

## **Rapportage kostentoerekening en kostendekking afvalstoffenheffing, rioolheffing, lijkbezorgingsrechten, bouwleges en leges burgerzaken**

### **Gemeente Dantumadiel**

---

Uitgebracht aan: Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân  
Postbus 2  
9285 ZV Buitenpost

Auteurs: Liesbeth Gramsbergen  
Mark Smits  
Olga Menger  
Berend Andringa

Reviewer: Wilbert Wolters

---

20 mei 2011

## **Inhoud**

<b>Inhoud</b>	<b>2</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Achtergrond	3
1.2 Gehanteerde bronnen	5
1.3 Leeswijzer	6
<b>2 Onderzoek</b>	<b>7</b>
2.1 Vraagstelling	7
2.2 Normenkader	8
2.3 Aanpak	8
2.4 Reikwijdte en strekking van de rapportage	8
<b>3 Bevindingen</b>	<b>10</b>
3.1 Kostentoerekeningssystematiek van de gemeente Dantumadiel	11
3.2 Afvalstoffenheffing	15
3.3 Rioolheffing	19
3.4 Lijkbezorgingsrechten	22
3.5 Bouwleges	25
3.6 Leges Burgerzaken	32
<b>4 Vergelijking tarieven en controle door de raad</b>	<b>36</b>
4.1 Gemeentelijke woonlasten	38
4.2 Afvalstoffenheffing	40
4.3 Rioolheffing	44
4.4 Lijkbezorgingsrechten	47
4.5 Bouwleges	50
4.6 Leges burgerzaken	52
<b>5 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>55</b>
5.1 Hoofdvraag	55
5.2 Aanvullende vragen	56
5.3 Overige conclusies	58
5.4 Aanbevelingen	59

## **Bijlagen**

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

De inkomsten van een gemeente, en dus ook van Dantumadiel, bestaan grotendeels uit (rijks) uitkeringen uit het gemeentefonds en andere taakgerichte rijksbijdragen, alsmede uit gemeentelijke heffingen en uit inkomen uit gemeentelijk vermogen. De inkomsten die door het Rijk aan gemeenten worden uitgekeerd, hebben de neiging om relatief (en soms ook absoluut) te dalen. Geconfronteerd met dreigende tekorten, kijken gemeenten naar mogelijkheden de uitgaven te beperken en/of de inkomsten te verhogen. Bij de burgers, vaak gesteund door belangengroepen als de Vereniging Eigen Huis, ontstaat dan al snel de vrees dat de gemeente ongelimiteerd en misschien zonder daar toe bevoegd te zijn de tekorten op de burger verhaalt door de tarieven van de gemeentelijke heffingen te verhogen.

Voor de gemeenteraad van Dantumadiel was deze gehoorde zorg reden om een begeleidingscommissie te benoemen die samen met de rekenkamercommissie onderzoek moest doen naar de vraag of in Dantumadiel reden is voor een dergelijke vrees. De rekenkamercommissie heeft de Adviesgroep WOZ en Lokale Heffingen van Deloitte Belastingadviseurs BV verzocht de kosten-toerekening en kostendekkendheid van een aantal tarieven, heffingen en leges van de gemeente Dantumadiel te onderzoeken, conclusies te trekken en een aanzet voor aanbevelingen te doen. Deze aanbevelingen zien op verbeterpunten voor de kostentoerekening en kostendekkendheid voor belastingjaar 2012 en verder. De exacte onderzoeksvraag wordt in hoofdstuk 2 aanhef en 2.1 geformuleerd.

Gemeentelijke heffingen kunnen worden onderscheiden in twee groepen, te weten belastingen en rechten & bestemmingsheffingen. Inkomsten uit belastingen behoren tot de algemene middelen. De gemeente is dus vrij in de besteding. Inkomsten uit rechten en bestemmingsheffingen zijn niet vrij besteedbaar, maar mogen op grond van de Gemeentewet of een bijzondere wet alleen worden aangewend voor een bepaald doel. Voor rechten en bestemmingsheffingen, met uitzondering van de gemakkelikhedenrechten, geldt bovendien dat op grond van de Gemeentewet en de bijzondere wetten de geraamde baten uit een heffing de geraamde kosten van de diensten niet te boven mogen gaan (toets op de 100% kostendekkendheid). Volgens jurisprudentie van de Hoge Raad moet deze toets niet worden toegepast op iedere individuele dienst, maar op alle diensten waarvoor de heffing in één verordening is geregeld. Op grond van wet en latere jurisprudentie moet in hierna te bespreken situaties de toets soms ook binnen één verordening worden toegepast.

Het gaat dus bij het toepassen van de toets op de 100% kostendekkendheid niet om de werkelijk gerealiseerde opbrengsten uit de heffingen en de werkelijk daarvoor gemaakte kosten, maar om de begrote opbrengsten en kosten. Deze begrote cijfers moeten zijn gebaseerd op inschattingen daarvan naar beste weten, zoals die bij het opstellen van de begroting voor het volgende jaar en het vaststellen van de tarieven voor de heffingen van het volgende jaar zijn toegepast.

Als uit de toets op de 100% kostendekkendheid blijkt dat volgens de begroting de opbrengsten de kosten overtreffen (een kostendekkendheidspercentage van meer dan 100%), zal dat in een bezwaar- en eventuele beroepsprocedure tegen een aanslag gemeentelijke heffing consequenties hebben. In normale gevallen zal dan het tarief door de belastingrechter worden herrekend naar een 100% kostendekkend tarief (partiële onverbindendheid) en moet de gemeente de aanslag herzien volgens dat tarief. Als echter de gemeente bewust (wist of had moeten weten) het tarief zo heeft vastgesteld dat een hogere kostendekkendheid ontstaat dan 100% en sprake is van een overschrijding, zoals de Hoge Raad formuleert, „in betekenende mate”, dan wordt de gehele aanslag vernie-

tigd (algehele onverbindendheid). „In betekende mate“ is helaas nog niet scherp gedefinieerd. Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat een kostendekkendheid van meer dan 115% al in betekende mate kan zijn.

Indien er überhaupt geen, dan wel (volstrekt) onvoldoende inzicht in de geraamde baten en lasten kan worden gegeven, wordt de gehele verordening in een gerechtelijke procedure sowieso onverbindend verklaard. Dit maakt een transparante berekening en toedeling van kosten juridisch noodzakelijk.

Bij het begroten van de opbrengsten moet een inschatting worden gemaakt van het verwachte aantal in het volgende jaar te verlenen diensten (bijvoorbeeld het aantal af te geven rijbewijzen en het aantal in behandeling te nemen aanvragen voor een bouwvergunning). Daarnaast moet, voor zover er niet een vast bedrag aan leges per verrichte dienst wordt geheven (zoals bijvoorbeeld wel het geval is voor de afgifte van 1 rijbewijs) maar een variabel bedrag (bijvoorbeeld een bedrag aan leges dat afhankelijk is van de bouwkosten van het bouwwerk waarvoor een vergunning wordt gevraagd), een inschatting worden gemaakt van de diverse grondslagen. De opbrengst is dan het aantal diensten maal de grondslag maal het tarief.

Bij het begroten van de kosten speelt eerst de vraag welke kosten voor een bepaalde dienstverlening door de gemeente worden gemaakt. Zijn dat bij het afgeven van een rijbewijs bijvoorbeeld alleen de kosten van het document zelf en de kosten van de tijd die een ambtenaar besteedt aan het loketwerk en de administratieve behandeling ervan, of mogen er meer kosten aan die dienstverlening worden toegerekend (ook wel toegedeeld). Door te veel kosten toe te rekenen aan een dienst kan overschrijding van de 100% kostendekkendheid ontstaan. Door te weinig toe te rekenen, mist de gemeente opbrengsten waar wel recht op kon bestaan en welk gemis uit de algemene middelen moet worden gedekt.

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

- a. Personeelskosten
- b. Huisvestingskosten
- c. Specifieke automatiseringskosten
- d. Materiële kosten
- e. Overhead

Onder de overhead vallen de kosten van andere dan de direct betrokken personen, zoals de kosten die verband houden met ondersteuning en management. Andere voorbeelden zijn de kosten van de salarisadministratie, sociale lasten en verzekeringen, maar ook de kosten die de gemeente moet maken om de heffingsaanslag op te leggen en te innen (perceptiekosten).

Opmerking verdient dat artikel 229b, tweede lid, Gemeentewet de compensabele BTW en dotaties aan voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa tot de verhaalbare kosten rekent. De compensabele BTW is verhaalbaar via de rechten, omdat het BTW-compensatiefonds gevuld wordt door een uitname uit de algemene uitkering. Als de compensabele BTW niet tot te verhaalbare lasten gerekend zouden mogen worden, zouden gemeenten er netto bij in schieten. Er kan worden gedoteerd aan voorzieningen om te sparen voor hoge eenmalige onderhoudskosten en zodoende een gelijkmatig tariefsverloop te bewerkstelligen (zie verdiepings-tekst 48 op blz. 188 van de Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven 2010 voor de BTW en 49 op blz. 190 voor afschrijving en bijdragen aan reserves en voorzieningen).

De zogenaamde „indirecte kosten“ dienen buiten beschouwing te blijven. Hierbij is expliciet een aantal kosten genoemd die niet verhaald kunnen worden op de genietters van specifieke dienstverlening. Het betreft de volgende kosten:

- algemene bestuurskosten, beleidsvoorbereiding en algemene inspraakprocedures;
- handhaving, toezicht en controle (behoudens eerste controle);
- bezwaar- en beroepsprocedures.

In bijlage 1 wordt nader ingegaan op deze indirecte kosten.

(Te) hoge tarieven kunnen leiden tot onvoldoende draagvlak voor de heffing. Op een hoog tarief kan evenwel mogelijk juridisch niets af te dingen zijn. Hoge of lage tarieven (of hogere, dan wel lagere tarieven dan een buurgemeente) kunnen veroorzaakt worden door diverse omstandigheden, zoals de verwachte opbrengsten (de bouw van een brug kan voor de bouwleges een piek aan baten en lasten veroorzaken), de kosten van huisvesting en arbeid, andere heffingsgrondslagen, het verleende serviceniveau et cetera. Zo lang sprake is van een juiste kostentoerekening en -dekking valt de tariefstelling in beginsel binnen de gemeentelijke autonomie.

## **1.2 Gehanteerde bronnen**

Voor het opstellen van dit rapport hebben wij gebruik gemaakt van de in bijlage 2 vermelde bronnen (voor zover beschikbaar). Daarnaast hebben wij interviews afgenomen van diverse medewerkers van de gemeente Dantumadiel. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewden.

Wij hebben daarnaast geput uit de op dit terrein gewezen jurisprudentie, beleidsnota's en uitgebreide literatuur, waaronder in het bijzonder de Handreiking kostentoerekening leges en tarieven 2010, alsmede de Handleiding overheidstarieven 2011. Ook hebben wij (gedeeltelijk) gebruik gemaakt van de kostentoerekeningsmodellen van VNG. De Gemeentewet, de Wet milieubeheer, de Wet op de waterhuishouding, de Wet op de lijkbezorging en de daaraan ten grondslag liggende parlementaire behandeling zijn leidend.

In hoofdstuk 3 gaan wij in op de aan de tariefstelling ten grondslag liggende kostentoerekening en kostendekking. Wij hebben voor de te onderzoeken heffingen onderzocht of de geraamde baten uit een heffing de geraamde kosten van de diensten (niet) te boven gaan (toets op de 100% kostendekkendheid). Daarbij hebben wij voor de bouwleges tevens gebruik gemaakt van resultaten uit een onderzoek dat we recentelijk middels de Activity-Based-Costing (ABC) methode hebben verricht voor een andere gemeente met circa 20.000 inwoners. De ABC-methode geeft inzicht in de kosten op activiteitsniveau. Per processtap (activiteit) wordt nagegaan wie zich binnen een gemeente direct met het aanvragen en verstrekken van een product (dienst) als een rijbewijs of een bouwvergunning bezighouden, wat de tijdsbesteding is en wat eventuele out-of-pocket kosten daarvan zijn. Op die manier ontstaat een volledig inzicht in de opbouw van de werkelijke kosten van het verstrekken van een rijbewijs of bouwvergunning. Deze totale kosten worden bepaald door de kosten van een product te vermenigvuldigen met het aantal producten. De kosten van een product worden berekend door de tijdsbesteding van het product te vermenigvuldigen met het van toepassing zijnde uurtarief (inclusief de overhead). Het uiteindelijke resultaat is de kostprijs van het individuele product. Omdat iedere gemeente zijn eigen werkwijze, zijn eigen kostenniveau en zijn eigen serviceniveau heeft, kunnen uit een vergelijking van cijfers van een andere gemeente met eigen cijfers geen absolute conclusies worden getrokken. Zo hanteert de gemeente waarbij we de kosten middels de ABC-methode hebben bepaald een uurtarief van € 80, hetgeen leidt tot hogere uitkomsten dan met de lagere uurtarieven van Dantumadiel.

De door gemeente Dantumadiel vastgestelde tarieven hebben wij in hoofdstuk 4 vergeleken met de tarieven van de vijf buurgemeenten en met de tarieven van alle Friese gemeenten. Voor de tariefsvergelijking hebben wij gebruik gemaakt van de gegevens van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden van de Rijksuniversiteit Groningen (hierna: Coelo), publicaties van de Vereniging Eigen Huis, de verordeningen van de gemeente Dantumadiel en de verordeningen van de omliggende gemeenten.

### ***1.3 Leeswijzer***

Dit document bestaat uit vijf hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk is de vraagstelling, zoals door de rekenkamercommissie geformuleerd, opgenomen. Hierbij zijn een hoofdvraag en aanvullende vragen onderscheiden. In hoofdstuk drie worden per heffing de bevindingen weergegeven. In het vierde hoofdstuk worden de door Dantumadiel gehanteerde tarieven vergeleken met die welke buurgemeenten toepassen. In het laatste hoofdstuk geven wij een antwoord op de hoofdvraag en de aanvullende vragen, vatten wij aanvullende conclusies samen en doen wij aanbevelingen.

## 2 Onderzoek

Zoals in de inleiding is omschreven, heeft de rekenkamercommissie Noordoost Fryslân ons gevraagd om de kostentoerekening en kostendekkendheid van een aantal heffingen en leges van de gemeente Dantumadiel te onderzoeken. De daartoe ingestelde begeleidingscommissie heeft daarvoor een hoofdvraag als ook diverse aanvullende / informerende vragen gesteld. Deze worden in de navolgende paragrafen vermeld. In hoofdstuk 3 en 4 worden deze vragen inhoudelijk behandeld.

### 2.1 Vraagstelling

De begeleidingscommissie, zoals ingesteld per december 2010, heeft in samenwerking met de rekenkamercommissie, onderzoeksvragen en een procedurevoorstel geformuleerd.

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

#### *Hoofdvraag:*

Zijn de tarieven en de toerekeningssystematiek van de leges/heffingen volgens de daarvoor landelijk geldende wettelijke uitgangspunten en de gemeentelijke besluiten vastgesteld c.q. opgesteld en uitgevoerd?

Deze hoofdvraag betreft de volgende tarieven/heffingen/leges:

- Afvalstoffenheffing (en reinigingsrechten voor zover geheven in de onderzoeksjaren);
- Rioolheffing;
- Lijkbezorgingsrechten;
- Leges bouwvergunningen; en
- Leges Burgerzaken.

#### *Aanvullende vragen:*

1. Welke kosten worden toegerekend per product waarvoor de onder vraag 1 bedoelde tarieven/heffingen/leges moeten worden betaald?
2. Hoe hoog is de kostendekkendheid van deze tarieven/heffingen/leges?
3. Op welke manier kan de raad in haar controlerende taak meten hoe de kostendekkendheid is toegepast en wordt uitgevoerd?
4. Hoe verhouden de (leges)tarieven van de gemeente Dantumadiel zich met de andere gemeenten in Fryslân (op basis van cijfers van het CBS)?
5. Hoe verhouden de OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing van de huishoudens in Dantumadiel zich tot die van de andere gemeenten in Fryslân?
6. Welke conclusies kunnen hieruit worden getrokken over de lokale belastingdruk in de gemeente Dantumadiel ten opzichte van de andere gemeenten in Fryslân?

#### *Randvoorwaarden:*

- Voor de leges burgerzaken moeten alleen de totale inkomsten worden afgezet tegen de totale kosten (dus zonder specificatie per elk afzonderlijk onderdeel).
- Voor de bouwleges worden uitsluitend onderzocht de (voormalige lichte en reguliere bouwvergunning, de omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk, de extra welstandstoets, de voormalige bouwvergunning in 2 fasen, slopen, (postzegel)bestemmingsplanwijzigingen en enkele teruggaven. De leges voor de overige vergunningen als bedoeld in de Wabo (waaronder monumenten, brandveiligheid, reclame, kappen, opslag van roerende zaken, aanleggen, flora en fauna), worden niet onderzocht.

- De aanvullende vragen hebben betrekking op de jaren 2009, 2010 en 2011.

## **2.2 Normenkader**

Wij hebben bij de beantwoording van de onderzoeksvragen het volgende normenkader gehanteerd:

- a. het voldoen aan het wettelijke kader zoals de Gemeentewet, Wet milieubeheer en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, alsmede de lijn uit de jurisprudentie van met name de Hoge Raad met betrekking tot het toerekenen van kosten en de opbrengstnorm;
- b. het voldoen aan de financiële verordening gemeente Dantumadiel waarbij de programmabegroting, productenbegroting, de interne nota overhead en (bestaande) kostenverdeelstaten worden betrokken, waaronder het beleid ten aanzien van de gewenste kostendeckendheid van de desbetreffende heffing(en);
- c. de uitgangspunten welke volgen uit de door ons in opdracht van het ministerie van BZK opgestelde "Handreiking kostentoerekening leges en tarieven";
- d. de kostentoedelingsmodellen van Deloitte, de VNG en/of Capgemini Consulting.

## **2.3 Aanpak**

Wij hebben bij ons onderzoek de volgende aanpak gevolgd:

1. Opvragen stukken bij de gemeente Dantumadiel.
2. 23 februari 2011 startbijeenkomst rekenkamercommissie, gemeente Dantumadiel, begeleidingscommissie en Deloitte.
3. Verwerken informatie, opzetten formats, voorbereiden interviews.
4. Tussentijdse afstemming rekenkamercommissie.
5. Afnames interviews medewerkers gemeente Dantumadiel op 14 en 15 maart 2011.
6. Opvragen nadere informatie bij de gemeente Dantumadiel.
7. Terugkoppeling aan rekenkamercommissie over voortgang.
8. Bestuderen en verwerken nader opgevraagde informatie.
9. Opstellen aanzet conceptrapport d.d. 1 april 2011.
10. Bespreking aanzet conceptrapport door rekenkamercommissie en Deloitte d.d. 5 april 2011.
11. Verwerken reactie rekenkamercommissie d.d. 6 en 7 april 2011.
12. Opleveren conceptrapport d.d. 8 april 2011 ter bespreking op 14 april 2011 tussen rekenkamercommissie en Deloitte.
13. Informeren begeleidingscommissie.
14. Opleveren definitieve concept rapportage 20 april 2011 ten behoeve van ambtelijk wederhoor.
15. Ambtelijk wederhoor.
16. Bestuurlijk wederhoor.
17. Presentatie rapport aan gemeenteraad.

## **2.4 Reikwijdte en strekking van de rapportage**

Deze rapportage heeft betrekking op de publiekrechtelijke heffingen, rechten en tarieven van de gemeente Dantumadiel. Wij hebben ons gebaseerd op de door de gemeente verstrekte gegevens. Op deze gegevens is door Deloitte geen accountantscontrole toegepast, terwijl tevens geen beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Dit houdt in dat Deloitte Belastingadviseurs BV, Adviesgroep WOZ & Lokale heffingen geen zekerheid geeft over de getrouwheid van de informatie die aan



deze rapportage ten grondslag ligt. Ook hebben wij niet gecontroleerd in hoeverre eventuele verleende of ontvangen subsidies of bijdragen van derden al dan niet ten onrechte zijn toegerekend aan de verschillende heffingen.

### 3 Bevindingen

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben wij geprobeerd zowel in de opbrengstenkant als in de kostenkant inzicht te krijgen.

Enerzijds hebben we onderzocht op welke wijze de omvang van de (door een heffing te verhalen) verwachte kosten wordt bepaald (kostenkant) en anderzijds hebben we onderzocht op welke wijze het aantal verwachte diensten is bepaald, hoe de omvang van de verwachte heffingsgrondslag wordt bepaald, en hoe vervolgens daaruit het tarief wordt bepaald (opbrengstenkant).

Gebleken is dat de gemeente Dantumadiel tot en met 2009 een andere manier van begroten volgde dan voor de jaren vanaf 2010. Tot en met begrotingsjaar 2009 zijn de geraamde kosten voor het volgende jaar afgeleid van (gesteld op) de ten tijde van het opstellen van de begroting geschatte werkelijke kosten van het afgelopen jaar, zonder rekening te houden met de verwachte opbrengsten en kosten van het begrotingsjaar zelf. Met ingang van begrotingsjaar 2010 zijn de kosten en de opbrengsten gebaseerd op reële begrotingsramingen van het betreffende jaar, waarbij natuurlijk ook gebruik is gemaakt van historische kennis. Los van de wijze van ramen, is dit (vanaf 2010) de juiste methode en is de voordien gevolgde methode theoretisch onjuist, hoewel in de rechtspraak ook die methode wordt geaccepteerd als aangetoond wordt dat retrospectief bezien de methode tot reële tarieven heeft geleid.

Ten aanzien van de huidige methodiek (2010 en 2011) die gevolgd wordt bij het opstellen van de ramingen constateerden wij het volgende:

#### **Kostenkant**

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven mogen via een gemeentelijke heffing de kosten die gepaard gaan met een individuele dienstverlening op de dienstvragende burger worden verhaald. Tot deze kosten behoren niet alleen de directe kosten, maar ook overheadkosten. De kosten die een gemeente in totaal maakt moeten dus verdeeld worden over alle activiteiten van de gemeente en op die manier voor een beperkt gedeelte worden toegerekend aan de gevraagde dienst. Er zijn verschillende manieren om de kostenverdeling te doen.

Dantumadiel hanteert als kostenverdeelmethode de kostenplaatsenmethode. In die methode worden alle kosten van de organisatie toegedeeld aan alle in de organisatie werkzame personen, om zo een “kostprijs per uur” of een kostprijs per medewerker te berekenen.

De gehele personele organisatie is, afhankelijk van de aard van de werkzaamheden, onderverdeeld in productgroepen (die een direct product opleveren) en stafgroepen (die ondersteunend werken aan de productgroepen). Via toerekeningsfactoren worden alle kosten toegerekend aan de productgroepen, waarna van de medewerkers in een productgroep een gemiddeld all-in uurtarief wordt berekend. Daartoe worden eerst de kosten van de product- en stafgroepen verzameld op zogenaamde kostenplaatsen. Dit zijn zowel de directe als de overige kosten. De directe kosten zijn de salarissen en de kosten als opleiding, arbeidsvoorwaarden, et cetera en directe inkopen. De overige kosten worden verzameld op hulpkostenplaatsen en vervolgens doorberekend aan de product- en stafgroepen. De overige kosten zijn bijvoorbeeld de kantoormiddelen, huisvesting en automatisering. De totale kosten van de product- of stafgroep worden vervolgens gedeeld door het aantal in die groep beschikbare productieve uren of medewerkers (FTE's). Jaarlijks stelt het management vast hoeveel uren, dan wel FTE's een bepaalde groep besteedt aan de uiteindelijke begrotingsproducten. Door de totaal toegerekende kosten en de directe kosten te delen door het aantal beschikbare productieve uren danwel FTE's ontstaat een kostendekkend uurtarief of medewerkertarief.

In deze kostentoedelingsmethode is een aantal punten van belang:

- a. De vaststelling van het aantal productieve uren/ FTE's;
- b. De absolute hoogte van de kosten;
- c. De toerekening van de overige kosten en van de kosten van de stafgroepen aan de productgroepen c.q. een begrotingsproduct;
- d. Het benodigde aantal uren voor een product.

### 3.1 Kostentoerekeningssystematiek van de gemeente Dantumadiel

In het navolgende zullen we de kritische factoren zoals hiervoor genoemd in de systematiek van de gemeente Dantumadiel onder de loep nemen.

#### a. De vaststelling van het aantal productieve uren

Dantumadiel gaat uit van de veronderstelling dat een fte 1450 productieve uren per jaar maakt. Wij hebben begrepen dat de berekening van deze 1450 niet meer is te achterhalen. Om een oordeel te krijgen over de waarschijnlijkheid van deze aanname, vergelijken we dit aantal met het aantal productieve uren uit de Handleiding overheidstarieven 2011 van het ministerie van Financiën. Deze handleiding gaat uit van 1372 productieve uren. Uit onze dagelijkse praktijk is ons bekend dat, hoewel er altijd verschillen zijn, de handleiding voor vele gemeenten een realistisch beeld schept. Hoe waarschijnlijk het is dat de productiviteit in Dantumadiel aanzienlijk hoger uitvalt dan gemiddeld in den lande, hebben wij niet kunnen vastgesteld. Nader onderzoek naar het aantal productieve uren lijkt geboden. Immers, indien het aantal productieve uren in Dantumadiel in feite lager ligt dan 1450, dan is het gehanteerde uurtarief te laag. De kosten zijn dan immers verdeeld over een te groot aantal uren. Het effect is wellicht minder groot dan uit het hoge aantal productieve uren lijkt te volgen. De kosten worden in Dantumadiel namelijk voor een belangrijk deel doorberekend via fte's en niet per productief uur. Ter indicatie hebben we de berekening van de handleiding opgenomen. Voor de toelichting op deze berekening verwijzen we naar de handleiding zelf.

Tabel 3.1 Productieve uren Rijk 2011

<b><u>Productieve uren Rijk 2011</u></b>	
aantal werkdagen	261
aantal feestdagen (meerjarig gemiddelde)	7 af
omvang aanstelling in dagen	254
omvang aanstelling in uren	1828,8
vakantie-uren	169,3 af
ziekte-uren	100,6 af
aantal uren aanwezig	1558,9
aantal indirect productieve uren	187,1 af
aantal direct productieve uren	<b>1371,8</b>

Doordat er geen tijdsregistratie is, is de kostendekkendheid van de verschillende heffingen niet volledig zuiver te bepalen. Overwogen dient te worden of er een tijdsregistratie in het leven moet worden geroepen voor de producten die aan derden in rekening worden gebracht.

#### **b. De absolute hoogte van de kosten**

De hoogte van de gemeentelijke kosten is niet gebonden aan enig wettelijk regiem, noch aan ander toezicht dan dat van de gemeenteraad (gemeentelijke autonomie). De hoogte is voor de verdeling van de kosten (en vooralsnog ook bij het vaststellen van het belastingtarief) niet aan enige kwalitatieve of kwantitatieve toets onderhevig, maar kan wel leiden tot substantiële tariefsverschillen per gemeente. De rijksoverheid heeft hier vooralsnog geen invloed op, maar heeft in artikel 2.9, tweede lid, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wel een bepaling opgenomen die het mogelijk maakt om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de berekening en de bedragen van de leges voor een omgevingsvergunning. Vooralsnog heeft het Rijk geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, omdat gemeenten eerst zelf in de gelegenheid worden gesteld om de kosten, heffingsmaatstaven en tarieven van de Wabo-producten op transparante wijze te bepalen. Conclusies trekken uit een vergelijking met andere gemeenten is daardoor moeilijk.

Desalniettemin hebben we enkele kostencomponenten vergeleken met de gegevens uit de Handleiding overheidstarieven 2011.

Tabel 3.2 Overheadkosten per fte

<b>Overheadkosten per fte</b>	<b>Dantumadiel</b>	<b>Handleiding</b>
Automatiseringskosten	€ 2.293	€ 2.792
Huisvestingskosten	€ 3.514	€ 6.358
Overige overheadkosten	€ 16.863	€ 19.557
<b>Totale overheadkosten/fte</b>	<b>€ 22.670</b>	<b>€ 28.707</b>

De overheadkosten in Dantumadiel zijn derhalve zowel op het niveau van de bestanddelen als totaal per fte lager dan in de Handleiding overheidstarieven 2011.

#### **c. De toerekening van de overige kosten en van de kosten van de stafgroepen aan de productgroepen c.q. een begrotingsproduct**

Zoals opgemerkt, worden de kosten in eerste instantie herrekend naar een integrale kostprijs (per uur) van een ambtenaar die direct werkzaam is aan een product of dienst. Deze kosten bestaan uit directe personeelskosten, organisatiekosten (zoals huisvestingskosten, automatisering, etc.) en door derden in rekening gebrachte kosten. De organisatiekosten (exclusief de directe personeelskosten) worden toegedeeld aan de hand van verschillende verdeelmaatstaven zoals kantoorkosten per fte, automatisering per pc en huisvesting per m<sup>2</sup>.

Vervolgens moeten de indirecte kosten worden toegedeeld. Dit betreft vooral uren van de stafafdeling Stipe. Stipe bestaat uit medewerkers die productgericht zijn (zoals de heffingsambtenaar) en medewerkers die besturen, managen, faciliteren of ondersteunen. 25.479 uren van alle 60.478 uren van Stipe worden rechtstreeks geboekt op producten of op de verlies- en winstrekening.

Het rechtstreeks boeken van deze 25.479 uren van Stipe betreft onder andere de tijdsbesteding voor begraafplaatsen (600 uur), bezwaarschriften (500 uur), Burgerlijke stand (885 uur), Identiteitsbewijzen (900 uur), Rijbewijzen (325 uur), GBA (3.057 uur), OZB (3.920 uur), directeur en management (7.977 uur). Deze activiteiten worden ofwel rechtstreeks aan een product toegerekend, zoals de begraafplaatsen, Burgerlijke stand, Identiteitsbewijzen, rijbewijzen en GBA, dan wel niet via de heffingen betaald, zoals de bezwaarschriften, OZB, directeur en management. Helaas ontbreekt de onderbouwing van de voor deze 25.479 uren gekozen verdeelsleutel. Daardoor is het niet duidelijk waarom bijvoorbeeld 600 uur aan begraafplaatsen wordt toegeedeeld en geen 300 of 1.450 uur.

De resterende 34.999 uren van de stafgroep Stipe worden naar rato van het aantal fte's over de productgroepen verdeeld. Vervolgens zijn per productgroep de eigen directe personeelskosten, de kosten van de organisatie, alsmede het aandeel in de toegerekende integrale kosten van de stafafdeling berekend. Dit totaal is verhoogd met de externe kosten die betrekking hebben op de productgroep. Dantumadiel heeft er voor gekozen om een gemiddeld uurtarief per productgroep uit te rekenen. Dit betekent dat het uurtarief van een (niet door te berekenen) handhaver hetzelfde is als het uurtarief van een door te berekenen vergunningverlener. Op basis van de werkelijk toepasselijke salarisschalen is dit niet geheel zuiver. Zo kan een (gemiddelde) handhaver bijvoorbeeld in schaal 8 zitten en een (gemiddelde) vergunningverlener in schaal 9. Bij een vast uurtarief worden in dit voorbeeld te weinig kosten aan de vergunningverlening toegerekend. Een vast uurtarief voor alle medewerkers binnen een productgroep leidt dan ook tot een grofmazige kostentoekening, maar is niet verboden.

Voor zover in het kader van dit onderzoek relevant, wordt de ontwikkeling van de uurtarieven in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 3.3 Uurtarieven Dantumadiel

Uurtarieven	2009	2010	2011
BM(F)O/Stipe	€ 49,00	€ 57,50	€ 60,50
GB/ROMTE	€ 50,00	€ 56,00	€ 57,00
GB/ROMTE	€ 40,00	€ 43,68	€ 48,50

De stafafdeling BM(F)O/Stipe is hoofdverantwoordelijk voor de leges Burgerzaken. De productgroep GB/ROMTE is hoofdverantwoordelijk voor de rioolheffing en bouwleges. De productgroep Gemeentelijk Beheer (GB) is hoofdverantwoordelijk voor de afvalstoffenheffing en lijkbezorgingsrechten.

Geconstateerd is dat de uurtarieven 2010 substantieel hoger zijn vastgesteld dan in 2009. Deze verhoging vloeide voor een belangrijk deel rechtstreeks voort uit de veranderde begrotingsmethode. Dit betekent dat (bij een juiste toepassing van de methode) de uurtarieven in de jaren vóór 2010 te laag waren vastgesteld. Vanwege de beperkte omvang van de gemeente Dantumadiel hebben wij begrip voor deze grofmazige kostentoekening. Wij constateren dat de verdeling van de kosten van de organisatie over de in de organisatie werkzame fte's via de gekozen verdeelsleutel niet onredelijk is.

Voor het bepalen van het uurtarief dat gehanteerd wordt in de vaststelling van de belastingtarieven, moeten uurtarieven geschoond zijn van indirecte kosten die niet verhaalbaar zijn. Dit zijn kosten die niet op de individuele dienstverlening zien, zoals kosten van het gemeentebestuur, be-

leidsvoorbereiding, inspraakprocedures, handhaving, toezicht, controle, bezwaar- en beroepsprocedures.

Dantumadiel haalt de kosten van de raad en het college, alsmede het management uit de via Stipe verhaalde kosten en rekent ze ook niet op directe wijze toe. Kosten van het management zijn echter ten dele verhaalbaar, namelijk voor zover ze niet zien op onverhaalbare werkzaamheden als beleidsvoorbereiding. Hier rekent de gemeente dus niet alle verhaalbare kosten toe.

De kosten van het secretariaat van het college en de raad worden wel omgeslagen. De kosten van het secretariaat van het college en de raad zijn echter niet verhaalbaar, omdat dit algemene bestuurskosten zijn. Of per saldo te veel of te weinig uit de verhaalbare kosten is gehaald, is bij het ontbreken van een urenregistratie van het management niet te zeggen.

Voor de kosten van Stipe is een forfaitaire aftrek van 500 uur toegepast voor bezwaarschriften. Kosten van bezwaarschriften zijn niet verhaalbaar. Of deze aftrek de werkelijke kosten ter zake benadert, is bij gebreke van een tijdschrijfsysteem niet bekend.

Voor zover gemeenten kosten van handhaving, toezicht en controle ten onrechte verhalen, gebeurt dat meestal alleen via de leges voor bouwvergunningen. De kostenopstelling van Dantumadiel voor de bouwvergunning bevat echter geen kosten ter zake. Sterker nog, zelfs de wel verhaalbare kosten van de eerste controle worden met ingang van 2010 niet aan de bouwleges toegerekend.

Gelet op onze ervaring over de omvang van bepaalde kostenposten zijn de niet verhaalbare, maar wel toegerekende kosten in totaal waarschijnlijk lager dan de verhaalbare, maar niet toegerekende kosten. Per saldo worden dus eerder te weinig dan te veel kosten aan de heffingen toegerekend. De afvalstoffenheffing vormt hierop een uitzondering. In de hoofdstukken 3.2 tot en met 3.6 wordt hierop per heffingssoort nader ingegaan.

#### **d. Het benodigde aantal uren voor een product**

Als een integrale kostprijs per uur bekend is, zou, om die prijs vervolgens aan de product/dienst afnemende burger in rekening te brengen, bekend moeten zijn hoeveel tijd de behandeling gemiddeld genomen kost. Gemiddeld, omdat de legestarieven niet gebaseerd zijn op verkochte uren maar op verkochte producten/diensten, dan wel voor de bouwleges op de geraamde bouwsommen.

We hebben geconstateerd dat Dantumadiel deze vertaling echter niet maakt, maar het totaal van de kosten van de groep medewerkers die werkzaam is aan een bepaald product, omslaat over het geschatte aantal te behandelen producten in het begrotingsjaar (en bij bouwgerelateerde leges met toepassing van een verdeling naar groepen bouwsommen). Op zichzelf is dit een methode die tot juiste uitkomsten kan leiden, maar dan niet altijd doet. Als voorbeeld wijzen wij op de leges voor GBA-uittreksels (zie hoofdstuk 3.6).

#### **Batenkant**

De baten zijn het product van het tarief per heffingsgrondslag en het aantal malen dat zich een belastbaar feit voordoet. Bij met name de leges Burgerzaken worden de tarieven meer gebaseerd op historisch gevormd inzicht dan op de ontwikkeling van de lasten. De uitkomst hoeft niet per definitie onjuist te zijn, maar is in een procedure over de rechtmatigheid een ernstige handicap als zou blijken dat de werkelijkheid afwijkt van de verwachting.

### **3.2 Afvalstoffenheffing**

#### Conclusies

De kosten en opbrengsten van de afvalstoffenheffing worden afzonderlijk verantwoord, zodat aan het voorschrift van een eigen begroting voor de afvalstoffenheffing wordt voldaan.

Conform het gemeentelijke beleid, is de afvalstoffenheffing op ramingsbasis 100% kostendekkend. Dantumadiel rekent echter kosten aan de afvalstoffenheffing toe die op grond van de rechtspraak niet verhaalbaar zijn. Daardoor is de kostendekkendheid in feite 100% tot 117%. Hierdoor bestaat het risico op (gedeeltelijk) onverbindende tarieven.

#### Analyse - Juridisch kader

De afvalstoffenheffing is geregeld in artikel 15.33 Wet milieubeheer. Deze heffing dient ter bestrijding van de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen. Voor zover relevant, definieert artikel 1.1 Wet milieubeheer huishoudelijke afvalstoffen als: 'alle stoffen, preparaten of producten, afkomstig uit particuliere huishoudens, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'. Zoals gebleken is uit een uitspraak van de Hoge Raad van 10 april 2009, nr. 43 747, V-N 2009/18.37, moet het tarief van de afvalstoffenheffing zo worden vastgesteld dat de geraamde baten niet hoger zijn dan de geraamde lasten. Ook als de afvalstoffenheffing (huisvuil) opgenomen zou zijn in één verordening met het reinigingsrecht (voor bedrijfsvuil) dan moet toch op niveau van de afvalstoffenheffing de 100% kostendekkendheidstoets worden aangelegd. Dantumadiel regelt in de Verordening reinigingsheffingen 2011 niet alleen de afvalstoffenheffing, maar tevens bijzondere diensten, zoals het ledigen van beerputten, sluisgeld bij doorvaart van de sluis te De Falom, inritten voor particulieren, rioolaansluitingen en verwijfsborden voor bedrijven. De kosten en opbrengsten ter zake worden afzonderlijk verantwoord, zodat aan het voorschrift van een eigen begroting voor de afvalstoffenheffing wordt voldaan. Wel geven wij in overweging om deze bijzondere diensten in een afzonderlijke verordening te regelen.

#### Analyse - Aanpak

Wij hebben de door de gemeente Dantumadiel begrote kostendekkendheid onderzocht. Daarbij hebben wij de hoofdbegroting van belastingjaar 2009, 2010 en 2011 geraadpleegd. Vervolgens hebben wij per jaar de werkbegroting voor deze jaren bestudeerd. De werkbegroting bevat de budgetten van de afdeling Gemeentelijk Beheer die betrekking hebben op de afvalstoffeninzameling. De werkbegroting geeft een beeld van welke taken/werkzaamheden worden uitgevoerd. Omdat de werkbegroting op dezelfde totaalstelling uitkomt als de algemene begroting, maar wel specifiek is, hanteren wij in de tabel met de toegerekende kosten de activiteiten en bedragen uit de werkbegroting.

#### Analyse - Kostendekkendheid afvalstoffenheffing

De onderstaande tabel geeft de door de gemeente zelf bepaalde kostendekkendheid weer voor de belastingjaren 2009, 2010 en 2011.

Tabel 3.4 Geraamde kostendekkendheid Afvalstoffenheffing

<b>Geraamde Kosten-</b>		
<b>2011</b>		<b>Kostendekkendheid</b>
Totale kosten	1.909.091	
Totale opbrengsten	1.909.091	100,0%
Saldo	-	
<b>2010</b>		<b>Kostendekkendheid</b>
Totale kosten	1.978.740	
Totale opbrengsten	1.978.740	100,0%
Saldo	-	
<b>2009</b>		<b>Kostendekkendheid</b>
Totale kosten	1.844.720	
Totale opbrengsten	1.844.720	100,0%
Saldo	-	

*Analyse - bevindingen*

In bijlage 4 is een tabel opgenomen met daarin de begrote uitgaven en opbrengsten van de gemeente Dantumadiel voor belastingjaar 2011 door Deloitte toegerekend conform het model van de VNG. Van de begrote kosten hebben wij onderzocht of deze ook verhaalbaar zijn.

Wij constateren dat Dantumadiel in belastingjaar 2011 via de afvalstoffenheffing kosten verhaalt die niet (volledig) via de afvalstoffenheffing verhaalbaar zijn. De betreffende activiteiten en kosten zijn opgenomen in onderstaand overzicht. In bijlage 5 treft u onze motivering voor deze conclusie aan.



Tabel 3.5 Kosten 2011 die verhaald worden maar niet (volledig) verhaalbaar zijn

Activiteit huishoudelijk afval	Kosten 2011	Totalen
Maatregelen hondenpoep (m.i.v. 2002)	€ 22.506	
Personeel lediging hondenpoeptoiletten	€ 190	
Kolkenzuiger (lediging hondentoiletten)	€ 54	
		€ 22.750
Kosten opruimen hutten + BTW	€ 64	
Doorberekende kosten bedrijfsvoering hutten	€ 48	
Doorberekende kosten bedrijfsmiddelen hutten	€ 75	
		€ 624
Stimuleringsbijdrage verenigingen (m.i.v. 2002)	€ 750	€ 750
Aandeel straatreiniging + BTW	€ 94.081	€ 94.081
Afvoer/verwijdering snoeiafval + BTW	€ 22.089	
Klimaatinitiatieven "Project Energie uit hout" + BTW	€ 4.272	
Klim. Initiatieven Proj. Energie hout, tegenboeking	€ (3.590)	
Doorberekende kosten bedrijfsvoering snoeiafval	€ 5.335	
Doorberekende kosten bedrijfsmiddelen snoeiafval	€ 825	
Opbrengst snoeiafval	€ (6.196)	
		€ 22.735
Bouw- en sloopafval rest (ASF) 225 ton	€ 30.501	
Transportkosten B&S (gemiddeld) 225 ton	€ 4.752	
		€ 35.253
Puin (BSBF) 550 ton	€ 2.250	
Transportkosten puin 550 ton	€ 3.900	
		€ 6.150
Dakleer 30 ton	€ 4.012	
transportkosten dakleer 30 ton	€ 720	
		€ 4.732
Afvoer/verw. Zwerfafval illegaal gestort afval + BTW	€ 38.961	
Doorberekende kosten bedrijfsvoering zwerfafval	€ 8.625	
KP Productgroep GB zwerfafval	€ 35.163	
KP eenheid detachering Trion	€ 8.550	
Doorberekende kosten bedrijfsmiddelen zwerfafval	€ 300	
		€ 91.599
Totaal		€ 278.674*

\*) dit is 17 % van de verhaalde kosten.

De in bovenstaand schema genoemde kosten worden door de gemeente Dantumadiel ten onrechte (gedeeltelijk) verhaald via de afvalstoffenheffing. Doordat het tarief is gebaseerd op 100% kostendeckendheid, valt de op juiste wijze berekende kostendeckendheid hoger uit dan 100%.

Nu sommige kosten wel gedeeltelijk toerekenbaar zijn aan de begrote kosten, ligt de overschrijding van de toegerekende kosten tussen de 100% en 117%. (Bij een overschrijding van maximaal € 278.674 bedragen de totale 'geraamde' kosten namelijk € 1.630.417. Van de in bovenstaand schema genoemde € 278.674 aan totale kosten, kan evenwel een deel worden verhaald middels de afvalstoffenheffing. Het gaat bijvoorbeeld om een nader te bepalen deel van de veegkosten en het eveneens nader te bepalen deel van de kosten van bouw- en sloopafval dat afkomstig is van activiteiten die iedere particulier wel eens om en in zijn woning doet. De correcte raming van de kostendeckendheid is derhalve lager dan 117%, maar hoger dan 100%.

Ten aanzien van de mogelijke consequenties daarvan verwijzen wij naar de jurisprudentie van de Hoge Raad, waaronder HR 10 april 2009, nr. 43 747, V-N 2009/18.37. De Hoge Raad overweegt dat de tariefstelling in de gemeentelijke verordening in beginsel slechts partieel onverbindend is, namelijk voor zover – nadat uit de lastenraming de (gedeelten van) posten zijn geëlimineerd die daarin ten onrechte zijn opgenomen - de geraamde baten uitgaan boven de geraamde lasten. Van algehele onverbindendheid is alleen sprake indien de begroting überhaupt niet controleerbaar is, dan wel:

1. het de gemeente op voorhand duidelijk moet zijn geweest dat de desbetreffende post(en) (in zoverre) niet diende(n) ter dekking van de kosten waarvoor de afvalstoffenheffing op grond van artikel 15.33 Wet milieubeheer en de desbetreffende verordening mocht worden geheven, en bovendien
2. na de eliminatie van de desbetreffende bedragen uit de lastenraming, de geraamde baten in betekende mate uitgaan boven het gecorrigeerde bedrag van de geraamde lasten.

In casu verwachten wij niet dat de rechter de afvalstoffenheffing integraal onverbindend zal verklaren, maar slechts voor zover de geraamde baten hoger zijn dan de geraamde toerekenbare lasten, mits de gemeente redelijke verdeelmaatstaven bepaalt. Indien uit nader onderzoek blijkt dat een correcte raming bijvoorbeeld uitkomt op een winst van 10%, is de verordening slechts voor 10% onverbindend. De in bezwaar of beroep bestreden aanslag dient dan met 10% te worden verminderd. Dantumadiel is overigens niet verplicht om reeds onherroepelijk vaststaande belastingaanslagen (ambtshalve) te verminderen.

### **3.3 Rioolheffing**

#### Conclusies

De rioolheffing 2011 is op ramingsbasis 86% kostendekkend.

Dantumadiel rekent in strijd met de jurisprudentie circa € 19.000 beleidskosten door. Anderzijds wordt de compensabele BTW op oude investeringen nog niet doorberekend. Voorts wordt ruim € 220.000 onttrokken aan de rioleringsreserve. Per saldo is de rioolheffing niet kostendekkend, doch wel rechtmatig.

Doordat het jaarlijks gemiddelde van de kapitaallasten (over een periode van 20 jaar) op begrotingsbasis via de heffing aan de reserve wordt toegevoegd, is in feite geen sprake van een reserve, maar van een voorziening. Dit betekent dat de gelden niet onder omstandigheden door de raad herbestemd kunnen worden.

#### Analyse-Juridisch kader

De rioolheffing is sinds 2008 geregeld in artikel 228a Gemeentewet. Tot en met 2009 mochten gemeenten echter nog de rioolrechten ex artikel 229 Gemeentewet heffen. Dantumadiel heeft van deze overgangsregeling gebruik gemaakt en heft met ingang van 2010 rioolheffing. Het grote verschil met de rioolrechten is dat de rioolheffing niet alleen op het kostenverhaal van de gemeentelijke vuilwatertaken ziet, maar tevens op de regen- en grondwaterzorgplichten. Dit verklaart mede waarom de toerekenbare kosten vanaf 2010 sterk (zullen) stijgen. Indien de tarieven slechts met een indexatiepercentage worden verhoogd, wordt de rioolheffing steeds minder kostendekkend.

In gemeentelijke begrotingen kan worden gewerkt met reserves en voorzieningen. De raad heeft de zeggenschap over de aanwending van reserves. De raad stelt vast waarvoor de reserve wordt aangewend. Bij veranderende inzichten kan de raad de bestemming van de reserve wijzigen. Een reserve voor het rioolstelsel kan dus door de raad uiteindelijk worden herbestemd voor een ander doel. Bij een voorziening heeft de raad die zeggenschap niet. Een voorziening legt een gemeente aan als er kosten zijn waar nog geen uitgaven tegenover staan, zoals groot onderhoud. Door het huidige gebruik van de riolering is over vijf jaar groot onderhoud nodig. De kosten van dat groot onderhoud worden nu al veroorzaakt maar de uitgave vindt over vijf jaar plaats. Daarom wordt er nu al geld opzij gelegd. Het is dan niet toegestaan dat het opzij gelegde geld na drie jaar een andere bestemming krijgt. Middelen die in een voorziening zijn opgenomen, mogen dus niet door de raad worden herbestemd. Voor zover wij hebben kunnen nagaan wordt de reserve tot op heden niet op onrechtmatige wijze herbestemd.

#### Analyse - Aanpak

Wij hebben de door de gemeente Dantumadiel begrote kostendekkendheid onderzocht. Daarbij hebben wij de hoofdbegroting van belastingjaar 2009, 2010 en 2011 geraadpleegd. Vervolgens hebben wij het verbrede Gemeentelijk Rioleringsplan 2010-2014 (vGRP) bestudeerd.

#### Analyse – kostendekkendheid rioolheffing

De onderstaande tabel geeft de door de gemeente zelf bepaalde kostendekkendheid weer voor de belastingjaren 2009, 2010 en 2011.

Tabel 3.6 Geraamde kostendekkendheid Rioolheffing

<b>Geraamde Kostendek-</b>		
<b>2011</b>		<b>Kostendekkendheid</b>
Totale kosten	1.584.431	
Totale opbrengsten	1.362.955	86,0%
Saldo	221.476-	
<b>2010</b>		<b>Kostendekkendheid</b>
Totale kosten	1.399.680	
Totale opbrengsten	1.357.568	97,0%
Saldo	42.112-	
<b>2009</b>		<b>Kostendekkendheid</b>
Totale kosten	1.403.115	
Totale opbrengsten	1.403.115	100,0%
Saldo		

#### Analyse - bevindingen

In bijlage 6 is een tabel opgenomen met daarin de begrote uitgaven en opbrengsten van de gemeente Dantumadiel voor belastingjaar 2011

Op onze vraag of de wegwerkzaamheden integraal aan de riolering worden toegerekend als de weg nog in uitstekende staat verkeert en naarmate de weg zelf meer aan vervanging toe is, minder kosten aan de riolering worden toegedeeld, werd instemmend geantwoord. Dit is in beginsel een juiste verdeelmaatstaf.

We hebben geconstateerd dat de egalisatiereserve GRP twee doelen dient, namelijk het dekken van onderhoudskosten volgens het GRP en het opvangen van eventuele tekorten vanuit de rioolheffing. Daarnaast zullen eventuele overschotten op de heffing op rekeningbasis in deze reserve worden gestort. In principe worden de kapitaallasten van investeringen voor riolering onttrokken aan de reserve en wordt het jaarlijks gemiddelde van deze kapitaallasten (over een periode van 20 jaar) aan de reserve toegevoegd. Door op begrotingsbasis toekomstige lasten middels de rioolheffing te verhalen, wordt geen reserve, maar een voorziening gevormd. Het vormen van een reserve heeft immers alleen het karakter van resultaatbestemming en de toevoeging aan een dergelijke reserve vormt dus geen last die in de tariefberekening mag worden opgenomen (paragraaf 3.3 Notitie riolering van de commissie BBV van oktober 2009). Het gevolg van het opbouwen van een voorziening is dat de bedragen niet herbestemd mogen worden. Overigens hebben wij niet kunnen constateren dat de gelden in de reserve anders worden benut dan voor het rioleringstaken.

Aan de hand van het vGRP wordt bepaald hoe de 'reserve' ingezet zal worden om grote tariefstijgingen van de rioolheffing op te vangen. Doordat de financiële vertaling van het vGRP 2010-2014 ten tijde van de begrotingswerkzaamheden 2011 ontbrak, kon er voor de begroting van 2011 niet bepaald worden hoe het saldo via de reserve ingezet zou worden. Door de gestegen kosten zou dit voor 2011 een behoorlijke tariefstijging van de rioolheffing betekenen. Vandaar dat er eenmalig is

gekozen voor een extra onttrekking aan de 'reserve' van ongeveer € 220.000. Zodoende kon worden volstaan met een verhoging van de rioolheffing per aansluiting met 1%.

Als in 2011 het vGRP volledig financieel vertaald is, zal er gekeken worden hoe het saldo van de 'reserve' ingezet zal worden. Op ramingsbasis is de rioolheffing in 2011 derhalve slechts voor 86% kostendekkend.

Uit de ontvangen informatie maken wij op dat de kosten van beleid, zoals het vGRP en basisrioleringsplannen (BRP) ad gemiddeld circa € 19.000 per jaar, integraal worden toegerekend. Dit is niet toegestaan, omdat (gedeeltelijk) sprake is van beleidskosten (Hof Arnhem 6 juli 2010, nr. 2009/00141).

Wij constateren voorts dat de compensabele BTW op oude investeringen niet wordt toegerekend. Voor zover de oude kapitaallasten toe te rekenen zijn, is de compensabele BTW dat ook, zodat hier toerekenbare kosten blijven liggen. Doordat de rioolheffing voor een belangrijk deel ziet op investeringen met compensabele BTW, is het aannemelijk dat de niet toegerekende compensabele BTW hoger is dan de ten onrechte toegerekende beleidskosten. Doordat de raming van de rioolheffing in 2011 voorts slechts een kostendekkendheid van 86% toont, wordt in 2011 sowieso geen winst geraamd. Wat dat betreft is het risico van (gedeeltelijke) onverbindendheid groter als een heffing 100% kostendekkendheid wordt geraamd.

### **3.4 Lijkbezorgingsrechten**

#### Conclusies

De kostendekkendheid van de lijkbezorgingsrechten 2011 is op ramingsbasis bijna 75%. Wij constateren dat de kosten die aan de lijkbezorgingsrechten worden toegerekend verhaalbaar zijn.

Sinds 2010 wordt jaarlijks bewust een verlies van circa € 70.000 geleden, omdat de kosten van de oude graven niet wordt doorberekend. Afhankelijk van de omstandigheden kan de gemeente nieuwe lijkbezorgingsrechten heffen van de rechthebbenden van de oude graven en het verlies beperken. Het verdient daarom nader onderzoek of in de toekomst weer kosten kunnen worden verhaald op de rechthebbende van de oude graven.

Voorts kan worden onderzocht in hoeverre in de toekomst compensabele BTW op het uitvoering geven aan de wettelijke taken op grond van de Wet op de lijkbezorging aan de lijkbezorgingsrechten kan worden toegerekend.

#### Analyse- Juridisch kader

Lijkbezorgingsrechten worden voor verschillende activiteiten geheven, zoals voor het:

- verlenen van uitsluitende rechten;
- begraven en cremieren;
- bijzetten van asbussen en urnen;
- afgeven van een vergunning ter zake van het aanleggen van een grafkelder;
- onderhouden van de begraafplaats;
- inschrijven en overboeken van eigen graven en urnennissen;
- opgraven van een lijk;
- verstrooien van as;
- enzovoorts.

De heffing van rechten voor al deze activiteiten wordt geregeld in artikel 229, eerste lid, onderdeel a en b, Gemeentewet. Er is sprake van dienstverlening, van gebruik van gemeentebezit en in sommige gevallen van een combinatie van beide.

De tarieven moeten zodanig worden vastgesteld dat de geraamde baten van de Verordening lijkbezorgingsrechten niet hoger zijn dan de geraamde lasten ter zake. Onder de lasten worden onder andere begrepen de compensabele BTW en dotaties aan een onderhoudsvoorziening. Het grootste deel van de BTW bij lijkbezorging (verlenen van het recht op een eigen graf, verlenen van een begraafrecht en onderhoud begraafplaatsen) is overigens noch verrekenbaar, noch compensabel. Alleen het uitvoering geven aan de wettelijke taken op grond van de Wet op de lijkbezorging is compensabel.

Blijkens jurisprudentie mogen onderhoudskosten ook op oude graven worden verhaald, ondanks dat in het verleden voor onbepaalde tijd een uitsluitend recht is verleend (o.a. Rechtbank Alkmaar 17 december 2009, nr. 2009/02709, onder verwijzing naar de uitspraak van de Hoge Raad van 28 februari 2003, LJN AF 5108). Het verdient nader onderzoek of in de toekomst weer kosten kunnen worden toegerekend aan de oude graven.

### Analyse -Aanpak

Wij hebben de door de gemeente Dantumadiel begrote kostendekkendheid onderzocht. Daarbij hebben wij de hoofdbegroting van belastingjaar 2009, 2010 en 2011 geraadpleegd. Vervolgens hebben wij per jaar de werkbegroting voor deze jaren bestudeerd. De werkbegroting bevat de budgetten van de afdeling Gemeentelijk Beheer die betrekking hebben op de lijkbezorgingsrechten. De werkbegroting geeft een beeld van welke taken/werkzaamheden worden uitgevoerd. Omdat de werkbegroting op dezelfde totaalstelling uitkomt als de algemene begroting, maar wel specifiek is, hanteren wij in de tabel met de toegerekende kosten de activiteiten en bedragen uit de werkbegroting.

Voorts bevat de adviesnota van 27 oktober 2009 inzake de lijkbezorgingsrechten belangrijke informatie die we hieronder enigszins samengevat weergeven.

In het verleden werden graven voor onbepaalde tijd uitgegeven. De kosten van de begraafplaatsen drukken daardoor geheel op de nieuw uit te geven graven. De afgelopen jaren is bij het berekenen van de tarieven het aantal uit te geven nieuwe graven steeds te hoog geschat. Op basis van de werkelijke aantallen over de afgelopen 5 jaar zijn de te verwachten aantallen geactualiseerd. Het toepassen van de geactualiseerde aantallen zou leiden tot onredelijk hoge tarieven. In de begroting 2010 is daarom de stijging van de opbrengst begraafrechten beperkt tot 2% en wordt € 70.000 van de kosten gedekt uit algemene middelen.

Tot 2009 werden de kosten van de begraafplaatsen verdeeld over de vier meest voorkomende componenten: grafrecht, grafdelven, vergunning plaatsen gedenkteken en onderhoud begraafplaats. Voor de overige componenten werd geen opbrengst geraamd en de tarieven van deze componenten werden afgeleid van de vier hierboven genoemde componenten. Gebleken is dat er naast de vier genoemde componenten nog een drietal andere componenten (recht op een urnennis, het bijzetten van een urn in een urnennis en het overboeken van grafrechten) toch wel regelmatig voorkomen en leiden tot een substantiële opbrengst. Deze componenten en ook de zaterdagstoelag die ook leidt tot een substantiële opbrengst zijn sinds 2010 meegenomen in de nieuwe berekeningsmethodiek.

De conclusies zijn dat de tarieven in voorgaande jaren:

- enerzijds te laag zijn berekend, omdat er van te hoge aantallen werd uitgegaan; en
- anderzijds te hoog zijn berekend, omdat de (substantiële) opbrengst van een aantal componenten niet werd meegerekend.

In de nieuwe berekeningsmethodiek is gekeken naar de redelijkheid van de afzonderlijke tarieven en wordt getracht een onderbouwing te geven van de tarieven. Er treedt daarom een verschuiving van de kosten op, waardoor niet alle tarieven met 2% stijgen. Sommige tarieven dalen en anderen stijgen met meer dan 2%. Uiteraard is de stijging van de totale opbrengst, conform de afspraak met de raad beperkt tot 2%.

In de nieuwe methodiek dalen de totale kosten van een begrafenis van in 2010 met € 183. De vergelijking van de kosten van een begrafenis in 2010 met 2009 is in navolgende tabel weergegeven en aangevuld met 2011.

<b>Activiteit</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Grafrecht 20 jaar	€ 305	€ 380	€ 388
Beheer en onderhoud begraafplaatsen	€ 1.116	€ 1.171	€ 1.194
Grafdelven	€ 962	€ 903	€ 921
Vergunning plaatsen gedenkteken	€ 514	€ 26	€ 265
	€ 2.897	€ 2.714	€ 2.768

Hierin is de € 70.000 verdisconteerd die in 2010 gekt wordt uit algemene middelen. De € 70.000 uit de algemene middelen wordt jaarlijks verhoogd met het inflatiepercentage. Deze middelen worden gezien als een bijdrage van de

oude graven in de kosten van beheer en onderhoud begraafplaatsen en zonder deze middelen zou een begrafenis vanaf 2010 circa € 1.200 meer kosten. De kostendekkendheid van de begraafarieven wordt niet losgelaten, alleen worden de nieuwe graven niet belast met de kosten van de oude'.

Analyse – kostendekkendheid lijkbezorgingsrechten

De onderstaande tabel geeft de door de gemeente geraamde kostendekkendheid weer voor de belastingjaren 2009, 2010 en 2011.

Tabel 3.7 Geraamde kostendekkendheid Lijkbezorgingsrechten

<b>Geraamde Kosten-</b>		
<b>2011</b>		<b>Kostendekkendheid</b>
Totale kosten	277.428	
Totale opbrengsten	207.405	74,8%
Saldo	70.024-	
<b>2010</b>		<b>Kostendekkendheid</b>
Totale kosten	273.112	
Totale opbrengsten	203.117	74,4%
Saldo	69.995-	
<b>2009</b>		<b>Kostendekkendheid</b>
Totale kosten	286.529	
Totale opbrengsten	286.529	100%
Saldo	0	

Analyse- bevindingen

In bijlage 7 is een tabel opgenomen met daarin de begrote uitgaven en opbrengsten van de gemeente Dantumadiel voor belastingjaar 2011.

De gemeente rekent de kosten aan de zes begraafplaatsen afzonderlijk toe, hetgeen de transparantie vergroot. Ondanks dat wij een format conform het VNG-model voor de lijkbezorgingsrechten hebben opgesteld, achten wij het niet raadzaam gelet op het daarmee gepaard gaande verlies van transparantie om dit model te hanteren.

Op basis van de beschikbare c.q. de beschikbaar gestelde gegevens, zoals de omschrijving van de werkzaamheden in de werkbegroting, moet worden vastgesteld dat er geen kosten worden verhaald die volgens de Gemeentewet en/of rechtspraak niet mogen worden toegerekend.

Wel zijn er kosten aan te wijzen die toegerekend hadden kunnen worden, maar dat niet zijn. Het betreft:

- (een waarschijnlijk marginale post) niet toegerekende compensabele BTW, alsmede
- circa € 70.000 verliezen op afkoop van oude rechten



### 3.5 *Bouwleges*

#### Conclusies

De kostendekkendheid van de bouwleges 2011 is op ramingsbasis 100% en van de sloopleges 73%. De kostendekkendheid van de vrijstellingsprocedures is niet vast te stellen.

In 2009 en 2010 waren de gemiddelde bouwkosten per aanvraag aanzienlijk lager dan in de begroting was aangenomen. Voorts zijn er minder aanvragen ingediend dan geraamd. Daardoor zijn de gerealiseerde bouwleges tientallen procenten lager dan geraamd. Overwogen moet worden het geraamde aantal aanvragen en/of de gemiddelde geraamde bouwkosten in de toekomst naar beneden bij te stellen. Om kostendekkend te kunnen blijven, dienen de legestarieven dan te worden verhoogd.

De (marginale) kosten en opbrengsten van planschadeprocedures en dwangsommen worden ten onrechte aan de leges toegerekend.

De toerekenbare kosten kunnen fors worden verhoogd met de kosten van eerste controle op het naleven van de vergunningvoorschriften. Voor de exacte hoogte van de toerekenbare kosten dient nader onderzoek te worden gedaan.

De gemeente loopt een risico dat de rechter de legestarieven in een procedure onverbindend verklaart. Er is namelijk geen raming op het niveau van de Wabo-kolom.

#### Analyse - Juridisch kader

Met ingang van 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. De Wabo integreert circa 25 vergunningstelsels die betrekking hebben op plaatsgebonden activiteiten. Tijdens de parlementaire behandeling is bepaald dat de kostendekkendheid van deze 25 vergunningstelsels op het niveau van de Wabo-kolom moet worden bepaald. De geraamde kostendekkendheid van de leges wordt derhalve niet meer alleen op het niveau van de legesverordening getoetst, maar tevens op het niveau van de omgevingsvergunning die in Titel 2 van de legesverordening is geregeld.

Voorts zijn onder de Wabo geen lichte bouwvergunningen meer nodig. Tevens is de bouwvergunning in twee fasen afgeschaft.

#### Analyse - Aanpak

Besloten is dat Deloitte alleen de volgende activiteiten van de Wabo-kolom in het onderzoek betreft:

- Bouwen van een bouwwerk;
- Extra welstandstoets;
- Binnenplanse afwijking ex 2.12, eerste lid, onder a, sub 1;
- Buitenplanse kleine afwijking ex 2.12, eerste lid, onder a, sub 2;
- Buitenplanse afwijking ex 2.12, eerste lid, onder a, sub 3, zonder activiteit bouw;
- Buitenplanse afwijking ex 2.12, eerste lid, onder a, sub 3, met activiteit bouw;
- Sloopactiviteit anders dan bij monumenten of in beschermd stads- of dorpsgezicht;
- Bouwvergunning in 2 fasen (vervallen m.i.v. 1 oktober 2010)
- Niet ontvankelijke aanvraag omgevingsvergunning;
- Teruggaaf als gevolg van intrekking aanvraag omgevingsvergunning;
- Teruggaaf als gevolg van weigeren omgevingsvergunning.

Hiermee worden de meest voorkomende en duurste producten beoordeeld. Doordat we niet de kostendekkendheid van alle Wabo-producten beoordelen, is het echter niet met zekerheid te zeggen of wordt voldaan aan het voorschrift dat op het niveau van de Wabo-kolom geen winst wordt geraamd. Zo zouden de baten van bijvoorbeeld de flora- en faunavergunningen in theorie een zodanige winst kunnen opleveren, dat de verliezen op de overige omgevingsvergunningen worden gecompenseerd en dat zelfs een overschot geconstateerd zou kunnen worden.

Wij hebben de door de gemeente Dantumadiel begrote kostendekkendheid onderzocht. Hiertoe hebben wij de begrotingen van de baten en lasten opgevraagd en een interview afgenomen. De lasten van de bestemmingsplanprocedures konden niet worden achterhaald. Voor zowel de sloopleges als de bouwleges hebben we de ramingen van de aantallen aanvragen en de geraamde baten en lasten over 2009, 2010 en 2011 beoordeeld.

#### Analyse – kostendekkendheid bouwleges

Hierna behandelen we deze vergunningen per type afzonderlijk.

#### **Sloopvergunningen**

De over de sloopvergunningen ontvangen gegevens betreffen het aantal gewerkte uren (de lasten) en het aantal aanvragen (de baten). Volgens de ontvangen gegevens worden er over 2009 tot en met 2011 gemiddeld 51 aanvragen per jaar behandeld in 208 uur. Een aanvraag behandelen kost derhalve gemiddeld ruim 4 uur. Er zijn geen bijkomende kosten geregistreerd. Deze gegevens leiden tot de volgende opstelling.

Tabel 3.8 Geraamde kostendekkendheid sloopleges

<b>Sloopleges</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Baten	€ 7.350	€ 7.191	€ 8.635
Lasten	€ 10.400	€ 11.648	€ 11.856
Saldo	€ (3.050)	€ (4.457)	€ (3.221)
Dekking	71%	62%	73%

Uit de opstelling volgt dat op de sloopleges in absolute zin jaarlijks (beperkte) verliezen worden geleden. Hierbij maken wij een kanttekening. Ten eerste worden er alleen uren toegerekend en nemen wij op basis van ervaring aan dat er ook bijkomende kosten kunnen worden toegerekend. Ten tweede blijkt uit vergelijkend onderzoek bij een aantal andere gemeenten dat voor de behandeling van een gemiddelde sloopvergunningaanvraag ten minste 7 uur nodig is. De werkelijke verliezen kunnen dan ook wel eens hoger zijn dan wij berekenen.

#### **Bestemmingsplanprocedures**

De over de bestemmingsplanprocedures ontvangen gegevens betreffen de aangevraagde vrijstellingen over 2009 en 2010 tot de inwerkingtreding van de Wabo per 1 oktober 2010. Het gaat om 12 procedures met een gezamenlijke opbrengst over 2009 van € 5.494 en over 2010 van € 748. Voor de ontheffingen van bestemmingsplannen sinds de inwerkingtreding van de Wabo is nog geen raming van de opbrengst gemaakt. Voor geen van de drie jaren is een raming van de kosten beschikbaar. Omdat er evenmin een procesbeschrijving is, is het ook niet goed mogelijk om de kosten goed in beeld te krijgen. Het is niet vereist om de kosten op het niveau van deze ontheffin-

gen te weten, maar wel moet duidelijk zijn wat de totale kostendeckendheid van de Wabo-kolom is.

## Bouwleges

Voor de bouwleges zijn voor 2009, 2010 en 2011 ramingen beschikbaar van de aantallen aanvragen, de hoogte van de geraamde bouwkosten per aanvraag, de geraamde bouwlegesopbrengsten en de geraamde bouwlegeskosten. Vanwege de grote omvang van de tabellen met de geraamde kosten, zijn ze als bijlagen 8 en 9 opgenomen. De tabellen met geraamde lasten en baten tonen de mate van geraamde kostendekkendheid en worden hierna weergegeven. Allereerst wordt de geraamde kostendekkendheid in navolgende tabel weergegeven.

Tabel 3.9 Geraamde kostendekkendheid bouwleges

<b>Kostendekkendheid Bouwleges</b>		
<b>2011</b>		<b>Kostendekkendheid</b>
Totale kosten	€ 559.876	
Totale opbrengsten	€ 558.250	99,7%
Saldo	€ ( 1.626)	
<b>2010</b>		<b>Kostendekkendheid</b>
Totale kosten	€ 605.225	
Totale opbrengsten	€ 599.594	99,1%
Saldo	€ (5.631)	
<b>2009</b>		<b>Kostendekkendheid</b>
Totale kosten	€ 526.914	
Totale opbrengsten	€ 526.789	100,0%
Saldo	€ (125)	

De kosten van de zogenoemde ‘eerste controle’ worden met ingang van 2010 niet meer aan de bouwleges toegerekend (zie bijlage 9). Als reden om deze controlekosten niet meer toe te rekenen, werd opgegeven dat niet duidelijk is waar de grens ligt tussen verhaalbare en onverhaalbare controlekosten. Zo werd de vraag gesteld of deze grens altijd na de allereerste controle ligt, of zijn onder omstandigheden meerdere controles toegestaan? Wij vertelden dat het verhaal van kosten van meerdere controles onder omstandigheden toegestaan is (zie bijlage 1).

Opmerking verdient dat de Hoge Raad ten aanzien van een welstandsbepaling die vergelijkbaar is met die in de legestarieventabel van Dantumadiel heeft geoordeeld dat zo’n bepaling niet voldoende duidelijk inzicht geeft in de te heffen leges. Evenmin voldoet die verordening (voor zover het betreft de doorberekening van de advieskosten welstandsc commissie) aan de vereisten van de zogenoemde begrotingsconstructie. Dit betekent dat een bezwaar of beroep tegen de welstandslleges waarschijnlijk gehonoreerd moet worden (HR 24 februari 2006, nr. 39 999).

Bijlagen 8 en 9 geven weer welke kosten toegerekend worden aan de bouwleges. Opgemerkt dient de worden dat de Inkomsten procedures planschade ad € 1.200 en Dwangsommen ad € 600 inkomsten van andere afdelingen zijn, waarvoor de afdeling werkt. Inkomsten en uitgaven van planschades en dwangsommen horen niet thuis op de (bouw)legesbegroting. Legesheffing voor planschadeprocedures is namelijk niet in de legesverordening geregeld. Dwangsommen zien op handhaving. Waar de kosten van handhaving niet verhaalbaar zijn, komen de dwangsommen niet in mindering op de legeskosten. De kosten dienen verlaagd te worden met de uren die voor de andere afdelingen zijn gewerkt en de inkomsten ad € 1.200 en € 600 komen niet in mindering op de kosten.

De volgende kostenpost kan (gedeeltelijk) nog aan de Wabo-leges worden toegerekend:

- kosten van eerste controle ad € 123.975;

Voor deze kosten moet een verdeelsleutel worden bepaald.

Bij berekeningen bij een andere gemeente met circa 20.000 inwoners middels de ABC-methode, zijn de werkelijke kosten van aanvragen van bouwvergunningen, sloopvergunningen, vrijstellingen en teruggaven bepaald. Deze zijn in onderstaande tabel afgezet tegen de tarieven van Dantumadiel.

Tabel 3.10 Wabo-leges 2011

<b>Wabo-leges</b>	<b>ABC-methode</b>	<b>Dantumadiel</b>	<b>Vershil</b>
Bouwen van een bouwwerk	€ 2.362	€ 2.975	€ 613
Extra welstandstoets	niet bepaald	niet bepaald	-
Binnenplanse afwijking ex 2.12, eerste lid, onder a, sub 1	€ 202	€ 112	€ (90)
Buitenplanse kleine afwijking ex 2.12, eerste lid, onder a, sub 2	€ 189	€ 308	€ 119
Buitenplanse afwijking ex 2.12, lid 1, onder a, sub 3, zonder bouw	€ 6.229	€ 2.042	€ (4.187)
Buitenplanse afwijking ex 2.12, eerste lid, onder a, sub 3, met bouw	€ 11.608	€ 3.137	€ (8.471)
Sloopactiviteit anders dan bij monument/stads- of dorpsgezicht	€ 905	€ 154	€ (751)
Niet ontvankelijke aanvraag omgevingsvergunning	niet bepaald	€ 79	-
Teruggaaf intrekking aanvraag omgevingsvergunning (n.b. tijdstip)	€ 67	€ 1.041	€ 974
Teruggaaf a.g.v. weigeren omgevingsvergunning	€ 67	€ 1.190	€ 1.123

De uitkomsten van de ABC-methode zijn niet 1-op-1 van overeenkomstige toepassing op Dantumadiel. Zo hanteerde de betreffende gemeente bijvoorbeeld een uurtarief van € 80, hetgeen leidt tot veel hogere belastingtarieven dan de uurtarieven van Dantumadiel. Voorts kunnen beleids-overwegingen ten grondslag liggen aan meer of minder dan kostendekkende tarieven. Zo kan de teruggaaf voor een geweigerde vergunning bijvoorbeeld beperkt zijn om ondoordachte aanvragen te ontmoedigen.

#### *Analyse – bevindingen*

In bijlagen 8 en 9 zijn tabellen opgenomen met daarin de begrote uitgaven en opbrengsten van de gemeente Dantumadiel. Voor belastingjaren 2009 en 2010 gaan deze ramingen uit van vier categorieën, te weten 1<sup>e</sup> fase, 2<sup>e</sup> fase, reguliere en lichte bouwvergunning. Voor 2011 wordt uitgegaan van één categorie, te weten de vergunning voor het bouwen van een bouwwerk. De lichte bouwvergunning en bouwvergunning in twee fasen zijn sinds de invoering van de Wabo immers verleden tijd. De ramingen werken met gemiddelde bouwkosten.

Tabel 3.11 laat zien dat de gerealiseerde opbrengsten over 2009 en 2010 sterk achterblijven bij de raming van de opbrengsten van 2009 en 2010. Zowel in 2009 als in 2010 bleven de (gemiddeld) gerealiseerde bouwkosten voor alle vier de categorieën namelijk achter bij de (gemiddeld) geraamde bouwkosten. Tevens blijven de aantallen geraamde aanvragen achter bij de aantallen werkelijke aanvragen. Of en in hoeverre de daling van het bouwvolume zich in de toekomst voortzet, is niet zonder meer duidelijk. Landelijk lijkt er nog geen sprake van stijging te zijn. Overwogen dient te worden of de gemiddelde geraamde bouwkosten in de toekomst omlaag moeten worden bijgesteld. Om kostendekkend te kunnen blijven, dienen de legestarieven dan te worden verhoogd.

Tabel 3.11 Geraamde bouwleges versus gerealiseerde bouwleges

<b>aanvragen bouwvergunningen</b>				
<b>2009</b>				
<b>Raming</b>	<b>aantal</b>	<b>gemiddelde bouwkosten incl. btw</b>	<b>tariefseenheden van € 500</b>	<b>geraamde inkomst.</b>
1e fase	45	€ 238.000	476	€ 133.018
2e fase	45	€ 238.000	476	€ 133.018
Reg. bouwvergunning	80	€ 119.000	238	€ 233.430
Lichte bouwvergunning	140	€ 11.900	24	€ 27.322
<b>Totaal</b>	<b>310</b>			<b>€ 526.789</b>
<b>Realisatie</b>	<b>aantal</b>	<b>bouwkosten incl. btw</b>	<b>tariefseenheden van € 500</b>	<b>totaal leges</b>
1e fase	53	€ 8.704.528	328	€ 108.110
2e fase	53	€ 6.003.354	227	€ 74.562
Reg. bouwvergunning	136	€ 8.422.918	124	€ 206.530
Lichte bouwvergunning	156	€ 1.510.792	19	€ 24.777
<b>Totaal</b>	<b>398</b>			<b>€ 413.979</b>
<b>2010</b>				
<b>Raming</b>	<b>2010</b>	<b>gemiddelde bouwkosten incl.</b>	<b>tariefseenheden van € 500</b>	<b>geraamde inkomst.</b>
1e fase	45	€ 238.000	476	€ 136.017
2e fase	45	€ 238.000	476	€ 136.017
Reg. bouwvergunning	100	€ 119.000	238	€ 297.500
Lichte bouwvergunning	150	€ 11.900	24	€ 30.060
<b>Totaal</b>	<b>340</b>			<b>€ 599.594</b>
<b>Realisatie</b>	<b>aantal</b>	<b>bouwkosten incl.</b>	<b>tariefseenheden van € 500</b>	<b>totaal leges</b>
1e fase	43	€ 7.333.439	341	€ 93.135
2e fase	42	€ 7.155.558	341	€ 90.876
Reg. bouwvergunning	66	€ 4.801.525	146	€ 120.038
Lichte bouwvergunning	67	€ 765.672	23	€ 12.787
leges onder WABO	30			€ 15.754
<b>Totaal</b>	<b>248</b>			<b>€ 332.589</b>
<b>2011</b>				
<b>Raming</b>	<b>2011</b>	<b>gemiddelde bouwkosten incl.</b>	<b>tariefseenheden van € 500</b>	<b>geraamde inkomst.</b>
Reg. (Wabo)	290	€ 77.350	154	€ 558.250
<b>Totaal</b>	<b>290</b>			<b>€ 558.250</b>

De raming 2011 is gebaseerd op de voorlopige aantallen vanuit 2010, nog niet op de Wabo.

### 3.6 Leges Burgerzaken

#### Conclusies

De leges Burgerzaken vertonen op ramingsbasis tekorten van € 147.000 in 2009 tot € 201.000 in 2011.

De kostendekkendheid van de leges Burgerzaken 2011 is 54%. De kostendekkendheid van de Burgerlijke stand is 8%, van identiteitsbewijzen 114%, van rijbewijzen 156% en van de GBA 9%. In absolute bedragen weegt de GBA het zwaarst. Opmerking verdient echter dat een zuivere verdeling van bijvoorbeeld de kosten van de GBA over de verschillende producten tot lagere verliezen leiden op de GBA en daarmee op Burgerzaken.

#### Analyse-Juridisch kader

Vanaf 1 oktober 2006 zijn de nieuwe rijbewijzen op creditcardformaat. De invoering hiervan heeft wijzigingen gebracht in de procedure voor productie, aanvraag en afgifte van rijbewijzen. De procedure is een beetje vergelijkbaar met die voor reisdocumenten. Het rijbewijs wordt aangevraagd bij de gemeente en, net zoals al het geval is bij paspoort en identiteitskaart, centraal geproduceerd en gepersonaliseerd. De kosten bestaan uit een rijksdeel en een gemeentelijk deel. De rijkskosten bestaan onder andere uit:

- de kosten voor de te vervaardigen gepersonaliseerde rijbewijzen;
- de voor rekening van de RDW in te richten backofficecomputer bij de gemeente;
- het beheer van de bij de RDW aanwezige registers.

De rijkscomponent voor rijbewijzen bedraagt in 2011 € 9,50, net als in 2010.

Gemeenten moeten zelf de eigen kostprijs berekenen. De gemeentelijke kosten bestaan onder andere uit de tijd die nodig is voor:

- het innemen van de aanvraag van het rijbewijs aan het loket;
- het scannen van het aanvraagformulier;
- het ontvangen en inklaren van het gepersonaliseerde rijbewijs;
- het uitreiken van het rijbewijs aan het loket.

Daarnaast kunnen de indirecte kosten worden doorberekend voor zover deze kosten nog in enig verband met de behandeling van aanvragen voor een rijbewijs staan, zoals de kosten van:

- huisvesting;
- het beheer van het GBA;
- de opslag en het beheer van de ingeklaarde rijbewijzen;
- de maandelijkse controle van de fysieke voorraad;
- het onttrekken van rijbewijzen aan de voorraad;
- andere ondersteunende diensten.

Het rijks- en gemeentelijk deel vormen samen het legestartief. Daarnaast is een spoedlevering mogelijk. Het spoedtarief betreft alleen een rijkskostendeel ad € 33,50 voor zowel 2010 als 2011).

Het Rijk bepaalt ook voor reisdocumenten maximumtarieven. De maximumtarieven voor 2011 bedragen:

- Paspoort: maximaal € 52,12 (2010: € 50,90)
- Identiteitskaart: € 43,89 (2010: € 42,85)



- Identiteitskaart voor jongeren tot en met 13 jaar: € 9,22 (2010: € 8,97)

Ook voor uittreksels van de burgerlijke stand heeft het Rijk een maximumtarief vastgesteld. Dit maximumtarief was in 2011 € 11,50 (2010: € 11,30).

#### Analyse- Aanpak

Afgesproken is dat Deloitte de volgende legesproducten van de afdeling Burgerzaken in het onderzoek betreft:

- Paspoort;
- Nederlandse identiteitskaart;
- Vermissing reisdocument;
- Bijschrijven kind in oud en in nieuw paspoort;
- Toeslag spoedlevering reisdocument;
- Rijbewijs;
- Toeslag spoedrijbewijs;
- Uittreksel GBA;
- Aanvraag verklaring omtrent het gedrag;
- Huwelijk/Geregistreerd partnerschap;
- Huwelijk zaterdag in het gemeentehuis;
- Trouw-/Partnerschapsboekje;
- Uittreksel burgerlijke stand.

Wij hebben de door de gemeente Dantumadiel opgestelde begrotingen Burgerlijke stand, Identiteitsbewijzen, Rijbewijzen en GBA over 2009, 2010 en 2011 ontvangen en bewerkt.

#### Analyse – kostendekkendheid burgerleges

De onderstaande tabellen geven de door de gemeente geraamde kostendekkendheid weer voor de belastingjaren 2009, 2010 en 2011.

Tabel 3.12 Geraamde kostendekkendheid Burgerzaken

Totaal leges Burgerzaken 2009	€ 202.680	
Totaal kosten Burgerzaken 2009	€ 349.983	
<b>Saldo Burgerzaken 2009</b>	<b>€ (147.303)</b>	<b>58%</b>
Totaal leges Burgerzaken 2010	€ 263.000	
Totaal kosten Burgerzaken 2010	€ 443.653	
<b>Saldo Burgerzaken 2010</b>	<b>€ (180.653)</b>	<b>59%</b>
Totaal leges Burgerzaken 2011	€ 234.035	
Totaal kosten Burgerzaken 2011	€ 435.065	
<b>Saldo Burgerzaken 2011</b>	<b>€ (201.030)</b>	<b>54%</b>

De specificatie van deze tabellen zijn als bijlagen 10, 11 en 12 opgenomen.

De realisaties over 2009 en 2010 laten in overeenstemming met de begrotingen over die jaren verliezen zien van € 122.288, respectievelijk € 189.94.

#### Analyse - bevindingen

In bijlagen 10, 11 en 12 zijn tabel opgenomen met daarin de begrote uitgaven en opbrengsten van de gemeente Dantumadiel

De afdeling Burgerzaken is verantwoordelijk voor de reisdocumenten, rijbewijzen, uittreksels GBA en verklaringen omtrent gedrag.

De afdeling Burgerlijke stand is verantwoordelijk voor Huwelijk/geregistreerd partnerschap, de boekjes ter zake, alsmede de uittreksels burgerlijke stand.

De tarieven zijn vóór 2001 vastgesteld en sindsdien geïndexeerd. De tarieven zijn niet hoger dan de maximumtarieven die het Rijk jaarlijks vaststelt. Er is geen tijdsregistratie beschikbaar. Wel zijn er omvangrijke productbeschrijvingen.

Uit het onderzoek blijkt dat de GBA voor het grootste deel debet lijkt te zijn aan deze verliezen. Opmerking verdient echter dat bij gebreke aan een tijdsregistratiesysteem (nog) niet tot in detail gecontroleerd kon worden of de aan GBA toegerekende kosten (geheel) aan de verstrekking van GBA-uittreksels toegerekend kan worden. Een deel van de GBA-kosten ziet immers op andere activiteiten dan GBA-uittreksels, zoals bij de afgifte van reisdocumenten, rijbewijzen, vergunningen en bij verkiezingen. Om de kosten zuiverder toe te kunnen rekenen, dienen verdeelsleutels te worden bepaald. Indien het tarief voor afgifte van een uittreksel ad € 4,20 wordt afgezet tegen berekeningen bij een andere gemeente met circa 20.000 inwoners middels de ABC-methode, waarbij de werkelijke kosten per uittreksel (bij hantering van een uurtarief van € 80) op € 18,73 werden bepaald, alsmede het in Dantumadiel gehanteerde tarief per kwartier voor doornemen van de GBA ad € 4,95, is het realistisch om te concluderen dat het tarief minder dan 50% kostendekkend is.

Opgemerkt wordt dat Gerechtshof 's-Hertogenbosch 7 oktober 2010, LJN: BN9659, geoordeeld heeft dat identiteitskaarten overwegend in het algemeen belang worden verstrekt en dat daarom geen leges kan worden geheven. De zaak wordt momenteel aan de Hoge Raad voorgelegd. Omdat ongeveer de helft van de leges aan het Rijk moet worden doorbetaald, ligt het voor de hand dat eventuele terugval in opbrengsten per saldo geringer is dan de legesheffing ter zake.

Leges voor (boekjes voor) huwelijken/geregistreerde partnerschappen vertonen op ramingsbasis ook hoge verliezen:

- € 49.885 (2009);
- € 62.115 (2010); en
- € 66.324 (2011).

De realisaties van 2009 en 2010 zijn hiermee nagenoeg in overeenstemming.



## 4 Vergelijking tarieven en controle door de raad

### *Aanpak*

Aan de vastgestelde tarieven dienen een juiste en transparante begroting als ook andere stukken ten grondslag te liggen. Onduidelijkheid over de totstandkoming van de tarieven leidt tot vragen. Overschrijding van de kostendekkendheid leidt in een rechterlijke procedure tot (partiële of algehele) onverbindendheid van de verordening. Wij gaan in dit hoofdstuk allereerst in op het belang van transparantie bij de vaststelling en onderbouwing van de hoogte van de tarieven. Deze transparantie is voor burgers van belang, maar ook voor de controle door de Raad.

De vastgestelde tarieven worden door burgers, belangenverenigingen, gemeenten en de rijksoverheid vaak vergeleken met de tarieven van eerdere belastingjaren en met de tarieven van omliggende gemeenten. Een vergelijk is niet altijd eenvoudig te maken. Alvorens de tarieven te vergelijken geven wij daarom een relativering over de vergelijking van tarieven.

Voor een algemene indruk van de lasten per huishouden hebben wij gebruik gemaakt van onderzoeksgegevens van Coelo. Voor de vergelijking van de tarieven van de desbetreffende heffingen hebben wij de verordeningen voor belastingjaar 2009 tot en met 2011 van de gemeente Dantumadiel bestudeerd. Daarnaast hebben wij de tarieven van de vijf omliggende gemeenten achterhaald door het bestuderen van de verordeningen van deze gemeenten of door gebruik te maken van de gegevens van het onderzoeksbureau Coelo. Soms hebben wij gebruik gemaakt van de cijfers van Vereniging Eigen Huis. Ook vermelden wij in dit hoofdstuk de in het initiatiefvoorstel van 14 december 2010 genoemde tarieven voor de bouwleges, welk voorstel aanleiding is geweest voor dit onderzoek. Bij de leges burgerzaken hebben wij de door het Rijk voor belastingjaar 2011 vastgestelde maximale tarieven genoemd.

De door de gemeente Dantumadiel gehanteerde tarieven hebben wij voor de belastingjaren 2009 tot en met 2011 tegen elkaar afgezet. Daarnaast zijn de voor belastingjaar 2009, 2010 en 2011 vastgestelde tarieven vergeleken met de begrote kosten en baten. Tot slot zijn de voor belastingjaar 2010 en 2011 vastgestelde tarieven vergeleken met de tarieven van de omliggende gemeenten. Waar voor handen, hebben wij de tarieven vergeleken met de provinciale tarieven. Naast genoemde bronnen hebben wij gebruik gemaakt van de jurisprudentie.

### *Controle door de raad*

De gemeenteraad stelt de begroting en de heffingstarieven vast bij besluit. Op een dergelijk besluit is artikel 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit artikel bepaalt dat bij de voorbereiding van het besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen moet worden vergaard.

Naar aanleiding van diverse kamervragen over de verschillen tussen de absolute hoogte van gemeentelijke tarieven en de relatieve stijgingspercentages van gemeentelijke heffingen, heeft de minister van Binnenlandse Zaken aangegeven dat van gemeenten verwacht wordt dat zij voor de burger transparant kan maken hoe de tarieven zijn samengesteld. Bij voldoende inzicht is het vervolgens niet noodzakelijk dat de tarieven in alle gemeenten gelijk zijn of zich binnen een bepaalde bandbreedte bewegen.

Het is de taak van de gemeenteraad zich er van te vergewissen dat de tarieven niet in strijd met wettelijke bepalingen worden vastgesteld. Dit houdt in dat de tarieven niet meer dan 100% kostendekkend mogen zijn. Daarnaast is het de taak van de raad om er voor zorg te dragen dat het voor de burger kenbaar kan zijn hoe die tarieven zijn samengesteld (transparantie).

Overschrijding van de 100% kostendekkendheid leidt in rechterlijke procedures tot (partiële) onverbindendheid (van de hoogte van de tarieven) van de verordening. Als de rechter oordeelt dat de hoogte van de tarieven gedeeltelijk onverbindend is worden de tarieven naar beneden bijgesteld en moeten de in bezwaar en beroep betrokken aanslagen worden verminderd. Als de (hoogte van de tarieven in een) verordening algeheel onverbindend is (zie hoofdstuk 1) dan wordt de aanslag zelfs geheel vernietigd.

Onduidelijkheid over de totstandkoming van de tarieven leidt tot vragen van burgers, de maatschappij, de politiek en mogelijk op relatief korte termijn tot ingrijpen door de minister door het vaststellen van nadere wettelijke regels (zie tevens hoofdstuk 3.5).

Controle door de raad van de kostentoedeling en kostendekkendheid (en daarmee van de tariefstelling) vereist een transparante begroting en heldere, nader onderbouwende stukken. Uit ons onderzoek blijkt dat er bij diverse heffingen onvoldoende transparantie is om de kostentoedeling en kostendekkendheid te kunnen controleren: informatie dient uit veel verschillende bronnen te worden verzameld en geïnventariseerd, sommige informatie is niet voor handen (zie hoofdstuk 3). Dit betekent overigens niet dat de tariefstelling per definitie onjuist is.

Transparantie kan gerealiseerd worden door:

- te werken met een vast model/stramien van kostentoedeling. Het bij de gemeente bekende VNG-model poogt daar een aanzet toe te geven (i);
- beleidstukken op te stellen waaruit blijkt op welke wijze welke kosten en welke baten worden toegedeeld (ii);
- per heffing één medewerker als aanspreekpunt / verantwoordelijke aan te wijzen voor de kostentoedeling (in ons onderzoek waren er bijvoorbeeld drie ambtenaren die ons konden informeren over de bouw gerelateerde leges en nog een medewerker die zich bezig houdt met de urenverdeling van de diverse productgroepen);
- over te gaan tot tijdschrijven (in ieder geval door die personen die werkzaam zijn ten behoeve van meer producten/productgroepen) voor die heffingen waarvan de kosten de baten niet mogen overschrijden (iv).

### *Relativering tariefsvergelijking*

Bij het vergelijken van tarieven tussen verschillende belastingjaren als ook bij de vergelijking van tarieven tussen gemeenten moet bedacht worden dat verschillen kunnen worden veroorzaakt door diverse omstandigheden, zoals de te verwachten opbrengsten, de kosten van huisvesting, kosten van arbeid, het hanteren van een andere heffingsgrondslag, het door de gemeente verleende serviceniveau et cetera. Ook de omvang van de verleende dienstverlening kan verschillen. Uit de verordening en de daarbij behorende tarieventabel volgt de omvang van de dienst. Bijvoorbeeld voor de lijkbezorgingsrechten geldt dat het uitsluitend recht op een graf vaak voor twintig jaar wordt afgekocht maar hiervoor kan ook per jaar worden betaald. Het tarief per jaar is aanzienlijk lager dan het tarief voor twintig jaar. Daar staat tegenover dat de dienstverlening ook ziet op één respectievelijk twintig jaar.

Voor de tariefstelling van heffingen, rechten en leges geldt dat de geraamde kosten de geraamde baten niet mogen overschrijden. Hierbij wordt niet per product (verleende dienst) gekeken maar naar de kosten en baten van de producten van de gehele verordening. Voor de legesverordening geldt dat de toets op de 100% kostendekkendheid per titel moet worden beoordeeld. Titel 1 geldt voor de leges burger zaken, titel 2 ziet op de Wabovergunningen (waar de bouwgerelateerde vergunningen onder vallen) en titel 3 geldt voor de Europese Dienstenrichtlijn (titel 3 valt buiten dit onderzoek).

Daarnaast geldt voor de rioolheffing dat sinds 2010 de wettelijke grondslag is gewijzigd. Sinds 2010 dient hemelwater afzonderlijk te worden afgevoerd. Hierdoor maakt de gemeente sinds 2010 meer kosten. De hoogte van de tarieven kunnen voor belastingjaren vanaf 2010 dan ook niet zonder meer met die van 2009 worden vergeleken.

Binnen één verordening kunnen bepaalde diensten aan verschillende producten worden toegerekend waardoor vergelijk tussen gemeenten lastig is. Bijvoorbeeld voor de lijkbezorgingsrechten geldt dat de algemene onderhoudskosten van de begraafplaats door gemeenten wisselend worden toegerekend aan het begrafenisrecht, aan het uitsluitend recht op een graf, aan het onderhoud van het individuele graf of in het geheel niet worden toegerekend.

Zo lang sprake is van een juiste kostentoekening en van een percentage kostendekking lager dan 100%, valt de tariefstelling (vooralsnog) binnen de gemeentelijke autonomie.

#### ***4.1 Gemeentelijke woonlasten***

In het kader van dit onderzoek hebben wij de gemeentelijke woonlasten voor belastingjaar 2010 en 2011 in de gemeente Dantumadiel vergeleken met de vijf omliggende gemeenten en met het gemiddelde van Fryslân. Wij hebben de onroerendezaakbelastingen, de afvalstoffenheffing en de rioolheffing in ons onderzoek betrokken.

Dantumadiel kent in vergelijking met de vijf omliggende gemeenten voor 2011 lage gemeentelijke woonlasten. Voor een meerpersoonshuishouden zijn de woonlasten in 2011 in de gemeente Dantumadiel het laagst. In vergelijking met de andere Friese gemeenten zijn de woonlasten van gemeente Dantumadiel rond het gemiddelde gelegen.

Tabel 4.1 Gemeentelijke woonlasten Fryslân 2010 en 2011

Gemeentelijke woonlasten 2010 en 2011 (bron: coelo) (in euro's)				
Gemeente	2011		2010	
	1 pers HH	2 pers HH	1 pers HH	2 pers hh
Achtkarspelen	612	693	603	682
Ameland	441	531	430	518
Boarnsterhim	734	771	783	831
Bolsward			502	617
Dantumadiel	570	620	587	639
Dongeradeel	608	639	550	581
Ferwerderadiel	639	711	616	689
Franekeradeel	622	668	619	666
Gaasterlan-Sleat	489	591	481	591
Harlingen	549	591	556	598
Heerenveen	538	640	520	620
Het Bildt	551	655	530	634
Kollumerland en Nieuwkruisland c.a.	552	637	547	632
Leeuwarden	545	632	564	625
Leeuwarderadeel	696	801	674	774
Lemsterland	535	638	531	630
Littenseradiel	656	711	639	693
Menaldumadeel	575	689	567	679
Nijefurd			615	651
Ooststellingwerf	486	670	488	676
Opsterland	518	642	497	620
Schiermonnikoog	533	751	521	733
Skarsterlân	610	610	586	586
Smallingerland	621	658	570	606
Sneek			513	575
Sudwest Fryslân	559	599		
Terschelling	549	549	526	526
Tytsjerksteradiel	579	663	551	631
Vlieland	511	709	503	707
Weststellingwerf	579	675	563	659
Wûnseradiel			600	629
Wymbritseradiel			620	647
Laagste Fryslân	441	531	430	518
hoogste Fryslân	734	771	783	831
Gemiddeld Fryslân	533	611	562	643
Gemiddeld Nederland	601	671		659
Laagste Nederland		480		474
Hoogste Nederland		1165		1168

Dantumadeel zit met de woonlasten van eenpersoonshuishoudens wat boven het provinciale gemiddelde en van meerpersoonshuishoudens net onder het provinciale gemiddelde. Hoge of lage woonlasten betekenen niet dat de gemeente meer of minder geld overhoudt aan de belastingen en heffingen die zij van huishoudens innen. Sommige gemeenten hebben hogere kosten of leveren een bovengemiddeld voorzieningenniveau. Ook geldt dat gemeenten met relatief waardevolle onroerende zaken een lagere algemene uitkering van het Rijk ontvangen dan andere gemeenten. Zij moeten een groter deel van hun uitgaven uit hun eigen belastinginkomsten financieren. Andere gemeenten halen wellicht een groot deel van hun inkomsten uit andere heffingen dan de OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing, zoals de precariobelasting van enkele nutsbedrijven of de toeristenbelasting op de eilanden en de reclamebelasting in de grote steden.

Voor een landelijk tarieven overzicht voor gezinshuishoudens woonlasten en diverse heffingen verwijzen wij naar bijlage 13.

Hierna gaan wij in op de tariefsverhoudingen van gemeente Dantumadiel en andere Friese gemeenten voor wat betreft de afvalstoffenheffing, de rioolheffing, lijkbezorgingsrechten, bouwleges en leges burger zaken. Voor een overzicht van de woonlasten en diverse heffingen van de gemeente Dantumadiel en de vijf omliggende gemeenten voor de belastingjaren 2010 en 2011 verwijzen wij naar bijlagen 14 en 15.

## 4.2 Afvalstoffenheffing

### *Vergelijking diverse belastingjaren*

Voor de tarieven afvalstoffenheffing hebben wij gekeken naar de te betalen heffing voor het gebruik door een eenpersoonshuishouden en het gebruik door een tweepersoonshuishouden. De gemeente Dantumadiel heeft de tarieven voor de afvalstoffenheffing voor belastingjaar 2011 wat lager vastgesteld dan de tarieven voor belastingjaar 2010 maar hoger dan die voor belastingjaar 2009. Het navolgende schema geeft een overzicht van de gehanteerde tarieven (gebaseerd op de tarieventabellen behorende bij de verordening van gemeente Dantumadiel).

Tabel 4.2 Tarieven afvalstoffenheffing Dantumadiel

Afvalstoffenheffing (Bron: verordeningen)	2009	2010	2011
1 pp hh	€ 193,80	€ 207,20	€ 203,45
2 pp hh	€ 242,25	€ 259	€ 254,30

### *Vergelijking met begroting*

Nu voor de afvalstoffenheffing sprake is van een kostendekkendheidspercentage van boven de 100% (te weten > 100% tot maximaal 117% -zie hoofdstuk 3-) zijn de tarieven te hoog vastgesteld.

### *Vergelijking provinciale tarieven*



Wij hebben de door Dantumadiel gehanteerde tarieven vergeleken met de tarieven van de andere Friese gemeenten voor 2010 en 2011. De tarieven zijn wat hoger dan het provinciale gemiddelde. Voor een overzicht van de tarieven verwijzen wij naar onderstaande tabellen.

Tabel 4.3 Tarieven Afvalstoffenheffing Fryslân 2010

(bron: Coelo) (afgerond op hele euro's)				
Afvalstoffenheffing 2010 Gemeente	Afvalstoffenheffing*			
	1persoonshh	2persoonshh	kwijtschelding	kwijtscheldingnorm
Achtkarspelen	185	264	Ja	100
Ameland	170	223	Ja	100
Boarnsterhim	289	337	Ja	100
Bolsward	243	291	Ja	100
<b>Dantumadiel</b>	<b>207</b>	<b>259</b>	<b>Ja</b>	<b>100</b>
Dongeradeel	172	203	Ja	100
Ferwerderadiel	219	292	Ja	100
Franekeradeel	217	241	Ja	100
Gaasterlan-Sleat	161	238	Ja	100
Harlingen	214	255	Ja	100
Heerenveen	168	230	Deels	100
Het Bildt	195	258	Ja	100
Kollumerland c.a.	198	284	Ja	100
Leeuwarden	241	276	Ja	100
Leeuwarderadeel	194	245	Ja	100
Lemsterland	261	283	Ja	100
Littenseradiel	209	263	Ja	100
Menaldumadeel	194	259	Ja	100
Nijefurd	217	253	Ja	100
Ooststellingwerf	154	224	Deels	100
Opsterland	115	179	Deels	100
Schiermonnikoog	217	310	Ja	100
Skarsterlân	264	264	Ja	100
Smallingerland	185	221	Ja	100
Sneek	166	229	Ja	100
Terschelling	187	187	Ja	100
Tytsjerksteradiel	145	207	Ja	100
Vlieland	232	309	Ja	100
Weststellingwerf	191	285	Ja	100
Wûnseradiel	214	242	Ja	100
Wymbritseradiel	202	229	Ja	100
<b>Laagste tarief</b>	<b>115</b>	<b>179</b>		
<b>Hoogste tarief</b>	<b>289</b>	<b>337</b>		
<b>Gemiddeld Fryslân</b>	<b>200</b>	<b>252</b>		
<b>Gemiddelde Nederland</b>	<b>213</b>	<b>271</b>		

\*) Coelo spreekt over reinigingsrechten woning

Tabel 4.4 Tarieven Afvalstoffenheffing Fryslân 2011

(bron: coelo) (afgerond op hele euro's)				
afvalstoffenheffing 2011*				
	1persoonshh	2persoonshh	kwijtschelding	Kwijtscheldingnorm
Achtkarspelen	189	269	Ja	100
Ameland	170	223	Ja	100
Boarnsterhim	216	253	Ja	100
Bolsward				
<b>Dantumadiel</b>	<b>203</b>	<b>254</b>	<b>Ja</b>	<b>100</b>
Dongeradeel	172	203	Ja	100
Ferwerderadiel	214	286	Ja	100
Franekeradeel	209	233	Ja	100
Gaasterlan-Sleat	147	213	Ja	100
Harlingen	197	238	Ja	100
Heerenveen	171	234	Deels	100
Het Bildt	195	258	Ja	100
Kollumerland c.a.	198	284	Ja	100
Leeuwarden	194	252	Ja	100
Leeuwarderadeel	204	257	Ja	100
Lemsterland	250	273	Ja	100
Littenseradiel	209	263	Ja	100
Menaldumadeel	187	249	Ja	100
Nijefurd				
Ooststellingwerf	154	223	Deels	100
Opsterland	133	196	Deels	100
Schiermonnikoog	217	310	Ja	100
Skarsterlân	264	264	Ja	100
Smallingerland	188	225	Ja	100
Sneek				
Sudwest Fryslân	176	216	Ja	100
Terschelling	191	191	Ja	100
Tytsjerksteradiel	146	210	Ja	100
Vlieland	236	315	Ja	100
Weststellingwerf	191	286	Ja	100
Wûnseradiel				
Wymbritseradiel				
<b>Laagste</b>	<b>133</b>	<b>191</b>		
<b>Hoogste</b>	<b>264</b>	<b>315</b>		
<b>Gemiddeld Fryslân</b>	<b>186</b>	<b>237</b>		
<b>Gemiddeld Nederland</b>	<b>212</b>	<b>269</b>		

\*) Coelo spreekt over reinigingsrechten woning

### 4.3 Rioolheffing

#### *Vergelijking diverse belastingjaren*

Voor de tarieven rioolheffing hebben wij gekeken naar de te betalen heffing voor het gebruik door een eenpersoonshuishouden, het gebruik door een meerpersoonshuishouden en voor het eigendom. Hoewel voor de rioolheffing geldt dat sinds 2010 de wettelijke grondslag is gewijzigd en daardoor meer diensten moeten worden uitgevoerd zijn de tarieven voor belastingjaar 2009, 2010 en 2011 nagenoeg gelijk. Het navolgende schema geeft een overzicht van de gehanteerde tarieven.

Tabel 4.5 Tarieven rioolheffing gemeente Dantumadiel

Rioolheffing (bron: verordeningen)	2009	2010	2011
1 pp hh	€ 174,95	€ 174,95	€ 176,70
2 pp hh	€ 174,95	€ 174,95	€ 176,70
Eigendom	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-

#### *Vergelijking met begroting*

De begroting voor 2011 laat voor de rioolheffing een kostendekkendheid zien van 86%. Het streven is een kostendekkendheid van 100%. De tarieven hadden hoger kunnen worden vastgesteld, maar daar is bewust niet voor gekozen.

#### *Vergelijking provinciale tarieven*

Wij hebben de door de gemeente Dantumadiel gehanteerde tarieven voor belastingjaar 2010 en 2011 vergeleken met de tarieven van de andere Friese gemeenten. Gemeente Dantumadiel heft geen rioolheffing van de eigenaar. Voor het gebruik hanteert de gemeente een eenpersoonstarief dat wat boven het provinciale gemiddelde is gelegen, terwijl het meerpersoonstarief wat onder het provinciale gemiddelde ligt.

Tabel 4.6 Tarieven Rioolheffing Fryslân 2010

Rioolheffing 2010	(bron: Coelo) (afgerond op hele euro's)				
Gemeente	Rioolheffing woningen			kwijtschelding	kwijtscheldingsnorm
	1pers hh	meerpers hh	eigenaar		
Achtkarspelen	182	182	0	ja	100
Ameland	104	138	0	ja	100
Boarnsterhim	102	102	129	ja	100
Bolsward	133	200	0	ja	100
<b>Dantumadiel</b>	<b>175</b>	<b>175</b>	<b>0</b>	<b>ja</b>	<b>100</b>
Dongeradeel	160	160	0	ja	100
Ferwerderadiel	182	182	0	ja	100
Franekeradeel	206	229	0	ja	100
Gaasterlan-Sleat	84	117	0	ja	100
Harlingen	0	0	175	nvt	nvt
Heerenveen	115	153	0	ja	100
Het Bildt	113	154	0	ja	100
Kollumerland c.a.	0	0	187	nvt	nvt
Leeuwarden	51	77	75	ja	100
Leeuwarderadeel	154	203	0	ja	100
Lemsterland	78	154	0	ja	100
Littenseradiel	195	195	0	ja	100
Menaldumadeel	170	218	0	ja	100
Nijefurd	229	229	0	ja	100
Ooststellingwerf	60	177	94	ja	100
Opsterland	173	233	0	ja	100
Schiermonnikoog	74	194	0	ja	100
Skarsterlân	133	133	0	ja	100
Smallingerland	64	64	110	ja	100
Sneek	41	41	91	ja	100
Terschelling	138	138	0	ja	100
Tytsjerksteradiel	43	61	55	ja	100
Vlieland	64	191	0	ja	100
Weststellingwerf	0	0	140	nvt	nvt
Wûnseradiel	228	228	0	ja	100
Wymbritseradiel	0	0	233	nvt	nvt
<b>Laagste</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>		
<b>Hoogste</b>	<b>229</b>	<b>233</b>	<b>233</b>		
<b>Gemiddeld Fryslân</b>	<b>127</b>	<b>160</b>	<b>41</b>		
<b>Gemiddeld Nederland</b>	<b>153</b>	<b>165</b>	<b>-</b>		

Tabel 4.7 Tarieven Rioolheffing Fryslân 2011

Rioolheffing 2011	(bron: Coelo) (afgerond op hele euro's)				
Gemeente	Rioolheffing woningen			kwijtschelding	kwijtscheldingsnorm
	1pers hh	meerpers hh	Eigenaar		
Achtkarspelen	183	183	0	ja	100
Ameland	109	145	0	ja	100
Boarnsterhim	254	254	129	ja	100
Bolsward					
<b>Dantumadiel</b>	<b>177</b>	<b>177</b>	<b>0</b>	<b>ja</b>	<b>100</b>
Dongeradeel	171	171	0	ja	100
Ferwerderadiel	202	202	0	ja	100
Franekeradeel	208	231	0	ja	100
Gaasterlan-Sleat	92	128	0	ja	100
Harlingen	182	182		nee	nvt
Heerenveen	118	157	0	ja	100
Het Bildt	123	164	0	ja	100
Kollumerland c.a.	188	188		nee	nvt
Leeuwarden	147	177		ja	100
Leeuwarderadeel	164	216	0	ja	100
Lemsterland	83	164	0	ja	100
Littenseradiel	208	208	0	ja	100
Menaldumadeel	178	229	0	ja	100
Nijefurd					
Ooststellingwerf	152	267		ja	100
Opsterland	176	237	0	ja	100
Schiermonnikoog	78	204	0	ja	100
Skarsterlân	147	147	0	ja	100
Smallingerland	219	219		ja	100
Sneek					
Sudwest Fryslân	176	176	0	ja	100
Terschelling	145	145	0	ja	100
Tytsjerksteradiel	106	126		ja	100
Vlieland	60	179	0	ja	100
Weststellingwerf	149	149		nee	nvt
Wûnseradiel					
Wymbritseradiel					
<b>Laagste</b>	<b>60</b>	<b>126</b>	<b>0</b>		
<b>Hoogste</b>	<b>254</b>	<b>267</b>	<b>129</b>		
<b>Fryslân Gemiddeld</b>	<b>155</b>	<b>186</b>	<b>12</b>		
<b>Nederland Gemiddeld</b>	<b>160</b>	<b>172</b>			

#### 4.4 Lijkbezorgingsrechten

##### *Vergelijking diverse belastingjaren*

Voor de tarieven lijkbezorgingsrechten hebben wij gekeken naar de te betalen rechten voor een uitsluitend recht op een graf, het begraafrecht en het onderhoud van het graf. De gemeente Dantumadiel heeft de tarieven voor de lijkbezorgingsrechten voor belastingjaar 2011 licht hoger vastgesteld dan de tarieven voor belastingjaar 2010. Het navolgende schema geeft een overzicht van de gehanteerde tarieven.

Tabel 4.8 Tarieven Lijkbezorgingsrechten gemeente Dantumadiel

Lijkbezorgingsrechten (bron: verordeningen)	2009	2010	2011
Uitsluitend recht (jaarlijks)	€ 20,35	€ 25	€ 25,50
Uitsluitend recht (afkoop voor 20 jr)	€ 305,35	€ 380	€ 387,60
Begraafrecht	€ 961,75	€ 903	€ 921,05
Onderhoud (jaarlijks)	€ 74,20	€ 78	€ 79,55
Onderhoud (afkoop voor 20 jr)		€ 1.171	€ 1.194,40

##### *Vergelijking met begroting*

De begroting laat zien dat de lijkbezorgingsrechten op verordeningniveau niet kostendekkend zijn (zie hoofdstuk 3). Dit is een keuze van de gemeenteraad. De tarieven zijn dus juridisch gezien niet te hoog vastgesteld.

##### *Vergelijking omliggende gemeenten*

Wij hebben de door de gemeente Dantumadiel gehanteerde tarieven vergeleken met de tarieven van omliggende gemeenten voor belastingjaar 2010 en 2011. Gemeente Dantumadiel heft als enige een jaarlijks te betalen recht voor een uitsluitend recht op een graf. Het tarief voor afkoop voor twintig jaar voor een uitsluitend recht op een graf is in gemeente Dantumadiel ver onder het gemiddelde tarief gelegen. Voor het begraafrecht en het onderhoud van het graf hanteert de gemeente het hoogste tarief. De tarieven voor het onderhoud van de grafbedekking zijn in gemeente Dantumadiel boven het gemiddelde gelegen.

Door gemeente Dantumadiel worden onder onderhoud graf ook kosten meegenomen voor het onderhoud van de algemene begraafplaats. Gemeenten gaan verschillend om met de kosten voor het onderhoud van de algemene begraafplaats. Deze kosten worden toegerekend aan het begrafenrecht, aan het uitsluitend recht op een graf, aan het onderhoud van het individuele graf of in het geheel niet toegerekend. Grote verschillen in tarief zijn hiermee soms (gedeeltelijk) te verklaren. De verschillen tussen de gemeentelijke tarieven zijn ook landelijk gezien groot.

Tabel 4.9 Tarieven Lijkbezorgingsrechten omliggende gemeenten 2010

Lijkbezorgingsrechten 2010 (bron: verordeningen)													
Gemeente	(in euro's afgerond naar beneden)						(in euro's afgerond naar beneden)						
	uitsluitend recht						Begraafrecht <sup>2</sup>	onderhoud grafbedekking <sup>3</sup>					
	Jaarlijks	10 jaar	20 jaar	30 jaar	40 jaar	onbepaalde tijd	volwassenen va 12 jr	Jaarlijks	10 jaar	20 jaar	30 jaar	40 jaar	onbepaalde tijd
Achtkarspelen													
<b>Dantumadiel</b>	<b>25</b>		<b>380</b>				<b>903<sup>1</sup></b>	<b>78<sup>5</sup></b>		<b>1171</b>			
Dongeradeel			755	1128		1501	755			1467	1791		1922
Ferwerderadiel			260	419			260	20 <sup>5</sup>		410	615		
Kollumerland c.a.			668		941		525 <sup>6</sup>		163 <sup>4</sup>	328		631	
Tytsjerksteradiel				356			195	35					
<b>Laagste</b>	<b>25</b>	-	<b>260</b>	<b>356</b>	<b>941</b>	<b>1501</b>	<b>195</b>	<b>20</b>	<b>163</b>	<b>328</b>	<b>615</b>	<b>631</b>	
<b>Hoogste</b>	<b>25</b>	-	<b>775</b>	<b>1128</b>	<b>941</b>	<b>1501</b>	<b>903</b>	<b>78</b>	<b>163</b>	<b>1467</b>	<b>1791</b>	<b>631</b>	
<b>Gemiddeld</b>	<b>25</b>	-	<b>515</b>	<b>634</b>	<b>941</b>	<b>1501</b>	<b>527</b>	<b>49</b>	<b>163</b>	<b>844</b>	<b>1203</b>	<b>631</b>	

<sup>1</sup> volwassenen: hierbij geldt begraafrecht vanaf 1 jr.

<sup>2</sup> toeslagen op bepaalde uren

<sup>3</sup> onderhoud graf, beplanting grafruimte

<sup>4</sup> gebaseerd op onderhoud deel graf

<sup>5</sup> ev onderhoud algemene begraafplaats per graf

<sup>6</sup> er wordt een onderscheid gemaakt tussen ma to vrij en za



Tabel 4.10 Tabel Tarieven Lijkbezorgingsrechten omliggende gemeenten 2011

Lijkbezorgingsrechten 2011 (bron: verordeningen)													
Gemeente	(in euro's afgerond naar beneden)						Begraafrecht volwassenen va 12 jr	(in euro's afgerond naar beneden)					
	uitsl recht							onderhoud grafbedekking <sup>3</sup>					
	Jaarlijks	10 jaar	20 jaar	30 jaar	40 jaar	onbep. Tijd		Jaarlijks	10 jaar	20 jaar	30 jaar	40 jaar	onbepaalde tijd
Achtkarspelen													
<b>Dantumadiel</b>	<b>25</b>		<b>387</b>				<b>921<sup>1</sup></b>	<b>79<sup>5</sup></b>	<b>695</b>	<b>1194</b>			
Dongeradeel			812	1214		1615	812 <sup>2</sup>			1579	1927		2068
Ferwerderadiel			290	460			290	22 <sup>5</sup>		450 <sup>4</sup>	675 <sup>5</sup>		
Kollumerland c.a.			668		941		638		198	398		767	
Tytsjerksteradiel				359,4			197	35					
<b>Laagste</b>	<b>25</b>		<b>290</b>	<b>359</b>	<b>941</b>	<b>1615</b>	<b>197</b>	<b>22</b>	<b>198</b>	<b>398</b>	<b>675</b>	<b>767</b>	<b>2068</b>
<b>Hoogste</b>	<b>25</b>		<b>812</b>	<b>1214</b>	<b>941</b>	<b>1615</b>	<b>921</b>	<b>79</b>	<b>695</b>	<b>1579</b>	<b>1927</b>	<b>767</b>	<b>2068</b>
<b>Gemiddeld</b>	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>539</b>	<b>677</b>	<b>941</b>	<b>1615</b>	<b>571</b>	<b>45</b>	<b>447</b>	<b>905</b>	<b>1301</b>	<b>767</b>	<b>2068</b>

<sup>1</sup> volwassenen: hierbij geldt begraafrecht vanaf 1 jr.

<sup>2</sup> toeslagen op bepaalde uren

<sup>3</sup> onderhoud graf, beplanting grafruimte

<sup>4</sup> gebaseerd op onderhoud deel graf

<sup>5</sup> ev onderhoud algemene begraafplaats per graf

## 4.5 Bouwleges

### *Vergelijking diverse belastingjaren*

Wij hebben de leges van een lichte bouwvergunning tot € 10.000 vergeleken met een bouwvergunning tot € 45.500 en een bouwvergunning tot € 130.000. De wettelijke grondslag voor de bouwleges is per oktober 2010 gewijzigd. Sinds oktober 2010 vallen de bouwgerelateerde leges in de veel ruimere groep van Wabovergunningen. De kosten zijn daarmee gestegen. Voorts zijn de lichte bouwvergunningen onder de Wabo afgeschaft. De lichte bouwvergunning was op de constructieve toets na vrijgesteld van de overige technische beoordeling. Onder de Wabo is alleen sprake van vergunningvrij of vergunningplichtig, waarbij alle toetsingsgronden van toepassing zijn verklaard op alle bouwplannen. In verband hiermee wordt vanaf 1 oktober 2010 één tarief gehanteerd voor alle vergunningplichtige bouwplannen. Met name de tarieven van de bouwplannen met lagere bouwkosten zijn voor belastingjaar 2011 dan ook hoger vastgesteld dan de tarieven voor belastingjaar 2010. Het navolgende schema geeft een overzicht van de gehanteerde tarieven.

Tabel 4.11 Tarieven Leges bouwgerelateerde vergunningen gemeente Dantumadiel

Bouwleges (Bron: verordeningen)	2009	2010	2011
Bouwvergunning tot € 10.000	€ 164	€ 167	€ 252
Bouwvergunning tot € 45.500	€ 1.115	€ 1.137	€ 1.146
Bouwvergunning tot € 130.000	€ 3.187	€ 3.250	€ 3.276

### *Vergelijking met begroting*

De begroting voor de bouwleges laat voor de jaren 2009 tot en met 2011 een (nagenoeg) 100% kostendekkendheid zien (zie hoofdstuk 3). Er is voor belastingjaar 2010 en 2011 sprake van een lichte tariefstijging van de bouwleges. Zoals uit hoofdstuk 3 blijkt zijn de totale toegerekende kosten voor de bouwvergunningen sinds belastingjaar 2010 gedaald. Het aantal geraamde aanvragen is evenwel ook gedaald.

### *Vergelijking omliggende gemeenten*

Wij hebben voor belastingjaar 2011 de te betalen leges voor het in behandeling nemen van de aanvraag van bouwvergunningen, sloopvergunningen en verzoeken tot wijzigingen van een bestemmingsplan in Dantumadiel vergeleken met de tarieven van de vijf omliggende gemeenten. Anders dan de omliggende gemeenten, heft Dantumadiel bouwleges over de bouwkosten inclusief BTW. De heffingsgrondslag in Dantumadiel is derhalve relatief hoog. Hierdoor zijn de tarieven niet één op één vergelijkbaar. Wel kan worden geconstateerd dat Dantumadiel voor de bouwgerelateerde leges in vergelijking met de omliggende gemeenten hoge tarieven hanteert. De gemeente Dantumadiel hanteert in vergelijking met omliggende gemeenten de hoogste tarieven voor een aanvraag van een bouwvergunning. Voor een overzicht van de gehanteerde tarieven verwijzen wij naar onderstaande tabellen.

Tabel 4.12 Tarieven leges bouwgerelateerde vergunningen gemeente Dantumadiel in vergelijking met omliggende gemeenten 2011

bouwleges 2011	(Bron: de diverse gemeentelijke verordeningen)		
Gemeente	lichte bouwvergunning € 10.000 (in euro's)	bouwvergunning € 45.500 (in euro's)	bouwvergunning € 130.000 (in euro's)
	Tarief	Tarief	Tarief
Achtkarspelen	199,10	739,95	2.112,50
<b>Dantumadiel*</b>	<b>252,00</b>	<b>1.146,00</b>	<b>3.276,00</b>
Dongeradeel	289,57	1.067,20	2.639,00
Ferwerderadiel	137,60	574,75	1.588,75
Kollumerland c.a.	180,00	810,00	2.340,00
Tytsjerksteradiel	150,00	741,65	2.119,00
<b>Laagste</b>	<b>137,60</b>	<b>574,75</b>	<b>1.588,75</b>
<b>Hoogste</b>	<b>289,57</b>	<b>1.146,00</b>	<b>3.276,00</b>
<b>Gemiddeld</b>	<b>201,38</b>	<b>846,09</b>	<b>2.345,88</b>

2011 sloopactiviteiten anders dan bij monumenten of in een beschermd stads of dorpsgezicht	(Bron: de diverse gemeentelijke verordeningen)	
Gemeente	vergunning of ontheffing is vereist	
	Tarief in euro's	
Achtkarspelen	155,08	
<b>Dantumadiel</b>	<b>154,20</b>	
Dongeradeel	62,60	
Ferwerderadiel	85,10	
Kollumerland c.a.	53,60	
Tytsjerksteradiel	193,00	
<b>Laagste</b>	<b>53,60</b>	
<b>Hoogste</b>	<b>193,00</b>	
<b>Gemiddeld</b>	<b>82,63</b>	

(Bron: de diverse gemeentelijke verordeningen)		
2011 bestemmingswijziging zonder activiteiten		
Gemeente	voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het opstellen van een bestemmingsplan als bedoeld in art 3.1. Wet RO	voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het wijziging van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.6, lid 1, onderdeel a, Wet RO.
	Tarief in euro's	Tarief in euro's
Achtkarspelen	3.337	-
<b>Dantumadiel</b>	<b>3.318</b>	<b>1.042</b>
Dongeradeel	500	500
Ferwerderadiel	1.666	563
Kollumerland c.a.	-	-
Tytsjerksteradiel	4.251	966
<b>Laagste</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Hoogste</b>	<b>4.251</b>	<b>1.042</b>
<b>Gemiddeld</b>	<b>2.179</b>	<b>512</b>

#### *Vergelijking provinciale tarieven*

Daarnaast hebben wij de door de gemeente Dantumadiel voor belastingjaar 2010 gehanteerde tarieven proberen te vergelijken met de tarieven van andere Friese gemeenten. Wij hebben daarvoor gegevens bestudeerd van Vereniging Eigen Huis, de in het initiatiefvoorstel van 14 oktober 2011 genoemde gegevens én de in de Verordening voor belastingjaar 2010 van de gemeente Dantumadiel gehanteerde tarieven. De tarieven wijken zo veel van elkaar af dat wij geen conclusies kunnen baseren op deze informatie. Voor een overzicht van de tarieven en de verschillen tussen de diverse bronnen verwijzen wij naar bijlage 16.

#### **4.6 Leges burgerzaken**

##### *Vergelijking diverse belastingjaren*

Voor de tarieven leges burgerzaken hebben wij gekeken naar de te betalen rechten voor het verkrijgen van een paspoort, een Nederlandse identiteitskaart, rijbewijs of uittreksel GBA en voor het sluiten van een huwelijk. Wij hebben de tarieven afgezet tegen de door het Rijk voor belastingjaar 2011 vastgestelde maximale tarieven.

Tabel 4.13 Tarieven leges burgerzaken gemeente Dantumadiel

Leges burgerzaken	2009	2010	2011	2011 maximale leges (bron:
Rijbewijs	€ 28,20	€ 28,75	€ 29,00	(rijksdeel en gemeentelijk deel)
Uittreksel GBA	€ 4,05	€ 4,15	€ 4,20	€ 11,50
Huwelijk/gereg partner-	€ 140,50	€ 143,30	€ 144,45	Geen
Paspoort	€ 47,55	€ 48,50	€ 48,90	€ 52,12
Identiteitskaart	€ 39,70	€ 40,50	€ 40,80	€ 43,89

### Vergelijking met begroting

De begroting leges laat zien dat de tarieven op niveau van de burger zaken lang niet kostendekkend zijn. Het streven van de gemeente is daarentegen 100% kostendekkendheid (zie hoofdstuk 3). De tarieven zijn onder de door het Rijk vastgestelde maximale tarieven gelegen. De tarieven hadden hoger kunnen worden vastgesteld.

### Vergelijking omliggende gemeenten

Wij hebben de door de gemeente Dantumadiel gehanteerde tarieven vergeleken met de tarieven van omliggende gemeenten voor belastingjaar 2011. De tarieven van de gemeente Dantumadiel zijn voor al deze diensten onder het gemiddelde gelegen. Voor het verkrijgen van een paspoort, een Nederlandse identiteitskaart, rijbewijs of uittreksel GBA hanteert de gemeente de laagste tarieven. De gemeente blijft daarmee ook onder de door het Rijk vastgestelde maximale tarieven. Voor een overzicht van de gehanteerde tarieven verwijzen wij naar onderstaande tabel.

Tabel 4.14 Tarieven leges burgerzaken gemeente Dantumadiel, omliggende gemeenten 2011

Burgerleges 2011 (bron: de diverse gemeentelijke verordeningen) (tarieven in euro's)					
Gemeente	Paspoort	Nederlandse Identiteitskaart	Rijbewijs	Uittreksel GBA	huwelijk/geregistreerd partnerschap*
Achtkarspelen	50,60	41,40	41,40	7,35	210,50
<b>Dantumadiel</b>	<b>48,90</b>	<b>40,80</b>	<b>29,00</b>	<b>4,20</b>	<b>144,45</b>
Dongeradeel	52,10	43,85	38,00	5,15	157,80
Ferwerderadiel	52,00	43,80	35,50	5,20	123,00
Kollumerland en Nieuw-kruisland	50,90	43,85	36,50	4,30	163,30
Tytsjerksteradiel	52,10	43,85	52,10	6,40	250,00
<b>Laagste</b>	<b>48,90</b>	<b>40,80</b>	<b>29,00</b>	<b>4,20</b>	<b>123,00</b>
<b>Hoogste</b>	<b>52,10</b>	<b>43,85</b>	<b>52,10</b>	<b>7,35</b>	<b>250,00</b>
<b>Gemiddeld</b>	<b>51,10</b>	<b>42,93</b>	<b>38,75</b>	<b>5,43</b>	<b>174,84</b>
<b>Maximale leges (bron: Rijk)</b>	<b>52,12</b>	<b>43,89</b>	-	<b>11,50</b>	-

\* gebaseerd op standaard huwelijksvoltrekkingen, geen bijzondere dagen.



## 5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven wij eerst antwoord op de hoofdvraag en de aanvullende vragen. Daarna geven wij nog andere conclusies en doen wij aanbevelingen.

### 5.1 Hoofdvraag

*Zijn de tarieven en de toerekeningssystematiek van de leges/heffingen volgens de daarvoor landelijk geldende wettelijke uitgangspunten en de gemeentelijke besluiten vastgesteld c.q. opgesteld en uitgevoerd?*

Deze hoofdvraag betreft de volgende tarieven/heffingen/leges:

- Afvalstoffenheffing (en reinigingsrechten voor zover daar in de onderzoeksjaren sprake van was);
- Rioolheffing;
- Lijkbezorgingsrechten;
- Leges bouwvergunningen; en
- Leges Burgerzaken.

#### Antwoord op hoofdvraag

Uit ons onderzoek blijkt dat er bij de rioolheffing, lijkbezorgingsrechten, bouwleges en leges burgerzaken onvoldoende transparantie is om de kostentoedeling en kostendekkendheid eenvoudig te kunnen controleren: informatie dient uit veel verschillende bronnen te worden verzameld en geïnventariseerd, sommige informatie is niet voor handen (zie hoofdstuk 3). Dit betekent overigens nog niet dat de tariefstelling onjuist is of dat de kostendekkendheid niet kan worden bepaald.

Voor de afvalstoffenheffing is wel voldoende onderbouwing gegeven. Wij zien een overschrijding van maximaal 117% van de kostendekkendheid. De tarieven zijn daarmee te hoog vastgesteld. Dit kan leiden tot (partiële) onverbindendheid van de verordening.

De begroting voor 2011 laat voor de rioolheffing een kostendekkendheid zien van 86%. Het streven is een kostendekkendheid van 100%. De tarieven hadden hoger kunnen worden vastgesteld.

De begroting laat zien dat de lijkbezorgingsrechten op verordeningsniveau niet kostendekkend zijn (zie hoofdstuk 3). Dit is een keuze van de gemeenteraad.

De begroting voor de bouwleges laat voor de jaren 2009 tot en met 2011 een (nagenoeg) 100% kostendekkendheid zien (zie hoofdstuk 3).

De begroting leges Burgerzaken laat zien dat de tarieven op niveau van de burgerzaken lang niet kostendekkend zijn. Het streven van de gemeente is echter 100% kostendekkendheid (zie hoofdstuk 3). Een aantal tarieven zijn onder de door het Rijk vastgestelde maximale tarieven gelegen. De tarieven hadden derhalve hoger kunnen worden vastgesteld.

De verordeningen zijn in het kader van dit onderzoek niet gecontroleerd op juistheid van publicatie, bevoegdheid desbetreffende ambtenaar, tekst verordeningen et cetera.

## 5.2 Aanvullende vragen

1. Welke kosten worden toegerekend per product waarvoor de onder vraag 1 bedoelde tarieven/heffingen/leges moeten worden betaald?
2. Hoe hoog is de kostendekkendheid van deze tarieven/heffingen/leges?
3. Op welke manier kan de raad in haar controlerende taak meten hoe de kostendekkendheid is toegepast en wordt uitgevoerd?
4. Hoe verhouden de (leges)tarieven van de gemeente Dantumadiel zich met de andere gemeenten in Fryslân (op basis van cijfers van het CBS)?
5. Hoe verhouden de eigenaren-OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing van de huishoudens in Dantumadiel zich tot die van de andere gemeenten in Fryslân?
6. Welke conclusies kunnen hieruit worden getrokken over de lokale belastingdruk in de gemeente Dantumadiel ten opzichte van de andere gemeenten in Fryslân?

### Antwoord op aanvullende vragen

#### **Vraag 1.**

*Welke kosten worden toegerekend per product waarvoor de onder vraag 1 bedoelde tarieven/heffingen/leges moeten worden betaald?*

Gelet op de gedetailleerdheid van de vraag en daarmee de gedetailleerdheid van het antwoord verwijzen wij hiervoor naar (de bijlagen bij) hoofdstuk 3.

#### **Vraag 2.**

*Hoe hoog is de kostendekkendheid van deze tarieven/heffingen/leges in 2011?*

Afvalstoffenheffing:	>100 tot maximaal 117%
Rioolheffing:	86%
Lijkbezorgingsrechten:	75%
Bouwleges:	100%
Leges Burgerzaken:	54%

#### **Vraag 3.**

*Op welke manier kan de raad in haar controlerende taak meten hoe de kostendekkendheid is toegepast en wordt uitgevoerd?*

De raad kan de kostentoedeling en kostendekkendheid van de diverse heffingen alleen controleren als de hieraan ten grondslag liggende gegevens en besluiten beschikbaar en transparant zijn.

Transparantie kan gerealiseerd worden door:

- te werken met een vast model/stramien van kostentoedeling (i);
- stukken op te stellen waaruit blijkt op welke wijze welke kosten en welke baten worden toegeleend (ii);
- per heffing één medewerker als aanspreekpunt / verantwoordelijke aan te wijzen voor de kostentoedeling (in ons onderzoek waren er bijvoorbeeld drie ambtenaren die ons konden informeren over de bouwgerelateerde leges en nog een medewerker die zich bezighoudt met de urenverdeling van de diverse productgroepen) (iii);
- over te gaan tot tijdschrijven voor die medewerkers die werken aan meer dan één product(groep) én voor heffingen waarvan de kosten de baten niet mogen overschrijden (iv).



#### **Vraag 4.**

*Hoe verhouden de (leges)tarieven van de gemeente Dantumadiel zich met de andere gemeenten in Fryslân (op basis van cijfers van het CBS)?*

Onderstaande informatie is niet gebaseerd op CBS-cijfers, omdat die voor de beantwoording niet of onvoldoende beschikbaar/aanwezig zijn. Voor de gehanteerde bronnen verwijzen wij naar hoofdstuk 4.

Afvalstoffenheffing: De tarieven afvalstoffenheffing van de gemeente Dantumadiel zijn voor belastingjaar 2011 boven het provinciale gemiddelde gelegen.

Rioolheffing: Gemeente Dantumadiel heft geen rioolheffing van de eigenaar, maar alleen van de gebruiker. Voor het gebruik hanteert de gemeente in 2011 een eenpersoonstarief dat wat boven het provinciale gemiddelde is gelegen, terwijl het meerpersoonstarief wat onder het provinciale gemiddelde ligt.

Lijkbezorgingsrechten: De door de gemeente Dantumadiel vastgestelde tarieven voor de lijkbezorgingsrechten 2011 zijn vergeleken met de vijf omliggende gemeenten en afhankelijk van het product (dienst) ver ónder (uitsluitend recht op een graf) dan wel bóven (begraafrecht, het onderhoud van het graf en het onderhoud van de grafbedekking) het gemiddelde tarief gelegen.

Bouwgerelateerde leges: Gemeente Dantumadiel hanteert voor de onderzochte bouwgerelateerde leges in vergelijking met de omliggende gemeenten hoge tarieven. De gemeente Dantumadiel hanteert in vergelijking met omliggende gemeenten de hoogste tarieven voor een aanvraag van een bouwvergunning.

Leges Burgerzaken: De tarieven voor de leges burgerzaken van de gemeente Dantumadiel zijn voor 2011 in vergelijking met de vijf omliggende gemeenten voor alle verleende diensten onder het gemiddelde gelegen. Voor het verkrijgen van een paspoort, een Nederlandse identiteitskaart, rijbewijs of uittreksel GBA hanteert de gemeente de laagste tarieven. De gemeente blijft daarmee ook onder de door het Rijk vastgestelde maximale tarieven.

#### **Vraag 5.**

*Hoe verhouden de OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing van de huishoudens in Dantumadiel zich tot die van de andere gemeenten in Fryslân?*

De gemeente Dantumadiel kent in 2010 en 2011 vergeleken met de vijf omliggende gemeenten veelal lage gemeentelijke woonlasten (OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing). Voor een meerpersoonshuishouden zijn de woonlasten in 2011 in de gemeente Dantumadiel het laagst. In vergelijking met andere Friese gemeenten zijn de woonlasten van gemeente Dantumadiel rond het gemiddelde gelegen.

## **Vraag 6.**

*Welke conclusies kunnen hieruit worden getrokken over de lokale belastingdruk in de gemeente Dantumadiel ten opzichte van de andere gemeenten in Fryslân?*

Het trekken van conclusies op basis van de genoemde informatie over de relatieve belastingdruk is nauwelijks verantwoord, omdat onduidelijk is of tegenover de belasting een vergelijkbare dienstverlening staat. Daarenboven kunnen forse verschillen in tarieven volstrekt toelaatbaar zijn, terwijl soms voor gelijke tarieven de wettelijke basis zou kunnen ontbreken.

Met in achtneming van deze kanttekeningen constateren wij dat gemeente Dantumadiel gelet op de gemiddelde lage woonlasten en de onderzochte veelal hogere heffingen in totaal een gemiddelde belastingdruk kent.

### **5.3 Overige conclusies**

Verschillen in tariefstelling tussen gemeenten kunnen worden veroorzaakt door diverse omstandigheden, zoals de te verwachten opbrengsten, de kosten van huisvesting, kosten van arbeid, het hanteren van een andere heffingsgrondslag, het door de gemeente verleende serviceniveau, nagestreefde kostendekkendheid et cetera. Ook de omvang van de verleende dienstverlening kan verschillen. Zo lang sprake is van een juiste kostentoerekening en van een percentage kostendekking lager dan 100%, valt de tariefstelling vooralsnog binnen de gemeentelijke autonomie.

## 5.4 Aanbevelingen

### Transparantie

1. Onderbouw beter de kostenopbouw en kostendeckendheid van de heffingen en leges die de raad jaarlijks in de begroting vaststelt. Hanteer daarbij zo veel mogelijk een vaste systematiek van kostentoedeling en presentatie van gegevens.
2. Stel een beleidsnota op waarin deze materie op een heldere en samenhangende wijze wordt behandeld. De raad kan alleen goed voorbereid beslissen over de hoogte van de leges en heffingen als er volstrekte duidelijkheid bestaat over de kostenopbouw en –toedeling, over onder meer de toerekeningssystematiek en verdeelmaatstaven die hierbij worden toegepast en over het voorgestelde kostenverhaal in relatie tot de wettelijke (on)mogelijkheden terzake.

### Vaststelling van verhaalbare kosten

3. Tref maatregelen van organisatorische aard om meer grip te krijgen op de verhaalbare kosten. Denk hierbij onder meer aan tijdschrijven om goed inzicht te krijgen in de kosten van specifieke producten.
4. Schep duidelijkheid over het aantal productieve uren waarmee per fte mag worden gerekend. Dit is noodzakelijk om de kosten die verhaald mogen worden, goed te kunnen vaststellen.
5. Zorg voor een goede onderbouwing van de uren van BM(F)O/Stipe en leg vast waarop die worden geboekt: ofwel rechtstreeks op een product, dan wel rechtstreeks naar de winst- en verliesrekening.
6. Bepaal een verdeelmaatstaf voor de kosten van de GBA en leg de onderbouwing daarvan vast.
7. Ga voor de volgende clusters van heffingen/leges na of de tarieven zodanig zijn dat op clusterniveau de geraamde baten niet hoger zijn dan de geraamde lasten:
  - de ‘Wabo-kolom’ (incl. de lasten van de (postzegel) bestemmingsplanprocedures als bedoeld in art. 2.12 Wabo)
  - de leges die onder de Europese dienstenrichtlijn vallen
  - de overige leges (titel 1 van de tarieventabel bij de legesverordening)

### Toedeling van kosten en heroverweging van kostenverhaal

8. Breng waar nodig het kostenverhaal in overeenstemming met de wettelijke mogelijkheden, bijvoorbeeld bij het onderwerp afvalstoffen.
9. Overweeg om in de toekomst weer kosten op de rechthebbenden van oude graven te verhalen.
10. Overweeg de bouwleges te verhogen met verhaalbare kosten als de eerste controle op het naleven van de vergunningvoorschriften en administratieve kosten van (extra) welstandscontrole. Voor de exacte hoogte van deze toerekenbare kosten geven wij in overweging nader onderzoek te doen.