgers of bedrijven te beïnvloeden. Dergelijke belastingen worden regulerende belastingen genoemd. Een voorbeeld is de parkeerbelasting. Door aan het parkeren een prijs te verbinden die hoog genoeg is, kan de gemeente ervoor zorgen parkeerplaatsen niet onnodig lang bezet blijven. Dit heeft tot gevolg dat er altijd voldoende vrije parkeerplaatsen beschikbaar zijn. Een regulerende belasting kan dus zin hebben, zelfs als de kosten van het innen en de controle op de betaling een groot deel van de opbrengst tenietdoen. Een ander voorbeeld is als voor de afvalstoffenheffing een tarief per kilo of per zak afval wordt gehanteerd, onder het motto 'de vervuiler betaalt'. Dat geeft burgers een financiële prikkel om hun afvalhoeveelheid beperkt te houden. Hoewel Pijnacker-Nootdorp ook als beleidsvoornemen heeft dat wordt uitgegaan van het principe 'de vervuiler betaalt', wordt dit niet op deze manier in de praktijk gebracht (zie paragraaf 6.3 en 7.3). Het tariefsysteem van de gemeente stuurt het afvalgedrag van de inwoners niet, want de aanslag staat los van de aangeleverde hoeveelheid huisvuil.

Via belastingheffing kan ook aan inkomenspolitiek worden gedaan. In Nederland is dat echter voorbehouden aan de rijksoverheid.

In Pijnacker-Nootdorp dienen belastingen uitsluitend het eerste doel: inkomsten genereren. Dat doel is conform de wet en wordt ook gehaald.

### **3.3. Samenwerking Zoetermeer**

Eind 2012 is de gemeente Pijnacker-Nootdorp een samenwerking aangegaan met de gemeente Zoetermeer. De samenwerking vindt plaats op meerdere terreinen, waaronder belastingen. Tot en met 2012 verzorgde de gemeente Pijnacker-Nootdorp de heffing, invordering en kwietschelding van belastingen zelfstandig. Vanaf 2013 gebeurt dit in samenwerking met Zoetermeer. Daarom is Pijnacker-Nootdorp eind november 2012 overgestapt op het geautomatiseerde systeem dat de gemeente Zoetermeer gebruikt voor het opleggen en invorderen van gemeentelijke belastingen en WOZ-beschikkingen. Eén van de doelen van de samenwerking was om kosten te besparen. Met name op het softwarepakket, het applicatiebeheer en de aansturing (één manager voor beide locaties).

Bij de implementatie van de samenwerking met Zoetermeer deden zich problemen voor bij het inlezen van de data van Pijnacker-Nootdorp in het computersysteem van Zoetermeer. Dit heeft geleid tot extra controles en correctiewerk. Hierdoor is een achterstand ontstaan bij het opleggen van WOZ-beschikkingen en aanslagen en bij de invordering. In 2013 konden door de problemen met de software niet alle geplande invorderingsacties worden uitgevoerd. Het totaalbedrag aan openstaande aanslagen is mede als gevolg hiervan in 2013 sterk toegenomen. In september 2014 is de stand van zaken dat de problemen grotendeels zijn opgelost en diverse invorderingsacties zijn uitgevoerd. Ook het totaalbedrag aan openstaande aanslagen is afgenomen (zie ook paragraaf 5.4).

Verder is gebleken dat de aansturing van twee teams op verschillende locaties door één teamleider complex en ingewikkeld is en dus niet goed beheersbaar. De aansturing door één persoon is daarom begin 2014 teruggedraaid. Doordat met het op orde krijgen van de software extra kosten waren gemoeid, zijn de beoogde kostenvoordelen van jaarlijks ongeveer 80.000 euro niet gerealiseerd.

De samenwerking tussen de gemeente Pijnacker-Nootdorp en Zoetermeer op het gebied van belastingen bestaat op dit moment dus uit het gezamenlijk gebruik van het softwarepakket en het computersysteem waarmee de belastingheffing plaatsvindt. Dit draait in Zoetermeer. Er is op dit terrein niet langer sprake van één leidinggevende voor beide gemeenten.

### **3.4. Opleggen aanslagen**

In de gemeente Pijnacker-Nootdorp is in de jaren 2011, 2012 en 2013 volgens planning het eerste kohier van de gemeentelijke belastingen met de dagtekening van 28 februari verzonden. Tot en met 2010 stond in de jaarrekening een passage over de al dan niet tijdige verzending van aanslagen eerste kohier. Sinds 2011 is er een nieuw format voor de jaarrekening en is die verantwoording (onbedoeld) verdwenen. Pijnacker-Nootdorp heeft het voornemen om de verantwoording vanaf jaarrekening 2014 weer toe te voegen.

Op het eerste kohier van de gemeentelijke belastingen zijn zo veel mogelijk alle heffingen van een bepaalde belastingplichtige in één keer opgelegd. Dit gebeurt indien alle informatie aanwezig is. Het in één keer opleggen van alle heffingen is echter niet altijd mogelijk omdat de woz-beschikking soms pas later beschikbaar is. Voor woningen varieert dit in de jaren 2011 tot en met 2013 tussen de 2 en 6 procent van de beschikkingen (zie paragraaf 5.4). De afgelopen jaren is bij het versturen van de woz-beschikkingen een achterstand opgelopen. Indien de woz-beschikking nog niet beschikbaar is dan worden de overige heffingen - de niet op de woz-waarde gebaseerde aanslagen - wel al op één kohier verzonden. Op het eerste kohier van de gemeentelijke belastingen wordt de woz-beschikking dus verstrekt indien deze aanwezig is.

## 4. Belastingbeleid in Pijnacker-Nootdorp

### 4.1. Beleidsdocumenten

In het financieel kader van de Bestuurlijke agenda 2010-2014 en van het Bestuurlijke uitvoeringsplan 2010-2014 zijn beleidsvoornemens opgenomen met betrekking tot de belastingen en tarieven in de gemeente Pijnacker-Nootdorp. In de begrotingen 2011, 2012 als 2013 staan dezelfde uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn echter net iets anders geformuleerd dan de uitgangspunten uit de Bestuurlijke agenda 2010-2014 en het Bestuurlijke uitvoeringsplan 2010-2014. Daarnaast staat er in de begrotingen een extra uitgangspunt.

Hieronder een overzicht van alle uitgangspunten en de documenten waarin deze zijn vastgelegd:

- Er zal geen sprake zijn van extra verhoging van belastingen.  
(*Bestuurlijke agenda 2010-2014, Bestuurlijk uitvoeringsplan 2010-2014*)
- Belastingen mogen verhoogd worden met het inflatiepercentage.  
(*Begroting 2011, 2012 en 2013*)

---

- De onroerendezaakbelasting wordt maximaal met het inflatiepercentage verhoogd.  
(*Bestuurlijke agenda 2010-2014, Bestuurlijk uitvoeringsplan 2010-2014*)
- De onroerende zaakbelasting mag alleen extra worden verhoogd indien maatschappelijke investeringen dit noodzakelijk maken.  
(*Begroting 2011, 2012 en 2013*)

---

- Er is sprake van kostendekkende tarieven voor efficiënt uitgevoerde werkzaamheden.  
(*Bestuurlijke agenda 2010-2014, Bestuurlijk uitvoeringsplan 2010-2014*)
- Tarieven mogen alleen worden verhoogd indien deze niet kostendekkend zijn en dit niet bereikt kan worden door efficiency maatregelen.  
(*Begroting 2011, 2012 en 2013*)

---

- Bij het vaststellen van de tarieven wordt zo veel mogelijk uitgegaan van het principe 'de vervuiler betaalt'.  
(*Begroting 2011, 2012 en 2013*)

In het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) 2009-2012 van de gemeente Pijnacker-Nootdorp komt nog een extra uitgangspunt naar voren:

- De rioolheffing stijgt de komende jaren met 2 procent exclusief inflatie.  
(*Gemeentelijke rioleringsplan 2009-2012*)

In de Nota lokale heffingen 2011-2014 is per belasting aangegeven wie belastingplichtig is, wat de voornemens met betrekking tot de tarieven zijn en wat het

beleid is. In de Nota lokale heffingen 2011-2014 is rekening gehouden met de uitgangspunten genoemd in de Bestuurlijke agenda 2010-2014 en het Bestuurlijk uitvoeringsplan 2010-2014. Het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt' komt echter niet aan bod in de Nota lokale heffingen 2011-2014. Dit is opmerkelijk omdat het uitgangspunt ook al in de begrotingen van voor 2011 is opgenomen. Ook het uitgangspunt uit het GRP (extra stijging rioolheffing met 2 procentpunt) is niet opgenomen in de Nota lokale heffingen 2011-2014.

## 4.2. Beleid

De gemeente Pijnacker-Nootdorp hanteert bovenstaande beleid op basis waarvan de tarieven van de belastingen jaarlijks worden aangepast. Dat beleid is vastgelegd in de genoemde documenten waarover de Raad zich heeft kunnen uitspreken. De uitkomst is dat de tarieven in principe jaarlijks met het inflatiepercentage worden verhoogd. De uitzondering op deze regel is de rioolheffing, die jaarlijks met 2 procentpunt boven de inflatie wordt verhoogd in verband met hogere lasten die zich binnen afzienbare tijd zullen voordoen (zie paragraaf 7.1).

Gedurende de onderzochte periode is er in de gemeenteraad geen steun voor tariefverhogingen die de inflatie overtreffen. Dat weerhoudt de gemeente er echter niet van de lasten te verhogen. Zo is in 2012 een precariobelasting ingevoerd op ondergrondse leidingen. De belastingplichtige (Dunea) berekent deze belasting echter door aan de inwoners van Pijnacker-Nootdorp. Huishoudens in Pijnacker-Nootdorp betalen in 2014 9,20 euro meer aan hun drinkwaterbedrijf dan inwoners van gemeenten die ondergrondse leidingen niet met precario belasten. In 2012 was dat 24,60.<sup>3</sup> Een verhoging van het tarief van de onroerendezaakbelasting had Pijnacker-Nootdorp dezelfde extra opbrengst kunnen opleveren, op een aanzienlijk transparantere manier. Maar dat ligt gevoelig in de gemeenteraad.

Het uitgangspunt van kostendekkendheid van rioolheffing en afvalstoffenheffing leidde ertoe dat extra kosten aan de afvalstoffenheffing zijn toegerekend toen er een goedkoper contract werd afgesloten met het afvalbedrijf Avalex (zie verder paragraaf 6.2).<sup>4</sup> Door extra kosten toe te rekenen aan de afvalstoffenheffing kon worden voorkomen dat het tarief verlaagd moest worden; de wet staat immers een kostendekking van meer dan 100 procent niet toe.

Deze voorbeelden geven aan dat er met de gekozen uitgangspunten creatief wordt omgegaan. Dit komt de transparantie niet ten goede.

Periodiek wordt het gemeentelijke beleid opnieuw in documenten vastgelegd. Over de uitgangspunten lijkt alleen bij het begin van een nieuwe raadsperiode enige discussie te zijn. Van een periodieke herijking is echter geen sprake.

---

<sup>3</sup> Exclusief btw. Bron: COELO, Atlas van de lokale lasten 2012, blz. 123 en COELO, Atlas van de lokale lasten 2014, blz. 153.

<sup>4</sup> Door overcapaciteit op de afvalmarkt kunnen gemeenten waarvan de contracten aflopen momenteel bijna altijd voordeligere contracten afsluiten. Dat leidt vaak tot lagere tarieven. Sinds 2011 daalt het gemiddelde tarief van de afvalstoffenheffing in Nederland elk jaar.



### 4.3. Inflatiepercentage

De basis van het tariefbeleid is dat belastingen in beginsel met de inflatie worden verhoogd. De gemeente Pijnacker-Nootdorp gebruikt als basis voor de inflatie de CPI (consumentenprijsindex) van het Centraal Plan Bureau (CPB). De gemeente Pijnacker-Nootdorp hanteert de verwachte cijfers voor het komende jaar. Deze komen uit de Macro Economische Verkenning (MEV) van het voorjaar van jaar t-1. Voordat de begroting in het najaar naar de Raad gaat, vindt er nog een laatste controle plaats om te achterhalen of de inflatieverwachting niet (te veel) is gewijzigd. In tabel 1 is weergegeven van welk inflatiepercentage de gemeente Pijnacker-Nootdorp in de jaren 2011-2014 is uitgegaan.

**Tabel 1 Inflatiepercentage 2011-2014**

	Inflatie (%)
2011	1,5
2012	2,0
2013	2,5
2014	2,0

### 4.4. Conflicterende beleidsvoornemens

De beleidsvoornemens maximale stijging met het inflatiepercentage en 100 procent kostendekking kunnen strijdig zijn met elkaar. Indien bijvoorbeeld de kosten sterker stijgen dan het inflatiepercentage, dan is het niet mogelijk om beide voornemens na te streven. In de praktijk is kostendekking echter leidend. Indien 100 procent kostendekking bijvoorbeeld alleen mogelijk is als het tarief meer wordt verhoogd dan het inflatiepercentage dan wordt dit aan de Raad voorgelegd. Dit geldt alleen voor de afvalstoffenheffing en rioolheffing, omdat voor deze heffingen geldt dat de begrote opbrengst maximaal gelijk mag zijn aan de begrote kosten.

## 5. Onroerendezaakbelasting

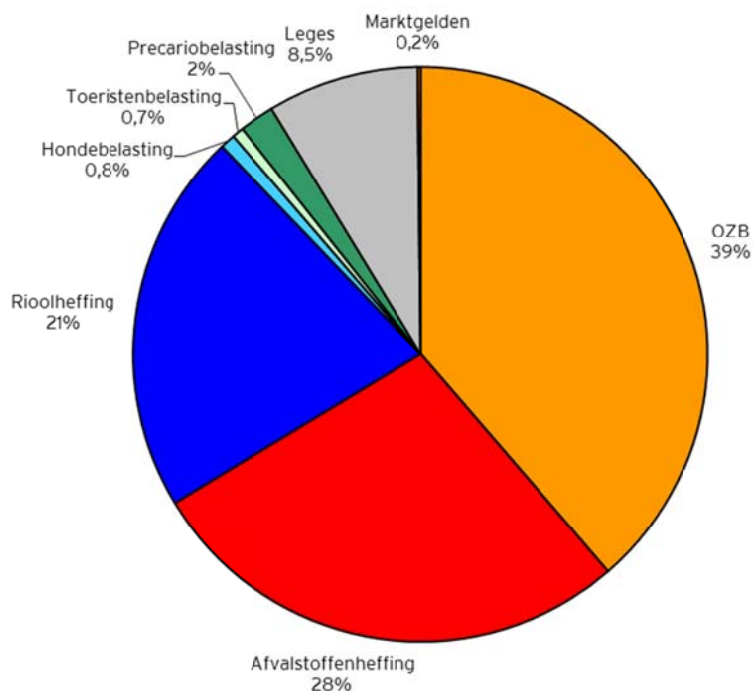
De belangrijkste gemeentelijke belastingen zijn de onroerendezaakbelastingen (ozb). Er zijn drie onroerendezaakbelastingen: een belasting op het eigendom van woningen, op het gebruik van niet-woningen en op het eigendom van niet-woningen. De grondslag voor de onroerendezaakbelasting is de waarde zoals vastgesteld op basis van de Wet WOZ (waardering onroerende zaken) rekening houdend met de vrijstellingen. Volgens deze wet is de gemeente verantwoordelijk voor waardevaststelling. De Waarderingskamer ziet hier op toe.

De woz-waarde van woningen en niet-woningen dienen jaarlijks te worden vastgesteld naar waardepeildatum. De waardepeildatum ligt altijd op 1 januari van het voorgaande jaar.

### 5.1. Doel van de belasting

De opbrengsten van de onroerendezaakbelasting behoren toe aan de algemene middelen. De onroerendezaakbelasting is de belasting met de hoogste opbrengsten in de gemeente Pijnacker-Nootdorp, zie figuur 1. De opbrengst van de onroerendezaakbelasting is in 2012 39 procent van de totale belastingopbrengst. Het doel van de onroerendezaakbelasting is dan ook om inkomsten te genereren. Voor de jaren 2011 en 2013 geldt een soortgelijke verdeling van de opbrengsten, zodat het opnemen van figuren voor die jaren weinig zinvol is.

**Figuur 1 Opbrengsten belastingen en retributies 2012**



Bron: begroting Pijnacker-Nootdorp 2011.

## 5.2. Tarieven

De bestaande verhouding tussen de drie ozb-tarieven is in de gemeente Pijnacker-Nootdorp historisch bepaald, en stamt nog uit de tijd waarin hier wettelijke regels voor waren. Tegenwoordig worden de opbrengsten van de drie onderdelen van de onroerendezaakbelastingen jaarlijks elk met het inflatiepercentage verhoogd, tenzij maatschappelijk investeringen een grotere stijging noodzakelijk maken. Dit in tegenstelling tot de andere belastingen waarbij niet de opbrengsten maar de tarieven met het inflatiepercentage worden verhoogd. Reden hiervoor is dat bij onroerendezaakbelasting de woz-waarde (grondslag) ook jaarlijks verandert, wat ook een effect heeft op de opbrengsten.

Daarnaast wordt bij het bepalen van de tarieven rekening gehouden met de meeropbrengst die gegenereerd wordt door de uitbreiding van het aantal woningen of niet-woningen en met leegstand. Verder hanteert de gemeente Pijnacker-Nootdorp het uitgangspunt dat 0,5 procent van het totaalbedrag van de ozb-aanslagen oninbaar is.

Tabel 2 laat zien dat de mutatie van de opbrengst van de onroerendezaakbelasting uit de primaire begroting van jaar tot jaar verschilt, op een manier die niet door veranderingen in de inflatie is te verklaren. Niet de geraamde opbrengst uit de vorige primaire begroting, maar de geraamde opbrengst uit de laatst gewijzigde begroting van vorig jaar is de basis voor de verhoging in het daaropvolgende begrotingsjaar. Om na te gaan of de ozb-opbrengst, zoals bedoeld, jaarlijks meegroeit met de inflatie, moeten dus niet de primaire begrotingen worden vergeleken maar de laatst vastgestelde begrotingen.

Zoals gezegd kan gedurende het belastingjaar het begrote bedrag veranderen. Dat kan komen door besluiten van de Raad of door externe omstandigheden. Hieronder geven we enkele voorbeelden uit de afgelopen periode.

- Een begrotingswijziging in 2012 is het gevolg van het achterblijven van de areaaluitbreiding bij de verwachting, en van een uitspraak van de Hoge Raad die ertoe leidde dat een woonvoorziening voor gehandicapten voortaan niet langer als niet-woning gold maar als woning (met dus een ander, lager tarief). Dit resulteerde in lagere opbrengsten.
- De opbrengsten voor 2013 zijn bijgeraamd in verband met het aantrekken van de areaaluitbreiding en de nieuwbouw van bedrijventerrein Heron.
- De sterke stijging in 2014 is het gevolg van meeropbrengsten voor het ondernemersfonds. Dat fonds wordt gevoed via de onroerendezaakbelasting. (Meer over dit fonds leest u in de volgende paragraaf.)

Om deze redenen is het moeilijk om na te gaan of de ozb-opbrengst, zoals bedoeld, jaarlijks meegroeit met de inflatie. Door in de jaarstukken de opbrengstcijfers voor dit soort verstoringen te corrigeren kan dit transparant worden gemaakt.

**Tabel 2 Totale opbrengst en mutatie onroerendezaakbelasting primaire begroting 2011-2014**

	Totale opbrengst ozb (€) primaire begroting	Mutatie (%)	Inflatie (%)
2011	7.524.700		
2012	7.755.800	3,1	2,0
2013	7.790.194	0,4	2,5
2014	8.503.649	9,2	2,0

### 5.3. Ondernemersfonds

De bijdrage aan het ondernemersfonds een onderdeel van het tarief van de onroerendezaakbelasting, daarom gaan wij er in dit rapport kort op in.

In 2012 is in de gemeente Pijnacker-Nootdorp een ondernemersfonds opgericht. Het doel van het ondernemersfonds is om een impuls te geven aan de samenwerking tussen het bedrijfsleven, instellingen en de overheid, en daarnaast een impuls aan de economische ontwikkeling van de gemeente. Het ondernemersfonds is een financiële voorziening waarvoor ondernemers zelf betalen via een opslag op de onroerendezaakbelasting van niet-woningen.

De bedoeling was om belastingplichtigen van de onroerendezaakbelasting niet-woningen vanaf 2012 een opslag te laten betalen van 50 euro per 100.000 euro woz-waarde. Hier zit zowel het gebruikers- als eigenarendeel in. Hiermee heeft het ondernemersfonds ongeveer een budget van 300.000 euro per jaar. In 2012 is dit niet goed gedaan: in plaats van een opslag van 50 euro per 100.000 euro woz-waarde is slecht een opslag van 0,50 euro per 100.00 euro woz-waarde opgelegd. Om de hierdoor gederfde inkomsten te compenseren kennen de ozb-tarieven van niet-woningen in 2013 een opslag van 74,50 en in 2014 van 75,00 euro per 100.000 euro woz-waarde (bron: Aanbiedingsnota raad & raadscommissie; Vaststelling belastingverordeningen 2012).

Over het invoeren van een ondernemersfonds is de nodige discussie geweest in de Raad. Het ondernemersfonds is in 2012 voor drie jaar ingevoerd. Tijdens het opstellen van de Nota lokale heffing 2011-2014 speelde het ondernemersfonds nog niet, vandaar dat het hierin ook niet wordt genoemd.

### 5.4. Achterstanden

Het aantal gevallen waarin de woz-waarde door middel van een voor bezwaar vatbare beschikking binnen 8 weken na aanvang van het belastingjaar is vastgesteld, is voor de jaren 2011 en 2012 niet meer te achterhalen. Dit omdat deze in de oude software van de gemeente Pijnacker-Nootdorp zijn gegenereerd, en die is niet langer beschikbaar. Ook in de nieuwe software is dit niet eenvoudig te achterhalen.

Om toch meer inzicht te krijgen in het aantal nog te beschikken objecten maken wij gebruik van de voortgangsinventarisatie van april van de Waarderingskamer die

jaarlijks verschijnt. In tabel 3 staan het aantal nog te beschikken objecten voor de jaren 2011-2014 weergegeven, zoals deze in de voortgangsinventarisatie van april van dat jaar zijn weergegeven. In 2011 en 2013 voldeed Pijnacker-Nootdorp aan de criteria van de Waarderingskamer, het aantal te beschikken objecten was onder de 3 procent. In 2012 had Pijnacker-Nootdorp een lichte achterstand. Verder blijkt dat in april 2014 nog 8,1 procent van de woningen en niet-woningen een beschikking voor 2014 moesten ontvangen. Dit bevestigt dat Pijnacker-Nootdorp door de samenwerking met Zoetermeer een achterstand heeft opgelopen.

**Tabel 3 Aantal nog te beschikken objecten 2011-2014**

Belasting- jaar	Aantal nog te beschikken objecten		Totaal aantal nog te beschikken objecten	Oordeel Waarderingskamer (norm is max. 3%)
	Woningen	Niet-woningen		
2011	nb	nb	0,9%	Voldoen aan criteria
2012	426 (2,1%)	414 (19,8%)	840 (3,8%)	Lichte achterstand
2013	17 (0,1%)	295 (16,7%)	312 (1,7%)	Voldoen aan criteria
2014	1148 (5,7%)	662 (31,7%)	1810 (8,1%)	Achterstand

Bron: Waarderingskamer

Naast de openstaande beschikkingen van 2014 heeft Pijnacker-Nootdorp in 2014 ook nog beschikkingen openstaan van voorgaande jaren. Ook hierbij is een achterstand opgetreden. Geprobeerd wordt om aan deze onwenselijke situatie op korte termijn een einde te maken. Voor het belastingjaar 2011 zijn alle woz-beschikkingen op uiterlijk 31-12-2013 verzonden. Verder is de doelstelling om de resterende achterstanden eind 2014 verholpen te hebben. De gemeente streeft er naar alle beschikkingen voor 2012 en 2013 uiterlijk 1 oktober 2014 te hebben verzonden en de beschikkingen van 2014 voor 31 december 2014.

### **Koppeling woz-administratie aan BAG**

In de Nota lokale heffingen staat het voornemen om vóór 1 juli 2011 de woz-administratie te koppelen aan zowel de basisregistratie adressen als de basisregistratie gebouwen (BAG). Dit is niet gelukt. Ook op dit moment is de woz-administratie technisch nog niet gekoppeld aan de BAG.

De reden dat de woz-administratie niet voor 1 juli 2011 is gekoppeld aan de BAG is dat door de conversie en het gebruik van de applicatie bij de gemeente Zoetermeer zowel in Pijnacker-Nootdorp als in Zoetermeer is gewacht met de implementatie van StUF BG 3.10. Dit uitwisselingsformaat is nodig om de BAG-id's aan de woz-onderdelen te koppelen. Op dit moment is in Pijnacker-Nootdorp StUF BG 3.10 net geïmplementeerd.

De volgende stap is om verbindingen te leggen tussen de backoffice applicaties van de gemeente Pijnacker-Nootdorp (datadistributiesysteem en de BAG-applicatie) naar de applicatie voor de belastingen en woz-administratie bij de gemeente Zoetermeer. Pas als dit is geregeld kan de koppeling tussen de BAG en de woz-administratie worden gelegd. Het is nog niet duidelijk of dit vóór de aanslagoplegging in februari 2015 gaat gebeuren. Dit omdat Pijnacker-Nootdorp geen risico's ten aanzien van de

aanslagoplegging wil lopen. Dit gebeurt dus of eind 2014 of pas in het voorjaar van 2015. Als de verbinding is gelegd dan kan de woz-administratie aan de BAG worden gekoppeld.

Op voorhand zijn echter al vergelijkingen gemaakt tussen de BAG-objecten en de woz-objecten. Hierdoor zijn lijsten beschikbaar waarbij de koppeling tussen de BAG en de woz-administratie voor circa 90 procent van de objecten direct kan worden ingelezen. Voor de lopende mutaties worden door de BAG-beheerder e-mails gezonden naar de woz-medewerkers. Deze mutaties worden handmatig in de woz-administratie verwerkt. Dit alles gebeurt door de medewerkers van de gemeente Pijnacker-Nootdorp.

Doordat zaken handmatig gebeuren kosten zij meer tijd, maar de kwaliteit en de volledigheid van de woz-gegevens leidt er niet onder. Net als alle gemeenten staat Pijnacker-Nootdorp wat dit betreft onder toezicht van een onafhankelijke externe toezichthouder: de Waarderingskamer.

## **5.5. Oninbaarheid en vrijstellingen**

De maximaal haalbare ozb-opbrengst kan worden berekend door de woz-waarde van alle woningen en niet woningen met de relevante ozb-tarieven te vermenigvuldigen. In de praktijk wordt dit bedrag echter niet geïnd. Het verschil tussen de mogelijke opbrengst en feitelijke opbrengst ontstaat door oninbaarheid en eventuele vrijstellingen.

### **Vrijstellingen**

De gemeente Pijnacker-Nootdorp kent naast voor de waardering uitgezonderde objecten (waaronder landbouwgrond en kerken) en de wettelijk verplichte vrijstellingen (waaronder kassen) geen facultatieve vrijstellingen van onroerende zaakbelastingen. Al deze objecten zijn opgenomen in de woz-administratie. De uitgezonderde objecten worden echter niet gewaardeerd. Het is daarom niet bekend hoeveel belasting hierdoor niet kan worden geheven.

### **Oninbaarheid**

Oninbaarheid kan door factoren worden veroorzaakt die buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen. Indien een bedrijfspand leeg staat kan de gemeente geen gebruiker aanslaan: die is er immers niet. Andere mogelijke redenen zijn bijvoorbeeld schulden, faillissement en belastingplichtigen die zijn vertrokken naar een onbekend adres. Daarnaast gaat het in een enkel geval om aanslagen waarvan de invorderingskosten hoger zouden zijn dan het openstaande bedrag.

De gemeente Pijnacker-Nootdorp verzendt gecombineerde aanslagen. Op de aanslagbiljetten staat zowel de onroerendezaakbelasting als de overige gemeentelijke belastingen. Oninbare aanslagen worden in de gemeente Pijnacker-Nootdorp in de software bijgehouden. Dit is inclusief een code met de reden van de oninbaarheid. Indien een aanslag oninbaar wordt verklaard, is uit de software echter niet op te maken welke belastingsoort het betreft aangezien in het invorderingsgedeelte van de

applicatie slechts vastgelegd wordt dat een belastingplichtige een bedrag moet betalen voor een bepaald aanslagnummer. Het is dus niet bekend hoeveel aanslagen onroerendezaakbelasting in de jaren 2011, 2012 en 2013 oninbaar waren. Tabel 4 geeft een overzicht van het totale oninbare bedrag voor de jaren 2011-2012. Hieruit blijkt dat maar een klein gedeelte van de belastingen oninbaar is verklaard: minder dan een kwart procent.

**Tabel 4 Totaal oninbaar verklaard 2011-2013 (afboeking in euro)**

	Oninbaar (€)	Oninbaar t.o.v. totale belastingopbrengst (%)
2011	22.607	0,15
2012	37.912	0,23
2013	23.796	0,13

Om oninbaarheid te voorkomen stimuleert de gemeente Pijnacker-Nootdorp het betalen via automatisch incasso (8 termijnen). Automatisch incasso kan het ontstaan van betalingsproblemen soms voorkomen. Bij een aanvraag van uitstel van betaling wordt daarom verwezen naar automatisch incasso. Op dit moment wordt ongeveer 50 procent geïnd via automatisch incasso.

In de Nota lokale heffingen 2011-2014 staat een voorstel voor het vaststellen van beleid ten aanzien van het verlenen uitstel van betalingen en het treffen van betalingsregelingen. Met het vaststellen van de Nota lokale heffingen 2011-2014 is het beleid vastgesteld zoals voorgesteld.

## 6. Afvalstoffenheffing

De gemeente Pijnacker-Nootdorp kent voor de afvalstoffenheffing afzonderlijke tarieven voor één-, voor twee- en voor meerpersoonshuishoudens. De afvalstoffenheffing dient daarnaast kostendekkend te zijn. De afvalstoffenheffing is een gesloten systeem; eventuele overschotten of tekorten aan het eind van het jaar worden verrekend met een bestemmingsreserve.

### 6.1. Tarieven

Het beleidsvoornemen voor de afvalstoffenheffing luidt om elk tarief jaarlijks te verhogen met de inflatie. In zowel 2011, 2012, 2013 als 2014 zijn alle drie de tarieven inderdaad met het inflatiepercentage gestegen, zie tabel 5. De tarieven van één-, twee- en meerpersoonshuishoudens liggen niet ver uit elkaar. Het verschil tussen het tarief voor éénpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens is rond de 75 euro. De onderlinge verhouding tussen de drie tarieven was in de onderzochte periode geen onderwerp van discussie in de gemeente Pijnacker-Nootdorp.

**Tabel 5 Tarieven en mutatie afvalstoffenheffing 2011-2014**

	Tarief éénpersoons- huishoudens (€)	Tarief tweepersoons- huishoudens (€)	Tarief meerpersoons- huishoudens (€)	Mutatie (%)	Inflatie (%)
2011	203	267	278	1,5	1,5
2012	207	273	283	2,0	2,0
2013	213	280	290	2,5	2,5
2014	217	285	296	2,0	2,0

### 6.2. Kostendekking

In de Nota lokale heffingen 2011-2014 staat dat de afvalstoffenheffing 100 procent kostendekkend is. De gemeente Pijnacker-Nootdorp hanteert een gesloten systeem voor de afvalstoffenheffing om dit te realiseren. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een voorziening. Bij lagere baten dan lasten wordt geld uit de voorziening onttrokken en bij hogere baten dan lasten wordt geld in de voorziening gestort. In die zin is de heffing inderdaad kostendekkend.

Gemeenten hebben een zekere mate van vrijheid om bepaalde kosten al dan niet toe te rekenen aan de afvalstoffenheffing. Wettelijk is alleen vastgelegd dat de begrote kosten de begrote lasten niet mogen overschrijden. In de Nota lokale heffingen 2011-2014 wordt voorgesteld om per 2011 extra kosten toe te rekenen aan de afvalstoffenheffing. Het gaat hierbij om de kosten van kwijscheldingen (100 procent toerekenen), straatvegen/reinigen (25 procent toerekenen), zwerfafval (75 procent



toerekenen) en uren handhaving (100 procent toerekenen). Dit is onderdeel van een bezuinigingspakket met als doel de opbrengst op peil te houden. Dit beleidsvoornemen is uitgevoerd: alle extra kostencomponenten worden sinds 2011 toegerekend aan de afvalstoffenheffing.

Indien de extra kosten niet zouden worden toegerekend, zou het tarief van de afvalstoffenheffing hebben moeten dalen. Dit komt doordat destijds de kosten van reinigingsbedrijf Avalex door een nieuwe aanbesteding daalden. In heel Nederland is er sprake van overcapaciteit van afval, waardoor de prijzen voor het verwerken van afval dalen. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten een nieuw contract met een reinigingsbedrijf vaak voordeliger kunnen afsluiten.

Het uitgangspunt van volledige kostendekking lijkt de tariefhoogte buiten de politieke discussie te plaatsen, maar er is dus wel degelijk speelruimte in de tarieven via toerekening van kosten. Ook nu nog worden niet alle denkbare kosten toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Het is mogelijk om in de toekomst opnieuw extra kostencomponenten toe te rekenen, bijvoorbeeld indien de kosten van de afvalstoffenheffing opnieuw blijken te dalen. De keuze hierover is aan de Raad.

### **6.3. Doel van de belasting**

De afvalstoffenheffing heeft als doel om inkomsten te genereren. De gemeente Pijnacker-Nootdorp dekt met de inkomsten de kosten, waardoor de afvalstoffenheffing kostendekkend is.

Een ander uitgangspunt dat door de gemeente Pijnacker-Nootdorp wordt beleden is het uitgangspunt 'de vervuiler betaalt'. Pijnacker-Nootdorp heeft een differentiatie in het tarief naar aantal personen, maar dit veroorzaakt geen prikkel om minder afval aan te bieden. De norm wordt dus niet behaald op belastingplichtige-niveau. Indien in de gemeente Pijnacker-Nootdorp een ander tariefsysteem wordt gekozen en inwoners per zak of per kilo gaan betalen, is er een relatie tussen vervuilen en betalen. In de onderzochte periode speelt dit niet in de Raad van Pijnacker-Nootdorp.

Het principe 'de vervuiler betaalt' geldt wel voor het totaal. De afvalstoffenheffing is een gesloten systeem waarbij de opbrengsten de kosten in principe moeten dekken. Maar daarvan gaat geen sturende werking uit op het gedrag van belastingplichtigen.

### **6.4. Efficiency in werkzaamheden**

De gemeente Pijnacker-Nootdorp doet geen onderzoek naar de efficiency in de werkzaamheden die kosten veroorzaken die worden gedekt via de afvalstoffenheffing. Hier zijn geen gegevens over. Wel streeft de gemeente er naar de personeelskosten te beheersen. Berenschot voert hiervoor om de twee jaar een benchmark uit. Deze benchmark bevat geen informatie specifiek over belastingen en wordt met name intern gebruikt als achtergrondanalyse voor de sturing op de totale formatieomvang.

## 7. Rioolheffing

In het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) 2009-2012 van de gemeente Pijnacker-Nootdorp zijn beleid en investeringen op het gebied van riolering vastgelegd. Dit vormt de basis voor de bepaling van het tarief rioolheffing.

Gemeenten kunnen rioolheffing zowel opleggen aan de eigenaar van een pand (aansluitrecht), aan de gebruiker van een pand (afvoerrecht) of aan allebei. In de gemeente Pijnacker-Nootdorp wordt de rioolheffing enkel opgelegd aan gebruikers, niet (ook) aan eigenaren. Dit is tijdens de fusie in 2002 in de Raad besloten; toen is gekozen voor het tariefsysteem van het voormalige Pijnacker.

Huishoudens in Pijnacker-Nootdorp betalen een vast bedrag tot 400 kubieke meter. Indien gebruikers meer dan 400 kubieke meter water verbruiken betalen zij voor iedere 50 kubieke meter boven de 400 kubieke meter een extra bedrag. Aan de rioolheffing is verder een maximum bedrag verbonden. In de praktijk zullen huishoudens niet boven de 400 kubieke meter uitkomen; het gemiddelde waterverbruik van huishoudens ligt aanzienlijk lager.

De rioolheffing dient verder kostendekkend te zijn.

### 7.1. Tarieven

Op het moment van vaststellen van het GRP 2009-2012 heeft de gemeente Pijnacker-Nootdorp een relatief beperkte voorziening voor de riolering als gevolg van de forse groei van het woningareaal. Daarom is in het GRP 2009-2012 vastgelegd dat de rioolheffing jaarlijks met 2 procentpunt extra stijgt, naast de reguliere jaarlijkse stijging met de inflatie. De extra stijging van de rioolheffing heeft als doel om een voorziening op te bouwen die aangesproken kan worden als een vervangingspiek in de riolering optreedt.

Het GRP 2009-2012 is ook gebruikt om in 2013 de hoogte van het tarief te bepalen. Het was niet gelukt om het nieuwe GRP op tijd af te krijgen. Omdat berekeningen in een GRP altijd betrekking hebben op een lange periode (tientallen jaren) kon het tarief voor 2013 gewoon uit het GRP 2009-2012 worden gehaald.

Tabel 6 geeft een overzicht van de tarieven van de rioolheffing van 2011 tot en met 2014 weer. Uit de tabel blijkt dat in 2011 de extra stijging van 2 procentpunt uit het GRP niet is doorgevoerd. Het tarief is in 2011 enkel met de inflatie verhoogd. De reden hiervoor is dat de extra 2 procentpunt verhoging tot 2011 intern niet bekend was bij de afdeling BPZ-Belastingen en niet gesignaleerd is bij de controle door de afdeling Financiën. In de jaren 2012, 2013 en 2014 is de rioolheffing wel gestegen met zowel de inflatie als 2 procentpunt extra, conform het GRP.

**Tabel 6 Tarieven en mutatie rioolheffing 2011-2014**

	Tarief gebruiker (€)	Mutatie (%)	Inflatie (%)
2011	192	1,5	1,5
2012	199	4,0	2,0
2013	208	4,5	2,5
2014	216	4,0	2,0

## **7.2. Kostendekking**

Net als bij de afvalstoffenheffing is de rioolheffing een gesloten systeem. De gemeente streeft naar volledige kostendekking. Daarom wordt elk jaar bij een overschot een storting gedaan in de voorziening riolering en bij een tekort een onttrekking aan de voorziening.

Op dit moment is de hoogte van het tarief van rioolheffing in Pijnacker-Nootdorp politiek moeilijk bespreekbaar: het uitgangspunt (inflatie plus 2 procentpunt) ligt vast. Er is echter ruimte om het tarief te verhogen binnen het kader van de volledige kostendekking. Bij de rioolheffing worden op dit moment namelijk niet alle mogelijke kosten toegerekend. De gemeente zou bijvoorbeeld nog btw op investeringen en kapitaallasten kunnen toerekenen. Dit valt onder de eigen beleidsvrijheid van gemeenten.

## **7.3. Doel van de belasting**

De rioolheffing heeft als doel om inkomsten te genereren. De gemeente Pijnacker-Nootdorp dekt met de inkomsten alle kosten, waardoor de rioolheffing kostendekkend is.

Het principe 'de vervuiler betaalt', zoals vermeldt in de begrotingen 2011, 2012 en 2013, wordt op huishoudensniveau bij de rioolheffing niet toegepast. Gebruikers zullen niet snel boven de 400 m<sup>3</sup> water verbruiken waardoor burgers feitelijk een vast bedrag betalen. Indien de gemeente besluit de staffels verder te differentiëren of het tarief afhankelijk te maken van het waterverbruik dan geldt het principe 'de vervuiler betaalt' wel. In de onderzochte periode is hierover geen discussie in de Raad van Pijnacker-Nootdorp.

Het principe 'de vervuiler betaalt' geldt wel voor het totaal. De rioolheffing is een gesloten systeem waarbij de opbrengsten de kosten in principe moeten dekken. Maar daarvan gaat geen sturende werking uit op het gedrag van belastingplichtigen.

## **7.4. Efficiency in de werkzaamheden**

De gemeente Pijnacker-Nootdorp doet geen onderzoek naar de efficiency in de werkzaamheden die kosten veroorzaken die worden gedekt via de rioolheffing. Hier

zijn geen gegevens over. Wel streeft de gemeente er naar de personeelskosten te beheersen. Berenschot voert hiervoor om de twee jaar een benchmark uit. Deze benchmark bevat geen informatie specifiek over belastingen en wordt met name intern gebruikt als achtergrondanalyse voor de sturing op de totale formatieomvang.

## 8. Toeristenbelasting

De toeristenbelasting in de gemeente Pijnacker-Nootdorp is afkomstig van twee accommodaties: een Van der Valk hotel en een camping. De komst van het Van der Valk hotel was de aanleiding om toeristenbelasting in te voeren.

Via de toeristenbelasting kan de gemeente toeristen laten meebetalen voor het gebruik van gemeentelijke voorzieningen. De opbrengsten behoren tot de algemene middelen. In Pijnacker-Nootdorp betalen toeristen een vast tarief per overnachting per persoon.

### 8.1. Tarieven

Het beleidsvoornemen is om het tarief van de toeristenbelasting jaarlijks te laten stijgen met het inflatiepercentage. Dit is voor de jaren 2011, 2012 en 2013 globaal het geval, zie tabel 7. In 2014 is het tarief duidelijk minder dan het inflatiepercentage gestegen, namelijk 1,0 procent in plaats van de 2,0 procent inflatie. Dit komt doordat sinds 2014 het niet-afgeronde bedrag wordt geïndexeerd waarna vervolgens het tarief wordt afgerond op eenheden van 0,05 euro.

**Tabel 7 Tarieven en mutatie toeristenbelasting 2011-2014**

	Tarief per overnachting (€)	Mutatie (%)	Inflatie (%)
2011	1,90	1,6	1,5
2012	1,94	2,1	2,0
2013	1,98	2,1	2,5
2014	2,00	1,0	2,0

### 8.2. Doel van de belasting

Het doel van de toeristenbelasting is om inkomsten te genereren. De toeristenbelasting lijkt echter geen geschikt middel om structureel een voorspelbaar bedrag aan algemene middelen te genereren. Het verschil tussen begrote en gerealiseerde opbrengsten is aanzienlijk, zie tabel 8. Dat is moeilijk te vermijden. Van tevoren is immers niet bekend hoeveel overnachtingen plaats zullen vinden.

**Tabel 8 Primaire begroting en rekening toeristenbelasting 2011-2013 (1000 euro)**

	Primaire begroting	Rekening	Verschil
2011	74	80	6
2012	75	105	30
2013	100	122	22

## 9. Hondenbelasting

Voor de hondenbelasting in de gemeente Pijnacker-Nootdorp geldt een progressief tarief. Dat wil zeggen dat de eerste hond voor een lager tarief wordt aangeslagen dan de tweede en volgende hond. Daarnaast kent de gemeente een apart tarief voor kennels. De opbrengsten van de hondenbelasting behoren tot de algemene middelen.

### 9.1. Tarieven

Het beleidsvoornemen voor de hondenbelasting is een stijging met het inflatiepercentage. Dit is zowel in 2011, 2012 als 2013 voor alle tarieven van de hondenbelasting het geval, zie tabel 9. In 2014 is het tarief met minder dan het inflatiepercentage gestegen, namelijk 1,8 procent in plaats van de 2,0 procent inflatie. Dit komt doordat het niet-afgeronde bedrag wordt geïndexeerd waarna het tarief vervolgens zo wordt bijgesteld dat het door twaalf deelbaar is.

**Tabel 9 Tarieven en mutatie hondenbelasting 2011-2014**

	Tarief eerste hond (€)	Tarief tweede hond (€)	Tarief volgende hond (€)	Tarief kennels (€)	Mutatie (%)	Inflatie (%)
2011	57,00	77,52	101,64	140,04	1,5	1,5
2012	58,20	79,08	103,68	142,80	2,0	2,0
2013	59,64	81,00	106,20	146,28	2,5	2,5
2014	60,72	82,56	108,24	149,28	1,8	2,0

### Puppy's in opleiding

In de Nota lokale heffingen 2011-2014 is het voorstel gedaan om puppy's in opleiding van Stichting Hulphond Nederland en K.N.G.F. Geleidehonden vrij te stellen van hondenbelasting. Sinds 2011 is dit voorstel doorgevoerd en zijn puppy's in opleiding vrijgesteld van hondenbelasting. Het gaat hierbij om minder dan vijf puppy's per jaar die worden ondergebracht bij pleeggezinnen.

### 9.2. Doel van de belasting

De hondenbelasting is in het verleden ingevoerd om inkomsten te genereren. De hondenbelasting vormt echter maar een zeer klein onderdeel van de inkomsten van de gemeente: minder dan één procent (zie figuur 1 in paragraaf 5.1).

Een klein gedeelte van de opbrengsten van de hondenbelasting wordt besteed aan het aanschaffen van hondenpoepbakken. Dit is een stimulans om burgers verplicht hondenpoep op te laten ruimen. Een gedeelte van de hondenbelasting gaat dus weer

terug naar de hondenbezitter. De hondenbelasting kent dus naast het doel inkomsten te genereren ook een aspect van de vervuiler (hondenbezitter) betaalt.

## 10. Precariobelasting

In de Nota lokale heffingen 2011-2014 is aangegeven dat er onderzoek wordt gedaan naar de mogelijkheden van het heffen van precariobelasting. De gemeente heeft de precariobelasting op kabels en leidingen in 2012 ingevoerd. Hierdoor wordt precariobelasting geheven op het waterleidingnetwerk van Dunea. Het gasleidingnetwerk en elektriciteitsnetwerk van Stedin wordt niet aangeslagen. In 1999 is met Stedin een overeenkomst gesloten met betrekking tot het aandelenbezit. Hierin staat onder andere vermeld dat Pijnacker-Nootdorp aan de vennootschap geen retributies of andere vergoedingen in rekening kan brengen voor het houden van werken in, op of boven onroerende zaken waarvan een gemeente het eigendom heeft. Dat sluit een precariobelasting uit.

### 10.1. Invoering precariobelasting

In 2010-2011 was er een bezuinigingsronde gaande in de gemeente Pijnacker-Nootdorp. De gemeente had meer inkomsten nodig en besloot precariobelasting in te voeren om zo een netto opbrengst van 300.000 euro extra per jaar te realiseren. De precariobelasting is bewust alleen ingevoerd op leidingen. De gemeente wil ondernemers niet extra belasten. De gemeente is zich ervan bewust dat Dunea de precariobelasting doorberekent in de tarieven. Hierdoor worden burgers en bedrijven indirect dus wel geraakt door het heffen van precariobelasting (zie ook 10.3).

Bij het invoeren van de precariobelasting was de gemeente Pijnacker-Nootdorp zich bewust van het feit dat er in de Tweede Kamer al geruime tijd sprake is van het afschaffen van de precariobelasting op leidingen. Om hier alvast op in te spelen is bij het opstellen van de begroting 2013 besloten om de opbrengsten jaarlijks met 10 procent af te bouwen (effectief per belastingjaar 2014). Bij de Kadernota 2014 is de maatregel echter alweer teruggedraaid (effectief per belastingjaar 2015), omdat Pijnacker-Nootdorp verwacht dat het wetsvoorstel voor afschaffen van de precariobelasting op leidingen voorlopig niet door de Kamer zal worden behandeld.

### 10.2. Tarieven

In 2012 wordt een vast tarief van 2 euro per meter vastgesteld. Dit is het tarief dat volgens de gemeente Pijnacker-Nootdorp de meeste gemeenten aan precariobelasting heffen (bron: raadsvoorstel precarioverordening 2012). Het tarief is sinds de invoering in 2012 al flink gedaald, zie tabel 10. Dit komt doordat, toen de precariobelasting in 2012 werd ingevoerd, de gemeente nog geen goed beeld had van hoeveel meter leidingen precies zou worden aangeslagen. Overschatting hiervan zorgde voor een hogere opbrengst dan de beoogde 300.000 euro, vandaar dat het tarief de afgelopen jaren flink is gedaald.



**Tabel 10 Tarieven en mutatie precariobelasting 2012-2014**

	Tarief (€)	Mutatie (%)
2012	2,00	-
2013	1,48	-26,0
2014	1,12	-24,3

### **10.3. Gevolgen voor inwoners**

Zoals op bladzijde 16 al aangegeven, was de gemeente Pijnacker-Nootdorp zich ervan bewust dat Dunea de precariobelasting doorberekent aan de inwoners van Pijnacker-Nootdorp. De invoering van de precariobelasting heeft voor de inwoners van Pijnacker-Nootdorp geleid tot een verhoging van het bedrag dat zij aan hun drinkwaterbedrijf betalen. Huishoudens in Pijnacker-Nootdorp betalen in 2012 24,60 euro meer aan hun drinkwaterbedrijf dan inwoners van gemeenten die ondergrondse leidingen niet met precario belasten. In 2014 is dat 9,20 euro. Deze bedragen zijn nog exclusief btw.<sup>5</sup>

### **10.4. Doel van de belasting**

De precariobelasting kan in principe een regulerende werking hebben. Dit is het geval indien door middel van de belasting wordt getracht de vervuiling, toegankelijkheid en veiligheid van de openbare ruimte te sturen. Bij een belasting op ondergrondse leidingen is dit echter niet aan de orde. In de gemeente Pijnacker-Nootdorp is de precariobelasting uitsluitend ingevoerd om extra inkomsten te genereren.

---

<sup>5</sup> Bron: COELO, Atlas van de lokale lasten 2012, blz. 123 en COELO, Atlas van de lokale lasten 2014, blz. 153.

## 11. Perceptiekosten

Belastingheffing gaat gepaard met perceptiekosten. Perceptiekosten zijn de kosten die zijn gemoeid met de heffing en invordering van belastingen. In verhouding tot de opbrengsten mogen de perceptiekosten niet te hoog zijn, tenzij er met de belasting andere doelen worden nagestreefd die hoge perceptiekosten rechtvaardigen.

In de gemeente Pijnacker-Nootdorp worden onder perceptiekosten de volgende kosten verstaan (bron: begroting 2011 en begroting 2012):

- Personeelskosten (inclusief opslag intern product);
- Heffings- en invorderingskosten (drukkosten, kosten dwanginvordering en kosten controle);
- Kosten die gepaard gaan met uitvoering van de wet WOZ (waardebepaling).

### 11.1. Begrote en werkelijke perceptiekosten

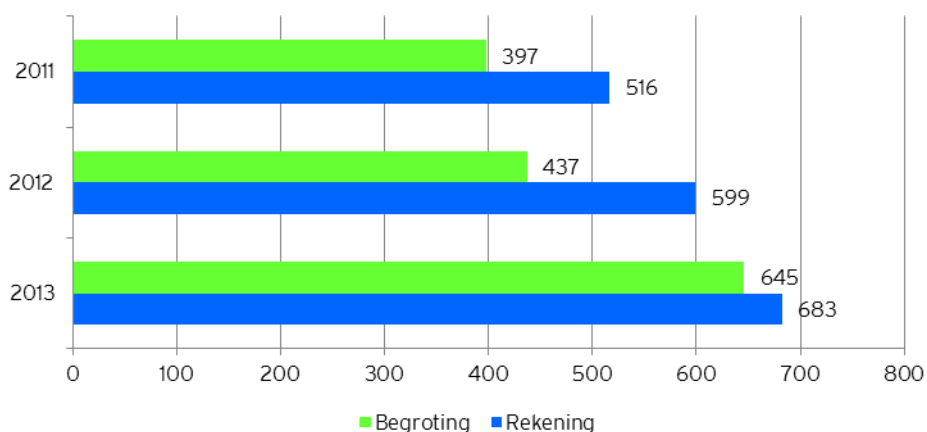
De perceptiekosten kunnen in de gemeente Pijnacker-Nootdorp niet worden uitgesplitst per belasting. Aangezien de gemeente Pijnacker-Nootdorp werkt met gecombineerde aanslagen zijn veel werkzaamheden niet toe te rekenen aan een bepaalde belastingsoort, zoals perceptiekosten. Slechts als er specifiek voor een bepaalde belastingsoort werkzaamheden worden verricht, worden de uren geregistreerd op deze belastingsoort. Werkzaamheden die niet op te splitsen zijn naar belastingsoort worden op een algemene post geschreven.

Een aanzienlijk deel van de kosten hangen samen met de geautomatiseerde systeem dat in Zoetermeer draait. Toerekening van deze kosten aan afzonderlijke belastingen zou arbitraire vooronderstellingen vereisen, en geen groter inzicht opleveren.

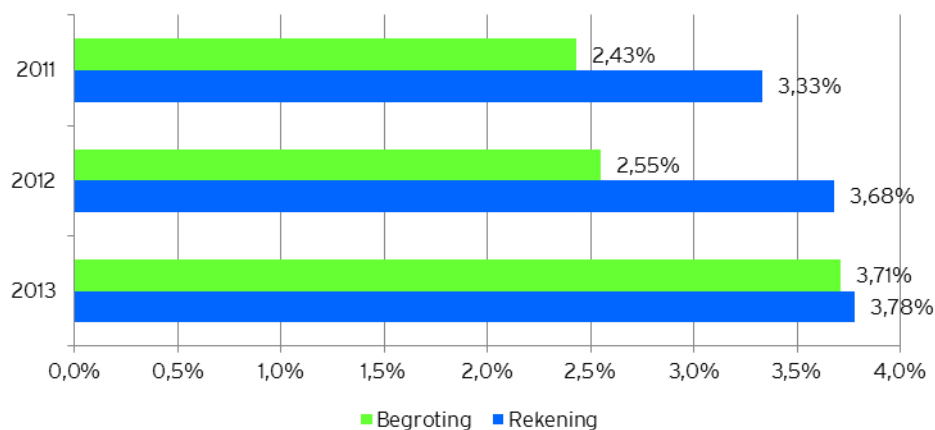
Figuur 2 geeft een totaaloverzicht van de begrote en werkelijke perceptiekosten van de jaren 2011 tot en met 2013. Figuur 3 geeft de begrote en werkelijke perceptiekosten als percentage ten opzichte van de opbrengsten weer. Uit figuur 2 en 3 blijkt dat zowel in 2011, 2012 als 2013 de werkelijke perceptiekosten hoger zijn dan de begrote perceptiekosten. De kosten vallen in 2011 30 procent hoger uit dan begroot, in 2012 37 procent en in 2013 6 procent. Dit wordt met name veroorzaakt door meer interne uren. In 2012 hebben deze uren voornamelijk te maken met de overstap naar het computersysteem van Zoetermeer.

Daarnaast valt op dat de perceptiekosten jaarlijks stijgen. De perceptiekosten zijn in 2013 32 procent hoger dan in 2011. Dit illustreert dat de samenwerking met Zoetermeer op het gebied van belastingen niet het verwachte kostenvoordeel heeft opgeleverd.

**Figuur 2 Perceptiekosten begroting en rekening 2011-2013 (1.000 euro)**



**Figuur 3 Perceptiekosten begroting en rekening 2011-2013 percentages t.o.v. de opbrengsten**



## 11.2. Uitsplitsing perceptiekosten

In de periode voor de samenwerking met Zoetermeer heeft de gemeente Pijnacker-Nootdorp wel een uitsplitsing gemaakt van de perceptiekosten per belasting. In de begroting van 2011 en 2012 wordt een schatting gegeven van de perceptiekosten van enkele belastingen, zie tabel 11.

**Tabel 11 Schatting perceptiekosten**

	Perceptiekosten (%)
Onroerendezaakbelasting	5,2
Afvalstoffenheffing	0,3
Rioolheffing	0,5
Hondenbelasting	14,9

Bron: begroting 2011 en begroting 2012.

De perceptiekosten van de toeristenbelasting zijn niet opgenomen in de schattingen in begroting 2011 en 2012. Wel is in de Nota lokale heffingen 2011-2014 vermeld dat de perceptiekosten van toeristenbelasting in 2011 circa 10 procent bedragen (bron Nota lokale heffingen 2010-2014).

De hondenbelasting heeft hoge perceptiekosten. Dit wordt veroorzaakt doordat jaarlijks een controle op de aangifteplicht binnen de hondenbelasting wordt uitgevoerd. De gemeente Pijnacker-Nootdorp is door de gemeente opgedeeld in vier werkpakketten. Jaarlijks wordt één werkpakket gecontroleerd. De werkpakketten zijn zo samengesteld dat er door de gehele gemeente heen bepaalde adressen gecontroleerd worden. De kosten van deze controles bedragen jaarlijks circa 10.000 euro (bron: Nota lokale heffingen 2010-2014).

De perceptiekosten van de hondenbelasting zijn hoog in verhouding tot de opbrengst. In de Raad is wel discussie geweest om de hondenbelasting af te schaffen. Dat is echter niet gebeurd omdat de perceptiekosten nog altijd lager zijn dan de opbrengsten. Daarnaast is het, omdat de onroerendezaakbelasting van de gemeente niet meer mag stijgen dan het inflatiepercentage, geen optie om de hondenbelasting af te schaffen en de gederfde inkomsten te compenseren via een hogere onroerendezaakbelasting. Dit ondanks de besparing op perceptiekosten die daarmee mogelijk zou zijn.

De samenwerking die met Zoetermeer is aangegaan had als beoogd resultaat om ongeveer 80.000 euro kosten te besparen. Afgezien daarvan zijn de perceptiekosten in de Raad in de onderzochte periode geen punt van discussie.

### **11.3. Vergelijking met andere gemeenten**

Cijfers over de perceptiekosten van afzonderlijke belastingen van Pijnacker-Nootdorp zijn alleen voor 2011-2012 beschikbaar. Voor latere jaren hebben we alleen gegevens betreffende de totale perceptiekosten van de gemeentelijke belastingen. Het vergelijken van de totale perceptiekosten met die van andere gemeenten is lastig doordat niet elke gemeente dezelfde belastingen heft. Daardoor kunnen geen appels met appels worden vergeleken. Een ander probleem bij het vergelijken van perceptiekosten is dat lang niet alle gemeenten die openbaar maken, en dat de toerekening van kosten aan de belastingheffing kan verschillen, hetgeen de vergelijkbaarheid bemoeilijkt. Een overzicht van de perceptiekosten van de gemeenten die zijn aangesloten bij reinigingsbedrijf Avalex is niet voorhanden.

Dit gezegd hebbende kan wel worden opgemerkt dat voor zover een vergelijking desalniettemin mogelijk is, kan worden geconcludeerd dat de perceptiekosten als percentage van de opbrengst in Pijnacker-Nootdorp bij sommige belastingen wat hoger liggen dan bij de andere gemeenten waarvoor gegevens beschikbaar zijn, en bij andere belastingen weer wat lager. Een systematisch verschil is niet zichtbaar.

Dat wordt geïllustreerd aan de hand van enkele gemeenten waarvan de perceptiekosten bekend zijn, zie tabel 12. In de tabel zijn enkel de perceptiekosten opgenomen van de belastingen die ook in de gemeente Pijnacker-Nootdorp worden

geheven. Uit de tabel blijkt dat er grote verschillen zitten tussen de perceptiekosten van de gemeenten.

Verder worden, indien bekend, de totale perceptiekosten van de gemeenten gegeven. De totale perceptiekosten kunnen moeilijk onderling met elkaar vergeleken worden omdat niet alle gemeenten dezelfde belastingen heffen. Zo wordt in bijvoorbeeld Den Haag ook parkeerbelasting geheven met relatief hoge perceptiekosten, namelijk 23,9 procent. Uit de tabel kunnen zoals gezegd geen harde conclusies worden getrokken omdat niet bekend is wat precies wordt toegerekend bij gemeenten.

**Tabel 12 Perceptiekosten in percentage van de opbrengsten**

	Pijnacker- Nootdorp (2011-2012)	Groningen (2007)	Den Haag (2011)	Beverwijk (2012)	Utrechtse Heuvelrug (2009)
Onroerendezaakbelasting	5,2	2,7	4,7	3,7	8,6
Afvalstoffenheffing	0,3	5,5	6,4	1,6	1,3
Rioolheffing	0,5	7,9	0,6	4,2	1,9
Hondenbelasting	14,9	35,6	13,5	18,1	9,0
Toeristenbelasting	10,0	4,8	0,2	13,7	4,8
Totale perceptiekosten	3,3-3,7	6,4	6,1	4,2	-

## 12. Oordeel normenkader

In hoofdstuk 2 is het normenkader gepresenteerd. Puntsgewijs zijn wij nagegaan of aan alle normen is voldaan. In de tabel hieronder is vermeld of de normen zijn gehaald en waar elke norm in dit rapport is behandeld.

Algemeen		Oordeel	Blz.	Toelichting
1.1	Pijnacker-Nootdorp heft alleen belastingen die in de wet zijn vastgelegd (rechtmatigheid).	√	12	Geheven op basis van de Gemeentewet en de Wet milieubeheer.
1.2	Het eerste kohier van de gemeentelijke belastingen is jaarlijks met de dagtekening van 28 februari verzonden (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 19).	√	14	Dit is in zowel 2011, 2012, 2013 als 2014 gebeurd.
1.3	Op het eerste kohier van de gemeentelijke belastingen zijn alle heffingen van een bepaalde belastingplichtige in één keer opgelegd, behalve in gevallen waar zwaarwegende redenen bestaan om dit niet te doen (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 19).	√	14	Alle heffingen zijn opgelegd, behalve als de woz-beschikking niet op tijd beschikbaar is.
1.4	Op het eerste kohier van de gemeentelijke belastingen is de woz-beschikking verstrekt (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 19).	√	14	Alleen indien de woz-beschikking op tijd beschikbaar is.
1.5	Pijnacker-Nootdorp heeft beleid vastgesteld ten aanzien van uitstel van betalingen (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 20).	√	23	Vastgesteld bij vaststellen Nota lokale heffingen 2011-2014.

Beleidsvoornemens		Oordeel	Blz.	Toelichting
2.1	Het beleid is helder en inzichtelijk geformuleerd.	X	15	Voornemens zijn in verschillende documenten verschillend geformuleerd. Verder zijn niet alle voornemens opgenomen in de Nota lokale heffingen 2011-2014.
2.2	De beleidsvoornemens zijn consistent en niet conflicterend.	X	17	Stijging met inflatiepercentage kan conflicteren met 100 procent kostendekking.

2.3	De beleidsvoornemens zijn uitgevoerd of er is zicht op uitvoering binnen een redelijke termijn.	✓	-	De beleidsvoornemens zijn uitgevoerd.
-----	---	---	---	---------------------------------------

Doelen van belastingen		Oordeel	Blz.	Toelichting
3.1	De doelen van belastingen zijn (juridisch) haalbaar.	✓	12	Uitsluitend het doel inkomsten genereren. Dit doel is conform de wet.
3.2	De doelen van belastingen worden bereikt.	✓	12	De belastingen genereren inkomsten.

Onroerendezaakbelasting		Oordeel	Blz.	Toelichting
4.1	De gemeente heeft beleid op basis waarvan de tarieven van de onroerendezaakbelasting jaarlijks wordt aangepast.	✓	15	Stijging opbrengsten met inflatiepercentage.
4.2	Dit beleid wordt periodiek herijkt.	X	16	Van een periodieke herijking is geen sprake.
4.3	De onroerendezaakbelasting stijgt jaarlijks niet meer dan het inflatiepercentage (Bestuurlijke agenda 2010-2014; blz. 10), tenzij maatschappelijke investeringen dit noodzakelijk maken (begroting 2011, 2012, 2013; paragraaf lokale heffingen).	-	19	Dit is niet vast te stellen op basis van de beschikbare gegevens.
4.4	De waardevaststelling van het onroerende is goed op orde. De wozaarde is door middel van een voor bezwaar vatbare beschikking binnen 8 weken na aanvang van het belastingjaar vastgesteld (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 6).	X	20	De gemeente heeft een achterstand vanwege de samenwerking met Zoetermeer.
4.5	De redenen van oninbare onroerendezaakbelasting zijn bekend.	X	22	Dit is alleen voor aanslagen bekend, niet specifiek voor de onroerendezaakbelasting.
4.6	De vrijstellingen van de onroerendezaakbelasting zijn bekend.	nvt	22	De gemeente kent geen facultatieve vrijstellingen.
4.7	Voor 1 juli 2011 is de woza-administratie gekoppeld aan zowel de basisregistratie adressen als de basisregistratie gebouwen (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 7).	X	21	Vanwege de samenwerking met Zoetermeer is dit nog niet het geval. De gemeente is er wel mee bezig.

<b>Afvalstoffenheffing, rioolheffing, toeristenbelasting, hondenbelasting en precariobelasting</b>		<b>Oordeel</b>	<b>Blz.</b>	<b>Toelichting</b>
5.1	De gemeente heeft beleid op basis waarvan de tarieven van de belastingen jaarlijks wordt aangepast.	✓	15	Stijging tarieven met inflatiepercentage.
5.2	Dit beleid wordt periodiek herijkt.	X	16	Van een periodieke herijking is geen sprake.
5.3	Het belastingtarief stijgt niet meer dan het inflatiepercentage (met uitzondering van de rioolheffing) (Bestuurlijke agenda 2010-2014; blz. 10).	✓	24, 29, 30	Belastingtarieven stijgen jaarlijks met het inflatiepercentage.
5.4	Het tarief van rioolheffing stijgt niet meer dan het inflatiepercentage plus 2 procentpunt (GRP 2009-2012).	✓	26	Rioolheffing stijgt jaarlijks met het inflatiepercentage plus 2 procentpunt. Alleen in 2011 verzuimt stijging van 2 procentpunt op te leggen.
5.5	Afvalstoffenheffing en rioolheffing zijn kostendekkend (Bestuurlijke agenda 2010-2014; blz. 10).	✓	24, 27	Beide belastingen zijn kostendekkend.
5.6	Bij het vaststellen van de tarieven wordt uitgegaan van het principe 'de vervuiler betaalt', behalve in gevallen waar zwaarwegende redenen bestaan om dit niet te doen (begroting 2011, 2012, 2013).	X	25, 27	Er zit geen prikkel in de tariefsystemen voor afvalstoffenheffing en rioolheffing op belastingplichtige-niveau. Het principe is alleen op het totale niveau van toepassing.
5.7	De uitvoeringskosten van de belasting zijn bekend.	✓/X	34	Alleen de totale uitvoeringskosten zijn bekend. Er is geen uitsplitsing per belasting mogelijk.
5.8	Er is sprake van efficiency in de werkzaamheden die kosten veroorzaken die worden gedekt via de rioolheffing of de afvalstoffenheffing (Bestuurlijke agenda 2010-2014; blz. 10).	X	25, 27	Hier doet de gemeente geen onderzoek naar.
5.9	De verhouding kosten/opbrengsten per belasting verhoudt zich tot wat elders gebruikelijk is.	✓	36	De perceptiekosten in Pijnacker-Nootdorp zijn niet buitensporig hoog.
5.10	De kostencomponenten kwijscheldingen, straatvegen/reiniging, zwerfafval en uren handhaving zijn vanaf 2011 toegevoegd aan de afvalstoffenheffing (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 9).	✓	24	De kostencomponenten zijn vanaf 2011 toegevoegd.



5.11	Puppy's in opleiding zijn vrijgesteld van hondenbelasting (Nota lokale heffingen 2011-2014; blz. 12).	✓	30	Puppy's zijn vanaf 2011 vrijgesteld.
------	---	---	----	--------------------------------------

## 13. Conclusies

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de inning en controle van de gemeentelijke belastingen in de gemeente Pijnacker-Nootdorp in de jaren 2011, 2012 en 2013. De centrale vraagstelling in het onderzoek luidt:

Heeft de inning en controle van de gemeentelijke belastingen in de gemeente Pijnacker-Nootdorp in de jaren 2011, 2012 en 2013 doeltreffend, doelmatig en rechtmatig plaatsgevonden?

Deze algemene vraag is geëxpliciteerd in deelvragen:

1. Worden alle beleidsvoornemens uitgevoerd of geïmplementeerd?
2. Welke doelen worden met de geheven gemeentelijke belastingen beoogd en in hoeverre zijn deze doelen behaald?
3. Op welke wijze wordt de hoogte van de gemeentelijke belasting vastgesteld c.q. herijkt en wanneer heeft dit per belastingsoort plaatsgevonden?
4. Hoe verhouden zich per belastingsoort de kosten en opbrengsten en hoe moet die verhouding worden geduid?
5. Hoe verloopt de heffing van de onroerendezaakbelasting en welke knelpunten bestaan er eventueel op dit terrein?

In dit hoofdstuk beantwoorden wij deze deelvragen. Het onderzoek is niet strikt gelimiteerd tot de periode 2011-2013; waar zinvol zijn ook ontwikkelingen uit 2014 meegenomen.

### 13.1. Beleidsvoornemens uitgevoerd of geïmplementeerd

#### Consistentie

De gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft in zowel de Bestuurlijke agenda 2010-2014 als het Bestuurlijke uitvoeringsplan 2010-2014 drie algemene beleidsvoornemens opgenomen met betrekking tot de belastingen en tarieven in de gemeente Pijnacker-Nootdorp. In de begrotingen 2011, 2012 en 2013 staan dezelfde uitgangspunten, echter deze uitgangspunten zijn anders geformuleerd. In de begrotingen van 2011, 2012 en 2013 staat naast deze drie beleidsvoornemens ook nog een extra uitgangspunt over 'de vervuiler betaalt'. Dit uitgangspunt is echter niet opgenomen in de Bestuurlijke agenda of in het Bestuurlijke uitvoeringsplan. Daarnaast is in het GRP 2009-2012 een 2 procentpunt extra verhoging van de rioolheffing opgenomen. Dit staat niet vermeld in de Bestuurlijke agenda, het Bestuurlijke uitvoeringsplan of de Nota lokale heffingen. Wel is het is opgenomen in de begroting 2012 en 2013.

Helder communiceren van beleid is essentieel. Zo is de extra stijging van de rioolheffing met 2 procentpunt op basis van het GRP in 2011 niet doorgevoerd omdat de afdeling BPZ-Belastingen hiervan niet op de hoogte was en het niet gesignaleerd is bij de controle door de afdeling Financiën.

Bij de bestemmingsheffingen is sprake van twee uitgangspunten die betrekking hebben op de tariefontwikkeling. Het eerste is dat de tarieven met maximaal het inflatiepercentage worden verhoogd. Het tweede is het uitgangspunt dat deze heffingen kostendekkend zijn. Wat er gebeurt als de uit de heffing te betalen kosten met meer dan het inflatiepercentage stijgen is niet duidelijk vastgelegd. In dat geval moet worden gekozen welk uitgangspunt prevaleert. Immers, als de tariefstijging tot de inflatie beperkt blijft, zal de kostendekking dan niet meer volledig zijn.

*Geconcludeerd kan worden dat beleidsvoornemens niet altijd duidelijk en consistent in beleidsdocumenten worden opgenomen. Ook zijn er twee beleidsvoornemens die tot strijdige uitkomsten kunnen leiden, zonder dat is vastgelegd welk voornemen in dat geval moet prevaleren.*

### **13.2. Doel van de belastingen**

De belastingen dienen in Pijnacker-Nootdorp uitsluiten om inkomsten te genereren. Dit doel is conform de wet. Voor zowel de afvalstoffenheffing als de rioolheffing geldt dat de inkomsten de kosten dekken, waardoor beide belastingen kostendekkend zijn.

Naast inkomstenverwerving kunnen belastingen nog andere doelen hebben. Zo kan bijvoorbeeld de hoeveelheid aangeboden afval worden beperkt door gedifferentieerde tarieven te kiezen (betalen per kilo, zak of lediging). In Pijnacker-Nootdorp worden dergelijke doelen niet nagestreefd. De gemeente kent wel het beleidsvoornemen dat wordt uitgegaan van het principe 'de vervuiler betaalt', maar de hoogte van de belastingaanslag is niet afhankelijk van de hoeveelheid vervuiling die de belastingplichtige veroorzaakt. Wel dekt de totale opbrengst van de rioolheffing en die van de afvalstoffenheffing de totale kosten die met die heffingen samenhangen. Ook betalen meerpersoonshuishoudens een hoger tarief dan éénpersoonshuishoudens. Maar van beide gaat geen sturende werking uit op het gedrag van belastingplichtigen.

*Geconcludeerd kan worden dat het in Pijnacker-Nootdorp geldende doel van de belastingen (juridisch) haalbaar is en ook wordt bereikt.*

### **13.3. Vaststelling hoogte van de belastingen**

De gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft beleid op basis waarvan de tarieven van de belastingen jaarlijks wordt aangepast. Onderdeel van dit beleid is om de belastingen jaarlijks met niet meer dan het inflatiepercentage te verhogen. De uitzondering op deze regel is de rioolheffing, die jaarlijks met 2 procentpunt boven de inflatie wordt verhoogd in verband met hogere lasten die zich binnen afzienbare tijd zullen voordoen. Bovenstaand beleid is voor alle belastingen in de jaren 2011-2014 uitgevoerd, met uitzondering van de 2 procentpunt extra stijging van de rioolheffing in 2011. Dit omdat de afdeling BPZ-Belastingen hiervan niet op de hoogte was.

Een ander uitgangspunt van het beleid in Pijnacker-Nootdorp is dat de afvalstoffenheffing en de rioolheffing kostendekkend zijn. Beide zijn in alle jaren van de onderzochte periode kostendekkend. Zoals hierboven al gesignaleerd kan het

beleidsvoornemen van een maximale tariefstijging met het inflatiepercentage conflicteren met het beleidsvoornemen van 100 procent kostendekking. In de praktijk is kostendekking echter leidend in Pijnacker-Nootdorp.

Aan de gekozen uitgangspunten wordt in formele zin voldaan, maar dat leidt soms tot uitkomsten die tegen de geest van die uitgangspunten indruisen. In de eerste plaats hanteert de gemeente het uitgangspunt om de belastingtarieven maximaal met de inflatie te laten stijgen met als doel de lasten niet te veel te laten stijgen. Er is echter wel een precariobelasting op ondergrondse leidingen ingevoerd. Daardoor stijgen de lasten van huishoudens net zo goed. Dunea, de enige belastingplichtige, berekent de precariobelasting namelijk door in de watertarieven. Een verhoging van het tarief van de onroerendezaakbelasting had dezelfde extra opbrengsten voor de gemeente kunnen opleveren, maar dan op een aanzienlijk transparantere manier.

In de tweede plaats leidde het uitgangspunt van kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing ertoe dat extra kosten aan de afvalstoffenheffing zijn toegerekend op het moment dat er een goedkoper contract werd afgesloten met het afvalbedrijf Avalex. Op die manier kon voorkomen worden dat het tarief verlaagd moest worden. Volledige kostendekking betekent in de praktijk dus dat de kosten die men besluit door te berekenen volledig in de heffing worden betrokken. Welke kosten dat zijn kan echter variëren.

Periodiek wordt het gemeentelijke beleid opnieuw in documenten vastgelegd. Over de uitgangspunten lijkt alleen bij het begin van een nieuwe raadsperiode enige discussie te zijn. Van een periodieke herijking is echter geen sprake.

Eén van de beleidsvoornemens opgenomen in alle beleidsdocumenten is dat sprake is van efficiency in de werkzaamheden die kosten veroorzaken die worden gedekt via de rioolheffing of de afvalstoffenheffing. Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeente hier geen gegevens over heeft en dit niet onderzoekt. De gemeente streeft enkel naar het beheersen van de personeelskosten.

*Geconcludeerd kan worden dat het beleid met betrekking tot de belastingtarieven niet consistent is. Aan de gekozen uitgangspunten wordt in formele zin voldaan, maar dat leidt soms tot uitkomsten die tegen de geest van die uitgangspunten indruisen. Het uitgangspunt om de ozb met niet meer dan de inflatie te verhogen voorkomt niet dat de lasten teveel stijgen als tegelijkertijd wel een precarioheffing op drinkwaterleidingen wordt ingevoerd. En het uitgangspunt van kostendekkende rioolheffing en afvalstoffenheffing is inhoudsloos als de kostentoerekening naar believen kan worden aangepast om die kostendekking zeker te stellen.*

*Van een expliciete periodieke herijking van het beleid is geen sprake. Wat er terecht komt van het streven naar efficiency in de werkzaamheden die uit de rioolheffing en de afvalstoffenheffing worden bekostigd wordt niet bijgehouden.*

#### **13.4. Verhouding kosten en opbrengsten**

De perceptiekosten van de belastingen kunnen niet worden uitgesplitst per belasting. Dit komt doordat gewerkt wordt met gecombineerde aanslagen waardoor veel werkzaamheden niet toe te rekenen zijn aan een bepaalde belastingsoort. Een

aanzienlijk deel van de kosten in Pijnacker-Nootdorp hangen samen met het geautomatiseerde systeem dat in Zoetermeer draait. Toerekening van deze kosten aan afzonderlijke belastingen zou arbitraire vooronderstellingen vereisen, en geen groter inzicht opleveren.

De afgelopen jaren zijn de perceptiekosten gestegen. De perceptiekosten zijn in 2013 32 procent hoger dan in 2011. Dit illustreert dat de samenwerking met Zoetermeer op het gebied van belastingen (nog) niet het verwachte kostenvoordeel heeft opgeleverd. Daarnaast zit er in 2011 en 2012 een groot verschil tussen de begrote en werkelijke perceptiekosten, respectievelijk 30 en 37 procent. Dit verschil heeft mede te maken met de overstap naar het computersysteem van Zoetermeer.

Het vergelijken van de totale perceptiekosten met die van andere gemeenten is lastig doordat niet elke gemeente dezelfde belastingen heft. Een ander probleem bij het vergelijken van perceptiekosten is dat lang niet alle gemeenten die openbaar maken, en dat de toerekening van kosten aan de belastingheffing kan verschillen. Voor zover een vergelijking desalniettemin mogelijk is, kan worden geconcludeerd dat de perceptiekosten als percentage van de opbrengst in Pijnacker-Nootdorp bij sommige belastingen wat hoger liggen dan bij de andere gemeenten waarvoor gegevens beschikbaar zijn, en bij andere belastingen weer wat lager. Een systematisch verschil is niet zichtbaar.

*Geconcludeerd wordt dat de samenwerking met Zoetermeer niet de verwachte kostenbesparing heeft opgeleverd. De perceptiekosten zijn niet gedaald maar gestegen. Op grond van de (schaarse) beschikbare gegevens voor andere gemeenten kan niet worden geconcludeerd dat de perceptiekosten in Pijnacker-Nootdorp afwijken van wat elders gebruikelijk is.*

### **13.5. Heffing onroerendezaakbelasting**

Eind 2012 is Pijnacker-Nootdorp een samenwerking aangegaan met Zoetermeer, onder andere op het terrein van belastingen. Deze samenwerking is tot nu toe niet gelopen zoals van te voren gedacht. De geplande kostenbesparing is niet gerealiseerd. Bij de implementatie van de samenwerking met Zoetermeer deden zich problemen voor bij het inlezen van de data van Pijnacker-Nootdorp in het computersysteem van Zoetermeer. Hierdoor zijn achterstanden ontstaan bij het opleggen van WOZ-beschikkingen en aanslagen en bij de invordering. De gemeente streeft ernaar om de resterende achterstanden eind 2014 verholpen te hebben. Verder was het de bedoeling dat één teamleider beide teams zou gaan aansturen. Dit bleek niet goed beheersbaar en is begin 2014 teruggedraaid.

#### **Waardevaststelling onroerende goed**

De gemeente Pijnacker-Nootdorp kan het aantal gevallen waarin de woz-waarde door middel van een voor bezwaar vatbare beschikking binnen 8 weken na aanvang van het belastingjaar is vastgesteld voor de jaren 2011-2013 niet achterhalen. Om meer inzicht te krijgen in het aantal nog te beschikken objecten hebben wij gekeken naar de jaarlijkse voortgangsinventarisatie van april van de Waarderingskamer. Hieruit blijkt

opnieuw dat Pijnacker-Nootdorp door de samenwerking met Zoetermeer een achterstand heeft opgelopen.

### **Koppeling woz-administratie en BAG**

Door de samenwerking met Zoetermeer is de koppeling tussen de woz-administratie en de BAG nog niet op orde. Het voornemen hiervoor was om dit vóór 1 juli 2011 gekoppeld te hebben. Op dit moment is de woz-administratie technisch nog niet gekoppeld aan de BAG.

Pijnacker-Nootdorp is wel bezig met het koppelen. De volgende stap is om verbindingen te leggen tussen de backoffice applicaties van de gemeente Pijnacker-Nootdorp (datadistributiesysteem en de BAG-applicatie) naar de applicatie voor de belastingen en woz-administratie bij de gemeente Zoetermeer. Pas als dit is geregeld kan de koppeling tussen de BAG en de woz-administratie worden gelegd. Dit gebeurt of eind 2014 of in het voorjaar 2015.

Op voorhand zijn echter al vergelijkingen gemaakt tussen de BAG-objecten en de woz-objecten. Hierdoor zijn lijsten beschikbaar waarbij de koppeling tussen de BAG en de woz-administratie voor circa 90 procent van de objecten direct kan worden ingelezen. Voor de lopende mutaties worden door de BAG-beheerder e-mails gezonden naar de woz-medewerkers. Deze mutaties worden handmatig in de woz-administratie verwerkt. Dit alles gebeurt door de medewerkers van de gemeente Pijnacker-Nootdorp.

### **Vrijstellingen en oninbaarheid**

De gemeente Pijnacker-Nootdorp kent naast de wettelijk verplichte vrijstellingen geen facultatieve vrijstellingen van de onroerendezaakbelasting.

Doordat de gemeente Pijnacker-Nootdorp gecombineerde aanslagen verstuurt, is het niet bekend hoeveel aanslagen onroerendezaakbelasting in de jaren 2011, 2012 en 2013 oninbaar waren. Wel is bekend dat slechts een kwart procent van de totale belastingen oninbaar is. Om oninbaarheid te voorkomen stimuleert de gemeente Pijnacker-Nootdorp het betalen via automatisch incasso (8 termijnen). Door de gecombineerde aanslagen is de reden voor oninbaarheid enkel voor de gehele aanslag bekend, niet specifiek voor de onroerendezaakbelasting.

*Geconcludeerd kan worden dat er door de samenwerking met Zoetermeer achterstanden zijn ontstaan met betrekking tot het versturen van woz-beschikkingen en ook bij het koppelen van de woz-administratie en de BAG. Over de hoeveelheid oninbare ozb-aanslagen bestaan geen gegevens, omdat gecombineerde aanslagen worden verstuurd. Van de totale mogelijke belastingopbrengst is een kwart procent oninbaar.*

Alle COELO-rapporten kunnen worden gedownload van Internet ([www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

**Andere COELO-uitgaven:**

*Atlas van de lokale lasten.* Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2011

Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2013

Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2015

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar via [www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)