

Rekenkamerbrief kostendekkendheid leges en heffingen

ONDERZOEK REKENKAMERCOMMISSIE

29 APRIL 2020

Inhoud

1. Inleiding	2
Aanleiding.....	2
Onderzoeksverantwoording.....	2
2. Regelgeving en beleid.....	2
Inkomsten gemeente en belastingen.....	2
Kostendekkendheid in Gemeentewet.....	3
Kostendekkendheid in Besluit begroten en verantwoorden	4
3. In Beverwijk.....	4
Inkomsten Beverwijk.....	4
Lokale lastenmeter	4
Belastinginning	4
Regelgeving en beleid in Beverwijk.....	5
Beleid lokale heffingen in de Programmabegroting 2020	6
De onderbouwing van heffingen en de kostendekkendheid	7
Kostendekkendheid: de overheadkosten.....	7
Kostendekkendheid: overheadkosten.....	7

Colofon

Beverwijk, 29 april 2020

Rekenkamercommissie Beverwijk

Het onderzoek is in opdracht van de van de rekenkamercommissie

uitgevoerd door Linda Maasdijk

1. Inleiding

Aanleiding

De rekenkamercommissie wilde een onderzoek doen naar de kostendekkendheid van leges en heffingen. In andere gemeentes blijkt dat nog wel eens een onderwerp te zijn waar veel om te doen is binnen de gemeente en gemeenteraad. Om een goede onderzoeksvraag te formuleren en het onderzoek af te bakenen is een vooronderzoek uitgevoerd.

Uit het vooronderzoek werd duidelijk dat:

- Dat alle tarieven maximaal kostendekkend zijn maar vaak lager.
- Dat de gemeente beleid heeft geformuleerd.
- Dat de gemeente voldoet aan de regel dat inzichtelijk moet zijn hoe tarieven zijn opgebouwd en hoe de hoogte van de tarieven wordt bepaald.
- Dat het evenwel zeer ingewikkelde materie is.

Daarop besloot de commissie om géén nader rekenkameronderzoek te doen. Tijdens het vooronderzoek is veel kennis en informatie vergaard. Omdat het een ingewikkeld onderwerp is, besloot de rekenkamercommissie om deze informatie met de gemeenteraad te delen in de vorm van deze rekenkamerbrief.

Onderzoeksverantwoording

Voor het onderzoek zijn de relevante documenten van de gemeente geraadpleegd en geanalyseerd en is openbare informatie van het Rijk en de VNG geraadpleegd.

2. Regelgeving en beleid

Inkomsten gemeente en belastingen

Gemeenten zijn voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk van het Rijk. De gemeenten hebben grofweg vier verschillende inkomstenbronnen:

- Gemeentefonds
- Specifieke uitkeringen
- Gemeentelijke belastingen
- Overige eigen middelen

Gemiddeld vormen gemeentelijke belastingen 17 % van de inkomsten van een gemeente¹.

Belastingen zijn gedwongen betalingen aan de overheid als zodanig. Er staat geen rechtstreekse *individuele* tegenprestatie van de overheid tegenover.

Het tarievenbeleid is een autonome bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de decentrale overheden. De gemeenteraad bepaalt welke belastingen worden geheven en hoe hoog de tarieven zijn. De gemeenteraad mag alleen belastingen vaststellen die in de wet worden genoemd. Landelijk zijn er verschillen in legestarieven tussen gemeenten onderling. De verschillen ontstaan door verschillen in afwegingen²

De gemeentelijke belastingen zijn onder te verdelen in 2 typen: de algemene belastingen en de heffingen.

- De opbrengsten van de algemene belastingen gaan naar de algemene middelen van de gemeente. De gemeenteraad bepaalt zelf waaraan de gemeente dat geld besteedt.

¹ https://vng.nl/files/vng/20121511_het_gemeentelijk_belastinggebied.pdf

²Uit Handreiking kostentoerekening heffingen rechten en tarieven oktober 2014 BZK

Voorbeelden van algemene belastingen zijn de onroerendezaakbelasting (OZB), de parkeerbelasting en de hondenbelasting.

- De heffingen heten ook wel rechten, tarieven of leges. De gemeente mag niet meer heffen dan de begrote kosten die gedekt worden met de heffing. De gemeente besteedt deze inkomsten om de kosten te dekken.

Heffingen is een algemene term: ook in omloop zijn de termen rechten, tarieven en leges.

- *Bestemmingsheffingen*

Bestemmingsheffingen zijn belastingen die dienen ter bestrijding van specifieke kosten. Voorbeelden zijn de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. Deze heffingen mogen niet meer dan kostendekkend zijn.

- *Rechten, ook wel retributies genoemd*

Rechten zijn betalingen die de overheid vordert voor een individueel bewezen dienst. Bij een retributie is een direct aanwijsbare contraprestatie van de overheid van belang. Deze contraprestatie kan bestaan uit een product of dienst.

Retributies kunnen worden onderscheiden in

- Gebruiksrechten: worden aan de overheid betaald voor het gebruik van publieke voorzieningen, zoals de haven (havengeld/liggeld) of de markt (marktgeden). Deze rechten worden verdeeld over degenen die van de voorziening in kwestie gebruik maken.
- Genotsrechten (waaronder leges): vergoedingen die de individuele burger aan de overheid betaalt voor het profijt ('genot') dat hij van bepaalde feiten van de overheid heeft.
- Vermakelijkhedenrechten: worden geheven voor het gebruik van bijzondere gemeentelijke voorzieningen of toezicht³.

- *Tarieven*

Onder tarieven wordt verstaan retributies, leges, rechten (kadastraal) of andere termen, die gebruikt worden voor betalingen, die belastingplichtigen op grond van een publiekrechtelijk voorschrift verschuldigd zijn voor werkzaamheden of diensten vanwege een zelfstandig bestuursorgaan.

Kostendekkendheid in Gemeentewet

Bestemmingsheffingen en retributies zijn bedoeld om met inkomsten uit belastingheffing bepaalde gemeenteactiviteiten te bekostigen. De Gemeentewet⁴ verbiedt dat met deze specifieke belastingen ook andere activiteiten worden gefinancierd. De opbrengsten mogen hooguit kostendekkend zijn. Daarom spreekt men van kostendekkende tarieven. Als de opbrengsten niet kostendekkend zijn, zullen de lasten uit andere inkomsten worden betaald, bijvoorbeeld uit inkomsten uit andere belastingen. Dan betalen alle belastingplichtigen mee, niet alleen de veroorzaker van de kosten. De belangrijkste retributies zijn de leges. Retributies mogen niet meer dan kostendekkend zijn.

³ De gemeente Beverwijk heeft een Verordening vermakelijkhedenretributie 2020 waarin staat wat de gemeente onder vermakelijkheid verstaat.

⁴ Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd
artikel 216 van de Gemeentewet
artikel 229 van de Gemeentewet
artikel 2, tweede lid, van de Paspoortwet
artikel 7 van de Paspoortwet

Kostendekkendheid in Besluit begroten en verantwoorden⁵

In het BBV is er sinds 2016 aandacht voor de kostendekkendheid van heffingen.

In artikel 10, onderdeel c wordt na «diverse heffingen» een zinsdeel ingevoegd, luidende: , waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe bij de berekening van tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd dat de geraamde baten de ter zake geraamde lasten niet overschrijden, wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd.

3. In Beverwijk

Inkomsten Beverwijk

Onderstaande afbeelding geeft inzicht in de inkomsten per inwoner van Beverwijk, vergeleken met de inkomsten per inwoner in Noord-Holland.

Onderwerp	Beverwijk	Noord-Holland
Gemeentefonds	1.638	1.821
Inkomensregelingen	355	376
Rijk - Ov	33	50
OZB	221	226
Riool en afval	217	236
Vergunningen & leges	53	167
Ov. inkomsten	411	958

Afkomstig van "waarstaatjegemeente.nl: datum 7 april 2020"

Inkomsten uit OZB, riool en afval en vergunningen en leges zijn deel beïnvloedbaar door de gemeenteraad. Ieder jaar stelt de gemeenteraad in november de belastingverordeningen vast.

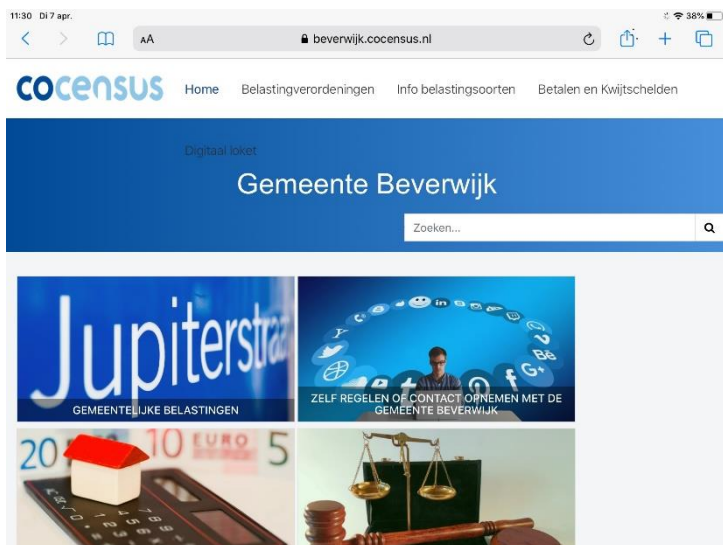
Lokale lastenmeter

Op <https://beverwijk.cocensus.nl/> staat de "lokale lastenmeter". Daarmee kan heel eenvoudig worden vergeleken wat een inwoner kwijt is aan lokale heffingen. In de lokale lastenmeter is opgenomen of iemand huur of koophuis heeft, het aantal bewoners (van invloed op de afvalstoffenheffing), het waterverbruik, hondenbezit, aantal parkeervergunningen. De lasten kunnen reëel vergeleken worden met verschillenden steden in Nederland, het gemiddelde in Nederland maar ook heel concreet met Velsen, Heemskerk, en Zaanstad. Beverwijk scoort gemiddeld, maar de afvalstoffenheffing is laag vergeleken met het gemiddelde in Nederland (€ 50,- lager).

Belastinginning

Cocensus int de belastingen voor Beverwijk. Op <https://beverwijk.cocensus.nl/> staat alle informatie over de gemeentelijke belastingen, waaronder de belastingverordeningen.

⁵ Besluit van 5 maart 2016, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met de invoering van een aantal wijzigingen die bijdragen aan de interne sturing door provinciale staten en de raad alsmede aan een betere vergelijkbaarheid tussen provincies en tussen gemeenten



Regelgeving en beleid in Beverwijk

Financiële verordening 2018⁶

Iedere gemeente heeft een financiële verordening.

Artikel 212 van de Gemeentewet: De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

In artikel 13 van de Financiële verordening 2018 is bepaald hoe de kostprijsberekening voor heffingen tot stand komt

Artikel 15 zegt: het college doet de raad jaarlijks een voorstel voor de vaststelling van de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor de belastingen, de rioolheffingen, de afvalstoffenheffing en andere gemeentelijke heffingen.

En in artikel 17 wordt uitgelegd wat aan de kosten van lokale heffingen toegerekend mag worden.

Belastingverordeningen

Jaarlijks worden de gemeentelijke belastingverordeningen geactualiseerd en vastgesteld oor de gemeenteraad. De belastingverordeningen 2020 vloeien voort uit de Voorjaarsnota 2019, de Programmabegroting 2020 en het coalitieakkoord. In de belastingverordeningen staat wie belasting moet betalen, waarom en waarvoor en hoeveel. Beverwijk heeft de volgende belastingverordeningen:

- Verordening onroerende-zaakbelastingen 2020
- Verordening afvalstoffenheffing 2020
- Verordening rioolheffing 2020
- Verordening hondenbelasting 2020
- Verordening precariobelasting 2020
- Verordening parkeerbelastingen 2020
- Verordening toeristenbelasting 2020
- Verordening zeehavengelden 2020

6

https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Beverwijk/CVDR490285/CVDR490285_1.html

- Verordening binnenhavengelden 2020
- Verordening grafrechten 2020
- Eerste verordening tot wijzigen van de legesverordening 2020
- Legesverordening 2020
- Verordening marktgelden 2020
- Verordening gemaklijkhedenretributie 2020
- Verordening belastingen op roerende woon- en bedrijfsruimten 2020
- Besluit Kwijtscheldingsregels 2020.

In het raadsvoorstel bij de belastingverordeningen wordt uitgelegd wat de wijzigingen zijn ten opzicht van het jaar daarvoor.

De beleidsuitgangspunten voor de belastingverordeningen is altijd nationale wetgeving en / of lokaal beleid, vastgesteld door de gemeenteraad.

Beleid lokale heffingen in de Programmabegroting 2020

De paragraaf lokale heffingen dient op grond van de wettelijke voorschriften ten minste te bevatten:

- het beleid voor de lokale heffingen;
- een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid;
- de geraamde inkomsten;
- een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen waarin inzichtelijk wordt gemaakt dat de geraamde baten de geraamde lasten niet overschrijden, wat de beleidsuitgangspunten zijn voor de ramingen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd;
- een aanduiding van de lokale lastendruk.

In de paragraaf lokale heffingen van de Programmabegroting 2020 zijn bovengenoemde voorschriften uitgewerkt. Hieronder is het beleidskader en het kwijtscheldingsbeleid uit de programmabegroting overgenomen. Dit is het beleid van de gemeente in 2020.

Beleidskader

- De gemeentelijke lastendruk voor bewoners en bedrijven op of onder het landelijk gemiddelde houden.
- Lokale belastingen worden in principe verhoogd met niet meer dan de index.
- De tarieven voor de meeste gemeentelijke heffingen worden, voor zover dat mogelijk en wettelijk is toegestaan, jaarlijks geïndexeerd.
- De tarieven van de afvalstoffenheffing, rioolheffing, parkeerbelastingen en bepaalde leges vallen buiten de standaard indexeringssystematiek.
- De tarieven voor hondenbelasting en toeristenbelasting zijn bij eerdere besluitvorming voor 5 jaar vastgesteld (2016-2020).
- De gemeentelijke belastingverordeningen worden jaarlijks geactualiseerd en door de raad behandeld in november en december. In het voorstel van de belastingverordeningen 2020 staat een toelichting op de belastingen en heffingen.

Kwijtscheldingsbeleid

- Op grond van de Invorderingswet 1990 en het kwijtscheldingsbeleid kan een belastingschuldige die niet in staat is een belastingaanslag geheel of gedeeltelijk te betalen, kwijtschelding aanvragen.
- Bij Ministeriële regeling worden inkomensnormen vastgesteld, welke van toepassing zijn voor de eventuele toekenning van kwijtscheldingsaanvragen.
- Het gemeentelijk beleid is gebaseerd op de normen en richtlijnen van het Rijk. Kwijtschelding is mogelijk voor aanslagen rioolheffing, afvalstoffenheffing en hondenbelasting (alleen voor de eerste hond). De gehanteerde kwijtscheldingsnorm is 100%.

De onderbouwing van heffingen en de kostendekkendheid

In de financiële verordening staat dat een *extracomptabel* stelsel⁷ van kostentoerekening gehanteerd. Dit betekent dat voor het bepalen van de kostprijs van rechten en heffingen de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen en reserves voor de financiering van de in gebruik zijnde activa betrokken zijn.

Kostendekkendheid: de overheadkosten⁸

Overhead is gedefinieerd als 'alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van het primaire proces'. Om inzichtelijk te maken waar de overhead uit bestaat, is deze verdeeld in de volgende onderdelen:

Overhead (x € 1.000)	2020	2021	2022	2023
1. Personeel	6.901,5	6.901,5	6.901,5	6.901,5
2. ICT	1.048,6	957,7	962,0	931,2
3. Huisvesting en Facilitair	2.117,4	2.075,8	2.034,1	1.757,4
4. Uitbestede diensten	1.278,8	1.321,7	1.340,6	1.340,6
5. Doorbelasting naar grexen	-75,7	-66,3	-65,8	-65,8
Totaal	11.270,6	11.190,3	11.172,3	10.864,9

Er is besloten om de overhead die wordt toegerekend aan heffingen en belastingen te bepalen op een vast percentage: overhead is 49% van de totale personeelslasten⁹. Het overheadpercentage van 49% wordt 2 jaarlijks getoetst en zo nodig bijgesteld, namelijk bij het opstellen van de begroting en jaarrekening.

Voor vijf belastingen geldt dat er meer komt kijken bij het bepalen van de hoogte van het tarief. Uit de opbrengst van de rioolheffing betaalt de gemeente de kosten voor het onderhoud van de gemeentelijke voorzieningen voor de afvoer en het beheer van afvalwater, hemelwater en grondwater. Voor de afvalstoffenheffing wordt het afval ingezameld en verwerkt.

Kostendekkendheid: overheadkosten en overige kosten

In de programmabegroting is de onderbouwing voor de volgende heffingen uitgewerkt:

- Afvalstoffenheffing;
- Rioolheffing;
- Grafrechten;
- Marktgeden;
- Havengelden.

⁷ Extracomptabel: maakt geen deel uit van de boekhouding maar is wel financieel gerelateerd.

⁸ staan in de Programmabegroting 2020 op pagina 12.

⁹ In programmabegroting onder kostenopbouw lokale heffingen.

De kostendeckendheid is:

Heffing	Overhead	Totale kosten	Opbrengst	Dekkingspercentage
Afvalstoffenheffing	37.000	6.154.000	4.838.000	79 %
Rioolheffing	233.000	4.404.000	4.142.000	94 %
Grafrechten	160.000	670.000	536.000	80 %
Marktgeden	5.000	76.000	74.000	97 %
Havengelden	49.000	548.000	536.000	98%

Bron: Programmabegroting 2020

Reisdocumenten als uitzondering

De kosten voor een paspoort staan in hoofdstuk 2 van de legesverordening 2020. De gemeente is niet vrij om de hoogte van de tarieven zelf te bepalen. De maximumtarieven zijn vastgesteld door het rijk.

Reisdocumenten voor Nederlanders wonend in Nederland

Document	Aanvrager jonger dan 18 jaar	Aanvrager 18 jaar of ouder
Nederlands paspoort	€ 55,37	€ 73,23
Nederlandse identiteitskaart	€ 30,73	€ 58,31

Reisdocumenten voor Nederlanders wonend in Beverwijk

Document	Aanvrager jonger dan 18 jaar	Aanvrager 18 jaar of ouder
Nederlands paspoort	€ 55,35	€ 73,20
Nederlandse identiteitskaart	€ 30,70	€ 58,30