



## Nota van B&W

Onderwerp Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek kostendekkendheid leges

Portefeuillehouder J.J. Nobel  
Collegevergadering 12 juni 2012  
Inlichtingen Drs M. Link (023 567 41 51)  
Registratienummer 2012.0026829

### Samenvatting

Op 10 mei 2012 heeft de rekenkamercommissie gevraagd om een bestuurlijke reactie op het uitgebrachte rapport "Leges en heffingen in de gemeente Haarlemmermeer: Naar betere informatievoorziening, meer inzicht & zorgvuldiger besluitvorming".

Met deze nota geven wij gehoor aan de vraag van de rekenkamer en besluiten wij het rapport voor kennisgeving aan te nemen en in te stemmen met de bestuurlijke reactie. Het rapport en de bestuurlijke reactie daarop wordt in een sessie op 28 juni a.s. met de gemeenteraad besproken.

### Besluit

Op grond van het voorgaande hebben wij besloten om:

1. kennis te nemen van het rapport "Leges en heffingen in de gemeente Haarlemmermeer: Naar betere informatievoorziening, meer inzicht & zorgvuldiger besluitvorming";
2. in te stemmen met de bestuurlijke reactie op het rapport "Leges en heffingen in de gemeente Haarlemmermeer: Naar betere informatievoorziening, meer inzicht & zorgvuldiger besluitvorming";
3. de bestuurlijke reactie aan de raad en de rekenkamercommissie te zenden.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,  
namens dezen,  
de portefeuillehouder,

J.J. Nobel

Bijlage(n)

Rapport rekenkamer

Feitenrelaas

Brief bestuurlijke reactie

Bestuurlijke reactie



## Leges en heffingen

### **Leges en heffingen in de gemeente Haarlemmermeer:**

Naar betere informatievoorziening, meer inzicht & zorgvuldiger besluitvorming



## Inhoudsopgave

I	Nota van de Rekenkamercommissie	
	1. Vooraf	4
	2. Aanleiding voor onderzoek	4
	3. Wettelijke context en lokale beleidskeuzes	5
	4. Doelstelling onderzoek, uitwerking onderzoeksvragen en aanpak	6
	5. Conclusies op hoofdlijnen: antwoorden op de onderzoeksvragen	7
	6. Slotbeschouwing en aanbevelingen	12
II	Appendix: Feitenrapport van IOO	

## **I Nota van de Rekenkamercommissie**

## **1. Vooraf**

Voor u ligt de nota 'Leges en heffingen in de gemeente Haarlemmermeer: naar betere informatievoorziening, meer inzicht & zorgvuldiger besluitvorming'. Deze nota bevat de bevindingen en daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen van het recent in opdracht van de Rekenkamercommissie (RKC) uitgevoerde onderzoek naar leges en heffingen. De nota is als volgt opgebouwd:

- Aanleiding en keuze voor dit onderzoek.
- Wettelijke context en lokale beleidskeuzes.
- Doelstelling onderzoek, uitwerking van onderzoeksvragen en gehanteerde aanpak.
- Conclusies op hoofdlijnen: antwoorden op de onderzoeksvragen.
- Slotbeschouwing en beleidsaanbevelingen.

Het feitenonderzoek is uitgevoerd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO), onderdeel van Panteia. Het door IOO opgestelde feitenrapport vindt u in de appendix.

## **2. Aanleiding voor onderzoek**

Het onderwerp leges is voorgedragen door een aantal gemeenteraadsfracties tijdens de door de RKC verrichte inventarisatieronde, ter bepaling van de onderzoekagenda voor de bestuursperiode 2011-2012. De aanleiding voor het onderzoeken van de leges is voor deze fracties met name gelegen in de vraag of de gehanteerde tarieven onvoldoende kostendekkend zijn. Indien dit niet het geval is, is een vervolgvraag of dit dan een bewuste keuze is of het gevolg van te weinig informatie over de te dekken kosten. Ook is dan de vraag aan de orde of en zo ja, hoe de gemeenteraad bij de vaststelling van tarieven is betrokken en of zij in voldoende mate haar sturende en controlerende rollen kan waarmaken.

Naast de vraag of de gemeente niet te weinig ontvangt voor de door haar geleverde dienstverlening, is ook de vraag aan de orde of de burger niet te veel betaalt. De gemeente moet in staat zijn om verantwoording af te leggen over de gehanteerde tarieven en daarnaast voldoen aan relevante wetgeving. Zowel nationale als Europese wetgeving zijn dan van belang, met name de Gemeentewet, de EU-dienstenrichtlijn en de WABO (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).

Het onderzoek naar de leges is niet alleen gebaseerd op hiervoor genoemde beleidsmatige overwegingen, maar is ook relevant in financieel opzicht. De inkomsten uit leges en lokale heffingen zijn substantieel in absolute zin. De inkomsten uit leges beslaan circa 5% van de totale inkomsten van de gemeente Haarlemmermeer en de inkomsten uit lokale heffingen bedragen circa 12% van de totale inkomsten in Haarlemmermeer. Het belang van leges en lokale heffingen is voor de dagelijkse praktijk nog groter, omdat zij voor gemeenten in grote mate en op korte termijn beïnvloedbaar zijn. Op leges mag echter geen winst worden gemaakt.

### 3. Wettelijke context en lokale beleidskeuzes

Voor diverse producten, van bouwvergunningen tot en met een rijbewijs, worden leges geheven op basis van de gemeentelijke **legesverordening** die elk jaar door de Gemeenteraad wordt vastgesteld. In de Tarieventabel van de legesverordening zijn de legesbedragen genoemd voor diensten die door de gemeente worden geleverd. Leges worden ook wel retributies genoemd en zij zijn van toepassing op het gebruik van diensten of producten van de overheid waarbij tegenover betaling door burger en ondernemer een individueel aanwijsbare tegenprestatie staat.

De **wettelijke vereisten** ten aanzien van de legesvaststelling, de mate van kostendekkendheid en de mogelijkheden van kruissubsidiëring tussen gemeentelijke diensten kunnen als volgt worden samengevat:

- De EU-dienstenrichtlijn bepaalt dat de vergoeding voor vergunningverlening de kosten daarvan niet mag overschrijden, waarbij de richtlijn betrekking heeft op een aantal diensten<sup>1</sup> die alleen voor ‘verrichters van diensten’ van belang zijn (en daarmee niet voor burgers; de bouwvergunningen vallen daarmee dus niet onder deze richtlijn). De eis van maximaal 100% kostendekkendheid heeft geen betrekking op individuele vergunningen maar op het niveau van clusters van vergunningen (bijvoorbeeld het cluster ‘vergunningen voor organiseren van evenementen of markten’ of ‘splitsingsvergunningen voor woningen’). Tussen deze clusters mag geen onderlinge kruissubsidiëring plaatsvinden.
- De WABO bepaalt verder dat voor het cluster van de Omgevingsvergunning (waarbinnen onder andere de bouwvergunningen vallen) maximaal 100% kostendekkendheid geldt<sup>2</sup>. Kruissubsidiëring tussen verschillende categorieën WABO-vergunningen is daarmee toegestaan (bijvoorbeeld tussen bouwvergunningen en sloopvergunningen).
- Een derde en laatste categorie diensten valt onder de categorie Algemene Dienstverlening. Het betreft een groot aantal diensten, bijvoorbeeld op het terrein van burgerlijke stand, reisdocumenten, gemeentearchief en dergelijke. Tussen deze categorieën diensten mag kruissubsidiëring plaatsvinden.

Uit deze beknopte weergave van de wettelijke bepalingen blijkt, dat gemeenten voor de ene dienst een grotere **lokale beleidsvrijheid** hebben dan voor andere diensten, met name wat de eis van kostendekkendheid betreft en de mogelijkheid tot kruissubsidiëring. Daarnaast kan voor bepaalde diensten rekening worden gehouden met sociale of economische doelstellingen van de gemeente. Dit kan bijvoorbeeld door voor een bepaalde doelgroep een lager tarief te hanteren en hiervoor bij andere afnemers iets hogere tarieven te rekenen.

---

<sup>1</sup> Gemeentelijke legesdiensten die onder de Dienstenrichtlijn vallen, zijn de drank- en horecavergunningen, de vergunning voor het organiseren van evenementen of markten, vergunningen voor prostitutiebedrijven, splitsingsvergunningen voor woningen, ontheffingen op het gebied van Leefmilieuverordening, gebruiksvergunningen op het gebied van Brandbeveiligingsverordening en een restcategorie van vergunningen die zich richten op dienstverrichters.

<sup>2</sup> Tot het cluster van de WABO behoren de volgende vergunningen: bouwvergunningen, aanlegvergunningen, sloopvergunningen, monumentenvergunningen, milieuvergunningen, huisvestingsvergunningen, gebruikersvergunningen, kapvergunningen en inrit- of uitritvergunningen.

Daarnaast hebben gemeenten ook enige mate van vrijheid wat betreft de wijze van kostentoe rekening en de toe te rekenen kostensoorten. Verschillen tussen gemeenten in tarieven voor de verschillende legesdiensten kunnen verder ontstaan doordat de ene gemeente efficiënter werkt dan een andere. Tussen twee gemeenten die beide 100% kostendekkendheid nastreven, kunnen nog steeds grote verschillen bestaan in de kosten en tarieven. Kostenverschillen kunnen ontstaan door exogene factoren en ook door lokale beleidskeuzes, bijvoorbeeld de keuze om meerdere decentraal gespreide loketten te gebruiken of om juist te kiezen voor centralisatie van de dienstverlening al dan niet in combinatie met extra investeringen in e-dienstverlening. Inzicht in de vraag welke factoren de kosten bepalen is wenselijk, en ook inzicht in de vraag hoe kostenverschillen tussen gemeenten kunnen worden verklaard, als doelmatig werken het streven is.

#### **4. Doelstelling onderzoek, uitwerking van onderzoeksvragen en gehanteerde aanpak**

De **doelstelling** van de RKC met het voorliggende onderzoek is om bij te dragen aan zorgvuldige besluitvorming over en verantwoording van leges tarieven en lokale heffingen. Zorgvuldig betekent in ieder geval dat voldaan wordt aan wettelijke bepalingen en gemeentelijke voorschriften en dat zowel bestuurders als raadsleden en ambtenaren hun rol kennen bij de vaststelling van de leges en over voldoende informatie beschikken om hun rol waar te kunnen maken. Inzicht in de vraag of de gemeente niet 'te weinig' ontvangt, doordat de tarieven onvoldoende kostendekkend zijn, is dan vereist. Eveneens is inzicht gewenst in de vraag of de burger niet 'te veel' betaalt, bijvoorbeeld omdat hij of zij moet betalen voor kosten die niet mogen worden doorgerekend of omdat er sprake is van kruissubsidiëring tussen diensten zonder dat dit wettelijk is toegestaan.

De **hoofdvragen** voor het onderzoek betreffen dan ook met name het gewenste inzicht en de rolverdeling tussen de betrokken actoren. De volgende hoofdvragen staan centraal:

1. In hoeverre zijn de leges in Haarlemmermeer kostendekkend?
2. Is de kostentoe rekening conform de hiervoor geldende voorschriften?
3. Waarborgt de betrokkenheid van Raad, College en ambtenaren van verschillende afdelingen voldoende een zorgvuldige tariefbepaling en toepassing van de leges?
4. Hoe verhouden de leges/tarieven van gemeente Haarlemmermeer zich tot de tarieven in andere gemeenten?

Het onderzoek bestaat uit een analyse van relevante beleids- en verantwoordingsdocumenten en dossiers. Daarnaast zijn interviews gehouden met ambtenaren en is een groepsgesprek georganiseerd met vertegenwoordigers van diverse fracties uit de Raad over de toepassing van leges in de praktijk en de informatievoorziening en besluitvorming hierover.



Vanwege het grote aantal gemeentelijke diensten en vergunningen, is in het onderzoek gekozen voor een **focus** op een selectie van leges en heffingen. In samenspraak met de klankbordgroep van raadsleden, waar de RKC een beroep op kan doen, is gekozen voor de volgende selectie:

- Paspoort.
- Bouwvergunningen (WABO).
- Evenementenvergunning.
- Ontheffing winkeltijdenwet.
- Grafrechten/lijkbezorgingsrechten.
- Rioolheffing.
- Afvalstoffenheffing.

De tarieven en, zo mogelijk, de kosten(-dekkendheid) van deze leges en heffingen zijn vergeleken met twee referentiegemeenten: Zoetermeer en Alphen aan den Rijn. Ook Emmen en Amersfoort zijn benaderd om mee te werken aan een **vergelijking**, maar deze gemeenten bleken uiteindelijk niet of slechts gedeeltelijk in staat of in de gelegenheid om de benodigde gegevens tijdig aan te leveren. De in de rapportage opgenomen gegevens, zowel vanuit de gemeente Haarlemmermeer als vanuit de twee referentiegemeenten, zijn gefiatteerd door de ambtelijke contactpersonen.

## 5. Conclusies op hoofdlijnen: antwoorden op de onderzoeksvragen

De hiervoor weergegeven hoofdvragen in het onderzoek worden navolgend voorzien van een analyse en een daaruit voortvloeiend antwoord.

**Vraag 1.** In hoeverre zijn de leges in Haarlemmermeer kostendekkend?

**Antwoord:** Deze vraag kan niet volledig worden beantwoord omdat de daarvoor benodigde informatie niet beschikbaar is. Het beleid van de gemeente is weliswaar gericht op het realiseren van 100% kostendekkendheid, maar zij beschikt niet over een volledig en actueel inzicht in de mate van kostendekkendheid. De gemeente heeft in 2009 eenmalig de kostendekkendheid van de leges in kaart gebracht. In 2009 bleek dat sommige diensten de gemeente meer opleverden dan zij kosten en dat soms ook het tegenovergestelde het geval was. Voor de bouwleges gold dat de geraamde inkomsten ruim twee keer zo hoog waren als de geraamde kosten (de kostendekking bedroeg 210%). Voor de paspoorten gold echter dat maar circa 80% van de kosten werden gedekt door de inkomsten. Tegenover de kosten voor alle legesplichtige diensten van € 7,9 miljoen stonden in 2009 € 10,2 miljoen opbrengsten.

Een dergelijk overzicht is daarna wat betreft de leges niet meer opgesteld en momenteel dus ook niet beschikbaar. Voor de lokale heffingen konden de benodigde gegevens wel uit de begroting worden afgeleid, waarbij is gebleken dat zowel de rioolheffing als de afvalstoffenheffing schommelen rond de beoogde 100% kostendekkendheid.

De mate van kostendekkendheid van leges en heffingen wordt navolgend beknopt samengevat:

Type leges of heffing	Toelichting op mate van kostendekkendheid
Paspoort	Voor 2011 en 2012 zijn geen bruikbare gegevens beschikbaar. Over 2009 bedroeg de kostendekking 79%. Het tarief voor paspoorten is door het Rijk voorzien van een wettelijk maximum, dat voor 2012 ligt op € 48,70. Het tarief voor 2011 bedroeg € 52,10.
Bouwvergunningen	Ook voor de bouwvergunningen is geen actueel overzicht beschikbaar van de mate van kostendekking. In 2009 was voor de WABO-vergunningen sprake van een forse geraamde overdekking (circa 230%).
Evenementenvergunning	Voor de evenementenvergunningen zijn eveneens geen actuele cijfers beschikbaar voor de kostendekking. In 2009 waren de vergunningen voor kleinere evenementen (tot 500 m <sup>2</sup> ) voor 47% kostendekkend en voor de grotere evenementen (> 500 m <sup>2</sup> ) voor 79%.
Ontheffing winkeltijdenwet	De in dit verband relevante ontheffingen en vrijstellingen waren in 2009 niet kostendekkend, met kostendekkingspercentages uiteenlopend van 39% tot 73%. Actuele gegevens zijn niet beschikbaar.
Grafrecht/lijkbezorgingsrecht	Op basis van de bijgestelde begroting voor 2011 stelt IOO dat de kostendekking 65% bedraagt. Voor 2012 is het streven de kostendekking te verhogen naar 74% en voor 2016 is het doel 100% kostendekkendheid.
Rioolheffing	Volgens de voorlopige rekening 2011 bedraagt de kostendekking circa 97% en op basis van de begroting 2012 is de dan verwachte kostendekking circa 109%.
Afvalstoffenheffing	Volgens de voorlopige rekening 2011 bedraagt de kostendekking circa 100% en op basis van de begroting 2012 is de dan verwachte kostendekking circa 97%.

**Vraag 2.** Is de kostentoerekening conform de hiervoor geldende voorschriften?

**Antwoord:** De geldende voorschriften voor de kostentoerekening zijn uit te splitsen naar:

- De gehanteerde kostentoerekeningsmethoden.
- De verhouding tussen de vastgestelde kosten en de gehanteerde tarieven.

Door IOO is vastgesteld dat de gemeente Haarlemmermeer in ieder geval twee methoden van kostentoerekening hanteert bij de bepaling van de legestarieven. Voor de tarieven van paspoort, bouwvergunning, ontheffing winkeltijdenwet en evenementenvergunning hanteert de gemeente de methode van Activity Based Costing (ABC) en voor de tarieven van de rioolheffing en de afvalstoffenheffing de kostenplaatsmethode<sup>3</sup>. In grote lijnen zijn er drie methoden van kostentoerekening, met

<sup>3</sup> De kostenplaatsmethode heeft als uitgangspunt dat indirecte kosten worden verdeeld op basis van verdeelsleutels (bijvoorbeeld op basis van het aantal uren of op basis van het aantal handelingen dat wordt verricht). Bij Activity Based Costing (ABC) wordt geprobeerd om verdeling van indirecte kosten op basis van vaak als discutabel ervaren verdeelsleutels te voorkomen. Bij ABC worden de indirecte kosten toegewezen aan de relevante producten en diensten naar de mate waarin deze producten en diensten gebruik maken van de benodigde ondersteuning. Het uitgangspunt is dan feitelijk gebruik en niet historische gegevens daarover, die vaak na enige tijd sterk kunnen gaan afwijken van het feitelijke gebruik.

naast de ABC-methode en de kostenplaatsmethode nog de opslagmethode. Deze laatste methode is het minst nauwkeurig. Hoewel wettelijk niet is vastgelegd dat deze methode niet gehanteerd mag worden, waardeert de RKC het dat de gemeente voor de onderbouwing van de tarieven heeft gekozen voor twee methoden die nauwkeuriger zijn.

Van deze twee methoden is de ABC-methode het meest nauwkeurig, maar ook het meest tijdrovend. De ABC-methode heeft bovendien als nadeel dat deze in tegenstelling tot de kostenplaatsmethode niet aansluit bij de jaarlijks op te stellen begroting en rekening van de gemeente. Een keuze voor de ABC-methode veronderstelt daarom dat de gemeente met enige regelmaat extra inspanningen levert om het voor de toepassing van deze methode benodigde inzicht in de tijdsbesteding van medewerkers te genereren. Het betreft dan de tijdsbesteding van medewerkers die niet exclusief werkzaam zijn ten behoeve van één dienst, maar waarvan de bestede uren door middel van tijdschrijven in beeld gebracht moeten worden om toegerekend te kunnen worden aan de verschillende diensten waarbij zij betrokken zijn.

Ten aanzien van de kostendekkendheid van de leges c.q. de verhouding tussen de vastgestelde kosten en de gehanteerde tarieven, wordt in het gemeentelijk beleid niet expliciet onderscheid gemaakt naar het niveau waarop kostendekkendheid van de leges wordt nagestreefd. Zoals in paragraaf 3 is uiteen gezet, is dit wel noodzakelijk om zeker te kunnen stellen dat voldaan is aan de wettelijke eisen voor de mate van kostendekkendheid (op basis van EU dienstenrichtlijn, de WABO en Gemeentewet). Per 2010 is door de gemeente de Tarieventabel behorend bij de legesverordening ingedeeld in drie titels, behorend bij respectievelijk de dienstverlening vallend onder de EU dienstenrichtlijn, de dienstverlening vallend onder de WABO en de Algemene Dienstverlening. De stap die daarop logisch aansluit, namelijk het daadwerkelijk berekenen van de kostendeckingspercentages van de verschillende titels, is door de gemeente echter nog niet gezet.

Er was wel alle aanleiding om deze stap te zetten, gelet op de uitkomst van het in 2009 uitgevoerde onderzoek naar de kostendekkendheid waarbij over de gehele linie een duidelijke 'overdekking' bleek, die bij de bouwvergunningen zelfs opliep tot 210%. Het kunnen beschikken over actuele inzichten over de mate van kostendekkendheid is bestuurlijk en beleidsmatig altijd gewenst en zeker in de huidige tijd van economische tegenwind vereist. Indien het aantal bouwaanvragen sinds 2009 sterk is gedaald, zullen de kosten per vergunning ceteris paribus nog verder zijn gestegen.

De RKC concludeert dat de huidige praktijk van de kostentoerekening niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet. De gehanteerde kostentoerekeningsmethoden deugen weliswaar, maar de gemeente heeft de interne informatievoorziening rondom de kostentoerekening niet zodanig georganiseerd dat daarmee is gewaarborgd dat noodzakelijke berekeningen van kostendeckingspercentages daadwerkelijk en voldoende frequent worden gemaakt. In 2009 is deze exercitie voor het laatst uitgevoerd, over de hele breedte van de gemeentelijke leges en heffingen.

**Vraag 3.** Waarborgt de betrokkenheid van de Raad, het College en de ambtenaren van verschillende afdelingen een zorgvuldige tariefbepaling en toepassing van de leges?

Zoals hiervoor aangegeven, beschikt de gemeente Haarlemmermeer niet over volledige actuele overzichten van de mate van kostendekkendheid van de gehanteerde legestarieven. Zowel Raad als College kunnen daarmee hun rol op het vlak van de leges niet goed vervullen. Zij kunnen niet toezien op de vraag of de gemeente voldoet aan de wettelijke vereisten ten aanzien van de mate van kostendekkendheid en de aanwezigheid van mogelijk niet toegestane vormen van kruissubsidiëring (rol van Raad) en zij beschikken ook niet over de benodigde informatie om daar op te kunnen sturen (rol van College). Voor de rioolheffing en de afvalstoffenheffing geldt dit niet, voor deze heffingen is wel een actueel overzicht van de mate van kostendekkendheid beschikbaar.

In formele zin wordt voldaan aan de vereiste betrokkenheid van de Raad bij de toepassing en vaststelling van de leges. De Raad wordt op verschillende momenten geïnformeerd over de ontwikkeling van de leges (met name via de voorjaars- en najaarsrapportages) en de Raad stelt de legesverordening, met daarin de jaarlijks bijgestelde tarieven, ook vast. De verschafte informatie schiet echter te kort om ook in materiële zin te kunnen voldoen aan de vereisten.

De Raad kan door de onvolledige informatievoorziening op het vlak van de toe te rekenen kosten van de leges haar rol richting burgers en ondernemers ook niet waarmaken en verklaren waarom leges zo hoog zijn als zij zijn.

Niet alleen College en Raad beschikken niet over de noodzakelijke informatie, maar dit geldt ook voor de ambtelijke organisatie. De tarieven voor leges en heffingen komen idealiter tot stand in nauwe samenwerking tussen de inhoudelijke clusters binnen de gemeentelijke organisatie en het cluster Financiën en Administratie. Formeel is de gemeentesecretaris aangewezen als de heffingsambtenaar voor de gemeente Haarlemmermeer (d.m.v. Collegebesluit van 24 april 2008), waarna (d.m.v. het Besluit mandaat gemeentelijke leges van 17 mei 2010) delegatie heeft plaatsgevonden van deze bevoegdheid aan de vier Clustermanagers van de clusters Dienstverlening, Klant Contact Centrum, Financiën en Planvorming. Uit het IOO-onderzoek blijkt dat de clustermanager Financiën eindverantwoordelijk is voor de tariefstelling en dat de vier clustermanagers voor wat betreft het eigen cluster verantwoordelijk zijn voor het nagestreefde kostendekkingspercentage van de diensten die binnen het betreffende cluster worden uitgevoerd. Het IOO-onderzoek concludeert dat op ambtelijk niveau onduidelijkheid bestaat over de tussen de clusters gemaakte afspraken ten aanzien van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Concreet is niet bij iedere betrokkene duidelijk wie verantwoordelijk is voor de berekening van de kostendekkendheid van de tarieven en wie vanuit de ambtelijke organisatie aan het College voorstellen doet voor de hoogte van de te hanteren tarieven.

De RKC concludeert dat formeel sprake is van een adequate verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar dat op ambtelijk niveau onduidelijkheid bestaat over de precieze uitwerking daarvan.
--

Verder beschikt de gemeente Haarlemmermeer, zoals eerder aangegeven, over de gehele linie van College, gemeenteraad en ambtelijke organisatie over onvoldoende inzicht in de mate van kostendekkendheid van bepaalde diensten en eventuele kruissubsidiëring daartussen. Dit betekent dat de Raad haar controlerende en kaderstellende rol niet voldoende kan waarmaken en zich richting burgers en ondernemers niet goed kan verantwoorden over de gehanteerde tarieven en dat het College hier evenmin adequaat op kan sturen. Een zorgvuldige tariefbepaling en toepassing van de leges is op deze aspecten dus niet gewaarborgd.

**Vraag 4.** Hoe verhouden de leges/tarieven van de gemeente Haarlemmermeer zich tot de tarieven in andere gemeenten?

**Antwoord:** Het door IOO uitgevoerde onderzoek bevat een uitgebreide vergelijking van de door de gemeente Haarlemmermeer gehanteerde tarieven ten opzichte van andere gemeenten in Nederland en een vergelijking van de kosten en de mate van kostendekkendheid met de twee referentiegemeenten Zoetermeer en Alphen aan den Rijn. Opvallende bevindingen uit het IOO-onderzoek zijn:

- De tarieven voor bouwvergunningen voor projecten met een bouwsom van € 130.000 of hoger, zijn in Haarlemmermeer relatief hoog. Voor een dergelijke bouwvergunning betalen burgers in Haarlemmermeer in 2011 meer dan € 4.000 euro, terwijl de inwoners van Zoetermeer en Alphen aan den Rijn circa € 2.200 betalen. Het is niet duidelijk of dit verschil verklaard kan worden door hogere kosten in Haarlemmermeer of door de omstandigheid dat de gemeente Haarlemmermeer meer 'verdient' aan deze vergunningverlening. De daarvoor benodigde actuele inzichten in de kosten en de kostendekkendheid ontbreken. Zoals eerder aangegeven, bleek in 2009 echter wel dat het kostendeckingspercentage voor alle bouwvergunningen in Haarlemmermeer 210% bedroeg, terwijl dit in Zoetermeer en Alphen aan de Rijn respectievelijk 117% en 61% is.
- De rioolheffing in Haarlemmermeer is relatief laag vergeleken met Alphen aan den Rijn en desondanks kostendekkend. Ook wat betreft de afvalstoffenheffing zijn de in de gemeente Haarlemmermeer gehanteerde tarieven relatief laag ten opzichte van zowel Alphen aan den Rijn als Zoetermeer en tegelijkertijd vrijwel kostendekkend.
- De grafrechten in de gemeente Haarlemmermeer zijn relatief hoog in vergelijking met Zoetermeer en Alphen aan den Rijn. Ondanks de hoge tarieven is de kostendekkendheid (van 65%) juist lager dan die in beide referentiegemeenten.

Het voert te ver om in deze notitie alle beschikbare informatie over de tarieven van de gemeente Haarlemmermeer en de mate van kostendekkendheid weer te geven. De beschikbare informatie over de kosten is daarbij ook minder hard, want gebaseerd op een vergelijking met slechts twee gemeenten, en bovendien voor de gemeente Haarlemmermeer vaak ook niet actueel.

De RKC concludeert dat wel informatie beschikbaar is over hoe de legestarieven en heffingen in de gemeente Haarlemmermeer zich verhouden tot die in andere gemeenten, maar dat de informatie over hoe de onderliggende kosten in de eigen gemeente zich verhouden tot die in andere gemeenten heel beperkt is. Het IOO-onderzoek wijst uit dat in ieder geval twee gemeenten, met name Zoetermeer maar ook Alphen aan den Rijn, de informatievoorziening over de kostendekkendheid van de gehanteerde tarieven beter op orde hebben dan de gemeente Haarlemmermeer. Met name de gemeente Zoetermeer kan op dit vlak voor Haarlemmermeer als best practice gelden.

## 6. Slotbeschouwing en aanbevelingen

De hiervoor weergegeven bevindingen en antwoorden op de geformuleerde onderzoeksvragen laten zien dat er voor de gemeente Haarlemmermeer werk aan de winkel is. De gemeente Haarlemmermeer beschikt niet over actueel inzicht in de mate van kostendekkendheid van een groot deel van de door haar vastgestelde leges en heffingen. De twee in de inleiding geformuleerde kernvragen kunnen op dit moment onvoldoende worden beantwoord:

- Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente onvoldoende inzicht heeft in de vraag 'of zij wel voldoende ontvangt voor de door haar geleverde diensten'. Het onderzoek laat ook zien dat het beter moet, gelet op de wettelijke vereisten, en dat het ook beter kan, gelet op de informatie die wel beschikbaar is bij gemeenten als met name Zoetermeer en ook Alphen aan den Rijn.
- De gemeente en dan met name de raadsleden kunnen zich ook niet goed verantwoorden richting burgers en ondernemers over de hoogte van gehanteerde leges en heffingen en de vraag beantwoorden 'of zij niet te veel betalen'.

Verder stellen wij vast dat de gemeente Haarlemmermeer uitsluitend aandacht schenkt aan het geraamde kostendekkingspercentage, uitgaande van ramingen van baten en lasten voor het komende jaar. Dit is ook het enige dat wettelijk verplicht is, maar vanuit bestuurlijk en beleidsmatig perspectief is het raadzaam ook 'in de *achteruitkijkspiegel*' te kijken, en de feitelijke kostendekking over het afgelopen jaar vast te stellen en als basis te gebruiken voor eventuele bijstellingen.

Voor het op onderbouwde wijze nemen van beslissingen over eventuele bijstellingen, is het niet alleen zaak om in de achteruitkijkspiegel te kijken, maar moet ook door de *zijraampjes* worden gekeken naar hoe andere gemeenten het doen wat betreft (verhouding tussen) tarieven en kosten. Alleen door vergelijking met andere gemeenten, ontstaat inzicht in de vraag of de kosten van dienstverlening in de gemeente Haarlemmermeer relatief laag zijn of juist hoog. Dit inzicht is een eerste en noodzakelijke basis om de ambtelijke organisatie en daarbinnen specifiek de organisatie van de dienstverlening zo doelmatig mogelijk in te richten en te waarborgen dat 'de burger niet te veel betaalt'.

Investerings van de gemeente in een betere informatievoorziening over (de verhouding tussen) tarieven en kosten zijn dus gewenst. Daarbij sluiten wij wel aan bij de door enkele raadsleden meegegeven overweging, namelijk dat daarbij pragmatisch te werk gegaan moet worden, zodanig dat een en ander niet te veel gaat kosten en ook geen bovenmatige administratieve belasting oplevert voor de gemeentelijke organisatie. Optimaal gebruik maken van de ervaringen van de beide referentiegemeenten, kan op dit vlak naar de mening van de RKC kosten besparen.

Door raadsleden is verder aangegeven, dat er idealiter ook inzicht moet zijn wat betreft de gevolgen voor de kosten, en dus de te hanteren tarieven, van beleidsmatige keuzes van de gemeente. Wat is bijvoorbeeld de invloed van de decentrale dienstverlening, in meerdere kernen, op de kosten van de daar aangeboden diensten? En welk effect heeft de digitalisering bij burgerzaken op de hoogte van de leges? Het nauwkeuriger in beeld brengen van de kostendekkendheid van gemeentelijke producten en diensten draagt bij aan dit inzicht en ook vergelijking van de eigen gemeente met andere gemeenten. Dit vergelijken of *benchmarken* is geen doel op zich, maar een middel om inzicht te krijgen in de belangrijkste kostenbepalende factoren en de mate waarin deze factoren van invloed zijn op de in rekening te brengen kosten van producten en diensten.

De hiervoor gepresenteerde bevindingen en het bijbehorende onderzoek vormen de basis voor een aantal **aanbevelingen**, voor zowel College als Raad. Deze worden navolgend op een rij gezet.

Aan het **College**, wat betreft bestuurlijke en beleidsmatige aspecten:

- Geef aan waar de doelstelling van 100% kostendekking precies betrekking op heeft. Betreft het streven van 100% kostendekkendheid de afzonderlijke diensten (bijvoorbeeld het afgeven van een paspoort), gaat het om een groep van gelijksoortige diensten (bijvoorbeeld alle WABO-vergunningen) of dienen de leges in totaliteit kostendekkend te zijn?
- Verschaf inzicht in de mate van kruissubsidiëring tussen de relevante gemeentelijke diensten en relateer een en ander aan de kostendekkingspercentages voor diensten die vallen onder de Europese dienstenrichtlijn, diensten die vallen onder de WABO en producten en diensten die vallen binnen de algemene dienstverlening (bijvoorbeeld van burgerzaken).
- Maak expliciet duidelijk dat met de voorgestelde uitwerking voldaan is aan de wettelijke vereisten.
- Geef op het dan gekozen niveau aan hoe 100% kostendekking bereikt kan worden, in lijn met de wens van de gemeenteraad. Indien op dit moment sprake is van minder dan volledige kostendekking, geef dan aan welke maatregelen genomen worden om de kosten te beperken en/of geef aan welke tariefstijgingen moeten plaatsvinden. Indien sprake is van overdekking, geef dan aan hoe en in welk tempo de gemeente dit zal corrigeren.
- Presenteert ieder jaar in de begroting de verwachte kostendekkingspercentage per legessoort en relateer deze ook aan de realisatiecijfers over het voorgaande jaar. Alphen aan den Rijn is op dit vlak een goed voorbeeld, aangezien deze gemeente de aanpassing van de tarieven (in jaar t) mede baseert op de gerealiseerde uitkomsten voor het kostendekkingspercentage van het jaar daarvoor (t-1).

- Presenteer de actuele gegevens over de kostendeckingspercentages in de begroting en rekening op transparante wijze. Hierbij kan de gemeente Zoetermeer als voorbeeld dienen vanwege de inzichtelijke overzichten die deze gemeente op dit vlak opneemt in haar begroting.

Aan het **College**, wat betreft de ambtelijke organisatie:

- Verhelp de gesignaleerde onduidelijkheden omtrent de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, met name waar het de taakverdeling betreft tussen de clustermanager Financiën enerzijds en de clustermanagers van de clusters Dienstverlening, Klant Contact Centrum en Planvorming.
- Bereid een onderbouwde keuze voor ten aanzien van de door de gemeente te hanteren kostentoerekeningsmethoden, toegespitst op de twee nu naast elkaar gehanteerde methoden van Activity Based Costing (ABC) en de kostenplaatsmethode.
- Leg contacten met de gemeenten Zoetermeer en Alphen aan den Rijn om de daar beschikbare ervaring optimaal te benutten bij het verder uitwerken van de informatievoorziening over met name de kosten van de leges en heffingen.

Aan de **Raad**:

- Neem in het naar aanleiding van dit rapport op te stellen raadsvoorstel op dat het College de hiervoor beschreven informatie op afzienbare termijn en in ieder geval binnen een jaar aan de raad verschaft en ook binnen deze termijn komt met een onderbouwd voorstel voor de naar aanleiding daarvan te nemen maatregelen.
- Neem in dit raadsvoorstel verder het verzoek op aan het College om met een voorstel te komen om op een pragmatische en dus niet onnodig kostbare en/of administratief belastende wijze invulling te geven aan de, naar de mening van de RKC gewenste, vergelijking van tarieven en vooral kosten voor gemeentelijke diensten en producten met een aantal nader te bepalen referentiegemeenten. Het doel daarvan zou dan moeten zijn om niet alleen meer informatie beschikbaar te krijgen, maar vooral om beter in staat te zijn de hiervoor geformuleerde basisvragen te beantwoorden: betaalt de burger niet onnodig veel of ontvangt de gemeente niet te weinig voor de gemeentelijke diensten en producten?

Als lerende organisatie kan het zinvol zijn om met deze gemeenten en eventueel ook gemeenten als Amersfoort en Emmen (die om uiteenlopende redenen de gevraagde informatie over de kosten van leges en heffingen niet konden verschaffen) op structurele basis ervaringen uit te wisselen.

\*\*\*





# **Leges en heffingen in Haarlemmermeer**

Ir. Alexandra Vennekens MBA en dr. J van der Bij  
Zoetermeer, mei 2012

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO)  
Bredewater 26  
Postbus 602  
2700 MG Zoetermeer  
tel: 079 322 22 24  
fax: 079 322 22 14  
e-mail: [info@ioo.nl](mailto:info@ioo.nl)  
[www.IOO.nl](http://www.IOO.nl)

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO). Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van IOO. IOO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



## Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
1.	Inleiding	7
1.1	Achtergrond en wettelijk kader	7
1.2	Beleidsruimte voor gemeenten	8
1.3	Aanleiding voor dit onderzoek	9
1.4	Onderzoeksvragen	9
1.5	Normenkader	14
1.6	Beknopte beschrijving van de aanpak	17
1.7	Leeswijzer	18
2	Beleid over leges en heffingen	19
2.1	voorschriften en regelgeving in de praktijk van legesheffing	19
2.2	Beleid	21
3	De praktijk	25
3.1	Algemeen	25
3.2	Waarborgen zorgvuldige toepassing algemeen	28
3.3	Transparantie over kostendekkendheid	33
	<b>BIJLAGE 1</b> Leges en heffingen vergeleken	40
	<b>BIJLAGE 2</b> Kostentoerekening	76
	<b>BIJLAGE 3</b> Voorbeeld Dashboard kostentoerekening Ontheffing Drank en Horecawet	78
	<b>BIJLAGE 4</b> Ontwikkeling leges & heffingen	79
	<b>BIJLAGE 5</b> Gegevens product "Documenten" ontleend aan begroting 2011	81
	<b>BIJLAGE 6</b> Gegevens Wabo ontleend aan begroting & conceptrekening	82
	<b>BIJLAGE 7</b> Gegevens Vergunningen Economische Zaken ontleend aan begroting & conceptrekening	83



## **Samenvatting & conclusies**

### **Inleiding**

In dit onderzoek staan de leges centraal. Leges worden geheven wanneer de gemeente aan de burger een dienst levert en de burger in ruil daarvoor een prijs moet betalen. Gedacht kan worden aan het uitgeven van een paspoort of een bouwvergunning. De prijs die in rekening gebracht wordt aan de burger, mag niet hoger zijn dan de kosten die de gemeente maakt.

### **Gekozen leges en heffingen**

In dit onderzoek zijn de volgende leges onderzocht.

- Paspoort
- Bouwvergunning (Wabo)
- Evenementenvergunning
- Ontheffing winkeltijdenwet
- Graf- en begraafrechten

Daarnaast zijn er nog twee heffingen onderzocht: namelijk de rioolheffing en de afvalstoffenheffing<sup>1</sup>.

### **Onderzoeksvragen**

In het onderzoek stonden de volgende hoofdvragen centraal.

- 1) In hoeverre zijn de leges in Haarlemmermeer kostendekkend?
- 2) Is de kostentoe rekening conform de hiervoor geldende voorschriften?
- 3) Waarborgt de betrokkenheid van raad, college en ambtenaren van verschillende afdelingen voldoende een zorgvuldige tariefbepaling en toepassing van de leges?
- 4) Hoe verhouden de leges/tarieven van gemeente Haarlemmermeer zich tot de tarieven in andere gemeenten?

---

<sup>1</sup> Het verschil tussen leges en heffingen is, dat er bij leges een duidelijke relatie bestaat tussen de levering van de diensten door de gemeente en de betalingen daarvoor door burgers. Bij heffingen ontbreekt een dergelijke rechtstreekse relatie, omdat het hier feitelijk om gemeentelijke belastingen gaat. Kenmerkend voor belastingen is juist dat er *geen* relatie bestaat tussen de afdracht aan de overheid en de prestaties die de overheid levert aan individuele burgers. Meer belasting betalen betekent bijvoorbeeld niet dat er ook een aanspraak van een individuele burger ontstaat op meer diensten van de overheid.



### ***Kostendekkendheid***

Het beleid van de gemeente is gericht op het realiseren van 100% kostendekkendheid voor zowel de onderzochte leges als de heffingen. Of dit streven in het hier en nu ook gerealiseerd wordt, is voor de leges niet te zeggen. De gemeente Haarlemmermeer heeft in 2009 eenmalig de kostendekkendheid van de leges in kaart gebracht. Uit dat onderzoek bleek dat sommige diensten de gemeente meer opleveren dan ze kosten en soms is het omgekeerde het geval. In het geval van de bouwleges zou de gemeente volgens de ramingen twee maal zoveel inkomsten ontvangen, dan er aan kosten gemaakt worden. Voor de paspoorten gold echter dat maar circa 80% van de kosten van de gemeente goed gemaakt werden door de inkomsten. De belangrijkste constatering is echter dat er geen actueel inzicht bestaat in de kostendekkendheid van de leges. Dit inzicht kon aan de hand van de door de gemeente beschikbaar gestelde gegevens, door het IOO ook niet gereconstrueerd worden. Voor de onderzochte heffingen konden deze gegevens wel uit de begroting afgeleid worden. Zowel de rioolheffing als de afvalstoffenheffing schommelen rond het beoogde kostendekkingspercentage van 100%.

### ***Kostentoerekening***

De kostentoerekeningsmethodiek die in 2009 is ontwikkeld, voldoet aan de wettelijke eisen. Het grootste probleem vormt het niet jaarlijks herhalen van de exercitie om de gegevens actueel te houden. Daarnaast kan nu niet achterhaald worden of bepaalde vormen van kruissubsidiëring tussen diensten zich voordoen en dus ook niet of deze zijn toegestaan. Hierdoor kan evenmin beoordeeld worden of de burger niet meer in rekening gebracht krijgt, dan het de gemeente kost om de dienst te leveren.

### ***Zorgvuldige tariefbepaling?***

Een andere vraag is of de betrokkenheid van raad, college en ambtenaren een zorgvuldige tariefbepaling waarborgt. Voorop staat dat alle juridische randvoorwaarden in acht genomen worden, bij de vaststelling van de legesverordening. Ook wordt de raad frequent geïnformeerd over de legesopbrengsten. Waar het echter aan ontbreekt, is actuele informatie over het kostendekkingspercentage. Het kostendekkingspercentage geeft niet alleen inzicht in de legesopbrengsten, maar ook in de kosten die de gemeente maakt en in de efficiency. Dit laatste zorgt ook voor de juiste efficiencyprikkels, waardoor er bij de gemeente "spanning op de boog" ontstaat. Een gemeente als Zoetermeer laat zien dat het anders kan. In begroting van de gemeente Zoetermeer wordt op transparante wijze inzicht verschaft in de kostendekkingspercentages, per relevante groep van diensten. Dat maakt tevens een oordeel mogelijk over de (on)geoorloofdheid van vormen van kruissubsidiëring. In de gemeente Alphen aan den Rijn kijkt de gemeente terug naar het feitelijk gerealiseerde



kostendekkingspercentage en gebruikt deze informatie als basis voor tariefsaanpassingen en kostenbeheersing.

### ***Vergelijking met andere gemeenten***

Ten slotte is de vraag gesteld hoe de tarieven en de kosten van de gemeente Haarlemmermeer zich verhouden tot de tarieven en kosten in andere gemeenten? Voor wat betreft de tarieven is een uitgebreide vergelijking uitgevoerd met andere gemeenten in Nederland. Daar waar het niet de tarieven maar het kostendekkingspercentage betrof, is een beperktere vergelijking uitgevoerd met enkele gemeenten.

De Rekenkamercommissie heeft onder meer voor het kostendekkingspercentage een vergelijking uitgevoerd met de gemeenten Zoetermeer en Alphen aan den Rijn. In het geval van bouwvergunningen voor projecten met een bouwsom van 130.000 euro, is het tarief in de gemeente Haarlemmermeer bijvoorbeeld relatief hoog. Voor een dergelijke bouwvergunning moest in de Haarlemmermeer in 2011 meer dan 4.000 euro worden betaald door de burger en in Zoetermeer en Alphen aan den Rijn circa 2.200 euro. Het verschil kan op twee manieren verklaard worden: of de gemeente Haarlemmermeer verdient veel meer aan het afgeven van deze bouwvergunningen of er worden hogere kosten gemaakt. Helaas is het antwoord op deze vraag niet gemakkelijk te geven, omdat (zoals eerder opgemerkt) actuele informatie over het kostendekkingspercentage voor de gemeente Haarlemmermeer ontbreekt. In 2009 bedroeg echter het kostendekkingspercentage voor alle bouwvergunningen in de Haarlemmermeer 210%, tegenover respectievelijk 61% voor Alphen aan den Rijn en 117% voor Zoetermeer.

De gemeente Haarlemmermeer is daarentegen voor wat betreft de rioolheffing relatief efficiënt vergeleken met Alphen aan de Rijn en Zoetermeer, met een 100% gerealiseerde kostendekkendheid. Alleen Zoetermeer werkt tegen lagere kosten per aansluiting. Voor wat betreft de afvalstoffen heeft de gemeente Haarlemmermeer de laagste kosten per huishouden, vergeleken met de twee genoemde referentiegemeenten. De grafrechten in de gemeente Haarlemmer zijn relatief hoog vergeleken in vergelijking met Zoetermeer en Alphen aan den Rijn. Ondanks de hoge tarieven is de kostendekkendheid van 65%, juist lager dan in de referentiegemeenten.



# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond en wettelijk kader

Voor diverse producten, van bouwvergunningen tot en met een rijbewijs, worden door de gemeente Haarlemmermeer leges geheven op basis van de legesverordening die elk jaar door de gemeenteraad wordt vastgesteld. In de Tarieventabel van de legesverordening zijn de legesbedragen genoemd voor diensten die door de gemeente worden geleverd. Het gaat hierbij onder meer om verzoeken tot het verstrekken van stukken, kosten die worden gemaakt bij de Burgerlijke Stand, verstrekkingen uit de gemeentelijke basisadministratie, reisdocumenten, kiezersregister en rijbewijzen. Ook worden leges geheven voor bouwvergunningen, verzoeken in het kader van de Wet bodembescherming, ontheffingen in het kader van de Winkeltijdenwet, APV, of Wet op de Kansspelen, drank- en horecavergunningen, kapvergunningen, ontheffingen in het kader van de Wegenverkeerswet, afvalstoffenverordening, standplaatsen, en terrassen en diverse overige vergunningen.

Leges worden ook wel retributies genoemd. Leges zijn van toepassing op het gebruik van diensten of producten van de overheid waarbij tegenover de betaling door de burger een individueel aanwijsbare tegenprestatie staat. De wettelijke grondslag voor de gemeentelijke leges is gelegen in de Gemeentewet, meer specifiek in artikel 229, eerste lid, aanhef en onderdeel b. Overigens wordt sinds 1995 de term 'leges' niet meer gehanteerd, maar wordt gesproken van 'rechten' als verzamelbegrip. De leges worden geheven door de heffingsambtenaar. Dit is de gemeentesecretaris. In de praktijk is de legesheffing gemandateerd aan de betreffende clustermanager en/of teammanager.

In de Gemeentewet is verder bepaald dat de gemeenten geen winst mogen maken over legesproducten of diensten. Het ministerie van BZK heeft een Handreiking kostentoerekening leges en tarieven (2010)<sup>1</sup> opgesteld. Hierin staat welke directe en indirecte kosten verhaald kunnen worden op de burger. In grote lijnen is het zo dat indirecte kosten vanwege beleidsvoorbereiding, handhaving en toezicht en bezwaar en beroep niet kunnen worden toegerekend aan de burger. Wel kan overhead vanwege bijvoorbeeld huisvesting en ICT worden doorberekend, voor zover (bijvoorbeeld via een verdeelsleutel) in verband gebracht met de directe kosten van de vergunningverlening. De leidraad vat daarnaast de wettelijke grondslagen samen en geeft berekeningsmethodieken. De VNG heeft verder formats opgesteld voor in ieder geval de kostenonderbouwing van de leges

---

<sup>1</sup> Deloitte i.o.v. Ministerie van BZK, Handreiking kostentoerekening leges en tarieven, januari 2010. En: <http://www.deloitte.nl/wabodemo/legesmodel.htm>



omgevingsvergunning, de afvalstoffenheffing, rioolheffing en de lijkbezorging (grafrechten)<sup>1</sup>. Ook zijn voor bepaalde diensten landelijk geldende maximumtarieven vastgesteld, bijvoorbeeld voor paspoorten, ID-kaarten en (vanaf medio 2012) rijbewijzen.

Andere aandachtspunten bij de kostendekkendheid van leges en heffingen zijn mogelijk tekortschietende planning en control procedures. Hierdoor kunnen de gerealiseerde legesopbrengsten bijvoorbeeld structureel boven of juist beneden de geraamde inkomsten en het kostendeckingspercentage uitkomen. Ook is het mogelijk dat vanwege gebrekkige gegevens en/of administratie het kostendeckingspercentage onvoldoende in kaart gebracht kan worden.

De inkomsten uit leges beslaan ongeveer 5% van de totale inkomsten van de gemeente Haarlemmermeer<sup>2</sup>. De inkomsten uit lokale heffingen bedragen iets meer, ongeveer 12% van de totale inkomsten in Haarlemmermeer<sup>3</sup>. Gegeven de beperkte eigen middelen van gemeenten (het overgrote deel wordt immers verstrekt via het gemeentefonds), betreft het hier een categorie van inkomsten waarop de gemeente wel een grote invloed kan uitoefenen.

## 1.2 Beleidsruimte voor gemeenten

Binnen de grenzen van de landelijke wetgeving kunnen gemeenten verschillen in hun beleid wat betreft de na te streven mate van kostendekkendheid. Zo kan rekening worden gehouden met bijvoorbeeld sociale of economische doelstellingen van de gemeente, door meer of minder dan 100 procent kostendekkend te werken op bepaalde leges of heffingen. Men kan kiezen voor kruissubsidiëring binnen een bepaalde titel (bijvoorbeeld WABO of Algemene dienstverlening) of binnen een specifiek type dienstverlening (EDR-diensten). Daarnaast kunnen er verschillen zijn tussen gemeenten in de gekozen wijze van kostentoerekening en de toegerekende kostensoorten. Tussen gemeenten die 100 procent kostendekkend werken, kunnen nog steeds grote verschillen bestaan in de kosten en tarieven. Immers, hogere kosten kunnen gedekt worden door een hoger tarief in rekening te brengen. Het blijft daarom van belang om te sturen op een zo efficiënt mogelijke inrichting en uitvoering van de dienstverlening.

---

<sup>1</sup> Zie VNG website: <http://www.vng.nl/eCache/DEF/60/030.aXQ9Mw.html>.

<sup>2</sup> Afgeleid van Figuur Begroting 2010 baten in programmabegroting 2010-2013, blz. 13

<sup>3</sup> Ibid.





### 1.3 Aanleiding voor dit onderzoek

Het onderwerp leges is voorgedragen<sup>1</sup> door gemeenteraadsfracties tijdens de inventarisatieronde van de Rekenkamercommissie, die deze houdt om de onderzoeksagenda voor de bestuursperiode 2011-2012 te bepalen. Raadsleden constateerden dat gezien de hoogte van de bedragen, de kosten van de dienstverlening niet gedekt worden, zodat een tekort ontstaat. Men vraagt zich af waarom de leges niet kostendekkend zijn en hoe dat komt. Het onderwerp wordt al enkele jaren door verschillende fracties als mogelijk onderzoeksonderwerp genoemd. De rekenkamer pakt dit nu op om tot meer helderheid en eenduidigheid over de kostendekkendheid van leges en heffingen te komen.

### 1.4 Onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is te toetsen of de gemeente Haarlemmermeer op een goede manier gebruik maakt van het legesinstrument.

De hoofdvragen voor het onderzoek hebben wij dan als volgt geformuleerd:

- 1) In hoeverre zijn de leges in Haarlemmermeer kostendekkend?
- 2) Is de kostentoe rekening conform de hiervoor geldende voorschriften?
- 3) Waarborgt de betrokkenheid van raad, college en ambtenaren van verschillende afdelingen voldoende een zorgvuldige tariefbepaling en toepassing van de leges?
- 4) Hoe verhouden de leges/tarieven van gemeente Haarlemmermeer zich tot de tarieven in andere gemeenten?

Om aan het doel van het onderzoek nader invulling te geven, heeft de Rekenkamercommissie een aantal onderzoeksvragen opgesteld. Deze hoofdvragen zijn verder uitgewerkt in de onderstaande deelvragen.

1. Voldoet de praktijk van de legesheffing in de gemeente aan:
  - a. De wettelijke voorschriften?
  - b. De eigen gemeentelijke voorschriften? en



- c. In hoeverre is er sprake van aansluiting bij de door de VNG opgestelde handreikingen voor de kostentoerekening van leges en tarieven?
2. Zijn er voldoende waarborgen georganiseerd binnen de gemeentelijke organisatie (bestuurlijk en ambtelijk) voor een zorgvuldige toepassing van leges en heffingen? Hierbij wordt aandacht besteed aan:
  - a. De formele en praktische rol en betrokkenheid van de gemeenteraad.
  - b. De rol en betrokkenheid van het College van B&W.
  - c. De rol en taakinvulling van de betrokken beleidsafdelingen.
  - d. De rol en taakinvulling van de gemeentelijke controller en/of de afdeling Financiën.
  - e. De rol en taak van de juridische controller van de gemeente en de externe accountant.
3. In aanvulling op deze 'systeemcheck' wordt casusgewijs de kostendekkendheid van zeven leges / heffingen uitwerkt. Vragen die hierbij beantwoord worden zijn:
  - a. Krijgt de burger geen kosten in rekening gebracht waarvoor geldt dat de gemeente die niet mag doorbelasten?
  - b. Als er geen sprake is van kostendekkendheid, wordt voor deze cases ook uitgezocht:
    - i. Of dit een bewuste beleidsmatige keuze is
    - ii. Wie deze keuze feitelijk maakt; en
    - iii. In welke mate de gemeenteraad hierbij betrokken is.
4. In kaart brengen of de gemeente gebruik maakt van kostenvergelijkingen of benchmarking ter bepaling van de hoogte van de gemeentelijke leges.
  - a. Zo ja, in welke mate c.q. voor welke diensten?
  - b. Zo ja, is Haarlemmermeer dan relatief duur of juist niet?
  - c. Zo ja, wordt hierbij rekening gehouden met verschillen in kosten (doelmatigheid)? Op welke manieren?
  - d. In kaart brengen (op basis van desk research) welke bronnen voor de gemeente eventueel nuttig benchmark en vergelijkingsmateriaal bevatten.
5. Kostenvergelijking voor zeven leges / heffingen die als casus worden uitgewerkt, met enkele referentiegemeenten en een landelijk gemiddelde (indien beschikbaar).
  - a. Hoe verhouden de tarieven en kosten van de dienst- of vergunningverlening in Haarlemmermeer zich tot die in andere gemeenten?
  - b. Waarin zijn eventuele verschillen gelegen? (bijv. verschillen in legesbeleid, kapitaalslasten, personeelslasten, of toerekening)



- c. Zijn er significante verschillen in werkprocessen tussen de gemeenten te identificeren, die de doelmatigheid (en daarmee de kosten) beïnvloeden?

Het onderzoek resulteert in concrete aanbevelingen voor de gemeente ter verbetering van de toepassing van leges en heffingen door de gemeente. Hierbij wordt een uitsplitsing gemaakt naar verbeteringsmogelijkheden voor gemeenteraad, College van B&W en het ambtelijk apparaat.

In de onderstaande tabel is een beknopt antwoord gegeven op de bovenstaande vragen. Begonnen wordt met het beantwoorden van de eerste set van vragen over het voldoen aan voorschriften.

<i>Vraag</i>	<i>Antwoord</i>
<p>Voldoet de praktijk van de legesheffing in de gemeente aan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) De wettelijke voorschriften?</li> <li>2) De eigen gemeentelijke voorschriften?</li> <li>3) In hoeverre is er sprake van aansluiting bij de door de VNG opgestelde handreikingen voor de kostentoerekening van leges en tarieven?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Er wordt voldaan aan de wettelijke voorschriften.</li> <li>2) Er wordt voldaan aan de gemeentelijke voorschriften.</li> <li>3) Er is aansluiting bij de handreikingen.</li> </ol>

Vervolgens wordt gekeken naar de waarborgen.

<i>Vraag</i>	<i>Antwoord</i>
<p>Zijn er voldoende waarborgen georganiseerd binnen de gemeentelijke organisatie (bestuurlijk en ambtelijk) voor een zorgvuldige toepassing van leges en heffingen? Voor wat betreft:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) De formele en praktische rol en betrokkenheid van de gemeenteraad.</li> <li>2) De rol en betrokkenheid van het College van B&amp;W.</li> <li>3) De rol en taakinvinging van de betrokken beleidsafdelingen.</li> <li>4) De rol en taakinvinging van de gemeentelijke controller en/of de afdeling Financiën.</li> <li>5) De rol en taak van de juridische controller van de gemeente en de externe accountant.</li> <li>6) De opgestelde handreikingen voor</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) De formele rol van de raad rol is adequaat ingevuld. Sturing op kostendekking ontbreekt echter en er is (te) weinig aandacht voor kostenefficiëntie.</li> <li>2) Ook het College beschikt niet over actuele informatie over de kostendekking van de leges.</li> <li>3) Rol en taakinvinging van de betrokken beleidsafdelingen is (voor wat betreft de berekening van de leges) onvoldoende helder.</li> <li>4) Rol van met name de financiële adviseurs is t.o.v. de 'lijn' is onvoldoende helder.</li> </ol>



<i>Vraag</i>	<i>Antwoord</i>
de kostentoerekening van leges en tarieven zijn helder.	<p>5) De rol van de controller en de accountant is helder.</p> <p>6) De kostentoerekeningsmethode is als zodanig helder, maar wordt niet jaarlijks toegepast, waardoor actuele gegevens over het kostendeckingspercentage ontbreken.</p>

De derde set van vragen heeft met name betrekking op de kostendeckendheid.

<i>Vraag</i>	<i>Antwoord</i>
<p>Vragen die hierbij beantwoord worden zijn:</p> <p>1) Krijgt de burger geen kosten in rekening gebracht waarvoor geldt dat de gemeente die niet mag doorbelasten?</p> <p>2) Als er geen sprake is van kostendeckendheid, wordt voor deze cases ook uitgezocht:</p> <p>3) Is het bovenstaande (2) een bewuste beleidsmatige keuze?</p> <p>4) Wie maakt deze keuze?</p> <p>5) In welke mate is de raad hierbij?</p>	<p>1) De burger krijgt geen kostensoorten in rekening gebracht, die niet doorbelast mogen worden. Wel ontbreekt een actueel inzicht in de kosten die de gemeente daadwerkelijk maakt, voor bijvoorbeeld de afgifte van een paspoort of een bouwvergunning.</p> <p>2) Er wordt in alle gevallen gestreefd naar 100% kostendeckendheid.</p> <p>3) Indien er geen sprake is van 100% kostendeckendheid, is het streven erop gericht dit wel te bereiken. Door het ontbreken van actuele gegevens kan echter voor de leges niet beoordeeld worden of de huidige praktijk in overeenstemming is met het streven.</p> <p>4) Het streven naar 100% kostendecking is primair een keuze van het College.</p> <p>5) Gesteund en geaccordeerd door de raad.</p>

De vierde set van vragen stond in het teken van de kostenvergelijkingen en benchmarks.

<i>Vraag</i>	<i>Antwoord</i>
In aanvulling op deze 'systeemcheck' is in kaart gebracht of de gemeente gebruik maakt van kostenvergelijkingen of benchmarking ter bepaling van de hoogte van de gemeentelijke leges.	



<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Zo ja, in welke mate c.q. voor welke diensten?</li> <li>2) Zo ja, is Haarlemmermeer dan relatief duur of juist niet?</li> <li>3) Zo ja, wordt hierbij rekening gehouden met verschillen in kosten (doelmatigheid)? Op welke manieren?</li> <li>4) welke bronnen zouden voor de gemeente eventueel nuttig kunnen zijn voor het uitvoeren van een benchmark?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Voor de tarieven vindt wel een vergelijking plaats, maar voor de kosten niet.</li> <li>2) Er wordt geen benchmark uitgevoerd voor wat betreft de kosten, met andere gemeenten. Op basis van eigen gegevens van de gemeente kan dan ook geen oordeel gegeven worden of de gemeente duur of goedkoop is.</li> <li>3) Zie bovenstaande antwoorden over het niet uitvoeren van een benchmark.</li> <li>4) In dit rapport van de rekenkamercommissie zijn gegevens opgenomen voor de gemeenten Alphen aan den Rijn en Zoetermeer. Vanzelfsprekend zou de gemeente Haarlemmermeer ook de gegevens van deze (of andere) referentiegemeenten kunnen gebruiken.</li> </ol>
---	---

Ten slotte is aandacht geschonken aan de vragen over de vergelijking met referentiegemeenten.

<i>Vraag</i>	<i>Antwoord</i>
<p>Kostenvergelijking voor zeven leges/heffingen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Hoe verhouden de tarieven en kosten van de dienst- of vergunningverlening in Haarlemmermeer zich tot die in andere gemeenten?</li> <li>2) Waarin zijn eventuele verschillen gelegen? (bijv. verschillen in legesbeleid, kapitaalslasten, personeelslasten, of toerekening)</li> <li>3) Zijn er significante verschillen in werkprocessen tussen de gemeenten te identificeren, die de doelmatigheid (en daarmee de kosten) beïnvloeden?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Het beeld is divers, maar voor de heffingen (rioolheffing en de afvalstoffenheffing) is het beeld positiever dan voor de meeste leges.</li> <li>2) De verschillen lijken vooral verband te houden met verschillen in het kostenniveau.</li> <li>3) Deze verschillen in de werkprocessen zijn in het kader van dit onderzoek onvoldoende aan het licht gekomen. Hiervoor zou vervolgonderzoek noodzakelijk zijn.</li> </ol>

Vervolgens wordt de blik gericht op het in dit onderzoek gebruikte normenkader.



## 1.5 Normenkader

Voor de beoordeling van de onderzoeksbevindingen maken we gebruik van onderstaand normenkader.

Onderwerp	Feiten die tot een positief oordeel leiden
1. Aansluiting bij voorschriften en regelgeving in de praktijk van legesheffing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is vastgelegd gemeentelijk beleid over de (na te streven) hoogte en kostendekkendheid van de leges</li> <li>- Het beleid en de praktijk van legesheffing in Haarlemmermeer zijn rechtmatig: voldoen aan zowel de landelijke als lokale wettelijke en beleidskaders</li> <li>- De kostenonderbouwing en –toerekening zijn beschikbaar en transparant<sup>1</sup> (bijvoorbeeld per vergunningenstelsel)</li> <li>- Bij de kostenonderbouwing en –toerekening is rekening gehouden met de voorschriften in de BZK Handreiking<sup>2</sup> en de VNG-modellen over kostenonderbouwing<sup>3</sup> (gebruikmaking van / overeenstemming met de Handreikingen is overwogen en evt. afwijzing van de voorschriften is met steekhoudende argumenten onderbouwd)</li> <li>- De begrote en gerealiseerde kostendekking van de leges voldoen aan voorschriften in de Europese Dienstenrichtlijn<sup>4</sup> Art. 13.2 t.a.v. kostengerelateerde vergoeding voor vergunning die kosten niet mag overschrijden (Geen kruissubsidiëring tussen vergunningenstelsels toegestaan indien tenminste één ervan onder EU Dienstenrichtlijn valt), Gemeentewet art. 229 en WABO.</li> </ul>
2. Waarborgen voor zorgvuldige toepassing van leges	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De verdeling van rollen, taken en bevoegdheden van de intern en extern betrokkenen bij leges (ambtenaren, controllers, college en raad) is helder en vastgelegd</li> <li>- Alle betrokkenen (ambtenaren, college en raad), hebben voldoende inzicht in opbouw, hoogte en mate van kostendekkendheid van de leges voor de uitvoering van hun taken en bevoegdheden (transparantie) en de besluitvorming</li> <li>- Er zijn heldere afspraken gemaakt over de informatievoorziening ten aanzien van leges</li> <li>- De informatievoorziening aan college en raad over de hoogte en onderbouwing van de leges/tarieven, en over de begrote en gerealiseerde mate van kostendekkendheid is transparant, tijdig en helder, en conform de hierover gemaakte afspraken</li> <li>- De raad geeft voldoende invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol bij de bepaling van tarieven en bij de controle</li> </ul>

<sup>1</sup> Kabinetsstandpunt, zie Kamerstukken II, 2005/2006 kst-29515, nr.140.

<sup>2</sup> Min. BZK (2010) Handreiking kostentoerekening leges en tarieven (januari 2010).

<sup>3</sup> Beschikbare VNG modellen zijn:

- VNG Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing (versie 1.0).
- VNG Model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning (versie 1.0, Caggemini), plus Activiteitenlijst (vereniging BWTN) en IPO Rekenmodel ABC (Deloitte).
- VNG Model kostenonderbouwing rioolheffing (versie 1.0).
- VNG Model kostenonderbouwing lijkbezorgingsrechten (versie 0.9).

<sup>4</sup> 2006/123/EG.



Onderwerp	Feiten die tot een positief oordeel leiden
	<p>op de uitvoering en resultaten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De kwaliteit van de dienstverlening (waarvoor leges worden betaald) voldoet aan de hiervoor geldende (wettelijke) normen<sup>1</sup> en gemeentelijke streefwaarden<sup>2</sup></li> <li>- De omgang met klachten is goed geregeld en er zijn relatief weinig gegrond verklaarde klachten en/of er lopen niet vele bewaarprocedures over de toepassing van leges / dienstverlening (of een significante afname is waarneembaar over de afgelopen jaren)</li> </ul>
<p>3. Kostendekkendheid (algemeen en per casus)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De begrote leges/tarieven en gerealiseerde legesopbrengsten in Haarlemmermeer zijn zo veel mogelijk kostendekkend (tot maximaal 100%) of in die mate kostendekkend zoals bepaald in expliciet gemeentelijk beleid hierover: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Per samenhangend cluster of vergunningstelsel(s) conform de Europese Dienstenrichtlijn, artikel 229 Gemeentewet<sup>3</sup> en WABO</li> <li>- Voor de totale legesverordening</li> <li>- Per casus (ter bevordering van inzicht en transparantie)</li> </ul> </li> <li>- Bij significante afwijkingen van 100% kostendekking ligt hieraan expliciet gemeentebeleid en/of een bewuste keuze ten grondslag<sup>4</sup>.</li> <li>- Het beleid of deze bewuste keuze is, op basis van alle hiervoor relevante informatie, voorgesteld door de bestuurder / college</li> <li>- Het beleid is bekend bij alle betrokken ambtenaren</li> <li>- De raad heeft bij keuzes voor een bepaalde kostendekkingsgraad een expliciete rol gespeeld; en</li> <li>- De raad deze rol vervuld aan de hand van de benodigde informatie voor een onderbouwde besluitvorming hierover</li> <li>- Het beleid en eventuele wijzigingen hierin zijn beschreven in de 'paragraaf lokale heffingen' van de begroting, conform Min. BZK aanwijzingen t.a.v. Fiscale Paragraaf gemeentelijke begroting (2010)<sup>5</sup></li> <li>- Er hebben expliciete evaluaties van de kostendekkingsgraad van leges plaatsgevonden.</li> <li>- Indien evaluaties van de gerealiseerde kostendekking hiertoe aanleiding gaven, zijn de tarieven en opbrengstenramingen bijgesteld.</li> </ul>

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld afhandeling- en wachttijden, kwaliteitsvoorschriften, afhandeling via één-loket, vereenvoudigde vergunningprocedures etc.

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld streefwaarden voor de afvalinzameling en -verwerking en/of tevredenheid met de dienstverlening t.a.v. vergunningen

<sup>3</sup> Bij Afvalstoffenheffing is zelfs binnen de verordening geen kruissubsidiëring toegestaan.

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld sociaal of economisch beleid om gebruik van bepaalde diensten te stimuleren, toegankelijk te houden en/of kruissubsidiëring binnen de legesverordening voor zover wettelijk geoorloofd volgens de Europese Richtlijn.

<sup>5</sup> O.a. Maatstaf van de heffing / tariefstelling, gekozen tariefstelsel, mate van kostendekkendheid, activiteiten die de gemeente bewust buiten het kostenverhaal wil houden omdat de gemeente deze niet via de heffing in rekening wil brengen, specifieke voor de gemeente geldende omstandigheden, ontwikkeling van de lastendruk, ontheffingen.



Onderwerp	Feiten die tot een positief oordeel leiden
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeentelijke organisatie zet op verschillende manieren in op kostenbeheersing en verbeteren van de doelmatigheid en/of kwaliteit van diensten waarvoor de leges kostendekkend mogen zijn (Beschrijving van genomen maatregelen en resultaten, algemeen en per casus)</li> </ul>
<p data-bbox="252 461 660 483"><i>4. Bepaling van de hoogte van de leges</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bij de tariefbepaling wordt expliciet een bepaalde mate van kostendekkendheid nagestreefd, waarbij een duidelijke relatie wordt gelegd met het beleid hierover</li> <li>- Bepaling van de hoogte van de leges gebeurt aan de hand van informatie over de verwachte kosten en behaalde kostendekkendheid in voorgaand jaar (jaren)</li> <li>- Er is sprake van consistentie in de tarieven over meerdere jaren, ter voorkoming van moeilijk te verklaren 'sprongen' in de leges/tarieven. Eventuele sprongen zijn voldoende toegelicht en op transparante wijze verklaard.</li> <li>- Bij raming van legesopbrengsten wordt expliciet rekening gehouden met (wijzigingen in) sociaal-economische, demografische en bouwprognoses</li> <li>- De gemeente past relevante kostenvergelijkingen en benchmarks met referentiegemeenten toe in het kader van de tariefbepaling. Hierbij wordt rekening gehouden met eventuele verschillen in omvang, structuurkenmerken, doelmatigheid en kwaliteit van de dienstverlening, en wijze van kostentoerekening.</li> <li>- De gemeente leert van en werkt samen (of in overleg) met andere gemeenten aan verbetering van de kostendekkendheid van leges/tarieven en de doelmatigheid van de dienstverlening.</li> </ul>
<p data-bbox="252 1070 632 1093"><i>5. Benchmark / vergelijking tarieven</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De gemeente kijkt in de tarieven niet sterk af van (maximaal kostendekkende) referentiegemeenten of eventuele aanzienlijke verschillen zijn verklaarbaar vanuit expliciete beleidskeuzen, wijze van kostentoerekening, en/of aantoonbare verschillen in doelmatigheid of kwaliteit.</li> <li>- Er zijn voldoende prikkels voor doelmatige dienst- en vergunningverlening</li> </ul>





## 1.6 Beknopte beschrijving van de aanpak

### 1.6.1 Overzicht aanpak

Het onderzoek bestaat hoofdzakelijk uit een analyse van de beleids- en verantwoordingsdocumenten en dossiers, en interviews over de toepassing van leges in de praktijk en de informatievoorziening en besluitvorming hierover. Onderstaande tabel toont een schematisch overzicht van de aanpak.

Tabel 1 Opzet onderzoeks aanpak

<i>Fase</i>	<i>Aanpak</i>
1 <b>Vorbereiding</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Startbijeenkomst</li> <li>- Definitieve onderzoeksopzet</li> <li>- Opvragen beleidsdocumentatie en dossierinformatie (voor zover mogelijk)</li> <li>- Interviewafspraken</li> <li>- Definitief normenkader</li> </ul>
2 <b>Deskresearch dossierstudie</b>	<b>en</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuderen en beoordelen beleidsdocumentatie</li> <li>- Financiële en verantwoordingsinformatie</li> <li>- Dossierstudie casussen leges en heffingen</li> <li>- Ontwerp vragenlijsten voor interviews</li> </ul>
3 <b>Interviews</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interviews met bestuurders</li> <li>- Interviews met betrokken ambtenaren</li> <li>- Interviews met financieel adviseurs en controller(s)</li> <li>- Groepssessie met raadsleden</li> </ul>
4 <b>Benchmark</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selecteren van benchmarkgemeenten</li> <li>- Verzamelen en bestuderen benchmarkinformatie</li> <li>- Vergelijken van tarieven, kosten, kostendekkendheid en werkprocessen</li> </ul>

### 1.6.2 Selectie van referentiegemeenten

Voor de benchmark zijn gemeenten geselecteerd uit een aantal gemeenten waarvoor informatie over de kostendekkendheid van de in het onderzoek betrokken leges en heffingen publiek beschikbaar is. De geselecteerde gemeenten zijn:

- Zoetermeer
- Alphen aan den Rijn



Gemeente Zoetermeer heeft een structuur die enigszins vergelijkbaar is met Haarlemmermeer ten aanzien van het inwonertal en relatief veel jonge uitbreiding en spreiding over een groot oppervlak. Alphen aan den Rijn is net als Haarlemmermeer een gemeente die in de afgelopen decennia een grote groei heeft doorgemaakt.

Amersfoort was ook als referentiegemeente gevraagd in verband met de efficiënte dienstverlening, maar kon de gevraagde informatie over de kosten en kostendekkendheid van de meeste leges en heffingen niet leveren. Hetzelfde geldt voor Emmen, dat gevraagd werd aan de benchmark deel te nemen vanwege de vergelijkbaarheid met Haarlemmermeer wat betreft spreiding over een groot oppervlak en meerdere service centra, wat de kostenstructuur kan beïnvloeden. Voor zover vergelijkbare kostendeckingsgegevens voor deze gemeenten beschikbaar zijn, zijn deze opgenomen in de benchmark.

In overleg met de rekenkamer zijn de volgende casussen in het kader van het onderzoek uitgewerkt:

- Paspoort
- Bouwvergunningen / WABO
- Evenementenvergunning
- Ontheffing winkeltijdenwet
- Grafrechten / lijkbezorgingsrechten
- Rioolheffing
- Afvalstoffenheffing

## 1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zullen wij allereerst ingaan op het beleid dat is gevoerd rond de leges. Hoofdstuk 3 staat in het teken van de praktijk, waarbij ook de eerste cijfers verschijnen. Voor een scherper beeld is de praktijk rond de tarieven en de kostendekkendheid van de volgende retributies nader onderzocht in bijlage 1:

- Paspoort
- Bouwvergunning (Wabo)
- Evenementenvergunning
- Ontheffing winkeltijdenwet
- Rioolheffing
- Afvalstoffenheffing
- Graf- en begraafrechten

Ten slotte is aandacht geschonken aan de uitkomsten van de benchmark.



## 2 Beleid over leges en heffingen

### 2.1 voorschriften en regelgeving in de praktijk van legesheffing

Het beleid en de uitvoering moeten voldoen aan de wettelijke vereisten. Relevante wet- en regelgeving zijn Gemeentewet, de EU Dienstenrichtlijn en de WABO. Voorheen was het voldoende indien – conform de Gemeentewet – de opbrengsten van een totale (leges)verordening binnen een gemeente maximaal kostendekkend waren. Een uitzondering hierop is de Verordening Afvalstoffenheffing en Reinigingsrecht. Hoewel Afvalstoffen en Reinigingsrecht samen in een verordening kunnen zijn opgenomen, bepaalt de Gemeentewet in art. 229 dat tussen deze twee rechten geen kruissubsidiëring is toegestaan.

De invoering van de EU Dienstenrichtlijn<sup>1</sup> heeft een wijziging teweeggebracht in de mogelijkheden die een gemeente heeft om kruissubsidiëring tussen leges toe te passen. De EU Dienstenrichtlijn (art. 13.2) bepaalt dat voor verrichters van diensten die onder de richtlijn vallen<sup>2</sup>, de vergoeding voor vergunningverlening de kosten ervan niet mag overschrijden. Dit geldt overigens alleen voor gemeentelijke dienst- en vergunningverlening die uitsluitend op dienstverrichters is gericht. De bouwvergunningen vallen hier niet onder, aangezien zowel burgers als dienstverrichtende ondernemingen deze kunnen aanvragen. Gemeentelijke legesdiensten die onder de Dienstenrichtlijn vallen zijn gericht op:

- Drink- en horecavergunningen
- Organiseren van evenementen of markten
- Vergunning prostitutiebedrijven
- Splitsingsvergunning woonruimte
- Ontheffing o.g.v. Leefmilieuverordening
- Gebruikvergunning o.g.v. Brandbeveiligingsverordening
- Restcategorie van overige vergunningen die onder EU Dienstenrichtlijn vallen

De vergoeding voor de vergunningverlening moet redelijk zijn en mag voor elk van bovenstaande vergunningclusters maximaal 100%

<sup>1</sup> 2006/123/EG, nationaal geldend sinds 2009.

<sup>2</sup> Diensten die onder de EDR-richtlijn vallen zijn: de bouwsector en de ambachten; de detailhandel; de meeste gereguleerde beroepen (o.a. advocaten, architecten, ingenieurs en boekhouders); faciliteiten t.b.v. ondernemingen (zoals onderhoud van kantoren, management-consulting en publiciteit); het toerisme; de vastgoedsector; het privaatonderwijs. Diensten die niet onder de werkingssfeer van de EDR vallen zijn: financiële diensten; telecommunicatienetwerken; transport; gezondheidsdiensten; kansspelen; bepaalde sociale diensten.



kostendekkend zijn. Omdat de Ontheffing van de Winkeltijdenwet is gericht op levering van goederen en niet op dienstverrichters, is de EU Dienstenrichtlijn hierop niet van toepassing. Dit betekent dat de leges voor de Ontheffing van de Winkeltijdenwet desgewenst mogen worden ingezet voor kruissubsidiëring van andere legesdiensten dit tot de Algemene Dienstverlening behoren.

Daarnaast is een uitgangspunt in het kader van de WABO<sup>1</sup> dat ook voor het cluster van de Omgevingsvergunning (waaronder o.a. de bouwvergunningen) maximaal 100% kostendekking geldt<sup>2</sup>. Binnen een cluster van samenhangende vergunningen is kruissubsidiëring toegestaan. Van belang blijft wel dat de vergoeding voor degene die betaalt redelijk en transparant is. De voorkeur van het ministerie van BZK gaat uit naar beperking van kruissubsidiëring tot gelijke diensten of groepen van diensten. Onderstaand overzicht laat voor de verschillende legessoorten de toegestane vormen van kruissubsidiëring zien.

<i>Kruissubsidiëring binnen kolom toegestaan</i>	<del>↔</del>	<i>Kruissubsidiëring binnen kolom toegestaan</i>	<del>↔</del>	<i>Kruissubsidiëring binnen kolom niet toegestaan</i>
<p><b>Algemene dienstverlening</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Burgerlijke stand</li> <li>•Reisdocumenten</li> <li>•Rijbewijzen</li> <li>•Verstrekingen uit de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens</li> <li>•Verstrekingen uit het Kiezersregister</li> <li>•Verstrekingen op grond van Wet bescherming persoonsgegevens</li> <li>•Bestuursstukken</li> <li>•Vastgoedinformatie</li> <li>•Overige publiekszaken</li> <li>•Gemeentearchief</li> <li>•Huisvestingswet</li> <li>•Leegstandwet</li> <li>•Gemeentegarantie</li> <li>•Marktstandplaatsen</li> <li>•Winkeltijdenwet</li> <li>•Kansspelen</li> <li>•Kinderopvang</li> <li>•Telecommunicatie</li> <li>•Verkeer en vervoer</li> <li>•Diversen</li> </ul>		<p><b>Omgevingsvergunning, waarin opgaan:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Bouwvergunning</li> <li>•Aanlegvergunning</li> <li>•Sloopvergunning</li> <li>•Monumentenvergunning</li> <li>•Milieuvrgunning</li> <li>•Huisvestingsvergunning</li> <li>•Gebruiksvergunning</li> <li>•Kapvergunning</li> <li>•Inrit- of uitritvergunning</li> </ul>		<p><b>Dienstverlening vallend onder Europese dienstenrichtlijn</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Horeca</li> <li>•Organiseren evenementen of markten</li> <li>•Prostitutiebedrijven</li> <li>•Splittingsvergunning woonruimte</li> <li>•Leefmilieuverordening</li> <li>•Brandbeveiligingsverordening</li> <li>•Overig</li> </ul>

Een onderscheid kan worden gemaakt tussen leges en heffingen. Voor de gemeentelijke heffingen, zoals de afvalstoffenheffing en sinds 2008

<sup>1</sup> Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht

<sup>2</sup> O.a. genoemd in de 'Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken van 28 april 2006, inzake het Kabinetsplan aanpak administratieve lasten', Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 140, p. 26. In Handreiking kostentoekening leges en tarieven, 2010, blz. 217-219.



ook de rioolheffing<sup>1</sup>, geldt het directe individuele profijtbeginsel namelijk niet (in tegenstelling tot de leges). Bij de onderbouwing van het heffingstarief mag de gemeente dan ook kosten betrekken die van algemeen belang zijn in het kader van de afvalverwerking of het waterbeheer. Voorbeelden hiervan zijn kosten voor activiteiten om de afvalproductie te verminderen, voor het beheer van regenwater of om grondwaterproblemen binnen de gemeente aan te pakken.

In de volgende paragraaf gaan we in op het beleid van gemeente Haarlemmermeer over de kostendekkendheid van en lastenontwikkeling door leges en heffingen.

**Kort samengevat:**

**Volgens de huidige landelijke en EU-wetgeving mag sprake zijn van maximaal 100 procent kostendekkendheid voor de volgende in het onderzoek betrokken leges en heffingen:**

- **Titel Legesverordening: WABO-leges**
- **Titel Legesverordening: EDR-diensten per hoofdstuk**
- **Totale legesverordening**
- **Verordening grafrechten**
- **Verordening afvalstoffenheffing**
- **Verordening rioolheffing**

## 2.2 Beleid

### 2.2.1 Kostendekking leges en heffingen

In de Programmabegrotingen is een aantal financiële uitgangspunten over het dekken van kosten voor dienstverlening opgenomen<sup>2</sup>. Het betreft hier aspecten zoals:

- a. Het vermijden van lastenverzwaringen voor burgers en bedrijfsleven (behoudens indexering) zoals bepaald in de uitwerking van coalitieakkoord 2006-2010 en het Collegeprogramma 2010-2014<sup>3</sup>. Deze doelstelling heeft betrekking op de OZB, riool- en afvalstoffenheffing;

<sup>1</sup> Tot 2008 was er nog sprake van een rioolrecht in plaats van rioolheffing. Dit hield in dat gebruikers betaalden voor het rechtstreekse belang en profijt dat zij hadden van de riolering. Gemeenten konden de opbrengsten van de rioolrechten niet gebruiken voor het bekostigen van meer algemene taken ten aanzien van bijvoorbeeld grondwaterproblemen en beperking van het rioolwater. In 2008 werd het rioolrecht daarom veranderd in een rioolheffing, een belasting zonder rechtstreeks individueel profijtbeginsel.

<sup>2</sup> Programebegrotingen 2008-2011 (blz. 11-12), 2009-2012 (blz. 26), 2010-2013 (blz. 20-21)

<sup>3</sup> Collegeprogramma Haarlemmermeer 2010-2014, Kwaliteit door keuzes, een nieuw evenwicht.



- b. Het profijtbeginsel waarbij ongedekte kosten in rekening worden gebracht bij de gebruikers die profijt hebben van het aanbod en de kwaliteit ervan;
- c. Leges zijn kostendekkend.

In raadsvoorstel 2010<sup>1</sup> is daarnaast expliciet gemaakt dat "binnen titel 1 (Algemene Dienstverlening) en binnen titel 2 (WABO) kruissubsidiëring mogelijk is tussen de verschillende hoofdstukken" en dat voor titel 3 (EDR) geldt dat slechts kruissubsidiëring mogelijk is binnen elk hoofdstuk.

Ten aanzien van de kostendekkendheid van de leges wordt in het gemeentelijk beleid niet expliciet onderscheid gemaakt naar het niveau waarop kostendekkendheid van de leges wordt nagestreefd, bijvoorbeeld:

- 100% kostendekkend op niveau van totale legesverordening
- 100% kostendekking op het niveau van de WABO titel
- 100% op niveau van elk van de hoofdstukken onder de EDR-titel

**Beoordeling:**

**Gemeente Haarlemmermeer heeft in algemene termen beleid vastgesteld over de na te streven hoogte en kostendekkendheid van de leges en heffingen. De uitgangspunten van gemeente Haarlemmermeer ten aanzien van kostendekkendheid zijn conform de landelijke en EU-wetgeving. Ten aanzien van de kostendekkendheid van de leges moet in het gemeentelijk beleid explicieter worden gemaakt, naar het niveau waarop de leges kostendekkend dienen te zijn.**

### 2.2.2 Eisen aan verantwoording

De Financiële Verordening gemeente Haarlemmermeer (2009, art. 16) stelt een aantal eisen aan de verslaglegging ten aanzien de kostendekkendheid van leges en heffingen. Deze eisen houden onder andere in dat het college:

1. In de paragraaf lokale heffingen verslag doet van:
  - a. De gemeentelijke beleidsuitgangspunten;
  - b. Ontwikkelingen in de wetgeving;
  - c. De kostendekkendheid van de riool- en afvalstoffenheffing;
  - d. De opbrengsten per lokale heffing;
  - e. Een aanduiding van de lokale lastendruk.

---

<sup>1</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Raadsvoorstel 2010.0020684. Onderwerp: Aanpassen Verordening op de heffing en de invordering van leges 2010 en bijbehorende Tarieventabel derde wijziging conform modelverordening VNG



2. Voor het vaststellen van de hoogte van gemeentelijke tarieven, heffingen en prijzen door de raad, aan de raad de volgende gegevens verstrekt:
  - a. Per verordening de actueel geraamde hoeveelheden per door de gemeente verstrekte dienst, waarover de tarieven, heffingen en prijzen in rekening worden gebracht; en
  - b. Per verordening het totaal van de geraamde kosten van de erin genoemde door de gemeente verstrekte diensten.

Daarnaast wordt meer specifiek op het voorblad van de verordeningen aangegeven hoe en wanneer de raad over de voortgang zal worden geïnformeerd. Onder meer door middel van bestuurlijke tussenrapportages, conform de P&C cyclus en/of door middel van vervolgnota's met maatregelen voor de lange termijn.

In het Raadsvoorstel over de kostendekkendheid van de Leges 2012 wordt concreet toegezegd dat de gemeente de kostendekkendheid van de leges de eerste 5 maanden van 2012 zal monitoren en hierover rapporteren. Dit dient mede als input voor de vaststelling van de legestarieven voor 2013. De Raad zal via de Najaarsrapportage en Jaarrekening worden geïnformeerd over de ontwikkeling van de opbrengsten en lasten.

**Beoordeling: Er zijn bepalingen over de informatievoorziening in de paragraaf Lokale Heffingen opgenomen van de Begroting. Hier wordt primair gesproken over het streven naar 100% kostendekkendheid van de leges en heffingen. Voor wat betreft de legesverordening, moet de informatie meer details bevatten. Gedacht kan worden aan over de gegevensverstrekking over de geraamde kosten en opbrengsten per WABO-titel, per EDR-hoofdstuk, per titel Algemene Dienstverlening en voor de totale legesverordening. Deze informatie is van belang om de mate en de toelaatbaarheid van de kruissubsidiëring te kunnen beoordelen.**

### 2.2.3 Beleid kostentoerekening

Van belang voor de beoordeling van de kostendekkendheid, vormt het antwoord op de vraag hoe de kosten toegerekend worden.

De Financiële Verordening Gemeente Haarlemmermeer (2009, art. 13) schrijft algemeen voor dat ten aanzien van de kostprijsberekening:

1. "Een systeem van kostentoerekening" wordt gehanteerd;
2. Bij de kostentoerekening de directe kosten worden betrokken en daarnaast alleen indirecte kosten die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten; en



3. Voor het toerekenen van de rentelasten aan producten een omslagrente wordt gehanteerd.

Het is wenselijk om het beleid ten aanzien van de kostentoerekening binnen de gemeente specifiek uit te werken. In een uitgewerkte nota kan, eventueel per retributie, de te hanteren kostentoerekeningsmethode worden vastgesteld. Ook kunnen per retributie de toe te rekenen kostensoorten worden gespecificeerd (bijvoorbeeld op basis van de VNG Modelverordeningen kostenonderbouwing Rioolheffing, Afvalstoffenheffing, Lijkbezorgingsrechten en Leges omgevingsvergunning). Zo kan meer transparantie en eenduidigheid worden gecreëerd over de manier waarop de gemeente kosten toerekent aan leges en lokale heffingen. De hoogte van elk van de tarieven wordt dan voor zowel het bestuur als de burgers inzichtelijk. Voorbeelden hiervan zijn:

- de Nota Heffingen 2009 van gemeente Zoetermeer
- Nota Heffingen 2009 van gemeente Winsum
- Nota Lokale Heffingen gemeente Pijnacker-Nootdorp 2011 – 2014
- Nota uitgangspunten kostendekkende tarieven 2012 van Gemeente Alphen aan den Rijn.

Een nadeel van te specifiek beleid is dat het beleid bij wetswijzigingen met consequenties voor de leges of heffingen moet worden aangepast.

**Beoordeling: Het beleid voor de kostentoerekening in de Gemeente Haarlemmermeer is te algemeen en bevat weinig gedetailleerde richtlijnen. Meer specifieke voorschriften moeten de inzichtelijkheid van de onderbouwing van tarieven met kostengegevens, voor bestuur en burgers bevorderen.**





## 3 De praktijk

### 3.1 Algemeen

#### 3.1.1 Hoofddoelstelling kostendekkendheid

Hoofddoelstelling is vanaf 2008 dat de leges en tarieven kostendekkend moeten zijn. Een eerste uitgangspunt voor de vaststelling van de tarieven in Haarlemmermeer zijn eventuele wettelijke bepalingen. Hiermee wordt rekening gehouden bij bijvoorbeeld het bepalen van het paspoorttarief (wettelijk maximumtarief) en de bepaling dat met graf- en begraafrechten geen meeropbrengst gerealiseerd mag worden.

#### 3.1.2 Jaarlijkse aanpassingen

Jaarlijks worden de meeste tarieven trendmatig verhoogd met een inflatiepercentage, met uitzondering van de tarieven die wettelijk worden vastgesteld. Het trendmatig verhogen geeft aan dat de link met de kosten, niet expliciet aanwezig is.

Daarnaast wordt (in ieder geval vanaf 2008) in de jaarlijkse aanpassing van de tarieven expliciet verwezen naar de wens om de kostendekkendheid van de leges en rechten meer in overeenstemming te brengen met een kostendeckingspercentage van 100.

#### 3.1.3 Aanpassingen tarieven en verordening leges

Op basis van dit uitgangspunt zijn voor 2008 de gevolgen uitgewerkt voor de hoogte van een aantal leges en tarieven<sup>1</sup>. Dit heeft voor 2008 voornamelijk betrekking gehad op verhoging van de tarieven voor Burgerzaken<sup>2</sup> en de bouwleges<sup>3</sup>.

Voor wat betreft de leges meldde de gemeente in de Belastingvoorstellen 2009, geen mogelijkheid te zien "om de tarieven zodanig aan te passen dat een overall kostendekkendheid ontstaat op basis van een voor de komende jaren te hanteren begrippenkader". Dit laatste in verband met actuele ontwikkelingen zoals de nieuwe WRO en

---

<sup>1</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Programmabegroting 2008-2011, blz. 24

<sup>2</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Raadsvoorstel 2007/178059, Onderwerp: Belastingvoorstellen 2008. 20 december 2007

<sup>3</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Raadsvoorstel 2007/178146, Onderwerp: Bouwleges 2008, 20 november 2007. en Gemeente Haarlemmermeer, raadsvoorstel 2008/1305, Onderwerp: Eerste wijziging tarieventabel leges 2008. Raadsvergadering 17 januari 2008.



wijziging Welstandsbeleid. Als reactie gaf de gemeente in september 2009 opdracht voor het ontwikkelen van een nieuwe kostentoerekeningsystematiek legesplichtige producten<sup>1</sup>. De legestarieven bleven vervolgens in 2010 gelijk aan de tarieven voor 2009, en werden in 2011 alleen trendmatig aangepast.

Per januari 2012 is op grond van het streven naar kostendekkendheid een voorstel voor een aantal aanpassingen in de legestarieven geaccepteerd<sup>2</sup>. Hierbij wordt onder andere wat betreft de indexering rekening gehouden met de verwachte opbrengsten per titel, zodat voor Titel 2 de indexering op 0% wordt gehouden. Ook zijn naar aanleiding van verschillen tussen de kosten en legesopbrengsten voor producten met "hoog volume en negatieve marges", tariefsaanpassingen voorgesteld voor enkele leges onder Titel 1 Algemene dienstverlening (huwelijken, uittreksel GBA, verstrekking inlichtingen, gehandicaptenparkeren en bewoners- of zorgontheffing parkeren) en de Evenementenvergunning onder Titel 3, EDR. In het voorstel worden per tarief de "kostprijs", "oud tarief" en "voorgesteld tarief" gepresenteerd. Hierbij is niet aangegeven op basis van welk financieel jaar deze kostprijzen berekend zijn.

Daarnaast worden in het voorstel een aantal kostenverlagende factoren genoemd, zoals "1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> tranche bezuinigingen" en het sluiten van twee servicecentra per maart 2012. Deze efficiencymaatregelen zouden leiden tot een hogere mate van kostendekkendheid omdat de totale kosten van de legesproducerende clusteronderdelen sinds 2009 met 8,4% is afgenomen. De bouwleges voor 2012 bleven gelijk aan de tarieven in 2011; een nader voorstel over de kostendekkendheid van de bouwleges toegezegd.

Tevens spant de gemeente zich in om andere aanpassingen door te voeren, als de actualiteit daarom vraagt. Zo werd in 2009 een wijziging aangebracht om leges te kunnen heffen voor een terras bij een horecabedrijf<sup>3</sup>. Ook is in 2009 de tarieventabel aangepast om leges te kunnen heffen op nieuwe diensten vanwege de nieuwe Wro. Toen vervolgens in januari bleek dat de ambtelijke inzet bij de oorspronkelijke raming was overschat, werden de lagere kosten tot uitdrukking gebracht in lagere tarieven. Ook werd een aparte grondslag opgenomen voor het verhalen van de kosten voor het opstellen van een weigering om een locatiebestemmingsplan of projectbesluit op te stellen. In 2010 is vervolgens de inrichting van de tarieventabel bij de

---

<sup>1</sup> Memo Deloitte, Ontwikkelen nieuwe kostentoerekeningsystematiek legesplichtige producten, September 2009.

<sup>2</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Raadsvoorstel 2011.0046588. Leges 2012: voorstellen kostendekkendheid, collegevergadering 24 januari 2012

<sup>3</sup> 1<sup>e</sup> wijziging tarieventabel behorend bij legesverordening 2009



Legesverordening aangepast conform de Modelverordening van de VNG, in verband met onder andere de Wabo en EDR.

### 3.1.4 Aanpassingen lokale heffingen en grafrechten

In 2008 is in het kader van de kostendekkendheid de tarieven voor de afvalstoffenheffing verhoogd<sup>1</sup>. In 2009 zijn vervolgens "kostendekkende tarieven" voor de grafrechten voorgesteld<sup>2</sup>. Voor de verbreding van de riolrechten naar de meer kostendekkende riolheffing stelde de gemeente in 2009 in afwachting te zijn van het hiertoe op te stellen Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP)<sup>3</sup>.

Wat betreft de riool- en afvalstoffenheffingen en de grafrechten, bleven de tarieven in 2010 gelijk aan 2009<sup>4</sup>. Voor 2011 werden de tarieven trendmatig (rioolheffing) of helemaal niet aangepast (afvalstoffenheffing, grafrecht). In 2012 werd de rioolheffing niet aangepast en de afvalstoffenheffing met (afgerond) 5%. De verhoging van de afvalstoffenheffing houdt verband met het fasegewijs meer kostendekkend maken van de afvalstoffenheffing, inclusief het doorrekenen van de BTW in de kostprijs<sup>5</sup>.

De grafrechten werden in 2009 en 2010 behandeld bij de Belastingvoorstellen voorafgaand aan het financiële jaar, maar in 2011 niet. In mei 2011 is opnieuw een voorstel in de raad goedgekeurd voor 100% kostendekkende tarieven voor de grafrechten, omdat deze (voor 2011) ondanks een verhoging in 2009 maar voor 58 procent kostendekkend waren gebleken<sup>6</sup>. Per 2012 heeft vervolgens een tariefsaanpassing voor de grafrechten plaatsgevonden (7,1 procent plus 2 procent inflatie-indexering)<sup>7</sup>.

Bijlage 4 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de tarieven voor de in het onderzoek betrokken retributies over de periode 2008-2012.

**Beoordeling: De gemeente Haarlemmermeer werkt (conform het gemeentelijke beleid van 100% kostendekkendheid) aan kostendekkende tarieven voor leges en (de in dit onderzoek betrokken) heffingen. Dit gebeurt echter niet op systematische**

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Belastingvoorstellen 2009.

<sup>3</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Belastingvoorstellen 2009.

<sup>4</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Belastingvoorstellen 2010 en Tarieventabellen bij Legesverordening 2009 en 2010

<sup>5</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Programmabegroting 2012-2015, blz. 150

<sup>6</sup> Raadsvoorstel 2011.001/7579, Beheer gemeentelijke begraafplaatsen, 24 mei 2011.

<sup>7</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Raadsvoorstel 2011.0046588. Leges 2012: voorstellen kostendekkendheid, collegevergadering 24 januari 2012



**wijze met een regelmatige (bijvoorbeeld jaarlijkse) reflectie op het beleid en de realisatiecijfers.**

## 3.2 Waarborgen zorgvuldige toepassing algemeen

### 3.2.1 Organisatie en verdeling bevoegdheden

In deze paragraaf gaan wij in op de organisatie en de bevoegdheidsverdeling rond de leges. In het normenkader is aan dit onderwerp aandacht geschonken onder het kopje: waarborgen voor zorgvuldige toepassing van leges.

De gemeentesecretaris is officieel aangewezen als de heffingsambtenaar voor gemeente Haarlemmermeer<sup>1</sup>. De bevoegdheden van de heffingsambtenaar zijn vervolgens per Mandaatbesluit<sup>2</sup> gedelegeerd aan vier Clustermanagers, namelijk Dienstverlening, Klant Contact Centrum, Financiën en Planvorming voor wat betreft het opleggen van de leges voor diensten uitgevoerd in de desbetreffende teams. Hierbij is ondermandaat aan specifiek benoemde teammanagers binnen deze clusters toegestaan. Alleen de Clustermanager Dienstverlening is gemandateerd om te beslissen over bezwaren en verweren en deze te ondertekenen.

Op het voorblad van elk raadsvoorstel voor wijziging of vaststelling van de tarieven, is de bevoegdheidsverdeling opgenomen. Het betreft hier de volgende onderdelen:

- Vaststellen van de legestarieven: de Raad
- Voorbereiding van besluitvorming en uitvoering van besluiten: het college, met een bijzondere verantwoordelijkheid voor de wethouder Financiën;
- Opleggen van de leges: de heffingsambtenaar
- Heffing en inning van de gemeentelijke belastingen: Cocensus

Voor het heffen en innen van de gemeentelijke belastingen heeft de gemeente Haarlemmermeer sinds 2007 een samenwerkingsverband met de gemeente Haarlem, Hillegom en Beverwijk: Cocensus<sup>3</sup>. De gemeente verzorgt echter in eigen beheer de inning van graf- en begraafrechten, leges en de precariobelasting<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Vastgesteld bij Collegebesluit van 24 april 2008 (Mandaat gemeentesecretaris).

<sup>2</sup> Besluit Mandaat gemeentelijke leges 17 mei 2010

<sup>3</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Programmabegroting 2008-2011, blz. 47

<sup>4</sup> Raadsvoorstel 2008/110859



Voor wat betreft het voorstel voor de hoogte van de tarieven zijn clustermanagers van clusters waar de producten worden verstrekt verantwoordelijk. Dit dient te gebeuren in samenwerking met cluster Financiën en Administratie. Het raadsvoorstel wordt doorgaans opgesteld binnen cluster Financiën en Administratie, tenzij de specifieke wijzigingen betrekking hebben op één cluster. In dat geval stelt het betreffende cluster het raadsvoorstel op, ook weer in samenspraak met cluster Financiën en Administratie. De clustermanagers zijn vervolgens ook verantwoordelijk voor het realiseren van het nagestreefde kostendekkingspercentage voor de diensten die binnen hun cluster worden uitgevoerd.

Tijdens interviews in de eerste fasen van het onderzoek is gebleken dat op ambtelijk niveau de bevoegdheid- en verantwoordelijkheidsverdeling rond de berekening van leges, niet altijd duidelijk is. Het betreft dan vragen als: wie is verantwoordelijk voor de berekening van de kostendekkendheid van de tarieven en wie doet vanuit een de ambtelijke organisatie een voorstel voor de hoogte van de tarieven? Niet iedere respondent had voldoende inzicht in de manier waarop de tarieven voor het cluster waren vastgesteld, en op de mate van kostendekkendheid.

**Beoordeling: Er zijn afspraken over de bevoegdheidsverdeling binnen het ambtelijk apparaat over de berekening van de hoogte van de leges en de heffingen. Sommige van de door ons gesproken ambtenaren hadden echter onvoldoende zicht op de manier waarop de tarieven voor het cluster waren vastgesteld, alsmede op de mate van kostendekkendheid.**

### 3.2.2 Interne controle op toepassing leges en heffingen

Vanuit corporate control wordt gelet op aspecten van rechtmatigheid, met name ten aanzien van de leges die niet meer dan 100 procent kostendekkend mogen zijn. Dat heeft overigens nog niet geleid tot een formeel advies. Het gaat dan vooral om de systeemcontrole: vanuit corporate control wordt niet zelf de mate van kostendekkendheid nagerekend. De systeemcheck vindt altijd plaats aan het eind van het proces. Gecontroleerd wordt of het aantal geleverde producten overeenkomt met het de binnengekomen leges. Voor alle producten waarvoor leges in rekening worden gebracht wordt dit gedaan. Daarnaast wordt in overleg met de accountant gecontroleerd of alle wetten en financiële mutaties (bijv. in verordeningen) worden nageleefd.



### 3.2.3 Externe controle op toepassing leges en heffingen

Een van de controles op de zorgvuldige en rechtmatige toepassing van leges is de controle door de externe accountant. Deze controleert of de administratieve organisatie en beheersing op orde zijn. Kostendekkendheid van de leges is niet het domein van de externe accountant. In de volgende alinea's beschrijven wij kort de bevindingen van de externe accountant en de ontwikkelingen over de afgelopen vier jaren.

Na de reorganisatie in 2008 is de kwaliteit van de beheersing van de financiële processen in Haarlemmermeer op een niveau gekomen dat vergelijkbaar is met andere gemeenten van dezelfde omvang<sup>1</sup>. Medio 2009 is corporate control grotendeels gedecentraliseerd. De controllers zijn daarbij ondergebracht bij de afdelingen. Deels vanwege deze structuurwijziging was tussen 2008 en 2009 weinig voortgang geboekt in de kwaliteitsverbetering van interne processen, hetgeen terug te zien was in de aandachtspunten voor leges en andere opbrengsten. Meer algemeen was onder andere de correctheid van tijdschrijfgegevens een aandachtspunt<sup>2</sup>. Dit is inmiddels verbeterd.

De externe Audit controle gaat er van uit dat de beheersmaatregelen van de financiële processen bij plaatselijke belastingen en heffingen (OZB/Afvalstoffenheffing/rioolheffing) voor zover deze uitgevoerd worden door Cosensus, buiten de gemeente liggen. De accountant van Cosensus is dan verantwoordelijk voor de kwaliteitstoets. Hierop wordt daarom niet nader ingegaan bij de Audit controle, tenzij de accountant van Cosensus aandachtspunten meldt.

De financiële processen van overige opbrengsten, bouwleges en secretarieleges/burgerzaken zijn in de interim controle wel nader beschouwd. Het proces rond de Secretarieleges is in 2008, 2009 en 2010 op orde bevonden en er is sprake van een goed functionerend systeem van interne controle. De processen van Overige opbrengsten en Bouwleges zijn in 2008 en 2009 ook op orde, maar hiervoor geldt dat op onderdelen wel verbeteringen gewenst waren<sup>3</sup>. Voor specifiek de bouwleges waren de verbeterpunten in 2008 en 2009:

- De totaalaansluiting tussen financiële administratie en subadministratie;
- In 2008 werden twee afwijkingen in de tarieventabel ten opzichte van de legesverordening vastgesteld en aangepast<sup>4</sup> en in 2009 was er sprake van één afwijking.

<sup>1</sup> Managementletter 2008

<sup>2</sup> Bron: Deloitte 2009, Managementletter uitgebracht aan de gemeente Haarlemmermeer, bevindingen interim-controle 2008, blz. R14.

<sup>3</sup> Bron: Deloitte 2009, Managementletter uitgebracht aan de gemeente Haarlemmermeer, bevindingen interim-controle 2008, blz. R4- R5

<sup>4</sup> Bron: ibid. Bijlage 1-9, 1-10 en 1-11



Vanaf 2010 zijn deze verbeterpunten op orde bevonden. De gemeente Haarlemmermeer stelt ook periodiek een overzicht op waaruit blijkt dat alle opgelegde bouwleges ook verantwoord zijn in de financiële administratie. In 2010 waren de functiescheiding en de digitale dossiervorming aandachtspunten bij de bouwleges. Deze scheiding is vanaf 2011 zichtbaar gemaakt

**Beoordeling: Het proces van de legesheffing is volgens de externe Audits op orde. Het opleggen en innen van lokale heffingen wordt bij de externe audits niet gecontroleerd, voor zover dit onder de verantwoordelijkheid valt van de accountant van Cocensus.**

### 3.2.4 Betrokkenheid bestuurders en raad

#### *Raad*

Op grond van de Gemeentewet is de gemeenteraad bevoegd verordeningen vast te stellen en te wijzigen<sup>1</sup>. De gemeente Haarlemmermeer heeft vanzelfsprekend ook een legesverordening, met daarin opgenomen jaarlijks bijgestelde tarieven. Op verschillende momenten wordt de Raad geïnformeerd over de ontwikkeling van de leges. In de voorjaars- en najaarsrapportage wordt hierbij stil gestaan. Vanzelfsprekend bieden ook de begroting en de rekening voldoende aanknopingspunten voor het bezien van de ontwikkeling van de baten en de lasten, ook voor zover deze verband houden met de opbrengsten van de leges en de kosten die daaruit bestreden worden.

Op 21 februari 2012 heeft ook een groepsgesprek plaatsgevonden met raadsleden. In dit groepsgesprek bleek dat een ruime consensus bestaat over het streven van de gemeente naar 100% kostendekkendheid. Hierbij werd door een aantal raadsleden aangetekend dat dit streven niet mag leiden tot het steeds verhogen van de tarieven, indien de kosten toenemen. Er moet ook sprake zijn van een prikkel om efficiënt te werken en de kosten in de hand te houden. Er moet met andere woorden ook wel spanning op de boog blijven.

Daarnaast bestonden er uiteenlopende opvattingen over de manier waarop de Raad moet sturen, daar waar het de leges betreft. Zo werd in herinnering geroepen dat de raad enkele jaren geleden bewust gekozen heeft voor het sturen op hoofdlijnen, output en effecten. Daarin past geen detailbemoeienis met de uitvoering, waaronder de wijze waarop de

---

<sup>1</sup> Op grond van art. 149 Gemeentewet, dat de raad het recht geeft om verordeningen te maken die hij in het belang van de gemeente nodig acht, kan de raad kaders formuleren in de vorm van voorschriften voor beleid en beheer. In sommige gevallen heeft de gemeente de wettelijke verplichting om verordeningen vast te stellen (b.v. art. 212/213/213a - financiële controle verordeningen en art. 150 de inspraakverordening).



leges berekend worden. Een ander raadslid gaf echter aan dat hij aan een inwoner van de Haarlemmermeer wil kunnen uitleggen, waarom een verbouwing een x bedrag aan leges moet kosten. Als je het moet kunnen uitleggen moet je daar vervolgens als volksvertegenwoordiger ook op kunnen sturen.

Over de wenselijkheid van vergelijkingen maken met andere gemeenten en het terugkijken naar de gerealiseerde kostendekking, werd genuanceerd geoordeeld. Enerzijds gaf een aantal raadsleden wel aan geïnteresseerd te zijn in deze informatie, maar anderzijds moest het ook geen zware administratieve belasting voor de gemeente opleveren. Hierbij werd geopperd dat de Raad eens in de zoveel jaar, inzicht krijgt in hoe de leges en het kostendekkingspercentage zich verhouden tot andere gemeenten.

#### *College*

De uitvoering van de legesverordening behoort tot de verantwoordelijkheid van het college. Het college is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de besluitvorming en voor de uitvoering van besluiten. Voor de genoemde onderdelen berust de verantwoordelijkheid binnen het college bij de wethouder Financiën.

Binnen het College wordt dus gesproken over de gewenste kostendekkingsgraad en de daarvoor benodigde hoogte van de tarieven. In het kader van de voorbereiding van de voorjaarsnota, begroting, najaarsnota en rekening wordt hier aandacht aan geschonken. De wethouder Financiën ontvangt in beginsel per maand een overzicht van de ontwikkeling van de opbrengsten. Het is wel zaak scherp te zijn op de beschikbaarheid van actuele informatie over de ontwikkeling van de opbrengsten.

Het is niet altijd mogelijk om vooraf een goede inschatting te maken van de ontwikkeling van het aantal aanvragen, voor bijvoorbeeld het aantal bouwvergunningen maar ook voor andere diensten. De gemeente heeft bijvoorbeeld geen invloed op de beslissingen van projectontwikkelaars en aannemers over de planning, realisatie of fasering van bouwprojecten. De gemeente Haarlemmermeer probeert wel snel in te spelen op een niet voorziene negatieve ontwikkeling van het aantal aanvragen door de kosten daaraan aan te passen. Er is bijvoorbeeld sprake van een flexibele schil in de ambtelijke organisatie, waardoor de kosten binnen bepaalde grenzen ook snel aangepast kunnen worden aan de tegenvallende opbrengsten.





### 3.3 Transparantie over kostendekkendheid

#### 3.3.1 Informatie in begroting en jaarstukken

De gemeente Haarlemmermeer vermeldt in de Begrotingen dat onder meer de afvalstoffenheffing, rioolheffing, leges, en graf- en begraafrechten gebonden heffingen zijn, bedoeld om de kosten aan de betreffende diensten te dekken. Deze opbrengsten worden daarom functioneel verantwoord op de bijbehorende programma's in de begroting (niet onder het programma Belastingen<sup>1</sup>).

Ook de legesopbrengsten worden verantwoord onder de programma's waaronder ook de dienstverlening valt waarover de leges worden geïnd. Onder het programma Publiekscontact treft men in de Begroting bijvoorbeeld de baten Secretarieleges Burgerzaken met een verantwoording van de ontwikkeling. De baten uit leges voor WABO-vergunningen zijn verantwoord onder het Programma Ruimtelijke Ontwikkeling en Duurzaamheid. De lasten die gemoeid zijn met de dienstverlening waarvoor deze leges worden betaald, zijn lastig uit de begroting te achterhalen. De reden die hiervoor wordt gegeven, is dat de begroting niet is ingericht op basis van de principes waarmee wordt gewerkt om kosten toe te rekenen aan leges en heffingen.

In de paragraaf Lokale Heffingen van de Begrotingen rapporteert gemeente Haarlemmermeer ook over de heffingen en de leges. Hierbij worden voornamelijk de tarieven en baten in kaart gebracht, maar niet de kosten. In de Paragraaf wordt in algemene termen de kostendekkendheid summier ter sprake gebracht. Echter, geen enkel feitelijk geraamd kostendekkingspercentage wordt bijvoorbeeld gepresenteerd in de paragrafen Lokale heffingen van Programmabegrotingen 2009-2012, 2010-2013, 2011-2014 en 2012-2015. De meest recente expliciete vermelding van geraamde kostendekkingspercentages in de Lokale Heffingenparagraaf is in Programmabegroting 2008-2011, namelijk voor de rioolheffing (95%) en de graf- en begraafrechten (70%). Alleen voor de grafrechten is daarbij aangegeven hoeveel de kosten bedragen die aan de kostendekkinggraad ten grondslag liggen, voor de rioolheffing niet. Hoewel het niet wettelijk verplicht is om in de paragraaf Lokale Heffingen iets over de kosten te vermelden, kan dit het inzicht in de kostendekkendheid substantieel verbeteren.

<sup>1</sup> Deze indeling van de begroting is begrijpelijk en goed verdedigbaar. Onder een belasting wordt verstaan een algemene, verplichte betaling aan de overheid door een burger, waartegenover geen individuele prestatie van die overheid aan de burger staat. Wanneer tegenover de betaling wel een individuele prestatie van de overheid aan het rechtssubject staat, dan spreekt men over een retributie, recht of lege. In dit onderzoek van de rekenkamercommissie ligt de nadruk op de laatst genoemde categorie.



In Voor- en najaarsnota's (2010, 2011) wordt in algemene termen genoemd dat en verklaard waarom de kostendekkendheid van de bouwleges, leges begraafplaatsen en afvalstoffenheffing lager uitvalt dan geraamd<sup>1</sup>. Gegevens over eventuele mee- en tegenvallers in de lasten of baten worden gepresenteerd. Hierbij wordt echter geen inzicht verschaft in de lasten in verhouding tot de baten of in de geraamde of feitelijke mate van kostendekkendheid.

Gemeente Haarlemmermeer gaat in de jaarrekeningen per heffing (afvalstoffen, riool en grafrechten) in op significante afwijkingen van de begrote opbrengsten, met een nadere toelichting van de oorzaken. Voor de heffingen wordt ook een historisch overzicht van de tarieven gepresenteerd. Van de leges worden (mogelijk vanwege de relatief grote omvang) alleen de afwijkingen van de begroting voor de bouwleges toegelicht. Maar in de programmabegrotingen en jaarverslagen wordt geen informatie gepresenteerd over de gerealiseerde kostendeckingspercentages (periode 2008 - 2011). Deze informatie is wettelijk of beleidsmatig gezien niet vereist, maar kan wel inzichten opleveren voor de tariefbepaling voor de komende jaren. Uit de cijfers zoals gepresenteerd onder de programma's in de programmabegrotingen evenals de jaarverslagen, valt de mate van kostendekkendheid voor de meeste van de in het onderzoek betrokken retributies ook niet direct na te rekenen.

---

<sup>1</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Voorjaarsnota 2010, blz. 13



**Tekstbox: Vergelijking transparantie kostendekkendheid**

Gemeente Alphen aan den Rijn presenteert als bijlage bij Programmabegroting 2011-2015 de Notitie Update Kostendekkende Tarieven 2010, met actiepunten voor vervolg. In een Nota uitgangspunten Kostendekkende tarieven 2012 presenteert Alphen aan de Rijn vervolgens de uitgangspunten, het beleid, de kostentoerekening en de realisatie ten aanzien van de kostendekkendheid van leges - op Titel-niveau - en de riool- en afvalstoffen heffingen. Alle toegerekende kosten zijn inzichtelijk gemaakt. Op basis van de VNG-modellen zijn kosten- en kostendekkingsramingen voor 2012 opgenomen. Om tot optimale kostendekkendheid te komen worden vervolgens voorstellen gedaan voor aanpassing van de tarieven voor 2012. Alphen aan den Rijn geeft hiermee een goed voorbeeld van sturing door aanpassing van tarieven op basis van gerealiseerde en geraamde kostendekkend. De Nota uitgangspunten Kostendekkende tarieven 2012 is een mooi voorbeeld van transparantie over de kostendekkendheid per Titel in de Legesverordening en per heffing.

Gemeente Zoetermeer presenteert in de Begrotingen (2010, 2011, 2012) in de paragraaf lokale heffingen, expliciet cijfermatige gegevens over de kostendekkendheidspercentages van de leges. De gegevens zijn ingedeeld naar verschillende legessoorten (waaronder bouwleges) en gepresenteerd voor de totale legesverordening en voor o.a. de riool- en afvalstoffenheffing, en de grafrechten (lijkbezorging). De gegevens over kosten, baten en het geraamde kostendekkingspercentage zijn opgenomen in een overzichtelijke tabel. Vanaf 2011 presenteert gemeente Zoetermeer ook de kostendekkendheid van elk van de legesproducten vallend onder de EDR (titel 2) en voor de WABO-titel ook apart in de tabel. De gegevens in de tabel in de Begroting zijn gebaseerd op de tarieven in de verordeningen van het voorgaande jaar (dus niet het begrotingsjaar). De cijfers worden geupdate bij het voorstel voor de belastingverordening, welke blijkbaar na behandeling van de begroting plaatsvindt. Gemeente Zoetermeer stelt de kostentoerekening en kostendekkendheid per legesproduct vervolgens beschikbaar op de website van de gemeente. Zie: Kostentoerekening leges en heffingen 2012, Raadstemplates. <http://www.zoetermeer.nl/index.php?mediumid=44&pagid=3379>

**Beoordeling: Op basis van de begroting- en verantwoordingsinformatie kan niet beoordeeld worden, in hoeverre de gemeente Haarlemmermeer slaagt in het realiseren van 100% kostendekkende leges en heffingen. Het voorbeeld van de gemeente Zoetermeer laat zien dat het mogelijk is hierin inzicht te verschaffen.**



### 3.3.2 Transparantie in raadsvoorstellen

In de jaarlijkse belasting- en wijzigingsvoorstellen geeft de gemeente inzicht in de hoogte van voorgestelde tarieven. De relatie met de kosten en de mate van kostendekkendheid is meestal echter niet expliciet gemaakt. Dit gebeurt voornamelijk incidenteel, zoals bij het raadsvoorstel om grafrechten kostendekkend te maken (mei 2012)<sup>1</sup>.

Uit de tussentijdse wijzigingsvoorstellen<sup>2</sup> voor de leges kan worden opgemaakt dat kostendekkendheid van de leges, inclusief de bouwleges, vanaf 2008 een belangrijk aandachtspunt is waar expliciet aan wordt gewerkt. In de belastingvoorstellen wordt vanaf 2009 wel voor de leges Burgerzaken (voor zover niet sprake is van een trendmatige stijging) expliciet toegelicht welke wijzigingen worden voorgesteld. Voor de totale legesverordening, of voor verschillende relevante onderdelen hieruit, wordt echter niet jaarlijks een overzicht gemaakt van de geraamde en gerealiseerde kostendeckingspercentages.

Per 2010 is de Tarieventabel behorend bij de legesverordening ingedeeld in drie titels, namelijk Algemene Dienstverlening, Dienstverlening vallend onder omgevingsvergunning en dienstverlening vallend onder EU Dienstenrichtlijn. Dit kan de transparantie bevorderen indien de in het raadsvoorstel vermelde maximaal 100% kostendeckingspercentages voor de Wabo-titel en EDR hoofdstukken ook daadwerkelijk worden berekend. Tot dusver is dit echter nog niet gebeurd.

**Beoordeling: De raad wordt in raadsvoorstellen incidenteel en partieel geïnformeerd over de mate van kostendekkendheid van leges en heffingen. Hierdoor kan de raad niet beoordelen in hoeverre de landelijke en EU-wetgeving en het gemeentelijke beleid ten aanzien van de kostendekkendheid van leges en heffingen worden nageleefd. De raadsleden hebben onvoldoende inzicht in opbouw, hoogte en mate van kostendekkendheid van de leges voor de uitvoering van hun bevoegdheden en voor de besluitvorming.**

### 3.3.3 Kostendekkendheid leges in kaart 2009

In 2009 heeft Deloitte de situatie rond de kostendekkendheid van de leges in kaart gebracht. De jaarlijkse kosten voor de gemeente Haarlemmermeer voor het verstrekken van de legesplichtige producten werden voor dat jaar geraamd op circa € 7,9 miljoen. De totale legesopbrengsten waren voor dat jaar geraamd op circa € 10,2 miljoen. Er was dus sprake van een forse overdekking. Bovenaan stonden de

<sup>1</sup> Gemeente Haarlemmermeer Raadsvoorstel2011 .001 7579. Onderwerp Beheer gemeentelijke begraafplaatsen. 24 mei 2011

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld 1<sup>e</sup> wijziging 2008.



Bouwvergunningcategorie van meer dan € 1 miljoen. Hieronder is een overzicht opgenomen van de leges met het grootste overschot (leges minus kosten).

Top 10 legesplichtige producten met het grootste overschot (leges - kosten)		Euro
1	1006 - Bouwvergunning van meer dan € 1.000.000,00	€ 3.353.150
2	1005 - Bouwvergunning tussen € 250.000,00 en € 1.000.000,00	€ 575.632
3	1007 - Aanvraag tot het verkrijgen van een bouwvergunning eerste fase	€ 249.399
4	1021 - Verzoek om ontheffing op grond van art. 3.23, eerste lid Wro	€ 196.871
5	1024 - Behandelen verzoek projectbesluit	€ 187.393
6	1023 - Wijziging bestemmingsplan	€ 135.128
7	1009 - Aanvraag tot het verkrijgen van een bouwvergunning tweede fase	€ 46.427
8	1008 - Aanvraag tot het verkrijgen van een gewijzigde bouwvergunning eerste fase	€ 6.142
9	1012 - Aanvraag voor bouwen in afwijking van eerder verleende vergunning	€ 5.499
10	1028 - Doorbreken aanhoudingsplicht, art. 50 lid 3 Woningwet	€ 4.680

Het resultaat van deze studie was de invoering van het eerder genoemde Dashboard-systeem<sup>1</sup> dat gebaseerd is op Activity Based Costing. Dit systeem maakt een transparante toerekening in beginsel mogelijk. Voor de gemeente Haarlemmermeer geldt echter de eerder in hoofdstuk twee geconstateerde omstandigheid, dat in de begrotingen en rekeningen van een andere toerekeningmethode wordt uitgegaan (kostenplaatsmethode). Bovendien wordt dit door Deloitte ontwikkelde systeem niet voor alle onderzochte retributies toegepast, alleen voor de leges. De reden die hiervoor wordt gegeven is dat de retributies voor wat betreft graf- riool- en afvalstoffen zijn opgenomen in aparte verordeningen, welke niet zijn meegenomen in de opdracht.

**Beoordeling: Kostentoerekening aan de leges heeft in de periode 2008-2011 eenmalig plaatsgevonden in 2009. Een eenmalige kostentoerekening biedt onvoldoende houvast voor sturing en controle.**

### 3.3.4 Uitvoering kostentoerekening

Als uitgangspunt voor de kostentoerekening aan de legesproducten heeft gemeente Haarlemmermeer in 2009 een uurtarief laten berekenen, op basis van de wettelijk toerekenbare directe en indirecte kosten conform de BZK Handreiking kostentoerekening leges en tarieven (2007). Uurtarieven zijn berekend voor back office, front office en ondersteuning, op twee manieren<sup>2</sup>, waarvan de uitkomsten bijna gelijk waren. De berekend uurtarieven varieerden van € 82 tot € 86. Er is gekozen voor een uniform uurtarief vanwege de eenvoudige

<sup>1</sup> Bron: Memo Deloitte aan gemeente Haarlemmermeer (2010). Handleiding Dashboard Haarlemmermeer. V 1.2 – definitief, 9 feb. 2010. En Gemeente Haarlemmermeer, Dashboard - Ontwikkelen nieuwe kostentoerekeningssystematiek legesplichtige producten. Deloitte i.o.v. gemeente Haarlemmermeer.

<sup>2</sup> O.b.v. kostenplaatsmethode en o.b.v. gewogen loonsom voor ondersteuning, front- en backoffice.



toepassing en omdat differentiatie van dit uurtarief slechts kleine verschillen opleverde. Op basis van middeling van de uitkomsten werd een uurtarief van €85 voorgesteld<sup>1</sup>.

De gemeente Haarlemmermeer is vervolgens ook wat betreft de kostentoerekening aan de leges (april 2010) uitgegaan van de "Handreiking Kostentoerekening, leges en tarieven"<sup>2</sup> van het Ministerie van BZK.

De Handreiking schetst – in beide versies - uiteenlopende methoden voor het toerekenen van de kosten zoals de opslagmethode, kostenplaatsmethode of Activity Based Costing (ook ABC-methode genoemd). De opslagmethode is doorgaans het minst nauwkeurig, de ABC-methode is het meest nauwkeurig maar is meer tijdrovend. De kostenplaatsmethode houdt wat betreft nauwkeurigheid en uitvoerbaarheid het midden tussen de ABC- en de opslagmethode<sup>3</sup>. In Bijlage 2 wordt nader ingegaan op deze materie.

Het gevolg van de toepassing van uiteenlopende methoden is dat de gegevens die opgenomen zijn in de begrotingen en rekeningen van de gemeente Haarlemmermeer over de leges, niet vergelijkbaar zijn met de cijfers die opgenomen zijn in het systeem voor de berekening van de mate van kostendekkendheid uit 2009. Daar komt bij dat de ABC-methode voor de berekening van de kostendekking niet regelmatig gevuld wordt met actuele gegevens. Ten slotte berekent gemeente Haarlemmermeer het kostendekkingspercentage niet voor alle retributies met behulp van de ABC-methode. Voor bijvoorbeeld de riool- en afvalstoffenheffing wordt de kostenplaatsmethode gebruikt. In de onderstaande tabel is de kostentoerekeningsmethode per retributie /heffing weergegeven.

---

<sup>1</sup> Memo Deloitte aan Gemeente Haarlemmermeer, Onderwerp: Voorstel te hanteren uurtarief voor het project. 1 september 2009.

<sup>2</sup> Memo Wabo Werkgroep leges aan Directie. Onderwerp: Kostentoerekeningsmethodiek legesplichtige producten. 10 mei 2012.

<sup>3</sup> Ibid.



Tabel 2.1: Kostentoerekeningsmethode per retributie / heffing

<b>Retributie</b>	<b>Methode van kostentoerekening</b>
Paspoort	ABC
Bouwvergunning (Wabo)	ABC
Ontheffing winkeltijdenwet	ABC
Evenementenvergunning	ABC
Graf- en begraafrechten	Kostenplaatsmethode
Rioolheffing	Kostenplaatsmethode
Afvalstoffenheffing	Kostenplaatsmethode

Voor beide methoden van kostentoerekening valt wat te zeggen. De ABC-methode staat bekend als de meest nauwkeurige methode, waarmee ook de (te verwachten) effecten van efficiëntieverbeteringen goed in kaart kunnen worden gebracht. De kostenplaatsmethode is doorgaans iets minder fijnmazig maar voor gemeenten eenvoudiger toe te passen, omdat hiervoor kan worden uitgegaan van de cijfers in de begroting of rekening. Deze methode wordt daarom door veel gemeenten toegepast<sup>1</sup>.

De gemeente Haarlemmermeer koos voor de kostentoerekening aan de leges de ABC-methode omdat deze methode het meest nauwkeurig is. Bovendien wordt deze methode door steeds meer gemeenten gebruikt en sluit ook aan bij het VROM en BZK standpunt dat de overheidsleges transparant moeten zijn aan de hand van een berekening van tijd maal tarief<sup>2</sup>.

**Beoordeling: De gemeente Haarlemmermeer werkt met twee verschillende (op zich goed verdedigbare) kostentoerekeningsmethoden. Aan het werken met de kostenplaatsmethode voor de grafrechten en heffingen ligt echter geen expliciete keuze of beleid ten grondslag. Ook is niet duidelijk waarom met twee systemen voor de kostentoerekening wordt gewerkt, waarbij een van de systemen ook niet met actuele gegevens wordt bijgewerkt.**

<sup>1</sup> Deloitte (2010) Handreiking kostentoerekening leges en tarieven, i.o.v. Ministerie van BZK, januari 2010.

<sup>2</sup> Memo Wabo Werkgroep leges aan Directie. Onderwerp: Kostentoerekeningsmethodiek legesplichtige producten. 10 mei 2012.



## BIJLAGE 1 Leges en heffingen vergeleken

### *Inleiding*

Voor een scherper beeld is de praktijk rond de tarieven en de kostendekkendheid van de volgende retributies nader onderzocht door het IOO:

- Paspoort
- Bouwvergunning (Wabo)
- Ontheffing winkeltijdenwet
- Evenementenvergunning
- Graf- en begraafrechten
- Rioolheffing
- Afvalstoffenheffing

In dit hoofdstuk zijn de eerste bevindingen beschreven. Daarnaast zijn de tarieven en kosten vergeleken met enkele benchmarkgemeenten.

Gemeente Haarlemmermeer maakt zelf structureel (in de jaarlijkse begroting) gebruik van benchmarkgegevens voor de *tarieven* van de lokale lasten, die burgers betalen in het kader van de OZB, Afvalstoffenheffing en rioolheffing (lokale lastendruk, o.b.v. Coelo Atlas lokale lasten). In 2011 waren de referentiegemeenten in deze benchmark de overige Meerlandengemeenten: Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn. De lokale lasten in Haarlemmermeer (€661) lagen toen boven die in Uithoorn (€644) en Amstelveen (€655), maar beneden Diemen (€709), Ouder-Amstel (€709) en Aalsmeer (€779)<sup>1</sup>. De benchmarkgemeenten voor de lokale lasten in 2012 zijn de "new towns" Almere, Zoetermeer, Ede en Apeldoorn. Uit de gegevens blijkt dat meerpersoonshuishoudens in Haarlemmermeer met €664 net iets lagere lokale lasten betalen dan huishoudens in deze referentiegemeenten (gemiddeld €676)<sup>2</sup>.

Daarnaast heeft gemeente Haarlemmermeer de afgelopen jaren incidenteel de *tarieven* voor bepaalde leges gebenchmarkt, zoals bijvoorbeeld de bouwleges (o.b.v. legestarieven 2008)<sup>3</sup> en de huwelijksleges.

Tenslotte benchmarkt gemeente Haarlemmermeer de begrote lasten en inkomsten per cluster, per inwoner, met 4 andere gemeenten: Almere,

<sup>1</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Programmabegroting 2011-2014, blz. 152

<sup>2</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Programmabegroting 2012-2015, blz. 146

<sup>3</sup> Raadsvoorstel 2007/178146. Onderwerp Bouwleges 2008, 20 november 2007.





Apeldoorn, Ede en Zoetermeer. De enige conclusie die de gemeente uit deze benchmark trekt is dat gemeente Haarlemmermeer meer OZB-opbrengsten heeft en minder algemene uitkering.

Gemeente Haarlemmermeer maakt geen gebruik van benchmarkgegevens ten aanzien van de *productiekosten* voor de dienstverlening voor specifieke legesonderdelen of de lokale heffingen. Daarom wordt in onderstaande paragrafen per legesproduct of heffing tevens aandacht besteed aan het benchmarken van de kosten en kostendekkendheid.

### *Beleid nagestreefde kostendekkendheid*

Het beleid ten aanzien van de gewenste mate van kostendekkendheid kan per gemeente verschillen. Zo kan een gemeente ervoor kiezen om vanuit sociaal of economisch oogpunt bepaalde tarieven beneden kostendekkend niveau vast te stellen. De in dit onderzoek betrokken gemeenten streven voor de leges en heffingen een kostendekkingspercentage van 100% na. Alphen aan de Rijn is een uitzondering hierop en werkt met een bandbreedte van 60 tot 100% kostendekkendheid per legestitel.

Tabel b.1: Nagestreefde kostendekking

<b>Kostentoerekening</b>	<b>Haarlemmermeer</b>	<b>Alphen a/d Rijn</b>	<b>Zoetermeer</b>
Beleid kostendekkendheid			
- Leges	100%	60 tot 100% per legestitel	100%
- Riool- en afvalstoffenheffing	100%	100%	100%

### *Methode van kostentoerekening*

Daarnaast kunnen gemeenten verschillen wat betreft de kostentoerekeningsmethode en toegerekende kostenposten. Het wel of niet toerekenen van een kostenpost aan een bepaalde dienst of product kan het kostendekkingspercentage beïnvloeden.

De in dit onderzoek betrokken referentiegemeenten Alphen aan den Rijn en Zoetermeer werken volgens de Handreiking Kostentoerekening BZK (2010). Voor de kostenonderbouwing van de WABO-leges (titel 2), Afvalstoffenheffing, Rioolheffing en Grafrechten / Lijkbezorging werken deze gemeenten volgens de VNG-Modellen. De gemeenten werken volgens de ABC-methode, rekenen BTW toe voor zover deze compensabel is en rekenen bij de heffingen ook relevante indirecte kosten toe. Haarlemmermeer werkt, voor wat betreft de heffingen, met



de kostenplaatsenmethode. Het is echter niet aannemelijk dat dit doorslaggevend is voor verschillen in de kostendekkendheid.

Voor zover gemeenten specifieke verschillen van het hierboven vermelde of relevante details wat betreft de kostentoerekening hebben aangegeven, is dit bij het betreffende onderdeel in de benchmark opgenomen.

#### *Verschillen in kwaliteit*

Ten slotte kunnen gemeenten verschillen wat betreft hun beleid ten en voor wat betreft de nagestreefde kwaliteit van dienstverlening. In het onderzoek zijn over het algemeen geen eventuele kwaliteitsverschillen naar voren gekomen, die doorslaggevend zijn voor de kostendekkendheid van de legesdiensten en heffingen.

Zo werken bijvoorbeeld alle Nederlandse gemeenten voor het verlenen van paspoorten volgens een landelijk vastgesteld proces. Dit gebeurt via een elektronisch vastgelegd stappenprotocol, zodat fouten bijna onmogelijk zijn. Gemeente Zoetermeer heeft procesbeschrijvingen voor het merendeel van de in het onderzoek betrokken leges en heffingen.

Voor zover gemeenten specifieke kwaliteitsaspecten benoemen in relatie tot de kostendekkendheid, zijn deze bij het betreffende onderdeel in de benchmark opgenomen.

#### *Verschillen in efficiëntie*

Volgens een onderzoek van Deloitte voor VNG (2010), lag het uurtarief van €85 in Haarlemmermeer iets hoger dan het gemiddelde uurtarief van € 82 (lopend van € 56 tot € 93 in 10 referentiegemeenten<sup>1</sup>). De verschillen tussen uurtarieven in dat onderzoek zouden niet te wijten zijn aan verschillen in het niveau van dienstverlening tussen gemeenten (zoals openingstijden, informatievoorziening of aantal locaties)<sup>2</sup>. Ook gemeente Zoetermeer hanteert een beduidend lager uurtarief dan Haarlemmermeer, van ongeveer €65.

## **Paspoort**

### *Algemeen*

Voor degenen die willen reizen naar het buitenland is een geldig reisdocument nodig. Dit zijn de Nederlandse identiteitskaart en het Nationaal paspoort. Het paspoort en de identiteitskaart zijn vijf jaar

---

<sup>1</sup> Alkmaar, Bunschoten, Deventer, Haarlemmermeer, Groningen, Leidschendam-Voorburg, Noord-Brabant Noord, Nijkerk, Utrecht, Zwolle

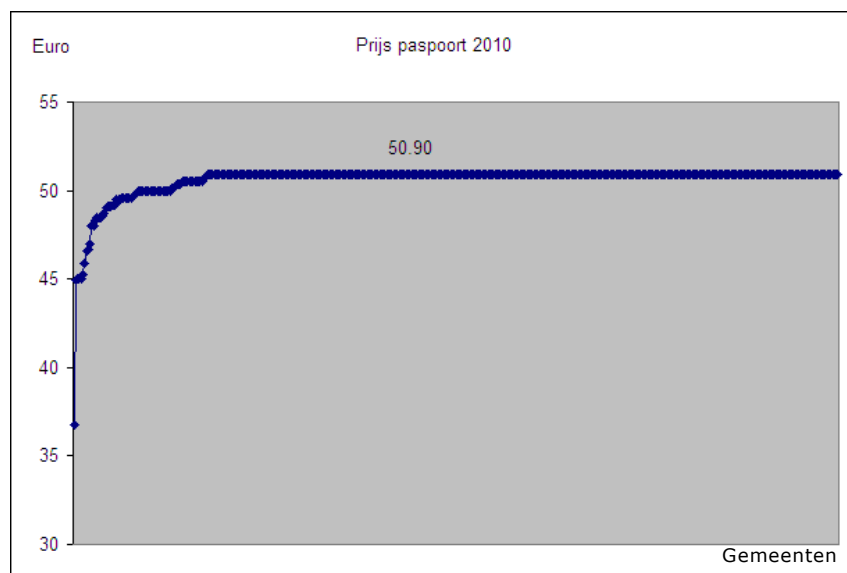
<sup>2</sup> Deloitte (2010). Maximaal legestartief rijbewijs (VNG maart 2010).



geldig. Iedere Nederlander van 14 jaar en ouder heeft een geldig identiteitsbewijs nodig.

### Tarief

Allereerst zijn de tarieven voor het paspoort weergegeven van alle gemeenten in Nederland, voor het jaar 2010.



Doordat er sprake is van een wettelijk voorgeschreven maximum door het Rijk voor de afgifte van een paspoort, zitten bijna alle gemeenten ook op het niveau van het maximumtarief. Het tarief voor 2012 bedraagt overigens € 48,70.

### Kostendekking Haarlemmermeer

Voorts wordt aandacht geschonken aan het kostendekkingspercentage. Op basis van de begroting kan deze niet berekend worden (zie hoofdstuk 2). Daarom zijn hieronder de cijfers uit de kostentoekening legesplichtige producten overgenomen, die gebaseerd zijn op de legesverordening 2009.

Tabel b.2: Kostendekkingspercentage paspoort

ABC-kostentoekening 2009	Euro
Kosten per product	63,00
Leges per product	49,60
Dekkingspercentage	79%

Recentere gegevens over het kostendekkingspercentage kon de gemeente niet aanleveren. In bijlage 5 zijn cijfers opgenomen voor het product "Documenten" (waaronder paspoorten) die afgeleid zijn uit de begroting. Deze cijfers geven echter geen indicatie van het



kostendeckingspercentage, vanwege de andere wijze van toerekening van de kosten.

### *Benchmark paspoorten*

De gemeenten hebben beleidsvrijheid ten aanzien van de tariefstelling tot het wettelijk maximum. Uit bovenstaande tabel is af te leiden dat de vier gemeenten in de benchmark over het algemeen op het wettelijk maximumtarief zitten, of incidenteel 2 tot 10 cent daaronder.

### *Tarieven*

Allereerst zijn de tarieven voor het paspoort weergegeven.

Tabel b.3: Tarieven paspoort

Tarief* €	2011	2010	2009
Haarlemmermeer	52,10	50,90	49,60
Alphen a/d Rijn	52,10	50,90	49,60
Zoetermeer	52,12	50,90	49,60

Bronnen: Tarieventabellen bij Legesverordeningen van betreffende gemeenten voor betreffende jaren

\*Incl. rijksdeel van € 22,47 in 2009, €23,01 in 2010 en €23,43 in 2011

### *Kosten & opbrengsten*

De belangrijkste component om maximale kostendeckendheid te behalen zit bij de paspoorten aan de kostenkant (wat betreft het gemeentelijk deel). Een vast rijksdeel maakt deel uit – iets minder dan de helft - van het paspoorttarief. Onderstaande tabel toont verschillen in kostendeckendheid van de benchmarkgemeenten.

Tabel b.4: Kosten & opbrengsten paspoort

X €1000	Opbrengsten	Kosten	Kostendeckendheid
Haarlemmermeer: 2009*	49,60	63,00	79%
Alphen a/d Rijn (Titel 1):**			
2009 Realisatie	1.431	2.450	58%
2010 Realisatie	1.940	1.232	64%
2011 Begroting	1.422	2.009	71%
Zoetermeer:			
2010****	40,70	47,90	85%
2011	28.670	35.040	89%

\* per paspoort, incl. rijksdeel, o.b.v. Deloitte Dashboard (2010), cijfers uit tarieventabel bij Legesverordening 2009

\*\* Voor totale Legestitel 1: Bron: Gemeente Alphen aan den Rijn, Nota van uitgangspunten Kostendeckende tarieven 2012, bijlage bij Voorjaarsnota 2011-2015.



\*\*\* Betreft totaalbedrag reisdocumenten in euro's. Bron: Rapportage onderzoek kostendekkendheid leges, Adviesgroep Nederlandse Gemeenten, mei 2011

\*\*\*\* Inclusief rijksdeel. Productieprognose is 15.000 o.b.v. trendextrapolatie over drie voorgaande jaren

Wanneer alleen naar het gemeentedeel wordt gekeken, komt Haarlemmermeer in 2009 met een productie van 19.603 uit op kosten van €40,53 en een maximaal tarief voor het gemeentedeel van €27,13. De kostendekkendheid is dan 67 procent (vergeleken met 79% inclusief rijksdeel)<sup>1</sup>. In verband met het niet kostendekkend zijn van de leges burgerzaken, stelt de Gemeente Haarlemmermeer in de Najaarsrapportage 2011 voor om de hiermee gemoeide leges en kosten on der de loep te nemen. Het streven is "om op dit gebied per 2012 meer kostendekkend te zijn"<sup>2</sup>. Referentiegemeente Zoetermeer heeft een hoger geraamd kostendekkingspercentage voor paspoorten dan de gemeente Haarlemmermeer.

Het voorbeeld van Alphen aan den Rijn laat zien dat expliciete aandacht aan kostendekkendheid van tarieven (op het niveau van Titel 1) het mogelijk maakt om beter op kostendekkendheid te sturen. In deze gemeente zijn op basis van cijfers over de gerealiseerde kostendekkendheid, de tarieven aangepast om tot een hoger kostendekkingspercentage te komen<sup>3</sup>. Alphen aan den Rijn hanteert een ander beleid voor de nagestreefde kostendekkendheid. Het voor 2011 geraamde kostendekkingspercentage van 71% past binnen dit beleid. Op basis van hun raming van een 70% kostendekkendheid voor begroting 2012, heeft Alphen aan den Rijn de tarieven voor 2012 aangepast. De geraamde kostendekkendheid voor Titel 1 (Burgerzaken) komt na aanpassing uit op 75%.

Zoetermeer komt voor 2011 uit op een kostprijs voor het gemeentedeel van 35,04 bij een productie van 15.000 stuks. Het werkelijk gehanteerde tarief (gemeentedeel) is lager in verband met het wettelijk maximumtarief, namelijk €28,67. Zo komt Zoetermeer tot een kostendekkingspercentage van 82%. Echter, wanneer het rijksdeel bij zowel het tarief als de kosten wordt meegerekend, ligt de kostendekkingsgraad hoger, namelijk: 89%.

#### *Kwaliteit en efficiëntie van dienstverlening*

Vervolgens is aandacht geschonken aan de kwaliteit en de efficiëntie van de dienstverlening.

<sup>1</sup> Bron: Deloitte Dashboard, Ontwikkelen toerekeningssystematiek legesplichtige producten, Deloitte i.o.v. Gemeente Haarlemmermeer. 2010.

<sup>2</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Najaarsrapportage 2011, blz. 5



Tabel b.5: kwaliteit en de efficiëntie van de dienstverlening.

Kwaliteit en efficiëntie	Haarlemmermeer	Alphen a/d Rijn	Zoetermeer	Gem. 100.000+ gemeenten
Klanttevredenheid dienstverlening <sup>1</sup> 2011	7,5	-	7,8	7,7
% gegrond verklaarde klachten 2010	45%	-	49%	33% (alle gemeenten)
Aantal Klant Contact Centra	Was 5, is nu 3		1	
Uurtarief	85		65	
Lasten per paspoort	63		35	
Overige verschillen	Productie: 19.603		Productie: 15.000	

Het totaaloordeel klanttevredenheid Balie in 2011 voor Haarlemmermeer is 7,5. Dit is iets beneden de totaalscore van 7,8 gemiddeld voor de 100,000+ gemeenten. Zoetermeer scoort hoger<sup>2</sup>. Kwaliteit is daarmee geen verklarende factor voor de hogere kosten in Haarlemmermeer. Ook schaalfactoren spelen geen rol van betekenis, zoals af te leiden uit de productieaantallen.

#### Beoordeling:

**De paspoorttarieven zijn wettelijk vastgesteld, dus gemeenten hebben alleen invloed op de kostenkant. Volgens de enig beschikbare kostentoerekening (o.b.v. Verordening 2009) heeft gemeente Haarlemmermeer hogere kosten aan de paspoortverlening dan het landelijk tarief.**

**Gemeente Haarlemmermeer werkt op verschillende fronten hard aan het verhogen van de kwaliteit en de efficiëntie, en doorvoeren van bezuinigingen bij de Klanten Contact Centra. De effecten hiervan voor kostenverlaging is echter nooit nagerekend, omdat de berekening van het uurtarief en de kostentoerekening sinds 2009 niet zijn herhaald.**

**Gemeente Haarlemmermeer is wat betreft de paspoorttarieven minder kostendekkend dan gemeente Zoetermeer. Dit heeft primair te maken met het hogere uurtarief in Haarlemmermeer.**

<sup>1</sup> Benchmark: waarstaatjegemeente.nl

<sup>2</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Resultaten klanttevredenheidsonderzoek balies (Benchmarking Publiekszaken)



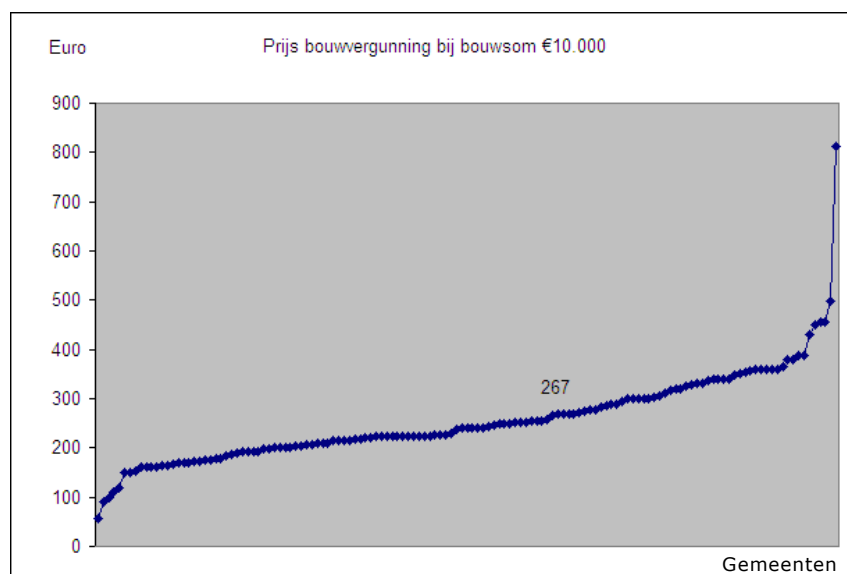
## **Bouwvergunning en WABO**

### *Algemeen*

Als een inwoner van de Haarlemmermeer een huis, bedrijfspand of bijvoorbeeld een schuur wil bouwen, verbouwen, gebruiken of slopen heeft hij of zij daar in veel gevallen een vergunning voor nodig. Door de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) kan worden volstaan met één vergunning voor alle activiteiten op het gebied van wonen, ruimte en milieu.

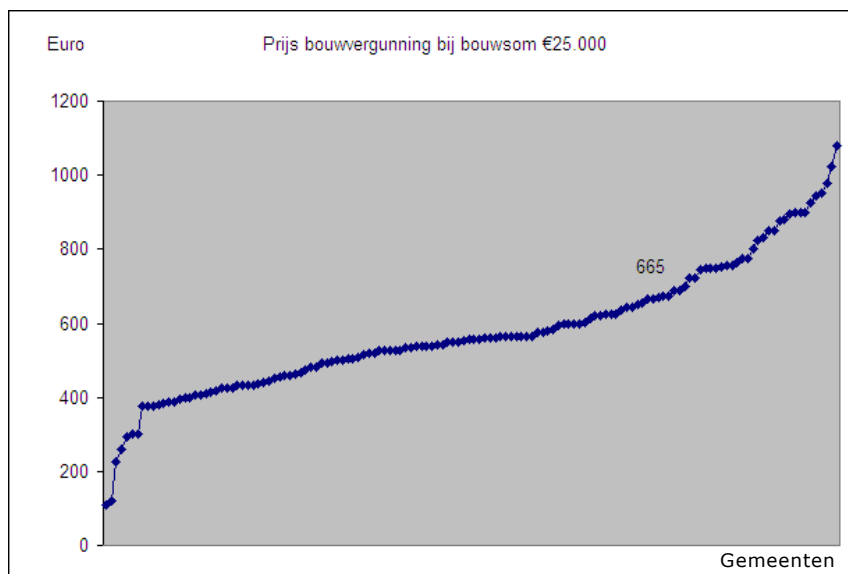
### *Tarief*

Ook voor de bouwvergunningen is inzicht verschaft in de tarieven, in vergelijking met andere gemeenten. Allereerst is een overzicht opgenomen voor een bouwsom van € 10.000.



Vervolgens is ook gekeken naar de tarieven voor € 25.000.





### Kostendekking

Uit de kostentoerekeningsystematiek legesplichtige producten zijn de gegevens over de kostendekking overgenomen, die gebaseerd zijn op de legesverordening 2009. De bouwvergunningen vallen nu onder het regime van de Wabo. Wat betreft de leges voor Wabo-vergunningen was in 2009 sprake van een forse overdekking. De bouwvergunningen zijn doorgaans de grootste kosten- en opbrengstenpost binnen de Wabo-vergunningen.

Tabel b.6: Kostendekkingspercentage Wabo (2009)

Totale kosten Wabo-producten	€ 3,465,105
Totale legesopbrengst Wabo-producten	€ 7,291,583
<b>Dekkingspercentage</b>	210%

Bedacht moet worden dat dergelijke ramingen over het kostendekkingspercentage vooraf, nog niets zeggen over de feitelijke gerealiseerde inkomsten achteraf. Het aantal bouwaanvragen kan bijvoorbeeld tegenvallen, zodat ook de inkomsten en uitgaven in de praktijk er anders uit komen te zien. Dergelijke 'tegenvallers' hebben zich in de Haarlemmermeer ook voorgedaan. In 2007 en 2008 zijn historische analyses uitgevoerd om te achterhalen waarom de bouwleges steeds achterbleven bij de ramingen. Een belangrijke reden was de daling in het aantal grote aanvragen<sup>1</sup>. In reactie hierop werden de tarieven in januari 2008 gewijzigd (t.o.v. de bij begroting

<sup>1</sup> Raadsvoorstel 2007/178146 Bouwleges 2008





vastgestelde tarieven) om hogere opbrengsten te genereren (Raadsbesluit 2008/1305).

Voorts wilde de gemeente de directe en indirecte kosten van bouwleges verder terug dringen. Een verdere tariefsverhoging zou inacceptabel zijn<sup>1</sup>. Kostenbesparende maatregelen leverden in totaal 3 FTE besparing op (€180.000), door niet ingevulde vacatures en beperktere toets op standaardbouwwerken. In 2008 zou na de tariefsaanpassing dan nog een tekort van € 1,8 mln. tussen baten en lasten resteren<sup>2</sup>.

Over de kostendekkendheid van WABO-vergunningen (titel 2) of de bouwleges na 2009 heeft de gemeente echter geen gegevens ter beschikking kunnen stellen. In bijlage 6 zijn de gegevens weergegeven over bouwgerelateerde vergunningen die ontleend zijn aan de begroting en de rekening 2011. Hierbij moet wederom de kanttekening gemaakt worden, dat hieraan geen conclusies verbonden kunnen worden over het kostendeckingspercentage.

## **Benchmark**

### *Tarieven*

Hieronder is een selectie van tarieven voor de bouwleges weergegeven. Emmen maakt onderdeel uit van de vergelijking, omdat deze gemeente voor de bouwleges ook kostengegevens kon aanleveren.

Tabel b.7: Bouwsom en verschuldigde leges (€)

<b>Bouwsom</b>	<b>10.000</b>			<b>130.000</b>		
	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>
Haarlemmermeer	269	266	266	4037	4661	3994
Alphen a/d Rijn	272	272	240	2270	2270	1748
Emmen	269	269	269	3132	3132	3132
Zoetermeer	245	245	240	2210	2210	2210

Bronnen: Tarieventabellen bij Legesverordeningen van betreffende gemeenten voor betreffende jaren, berekeningen per bouwsom door IOO.

### *Kosten & opbrengsten*

In de onderstaande tabel zijn de kosten en opbrengsten voor de bouwleges weergegeven.

Tabel b.8: Kosten & opbrengsten bouwvergunningen / WABO

<sup>1</sup> Raadsvoorstel 2007/178146: Bouwleges 2008

<sup>2</sup> Voorjaarsrapportage 2008, blz. 10-11



<b>X €1000</b>	<b>Opbrengsten</b>	<b>Kosten</b>	<b>Kostendekkend- heid</b>
Haarlemmermeer (WABO): 2009*	7.291,583	3.465.105	210%
2011			Niet beschikbaar
Alphen a/d Rijn:			
2009 Realisatie	1.381	2.256	61%
2010 Realisatie	1.086	1.113	98%
2011 Begroting	1.318	1.484	89%
Emmen:			
2009	3.453	4.114	84%
2011	3.076	3.456	89%
Zoetermeer**:			
2009	3.638	3.116	117%
2010	3.601	3.291	109%
2011	2.548	2.872	89%

\* Bron: Financiële administratie Haarlemmermeer

\*\* O.b.v. prognose voor totale opbrengsten afgeleid van trend 3 historische jaren en verwachting

Bronnen:

- Emmen: Gemeente Emmen, Memo Voortgang kostendekkendheid Leges, 31 jan 2011.

- Zoetermeer: Kostentoerekeningen op website.

De relatief hogere tarieven van Haarlemmermeer (voor met name de grotere bouwvergunningen) in 2009 is ook gereflecteerd in een veel hoger dekkingspercentage (210%) dan de benchmarkgemeenten. Informatie over de kostendekkingsgraad van de WABO-leges of de bouwvergunningen in Haarlemmermeer voor 2010 en 2011 is niet beschikbaar.

Zoetermeer accepteerde in 2009 en 2010 een geraamd kostendekkingspercentage van boven de 100%. Dit werd als "incidenteel" aangemerkt, met de verwachting van lagere opbrengsten onder invloed van de recessie.

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft op basis van het gerealiseerde kostendekkingspercentage van de WABO-leges en een oorspronkelijk geraamde 77% voor 2012, een voorstel gedaan om de WABO-legestarieven bij te stellen (na een benchmark met andere gemeenten). Met de tariefsverhoging wordt een geraamde kostendekkendheid van 100% bereikt in 2012.

### *Kostentoerekening*

De (voorlopige) kostentoerekening aan WABO-producten (Titel 2) van Emmen verschilt van die in de andere gemeenten. BTW is in deze



gemeente geen toegerekende kostenpost, terwijl kosten uit de post beleid Fysiek Ruimtelijke Ontwikkeling wel zijn toegerekend<sup>1</sup> (ongeveer 3% van de totale kosten).

### Kwaliteit en efficiëntie van dienstverlening

Op de bouwvergunningverlening in Haarlemmermeer is het Kwaliteitshandvest<sup>2</sup> van toepassing. Ook de referentiegemeenten werken met Kwaliteitshandvesten.

Het aandeel van rechtswege verleende vergunningen in de gemeente Haarlemmermeer is de afgelopen jaren sterk afgenomen (van 3,2% naar minder dan 0,6%). Dit duidt op een kwaliteit- en efficiëntieverbetering: over van rechtswege verleende vergunningen (bijvoorbeeld omdat behandeltermijnen zijn overschreden) betalen aanvragers geen leges en zij kunnen bouwen conform het door hen opgestelde plan.

Tabel b.9: Aantal en percentage van rechtswege verleende bouwvergunningen

Jaar	Totaal aantal aanvragen	Aantal van rechtswege verleend <sup>3</sup>	% van rechtswege verleend
2008	1.523	49	3,2
2009	1.221	12	1,0
2010	508	3	0,6

Bron: gemeente Haarlemmermeer, e-mail correspondentie 19.12.2011

Desondanks bleek in 2010 de kwaliteit van de dienstverlening bouwvergunningen in Haarlemmermeer niet te voldoen aan zes van de acht minimum servicenormen<sup>4</sup>. Naar aanleiding van deze resultaten heeft de gemeente een Verbeterplan opgesteld<sup>5</sup>. Uit een onderzoek in samenwerking met de Kamer van Koophandel, blijkt vervolgens dat ondernemers per eind 2011 ruimschoots tevreden zijn over de totale afhandeling van de vergunningaanvraag. De gemeente scoorde goed op onder andere de punten: spoedige afhandeling van vragen en binnen de verwachte tijd, informatievoorziening over vooruitgang van de afhandeling en aantal contactpersonen, complete en begrijpelijk

<sup>1</sup> Gemeente Emmen, Memo Voortgang kostendekkendheid Leges, 31 jan 2011.

<sup>2</sup> Kwaliteitshandvest gemeente Haarlemmermeer, versie 28-01-10

<sup>3</sup> Hierover kunnen geen leges worden geheven

<sup>4</sup> Bij dit onderzoek zijn vanuit de gemeente een nuancering en een kanttekening geplaatst, namelijk: 1) De meting was zeer strict. Er werd bijvoorbeeld bij de vraag of was voldaan aan afhandeling binnen de wettelijke termijnen, geen rekening gehouden met de mogelijkheid van afwijkende termijnen, bijvoorbeeld als een aanvraag bouwvergunning niet voldeed aan het bestemmingsplan en 2) de meting zag op het product bouwvergunning, die per 1 oktober 2010 niet meer bestaat, maar is overgegaan in de Wabo vergunning activiteit bouw.

<sup>5</sup> Verhagen. M. (2010) Gov United Project Normenkader, Resultaten en verbeteracties. Gemeente Haarlemmermeer. 23 februari 2010.



antwoorden, goed onderbouwde besluiten en vriendelijkheid van de medewerkers<sup>1</sup>.

De gemeente voldeed volgens het onderzoek van 2010 al aan de minimumnormen op actualiteit gemeentelijke informatie en deugdelijke besluitvorming (<10% bezwaar- en beroepsprocedures gegrond). De deugdelijkheid van de besluitvorming is ook gereflecteerd in onderstaande tabel, waar Haarlemmermeer het laagste percentage gegronde bezwaren van de vier gemeenten blijkt te hebben.

Tabel b.10: Kwaliteit en efficiëntie bouwvergunningen

Kwaliteit en efficiëntie	Haarlemmermeer (2010)	Alphen a/d Rijn (2009)	Emmen (2010)	Zoetermeer (2010)
Aantal bezwaar / beroep	183	-	51	32
Aantal gegrond	3	-	12	3
% van bezwaren gegrond	1,6%	27%	24%	6%

Bron: [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl)

#### Beoordeling:

**Het geraamde kostendekkingspercentage van de WABO-vergunningen bedroeg in 2009 voor de gemeente Haarlemmermeer 210%, veel hoger dan in de andere benchmarkgemeenten.**

**Actuele kostendekkingspercentages ontbreken voor de bouwleges. In verband met de vereiste van maximaal 100% kostendekkendheid voor het totaal aan WABO-vergunningen (titel 2), is het omlaag brengen van het kostendekkingspercentage ten opzicht van 2009 een belangrijk aandachtspunt. Een beter inzicht in de actuele kostendekkendheid van de WABO-leges (titel 2) is hiervoor vereist. Van de kant van de gemeente Haarlemmermeer is aangegeven dat recent gewerkt wordt aan een andere verdeling tussen kosten en opbrengsten, voor wat betreft de 'kleine' en de 'grote' aanvragen. De grote aanvragen betreft de vergunningen voor projecten waarvan de bouwsom omvangrijk is, terwijl bij de kleine vergunningen de bouwsom juist relatief gering is.**

<sup>1</sup> Quint result (2012). Optimalisering van de dienstverlening: Inzicht in de tevredenheid en de beleving van ondernemers. Rapportage Gemeente Haarlemmermeer, Amsterdam, januari 2012.



**Ondernemers beoordelen de kwaliteit van de afhandeling van de vergunningaanvraag in Haarlemmermeer anno 2011 wel positief en de besluitvorming is deugdelijk, ook in vergelijking met de benchmarkgemeenten.**

### **Ontheffing winkeltijdenwet**

#### *Algemeen*

De tijden waarop winkels open mogen zijn, liggen vast in de Winkeltijdenwet. Op werkdagen mag een winkel open zijn tussen 6.00 en 22.00 uur. In het "Vrijstellingenbesluit Winkeltijdenwet" zijn ook een aantal uitzonderingen geregeld. Hierbij kan gedacht worden aan winkels op Luchthaven Schiphol of op NS-stations. In die uitzonderingsgevallen mag een winkel ook open zijn op andere tijden. De gemeente Haarlemmermeer heeft in de Winkeltijdenverordening vastgelegd in welke gevallen een winkelier voor een ontheffing van de wet in aanmerking komt. Alleen in zeer bijzondere omstandigheden:

- bij een beurs, een jubileum of een feestelijkheid waarbij de activiteiten niet in hoofdzaak op commercie gericht zijn.
- of bij een bijzondere gebeurtenis zoals de presentatie van bijvoorbeeld een boek of een bijzondere CD.

#### *Tarief*

Hierbij gelden de volgende tarieven:

- Ontheffing of vrijstelling Winkeltijdenwet: 83,70 euro in 2011
- Ontheffing Verordening winkeltijden Haarlemmermeer: 41,65 euro in 2011
- Intrekken of wijzigen ontheffing /vrijstelling winkeltijden: 41,65 euro in 2011

#### *Kostendekking Haarlemmermeer*

In de onderstaande tabel is wederom aandacht geschonken aan de kostendekking. Ondanks het feit dat er sprake is van minder dan 100% kostendekkendheid, zijn de tarieven voor 2011 alleen trendmatig aangepast. Hieraan lijkt geen expliciet beleid ten grondslag te liggen.

Tabel b:11 Kostendekkingspercentage Winkeltijdenwet o.b.v. Tarieven 2009

Omschrijving	Kosten per product 2009 (€)	Leges per product 2009 (€)	% kostendekkend
Ontheffing of vrijstelling Winkeltijdenwet	113	82,90	73%
Ontheffing Verordening winkeltijden Haarlemmermeer	113	41,45	37%
Intrekken of wijzigen	106	41,45	39%



ontheffing /vrijstelling winkeltijden			
--	--	--	--

Bron: Deloitte (2010) Ontwikkelen nieuwe kostentoerekeningssystematiek legesplichtige producten. Berekening kostendekkendheid IOO.

De ontheffingen in het kader van de winkeltijdenwet maken onderdeel uit van het begrotingsonderdeel economische zaken. Voor dit onderdeel zijn wel gegevens uit de begroting en rekening beschikbaar (zie Bijlage 7), maar op basis van deze gegevens kan volgens de gemeente de kostendekkendheid niet worden bepaald.

### Benchmark

Niet alle gemeenten brengen tarieven in rekening voor ontheffing van de winkeltijdenwet.

### Tarieven

Allereerst zijn de tarieven voor de benchmarkgemeenten weergegeven, waarbij alleen de gemeente Zoetermeer in dit geval overblijft.

Tabel b:12 Tarieven ontheffing Winkeltijdenwet

Tarief (€)	2011	2010	2009
Haarlemmermeer			
- Ontheffing Winkeltijdenwet	83,70	82,90	82,90
- Ontheffing Verordening winkeltijden	41,65	41,25	41,45
Alphen a/d Rijn	NVT	NVT	NVT
Zoetermeer			
- Ontheffing Verordening winkeltijden Artikel 6	155,59	152,54	149,48
- Ontheffing Winkeltijdenwet en overige artikelen verordening Winkeltijden	28,38	27,82	27,26

Bronnen: Tarieventabellen bij Legesverordeningen van betreffende gemeenten voor betreffende jaren

### Kosten & opbrengsten

Ook voor de kosten en opbrengsten geldt dat alleen een vergelijking gemaakt kan worden met de gemeente Zoetermeer.

Tabel b:13 Kosten en opbrengsten ontheffing Winkeltijdenwet

€ per product	Opbrengsten	Kosten	Kostendekkendheid
Haarlemmermeer: 2009			
- Onth. Winkeltijdenwet	82,90	113	73%
- Onth. Verord.winkeltijden*	41,45	113	37%



2011	Niet beschikb.	Niet beschikb.	Niet beschikb.
Alphen a/d Rijn	NVT	NVT	NVT
Zoetermeer:			
2010**	273	1.084	25%
2011***	28,38	119,45	24%

\* O.b.v. kosten en tarief per product, productie per jaar is ongeveer 4 vrijstellingen Verordening

\*\* Totale opbrengsten en kosten

\*\*\*O.b.v. kosten en tarief per product, productie per jaar is ongeveer 10. Hierbij is geen onderscheid gemaakt naar type ontheffing (art. 6 is duurder).

De tarieven voor de Ontheffing Verordening Winkeltijden in Haarlemmermeer leiden (in verhouding tot de kosten) tot een kostendeckingspercentage van 37 procent. In Zoetermeer ligt de kostendeckingsgraad nog lager. De kosten die de twee gemeenten hebben aan de afhandeling zijn min of meer gelijk. De jaarlijkse productie is laag, zodat ook de totale opbrengsten relatief laag zijn.

#### **Beoordeling:**

**Voor de beoordeling van de ontheffing voor de Winkeltijdenwet kon slechts met Zoetermeer vergeleken worden. Het kostendeckingspercentage bedraagt in de gemeente Haarlemmermeer 37 procent. In Zoetermeer ligt dit percentage nog lager.**

#### ***Evenementenvergunning***

##### *Algemeen*

Voor kleine eendaagse evenementen kan worden volstaan met een evenementenmelding. Voor een groter evenement (een of meerdaags) zoals bijvoorbeeld een kermis, braderie, snuffelmarkt of festival moeten burgers of bedrijven een evenementenvergunning aanvragen.

De evenementenvergunning valt onder de EU-Dienstenrichtlijn en kan in samenhang worden gezien met bijvoorbeeld de vergunning voor het organiseren van een (snuffel)markt<sup>1</sup>.

##### *Tarief*

Onderstaande tabel toont de verschillen tussen Haarlemmermeer en vijf referentiegemeenten.

<sup>1</sup> VNG (2009) Notitie Dienstenrichtlijn en kostenverhaal van vergunningen.



Tabel b.14: Tarieven evenementenvergunningen 2011

<b>Euro</b>	<b>Grootschalig evenement festiviteit</b>	<b>Kleinschalig / Middelgroot evenement</b>
Haarlemmermeer	628,27	249,12
Zoetermeer	166,52	83,25
Haarlem	0 - 44,05	Geen kosten
Amersfoort	309,00	309,00
Apeldoorn	333,20	46,65 - 93,30
Almere	2.233,95 (5000+ bezoekers)	57,35 - 408,55

Bron: Legesverordeningen 2011 van betreffende gemeenten

Gemeenten hanteren verschillende grondslagen voor tarieven voor de evenementenvergunning. Zo bepaalt de gemeente Haarlemmermeer de omvang van een evenement (en de daarmee samenhangende vergunningskosten) op basis van het aantal kramen of objecten. Gemeenten Zoetermeer en Almere gaan uit van het aantal bezoekers of deelnemers. Gemeente Haarlem maakt onderscheid tussen enerzijds particuliere (snuffel)markten en anderzijds festiviteiten. In Amersfoort is sprake van één vast tarief voor de evenementenvergunning, terwijl in Apeldoorn onderscheid wordt gemaakt naar de tijd (tot 30 min., 30-60 min. of meer dan 60 min.) die de gemeente besteedt aan behandeling van de aanvraag.

De tarieven voor de evenementenvergunning in gemeente Haarlemmermeer liggen hoger dan in de andere benchmarkgemeenten, met uitzondering van Almere. Almere hanteert de hoogste tarieven voor de evenementenvergunning. In Almere worden extra kosten in rekening gebracht indien de aanvraag wordt gepubliceerd en indien over de vergunningaanvraag een advies Geneeskundige Hulp bij Ongevallen Rampen (GHOR) wordt uitgebracht. Per 2012 belast de gemeente Haarlemmermeer de kosten voor GHOR advies<sup>1</sup> ook direct door aan organisatoren van grote evenementen.

Haarlemmermeer heeft de leges voor de evenementenvergunning in een hoofdstuk ondergebracht samen met de leges voor filmopnamen en voor een collectevergunning. Niet alle gemeenten heffen leges voor de vergunningaanvraag voor filmopnamen en collectes. Daarnaast verschillen de gemeente in de legesonderwerpen die zij samen met de evenementenvergunning in een hoofdstuk hebben ondergebracht. Binnen het hoofdstuk van de evenementenvergunningen heeft gemeente Apeldoorn bijvoorbeeld tevens leges voor een eventueel bijbehorende

<sup>1</sup> Voor advies brengt GHOR €1.050 in rekening voor een evenement met veiligheidsaandacht en €2.005 voor een evenement met verhoogde veiligheidsaandacht.





ontheffing geluidsapparatuur, een gebruiksvergunning en ontheffing van de Zondagswet opgenomen.

### *Kostendekkendheid*

Op basis van de tarieven in legesverordening 2009 kwam de kostendekkendheid uit op 79% voor een groot evenement en 47% voor een klein evenement.

Om tot een hogere kostendekkendheid te komen, heeft gemeente Haarlemmermeer voor 2012 het legestartief voor de grote evenementen meer dan verdubbeld, van €640 (in 2011) naar €1.450<sup>1</sup>. Het tarief voor een vergunning voor een kleinschalig evenement is bewust alleen trendmatig verhoogd. De tariefsverhoging voor een grote evenementenvergunning heeft wellicht gevolgen voor het kostendekkingspercentage van de Evenementenvergunning en het hoofdstuk waaronder de Evenementenvergunning valt. In het voorstel van januari 2012 is het nieuwe kostendekkingspercentage echter niet aangegeven. De kostprijs in het voorstel van januari 2012 is gelijk aan de kostprijs berekend in 2009. Op basis van deze gegevens zou het kostendekkingspercentage voor een vergunning voor een groot evenement uitkomen op 185 procent.

Tabel b.15: Kostendekkingspercentage Evenementenvergunning (€)

Omschrijving	Kosten per product	Leges per product	% kostendekkend
2009 Evenementenvergunning > 50 kramen / 500m2	783	622	79%
Evenementenvergunning < 50 kramen / 500m2	528	247	47%

### *Kosten & opbrengsten*

Ook voor de evenementenvergunningen is de kostendekkendheid in kaart gebracht, in vergelijking met enkele andere gemeenten.

<sup>1</sup> Bron: Gemeente Haarlemmermeer, Raadsvoorstel 2011 .0046588, Onderwerp Leges 2012: voorstellen kostendekkendheid. Collegevergadering 24 januari 2012



Tabel b.16: Kosten en opbrengsten evenementenvergunning (€)

	Opbrengsten	Kosten	Kostendekkendheid
Haarlemmermeer: 2009*			
- Groot	622	783	79%
- Klein	247	528	47%
Alphen aan den Rijn: Titel 3 (incl. Evenementen)			
- o.b.v. Raming 2012	18.000	322.000	6%
- Voorstel 2012	28.000	322.000	9%
Zoetermeer:			
2010	23.000	53.000	43%
2012			
- Middelgroot***	84,92	529,65	19%
- Groot ****	169,85	1.136,73	15%

\* Per product o.b.v. tarief 2009 en productie van 58 Groot en 69 Klein

\*\*\* Per product o.b.v. tarief 2012 en productieraming van 17 (gemiddelde 2009-2011). Bron: Kostentoerekening, gemeente website Zoetermeer.

\*\*\*\* Per product o.b.v. tarief 2012 en productieraming van 38 (prognose o.b.v. productie 2009-2011)

Kosten voor de middelgrote en kleine vergunning zijn min of meer vergelijkbaar voor Zoetermeer en Haarlemmermeer. Echter, het tarief van Zoetermeer is beduidend lager en minder kostendekkend dan dat van de gemeente Haarlemmermeer. De gemeente Haarlemmermeer kent per vergunning lagere kosten dan de gemeente Zoetermeer voor wat betreft de grote vergunningen en het tarief maakt een hogere kostendekkendheid mogelijk.

#### Beoordeling:

**Voor de evenementenvergunning geldt dat de Gemeente Haarlemmermeer voor het afgeven van de middelgrote en kleine vergunning, ongeveer gelijke kosten maakt als de gemeente Zoetermeer. Door een meer realistische tariefstelling is het kostendeckingspercentage van de gemeente Haarlemmermeer echter gunstiger dan van Zoetermeer. Inzicht in de kostendekkendheid van de Evenementenvergunningen (of voor het hoofdstuk waarbinnen de Evenementenvergunningen vallen) op basis van geactualiseerde kostprijsgegevens en de - recentelijk aangepaste - tarieven is een aandachtspunt. Dit omdat Evenementenvergunningen onder de Europese Dienstenrichtlijn vallen; het hoofdstuk waarin de leges voor de Evenementenvergunningen vallen mag maximaal 100 procent kostendekkend zijn.**



## Rioolheffing

### Algemeen

Op 1 januari 2008 is de Wet verandering en bekostiging van gemeentelijke watertaken in werking getreden. Naar aanleiding van deze wet is het rioolrecht afgeschaft en is daar de brede rioolheffing voor in de plaats gekomen. Anders dan het rioolrecht richt de rioolheffing zich niet alleen op de dekking van de rioleringskosten maar ook op kosten voor het beheer van regenwater en grondwater, de zogenaamde zorgplichten. Deze laatste kosten staan los van het feit of een object wel of niet is aangesloten op de gemeentelijke riolering. Dit heeft tot gevolg dat in de brede rioolheffing ook de niet op het riool aangesloten objecten in de heffing moeten worden betrokken.

Wat betreft de rioolheffing werken veel gemeenten met een egalisereserve. Ook Haarlemmermeer en benchmarkgemeente Alphen aan den Rijn maken gebruik van een egalisereserve. Een egalisereserve maakt het mogelijk om overschotten in gunstige jaren aan te wenden om eventuele verliezen in de volgende jaren op te vangen.

### Tarief

Onderstaande tabel toont de tarieven in Haarlemmermeer voor de rioolheffing 2010, afgezet tegen het gemiddelde en de extreme waarden op basis van gegevens van 428 gemeenten.

Tabel b.17: Tarief rioolheffing 2010

<b>Euro</b>	<b>1-persoons huishouden</b>	<b>Meerpersoons huishouden</b>	<b>Eigenaar / per aansluiting</b>
Haarlemmermeer	-	-	118,65
Gemiddeld NL gemeenten	77,79	90,53	75,42
Laagste	16,50	20,70	25,00
Hoogste	368,30	442,00	329,00

Bron: ABF Lokale Lasten op [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl), bewerking IOO

De tarieven rioolheffing 2012 voor de gemeente Haarlemmermeer zijn:

- eigenarendeel: € 119,76 per perceel
- gebruikersdeel: € 4,68 per 10 m<sup>3</sup> of gedeelte daarvan boven een verbruik van 250 m<sup>3</sup>

### Kostendekking

De gemeente hanteert voor de rioolheffing een andere methode voor het berekenen van de kostendekking (kostenplaatsmethode) dan voor de leges. Allereerst is in de onderstaande tabel het kostendeckingspercentage volgens de begroting 2011 weergegeven.



Tabel b.18: *kostendeckingspercentage 2011 volgens de begroting*

Kosten (€)	7.679.700
50% doorbelast straatreiniging	1.004.138
- bij: begrote BTW	763.541
- af: dekking VINEX kapitaallasten	506.000
Totaal kosten	8.941.379
Retributie-inkomsten	9.732.900
<b>Dekkingspercentage</b>	<b>109%</b>

Vervolgens wordt aandacht geschonken aan de realisatie voor het jaar 2011.

Tabel b.19: *kostendeckingspercentage 2011 volgens de (voorlopige) rekening*

Kosten (€)	6.654.188
- bij: BTW component	508.601
- bij: 50% kosten straatreiniging	1.134.906
Totaal voorlopige kosten	8.297.695
Retributie-inkomsten	7.910.142
- af: vermindering	144.961
Totaal voorlopige inkomsten	8.055.103
<b>Dekkingspercentage</b>	<b>97%</b>

Ten slotte wordt ook de raming voor het jaar 2012 weergegeven.

Tabel b.20: *kostendeckingspercentage 2012 volgens de begroting*

Kosten (€)	10.638.300
- bij: 50% kosten straatreiniging	1.052.050
- bij: begrote BTW*	770.023
- af: dekking VINEX kapitaallasten	3.843.000
Totaal kosten	8.617.373
Retributie-inkomsten	9.333.300
<b>Dekkingspercentage</b>	<b>108%</b>



## Benchmark

### Tarieven

Ook voor de rioolheffing zijn de tarieven in vergelijkend perspectief (met de referentiegemeenten) weergegeven.

Tabel b.21: Tarieven rioolheffing 2011-2009

Tarief (€)	2011	2010	2009
Haarlemmermeer			
- Per aansluiting (tot 250 m3)	119,76	118,56	118,56
- per m3 > 250 m3	4,68	4,56	4,56
Alphen a/d Rijn (per aansluiting)	202,00	187,50	171,70
Zoetermeer			
- Maximaal per aansluiting (tot 500m3)***	84,80	67,30	52,30
- Per 100m3 > 500m3	18,23	17,87	17,51

Bronnen: Verordeningen Rioolheffing van betreffende gemeenten voor betreffende jaren

\* Berekening IOO, op basis van een gemiddelde WOZ-waarde van €218.000

\*\* Berekening IOO, o.b.v, gemiddelde WOZ-waarde van €179.000

\*\*\*De rioolheffing bedraagt in 2009 /2010 / 2011 een bedrag van € 22,11 / €28,30 / € 39,47 vermeerderd met 0.0140% / 0.0145% / 0,0135 % van de WOZ-waarde tot een maximum van €52,30 / € 67,30 / €84,80 per perceel.

### Kosten & opbrengsten

Hieronder zijn de kosten en opbrengsten voor de rioolheffing weergegeven.

Tabel b.22: Kosten en opbrengsten rioolheffing

X €1000	Opbrengsten	Kosten	kostendeckendheid
Haarlemmermeer: 2011*	9.733	8.941	109% *
Alphen a/d Rijn:			
Rekening 2009	7.165	7.165	100%
Rekening 2010	6.270	6.270	100%
Begroting 2011	6.834	6.834	100%
Zoetermeer***:			
2009	2.453	6.899	36%
2010	3.126	6.499	48%
2011	4.162	5.116	81%

\*Inclusief BTW in begroting, voor realisatie 2011 wordt een kostendeckingspercentage verwacht van 97%. Aantal aansluitingen Haarlemmermeer in 2011 op basis van het aantal woningen is (ruim) 57.000 (CBS Statline 2011).



\*\*\*Aantal aansluitingen 53.666 (2011). Bronnen: Kostentoe rekening gemeente website Zoetermeer en Programmabegrotingen.

De kostendekkendheid van de rioolheffing in Haarlemmermeer (2011) is geraamd op meer dan 100%, maar voor de realisatie is een kostendeckingspercentage van 97% verwacht. De gemiddelde kosten per aansluiting zijn in Haarlemmermeer hoger dan in Zoetermeer, maar veel lager dan in Alphen in den Rijn.

Gemiddelde kosten per aansluiting:

Haarlemmermeer	€146
Alphen aan den Rijn	€228
Zoetermeer	€97

In Alphen aan den Rijn werden tot 2012 nog geen perceptiekosten doorberekend. Voorgesteld is om deze kosten vanaf 2012 wel toe te rekenen, om zo te komen tot 100% kostendekkendheid. Voor deze heffing zijn een egalisatiereserve riolering en een voorziening groot onderhoud en vervanging riolering gevormd. Bij toerekening volgens het VNG-model zou de gemeente uitkomen op 97% kostendekkendheid. Omdat de egalisatiereserve onvoldoende is om structureel een tekort aan opbrengsten te compenseren, stelt gemeente Alphen aan den Rijn een tariefsverhoging van €7 voor om tot 100% kostendekkendheid te komen in 2012<sup>1</sup>.

Het meer kostendekkend maken van rioolheffingtarieven is sinds 2009 een aandachtspunt in Zoetermeer. De kosten zijn sinds 2009 jaarlijks lager geworden, waardoor de kostendekkendheid is toegenomen. Dit is ook zichtbaar in de lage kosten per aansluiting in Zoetermeer.

### **Beoordeling**

**Het kostendeckingspercentage van de gemeente Haarlemmermeer voor de rioolheffing schommelt rond het streefcijfer van 100%. Ook de andere gemeenten realiseren een kostendeckingspercentage van circa 100%, met uitzondering van de gemeente Zoetermeer. Ook laatst genoemde gemeente heeft echter een inhaalslag gemaakt, waarbij de verbetering van het kostendeckingspercentage vooral is tot stand gebracht door een reductie van de kosten.**

### ***Afvalstoffenheffing***

#### *Algemeen*

Gemeenten zijn wettelijk verplicht huishoudelijk afval te verwijderen. Zij mogen hiervoor kosten in rekening brengen. De wettelijke basis voor

<sup>1</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn, Nota Uitgangspunten kostendekkende tarieven 2012.



de afvalstoffenheffing is de Wet Milieubeheer, art. 15.33. Daarnaast is Gemeentewet art. 219 van toepassing. De afvalstoffenheffing mag plaatsvinden voor huishoudelijke afvalinzameling. De afvalstoffenheffing heeft het karakter van een belasting, in die zin dat het mag worden geheven aan elke belastingplichtige, ongeacht het feitelijk gebruik van de dienst. Heffing naar hoeveelheid of samenstelling van het afval is wel toegestaan. De afvalstoffenheffing is een bestemmingsheffing: de opbrengst van de afvalstoffenheffing dient gebruikt te worden voor het ophalen en verwerken van afval. Ook mag de opbrengst worden aangewend voor het beperken van huishoudelijk afval.

Bedrijven, winkels e.d. betalen geen afvalstoffenheffing. Zij moeten zelf de afvoer van hun afval regelen. De gemeente kan reinigingsrechten heffen van bedrijven (retributie). Maar dat mag alleen indien daadwerkelijk sprake is van het aanbieden en ophalen van afval. Wettelijke basis voor heffing van de reinigingsrechten is de Gemeentewet. De gemeente is wettelijk niet verplicht bedrijfsafval in te zamelen.

De gemeente Haarlemmermeer heeft een onderzoek uitgevoerd naar mogelijkheden voor tariefdifferentiatie (Diftar) bij afvalinzameling, omdat de "vervuiler betaalt" logischer en rechtvaardiger zou zijn. Ervaringen van gemeenten Apeldoorn en Zutphen zijn gebruikt om tot beleidsuitgangspunten te komen. Beleidsuitgangspunten zijn in elk geval:

- 1) Het behalen van een positieve milieudoelstelling
- 2) Voor de inwoners van Haarlemmermeer kostenneutraal invoeren van diftar<sup>1</sup>.

In 2010 is het Afvalbeleidsplan 2010-2015 aan de raad aangeboden en is besloten niet over te gaan tot de invoering van Diftar. Wel wordt vanaf juli 2011 containermanagement ingevoerd (gefaseerd): door registreren van rolemmers wordt voorkomen dat afval wordt aangeboden waarvoor geen afvalstoffenheffing in rekening is gebracht<sup>2</sup>.

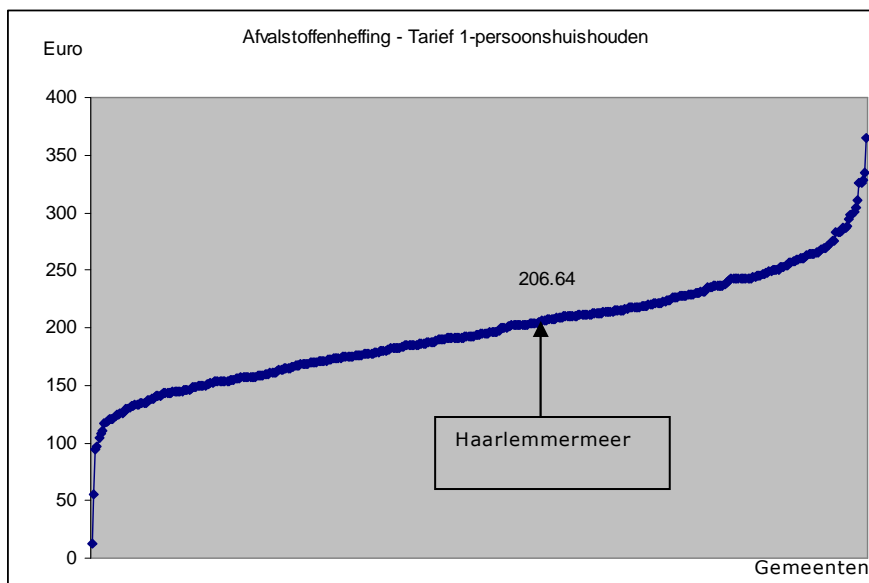
### *Tarieven*

De in rekening gebrachte afvalstoffenheffing liep in 2010 per gemeente uiteen van €12 tot €365 voor een 1-persoonshuishouden en €24 tot €380 voor een meerpersoonshuishouden. De gemiddelde afvalstoffenheffing in 2010 bedroeg €213 voor een 1-persoons-huishouden en €270 voor een meerpersoonshuishouden. Haarlemmermeer zit respectievelijk net onder en boven deze gemiddelden, met €207 voor een 1-persoonshuishouden en €287 voor een meerpersoonshuishouden.

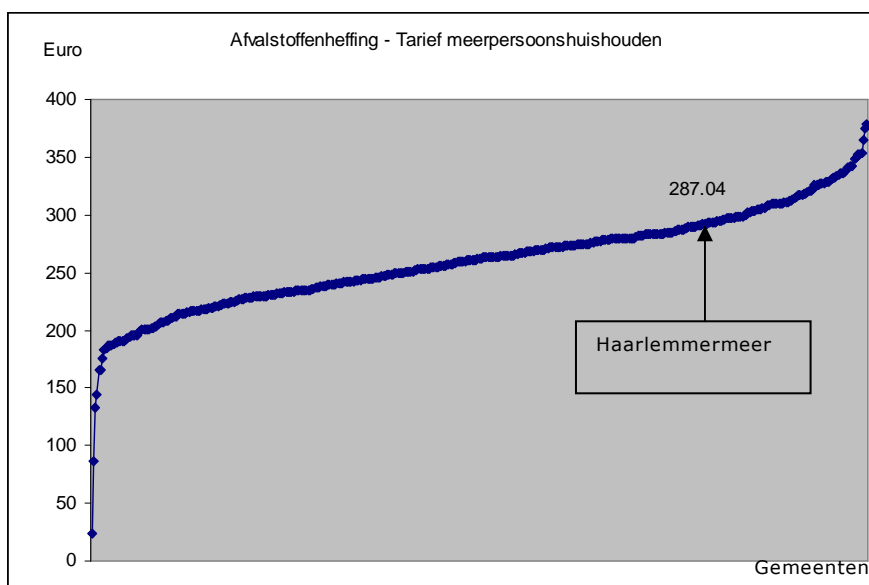
<sup>1</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Programmabegroting 2008-2011, blz. 7-8

<sup>2</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Jaarstukken 2010, blz.116





Bron gegevens: ABF Lokale Lasten op [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl), bewerking IOO



Bron gegevens: ABF Lokale Lasten op [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl), bewerking IOO

Zoals eerder opgemerkt hanteert de gemeente nu het 'containermanagement'. Hierbij wordt betaald per rolemmer, afhankelijk van de inhoud van deze emmer. De tarieven voor 2012 zijn als volgt:

*Geen rolemmers:* huishoudens die niet van rolemmers gebruik maken, bijvoorbeeld bewoners van flats en appartementen (geldt niet voor de ondergrondse inzameling), betalen een vast tarief van € 217,80.

*Basistarieven:*

- 120-liter emmer GFT en/of 80 liter emmer restafval, € 217,80;





- 120-liter emmer GFT en/of 120-liter emmer restafval, € 239,40;
- 120-liter emmer GFT en/of 240-liter emmer restafval, € 302,40;
- ondergrondse inzameling, € 255,00.

*Extra rolemmers:*

- voor elke volgende 120-liter emmer GFT, € 56,40;
- voor elke volgende 80-liter emmer restafval, € 217,80;
- voor elke volgende 120-liter emmer restafval, € 239,40;
- voor elke volgende 240-liter emmer restafval, € 302,40.

*Kostendekking*

Ook voor de afvalstoffenheffing geldt dat de gemeente de kostenplaatsmethode hanteert voor de vaststelling van de mate van kostendekking. Hierdoor zijn er recente gegevens voorhanden, gebaseerd op de begroting en de conceptrekening.

Tabel b.23: kostendekkingspercentage 2011 volgens de begroting

Kosten (€)	12.735.000
- bij: begrote BTW*	2.345.892
Totaal kosten	15.080.892
Retributie-inkomsten	14.080.000
<b>Dekkingspercentage</b>	<b>93%</b>

Tabel b.24: kostendekkingspercentage 2011 volgens de (voorlopige) rekening

Kosten (€)	12.530.711
- bij: BTW component	2.275.123
Totaal voorlopige kosten	14.805.834
Retributie- inkomsten	14.476.431
- af: vermindering (3.4)	400.688-
Totaal voorlopige inkomsten	14.075.743
<b>Dekkingspercentage</b>	<b>95%</b>



Tabel b.25 kostendekkingspercentage 2012 volgens de begroting

Kosten (€)	13.403.700
- bij: begrote BTW*	2.462.514
Totaal kosten	15.866.214
Retributie- inkomsten	15.392.000
<b>Dekkingspercentage</b>	<b>97%</b>

Het voorlopig resultaat over 2011 komt uit op 95%.

Het tarief van de afvalstoffenheffing is nog niet kostendekkend, omdat de BTW component nog niet volledig in de kostprijs is berekend<sup>1</sup>. In Programmabegroting 2012-2015 (blz. 14) is daarom de doelstelling opgenomen om de afvalstoffenheffing kostendekkend te maken wat betreft de BTW-component. Dit zal een stapsgewijze tariefsverhoging van circa 7 procent (per 2014) tot gevolg hebben. In verband hiermee is in 2012 de afvalstoffenheffing verhoogd met (afgerond) 5 procent<sup>2</sup>.

#### *Benchmark tarieven*

Ook voor de afvalstoffenheffing zijn de tarieven weergegeven, net als voor de referentiegemeenten.

Tabel b.26 kostendekkingspercentage 2012 volgens de begroting

<b>Tarieven afvalstoffenheffing (€)</b>	2011	2010	2009
<b>Haarlemmermeer</b>			
1-Persoons hh. (80 l. rolemmer)	208,68	206,64	206,64
2-Persoons hh. (120 l. rolemmer)	229,32	227,16	227,16
3 of meer persoons hh. (240 l. rolemmer)	289,80	287,04	287,04
<b>Alphen a/d Rijn</b>			
- Eenpersoons hh.	213,84	213,84	231,60
- Meerpersoons hh.	305,52	305,52	324,60
<b>Zoetermeer</b>			
1-Persoons hh,	239,72	235,60	235,60
2-Pers, Hh	267,80	263,20	263,20
3 of meer persoons hh,	280,31	275,49	275,49

Bronnen: Verordeningen Afvalstoffenheffing voor betreffende gemeenten en jaren

De tarieven voor de afvalstoffenheffing liggen in de gemeente Haarlemmermeer gemiddeld genomen iets hoger dan in gemeente Amersfoort en iets lager dan in Alphen aan den Rijn, Emmen en Zoetermeer. Amersfoort heeft voor eenpersoons en meer dan 3-

<sup>1</sup> Programmabegroting 2012-2015, blz. 147

<sup>2</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Programmabegroting 2012-2015, blz. 150



persoons huishoudens de laagste afvalstoffenheffing van de vier gemeenten in de benchmark. Door de extra tariefdifferentiatie is een 2-persoons huishouden juist in Haarlemmermeer met de afvalstoffenheffing het goedkoopste uit.

### *Kosten & opbrengsten*

In de onderstaande tabel zijn de opbrengsten en kosten van referentiegemeenten weergegeven.

Tabel b.27 kostendekkingspercentage volgens de begroting

<b>X €1.000</b>	<b>Opbrengsten</b>	<b>Kosten</b>	<b>Kostendekkendheid</b>
Haarlemmermeer: 2011	14.080	15.081	93%
Alphen a/d Rijn:			
2009 Rekening	9.228	9.228	100%
2010 Rekening	9.159	9.159	100%
2011 Begroting	9.694	9.694	100%
Amersfoort*:			
2010	14.342	14.904	96%
2011	13.833	14.101	98%
Zoetermeer			
2009	13.446	15.841	85%
2010	14.005	14.116	97%
2011	13.728	13.728	100%

\*2010 en 2011: begroot. Bron: Begroting 2010-2013 en 2011-2014, en Kostentoerekening Gemeente Amersfoort.

\*\*Realisatie. Bron: Programmabegroting 2012, blz. 60

Bronnen: Kostentoerekening gemeente website Zoetermeer en Programmabegrotingen.

De geraamde kostendekkendheid in Haarlemmermeer was 93%, lager dan in Alphen aan den Rijn en Zoetermeer (2011).

Gemeente Alphen aan den Rijn rekent vanaf 2012 ook indirecte toerekenbare beleids- en handhavingskosten mee, en perceptiekosten. Aan de hand van een herberekening volgens het VNG model kwam de gemeente desondanks uit op meer dan kostendekkende geraamde opbrengsten voor 2012, dankzij een besparing. Op grond hiervan heeft de gemeente vervolgens een tariefsverlaging met 5,5% voor 2012 voorgesteld.

Gemeente Amersfoort werkt actief aan het verbeteren van de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing. Doel is om 100% kostendekkendheid vanaf 2013 te realiseren.

In Zoetermeer wordt gewerkt met drie tarieven naar gelang de omvang van het huishouden. De tarieven voor 1- en 2-persoons huishoudens in



2008-2010 zijn bevroren, waardoor de geraamde kostendekkendheid voor 2010 uitkwam op 97%.

### *Efficiëntie*

Haarlemmermeer had in 2011 gemiddelde kosten van €266,45 voor afvalverzameling over ruim 57.000 woningen (CBS Statline 2011). Minder dan de gemiddelde kosten per huishouden in de drie referentiegemeenten:

- Alphen aan den Rijn: €323 per hh. bij 30.000 woningen
- Zoetermeer: €274 per hh. voor afvalverzameling bij 53.000 woningen.

Tabel b.28: Aantal woningen en huishoudens per referentiegemeente

	<b>Woningen (afgerond)</b>	<b>Totaal huishoudens</b>	<b>1- persoons (%)</b>	<b>Meerpersoons (%)</b>
Haarlemmermeer	57.000	58 827	29	71
Alphen a/d Rijn	30.000	31 009	32	68
Amersfoort	61.000	63 380	36	64
Zoetermeer	53.000	53 283	32	68

Gemeente Haarlemmermeer is dus relatief efficiënt wat betreft de afvalverzameling en verwerking, vergeleken met de referentiegemeenten.

In Alphen aan den Rijn worden perceptiekosten en sinds 2012 ook conform het VNG-model toerekenbare beleid- en handhavingskosten toegerekend. Dit kan een rol spelen bij de hogere kosten.

### *Kwaliteit van dienstverlening*

Het scheidingspercentage voor huishoudelijk afval in Haarlemmermeer ligt hoger dan in Zoetermeer, waardoor ook het aantal kilo's restafval kleiner is. Dit geeft een hogere kwaliteit van afvalverzameling aan.



Tabel b.29: Kwaliteits- en effectindicatoren afvalverwerking: Scheidings% h.h. afval

Gemeente	Scheidingspercentage h.h. afval (% voor hergebruik)		
	2011 streefwaarde	2010 Realisatie	2009 Realisatie
Haarlemmermeer	58%	48%	50%
Alphen a/d Rijn	51%	50%	-
Amersfoort	57%	-	52%
Zoetermeer	36,5%	35,7%	36%

Tabel b.30: Kwaliteits- en effectindicatoren afvalverwerking: Kg restafval (tevens beschikbaar naar scheiding)

	Kg restafval (tevens beschikbaar naar scheiding)		
	2011	2010	2009
Haarlemmermeer	210	230	227
Alphen a/d Rijn	-	-	-
Amersfoort	311	-	289
Zoetermeer	253	251 (realisatie)	255 (realisatie)

Uit bovenstaande tabellen blijkt dat Haarlemmermeer qua kwaliteit van de afvalverzameling niet onder doet voor de referentiegemeenten, ondanks de relatief lage kosten.

### Beoordeling

**Net als bij de rioolheffing slaagt de gemeente Haarlemmermeer erin om een kostendekkingspercentage te realiseren dat dicht in de buurt van de 100% ligt. Bovendien is de gemeente Haarlemmermeer (minstens) net zo efficiënt als vergelijkbare gemeenten, bijvoorbeeld daar waar het gaat om het scheiden van afval.**

### Graf- en begraafrechten

#### Algemeen

Grafrechten geven recht op een plek op een begraafplaats voor een bepaalde periode (meestal ten minste 10 jaar). Bij een gemeentelijke begraafplaats worden grafrechten aan de gemeente betaald. Er zijn grafrechten voor een algemeen graf (geen verlenging mogelijk) en voor een particulier graf (familiegraf). Grafrechten voor een particulier graf kunnen verlengd worden, meestal telkens met een periode van 10 of 20 jaar. Na afloop van de termijn (algemeen graf) of indien de grafrechten niet zijn verlengd (particulier graf), mag het graf geruimd worden.

#### Tarief en ontwikkeling

Onderstaande tabel toont de ontwikkeling van de tarieven in Haarlemmermeer voor enkele hoofdcomponenten van de grafrechten. In Programmabegroting 2008-2011 werd al opgemerkt dat de tarieven 70



procent kostendekkend waren en dat er sprake was van onbenutte belastingcapaciteit<sup>1</sup>. Om 100% kostendekking te bereiken zijn de tarieven zijn tussen 2008 en 2009 met meer dan 30 procent verhoogd. Vervolgens zijn de tarieven tot 2011 gelijk gebleven.

Tabel b.31: Ontwikkeling tarieven grafrechten Haarlemmermeer 2008-2011

<b>Euro</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Ontwikkeling 2008-2009</b>
Grafrechten***:					
- Begraven alg. graf 10 jaar	593,00	778,60*	778,60	778,60	31%
- Onderhoud alg. graf 10 jaar	215,50	282,95*	282,95	282,95	31%
- Grafrecht, 1 pers. 20 j	950,65	1248,20	1248,20	1248,20	31%
- Begraven part. graf	623,80	819,05	819,05	819,05	31%
- Onderhoud part. graf per 10 jaar	771,00	1012,00	1012,00	1012,00	31%
- Ruimen	503,60	700,35*	700,35	700,35	39%

Bron: gemeente Haarlemmermeer, Tarieventabellen bij legesverordeningen 2008 – 2011. Berekening IOO.

In verhouding tot andere gemeenten liggen de tarieven voor 2010 in Haarlemmermeer voor particuliere graven relatief hoog (zie onderstaande tabel). De tarieven voor een algemeen graf liggen meer in het midden.

Tabel b.32: Vergelijking met landelijke cijfers

<b>Euro</b>	<b>Periode</b>	<b>Graf- rechten &amp; begraven (1 lijk)</b>	<b>Onder- houd</b>	<b>Graf delven / ruimen</b>	<b>Totale kosten</b>
Haarlemmermeer: algemeen graf	10 jaar	779	283	661	1.723
Haarlemmermeer: particulier graf	20 jaar	2.357	2.024	661	5.042
Duurste	30 jaar	6.115	-	693	6.808
Goedkoopste	10 jaar	96	-	68	164

Bron: Gemeente Haarlemmermeer (2010). Verordening op de heffing en invordering van rechten voor het gebruik van de gemeentelijke begraafplaatsen in de Haarlemmermeer 2010; en DELA (2010). Gemeentelijke grafkosten 2010.

<sup>1</sup> Programmabegroting 2008-2011, blz 157



### Kostendekking

De tarieven voor de grafrechten zouden sinds de verhoging in 2009 kostendekkend zijn. In Programmabegroting 2011 waren baten begraafplaatsen ter waarde van €1.259.000 opgenomen bij €962.000 lasten aan lijkbezorging<sup>1</sup>. Het hiervan af te leiden kostendekkingspercentage zou 131 procent zijn. Deze ramingen bleken echter niet realistisch: de grafrechten zouden maar voor 58% kostendekkend zijn. Dit zou te maken hebben met veel lager dan verwachte inkomsten (door minder verlengingen) enerzijds en hogere lasten anderzijds. In verband met de wettelijke vereiste van maximaal 100% kostendekkend zijn van de grafrechten, werden de begrote baten daarom in de Voorjaarsrapportage 2011 met € 296.000 naar beneden bijgesteld.

Vervolgens stelde, om in de nabije toekomst 100% kostendekkendheid te realiseren het College in 2011 voor om in de periode van 2012 tot en met 2015 de tarieven jaarlijks gemiddeld met 7,1 % te verhogen, exclusief de inflatiecorrectie<sup>2</sup>. Ook is een bestemmingsreserve (voorziening onderhoud) begraafplaatsen ingezet om in de periode 2011 en 2015 een eventueel exploitatietekort op de gemeentelijke begraafplaatsen af te dekken. Vanaf 2016 zullen de begraafplaatsen, met uitzondering van de Wilgenhof (i.v.m. ontwikkelingen 5<sup>e</sup> baan Schiphol) 100% kostendekkend moeten zijn. Voor kostendekking van de Wilgenhof wordt vanaf 2016 voor jaarlijks gemiddeld € 70.000. een beroep gedaan op de algemene middelen<sup>3</sup>.

Ook voor de grafrechten geldt dat de gemeente de kostenplaatsmethode hanteert.

Tabel b.33: kostendekkingspercentage 2011 volgens de begroting

Kosten (€)	973.800
Leges inkomsten (€)	-637.600
<b>Dekkingspercentage</b>	<b>65%</b>

Tabel b.34: kostendekkingspercentage 2011 volgens de (voorlopige) rekening

Kosten per 21-12 (€)	952.278
Leges inkomsten per 21-12 (€)	-620.169
<b>Dekkingspercentage</b>	<b>65%</b>

Tabel b.35: kostendekkingspercentage 2012 volgens de begroting

Kosten (€)	1.017.500
Leges inkomsten (€)	-752.000
<b>Dekkingspercentage</b>	<b>74%</b>

<sup>1</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Raadsvoorstel 2011.0017579 Beheer gemeentelijke begraafplaatsen, 24 mei 2011

<sup>2</sup> Oplegnotitie beheer gemeentelijke begraafplaatsen, nr. 2011.00175792011.0017579

<sup>3</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Voorjaarsrapportage 2011, blz. 13



Momenteel bedraagt het kostendeckingspercentage 65% o.b.v. gegevens in de (bijgestelde) begroting 2011. Voor 2012 is het streven gericht op een dekkingspercentage van 74% en in 2016 moet dat 100% zijn.

### Benchmark

### Tarieven

Onderstaande tabel toont de tarieven voor een selectie van diensten waarvoor grafrechten betaald worden, in de verschillende benchmarkgemeenten.

Tabel b.37: Tarieven grafrechten / lijkbezorging

<b>Euro</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>
<b>Haarlemmermeer</b>			
- Grafrecht part. graf (20 jaar)	1248,20	1248,20	1248,20
- Begraven part. graf	819,05	819,05	819,05
- Vergunning gedenkteken / grafbedekking	48,55	48,55	48,55
- Onderhoud part. graf (20 jaar)	2024,00	2024,00	2024,00
- Ruimen	661,20	661,20	661,20
<b>Totaal particulier</b>	<b>4801,00</b>	<b>4801,00</b>	<b>4801,00</b>
<b>Alphen a/d Rijn</b>			
- Begraven alg. graf (10 j.)	778,60	778,60	778,60
- vergunning gedenkteken alg. graf	48,55	48,55	48,55
- Onderhoud alg. graf (10 j.)	282,95	282,95	282,95
- Ruimen	661,20	661,20	661,20
<b>Totaal algemeen</b>	<b>1771,30</b>	<b>1771,30</b>	<b>1771,30</b>
<b>Alphen a/d Rijn</b>			
- Grafrecht zand part. graf (20 jaar)	1961,00	1961,00	1961,00
- Begraven part. graf	979,00	979,00	979,00
- Vergunning gedenkteken / grafbedekking	71,00	71,00	71,00
- Onderhoud part. graf (20 jaar)	1575,00	1575,00	1575,00
- Ruimen	326,00	326,00	326,00
<b>Totaal particulier</b>	<b>4586,00</b>	<b>4586,00</b>	<b>4586,00</b>
<b>Zoetermeer</b>			
- Begraven alg. graf	450,00	450,00	450,00
- Vergunning gedenkteken	71,00	71,00	71,00
- Onderhoud (10 j.)	970,00	970,00	970,00
- Ruimen	326,00	326,00	326,00
<b>Totaal algemeen</b>	<b>1491,00</b>	<b>1491,00</b>	<b>1491,00</b>
<b>Zoetermeer</b>			
- Grafrecht part. Graf (p.p. o.b.v 2 persoonsgraf, 30 jaar)	1492,14	1492,14	1414,28
- Begraven part. graf	509,50	509,50	489,48
- Vergunning gedenkteken / grafbedekking	104,05	104,05	99,96





<b>Euro</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>
- Onderhoud part. graf (20 jaar)	837,72	837,72	804,79
- Ruimen	293,36	293,36	281,83
<b>Totaal particulier</b>	<b>3236,77</b>	<b>3236,77</b>	<b>3090,84</b>
- Begraven alg. graf (10 j.)	509,50	509,50	498,48
- Plaatsen gedenkteken alg. graf	104,05	104,05	99,96
- Onderhoud alg. graf (10 j.)	376,86	376,86	362,05
- Ruimen	293,36	293,36	281,83
<b>Totaal algemeen</b>	<b>990,41</b>	<b>990,41</b>	<b>960,49</b>

Bronnen: Verordeningen graf- en begraafrechten / lijkbezorgingsrechten van betreffende gemeenten voor betreffende jaren

Haarlemmermeer hanteert relatief hoge tarieven voor de grafrechten en begraven, zowel voor particuliere graven als algemene graven.

### *Kosten & opbrengsten*

Ten slotte zijn ook voor de grafrechten de kosten en opbrengsten (alsmede het kostdekkingspercentage) in vergelijkend perspectief gepresenteerd.

Tabel b.38: Kosten & opbrengsten grafrechten / lijkbezorging

<b>X €1000</b>	<b>Opbrengsten</b>	<b>Kosten</b>	<b>Kostendekkendheid</b>
Haarlemmermeer: 2011	638	974	65%
Alphen a/d Rijn:			
2009	767	1.016	76%
2010	707	973	73%
2011	860	977	88%
Zoetermeer*:			
2009	642	674	95%
2010	642	674	95%
2011	687	687	100%

\*Bronnen: Kostentoe-rekeningen op website Zoetermeer en Programmabegrotingen.

Gemeenten Zoetermeer en Alphen aan den Rijn zijn voor wat betreft de grafrechten in ruimere mate kostendekkend dan de gemeente Haarlemmermeer. Zoals hierboven besproken heeft Haarlemmermeer tariefsaanpassingen voorgesteld om tot 100% kostendekkendheid van de grafrechten te komen. Vergeleken met gemeente Zoetermeer (778 overledenen in 2010) liggen de kosten voor het beheer en onderhoud van graven in Haarlemmermeer (810 overledenen) hoog. Alphen aan den Rijn heeft vergelijkbare kosten bij een sterftcijfer van 446 en lijkt daarmee minder efficiënt.



Ook Alphen aan den Rijn heeft voor 2012 een tariefsverhoging voorgesteld om tot 88% kostendekkendheid te komen in plaats van de oorspronkelijk geraamde 82% voor 2012.

Zoetermeer heeft voor 2011 een kostendekkende begroting voor de grafrechten. De geraamde totale baten (lijkbezorgingsrechten) en lasten (exploitatie begraafplaatsen) zijn in Begroting 2011 bijna gelijk, zodat de kostendekkingsgraad o.b.v. de begroting uitkomt op 100 procent. Echter, o.b.v. verwachte productie (prognose o.b.v. historische trend over 3 jaren) heeft de gemeente een kostprijs van €2.833,05 berekend. De werkelijk gehanteerde (gemiddelde) prijs is lager, namelijk: €2.461. Het kostendekkingspercentage is dan 87 percent<sup>1</sup>. Het volledig kostendekkend maken van het tarief voor begraafplaatsen is een bestuurlijke prioriteit (Amendement A raad 28/6/2011).

#### *Kostentoerekening*

Voor de kostentoerekening hebben de gemeenten het VNG Model kostenonderbouwing lijkbezorgingsrechten (juni 2010, versie 0.9) toegepast.

#### *Kwaliteit en efficiëntie van dienstverlening*

Met ingang van 2009 werkt gemeente Haarlemmermeer met een meerjarenonderhoudsprogramma voor de vijf gemeentelijke begraafplaatsen. Voor het beheer van de gemeentelijke begraafplaatsen is daarnaast de landelijke wetgeving leidend en, tot 2011, de Beheersverordening gemeentelijke begraafplaatsen 2005<sup>2</sup>.

Vanaf 2012 is de nieuwe Verordening op het beheer en het gebruik van de gemeentelijke begraafplaats(en) voor de gemeente Haarlemmermeer 2011 van toepassing. Deze is afgestemd op het VNG-model, om deregulering en vermindering van administratieve lasten te bewerkstelligen.

Door middel van bestekken legt de gemeente de kwaliteit van onderhoud van de begraafplaatsen legt gemeente Haarlemmermeer nader vast, waarin tevens het bedrag voor het onderhoud is vastgelegd. Het cluster beheer en onderhoud van de gemeente controleert of de onderhoudsopdrachten conform de bestekken worden uitgevoerd. In de programmabegrotingen is geen informatie opgenomen ten aanzien van de kwaliteit en efficiëntie van het onderhoud.

Volgens de Wet op de lijkbezorging (1991) dient elke gemeente op zich of samen met andere gemeenten tenminste een gemeentelijke

<sup>1</sup> Gemeente Zoetermeer, kostentoerekening lijkbezorgingsrechten 2011

<sup>2</sup> Programmabegroting 2009, blz.



begraafplaats te hebben. Gemeente Haarlemmermeer heeft vijf gemeentelijke begraafplaatsen, wat volgens de gemeente hogere beheerskosten met zich brengt<sup>1</sup>.

#### **Beoordeling**

**Zoetermeer en Alphen aan den Rijn zijn voor wat betreft de grafrechten in ruimere mate kostendekkend dan de gemeente Haarlemmermeer. De gemeente Haarlemmermeer heeft echter tariefsaanpassingen voorgesteld om tot een 100% kostendekkendheid van de grafrechten te komen. Vergeleken met de gemeente Zoetermeer zijn de kosten voor het beheer en onderhoud van graven in Haarlemmermeer hoog. Alphen aan den Rijn lijkt daarentegen voor dit onderwerp minder kostenefficiënt dan de gemeente Haarlemmermeer.**

---

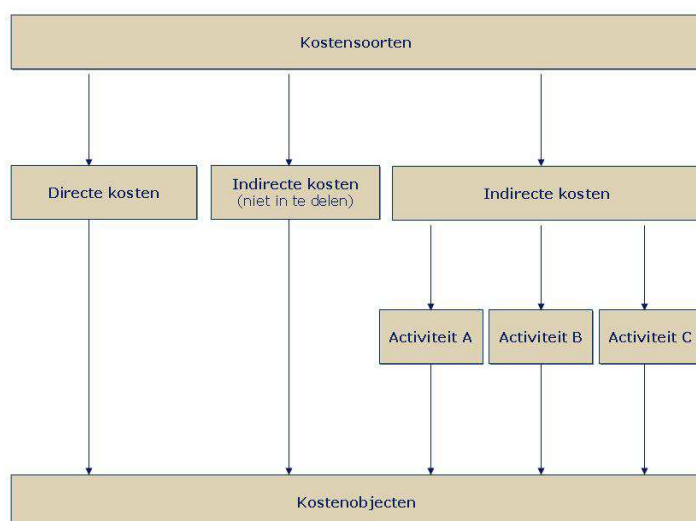
<sup>1</sup> Gemeente Haarlemmermeer, Raadsvoorstel 2011.0017579 Beheer gemeentelijke begraafplaatsen, 24 mei 2011



## BIJLAGE 2 Kostentoerekening

Binnen de ABC-methode worden de indirecte kosten toegerekend op activiteitsniveau. De ABC-methode is op hoofdlijnen geïllustreerd in onderstaande figuur. Centraal in deze benadering staat de gedachte dat de gemeente bij de toerekening van indirecte kosten aan kostenobjecten zoveel mogelijk tracht te achterhalen welke handelingen of activiteiten de indirecte kosten veroorzaken. Deze activiteiten worden achterhaald met behulp van een activiteitenanalyse. De gekwantificeerde handelingen worden ook wel 'cost-drivers' of kostendrijvers genoemd.

Figuur: Activity Based Costing



De gemeente heeft in 2009 gewerkt aan de ontwikkeling en invoering van een nieuw systeem voor de kostentoerekening voor leges (Dashboard). Dit systeem gaat uit van Activity Based Costing. In dit systeem worden per product de activiteiten en de daarmee gemoeide tijd geraamd. In bijlage 3 is hiervan een voorbeeld opgenomen.

Voor de berekening van het kostendeckingspercentage van elk van de legesproducten heeft gemeente Haarlemmermeer de hierboven beschreven ABC-methode toegepast.

Aan de begroting en rekening ligt daarentegen de kostenplaatsmethode ten grondslag. De kostenplaatsmethode probeert ook de kostenveroorzaking weer te geven, maar dan op een andere manier.



Directe kosten kunnen direct worden toegerekend, terwijl indirecte kosten eerst verzameld worden op hulpkostenplaatsen en kostenplaatsen. Hieronder is een voorbeeld opgenomen van hulpkostenplaatsen, algemene kostenplaatsen en hoofdkostenplaatsen.

#### *Hulpkostenplaatsen*

Dit zijn geen apart te onderscheiden en daadwerkelijk binnen de gemeente bestaande afdelingen, maar groeperingen van kosten die een onderlinge samenhang vertonen (bijvoorbeeld op het gebied van ICT of Huisvesting).

#### *Algemene kostenplaatsen*

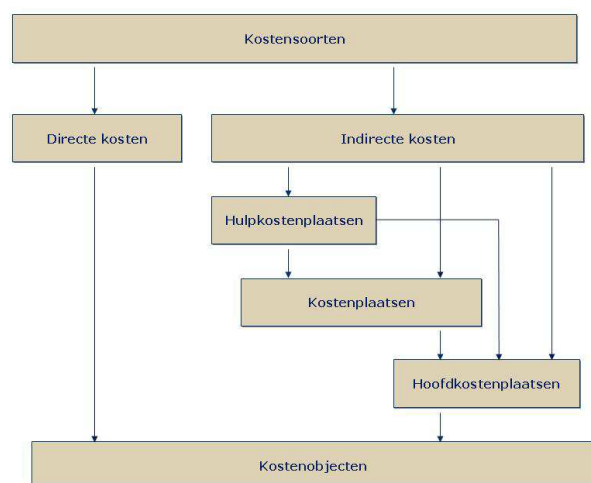
Dit zijn bestaande afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie, die echter niet rechtstreeks bij het primaire (productie)proces betrokken zijn, maar diensten aan andere afdelingen leveren (bijvoorbeeld de afdeling P&O, Financiën).

#### *Hoofdkostenplaatsen*

Dit zijn bestaande afdelingen binnen de gemeente die rechtstreeks bij het primaire proces betrokken zijn en activiteiten uitvoeren voor bepaalde producten (bijvoorbeeld de afdeling Burgerzaken, Straatreiniging, Handhaving). Deze afdelingen kennen naast uitvoering ook management en ondersteuning. Ook hier geldt dat de doorberekening gaat van niet-uitvoerend naar uitvoerend (management en ondersteuning worden dus toegerekend aan de uitvoering binnen de betreffende primaire afdeling).

De indirecte kosten binnen de hulpkostenplaatsen worden toegerekend aan hoofdkostenplaatsen via verdeelsleutels, zoals bijvoorbeeld aantal FTE of geregistreerde uren.

Figuur: Kostenplaatsenmethode



### BIJLAGE 3 Voorbeeld Dashboard kostentoerekening Ontheffing Drank en Horecawet

gemeente Haarlemmermeer		Ontwikkelen nieuwe kostenberekeningsystematiek legesplichtige producten				
		Dashboard				
85 - Ontheffing artikel 35 Drank en Horecawet		Kosten op jaarbasis				
	Kosten	Tijd	Aantal	57	Kosten	Tijd
Postregistratie	€ 10	7/60	Postregistratie		€ 565	nvt
Intake	€ 10	7/60	Intake		€ 565	nvt
Publicatie	€ -	0	Publicatie		€ -	nvt
Inhoudelijk Toetsen	€ 60	43/60	Inhoudelijk Toetsen		€ 3.432	nvt
Besluitvorming	€ 7	5/60	Besluitvorming		€ 404	nvt
Leveren	€ 7	5/60	Leveren		€ 404	nvt
Archiveren	€ 4	3/60	Archiveren		€ 242	nvt
<b>Totaal</b>	<b>€ 98</b>	<b>1.9/60</b>	<b>Totaal</b>		<b>€ 5.612</b>	<b>nvt</b>
Leges 2009	€ 104		Leges 2009		nvt	



## BIJLAGE 4 Ontwikkeling leges & heffingen

In de onderstaande tabel is de ontwikkeling opgenomen van de tarieven, voor de geselecteerde leges en heffingen. Hierbij is uitgegaan van de periode 2008-2012.

Dienst / Heffing (€)	2008	2009	2010****	2011^	2012
Paspoort	48,35	50,90	50,90	52,10	48,70
Bouwleges					
- € 130.000	3.905	3.994	4.661	4.037	4.037
- € 45.000	1.270	1.299	1.407	1.313	1.313
- € 10.000	260	266	266	269	269
Ontheffing winkeltijdenwet					
d. Eten & drinken, feestdagen, zondag bij andere religie, avondwinkel werkdagen	81,10	82,90	82,90	83,70	85,35
e. Avondwinkel zon- en feestdagen, zon- / feestdagen uitzonderlijke situatie, straatverkoop zon- / feestdagen en avondwinkel werkdagen	40,55	41,45	41,25	41,65	42,45
Evenementenvergunning					
- Klein (< 500 m2 / > 50 kramen of objecten)	241,25	246,65	246,65	249,12	254,00
- Groot (> 500 m2 / > 50 kramen of objecten)	608,40	622,05	622,05	628,27	1.450,00
Afvalstoffenheffing					
- Standaard per perceel of per 80 liter rolemmer**	202,08	206,64	206,64	206,64	217,80
Rioolheffing					
- Per aansluiting	112,00	118,56	118,56	119,76	119,76
- Per m3 boven 250 m3	4,48	4,56	4,56	4,68	4,68
Grafrechten***:					
f. Begraven alg. graf 10 jaar	593,00	778,60*	778,60	778,60	845,00
g. Onderhoud alg. graf 10 jaar					
h. Ruimen	215,50	282,95*	282,95	282,95	109,00
	503,60	700,35*	700,35	700,35	750,00



\*Sprong / discontinuïteit

\*\*Expliciet kostendekkendheid van het tarief genoemd (bron: Belastingvoorstellen 2009)

\*\*\*Grafrechten: In 2009 is een tariefsverhoging van ongeveer 30% toegepast (berekening door IOO). De tarieven zouden daarmee vanaf 2009 kostendekkend moeten zijn (bron: Belastingvoorstellen 2009).

\*\*\*\* Alle leges en heffingen 2010 gelijk aan 2009, m.u.v. bouwactiviteiten in 1 categorie, lijkt op omwisseling cijfers: 31,7 promille in 2009 veranderd naar 3,71 procent in 2010

^ Er is geen Verordening Grafrechten 2011; De tarieven in Verordening 2010 zijn toegepast.





## BIJLAGE 5 Gegevens product "Documenten" ontleend aan begroting 2011

Gegevens product Documenten ontleend aan begroting & conceptrekening

Beschrijving (€)	Uitgaven begroting 2011	Uitgaven Rekening 2011	Inkomsten begroting 2011	Inkomsten Rekening 2011
Kapitaallasten	14.200	14.222		
Drukwerk/ kopieerkosten	22.715			
Overige uitgaven	22.600	18.808		
Porti	1.300			
Doorbelaste uren	3.239.200	3.239.200		
Betaalde BTW		2.363		
Verrekende BTW		-3.275		
<b>Documenten uitgaven</b>	<b>3.300.015</b>	<b>3.271.318</b>		
Documenten inkomsten				
Overige leges			-2.169.100	2.208.206
Inkomensoverdrachten aan Rijk	710.000	809.453		
<b>Documenten inkomsten</b>	<b>710.000</b>	<b>809.453</b>	-2.169.100	-2.208.206
Totaal	<b>4.010.015</b>	<b>4.080.771</b>	-2.169.100	-2.208.206

Berekening van het kostendeckingspercentage op basis van de gegevens in de tabel is volgens gemeente Haarlemmermeer niet mogelijk.



## BIJLAGE 6 Gegevens Wabo ontleend aan begroting & conceptrekening

Beschrijving (€)	Uitgaven begroting 2011	Uitgaven Rekening 2011	Inkomsten begroting 2011	Uitgaven Rekening 2011
Overige leges				-600
Overige inkomsten			-122.800	
Overige uitgaven	22.700	4.033		
Advieskosten algemeen		61.122		
Doorbelaste uren	369.700	369.700		
Betaalde BTW		13.981		
Verrekenende BTW		-13.981		
<b>Vrijstellingen</b>	<b>392.400</b>	<b>434.855</b>	<b>-122.800</b>	<b>-600</b>
Vergunningen/aanschr.groen				
Overige leges			-24.900	-13.141
<b>Vergunningen/aanschr.groen</b>			<b>-24.900</b>	<b>-13.141</b>
Overige leges			-31.600	-32.909
<b>Opbrekvergunningen</b>			<b>-31.600</b>	<b>-32.909</b>
Overige leges			-231.000	-23.601
Doorbelaste uren	450.900	450.900		
<b>RO vrijstellingen</b>	<b>450.900</b>	<b>450.900</b>	<b>-231.000</b>	<b>-23.601</b>
Overige uitgaven	178.200	170.387		
Raadhuisrestaurant		80		
Werk door derden	326.195	296.042		
Juridische adviseurs	80.000	30.792		
Doorbelaste uren	4.012.600	4.012.600		
<b>Bouwvergunningen (lasten)</b>	<b>4.596.995</b>	<b>4.509.901</b>		
Overige leges			-4.500.000	-4.723.916
Doorbelaste uren				
<b>Bouwvergunningen</b>			<b>-4.500.000</b>	<b>-4.723.916</b>
Overige leges				-20.633
<b>Sloopvergunningen</b>				<b>-2.0633</b>
	5.440.295	5.395.656	-4.910.300	-4.794.167



**BIJLAGE 7** Gegevens Vergunningen  
Economische Zaken ontleend aan  
begroting & conceptrekening

Beschrijving (€)	Uitgaven begroting 2011	Uitgaven Rekening 2011	Inkomsten begroting 2011	Uitgaven Rekening 2011
Overige leges			-69.600	-62.277
Juridische adviseurs	6.000	1.600		
Doorbelaste uren	459.500	459.500		
Betaalde BTW		304		
Verrekende BTW		-304		
<i>Econ. zaken: vergunningen</i>	<i>465.500</i>	<i>461.100</i>	<i>-69.600</i>	<i>-62.276</i>





De leden van de gemeenteraad van Haarlemmermeer  
De leden van de rekenkamercommissie van de  
gemeente Haarlemmermeer

Postbus 250  
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:  
Raadhuisplein 1  
Hoofddorp  
Telefoon 0900 1852  
Telefax 023 563 95 50

Cluster Dienstverlening  
Contactpersoon Drs M. Link  
Doorkiesnummer 023 567 41 51  
Uw brief ---  
Ons kenmerk 12.0447815  
Bijlage(n) Geen  
Onderwerp Reactie op conclusies en aanbevelingen RKC rapport  
Leges en heffingen in de gemeente Haarlemmermeer

Verzenddatum

Geachte heer, mevrouw,

Wij hebben kennis genomen van het rapport "Leges en heffingen in de gemeente Haarlemmermeer: Naar betere informatievoorziening, meer inzicht & zorgvuldiger besluitvorming" van de rekenkamercommissie (RKC). In de brief van 10 mei 2012 worden wij verzocht te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Van deze gelegenheid maken wij met deze brief gebruik.

In het rapport staat vermeld dat wij met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en daaraan gekoppeld het invoeren van de modelverordening Leges van de Vereniging van Nederlands Gemeenten (VNG) een flinke stap in de goede richting hebben gezet als het gaat om transparante legestarieven. De aanbeveling om het ingeslagen pad van transparantie van de legestarieven verder te ontwikkelen nemen wij over.

### **Vooraf**

Voorafgaand aan het definitieve rapport heeft de RKC reeds een ambtelijke reactie ontvangen op het feitenrelaas, dat is opgesteld door de RKC aan de hand van diverse interviews en dossieronderzoek. Wij constateren dat deze ambtelijke reactie op essentiële punten niet is overgenomen in het definitieve rapport. Dit betreuren wij, aangezien wij van mening zijn dat daardoor een vertekend beeld ontstaat. Als voorbeeld noemen wij de verwarring die ontstaat door het in werking treden van de Wabo per 1 oktober 2010. Tot 1 oktober 2010 was er sprake van een bouwvergunning, na die tijd is er sprake van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouw. In het rapport wordt de bouwvergunning vergeleken met alle Wabo producten. Dit is onjuist. De producten met betrekking tot de Wabo (titel 2 Tarieventabel) omvatten meer dan alleen de bouwvergunning.



Voor wat betreft de stelling dat er in het jaar 2009 tegenover de kosten van alle legesplichtige diensten ad. € 7,9 mln. een bedrag van € 10,2 mln. aan inkomsten staan, willen wij het volgende opmerken. De legesverordening met bijbehorende Tarieventabel wordt aan het begin van een kalenderjaar opgesteld. De tarieven worden gebaseerd op aantallen aanvragen van voorgaande jaren, zogenaamde voorcalculatie. Lopende het jaar kan het zo zijn dat er bijvoorbeeld veel meer aanvragen worden ingediend waardoor de inkomsten hoger uitkomen. Deze aantallen worden echter voor het volgende kalenderjaar gebruikt wat kan betekenen dat de tarieven worden bijgesteld. In debatten met uw raad en in risicoparagrafen in de Planning- en Controlcyclus hebben wij uw raad op deze schommelingen en daarmee samenhangende verschillen in kosten en inkomsten gewezen.

### **Conclusies**

In april 2012 heeft de RKC een onderzoek uitgevoerd naar de mate van kostendekkendheid van de leges. De aanleiding voor het onderzoeken van de leges is voor de fracties met name gelegen in de vraag of de gehanteerde tarieven kostendekkend zijn. Indien dit niet het geval is, is een vervolgvraag of dit dan een bewuste keuze is of het gevolg van te weinig informatie over de te dekken kosten.

Positief resultaat uit het onderzoek is dat wij gebruik maken van de meest nauwkeurige methoden van kostentoe rekening. Ook hebben wij per 2010 de Tarieventabel behorend bij de legesverordening correct ingedeeld in drie titels, behorende bij respectievelijk de dienstverlening vallend onder de EU dienstenrichtlijn, de dienstverlening vallend onder de Wabo en de Algemene Dienstverlening. Op grond van de wetgeving wordt voldaan aan de vereiste betrokkenheid van de raad bij toepassing en vaststelling van de leges.

De RKC trekt naar aanleiding van het gedane onderzoek aan de hand van een viertal onderzoeksvragen de volgende conclusies:

- Volgens de RKC beschikt de gemeente niet over een volledig en actueel inzicht in de mate van kostendekkendheid. Uit het onderzoek komt naar voren dat de gemeente onvoldoende inzicht heeft in de vraag "of zij wel voldoende ontvangt voor de door haar geleverde diensten". Het onderzoek laat ook zien dat het beter moet, gelet op de wettelijke vereisten, en dat het ook beter kan, gelet op de informatie die wel beschikbaar is bij gemeenten als met name Zoetermeer en Alphen aan de Rijn.
- De gemeente en dan met name de raadsleden kunnen zich ook niet goed verantwoorden richting burgers en ondernemers over de hoogte van de gehanteerde leges en heffingen en de vraag beantwoorden "of zij niet te veel" betalen.

De RKC geeft de aanbeveling om niet alleen aandacht te schenken aan de geraamde kostendekkingspercentage, uitgaande van ramingen van baten en lasten voor het komende jaar. Dit is ook het enige dat wettelijk verplicht is, maar vanuit bestuurlijk en beleidsmatig perspectief is het ook raadzaam ook in de "achteruitkijkspiegel" te kijken, en de feitelijke kostendekking over het afgelopen jaar vast te stellen en als basis te gebruiken voor eventuele bijstellingen.

Voor het op onderbouwde wijze nemen van beslissingen over eventuele bijstellingen, is het niet alleen zaak om in de achteruitkijkspiegel te kijken, maar moet ook door de zijraampjes worden gekeken naar hoe andere gemeenten het doen wat betreft tarieven en kosten.

Alleen door vergelijking met andere gemeenten, ontstaat inzicht in de vraag of de kosten van dienstverlening in de gemeente Haarlemmermeer relatief laag zijn of juist hoog. Dit inzicht is een eerste en noodzakelijke basis om de ambtelijke organisatie en daarbinnen specifiek de organisatie van de dienstverlening zo doelmatig mogelijk in te richten en te waarborgen dat "de burger niet te veel betaalt".

### **Bestuurlijke reactie op de conclusies**

De constatering van de RKC dat er geen volledig en actueel inzicht bestaat in de mate van kostendekkendheid suggereert dat wij hieromtrent niet in control zijn. Wij herkennen ons niet in dit beeld en wel om de volgende reden. In de eerst twee kwartalen van 2010 hebben wij de kosten voor al de legesplichtige producten uit de Tarieventabel behorende bij toen geldende legesverordening in kaart gebracht. De gegevens die hiervoor zijn gebruikt betreffen gegevens uit 2009. In diezelfde periode wordt er reeds gewerkt aan de begroting voor het jaar 2011, ook met gegevens deels uit het jaar 2009. De begroting wordt opgesteld halverwege een jaar en we kunnen vooraf niet voorzien hoeveel legesplichtige producten er worden aangevraagd. Gezien dit systeem van voorcalculatie is het naar onze mening niet op elk moment mogelijk een actueel inzicht te hebben in de mate van kostendekkendheid. Dit is altijd een momentopname met gegevens uit het verleden.

Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Met de inwerkingtreding is ook de Tarieventabel behorende bij de legesverordening anders ingericht. Deze nieuwe wet vraagt een andere manier van werken en met die manier van werken moet ervaring worden opgedaan om de kosten te kunnen bepalen. De prioriteit lag bij het goed uitvoeren van de wet en daarmee het op orde houden van de dienstverlening. De kosten zijn om die reden dan ook niet, zoals verwacht, direct afgenomen. Pas in 2011 is de efficiency van de wet zichtbaar en hebben we een slag kunnen maken als het gaat om de kosten.

Voor wat betreft de producten welke niet in de legesverordening zijn opgenomen (grafrecht, rioolheffing en afvalstoffenheffing) verwijzen wij naar pagina 8 van de RKC nota waarin de mate van kostendekkendheid wordt aangegeven.

Met betrekking tot de conclusie als het gaat om de verantwoording van uw raad aan de burgers en ondernemers kan gezegd worden dat wij ten aanzien van kostendekkendheid uw raad de afgelopen jaren constant gerapporteerd hebben via de risicoparagrafen in de Planning- en Control-cyclus. Als voorbeeld noemen wij de Voorjaarsrapportage 2010 waarin wij uw raad reeds wijzen op de invoering van de Wabo en de gevolgen hiervan voor de kruissubsidiëring. Ook in de risicoparagraaf bij de Programmabegroting 2011 is aangegeven dat door de crisis minder grote aanvragen voor bouwvergunning worden verwacht en dit een effect op de inkomsten zou kunnen hebben. Vanwege het feit dat de variabelen met betrekking tot de legesheffing vooraf niet helder zijn, kan dit gevolgen hebben voor de verwachte kostendekkendheid.

### **Aanbevelingen en de bestuurlijk reactie hierop**

Aan de hand van de conclusies geeft de RKC een aantal aanbevelingen. Per aanbeveling zullen wij aangeven of en hoe wij invulling geven aan de aanbeveling.

#### **Aanbeveling 1**

Geef aan waar de doelstelling van 100% kostendekking precies betrekking op heeft. Betref het streven van 100% kostendekkendheid de afzonderlijke diensten (paspoort) of gaat het om een groep van gelijksoortige diensten (bijvoorbeeld alle Wabo-vergunningen) of dienen de leges in totaliteit kostendekkend te zijn?

Onze reactie: wij zullen bij een eerstvolgende wijziging van Tarieventabel, in ieder geval voor de Tarieventabel behorende bij de legesverordening 2013, deze doelstellingen beschrijven. Wij kiezen ervoor om per titel van de Tarieventabel deze beschrijving te geven. Voor de overige verordeningen zullen wij dat in 2013 oppakken.

#### Aanbeveling 2

Vershaf inzicht in de mate van kruissubsidiëring tussen de relevante gemeentelijke diensten en relateer een en ander aan de kostendekkingspercentages voor diensten die vallen onder de Europese Dienstenrichtlijn, diensten die vallen onder de Wabo en producten en diensten die vallen binnen de algehele dienstverlening.

Onze reactie: Voorheen was kruissubsidiëring toegestaan binnen de gehele Tarieventabel. De eventueel te veel geheven leges voor de bouwvergunningen fungeerde voor het eventueel te laag aan geheven bedrag aan leges voor een niet kostendekkend product. Sinds de invoering van de Dienstenwet en Wabo is kruissubsidiëring slechts mogelijk binnen een titel. Voor Titel drie van de Tarieventabel geldt zelfs dat kruissubsidiëring slechts binnen de paragraaf mogelijk is. Verder kruissubsidiëring is niet mogelijk. Ook voor wat betreft deze aanbeveling zullen wij bij een eerstvolgende algehele wijziging, maar zeker bij de Legesverordening 2013, inzicht verschaffen waar mogelijk in de mate van kruissubsidiëring gerelateerd aan de kostendekkingspercentage. Wij kiezen er voor om per titel te werken en niet per product vanwege de mogelijkheid tot kruissubsidiëring. Daarbij zullen wij als uitgangspunt nemen dat wij 100% kostendekkend willen zijn. Voor de overige verordeningen zullen wij dit in 2013 oppakken.

#### Aanbeveling 3:

Maak expliciet duidelijk dat met de voorgestelde uitwerking voldaan is aan de wettelijke vereisten.

Onze reactie: Wij nemen deze aanbeveling over en bij een eerstvolgende algehele wijziging van de Legesverordening maken wij dit expliciet. Overigens is het uitgangspunt 100% kostendekkend. Voor de overige verordening zullen wij dit in 2013 oppakken.

#### Aanbeveling 4:

Geef op het dan gekozen niveau aan hoe 100% kostendekking bereikt kan worden, in lijn met de wens van de gemeenteraad. Indien op dit moment sprake is van minder dan volledige kostendekking, geef dan aan welke maatregelen genomen worden om de kosten te beperken en/of geef aan welke tariefstijgingen moeten plaatsvinden. Indien sprake is van overdekking, geef dan aan hoe en in welk tempo de gemeente dit zal corrigeren

Onze reactie: Bij de eerstvolgende algehele wijziging van de Legesverordening maken wij helder hoe wij tot keuzes komen als het gaat om het kostendekkingspercentage. Bij dit voorstel zullen wij tevens inzichtelijke maken hoe wij aanbeveling 4 vorm geven. Daarbij is het wel goed om alvast aan te geven dat met name Wabo aanvragen voor de activiteit bouwen altijd zullen blijven fluctueren.

Aanbeveling 5:

Presenteer ieder jaar in de begroting de verwachte kostendekkingspercentages per legessoort en relateer deze ook aan de realisatiecijfers over het voorgaande jaar. Alphen aan den Rijn is op dit vlak een goed voorbeeld.

Onze reactie: de suggestie om met andere gemeenten contact op te nemen, nemen wij over.

Aanbeveling 6:

Presenteer de actuele gegevens over de kostendekkingspercentages in de begroting en rekening op transparante wijze. Hierbij kan de gemeente Zoetermeer als voorbeeld dienen vanwege de inzichtelijke overzichten die deze gemeente op dit vlak opneemt in haar begroting.

Onze reactie: Zie onze reactie bij aanbeveling 5.

Aanbeveling 7:

Verhelp de gesignaleerde onduidelijkheden omtrent de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, met name waar het de taakverdeling betreft tussen de clustermanager Financiën enerzijds en de clustermanagers van de clusters Dienstverlening, Klant Contact Centrum en Planvorming.

Onze reactie: Voor wat betreft de hoogte van de tarieven zijn clustermanagers van clusters waar de producten verstrekt worden verantwoordelijk. Uiteraard in samenwerking met cluster Financiën en Administratie. Het raadsvoorstel waarmee de Legesverordening en Tarieventabel worden aangeboden aan de raad wordt opgesteld door cluster Financiën en Administratie, tenzij er sprake is van specifieke wijzigingen binnen een cluster. Dan wordt het raadsvoorstel door dat cluster opgesteld, uiteraard in samenspraak met cluster Financiën en Administratie. Van onduidelijkheid omtrent bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen deze clusters is dan ook geen sprake.

Aanbeveling 8:

Bereid een onderbouwde keuze voor ten aanzien van de door de gemeente te hanteren kostentoekekingsmethoden, toegespitst op de twee nu naast elkaar gehanteerde methoden ABC en kostenplaatsmethode.

Onze reactie: Los van de te hanteren methodiek als het gaat om de kostentoekekingsmethode moet inzichtelijk worden gemaakt welke wettelijk toegestane toe te rekenen kosten zijn meegenomen. Om te komen tot een uurtarief voor onze dienstverlening zijn de uurtarieven via de twee methoden berekend en de berekende uurtarieven varieerde van € 82,-- tot € 86,--. Er is gekozen voor een uniform uurtarief vanwege de eenvoudige toepassing en omdat het uurtarief slechts kleine verschillen opleverde. Bij de door ons toegepaste methoden hanteren we dan ook een zelfde uurtarief. Het is overigens ook niet onjuist om met twee verschillende methoden te werken, als maar helder is welke methode waarvoor wordt gebruikt.



#### Aanbeveling 9:

Leg contacten met de gemeenten Zoetermeer en Alphen aan den Rijn om de daar beschikbare ervaring te benutten bij het verder uitwerken van de informatievoorziening over met name de kosten van de leges en heffingen.

Onze reactie: zoals reeds aangegeven zullen wij spoedig contact opnemen met de voor ons meest geschikte gemeente voor informatie-uitwisseling.

#### Aanbeveling 10

Neem in het naar aanleiding van dit rapport op te stellen raadsvoorstel op dat het college de hiervoor beschreven informatie op afzienbare termijn en in ieder geval binnen een jaar aan de raad verschaft en ook binnen deze termijn komt met een onderbouwd voorstel voor de naar aanleiding daarvan te nemen maatregelen.

Onze reactie: zoals reeds opgemerkt zullen wij bij een eerstvolgende algehele wijziging van de Legesverordening en Tarieventabel maatregelen vermelden. Wij zullen per titel verantwoorden en voor de overige verordeningen per verordening. Het verantwoorden per product is wettelijk overigens ook niet vereist aangezien per titel de kostendekkendheid wordt beoordeeld en niet per product, behoudens titel drie.

#### Aanbeveling 11:

Neem in dit raadsvoorstel verder het verzoek op aan het college om met een voorstel te komen om op een pragmatische en dus niet onnodig kostbare en/of administratief belastende wijze invulling te geven aan de, naar de mening van de RKC gewenste, vergelijking van tarieven en vooral kosten voor gemeentelijke diensten en producten met een aantal nader te bepalen referentiegemeenten. Het doel daarvan zou dan moeten zijn om niet alleen meer informatie beschikbaar te krijgen maar vooral om beter in staat te zijn de hiervoor geformuleerde basisvragen te beantwoorden: betaalt de burger niet onnodig veel of ontvangt de gemeente niet te weinig voor de gemeentelijke diensten en producten.

Onze reactie: Wij maken reeds gebruik van benchmarkgegevens. Echter, een Benchmark mag nooit een doel op zich zijn omdat het slechts een momentopname betreft. Zoals eerder opgemerkt zullen wij gezien de administratieve belasting niet per product maar per titel dan wel per verordening aan uw raad verantwoorden.

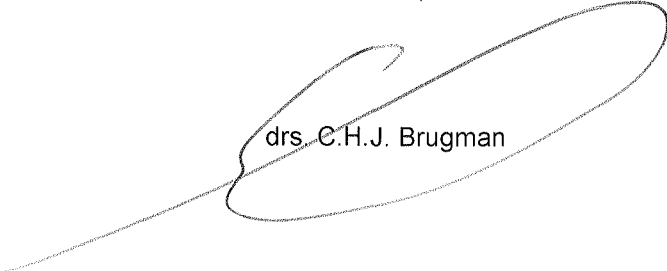
Wij gaan ervan uit u hiermee een goed beeld te hebben gegeven hoe uw aanbevelingen worden gebruikt om de kostendekkendheid van de leges transparant te maken. In eerste instantie zullen wij ons richten op het verbeteren van de transparantie van de kostendekkendheid van de leges. De feitelijke kostendekking, in het rapport beschreven als de achteruitkijkspiegel, is een mogelijke volgende stap. Bij de eerstvolgende algehele wijziging van de Legesverordening en bijbehorende Tarieventabel wordt u van de voortgang van de kostendekkendheid op de hoogte gehouden.

**Tot slot**

In zijn algemeenheid kan gezegd worden dat wij uw raad de afgelopen jaren constant gerapporteerd hebben via de risicoparagrafen in de Planning- en Control-cyclus. Als voorbeeld, in 2008 was het bedrag aan legesinkomsten voor wat betreft de bouwvergunningen 3,5 miljoen hoger ten opzichte van de begrote inkomsten. Echter, de volgende jaren werden de artikel 19, lid 3 WRO vrijstellingen afgeschaft en voor een deel opgenomen in de vergunning wat ervoor heeft gezorgd dat de legesinkomsten terugliepen. De werkzaamheden voor dergelijke aanvragen werden in de jaren erna wel uitgevoerd. Er bestond geen mogelijkheid om in jaren van vele inkomsten financiële voorzieningen te treffen voor jaren met minder inkomsten. In tijden van economische neergang is het helaas niet altijd mogelijk om de lasten laag te houden.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,  
de secretaris,

de burgemeester,



drs. C.H.J. Brugman



drs. Th.L.N. Weterings