

Onderwerp Tarieven

Steller P. Wiggers

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 76 71 Bijlage(n) 2

Ons kenmerk BD 13.3714185

Datum **6 JUN 2013** Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Met deze brief informeren wij u over onderwerpen die van belang zijn voor de totstandkoming en hoogte van de tarieven voor 2014 en 2015 en het tarievenbeleid. Allereerst zullen we ingaan op de huidige werkwijze en de ontwikkelingen van de afgelopen jaren. Vervolgens willen we met u delen welke huidige ontwikkelingen van invloed kunnen zijn op de hoogte van de tarieven en het tarievenbeleid. We besluiten met een toelichting op het vervolg.

Huidige werkwijze en ontwikkelingen afgelopen jaren

Algemeen uitgangspunt is dat de klant (voor ons: burgers, bedrijven en instellingen) een volledig kostendekkend tarief voor onze producten en diensten betaalt. Op dit uitgangspunt kan in de volgende gevallen een uitzondering worden gemaakt:

- indien de toegankelijkheid tot een voorziening of marktwerking daartoe aanleiding geeft, kan een nader te bepalen lager tarief worden vastgesteld;
- indien het handhaven van de openbare orde en veiligheid dat wenselijk maakt, kan een nader te bepalen lager tarief worden vastgesteld;
- bij privaatrechtelijke commerciële tarieven is een risico- en winsttoeslag toegestaan.

In bijlage I beschrijven wij kort het beleid van de gemeente Groningen op het gebied van de tarieven. Daarin wordt tevens verwezen naar de "Handreiking kostentoerekening leges en tarieven" van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze richtlijnen passen wij toe. De VNG heeft daarnaast het "Model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunningen" uitgewerkt. Toepassing van dit model bij de tariefvoorstellen kan een bijdrage leveren aan de transparantie van de tarieven van de gemeente Groningen. Dit model passen wij nog niet toe, maar betrekken wij wel bij nieuwe ontwikkelingen. De

modellen van de VNG zijn te vinden op de website van de VNG onder het kopje 'Belastingen'. De handreiking kostentoe rekening is onder die naam te vinden op de site van de Rijksoverheid.

In onze Financiële Verordening is geregeld dat wij u eens in de vier jaar een nota aanbieden met de resultaten van een onderzoek naar de kostendekking van de tarieven en de uitgangspunten van het tarievenbeleid. Dit vierjarige onderzoek vinden wij belangrijk omdat we dan onderbouwd kunnen toetsen of de wijze van kostentoe rekening en tariefbepaling nog actueel is en of aanpassingen noodzakelijk zijn. Het laatste onderzoek dateert van begin 2010 en is uitgevoerd door Deloitte. Over de resultaten van dit onderzoek hebben wij u geïnformeerd in onze brief van 25 februari 2010 (GR10.2188390). Het rapport is als bijlage bijgevoegd.

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek van vier jaar geleden is dat de kostentoe rekening rechtmatig is. Er worden geen kostenposten toegerekend die niet toegerekend mogen worden en de wettelijke norm van honderd procent kostendekking wordt niet overschreden. Deloitte heeft destijds een aantal aanbevelingen gedaan om de kostentoe rekening te verbeteren. Enkele aanbevelingen zijn door ons college grotendeels overgenomen en ook geïmplementeerd, zoals de nieuwe indeling van de legesverordening en het onderzoek naar de rioolrechten.

Andere aanbevelingen uit het onderzoek hebben te maken met transparantie, inzichtelijkheid, aantoonbaarheid en integraliteit van de kostentoe rekening van de getarifeerde dienstverlening. Op deze punten zijn al wel stappen gezet, maar hier moeten we nog wel een belangrijke slag maken. Dit komt omdat het gaat om ingrijpende veranderingen. In 2011 heeft de gemeente Groningen met de implementatie van DaFinci een zeer belangrijke stap gezet. En onlangs heeft u van ons een brief ontvangen over de herinrichting van de begroting. Met het programma herinrichting begroting willen we in 2015 dit proces naar meer transparantie voltooien. Bij de herinrichting van de begroting in 2015 zal een concernbreed, en dus dienst overstijgend model voor de begroting worden ontwikkeld. Het proces van de herinrichting willen wij verder aangrijpen om de kostentoe rekening, zowel de systematiek als de administratievoering, te verbeteren conform de aanbevelingen van het rapport van Deloitte.

Effecten organisatie wijzigingen en bezuinigingen

Grote veranderingen zoals de invoering van het SSC en de Concernstaf zijn op dit moment in volle gang. Deze en andere ontwikkelingen, die ook tot efficiëntiewinsten moeten leiden binnen de gemeentelijke organisatie, zullen naar verwachting effect hebben op de hoogte van de tarieven.

In de bezuinigingsvoorstellen 2011-2014 zijn daarnaast ook andere voorstellen opgenomen die een kostenverlagend effect hebben op de gemeentelijke tarieven, zoals besparingen op inkoop en afschrijvingen. Dit

geldt tevens voor een deel van de bezuinigingsvoorstellen uit de voorjaarsbrief.

We hebben een eerste inschatting gemaakt van de besparingen op leges en heffingen als gevolg van organisatiewijzigingen en doorgevoerde bezuinigingen die in de tarieven van 2014 tot uiting zouden kunnen komen. De huidige raming van het totale bedrag aan besparingen in 2014 bedraagt naar schatting 10 miljoen euro. Naar schatting 7,5% van deze besparingen wordt toegerekend naar dienstverlening waaraan een tarief is gekoppeld en waarvoor een wet en/of uitgangspunt van kostendekkendheid geldt. Dit betekent dat in de tarieven ongeveer 750.000 Euro aan tariefsverlaging op begrotingsbasis zou kunnen worden doorgevoerd.

We merken hierbij op dat dit een schatting is met grote onzekerheden. Dit komt omdat ten tijde van het opstellen van de tarievennota in september 2013 de volledige impact van alle bij de schatting meegenomen wijzigingen nog niet duidelijk zullen zijn. Hierdoor kan de realisatie sterker afwijken dan in andere organisatorisch - en financieel-economisch meer stabiele jaren het geval is. Wanneer dit het geval is en de realisatie afwijkt, kan een correctie in 2015 noodzakelijk zijn. Dit gegeven druist in tegen het beleid om fluctuaties in de tarieven tegen te gaan.

De verlaging van het kostenniveau van de gemeente Groningen als geheel zal in grote mate afhankelijk zijn van het tempo waarin wij (personeel) bezuinigingen kunnen realiseren en de frictiekosten die hiermee gepaard gaan, kunnen dekken. De beheersing van het frictiebudget is één van de opgaven voor de gemeente Groningen de komende jaren.

Effecten van de herinrichting van de begroting

De herinrichting van de begroting zal in 2015 gaan leiden tot één centrale kostenverdeelsystematiek. Deze centralisatie zal op zich niet tot efficiencywinsten (en daarmee lagere tarieven) leiden. Wel heeft de centralisatie mogelijke herverdeeeffecten tot gevolg. In de eerste helft van 2014 willen we u hierover informeren.

In het najaar willen wij starten met een nieuw onderzoek naar de kostendekkendheid van de tarieven. In de eerste helft van 2014 informeren wij u over de resultaten van dit onderzoek en de effecten op de tarieven. Daarmee voldoen we aan het voorschrift voor een vierjaarlijks tarievenonderzoek en kunnen we de resultaten van het onderzoek betrekken bij de herinrichting van de begroting en de tarievennota 2015.

Vervolg

Na de zomer en nog voor de vaststelling van de begroting 2014 willen wij graag met u in gesprek over de huidige uitgangspunten van het Groningse tarievenbeleid en uw wensen voor het begrotingsjaar 2014. Hierbij zullen we naast leges en heffingen ook de precariobelasting betrekken. We zullen u daartoe een overzicht geven van de effecten van de verdeling van de geschatte besparing voor de verschillende tarieven. Wij zullen ons daarbij baseren op het tarievenbeleid en de huidige kostenverdeelsystematiek. Bij de behandeling na de zomer gaan we graag aan de hand van het nog te leveren overzicht met u in gesprek over de (on)mogelijkheden van besparingen als gevolg van aanpassingen in werkwijze en/of beleid ten aanzien van tarieven in 2014 en de wens van de raad om het in 2014 verwachte voordeel in te zetten voor verlaging van de tarieven.

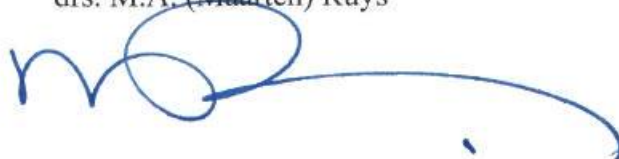
In de eerste helft van 2014 willen wij u informeren over de mogelijke gevolgen voor de tarieven van de herinrichting van de begroting in 2015 en willen wij graag met u in gesprek over de uitgangspunten en criteria voor het tarievenbeleid voor de periode vanaf 2015.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Rehwinkel - C.B.', written in a cursive style.

de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ruys', written in a cursive style.

Bijlage I: Huidige werkwijze tarieven en kostentoerekening

Inleiding

In deze bijlage treft u een korte opsomming van het beleid van de gemeente Groningen op het gebied van tarieven en kostentoerekening. Het ministerie van binnenlandse zaken heeft diverse richtlijnen en circulaire's opgesteld, zoals de "Handreiking kostentoerekening leges en tarieven". Bij het bepalen van de tarieven binnen de gemeente Groningen worden deze richtlijnen toegepast. Ook het VNG heeft een "Model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunningen". Daarmee kan de transparantie van de kostentoerekening worden bevorderd. De modellen van de VNG zijn te vinden op de website van de VNG onder het kopje 'Belastingen'. De handreiking kostentoerekening is onder die naam te vinden op de site van de Rijksoverheid.

Huidige werkwijze

Bij de gemeentelijke tarieven maken we onderscheid tussen publiekrechtelijke- en privaatrechtelijke heffingen. Algemeen uitgangspunt is dat de gebruikers een volledig kostendekkend tarief voor onze producten en diensten betalen. Op dit uitgangspunt kan in de volgende gevallen een uitzondering worden gemaakt:

- indien de toegankelijkheid tot een voorziening of marktwerking daartoe aanleiding geeft, kan een nader te bepalen lager tarief worden vastgesteld;
- indien het handhaven van de openbare orde en veiligheid dat wenselijk maakt, kan een nader te bepalen lager tarief worden vastgesteld;
- bij privaatrechtelijke commerciële tarieven is een risico- en winsttoeslag toegestaan.

De afvalstoffenheffing, de rioolrechten, de begrafenisrechten en de legesburgerzaken zijn voorbeelden van publiekrechtelijke heffingen. Daarvoor geldt de wettelijke norm van maximaal 100% kostendekkendheid. Daarnaast stelt het rijk jaarlijks maximum tarieven vast voor diverse leges, bijvoorbeeld voor paspoorten en rijbewijzen.

Eens in de vier jaar bepaalt uw raad de gewenste mate van kostendekkendheid van de gemeentelijke tarieven en jaarlijks stelt u de tarievennota vast waarin de publiekrechtelijke tarieven voor het volgende begrotingsjaar zijn aangegeven.

Onder de privaatrechtelijke heffingen vallen de overige algemene en commerciële tarieven van de gemeente, zoals de tarieven bij de zwembaden en andere sportvoorzieningen, de voorstellingen bij de Stadsschouwburg /Oosterpoort, de privaatrechtelijke parkeertarieven en inzamelen bedrijfsafval.

Ook voor deze tarieven bepaalt uw raad eens per vier jaar de gewenste mate van kostendekkendheid. Algemeen uitgangspunt daarbij is volledige kostendekking. Deze tarieven worden door ons college vastgesteld binnen de door uw raad aangegeven kaders. In de begroting en de jaarlijkse tarievennota geven wij u inzicht in de mate van kostendekkendheid van deze tarieven.

Onder de publiekrechtelijke inkomsten vallen ook de algemene belastingen, zoals de OZB, de hondenbelasting en de logiesbelasting. De belastingtarieven worden jaarlijks vastgesteld door uw raad. De inkomsten uit belastingen zijn vrij besteedbaar voor de gemeente en er is geen wettelijke norm voor de kostendekkendheid van de belastingen.

Bij de berekening van de kosten gaan wij conform de richtlijnen uit van een integrale kostprijs. Daaronder vallen de directe kosten, zoals de directe uren die worden besteed aan het afgeven van een document, een vergunning of een dienstverlening én de overhead kosten. Tot nu toe worden deze berekeningen per dienst gemaakt.

Bij enkele heffingen zoals de afvalstoffenheffing en de rioolrechten wordt jaarlijks een kostendoorrekening gemaakt en worden op basis daarvan de tarieven kostendekkend vastgesteld. Dit gebeurt op begrotingsbasis. Door interne- en/of externe factoren kan de realisatie afwijken. Realisatie-verschillen worden verrekend met de egalisatiereserves en betrokken bij de bepaling van het tarief in volgende jaren.

Voor sommige tarieven worden eens in de vier jaar de kosten en kostendekking doorgerekend en in de tussenliggende jaren de tarieven aangepast met de nominale ontwikkeling. Dit wordt voor deze tarieven alleen doorbroken wanneer wet- en regelgeving voor het betreffende tarief verandert, of wanneer er bijvoorbeeld een gemeentelijke beleidswijziging wordt vastgesteld door de raad.

Bijlage II: Rapportage onderzoek kostendekkendheid publiek- en privaatrechtelijke heffingen, rechten en tarieven

Rapport van 26 februari 2010 is apart bijgevoegd, exclusief bijlage II aangezien het oude cijfers betreft.

Deloitte Management Support B.V.
Laan Corpus den Hoorn 102-4
9728 JR Groningen
Postbus 980
9700 AZ Groningen

Tel: (088) 2882888
Fax: (088) 2889670
www.deloitte.nl

Rapportage onderzoek kostendekkendheid publiek- en privaatrechtelijke heffingen, rechten en tarieven

Bestemd voor het college van B&W van de
gemeente Groningen

26 februari 2010

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Begripsbepaling	3
1.2 Onderzoeksaanpak	4
1.3 Reikwijdte en strekking van de rapportage	4
2. Publiekrechtelijke heffingen en rechten	5
2.1 Kostendekkendheid van de heffingen en rechten	5
2.2 Toetsing van de geraamde opbrengsten aan de Handreiking	9
3. Privaatrechtelijke tarieven	15
3.1 Kostendekkendheid van de tarieven	15
3.2 Bevindingen	16
4. Conclusies en aanbevelingen	17
5. Tot slot	20
Bijlage I: Samenvatting wettelijk kader en actuele ontwikkelingen	21
Bijlage II: Financiële overzichten heffing/recht/tarief per dienst	25

1. Inleiding

De gemeente Groningen verricht periodiek onderzoek naar de kostendekkendheid van de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechten, heffingen en tarieven. De onderzoeken hebben voor het laatst in 2004 (publiekrechtelijk) en 2005 (privaatrechtelijk) plaatsgevonden. U heeft ons medio 2009 gevraagd de onderzoeken voor u uit te voeren en onze bevindingen aan u te rapporteren.

In deze inleiding lichten wij de belangrijkste begrippen, onze onderzoeksaanpak en de reikwijdte en strekking van onze rapportage toe. Het tweede en het derde hoofdstuk bevatten onze bevindingen, in hoofdstuk vier gaan wij in op de conclusies en aanbevelingen. De bijlagen bestaan uit een samenvatting van het juridisch kader voor ons onderzoek en cijfermatige overzichten van de door ons onderzochte tarieven.

1.1 Begripsbepaling

De eigen inkomsten van de gemeente kunnen worden onderscheiden in een publiekrechtelijk en een privaatrechtelijk deel.

Het publiekrechtelijke deel valt uiteen in:

- Belastingen: hieronder vallen onder meer de onroerende zaakbelasting, hondenbelasting, toeristenbelasting, parkeerbelastingen en precariobelasting. Deze opbrengsten zijn vrij besteedbaar, hiervoor geldt geen kostendekkendheids criterium. De belastingen vallen daarmee buiten de scope van het onderzoek.
- Rechten/heffingen: hieronder vallen onder meer de afvalstoffenheffing, rioolrechten, begrafenisrechten en leges. Deze opbrengsten zijn niet vrij besteedbaar. Bij de rechten geldt de wettelijke norm van maximaal 100% procent kostendekkendheid.

Voor de bepaling van de kostendekkendheid van de publiekrechtelijke rechten en heffingen is de door Deloitte in opdracht van het Ministerie van BZK opgestelde "Handreiking kostentoerekening leges en tarieven" (hierna te noemen: Handreiking) van toepassing. In de Handreiking zijn de mogelijkheden van en beperkingen aan het toerekenen van kosten aan rechten en heffingen opgenomen. De Handreiking is opgesteld in 2007 en wordt begin 2010 geactualiseerd.

Onder privaatrechtelijke tarieven vallen alle tarieven die niet zijn vastgelegd in een leges- of belastingverordening. Bij privaatrechtelijke tarieven is een kostendekkendheid van meer dan 100% wel toegestaan. Binnen de gemeente Groningen wordt onderscheid gemaakt in:

- Algemene tarieven: vooraf bepaalde tarieven die gelden voor iedere afnemer.
- Commerciële tarieven: tarieven waarbij de gemeente als marktpartij in een concurrerende omgeving opereert.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is gebaseerd op de primitieve begroting 2009 en onderliggende specificaties. Per heffing, recht, tarief en/of verordening hebben wij de bijbehorende kosten en opbrengsten geïnventariseerd. Deze inventarisatie heeft in samenwerking en afstemming met de betrokken Diensten plaatsgevonden.

De kosten en opbrengsten per heffing, recht, tarief en/of verordening, zoals opgenomen in de primitieve begroting 2009, hebben wij getoetst aan de Handreiking. Daarbij hebben wij onderzocht of kosten terecht worden verhaald, danwel of er mogelijkheden zijn meer kosten te verhalen/de opbrengsten te verhogen.

Onze bevindingen, die tot stand zijn gekomen in nauwe samenwerking met fiscaal-juristen van Deloitte Belastingadviseurs B.V., hebben wij voor hoor- en wederhoor aan de Diensten voorgelegd.

Het onderzoek heeft geresulteerd in:

- een overzicht van de kostendekkendheid per recht, heffing, tarief en/of verordening;
- bevindingen ten aanzien van de wijze van kostentoe rekening;
- aanbevelingen voor een transparante onderbouwing van de geraamde opbrengsten.

1.3 Reikwijdte en strekking van de rapportage

Deze rapportage heeft betrekking op de publiek- en privaatrechtelijke heffingen, rechten en tarieven van de gemeente Groningen. Wij hebben ons daarbij gebaseerd op door de gemeente verstrekte gegevens. Op deze gegevens is door Deloitte geen accountantscontrole toegepast, terwijl tevens geen beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Dit houdt in dat Deloitte Management Support B.V. geen zekerheid geeft over de getrouwheid van de informatie die aan deze rapportage ten grondslag ligt. Ook hebben wij niet gecontroleerd in hoeverre eventuele verleende of ontvangen subsidies of bijdragen van derden al dan niet ten onrechte zijn toegerekend aan de verschillende heffingen.

Wij wijzen u erop dat deze rapportage uitsluitend voor u bestemd is en niet (geheel of gedeeltelijk) aan derden mag worden verstrekt zonder onze uitdrukkelijke toestemming vooraf.

De besluitvorming over en verantwoordelijkheid voor beheers- en beleidsbevoegdheden blijven te allen tijde voorbehouden aan de gemeente Groningen. U vrijwaart Deloitte voor alle aanspraken van derden die voortvloeien uit of verband houden met de in het kader van deze opdracht verrichte werkzaamheden.

2. Publiekrechtelijke heffingen en rechten

Het kabinet is van mening dat bij rechten, heffingen en tarieven door of vanwege overheidsorganen, betalende partijen duidelijk inzicht moeten hebben in de wijze waarop de prijzen worden bepaald. Ook heeft het kabinet uitgesproken dat het hecht aan het profijtbeginsel en het kostenveroorzakersbeginsel bij de beantwoording van de vraag wie de kosten van de behandeling van een vergunningsaanvraag moet dragen. Daarom heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken in 2007 de Handreiking aangeboden aan de Tweede Kamer. De consequentie is dat een gemeente het risico loopt dat de belastingrechter bij een beroepsprocedure de belastingverordening, de tarieven en de aanslagen geheel of gedeeltelijk onverbindend verklaart als:

- de toerekening van kosten niet transparant is;
- er kosten worden verhaald die op een andere wijze moeten worden gedekt;
- de relevante baten de kosten overtreffen.

2.1 Kostendekkendheid van de heffingen en rechten

De opbrengsten van de publiekrechtelijke heffingen en rechten vinden hun oorsprong in gemeentelijke verordeningen, die door de gemeenteraad worden vastgesteld. In de verordeningen zijn de tarieven en heffingsgrondslagen bepaald.

Vanuit juridisch oogpunt is de kostendekkendheid per verordening van belang. Het uitgangspunt is dat de kostendekkendheid per verordening niet hoger mag zijn dan 100%. De kostendekkendheid wordt bepaald door een vergelijking van de relevante kosten en opbrengsten per verordening. Bijlage I bevat een samenvatting van de regels ten aanzien van kostentoe rekening, op grond van de Handreiking.

De hiernavolgende tabel geeft inzicht in de kostendekkendheid van de publiekrechtelijke heffingen en rechten per verordening op basis van begroting 2009. De tabel is, voor zover betrekking hebbend op de legesverordening, ingedeeld op basis van het nieuwe VNG-model 2010. De nieuwe indeling is mede het gevolg van de invoering van de Europese dienstenrichtlijn en de omgevingsvergunning/Wabo, die naar verwachting in de loop van 2010 in werking treedt. Een belangrijke consequentie is dat de mogelijkheden tot kruissubsidiëring (zie bijlage I) zijn beperkt. De kostendekkendheid van de legesverordening wordt niet meer bepaald op het niveau van de totale verordening, maar (in hoofdlijnen) op het niveau van de volgende soorten clusters van dienstverlening:

1. Algemene dienstverlening.
2. Dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving/omgevingsvergunning/Wabo.
3. Dienstverlening vallend onder de Europese dienstenrichtlijn: hierbij wordt de kostendekkendheid niet bepaald op clusterniveau, maar op het niveau van samenhangende diensten binnen het cluster.

Blad 6/25
26 februari 2010
DMS-2602-MP/ma

Legesoort	Tarief criterium kostendekkendheid	Legesverordening, van toepassing dan art. vermeld	Product	Opbrengsten primitieve begroting (x € 1000)	Toerekening kosten gemeente (x € 1000)	Dekkingspercentage gemeente
1	2	3	4	5	6	7
Legesverordening indeling volgens model 2010						
Titel 1. Algemene dienstverlening						
I. Afgifte gerelateerd met wettelijk maximum:						
a. Reisdocumenten	Deels kosteloos en wet. max	4.3	1.03	1.012	1.299	78%
b. Overige documenten/VOG		4.4/4.5	1.03	55	147	37%
c. Inlichtingen/afschriften BS		4.2	1.03	97	191	51%
Totaal afgifte gerelateerde leges en wettelijk maximum				1.164	1.637	71%
II. Afgifte gerelateerd zonder wettelijk maximum:						
a. Huwelijksvoitrekkingen	Deels kosteloos	4.1	1.03	175	159	110%
b. Inlichtingen/afschriften GBA		4.2	1.03	200	374	53%
c. Rijbewijzen		4.6	1.03	972	623	156%
Totaal afgifte gerelateerde leges zonder wettelijk maximum				1.347	1.156	117%
Totaal afgifte gerelateerde leges				2.511	2.793	90%
Naturalisaties		4.7	1.03	20	90	22%
Leges Leegstandwet		5.17	7.04	14	14	100%
Instemmingsbesluit Telecommunicatieverordening en Graafverordening	100%	5.14/5.15	7.13	150	296	51%
Toegangspasje ondergrondse container		7.7	5.01	67	80	84%
Leges APV - Winkeltijdenwet		3.6	7.19	7	7	100%
Leges APV - Verkeer	Beperkt	3.3	7.19	39	238	16%
Totaal Algemene dienstverlening				2.808	3.518	80%
Titel 2 Dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving/omgevingsvergunning						
Bouwleges						
Leges Bouw- en aanlegvergunningen		5.2/5.3	7.04	7.097	7.097	
Leges Sloopvergunningen		5.6	7.04	16	16	
Leges Lichtreclame		5.9	7.04	4	4	
Totaal Bouwleges				7.117	7.117	100%
Kapvergunningen	Gratis		7.19		175	-
Totaal Dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving/omgevingsvergunning				7.117	7.292	98%
Titel 3 Dienstverlening vallend onder Europese dienstenrichtlijn						
Hoofdstuk 1 Horeca en Hoofdstuk 3 Prostitutie						
Leges APV - Drank, Horeca en Prostitutie	Max. tarief	3.1/3.2	7.19	192	607	32%
Hoofdstuk 2 Organiseren evenementen of markten						
Diversen (muziek, vent, bingo en collectievergunningen)	Beperkt	3.1.2/3.1.7	5.06	3	18	17%
Evenementen (kermis)	Beperkt		5.06	300	318	94%
Hoofdstuk 5 Leefmilieuverordening						
Inzage milieudossier		7.5	5.07	2	4	50%
Totaal Dienstverlening vallend onder Europese dienstenrichtlijn				497	947	52%
Totaal Legesverordening				10.422	11.757	89%
Overige:						
Inzameling huishoudelijk afval	100%		5.01	25.092	25.092	100%
Reinigingsrecht	100%		5.01	143	181	79%
Marktwezen	100%		5.05	677	684	99%
Rioolrechten	100%		7.16	12.653	12.647	100%
Havengelden	100%		7.20	127	127	100%
Begraafrechten	100%		7.21	1.615	2.385	68%
Totaal publiekrechtelijk				50.729	52.873	96%

Leeswijzer tabel:

De tabel is gesplitst naar de legesverordening en de overige verordeningen waarin publiekrechtelijke tarieven zijn opgenomen. In de tabel bevatten de kolommen 2 tot en met 7 de wettelijke of gemeentelijke criteria inzake de kostendekkendheid, de relevante artikelen uit de legesverordening, de productnummers, de kosten en opbrengsten per legessoort, alsmede het dekkingspercentage op basis van de begroting 2009. In bijlage 2 is deze tabel per productnummer uitgewerkt.

2.1.1 Algemene bevindingen

Op het niveau van de legesverordening, alsmede de overige verordeningen, blijft de totale kostendekking binnen de maximaal toegestane 100%. De legesverordening kent een kostendekking van 89%. In totaliteit bedraagt de kostendekkendheid van de publiekrechtelijke leges 96%. Deze cijfers zijn gebaseerd op de begroting 2009.

In de tabel is tevens te zien dat de nieuwe clusterindeling op clusterniveau niet tot kostendekkingspercentages van meer dan 100% leidt.

Het algemene gemeentelijke beleidsuitgangspunt van 100% kostendekking wordt niet op alle punten gerealiseerd. Hierbij spelen gemeentelijke beleidskeuzes en beperkingen van het Rijk inzake de tarieven een belangrijke rol (zie paragraaf 2.1.2).

2.1.2 Invloed van gemeentelijk en rijksbeleid op de opbrengsten

Het algemene uitgangspunt van de gemeente is een kostendekkendheid van 100%. Voor een aantal heffingen en rechten geldt dat de gemeente specifieke beleidskeuzes heeft gemaakt, waardoor de opbrengsten worden beperkt en 100% kostendekkendheid niet wordt gerealiseerd. Daarnaast heeft het Rijk maximumtarieven voor een aantal diensten vastgesteld, waardoor de opbrengsten worden beperkt. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen toegelicht.

Reisdocumenten

In de legesverordening (4.3.10) is aangegeven dat indien het reisdocument wordt afgegeven in een door het college van burgemeester en wethouders aangewezen en tijdig vooraf bekendgemaakte periode, de leges worden verminderd met € 4,50. Hiertegenover staat geen kostenbesparing, maar dit beleid is erop gericht dat de dienstverlening gespreid kan plaatsvinden, ter bevordering van de dienstverlening aan de burger met als doelstelling kortere wachttijden voor de burger. Het gevolg van dit beleid is dat er lagere legesopbrengsten zijn voor paspoorten en Nederlands ID-kaarten van in totaal € 40.500.

Blad 8/25
26 februari 2010
DMS-2602-MP/ma

Rijbewijzen

Minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat en staatssecretaris Bijleveld van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben overeenstemming bereikt over het vaststellen van een maximumtarief voor een rijbewijs. Om te komen tot een passend tarief wordt een onderzoek ingesteld. De verwachte inwerkingtreding van het maximumtarief is het jaar 2010. Als risico voor de invoering van het maximumtarief wordt uitgegaan van € 350.000. De ontwikkelingen op dit gebied worden gevolgd en middels voortgangsrapportages van DIA gemeld aan het college.

Instemmingsbesluit Telecommunicatieverordening en graafwerkzaamheden

Het betreft hierbij enerzijds de instemmingsbesluiten (aanleg kabels en leidingen) en anderzijds de herstraattarieven. Herstraattarieven worden vooral in rekening gebracht voor de schade aan de openbare ruimte als gevolg van graafwerkzaamheden.

De administratieve handelingen voor het verlenen van een instemmingsbesluit en de eerste controle worden via leges verhaald. De totale begrote kosten hiervan bedragen circa € 145.000, de inkomsten € 115.000 (kostendekkendheid 79%).

Bij de jaarlijkse vaststelling van de tarieven wordt door de gemeente rekening gehouden met de richtlijnen van de VNG inzake deze verordening.

Pasje ondergrondse container

In 2008 zijn 9.370 pasjes verstrekt, waarvan 4.917 gratis zijn verstrekt. Het gratis verstrekken vindt plaats bij gerealiseerde nieuwbouwwijken en/of niet-verwijtbaar defecte pasjes. De inkomstenderving als gevolg van dit beleid lijkt ca. € 74.000 (4.917 x tarief van € 15,00) te bedragen. Dit wordt echter grotendeels gecompenseerd door de opbrengsten van de betaalde pasjes. Het "verlies" op de pasjes bedraagt per saldo € 13.000.

Kapvergunningen

Voor het in behandeling nemen en verlenen van een kapvergunning vindt geen legesheffing plaats. Dit beleidsuitgangspunt heeft tot gevolg dat een bedrag van € 175.000 niet wordt verhaald.

Evenementen.

De tarieven voor muziek-, vent- en bingovergunningen worden door de gemeente in verband met openbaar belang laag gehouden. De kosten bedragen circa € 14.000 en de opbrengst is ongeveer € 2.500. Verder is voor het verstrekken van collectevergunningen geen tarief in rekening gebracht (kosten circa € 3.600). Per saldo wordt door dit beleid een bedrag van ongeveer € 15.000 niet verhaald.

Overigens vervallen per 2010 de leges voor ventvergunningen.

Reinigingsrecht

Hoewel het reinigingsrecht publiekrechtelijke inkomsten betreft, spelen bij de vaststelling van de tarieven voor het reinigingsrecht de marktomstandigheden een belangrijke rol. De gemeente ondervindt in haar activiteiten concurrentie van private partijen. De opbrengsten zijn in de afgelopen jaren substantieel afgenomen.

Begraafrechten

De tarieven alsmede de kostendekkendheid van begraafrechten worden jaarlijks bij het vaststellen van de begroting en de begraafrechtenverordening besproken door de gemeenteraad. De huidige kostendekking bedraagt 68%. De onderdekking wordt voornamelijk veroorzaakt door het ontbreken van bijdragen voor huur en onderhoud voor een aanzienlijk deel van de graven.

2.2 Toetsing van de geraamde opbrengsten aan de Handreiking

Op grond van de Handreiking hebben wij de geraamde kosten en opbrengsten getoetst aan drie onderling samenhangende criteria:

1. de toerekening van de kosten die verband houden met de opbrengsten is transparant (transparantiecriterium);
2. er worden geen kosten verhaald die op een andere wijze moeten worden gedekt (toerekeningscriterium);
3. de opbrengsten overtreffen de relevante kosten niet (kostendekkingscriterium).

De onderlinge samenhang tussen de drie criteria houdt in dat transparantie (criterium 1) vereist is om vast te kunnen stellen welke kosten worden verhaald (criterium 2). Vervolgens kunnen conclusies worden getrokken inzake de kostendekkendheid (criterium 3).

2.2.1 Transparantie

Ten aanzien van het transparantiecriterium hanteren wij als norm dat de onderbouwing van de geraamde opbrengsten op een heldere, eenduidige en efficiënte wijze inzichtelijk kan worden gemaakt. In deze norm wordt het begrip transparantie vanuit twee invalshoeken benaderd. In de eerste plaats vanuit de formele eis dat de onderbouwing van de opbrengsten kan worden aangetoond met een inventarisatie van de relevante begrote kosten. De andere invalshoek wordt gevormd door onze visie dat deze onderbouwing op efficiënte wijze tot stand zou moeten komen.

De transparantie zoals hier bedoeld, zou naar onze mening moeten worden geborgd in de opbouw van de gemeentelijke begroting. Hiermee doelen wij op een logische en eenduidige samenhang tussen de programmabegroting, de uitwerking daarvan in dienst- of productiebegrotingen, alsmede de daaraan ten grondslag liggende werkbegrotingen en specificaties. Deze samenhang dient niet alleen in boekwerken te bestaan, maar tevens te worden geborgd in de gemeentelijke administratie, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een begrotingsmodule.

Hierdoor kunnen op eenduidige en efficiënte wijze, zowel top down als bottom-up, verbanden worden gelegd tussen kosten en opbrengsten op programmaniveau tot en met het meest gedetailleerde (operationele) niveau.

De gemeente Groningen hanteert een dergelijk geïntegreerd systeem niet. Iedere dienst kent een eigen werkwijze ten aanzien van de begroting, wat nadelige gevolgen heeft voor de mate van transparantie (vanuit beide invalshoeken). De dienstbegrotingen en onderliggende specificaties bestaan voornamelijk uit complexe Excel-bestanden. De mogelijkheid tot het efficiënt leggen van verbanden tussen kosten en opbrengsten, zoals hierboven beschreven, wordt door deze werkwijze beperkt. Dit geldt met name voor dienstoverstijgende analyses. Deze analyses, alsmede de consolidatie van de begroting op concernniveau, vinden handmatig plaats. Daarnaast brengt het beheer van complexe Excel-bestanden de nodige risico's met zich mee in termen van kwaliteit en continuïteit. De huidige werkwijze brengt wel als voordeel mee dat er relatief eenvoudig maatwerk per Dienst kan worden gerealiseerd.

Voor de publiekrechtelijke heffingen en rechten zijn met name de werkwijzen van de DIA, de Milieudienst en ROEZ relevant. Naast de hierboven geschetste algemene opmerkingen hebben wij ten aanzien van deze Diensten vanuit het oogpunt van transparantie nog de volgende bevindingen:

DIA

De informatieverstrekking vanuit de DIA is efficiënt verlopen. De productenbegroting van de Dienst geeft inzicht in de kosten- en opbrengstesoorten per product. De onderliggende specificatie in Excel inzake de producten Burgerzaken sluit op de productenbegroting aan en bevat per product de relevante kosten en opbrengsten.

Milieudienst

Ten aanzien van de Milieudienst hebben wij in grote lijnen dezelfde bevindingen als bij de DIA, zij het dat de begroting van de Milieudienst op een aantal details iets minder transparant is. Informatie over de kosten en opbrengsten van de kleine leges (evenementen-, muziek- en ventvergunningen, etc.) kunnen slechts handmatig en op basis van inschattingen worden verstrekt.

Daarnaast is het ons opgevallen dat de doorbelasting van kosten vanuit de Milieudienst aan ROEZ ten behoeve de rioolrechten op twee manieren geschiedt. De kosten voor straatreiniging en kolkenzuigen worden deels gefactureerd aan ROEZ en worden deels fictief meegenomen in de rioolrechten. Wij zouden hier omwille van de transparantie eerder een eenduidige werkwijze verwachten.

ROEZ

Het onderzoek naar de kostendekkendheid van rechten en heffingen bij ROEZ heeft van onze kant veel handmatige aansluitingen vereist, waardoor onze werkzaamheden niet efficiënt konden verlopen. De begroting van deze Dienst kent een beperkte transparantie als het gaat om de beantwoording van de specifieke vragen die voortvloeien uit een kostendekkendheidsonderzoek.

Voor de onderbouwing van de geraamde kosten en opbrengsten maakt ROEZ gebruik van specificaties in afzonderlijke Excel-bestanden. Zo geven de specificaties van de bouwleges en de rioolrechten inzicht in de geraamde kosten en opbrengsten. De specificatie van de rioolrechten sluit aan op het GRP. De aansluiting met de begroting komt echter via omwegen tot stand.

De begroting van RO/EZ is gebaseerd op een Excel-bestand dat is opgesteld ten behoeve van de begroting 2006. In het bestand zijn de kosten en opbrengsten gespecificeerd per product. Sinds 2006 zijn de bedragen jaarlijks geïndexeerd. Wij vragen ons af of de actualiteit van de onderbouwing van de verhaalde kosten en opbrengsten door deze werkwijze voldoende wordt geborgd.

2.2.2 Kostentoe rekening

De Handreiking geeft inzicht in de kosten die aan rechten en heffingen mogen worden toegerekend, alsmede in de kosten die niet via rechten en heffingen mogen worden verhaald.

In onderstaande tabel hebben wij de toegestane en niet-toegestane kostentoe rekening op basis van de Handreiking weergegeven, alsmede onze bevindingen ten aanzien van deze punten.

<i>Soort kosten</i>	<i>Toegestaan?</i>	<i>Bevindingen</i>
Directe kosten (direct toegerekend aan producten)	Ja	In alle begrotingen zijn de geraamde directe kosten zichtbaar. Bij sommige producten is een handmatige splitsing noodzakelijk van directe kosten die samenhangen met rechten en heffingen en directe kosten die hier geen verband mee houden en dus buiten de bepaling van de kostendekkendheid moeten worden gelaten. In deze gevallen zou de transparantie verbeterd kunnen worden door de toepassing van afzonderlijke kostendragers voor de kosten die samenhangen met rechten en heffingen.
Overheadkosten (via kostenverdeling): a) personeelskosten; b) huisvestingskosten; c) specifieke automatiseringskosten; d) materiële kosten; e) management en ondersteuning. Vanuit de Handreiking worden geen specifieke eisen gesteld aan de methode van kostenverdeling.	Ja	Voor de doorbelasting van overheadkosten naar activiteiten en producten worden door de Diensten verschillende werkwijzen gehanteerd. Dit is overigens niet in strijd met de Handreiking. Over de overheadkosten binnen de gemeente wordt overigens afzonderlijk door ons gerapporteerd.

<i>Soort kosten</i>	<i>Toegestaan?</i>	<i>Bevindingen</i>
Compensabele btw	Ja	<p>De compensabele btw wordt niet in alle gevallen verhaald, hoewel dit wel is toegestaan.</p> <p>Alleen bij de afvalstoffenheffing en de rioolrechten zijn deze kosten expliciet door de gemeente meegenomen in de bepaling van de tarieven. Bij de rioolrechten overigens niet volledig: de compensabele btw over de toegerekende kosten voor straatreiniging en kolkenzuigen is niet toegerekend.</p> <p>Daarnaast is in de toegerekende kosten van de heffingen en rechten slechts beperkt rekening gehouden met de compensabele btw die in de overheadkosten is versleuteld.</p> <p>In het kader van deze opdracht hebben wij de financiële omvang van de toe te rekenen btw niet kunnen vaststellen. De transparantie van de administratie en onderliggende specificaties is hier een aandachtspunt. Aanvullend onderzoek door de gemeente op dit punt is aan te bevelen, vanuit het oogpunt van transparantie, maar ook gelet op de mogelijkheid extra kosten toe te rekenen aan heffingen en tarieven.</p>
Kwijtscheldings- en perceptiekosten	Ja	<p>Kwijtscheldings- en perceptiekosten worden door de gemeente meegenomen in de berekening van de tarieven voor de afvalstoffenheffing.</p> <p>Voor rioolrechten is geen kwijtschelding van toepassing, de perceptiekosten zijn wel toegerekend.</p> <p>De kosten van oninbaarheid van de afvalstoffenheffing en rioolrechten zijn in 2009 niet toegerekend. Dit is wel toegestaan. In de begroting 2010 is bij de afvalstoffenheffing inmiddels wel rekening gehouden met de kosten wegens oninbaarheid (€ 160.000).</p>

<i>Soort kosten</i>	<i>Toegestaan?</i>	<i>Bevindingen</i>
<p>Kosten straatreiniging:</p> <p>De gemeente heeft de mogelijkheid een deel van de kosten van straatreiniging aan de afvalstoffenheffing toe te rekenen, voor zover de kosten zien op het huishoudelijke afval dat ontstaat bij het ter inzameling aanbieden van huishoudelijk afval (nevenvervuiling).</p> <p>Daarnaast kan de gemeente een deel van de kosten van straatreiniging verhalen via het rioolrecht, voor zover de straatreiniging een positief effect heeft op het beheer van de riolering (bijvoorbeeld goten vegen om te voorkomen dat afval in rioolputten terecht komt).</p> <p>Voor beide vormen van toerekening geldt dat een onderbouwing is vereist.</p>	<p>Onder voorwaarden</p>	<p><i>Rioolrecht</i> De kosten van straatreiniging zijn deels aan de rioolheffing toegerekend (€ 316.000 exclusief compensabele btw). Deze toerekening komt plausibel over, gelet op de beperkte omvang (16% van de totale kosten van straatreiniging) en het feit dat er een berekening aan ten grondslag ligt. Hiermee heeft de gemeente de toerekening voorzien van een onderbouwing. Dit is op grond van de Handreiking vereist.</p> <p><i>Afvalstoffenheffing</i> De gemeente verhaalt via de afvalstoffenheffing een deel van de kosten van straatreiniging.</p> <p>De gemeente verhaalt via de afvalstoffenheffing een deel van de kosten van straatreiniging. De wijze van toerekening van deze kosten is in 1998 ingevoerd. Naar aanleiding van vragen die wij tijdens ons onderzoek hebben gesteld, en omdat sinds 1998 de jurisprudentie en maatschappelijke opvattingen zich hebben ontwikkeld, hebben een actualisatie en juridische toetsing van de kostentoerekening plaatsgevonden (op basis van begroting 2010).</p> <p>Dit heeft er toe geleid dat een verschuiving van de toe te rekenen kosten heeft plaatsgevonden. Uit de actualisatie van de gemeente komt naar voren dat op ruim € 25 miljoen ongeveer € 180.000 te veel wordt verhaald (begroting 2010).</p>

<i>Soort kosten</i>	<i>Toegestaan?</i>	<i>Bevindingen</i>
<p>Kosten van beleidsvoorbereiding, handhaving en toezicht, bezwaar en beroep.</p> <p>Voorbeelden van deze kosten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beleidsplannen, voor zover geen betrekking hebbend op het beheer van voorzieningen • Zienswijzen • Voorbereidingsbesluiten • Beheersverordeningen • Bestemmingsplannen • Structuurvisies en -plannen • Welstandsnota's • Bezwaar en beroep (De VNG en BZK hebben het standpunt dat de kosten die zien op bezwaren tegen aanslagen wel mogen worden verhaald, de Hoge Raad heeft hierover echter nog geen uitspraak gedaan). • Handhaving, toezicht en controle (met uitzondering van activiteiten tot en met de eerste controle na oplevering van een bouwwerk). 	<p>Nee</p>	<p>De kosten van beleidsvoorbereiding, handhaving en toezicht, bezwaar en beroep mogen niet worden toegerekend aan de heffingen. Deze kosten hebben wij niet expliciet aangetroffen in de aan heffingen en rechten toegerekende kosten. Aan de andere kant is het ook niet altijd duidelijk waar deze kosten wel zijn verantwoord; dit geldt met name voor het punt beleidsvoorbereiding. De opbouw van de kostenverdelingen en de onderliggende specificaties (de kosten van beleidsvoorbereiding bestaan voornamelijk uit de uren van medewerkers) zijn op dit punt niet voldoende gedetailleerd.</p> <p>De kosten van de bestemmingsplannen ca. vormen hiervan overigens een goed voorbeeld; hiervoor bestaat een specifiek product.</p>

2.2.3 Kostendekkendheid

De begrote opbrengsten van heffingen en rechten mogen de begrote relevante kosten niet overschrijden. Gelet op onze bevindingen met betrekking tot het transparantie- en toerekeningscriterium kunnen wij op dit punt geen sluitende conclusies trekken. Wel hebben wij ten aanzien van het kostendekkingscriterium een aantal specifieke bevindingen.

Algemeen

De tabel in paragraaf 2.1 laat zien dat de kostendekkendheid van de publiekrechtelijke heffingen en rechten op basis van de begroting 2009 96% bedraagt. Hiermee blijft de gemeente volgens de eigen begroting binnen het kostendekkingscriterium, ook op verordeningenniveau, wat uiteindelijk het criterium is. Aan de cijfers in de begroting 2009 zijn echter wel een aantal kansen en risico's verbonden.

Blad 15/25
26 februari 2010
DMS-2602-MP/ma

Kansen

De volgende kosten zijn op grond van de Handreiking verhaalbaar, terwijl deze mogelijkheid niet volledig is benut:

- Compensabele btw (deels benut).
- Kosten oninbaarheid rioolrecht (vanaf 2010 wel benut bij de afvalstoffenheffing).

Het verhalen van deze kosten vereist nader onderzoek door de betreffende diensten.

Risico's

Op grond van onze bevindingen zien wij met betrekking tot de op grond van de begroting 2009 verhaalde kosten de volgende risico's/aandachtspunten:

- Hierboven hebben wij reeds aangegeven dat de kosten van beleidsvoorbereiding niet uit de begroting en onderliggende specificaties te herleiden zijn. De gemeente loopt op dit punt het risico dat niet aangetoond kan worden dat deze kosten niet worden verhaald.
- Van een aantal heffingen en rechten die zijn genoemd in de legesverordening hebben wij echter geen expliciete kosten en opbrengsten in de begroting aangetroffen. Het betreft leges voor de Wet op de Kansspelen (art. 3.4), de Wet bescherming persoonsgegevens (art. 3.5) en de Wet op de Dierenbescherming (art. 3.7) van onderdeel 3 Openbare orde en veiligheid. Hetzelfde geldt voor het onderdeel ruimtelijk ordening (art. 5.4, 5.5, 5.8 en 5.10 t/m 5.13) en het onderdeel Milieu (art. 7.1, 7.2 en 7.4). De financiële omvang van de betreffende leges is overigens beperkt. Om te kunnen aantonen dat er voor deze leges en op het totale niveau van de legesverordening geen sprake is van meer dan 100% kostendekking, zou de transparantie van de begroting of de onderliggende specificaties op dit punt moeten worden vergroot.
- De overdekking van de afvalstoffenheffing die naar voren is gekomen uit de actualisatie (€ 180.000 op basis van de begroting 2010) is, hoewel de overdekking op € 25 miljoen relatief klein is, een aandachtspunt, omdat hier niet aan het kostendekkingscriterium wordt voldaan.

3. Privaatrechtelijke tarieven

3.1 Kostendekkendheid van de tarieven

Het uitgangspunt van de gemeente is dat de privaatrechtelijke tarieven minimaal kostendekkend zijn. Voor een aantal tarieven geldt echter dat toegankelijkheid van voorzieningen en marktwerking er toe kunnen leiden dat een lager dan kostendekkend tarief wordt gehanteerd. De hoogte van de tarieven wordt jaarlijks door het college van B&W vastgesteld. De gemeenteraad wordt door het college over de tarieven geïnformeerd en eventueel geraadpleegd.

De Handreiking van BZK is op de privaatrechtelijke tarieven niet van toepassing.

Legessoort	Product	Opbrengste n primitieve begroting (x € 1000)	Toerekening kosten gemeente (x € 1000)	Dekkings- percentage gemeente	
1	3	3	4	5	
Inzameling bedrijfsafval	5.01	9.425	8.130	116%	
Commerciële straatreiniging	5.02	1.032	862	120%	
Onderhoud en reparaties derden	5.03	588	595	99%	
Verkoop brandstof	5.03	1.498	1.473	102%	
Leasen	5.03	241	224	108%	
Muziekschool (incl. overhead)		556	3.329	17%	
Stadsschouwburg/Oosterpoort	6.11				
Zakelijke tarieven		1.346	1.073	125%	
Culturele tarieven		5.684	14.006	41%	
CBK-kunsttuin	6.12	436	794	55%	
Sportaccommodaties, zwembaden en Kardinges					
- Totaal lasten incl. kapitaallasten	6.17/6.18	4.490	14.446	31%	
- Totaal lasten excl. kapitaallasten		4.490	10.527	43%	
- Samenstelling sportaccommodaties, zwembaden en Kardinges excl. kapitaallasten:					
Sporthallen	6.17/6.18	667	630	106%	
Sportparken		425	539	79%	
Gymlokalen		524	622	84%	
Zwembaden		2.077	6.862	30%	
Usbanen		797	1.874	43%	
Parkeren (privaatrechtelijk)	7.06	4.347	6.599	66%	
Huur volkstuincomplexen	7.14	135	135	100%	
Gehandicapten parkeerkaart	gratis	4.08	-	75	0%
Woonwagenstaanplaatsen	7.23	238	444	54%	

3.2 Bevindingen

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat niet alle tarieven 100% kostendekkend zijn. In bijlage 2 is deze tabel per productnummer uitgewerkt.

Hieronder lichten wij de belangrijkste afwijkingen van dit uitgangspunt toe.

Muziekschool

De gemeente voert het beleid dat de tarieven minder dan kostendekkend zijn in verband met de toegankelijkheid van de voorziening. Uit eigen benchmarkgegevens van de muziekschool blijkt dat de kostendekkendheid van de gemeentelijke muziekschool gemiddeld scoort in vergelijking met andere muziekscholen.

Blad 17/25
26 februari 2010
DMS-2602-MP/ma

Stadsschouwburg/Oosterpoort

De zakelijke tarieven (horeca) zijn meer dan kostendekkend. De culturele tarieven zijn niet kostendekkend. Dit ligt in lijn met het gemeentelijk beleid.

CBK-kunstuitleen

Het uitgangspunt van de gemeente is dat deze activiteit 100% kostendekkend is, exclusief overheadkosten. In de begroting 2009 overschrijdt de kostendekkendheid met 108% dit uitgangspunt. Inclusief de overheadkosten bedraagt de kostendekking 55%.

De geraamde opbrengst bestaat uit ontvangsten in verband met uitgeleende kunstwerken. De raming van de opbrengsten (en kosten) wordt herzien aan de hand van het op te stellen collectieplan. Daardoor is het trekken van conclusies met betrekking tot kostendekkendheid op dit moment niet mogelijk.

Sportaccommodaties

De gemeente hanteert als uitgangspunt dat de tarieven niet volledig kostendekkend hoeven te zijn in verband met de toegankelijkheid van de voorzieningen en de concurrentie van vergelijkbare voorzieningen in de regio. De kapitaallasten worden door de gemeente in verband met de vergelijkbaarheid met andere voorzieningen buiten beschouwing gelaten.

Parkeren

Het privaatrechtelijke deel van de productgroep Parkeren heeft een dekkingspercentage van 66%.

Gehandicaptenparkeerkaart

Deze voorziening is gratis. De kosten van deze voorziening bedragen € 75.000.

Woonwagenaanplaatsen

Over woonwagenaanplaatsen en andere woonwagenezaken wordt de gemeenteraad jaarlijks geïnformeerd in een voortgangrapportage waarin ook de financiële aspecten worden toegelicht. Het huidige dekkingspercentage bedraagt 54%. De verwachting van de Dienst ROEZ is dat de komende jaren het takenpakket van de gemeente grotendeels wordt overgedragen aan woningcorporaties.

4. Conclusies en aanbevelingen

Ten aanzien van de publiekrechtelijke leges en tarieven zijn in de Handreiking (zie inleiding van hoofdstuk 2) drie risicogebieden benoemd:

- de toerekening van kosten is niet transparant;
- er worden kosten verhaald die op een andere wijze moeten worden gedekt;
- de relevante baten overtreffen de kosten.

Op grond van deze risicogebieden hebben wij de geraamde kosten en opbrengsten getoetst aan drie onderling samenhangende criteria:

1. de toerekening van de kosten die verband houden met de opbrengsten is transparant (transparancie criterium);
2. er worden geen kosten verhaald die op een andere wijze moeten worden gedekt (toerekeningscriterium);
3. de opbrengsten overtreffen de relevante kosten niet (kostendeckingscriterium).

Uit deze toetsing komen de volgende conclusies en aanbevelingen naar voren:

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
Volgens de gemeentelijke begroting 2009 blijft de gemeente ten aanzien van alle verordeningen binnen de maximale kostendeckingsgraad van 100%. In hoofdlijnen worden de geconstateerde onderdekkingen (lager dan 100%) onderbouwd door beleidskeuzes of regelgeving.	Implementeren nieuwe indeling van de legesverordening zoals in paragraaf 2.1 beschreven, alsmede het toetsen van de kostendeckingsgraad volgens de clusterindeling van het nieuwe model.
De gemeente werkt niet met een geïntegreerd begrotingssysteem, maar met Excel modellen. Dit brengt beperkingen met zich mee ten aanzien van: <ul style="list-style-type: none">• de inzichtelijkheid van de begroting en de onderliggende specificaties;• het maken van concernbrede analyses;• het verrichten van efficiënt onderzoek;• aansluiting van de diverse bestanden en de continuïteit en het beheer van de Excel modellen.	<p>Bij de inrichting van het toekomstige financiële informatiesysteem als inrichtingseis betrekken dat een Dienstoverstijgend model voor de begroting wordt ontwikkeld, waarin de begroting integraal wordt ingebracht en beheerd en waarin op alle gewenste niveaus (concern, Dienst, activiteiten, etc.) inzicht kan worden verkregen in de samenhang tussen de relevante kosten en opbrengsten. Te denken valt aan aparte kostendragers of unieke kenmerken voor kosten en opbrengsten die in het kader van heffingen en rechten met elkaar samenhangen.</p> <p>Niet alleen cijfermatig, maar ook tekstueel kan de transparantie met betrekking tot de tarieven worden verbeterd. In de paragraaf Lokale heffingen van de gemeente ligt op dit moment de nadruk op de verantwoording van de opbrengsten en de mate van kostendeckingsgraad. Een transparante berekeningssystematiek is een manier om inzicht te geven in de wijze waarop de kostentoerekening van de heffingen plaatsvindt. De gemeente moet haar burgers op een heldere manier inzicht geven in de wijze waarop dit geschiedt. Transparantie is een hoofddoelstelling van de Handreiking. De paragraaf Lokale heffingen is een voor de hand liggende plaats om invulling te geven aan deze aspecten, zowel vooraf bij wijze van raming als achteraf bij wijze van verantwoording.</p>

<i>Conclusie</i>	<i>Aanbeveling</i>
<p>De verhaalde kosten volgens de begroting 2009 bieden een aantal kansen om de opbrengsten te verhogen. Nog niet alle kosten worden optimaal verhaald. Specifiek doelen wij hier op de compensabele btw en de kosten van oninbare rioolrechten.</p>	<p>Nader onderzoek verrichten naar de mogelijkheden om de compensabele btw optimaal te verhalen, met als aandachtspunten onder andere de btw op toegerekende overheadkosten en de btw component in verrekeningen tussen diensten.</p> <p>Nader onderzoek verrichten naar de omvang van de kosten van oninbaarheid die samenhangen met de rioolrechten.</p>
<p>In de verhaalde kosten volgens de begroting 2009 hebben wij een aantal componenten aangetroffen waarmee de gemeente het risico loopt dat bij een beroepsprocedure (delen van) verordeningen onverbindend worden verklaard.</p> <p>Specifiek doelen wij hier op drie bevindingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het is onvoldoende aantoonbaar dat kosten van beleidsvoorbereiding niet worden verhaald. • De kosten en opbrengsten van een aantal kleinere heffingen en rechten binnen de legesverordening zijn niet expliciet zichtbaar in de begroting of de onderliggende specificaties. De gemeente kan op grond hiervan niet sluitend aantonen dat de legesverordening niet meer dan 100% kostendekkend is. • De opbrengsten van de afvalstoffenheffing liggen hoger dan de relevante kosten (€ 180.000). 	<p>De zichtbaarheid van de kosten van beleidsvoorbereiding verbeteren door in de opbouw van de kostenverdeelstaten per Dienst en de doorbelasting van de indirecte en overheadkosten duidelijk onderscheid te maken in kosten die samenhangen met beleid en overige doorbelaste kosten. Hierbij zou bijvoorbeeld gebruik kunnen worden gemaakt van afzonderlijke kostencategorieën binnen de financiële administratie. Een voorwaarde hiervoor is dat inzichtelijk is hoe de tijdsbesteding van (beleids)medewerkers wordt ingeschat.</p> <p>Ten aanzien van de zichtbaarheid van de raming van de kosten en opbrengsten van de kleinere leges binnen de legesverordening zou gebruik kunnen worden gemaakt van specifieke kostendragers en/of labels binnen de begroting of, gelet op de beperkte omvang, een heldere toelichting bij de begroting waaruit deze kosten en opbrengsten per legessoort blijken.</p> <p>De overdekking van de afvalstoffenheffing zou eventueel kunnen worden verkleind door te onderzoeken of de toerekening van compensabele btw kan worden geoptimaliseerd (zie hierboven).</p>

Ten aanzien van de privaatrechtelijke tarieven hebben wij de kostendekkendheid getoetst aan het algemene gemeentelijke uitgangspunt dat de tarieven minimaal 100% kostendekkendheid zijn.

Dit uitgangspunt wordt niet altijd gerealiseerd. In de meeste gevallen ligt hier een beleidsmatige reden aan ten grondslag, met als redenen de toegankelijkheid van voorzieningen en eventuele marktwerking.

Onze conclusies en aanbevelingen omtrent de inrichting en transparantie van de begroting zijn eveneens van toepassing op de privaatrechtelijke tarieven.

Blad 20/25
26 februari 2010
DMS-2602-MP/ma

5. Tot slot

Wij vertrouwen erop dat wij in deze rapportage uw onderzoeksvragen hebben beantwoord en dat onze aanbevelingen een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van uw uitgangspunten en werkwijze met betrekking tot de kostendekkendheid van de gemeentelijke rechten, heffingen en tarieven.

Wij zijn vanzelfsprekend bereid onze bevindingen nader toe te lichten.

Hoogachtend,

Deloitte Management Support B.V.

P. Rienks

Bijlage I: Samenvatting wettelijk kader en actuele ontwikkelingen

De informatie in deze bijlage is grotendeels gebaseerd op de "Handreiking kostentoerekening leges en tarieven" van het Ministerie van BZK, gepubliceerd in juli 2007 en geactualiseerd in 2008. De Handreiking wordt begin 2010 wederom door Deloitte geactualiseerd.

Directe en indirecte kosten

Onder directe kosten worden de kosten verstaan die rechtstreeks samenhangen met c.q. veroorzaakt worden door de verrichte dienstverlening. Onder indirecte kosten worden de kosten verstaan die niet rechtstreeks samenhangen met/veroorzaakt worden door de dienstverlening van het bestuursorgaan. Deze kosten zijn meer gerelateerd aan de afweging van het algemene belang dan aan het individuele belang.

Indirecte kosten die geen enkel verband hebben met de dienstverlening zijn in het algemeen niet verhaalbaar. Indien er sprake is van kosten die wel in enig verband staan met de specifieke dienstverlening, spreekt de Handreiking over overheadkosten. Het gaat bijvoorbeeld om de kosten die verband houden met ondersteuning en management ten behoeve van door de dienstverlening te verrichten werkzaamheden. Andere voorbeelden zijn de kosten van de salarisadministratie, sociale lasten en verzekeringen. Indirecte kosten, voor zover daarmee aan een dienst toerekenbare overheadkosten worden bedoeld, zijn wel verhaalbaar.

Uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie kan worden afgeleid dat de volgende kostencomponenten verhaald kunnen worden:

- a) personeelskosten;
- b) huisvestingskosten;
- c) specifieke automatiseringskosten;
- d) materiële kosten;
- e) overhead.

Specifiek aandachtspunt is de allocatiesystematiek waarmee organisaties de overhead aan de kostenobjecten toekennen. In de loop der tijd zijn er diverse allocatiesystemen ontwikkeld. Een methode die veel door gemeenten wordt gebruikt en een goede balans vindt tussen eenvoud en nauwkeurigheid is de kostenplaatsmethode. De kostenplaatsmethode werkt met een gelaagdheid in de administratie, waarbij gebruik wordt gemaakt van hulpkostenplaatsen, kostenplaatsen, hoofdkostenplaatsen en kostenobjecten. Deze varianten van kostenplaatsen zijn alle bedoeld om de overheadkosten aan een kostenobject (lees: heffingen, rechten en tarieven) toe te kennen.

Niet-toegestane kostentoerekening

Op grond van de Handreiking van BZK mogen niet alle kosten in de tarieven worden meegenomen. Het gaat om de kosten van:

- beleidsvoorbereiding en algemene inspraakprocedure;
- bezwaar en beroep;
- handhaving, toezicht en controle (behoudens de eerste controle).

De kosten voor deze activiteiten worden als niet-specifiek gezien voor de activiteiten. Het zijn kosten die worden gemaakt voor het algemeen belang en niet voor het specifiek aangevraagde product. Daarnaast dient er geen belemmering te zijn om bezwaar en beroep in te dienen.

Omzetbelasting

Bij overheidslichamen vormt de aan hen in rekening gebrachte omzetbelasting (hierna btw) een kostenpost die kan worden verhaald via de tarieven. Hierop bestaat slechts één uitzondering. Btw kan namelijk door het overheidslichaam in aftrek worden gebracht voor zover de kosten worden gemaakt ten behoeve van met btw belaste prestaties van het overheidslichaam. In die gevallen is de btw geen kostenpost en kan deze dus niet worden doorberekend.

Op grond van het btw-compensatiefonds hebben gemeenten recht op compensatie van de aan hen in rekening gebrachte btw die ziet op overheidsdiensten (compensabele btw). Ondanks dat de gemeente die btw-last dus vergoed krijgt, mag deze btw toch als kostenpost worden aangemerkt en kan deze ook worden doorberekend.

Bijdragen aan bestemmingsreserves en (vervangings)voorzieningen

Het toepassen van egalisatiefondsen in relatie tot het vaststellen van tarieven is toegestaan, mits er inzicht bestaat in de gewenste c.q. maximale hoogte van deze posten en de toereikendheid ervan. Ook is het ongewenst dat de omvang van egalisatiefondsen oploopt zonder dat daar direct aanwijsbare kosten tegenover staan. De ontwikkeling van de kosten en de dotaties en onttrekkingen zullen dan ook periodiek moeten worden geanalyseerd.

Incidentele invoeringskosten en perceptiekosten

De kosten van heffing en vordering van belasting, alsmede de verliezen wegens oninbaarheid worden niet als baten verantwoord. Invoeringskosten van heffingen, alsmede de kosten van communicatie en voorlichting ter zake, voor zover niet behorend tot de beleidsvoorbereiding en beleidsvaststelling, kunnen eveneens worden verhaald.

Oninbaarheid en kwijtschelding

Uit diverse jurisprudentie kan worden afgeleid dat de bedragen voor oninbare vorderingen c.q. kwijtschelding mogen worden meegenomen in de berekening van de geraamde lasten (waardoor de geraamde lasten stijgen) of mogen worden meegenomen in de berekening van de geraamde baten (waardoor de geraamde baten dalen).

Kruissubsidiëring

Op grond van artikel 229b, eerste lid, Gemeentewet mogen de geraamde baten van de rechten niet uitstijgen boven de geraamde lasten ter zake. Als er sprake is van meerdere diensten die in een verordening zijn geregeld, geschiedt de raming van zowel de baten als de lasten op het niveau van de gehele legesverordening. Dit maakt het mogelijk om kruissubsidiëring (subsidiëring van onrendabele activiteiten met winst uit rendabele activiteiten) toe te passen.

Met ingang van 2010 is er een nieuwe indeling voor de tarieventabel van toepassing; deze indeling is als volgt:

- Titel 1 Algemene dienstverlening.
- Titel 2 Dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving/omgevingsvergunning.
- Titel 3 Dienstverlening vallend onder Europese dienstenrichtlijn.

Door de komst van de Europese dienstenrichtlijn en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn de mogelijkheden tot kruissubsidiëring beperkter geworden. Bij de dienstverlening vallend onder titel 3 is kruissubsidiëring alleen toegestaan binnen clusters van sterk samenhangende vergunningstelsels.

Straatreiniging

Hof Amsterdam 12 november 2009, nr. 2009/00287, oordeelt dat een derde van de totale kosten van straatreiniging en reinigingspolitie mag worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing en het reinigingsrecht bedrijfspvuil, omdat het aanbieden van afvalstoffen in zakken nevenvervuiling (zwerfvuil) met zich brengt en dat controle nodig is op het juist aanbieden van afval. Een dergelijke keuze maakt immers deel uit van de vrije beleidsruimte van het gemeentebestuur.

Kosten van algemeen zwerfafval zijn overigens niet verhaalbaar middels de afvalstoffenheffing. De Hoge Raad oordeelt namelijk dat alleen kosten mogen worden verhaald die verband houden met de inzameling van het vuil waarop de heffing betrekking heeft (HR 10 april 2009, nr. 43 747, BNB 2009/194, V-N 2009/18.37, Belastingblad 2009/664).

Op 4 februari 2008 werd een wetsvoorstel ingediend om de afvalstoffenheffing te verruimen. De indieners vonden het wenselijk om de kosten van het voorkomen en beheren van zwerfafval middels de afvalstoffenheffing te bestrijden (Wijziging Wet milieubeheer (verruiming afvalstoffenheffing voor zwerfafval) Kamerstukken II 2007/08, 31 337, nrs. 2 en 3, Belastingblad 2008/374). Dit voorstel is niet aangenomen. Er is namelijk een amendement ingediend en aangenomen dat tot doel strekt om stijging van afvalstoffenheffing als gevolg van bestrijding van zwerfvuil te voorkomen.

Blad 24/25
26 februari 2010
DMS-2602-MP/ma

De toelichting bepaalt: 'Verwijderen van zwerfvuil is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van producenten en gemeenten. Betaling van meerkosten voor bestrijding van zwerfafval dient te geschieden uit algemene middelen van gemeenten, door extra vergoedingen uit het afvalfonds of uit de opbrengsten van bestuurlijke boetes voor veroorzakers van zwerfafval. Financiering via de afvalstoffenheffing leidt er ook toe dat de nadruk op preventie en het leggen van verantwoordelijkheden bij bedrijven en organisaties minder wordt'. (Kamerstukken II 2007/08, 31 337, nr. 9, Belastingblad 2008/1286).

Blad 25/25
26 februari 2010
DMS-2602-MP/ma

Bijlage II: Financiële overzichten heffing/recht/tarief per dienst