

Informatie voor de raad

Onderwerp	-	Onderzoek kostendekkendheid leges
Portefeuillehouder	-	R.W.J. van Leeuwen (wethouder)
Eenheid	-	Bedrijfsvoering
Contactpersoon	-	Rudi Rexwinkel
Contactgegevens	-	r.rexwinkel@dalfsen.nl
Openbaarheid	-	Openbaar

Behandeld in collegevergadering van
Behandeling in raadsvergadering van

1 juni 2021
21 juni 2021

Kernboodschap:

Het college van B&W stelt u voor kennis te nemen van:

In 2020 is een volledig onderzoek uitgevoerd naar de kostendekkendheid van onze tarieven. Specifiek is hierbij ingezoomd op de kosten die worden toegerekend aan de betreffende activiteit of dienst. Middels deze informerende raadsmemo willen wij u informeren over de uitkomsten van het onderzoek.

Toelichting:

In de begroting 2020 is aangegeven dat in 2020 een onderzoek wordt uitgevoerd naar de mate van kostendekkendheid van de gemeentelijke leges en tarieven doelbelastingen. Dit naar aanleiding van de financiële scan die in 2019 werd uitgevoerd door de provincie Overijssel. Daarom is afgelopen jaar een uitgebreid onderzoek gedaan naar de mate van kostendekkendheid van de leges.

Uit het onderzoek blijkt een mate van kostendekkendheid van 90%, wat een mogelijke budgettaire ruimte betekent van € 200.000.

Bij de behandeling van de Programmabegroting 2021-2024 heeft het college besloten om de leges kostendekkend te maken. De tarieven zijn over de gehele legesverordening percentueel verhoogd met 26,5% waardoor de bijgevoegde legesverordening kostendekkend is gemaakt. Deze percentuele verhoging is extra ten opzichte van de al verwerkte verhoging van 1,5% in de Programmabegroting 2021-2024. Bij een aantal tarieven geldt een maximum. Deze zijn uiteraard niet verder verhoogd dan het maximum. Hier gaat dan bijvoorbeeld om reisdocumenten en rijbewijzen.

De uitkomst van het onderzoek geeft een dekkingspercentage te zien van 86%. De wijze van het berekenen van de kosten is in het onderzoek gewijzigd ten opzichte van de gemeentelijke berekeningswijze tot nu toe. De personele lasten zijn in het rapport bepaald op basis van een tijdschatting per aanvraag (tijdsduur per aanvraag x aantal aanvragen x loonkosten per uur). In de paragraaf Lokale heffingen hebben wij de loonkosten opgenomen welke worden toegerekend aan het betreffende taakveld. In het rapport zijn de kosten van overhead bepaald op basis van een opslag op het uurtarief loonkosten. De toerekening van de overhead in de berekeningswijze van de gemeente zijn we uitgegaan van een vastgesteld opslagpercentage over alle kosten binnen het taakveld. Tenslotte zijn aan de categorie overige kosten kostensoorten toegerekend welke tot nu toe geen onderdeel uit hebben gemaakt van de toerekening. Tevens zijn in de oude situatie kosten toegerekend die nu geen onderdeel meer uitmaken van het rapport. Door de verschillende wijze van toerekening is nauwelijks mogelijk om de huidige wijze van toerekenen te vergelijken met de nieuwe methodiek. Dit verklaard ook waarom het kostendekkingspercentage uit de begroting 2020 (58%) afwijkt van de uitkomst van het rapport (86%).

In het rapport zijn diverse conclusies en aanbevelingen opgenomen. Deze conclusies en aanbevelingen zijn grotendeels opgevolgd. Een kleine aanpassing in de legesverordening dient nog plaats te vinden. Deze aanpassingen zullen wij u bij de behandeling van de legesverordening 2022 aanreiken.

Financiën:

De uitkomst van het onderzoek heeft geleid tot het verhogen van de leges met € 200.000 voor het begrotingsjaar 2021.

Communicatie:

Niet van toepassing. De tarieven zijn al vastgesteld en het budget is verwerkt in de programmabegroting 2021.

Vervolg:

Niet van toepassing.

Bijlagen:

1. Rapportage kostendekkenheid 2021 leges en overige rechten

Burgemeester en wethouders van de gemeente Dalfsen,

de burgemeester
drs. E. van Lente

de gemeentesecretaris
ing. S.A.D.C. van Geffen

Rapportage kostendekkendheid 2021 leges en overige rechten

Gemeente Dalfsen

T. Nieuwpoort

ANG, Montfoort, 5 oktober 2020

Kenmerk: ANG020-0297TN

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	3
Inleiding	5
1	
Uitgangspunten van het onderzoek	6
1.1 Rekenmethodiek	6
1.2 Werkwijze.....	7
2	
Het juridisch kader	11
2.1 Leges, marktgelden en lijkbezorgingsrechten	11
2.2 Afvalstoffenheffing.....	12
2.3 Rioolheffing	13
2.4 De opbrengstlimiet en kruissubsidiëring.....	13
2.4.1. Wabo en kruissubsidiëring	15
2.4.2. EDR en kruissubsidiëring	15
2.5 BBV	16
2.6 Omgevingswet.....	17
2.7 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb).....	18
3	
Resultaten	20
3.1 Algemeen	20
3.2 Kostendekkendheid leges.....	21
3.2.1. Resultaten leges per titel	22
3.3 Kostendekkendheid lijkbezorgingsrechten	31
3.4 Kostendekkendheid afvalstoffenheffing	32
3.5 Kostendekkendheid rioolheffing	34
3.6 Kostendekkendheid marktgelden	35
4	
Conclusies en aanbevelingen	38
4.1 Leges.....	38
4.2 Overige rechten.....	39
Bijlagen	40

Bestuurlijke samenvatting

De gemeente Dalfsen heeft ANG gevraagd te ondersteunen bij het opstellen van de kostendekkendheidsberekeningen per belastingjaar 2021 van de leges, de lijkbezorgingsrechten, de afvalstoffenheffing, de rioolheffing en de marktgelden. Hierbij is rekening gehouden met de op dit moment geldende juridische, financiële en begrotingstechnische wet- en regelgeving. Ook zijn enkele zaken m.b.t. het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) opgenomen.

De berekeningen betreffen het belastingjaar 2021. De calculatie is uitgevoerd met de verordeningen van de gemeente Dalfsen per belastingjaar 2020 en de daarbij behorende tarieventabellen, met dien verstande dat deze tarieven als volgt zijn geïndexeerd/verhoogd: Legestarieven (met uitzondering van wettelijke maximumtarieven): 1,5% en de leges voor huwelijksleges 5%, Lijkbezorgingsrechten: 5%, Marktgelden: 1,5%, Afvalstoffenheffing: een verhoging met € 25, - van het vastrecht per perceel, Rioolheffing: geen index.

Voor wat betreft de onderzochte (financiële) gegevens is gebruik gemaakt van de aangeleverde informatie door de afdeling financiën en de relevante inhoudelijk verantwoordelijke eenheden. De uurtarieven en de opslag overhead zijn volgens een nieuwe systematiek door de afdeling financiën bepaald en aangereikt. Voor alle onderzochte heffingen is stilgestaan bij de verwachting voor belastingjaar 2021 en getoetst of er bijzonderheden in 2021 werden verwacht.

In de onderstaande tabel is de kostendekkendheid van de onderzochte rechten en heffingen opgenomen.

Kostendekkendheid 2021			
Rechten en heffingen	Kosten	Baten	Kostendekkendheid
Leges	€ 1.900.101	€ 1.639.013	86%
Afvalstoffenheffing	€ 2.548.284	€ 2.548.284	100%
Rioolheffing	€ 1.391.157	€ 1.391.157	100%
Marktgelden	€ 31.003	€ 8.373	27%
Lijkbezorgingsrechten	€ 455.920	€ 286.792	63%

Bij de afvalstoffenheffing en rioolheffing geldt dat 100% kostendekkendheid wordt bereikt door dotaties aan de voorzieningen. De verwachte opbrengst is daar hoger dan de lasten ter zake. De meeropbrengst dient verplicht aan de voorziening te worden gedoteerd. Alle heffingen en rechten voldoen aan de opbrengstlimiet van artikel 229b van de Gemeentewet nu de kostendekkendheid onder of op 100% ligt.

Bij zowel de leges als de marktgelden en lijkbezorgingsrechten bestaat de mogelijkheid om de tarieven te verhogen tot maximaal 100% kostendekkende tarieven. In de praktijk zal dat bij marktgelden en lijkbezorgingsrechten mogelijk ook effect hebben op de afname van de dienst. In financiële zin betekent dat bij de lijkbezorgingsrechten circa € 169.000, -, bij de marktgelden circa € 22.000, - en bij de leges circa € 261.000, -.

De marktgelden worden opgelegd via de verordening precariobelasting. Daarmee zijn het belastingen en geen rechten en daarom geldt voor de marktgelden in deze vorm de opbrengstlimiet van artikel 229b Gemeentewet niet. ANG is van mening dat het heffen van marktgelden via de verordening precariobelasting onwenselijk is en adviseert voor de marktgelden een aparte verordening Marktgelden vast te stellen. Als de tarieven in die nieuwe verordening overeen komen met de huidige precariobelasting tarieven, dan zal de kostendekkendheid van die marktgeldenverordening overeen komen met het thans berekende percentage. Het opleggen van energielasten via de precarioverordening, zoals dat thans gebeurt, is naar de mening van ANG juridisch niet houdbaar. Het advies is om deze energiekosten eveneens via de nieuw vast te stellen marktgeldenverordening in rekening te brengen.

Bij de lijkbezorgingsrechten, waarvoor geen reservering is van vooruitbetaalde rechten in verband met onderhoudskosten, zouden wij aanbevelen om hiervan de financiële consequenties in kaart te brengen zodat hierop tijdig geanticipeerd kan worden en er keuzes gemaakt kunnen worden met betrekking tot het onderhoud van deze graven.

In de financiële verordening van de gemeente Dalfsen sluit de wijze waarop kostprijzen berekend worden en de wijze waarop de overhead wordt toegerekend niet aan bij de wijze waarop dit volgens de Commissie BBV zou moeten. ANG beveelt daarom aan de financiële verordening dienovereenkomstig aan te passen.

Naast het bovenstaande zijn er nog verschillende andere aanbevelingen gedaan vanuit het onderzoek. Deze zijn algemener van aard en hebben verder geen invloed op de uitkomsten van het onderzoek.

Inleiding

De kostendekkendheid van de leges en overige rechten dient jaarlijks te worden bepaald om een transparante onderbouwing van de tarieven te kunnen overleggen waaruit blijkt dat aan de opbrengstnorm van artikel 229b van de Gemeentewet wordt voldaan. De gemeente Dalfsen heeft ANG gevraagd te ondersteunen bij het opstellen van de kostendekkendheidsberekeningen per belastingjaar 2021 van de leges, de lijkbezorgingsrechten, de afvalstoffenheffing, de rioolheffing en de marktgeden. De aanleiding voor deze opdracht is mede gelegen in de wens van de gemeenteraad van de gemeente Dalfsen om de financiële ruimte binnen deze heffingen inzichtelijk te krijgen en om te bezien of met deze heffingen mogelijk meer inkomsten kunnen worden behaald. In deze rapportage worden de belangrijkste resultaten uit de calculaties opgenomen en toegelicht.

Behalve dat het inzichtelijk maken van de mate van kostendekking verplicht is op grond van wet- en regelgeving, biedt het opstellen van specifieke begrotingen voor de afzonderlijke rechten en heffingen eenvoudigweg ook meer inzicht in de baten en lasten die met de werkzaamheden in het kader van deze heffingen gepaard gaan. Voor wat betreft de leges is dit inzicht per belastingjaar 2021 van bijzonder belang. Per 1 januari 2022 worden op het gebied van de omgevingsvergunningen namelijk een aantal substantiële wijzigingen verwacht met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) en de aanpalende Wet kwaliteitsborging voor het Bouwen (Wkb). De introductie van de Omgevingswet (met inbegrip van aanpalende wet- en regelgeving) zal tot gevolg hebben dat meer aanvragen vergunningsvrij zullen zijn dan nu het geval is en de Wkb heeft tot gevolg dat onder andere toezicht op bouwprojecten dient te worden uitgevoerd door een gecertificeerde externe partij. Dit zorgt ervoor dat de legesinkomsten onder druk zullen komen te staan, wat gevolgen heeft voor de toerekenbaarheid van lasten en bovendien personele consequenties kan hebben (met name op het gebied van bouwtoezicht). Het is dan ook zaak om in voorbereiding op de introductie van deze wetten de baten en lasten uit de leges goed in beeld te hebben, zodat de gemeente kan anticiperen op de verwachte situatie. Aan ANG is ook verzocht om de financiële effecten van deze nieuwe wetgeving in beeld te brengen. Hierover wordt separaat gerapporteerd.

In hoofdstuk 1 zijn de uitgangspunten van het onderzoek uitgewerkt. Op welke wijze is het algehele onderzoek opgezet? Wat zijn de belangrijkste uitgangspunten om te komen tot een berekening van de kostendekkendheid van leges en van de overige rechten?

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de juridische aspecten. Welke juridische ontwikkelingen zijn van invloed op het onderzoek? In hoeverre is kruissubsidiering binnen de legesverordening toegestaan? Welke kosten mogen wel en welke mogen niet toegerekend worden aan een product/dienst?

In hoofdstuk 3 zijn de resultaten van het onderzoek uitgewerkt.

Tot slot zijn in hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen uiteengezet.

1

Uitgangspunten van het onderzoek

In dit hoofdstuk is uiteengezet op welke wijze het algehele onderzoek is vormgegeven en wat de belangrijkste uitgangspunten zijn geweest om te komen tot de berekeningen van de kostendekkendheid. De begroting 2021, alsmede de verordening in het bijzonder en de bijbehorende tarieventabel vormen in de basis het uitgangspunt. Over deze begroting en verordening worden gerichte vragen gesteld die tot doel hebben inzicht te creëren in de mate van kostendekkendheid per belastingjaar 2021. Ter onderbouwing van de antwoorden op de vragen wordt gebruik gemaakt van realisatiegegevens uit de (financiële) administratie over voorgaande belastingjaren en van geldende uitvoeringsafspraken (beleidsregels). Hierna wordt deze werkwijze nader geconcretiseerd.

1.1 Rekenmethodiek

In artikel 229b van de Gemeentewet is opgenomen dat voor onder meer de heffingen in dit onderzoek de geraamde baten niet uit mogen gaan boven de geraamde lasten ter zake.

ANG heeft een rekenmodel opgesteld waarmee de huidige systematiek van kostentoerekening, de registratie van de kostencomponenten, de opbrengsten en de berekeningen van de mate van kostendekkendheid in relatie tot de tarieven worden getoetst.

Voor de berekening van de begrote baten wordt daarbij uitgegaan van het aantal prestaties vermenigvuldigd met het tarief voor die prestatie volgens de betreffende verordening. De lasten bestaan uit personele inzet voor het leveren van de prestatie, vermeerderd met een opslag voor overhead en vermeerderd met eventuele materiële/overige lasten. De mate waarin de kosten gedekt worden vanuit de baten kan vervolgens worden verkregen met behulp van de volgende formule:

$$\frac{\text{Aantal prestaties} \times \text{tarief van desbetreffende dienst}}{(\text{Aantal prestaties} \times \text{tijd per prestatie} \times \text{intern uurtarief}) + \text{opslag overhead} + \text{materiële kosten}}$$

De uitkomst van deze formule mag vanuit het oogpunt van de maximale kostendekkendheid nooit hoger zijn dan 1. In de teller (het bovenste deel van de formule) worden de baten van gemeente Dalfsen berekend door het aantal prestaties (van alle diensten) te vermenigvuldigen met het tarief dat in de tarieventabel is opgenomen.

Vervolgens dienen deze baten te worden gedeeld door de noemer (het onderste deel van de formule). Dit betreffen de lasten die gepaard gaan met het verlenen van de diensten.

Voor een juiste berekening zijn alle elementen uit deze formule van eminent belang. Bij de berekening van de personeelslasten is een tijdsbesteding per prestatie gehanteerd.

1.2 Werkwijze

Bij aanvang van het project is contact geweest met de afdeling financiën. Tijdens dit contactmoment zijn het doel en de werkwijze uiteengezet en zijn er afspraken gemaakt inzake de rol van diverse medewerkers. Hierbij is het uitgangspunt dat per cluster van samenhangende diensten 1 contactpersoon namens de gemeente Dalfsen is aangewezen die voor dat gehele cluster van diensten de benodigde informatie zal aanleveren. Ook met deze aangewezen contactpersonen is bij de start van hun werkzaamheden door ANG in een persoonlijk gesprek uitleg gegeven bij de gebruikte modellen en over de afgesproken werkwijze.

De werkzaamheden voor het onderzoek inzake de kostendekkendheid van de leges en overige heffingen zijn vrijwel gelijk aan elkaar en zijn onder te verdelen in een viertal uitvoerende fasen. Iedere fase is hieronder in het kort uiteengezet.

1. Verzamelen informatie

Na de startbijeenkomst is begonnen met het verzamelen van informatie per product/dienst waarbij belastingjaar 2021 als uitgangspunt dient. Voor het bepalen van de mate van kostendekkendheid is het van belang om zowel de baten als de lasten te begroten. Daartoe is onder meer gebruik gemaakt van de volgende basisgegevens:

- De begrotingsposten uit de meerjarenbegroting per belastingjaar 2021, zoals die door de gemeente als bronbestand zijn aangeleverd, voor wat betreft de baten en de lasten, alsmede de realisatiegegevens per belastingjaren 2018 en 2019 en 2020 tot nu toe.
- Voor de rioolheffing is aansluiting gezocht met het geldende GRP.
- De uurtarieven en de opslag overhead per belastingjaar 2021 zoals aangeleverd door de gemeente.
- De verordeningen per belastingjaar 2021 zijn ten tijde van de uitvoering van dit project nog niet beschikbaar. De vastgestelde verordeningen per belastingjaar 2020 en de eventueel daarbij behorende tarieventabel per belastingjaar 2020 vormen daarom het uitgangspunt. Deze tarieven per 2020 zijn als volgt geïndexeerd:
 - Legestarieven (met uitzondering van wettelijke maximumtarieven): 1,5% en de leges voor huwelijksleges 5%.
 - Lijkbezorgingsrechten: 5%
 - Marktgeden: 1,5%
 - Afvalstoffenheffing: geen index, maar een verhoging met € 25, - van het vastrecht per perceel
 - Rioolheffing: geen index.

Met behulp van de genoemde aangeleverde basisgegevens is vervolgens voor elke afzonderlijke verordening in Microsoft Excel een calculatiemodel op maat gemaakt.

Eenvoudig gezegd zijn de diverse belastbare feiten in een Excel rekendocument geplaatst en zijn de bij de heffing behorende begrotingsposten aan de belastbare feiten gekoppeld in de rekenmodellen. Vervolgens zijn deze rekenmodellen voorgelegd aan de bij de heffing betrokken vakafdeling(en) met de volgende verzoeken:

1. Vul het model in met het aantal verwachte aanvragen en/of aanslagen per belastbaar feit.
2. Bij de leges geldt vervolgens dat indien aanvragen worden verwacht bij een belastbaar feit, dan ook de gemiddelde tijdsbesteding ingeschat dient te worden die het kost om een aanvraag af te doen.
3. Bij de overige heffingen geldt dat is verzocht om de totale inzet in uren over verschillende activiteiten/handelingen te verdelen, zodat bepaald kan worden wat de toerekenbare inzet zal zijn.
4. Indien er in het rekenmodel begrotingsposten aan de heffingen zijn gekoppeld, is van die begrotingsposten verzocht om zo exact en concreet mogelijk te omschrijven waar het gereserveerde geld aan zal worden uitgegeven.

Door de eerste vraag te beantwoorden, kunnen de verwachte baten van een heffing worden berekend. Voor de beantwoording van deze vraag wordt door de vakafdeling doorgaans gebruik gemaakt van de realisatiegegevens en de historische gegevens die beschikbaar zijn over de betreffende heffing als basis. Het geheel heeft hierdoor telkens een relatie met de historische gegevens, dan wel, bijvoorbeeld, het GRP. Uiteraard zijn vervolgens correcties toegepast op de aantallen vanwege bijzonderheden die zich voordeden in die realisatiejaren en vanwege bijzonderheden die in belastingjaar 2020 worden verwacht.

Met de tweede en derde vraag die aan de afdelingen wordt voorgelegd, worden de (directe) personeelslasten bepaald. Voor het onderdeel leges is van elke soort aanvraag bij de vakafdelingen nagevraagd hoeveel tijd de behandeling ervan gemiddeld kost. Deze tijdsbestedingen worden voor de meest voorkomende soorten aanvragen geïnventariseerd met behulp van specifiek hiervoor opgestelde tijdsbesteding formats met de verschillende processtappen. Eenvoudig gezegd geldt voor diensten die vallen onder de legesverordening dat de inzet toerekenbaar is als de volgende vraag met "Ja" kan worden beantwoord:

- zijn de betreffende kosten gemaakt, omdat de dienst is gevraagd en verleend?

Bij de leges zijn de directe personeelslasten vervolgens bepaald met behulp van de door de gemeente aangereikte uurtarieven. Voor de indirecte lasten is uitgegaan van de door de gemeente aangereikte tarief voor overhead per uur.

Voor andere heffingen dan de leges is het doorgaans lastiger om een gemiddelde tijdsbesteding per stuk in te schatten. Daar zijn de directe personeelslasten vanuit de in de begroting opgenomen loonkosten ingeschat door van de activiteiten van de medewerkers na te gaan in hoeverre deze toerekenbaar zijn. Dit onderscheid tussen wel en niet toerekenbare tijd is ook bij de overige heffingen afhankelijk van de exacte inhoud van de werkzaamheden.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat beleidsmatige componenten en tijdsbesteding in het kader van bezwaar/beroep alsmede handhavingssuren niet

toerekenbaar zijn conform de handleiding kostentoerekening en daarom buiten beschouwing worden gelaten of gecorrigeerd.

Tot slot worden er materiële lasten vanuit begrotingsposten toebedeeld voor zover daartoe aanleiding is. Van alle begrotingsposten die een relatie hebben met een specifiek product uit dit onderzoek is daarom telkens bij de budgethouders en de afdeling Financiën nagevraagd wat het exacte bestedingsdoel van die posten is. Vervolgens zijn deze posten geheel, gedeeltelijk of geheel niet toegerekend aan de betreffende heffing en/of dienst.

2. Verwerking en analyse van de aangeleverde gegevens

In deze fase zijn de geleverde gegevens gecontroleerd op actualiteit en volledigheid, in het rekenmodel ingevoerd en geanalyseerd. Indien nodig is om een aanvulling van ontbrekende of onvolledige informatie verzocht.

3. Verdiepingsslag door middel van interviews en nadere uitvraag

Gedurende het traject is ook sprake van een verdiepingsslag. Na analyse door ANG van de ontvangen gegevens worden, indien nodig, de belangrijkste uitkomsten en bijzonderheden voorgelegd aan en besproken met de verschillende afgevaardigden van de desbetreffende vakafdelingen en de afdeling Financiën. Door de nog van toepassing zijnde Covid-19 maatregelen ten tijde van dit onderzoek hebben deze besprekingen niet ter plaatse op het gemeentehuis, maar deels via Microsoft Teams, deels telefonisch plaatsgevonden. Daarnaast is een deel van de interviewvragen ook via e-mail correspondentie afgehandeld.

De lasten, waaronder de uren en de begrotingsposten, en de baten zijn uiteraard ook met elkaar besproken. Voor wat betreft de lasten is eerder al uiteengezet dat deze zijn gecorrigeerd voor beleidsmatige componenten, tijdsbesteding in het kader van bezwaar/beroep alsmede handhavingsuren. Wat betreft de baten is nadrukkelijk nagegaan in welke verhouding de ingeschatte aantallen per belastingjaar 2021 staan tot de werkelijk gerealiseerde aantallen in voorliggende belastingjaren. Hierbij is dan telkens de vraag of er in 2021 een afwijkende ontwikkeling ten opzichte van de realisatiecijfers valt te verwachten waardoor de opgegeven aantallen wellicht dienen te worden aangepast. Met name in het kader van de grote bouwaanvragen is hier uitgebreid bij stilgestaan.

De gegevens zijn naar aanleiding van het contact waar nodig bijgesteld en van de begrotingsposten is inzichtelijk gemaakt in hoeverre deze toerekenbaar zijn, gelet op de van belang zijnde activiteiten en/of diensten.

4. Opstellen van de rapportage

Op basis van de voorgaande stappen is vervolgens de voorliggende rapportage opgesteld met daarin alle deelaspecten op het gebied van de leges en overige rechten met inachtneming van de opdrachtomschrijving.

De bij de rapportage meegeleverde rekenformats bevatten nieuw berekende verwachte baten (en bijbehorende Rijksafdrachten). Doorgaans wordt een kostendekkendheidsonderzoek uitgevoerd als onderdeel van de begrotingscyclus die moet leiden tot een vastgestelde primitieve begroting voor het komende belastingjaar en is het de bedoeling dat de in de rekenformats verkregen baten en Rijksafdrachten worden opgenomen in de nog vast te stellen primitieve begroting voor het komende belastingjaar.

Immers, de opbrengstlimiet heeft betrekking op de vastgestelde primitieve begroting. Bij een eventuele toets door een rechter zal deze kijken naar de baten en lasten zoals deze in de primitieve begroting zijn opgenomen.

Om ervoor te zorgen dat de rekenformats en de gemeentelijke begroting op elkaar aansluiten, adviseert ANG om de te wijzigen begrotingsposten volgens dit onderzoek op te nemen in de primitieve begroting. Indien deze reeds is vastgesteld, dan is het advies om deze alsnog aan te passen bij de eerste geplande formele begrotingswijziging, zodat de rekenformats en de gemeentelijke begroting daarna alsnog gelijk aan elkaar zijn.

Een laatste opmerking is voorts dat indien na oplevering van dit onderzoek nog tarieven, begrotingsposten of aantallen wijzigen, het desbetreffende rekenformat feitelijk geheel opnieuw dient te worden doorgerekend met die nieuwe gegevens. Indien deze doorrekening leidt tot substantieel andere baten en/of lasten, dienen formeel gezien de betreffende begrotingsposten (opnieuw) te worden aangepast.

2

Het juridisch kader

Bij de berekening van de kostendekkendheid dient de juridische, financiële en begrotingstechnische wet- en regelgeving gevolgd te worden. In dit hoofdstuk zijn deze kaders uiteengezet. Daarnaast zijn in dit hoofdstuk enkele zaken opgemerkt ten aanzien van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Tot slot wordt nog opgemerkt dat per 1 januari 2022 tegelijk met de Omgevingswet de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) gedeeltelijk in werking zal treden. Deze Wkb heeft gevolgen voor de toerekenbaarheid van lasten aan de leges. Het is daarom voor gemeenten zaak om tijdig de gevolgen van deze wet in beeld te brengen.

2.1 Leges, marktgelden en lijkbezorgingsrechten

De wettelijke basis ten aanzien van de kostendekkendheid ter zake van de leges en overige rechten is mede gelegen in artikel 229 lid 1, sub a en sub b van de Gemeentewet. Op grond van dit artikel is het mogelijk dat leges en lijkbezorgingsrechten (art 229, lid 1, sub b Gemeentewet) en marktgelden (art. 229, lid 1 sub a Gemeentewet) worden geheven.

Op grond van artikel 229b van de Gemeentewet is het niet toegestaan de tarieven voor deze rechten meer dan kostendekkend vast te stellen. Om de mate van kostendekkendheid te bepalen, zijn zowel de geraamde opbrengsten als lasten van belang. Het artikel 229b van de Gemeentewet houdt in dat op ramingsniveau de baten de lasten niet mogen overschrijden. Mocht dit wel het geval zijn dan is de sanctie onverbindendheid van de verordening.

Om de mate van kostendekkendheid te bepalen, zijn in eerste instantie de opbrengsten van belang. Hierbij is de aanvraag leidend, omdat de aanvraagdatum bepaalt welk bedrag in rekening wordt gebracht bij de aanvrager van een dienst.

Voor het bepalen van de opbrengsten zijn een tweetal variabelen van belang:

1. De aantallen producten/diensten die zijn verstrekt.
2. Het tarief dat de gemeente hanteert voor desbetreffend(e) dienst/product.

De verschillende diensten/producten en hun tarieven zijn opgenomen in de diverse verordeningen (en de eventueel daarbij behorende tarieventabellen) per belastingjaar 2020. De verordeningen per belastingjaar 2021 waren ten tijde van dit onderzoek nog niet beschikbaar.

De definitie van dienst is lastig te formuleren vanwege het karakter en de diversiteit aan diensten. Zonder volledig te zijn kan een dienst worden aangemerkt als: een handeling door het bestuursorgaan die het mogelijk maakt dat een rechtssubject bepaalde werkzaamheden mag verrichten (bouwen van een object) of die aan een rechtssubject de bevoegdheid geeft tot bepaalde handelingen (paspoort).

In het verlengde hiervan mag het gemeentebestuur de verrichte werkzaamheden slechts aanmerken als een dienst in de zin van artikel 229, lid 1, letter b, van de Gemeentewet (en daarvoor leges, of andere rechten heffen), indien die werkzaamheden rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met de dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang.

2.2 Afvalstoffenheffing

Een gemeente kan een afvalstoffenheffing opleggen op grond van artikel 15.33 Wet Milieubeheer (Wm). Dit is een heffing ter bestrijding van de kosten die een gemeente maakt voor het beheer van huishoudelijke afvalstoffen van percelen waar een verplichting tot het inzamelen (en verwerken) hiervan geldt.

Van belang is hierbij dat het gaat om huishoudelijk afval. Er is dus geen verplichting om bedrijfsafval bij bedrijven in te zamelen. Vaak biedt een gemeente echter wel de mogelijkheid aan om afval bij bedrijven en instellingen in te zamelen op routes die toch al wekelijks worden gereden in het kader van de afvalstoffenheffing. Dit (niet verplicht) inzamelen van bedrijfsafval door de gemeente wordt vaak 'reinigingsrecht' genoemd. Aangezien het hier geen verplichting betreft, valt het inzamelen van bedrijfsafval door de gemeente te beschouwen als een dienst in de zin van artikel 229, lid 1, sub b Gemw. Reinigingsrecht kan dan ook alleen in rekening worden gebracht wanneer er van de dienst gebruik wordt gemaakt en hierdoor kan worden gesteld dat voor dit recht zonder meer geldt dat de tarieven maximaal kostendekkend mogen zijn.

Aan bedrijven die hun afval niet door de gemeente laten inzamelen, kan geen aanslag reinigingsrecht worden opgelegd. Afvalstoffenheffing daarentegen kan ook worden opgelegd aan huishoudens die geen afval aanbieden. De gemeente Dalfsen kent geen reinigingsrechten.

De afvalstoffenheffing vloeit, zoals hiervoor uiteengezet is, niet voort uit artikel 229, lid 1 van de Gemeentewet. Desondanks geldt echter de opbrengstlimiet van artikel 229 b van de gemeentewet ook voor de afvalstoffenheffing. Dat blijkt onder meer uit de ontstaansgeschiedenis van wet- en regelgeving en de bedoeling van de wetgever. Er is voor de vraag welke kosten toerekenbaar zijn in het kader van deze heffing echter wel een verschil met de leges. In het kader van de leges is voor wat betreft de toerekenbaarheid van lasten telkens de volgende vraag relevant:

- zijn de betreffende kosten gemaakt, omdat de dienst is gevraagd en verleend?

Aangezien het bij afvalstoffenheffing echter niet gaat om het verhalen van de kosten van gemeentelijke dienstverlening, maar om het dekken van de kosten die voortvloeien uit de wettelijke zorgplicht voor huishoudelijke afvalstoffen, die de gemeente heeft, is bij de

afvalstoffenheffing een andere vraag van belang voor de beoordeling van de toerekenbaarheid van lasten:

- worden de activiteiten verricht (en worden daarmee de kosten gemaakt) ter nakoming van de zorgplichten voor huishoudelijke afvalstoffen?

Wanneer het antwoord hierop “ja” luidt, zijn de kosten doorgaans toerekenbaar in het kader van de afvalstoffenheffing.

2.3 Rioolheffing

Gemeenten hebben op grond van de Wet milieubeheer (Wm) een zorgplicht voor de inzameling van stedelijk afvalwater, en op grond van de Waterwet een zorgplicht voor hemelwater en een zorgplicht voor grondwater. Op grond van artikel 4.22 van de Wet Milieubeheer dient elke gemeente een Gemeentelijk RioleringsPlan (GRP) te hebben waarin een gemeente invulling geeft aan deze zorgplichten op lange termijn. In dit GRP is dan ook voor de komende 30 jaar een calculatie inbegrepen van de kosten van die zorgplicht. Op grond van artikel 228a van de Gemeentewet is het gemeenten toegestaan om ter bestrijding van deze kosten een belasting op te leggen.

Samengevat is de rioolheffing daarmee een belasting die wordt geheven ter bestrijding van de kosten ten aanzien van de inzameling, het transport, de verwerking en de zuivering van afvloeiend hemelwater, huishoudelijk- en bedrijfsafvalwater, alsmede ter bestrijding van de kosten die gemaakt worden door het treffen van maatregelen om nadelige gevolgen van de grondwaterstand te beperken of te voorkomen.

Ook voor de rioolheffing geldt dat deze niet uit artikel 229, lid 1 van de Gemeentewet voortvloeit. Desondanks geldt echter de opbrengstlimiet van artikel 229 b van de gemeentewet ook voor de rioolheffing. Dat blijkt onder meer uit de ontstaansgeschiedenis van wet- en regelgeving, de bedoeling van de wetgever en uit jurisprudentie. Er is voor de vraag welke kosten toerekenbaar zijn in het kader van deze heffing echter wel een verschil met de leges. In het kader van de leges is voor wat betreft de toerekenbaarheid van lasten telkens de volgende vraag relevant:

- zijn de betreffende kosten gemaakt, omdat de dienst is gevraagd en verleend?

Aangezien het bij rioolheffing echter niet gaat om het verhalen van de kosten van gemeentelijke dienstverlening, maar om het dekken van de kosten die voortvloeien uit de wettelijke zorgplichten die de gemeente heeft, is bij de rioolheffing een andere vraag van belang voor de beoordeling van de toerekenbaarheid van lasten:

- worden de activiteiten verricht (en worden daarmee de kosten gemaakt) ter nakoming van de zorgplichten voor afval-, hemel- en grondwater?

Wanneer het antwoord hierop “ja” luidt, zijn de kosten doorgaans toerekenbaar in het kader van de rioolheffing.

2.4 De opbrengstlimiet en kruissubsidiëring

Op grond van artikel 229b van de Gemeentewet mogen de geraamde baten de geraamde lasten niet overschrijden. Om aan te tonen dat aan deze *opbrengstlimiet* wordt voldaan

dient de gemeente inzicht te verschaffen in de raming van de baten en lasten ter zake. Mocht dit inzicht onvoldoende worden gegeven dan loopt de gemeente een financieel risico. Immers, een onverbindend verklaring van een tarief of de tarieventabel door de rechter wegens een onvoldoende onderbouwing of overschrijding van het dekkingspercentage, resulteert in onder andere het mislopen of verplichte teruggave van leges.¹

Het verschaffen van inzicht kan aan de hand van de gemeentelijke begroting, maar ook op basis van andere gegevens, waaronder ook gegevens die niet bekend gemaakt zijn ten tijde van de vaststelling van de (belasting)verordening.² Dit laatste betekent dat in een eventuele procedure over een overschrijding van de opbrengstlimiet de gemeente naast de resultaten uit dit onderzoek ook nog andere gegevens mag gebruiken om aan te tonen dat aan die opbrengstlimiet is voldaan.

Het is van belang op te merken dat de opbrengstlimiet niet gaat over individuele belastbare feiten in een verordening, maar over de verordening in zijn totaliteit. De opbrengstlimiet van artikel 229b van de gemeentewet gaat over de geraamde *totale* opbrengsten en de geraamde *totale* lasten van alle belastbare feiten in één verordening, onderaan de streep. Dit betekent dat het is toegestaan om sommige belastbare feiten binnen één verordening tegen een meer dan kostendekkend tarief aan te bieden, zo lang dit maar gecompenseerd wordt met minder dan kostendekkende tarieven bij andere belastbare feiten, zodanig dat per saldo de totale baten van de gehele verordening niet boven de totale lasten ervan uit komen. Deze compensatie van 'winstgevende' tarieven met 'verliesgevende' tarieven wordt kruissubsidiëring genoemd. Dat kruissubsidiëring is toegestaan betekent ook dat een rechtstreeks verband tussen de hoogte van de tarieven en de door de gemeente verstrekte diensten of de door de gemeente gemaakte kosten ter zake van een heffing niet noodzakelijk is.

Ten aanzien van kruissubsidiëring kan verder in zijn algemeenheid nog worden vermeld dat het niet opnemen in de tarieventabel van een belastbaar feit voor een geleverde dienst of product (of het gratis aanbieden ervan in de tarieventabel, zoals bijvoorbeeld de gratis huwelijken) ook betekent dat de kosten die met die diensten of producten gepaard gaan niet mogen worden toegerekend. Dit beperkt ook de mogelijkheden tot kruissubsidiëring. Immers, daar waar bij een belastbaar feit de kosten boven de baten uit gaan, mag dit verschil worden gecompenseerd door bij een ander belastbaar feit het tarief zodanig vast te stellen dat de baten daar boven de kosten uit komen, om zodoende het verschil bij het eerstgenoemde belastbare feit te compenseren. Dit mag echter alleen als er ook legesbaten zijn uit de geleverde diensten. Naar de mening van ANG is het daarom aan te bevelen om voor producten of diensten die veelvuldig worden aangevraagd, altijd een tarief vast te stellen, zodat de lasten ter zake mogen worden toegerekend en er een mogelijkheid tot kruissubsidiëring ontstaat met andere diensten in de tarieventabel, zodat de lasten toch (deels) kunnen worden terugverdiend.

Op basis van de wetsgeschiedenis kan ook ten aanzien van de leges worden geconcludeerd dat de raming van zowel de baten als de lasten op het niveau van de gehele

¹ Zie Rb. Gelderland 30 juli 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:1963.

² HR 16 april 2010, LJNB1236.

KENMERK: ANG020-0297TN

legesverordening dient te geschieden en niet per individuele dienst of groep van diensten.³ Oftewel, ook voor leges geldt dat de opbrengstlimiet wordt getoetst over de verordening als geheel. Door nieuwe wetgeving zoals de Europese Dienstenrichtlijn (EDR) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de daarmee gepaard gaande gerechtelijke uitspraken in het kader van kostentoerekening en de opbrengstlimiet is echter de mogelijkheid tot kruissubsidiëring binnen de legesdiensten enigszins beperkt.

2.4.1. Wabo en kruissubsidiëring

Bij de inwerkingtreding per 1 oktober 2010 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) werd een 25-tal vergunningsstelsels samengevoegd tot één 'omgevingsvergunning'. Dit had onder meer tot gevolg dat bouw gerelateerde legestarieven onder de werking van de Wabo vielen. Waar voorheen kruissubsidiëring binnen de gehele tarieventabel mogelijk was, was dit vanaf 1 oktober 2010 wat de Wabo-gerelateerde legestarieven betreft in eerste instantie nog slechts tussen deze Wabo-legestarieven onderling toegestaan aangezien de wetgever bij de introductie van de Wabo had aangegeven dat kruissubsidiëring tussen het cluster omgevingsvergunning en andere in de legesverordening opgenomen dienstverleningen niet mogelijk is.⁴ Echter, door de Hoge Raad is in 2015 alsnog geoordeeld dat kruissubsidiëring van de Wabo legestarieven met andere legestarieven wel degelijk toegestaan is en derhalve is dit dan ook het uitgangspunt.⁵ Dit betekent dat de introductie van de Wabo uiteindelijk geen gevolgen heeft gehad voor de wijze waarop kruissubsidiëring mag worden toegepast binnen de leges tarieventabel.

2.4.2. EDR en kruissubsidiëring

Een andere belangrijke ontwikkeling betreft de Europese Dienstenrichtlijn (EDR). De EDR is op 28 december 2009 in werking getreden. Het doel van de EDR is om de toegang tot dienstenmarkten in de Europese Unie te vereenvoudigen. Slechts een beperkt aantal tarieven die in de tarieventabel zijn opgenomen, vallen onder de werking van de EDR en deze zijn geclusterd in Titel III van de tarieventabel. Een uitspraak uit 2018 van het Europese Hof van Justitie dat detailhandel in goederen een 'dienst' is in de zin van de Dienstenrichtlijn⁶, heeft tot gevolg dat de legesonderdelen zoals Markten en Winkeltijdenwet nu ook vallen onder de EDR. De VNG heeft daarop aangeraden om de hoofdstukken die doorgaans in Titel I van de Tarieventabel worden opgenomen, voortaan in Titel III op te nemen. Dit is in de gemeente Dalfsen reeds het geval.

In het kader van de kostendekking is van belang dat in artikel 13, lid 2 van de EDR een eigen opbrengstlimiet is opgenomen⁷. Hoewel de jurisprudentie van de Hoge Raad over kruissubsidiëring van 13 februari 2015⁸ van na de inwerkingtreding van de EDR is, is ANG nog steeds van mening dat kruissubsidiëring van leges die onder de EDR vallen met andere legestarieven niet is toegestaan. In principe geldt dat leges die onder de werking van de EDR vallen, op tariefniveau maximaal kostendekkend dienen te zijn. Voor EDR diensten

3 Hof. Arnhem-Leeuwarden 30 juli 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:5629.

4 Kamerstukken II 2005/2006, 29515, nr. 140, p. 26.

5 Hoge Raad 13 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:282.

6 HvJEU 30 januari 2018, C 31/16 (Appingedam), ECLI:EU:C:2018:44

7 Artikel 13, lid 2 EDR: De vergunningsprocedures en -formaliteiten mogen geen ontmoedigend effect hebben en de dienstverrichting niet onnodig bemoeilijken of vertragen. Zij zijn gemakkelijk toegankelijk en eventuele kosten voor de aanvragers in verband met hun aanvraag zijn redelijk en evenredig met de kosten van de vergunningsprocedures in kwestie en mogen de kosten van de procedures niet overschrijden.

8 Hoge Raad 13 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:282.

geldt dat enkel binnen een cluster waarin sprake is van een sterk samenhangend stelsel van vergunningen kruissubsidiëring is toegestaan. Concreet betekent dit dat Titel III van de leges tarieventabel feitelijk apart beoordeeld dient te worden. Als de tarieventabel als geheel (inclusief Titel III) een kostendekkendheid kent van minder dan 100%, maar de kostendekking van Titel III op zichzelf beschouwd is hoger dan 100%, dan is dit niet toegestaan. Er wordt dan weliswaar aan de opbrengstlimiet van artikel 229b Gemeentewet voldaan, maar niet aan de opbrengstlimiet van artikel 13, lid 2 EDR. De mogelijke gevolgen zijn hetzelfde als wanneer de opbrengstlimiet van artikel 229b Gemeentewet wordt overschreden.

Tot slot kan over de Dienstenrichtlijn nog worden opgemerkt dat formeel er in alle lidstaten een centraal elektronisch loket dient te zijn waar dienstverleners al hun zaken met de overheid elektronisch kunnen regelen (het Dienstenloket). Voorts dienen, op sanctie van onverbindendheid, de belastbare feiten die onder de EDR vallen via een elektronisch loket (www.ondernemersplein.nl) beschikbaar te worden gesteld. De wet- en regelgeving is echter nog niet zo ver uitgewerkt. Daarom is het beschikbaar stellen van de verordeningen en de daarbij behorende tarieventabellen via de website www.overheid.nl op dit moment afdoende.⁹ Wanneer dit anders wordt, is niet duidelijk. Wellicht dat in de toekomst getracht zal worden om het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) ook te gebruiken als Dienstenloket in het kader van de EDR.

2.5 BBV

In het kader van de huidige opdracht is het verder van belang om de ontwikkelingen, en met name het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) dat per belastingjaar 2017 in werking is getreden, nader te belichten. Hierbij gaat het met name om het deel overhead en de paragraaf lokale heffingen.

Inzicht in de opbouw van overhead

De overhead dient centraal te worden begroot en verantwoord op het overzicht overhead middels het taakveld 0.4 overhead, ondersteuning en organisatie.

Onder overhead wordt verstaan het geheel van functies gericht op de sturing (in de breedste zin) en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces (het vervaardigen van een product). Om te zorgen dat de overhead in eerste instantie zo laag mogelijk is, conform de uitgangspunten en zodanig ook verwoord in het rapport 'hoofdlijnen vernieuwingen, besluit begroting en verantwoording', dienen de kosten zoveel mogelijk direct te worden toegerekend aan de betreffende taken/activiteiten.¹⁰ Anders gezegd dienen alle bedrijfskosten die direct verbonden zijn aan het taakveld als zodanig ook te worden verantwoord op dat taakveld. De overhead die dan feitelijk nog resteert, is voor een groot deel aan te duiden als de PIOFACH-taken.¹¹

De berekening van tarieven dient extra comptabel te geschieden. En het is verplicht op grond van het BBV om de methodiek van de berekening van de tarieven voor lokale heffingen en rechten en de methodiek voor de toerekening van overhead op te nemen in

⁹ De nieuwe ontwikkelingen zoals de verordening betreffende elektronische identificatie en diensten voor elektronische transacties in de interne markt heeft hier ook geen effect op. Zie ook: Verordening (EU) nr. 910/2014.

¹⁰ Rapport: Hoofdlijnen vernieuwing, Besluit Begroting en Verantwoording d.d. 1 juli 2015.

¹¹ Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie, Communicatie en Huisvesting.

de financiële verordening¹². Het toerekenen van overhead dient op consistente wijze te gebeuren. De wetgever schrijft geen specifieke methode voor. Dit betekent dat deze door de Raad naar eigen inzicht dient te worden vastgesteld en vervolgens opgenomen in de financiële verordening.

In artikel 12 van de Financiële Verordening gemeente Dalfsen 2020 is de wijze van kostprijsberekening opgenomen. Daarin is in lid 5 terug te vinden dat voor de toerekening “wordt uitgegaan van de bij de begroting vastgestelde percentages”. ANG is van mening dat hiermee de methodiek niet is beschreven zoals de Commissie BBV dat heeft bedoeld. Naar de mening van ANG heeft de Commissie BBV met de stellige uitspraak de bedoeling gehad dat in de financiële verordening wordt opgenomen hoe deze “bij de begroting vastgestelde percentages” tot stand gekomen zijn. Het verdient aanbeveling deze methodiek alsnog toe te voegen in de financiële verordening.

Paragraaf lokale heffingen

In de paragraaf lokale heffingen dient, mede gelet op het BBV, meer aandacht te worden besteed aan de opbouw van de geraamde baten en lasten ter zake van de leges en overige rechten en heffingen. Uit de paragraaf lokale heffingen, en dan met name het overlegde overzicht, dient dan ook de opbouw van de baten en lasten te worden verantwoord. Dit gebeurt in feite voor de leges op hoofdstukniveau. Daarmee is dan ook direct inzichtelijk wat de mate van kruissubsidiëring is. Tevens dienen de beleidskeuzes nader te worden onderbouwd (voor zover dit ook mogelijk is).

Lijkbezorgingsrechten

Met de introductie van het BBV is er voor gemeenten ook de verplichting om vooruitbetaalde rechten te spreiden over de duur van dat recht. Dat is in het kader van de lijkbezorgingsrechten van toepassing. In de gemeente Dalfsen worden de ontvangen rechten in het kader van de lijkbezorgingsrechten nog niet conform het BBV begroot. Naar de mening van ANG is het wenselijk om de methodiek conform het BBV door te voeren. Enerzijds vanuit financieel oogpunt (risicospreiding) en anderzijds vanuit juridisch oogpunt (BBV-voorschriften).

2.6 Omgevingswet

Zoals al werd verwacht is de invoering van de Omgevingswet met een jaar uitgesteld tot 1 januari 2022. Dat maakte de minister van Binnenlandse Zaken op 20 mei 2020 in een Kamerbrief bekend.

Het huidige Omgevingsrecht bestaat uit vele wetten en tal van regelingen op de aspecten ruimte, wonen, milieu, infrastructuur, natuur en water. Doel van de nieuwe Omgevingswet is om alle regels die betrekking hebben op ruimtelijke projecten te bundelen in één wettelijke regeling: de Omgevingswet.

In de nieuwe Omgevingswet is de mogelijkheid opgenomen van ‘bouwbesluittoets vrije bouwwerken’. Voor deze bouwwerken hoeft geen vergunning meer te worden aangevraagd. Er wordt daardoor minder werk verricht. Dat heeft gevolgen voor de hoogte

¹² “Stellige uitspraak: Bij de berekening van de tarieven voor lokale heffingen moet de methodiek voor de toerekening van overhead worden opgenomen in de financiële verordening.” (Notitie Overhead, pag 8, Commissie BBV, juli 2016)

van de kosten van de dienstverlening en daarmee voor de hoogte van de tarieven, aangezien de (geraamde) baten niet boven de lasten uit mogen komen. De verwachting is dus dat deze bouwbesluittoets vrije bouwactiviteiten zal zorgen voor minder legesinkomsten.

Naast bouwbesluittoets vrije bouwactiviteiten kent de Omgevingswet ook omgevingsplanactiviteiten waarvoor een toets aan planologische aspecten, de bestemmingsplantoets, moet worden uitgevoerd. Er zijn ook vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten in de omgevingswet opgenomen. Voor de in de wet genoemde activiteiten is het straks niet langer nodig om een vergunning aan te vragen. Ook dit zal van invloed zijn op de legesinkomsten. In welke mate hangt ook af van de gemeente zelf want dit deel van de Omgevingswet kan door elke gemeente desgewenst worden aangepast en aangevuld met eigen vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten.

Tot slot is het nog mogelijk dat een activiteit zowel een bouwbesluittoetsvrije bouwwerk is als een vergunningvrije omgevingsplanactiviteit. In dat geval is er geen enkele vergunning nodig. Het moge duidelijk zijn dat in die gevallen er dan geheel geen inkomsten zullen zijn en dat eventuele kosten die een gemeente desondanks maakt vanwege deze activiteit niet toerekenbaar zijn aan de leges.

De invoering van de Omgevingswet zal ook voor de gemeente Dalfsen financiële gevolgen hebben en mogelijk zelfs ook personele consequenties. Het is van belang om deze gevolgen tijdig inzichtelijk te maken, zodat de gemeente goed beslagen ten ijs komt als in 2022 deze wet van kracht wordt. Een eerste stap hierin is om een gedegen kostendekkendheidsonderzoek van de legestarieven uit te voeren. De resultaten uit dat onderzoek vormen de basis voor een verdere analyse. Aan ANG is reeds opdracht verstrekt door de gemeente Dalfsen om vanuit het voorliggende onderzoek de gevolgen van deze nieuwe wetgeving inzichtelijk te maken. Hierover wordt separaat gerapporteerd.

2.7 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)

Gelet op de huidige stand van zaken zal per 1 januari 2022, gelijktijdig met de Omgevingswet ook de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen in werking treden. Ook deze wet zal gevolgen hebben voor de toerekenbaarheid van lasten op het gebied van leges. Op grond van deze wet dient namelijk de bouwbesluittoets geleidelijk aan te worden uitgevoerd door een gecertificeerde, externe partij en dient ook het bouwtoezicht door deze externe partij te worden over gelaten.

Het geleidelijk aan invoeren van toetsing door een externe partij houdt in dat in de Wkb de mogelijke bouwwerken zijn onderverdeeld in zogeheten 'gevolgklassen'. Deze onderverdeling is op basis van het risico (de 'gevolgen') dat de omgeving loopt wanneer er iets bij de bouw mis zou gaan. In de eerste fase per 1 januari 2022 gelden de toets en het toezicht door een externe partij alleen voor bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1, de eengezinswoningen, kleinere bedrijfsgebouwen en eenvoudige infrastructuurwerken. Dit betekent concreet dat het bevoegd gezag (de gemeente) voor deze bouwwerken vanaf 1 januari 2022 in feite moet vertrouwen op het oordeel van de externe partij. Bij het geven van formeel akkoord op de bouw zal de gemeente zich in beginsel moeten baseren op de risicobeoordeling die de externe partij overlegt en op het 'dossier bevoegd gezag' dat door

de vergunninghouder wordt aangeleverd. Tussendoor kan de gemeente wel gebruik maken van haar handhavende bevoegdheid, maar handhaving betreft geen verhaalbare lasten. Deze dienen dan ook te worden 'afgedekt' door de algemene middelen.

Bezien vanuit de legesinkomsten zal het gevolg van de invoering zijn dat, afhankelijk van de huidige indeling qua aanvragen, tussen de 35% en 65% van de aanvragen omgevingsvergunningen in gevolgklasse 1 terecht komen.

Het moge duidelijk zijn dat, gelet op het verplicht anders organiseren van het integrale werkproces van vergunningverlening, de legesinkomsten hierdoor ook zullen dalen. Immers, de kostendekkendheid mag de 100% niet overschrijden en de hoeveelheid lasten die toerekenbaar zijn zullen dalen.

Een en ander is nog wel afhankelijk van de gemaakte afspraken ten tijde van het in januari 2019 gesloten bestuursakkoord vanuit de zijde van de VNG met de minister. Het is dan ook van belang dat er voldoende vertrouwen is dat de invoering van het stelsel tot gevolg heeft dat er sprake is van betere bouwkwaliteit tegen aanvaardbare kosten. Een half jaar voor de beoogde inwerkingtredingsdatum komt de minister nog met een verklaring of en in hoeverre dit ook het geval is. Bij het advies worden ook de uitkomsten van lopende proefprojecten (gevolgklasse 1) betrokken. Theoretisch kan het dan ook tot gevolg hebben dat het stelsel alsnog niet doorgaat, maar de kans hierop is klein, mede gelet op het doorlopen politieke traject.

Voor wat betreft de overige 35% tot 65% van de aanvragen (gevolgklassen 2 en 3), geldt dat hiervoor een soortgelijke werkwijze wordt beoogd. De invoering hiervan is echter afhankelijk gesteld van de succesvolle implementatie van gevolgklasse 1 en de evaluatie die daarna plaatsvindt. Deze evaluatie staat voorlopig gepland, gelet op het oorspronkelijke implementatie plan, drie jaar na inwerkingtreding van de Wet en daarmee gevolgklasse 1. Dit betekent dan concreet dat op zijn vroegst per 2025 de andere twee aangeduide gevolgklassen ook verplicht onder het private regime dienen te worden geschaard voor wat betreft de Bouwbesluit toets alsmede het deel toezicht.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de gemeente staat voor een financiële- en organisatorische opgave om het geheel in goede banen te leiden en dat betekent tegelijkertijd dat keuzes voor nu en in de toekomst dienen te worden gemaakt. Ook de gevolgen van de invoering van de WKB voor de gemeente Dalfsen zullen in het vervolgonderzoek inzichtelijk worden gemaakt door ANG. Zoals hiervoor al is aangegeven wordt hier separaat over gerapporteerd.

3

Resultaten

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het onderzoek uitgewerkt op het gebied van de leges, lijkbezorgingsrechten, afvalstoffenheffing, rioolheffing en marktgelden.

3.1 Algemeen

Bij de beoordeling van de kostendekkendheid van alle heffingen is telkens gebruik gemaakt van de vastgestelde verordeningen per belastingjaar 2020 en de daarbij behorende tarieventabellen, waarbij de tarieven op verzoek van de gemeente met 1,5% zijn geïndexeerd, met uitzondering van de wettelijke tarieven en tarieven in de vorm van (opslag)percentages en met uitzondering van de huwelijksleges (het hoofdstuk Burgerlijke Stand van de tarieventabel leges) waar een indexatie met 5% is doorgevoerd.

Voor wat betreft de financiële gegevens is telkens gebruik gemaakt van de laatste stand van zaken zoals dat door de afdeling Financiën is aangeleverd. Doorgaans wordt een kostendekkendheidsonderzoek uitgevoerd als onderdeel van de begrotingscyclus die moet leiden tot een vastgestelde primitieve begroting voor het komende belastingjaar en is het de bedoeling dat de in de rekenformats verkregen baten en Rijksafdrachten worden opgenomen in de nog vast te stellen primitieve begroting voor het komende belastingjaar. Immers, de opbrengstlimiet heeft betrekking op de vastgestelde primitieve begroting. Bij een eventuele toets door een rechter zal deze kijken naar de baten en lasten zoals deze in de primitieve begroting zijn opgenomen.

Om ervoor te zorgen dat de rekenformats en de gemeentelijke begroting op elkaar aansluiten, adviseert ANG om de te wijzigen begrotingsposten volgens dit onderzoek op te nemen in de primitieve begroting, zodat de rekenformats en de gemeentelijke begroting daarna gelijk aan elkaar zijn. Ten tijde van dit onderzoek was er geen ruimte meer om deze aanpassingen nog door te voeren in de primitieve begroting. De gemeente Dalfsen zal de primitieve begroting echter conform de uitkomsten aanpassen bij de eerste bestuursrapportage.

ANG heeft de begrotingsposten die dienen te worden overgenomen in de rekenbladen inzichtelijk gemaakt. Mochten er onverhoopt nog wijzigingen dienen te worden doorgevoerd dan is aanpassing van het kostendekkendheidsformat gewenst. Echter, is het een en ander wel afhankelijk van de aard en de omvang van de wijzigingen.

Er is bij de calculaties voor de berekening van de personeelslasten in alle calculaties gebruik gemaakt van de door de gemeente aangereikte uurtarieven. Daarnaast is de overhead berekend met het door de gemeente aangereikte tarief per uur.

Tot slot dient te worden vermeld dat bij gebruikmaking van realisatiegegevens als startpunt voor de inschattingen die de gemeente heeft gedaan, rekening is gehouden met toekomstige ontwikkelingen die van belang zijn, maar ook met bijzonderheden uit het verleden. Dat wil zeggen dat bij het doen van de inschattingen de realisatiecijfers uit het verleden weliswaar het startpunt vormen, maar dat deze getallen uit het verleden niet zonder meer zijn toegepast op het in te schatten belastingjaar. Eerst wordt stil gestaan bij ontwikkelingen die van invloed waren op die realisatiecijfers en bij de ontwikkelingen die mogelijk van invloed zullen zijn op de toekomst.

Bij de afvalstoffenheffing en rioolrechten is bij het inschatten van de aantallen gerekend met de opgave zoals gedaan door het GBLT, die de aanslagoplegging en inning van de belastingen verzorgt.

3.2 Kostendekkendheid leges

Voor wat betreft de legesverordening en de daarbij behorende tarieventabel kan worden aangegeven dat deze grotendeels aansluit bij hetgeen door de VNG is voorgesteld. Hoewel aan ANG geen opdracht is verstrekt om de legesverordening en bijbehorende tarieventabel juridisch te screenen, zijn tijdens het project wel enkele zaken opgevallen binnen de legesverordening/tarieventabel die hieronder kort worden besproken.

Het hoofdstuk Burgerlijke stand begint met de volgende twee onderdelen:

“1.1.1 Het tarief bedraagt ter zake van de voltrekking van een huwelijk of de registratie van een partnerschap op:

1.1.1.1 werkdagen met uitzondering van de maandag- en dinsdagochtend om 9.00 uur, indien de voltrekking plaatsvindt in de trouwzaal van het gemeentehuis”

Onderdeel 1.1.1.1 kent een tarief van € 0, -.

Het is verplicht dat gemeenten ten minste één moment of meerdere momenten (afhankelijk van het aantal inwoners) per week beschikbaar stellen waarop gratis trouwen mogelijk is. Zoals de tekst van het legesonderdeel 1.1.1.1 thans is geformuleerd, kan dit naar de mening van ANG worden geïnterpreteerd dat er elke dag - en wel de gehele dag - in de trouwzaal op het gemeentehuis gratis kan worden getrouwd, behalve op maandag en dinsdag om 9.00 uur.

Met het artikel had de gemeente ongetwijfeld bedoeld te zeggen dat uitsluitend op maandag- en dinsdagochtend om 9 uur op het gemeentehuis gratis huwelijken mogelijk zijn. ANG adviseert om *“met uitzondering van”* te wijzigen in *“op”*.

Onderdelen 1.1.1.5 en 1.1.1.6 zijn een nadere uitwerking van onderdeel 1.1.1.4 en kunnen daarom beter als 1.1.1.4.1 en 1.1.1.4.2 worden genummerd.

In legesonderdeel 1.1.7 staat ten onrechte een verwijzing naar legesartikel 1.1.6.

In legesonderdeel 1.2.8 wordt verwezen naar de onderdelen 1.2.1 tot en met 1.2.7, echter, onderdeel 1.2.7 is vervallen.

In legesonderdelen 3.6.2 en 3.6.3 wordt verwezen naar onderdeel 1.11.1. Dit dient een verwijzing naar 3.6.1 te zijn.

Zoals gezegd is door ANG geen volledige juridische screening uitgevoerd. Het is dus mogelijk dat er meer verbeteringen mogelijk zijn dan de bovengenoemde zaken.

Verder is in de huidige tarieventabel geen belastbaar feit opgenomen voor de afgifte van CBR gezondheidsverklaringen noch voor naturalisatie- en optieverzoeken. Echter, door de vakafdeling zijn wel aantallen ingeschat voor deze diensten en er wordt ook voor afgerekend. Hoewel de leges voor de naturalisatie- en optieverzoeken wettelijk zijn vastgelegd en de kosten van een CBR-gezondheidsverklaring door de Nederlandse Zorgautoriteit landelijk wordt vastgesteld, is het naar de mening van ANG niettemin aan te bevelen om voor dergelijke verzoeken een belastbaar feit in de tarieventabel op te nemen vanwege het kenbaarheidsvereiste. Het behandelen van naturalisatie- of optieverzoeken of het uitreiken van een CBR-gezondheidsverklaring is immers wel degelijk te kwalificeren als een dienst in de zin van artikel 229, lid 1, letter b, van de Gemeentewet. Dit is bovendien niet veel anders dan bijvoorbeeld de wettelijke tarieven in het kader van de Kansspelen waarvoor de gemeente Dalfsen immers ook een belastbaar feit in de verordening heeft opgenomen.

Bij de bepaling van de kostendekkendheid van de leges zijn de baten en lasten in het kader van naturalisatie en optie meegeteld bij hoofdstuk 9, Overige Publiekszaken. De CBR-gezondheidsverklaringen zijn onder het hoofdstuk Rijbewijzen mee gecalculeerd.

Verder is vanuit de eenheid Maatschappelijke Ondersteuning aangegeven dat vanaf belastingjaar 2021 leges zal worden gerekend voor het behandelen van aanvragen in het kader van de registratie Kinderopvang. ANG heeft deze nieuwe belastbare feiten toegevoegd aan Titel III van de tarieventabel.

3.2.1. Resultaten leges per titel

De kostendekkendheid van de leges mag, gelet op het eerder geschetste algemeen kader, worden beoordeeld op basis van de algehele legesverordening. Voordat de afzonderlijke titels en hoofdstukken worden besproken, is de kostendekkendheid van de verordening als geheel dan ook van belang.

Uit het voorliggende onderzoek, waarbij is uitgegaan van inschattingen door de vakafdelingen van aantallen aanvragen en bijbehorende inzet van materiaal en mensen, komt de kostendekkendheid van tarieventabel leges als geheel uit op 86%. Hiermee voldoet de gemeente Dalfsen aan de opbrengstnorm.

Er is binnen de legestarieventabel nog € 261.088, - aan financiële ruimte om de tarieven te verhogen. Mocht de gemeente ertoe over gaan deze ruimte te benutten en de tarieven per belastingjaar 2021 aan te passen dan is het wel zaak dat het rekenmodel opnieuw wordt doorgerekend met de nieuwe tarieven en dat de begroting op basis van de nieuw verkregen resultaten wordt vastgesteld voor wat betreft de baten en Rijksafdrachten wanneer deze substantieel afwijken. Zodoende ontstaat een sluitend geheel.

Om meer inzicht te genereren in het geheel zijn hieronder per belastingjaar 2021 en per titel de belangrijkste aandachtspunten en resultaten uiteengezet.

Titel I

Titel I betreft de algemene dienstverlening. In deze titel zijn onder andere de producten/diensten ten behoeve van de huwelijken, reisdocumenten, rijbewijzen etc. opgenomen.

De kostendekkendheid voor Titel I (integraal) komt uit op 71% en daarmee zijn de tarieven binnen deze titel niet meer dan kostendekkend. De totale verwachte opbrengsten voor deze titel bedragen € 439.648, - en de lasten ter zaken bedragen € 617.541, -.

Per belanghebbend hoofdstuk zijn hieronder een aantal aandachtspunten aangehaald.

Burgerlijke stand

De kostendekkendheid voor dit hoofdstuk komt uit op 92% . Vermeld kan worden dat alle onderdelen binnen dit hoofdstuk een kostendekkingspercentage boven de 100% laten zien, behalve de trouwboekjes en de akten burgerlijke stand.

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al is aangegeven adviseert ANG om een aantal legesonderdelen tekstueel aan te passen. Van belang is verder om hier op te merken dat de tijdsbesteding van de bode onder overhead valt en daarom niet rechtstreeks kan worden toegerekend. Voor het overige wordt verwezen naar de bij dit rapport meegeleverde calculatie.

Reisdocumenten en rijbewijzen

In hoofdstuk 2 en 3 zijn de belastbare feiten opgenomen voor het verstrekken van paspoorten en identiteitskaarten en voor de rijbewijzen. Deze hoofdstukken worden gekenmerkt door de wettelijke (maximum) tarieven die van toepassing zijn. Concreet betekent dit dat de tarieven wel op een lager niveau mogen worden vastgesteld, maar niet op een hoger niveau. De gemeente Dalfsen hanteert de maximaal toegestane tarieven, afgerond op veelvoud van € 0,05. Opmerking geniet dat met de laatste (bekende) wettelijke tarieven (per 2020) de algehele berekening is vormgegeven.

Het kostendekkendheidspercentage voor de reisdocumenten komt uit op 57%. Vanaf 2019 dient rekening te worden gehouden met een daling qua baten. Immers, bij reisdocumenten is sinds 2014 voor een aantal documenten de geldigheidsduur verhoogd naar 10 jaar. Gelet op het document van de Nederlandse Vereniging van Burgerzaken (NVVB) en gelet op de beschikbare informatie zal deze daling van het aantal reisdocumenten in 2024 stabiliseren.

Gelet op de ontwikkeling van de daling van het aantal aanvragen op het gebied van de reisdocumenten, is het van belang dat hieromtrent een nader omlijnende visie wordt ontwikkeld. Het valt niet uit te sluiten dat de aanvragen op het gebied van de reisdocumenten in de toekomst op een andere wijze wordt georganiseerd, met als gevolg dat de gemeente een kleinere rol krijgt in het algehele proces. Hierbij valt te denken aan

het voornemen elektronische functionaliteiten toe te voegen aan reisdocumenten.¹³

Tevens dient ook rekening te worden gehouden met het gegeven dat de rijksafdrachten voor zowel de baten- als lastenzijde in balans dienen te zijn.

Voor het hoofdstuk rijbewijzen is een kostendekkendheidspercentage van 77% berekend. Ook dit hoofdstuk wordt gekenmerkt door de wettelijke (maximum) tarieven die van toepassing zijn. Het verhogen van de tarieven is hier dan ook niet mogelijk.

Gebleken is dat de gemeente ook gezondheidsverklaringen van het CBR verkoopt tegen een tarief van € 37,80. Van de 3.500 aanvragen rijbewijzen worden er bij 575 aanvragen gezondheidsverklaringen verschaft. Voor de gezondheidsverklaringen heeft de gemeente Dalfsen geen apart belastbaar feit opgenomen in de tarieventabel. ANG heeft deze wel toegevoegd, zodat deze wel meegerekend worden. De CBR – verklaringen worden nu verkocht tegen de inkoopprijs.

Voor het overige zijn hier geen bijzonderheden en wordt verwezen naar het bijgevoegde kostendekkendheidsformat.

Verstrekingen uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens

Hoofdstuk 4 heeft betrekking op de basisregistratie personen (BRP). In deze basisadministratie is de administratieve levensloop van een ieder geregistreerd. Vaak wordt deze administratie ook wel aangeduid als de basisadministratie van de wieg tot het graf. De gemeente dient als bronhouder van de BRP de gegevens te verzamelen, te registreren en te onderhouden. Daarnaast is van iedere persoon een persoonslijst aangelegd in de basisadministratie. In het kader van de leges gaat het specifiek om de afgifte van een uittreksel van een ingeschrevene. Het BRP-uittreksel dient niet verward te worden met bijvoorbeeld de afgifte van een geboorteakte of overlijdensakte.

Voor dit hoofdstuk is, op hoofdstukniveau, een kostendekkendheidspercentage berekend van 33%. Volgens jurisprudentie mag een individueel uittreksel niet tegen een meer dan kostendekkend tarief worden verstrekt.¹⁴ De gemeente Dalfsen voldoet hier aan.

Overige publiekszaken

In dit hoofdstuk is onder andere het belastbare feit betreffende de aanvraag VOG opgenomen. Voor deze aanvraag is een wettelijk (maximum) tarief van toepassing en dit wordt ook aangehouden door de gemeente Dalfsen. De kostendekkendheid komt op hoofdstukniveau uit op 91%.

De gemeente Dalfsen heeft geen apart belastbaar feit in haar tarieventabel opgenomen voor naturalisatie- en optieverzoeken. ANG is van mening dat dit vanwege het kenbaarheidsvereiste wel is aan te bevelen en heeft de berekende baten en lasten hieruit toegevoegd aan dit hoofdstuk. Overigens worden er in 2021 aanzienlijk meer van deze verzoeken verwacht dan in voorgaande jaren, omdat de verwachting is dat veel van de

¹³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-39.html>

¹⁴ Hof van Justitie van de Europese Unie 12 december 2013, ECLI:NL:XX:2013:161.

statushouders die enige jaren geleden in grote aantallen in Nederland arriveerden komend jaar aan de eisen voor naturalisatie en optie zullen voldoen.

Er zijn verder geen bijzonderheden over dit hoofdstuk te vermelden.

Kansspelen

Bij de aanvragen in het kader van de Wet op de kansspelen is een kostendekkendheidspercentage berekend van 11%. De hoogte van de tarieven is wettelijk gemaximeerd en deze tarieven worden al door de gemeente in rekening gebracht. Hier wordt slechts 1 aanvraag verwacht en 4 aanvragen om een loterijvergunning. De relatief lage dekking is vooral het gevolg van de wijze waarop de inzet op het toezicht bij APV vergunningen en vergunningen op grond van Bijzondere wetten uiteindelijk is toebedeeld. De totale toerekenbare inzet voor toezicht is in overleg met de afdeling VTH afgestemd en vervolgens naar rato van de baten over de diverse van toepassing zijnde hoofdstukken verdeeld.

Telecommunicatie

De kostendekkendheid komt voor dit hoofdstuk uit op 69%. Mede gelet op de huidige stand van zaken op juridisch gebied¹⁵ is ANG van mening dat de kostendekkendheid van dit hoofdstuk niet mag uit komen boven de 100%, ook niet wanneer over de gehele verordening bezien de kostendekkendheid onder de 100% blijft. Met de huidige tarieven voldoet het hoofdstuk Telecommunicatie aan deze eis.

De procedure heeft er verder voor gezorgd dat een strikte scheiding dient te worden aangebracht tussen werkzaamheden die wel en werkzaamheden die niet via de legesverordening in rekening mogen worden gebracht. Voor het overige zijn hierover geen bijzonderheden te vermelden.

Verkeer en vervoer

Dit hoofdstuk betreft onder meer de belastbare feiten ter zake van de gehandicaptenparkeerkaarten. De kostendekkendheid voor dit hoofdstuk komt op 27% uit. Dat de lasten ver boven de baten uit stijgen is binnen dit legesonderdeel doorgaans gebruikelijk, omdat het vaak een beleidskeuze is om de tarieven voor een gehandicaptenparkeerkaart laag te houden.

De gemeente Dalfsen heeft ervoor gekozen om geen onderscheid te maken in aanvragen waarbij een medische keuring noodzakelijk is en aanvragen waarbij geen medische keuring noodzakelijk is; beide worden tegen hetzelfde tarief geleverd. Vanuit de vakafdeling is aangegeven dat men hiervoor graag gedifferentieerde tarieven zou willen hanteren. Ook wijst de vakafdeling erop dat voor een kaart die een half jaar geldig is en die vervalt nog altijd hetzelfde tarief moet worden betaald als voor een kaart die 5 jaar geldig is en vervalt.

ANG berekent slechts de mate van kostendekkendheid van de huidige belastbare feiten. Wel is het zo dat de werkelijke kosten van een kaart zonder een medisch advies € 157,76 bedragen en die van een kaart met een medisch advies € 256,38

¹⁵ ECLI:NL:GHSHE:2020:1119.

Diversen en Leegstandswet

De laatste twee hoofdstukken van Titel I waar aantallen worden verwacht betreft het hoofdstuk Diversen waar het om een aantal APV ontheffingen gaat en het luiden van de klok. Dit hoofdstuk heeft een kostendekkendheid van 11%. Het hoofdstuk Leegstandswet heeft een dekking van 12%. Over deze hoofdstukken zijn geen bijzonderheden te vermelden.

Voor het overige zijn over titel I geen bijzonderheden te vermelden en is een verwijzing naar het kostendekkendheidsformat dat onderdeel is van deze rapportage op zijn plaats.

Titel II

Titel II van de tarieventabel heeft betrekking op de fysieke leefomgeving (Wabo) en de bestemmingswijzigingen zonder activiteiten. De kostendekkendheid voor Titel II komt in haar geheel uit op 104%. De lasten ter zake zijn € 1.135.471, - en de baten zijn vastgesteld op € 1.177.504, -. Het grootste deel van deze baten komt uit de aanvragen om omgevingsvergunningen € 985.596, -.

Een klein deel van de werkzaamheden wordt door de Omgevingsdienst IJsselland uitgevoerd. De meeste werkzaamheden voert de gemeente echter zelf uit. De ODIJ houdt zich bezig met inrichtingsgebonden milieutaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving en een aantal specialistische taken zoals geluid, bodem en asbest. Slechts een klein deel van de inzet van de Omgevingsdienst heeft dus een directe relatie met een dienst in het kader van de tarieventabel leges. Naast de ODIJ voert ook de Veiligheidsregio werkzaamheden uit in samenwerking met de gemeente Dalfsen. Dit beperkt zich echter tot beoordeling van de brandveiligheid bij gebouwen met de grootste risico's. Ook speelt de Veiligheidsregio een rol bij evenementen. Dit laatste is echter niet toerekenbaar omdat voor evenementen geen leges wordt geheven.

Vooroverleg/beoordeling conceptaanvraag en Vermindering

Het hoofdstuk Vooroverleg/beoordeling conceptaanvraag kent een dekkingspercentage van 64%. Doorgaans worden de tarieven van Vooroverleg en de beoordeling van conceptaanvragen relatief laag gehouden, of worden de leges terugbetaald, wanneer het tot een daadwerkelijke aanvraag leidt. Dit wordt gedaan om het houden van vooroverleg te stimuleren, omdat daarmee problemen bij de behandeling van de daadwerkelijke aanvraag worden voorkomen en er op die manier tijdwinst wordt geboekt bij de behandeling van die daadwerkelijke aanvraag.

In de gemeente Dalfsen worden de leges van vooroverleg in mindering gebracht op de leges van een daadwerkelijke aanvraag. Het dekkingspercentage van 64% dient dan ook te worden beoordeeld in combinatie met de resultaten van het hoofdstuk Verminderingen (hoofdstuk 4). De positieve baten uit het hoofdstuk Vooroverleg zijn gelijk aan de negatieve baten van het verminderingshoofdstuk voor wat betreft de teruggegeven leges met betrekking tot deze vooroverleggen. Zo bezien ligt het kostendekkendheidspercentage van het hoofdstuk Vooroverleg feitelijk op 0%.

Omgevingsvergunning

Binnen dit hoofdstuk leveren de bouwactiviteiten de grootste bijdrage. De dekking van dit hoofdstuk is 118%. Van alle baten in dit hoofdstuk wordt zo'n 87% behaald met de

aanvragen om een bouwvergunning. Het hoofdstuk als geheel is bovendien verantwoordelijk voor ongeveer 60% van alle legesbaten (over de gehele tarieventabel bezien). Het is gebruikelijk dat het grootste deel van de legesbaten voort komt uit de aanvraag om een omgevingsvergunning. Het is overigens toegestaan dat de dekking van dit hoofdstuk boven de 100% uit komt, zo lang de kostendekkendheid van de verordening als geheel maar maximaal 100% bedraagt.

De aantallen aanvragen zijn ingeschat door de vakafdeling VTH waarbij de realisatieaantallen uit het verleden alsmede het 'Programma uitvoering VTH-taken 2020' als basis hebben gediend. Dit uitvoeringsprogramma is ook de basis geweest voor een groot deel van de ingeschatte tijdsbestedingen alsmede voor de toebedeelde toezichtsuren. De inschattingen van de afdeling zijn middels interviews besproken en waar nodig bijgesteld voor bijzonderheden uit het verleden, alsmede voor toekomstige verwachtingen.

Vanwege de aard van de tariefstelling bij de bouwaanvragen is voor de berekening van de bouwbatens gebruik gemaakt van de gemiddelde hoogte van de bouwkosten per bouwcategorie vanuit de realisatiejaren teruglopend tot 2017.

Voor wat betreft de bouwactiviteiten is ANG van mening dat het inschatten van de baten op basis van historische gemiddelden voor kleinere, particuliere aanvragen nog wel verdedigbaar is, mits daarbij rekening wordt gehouden met bijzonderheden uit het verleden en te verwachten bijzonderheden in het in te schatten jaar. Voor grotere bouwprojecten van projectontwikkelaars geldt echter dat deze jaarlijks behoorlijk in aard en omvang kunnen verschillen en dat deze een veel grotere invloed hebben op de mate van kostendekkendheid.

ANG is daarom van mening dat het niet juist is om de verwachte baten uit dergelijke projecten in te schatten op basis van historische gegevens. Recente jurisprudentie¹⁶ ondersteunt dit standpunt. Uit deze jurisprudentie blijkt dat onverbindendheid van de verordening een risico is als baten van grote bouwprojecten niet in redelijkheid en op basis van de beschikbare informatie over het komende, in te schatten belastingjaar worden ingeschat. ANG heeft daarom de vakafdeling gevraagd voor deze grote projecten niet naar het verleden te kijken maar uit te gaan van beschikbare informatie over grote bouwplannen die in 2021 zullen leiden tot een aanvraag.

De vakafdeling heeft een inschatting aangeleverd van 5 aanvragen, echter, kon ten tijde van het onderzoek niet aangeven om welke concrete projecten het gaat en wat daarvan de verwachte bouwkosten zijn. Dit betekent dat ook voor de grote bouwprojecten in de calculatie gebruik is gemaakt van gegevens uit het verleden. Indien op enig moment meer duidelijkheid ontstaat over concrete bouwplannen van meer dan € 1.000.000,- aan bouwkosten, dan dient de kostendekkendheidsberekening alsnog met de dan beschikbare werkelijke gegevens opnieuw te worden berekend. Indien dit leidt tot substantiële verschillen met de thans begrote baten, dan dient de gemeente deze baten middels een formele begrotingswijziging aan te passen in de begroting.

¹⁶ ECLI:NL:GHSHE:2020:2069.

Bestemmingswijzigingen zonder activiteiten

Dit hoofdstuk kent een dekkingspercentage van 80%. Een groot deel van de werkzaamheden wordt door de gemeente zelf uitgevoerd maar er wordt wel gebruik gemaakt van externe adviezen van, bijvoorbeeld, een regioarcheoloog of een ervenconsulent. Over dit hoofdstuk zijn verder geen bijzonderheden te vermelden.

Voor een volledig/cijfermatig inzicht is een verwijzing op zijn plaats naar het format kostendekkendheid leges.

Titel III

In titel III zijn onder meer de EDR-gerelateerde activiteiten ondergebracht, zoals de Drank- en Horecaverunningen, winkeltijdenwet. Voor de activiteiten die vallen onder de EDR dient per product/dienst of samenhangend stelsel te worden beoordeeld wat het kostendekkendheidspercentage is. Slechts binnen een samenhangend stelsel van vergunningen is kruissubsidiëring toegestaan. Dit betekent feitelijk dat elk hoofdstuk binnen deze titel op zichzelf dient te worden beoordeeld. De hoofdstukken mogen niet boven de 100% uitkomen. Het algehele kostendekkendheidspercentage voor deze titel komt uit op 14%.

Horeca

Dit hoofdstuk kent een kostendekkendheid van 6% en hier gaat het om vergunningen op grond van de Drank en Horecawet en een aantal APV ontheffingen, zoals schenktijden. Het toezicht naar aanleiding van de vergunningaanvragen wordt door de gemeente zelf uitgevoerd. Er zijn geen bijzonderheden over dit hoofdstuk te vermelden.

Prostitutiebedrijven

In dit hoofdstuk wordt 1 wijzigingsaanvraag verwacht in 2021. De kostendekkendheid bedraagt 9%. Voor het overige zijn hier geen bijzonderheden te vermelden.

Diversen

In dit hoofdstuk staan de tarieven voor diverse APV ontheffingen, zoals sluitingsuur, geluidshinder, terrasvergunningen en zondagsopening. Ook valt de standplaatsvergunning en de marktvergunning onder dit hoofdstuk. De kostendekkendheid bedraagt 10%. Er zijn hier geen bijzonderheden over te vermelden.

Winkeltijdenwet

Aanvragen om ontheffing in het kader van de Winkeltijdenwet komen slechts zelden voor. Er is per 2021 slechts 1 aanvraag ingeschat. De dekking hier bedraagt 11,6%.

Kinderopvang

Dit hoofdstuk is op verzoek van de eenheid Maatschappelijke Ondersteuning toegevoegd, omdat dit per belastingjaar 2021 in de tarieventabel zal worden opgenomen. De dekking van dit hoofdstuk bedraagt 92%. Met dit tarief wordt dus 92% van de lasten terug verdiend, inclusief de inspectiekosten van de GGD voor de inspectie ter plaatse in verband met de aanvraag.

Doorgaans vallen onder Titel III ook aanvragen om evenementenvergunningen. De gemeente Dalfsen vraagt echter geen leges meer in verband met evenementen. Het

hoofdstuk is vervallen. Het is echter nog altijd niet toegestaan om zonder toestemming een evenement te organiseren. Hier wordt dus nog altijd werk voor verricht. Zo is in het 'Programma uitvoering VTH-taken 2020' alleen al voor de behandeling van aanvragen om evenementen 1.110 uur ingecalculeerd. Dit is dan nog exclusief het toezicht en de inzet van anderen dan de afdeling VTH. Die kosten mogen echter niet in dit onderzoek worden betrokken nu er geen belastbaar feit tegenover staat.

In zijn algemeenheid geldt dat het niet als belastbaar feit in de tarieventabel opnemen van diensten die wel degelijk worden verleend, betekent dat de kosten die daarmee gemoeid zijn dan ook niet mogen worden toegerekend. Het niet kunnen toerekenen van lasten beperkt vervolgens ook de mogelijkheden tot kruissubsidiëring. Dit is met name het geval wanneer het gaat om veel voor komende soorten aanvragen.

Voor het overige zijn over titel III geen bijzonderheden te vermelden en is een verwijzing naar het kostendekkendheidsformat dat onderdeel is van deze rapportage op zijn plaats.

Op de volgende pagina is in tabelvorm op hoofdstukniveau op basis van de beschikbare informatie de kostendekkendheid van de diverse leges gerelateerde diensten/producten overzichtelijk weergegeven. De legestarieven waarvan de kostendekkendheid op 0% staat, zijn de legestarieven waarvoor geen aanvragen worden verwacht. De kostendekkendheid van het hoofdstuk Vermindering in titel II is niet berekend, omdat het hier een teruggave betreft en er daarmee feitelijk geen baten zijn.

Recapitulatie kostendeckendheid tarieventabel Dalfsen 2021

		Kosten (uren)	Overhead	Overige kosten	Totale Kosten	Opbrengsten	Kostendeckendheidspercentage
Totaal		€ 719.230	€ 596.358	€ 584.513	€ 1.900.101	€ 1.639.013	86%
TITEL I	Algemene dienstverlening	€ 195.199	€ 161.849	€ 260.493	€ 617.541	€ 440.181	71%
1	Burgelijke stand	€ 22.850	€ 18.946	€ 43.463	€ 85.260	€ 78.071	92%
2	Reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaart	€ 32.227	€ 26.721	€ 66.387	€ 125.335	€ 71.389	57%
3	Rijbewijzen	€ 74.631	€ 61.882	€ 85.061	€ 221.574	€ 171.628	77%
4	Verstrekingen uit de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens	€ 4.252	€ 3.526	€ 3.050	€ 10.828	€ 3.588	33%
5	Verkiezingen uit het Kiesersregister	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0%
7	Bestuursstukken	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0%
9	Overige publiekszaken	€ 13.708	€ 11.366	€ 51.750	€ 76.825	€ 70.233	91%
10	Gemeentearchief	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0%
12	Kansspelen	€ 1.454	€ 1.205	€ -	€ 2.659	€ 303	11%
13	Telecommunicatie	€ 26.399	€ 21.888	€ 1.128	€ 49.415	€ 34.283	69%
14	Verkeer en vervoer	€ 13.573	€ 11.252	€ 9.424	€ 34.249	€ 9.402	27%
15	Diversen	€ 4.760	€ 3.947	€ 230	€ 8.938	€ 984	11%
16	Leegstandwet	€ 1.345	€ 1.115	€ -	€ 2.460	€ 302	12%
TITEL II	Dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving/ omgevingsvergunning	€ 459.055	€ 380.634	€ 295.781	€ 1.135.471	€ 1.177.504	104%
2	Vooroverleg/beoordeling conceptaanvraag	€ 22.323	€ 18.509	€ -	€ 40.832	€ 26.224	64%
3	Omgevingsvergunning	€ 331.557	€ 274.915	€ 230.755	€ 837.226	€ 985.596	118%
4	Vermindering	€ 483	€ 400	€ -	€ 883	€ 27.224	nvt
5	Teruggaaf	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0%
6	Intrekking omgevingsvergunning	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0%
7	Wijziging omgevingsvergunning als gevolg van wijziging project	€ 11.073	€ 9.181	€ -	€ 20.254	€ 4.041	20%
8	Bestemmingswijzigingen zonder activiteiten	€ 93.620	€ 77.628	€ 65.026	€ 236.275	€ 188.868	80%
11	Ontheffing op basis van omgevingsverordening Overijssel	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0%
12	In deze titel niet benoemde beschikking	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0%
13	Uitgestelde betaling zonneparken	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0%
TITEL III	Dienstverlening vallend onder Europese dienstenrichtlijn	€ 64.975	€ 53.875	€ 28.239	€ 147.089	€ 21.327	14%
1	Horeca	€ 26.796	€ 22.218	€ 20.000	€ 69.015	€ 4.407	6%
3	Prostitutiebedrijven	€ 885	€ 733	€ -	€ 1.618	€ 147	9%
5	In deze titel niet benoemde vergunning, ontheffing of andere beschikking	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0%
6	Winkeltijdenwet	€ 428	€ 355	€ -	€ 783	€ 91	12%
7	Diversen	€ 35.291	€ 29.262	€ -	€ 64.552	€ 6.503	10%
X	Kinderopvang	€ 1.576	€ 1.306	€ 8.239	€ 11.121	€ 10.179	92%

3.3 Kostendekkendheid lijkbezorgingsrechten

Het juridisch kader, de onderzoeksopzet en de uitgangspunten zijn gelijk aan die voor het onderzoek in het kader van de leges. Bij de beoordeling van de kostendekkendheid voor belastingjaar 2021 is gebruik gemaakt van de vastgestelde verordening lijkbezorgingsrechten 2020. Daarbij is een indexering van 5% toegepast op de tarieven.

In de gemeente Dalfsen zijn 3 gemeentelijke begraafplaatsen: de algemene begraafplaatsen Ruitenborgh en Welsum te Dalfsen en de algemene begraafplaats Nieuwleusen te Nieuwleusen.

De batencomponent is bepaald door de vakafdeling te vragen een inschatting te doen van het verwachte aantal te leveren diensten in 2021 zoals deze zijn opgenomen in de tarieventabel. Op basis van de inschattingen wordt een bedrag van € 286.792, - aan ontvangen rechten verwacht.

Volgens het BBV dienen vooruitbetaalde baten uit het verlenen en verlengen van rechten te worden gespreid over de duur van het recht om zodoende gedurende de looptijd van die rechten te kunnen blijven voldoen aan de onderhoudsverplichting. Dit betekent concreet dat een onderhoudsvoorziening moet worden getroffen. De gemeente Dalfsen beschikt niet over zo'n voorziening. Dit is overigens door de accountant van de gemeente Dalfsen akkoord bevonden. Naar de mening van ANG is het niettemin wenselijk om de methodiek conform het BBV door te voeren. Enerzijds vanuit financieel oogpunt (risicospreiding) en anderzijds vanuit juridisch oogpunt (BBV-voorschriften).

De lasten komen per belastingjaar 2021 naar verwachting uit op € 455.920, -. Deze lasten zijn beoordeeld samen met de vakafdelingen. Daaruit is gebleken dat alle begrote lasten volledig toerekenbaar zijn.

Naast diverse materiële lasten werden ook loonkosten begroot. Navraag over de inzet van gemeentelijke medewerkers in relatie tot de begraafplaatsen bij de vakafdelingen wees uit dat de toerekenbare inzet van medewerkers groter is dan thans in de begroting direct op het betreffende taakveld is opgenomen. Dat de totale toerekenbare loonkosten hoger liggen dan op het taakveld werd begroot, komt mede doordat er ook inzet op deze werkzaamheden is door de eenheid Publieksdienstverlening. De loonkosten van die eenheid zijn in de begroting opgenomen bij taakvelden die vallen onder hun eigen eenheid.

Toegerekend is tijdsbesteding in het kader van afhandelen van aanvragen, het fysiek begraven, bijzetten, verstrooien of opgraven etc., het uitvoeren van onderhoud aan de begraafplaatsen en het houden van toezicht op de begraafplaatsen, gecorrigeerd voor niet toerekenbare uren, zoals het opstellen van beleid. De inzet is vervolgens met de van de afdeling Financiën ontvangen uurtarieven en opslagen voor overhead doorgerekend en toegevoegd aan de lasten ter zake.

Hieronder is het eindresultaat van het onderzoek in tabelvorm weergegeven.

Kostendekking 2021 Lijkbezorgingsrechten	
Netto kosten taakveld	€ 287.310
Overhead	€ 168.660
Overige toerekenbare kosten	€ -
BTW	€ -
Totale kosten	€ 455.920
Opbrengst	€ 286.792
Dekking	62,9%

Met een kostendekkendheid van 62,9% voldoet de gemeente Dalfsen aan de opbrengstlimiet van artikel 229b van de Gemeentewet. Voor het overige zijn geen bijzonderheden te vermelden en wordt verwezen naar de bij deze rapportage behorende calculatie.

3.4 Kostendekkendheid afvalstoffenheffing

Op grond van artikel 15.33 Wet milieubeheer is het mogelijk dat gemeenten een heffing instellen. Doel van deze (bestemmings)heffing is dat de kosten die verbonden zijn aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen kunnen worden verhaald op de belastingplichtige. Ook hier is de eis van de maximale kostendekkendheid van toepassing. Kortom, de geraamde baten mogen niet uitkomen boven de geraamde lasten ter zake.

Voor de volledigheid kan worden aangegeven dat de reinigingsrechten geen onderdeel uitmaken van de afvalstoffenheffing. De kosten van de verwijdering van bedrijfs- en andere afvalstoffen worden dus niet 'gedekt' door de van toepassing zijnde afvalstoffenheffing. Bij de afvalstoffenheffing gaat het juist om de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. De huishoudelijke afvalstoffen kunnen worden aangeduid als: 'afvalstoffen afkomstig uit particuliere huishoudens, behoudens voor zover het ingezamelde bestanddelen van die afvalstoffen betreft, die zijn aangewezen als gevaarlijke afvalstoffen' conform art. 1.1 lid 1 Wet milieubeheer.

Daarnaast rust er voor de gemeente op basis van artikel 10.21 en 10.22 van de Wet milieubeheer de verplichting om ervoor zorg te dragen dat ten minste eenmaal per week de huishoudelijke afvalstoffen, met uitzondering van grove huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld. Hierbij dient het groente-, fruit- en tuinafval afzonderlijk te worden ingezameld. Tevens moet de gemeente haar inwoners de gelegenheid bieden om grove huishoudelijke afvalstoffen aan te bieden, denk hierbij aan de milieustraat. In het kader van volledigheid kan worden aangegeven dat het bij reinigingsrechten gaat om bedrijfsmatig afval. Het reinigingsrecht heeft van oorsprong wel een nauwe verwantschap met de afvalstoffenheffing.

De baten voor het deel afvalstoffenheffing worden op basis van de beschikbare gegevens voor het belastingjaar 2021 geraamd op een bedrag van € 2.694.580, - inclusief de kwijtschelding, maar exclusief eventuele overige opbrengsten (bijvoorbeeld voor inzameling van papier en kunststoffen) Deze overige opbrengsten worden op de lasten in mindering gebracht. Er is voorts ook geen rekening gehouden met oninbare heffingen.

Voor de lasten is aangesloten bij de begrotingsposten zoals opgenomen in de gemeentelijke begroting, aangeleverd door de afdeling Financiën. Van deze posten is samen met de afdeling Financiën en de vakafdeling nagegaan hoeveel toerekenbaar is aan de afvalstoffenheffing. Daarbij zijn interne salarissen gecorrigeerd voor beleidsmatige componenten en andere niet toerekenbare werkzaamheden. Verder is bij enkele begrote lasten een correctie toegepast vanwege het feit dat uit realisatiecijfers blijkt dat deze lasten reeds enige jaren niet, of niet tot de begrote bedragen worden gerealiseerd.

Voor handhaving zijn terecht geen lasten in de begroting opgenomen, omdat deze kosten slechts in zeer specifieke omstandigheden (namelijk wanneer het huishoudelijk afval overwegend wordt aangeboden in grijze zakken) kunnen worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing (en het reinigingsrecht). In de gemeente Dalfsen wordt het afval echter overwegend aangeboden in mini-containers.

De btw-component die door de gemeente vooraf was berekend is door ANG gecorrigeerd, vanwege de correcties in de begrote lasten. Dit werkt immers door op de toerekenbare BTW.

Wat betreft de toerekening van overhead is het door de gemeente opgegeven bedrag aan overhead in de calculatie overgenomen. De overhead in de gemeente Dalfsen wordt procentueel verdeeld over de diverse soorten rechten en heffingen.

De calculatie van de baten is uitgevoerd met het beoogde tarief per perceel per belastingjaar 2021. Dit is dan het tarief zoals vastgesteld in de verordening per belastingjaar 2020, inclusief een verhoging van €15,- per perceel. De tarieven voor het ledigen van de mini-containers zijn nog niet bekend, zodat bij die heffingen met de tarieven per belastingjaar 2020 is gerekend. Het verwachte aantal aanslagen is gebaseerd op de laatste opgave van het GBLT, die de aanslagoplegging en inning verzorgt voor deze heffing.

Hierna zijn de resultaten in tabelvorm weergegeven.

Kostendekking 2021 Afvalstoffenheffing	
Netto kosten taakveld	€ 1.942.388
Overhead	€ 170.808
Overige toe te rekenen kosten	€ 9.000
BTW	€ 426.088
Totale kosten	€ 2.548.284
Opbrengst	€ 2.694.580
Dekking zonder extra dotatie	105,7%
Extra dotatie aan voorziening	€ 146.296
Reeds begrote dotatie aan voorziening	€ 117.351
Totale dotatie voorziening	€ 263.647
Opbrengst na extra dotatie	€ 2.548.284
Dekking na extra dotatie	100%

Van belang is om te vermelden dat in de lasten al een dotatie aan de voorziening werd begroot. Doordat nu de overige lasten door ANG zijn gecorrigeerd en er daardoor minder lasten toerekenbaar zijn, dient de gemeente rekening te houden met een hogere dotatie dan vooraf werd begroot om zodoende te voldoen aan de opbrengstlimiet van artikel 229b van de Gemeentewet. Voor het overige zijn bij deze heffing geen bijzonderheden te vermelden en wordt verwezen naar het bij deze rapportage meegeleverde rekenformat.

3.5 Kostendekking rioolheffing

De wettelijke basis voor rioolheffing is gelegen in artikel 228a Gemeentewet. Voor de dekking van de kosten wordt aangesloten bij de intern door de gemeente opgestelde calculatie 'Riolerings 2020-2023', die het Gemeentelijk RioleringsPlan (GRP) als uitgangspunt gebruikt. Dit GRP dient een gemeente verplicht te hebben op grond van artikel 4.22 van de Wet Milieubeheer.

De Gemeentewet schrijft bij de rioolheffing noch vrijstellingen, noch heffingssystematieken voor. Artikel 228a maakt enkel afzonderlijke belastingen mogelijk voor enerzijds afvalwater en anderzijds hemelwater en grondwater. Deze dienen ter dekking van de kosten behorende bij de uitvoering van de beschreven taken. Wel geldt het voorschrift van maximaal kostendekkend zijn. Verder kan worden aangegeven dat de gemeente (binnen de redelijkheid) een grote mate van vrijheid heeft in het bepalen van de hoogte van de tarieven.

Ten aanzien van de baten is uitgegaan van het areaal zoals dat regelmatig door het GBLT wordt doorgegeven aan de gemeente. Het GBLT verzorgt de aanslagoplegging en de inning namens de gemeente Dalfsen. Ten aanzien van de tarieven is uitgegaan van de Verordening rioolheffing 2020, waarbij geen indexering van de tarieven heeft plaatsgevonden.

De totale baten uit de rioolheffing zullen in 2021 naar verwachting € 1.477.929,- bedragen. Hierbij is rekening gehouden met kwijtschelding van de heffing, maar niet met eventuele oninbare heffingen.

De lasten zoals deze per belastingjaar 2021 werden begroot zijn voorts aan een nadere analyse onderworpen samen met de afdeling Financiën en in overleg met de vakafdeling. Uitkomst is dat de lasten zoals opgenomen in de begroting volledig toerekenbaar zijn. Slechts op de begrote interne salariscomponenten is vanwege beleidsmatige componenten een correctie toegepast. De btw-component is rechtstreeks uit de calculatie van de gemeente overgenomen evenals de toerekenbare overhead.

De kostendekking kan als volgt worden uitgesplitst:

Kostendekking 2021 Rioolheffing	
Netto kosten taakveld	€ 1.094.746
Overhead	€ 114.000
Overige toe te rekenen kosten	€ -
BTW	€ 182.411
Totale kosten	€ 1.391.157
Opbrengst	€ 1.477.929
Dekking zonder extra dotatie	106,2%
Extra dotatie aan voorziening	€ 86.772
Reeds begrote dotatie aan voorziening	€ 513.744
Totale dotatie voorziening	€ 600.516
Opbrengst na extra dotatie	€ 1.391.157
Dekking na extra dotatie	100%

Ook hier geldt dat in de lasten al een dotatie aan de voorziening werd begroot. Doordat nu de overige lasten door ANG zijn gecorrigeerd en doordat de berekende te verwachten baten hoger liggen dan in de gemeentelijke begroting was opgenomen, ontstaat een groter verschil tussen de baten en lasten. Hierdoor dient de gemeente rekening te houden met een hogere dotatie dan vooraf werd begroot om zodoende te voldoen aan de opbrengstlimiet van artikel 229b van de Gemeentewet. Voor het overige zijn bij deze heffing geen bijzonderheden te vermelden en wordt verwezen naar het bij deze rapportage meegeleverde rekenformat.

3.6 Kostendekkendheid marktgelden

De mogelijkheid om marktgelden te heffen vloeit voort uit art 229, lid 1, sub a van de Gemeentewet. Daarnaast is in artikel 160, lid 1, sub g van de Gemeentewet opgenomen dat het College bevoegd is jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen. Doorgaans wordt voor het opleggen van marktgelden dan ook een specifieke marktgeldenverordening opgesteld waarin in de aanhef verwezen wordt naar artikel 229, lid 1 sub a van de gemeentewet, soms in combinatie met artikel 160, lid 1, sub g.

Tijdens het onderzoek naar de kostendekkendheid van de marktgelden voor de gemeente Dalfsen bleek echter dat er geen specifieke marktgeldenverordening is vastgesteld. Het opleggen van deze gelden gebeurt in de gemeente Dalfsen in plaats daarvan op grond van de Verordening Precariobelasting 2019. Deze heffingen worden opgelegd op grond van artikel 228 van de Gemeentewet en daarmee zijn het geen rechten, maar belastingen. Voor belastingen geldt de opbrengstlimiet van artikel 229b van de Gemeentewet niet. ANG heeft niettemin een berekening uitgevoerd van de mate van kostendekkendheid van de huidige tarieven, zodat inzichtelijk is wat de kosten en baten voor deze heffing zijn.

Hoewel de belastbare feiten onder de Verordening Precariobelasting zijn opgenomen, blijkt zowel uit de APV van de gemeente Dalfsen, als uit de in de tarieventabel onder hoofdstuk 3 opgenomen tarieven bij de Verordening Precariobelasting dat er sprake is van

wekelijkse warenmarkten op grond van artikel 160, lid 1 sub g¹⁷. Daarnaast zijn in de APV van de gemeente Dalfsen ook nog verwijzingen terug te vinden naar marktgeden die zouden worden geheven op grond van artikel 229 van de Gemeentewet (onder meer in artikel 5:53, sub c van de APV). Daarnaast zijn in de tarieventabel behorende bij de Verordening Precariobelasting ook tarieven opgenomen voor het energieverbruik op de markt. Het in rekening brengen van het energie- en/of waterverbruik op de weekmarkten is onder een marktgedenverordening toegestaan, mits daarvoor een belastbaar feit is opgenomen. Het is echter niet gebruikelijk om onder een Verordening Precariobelasting dit verbruik in rekening te brengen. Volgens het belastbare feit in artikel 2 van de Verordening Precariobelasting 2019 van de gemeente Dalfsen wordt deze belasting immers geheven voor *“het hebben van voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond”*. Het verbruiken van energie valt hier niet onder. De wijze waarop de tarieven voor het energieverbruik nu zijn vormgegeven wijst erop dat er voor de dienst van levering van energie een bedrag wordt geheven. Aangezien echter de Verordening Precariobelasting niet verwijst naar artikel 229, lid 1, sub a van de Gemeentewet, maar uitsluitend naar artikel 228 van de Gemeentewet, kan formeel juridisch via deze verordening voor diensten geen heffing worden opgelegd.

In theorie is het mogelijk om drie heffingen op te leggen:

- voor het mogen staan op de markt is een vergunning nodig die op grond van de legesverordening kan worden verleend (APV artikel 5:50, artikel 229, lid 1, sub b Gemeentewet);
- voor het mogen innemen van een standplaats (gebruik van gemeentebezit) kunnen marktgeden worden geheven (artikel 229, lid 1, sub a Gemeentewet);
- voor het gebruik van openbare gemeentegrond kan Precariobelasting worden opgelegd (artikel 228 Gemeentewet).

In de praktijk wordt slechts zelden van alle mogelijkheden tegelijk gebruik gemaakt.

Indien de gemeente het verbruik van energie en water ook in rekening wenst te brengen dan kan dat op grond van artikel 229, lid 1 sub b van de Gemeentewet door dit in de Verordening Marktgeden als een tweede belastbaar feit op te nemen.

ANG adviseert om voor de marktgeden alsnog een aparte marktgedenverordening vast te stellen. Daarbij adviseert ANG om in de marktgedenverordening ook een belastbaar feit op te nemen voor het energie- en waterverbruik. Hoofdstuk 3 van de tarieventabel behorende bij de Verordening Precariobelasting komt dan te vervallen.

Het heffen van een precariobelasting zou dan nog wel voor de losse standplaatsen (niet zijnde op de weekmarkten) mogelijk zijn op grond van Hoofdstuk 4 van de tarieventabel behorende bij de Verordening Precariobelasting. Het in rekening brengen van energieverbruik via de Verordening Precariobelasting is echter naar de mening van ANG juridisch niet houdbaar en zou uit de tarieventabel dienen te worden verwijderd. Een alternatief is om het stroomverbruik privaatrechtelijk per standplaatshouder in rekening te brengen. In dat geval dient het werkelijke verbruik per standplaatshouder te worden

¹⁷ In de diverse verordeningen en beleidsregels van de gemeente Dalfsen wordt nog verwezen naar artikel 160, lid 1, sub h van de Gemeentewet, echter, het aanwijzen van weekmarkten is in de Gemeentewet per 1 januari 2020 verhuisd naar artikel 160, lid 1, sub g.

bijgehouden en dient dit aan de standplaatshouders vooraf kenbaar te worden gemaakt, bijvoorbeeld in de Beleidsregels Standplaatsen.

De gemeente Dalfsen kent twee weekmarkten. De kostendekkendheid van de marktgelden is bepaald door voor elk afzonderlijk tarief uit de tarieventabel door de vakafdeling een inschatting te laten invullen van het aantal aanvragen dat in 2021 wordt verwacht. Hiermee zijn de verwachte baten berekend. Op de tarieven per belastingjaar 2020 is op grond van de perspectiefnota voor de begroting 2021 een indexering van 1,5% toegepast. De aantallen die werden ingeschat sluiten aan bij de realisatieaantallen uit voorgaande jaren, omdat het doorgaans jaarlijks dezelfde aanvragen en aantallen betreft.

De lasten zijn bepaald door de bij het taakveld behorende begrotingsposten van de gemeente Dalfsen in samenwerking met de vakafdeling te analyseren. Hierbij is nagegaan welk deel van deze begrote bedragen toerekenbaar is. De begrote lasten bestaan vooralsnog uitsluitend uit de kosten voor het energieverbruik. Dit is volledig toerekenbaar nu het gaat om uitsluitend de kosten van het verbruik op de weekmarkten. Zoals hiervoor al is aangegeven wordt voor het verbruik van energie aan de standplaatshouders ook een bedrag in rekening gebracht.

Daarnaast is aan de vakafdeling gevraagd om van de werkzaamheden die te maken hebben met de weekmarkten, zoals het behandelen van de aanvragen om een marktstandplaats, de functie van marktmeester, het vegen van de marktterreinen, het plaatsen en verwijderen van dranghekken, het toezicht op de marktterreinen aan te geven wat daarvan de tijdsbesteding is. Hiermee zijn toerekenbare loonkosten en overhead bepaald.

Hierna is de kostendekkendheid van de marktgelden in tabelvorm inzichtelijk gemaakt.

Kostendekking 2021 Marktgelden (precario)	
Netto kosten taakveld	€ 8.550
Toerekenbare loonkosten	€ 11.293
Overhead	€ 9.364
BTW	€ 1.796
Totale kosten	€ 31.003
Opbrengst	€ 8.373
Dekking	27,0%

Aangezien de marktgelden worden opgelegd vanuit de Verordening Precariobelasting en daarmee op grond van artikel 228 van de Gemeentewet, is op deze heffing geen opbrengstlimiet van toepassing. Indien en voor zover de gemeente echter het advies van ANG opvolgt om voor het innemen van een standplaats op de weekmarkten een aparte verordening marktgelden vast te stellen die ziet op artikel 229, lid 1, sub b van de gemeentewet en daarbij de tarieven vaststelt zoals deze thans in de Verordening Precariobelasting zijn vastgesteld, dan toont bovenstaande tabel aan dat aan de opbrengstlimiet zal worden voldaan.

4

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen uitgewerkt die betrekking hebben op het algehele onderzoek.

De conclusie uit het onderzoek is dat de legestarieven en de overige onderzochte heffingen voldoen aan de opbrengstnorm van artikel 229b van de Gemeentewet. Hieronder volgen de aanbevelingen die uit het onderzoek zijn voortgekomen.

4.1 Leges

- ✓ ANG adviseert om in de Financiële verordening van de gemeente de methodiek van toerekening van Overhead te concretiseren, zodat het voldoet aan de eisen die de Commissie BBV hieraan heeft gesteld.
- ✓ In zijn algemeenheid dient benadrukt te worden dat het inzichtelijk maken van de kostendekkendheid van de leges, maar ook van de overige rechten en heffingen, een jaarlijks terugkomende activiteit betreft.
- ✓ Het is aan te bevelen om ieder jaar tijdig te starten met het algehele traject zodat bijvoorbeeld de geïnventariseerde wijzigingen qua baten en lasten ook kunnen worden doorgevoerd in de (primitieve) begroting voor het desbetreffende belastingjaar. Uiteindelijk is dan sprake van een sluitend financieel- en juridisch geheel.
- ✓ De legesopbrengsten (en de soms daarbij behorende rijksafdrachten) zoals deze vanuit het rekenformat zijn bepaald, dienen in de gemeentelijke begroting te worden opgenomen in plaats van de huidige begrote bedragen, zodat de calculatie en de gemeente primitieve begroting 2021 op elkaar aansluiten. In de meegeleverde rekenformats zijn de betreffende aan te passen begrotingsposten blauw gearceerd.
- ✓ Nu de primitieve begroting niet meer kan worden aangepast, is het advies om deze alsnog aan te passen bij de eerste geplande formele begrotingswijziging/bestuursrapportage, zodat de rekenformats en de gemeentelijke begroting daarna alsnog gelijk aan elkaar zijn.
- ✓ Een aantal legesonderdelen is juridisch niet correct geformuleerd. ANG beveelt aan deze aan te passen. Zie pagina 19 van deze rapportage.
- ✓ Vanwege het kenbaarheidsvereiste wordt aanbevolen om per belastingjaar 2021 voor het verstrekken van gezondheidsverklaringen van het CBR en voor optie- en

naturalisatieverzoeken belastbare feiten op te nemen in de tarieventabel onder respectievelijk hoofdstuk 3 en hoofdstuk 9 van Titel I.

- ✓ Gelet op de ontwikkeling van de daling van het aantal aanvragen op het gebied van de reisdocumenten, is het van belang dat hieromtrent een nader omlijnde visie wordt ontwikkeld.
- ✓ Ten aanzien van de telecommunicatiediensten wordt geadviseerd om legeswerkzaamheden en overige werkzaamheden strikt te scheiden in de begroting.
- ✓ Op grond van ECLI:NL:GHSHE:2020:2069 beveelt ANG aan om alsnog zo snel mogelijk het aantal verwachte grote bouwaanvragen te concretiseren met een overzicht van de verwachte projecten en de bijbehorende bouwkosten en om vervolgens de baten daaruit te bepalen met behulp van die bouwkosten. Indien deze significant afwijken van de huidige uitkomsten, dienen de nieuwe baten ook in de gemeentelijke begroting te worden aangepast via een formele begrotingswijziging.
- ✓ Het valt te overwegen om voor evenementen alsnog een belastbaar feit op te nemen in de tarieventabel, zodat de lasten ter zake kunnen worden meegenomen in de bepaling van de kostendekkendheid en hiermee kruissubsidiëring kan plaatsvinden.
- ✓ Wanneer de nu gehanteerde input in het rekenmodel wijzigt (dit kan onder meer zijn: gewijzigde tarieven, uurtarieven, overhead, begrotingsposten), dan dienen deze wijzigingen ook in het rekenmodel te worden doorgevoerd en dient het model opnieuw te worden doorgerekend. Als na deze nieuwe doorrekening de blauw gearceerde begrotingsposten substantieel zijn veranderd, dan dienen deze ook in de gemeentebegroting te worden gewijzigd.

4.2 Overige rechten

- ✓ In de gemeente Dalfsen worden de ontvangen vooruitbetaalde rechten in het kader van de lijkbezorgingsrechten nog niet conform het BBV begroot. Naar de mening van ANG is het wenselijk om de methodiek conform het BBV door te voeren. Enerzijds vanuit financieel oogpunt (risicospreiding) en anderzijds vanuit juridisch oogpunt (BBV-voorschriften).
- ✓ De marktgeden zoals de gemeente Dalfsen deze thans oplegt zijn feitelijk geen marktgeden, maar een precariobelasting. ANG adviseert om een marktgeden verordening vast te stellen.
- ✓ Het verbruik van energie door marktkooplui (op de weekmarkt en op losse standplaatsen) wordt opgelegd via de Verordening Precariobelasting. Dit is juridisch niet houdbaar en dient te worden gewijzigd.

Bijlagen

- ✓ Format Leges 2021.xlsx
- ✓ Format Marktgeden 2021.xlsx
- ✓ Format Lijkbezorgingsrechten 2021.xlsx
- ✓ Format Afvalstoffenheffing 2021.xlsx
- ✓ Format Rioolheffing 2021.xlsx