



gemeente

Zoetermeer

Nota



lokale heffingen 2016

Nota lokale heffingen 2016

Zoetermeer, februari 2016
Tom Lubbe
Yvonne Slooter
Esther Spetter

Inhoudsopgave

Leeswijzer	5	
DEEL I: Publiekrecht		
1	Wettelijk kader publiekrechtelijke heffingen	
1.1	Inleiding	7
1.2	Algemene rechtsbeginselen	7
1.3	Wettelijke regels	7
1.4	Ontwikkelingen en regelgeving	9
2	Keuzes gemeente Zoetermeer	
2.1	Inleiding	11
2.2	Belastingen, retributies en bestemmingsheffingen	11
2.3	Momenten van besluitvorming	11
2.4	Kwijtscheldingsbeleid gemeente Zoetermeer	12
2.5	Kostentoerekening en kruissubsidiering bestemmingsheffingen en retributies	12
2.6	Algemene belastingen gemeente Zoetermeer	13
2.7	Bestemmingsheffingen en retributies gemeente Zoetermeer	16
3	Overige publiekrechtelijke heffingen	
3.1	Inleiding	21
3.2	Belastingen, die niet worden geheven in Zoetermeer	21
3.3	Retributies en bestemmingsheffingen, die niet worden geheven in Zoetermeer	23
DEEL II: Privaatrecht		
4	Privaatrechtelijke vergoedingen	
4.1	Inleiding	25
4.2	Wettelijk kader en uitgangspunten	25
4.3	Beginselen van behoorlijk bestuur	26
4.4	Zoetermeerse gedragslijn gebruik openbaar gebied	26
4.5	Privaatrechtelijke overeenkomsten in de gemeente Zoetermeer	26

Leeswijzer

Inhoud

In de nota wordt een actuele stand van zaken gegeven met betrekking tot de gemeentelijke heffingen. Naast de algemene heffingen, zoals de OZB, en de bestemmingsheffingen, zoals afvalstoffenheffingen en rioolheffing, is er aandacht voor de leges en de privaatrechtelijke tarieven. Bij deze onderdelen wordt aangegeven wat de laatste ontwikkelingen zijn vanuit onder andere het rapport "Bepalen betekent betalen" van de commissie Rinnooy Kan. Ook is de stand van zaken opgenomen met betrekking tot de kostentoerekeningen, die jaarlijks aan de gemeenteraad beschikbaar worden gesteld.

In navolging van artikel 17, derde lid van de Financiële verordening wordt in deze nota in ieder geval ingegaan op de uitgangspunten en de samenstelling van het pakket aan gemeentelijke belastingen en heffingen, de kostendekkendheid van de heffingen, het tarievenbeleid en het kwijtscheldingsbeleid.

Opbouw van de nota

De nota bevat twee delen:

Deel I behandelt het publiekrecht.

Hoofdstuk 1 beschrijft het wettelijk kader, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen belastingen enerzijds en heffingen en retributies anderzijds. Vervolgens komt de wettelijke kwijtschelding aan bod. De aanbevelingen met betrekking tot het lokale belastinggebied uit het rapport Rinnooy Kan worden betrokken bij de ontwikkelingen inzake de publiekrechtelijke heffingen.

Hoofdstuk 2 gaat in op de keuzes van de gemeente Zoetermeer ten aanzien van de publiekrechtelijke heffingen.

Hoofdstuk 3 tenslotte geeft een opsomming van overige publiekrechtelijke heffingen, die niet door de gemeente Zoetermeer worden geheven.

Deel II behandelt het privaatrecht.

Hoofdstuk 4 beschrijft het wettelijk kader en uitgangspunten, de beginselen van behoorlijk bestuur en de Zoetermeerse gedragslijn bij het gebruik van het openbaar gebied. Tenslotte worden voorbeelden gegeven van de privaatrechtelijke overeenkomsten in de gemeente Zoetermeer.

DEEL I

Publiekrecht

1 Wettelijk kader publiekrechtelijke heffingen

1.1 Inleiding

Hoofdstuk 1 beschrijft het wettelijk kader: de algemene rechtsbeginselen (1.2) en de wettelijke regels voor de publiekrechtelijke heffingen (1.3). Paragraaf 1.4 geeft de actuele ontwikkelingen op het gebied van wetgeving weer.

Publiekrechtelijke heffingen zijn algemene belastingen, retributies en bestemmingsheffingen, die worden geheven op grond van de Gemeentewet of andere wetten.

Gemeenten zijn voor het grootste deel van hun inkomsten afhankelijk van uitkeringen door het Rijk. Met het heffen van eigen belastingen kan elke gemeente de inkomsten afstemmen op plaatselijke voorkeuren. De opbrengsten van deze publiekrechtelijke heffingen in Zoetermeer bedragen ongeveer 19% van de totale gemeentelijke inkomsten. Dit komt overeen met het landelijke beeld.

De publiekrechtelijke heffingen vallen uiteen in twee groepen:

1. *Belastingen:*

De opbrengsten van de belastingen dienen ter versterking van het financiële draagvlak van de gemeenten en vloeien naar de algemene middelen. De gemeenteraad bepaalt zelf waaraan de gemeente dat geld besteedt. De gemeente Zoetermeer heft de onroerendezaakbelasting (OZB), parkeerbelasting, toeristenbelasting, hondenbelasting, precariobelasting.

2. *Retributies en bestemmingsheffingen:*

Retributies worden geheven als de gemeente een dienst verleent aan een individu of één van haar bezittingen ter beschikking stelt. De opbrengsten van retributies mogen uitsluitend worden aangewend om de kosten voor die *specifieke* diensten te dekken. De gemeente mag niet meer heffen dan de begrote kosten.

De meest voorkomende retributies zijn de leges: vergoedingen voor bijvoorbeeld een bij de gemeente aangevraagde dienst als het aanvragen van een paspoort of een vergunning.

Bestemmingsheffingen zijn heffingen voor *algemene* doeleinden, waarvan de gemeente de opbrengsten inzet om bepaalde kosten te dekken. De gemeente mag ook hier niet meer heffen dan de begrote kosten voor de uitvoering van de taken en diensten.

Voorbeelden van bestemmingsheffingen zijn de rioolheffing en de afvalstoffenheffing.

1.2 Algemene rechtsbeginselen

Binnen de wettelijke vereisten zijn gemeenten ook gehouden aan algemene rechtsbeginselen bij de heffing van belastingen:

- *de rechtszekerheid*: die vereist dat de belasting pas kan worden geheven als de belastingverordening officieel is vastgesteld. Aan een belasting kan geen terugwerkende kracht worden verleend;
- *het gelijkheidsbeginsel*: gelijke gevallen moeten bij de belastingheffing gelijk worden behandeld.
- *het evenredigheidsbeginsel*: de belastingdruk mag niet onredelijk op een enkele belastingplichtige komen te rusten.
Vertaald naar de belastingen houdt het evenredigheidsbeginsel in dat de maatstaven niet zodanig mogen worden vastgesteld dat de gevolgen voor één of meer belastingplichtigen onevenredig nadelig zijn.

1.3 Wettelijke regels

1.3.1 *Gesloten belastingstelsel*

De gemeenteraad bepaalt hoe hoog de eigen inkomsten moeten zijn en op welke manier deze inkomsten worden toegerekend aan burgers en bedrijven. Hoewel de gemeenteraad grote vrijheden heeft bij de samenstelling van het gemeentelijk belastingpakket, is die vrijheid niet onbeperkt.

Het zogenoemde *gesloten belastingstelsel* bepaalt dat een gemeente een belasting alleen kan heffen als de wet daar nadrukkelijk de bevoegdheid toe geeft. In de Gemeentewet is geregeld welke belastingen gemeenten kunnen heffen, maar de gemeentewet stelt ook voorschriften voor de inrichting en de uitwerking van de belastingen.

In de programmabegroting en de belastingverordeningen legt de gemeenteraad zijn keuzes vast ten aanzien de gewenste belastingopbrengsten, de te heffen belastingen en de uitwerking van die belastingen. De gemeenteraad onderbouwt zijn keuzes in de toelichting van het raadsvoorstel tot vaststelling van de belastingverordening, of in haar opmerkingen bij de behandeling van dat voorstel, vastgelegd in het verslag van de commissie- en raadsbehandeling.

1.3.2 Rechterlijke toets

Op verzoek van een belastingplichtige kan, nadat een belastingaanslag is opgelegd, door de rechter een toets op de belastingverordening worden uitgevoerd.

De rechter toetst in die situatie of de gemeenteraad in de belastingverordeningen de wettelijke voorschriften en de algemene rechtsbeginselen in acht heeft genomen bij de vaststelling van de belastingverordening.

1.3.3. Aanvullende regels retributies en bestemmingsheffingen

Op de retributies en bestemmingsheffingen zijn de volgende wettelijke regels van toepassing:

1. Tarieven mogen maximaal kostendekkend zijn

In de Gemeentewet staat in artikel 229b, lid 1 dat “de tarieven zodanig dienen te worden vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake”.

Bestemmingsheffingen en retributies zijn bedoeld om met de inkomsten bepaalde gemeenteactiviteiten te bekostigen. Om te voorkomen dat gemeenten met deze specifieke baten ook andere activiteiten financieren, verbieden de wettelijke bepalingen dat de geraamde baten de geraamde lasten mogen overschrijden. Door dit vereiste mogen de opbrengsten hooguit kostendekkend zijn. In de praktijk spreekt men dan ook wel van maximaal kostendekkende tarieven.

2. Kruissubsidiering is mogelijk

De wetgever heeft met artikel 229b lid 1 willen aangeven dat er in principe geen rechtstreeks verband hoeft te bestaan tussen de hoogte van de tarieven en de kosten van de individuele dienst.

Zeker bij retributies en leges waarbij de tarieven voor verschillende activiteiten in één legesverordening worden geregeld, kan zich de vraag voordoen op welk niveau de kostendekkendheid moet worden getoetst. Het uitgangspunt daarbij is toetsing op verordeningenniveau, waarbij op het totaalniveau van de legesverordening de geraamde baten de geraamde kosten voor deze legesproducten niet mogen overschrijden. Een verschil tussen baten en lasten op een individueel legesproduct is toegestaan.

3. Uitzonderingen op kruissubsidiering

Op het uitgangspunt van de verordeningbrede kruissubsidiering bestaat een enkele uitzondering. De Europese dienstenrichtlijn beperkt sinds 2009 de mogelijkheid voor kruissubsidiering bij leges, die worden opgelegd aan bedrijven, die deelnemen aan het vrije economische verkeer.

Binnen de Europese Unie geldt vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal. De Europese dienstenrichtlijnen verplicht EU-lidstaten daarom tot het vrijgeven van hun dienstenmarkt ten gunste van aanbieders uit andere lidstaten. Om ervoor te zorgen dat dienstverleners zich makkelijker kunnen verplaatsen binnen de Europese Unie mogen gemeenten geen belemmeringen opwerpen door administratieve lasten en hoge kosten in rekening te brengen voor het verlenen van vergunningen. Dit betekent concreet dat de leges voor het aanvragen van een vergunning door bijvoorbeeld horeca-, drank- en seksinrichtingen niet meer dan kostendekkend mogen zijn. Het mag niet zo zijn dat deze instellingen een meer dan kostendekkend legestartief in rekening gebracht krijgen en hierdoor mee betalen aan de kosten op andere leges, die minder dan kostendekkend zijn.

4. *Wettelijk Maximum tarieven*

Naast de eis dat de opbrengsten de kosten niet mogen overstijgen, zijn er voor bepaalde diensten van de gemeente ook maximumtarieven vastgesteld door het Rijk (zoals bij paspoorten en identiteitskaarten).

In paragraaf 2.5.2 is uiteengezet wat de kruissubsidiering voor de Zoetermeerse legestabel betekent.

1.3.4 **Kwijtschelding**

De wetgever biedt de ruimte om belastingplichtigen, die niet in staat zijn de opgelegde belastingen te betalen, kwijtschelding te verlenen. Deze kwijtschelding kan alleen worden verleend als die mogelijkheid in een kwijtscheldingsbeleid is vastgelegd en dat beleid door de gemeenteraad is vastgesteld. Dit beleid bepaalt de belastingen en heffingen, waarvan kwijtschelding mogelijk is en de voorwaarden waaronder de kwijtschelding plaatsvindt.

Bij het verlenen van kwijtschelding is de gemeente gebonden aan rijksregelgeving, die er op neer komt dat alleen burgers met een inkomen tot ongeveer bijstandsniveau en zonder vermogen, voor kwijtschelding in aanmerking komen. Deze regelgeving is opgenomen in de *Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990*. Hierin zijn, onder andere, regels opgenomen over de vaststelling van het vermogen, de uitgaven en het netto-besteedbare inkomen van de belastingplichtige, de wijze waarop kwijtschelding wordt verleend en de omstandigheden die het verlenen van kwijtschelding in de weg kunnen staan. Gemeenten kunnen in beginsel niet van deze regels afwijken, maar er zijn drie uitzonderingen mogelijk.

1. *Strakker kwijtscheldingsbeleid*

De raad kan in afwijking van de Uitvoeringsregeling besluiten dat er in het geheel geen of slechts gedeeltelijk kwijtschelding wordt verleend. Gedeeltelijke kwijtschelding houdt in dat een deel van de belastingaanslag voor kwijtschelding in aanmerking komt, bijvoorbeeld de helft.

2. *Ruimer kwijtscheldingsbeleid*

De raad kan ook een ruimer kwijtscheldingsbeleid voeren. De Uitvoeringsregeling stelt de kosten van bestaan op 90% van de bijstandsnorm. De gemeenteraad kan in afwijking hiervan besluiten de kosten van bestaan te stellen op 100% van de bijstandsnorm. Dat betekent dat in ruimere mate kwijtschelding wordt verleend. Het hanteren van de 100%-norm leidt er in de praktijk veelal toe dat een belastingplichtige met een bijstandsuitkering of enkel een AOW-uitkering, dan wel een klein pensioen, voor kwijtschelding in aanmerking komt.

3. *Kwijtschelding voor ondernemers*

Personen die een bedrijf of zelfstandig beroep uitoefenen, de zogenaamde kleine ondernemers, kunnen in aanmerking komen voor kwijtschelding van hun privébelastingsschulden. De voorwaarden waaronder kwijtschelding aan een kleine ondernemer wordt verleend, zijn gelijk aan de voorwaarden die voor natuurlijke personen/niet-ondernemers gelden. Dat wil zeggen dat van dezelfde betalingscapaciteit en hetzelfde vermogen wordt uitgegaan.

In paragraaf 2.4 is het Zoetermeerse kwijtscheldingsbeleid uitgewerkt.

1.4 **Ontwikkelingen regelgeving**

De VNG heeft de commissie "Financiële ruimte voor gemeenten", onder voorzitterschap van Rinnooy Kan, opdracht gegeven voorstellen te doen voor een vernieuwde vormgeving van de gemeentelijke financiën, die de (verruimde) verantwoordelijkheid van gemeenten weerspiegelt. Op 3 juni 2015 heeft de commissie Rinnooy Kan, haar [rapport](#) aangeboden aan de Algemene Ledenvergadering van de VNG. Hierin pleit de commissie voor meer flexibiliteit en beschikkingsbevoegdheid in het financiële domein, vanuit het versterken van de lokale democratie. Die gewenste flexibiliteit is uitgewerkt langs vier sporen: méér ruimte voor belastingen op lokaal niveau, méér ruimte voor investeringen, méér ruimte binnen de financiële verhoudingen en méér ruimte door het verleggen van geldstromen.

Op 18 november 2015 heeft de Tweede kamer ingestemd met het wetsvoorstel belastingplan 2016, waarin de aanbevelingen uit het rapport Rinooy Kan worden betrokken. Het kabinet zal voor de zomer 2016 met een wetsvoorstel komen om vanaf 2019 een verschuiving te realiseren van de inkomstenbelasting naar het gemeentelijk belastinggebied. Het advies van de commissie is een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied te realiseren met een gelijktijdige verlaging van de inkomstenbelasting. Onderdeel van het voorstel is het afschaffen van een aantal kleine gemeentelijke belastingen.

In hoeverre deze aanbevelingen ook worden overgenomen in het wetsvoorstel belastingplan 2016 moet worden afgewacht. Het college zal de effecten voor de Zoetermeerse begroting onderzoeken, wanneer daar aanleiding toe bestaat.

De aanbevelingen van de commissie Rinnooy Kan met betrekking tot meer ruimte voor belastingen op lokaal niveau luiden als volgt (pagina 22-30 van het [rapport](#)):

1. Substantiële verruiming van het lokaal belastinggebied
2. De herziening van het belastingstelsel als aangrijpingspunt.
3. Invoering ingezetenenbelasting en verbreding van de OZB.
4. Vereenvoudiging van de overige lokale belastingen:
 - Samenvoegen van de toeristen- en forensenbelasting tot een verblijfsbelasting.
 - De roerende woon- en bedrijfsruimten belastingen incorporeren in de OZB.
 - De huidige baatbelasting laten vervallen, omdat de al bestaande Bedrijfsinvesteringszones een goed alternatief vormen.
 - De reclamebelasting en de hondenbelasting afschaffen.
 - De parkeerheffing handhaven vanwege de regulerende werking.
 - De precariobelasting voor terrassen handhaven (vanwege het 'level playing field' tussen bedrijven met een terras in eigendom en een terras op gemeentelijke grond), maar de precariobelasting voor leidingen afschaffen.
5. Gedecentraliseerd kwijtscheldingsbeleid.

In hoofdstuk 2 wordt per belasting (paragraaf 2.6), retributie of heffing (paragraaf 2.7) uiteengezet wat deze aanbevelingen zouden kunnen betekenen voor de belastingen, retributies en bestemmingsheffingen van de gemeente Zoetermeer.

2 Keuzes gemeente Zoetermeer

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de Zoetermeerse keuzes ten aanzien van de belastingen, retributie en heffingen (2.2), de momenten van besluitvorming (2.3) en het kwijtscheldingsbeleid (2.4). Vervolgens beschrijven de paragrafen 2.6 en 2.7 per belasting, retributie en bestemmingsheffing de heffingsmaatstaf, het tarievenbeleid en de belangrijkste ontwikkelingen. Bij de retributies en heffingen wordt eveneens ingegaan op de kostendekkendheid.

2.2 Belastingen, retributies en bestemmingsheffingen

De gemeenteraad maakt de keuzes met betrekking tot de te heffen belastingen. Deze keuzevrijheid houdt in dat de gemeenteraad bepaalt:

- welke belastingen worden ingezet;
- hoe de belastingen over burgers en bedrijven worden verdeeld;
- en hoe groot de gewenste belastingopbrengst uit een belasting is.

De gemeente Zoetermeer heft de volgende algemene belastingen:

- onroerende zaakbelasting
- hondenbelasting
- parkeerbelasting
- toeristenbelasting
- precariobelasting

Daarnaast heft de gemeente Zoetermeer de volgende retributies en bestemmingsheffingen, waarvan de opbrengsten zijn bestemd voor specifieke taken of voorzieningen met een algemeen belang:

- afvalstoffenheffing
- rioolheffing
- marktgelden
- lijkbezorgingsrechten
- leges (zoals paspoorten etc.)

De gemeente Zoetermeer heeft ook een heffing, waarvan de opbrengsten niet bestemd zijn voor het algemene belang, maar voor een specifieke doelgroep:

- bijdrage bedrijfsinvesteringszone (BIZ)

2.3 Momenten van besluitvorming

In Zoetermeer is bijzondere aandacht voor de woonlasten voor de Zoetermeerse burgers. Woonlasten zijn betalingen die huishoudens doen in verband met wonen. Ze bestaan uit kosten van huur of hypotheek, de gemeentelijke belastingen en heffingen (de gemeentelijke woonlasten), gebruikskosten vanwege bijvoorbeeld energie en heffingen en belastingen vanuit de rijksoverheid (energiebelasting, huurwaardeforfait en overdrachtsbelasting). Het element gemeentelijke woonlasten vormt een beperkt deel van de totale woonlasten van de burger:

- onroerendezaakbelasting (OZB)
- rioolheffing
- afvalstoffenheffing.

De ontwikkeling van de gemeentelijke woonlasten komt op vaste momenten in het jaar aan de orde in de gemeenteraad.

- In het vierjaarlijks vast te stellen Collegeprogramma wordt de ontwikkeling van de woonlasten voor de collegeperiode geschetst.
- In de paragraaf lokale heffingen van de (meerjaren)begroting liggen de uitgangspunten voor de tarieven vast.

- Besluitvorming over de hoogte van de tarieven vindt jaarlijks in december plaats bij de vaststelling van de belastingverordeningen door de gemeenteraad.

2.4 Kwijtscheldingsbeleid gemeente Zoetermeer

De gemeenteraad van Zoetermeer heeft bepaald dat de volgende belastingen en heffingen voor kwijtschelding in aanmerking komen:

- onroerende zaakbelasting
- hondenbelasting (eerste hond)
- rioolheffing
- afvalstoffenheffing

Op de overige belastingen, retributies en bestemmingsheffingen is door de gemeente Zoetermeer geen mogelijkheid tot kwijtschelding opengesteld.

De gemeente Zoetermeer hanteert, als basis, de regels, zoals opgenomen in de *Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990* (zie ook paragraaf 1.3.4). Het bepalen van het bedrag dat iemand nodig heeft om rond te komen is daar op een uitzondering. Binnen deze gemeente ligt dit netto besteedbaar inkomen op 100% van de bijstandsnorm (raadsbesluit van 21 april 1997), het wettelijk maximum. Volgens het COELO hanteert het merendeel van de gemeenten de 100% norm.

Kwijtschelding voor ondernemers

Voor zelfstandige ondernemers is het, onder bepaalde voorwaarden, ook mogelijk gebruik te maken van het kwijtscheldingsbeleid. De gemeente Zoetermeer benut de toegestane beleidsvrijheid op het gebied van kwijtschelding voor ondernemers volledig. De achterliggende gedachte is dat ondernemers met een laag inkomen en startende ondernemers komende uit een bijstand- of werkloosheidssituatie net als andere minima in aanmerking moeten kunnen komen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Er is alleen kwijtschelding mogelijk voor de woonlasten binnen de gemeentelijke belastingen en niet voor lasten die met de onderneming samenhangen (raadsbesluit: 2010-8757).

2.5 Kostentoerekening en kruissubsidiering bestemmingsheffingen en retributies

Voor het berekenen van tarieven en het bepalen van de kostendekkendheid van een tarief hanteert de gemeente Zoetermeer de "[Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven](#)" van het Ministerie van BZK als leidraad. Hierin is beschreven *welke kosten* mogen worden toegerekend aan de verschillende door de gemeente geleverde producten en diensten *en op welke wijze* deze kosten mogen worden toegerekend. Over het algemeen wordt van de kostentoerekening gesteld dat alleen de kosten die rechtstreeks verband houden met de voorziening of dienst verhaalbaar zijn ¹. De gemeente Zoetermeer hanteert, op basis van deze handreiking, een calculatiemodel dat in de volgende paragraaf nader wordt toegelicht.

2.5.1 Calculatiemodel

Het calculatiemodel, dat de gemeente Zoetermeer hanteert om kosten toe te rekenen en tarieven te berekenen voor de bestemmingsheffingen en retributies, bestaat uit de volgende vier stappen:

1. Inventariseren van *alle activiteiten*, die door de gemeente worden uitgevoerd ten behoeve van de totstandkoming van een product of dienst waarvoor een tarief wordt opgelegd.
2. Berekenen van de *economische kostprijs*: het vaststellen welke directe en indirecte kosten op begrotingsbasis (voorcalculatie) samenhangen met deze activiteiten. Bij het toerekenen van de indirecte kosten wordt steeds de wijze waarop de toerekening plaatsvindt, aangegeven.

¹ Kosten die volgens de "Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven" niet mogen worden meegenomen in de tarieven zijn kosten voor beleidsvoorbereiding, kosten voor handhaving, toezicht en controle (met uitzondering van oplevercontrole) en kosten voor algemene inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures.

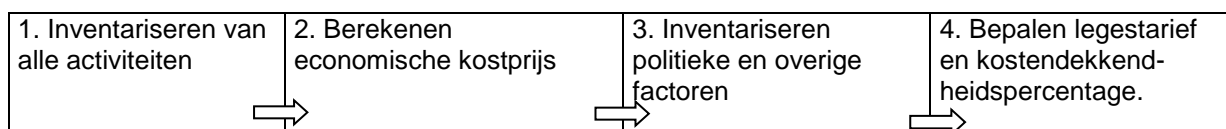
Wanneer de economische kostprijs als tarief wordt gehanteerd, spreken we van een 100% kostendekkend tarief.

3. In kaart brengen van *politieke en overige (wettelijke) factoren* die afwijkingen van de berekende economische kostprijs tot gevolg hebben.

Het is mogelijk dat de gemeenteraad besluit een lager of hoger tarief dan de economische kostprijs te hanteren voor het in rekening brengen van leges. Hieraan liggen diverse factoren ten grondslag. Door het rijk kunnen gemaximeerde tarieven worden bepaald. Deze factoren worden onder stap 3 geïnventariseerd.

4. Bepalen van de hoogte van het *tarief*, waaruit de *kostendekkendheid* volgt.

Schematisch kunnen deze stappen als volgt worden weergegeven:



De opgestelde [kostenonderbouwingen](#) zijn terug te vinden op de website.

2.5.2 Kruissubsidiering

Zoals in paragraaf 1.3.3 is aangegeven, is een verschil tussen baten en lasten op een individueel legesproduct door de wetgever toegestaan, mits de tarieven voor de verschillende activiteiten, die ten grondslag liggen aan de te heffen retributies en leges, in één legesverordening worden geregeld. Momenteel maakt de gemeente Zoetermeer geen gebruik van de mogelijkheid tot kruissubsidiering. Hiermee voldoet Zoetermeer ook aan de *Europese dienstenrichtlijn*, waarvan de betreffende diensten zichtbaar zijn gemaakt in titel 2 in de legesverordening.

2.6 Algemene belastingen gemeente Zoetermeer

Deze paragraaf beschrijft per belasting de grondslag voor de heffing, het tarievenbeleid en de ontwikkelingen per belastingsoort.

De algemene belastingen zijn hieronder in tabel weergegeven, met de opbrengsten per belasting:

Algemene belasting	Opbrengst (begroting 2016)
Onroerende zaakbelasting	€ 32,0 mln.
Hondenbelasting	€ 0,5 mln.
Parkeerbelasting	€ 1,8 mln.
Toeristenbelasting	€ 0,25 mln.
Precariobelasting	€ 0,3 mln.

2.6.1 Onroerende zaakbelasting (OZB)

De OZB vormt de grootste 'eigen' inkomstenbron van gemeenten. De heffing is, net zoals de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds, een algemene inkomstenbron om het gemeentelijke voorzieningenniveau te kunnen bekostigen.

Heffingsmaatstaf

De te realiseren opbrengst OZB wordt toegerekend op basis van drie door de wet bepaalde maatstaven (limitatief):

- eigenaren van woningen;
- gebruikers van niet-woningen;
- eigenaren van niet-woningen.

Tarievenbeleid

Uitgangspunt bij het bepalen van het OZB-tarief is dat het totaal van de OZB-opbrengsten in reële euro's elk jaar op hetzelfde niveau wordt gehouden. Het tarief voor de OZB wijzigt jaarlijks met de toe- of afname van de waarde van het onroerend goed. Bij een lagere taxatiewaarde stijgen de tarieven. Bij een hogere taxatiewaarde dalen de tarieven. Bij een waardestijging van het onroerend goed wordt dus niet méér OZB-opbrengst geïnd.

Het tarief wordt jaarlijks gecorrigeerd voor de inflatie.

Met deze werkwijze wordt bereikt dat de gemeentelijke inkomsten niet afhankelijk zijn van waardeschommelingen van het onroerend goed. De WOZ waarde van het onroerend goed fungeert feitelijk als verdeelsleutel om de totale OZB-opbrengst toe te rekenen aan de belastingbetalers.

OZB macro-norm

De hoogte van het OZB-tarief kan de gemeente zelf bepalen, maar de jaarlijkse stijging van de totale OZB-opbrengst van alle gemeenten samen, is beperkt door de jaarlijks door het rijk bepaalde stijging van de zogenoemde OZB macro-norm.

Ontwikkelingen

Het gebruikersdeel woningen van de onroerendzaakbelasting (OZB) is in 2006 door het Rijk afgeschaft. Er wordt alleen nog maar OZB geheven op het eigenarendeel woningen. Voor de niet-woningen is de OZB voor gebruikers en eigenaren in stand gehouden.

Enkele gemeenten hebben recentelijk besloten het tarief voor de OZB voor gebruikers van niet-woningen (huurders van kantoorpanden, winkelruimtes en horeca) op nul te zetten en ter compensatie hiervan het tarief voor de eigenaren van niet-woningen te verhogen.

De gemeenten willen hiermee eigenaren van leegstaand vastgoed een prikkel geven om actief aan de slag te gaan met hun pand.

Rapport Rinnooy Kan

In het rapport Rinnooy Kan wordt in aanbeveling 3 gepleit voor:

- verbreding van de OZB door herinvoering van de OZB voor woningen-gebruikers en door het afschaffen van een aantal verplichte vrijstellingen (zoals voor kassen, woondelen binnen een niet-woning voor de gebruikersaanslag niet-woningen en diplomatieke en internationale vrijstellingen).
- invoering van een ingezetenen-belasting. De commissie benadrukt dat gemeenten deze belastingen zouden moeten kunnen invoeren, maar dat zij zelf moeten kunnen bepalen dat wel of niet te doen, als ook de wijze waarop.
- meer beleidsvrijheid voor gemeenten ten aanzien van toepassing van het kwijtscheldingsbeleid.

In hoeverre deze aanbevelingen ook worden overgenomen in het wetsvoorstel belastingplan 2016 moet worden afgewacht. Het college zal de effecten voor de Zoetermeerse begroting onderzoeken, wanneer daar aanleiding toe bestaat.

2.6.2 Hondenbelasting

Heffingsmaatstaf

De belasting wordt geheven naar het aantal honden dat wordt gehouden.

Tarievenbeleid

De tarieven voor de hondenbelasting zijn gebaseerd op het aantal honden dat wordt gehouden, waarbij elke volgende hond hoger wordt aangeslagen dan de eerste hond.

Het tarief wijzigt jaarlijks met de inflatie.

Ontwikkelingen

Vanwege transparantie en uitvoerbaarheid van kleine belastingen, beveelt de commissie Rinnooy Kan aan om het aantal lokale belastingen terug te brengen door, onder andere, de hondenbelasting af te schaffen.

De uitvoeringskosten verbonden aan controle op de hondenbelasting bedragen, ongeveer € 20.000 per jaar.

2.6.3 Parkeerbelasting

De parkeerbelasting heeft een regulerend karakter met het doel om het parkeergedrag van automobilisten te beïnvloeden: door het aanwijzen van gebieden waar de automobilisten moeten betalen, kan de gemeente het parkeren van motorvoertuigen regelen.

Heffingsmaatstaf

De heffingsmaatstaf is de parkeertijd en bij een vergunning het gebruik van het parkeervak. Voor bewoners van het betaald parkeren-gebied 'het Stadscentrum' is het vergunning-tarief op nul gezet, waardoor voor de eerste auto geen parkeerbelasting wordt geheven.

Tarievenbeleid

Het tarief wijzigt één keer per twee jaar met de inflatie.

Ontwikkelingen

In aanbeveling 4 van het rapport Rinnooy Kan wordt gepleit voor handhaving van de parkeerbelasting, vanwege de regulerende werking ervan.

2.6.4 Toeristenbelasting

Gemeenten kunnen toeristenbelasting heffen van niet-inwoners, die in de gemeente verblijven (ongeacht de duur van het verblijf) en daarbij gebruik maken van de gemeentelijke voorzieningen. De toeristenbelasting wordt geheven van de verblijfsaanbieder. Deze mag de belasting doorberekenen aan zijn gasten.

Heffingsmaatstaf

De belasting wordt geheven naar het feitelijk aantal overnachtingen en het aantal gasten.

Tarievenbeleid

De tarieven voor de toeristenbelasting gelden steeds voor een periode van 4 jaar.

Het tarief is een vast bedrag per overnachting, onderverdeeld naar verblijf:

- hotel (inclusief appartementen en andere verblijven met hoteldienstverlening)
- pension / bed & breakfast
- camping en alle overige accommodaties

Ontwikkelingen

In aanbeveling 4 van het rapport Rinnooy Kan wordt gepleit voor samenvoeging van de toeristen- en forensenbelasting tot één verblijfsbelasting.

2.6.5 Precariobelasting

Precariobelasting is het heffen van een belasting voor het plaatsen van voorwerpen onder, op of boven gemeentegrond, voor de openbare dienst bestemd.

Veelal wordt door de gemeente beleid geformuleerd ten aanzien van bepaalde vormen van gebruik van de openbare ruimte. De te hanteren tarieven maken onderdeel uit van het geformuleerde beleid.

De gemeente Zoetermeer heeft in 2006 precariobelasting op terrassen en uitstallingen bij horeca en winkels ingevoerd vanwege het *rechtvaardigheidsprincipe*. Ondernemers die, om niet, op gemeentegrond een uitstalling of terras plaatsen zouden een financieel voordeel kunnen hebben op ondernemers, die een uitstalling of terras plaatsen op eigen grond, waarvoor zij een prijs hebben betaald. Dit is het zogenoemde 'level playing field'.

De gemeente Zoetermeer heft precariobelasting op:

- terrassen bij horeca, die zich op gemeentegrond bevinden;

- uitstallingen bij winkels, ten behoeve van de verkoop van handelswaar, die zich op gemeentegrond bevinden;
- waterleidingen, die zich onder of boven de gemeentegrond bevinden.

Heffingsmaatstaf

Oppervlaktemaat in vierkante meters of lengtemaat in meter.

Tarievenbeleid

Het tarief wijzigt jaarlijks met de inflatie.

Het tarief voor precario is een bedrag per meter / vierkante meter per jaar.

Ontwikkelingen

In Zoetermeer wordt geen precario geheven op ondergrondse leidingen voor gas en elektra. Bij de overdracht van het gemeentelijk energiebedrijf naar het huidige Eneco zijn afspraken gemaakt en vastgelegd die het heffen van precario door de gemeente Zoetermeer aan het energiebedrijf, netbeheerder Stedin, in de weg staan. Uit een in 2011 uitgevoerd onderzoek, ten tijde van het invoeren van de precario op ondergrondse leidingen, is de juridische hardheid van de oude afspraken getoetst.

Sinds 2004 vraagt de Tweede Kamer de precariobelasting op ondergrondse leidingen te verbieden, maar de opeenvolgende ministers schuiven dit wetsvoorstel voor zich uit.

De Tweede kamer heeft op 18 november 2015 een motie aangenomen, waarin de minister wordt gevraagd zo spoedig mogelijk met een voorstel te komen tot afschaffing van de precario op ondergrondse leidingen.

De VNG heeft bezwaar tegen de inperking van het gemeentelijke belastinggebied die de voorgestelde afschaffing van de precariobelasting met zich brengt. Zij zal de financiële consequenties van een eventuele afschaffing daarom blijven benadrukken.

Aanbeveling 4 van het rapport Rinnooy Kan pleit voor het afschaffen van precariobelasting voor leidingen, maar voor handhaving van precariobelasting voor terrassen, vanwege het level playing field tussen bedrijven met een terras in eigendom en een terras op gemeentelijke grond.

2.7 Bestemmingsheffingen en retributies gemeente Zoetermeer

In deze paragraaf wordt per bestemmingsheffing en retributie uiteengezet wat het doel is, welke heffingsmaatstaf wordt gehanteerd, wat het tarievenbeleid is en welke kosten zijn toegerekend. Ook wordt ingegaan op recente besluitvorming en de belangrijkste ontwikkelingen.

De gemeente kent de volgende heffingen en retributies, waarvan de opbrengsten zijn bestemd voor specifieke taken of voorzieningen met een duidelijk algemeen belang.

Retributie / bestemmingsheffing	Opbrengst (begroting 2016)	Lasten (begroting 2016)	Kostendekkendheid
Afvalstoffenheffing	€ 13,4 mln.	€ 13,4 mln.	100%
Rioolheffing	€ 6,3 mln.	€ 6,5 mln.	98%
Marktgeden	€ 0,1 mln.	€ 0,2 mln.	57%
Lijkbezorgingsrechten	€ 0,6 mln.	€ 0,8 mln.	78%
Leges	€ 2,4 mln.	€ 4,5 mln.	54%

Daarnaast kent de gemeente Zoetermeer een bestemmingsheffing, waarvan de opbrengsten niet bestemd zijn voor het algemene belang, maar voor een specifieke doelgroep:

- bijdrage bedrijfsinvesteringszone (BIZ) bestemd voor de ondernemers in de Dorpsstraat.

In paragraaf 1.3.3 zijn wettelijke regels opgenomen ten aanzien van de tarieven van retributies en bestemmingsheffingen. Tarieven mogen niet meer dan kostendekkend zijn. De wijze waarop de gemeente Zoetermeer deze kostendekkendheid berekent, wordt in onderstaande paragraaf uiteengezet.

2.7.1 Afvalstoffenheffing

Doel

De gemeente heeft een wettelijke plicht tot de inzameling van huishoudelijk afval. De kosten die de gemeente daarvoor maakt, kunnen door middel van een afvalstoffenheffing of een reinigingsrecht verhaald worden op de aanbieder van het afval.

De afvalstoffenheffing is een bestemmingsheffing en is verwant aan de reinigingsrechten, maar verschilt daar onder andere van doordat de reinigingsrechten alleen kunnen worden geheven als er daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de dienstverlening (een retributie).

Voor beide geldt dat de begrote opbrengsten de begrote kosten niet mag overschrijden.

Voorts kunnen reinigingsrechten ook worden geheven voor het beheer van bedrijfsafval.

De gemeente Zoetermeer hanteert de afvalstoffenheffing.

Heffingsmaatstaf

Er wordt een tarief geheven per perceel bij de gebruiker van het perceel. Het tarief is gedifferentieerd naar het aantal personen per huishouden: éénpersoonshuishoudens, tweepersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens.

Daarnaast wordt een tarief geheven voor het ophalen buiten de normale inzamelingsdagen van grof afval en voor het brengen van grond, zand, bouw- en sloofafval of een combinatie hiervan naar het zelfbrengdepot. Per dag zijn de eerste drie zakken grond, bouw en sloofafval die worden aangeboden, onbelast.

Tarievenbeleid

Het tarief voor de afvalstoffenheffing is gebaseerd op het doorbelasten van de wettelijk toegestane kosten, die worden gemaakt voor de inzameling van huishoudelijk afval.

Het tarief wijzigt jaarlijks met de inflatie.

Kostendekkendheid

De kosten die aan de afvalstoffenheffing worden toegerekend zijn:

- inzamelingskosten (huishoudelijke restafval, klein chemisch afval, grof vuil)
- verwerkingskosten
- kosten voor minicontainers en zelfbrengdepot
- de kosten van verwijdering van het huishoudelijk zwerfafval
- kosten voor het legen van prullenbakken
- kosten voor dagelijks onderhoud
- 25% van de kosten voor het straatvegen
- kwijtscheldingskosten

Voor de afvalstoffenheffing geldt een kostendekkendheidspercentage van 100%.

Ontwikkelingen

Geen ontwikkelingen.

2.7.2 Rioolheffing

Doel

De rioolheffing is vanaf 2009 een bestemmingsheffing. De gemeente heeft de wettelijke taak het huishoudelijk en bedrijfsafvalwater, regenwater en de grondwaterstand in het kader van het gemeentelijk rioleringsstelsel te beheren. De kosten die de gemeente hiervoor maakt, kunnen door middel van een rioolheffing worden verhaald op de gebruikers van het gemeentelijk rioleringsstelsel.

Heffingsmaatstaf

De heffing wordt opgelegd aan de gebruiker van een aansluiting. Met aansluiting wordt bedoeld een onroerende zaak (woning en niet-woning) van waaruit afvalwater direct of indirect op de gemeentelijke riolering wordt afgevoerd. De omvang van de aanslag is op basis van het aantal kubieke meters afvalwater dat per aansluiting wordt afgevoerd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen groot- en kleinverbruik.

Tarievenbeleid

Het tarief wordt geheven naar het aantal kubieke meters water, waarbij geldt dat voor de eerste 500m³ (kleinverbruik) een vast tarief wordt toegepast vermeerderd met een percentage van de woz-waarde. Het totaalbedrag van de aanslag voor klein verbruik (bestaande uit het vaste en variabele tarief tezamen) is gemaximeerd.

Van de kosten die toegerekend worden aan het kleinverbruik, wordt 60% door het vaste tarief opgebracht en 40% door het percentage van de woz-waarde.

Voor grootverbruik geldt een tarief per 100m³ of een gedeelte daarvan aan afvalwater. Dit bedrag komt bovenop het totaalbedrag van het vaste en variabele tarief voor het klein verbruik.

Kostendekkendheid

Uitgangspunt van het kostenverhaal bij de rioolheffing is dat de gemeente drie zorgplichten heeft en de kosten daarvan mag verhalen. De zorgplichten zijn een afvalwaterzorgplicht, een hemelwaterzorgplicht en een grondwaterzorgplicht. De opbrengsten van de rioolheffing moeten aan deze zorgplichten worden uitgegeven

De kosten die aan de rioolheffing worden toegerekend zijn:

- kosten voor dagelijks onderhoud
- kosten groot onderhoud (storting in de voorziening groot onderhoud ondergronds)
- personele lasten;
- 50% van de kosten voor het straatvegen
- kosten voor waterbeheer
- kwijtscheldingskosten

Ontwikkelingen

Voor de rioolheffing wordt in stappen naar een 100% kostendekkendheid toegewerkt. In 2016 is de kostendekkendheid nog 98%, vanaf 2017 zal een 100% kostendekkendheidspercentage worden bereikt.

Omdat de kosten voor de hierboven genoemde posten in de tijd nog oplopen is de verwachting dat de rioolheffing tot en met het jaar 2021 nog jaarlijks toeneemt met een bedrag van ongeveer € 350.000, dat wordt meegenomen in de aanpassing van het tarief voor de rioolheffing. Vanaf 2022 is de Voorziening Groot Onderhoud Ondergrond toereikend om de schommelingen in jaarlijkse uitgaven te kunnen opvangen en zal de aanpassing van het tarief alleen nog de inflatie volgen.

2.7.3 Marktgeden

Doel

Marktgeden worden geheven voor:

- het hebben of innemen van een standplaats op de markt;
- het afnemen van energie;
- de marktpromotie.

Heffingsmaatstaf

Het marktged wordt geheven naar het aantal vierkante meters van de standplaats.

Tarievenbeleid

Het tarief wordt geheven per vierkante meter, waarbij het tarief voor de zaterdagmarkt hoger is dan het tarief op de dinsdag en vrijdagmarkten.

Het tarief wordt jaarlijks aangepast aan de inflatie.

Kostendekkendheid

De kosten die aan de markt worden toegerekend zijn:

- kosten voor vegen van de markt;
- kosten voor toezicht en controle op de markt;
- onderhoud en reparatie elektrische installatie;
- kosten voor promotie;
- diverse overige kosten zoals de exploitatiekosten marktmobiel.

2.7.4. Lijkbezorgingsrechten

Doel

De lijkbezorgings- of begraafplaatsrechten zijn retributies voor het gebruik van de gemeentelijke begraafplaats. Naast een retributie voor de uitgifte en het onderhoud van graven en urnen, regelt de verordening ook de vergoeding voor het gebruik van gemeentelijke diensten in verband met de begraafplaats.

Heffingsmaatstaf

De huidige basis voor de heffing is het recht op een graf, het begraven, het bijzetten van asbussen en urnen en het verstrooien van as.

Tarievenbeleid

Het tarief van personen van 1 tot 11 jaar bedraagt 50% van het tarief voor personen van 11 jaar en ouder. Het tarief voor personen jonger dan 1 jaar bedraagt 25% van het tarief voor personen van 11 jaar en ouder.

Het tarief wordt jaarlijks aangepast aan de inflatie.

Kostendekkendheid

De kosten die aan de lijkbezorgingsrechten worden toegerekend zijn:

- aanleggen, ruimen, onderhouden en exploiteren van de begraafplaatsen ten behoeve van het afgeven van rechten voor en verhuren van grafruimten;
- aanleggen, onderhouden en exploiteren van de begraafplaatsen ten behoeve van het afgeven van rechten voor urnengraven en urnennissen;
- gereed maken en ruimen van graven, begeleiding van begrafenissen inclusief administratieve vastlegging van persoonsgegevens;
- bijzetten en verstrooien van asbussen en urnen, inclusief vastlegging administratieve persoonsgegevens;
- onderhouden van gedenkstenen, inclusief administratieve vastlegging persoonsgegevens.

Ontwikkelingen

In 2011 heeft de raad besloten dat de lijkbezorgingsrechten 100% kostendekkend moeten zijn. Vanwege de terugloop van het aantal ter aarde bestellingen zal dit uitgangspunt tot een stijging in tarieven leiden met een omvang die eerder niet was voorzien. De uitwerking van het uitgangspunt volledige kostendekkendheid in combinatie met de terugloop van het gebruik van de begraafplaats wordt in beeld gebracht.

2.7.5. Leges

Doel

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een groot aantal taken. Een deel van deze taken wordt in de vorm van een dienst of gebruik van gemeentelijk bezit door individuele bewoners of bedrijven afgenomen. Gemeenten heffen leges om deze taken te bekostigen. De opbrengsten uit de heffing van leges worden gebruikt om de kwaliteit van de verstrekking te waarborgen en om personeels-, huisvestings-, materiaalkosten en andere kosten, die in het kader van de aanvraag worden gemaakt, te dekken. De opbrengst uit de leges mag de totale kosten niet overtreffen. Met andere woorden: een gemeente kan geen winst maken op de diensten die zij levert.

Wie de leges betalen, is afhankelijk van het type dienst dat wordt afgenomen. In veel voorkomende gevallen zijn het inwoners die betalen voor een paspoort, een rijbewijs of een uittreksel uit de gemeentelijke basisadministratie. Het kunnen echter ook projectontwikkelaars zijn die een aanvraag indienen voor een omgevingsvergunning.

Heffingsmaatstaf

Een van de voorwaarden is dat de gemeenteraad een legesverordening vaststelt. In deze verordening zijn bepalingen opgenomen over:

- de activiteiten waarvoor de gemeente leges in rekening brengt;

- de tarieven die de gemeente hiervoor hanteert;
- de grondslagen die de gemeente hanteert bij het heffen van de leges.
- een onderbouwing welke kosten aan de dienstverlening zijn verbonden.

Belangrijk hierbij is dat de gemeenteraad weet dat er bepaalde kaders zijn waarbinnen de legesheffing zich afspeelt. Naast de eis dat de opbrengsten de kosten niet mogen overstijgen, zijn er voor bepaalde diensten van de gemeente ook maximumtarieven vastgesteld door het Rijk. Gemeenten kunnen bij de jaarlijkse vaststelling van de tarieven een hoger tarief vaststellen.

Tarievenbeleid

In de legestabel behorend bij de legesverordening is de totale lijst van diensten en taken opgesomd, waarvoor leges worden geheven, welke tarieven worden gehanteerd, wat de grondslagen zijn voor het heffen van leges alsmede de [kostenonderbouwing](#).

Ontwikkelingen

Het Rijk heeft de tarieven voor de uitgifte van paspoorten gemaximeerd, waardoor de gemeenten beperkt worden in hun vrijheid om kosten toe te rekenen.

2.7.6 BIZ-bijdrage

Doel

De BIZ is een relatief nieuwe heffing, die vanaf 2009 met een experimentenwet voor het eerst werd ingevoerd. Sinds 1 januari 2015 is de BIZ een permanente wet geworden, die qua mogelijkheden uitgebreider is dan de experimentenwet.

De BIZ-bijdrage is een bestemmingsbelasting die op verzoek van ondernemers wordt geheven om met de opbrengst activiteiten in de openbare ruimte en op internet van en voor deze ondernemers te realiseren. De belastingopbrengst wordt daartoe als subsidie uitgekeerd aan een door de ondernemers opgerichte uitvoeringsorganisatie. De heffing van de BIZ-bijdrage beperkt zich tot een bepaald gebied in de gemeente, de bedrijveninvesteringszone (BIZ). Vaak gaat het om een winkelgebied of een industrieterrein.

In Zoetermeer wordt de BIZ toegepast voor de ondernemers in de Dorpsstraat.

Heffingsmaatstaf

De BIZ-bijdrage wordt geheven over de WOZ-waarde van 2010.

De bijdrage wordt geheven van degenen die bij het begin van het kalenderjaar in de BI-zone gelegen onroerende zaken gebruiken (uitgesloten is de waarde van gedeelten van de onroerende zaak die in hoofdzaak tot woning dienen). Indien een onroerende zaak bij het begin van het jaar niet in gebruik is, krijgt de eigenaar de aanslag. De BIZ loopt tot en met 2016.

Tarievenbeleid

De hoogte van het tarief wordt opgesteld door de betrokken ondernemers en eenmalig vastgesteld door de gemeenteraad.

Ontwikkelingen

De BIZ is een relatief nieuwe heffing, die vanaf 2009 met een experimentenwet voor het eerst werd ingevoerd. Sinds 1 januari 2015 is de BIZ een permanente wet geworden, die qua mogelijkheden uitgebreider is dan de experimentenwet.

3 Overige publiekrechtelijke heffingen

3.1 Inleiding

Het gemeentelijk belastinggebied kent een scala aan belastingen, heffingen en retributies. De gemeente Zoetermeer heeft hier een keuze uit gemaakt (zie hoofdstuk 2 van deze nota). Op grond van aanpassingen in het wettelijk kader, economische en/of financiële ontwikkelingen of andere overwegingen, kan de gemeenteraad van Zoetermeer besluiten tot wijzigingen in de belastingmix. In dit hoofdstuk worden overige algemene ontwikkelingen en mogelijkheden op het belastinggebied in beeld gebracht.

3.2 Belastingen, die niet worden geheven in Zoetermeer

3.2.1 *Baatbelasting*

Doel

Artikel 222 Gemeentewet geeft de mogelijkheid tot het heffen van baatbelasting om kosten voor het tot stand brengen of verbeteren van voorzieningen te kunnen dekken. Bij voorzieningen kan gedacht worden aan winkelpromenades, parkeergarages et cetera. De eigenaar van de onroerende zaak die baat heeft bij deze voorziening kan als belastingplichtige worden aangemerkt (profijtbelasting). Baatbelasting is in de praktijk pas een instrument voor kostenverhaal als het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en eigenaar niet tot stand komt.

Heffingsmaatstaf

Er is in de Gemeentewet geen heffingsmaatstaf opgenomen. De gemeenteraad is dus in beginsel vrij in het kiezen van een heffingsmaatstaf.

Overwegingen bij invoering baatbelasting

De baatbelasting moet worden gezien als een vangnet. Het Zoetermeerse uitgangspunt is dat kosten van gemeenschapsvoorzieningen onderdeel zijn van de grondexploitaties en dus worden verrekend in de grondprijzen. De kosten worden verhaald op grond van de privaatrechtelijke overeenkomst tussen gemeente en eigenaar. Zolang deze mogelijkheid zich voordoet wordt daarvan gebruik gemaakt. Bij de binnenstedelijke aanpassingen is een privaatrechtelijke overeenkomst lastiger te realiseren en bestaat de mogelijkheid baatbelasting in te zetten.

Ontwikkelingen

Het rapport Rinnooy Kan stelt voor de baatbelasting te laten vervallen, omdat de al bestaande Bedrijveninvesteringszone (BIZ) een goed alternatief vormt.

3.2.2 *Reclamebelasting*

Doel

Op grond van artikel 227 van de Gemeentewet kan een gemeente reclamebelasting heffen over openbare aankondigingen, die zichtbaar zijn vanaf de openbare weg. Voor de belastingheffing is het voldoende dat er sprake is van een tot het publiek gerichte aankondiging met het doel de aandacht van het publiek te trekken. De gemeente kan door middel van reclamebelasting het aantal reclame-uitingen reguleren en de omvang ervan beperken. De gemeente kan bijvoorbeeld de grootte van reclame-uitingen willen beperken omdat deze afbreuk doen aan het historische karakter van het stadscentrum. Dit beleid kan worden ondersteund met de heffing van een reclamebelasting waarbij de uitingen die te groot zijn zwaarder worden belast.

Heffingsmaatstaf

De gemeentewet schrijft geen maatstaf voor.

Ontwikkelingen

Vanwege transparantie en uitvoerbaarheid van kleine belastingen, beveelt het rapport Rinnooy Kan aan om het aantal lokale belastingen terug te brengen door, onder andere, de reclamebelasting af te schaffen.

3.2.3 Forensenbelasting

Doel

Artikel 223 van de Gemeentewet biedt de basis voor de heffing. De forensenbelasting dient ertoe om mensen die relatief veel in een gemeente verblijven, maar geen ingezetene zijn van deze gemeente, mee te laten betalen aan voorzieningen in die gemeente. Het doel is niet om kosten voor deze voorzieningen één op één te verhalen, maar juist om een bijdrage te vragen aan het algemene voorzieningenniveau van de gemeente.

Er zijn twee typen forensenbelasting, te weten slaapforensenbelasting en woonforensenbelasting.

Heffingsmaatstaf

Slaapforensenbelasting

Voor deze belasting zijn belastingplichtig de natuurlijke personen die, zonder in de gemeente hoofdverblijf te hebben, er gedurende het belastingjaar meer dan negentig malen nachtverblijf houden, anders dan als verpleegde of verzorgde in een daartoe bestemd tehuis. De overeenkomsten met toeristenbelasting zijn groot en het risico op een samenloop is groot. Dit kan worden vermeden door een vrijstelling in de belastingverordening op te nemen.

Deze belasting wordt in de praktijk niet of nauwelijks geheven.

Woonforensenbelasting

Deze belasting wordt geheven van de natuurlijke personen die, zonder in de gemeente hoofdverblijf te hebben, er gedurende het belastingjaar op meer dan negentig dagen van dat jaar voor zich of hun gezin een gemeubileerde woning beschikbaar houden. Deze belasting wordt veelal geheven van eigenaren van tweede woningen, waarbij kan worden gedacht aan vakantiehuisjes, appartementen, (sta)caravans en woonboten.

Ontwikkelingen

In aanbeveling 4 van het rapport Rinnooy Kan wordt gepleit voor één verblijfsbelasting waarin de toeristen- en de forensenbelasting zijn opgenomen.

3.2.4 Roerende zaakbelasting

Doel

Het doel van deze belasting is dat eigenaren van bepaalde roerende zaken, zoals stacaravans en woonboten, op grond van het gelijkheidsbeginsel, bijdragen aan collectieve voorzieningen waarvan wordt geprofiteerd. Eigenaren van woonboten en andere drijvende woon- en bedrijfsruimten die duurzaam met de wal zijn verbonden, worden onder dezelfde voorwaarden als eigenaren van onroerende zaakbelasting, in de belastingheffing betrokken.

Heffingsmaatstaf

Roerende zaakbelasting wordt geheven over het eigendom van roerende zaken, zoals woonboten, noodwinkels en bedrijfsketen. Deze belastingen zijn grotendeels gelijk aan de OZB (tarief, gebruik WOZ-waarde, ingang belastingplicht 1 januari) , maar verschillen in het belaste voorwerp.

Ontwikkelingen

In het rapport Rinnooy Kan wordt aanbevolen de roerende woon- en bedrijfsruimten belastingen op te nemen in de OZB.

3.3 Retributies en bestemmingsheffingen, die niet worden geheven in Zoetermeer

3.3.1 Vermakelijkhedenretributie

Doel

Wanneer de gemeente kosten maakt ten behoeve van de vermakelijkheid, zoals het breder en zwaarder uitvoeren en intensiever onderhouden van een weg, plaatsen van afvalcontainers, aanleggen van parkeerplaatsen et cetera, kan de gemeente de kosten verhalen op de 'gever' van de vermakelijkheid. Er dient dus een verband te zijn tussen de getroffen voorzieningen, de kosten, het profijt daarvan en de vermakelijkheid.

Indien er sprake is van reguliere taakuitoefening door de gemeente, vindt geen belastbaar feit plaats omdat met die taakuitoefening primair het algemene belang wordt bevorderd.

Heffingsmaatstaf

Voorwerp van belasting bij de vermakelijkhedenrechten is de vermakelijkheid. Alleen indien een activiteit een vermakelijkheid is waarbij gebruik wordt gemaakt van gemeentebezittingen, kan sprake zijn van vermakelijkhedenrechten.

Het tarief is doorgaans een vast bedrag per bezoeker, per stoel, per m² van de vloer of naar de grondslag van de toegangsprijs.

De gemeente zou niet commerciële of gratis evenementen in de verordening vermakelijkhedenretributies vrij kunnen stellen.

Kostendekkendheid is niet van toepassing

De eis van maximale kostendekkendheid is niet van toepassing omdat de kosten veelal niet op voldoende nauwkeurige wijze zijn toe te rekenen aan degene die vermaak biedt. Het is wel vereist dat de gemeente aantoont dat zij (direct of indirect) kosten maakt, maar een exacte toerekening van kosten aan een vermakelijkheid is niet nodig.

DEEL II

Privaatrecht

4 Privaatrechtelijke vergoedingen

4.1 Inleiding

Naast de publiekrechtelijke heffingen kan de gemeente voor bepaalde diensten ook een vergoeding vragen op grond van het Burgerlijk Wetboek. Het gaat hier om vergoedingen, geheven op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst.

Met name voor het *in gebruik geven van gemeentegrond* heeft de gemeente de keuze uit het in rekening brengen van kosten naar het publiekrecht, dan wel naar het privaatrecht.

Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen het ter beschikking stellen van grond en het daadwerkelijk in gebruik nemen van de grond door de gebruiker.

De gemeente verleent namelijk een vergunning of een ontheffing voor het *ter beschikking stellen* van gemeentegrond (terrassen of standplaatsen) en brengt hiervoor kosten in rekening op basis van het publiekrecht door het heffen van leges.

Daarnaast kan de gemeente, als eigenaar van de gemeentegrond, een vergoeding vragen voor *het in gebruik geven* van deze gronden. Dit kan via het publiekrecht (precario) of via het privaatrecht (overeenkomst).

De gemeente kan ook accommodaties in gebruik geven (verhuur) aan derden en/of diensten verlenen, waar een privaatrechtelijke vergoeding voor wordt gevraagd.

Dit hoofdstuk beschrijft het wettelijk kader bij de keuze op welk recht de gemeente zich beroept, welke lijn de gemeente Zoetermeer hierbij hanteert en de praktische uitwerking ervan.

4.2 Wettelijk kader en uitgangspunten

Tweewegenleer

Voor het in rekening brengen van kosten voor *het in gebruik geven van gemeentegrond* (voor de openbare dienst bestemd) heeft de gemeente in beginsel de keuze uit de heffing van een retributie (publiekrechtelijk) of de overeenkomst (privaatrechtelijk). Dit wordt ook wel de tweewegenleer genoemd. Is eenmaal gekozen voor een retributie dan zullen voor de in de retributieverordening opgenomen diensten geen overeenkomsten meer mogelijk zijn. Andersom geldt ook.

Een voordeel van het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst is dat naast de vergoeding, ook specifieke afspraken met de gebruiker van de gemeentegrond kunnen worden gemaakt. De gemeente opereert in dit kader als marktpartij in een concurrerende omgeving.

Gedragsregels Wet Markt en Overheid

In 2014 is de Wet Markt en Overheid als onderdeel van de Mededingingswet, in werking getreden. Op grond van deze wet moeten gemeenten zich aan een viertal gedragsregels houden om concurrentievervalsing te voorkomen:

1. Kostendoorberekening: overheden moeten in ieder geval alle integrale kosten van een economische activiteit doorberekenen in de verkoopprijs (100% kostendekkend).
2. Bevoordelingsverbod: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven. Bijvoorbeeld door een gunstige financiering aan te bieden.
3. Gegevensgebruik: overheden mogen de gegevens waar ze over beschikken niet hergebruiken voor andere activiteiten. Dat mag alleen als andere organisaties of bedrijven ook (onder dezelfde voorwaarden) over de gegevens kunnen beschikken.
4. Functiescheiding: heeft een overheid bij bepaalde economische activiteiten een bestuurlijke rol, en voert zij die economische activiteiten ook zelf uit, dan mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de bestuurlijke en de economische activiteiten van die organisatie.

De activiteiten, die door de gemeente worden aangemerkt als Dienst van Algemeen Belang (DAB) zijn uitgezonderd van bovengenoemde gedragsregels (zie raadsbesluit [2014-002617](#) d.d. 07-07-2014 en raadsbesluit [2015-006348](#) d.d. 18-01-2016).

Voorbeelden van activiteiten DAB zijn de exploitatie van sportaccommodaties, het gratis strooizout en het beheer van de begraafplaatsen.

4.3 Beginselen van behoorlijk bestuur

Privaatrechtelijke vergoedingen zijn, evenals de publiekrechtelijke heffingen, onderworpen aan wettelijke regels en beginselen van behoorlijk bestuur. De belangrijkste zijn:

1. Als de gemeente de privaatrechtelijke weg bewandelt, dan gelden de normale regels van het Burgerlijk Wetboek.
2. Ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn op het privaatrechtelijk handelen van toepassingen, zoals het gelijkheidsbeginsel.
3. Per verzoek, afhankelijk van het voorgenomen gebruik en locatie specifieke omstandigheden, wordt beoordeeld welke wijze van uitgifte het beste past.

4.4 Zoetermeerse gedragslijn gebruik openbaar gebied

Zoals in paragraaf 4.2 is weergegeven heeft de gemeente, voor het in rekening brengen van kosten voor *het in gebruik geven van gemeentegrond* de keuze uit de heffing van een retributie (publiekrechtelijk) of de privaatrechtelijke vergoeding.

De gedragslijn die de gemeente Zoetermeer bij deze keuze hanteert is de volgende:

Publiekrechtelijke vergoeding

Precariobelasting wordt geheven op het in gebruik geven van de openbare grond ten behoeve van de verkoop van handelswaar (terrassen en uitstallingen) en op ondergrondse leidingen.

De gemeente gaat er van uit dat, vanwege het rechtvaardigheidsbeginsel, voor elke ondernemer met een winkel of een horecagelegenheid, die een uitstalling of een terras heeft dezelfde voorwaarden en regels gelden. Om het kostenverschil tussen gebruik van eigen grond en van openbaar gebied weg te nemen wordt er precario geheven op het gebruik van het openbaar gebied (level playing field). De gemeente heeft hier het privaatrecht niet nodig om specifieke, aanvullende regels op te nemen in een overeenkomst.

Privaatrechtelijke overeenkomst

Een privaatrechtelijke overeenkomst wordt gebruikt wanneer het principe van het 'level playing field' niet van toepassing is.

Het gaat hier om gevallen van het in gebruik geven van het openbaar gebied, waarbij elke ondernemer een ander doel heeft waarvoor andere voorwaarden gelden. Alle afzonderlijke gevallen kunnen niet in één algemene belastingverordening worden geregeld. De gemeente wil daarom voor elke afzonderlijke ingebruikname van gemeentegrond afspraken met de ondernemer maken over het gebruik van het openbare gebied en de voorwaarden waaronder dit gebeurt. Voorbeelden hiervan zijn de standplaatsen, opslagruimte, het plaatsen van borden, masten etcetera. Hier biedt het privaatrecht de mogelijkheden voor.

4.5 Privaatrechtelijke overeenkomsten in de gemeente Zoetermeer

In de loop der jaren zijn in de gemeente Zoetermeer privaatrechtelijke overeenkomsten afgesloten voor diverse doeleinden, waar een privaatrechtelijke vergoeding tegenover staat.

- 1) *In gebruik geven van openbaar gebied voor onder andere:*
 - standplaatsen;
 - openbare ruimte om driehoeksborden en reclamevitruines te plaatsen;
 - openbare ruimte voor het plaatsen van gsm-zendmasten;
 - grond voor het stallen van winkelwagens;
 - snippergroen aan bewoners.

Het uitgeven van grond en opstallen geschiedt naar de uitgangspunten, die zijn opgenomen in de Nota Grondbeleid van Zoetermeer.

2) In gebruik geven van accommodaties

De gemeente heeft een aantal accommodaties in eigendom, die zijn bestemd voor het realiseren van een beleidsdoelstellingen. Zo heeft de gemeente sport- en sociaal-culturele accommodaties in eigendom die worden verhuurd aan instellingen, die uitvoering geven aan de beleidsdoelstellingen. De verhuur geschiedt hier op grond van het privaatrecht: huurovereenkomsten. De gebruikers van de accommodaties betalen huurpenningen aan de gemeente.

3) Bruikleenovereenkomsten

Bruikleenovereenkomsten zijn gesloten voor bijvoorbeeld apparatuur voor het waarschuwingstelsel en rotondes. De tegenprestatie is hier geen geldelijke vergoeding, maar wordt het onderhoud van de rotonde door de ondernemer verzorgd.

4) Overige privaatrechtelijke overeenkomsten

De gemeente Zoetermeer heeft met ondernemers privaatrechtelijke overeenkomsten afgesloten dat de Afvalinzameling van de gemeente tegen een vergoeding het bedrijfsafval ophaalt. (Dit is geen verplichte taak van de gemeente, in tegenstelling tot het ophalen van het huishoudelijk afval.)