Gemeentelijke belastingen Raalte

Onderzoek rekenkamercommissie

December 2016

Gemeentelijke belastingen Raalte

Inhoud **Pagina**

Voorwoord 1

1. Inleiding 2
- 1.1 Aanleiding 2
- 1.2 Vraag- en doelstelling 2
- 1.3 Definities 2
- 1.4 Aanpak 4
- 1.5 DOWR 4
- 1.6 Leeswijzer 4

2. Rol gemeentelijke belastingen in gemeentefinanciën 5
- 2.1 Gemeentelijke belasting 5
- 2.2 Huidige inkomsten gemeentelijke belastingen 5
- 2.3 Gemeentelijke belastingen binnen de gemeente Raalte 6

3. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen 7
- 3.1 Bevindingen 7
- 3.2 Conclusies 8
- 3.3 Aanbevelingen 10

4. Onderbouwing 11
- 4.1 Beleid 11
- 4.2 Uitvoering 11
- 4.3 Doelmatigheid 12
- 4.4 Doeltreffendheid 14
- 4.5 Relatie met de Raad 16
- 4.6 Ter overweging 16

5. Bestuurlijke reactie 17

6. Nawoord. 20

Bijlagen:

Bijlage 1: Normatief kader

Bijlage 2: Respondenten en documenten

Bijlage 3: Uitwerking per belastingsoort

Voorwoord

In november 2014 kwam het verzoek van de gemeenteraad van Raalte aan de rekenkamercommissie om een onderzoek te verrichten naar ‘kleine belastingen’. De rekenkamercommissie heeft dit verzoek gehonoreerd, maar niet meteen omdat er al een keuze gemaakt was voor een te starten onderzoek in 2015. Het onderwerp werd op de agenda van 2016 geplaatst. ‘Kleine belastingen’ werd ‘gemeentelijke belastingen’.

Aanvankelijk was het de bedoeling om een quickscan uit te voeren, een korte oriëntatie op de uitvoering en het beleid. Gaandeweg het onderzoek werd ons duidelijk dat in het verzoek van de gemeenteraad niet alleen de vraag leefde om inzicht te krijgen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze belastingen, maar er ook de behoefte aanwezig was om uitvoerig over dit onderwerp geïnformeerd te worden. Aan deze behoefte zijn we in het rapport tegemoet gekomen. In de bijlage treft u een uitwerking per belastingsoort aan.

De heer Wissink heeft het onderzoek begeleid en hierbij gebruik gemaakt van de diensten van het bureau Berenschot.

Wij verwachten met dit onderzoek op vele vragen van de gemeenteraad een antwoord geformuleerd te hebben. Het is nu aan de gemeenteraad om met de beschikbare informatie het debat te voeren en eventueel de opdracht te geven nieuw beleid te maken. Een ding is zeker, inwoners, bedrijven en organisaties van Raalte worden geconfronteerd met de gemeentelijke belastingen.

Tenslotte willen wij iedereen bedanken die heeft meegewerkt aan dit rapport. Het is ook deze keer goed te ervaren dat we alle medewerking kregen van de medewerkers van de gemeente Raalte bij het aanleveren van documenten en het beantwoorden van vragen. Onze dank gaat ook uit naar de ondersteuning van de medewerkers van de griffie.

December 2016

De heer R. R. Malag	Voorzitter rekenkamercommissie
De heer B. A. Wissink	Lid rekenkamercommissie
De heer A.J. Kamstra	Lid rekenkamercommissie

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van de onderzoeksvraag beschreven en wordt de hoofdvraag in deelvragen opgesplitst. Vervolgens worden enkele veelgebruikte begrippen toegelicht en wordt de gevolgde aanpak beschreven. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

De gemeentelijke belastingen (ook wel lokale heffingen of kleine belastingen genoemd) maken een belangrijk deel uit van de totale inkomsten van een gemeente. De gemeenteraad van Raalte heeft op 6 november 2014 ingestemd met de motie ‘kleine belastingen’ In deze motie verzoekt de raad de Rekenkamercommissie onderzoek te doen naar deze belastingen. De motie ‘kleine belastingen’ was vooral gericht op de forensenbelasting. In overleg met de rekeningcommissie is de scope verbreed naar alle gemeentelijke belastingen. Gezien de omvang van de forensenbelasting was het niet interessant om enkel deze belasting te onderzoeken.

In dit onderzoek wordt enerzijds de mate van doelmatigheid en doeltreffendheid van deze belastingen onderzocht. Anderzijds wordt nagegaan in welke mate de kostendekkendheid van heffingen voldoet aan wettelijke bepalingen en het beleid van de gemeente Raalte.

1.2 Vraag- en doelstelling

In het verlengde hiervan is de centrale vraagstelling voor dit onderzoek als volgt geformuleerd:

“In hoeverre zijn de gemeentelijke belastingen binnen de Gemeente Raalte doelmatig, doeltreffend en, waar van toepassing, kostendekkend?”

1.2.1 Deelvragen

Op basis van bovenstaande vraag zijn de onderstaande deelvragen geformuleerd.

1. Welke definitie van lokale belastingen wordt gehanteerd?
2. Welke lokale belastingen kent de gemeente Raalte?
3. Wie zijn de belastingplichtigen per belastingsoort en hoe is daarbij het beleid m.b.t. kwijtschelding van belasting voor minima?
4. Wat zijn de grondslagen voor de hoogte en ontwikkeling van de hoogte van de belastingen?
5. Wat zijn de beoogde doelen van deze belastingen (o.a. inkomsten verkrijgen versus gedragsbeïnvloeding)?
6. Hoe weet de gemeente in welke mate de doelstellingen van de verschillende belastingen in de praktijk worden gerealiseerd?
7. Wat is het beleid ten aanzien van het kostendekkend zijn?
8. Wat zijn de opbrengsten per belastingsoort?
9. Wat zijn de kosten van heffing en inning per belastingsoort?
10. In hoeverre zijn (deels) kostendekkende belastingen kostendekkend?
11. Is in de praktijk het kostendekkend zijn van (deels) kostendekkende belastingen in lijn met wettelijke bepalingen en beleid?

1.3 Definities

In dit onderzoek worden de volgende definities of omschrijvingen van veelgebruikte begrippen gehanteerd.

Gemeentelijke belastingen

Heffing van belastingen door en binnen het bereik van gemeenten. Binnen de gemeentelijke belastingen kunnen twee type belastingen onderscheiden worden: algemene belastingen en retributies(bestemmingsheffingen, leges en rechten).

Het type gemeentelijke belasting is vervolgens bepalend voor het aan- of afwezig zijn van de eis van kostendekkendheid, de wijze van heffingen innen en de bepaling van de tarieven. Hieronder worden beide type gemeentelijk belastingen kort toegelicht:

- **Algemene belastingen.** Dit zijn gedwongen bijdragen van burgers, bedrijven, verenigingen aan de overheid, waarbij geen rechtstreekse individuele tegenprestatie van de overheid hoeft te bestaan. Doel van deze belastingen is niet anders dan via de belastingen inkomsten te verwerven. De opbrengsten van de desbetreffende belasting gaan naar de algemene dekkingsmiddelen van de gemeente. Omdat veelal de relatie tussen de geraamde opbrengsten en de kosten ontbreekt, kan en hoeft er geen dekkingspercentage worden aangegeven. In tegenstelling tot retributies kennen algemene belastingen geen maximale tarieven; gemeenten zijn vrij de tarieven te bepalen.
- **Retributies.** Dit zijn bijdragen van burgers, bedrijven en verenigingen die worden gebruikt om de directe kosten van de gemeente te dekken. Nederlandse gemeenten kunnen grofweg 3 type retributies vorderen, te weten: bestemmingsheffingen, rechten en leges, waarbij voor alle type retributies geldt dat de baten niet hoger mogen zijn (maximaal 100% kostendekkend) dan de lasten, conform de wettelijke kaders. Hieronder worden de drie typen retributies toegelicht:
    - Bestemmingsheffingen: zijn betalingen die de gemeente vordert ten behoeve van de dekking van kosten die de gemeente maakt voor een algemeen doel (bijvoorbeeld afvalstoffenheffing en rioolheffing).
    - Rechten: zijn betalingen die de gemeente vordert voor de levering van een concreet geleverde product of dienst (hier is sprake van een één op één verhouding tussen betaling en de afname van de dienst).
    - Leges: zijn vergoedingen voor diverse administratieve of andersoortige diensten die het gemeentebestuur verstrekt.

In de rest van het rapport hanteren wij deze definities. Als wij het over gemeentelijke belastingen hebben bedoelen wij dus zowel algemene belastingen als retributies die een gemeente heft.

Heffen

Onder heffen wordt verstaan het vaststellen van de individuele belastingschuld en de bekendmaking daarvan aan de belastingplichtige.

Innen

Dit betreft het daadwerkelijk invorderen van het verschuldigde bedrag en start zodra het aanslagbiljet wordt verstuurd.

Doeltreffendheid, effectiviteit

Mate waarin de doelstellingen van het belastingbeleid zijn bereikt door de uitvoering ervan.

Doelmatigheid, efficiëntie:

De verhouding tussen de ingezette middelen (menskracht, geld, faciliteiten, e.d.) en de gerealiseerde doelen. Doelmatigheid is een relatief begrip en veronderstelt dan ook altijd een vergelijking, op basis waarvan inzicht wordt verkregen in de mate van doelmatigheid.

Beleid

Met het belastingbeleid wordt in dit rapport primair het algemene beleid ten aanzien van lokale heffingen bedoeld zoals dat is vastgelegd in de nota lokale heffingen (uit 2008). Op basis van het beleid en het coalitieprogramma worden er jaarlijks keuzes gemaakt ten aanzien van de gemeentelijke belastingen. Deze keuzes worden vastgelegd in de paragraaf lokale heffingen van de programmabegroting.

1.4 Aanpak

Na goedkeuring van het voorstel is het onderzoek gestart met een uitvraag van relevante beleidsstukken met betrekking tot het heffen en innen van gemeentelijke belastingen. Daarnaast is inzicht verkregen in de gerealiseerde belastinggegevens (opbrengsten, kosten voor heffen en innen en de overige kosten) van 2015. Deze documenten zijn vervolgens getoetst middels interviews met de ambtelijke organisatie, de portefeuillehouder en raadsleden. De terugkoppeling van de interviews is verwerkt in de rapportage van dit onderzoek.

1.5 DOWR

In 2011 hebben de gemeenten Deventer, Olst-Wijhe en Raalte besloten het samenwerkingsverband DOWR aan te gaan. Vervolgens zijn gezamenlijke werkorganisaties georganiseerd voor ICT, Belastingen, Facilitair, PSA en de Financiële Administratie. Daarnaast werken de gemeenten samen op inkoopadvies.

Volgens het document “Bedrijfsvoeringsvisie DOWR” is het doel van de samenwerking een robuuste organisatie te creëren die - op een efficiëntere manier - meer kan bieden dan iedere gemeente afzonderlijk en die op de komende ontwikkelingen kan anticiperen. Hierbij is de visie als volgt geformuleerd:

We bedienen de gastgemeenten optimaal en we doen dat tegen een zo laag mogelijke kostprijs. We verhogen de kwaliteit van de dienstverlening en we verminderen de kwetsbaarheid. We willen de kennis in de organisatie verbreden en verdiepen en we bieden kansen aan onze medewerkers.

Binnen DOWR is het heffen belegd bij de werkorganisatie Belastingen. Het innen is belegd bij de werkorganisatie FA (Financiële administratie). De werkorganisatie FA is pas operationeel sinds 1 januari 2015.

1.6 Leeswijzer

De indeling van dit rapport is als volgt: in hoofdstuk 2 wordt de rol van gemeentelijke belastingen in de gemeentefinanciën geschetst. Hierbij wordt nader ingegaan op de opbrengsten van de gemeentelijke belastingen voor de gemeente Raalte.

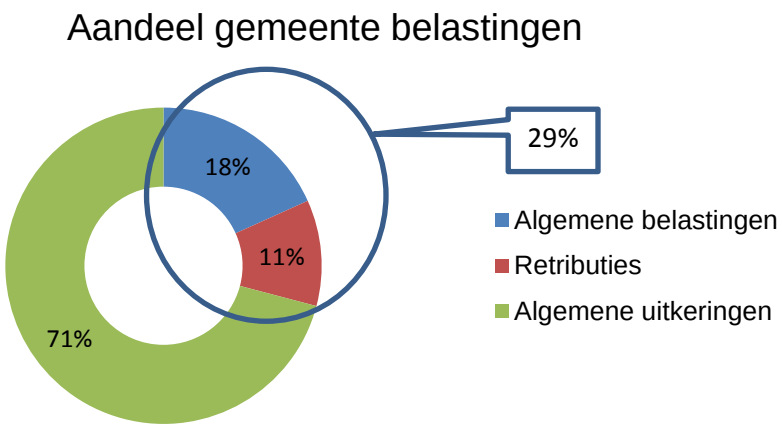
In hoofdstuk 3 worden de bevindingen ten aanzien van het huidige beleid kort weergegeven.. Vervolgens worden conclusies naar aanleiding van deze bevindingen getrokken en wordt afgesloten met enkele aanbevelingen.
In hoofdstuk 4 wordt de onderbouwing van de uitspraken gegeven.

2. Rol gemeentelijke belastingen in gemeentefinanciën

In dit hoofdstuk wordt de rol van gemeentelijke belastingen binnen de gemeentelijke financiën beschreven.

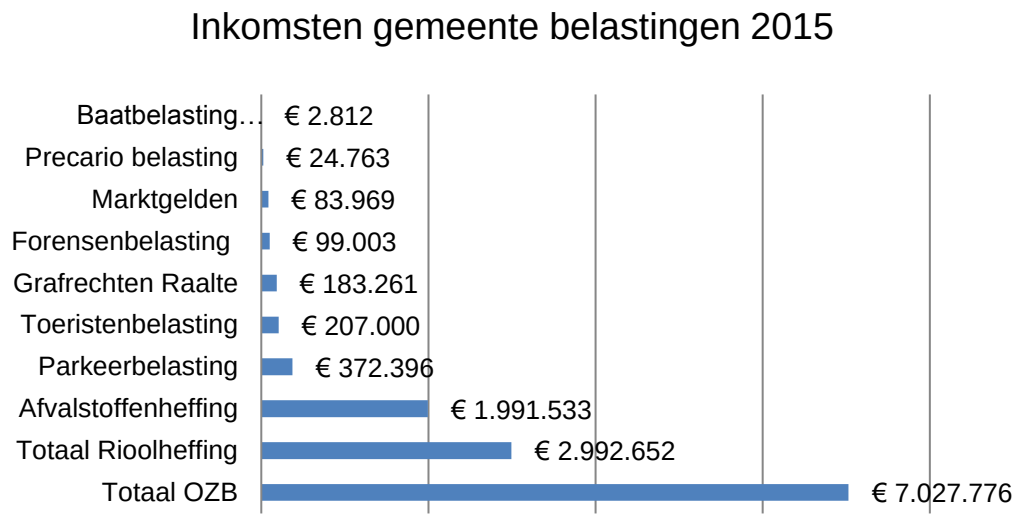
2.1 Gemeentelijke belasting

Gemeenten hebben inkomsten nodig om taken uit te voeren. Gemeenten ontvangen hiervoor deels inkomsten van het rijk, anderzijds dient de gemeente zelf inkomsten te verwerven middels gemeentelijke belastingen. Hierbij is wettelijk vastgelegd welke algemene belastingen en welke retributies gevorderd mogen worden. Gemeentelijke belastingen vormen een belangrijk gedeelte van de gemeentelijke inkomsten. In 2015 bedroegen in Raalte de inkomsten uit de gemeente belastingen 29% van de totale inkomsten (€40,3 miljoen). Dit bestond uit 18% algemene belastingen en 11% retributies. De opbrengsten uit retributies zijn al gebonden aan de onderwerpen waar ze voor worden geheven. De opbrengsten uit de algemene belastingen zijn echter niet doelgebonden en bieden de gemeente dus aanzienlijke beleidsruimte.



2.2 Huidige inkomsten gemeentelijke belastingen

In onderstaand figuur zijn de opbrengsten van de gemeentebelastingen in 2015 (algemene belastingen en retributies) per belasting/ retributie weergegeven.



Uit bovenstaand figuur blijkt dat de inkomsten voornamelijk gerealiseerd worden uit OZB inkomsten (woningen en niet-woningen). In totaal zijn de OZB inkomsten goed voor 55% van de totale inkomsten uit gemeentelijke belastingen. Naast de OZB belasting hebben rioolheffing en afvalstoffenheffing een groot aandeel in de totale inkomsten. In tegenstelling tot de OZB zijn de rioolheffing en afvalstoffenheffing geen algemene belastingen maar bestemmingsheffingen. De gemeente kan deze opbrengsten dus enkel inzetten om de kosten voor het riool en de afvalstoffen inzameling en verwerking te dekken.

De gemeente is op het gebied van algemene belastingen sterk afhankelijk van de OZB. Als enkel de inkomsten uit algemene belastingen (€ 7.361.000) worden meegenomen in de vergelijking, blijkt dat de OZB inkomsten 95% van de algemene belastinginkomsten omvatten (zie onderstaand figuur).



2.3 Gemeentelijke belastingen binnen de gemeente Raalte

Binnen de door de wet gestelde grenzen zijn gemeenten vrij om te bepalen welke gemeentelijke belastingen zij wel heffen en welke gemeentelijke belastingen zij niet heffen. In onderstaand opsomming zijn de gemeentelijke belastingen per 1-1-2015 van de gemeente Raalte weergegeven. Dit is tevens de focus van dit onderzoek.

***Combi Kohier*[1]**

- Onroerende zaakbelastingen.
- Afvalstoffenheffing.
- Rioolheffing.

***Exoten/specials*[2]**

- Baatbelasting.
- Leges.
- Marktgelden.
- Forensenbelasting.
- Lijkbezorgingsrechten (of grafrechten)
- Precariobelasting
- Toeristenbelasting.
- Parkeerbelasting.

[1] Dit zijn aanslagen die middels een gecombineerd aanslagbiljet kunnen worden opgelegd (dit is ook de categorie belastingen met de hoogste opbrengst). Daarnaast worden Exoten/specials (belastingen/ heffingen die minder vaak voorkomen) geïnd.

[2] Per 1-1-2016 wordt ook reclamebelasting geheven.

3. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

3.1 Bevindingen

- Het beleid is niet meer actueel. Hoewel er jaarlijks middels de belastingparagraaf een aanvulling wordt gedaan op het beleid, worden deze aanvullingen niet verwerkt in de nota lokale heffingen. Hiermee is er geen sprake meer van een integraal beleid met integrale beleidsuitgangspunten ten aanzien van gemeentelijke belastingen, en is de informatie versnipperd vastgelegd over de nota lokale heffingen 2008 en alle paragrafen lokale heffingen uit de programmabegroting sinds 2008.
- Er wordt gestructureerd gerapporteerd aan het management en de bedrijfsvoeringsraad over de gerealiseerde cijfers van DOWR.
- Uit de rapportages van DOWR blijkt dat de kosten van het heffen en innen jaarlijks dalen. Terwijl de opbrengsten van de gemeentelijke belastingen gelijk blijven of stijgen.
- Bij de toerekening van de kosten van het heffen en innen aan de verschillende belastingen wordt gebruik gemaakt van de historische verdeling, niet van de actuele verdeling.
- De kosten van het heffen en innen worden niet verdeeld over alle belastingen maar worden aan een beperkt aantal belastingen toegerekend.
- Het riooltarief ligt ongeveer 10% hoger dan het tarief van de omliggende gemeenten. De gemeente Raalte heeft hier de afgelopen jaren regelmatig een positief saldo op gerealiseerd.
- Het tarief voor de afvalstoffenheffing ligt 15% lager dan bij de omliggende gemeenten.
- De bijdrage van de gemeente Raalte aan DOWR belastingen was bij de start van de samenwerking in 2013 €624.780. De bijdrage voor 2016 is €476.836. Dit is een afnamen van 24%.
- In de gemaakte verdeling van de kosten van DOWR, zijn de kosten voor “overige belastingen” € 33.378,-.
- Afgezien van de baatbelasting en de precariobelasting zijn de opbrengsten van de belastingen hoger dan € 33.378,-.
- De retributies (met uitzondering van de grafrechten) zijn volgens de opgave 100% kostendekkend (ook de retributies met een maximum tarief).
- Er wordt gestructureerd gerapporteerd over de resultaten van de afvalstoffenheffing (zowel in opbrengsten als gedragsbeïnvloeding).
- Voor de parkeer- en precarioheffing is geen (gestructureerde/ jaarlijkse) rapportage beschikbaar (zowel voor de opbrengsten als de gedragsbeïnvloeding). Wel is in 2010 het parkeerbeleid geëvalueerd en is in 2015 het precariobeleid bijgesteld.
- In het beleid is niet vastgelegd op welke wijze de raad wordt geïnformeerd over de resultaten van het belastingbeleid. De raad wordt echter wel op de hoogte gehouden van de opbrengsten van de belastingen.
- Wijzigingen in het belastingbeleid worden doorgevoerd middels de paragraaf lokale belastingen in de begroting. De raad wordt niet/ beperkt geïnformeerd over de mate van kwijtschelding.

3.2 Conclusies

3.2.1 Beleid

Doordat het beleid niet meer actueel is (of versnipperd is vastgelegd in de nota lokale heffingen 2008 en alle programmabegrotingen sindsdien) gaat dit ten koste van de continuïteit. Een voorbeeld hiervan is het verhogen van het OZB tarief in 2015. In het originele beleid uit 2008 staat vermeld dat het OZB tarief alleen gecorrigeerd wordt voor inflatie, met de verhoging in 2015 is hier vanaf geweken. Door het ontbreken van een integraal beleidsdocument was minder expliciet dat het een breuk met het beleid uit het verleden was. Daarnaast is het beleid hiermee niet meer éénduidig. Door het ontbreken van uitgangspunten in het beleid wordt er op diverse wijze invulling gegeven aan het beleid.

Doordat niet is vastgelegd hoe er wordt gerapporteerd over de gemeentelijke belastingen, is het niet mogelijk om te beoordelen in hoeverre de rapportage voldoet aan de eisen.

3.2.2 Uitvoering

Doordat er gestructureerd wordt gerapporteerd over de cijfers van DOWR heeft de bedrijfsvoeringsraad inzicht in de (financiële) ontwikkeling van DOWR. Uit de jaarlijkse daling van de kosten van het heffen en innen blijkt dat de uitvoering ieder jaar verder wordt geoptimaliseerd.

Doordat de gemeente Raalte de kosten op basis van historische gegevens aan een beperkt aantal belastingen toerekent, bestaat het risico dat deze toerekening niet conform de werkelijke verdeling is. Hiermee loopt de gemeente het risico dat er teveel kosten worden toegerekend aan de kostendekkende belastingen. Dit kan mogelijk problemen opleveren bij de verantwoording van de kostendekkenheid. Daarnaast is het hierdoor niet mogelijk om de netto opbrengsten van de alle algemene belastingen te berekenen.

3.2.3 Doelmatigheid

Uit de daling van de kosten en de stijging van de opbrengsten blijkt dat het heffen en innen doelmatiger wordt uitgevoerd. Doordat de kosten nu niet aan alle verschillende belastingsoorten worden toegerekend is het nog niet mogelijk om conclusies te trekken over de doelmatigheid van de individuele belastingen.

Voor een aantal heffingen is het mogelijk om de hoogte van de tarieven te vergelijken en daarmee uitspraken te doen over de doelmatigheid van deze heffing. Voorwaarde hiervoor is echter wel dat de diensten waar de heffingen betrekking op hebben vergelijkbaar zijn en dat alle gemeenten deze heffingen 100% kostendekkend uitvoeren.

Bij de rioolheffing ligt het tarief van de gemeente Raalte ongeveer 10% hoger dan bij de omliggende gemeenten. Op deze heffing realiseert de gemeente Raalte echter regelmatig een positief saldo dat in het volgende jaar als korting wordt uitgekeerd. Op basis van deze gegevens is het niet mogelijk om conclusies te trekken over de doelmatigheid van de rioolheffing. Het kan ook zijn dat de complexiteit van het riool in Raalte hoger is en dus meer kosten met zich meebrengt.

Het tarief voor de afvalstoffenheffing is ongeveer 15% lager dan dat van de omliggende gemeenten. Hoewel er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om met zekerheid te concluderen, dat de doelmatigheid groter is, is dit wel een indicatie dat in de gemeente Raalte deze dienst doelmatiger wordt uitgevoerd dan in de omliggende gemeenten.

Uit de afname van de kosten[3] die DOWR berekent aan de gemeente Raalte voor het heffen en innen van de belastingen blijkt dat het proces van heffen en innen steeds doelmatiger verloopt.

3.2.4 Doeltreffendheid

Belastingen met als doel het genereren van inkomsten

Op basis van de beschikbare gegevens kunnen wij concluderen dat de OZB belasting doeltreffend is. Het is de grootste lokale belasting en heeft een positieve netto opbrengst.

Doordat de kosten van een aantal andere belastingen als één geheel worden weergegeven is het niet mogelijk om de netto opbrengsten van deze individuele belastingen te berekenen.

Voor de Baatbelasting is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de doeltreffendheid.

Voor de overige belastingen is het aannemelijk dat de opbrengsten hoger zijn dan de lasten en dat ze dus doeltreffend zijn. De mate van doeltreffendheid (opbrengsten minus kosten) is echter niet vast te stellen.

Belastingen met als doel het dekken van kosten

De retributies die als doel hebben het dekken van kosten die voor dat onderwerp worden gemaakt zijn doeltreffend. Het doel, het dekken van de gemaakte kosten, wordt immers bereikt.

Het is opvallend dat de retributies met een maximumtarief ook 100% kostendekkend zijn. Dit veronderstelt dat de kosten die voor deze retributies worden gemaakt precies gelijk liggen aan het maximum tarief. Er was geen gedetailleerde onderbouwing van de opbouw van de kosten en opbrengsten voor deze retributies beschikbaar.

Belastingen met als doel gedragsbeïnvloeding

De afvalstoffenheffing is doeltreffend. Er wordt gestructureerd over gerapporteerd. Uit deze rapportage blijkt dat er steeds meer afval wordt gescheiden.

Voor de parkeerbelasting is het niet mogelijk om de doeltreffendheid vast te stellen omdat er geen gestructureerde rapportage op de doelstellingen beschikbaar is.

3.2.5 Relatie met de raad

Doordat in het beleid niet is vastgelegd wat de aanvullende doelstellingen zijn en op welke wijze de raad hierover wil worden geïnformeerd, is het niet mogelijk om vast te stellen of de informatievoorziening aan de raad voldoet.

Op het gebied van kwijtschelding blijft de informatie voorziening achterwege en heeft de raad onvoldoende zicht of de doelstellingen gerealiseerd worden.

[3] Tussen 2013 en 2016 zijn de kosten die DOWR aan de gemeente Raalte doorbelast met 24% afgenomen.

3.3 Aanbevelingen

- Actualiseer het belastingbeleid waardoor er één geïntegreerd actueel beleid ontstaat waar duidelijk de uitgangspunten ten aanzien van gemeentelijke belastingen in zijn opgenomen. De noodzakelijke aanpassingen aan onder andere het belastingbeleid als gevolg van de aanpassingen in het BBV[4] vormen een goede gelegenheid om het gehele belastingbeleid te actualiseren.

  Leg in het nieuw te vormen beleid ook vast op welke wijze er wordt gerapporteerd op het behalen van de doelstellingen.

- Actualiseer de verdeelsleutel voor de toerekening van de kosten van DOWR. Gebruik hiervoor DOWR gegevens zoals die nu al worden geregistreerd. Dit is ook een eis vanuit het nieuwe BBV.

- Specificeer per belastingsoort de kosten voor het heffen en innen. Bereken de netto opbrengsten per belastingsoort en bepaal op basis hiervan de doeltreffendheid van de belastingen (met name de baatbelasting).

[4] Besluit Begroting en Verantwoording

4. Onderbouwing

In dit hoofdstuk beschrijven wij de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de gemeentelijke belastingen binnen de gemeente Raalte. Wij gaan hier achtereenvolgens in op het beleid, de uitvoering van het beleid, de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de relatie met de raad.

4.1 Beleid

Het beleid voor de gemeentelijke belastingen (Notitie lokale heffingen) dateert uit 2008. Aanvullingen op dit beleid worden vormgegeven middels de jaarlijkse 'Paragraaf lokale heffingen' bij het vaststellen van de begroting. Het beleid en de jaarlijkse paragraaf zijn beide door de raad vastgesteld. Conform de gehanteerde definitie in dit rapport is de jaarlijkse paragraaf lokale heffingen geen onderdeel van het beleid maar een uitwerking van het beleid. Daarnaast worden in de paragraaf lokale heffingen ook aanvullingen gedaan op het beleid. Deze aanvullingen worden niet verwerkt in de nota lokale heffingen.

Wanneer wordt geredeneerd dat de aanvullingen in de paragraaf lokale heffingen ook onderdeel zijn van het beleid, dan is het beleid versnipperd vastgelegd, namelijk in de nota lokale heffingen uit 2008 en alle volgende paragrafen lokale heffingen uit de begrotingen sinds 2008.

De voornaamste doelstelling van gemeentelijke belastingen is het genereren van inkomsten en het dekken van kosten die de gemeente maakt. Daarnaast zijn er belastingen, die als doel hebben om het gedrag van de burgers te beïnvloeden. Hier wordt later in dit rapport op ingegaan. In de beleidsnotitie is beperkt aangegeven wat de overige doelstellingen ten aanzien van de belastingen zijn en wat de visie van de gemeente op gemeentelijke belastingen is. Zo zijn er geen concrete doelstellingen op onderstaande vragen geformuleerd.

- Wat is de visie op de ontwikkeling van de belastingdruk voor de burgers?
- Wat is de visie op de belastingdruk in vergelijking tot omliggende gemeenten?
- Wat is de visie op kostendekkendheid van heffingen?
- Wat is de visie op doelmatigheid en doeltreffendheid?
- Wat is de visie op kwijtschelding van gemeentelijke belastingen?
- Wanneer wordt het beleid geëvalueerd en bijgesteld?
- Op welke wijze wil de raad en het college worden geïnformeerd over het realiseren van de doelstellingen?

4.2 Uitvoering

De inhoud van de notitie en paragraaf lokale heffingen is bekend bij de verantwoordelijke beleidsmedewerker financiën en/of belastingen binnen Raalte. Uit de interviews is gebleken dat de gemeentesecretaris en het college onvoldoende bekend zijn met de concrete uitvoering van het beleid. Zo gaf de wethouder tijdens het interview aan dat de precariobelasting als doel heeft het beïnvloeden van gedrag, namelijk het voorkomen dat er teveel terrassen worden aangelegd. Op de hoeveelheid en de omvang van terrassen wordt echter gestuurd middels vergunningen en niet middels de precariobelasting. Het college en de gemeentesecretaris worden echter wel voldoende geïnformeerd middels rapportages over de gerealiseerde resultaten. Daarnaast ontvangt de gemeente Raalte rapportages over de uitvoering van het heffen en innen van de gemeente belastingen van DOWR. De onderdelen

belastingen en FA van DOWR rapporteren[5] ieder kwartaal aan de bedrijfsvoeringsraad (gemeentesecretarissen) van DOWR. Uit deze rapportages blijkt dat de kosten voor het heffen en innen jaarlijks afnemen (zie ook paragraaf 3.3). De verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat DOWR jaarlijks een efficiëntieslag maakt in de uitvoering.

Desgevraagd geeft de gemeentesecretaris aan dat, zolang de kosten jaarlijks afnemen, er geen aanleiding is om scherper te sturen op de uitvoering van DOWR.

DOWR registreert de uren die ze voor de belastingen maken waar een kostendekkendheid eis geldt. Op basis hiervan kan worden berekend welke kosten aan deze belastingen moeten worden toegerekend. In de praktijk gebruikt de gemeente Raalte deze gegevens (nog) niet. De gemeente Raalte verdeelt de kosten van DOWR op basis van historische gegevens[6] over vier belastingensoorten. Dit zijn: OZB belasting, afvalstoffenheffing, rioolbelasting en heffingen en invorderingen. De kosten voor toeristenbelasting, forensenbelasting en baatbelasting worden niet apart gespecificeerd. Hiermee is het niet mogelijk om de kosten van het heffen en innen van deze belastingen te bepalen. Dit betekent dat het ook niet mogelijk is om de netto bijdrage (totale opbrengsten minus de kosten voor het heffen en innen) te berekenen. Bovenstaande komt mede voort uit de opstartfase waarin DOWR momenteel nog zit. De betrokken ambtenaar van de gemeente geeft aan te gaan onderzoeken of het mogelijk is om de urenregistratie van DOWR te gebruiken voor de kostentoedeling. In onderstaande tabel is de huidige verdeling van de kosten voor 2015 opgenomen.

Doorberekening kosten DOWR	kosten	%
OZB belasting	€ 333.784	70%
Afvalstoffenheffing	€ 66.757	14%
Rioolheffing	€ 42.915	9%
Heffing invordering (overig)	€ 33.378	7%
Totaal	€ 467.835	100%

4.3 Doelmatigheid

Het samenwerkingsverband DOWR dat in 2013 is opgericht heeft geleid tot het doelmatiger heffen en innen van de gemeentelijke belastingen. In 2013 is de gemeente Raalte gestart met een bijdrage aan Belastingsamenwerking DOWR voor een bedrag van € 624.780. De bijdrage voor het jaar 2016 is € 476.836. Hiermee zijn de kosten voor het heffen en innen in vier jaar tijd met bijna 24% gereduceerd. Daarnaast valt de realisatie van de uitvoeringskosten voor het heffen en innen jaarlijks lager uit dan begroot. Desgevraagd geeft de gemeentesecretaris aan dat, zolang de kosten jaarlijks afnemen, er geen aanleiding is om scherper te sturen op de uitvoering van DOWR belastingsamenwerking. De huidige Dienstverleningsovereenkomst volstaat op dit moment. Zoals in paragraaf 3.2 aangegeven wordt er momenteel nog niet gestuurd op de kosten van het heffen en innen per belastingsoort. Naarmate DOWR zich verder ontwikkelt wordt deze wijze van sturing heroverwogen.

Resultaat DOWR belastingen	B 2014	R 2014	B 2015	R2015
Baten	€ 2.279.319	€ 2.361.723	€ 2.279.523	€ 2.074.186
Lasten	€ 2.279.319	€ 2.205.223	€ 2.279.523	€ 2.010.819
Saldo	€ -	€ 156.500	€ -	€ 63.367

Baten en lasten DOWR, B=begroting, R= realisatie

[5] Opgelegde belastingsoorten, aanslagoplegging, bezwaar & beroep, voortgang inning, kwijtschelding en openstaande posten.

[6] De kostenverdeelsleutel stamt uit 2012

Het positieve resultaat is door DOWR gerealiseerd door belastingen efficiënter te heffen en innen. De opbrengsten worden volledig uitgekeerd aan de drie gemeenten (naar rato). Uit de vierde kwartaalrapportage 2015 van DOWR blijkt dat hiervan € 476.835 wordt doorbelast aan Raalte.

4.3.1 Kostendekkendheid retributies

Binnen de gemeente Raalte wordt er in de regel gestreefd naar 100% kostendekkendheid voor de retributies. Er zijn echter meerdere redenen waarom niet alle tarieven 100% kostendekkend zijn.

1. Vanuit maatschappelijk oogpunt. Voor deze diensten wordt vanuit sociaal perspectief een lager dekkingspercentage nagestreefd (bv evenementvergunningen).
2. Maatschappelijke acceptatie. Transparantie van de kosten is hierbij van belang.
3. Maximumtarieven vanuit het rijk. Als de kosten hoger zijn dan het maximum tarief kunnen deze retributies niet 100% kostendekkend worden geheven (bv identiteitskaart).

Voor een gedegen onderbouwing van de tarieven is het noodzakelijk om alle kosten- en inkomstencomponenten inzichtelijk te maken. De kosten zijn in twee typen te onderscheiden: interne- en externe kosten.

- Interne kosten: de hoeveelheid tijd die een medewerker besteed aan het verrichten van de dienst, vermenigvuldigd met het uurtarief van de desbetreffende medewerker. Daarnaast is wettelijk vastgelegd dat naast de personele lasten ook een redelijke opslag voor overheadkosten doorberekend mag worden aan het tarief.
- Externe kosten. Onder externe kosten verstaan wij de kosten die gemeenten maken voor het heffen en innen van de belastingen (indien uitbesteed) en materiële kosten[7].

Bij de kostendekkende retributies is het, uitgaande van bepaalde aannames, mogelijk om uitspraken te doen over de doelmatigheid waarmee deze diensten worden geleverd. Wanneer wordt aangenomen dat alle gemeenten alle kosten toerekenen aan de betreffende retributie, dat de retributies 100% kostendekkend zijn en dat de geleverde diensten vergelijkbaar zijn, is het mogelijk om een uitspraak te doen over de doelmatigheid van de uitvoer van de betreffende retributie.

Voor afvalstoffen en rioolheffing geldt dat de gemeente Raalte alle kosten aan deze retributies toerekent en dat deze retributie 100% kostendekkend is. Deze werkwijze geldt ook voor het gros van de Nederlandse gemeenten en sluit aan op de letter en de geest van de wetgeving op dit gebied. Als de hoogte van het tarief van de gemeente Raalte wordt vergeleken met de hoogte van de tarieven van de omliggende gemeenten geeft dit dus inzicht in de kosten die de gemeenten maken voor het verzorgen van deze dienst.

In onderstaande tabel zijn de tarieven van Raalte en omliggende gemeenten weergegeven.

Tarieven vergelijking Raalte met omliggende gemeenten	Uw gemeente	Gem. ref groep	% afwijking	Absolute afwijking van het gemiddelde
Aantal inwoners	36.603	38.779		
Paspoort	€ 64,44	€ 64,42	0,04%	€ 0,02
Identiteitskaart	€ 50,40	€ 50,40	0,00%	€ -
Rijbewijs	€ 38,99	€ 38,83	0,42%	€ 0,16
Uittreksel GBA	€ 11,05	€ 9,89	11,78%	€ 1,16
Toeristenbelasting (per nacht)	€ 0,85	€ 1,03	-17,82%	€ -0,18

[7] Onder andere de adviesuren die een gemeente moet inhuren ten behoeve van een dienst of heffing.

Tarieven vergelijking Raalte met omliggende gemeenten	Uw gemeente	Gem. ref groep	% afwijking	Absolute afwijking van het gemiddelde
Aantal inwoners	36.603	38.779		
Rioolheffing (meerpersoonshuishouden)	€ 210,96	€ 192,55	9,56%	€ 18,41
Hondenbelasting	€ -	€ 36,82	-100,00%	€ -36,82
Afvalstoffenheffing (meerpersoonshuishouden)	€ 208,69	€ 247,94	-15,83%	€ -39,25
Tarief woningen (%)	0,135	0,134	0,86%	€ 0,00
Tarief niet woningen (%)	0,209	0,233	-10,45%	€ -0,02
Tarief gebruiker niet-woning (%)	0,169	0,187	-9,36%	€ -0,02
Ozb-opbrengst woningen 2016 excl. verandering areaal / aantal inwoners	€ 124,12	€ 118,94	4,35%	€ 5,17
Ozb-opbrengst niet-woningen 2016 excl. verandering areaal / aantal inwoners	€ 95,16	€ 104,99	-9,37%	€ -9,83
Omgevingsvergunning €10.000	€ 250,00	€ 382,49	-34,64%	€ -132,49
Omgevingsvergunning €45.000	€ 1.125,00	€ 1.230,95	-8,61%	€ -105,95

** Referentiegroep bestaat uit de omliggende buurtgemeenten: Deventer, Olst-Wijhe, Dalfsen, Rijssen-Holten, Hellendoorn en Ommen. Cijfers gebaseerd op Coelo 2016.*

In vergelijking met de omliggende gemeente liggen de meeste tarieven voor de gemeente Raalte rond of lager dan gemiddeld. Daarnaast zijn er een aantal die hoger zijn dan het gemiddelde van de omliggende gemeenten. De grootste uitschieters zijn relatief gezien de omgevingsvergunning tot €10.000 (34,6% lager), de toeristenbelasting (17,82% lager) en de afvalstoffenheffing (15,85% lager). Ook de tarieven voor OZB liggen lager dan gemiddeld, met uitzondering voor het tarief woningen. Voor de leges met een maximum tarief hanteert de gemeente altijd het maximale tarief.

4.4 Doeltreffendheid

Bij doeltreffendheid gaat het erom in welke mate het doel van de belasting/ heffing wordt gerealiseerd. Hierbij is het doel van de belasting dus van belang. Gemeentelijke belastingen kunnen in drie categorieën worden ingedeeld. Belastingen met als doel het genereren van inkomsten, belastingen met als doel het dekken van lasten en belastingen met als doel het beïnvloeden van gedrag.

4.4.1 Gemeentelijke belastingen met als doel het genereren van inkomsten

Onder deze categorie vallen de volgende belastingen:

- OZB.
- Toeristenbelasting.
- Forensenbelasting.
- Baatbelasting.
- Precariobelasting.

Bij deze belastingen is het doel het genereren van inkomsten voor de gemeente ten behoeve van de algemene dekkingsmiddelen. Als de netto opbrengsten hoog zijn wordt het doel behaald, als de netto opbrengsten laag of negatief zijn wordt het doel deels of niet behaald. Om dit te kunnen beoordelen is het noodzakelijk om naast de opbrengsten ook inzicht te hebben in de kosten van het heffen en innen van de belasting. Zoals eerder beschreven rekent de gemeente Raalte de kosten van het heffen en innen slechts aan een beperkt aantal categorieën toe. Hierdoor is het alleen voor de OZB mogelijk de netto opbrengsten te berekenen (zie onderstaande tabel).

Belasting	Opbrengsten	Kosten	Netto opbrengsten
Totaal OZB	€ 7.027.776	€ 333.784	€ 6.693.992
Toeristenbelasting	€ 207.000	nb	nb
Forensenbelasting	€ 99.003	nb	nb
Precariobelasting	€ 24.763	nb	nb
Baatbelasting wegen	€ 2.812	nb	nb

4.4.2 Belastingen met als doel het dekken van kosten

Onder deze categorie vallen de volgende belastingen[8]:

- Rioolheffing.
- Afvalstoffenheffing (deels).
- Grafrechten
- Leges.
- Reclame belasting.

Bovenstaande belastingen worden volledig ingezet om de kosten die voor dat specifieke thema worden gemaakt te dekken, waarbij de baten nooit hoger mogen zijn dan de lasten. Voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing geldt dat een eventueel overschot of tekort wordt verrekend met de voorziening voor riool of afvalstoffenheffing. Bij een structureel tekort of overschot wordt het tarief aangepast. Hiermee is effectief geborgd dat deze belastingen 100% kostendekkend zijn.

Het uitgangspunt bij de leges is dat deze 100% kostendekkend worden geheven. Bij een aantal leges is er bewust voor gekozen[9] om het tarief niet kostendekkend te maken omdat de gemeente deze leges betaalbaar wil houden voor haar inwoners. Hier varieert de kostendekkendheid tussen 6% en 60%. Bij de leges waar een maximumtarief geldt, is het opvallend dat de kosten die de gemeente Raalte maakt voor de uitvoering van deze leges precies 100% is van de opbrengsten van deze leges.

4.4.3 Belastingen met als doel gedragsbeïnvloeding

Onder deze categorie vallen de volgende belastingen:

- Afvalstoffenheffing (deels).
- Parkeerbelasting.

De belastingen binnen deze categorie hebben als doel het beïnvloeden van het gedrag van de burgers. Voor afvalstoffen geldt de doelstelling dat zoveel mogelijk herbruikbare afvalstoffen gescheiden worden ingezameld. Dit gedrag van de burgers wordt gestimuleerd door de inzamelsystematiek. De voortgang op dit doel wordt actief gemonitord door meervoudige rapportages per jaar. Waar mogelijk worden de doelstellingen vervolgens aangepast.

---

[8] Per 1-1-2016 wordt er ook reclamebelasting geheven. Hoewel reclamebelasting in principe een belasting is om algemene middelen te genereren (4.4.1 Gemeentelijke belastingen met als doel het genereren van inkomsten) is de reclame belasting bij de gemeente Raalte ingedeeld bij de belastingen met als doel het dekken van kosten. De raad heeft namelijk besloten om reclame belasting te heffen om de opbrengsten (minus de perceptiekosten) uit te keren aan de ondernemersvereniging. Deze belasting wordt met ingang van 2016 geheven binnen de gemeente Raalte.

[9] Zie paragraaf 4.3.1

Voor parkeerbelasting worden geen structurele (jaarlijkse) rapportages opgeleverd. Wel is het parkeerbeleid in 2010 geëvalueerd. Bij parkeerbelasting werd tijdens de interviews aangegeven, dat deze wordt geheven om ervoor te zorgen dat mensen niet te lang in het centrum parkeren. Dit doel kan echter ook worden bereikt door het instellen zogeheten “blauwe parkeerzones”, gebieden waar een beperkte tijd geparkeerd mag worden. Het is uit de stukken niet duidelijk waarom er in dit geval voor betaald parkeren is gekozen.

4.5 Relatie met de Raad

De raad wordt middels diverse rapportages geïnformeerd over de uiteenlopende aspecten van de gemeentelijke belastingen. De raad heeft de notitie gemeentelijke belastingen in 2008 zelf vastgesteld. Daarnaast worden aanpassingen op dit beleid jaarlijks middels de paragraaf gemeentelijke belastingen in de begroting door de raad vastgesteld en worden de gerealiseerde cijfers aan de raad gepresenteerd. Eventuele aanpassingen (zoals de invoer van de reclame belasting en het verhogen van de OZB tarieven) worden aan de raad voorgelegd en door de raad vastgesteld.

Over enkele belastingsoorten (o.a. afvalstoffenheffing) wordt er gestructureerd aan de raad gerapporteerd. In het beleid is echter niet vastgelegd over welke onderdelen de raad op welke wijze wil worden geïnformeerd. Op aanvraag worden er verdiepende rapportages over de gemeentelijke belastingen aan de raad geleverd (o.a. toeristenbelasting).

De raad wordt op de hoogte gehouden van de kwijtgescholden bedragen. Het effect van deze kwijtschelding op de gewenste doelstellingen wordt echter niet gerapporteerd. Het is voor de raad niet inzichtelijk of de doelstellingen ten aanzien van kwijtschelding gerealiseerd worden.

4.6 Ter overweging

In een rekenkameronderzoek komt nogal eens de conclusie voor, dat de mate van monitoring en rapportage onvoldoende is om op alle onderdelen effectief te kunnen sturen.

Daar staat echter tegenover dat aan een hoger detailniveau van rapportage ook een prijskaartje hangt en dat het gewenste niveau van rapportage afhangt van het belang van het onderwerp.

Per thema is er dus een optimale balans van detailniveau van de rapportage en de bijbehorende kosten. Deze balans hangt in belangrijke mate af van het belang dat de raad (en college) aan het thema hecht. Het is essentieel, dat de raad hier een onderbouwde afweging in maakt. Daarnaast is het aan het college om de raad te voeden over een wenselijke balans tussen kosten en inzicht. Op die manier kunnen de raad en het college in samenspraak tot een onderbouwde afweging komen.

5. Bestuurlijke reactie

Op de volgende bladzijden treft u de bestuurlijke reactie aan zoals wij deze hebben ontvangen op 13 december 2016.

De rekenkamercommissie

Uw kenmerk:	Uw brief van:	Zaaknummer:	Datum:
rkc 16/51	14-11-2016	10229-2016	13-12-2016
Onderwerp:	**Bijlagen:**	**Voor informatie:**	
bestuurlijke reactie onderzoeksrapport rekenkamercommissie over gemeentelijke belastingen	-	Erna Veldkamp, tel.: (0572) 347 799	

Geachte heer Malag

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw onderzoeksrapport over het geven van inzicht in de doelmatigheid, doeltreffendheid en kostendekkendheid van de gemeentelijke belastingen binnen onze gemeente. Het is een actueel onderwerp, gelet op de motie “kleine belastingen” van onze gemeenteraad eind 2014, de aanpassingen van de BBV dit jaar rond verhoging van inzicht in de tarieven, het verder willen optimaliseren van een volledige kostenonderbouwing en verbetering van het inzicht in de kostendekkendheid van onze lokale heffingen.

Conclusies in het rapport

Fijn om in het rapport te lezen, dat de samenwerking met DOWR positieve effecten heeft op het gebied van doelmatigheid en een verdere optimalisatie van de uitvoering. Ook wordt er voor verschillende lokale heffingen geconstateerd dat deze doelmatig en doeltreffend zijn.

U merkt daarnaast ook op, dat het belastingbeleid niet meer actueel is, wat ten koste gaat van de continuïteit. U geeft daarbij als voorbeeld het OZB tarief in 2015 aan. Wij willen daarbij de volgende opmerking maken. Een bestuursakkoord of een bezuinigingstaakstelling kunnen aanleiding geven voor de gemeenteraad om tot een extra opbrengstverhoging te besluiten. Dit doet in onze ogen

geen afbreuk aan continuïteit en eenduidigheid van beleid ; het zijn beleidskeuzes van de raad, gemaakt binnen de financiële context op dat moment.

Ook geeft u aan, dat door een beperkte kostentoerekening van DOWR het niet mogelijk om de netto opbrengsten van alle gemeentelijke belastingen te berekenen. Daarnaast is niet helder hoe de informatievoorziening aan de gemeenteraad is geregeld en heeft de gemeenteraad op het gebied van kwijtschelding er onvoldoende zicht op, of de doelstellingen gerealiseerd worden.

Aanbevelingen in het rapport

U doet ons een drietal aanbevelingen. Hieronder gaan wij daar nader op in.

Aanbeveling 1. Actualiseren van het belastingbeleid.

De huidige beleidsnota lokale heffingen dateert uit 2008. We zien de behoefte ontstaan bij de gemeenteraad om meer samenhang in de kostenonderbouwing en kostendekkendheid van lokale heffingen te creëren en daarmee de beleidskeuzes die een gemeenteraad kan maken. We beamen uw constateringen en gaan in 2017 een nieuwe beleidsnota lokale heffingen voorbereiden en aan de gemeenteraad ter vaststelling voorleggen.

Aanbeveling 2. Actualiseren van de verdeelsleutel voor kostentoerekening DOWR.

We gaan, in samenwerking met DOWR, de huidige verdeelsleutel voor de toerekening van de kosten van DOWR actualiseren. We houden ons daarbij aan de eisen die het BBV stelt.

Aanbeveling 3. Specificeren per belastingsoort van de kosten voor het heffen en innen.

We gaan onderzoeken in hoeverre we, per belastingsoort, inzicht kunnen verschaffen in de kosten voor het heffen en innen, om daarmee de doeltreffendheid van de lokale heffing vast te stellen. Het uitgangpunt hierbij is een zo doelmatig mogelijke aanpak tegen zo min mogelijk kosten.

Samenvattend kunnen wij ons in grote lijnen vinden in uw aanbevelingen en ondernemen we stappen om in 2017 tot een geactualiseerde beleidsnota lokale heffingen te komen. We zien uw definitieve onderzoeksrapport met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van de gemeente Raalte,

de secretaris	de burgemeester
Karin Cornelissen	Martijn Dadema

6. Nawoord.

Uit de bestuurlijke reactie maken we op, dat het college op één na alle conclusies van de rekenkamercommissie onderschrijft. Die uitzondering betreft het vermeende ontbreken van integraal beleid.

Wij onderschrijven de opmerking in de bestuurlijke reactie, dat wijzigingen in het beleid (zoals in de OZB) nodig kunnen zijn, door de raad goedgekeurd en vastgelegd zijn. Waar wij op doelden was het verbrokkelde beleid, dat hierdoor ontstaat. Wij pleiten ervoor om ingrijpende beleidswijzigingen, die langer doorwerken, ook in de integrale beleidsnota lokale heffingen te verwerken.

De rekenkamercommissie is er bijzonder verheugd over, dat in de bestuurlijke reactie alle aanbevelingen worden overgenomen.

Alleen bij de derde aanbeveling (specificeren van de kosten voor heffing en inning per belastingsoort) klinkt het voornemen wat voorzichtig. Wij willen daarom graag benadrukken, dat uitvoering van de tweede aanbeveling (actualiseren van de verdeelsleutel voor de toerekening van de kosten van DOWR) hier mogelijk al het halve werk is.

Wij wensen de raad en bestuurders veel wijsheid toe bij de verdere besluitvorming over de gemeentelijke belastingen en hopen met dit rapport daar een bijdrage aan geleverd te hebben.

Bijlage 1

Normatief kader

Onderdeel	Beoordelingscriterium
Beleid	De gemeente heeft beleid opgesteld ten aanzien van de lokale belastingen
	Dit beleid is voor elk type belasting individueel geformuleerd
	Dit beleid is helder, begrijpelijk, realistisch en concreet geformuleerd.
	Het beleid is dynamisch en in staat om in te spelen op de actuele ontwikkelingen.
	In het beleid is de wijze van evaluatie opgenomen.
	Het beleid is vastgesteld door de raad.
	Het beleid is maar voor één uitleg vatbaar.
	In het beleid is vastgelegd hoe met de hoogte van de OZB wordt omgegaan in relatie met de hoogte van de uitkering uit het gemeentefonds
- Doeltreffend	In het beleid is het duidelijk wat het beoogde doel is van de belastingen.
	Het beleid ten aanzien van de belastingen voldoet aan de Nederlandse wetgeving.
- Doelmatig	In het beleid wordt de mate kostendekkend eenduidig geformuleerd.
	De grondslagen van de hoogte en toekomstige ontwikkelen zijn meegenomen in het beleid.
	De belastingplichtigen zijn duidelijk omschreven in het beleid.
Bestuurlijk/niveau	Het college wordt gestructureerd geïnformeerd over de kostendekkendheid van de lokale belastingen.
	Het college wordt gestructureerd geïnformeerd of de beoogde doelstellingen gerealiseerd worden.
	Het college wordt gestructureerd geïnformeerd over de bruto en netto opbrengsten per belastingsoort.
Uitvoering	Het beleid wordt uitgevoerd volgens de gestelde beleidskaders.
	Managers, leidinggevenden en medewerkers zijn op de hoogte van het vastgestelde beleid.
	Het beoogde doel van de belasting wordt gerealiseerd.
	De kostendekkendheid is in lijn met de wettelijke bepalingen.
	De kostendekkendheid is in lijn met het vastgestelde beleid.
	Worden alle activiteiten doorgerekend naar de heffingen/leges?
	Per belastingsoort is er inzicht in de kosten van het heffen en innen.
Relatie met de raad	De raad stelt kaders vast voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de lokale belastingen.

Onderdeel	Beoordelingscriterium
Controle	De raad stelt, daar waar mogelijk, kaders vast voor de kostendekkendheid van de lokale belastingen.
	Vooraf is bepaald welke informatie de gemeenteraad nodig heeft voor de uitvoering van zijn kader stellende en controlerende taak.
	De raad wordt gestructureerd geïnformeerd over de kostendekkendheid van de lokale belastingen
	De raad ontvangt deze informatie tijdig.
	Deze informatie is getoetst op juistheid.
	Periodiek vindt interne en externe controle plaats of de beoogde doelstelling gerealiseerd is.
	Conclusies en aanbevelingen die hieruit voortkomen worden opgevolgd.

Bijlage 2

Respondenten en documenten

Respondenten en documenten

Respondenten

- Ontwikkelaar financiën en bedrijfsvoering, mevrouw Veldkamp
- Wethouder financiën, de heer Niens
- Gemeentesecretaris, mevrouw Cornelissen
- Afvaardiging van de gemeenteraad, de heer Godeschalk, de heer Moorman en de heer Seekles
- DOWR Belastingsamenwerking teammanager, mevrouw Röben

Bestudeerde documenten

Bij het onderzoek zijn diverse bronnen en documenten bestudeerd. Hieronder zijn de voornaamste opgenomen.

- Verzameld raadsvoorstel gemeente Raalte
- Kwartaal rapportage DOWR
- Paragraaf lokale belastingen
- Paragraaf lokale heffingen 2016
- Nota lokale heffingen 2008
- Leges Raalte en omliggende gemeenten (coelo)
- Informatie notitie inzamelen huishoudelijk afval
- Totaal rapportage
- Jaarrekening bedrijfsvoeringsraad

Bijlage 3

Uitwerking per belastingsoort

Uitwerking per belastingsoort

Onroerende zaakbelasting 2015 (OZB)	
Type: algemene belasting	**Belastingplichtigen:** - Woningen: eigenaren (ingeschreven op 1 januari in Kadaster) - Niet-woningen: eigenaren en gebruikers (of ter beschikking gesteld)
Grondslagen Tarief bepaald aan de hand van Wet Waardering Onroerende Zaken en Gemeentewet. Deze waardering gebeurt op 1 januari van het belastingjaar en wordt elk jaar opnieuw bepaald. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen woningen en niet-woningen. OZB is een tijdstipbelasting, wat betekent dat de situatie op 1 januari voor het gehele jaar geldt. In de gemeentewet is daarnaast opgenomen dat het niet mogelijk is om een progressief tarief te hanteren.	
Beoogd effect Het genereren van inkomsten ten behoeve van de algemene dekkingsmiddelen.	
Beleid ten aanzien van kostendekkendheid N.v.t. De onroerende zaakbelasting is een algemene belasting waardoor de kostendekkendheid niet van toepassing is. Er gelden voor gemeenten geen absolute of relatieve limieten; wel is er een macronorm ingesteld. De afgelopen jaren is het gebruikelijk geweest dat waardestijgingen niet zorgen voor een hogere lastendruk voor de burger en dus ook geen gemeentelijke meeropbrengst veroorzaken. In 2016 is er voor het eerst sinds jaren een stijging geweest in het OZB percentage.	
Opbrengsten 2015 OZB eigenaar woning: € 4.383.887 OZB eigenaar niet woningen: € 1.627.997 OZB gebruiker: € 1.015.892 **Totaal: € 7.027.776**	
Totale kosten **1. Kosten voor heffen en innen** €333.784 **2. Ambtelijke kosten** Niet bekend. **3. Overige kosten (materiële lasten/kapitaallasten)** Niet bekend/ niet van toepassing	
Aansluiting op beoogd doel Ja, de OZB omvat een groot gedeelte van de totale gemeentelijke belastingen.	

Afvalstoffenheffing	
Type heffing: bestemmingsheffing	**Belastingplichtigen:** Particuliere huishoudens.

Grondslagen

Tarief wordt elk jaar bij de begroting bepaald. I.p.v. gelijke heffing voor alle inwoners maakt Raalte gebruik van vastrecht (basistarief) en een variabel deel. Vastrecht geldt voor de hoofdgebruiker van een perceel; variabel deel hangt af van hoeveelheid aangeboden afval.

Beoogd effect

Consumenten scheiden hun afval nauwkeuriger en kunnen door hun aankoop- en afdankgedrag invloed uitoefenen op de hoogte van de afvalstoffenheffing.

Beleid ten aanzien van kostendekkendheid

100% kostendekkend tarief. Het verschil tussen de werkelijk ontvangen afvalstoffenheffing en de werkelijke kosten wordt gestort in of onttrokken aan de voorziening afvalverwijdering. Het tarief wordt jaarlijks herzien.

Opbrengsten

Totaal: € 1.991.533

Totale kosten

1. Kosten voor heffen en innen

Niet bekend

2. Ambtelijke kosten

Team belastingen	€ 65.511
Eenheid realisatie	
Team Ontwikkeling en Projecten	€ 11.200
Team Samenlevingszaken	€ 10.500
Team vergunning en Handhaving	€ 57.984
Beheer en Onderhoud	€ 117.600
Totaal:	**€ 262.795**

3. Overige kosten (materiële lasten/kapitaallasten)

Niet bekend

Kostendekkendheid gerealiseerd?

Ja. Het bedrag dat te veel aan heffingen is geïnd, is middels de onttrekking aan de voorziening terug gegeven aan de burgers.

Aansluiting op beoogd doel

Ja. In de lokale heffingen is het volgende opgenomen: Het gewenste beleid werpt zijn vruchten af. We zien steeds meer dat burgers heel bewust omgaan met hun afval. Dit heeft als consequentie dat het aantal ledigingen restafval trendmatig daalt. In de notitie inzamelen huishoudelijk afval staat vermeld dat de doelstellingen wat betreft hergebruik zijn verhoogd naar aanleiding van goede prestaties.

Rioolheffing	
Type heffing: Bestemmingsheffing	**Belastingplichtigen:** Gebruikers van percelen waaruit afvalwater wordt afgevoerd op de gemeentelijke riolering.
Grondslagen Gemeenten zijn verplicht een Gemeentelijk Riolerings Plan op te stellen waarin de tarieven, gebaseerd op de kosten voor de instandhouding van het rioleringsstelsel, zijn opgenomen. De kosten van voorzieningen voor hemelwater en grondwater mogen worden meegenomen in de tarieven. De aanslag wordt per jaar opgelegd (tijdvakheffing).	
Beoogd effect Een bestemmingsheffing waarmee kosten kunnen worden verhaald om collectieve maatregelen te treffen die de gemeente noodzakelijk acht voor een doelmatig werkende riolering en overige maatregelen ten aanzien van hemelwater en grondwater.	
Beleid ten aanzien van kostendekkendheid 100% kostendekkend tarief. Uitgangspunt in het Gemeentelijk Riolerings Plan is dat de kosten volledig vergoed worden door de rioolheffing. Een verschil wordt verrekend met voorziening vervanging en renovatie rioleringen.	
Opbrengsten **Totaal** **€ 2.992.652**	
Totale kosten **1. Kosten voor heffen en innen** Niet bekend **2. Ambtelijke kosten** Team belastingen € 42.114 Eenheid Ontwikkeling, realisatie en beheer Team Ontwikkeling en Projecten € 11.384 Eenheid realisatie € 10.500 Team Ruimte € 96.519 Beheer en Onderhoud € 429.644 **Totaal:** **€ 579.661** **3. Overige kosten (materiële lasten/kapitaallasten)** Niet bekend	
Kostendekkendheid gerealiseerd Er wordt gewerkt middels een voorziening.	
Aansluiting op beoogd doel De kosten voor het onderhouden van het riool worden gedekt door de rioolheffing.	

Leges	
Type: heffing (rechten)	**Belastingplichtigen:** Iedereen die een in de Legesverordening genoemde dienst aanvraagt.

Grondslagen

Leges worden geheven voor een door de gemeente te verlenen individuele dienst. In de Legesverordening zijn de volgende onderwerpen opgenomen: Bestuursstukken, Burgerlijke stand, Vestrekkingen uit de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens, Bouw-, aanleg-, monumenten-, reclamevergunningen, Gemeentearchief, Kiezersregister, Vastgoed, Reisdocumenten, Rijbewijzen, Wet op de kansspelen, Drank- en horecawet, Verkeer en vervoer, Openluchtrecreatie, Diversen. De legesbedragen worden jaarlijks bij het vaststellen van de begroting bepaald. Leges mogen maximaal 100% kostendekkend zijn, waarbij binnen de verschillende hoofdstukken de afzonderlijke producten meer of minder dan kostendekkend mogen zijn.

Deze zijn toe te delen aan de volgende drie titels:
Titel 1: Dienstverlening algemeen: betreft de leges voor reisdocumenten, rijbewijzen, burgerlijke stand, uittreksels uit de basisregistratie personen en enkele kleinere leges.
Titel 2: Omgevingsvergunning en bestemmingswijzing: betreft de leges voor omgevingsvergunningen en bestemmingswijzigingen.
Titel 3: Europese Dienstenrichtlijn: betreft de leges voor evenementen, horeca en enkele kleinere leges.

Beoogd effect

Het genereren van inkomsten ter compensatie van de diensten.

Beleid ten aanzien van kostendekkendheid

De raad heeft bepaald dat we het profijtbeginsel toepassen, m.a.w. uitgaan van 100% kostendekkendheid, met uitzonderingen van de 3 onderdelen (sociaal, maatschappelijk, maximumtarieven)

Opbrengsten

Rijbewijzen	€ 116.977
Reisdocumenten	€ 397.472
Burgerlijke stand	€ 91.977
Omgevingsvergunningen	€ 706.888
Overige	€ 207.899
Totaal	**€ 1.404.236**

Totale kosten

1. Kosten voor heffen en innen

Niet bekend

2. Ambtelijke kosten

Niet bekend

3. Overige kosten (materiële lasten/kapitaallasten)

Niet bekend

Realisatie kostendekkendheid?

Niet bekend

Leges
Realisatie beoogd doel Doel in eerste instantie kosten van dienst/product in rekening brengen, onderliggende doelen per dienst/product beschreven.

Precariobelasting	
Type heffing: Algemene belasting	**Belastingplichtigen:** De precariobelasting wordt geheven van degene die het voorwerp of de voorwerpen onder, op of boven voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond plaatst.
Grondslagen Geheven wanneer er voorwerpen worden geplaatst in, op of boven gemeentegrond die bestemd is voor de openbare dienst. Er wordt het volgende onderscheid gemaakt: standplaatsen, terrassen en uitstallingen. De gemeente is vrij in het vaststellen van de hoogte van de tarieven, onafhankelijk van eventuele kosten. Hierbij gelden de eisen van redelijkheid die de gemeente zelf kan bepalen. De tarieven worden jaarlijks bij het vaststellen van de begroting bepaald.	
Beoogd effect Het genereren van inkomsten ten behoeve van de algemene dekkingsmiddelen.	
Beleid ten aanzien van kostendekkendheid N.v.t. De precariobelasting is een algemene belasting waardoor de kostendekkendheid niet van toepassing is.	
Opbrengsten De opbrengst precariobelasting 2015 bedraagt € 24.763.	
Totale kosten **1. Kosten voor heffen en innen** Niet bekend **2. Ambtelijke kosten** Niet bekend **3. Overige kosten (materiële lasten/kapitaallasten)** Niet bekend	
Realisatie kostendekkendheid N.v.t.	
Aansluiting beoogd doel Het doel van de belasting is het genereren van algemene dekkingsmiddelen. De kosten die aan het innen van de heffing zitten zijn momenteel niet bekend. Niet duidelijk is dus of de opbrengsten opwegen tegen de ambtelijke inzet en de kosten van heffen en innen.	

Toeristenbelasting	
Type heffing: algemene belasting	**Belastingplichtigen:** Personen die gelegenheid bieden tot verblijf met overnachten binnen de gemeente in hem ter beschikking staande ruimten en terreinen aan personen die niet als ingezetene in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zijn ingeschreven.
Grondslagen Achterliggende gedachte is dat niet-inwoners gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen, terwijl de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds hiermee geen rekening houdt. Het tarief per overnachting wordt jaarlijks bepaald bij de vaststelling van de begroting.	
Beleid ten aanzien van kostendekkendheid N.v.t. Toeristenbelasting is een algemene belasting waardoor de kostendekkendheid niet van toepassing is.	
Beoogd effect Het genereren van inkomsten ten behoeve van de algemene dekkingsmiddelen. Met de toeristenbelasting kan de gemeente haar inkomsten uit belastingen vergroten. De inkomsten uit toeristenbelasting worden ingezet voor doeleinden die door de gemeenteraad zijn bepaald. In de voorbije collegeperiode (2010-2014) is het tarief toeristenbelasting gefaseerd verhoogd. Dit om de uitgaven aan toeristisch beleid en (onderhoud van) toeristische infrastructuur meer kostendekkend te maken. Eventuele verhogingen vormen reservering voor ontwikkeling en uitvoering van toeristisch beleid.	
Opbrengsten De opbrengst toeristenbelasting bedroeg in 2015 € 207.000	
Totale kosten **1. Kosten voor heffen en innen** Niet bekend **2. Ambtelijke kosten** Niet bekend **3. Overige kosten (materiële lasten/kapitaallasten)** Niet bekend	
Realisatie kostendekkendheid N.v.t.	
Aansluiting beoogd doel Middels de toeristenbelasting worden algemene middelen gegenereerd.	

Forensenbelasting	
Type heffing: Algemene belasting	**Belastingplichtigen:** Personen die, zonder in de gemeente hoofdverblijf te hebben, er op meer dan 90 dagen van het belastingjaar voor zich of hun gezin een gemeubileerde woning beschikbaar houden.
Grondslagen De achtergrond van de forensenbelasting is de veronderstelde derving van inkomsten uit het gemeentefonds. Per inwoner wordt middels het gemeentefonds een jaarlijks bedrag uitbetaald. Voor bewoners van 2e woningen wordt deze uitkering niet ontvangen. Middels de forensenbelasting wordt deze “derving” gecompenseerd zodat de kosten van het voorzieningenniveau ook over de eigenaren van 2e woningen worden omgeslagen.	
Beleid ten aanzien van kostendekkendheid De forensenbelasting is een algemene opbrengst voor de gemeente. Tegenover de ontvangsten staan geen concrete uitgaven. Met ingang van 2009 is besloten om de forensenbelasting te heffen op basis van een percentage van de WOZ waarde. Daarmee volgt de belastingopbrengst de waardeontwikkeling van het onroerend goed.	
Beoogd effect Het genereren van inkomsten ten behoeve van de algemene dekkingsmiddelen.	
Opbrengsten Forensenbelasting was voor 2015 begroot op € 89.531. In 2015 is € 99.003 ontvangen.	
Totale kosten **1. Kosten voor heffen en innen** Niet bekend **2. Ambtelijke kosten** Niet bekend **3. Overige kosten (materiële lasten/kapitaallasten)** Niet bekend	
Realisatie kostendekkenheid N.v.t.	
Aansluiting beoogd doel Middels de forensenbelasting worden algemene middelen gegenereerd.	

Parkeerbelasting	
Type heffing: Algemene belasting	**Belastingplichtigen:** Bestuurders van voertuigen
Grondslagen Geheven voor het parkeren van een voertuig op een bij gemeentelijke belastingverordening te bepalen plaats, tijdstip en wijze en het verlenen van een parkeervergunning voor het parkeren van het voertuig op de in die vergunning aangegeven plaats en wijze. Tarief is afhankelijk van de parkeerduur en het parkeertijdstip, en de ligging van de parkeerplaats (vergunninghouders). Ook in Raalte wordt gecontroleerd op de naleving van het parkeerbeleid. Als men zich niet houdt aan de verkeersregels, dan kan een sanctie (Wet Mulder) worden opgelegd. Een naheffingsaanslag wordt opgelegd als bijvoorbeeld niet of te weinig parkeergeld betaald is.	
Beleid ten aanzien van kostendekkendheid Bij de berekening van het tarief is aansluiting gezocht bij de structurele kosten en de gemaakte investeringen. Eventuele voor- en nadelen worden verrekend met de reserve betaald parkeren.	
Beoogd effect Enerzijds het verminderen van het aantal auto's in de binnenstad, anderzijds het toezicht houden op de naleving van het parkeerbeleid.	
Opbrengsten De opbrengsten voor parkeerbelasting bedroeg in 2015 € 372.396. Daarnaast werd er 10.095,30 aan opbrengsten door overtredingen ontvangen.	
Totale kosten **1. Kosten voor heffen en innen** Niet bekend **2. Ambtelijke kosten** Niet bekend **3. Overige kosten (materiële lasten/kapitaallasten)** Niet bekend	
Realisatie kostendekkendheid N.v.t.	
Aansluiting beoogd doel Niet bekend	

marktgelden	
Type heffing: bestemmingsheffing	**Belastingplichtigen:** Gebruikers van een marktstandplaats
Grondslagen Geheven voor het gebruiken van een standplaats op een aangewezen (markt)plaats. Bepalend voor de heffing van het marktgeld is het aantal vierkante meters ingenomen ruimte. Jaarlijks bij het vaststellen van de begroting wordt het tarief vastgesteld. Eventuele verhoging is afhankelijk van de stroomvoorziening waar gebruik van wordt gemaakt.	
Beleid ten aanzien van kostendekkendheid 100% kostendekkentarief. Het uitgangspunt voor de heffing van marktgelden is kostendekkendheid. Het tarief is een bedrag per vierkante meter, per dag of een gedeelte daarvan inclusief een basisbedrag voor stroomkosten. Het gaat om kosten van de marktmeester en de reiniging.	
Beoogd effect Het genereren van inkomsten ter compensatie van de diensten.	
Opbrengsten De opbrengsten van de marktgelden bedroegen in 2015 € 83.969.	
Totale kosten **1. Kosten voor heffen en innen** Niet bekend. Wel betaalt een groot gedeelte van de standplaatshouders een gedeelte contant. **2. Ambtelijke kosten** Beheer en Onderhoud € 57.540 **Totaal € 57.540** **3. Overige kosten (materiële lasten/kapitaallasten)** Niet bekend	
Realisatie kostendekkendheid De kostendekkenheid van marktgelden lijkt niet 100% te zijn.	
Aansluiting beoogd doel Op dit moment is er geen aansluiting met het beoogde doel.	

Grafrechten (Lijkbezorgingsrechten)
Type heffing: bestemmingsheffing **Belastingplichtigen:** gebruikers
Grondslagen Geheven voor gebruik van een begraafplaats en voor het verlenen van diensten in verband met de begraafplaats. (Geldt voor Pleegste, Westdorp en Heino.) Jaarlijks bij het vaststellen van de begroting worden de tarieven vastgesteld.
Beleid ten aanzien van kostendekkendheid Uitgangspunt bij de bepaling van de tarieven is een kostendekking van 100 %.
Beoogd effect Het genereren van inkomsten ter compensatie van de diensten.
Opbrengsten De opbrengsten van de grafrechten bedroegen in 2015 € 173.261.
Totale kosten **1. Kosten voor heffen en innen** Niet bekend.. **2. Ambtelijke kosten** Team Ontwikkeling & Projecten € 4.312 Eenheid dienstverlening / team KCC € 44.555 Beheer en Onderhoud € 142.772 **Totaal: € 191.639** **3. Overige kosten (materiële lasten/kapitaallasten)** Niet bekend
Realisatie kostendekkendheid Het algemene beleid is de tarieven zoveel mogelijk kostendekkend te laten zijn. Dit is voor de begraafplaatsen op dit moment niet mogelijk. Uit onderzoek naar de kostenonderbouwing en kostendekkendheid van deze tarieven is gebleken, dat de kostendekkendheid 60% is. Het dekkingspercentage is daarom bijgesteld naar 60%. Vanaf 2017 is het weer mogelijk om opnieuw aan te besteden. Dit kan consequenties hebben voor de kostendekkendheid van grafrechten.
Aansluiting beoogd doel Het beoogde effect wordt niet gerealiseerd door een te lage kostendekkendheid.

Baatbelasting	
Type heffing: bestemmingsheffing	**Belastingplichtigen:**
Grondslagen Middels een dergelijke belasting kunnen kosten van voorzieningen worden verdeeld over de rechthebbenden van onroerende zaken die gebaat zijn door die betreffende voorzieningen.	
Beleid ten aanzien van kostendekkendheid Niet van toepassing.	
Beoogd effect Het genereren van inkomsten ter compensatie van voorzieningen.	
Opbrengsten De opbrengsten van de baatbelasting bedroeg in 2015 € 2.812.	
Totale kosten **1. Kosten voor heffen en innen** Niet bekend. **2. Ambtelijke kosten** Niet bekend **3. Overige kosten (materiële lasten/kapitaallasten)** Niet bekend	
Realisatie kostendekkendheid N.v.t.	
Aansluiting beoogd doel Door de werking gedurende 30 jaar en doordat meerdere personen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot afkoop ineens is de jaarlijkse opbrengst nu nog beperkt en aflopend. De inkomsten van dit moment komen enkel uit eerder afgesloten voorzieningen. Doordat de inkomsten zo laag zijn, is het twijfelachtig of deze inkomsten nog rendabel zijn. Doordat de kosten van het heffen en innen niet bekend zijn is het niet mogelijk om de netto opbrengsten van de baatbelasting vast te stellen.	