

**Onderzoek naar de
doelmatigheid en rechtmatigheid
van belastingen**

Voorwoord

Voor u ligt de eerste rapportage van de rekenkamercommissie Waterland. Onderwerp van onderzoek is de rechtmatigheid en doelmatigheid van belastingheffing, in het bijzonder de afvalstoffenheffing.

Omdat het gaat om een eerste onderzoek is gekozen voor een onderwerp dat zowel relevantie heeft voor de burger, de ambtelijke organisatie als de gemeenteraad.

Het onderzoek is uitgevoerd door de rekenkamer zelf, daarbij voor wat de informatievoorziening betreft ondersteund vanuit de ambtelijke organisatie zelf.

Naar ons inzicht komen wij tot een aantal conclusies en aanbevelingen die kunnen bijdragen aan een verbetering van doelmatigheid en rechtmatigheid van belastingheffing in de gemeente Waterland.

De conceptversie van dit rapport is in het kader van de hoor- en wederhoorprocedure aangeboden aan de gemeentesecretaris en het college. De reactie van het college is in dit definitieve rapport opgenomen en is door de rekenkamercommissie voorzien van een nawoord.

Dit nawoord is aanleiding geweest tot nadere studie en overleg. De bevindingen hiervan zijn weergegeven in de "Slotopmerking".

Monnickendam, november-december 2006

Inleiding

Het is de overheid toegestaan van belastingplichtigen in het land geld te vragen, zonder dat daar een directe tegenprestatie tegenover staat. Dat is een heel bijzondere bevoegdheid. Tussen burgers en rechtspersonen onderling bestaat een dergelijke bevoegdheid niet. Deze bijzondere bevoegdheid brengt met zich mee dat de overheid aan precieze regels is gebonden voor de uitvoering ervan. In dit kader heeft de rekenkamercommissie van Waterland besloten naar de belastingheffing door de gemeente te kijken. Zij heeft aspecten van de rechtmatigheid en van de doelmatigheid van de belastingen van de gemeente Waterland, en met name van de afvalstoffenheffing onderzocht. De rechtmatigheid wordt getoetst aan de geldende wetgeving en wat er in de jurisprudentie van de (belasting)rechter aan toegevoegd is. De doelmatigheid wordt vooral beoordeeld aan de hand van de vergelijking van gegevens (bij voorkeur afkomstig uit andere gemeenten).

Vier onderdelen komen daarbij aan de orde.

1. Hoe zijn de bevoegdheden rond de heffing van gemeentelijke belastingen geregeld binnen de gemeente Waterland?
2. Hoe hoog zijn de kosten van de belastingheffing?
3. Hoe is het gesteld in Waterland met het ophalen van afvalstoffen (huishoudelijke en bedrijfsafvalstoffen)?
4. Hoe staat het met het ophalen van de huishoudelijke afvalstoffen in Waterland in vergelijking met andere gemeenten?

De rapportage eindigt met een onderdeel conclusies en aanbevelingen.

Alvorens de uitkomsten van dit onderzoek te vermelden het volgende. De vragen die in deze materie door de rekenkamercommissie gesteld zijn (zie: bijlage 1), zijn in eerste instantie beantwoord door het ambtelijk apparaat. De antwoorden zijn getoetst aan de hand van de bij de rekenkamercommissie aanwezige kennis en vervolgens weer nader met het ambtelijk apparaat doorgenomen. Dossieronderzoek of toetsing door externe deskundigen heeft niet plaatsgevonden

De rekenkamercommissie rapporteert als volgt:

Bevoegdhedentoedeling

De Gemeentewet tezamen met enkele belastingwetten laat aan burgemeester en wethouders geen uitvoerende taken over op het gebied van belastingheffing. Zij hebben twee andere belangrijke taken: het aanwijzen van de ambtenaar / ambtenaren, die belast zijn met de heffing en de invordering van gemeentelijke belastingen. Vervolgens –uiteraard binnen de wet en de door de gemeenteraad vastgestelde belastingverordeningen- is hun taak het vaststellen van het beleid op diverse punten (bijv. het kwijtscheldingsbeleid).

Als centrale ambtenaar in het proces van heffing en invordering is door burgemeester en wethouders aangewezen het hoofd van het bureau financiën van de gemeente. Dit is een logische en goede keuze. Vervolgens heeft deze een aantal mandaten verstrekt, waarbij deelhandelingen aan andere functionarissen worden overgedragen. Het feit dat deze persoon bevoegdheden mandateert, brengt niet met zich mee dat hijzelf de betreffende besluiten niet meer zou kunnen nemen. Hij blijft ook zelf volledig bevoegd.

Hierbij wordt allereerst opgemerkt dat het aanbeveling verdient het aantal mandaten tot het minimum te beperken. Dat kan onder meer worden bereikt door alles wat met belastingen te maken heeft, zo veel als mogelijk te laten uitgaan namens het hoofd van het bureau financiën. Alle brieven, nota's, aanslagen etc staan op zijn naam. Op die wijze kan er nooit twijfel bestaan aan de bevoegdheid om belastingen te heffen. Dat is belangrijk omdat een onbevoegd geheven belasting door de belastingrechter ongedaan gemaakt kan worden. Daardoor kan belastingopbrengst gemist worden; minimaal zal de gemeente voor extra kosten gesteld worden. En ... een kwestie van transparantie. Blijkens mededeling van het hoofd financiën wordt feitelijk ook zo gewerkt.

De mandaten, die in Waterland feitelijk verstrekt zijn, vertonen enige slijtage en gebreken. Wij noemen de volgende punten:

- a. de personen die zijn aangewezen om parkeergelden op Marken te heffen en in te vorderen, missen de bevoegdheid om de toeristenbelasting te heffen en in te vorderen. Toch doen zij dat.
- b. bij het volgen van de aanbevolen lijn (te weten belastingstukken gaan zoveel mogelijk uit van het hoofd van het bureau financiën) zouden enkele mandaten kunnen vervallen, te weten die van de comptabele, van het hoofd bureau VROM inzake enkele soorten precario. Eigenlijk zijn mandaten alleen noodzakelijk als ambtenaren (of anderen) belastingen heffen “in het veld”, en tegen contante betaling.
- c. het mandaat van het hoofd van het bureau burgerzaken betreft het verzorgen van heffing en invordering van al hetgeen via de legeskas van dat bureau wordt geïnd. Dit is geen adequate formulering. Er worden geen handelingen genoemd, waarvoor deze functionaris leges mag heffen. Deze formulering maakt het mogelijk dat deze alle leges heft en int. Zelfs bouwleges zou deze mogen heffen, zolang die maar in zijn legeskas gestort wordt. Dat kan niet de bedoeling zijn: betrokkene zou leges kunnen heffen op onderwerpen waar hij geen expertise op heeft. In een mandaatbesluit moeten categorieën leges worden genoemd, die betrokkene heffen en innen mag.
- d. De ondertekening van besluiten, die door de gemandateerde worden genomen, verdient nader onderzoek. Wij troffen een –in mandaat genomen- besluit aan dat door het hoofd bureau zorg en welzijn ondertekend is namens burgemeester en wethouders. Aangezien het mandaat afkomstig is van het hoofd van het bureau financiën moet namens hem worden ondertekend.

- e. de commissie wijst erop dat, in geval mandaat verleend is voor heffing en invordering van een belasting, dit mandaat niet de bevoegdheid bevat om te beslissen op bezwaarschriften, die tegen de beslissing van de gemandateerde zijn ingediend. Het is niet duidelijk in hoeverre hiermee binnen de organisatie rekening gehouden wordt.
- f. Ons werden aanwijzingsbesluiten / mandaatbesluiten verstrekt (in 2003 nog diverse malen gewijzigd), waarvan we ons afgevraagd hebben of die nog bestaansrecht hebben. Achteraf werd ambtelijk geconstateerd dat de betrokken besluiten waarschijnlijk gedeeltelijk als ingetrokken dienen te worden beschouwd. Dat deze verwarring kan ontstaan, wordt veroorzaakt door het feit dat bij een nieuw aanwijzings- / mandaatbesluit de oude besluiten niet met naam en toenaam worden ingetrokken. We zagen een besluit, waarbij “alle eerder genomen besluiten in dit kader worden ingetrokken”. Specificatie van de in te trekken besluiten heeft niet plaatsgevonden. Gevolg: de huidige verwarring.

De kosten van belastingheffing

In de vergelijking tussen de begrotingen 2005 en 2006 kwam een onverklaarbaar verschil naar voren. De kosten van belastingheffing 2005 werden begroot op 1.588.590 euro, terwijl die van 2006 493.429 euro bedroegen. Ons is uitgelegd dat de spectaculaire daling van de kosten in 2006 helaas niet heeft plaatsgevonden. De begroting 2005 bevatte een foutieve vermelding van de kosten van belastingheffing. Voor de onderbouwing van de hieronder staande conclusies verwijzen wij naar bijlage 2, waar de kosten (volgens ambtelijke opgave) en opbrengsten (uit begrotingen 2005 en 2006) van de belastingen vermeld zijn (cijfers dezerzijds niet gecontroleerd)

Enkele opmerkingen:

1. Het overzicht omvat mede de kosten, die gemaakt worden om de belasting te heffen en te innen. Als zodanig is het tezamen met de hierna volgende opgave van de kosten van het ophalen van huishoudelijke afvalstoffen bruikbaar om te bezien hoe het zit met de al dan niet kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing.
Voor een beoordeling van de maximale opbrengst van de leges is het niet bruikbaar. De kosten, waarvoor de leges een maximaal kostendekkende bijdrage beogen te zijn, zijn in het overzicht niet opgenomen. Te denken is aan de kosten van bouw- en woningtoezicht en van burgerzaken. Voor het verkrijgen van een inzicht in die gegevens zou een nader onderzoek nodig zijn.
2. Het percentage dat de heffingskosten uitmaken van de opbrengst van de belasting zegt iets over de doelmatigheid van de betreffende belasting. Dat geldt alleen bij de echte belastingen; dus als er geen directe tegenprestatie tegenover de heffing staat. De onroerende zaak belasting is het beste voorbeeld van zo'n echte belasting. Daarbij kunnen er wel weer nevendoelen zijn, zoals bij de hondenbelasting. De heffing daarvan wordt immers vaak gezien als een methode om de gemeentelijke kosten, verbonden aan het houden van honden, te laten drukken op de eigenaren van de honden.
Is de verhouding tussen opbrengsten en kosten van een belasting ongunstig, dan is er aanleiding om de heffing van de betreffende belasting te heroverwegen.
3. Het is duidelijk zijn dat de afschaffing van de gebruikersheffing OZB voor woningen ingaande 1 januari 2006 desastreus is voor de doelmatigheid van de resterende heffingen. Van de opbrengst gaat ruim 1.1 miljoen euro (zo'n 35%) af, terwijl een groot deel van de te verrichten heffingshandelingen hetzelfde blijft.

Ophalen van afvalstoffen in Waterland

De gemeente Waterland haalt huishoudelijke afvalstoffen op in de gehele gemeente, waaronder dus ook de gebieden buiten de bebouwde kom. Daarbij wordt gewerkt met containers voor het gft afval en voor het restafval, met ondergrondse containers en met afvalzakken. De commissie heeft kennis genomen van de schema's van wijzen en tijden van inzameling.

De commissie heeft uitgebreid met ambtenaren van de gemeente gesproken over de kosten van het ophalen van de huishoudelijke afvalstoffen. In de programmabegroting 2006 zijn deze opgenomen in het programma Milieu (pag 29 tot en met 32). Op die plek zijn echter ook andere kosten van milieu opgenomen.

Een nadere uitsplitsing van de kosten leert het volgende:

-kosten ophalen huishoudelijke afvalstoffen:	1.448.144 euro
-baten terzake	1.756.446 euro

Er wordt een voordelig saldo geboekt van 308.302 euro.

Van ambtelijke zijde wordt aangegeven dat als volgt met dit saldo wordt omgegaan. Het grootste gedeelte (195.400 euro) vormt een bate in de begroting. Het wordt gebruikt om andere uitgaven binnen de begroting te dekken. Dit heeft te maken met de invoering van de compensatie BTW binnen de gemeenten. Onder de hierboven genoemde kosten is geen BTW begrepen, aangezien deze terugontvangen wordt van de het BTW compensatiefonds. Echter daartegenover staat dat de uitkering uit het gemeentefonds ten behoeve van de gemeente Waterland in beginsel met hetzelfde bedrag is verlaagd. Daar is de gemeente dus niets mee opgeschoten; en, als de afvalstoffenheffing slechts gelijk zou mogen zijn aan de kosten (na aftrek van BTW), zou de gemeente er dus op achteruit gaan. Derhalve is het toegestaan dat bij de berekening van de afvalstoffenheffing de BTW toch mag worden meegeteld. Deze handelwijze wordt alom toegepast. De commissie onderschrijft deze handelwijze.

De rest van het voordelige saldo (112.902 euro) wordt volgens de begroting gestort in de voorziening afvalstoffenheffing. De doelstelling van deze voorziening is volgens de onlangs vastgestelde "Nota reserves en voorzieningenbeleid" tariefschommelingen met betrekking tot de afvalstoffenheffing op te vangen. Dit is een toegestane doelstelling. De commissie merkt op dat het niet nodig is een voordelig saldo / een storting in de voorziening te begroten. De voorziening is ultimo 2005 al 201.103 euro groot en behoeft –om als goede buffer te dienen– geen verdere begrote storting. De storting die in 2006 is voorzien vormt al zo'n 6,75% van de kosten van ophalen / verwerken van huishoudelijke afvalstoffen.

Een volgende bevinding uit het onderzoek is dat voor bedrijfsafval in veel gevallen niet betaald wordt. Dat wordt op redelijke grote schaal aangeboden tijdens de huisvuilroute. Formeel is het zo dat bedrijven zelf moeten zorgen voor het afhalen en verwerken van het bedrijfsafval. Zij dienen zich tot een private vervoerder / verwerker te wenden en met hem een contract aan te gaan.

Burgemeester en wethouders hebben een onderzoek laten instellen naar de wenselijkheid van de invoering van een reinigingsrecht in de gemeente Waterland. Uit de vraagstelling voor dit onderzoek blijkt:

-dat 80% van het bedrijfsafval uit de oude kernen van Monnickendam en Marken in het huishoudelijk afval terecht komt.

-dat van veel bedrijven aan huis (waaronder boerderijen) buiten die kernen bedrijfsafval tezamen met het huishoudelijk afval aangeboden wordt.

Daarnaast wordt aangegeven dat bij het aanbieden van afval op de gemeentewerf nauwelijks controle op soort of herkomst wordt toegepast. Het soort afval wordt niet bekeken; men is van oordeel dat op sluitende wijze controle ook nauwelijks mogelijk is. Evenmin wordt gezien wie het afval komt aanbieden en vanwaar het komt.

Naar aanleiding hiervan maakt de commissie de volgende bemerkingen:

1. De gemeente is niet actief met de bestrijding van deze illegale aanbieding van bedrijfsafval. Zowel de inzamelaar van het afval heeft instructies terzake als de medewerkers van de gemeentelijke werf. Controle op de uitvoering van die instructies vindt niet plaats. Uit de gegeven antwoorden blijkt verder dat in voorkomende gevallen wel eens een dwangsom wordt opgelegd aan een overtredend bedrijf. Dat betekent dat de overtreding niet wordt bestraft, maar dat eventueel volgende overtredingen belast worden. Een vorm van direct repressief optreden vindt evenwel niet plaats. Toch zou dat de voorkeur verdienen, omdat op die wijze het ophalen van bedrijfsafval belast wordt en niet langer door de burger wordt gedragen. Dat zou kunnen door de kosten van het illegaal aangeboden bedrijfsafval te verhalen via bestuursdwang op basis van de AWB. Echter ook andere methoden lijken mogelijk.
2. Uit deze bevindingen is af te leiden dat de burger thans voor een aanmerkelijk deel afvalstoffenheffing betaalt voor de kosten van het afvoeren van bedrijfsafval. Dat nu is uiteraard niet de bedoeling.

Uit het eerder genoemde onderzoek van de gemeente is af te leiden dat maar liefst om 15 % van de totale hoeveelheid afval illegaal aangeboden bedrijfsafval zou gaan.

Vergelijking met andere gemeenten

Om een indicatie te kunnen geven over de doelmatigheid van het ophalen van de huishoudelijke afvalstoffen kan worden gekeken naar de hoogte van de afvalstoffenheffing in andere gemeenten. Helemaal precies wordt zo'n indicatie nooit, omdat zonder nader onderzoek niet precies bekend is welk dekkingspercentage aldaar wordt nagestreefd. Vooralsnog wordt evenwel van totale kostendekking uitgegaan.

In regionaal verband is het overzicht te geven, dat in een bijlage is weergegeven. De gemeente Waterland is bepaald goedkoop als het gaat over eenpersoonshuishoudens, doch duur bij huishoudens van drie of meer personen. Dit hoeft geen reden te zijn om het verschil tussen beide tarieven te wijzigen. Wel zou nader overwogen kunnen worden welke uitgangspunten en theorieën omtrent aanbod van huisvuil achter deze verhouding schuil gaat.

Conclusies en aanbevelingen

Met betrekking tot bevoegdhedentoedeling

Conclusies:

De basisregeling is in orde, in zoverre het hoofd financiën wordt aangewezen;

De mandateringen bevatten onvolkomenheden

De ondertekening van gemandateerde besluiten is niet altijd correct

Bij de vaststelling van nieuwe besluiten wordt de verhouding tot de oude besluiten over hetzelfde onderwerp onvoldoende behandeld.

Aanbevelingen:

1. Alle mandaten opnieuw en in samenhang formuleren en registreren; daarbij uitgaan van de wenselijkheid het hoofd financiën zo veel mogelijk zelf te laten handelen.
2. De organisatie aanbevelen beter om te gaan met de intrekking van besluiten en met het hanteren van begrippen als aanwijzing, delegatie en mandaat.

Met betrekking tot de kosten van belastingheffing

Conclusies:

Zonder diepgaand onderzoek bij andere gemeenten is een algemeen oordeel over de dekkingspercentages en efficiency van de heffing van de diverse belastingen is niet te geven; Van de echte belastingen is het rioolrecht de meest efficiënte.

Een enkele belasting heeft een negatieve opbrengst, hetgeen uit het oogpunt van het genereren van een belastingopbrengst ondoelmatig is.

Aanbevelingen:

1. Te gelegener tijd zou het college de kostendekkendheid van de leges kunnen onderzoeken, aangezien daar de opbrengsten maximaal gelijk mogen zijn aan de kosten.
2. Een onderzoek instellen naar de vraag hoe de kosten van sommige belastingen hoger kunnen zijn dan de opbrengsten.

Met betrekking tot het ophalen van afvalstoffen in Waterland

Conclusies:

De heffing kent op begrotingsbasis een voordelig saldo van ruim 100.000 euro. Dat wordt in de voorziening afvalstoffenheffing gestort. Deze voorziening is ruim gevuld.

Tijdens het ophalen van het huishoudelijke afvalstoffen worden ook bedrijfsafvalstoffen meegenomen. Aangenomen mag worden dat ook op het milieueiland bedrijfsafvalstoffen worden aangeboden. Dit gebeurt in een volstrekt onacceptabele mate.

Tegen deze misstand wordt slechts op klachte door de gemeente opgetreden.

De Waterlandse burger betaalt door deze beide factoren te veel afvalstoffenheffing.

Aanbevelingen:

1. Niet langer een bijdrage aan de voorziening afvalstoffenheffing ramen;
2. Actief repressief optreden tegen bedrijven die bedrijfsafvalstoffen bij het huisvuil aanbieden en de opbrengst van dat optreden begroten; of anderszins het illegaal aanbieden van bedrijfsafval effectief te bestrijden.

Bij de opvolging van deze beide aanbevelingen kunnen de tarieven van de afvalstoffenheffing voor de burger verlaagd worden met zo'n 10% tot 15%

Met betrekking tot andere gemeenten

Conclusies:

Het algemene tarievenniveau wijkt niet veel af van wat regionaal gehanteerd wordt.

Het tarief voor éénpersoonshuishoudens is in de gemeente Waterland bepaald laag.

Aanbeveling:

Bezien of de verhouding tussen de verschillende tariefsgroepen nog steeds gemotiveerd is.

VERZONDEN 27 DEC. 2006



Datum : 18 december 2006
Kenmerk : i06.02844
Behandeld door : J. Zwaan
Doorkiesnummer : 0299 - 658560
Bijlagen : --
Uw brief van : 29 november 2006
Uw kenmerk : --

In uw antwoord graag datum en kenmerk vermelden.

Rekenkamercommissie Waterland
de heer drs. E.G.H. Dijk
Postbus 1000
1140BA MONNICKENDAM



Onderwerp: Rapportage Rekenkamercommissie

Geachte heer,

Wij danken u voor het toezenden van het conceptonderzoeksrapport naar de doelmatigheid en rechtmatigheid van belastingheffing in de gemeente Waterland. Wij zijn u erkentelijk voor de in het rapport opgenomen conclusies en de door u geformuleerde aanbevelingen.

Het onderzoek en de daarbij gestelde vragen zijn voor ons reeds aanleiding geweest om op een aantal punten verbeteringen door te voeren. Op een aantal andere punten worden als gevolg van de in uw rapportage opgenomen aanbevelingen nog verbeteringen doorgevoerd in de loop van 2007.

De constatering van uw commissie ten aanzien van de bevoegdhedentoedeling delen wij slechts ten dele. Met name bij uw opmerkingen vermeld onder a. en e. verzoeken wij u om nadere onderbouwing.

Ten aanzien van het aanbieden van bedrijfsafval bij het huishoudelijk afval merken wij op dat de gemeenteraad op 31 maart 2005 het Afvalbeleidsplan 2005 - 2008 vastgesteld. Op basis hiervan is inmiddels een onderzoek uitgevoerd naar de invoering van een reinigingsrecht.

Tenslotte delen wij u mede dat op grond van de Wet milieubeheer (Wm) de Wm-plichtige bedrijven regelmatig (dus niet alleen op klacht) door de milieudienst (namens de gemeente) gecontroleerd worden op aanwezigheid van de contracten met een particulier afval inzamelbedrijf. Bedrijven die een (maatwerk)vergunning hebben, worden vaker gecontroleerd dan de bedrijven die met een melding kunnen volstaan.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Waterland,
de secretaris, de burgemeester,

(Th.J. Luitjes)

(Mr. E.F. Jongmans)

Nawoord

De commissie is verheugd dat het college het rapport herkent en dat reeds stappen zijn gezet op weg naar verbetering. Uit uw reactie maakt de commissie op dat het college de conclusies en aanbevelingen van de commissie over kan nemen.

Daarnaast geeft u aan behoefte te hebben aan een nadere toelichting op enkele feiten op basis waarvan de commissie tot haar conclusies ten aanzien van de bevoegdheidentoedeling is gekomen:

Ad opmerking a) De kassa bij het parkeerterrein van Marken wordt bemand door personen, die via een uitzendbureau in dienst zijn. Blijkens de aan de commissie verstrekte mandaten verzorgen zij twee zaken:

1. de heffing en inning van parkeergelden, die via de parkeerkassa worden geheven (beter zou zijn een zinsnede als "de parkeergelden, die verschuldigd zijn voor het parkeerterrein van Marken").

2. de heffing en inning van de leges inrij-ontheffing, welke via de parkeerkassa worden geheven en geïnd.

Andere mandaat besluiten werden ons niet verstrekt.

Wanneer een niet ingezetene zijn auto parkeert op genoemd parkeerterrein, wordt hij tevens aangeslagen voor de betaling van toeristenbelasting ad 0.45 euro per persoon. Dit geschiedt weliswaar op hetzelfde ticket als waarop de parkeergelden worden geïnd, maar dat neemt niet weg dat het hier om een andere belasting gaat. Een mandaat voor deze toeristenbelasting hebben betrokken kassamedewerkers niet ontvangen en zij zijn daarom niet bevoegd deze belasting te heffen. De oplossing kan liggen in het verstrekken van een mandaat voor deze heffing en inning.

Ad opmerking b) Recente jurisprudentie leert dat een bezwaarschrift zo behandeld worden dat er een reële heroverweging mogelijk is. Een behandeling van dat bezwaarschrift door degene die die belasting in mandaat geheven heeft, is in dit kader niet toegestaan. In dat geval wordt geen reële heroverweging mogelijk geacht door de belastingrechter.

Voorbeeld:

Het hoofd bureau zorg en welzijn van de gemeente is gemandateerd door het hoofd van de afdeling financiën om de kwijschelding te verzorgen van de aanslagen gemeentelijke belastingen. De tekst van dit mandaat geeft geen specificatie van genoemde bevoegdheid. Echter, als een burger een bezwaar indient tegen de beslissing van het hoofd zorg en welzijn, moet de beslissing op dat bezwaarschrift elders plaatsvinden (bij voorbeeld bij het hoofd van de afdeling financiën). Andere voorbeelden liggen bij in mandaat geheven belastingen.

Het is ons niet bekend hoe in deze gehandeld wordt binnen de gemeente Waterland. Derhalve is met een algemene opmerking in deze volstaan.

Voor wat betreft de controle op illegaal bedrijfsafval wil de commissie geen afbreuk doen aan de inspanningen die de gemeente zich getroost voor wat betreft de controle op contracten van bedrijven, maar de commissie is van oordeel dat een verbreding naar controle op het aangeboden afval zelf noodzakelijk is om de hoeveelheid illegaal bedrijfsafval terug te kunnen dringen.

Slotopmerking

In het kader van de procedure hoor en wederhoor is het college gevraagd een reactie op het rapport te geven.

In de reactie van het college van 18 december 2006 wordt aan de Rekenkamercommissie gevraagd om ten aanzien van de bevoegdhedentoedeling op een tweetal punten een nadere onderbouwing te geven.

In het in dit rapport opgenomen nawoord geeft de Rekenkamercommissie deze nadere onderbouwing.

Dit nawoord is door middel van een brief aan het college kenbaar gemaakt. De constatering van de Rekenkamercommissie ten aanzien van bevoegdheden van de parkeerwachters op Marken om toeristenbelasting te heffen is, zowel ambtelijke als bij de Rekenkamercommissie, onderwerp van nadere studie en overleg geweest.

In dit kader is nieuwe informatie op tafel gekomen rond de wijze van heffing van de toeristenbelasting.

Hieromtrent het volgende: Voor de toeristenbelasting is belastingplichtig diegene die tegen vergoeding gelegenheid biedt tot het beschikbaarstellen van een parkeerplaats voor een motorvoertuig. Dat is dus de gemeente, die eigenaresse en exploitante van het parkeerterrein is. De gemeente stuurt zichzelf een aanslag of nota terzake van deze toeristenbelasting. De gemeente verhaalt deze belasting vervolgens op diegene terzake van wiens verblijf de belasting verschuldigd is. Dat gebeurt dan als opslag op het verschuldigde parkeergeld. Technisch gezien heffen de parkeerwachters dus geen toeristenbelasting; ze berekenen de toeristenbelastingbelasting door.

Dit, voor de burger overigens niet waarneembare, verschil maakt dat er voor dit doel weliswaar een mandaat voor de parkeerwachters nodig is, maar geen belastingtechnisch mandaat.

Deze nadere informatie brengt met zich mee dat de Rekenkamercommissie haar conclusie ten aanzien van het onbevoegd heffen van de toeristenbelasting op Marken kan intrekken.

24 januari 2007

soort belasting	geraamde opbr. 2005	heffingskst 2005 van opbr.	heff.kst als %%	geraamde opbr. 2006	heffingskst 2006 van opbr.	heff.kst als %%
ozb	3146779	299504	9,52	3193980	260368	8,15
roerende zaak bel	22495	3310	14,71	33997	3249	9,56
baatbelasting	435	254	58,39			
forensenbelasting	56840	10722	18,86	57693	11910	20,64
hondenbelasting	50198	6009	11,97	50000	6172	12,34
precariobelasting	4903	11841	241,51	4977	8947	179,77
toeristenbelasting	365125	16062	4,40	365125	23729	6,50
havengelden ed	80000		0,00	84200		0,00
parkeerbelasting	157625	110883	70,35	157625	114778	72,82
lijkbez.rechten	106068		0,00	116675		0,00
marktelden	5677	18643	328,40	5762	18633	323,38
leges	811379		0,00	858685		0,00
brandweerrechten						
afvalstoffenheffing	1758532	22664	1,29	1675000	19699	1,18
rioolrechten	1474560	20541	1,39	1465000	25944	1,77
totaal	8040616	520433	6,47	8068719	493429	6,12

Tabel 2. Afvalstoffenheffing (afgerond naar hele euro's) voor 2004 en 2005.

Gemeente	huishouden	2004	2005	stijging t.o.v. 2004 (%)
Beemster	Eenpersoons	€ 167,00	€ 167,00	0
	Meerpersoons	€ 235,05	€ 235,05	0
Edam- Volendam	Eenpersoons	€ 191	€ 186,46	- 2
	Tweepersoons	€ 248	€ 241,84	- 2½
	Meerpersoons	€ 258	€ 251,72	- 2½
Landsmeer	Eenpersoons	€ 226,20	€ 226,20	0
	Tweepersoons	€ 264,00	€ 269,00	+ 2
	Meerpersoons	€ 300,60	€ 300,60	0
Oostzaan (zie tekst)		€120+€ 0,19/kg gft of rest	€120+€ 0,19/kg gft of rest	0
Purmerend	Alle	€ 250,92	€ 250,92	0
Waterland	Eenpersoons	€ 170,40	€ 170,40	0
	Tweepersoons	€ 258,00	€ 258,00	0
	Meerpersoons	€ 279,60	€ 279,60	0
Wormerland	Alle	€ 246,00	€ 237,00	- 3½
Zeevang	Eenpersoons	€ 191,00	€ 201,00	+ 5
	Meerpersoons	€ 254,00	€ 269,00	+ 6
Gemiddeld ISW	Eenpersoons	€ 206,07	€ 205,57	- 0,2
	Tweepersoons	€ 250,85	€ 251,54	+ 0,3
	Meerpersoons	€ 260,60	€ 260,56	0

Onderzoek naar rechtmatigheid en doelmatigheid van de gemeentelijke belastingen van de gemeente waterland, en met name naar de afvalstoffenheffing: vraagstelling

Mbt bevoegdheden belastingen

De burger komt op verschillende wijzen in aanraking met gemeentelijke belastingen. De belangrijkste methode loopt via de verzamelaanslag 2006 gemeentelijke belastingen. De aanslag noemt als ondertekenaar het hoofd van het bureau financiën. Met deze aanslag worden de OZB, het rioolrecht en de afvalstoffenheffing opgelegd. Dat zijn de belangrijkste gemeentelijke belastingen. Aan de keerzijde van het aanslagbiljet wordt aangegeven dat bezwaren ingediend kunnen worden bij hetzelfde hoofd van het bureau financiën. Er zijn evenwel tal van belastingen die niet via deze aanslag wordt opgelegd. Heffing daarvan geschiedt vaak wat minder formeel (incidentele aanslagen, kassastrookjes, brieven).

De bevoegdheid om belastingen te heffen is een verstreckende bevoegdheid. De burger wordt gekonfronteerd met een overheid die geld vraagt, terwijl daartegenover lang niet altijd een specifieke prestatie van die overheid wordt geleverd. Van te meer belang is het dat bij het uitoefenen van deze bevoegdheid de daarvoor gegeven regels nauwkeurig in acht worden genomen.

De te onderzoeken vragen in deze zijn dan ook:

1. Welke ambtenaar (ambtenaren) hebben burgemeester en wethouders aangewezen als persoon (personen), belast met de heffing en invordering van de gemeentelijke belastingen?
2. Zijn er op basis van genoemd aanwijzingsbesluit nog specifieke mandaten voor onderdelen van het heffings- en invorderingsproces benoemd?
3. Op welke wijze en onder welke naam / door welke functionaris worden de gemeentelijke belastingen feitelijk geheven? De commissie wenst in dit kader inzicht te krijgen in de documenten die bij die heffing worden gehanteerd.

Mbt kostentoedeling

De begroting 2006 van de gemeente Waterland geeft in de paragraaf lokale heffingen een beschouwing over de gemeentelijke belastingen. Daar wordt een totaal bedrag aan kosten terzake genoemd van 493.429 euro (in de begroting 2005 was dat 1.588.590 euro). Er wordt geen inzicht gegeven in de samenstelling van de kosten van heffing en invordering van de gemeentelijke belastingen. Vervolgens wordt ook niet duidelijk welke belasting welke kosten met zich meebrengt. Gelet op het feit dat voor verschillende belastingen verschillende voorschriften rond maximale opbrengsten bestaan bestaat hieraan wel degelijk behoefte.

Te onderzoeken vragen:

4. Specificeer de in paragraaf A genoemde kosten van heffing, invordering en controle van gemeentelijke belastingen en geef aan hoe de aansluiting met de begroting 2006 (pg 105 tm 113) in elkaar zit.
5. geef aan waarom het bedrag ten opzichte van de begroting 2005 zo sterk gedaald is;
6. Verdeel de kosten van heffing, invordering en controle (aldus gespecificeerd) over de diverse soorten belastingen;

Mbt afvalstoffenheffing

De afvalstoffenheffing wordt geheven op basis van onderdeel 15.33 van de wet milieubeheer. Op 3 november 2005 stelde de gemeenteraad van Waterland de meest recente verordening afvalstoffenheffing vast.

Voor de afvalstoffenheffing geldt dat via het tarief slechts de gemaakte kosten mogen worden terugverdiend. Anders gezegd: de baten mogen de lasten niet overtreffen. De commissie wil onderzoeken of de heffing in Waterland op dit punt rechtmatig geschiedt.

Ter beoordeling daarvan vraagt zij inzicht op de navolgende punten

7. Beschrijf het beleid met betrekking tot het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen. Waar (binnen / buiten bebouwde kom) wordt wat wanneer ingezameld?
8. benoem en specificeer de kosten, die te maken hebben met het ophalen van huishoudelijk afval en die blijken wet en jurisprudentie via de afvalstoffenheffing gedekt mogen worden. Geef daarbij tevens aan hoe die aansluiten op de begroting 2006 van de gemeente. Welke beleidsregels hebben burgemeester en wethouders opgesteld?
9. benoem en specificeer de opbrengsten terzake van de afvalstoffenheffing.

Blijkens de begroting houdt de gemeente Waterland zich niet bezig met ophalen en verwerking van bedrijfsafvalstoffen. De bedrijven in Waterland dienen dat zelf te regelen.

Dat er niettemin kosten voor ophalen en verwerking van bedrijfsafvalstoffen door de gemeente gemaakt worden, staat vast. Het gaat erom te onderzoeken in welke mate dat gebeurt. Het adagium "de vervuiler betaalt", dient te worden gehandhaafd. Het zou niet aanvaardbaar zijn, als bedrijven hun kosten door de burgers laten betalen.

Vragen:

10. Oefent de gemeente Waterland toezicht uit op het –ten onrechte- aanbieden van bedrijfsafvalstoffen. Is het mogelijk in voorkomende gevallen repressief op te treden middels boetes, dwangsommen e.d.. Gebeurt dat ook?
11. Heeft de inzamelaar van afvalstoffen instructies om, bij het vermoeden dat het om bedrijfsafvalstoffen gaat, NIET in te zamelen?
12. Wordt op het afvalstoffendepot van de gemeente in Monnickendam (zijn er ook andere??) gekeken naar de herkomst van het aangeleverde afval? Bestaan er instructies terzake?
13. Maak een inschatting van de hoeveelheid bedrijfsafvalstoffen, die door de gemeente ongewild wordt ingezameld.

Op grond van het bovenstaande is een oordeel te geven van de mate van kostendekkendheid van het door de gemeente Waterland gehanteerde tarief voor de afvalstoffenheffing.

Mbt andere gemeenten:

Teneinde de doelmatigheid van onderdelen van het ophalen van huishoudelijke afvalstoffen te kunnen benaderen zou getracht kunnen worden een aantal benchmark gegevens te verzamelen.

Te denken is aan:

Gehanteerde tarieven afvalstoffenheffing

Stortkosten per ton

Hoeveelheid afval per inwoner

Perceptiekosten per aanslag