

Onderzoekrapport Rekenkamer-
commissie Haaksbergen

Goede leges, slechte leges

*Een onderzoek naar het legesbeleid in
de gemeente Haaksbergen in 2009*

Rekenkamercommissie
Haaksbergen

Onderzoekrapport 8
Januari 2011

Voorwoord

Dit onderzoek is gestart in 2008 door de toenmalige voorzitter van de Rekenkamercommissie (in het rapport vaak afgekort tot Rkc) prof. dr. Peter B. Boorsma. Door privé en zakelijke oorzaken is het onderzoek in 2009 stil komen te liggen. Hij heeft in de loop van 2010 het concept aan de Rekenkamercommissie ter finale afhandeling gegeven.

Hij en de huidige Rkc bedanken de gemeente voor de welwillende en deskundige medewerking, met name van de heren Somhorst en Peze en voor de raadpleging van het burgerpanel door de heer Tuiten. De heren Somhorst en Peze hebben op enkele momenten materiaal geleverd en vragen beantwoord, zowel via de mail als mondeling. De medewerking van de griffie en van de dames van het secretariaat van de Rekenkamercommissie was ook voor dit tiende rapport weer zonder meer goed te noemen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Conclusies en aanbevelingen	
2.1 Conclusies	5
2.2 Aanbevelingen	7
3. Leges	8
4. Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet	
4.1 Probleemstelling, hoofdvragen en deelvragen	10
4.2 Onderzoeksmethode	12
5. Onderzoeksbevindingen	
5.1 Hoofdvraag 1: Is er überhaupt sprake van een beleid?	13
5.2 Hoofdvraag 2: Heeft de gemeente een legesbeleid geformuleerd?	19
5.3 Hoofdvraag 3: Is het legesbeleid rechtmatig/legitiem?	21
5.4 Hoofdvraag 4: Is het legesbeleid redelijk?	22
5.5 Hoofdvraag 5: Is het beleid doelmatig?	26
Slotopmerkingen	31
Ambtelijk, technisch wederhoor (mondeling, geen aanleiding tot wijziging door Rkc)	
Bestuurlijk wederhoor	32
Reactie Rekenkamercommissie op het bestuurlijk wederhoor	
Geraadpleegde literatuur	

1. Inleiding

Met dit onderzoek hoopt de Rekenkamercommissie van de gemeente Haaksbergen meer duidelijkheid te verschaffen over Haaksbergen als heffende instantie voor leges. Wat de Rekenkamercommissie allereerst wilde achterhalen is hoe het is gesteld met het legesbeleid en de uitvoering van dat beleid in deze gemeente. In dat verband is het ook interessant om te zien of de gevraagde vergoedingen door de burger als redelijk worden ervaren.

Aangezien de gemiddelde burger wellicht niet weet wat een redelijke vergoeding is, wordt al snel een vergelijking gemaakt met de tarieven van andere gemeenten, hetzij in de regio, hetzij landelijk in de zelfde grootteklasse. Via de media wordt af en toe de schijnwerper gezet op grote verschillen in tarieven tussen gemeenten, die daarna politieke aandacht krijgen. Waar de mogelijkheden zich voordoen, wordt in dit onderzoek de gemeente Haaksbergen vergeleken met, bij voorkeur, andere Twentse gemeenten. De tijd en de financiën van de Rekenkamercommissie stonden geen grootschalig benchmarkonderzoek toe. Mochten de onderzoeksbevindingen daar aanleiding toe geven, dan kan later altijd nog worden besloten om een dergelijk onderzoek op de onderzoeksagenda van de Rekenkamercommissie voor de komende jaren te zetten.

Hoewel alle gemeenten van oudsher leges heffen, is de wetenschappelijke belangstelling voor het onderwerp uiterst beperkt gebleven. Leges werden vroeger als zogenaamde “schrijfgelden” gezien: beperkte vergoedingen voor bepaalde aan de burger geleverde diensten, welke tamelijk willekeurig op een laag niveau werden geprikt. Met de intensivering van het profijtbeginsel zijn ook deze schrijfgelden voortdurend opgetrokken en is het verschil tussen leges enerzijds en andere rechten anderzijds komen te vervallen. De Gemeentewet 1995 hanteert de term leges niet meer, omdat het verschil tussen leges en rechten is verdwenen. De term leges is echter nog zeer gangbaar. Dat is de reden om ook in dit onderzoek deze term aan te houden.

2. Conclusies en aanbevelingen

De Rkc heeft de probleemstelling onderzocht: **Voert de gemeente Haaksbergen een goed legesbeleid?** Daartoe heeft zij vijf hoofdvragen onderscheiden met daarbinnen steeds een aantal deelvragen. De conclusies staan in paragraaf 2.1, de aanbevelingen in paragraaf 2.2. Voor een uitgebreide onderbouwing wordt verwezen naar de daarop volgende hoofdstukken.

2.1 Conclusies

De antwoorden op de vijf hoofdvragen én de deelvragen daarbinnen zijn zoveel mogelijk op een vijfpuntsschaal gescoord. Daarbij geldt:

- = zeer slecht, zeer onvoldoende, zeer negatief, zeer weinig
- = slecht, onvoldoende, negatief, weinig
- 0 = matig, redelijk, neutraal
- + = goed, voldoende, positief, veel
- ++ = zeer goed, zeer positief, zeer veel

Twee deelvragen bleken niet van toepassing te zijn (= Nvt). Voor drie deelvragen was de vijfpuntsschaal niet de aangewezen scoreprocedure en is volstaan met de score (niet of wel) voldaan. Tabel 2.1 geeft het overzicht van de onderzoeksbevindingen.

Bij de toekenning van de scores past de kanttekening die vaker is geplaatst bij rapporten van de Rkc van Haaksbergen. De scores worden beredeneerd, maar zijn een subjectief oordeel van de eerste onderzoeker. De oordelen worden besproken in de Rkc en zo nodig bijgesteld, waardoor de scores een intersubjectief karakter krijgen. Op basis van een gesprek met de betrokken ambtenaar kan nog bijstelling plaats vinden. Uiteindelijk vormt het College een eigen oordeel en oordeelt de Raad over de juistheid en de betekenis van de toegekende score.

Tabel 2.1: De onderzoeksbevindingen samengevat

<i>Hoofdvraag 1: Is er überhaupt sprake van een beleid?</i>	Score
1. Is er een formele legesverordening?	Voldaan
2. Heeft de gemeente een legesbeleid geformuleerd?	+
3. Wordt het beleid in de Raad besproken? Welke politieke aandacht?	-
4. Wordt het beleid jaarlijks geëvalueerd?	0
5. Hoe vaak wordt het beleid herzien? Op basis van een evaluatie of wat?	+
6. Uitgangspunten	Voldaan
7. Beleidsnota's	-
8 Voor welke diensten worden geen leges geheven? (Vrijstellingenbeleid).	0
9. Klantvriendelijk?	0/+
Eind oordeel Hoofdvraag 1	matig: 0
<i>Hoofdvraag 2: Heeft de gemeente een legesbeleid geformuleerd?</i>	
10. Is er een formele legesverordening?	Voldaan
11. Zijn de opbrengsten hoger dan de gemaakte kosten?	+
12. Wordt eventuele kruissubsidiëring gemotiveerd?	0
Eind oordeel Hoofdvraag 2	matig positief: 0/+

<i>Hoofdvraag 3: Is het legesbeleid rechtmatig/legitiem?</i>	
13. Heeft de Raad aanvullende criteria geformuleerd?	Nvt
14. Zo ja, wordt daar aan voldaan?	Nvt
15. Zijn de verordening en de wijzigingen door de Raad vastgesteld?	+
16. Hoe vaak rapporteert het College aan de Raad over de leges?	0
17. Vermeldt de factuur voor bijv. een bouwvergunning het legesbedrag en eventueel aparte toeslagen?	+
Eind oordeel Hoofdvraag 3	licht positief: +
<i>Hoofdvraag 4: Is het legesbeleid redelijk?</i>	
18. Wat voor uitspraken hebben raadsleden gedaan over wat redelijke tarieven zijn? Hoe verhouden die uitspraken zich tot de werkelijke tarieven?	0
19. Hoe verhouden de tarieven zich tot de tarieven in naburige gemeenten? (lager: +)	+
20. Als over jaar T-1 de gerealiseerde opbrengsten hoger zijn uitgevallen dan de werkelijke kosten, zodat ex post teveel is ontvangen, wordt dat dan verrekend door een tariefsverlaging in jaar T?	0
21. Voor welke groepen burgers worden kwijtscheldingen verleend? Hoe verhoudt zich het kwijtscheldingsbeleid tot andere gemeenten?	-
22. Is er een teruggavebeleid?	++
23. Hoeveel klachten zijn er over leges? (Veel: -, weinig: +) Hoe wordt daar mee omgegaan?	0
Eind oordeel Hoofdvraag 4	licht positief: +
<i>Hoofdvraag 5: Is het beleid doelmatig?</i>	
24. Wat is thans het formele legesbeleid? (Geen duidelijk beleid: - -) Wordt het VNG-model gehanteerd?	0
25. Worden voor alle relevante diensten waar dat mogelijk is leges geheven?	0
26. Hoe verhouden de gerealiseerde opbrengsten zich tot de geraamde bedragen? Waardoor zijn de afwijkingen ontstaan? Worden die geanalyseerd?	0
27. Wanneer zijn de tarieven voor het laatst aangepast? Op basis waarvan?	+
28. Zijn de gemaakte kosten eenvoudig uit de administratie af te leiden?	+
29: Wordt de efficiëntie van het legesproces beoordeeld en bewaakt?	-
Eind oordeel Hoofdvraag 5	matig positief: 0/+

De vijf eindoordelen op de vijf hoofdvragen leiden tot een totaal eindoordeel dat het antwoord is op de probleemstelling **Voert de gemeente Haaksbergen een goed legesbeleid?** namelijk: **het door Haaksbergen gevoerde beleid is over de hele linie gemiddeld niet slecht, licht positief en op enkele belangrijke onderdelen (kruissubsidiëring) voor verbetering vatbaar.**

Hierbij past deze kanttekening: de afgelopen jaren is enkele malen gebleken dat de tarieven van Haaksbergen redelijk zijn, lager dan in omliggende gemeenten. Dan ligt het voor de hand dat de gemeente de beschikbare menskracht aan meer urgente zaken wijdt.

2.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen vloeien rechtstreeks uit de analyse voort. De ene is dwingender dan de andere.

Aan de **Raad**:

- 1) Bespreek het beleid jaarlijks uitvoeriger in de Raad. Beperk de aandacht niet tot de loutere vaststelling van de tarieven.
- 2) Alvorens de Legesverordening op te stellen dient het gevoerde beleid te worden geëvalueerd.
- 3) Eventuele kruissubsidiëring moet worden toegelicht en goedgekeurd door de Raad.
- 4) Indien de totale opbrengsten de totale kosten in de realisatie overtreffen, kan het voordelige saldo in een volgend jaar worden gebruikt om de tarieven te matigen. De Raad wordt gevraagd een oordeel daar over uit te spreken.
- 5) De Raad wordt gevraagd een oordeel uit te spreken over het sanctiekarakter van het legestartief bij achteraf aangevraagde vergunning.
- 6) De Raad wordt geadviseerd ruimere aandacht te schenken aan de hoogte van de tarieven. Het zijn zaken die de burger raken.

Aan het **College**:

- 7) Een samenvattende analyse, zoals in de nieuwe legesverordening van 2005, zou bijv. elke twee jaar moeten worden herhaald.
- 8) Het vrijstellingenbeleid zou in een beleidsnota moeten worden geëvalueerd.
- 9) De klantvriendelijkheid kan worden verhoogd, o.a. door tarieflijsten bij de balie op te hangen.
- 10) Presenteer jaarlijks aan de Raad per leges de geraamde opbrengsten en de geraamde kosten en geef daarnaast de cijfers voor de totalen.
- 11) Presenteer jaarlijks in de rekening de gerealiseerde legesopbrengsten en de gerealiseerde kosten, zowel per legescategorie als in totaal. Licht de verschillen met de ramingen toe.
- 12) Per leges moet worden gezien welke de verhouding is tussen tarief en kostprijs, zowel ex ante als ex post.
- 13) .Bespreek met de Raad de gewenste kostendekkendheid per leges, en herhaal dit elke paar (bijv. 3) jaar.
- 14) Verduidelijk een kwijtscheldingenbeleid, geplaatst in het kader van schuldhulpverleningsbeleid.
- 15) Bezie in het kader van het vrijstellingbeleid welke leges qua opbrengsten en qua kosten niet substantieel zijn; verricht die diensten om niet en beëindig die leges.
- 16) Neem de marktgelden en begraafrechten op als integraal onderdeel in de legesverordening.

Aan het **ambtelijk apparaat**:

- 17) Richt de kostenverdeelssystematiek zo in dat de kosten verbonden aan de leges eenvoudig kunnen worden afgeleid. (Lichte verbetering t.o.v. huidige redelijke systeem is mogelijk.)

3. Leges

De gemeente kan rechten heffen voor verschillende zaken:

- a. voor het gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde gemeentebezittingen of werken of inrichtingen die bij de gemeente in beheer of in onderhoud zijn;
- b. voor door het gemeentebestuur verstrekte diensten;
- c. voor het geven van gemakkelikheden waarbij gebruik wordt gemaakt van door of met medewerking van het gemeentebestuur tot stand gebrachte of in stand gehouden voorzieningen, of waarbij een bijzondere voorziening in de vorm van toezicht of anderszins van de zijde van het gemeentebestuur wordt getroffen.

Hieronder vallen de door de gemeente geheven rioolrechten, reinigingsrechten, leges en een vergoeding voor door de gemeente gemaakte kosten zoals vermeld onder lid c. Het gaat kortom om vele uiteenlopende inkomsten, welke niet worden gerekend tot de gemeentelijke belastingen.

In 2007 is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BiZaK) door Deloitte een *Handreiking Kostentoerekening leges en tarieven* gepubliceerd. De hierna verder te noemen Handreiking (2007) wil voor “een helder inzicht” eerst de begrippen rechten, heffingen en tarieven kort omschrijven. Heffingen bestaan uit belastingen en retributies. De daar gegeven omschrijving van belastingen is standaard: een gedwongen betaling aan de overheid waar geen rechtstreekse contraprestatie tegen over staat. “Retributies (ook wel rechten genoemd) daarentegen zijn betalingen die de overheid krachtens algemene regels vordert ter zake van een concrete door haar in functie als zodanig bewezen dienst. ... Retributies kunnen worden onderscheiden in gebruiksrechten, genotsrechten en (gemeentelijke) gemakkelikhedenrechten. Gebruiksrechten worden aan de overheid betaald voor het gebruik van publieke voorzieningen, zoals het rioolstelsel... Genotsrechten zijn vergoedingen die de individuele burger aan de overheid betaalt voor het profijt (‘genot’) dat hij van bepaalde feiten van de overheid heeft. Leges voor vergunningen zijn voorbeelden van genotsrechten.” En: “Overheden kunnen op privaat- of publiekrechtelijke wijze tarieven bij burgers in rekening brengen. .. Tarieven verschillen van leges omdat deze anders in rekening worden gebracht;

- leges worden als onderdeel van het stelsel van belastingen in rekening gebracht;
- tarieven worden door middel van een nota aan burgers in rekening gebracht.

Uit onderzoek blijkt dat het onderscheid tussen leges en tarieven niet altijd helder is bij de organisatie die hiermee te maken hebben. Ook burgers zien leges en tarieven als synoniemen.”

Probleem: Deloitte geeft in de Handreiking geen definitie van leges. En wat dat onderscheid tussen (publiekrechtelijke) leges en (privaatrechtelijke) tarieven betreft, ook de leges hebben tarieven. De Handreiking, welke overigens veel informatie verschaft waarvan hier gebruik zal worden gemaakt, draagt daardoor in twee opzichten bij aan de genoemde onduidelijkheid. Overigens hanteert de Handreiking systematisch het eerder genoemde onderscheid tussen belastingen, genotsrechten en gebruiksrechten, maar noemt daarbij af en toe leges als voorbeeld.

Voor leges en rechten geldt gemeenschappelijk:

- De geraamde inkomsten uit de rechten mogen niet hoger zijn dan de geraamde lasten.
- Net als voor belastingen dient ook voor rechten/leges een belastingverordening door de raad te worden vastgesteld (rechtenverordening).

Met deze wettelijke bepalingen worden restricties opgelegd welke nader onderzoek naar de handhaving interessant maken.

De bepaling dat de geraamde inkomsten niet hoger mogen zijn dan de geraamde kosten geldt voor de totaliteit van de leges (en rechten). Tegelijk betekent dit dat op productniveau, dus voor een individueel tarief er wel verschil mag zijn: het ene tarief mag winstgevend zijn en het andere verliesgevend. Dit betekent dat er sprake kan zijn van kruissubsidiëring.

De tarieven moeten voldoen aan beginselen, nl. het verbod van willekeur, het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. “Indien men als uitgangspunt neemt dat aan alle rechtsbeginselen moet worden voldaan, is het toepassen cq. toestaan van kruissubsidiëring slechts in die situaties geoorloofd waar dat gerechtvaardigd en gemotiveerd kan worden.”(Handreiking, p.11). Aldus een uitspraak van het gerechtshof Arnhem inzake een hoger beroep van Nijkerk: één afzonderlijke leges mag niet onevenredig hoog zijn om de rest van de niet kostendekkende leges te dekken. (Hier uit: onderzoek van Hillegom, Lisse). Kruissubsidiëring, hoewel juridisch toegestaan, kan men dat evenredigheidsbeginsel strijdig zijn.

In de eerder genoemde Handreiking (2007) worden de volgende problemen rond rechten en leges geformuleerd:

“

1. Er bestaat onbegrip bij de burger dat tarieven voor een zelfde dienst bij de ene overheidsinstantie anders zijn dan bij de andere instantie;
2. Bij de heffende instantie is onduidelijk welke kosten in theorie mogen worden verhaald;
3. Bij de heffende instantie bestaat onvoldoende inzicht in de methodiek van het doorberekenen van de kosten;
4. Bij de heffende instantie bestaat soms onduidelijkheid welke verhouding tussen de prijs van de dienst (het tarief) en de aard en omvang van de dienstverlening nog redelijk is.”

Wat het eerste knelpunt betreft, verschillen ontstaan

- (a) doordat gemeenten de kosten niet voor 100% hoeven door te berekenen, dus door verschillen in kostendekking,
- (b) door verschillen in de soorten kosten welke worden doorberekend,
- (c) door verschillen in efficiëntie.

Omdat dezelfde wettelijke restricties gelden worden de begrippen leges en rechten in de praktijk vaak door elkaar gehanteerd. Om toch onderscheid te houden met de zgn. retributies als riool- en reinigingsrechten worden in de legesverordening de leges beperkt tot de “*rechten geheven ter zake van het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten, genoemd in de verordening*”. (Veelvuldig gehanteerde definitie.)

4. Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet.

Welke aandachtspunten in het kader van dit onderzoek aan bod komen, wordt kort beschreven in paragraaf 4.1. De gevolgde methode van onderzoek wordt in paragraaf 4.2 in hoofdlijnen uiteengezet.

4.1 Probleemstelling, hoofdvragen en deelvragen

Voor dit onderzoek is de volgende probleemstelling geformuleerd:

Voert de gemeente Haaksbergen een goed legesbeleid?

Wat “goed” is, is een moeilijk te beantwoorden vraag. Het woord “goed” suggereert een normatieve vraag. Hoe die empirisch te beantwoorden? Om de vraag te beantwoorden wordt de probleemstelling uiteengelegd in:

- Vijf hoofdvragen, die de probleemstelling benaderen vanuit de criteria *wet- en rechtmatigheid, doelmatigheid, en sociaal beleid (incl. billijkheid, redelijkheid vanuit inkomenspolitiek)*. Het gaat hierbij om moeilijk meetbare criteria, die niet met eenvoudige maatstaven te beoordelen zijn.
- Per hoofdvraag worden meerdere aspecten onderscheiden. Voor elk aspect is een deelvraag geformuleerd.

De antwoorden op de deelvragen vormen de basis voor de beantwoording van de vijf hoofdvragen en daarmee gezamenlijk van de probleemstelling. Het antwoord op een deelvraag wordt gegeven in de vorm van een score op een vijfpuntsschaal (van - - tot + +) of op een driepuntsschaal (van - , via 0 tot +). Waar dit wenselijk is geacht, is na de deelvraag de scorereange vermeld. Teneinde na het verrichte onderzoek een oordeel te kunnen uitspreken over de hoofdvragen en de probleemstelling,

Hoofdvraag 1: Is er überhaupt sprake van een beleid?

De volgende negen deelvragen zijn hier relevant.

1. Is er een formele legesverordening? (N.B. ook van primair belang voor de vraag naar de wetmatigheid.) (Ja: +¹. Nee: --)
2. Heeft de gemeente een legesbeleid geformuleerd? Zijn daarin doelen geformuleerd? (Afhankelijk van de mate van detaillering varieert de score van + + tot - -).
3. Wordt het beleid in de Raad besproken? Welke politieke aandacht?
4. Wordt het beleid jaarlijks geëvalueerd? Welke gezichtspunten worden daarin gehanteerd?
5. Hoe vaak wordt het beleid herzien? Op basis van een evaluatie of wat? (Laatst vóór 2000: - -)
6. Op welke uitgangspunten zijn de leges gebaseerd? (Geen duidelijke uitgangspunten: - -)
7. Welke beleidsnota's? (Laatste jaren geen beleidsnota: - -)
8. Voor welke diensten worden geen leges geheven? (Vrijstellingenbeleid) Waarom niet? (Niet beantwoord: --; goed onderbouwd: + +)
9. Is het legesbeleid klantvriendelijk? Transparant?

¹ Slechts een enkele + omdat dezelfde vraag aan de orde komt bij de beoordeling van de wetmatigheid en daar dominant is.

Hoofdvraag 2: Heeft de gemeente een legesbeleid geformuleerd?

Het criterium is hier *wetmatigheid*. Dat wordt getoetst door te bezien of de leges voldoen aan de twee juridische randvoorwaarden geformuleerd in de Hoofdstuk 3. Dat leidt tot drie deelvragen.

10. Is er een formele legesverordening? (Ja: +, Nee: - -)
11. Zijn de opbrengsten hoger dan de gemaakte kosten? (ja: - -, nee: +) N.B.: het gaat er om dat de geraamde totale opbrengst van de leges niet hoger is dan de geraamde totale kosten. Dat laat ten eerste de mogelijkheid open dat de gerealiseerde opbrengsten hoger zijn dan de geraamde en/of gerealiseerde kosten, en ten tweede de mogelijkheid dat de geraamde opbrengsten van legestype Y de geraamde kosten van dat type Y overschrijden.
12. Wordt eventuele kruissubsidiëring gemotiveerd?

Hoofdvraag 3: Is het legesbeleid rechtmatig/legitiem?

Deze derde hoofdvraag wordt geformuleerd naast de vorige omdat het denkbaar is dat de Raad aanvullende criteria heeft geformuleerd voor de leges. Dat wordt eerst onderzocht in de vijf deelvragen binnen de derde hoofdvraag.

13. Heeft de Raad aanvullende criteria geformuleerd?
14. Zo ja, wordt daar aan voldaan? (Ja: + +, Nee: - -)

Aangezien de tarieven e.d. door de raad worden vastgesteld, wordt de legitimiteit ook bepaald door de wijze waarop het College met de Raad omgaat. Daartoe twee vragen:

15. Zijn de verordening en de wijzigingen door de Raad vastgesteld? (Ja: + +, Nee: - -)
16. Hoe vaak rapporteert het College aan de Raad over de leges? (Meer dan twee maal per jaar: + +, twee maal per jaar: +, eenmaal per jaar -).
17. Vermeldt de factuur voor bijv. een bouwvergunning het legesbedrag en eventueel aparte toeslagen? (ja: +, nee: -)

Hoofdvraag 4: Is het legesbeleid redelijk?

De beoordeling of een beleid redelijk is, conform het beginsel van *equity*, is voor dit beleidsterrein des te moeilijker, omdat er sprake is van het profijtbeginsel: er wordt een vergoeding gevraagd voor aan individuele burgers of organisaties geleverde diensten, op basis van gemaakte kosten. In de literatuur wordt volle betaling voor individueel gebruik wel gezien als "equitable", eerlijk, omdat degene die profiteert daarvoor betaalt. Door anderen wordt dat gezien als strijdig met bijvoorbeeld het draagkrachtbeginsel. Het is dan ook aan de gemeenteraad om een uitspraak te doen of een bepaald tarief redelijk is, zolang dat voldoet aan de juridische randvoorwaarden. Om de vierde hoofdvraag te beantwoorden, worden zes deelvragen gesteld.

18. Wat voor uitspraken hebben het College en raadsleden gedaan over wat redelijke tarieven zijn? Hoe verhouden die uitspraken zich tot de werkelijke tarieven?
19. Hoe verhouden de tarieven zich tot de tarieven in naburige gemeenten? (Hoger = duur : -, lager = goedkoop: +)
20. Als over jaar T-1 de gerealiseerde opbrengsten hoger zijn uitgevallen dan de werkelijke kosten, zodat ex post teveel is ontvangen, wordt dat dan verrekend door een tariefsverlaging in jaar T? (ja: + +, nee: - -, nvt: .)
21. Voor welke groepen burgers worden kwijtscheldingen verleend? (Geen kwijtscheldingen: -, weinig kwijtscheldingen: +, veel onderbouwde kwijtscheldingen: + +). Hoe verhoudt zich het kwijtscheldingsbeleid tot andere gemeenten?
22. Is er een teruggavenbeleid als geen gebruik wordt gemaakt bijv. van een vergunning? (Ja: +, nee: -)

23. Hoeveel klachten zijn er over leges? (Veel: -, weinig: +) Hoe wordt daar mee omgegaan?

Hoofdvraag 5: Is het beleid doelmatig?

Ook het operationaliseren van het doelmatigheids criterium is lastig. Te meer omdat de doelmatigheid de efficiëntie en de effectiviteit omvat, beide lastig te operationaliseren. Om dat te onderzoeken worden de volgende zes deelvragen gesteld.

24. (herhaling) Wat is thans het formele legesbeleid? (Geen duidelijk beleid: --) Wordt het VNG-model gehanteerd? (ja: +)

25. Worden voor alle relevante diensten waar dat mogelijk is leges geheven? (Zeer lage lasten: geen leges? Is efficiënt: + +. Voorts: voor alle andere ja: +/+ +)

26. Hoe verhouden de gerealiseerde opbrengsten zich tot de geraamde bedragen? Waardoor zijn de afwijkingen ontstaan? Worden die geanalyseerd? (Nee: -)

27. Wanneer zijn de tarieven voor het laatst aangepast? (recent: +) Op basis waarvan?

28. Zijn de gemaakte kosten eenvoudig uit de administratie af te leiden?

29. Wordt de efficiëntie van het legesproces beoordeeld en bewaakt?

N.B. Hoewel regelmatig melding wordt gemaakt van notities en verordeningen uit de jaren 2005 – 2009, is de *onderzoekperiode in principe beperkt tot 2009*. Dat zal overigens niet altijd strikt worden aangehouden.

4.2 Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek zijn de volgende stappen doorlopen.

- a. De onderzoeksopzet wordt besproken in de Rekenkamercommissie en zo nodig aangepast.
- b. De onderzoeker bespreekt het onderwerp met de betrokken ambtenaar om zicht te krijgen op het beleid en de nodige informatie te vergaren.
- c. De onderzoeker bestudeert vergelijkbare onderzoeken, via een scan op internet.
- d. Vervolgens wordt een vragenlijst voorgelegd aan de meest betrokken ambtenaar. De auteur heeft het verkregen materiaal vervolgens verwerkt. (Deze stap twee maal.)
- e. Om zicht te krijgen op de mening van burgers wordt gebruik gemaakt van de gemeentelijke procedure van raadpleging van een burgerpanel.
- f. De rapportage wordt besproken in de Rekenkamercommissie en wordt vervolgens voor een ambtelijke reactie voorgelegd.
- g. De eventueel bijgestelde rapportage wordt voor hoor en wederhoor aan de betrokken wethouder voorgelegd.
- h. Tot slot wordt het onderzoeksrapport aan de Raad aangeboden, en gelijktijdig om een bespreking met de Raad te kunnen voorbereiden aan het College.

5. Onderzoeksbevindingen

In de volgende vijf paragrafen worden achtereenvolgens de vijf hoofdvragen beantwoord.

5.1 Hoofdvraag 1: Is er überhaupt sprake van een beleid?

1. Is er een formele legesverordening?

De gemeente stelt jaarlijks een *Verordening op de heffing en de invordering van leges* op, de zgn. Legesverordening. (Overigens geen verrassing: een wettelijke plicht die door alle gemeenten wordt gevolgd.). Omdat op dit criterium te gemakkelijk positief kan worden gescoord, wordt hier alleen opgemerkt:

Deelvraagscore: Voldaan, als een *sine qua non*.

2. Heeft de gemeente een legesbeleid geformuleerd?

De legesverordeningen van de laatste jaren leunen op de nieuwe legesverordening 2005, waarin substantiële wijzigingen zijn aangebracht, en waarnaar hierna dan ook regelmatig zal worden verwezen.

Ter voorbereiding van de vaststelling van de leges 2007 is een Notitie leges en tarieven 2007 opgesteld, d.d. 23/oktober 2006. De Notitie gaat in op de legesverordening, de marktgelden en de begraafrechten.

Er wordt allereerst ingegaan op de landelijke discussie in 2006 over de grote verschillen in de bouwleges van de verschillende gemeenten. Verschillen die m.n. ontstaan door het hanteren van zeer uiteenlopende grondslagen. Er wordt verwezen naar een nieuwe legesverordening van 2004 waarin een aparte tarieventabel is vastgesteld. Toen is ook gekeken naar de mate van kostendekking. Besloten is die op te voeren.

Er wordt in de Notitie ook verwezen naar het Rapport Werkgroep tarieven leges van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Daaruit is gebleken dat er zeer beperkt sprake is van kostenoriëntatie. Dit wordt in de hand gewerkt doordat de kostendekkendheid geldt voor de totale legesverordening en niet op individueel productniveau. Het rapport heeft geleid tot een Model transparantie bouwgerelateerde leges (MTBL), dat dient om een landelijk eenduidige en transparante systematiek voor het heffen van leges voor aanvragen van het bouwen en slopen. De Haaksbergse Notitie stelt dat de tariefvorming in Haaksbergen op een transparante manier tot stand komt en dat de juiste exploitatiecijfers als basis worden genomen, “waar mogelijk zelfs op onderdeelniveau.” O.a. daarom wordt de structuur niet gewijzigd, en worden alleen kleine tariefsaanpassingen aangebracht.

Er wordt vervolgens ingegaan op de voorbereiding door VROM van een nieuwe omgevingsvergunning. In dat kader zullen bestaande leges moeten worden omgevormd tot nieuwe transparante leges.

De Notitie geeft vervolgens een overzicht van de rekeningcijfers 2005 voor de opbrengsten en de kosten van de 11 groepen leges. Er is een incidenteel voordeel bij paspoorten gerealiseerd omdat 2005 een piekuitgifte kende. Voorts was er een voordeel bij de kadasterleges, de overige groepen en het totaal vertoonden een nadeel. De cijfers voor 2007 laten voor de eerste acht groepen en het totaal een nadeel zien, doordat geen 100% kostendekking wordt gerealiseerd. Vervolgens wordt voorgesteld om de leges te verdelen in drie groepen: (1) direct naar 100% kostendekking, (2)

gefaseerd naar 100% kostendekking, en (3) de overige welke alleen voor inflatie worden gecorrigeerd op grond van “maatschappelijke en/of sociale overwegingen”.N.B.: deze driedeling blijkt het beleid van de volgende jaren te beheersen.

Dan volgt een inhoudelijk voorstel per soort leges. Bijzonder is dat daarbij de tarieven worden vergeleken met die van andere gemeenten in Twente.

Het Voorstel tot Vaststelling tarieven leges 2007 van 7 november 2006, gebaseerd op de bovenbehandelde Notitie, is behandeld in de raadsvergadering van 20 december 2006.

Verwijzend naar de eerder genoemde legesverordening 2005 is gekozen voor een substantieel hogere dekkingsgraad in de jaren 2005 e.v.. De leges zijn conform de Notitie ingedeeld in drie groepen: a. welke in één keer naar 100% kostendekking kunnen, b. welke gefaseerd naar (mogelijk) 100% kostendekking kunnen, c. welke uit maatschappelijk en of sociale overwegingen aangepast zullen worden met (alleen) het algemene prijsindexcijfer. Bij de eerste groep wordt evenzo de prijsaanpassing (2%) verwerkt. De marktgelden worden met 2% geïndexeerd, het tarief voor de vervolgaanvraag wordt, op advies van de marktcommissie gehalveerd, omdat de gemeente daar minder werk mee heeft. Wat de begraafrechten betreft, het kostendekkend maken van de rechten zou resulteren in een tariefsverhoging van 67%, hetgeen ongewenst en onverantwoord wordt geacht. Een eerder aangekondigd onderzoek is nog niet afgerond, en de tarieven worden mitsdien slechts geïndexeerd voor de inflatie met 2%.

Er is een sectie Randvoorwaarden waarin als criteria worden genoemd, o.a.: wettelijke beperkingen in relatie tot de hoogte van tarieven, aangeven welke tarieven kostendekkend zijn of niet, sociale en maatschappelijke motieven, e.d. Er worden kanttekeningen geplaatst:

1. Elke vorm van fasering is voor discussie vatbaar,
2. De aanpassing van categorie b.2 met 20% kan ook een ander willekeurig percentage zijn,
3. Er zijn leges met een wettelijk maximum. Besloten is om de laatste gefaseerd op kostendekkend maximum(wettelijk maximum) te brengen. (Dit laatste is onjuist: wettelijk maximum is niet per sé gelijk aan kostendekking!

Ook in het rapport van Hillegom/Lisse/Noordwijkerhout wordt terecht opgemerkt dat kostendekkendheid niet altijd te sturen is, nl. bij producten met vaste tarieven. (p.11).²

Het is duidelijk dat de beoogde kostendekking door meerdere oorzaken kan afwijken van de gerealiseerde kostendekking.

² Meer algemeen geldt dat de kostendekking afhankelijk is van de realisatie:

Geraamd: $t \times qr = Or$ en $Kf + kr \times qr = Kr$; zodat $Dr = Or : Kr$

Gerealiseerd: $t \times qw = Ow$ en $Kf + kw \times qw = Kw$; zodat $Dw = Ow : Kw$

Waarbij:

t = tarief,

qr = geraamde hoeveelheid

Or= geraamde opbrengst

Kf = vaste kosten

kr = geraamde kosten per eenheid

Kr = totale geraamde kosten

Dr = geraamde kostendekking

qw = werkelijke hoeveelheid

Ow = werkelijke opbrengst

kw = werkelijke kosten per eenheid

Kw= werkelijke totale kosten.

Dw = gerealiseerde kostendekking.

Het Voorstel tot Vaststelling Belastingtarieven 2008, van 6 november 2007, stelde voor de tarieven in de legesverordening te verhogen met 4,7%, en om daarbij de tarieven voor rijbewijzen, in afwachting van nader onderzoek niet te verhogen. De marktgelden worden verhoogd met 2%, waarbij de heffing van de promotiegelden worden opgenomen in de verordening marktgelden.

Uitgangspunt is dat de tarieven kostendekkend moeten zijn “waarbij de aandacht moet liggen op efficiency en kostenbeheersing.” Wat daarbij de vertaling naar de concrete leges is blijft onduidelijk. Wel wordt aangegeven dat er een inflatiecorrectie plaats vindt met 2%, terwijl daarnaast de kosten van de ontwikkelingen ICT voor verbetering van de gemeentelijke dienstverlening worden doorberekend, met een taakstellend bedrag van € 25.000. Aldus komt een verhoging van 4,7% uit de bus.

Gezien de landelijke discussie over grote verschillen in het tarief voor een rijbewijs, heeft de minister van V&W (Verkeer en Waterstaat) gemeenten die een relatief hoog legesbedrag heffen gevraagd de totstandkoming van het tarief inzichtelijk te maken. Haaksbergen behoort tot die gemeenten. Omdat het onderzoek nog niet kon worden afgerond is, wordt het tarief leges rijbewijs bevroren.

In november 2008 heeft het College een voorstel gedaan tot “Vaststelling belastingtarieven 2009”. Het voorstel is besproken in de raadsvergadering van 17 december 2008. Er wordt daar voorgesteld de leges voor reisdocumenten en rijbewijzen niet te verhogen, en om de overige tarieven in de legesverordening te verhogen conform een taakstelling ad €43.000. “Deze heeft betrekking op verdere doorvoering van het profijtbeginsel, verhoging van de kostendekkendheid en inflatiecorrectie” Dit grijpt terug naar het in december 2006 uitgezette beleid.

In het Voorstel van B&W wordt melding gemaakt van het onderzoek van de VEH naar bouwleges 2008. Geconcludeerd wordt in de Nota van B&W: “Haaksbergen kent een bouwlegesheffing welke lager ligt dan het provinciaal en landelijk gemiddelde.”

Voorts wordt in het voorstel ingegaan op de landelijke discussie over de kosten rijbewijs. Bij het voorstel is een notitie gevoegd waarin de resultaten worden weergegeven van een intern onderzoek. Uit de rekeningcijfers blijkt een klein overschot zowel voor rijbewijzen als voor reisdocumenten. Dit wordt verklaard door de “run” op de documenten omdat een nieuw type is uitgegeven. Voorgesteld wordt de tarieven voor 2009 niet te verhogen.

Voorts wordt voorgesteld onderzoek te doen naar de toepassing van de Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven ministerie BiZa. Daarnaast wordt voorgesteld de begraafrechten en marktgelden te verhogen met 2,75%. Opvallend is dat geen onderbouwing wordt gegeven van de bereikte kostendekking. Kort wordt melding gemaakt van het project administratieve lastenverlichting. Op basis daarvan zijn inmiddels bepaalde leges afgeschaft wat is verwerkt in de verordening.

In de Raadsvergadering van 17 december 2008 zijn de belastingtarieven 2009, incl. de leges, conform de voorstellen vastgesteld.

Het is duidelijk dat in de jaren 2006 – 2009 een consequent beleid is gevoerd op basis van heldere uitgangspunten, verwoord in de legesverordening 2005 en de notitie van 2006. Voor dat jaar zou de score ++ kunnen zijn. De notitie van 2008 over kostentoe rekening rijbewijs is een voorbeeld van hoe het moet. Dergelijke analyses worden over de recente onderzoeksjaren echter niet veel aangetroffen.

Deelvraagscore: +.

3. Wordt het beleid in de Raad besproken? Welke politieke aandacht?

In de vergadering van de raadscommissie BME van 30 november 2006 zijn door een raadslid enkele vragen gesteld over het voorstel leges en tarieven 2007. Enkele daarvan zijn mondeling beantwoord, zoals de vraag of de begraafrechten niet kunnen worden verhoogd vooruitlopend op het betreffende onderzoek. Met de toezegging dat enkele andere vragen schriftelijk zullen worden behandeld, besloot de commissie dat het voorstel kan worden afgedaan als hamerstuk. Enkele daarvan (3) zijn schriftelijk beantwoord in een brief van 11 december. Geconstateerd was dat Holten-Rijssen in 2006 de goedkoopste gemeente was. Het schriftelijke antwoord maakt duidelijk dat er een wisselwerking bestaat tussen leges en belastingen. De laatstgenoemde gemeente scoort hoger bij de belastingen.

De tarieven 2007 hebben geleid tot een schriftelijke vraag over vermissingsleges bij vermissing paspoort en rijbewijs. Uit het schriftelijke antwoord blijkt dat Haaksbergen niet afsteekt t.o.v. andere gemeenten. Het onderwerp is daarna onder de aandacht van de Raad gebracht.

De tarieven 2008 zijn voorgesteld op 6 november 2007. Wederom wordt verwezen naar de notitie van 2006. Voor 2008 wordt naast een inflatiecorrectie met 2% een taakstelling opgenomen van €25.000. Afgezien van de wettelijke maxima worden de tarieven daardoor met 4,7% verhoogd. Voor de mate van kostendekkendheid wordt verwezen naar de rekening 2007. De voorstellen zijn besproken in de vergadering van de raadscommissie van 29 november 2007. Vier raadsleden hebben elk een vraag gesteld. Na beantwoording is voorgesteld het voorstel als hamerstuk af te doen. De tarieven zijn als hamerstuk vastgesteld in de raadsvergadering van 19 december 2007.

N.a.v. de voorstellen voor de leges 2009 zijn door de Commissie Middelen en Bestuur in de vergadering van 4 december 2008 door vijf leden vragen gesteld, mede over de OZB. Terugkerende thema's zijn de algemene verhoging met de inflatie en de begraafrechten. Enkele vragen zijn schriftelijk gesteld en beantwoord. In 2008 is besloten tot verhaal van de kosten van de verbetering van ICT. Voor 2009 is besloten tot correctie i.v.m. verdere toepassing profijtbeginsel en inflatiecorrectie, terwijl in de volgende jaren alleen voor de inflatie zal worden gecorrigeerd. Daarnaast zijn enkele vragen gesteld over een kostenpost (cursussen) en de uitgaven voor kwaliteitsbewaking GBA en wet Bescherming Persoonsgegevens. Voorts zijn enkele vragen gesteld welke schriftelijk zijn beantwoord op 9 december 2008. Een vraag betrof de taakstelling waartoe in 2004 was besloten. Geantwoord is dat die taakstelling ook voor 2009 was afgesproken, bestaande uit inflatiecorrectie en verhoging kostendekking (profijtbeginsel). "In het meerjarenperspectief is er voor de jaren na 2009 geen verdere doorvoering van het profijtbeginsel voor leges opgenomen." Voorts waren er enkele vragen over kosten voor cursussen e.d.

In de raadsvergadering 17-12-2008 is het voorstel belastingtarieven als hamerstuk vastgesteld. Dit overziende: er zijn steeds enkele vragen gesteld, de meeste zijn daarvan schriftelijk afgehandeld. Een fundamenteel debat over het onderwerp heeft in de raad(scommissie) niet plaats gevonden. Sterker: vanuit de Raad is geen sturing geweest op kostendekkendheid per leges, of op de manier van kosten toerekenen, of op de vrijstellingen. Wat voor

Hillegom/Lisse/Noordwijkerhout geldt, lijkt ook te gelden voor Haaksbergen: "De rolverdeling en het proces van voorbereiding en vaststelling van de legesverordening en de legestarieven is na de dualisering niet veranderd. Er is bijvoorbeeld geen mandaat aan het college gegeven voor het vaststellen van bepaalde tarieven. De Raad heeft zijn controlerende of kaderstellende rol niet wezenlijk anders ingevuld na het jaar 2002."(p. 13).

Deelvraagscore: -.

4. Wordt het beleid jaarlijks geëvalueerd?

Een jaarlijkse evaluatie is er niet. Jaarlijks wordt een voorstel gemaakt, in de onderzoeksjaren voortbordurend op de Notitie voor 2005, zonder dat een terugblik wordt gegeven op realisatie, met bijstellingen op basis van klachten of op basis van kostenstijgingen e.d. De score zou dan zijn: --. Maar het beeld is (gelukkig) gecompliceerder. Gericht worden enkele leges nader onderzocht, bijv. de bouwleges en de kostentoerekening rijbewijs 2007. Geconstateerd is dat de kosten per processtap iets boven het landelijke gemiddelde ligt.

Deelvraagscore: 0.

5. Hoe vaak wordt het beleid herzien? Op basis van een evaluatie of wat? (Laatst vóór 2000: --),

In de onderzoeksjaren is in 2005 een fundamentele wijziging in het beleid aangebracht. Jaarlijks zijn daarop tarieven aangepast, hetzij op basis van de fundamentele uitgangspunten voor de jaren tot 2010, hetzij op basis van kleine beleidswijzigingen, zoals de verlichting van de administratieve lastendruk.

Bij de legesverordening 2008 is een Bijlage met enkele substantiële wijzigingen opgenomen. Zo zijn binnen het project Administratieve Lastenverlichting Bedrijven enkele vergunningen afgeschaft, zoals voor incidentele ontheffing sluitingstijden. Daarmee zijn ook enkele leges vervallen, hoewel de er mee gemoeide kosten veelal blijven bestaan, bijv. in de vorm van toetsing aan algemene regels. Voorts zijn enkele wijzigingen aangebracht in de leges vermissing reisdocumenten, waar de kosten zijn gedaald door toenemende automatisering, zijn leges vervallen omdat de wet op de openluchtrecreatie is vervallen en daarmee een vergunningstelsel, wordt een leges voor een attestatie *de vita* geschrapt, worden leges voor reisdocumenten verhoogd m.n. omdat het rijkslegesdeel is verhoogd, en wordt het tarief voor melding van uitvoering werkzaamheden Telecommunicatiewet aangepast omdat bijv. het aanleggen van een glasvezelnet “een onevenredig hoge legesheffing in relatie tot de kosten tot gevolg (zou) hebben.”.

De legesverordening 2008 is na het voorstel van 3 juni 2008 gewijzigd, omdat de nieuwe wet Ruimtelijke Ordening (WRO) m.i.v. 1 juli 2008 van kracht zou worden. Er is daarbij overigens geen sprake van nieuwe tarieven, maar van een aanpassing van de structuur en de bepalingen van het betreffende hoofdstuk 5 van de verordening

Aangezien dit toch onderdeel uitmaakt van deelvraag 2 wordt geen aparte score gegeven, maar wordt de score van deelvraag 2 aangehouden: het beleid wordt positief beoordeeld.

Deelvraagscore: +.

6. Op welke uitgangspunten zijn de leges gebaseerd?

Het voorstel vaststelling belastingtarieven 2009 vermeldt een taakstelling van €43.000. “Deze heeft betrekking op verdere doorvoering van het profijtbeginsel, verhoging van de kostendekkendheid en inflatiecorrectie. Voor bepaalde tarieven gelden wettelijke maxima. Uiteraard zijn deze, indien dit maximum bereikt is, niet aangepast. De taakstelling van €43.000 wordt gerealiseerd door de overige legestarieven pro rato te verhogen.”

Hoewel hier *sec* gezien goede argumenten worden genoemd, zou meer uitleg gewenst zijn. Wat is het verschil tussen verdere doorvoering van het profijtbeginsel en verhoging van de kostendekkendheid? Het individuele profijt valt niet te meten, zodat de twee uitgangspunten in de praktijk hetzelfde inhouden. En hoe veel extra zou gevraagd moeten worden om de inflatiecorrectie toe te passen? Voor paspoort geldt een wettelijk maximum, voor rijbewijs wordt het overwogen³. Welke andere maxima gelden?

Aangezien de uitgangspunten al uitvoerig aan de orde zijn geweest bij de bespreking van deelvraag 2, Is er sprake van beleid, wordt hier niet afzonderlijk een score gegeven.

Deelvraagscore: geen.

7. Welke beleidsnota's

De Nota van 2005 is fundamenteel geweest, maar valt buiten de onderzoeksperiode. Bij deelvraag 5 is gewezen op een Bijlage bij de Verordening voor 2008. Die had een fundamenteel karakter. De laatste jaren is verder geen fundamentele nota uitgebracht.

Deelvraagscore: -.

8. Voor welke diensten worden geen leges geheven? (Vrijstellingenbeleid) Waarom niet? (Niet beantwoord: - -; goed onderbouwd: + +)

De jaarlijkse legesverordening geeft in art 4 de vrijstellingen. Deze variëren van "Attestatiën de vita" tot collectevergunningen en vergunningen voor kledinginzamelingsacties. In het kader van verlichting van administratieve lasten zijn enkele kleinere leges opgeheven.

Het valt op dat de lijst redelijk lang is vergeleken met bijv. Montfoort. Montfoort stelt in art 4: "Leges worden niet geheven voor het in behandeling nemen van aanvragen van verklaringen omtrent inkomen en vermogen." Door de legesverordening te vergelijken met een checklist (zie rapporten van Rekenkamer van Castricum en Langedijk en van Hillegom/Lisse/Noordwijkerhout) is het vermoeden dat de lijst met leges voor H niet volledig is. Zo lijken te ontbreken leges inzake wijziging van monumenten, leges inzake agrarisch advies en leges inzake sloopvergunning bij asbesthoudende gebouwen. Anders dan Castricum heeft H geen algemeen artikel in de legesverordening dat leges geheven kunnen worden voor een beschikking op aanvraag die niet elders in de verordening wordt genoemd. ("vangnetartikel"). N.B. Een beleidsnota met een bezinning over de lijst in Haaksbergen is niet aangetroffen.

Deelvraagscore: 0.

9. Klantvriendelijk?

Klantvriendelijkheid is op meerdere manieren te meten. Een manier is: maakt de gemeente aan de burgers die aan het loket komen snel duidelijk wat de dienstverlening gaat kosten? Komt men bijvoorbeeld in het bijkantoor van de gemeente Utrecht in Vleuten aan de balie, dan hangt er bij elk loket een prijslijst met, gerangschikt naar categorieën (Reisdocumenten, Rijbewijzen, Gegevensverstrekkingen Burgerlijke Stand, en Naturalisatie) de leges tarieven per dienst.

Daarnaar gevraagd bij het loket Burgerzaken in Haaksbergen was het antwoord: er hangt geen prijslijst en die is ook niet beschikbaar. In de legesverordening staat echter dat een dergelijke lijst via de website van de gemeente opvraagbaar is.

³ Recentelijk, mei 2010, heeft de regering daartoe besloten.

Eerder, bij de bespreking van de Notitie tot Vaststelling van de tarieven 2007, is opgemerkt dat de marktgelden met 2% worden geïndexeerd. Het tarief voor de vervolgaanvraag wordt, op advies van de marktcommissie, gehalveerd omdat de gemeente daar minder werk mee heeft. In dit onderzoek wordt dat als klantvriendelijk aangemerkt.

Evenzo is bij de bespreking van het voorstel voor de tarieven 2009 opgemerkt: Kort wordt melding gemaakt van het project administratieve lastenverlichting. Op basis daarvan zijn inmiddels bepaalde leges afgeschaft wat is verwerkt in de verordening. Ook dat wordt hier als pluspunt aangemerkt.

In de analyse van de leges rijbewijzen 2007 wordt ook opgemerkt dat verschillen in tarieven tussen gemeenten tot onbegrip bij de burger leiden.

Een eindoordeel is moeilijk te geven. Het tendeert naar licht positief.

Deelvraagscore: 0/+.

5.2 Hoofdvraag 2: Heeft de gemeente een legesbeleid geformuleerd?

Het criterium van de *wetmatigheid* wordt hier getoetst Dit gebeurt door te bezien of de leges voldoen aan de twee juridische randvoorwaarden geformuleerd in de Inleiding.

10. Is er een formele legesverordening?

Het gaat hier om een herhaling van vraag 1. Het simpele antwoord is ja. De gemeente stelt elk jaar een Besluit Belastingtarieven en een Legesverordening vast.

De Gemeentewet stelt in art 212 vast dat de gemeente moet vastleggen welke uitgangspunten worden gehanteerd. Een uitgangspunt is de kostendekking, welke voor de leges in totaal niet hoger mag zijn 100%. De gemeente lijkt daar aan te voldoen, zie verder in dit onderzoek, hoewel er problemen zijn in de berekening van de kosten. Welke worden toegerekend? Uiteraard is dit een probleem dat in elke gemeente speelt.

Wat houdt de bepaling over de vastlegging van de uitgangspunten in? Wordt daar voldoende expliciet elk jaar voldaan? Daar kunnen vraagtekens bij worden gezet.

De vraag doet niet mee bij de bepaling van de kwaliteit van het gevoerde beleid: het voldoen is te vanzelfsprekend.

Deelvraagscore: geen.

11. Zijn de opbrengsten hoger dan de gemaakte kosten?

Voor leges geldt dat de totale geraamde opbrengsten niet hoger mogen zijn dan de geraamde kosten.

Dat houdt in dat een afzonderlijk legestartief wèl hoger, en uiteraard lager, mag zijn dan de kostprijs van het betreffende product.

Haaksbergen heeft in 2004 besloten dat de leges kostendekkend moeten zijn en heeft in dat kader de afgelopen jaren vele tarieven met jaarlijkse taakstellingen opgetrokken. Als men op dat niveau van kostendekking zit, moet de gemeente jaarlijks via een berekening laten zien dat aan het voorschrift is voldaan. Ook moet duidelijk zijn dat de kostenraming realistisch is. (Zie ook Houben, 2008)

De Notitie Leges en tarieven 2007 geeft een overzicht van de rekeningcijfers 2005 voor de opbrengsten en de kosten van de 11 groepen leges. Er is een incidenteel voordeel bij paspoorten

gerealiseerd omdat 2005 een piekuitgifte kende. Voorts was er een voordeel bij de kadasterleges, de overige groepen en het totaal vertoonden een nadeel.

Eerder is n.a.v. het voorstel voor de belastingtarieven 2009 opgemerkt: Het legesvoorstel is gebaseerd op de notitie van 2005. Hetgeen voor de grootste groep inhoudt verhogen naar 100% kostendekking en inflatiecorrectie. Opvallend is dat geen onderbouwing wordt gegeven van de bereikte kostendekking.

Zijn de geraamde opbrengsten hoger dan de geraamde kosten? Dat is niet af te leiden uit de aan de Raad verstrekte informatie. Van ambtelijke zijde is voldoende informatie ontvangen om tot een oordeel te komen. De geraamde opbrengsten waren in 2008 en 2009 lager dan de geraamde uitgaven.

Deelvraagscore: +.

Wat het aannemelijk maken van de kostenraming betreft, zou de rekening informatie kunnen verschaffen. In de rekening mogen de gerealiseerde totale legesopbrengsten de gerealiseerde totale kosten verbonden aan de leges overtreffen. Het ligt dan voor de hand dat, indien daar sprake van is, bij de opstelling van de nieuwe legesverordening met die informatie rekening wordt gehouden. In dit onderzoek is die informatie niet gevonden en is dus niet duidelijk of zo een terugkoppeling is aangebracht.

Deelvraagscore: -.

Er is opgemerkt dat een individueel tarief wel hoger mag zijn dan de geraamde kosten. Dat betekent dat andere tarieven lager moeten zijn dan de geraamde kosten, zodat van kruissubsidiëring sprake is. In de aanvang van dit rapport is er op gewezen dat kruissubsidiëring niet zomaar is toegestaan. Er moet een duidelijk beleid in deze zijn vastgesteld, goedgekeurd door de Raad. Op dit punt is het beleid van Haaksbergen niet te beoordelen.

Deelvraagscore: -.

Wat de toerekening van de kosten betreft, ook daar over bestaat onduidelijkheid. In dit opzicht moet onderscheid worden gemaakt tussen directe en indirecte kosten. Directe kosten zijn kosten welke rechtstreeks samenhangen met het betrokken product. Indirecte kosten hangen niet direct samen met de productie of dienstverlening. Het is makkelijk te begrijpen dat het onderscheid alleen bestaat indien een organisatie meerdere producten heeft: wat valt dan toe te rekenen aan product X en wat aan product Y. De Handreiking stelt (p.30): “Deze (indirecte) kosten kunnen, behoudens de hierna genoemde overheadkosten, niet worden verhaald op de burger. Voorbeelden hiervan zijn beleidsvoorbereiding, handhaving en toezicht en bezwaar- en beroepsprocedures.” Probleem: in de bedrijfseconomie zijn indirecte kosten en overheadkosten synoniemen. Wat schrijft de Handreiking verder? “De indirecte kosten kunnen worden verhaald voor zover deze kosten in enig verband staan met de specifieke dienstverlening. Het gaat bijvoorbeeld om de kosten die verband houden met ondersteuning en management ten behoeve van door de dienstverlening te verrichten werkzaamheden. Deze kosten op een hoger of lager niveau dan de direct betrokken personen, worden ook wel overhead genoemd.” (p.12) Om zelf een voorbeeld te geven: de kosten van de burgemeester zijn indirecte kosten die niet zijn toe te rekenen aan individuele producten van de gemeenten; de lasten van de computers op de afd. Burgerzaken zijn indirecte kosten welke samenhangen met de producten van deze afdeling; dit zijn dan overheadkosten welke via verdeelsleutels kunnen worden toegerekend aan de producten van de afdeling.

De Handreiking schrijft dan dat de volgende directe kosten kunnen worden verhaald: personeelskosten, huisvestingskosten, specifieke automatiseringskosten, materiële kosten, overhead.”

Aan de Handleiding wordt ook ontleend (p.33) welke kosten niet mogen worden verhaald op de genieurs van specifieke dienstverlening. Het gaat om kosten voor:

- a. beleidsvoorbereiding en algemene inspraakprocedures,
- b. handhaving, toezicht en controle (behoudens eerste controle),
- c. bezwaar en beroepsprocedures.

Tijdens de gesprekken is duidelijk geworden dat de gemeente Haaksbergen deze regels aanhoudt: alleen de onder b genoemde kosten van de eerste controle worden in rekening gebracht.

Tijdens het gesprek is voorts onzerzijds gesteld dat de kosten in vier groepen kunnen worden ingedeeld, m.b.v. twee criteria: vast versus variabel, en direct versus indirect. Afgezien van de hiervoor genoemde lasten die niet mogen worden verhaald wordt er naar gestreefd om de integrale kostprijs in rekening te brengen, door uit te gaan van de directe kosten en een opslag voor de indirecte kosten. Ook werd evenwel duidelijk dat de integrale kostprijs niet altijd geheel integraal is, waarbij indirecte vaste kosten buiten beeld kunnen blijven. Dit is geen probleem: die kosten worden dan gedekt uit de algemene middelen. Het oordeel tendert naar licht positief.

Deelvraagscore: 0/+.

12. Wordt eventuele kruissubsidiëring gemotiveerd?

Er vindt kruissubsidiëring plaats. In de beleidsnota van 2005 zijn de leges ingedeeld in drie klassen, waarbij voor enkele leges is bepaald dat die niet kostendekkend hoeven te zijn. Dat betekent een gemotiveerde kruissubsidiëring tussen de drie groepen. Er vindt binnen de klassen kruissubsidiëring plaats, zonder dat die expliciet wordt gemaakt, laat staan gemotiveerd. Tijdens een gesprek met de ambtelijke deskundigen is dezerzijds de verwachting uitgesproken dat de kruissubsidiëring niet is gemotiveerd. Dit is bevestigd.

Deelvraagscore: 0.

5.3 Hoofdvraag 3: Is het legesbeleid rechtmatig/legitiem?

13. Heeft de Raad aanvullende criteria geformuleerd?

Er zijn door de Raad geen aanvullende criteria geformuleerd. Op dat vlak kan de legitimiteit dus niet in het geding zijn.

Deelvraagscore: geen.

14. Zo ja, wordt daar aan voldaan? , anders dan n.v.t.

Omdat vraag 13 negatief is beantwoord wordt ook deelvraag 14 geen score gegeven.

Deelvraagscore: geen.

15. Zijn de verordening en de wijzigingen door de Raad vastgesteld?

Verordening en wijzigingen worden, niet verrassend, elk jaar vastgesteld. Dit wordt gewaardeerd met +; een dubbel + zou een te zwaar gewicht geven aan een handeling die vanzelfsprekend is.

Deelvraagscore: +.

16. Hoe vaak rapporteert het College aan de Raad over de leges? (Meer dan twee maal per jaar: ++, twee maal per jaar:+, eenmaal per jaar -).

Volgens de ontvangen informatie wordt een voorstel gedaan en wordt bij de rekening uiteraard info verstrekt. Dit lijkt twee keer. Bedoeld is of het College ook tussentijds informeert. Dat lijkt niet het geval. Daarom

Deelvraagscore: 0.

17. Vermeldt de factuur voor bijv. een bouwvergunning het legesbedrag en eventueel aparte toeslagen?

De vraag wordt hier gesteld omdat de aanvrager van bijv. een bouwvergunning o.i. recht heeft op een factuur die transparant maakt hoe het te betalen bedrag is opgebouwd.

Bevinding: tijdens een gesprek is gevraagd om inzage in facturen. Toeslagen worden apart vermeld.

Deelvraagscore: +.

5.4 Hoofdvraag 4: Is het legesbeleid redelijk?

18. Wat voor uitspraken hebben raadsleden gedaan over wat redelijke tarieven zijn? Hoe verhouden die uitspraken zich tot de werkelijke tarieven?

In een van de voorstellen tot Vaststelling van de belastingen en tarieven is opgemerkt: "Wat de begraafrechten betreft, het kostendekkend maken van de rechten zou resulteren in een tariefsverhoging van 67%, hetgeen ongewenst en onverantwoord wordt geacht." Verder zijn er weinig uitspraken over wat redelijk is, zodat op dat punt geen check mogelijk is.

In dit verband wordt nog gewezen op de driedeling in tarieven waarvoor gekozen is. De derde groep omvat de diensten die een maatschappelijk sociaal karakter hebben. Daarvan hoeven de tarieven niet te worden opgetrokken naar 100% kostendekking. Deze tarieven worden meestal slechts verhoogd met de algemene prijsstijging. Een voorbeeld is de invalidenparkeerkaart.

Het is niet duidelijk of de destijds gekozen indeling regelmatig wordt gezien en besproken.

Omdat er bijna geen uitspraken over zijn gedaan, wordt als score aangegeven: 0

Deelvraagscore: 0.

19. Hoe verhouden de tarieven zich tot de tarieven in naburige gemeenten? (Hoger = duur : -, lager = goedkoop: +)

Enkele voorbeelden voor leges 2006 in Haaksbergen vergeleken met andere Twentse gemeenten.

. *Leges reguliere bouwvergunning bij bouwkosten t.w.v. €45.500:* alleen Almelo en Rijssen-Holtten hebben een lager tarief dan Haaksbergen (8,00). Andere gemeenten zijn duurder met Losser als topper (12,00).

. *Leges reguliere bouwvergunning bij bouwkosten t.w.v. €130.000:* Rijssen-Holtten en Almelo zijn goedkoper dan Haaksbergen, (ca 22.00). Hengelo is het duurste (28.69).

. *Uittreksel GBA 2006:* Twenterand is het goedkoopste (4,90), Losser is het duurste (10,15), gevolgd door Haaksbergen.

. *Paspoort 2006:* Rijssen-Holtten is het goedkoopste (39,40), Tubbergen volgt en dan Haaksbergen (45, 50). De andere gemeenten zijn duurder.

. *Rijbewijs 2006*: Rijssen-Holten het goedkoopste, Haaksbergen komt op 4^e plaats. Andere plaatsen zijn duurder met Enschede aan de top (49,30).

In 2007 is door de Vereniging Eigen Huis een overzicht gemaakt van de hoogte bouwleges 2008. Tevens is daarbij de hoogte gegeven op de nationale ranglijst. De tabel wordt hierna verkort weergegeven. (tarieven in euro's, afgerond, excl. BTW)

	Gemiddeld in Overijssel	Goedkoopste	Haaksbergen	Hoogste tarief
Bouwvergunning 10.000, incl. welstand	238	Enschede 157	166	Hellendoorn 435
Bouwvergunning 45.500, incl. welstand	1.127	Rijssen-Holten 774	1.016	Zwartewaterland 1.922
Bouwvergunning 130.000, incl. welstand	3.014	Olst-Wijhe 2.067	2.790	Zwartewaterland 4.573

Het valt op dat Haaksbergen voor alle drie categorieën beneden het gemiddelde van Overijssel ligt. Wordt de volledige tabel bestudeerd dan vallen enkele andere zaken op. Enschede ligt voor alle drie categorieën beneden het Overijssels gemiddelde en onder het Haaksbergse tarief: daar worden de kosten kennelijk deels verhaald via de OZB (of er wordt veel efficiënter gewerkt). Hengelo echter ligt steeds hoger dan dat gemiddelde en hoger dan het Haaksbergse tarief. Haaksbergen maakt daar in het Voorstel tot Vaststelling belastingtarieven 2009 melding van.

Er worden nog twee vergelijkingen gegeven, met het grotere Hengelo en met Dinkelland.

	Hengelo 2008	Dinkelland 2006	Haaksbergen 2009
Afschrift programmabegroting ⁴	44	85,15	37
Voltrekking huwelijk (ma t/m/ vrij)	300	224	209
Trouwboekje (normale uitvoering)	15	25,50	18,85
Aanvraag bouwvergunning (indien het om minder dan €450 gaat)	3,50 per 45 of deel daarvan		49 indien minder dan €500
Indien het om meer dan 450 gaat	35 plus 10,15 voor elk extra bedrag van 450		49 + 5,05 voor elke € 500 bouwkosten boven die €500.
Gebruiksvergunning i.v.m. brandveiligheid, groep I (winkels e.d.) 50- 250 personen	527		
Sloopvergunning	172,35	234,60	263
(gewoon) paspoort	48,35	48,35	48,35
Nederlandse Identiteitskaart	40,70	40,70	40,70
Rijbewijs (voor 10 jaar)	46,25	40	44,20

Het gaat gauw om meer dan 100 verschillende tarieven, in Hengelo om meer dan 200.

⁴ Voor Haaksbergen: gemeentebegroting, incl. takken van dienst.

De Notitie Leges en Tarieven 2007 geeft voor de leges bouwvergunning voor verschillende tarieven een vergelijking met de gemeenten in Twente. Conclusie: “Uit de vergelijking blijkt dat Haaksbergen ... niet uit de pas loopt.”

Door gebruik te maken van de rapportage van het COELO, in het belastingoverzicht Grote gemeenten 2009, kan Haaksbergen als kleine stad, worden vergeleken met de grote gemeenten. Het belastingoverzicht focust primair op belastingen maar geeft ook enkele legestarieven.

	Gemiddeld grote steden	Afwijkingen	Haaksbergen
Paspoort	49,60 = wettelijk maximum	Twee iets lager	48,35
Rijbewijs	45,07	Minimum: 29,75 Venlo Maximum: 69,30 Deventer	44,20
Gewaarmerkt afschrift GBA	9,09	Minimum: 5,45 Emmen Maximum: 14,45 Zwolle	9,60 (in 2007!)

Toelichting: Het bedrag dat een gemeente mag vragen voor een paspoort is gemaximeerd, voor 2009 op 49,60 (besluit paspoortgelden, art.6.) Hiervan wordt 22,47 afgedragen aan het Rijk. Haaksbergen zit voor de paspoortleges in 2009 bijna aan het wettelijk maximum en zit met leges rijbewijs net onder het gemiddelde van de grote gemeenten. Haaksbergen is duur met afschrift GBA en extreem duur met het gewaarmerkt afschrift GBA. Voorts blijkt Haaksbergen in de meeste vergelijkingen redelijk te scoren als geen dure gemeente.

In 2008 is door Deloitte/BMC/PON het rapport De Staat van de Gemeente 2007 uitgebracht. Hierin is o.a. informatie opgenomen over het oordeel van de burgers over de prijs van de dienstverlening. In dit Rekenkamercommissie-onderzoek wordt verondersteld dat hiermee een oordeel wordt gegeven over leges. Hieronder wordt verkort tabel 15A:C6 overgenomen

Tabel 15A: C6 De prijs voor de producten en diensten is redelijk

Gemeente	Oordeel bezoeker over prijs	
	cijfer	N
Borne	5,8	125
Haaksbergen	5,6	143
<i>Gemiddelde gem. ≤ 25.000 inw.</i>	5,9	

Uit dit onderzoek zou blijken dat de burgers de prijs voor de producten en diensten niet erg waarderen.

Conclusie: afgaande op verschillende signalen, die betrekking hebben op verschillende jaren, hetgeen het trekken van een conclusie bemoeilijkt, ligt Haaksbergen gemiddeld onder het gemiddelde niveau van Nederlandse gemeenten en onder het gemiddelde van Overijssel. Deelvraagscore: +.

20. Als over jaar T-1 de gerealiseerde opbrengsten hoger zijn uitgevallen dan de werkelijke kosten, zodat ex post teveel is ontvangen, wordt dat dan verrekend door een tariefsverlaging in jaar T?

Hiervoor is over dit onderwerp opgemerkt dat een ex post calculatie niet is aangetroffen. Er wordt verondersteld dat geen verrekening van het teveel ontvangen bedrag plaats heeft gevonden in Haaksbergen. Verondersteld is dat een “achteraf teveel” ontvangen bedrag als meevaller

wordt geboekt. Dit is bevestigd. De score wordt niet als negatief aangemerkt, ook omdat de Raad zich daar over zou kunnen/moeten uitspreken.

Deelvraagscore: 0.

21. Voor welke groepen burgers worden kwijtscheldingen verleend? Hoe verhoudt zich het kwijtscheldingsbeleid tot andere gemeenten?

Art 8 van de legesverordening stelt: “Bij de invordering wordt geen kwijtschelding verleend.”

Idem bij Hengelo en Dinkelland.

De vraag rijst: waarom wordt in geen enkel geval kwijtschelding verleend? Hoe wordt met leges omgegaan in geval een burger in een schuldhulptraject is verwikkeld?

Uit een oogpunt van eenvoud en transparantie is het uitgangspunt helder, uit een oogpunt van inkomstenmaximering is het uitgangspunt te verdedigen. Bij dit onderdeel gaat het om de redelijkheid, de “equity”. Daarom de uiteindelijk (licht) negatieve score.

Deelvraagscore: -.

22. Is er een teruggavebeleid als geen gebruik wordt gemaakt bijv. van een vergunning?

De leges voor bouwvergunningen zijn substantieel, maar de vergunning wordt niet altijd daadwerkelijk gebruikt. De gemeente kan het redelijk vinden om bij niet-gebruik een deel van de leges terug te betalen. De gemeente Bergambacht bijvoorbeeld betaalt bij niet gebruik 50% terug. Deze gemeente maakt deel uit van de K5 gemeenten: naast deze nog Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist. Deze laatste vier betalen alleen terug als de aanvraag tussentijds wordt ingetrokken. Het teruggavepercentage varieert tussen de 40 en 75% (anno 2006).

Voor de gemeente Haaksbergen gelden de bepalingen 5.6.8 – 5.6.10 van de legesverordening. Er is een teruggavepercentage van 50% (en een enkel geval van 75%).

Deelvraagscore: + +

Hier wordt toegevoegd de vraag: Wat is het tarief voor een achteraf ingediende bouwaanvraag? Is de opslag redelijk? De legesverordening van Haaksbergen bepaalt in art 5.3.5 *Achteraf ingediende aanvraag*: “Het verschuldigde bedrag op grond van onderdeel 5.2 wordt, indien de aanvraag van een bouwvergunning wordt ingediend na aanvang of gereedkomen van de bouw, verhoogd met 50%.”

De rekenkamer voor de K5-gemeenten is van mening dat “het sanctiekarakter niet (mag) overheersen.” Op zo een punt moet de Raad een oordeel uitspreken.

23. Hoeveel klachten zijn er over leges? (Veel: -, weinig: +) Hoe wordt daar mee omgegaan?

In opdracht van de gemeente verricht I&O onderzoek onder de burgers, het zogenaamde burgerpanel. De Rkc heeft vragen opgesteld ten behoeve van het eigen legesonderzoek welke door dat onderzoeksbureau lichtelijk gewijzigd zijn meegenomen. In de mei-2009-rapportage is gewag gemaakt van het legesonderzoek en is verwezen naar het voorliggende rapport.

Aan het niet extern gepubliceerde deel wordt het volgende ontleend:

“Het laatste onderwerp van deze peiling is (de hoogte van) gemeentelijke leges die de gemeente Haaksbergen rekent voor diverse producten en diensten. Meer dan de helft (54%) van de panelleden heeft de afgelopen twaalf maanden voor één of meerdere producten leges betaald. Met name voor de aanvraag of verlenging van een identiteitsdocument (64%) of rijbewijs (49%). Onder ‘anders’ (door 12% genoemd) worden onder meer een bewijs van goed gedrag, het aangeven van een geboorte of het bijschrijven van kinderen op een paspoort genoemd.”

Producten waarvoor men leges heeft betaald. (n=155)

anders	12%
waarmerken kopie	1%
huwelijk	1%
inzage bestemmingsplan	3%
leges bouwvergunning	6%
uittreksel bevolkingsregister	16%
aanvraag/verlenging rijbewijs	49%
aanvraag/verlening paspoort	64%

(bron: Burgerpanelonderzoek 2009)

“Zeven op de tien panelleden die een bedrag aan leges moesten betalen (69 procent), oordelen dat dit bedrag te hoog is. Bijna tweevijfde (37 procent) van hen is op de hoogte van de hoogte van de leges die andere gemeenten rekenen. In verhouding hiertoe ziet meer dan de helft (53 procent) de Haaksbergse tarieven nog steeds als te hoog. Toch heeft een zeer kleine groep (2 procent) een klacht ingediend over de hoogte van de gemeentelijke leges van Haaksbergen”.

Hoe is omgegaan met de klachten? Er lijkt geen duidelijk beleid.

In 2008 is door Deloitte/BMC/PON het rapport De Staat van de Gemeente 2007 uitgebracht. Hierin is o.a. informatie opgenomen over het oordeel van de burgers over de reactie van de gemeente op klachten. Hier wordt een verkorte tabel overgenomen, met de aantekening dat dit een oordeel is over meldingen, klachten in het algemeen, dus niet specifiek over de leges.

Tabel 2a: D`1 De gemeente reageert adequaat op meldingen, klachten of bezwaren

Gemeente	Oordeel burger over telefonisch meldpunt	
	cijfer	N
Borne	7,1	34
Haaksbergen	6,7	57
<i>Gemiddelde gem. ≤ 25.000 inw.</i>	6,8	

Oordeel over klachten:

- a. 53% kent de omliggende tarieven en vindt de tarieven in Haaksbergen te hoog. Bij dit onderdeel past de score -.
- b. Er zijn weinig klachten. Dus hier is een score + op zijn plaats.

De combinatie van de twee subscores geeft de score op deze deelvraag.

Deelvraagscore: 0.

5.5 Hoofdvraag 5: Is het beleid doelmatig?

Ook het operationaliseren van het doelmatigheids criterium is lastig. Te meer omdat de doelmatigheid de efficiëntie en de effectiviteit omvat, beide lastig te operationaliseren. Om dat te onderzoeken worden de volgende deelvragen gesteld.

24. (herhaling) Wat is thans het formele legesbeleid? (Geen duidelijk beleid: --) Wordt het VNGmodel gehanteerd? (ja: +)

De vraag is eerder beantwoord. Er was een redelijk duidelijk beleid. (+) Voor de nabije jaren is een fundamentele bezinning weer nodig. (0)

Hantering van het VNGmodel kan de doelmatigheid en transparantie bevorderen en kan de vergelijking met andere gemeenten vergemakkelijken. Het model van de VNG is in 2007 ingevoerd (Vereniging Eigen Huis). Omdat weinig gemeenten het model overnamen heeft de minister van Binnenlandse Zaken Remkes gedreigd het model verplicht te stellen. In de stukken die naar de Raad zijn gegaan is een keer opgemerkt dat het VNGmodel zal worden gehanteerd. Uit ambtelijk overleg is gebleken dat het bewust model af en toe wordt geraadpleegd maar niet gestructureerd wordt gebruikt. (0)

Deelvraagscore: 0.

25. Worden voor alle relevante diensten waar dat mogelijk is leges geheven?

De vraag komt overeen met vraag 8: Voor welke diensten worden geen leges geheven?

(Vrijstellingenbeleid)

Het staat de gemeente vrij om voor bepaalde diensten geen vergoeding te vragen. De daarvoor gemaakte kosten worden gedekt uit de algemene middelen. In het volgende wordt een overzicht gegeven van vrijgestelde diensten.⁵

Hengelo (2008)	Dinkelland (2006)	Haaksbergen
Raadplegen van de dubbelendelegers en plannen van het kadastrale ... en het maken van afschriften daarvan ten behoeve van de rijksdienst, de provinciale dienst, de dienst van een andere gemeente of van een waterschap	Raadplegen van bij de gemeente berustende registers, leggers en plankaarten van de Dienst van het kadastrale en de Openbare Registers door ambtenaren in de uitoefening van hun functie	De aan belanghebbende uit te reiken minuten, afschriften of uittreksels van besluiten, akten en beschikkingen, houdende aanstelling, benoeming, bevordering, ontslag, toekenning van bezoldiging, vergoeding of toelage, dan wel verhoging hiervan, m.b.t. enige gemeentelijke functie of dienstverlening jegens de gemeente
Attestaties de vita t.b.v. door publiekrechtelijke lichamen toe te kennen pensioenen, lijfrenten, ouderdoms-, invaliditeits-, wezen- of weduwenuitkering	Attestaties de vita t.b.v. door publiekrechtelijke lichamen toe te kennen pensioenen, lijfrenten, ouderdoms-, invaliditeits-, wezen- of weduwenuitkering	Attestatiën de vita, strekkende tot betaling van pensioenen, lijfrenten, wachtgeld en andere periodieke uitkeringen, ten laste van de staat, [provincies, gemeenten, waterschappen of andere publiekrechtelijke lichamen
De inzage in stukken dan wel de verstrekking van informatie en/of stukken welke vallen onder de	Het in behandeling nemen van aanvragen van verklaringen omtrent inkomen en vermogen	Stukken en legalisatiën van handtekeningen of stukken betreffende militaire zaken

⁵ De volgorde die in de verschillende verordeningen wordt gehanteerd wordt hier niet aangehouden om vergelijking te vergemakkelijken.

werking van de Archiefwet en /of de Wet Milieubeheer, voor zover niet elders inde bij deze verordening behorende tarieventabel genoemd		
Het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verstrekken van schriftelijke gegevens aan afnemers en bijzondere derden, op grond van art.6, lid d 7 van het besluit GBA [persoonsgegevens		Kwitanties voor geldsommen en andere stukken, waarbij de ontvangst of de overneming van gelden of goederen wordt erkend of vermeld
Vergunningen uitsluitend voor een wetenschappelijk of filantropisch doel		De stukken en inlichtingen waarvan de kosteloze afgifte of verstrekking bij enig wettelijk voorschrift aan het gemeentebestuur is opgelegd; De stukken met uitzondering van de vergunningen bedoeld in hoofdstuk 5, door openbare besturen en ambtenaren alsmede inlichtingen in het openbaar belang gevraagd;
Beschikkingen of afschriften daarvan, op een verzoek om subsidie uit de gemeentekas		De aan belanghebbende uitgereikte beschikkingen of afschriften daarvan houdende beslissing op een aanvraag om subsidie uit de gemeentekas;
		Het afgeven van beschikkingen op verzoekschriften en bezwaarschriften ter zake van plaatselijke belastingen;
		Alle stukken en nasporingen gevraagd in het algemeen belang door of vanwege de staat, een provincie, gemeente of ander openbaar lichaam alsmede door of vanwege de vertegenwoordigers van vreemde mogendheden hier te lande;
		De vergunningen bedoeld in hoofdstuk 55 die van te voren reeds verleend, doch ingetrokken of vervallen zijn, andermaal verleend worden en de

		vergunningen bedoeld in die artikelen die dienen ter vervanging van dezelfde doch voor proeftijd verleende vergunningen, een en ander indien geen uitbreiding of verandering van de oorspronkelijke aanvraag heeft plaatsgehad;
		Collectevergunningen en vergunningen voor kledinginzamelingsacties.

Het blijkt dat enkele vrijstellingen vaker voorkomen. Ook valt op dat Haaksbergen relatief veel vrijstellingen kent. Het zou interessant zijn om te weten:

- a. op welke gronden wordt door de gemeente besloten tot zo een vrijstelling?
- b. Hoe vaak worden de bedoelde diensten (met bijbehorende vrijstelling) verleend?
- c. Om wat voor kosten gaat het hierbij?

Het zijn vragen die niet in de legesnotities beantwoord worden.

Score:

- a. Vanuit gezichtspunt van redelijkheid waarschijnlijk een score +
- b. Vanuit gezichtspunt van duidelijk legesbeleid: -

Deelvraagscore: 0.

26. Hoe verhouden de gerealiseerde opbrengsten zich tot de geraamde bedragen? Waardoor zijn de afwijkingen ontstaan? Worden die geanalyseerd? (Nee: -)

Het Voorstel tot Vaststelling Belastingtarieven 2008, van 6 november 2007, hanteerde als uitgangspunt dat de tarieven kostendekkend moeten zijn “waarbij de aandacht moet liggen op efficiency en kostenbeheersing.” Wat daarbij de vertaling naar de concrete leges blijft onduidelijk. (-)

Een heldere analyse van de verhouding van geraamde opbrengsten vs. kosten, en van gerealiseerde opbrengsten en kosten ontbreekt in de legesverordening. Een analyse van de afwijkingen wordt daarin niet gegeven.(-)

Op onderdeelniveau is meer te zien. Voor de leges rijbewijzen 2007 is een heldere analyse gemaakt van de benodigde tijd per processtap. Ook is geanalyseerd waarom de gerealiseerde opbrengsten duidelijk hoger waren dan de geraamde opbrengsten. (++) De daarbij horende Notitie Leges en tarieven 2007 gaat ook in op de bouwleges, omdat in het eerder genoemde rapport van de Werkgroep van BiZa er voor gepleit is meer uniformiteit aan te brengen in de heffingsgrondlagen. De Notie stelt: “Wij zijn van mening dat de tariefvorming in Haaksbergen op een transparante manier tot stand komt en dat de juiste exploitatie cijfers als basis worden genomen, waar mogelijk zelfs op onderdeelniveau.” (+ +)

De Notitie vergelijkt voor 2005 de rekeningcijfers voor de opbrengsten en de kosten. Enkele saldi worden toegelicht. Wat ontbreekt, is een vergelijking tussen de geraamde en de gerealiseerde bedragen en de analyse van die verschillen. (- -)

Uitgaande van kostendekking op totaalniveau is op afzonderlijk niveau kruissubsidiëring mogelijk. De eventuele kruissubsidiëring blijkt uit de ontvangen documenten.

Deelvraagscore: 0.

27. *Wanneer zijn de tarieven voor het laatst aangepast? (recent: +) Op basis waarvan?*

De tarieven worden jaarlijks aangepast. Score vanuit budgettaire optiek: + +

Enkele jaren geleden op basis van de driedeling, waarbij voor de eerste, grootste groep is besloten om de tarieven in enkele jaren te verhogen naar 100% kostendekking. Er zijn toen budgettaire bedragen afgesproken, die niet jaarlijks vanuit een nieuwe raming werden onderbouwd. Score op dit onderdeel -.

Deelvraagscore: +.

28. *Zijn de gemaakte kosten eenvoudig uit de administratie af te leiden?*

Dit is een lastig punt in veel gemeenten. In de Notitie “Leges en Tarieven 2007” wordt verwezen naar het rapport van de werkgroep ministerie Binnenlandse Zaken Tarieven en Leges: “Uit het onderzoek bleek dat een groot deel van de onderzochte gemeenten geen één-op-één relatie kan leggen tussen de hoogte van het tarief en de kosten per product. Met andere woorden: er is slechts in beperkte mate sprake van een kostengeoriënteerdheid op productniveau.” De kosten worden min of meer extracomptabel berekend en vloeien niet voort uit het gehanteerde cost accounting systeem.

In de notitie van 2005 is aangegeven wat de mate van kostendekkendheid is. Hoe wordt de kostendekkendheid berekend? Hoe worden de indirecte kosten toegerekend? Het streven naar kostendekkendheid wordt beleden, maar niet voldoende onderbouwd. (- -)

Uit ambtelijk overleg en schriftelijk gegeven informatie blijkt dat de arbeidskosten zijn gebaseerd op uurregistratiesystemen en uurtarieven. Naast de direct toe te rekenen uren van de eigen afdeling en de direct toe te rekenen overige kosten worden uren geboekt van andere afdelingen die betrokken zijn bij de leges. De uurtarieven verschillen per afdeling, afhankelijk van omvang, salarisopbouw van de afdeling e.d.

De kosten rollen niet automatisch uit het systeem maar zijn gemakkelijk en snel af te leiden uit de administratie.

Deelvraagscore: +.

29. *Wordt de efficiëntie van het legesproces beoordeeld en bewaakt?*

Leges worden in verschillende afdelingen geheven en ontvangen. Er is geen overzicht van aantallen per soort dienstverlening waarvoor leges wordt geheven. Er is geen uitspraak te doen over de efficiëntie van de heffing en de inning, tenzij diepgaand onderzoek wordt ingesteld op de verschillende afdelingen op basis van tijdschrijven e.d. De gemeente kan zelf geen info geven.

Deelvraagscore: -.

Slotopmerkingen

Tot slot enkele waarnemingen die niet goed passen bij de gestelde onderzoeksvragen.

In de verschillende voorstellen voor de vaststelling van de leges, worden de tarieven voor begraafrechten en marktgeden daarbij behandeld, maar altijd separaat. Zie bijv. de Vaststelling belastingtarieven 2009. Er wordt daar voorgesteld de leges voor reisdocumenten en rijbewijzen niet te verhogen, en om de overige tarieven in de legesverordening te verhogen conform een taakstelling ad €43.000. *Voorts wordt voorgesteld de begraafrechten en marktgeden te verhogen met 2,75%*. Waarom deze tarieven steeds apart worden genoemd, is niet duidelijk. In de bespreking met de betrokken ambtenaren wordt gesteld dat het hier om een historisch gegroeid verschil is.

Volgens de algemene definitie van leges gaat het in beide gevallen om leges. Net als bij bijv. bouwvergunning is bij marktgeden en begraafrechten gedetailleerd rekening te houden met verschillen in de verleende dienst. Door de begraafrechten en marktgeden apart te behandelen geldt wellicht dat voor de aparte groep het wettelijk vereiste dat de geraamde inkomsten niet hoger mogen liggen dan de geraamde lasten.

Hier komt bij dat de markt is verzelfstandigd. Er is sprake van een experiment, waarbij overigens de gemeente de marktgeden vaststelt en afdraagt aan de verzelfstandigde organisatie. Het lijkt voor de hand te liggen dat de organisatie aan de gemeente een vergoeding afdraagt voor het gebruik van de openbare ruimte; denkbaar is dat de gemeente het hebben van een markt als dienst voor de burgers beschouwt en daarom genoeg zal nemen met een lage vergoeding. De Rkc heeft op dit punt te weinig informatie om een oordeel te vellen.

Uit een oogpunt van doelmatigheid verdient het aanbeveling de aparte status voor beide tarieven op te heffen. Verwijzend naar een rekenkameronderzoek van de stadsdeelraden van Amsterdam geldt ook hier “Voor het heffen van leges worden verschillende methodieken gehanteerd. Voor een aantal producten .. worden vaste tarieven per stuk gehanteerd. Voor bouwvergunningen wordt het legestartief (doorgaans) gerelateerd aan een bepaalde maatstaf.” Voor Haaksbergen geldt dat het tarief wordt geheven per eenheid/stuk/verstrekking, of per besteed manuur, of wordt geheven als een bedrag dat varieert met de soort en hoogte van de vergunning. Ziende naar andere gemeenten is dit niet bijzonder, en het systeem lijkt te zijn ingegeven door efficiëntie en inningsargumenten.

Kwaliteit van de verkregen informatie: kopieën van stukken worden verstrekt, soms met enige vertraging. Informatie over de kostentoerekening aan de Raad is gebrekkig, maar in het verkeer met de Rkc voldoende.

Is de verkregen informatie betrouwbaar? De info is betrouwbaar waar het gaat om de tarieven en totaalbedragen, e.d., maar de kostentoerekening is een zwak punt.

Wat het criterium van de redelijkheid betreft, zou een gemeente soepel kunnen omgaan met bepaalde diensten zoals de parkeerkaart voor invaliden. Haaksbergen heeft 2 leges die daar betrekking op hebben. De gemeente zou kunnen besluiten die niet kostendekkend te maken (zie bijv. Castricum), of zou de dienst uit de algemene middelen kunnen dekken.

Geraadpleegde literatuur

Allers, M.A., C. Hoeben, A.S. Zijlstra (2009) *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, COELO, Groningen

Deloitte Belastingadviseurs (2007) *Handreiking Kostentoerekening , leges en tarieven*, in opdracht van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Deloitte/BMC/PON (2008) *De Staat van de Gemeente 2007*, PON, Tilburg

Houben, C. ((2008) ‘Bestemmingsheffingen: kostendekking, kosten en tariefbepaling’, in *B&G*, mei/juni 2008

Rekenkamer Castricum en Langedijk, *Onderzoek leges gemeente Castricum*, 2007

Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout, *Doelmatigheid en doeltreffendheid leges gemeente Hillegom*, 2007

Rekenkamer Langedijk. *Onderzoek leges Langedijk*, 2007

Rekenkamer K5, *Onderzoek Tarieven bouwleges en lijkbezorgingsrechten, gemeente Ouderkerk 2006*, (2008)

Verordening op de heffing en verordening van leges Dinkelland 2006

Verordening op de heffing en verordening van leges 2008 (Hengelo Ov.)

Verordening op de heffing en invordering van leges 2008 van Montfoort

Internet: rekenkamerrapport over leges Zeeburg,

persreactie op rekenkamerrapport over leges Maasdriel,

Vereniging Eigen Huis, [www.eigenhuis.nl/Vereniging EigenHuis/Actueel/](http://www.eigenhuis.nl/Vereniging_EigenHuis/Actueel/) ... 27/5/2008