

## Nota Kostendekkende exploitaties 2018

### Nota Kostendekkende exploitaties 2018

#### Inhoud

Leeswijzer .....	4
Inleiding .....	5
Uitgangspunten kostentoerekening Gemeente Alphen aan den Rijn .....	7
TOELICHTING .....	8
Uitgangspunten Gemeente Alphen aan den Rijn .....	8
Kostendekkende exploitaties .....	17
Enkele leerstukken inzake tarieven .....	22
Welke kosten mogen worden toegerekend? .....	25

#### Leeswijzer

Deze nota kent de volgende hoofdstukken:

#### Inleiding

Waarom deze nota?

#### Uitgangspunten kostentoerekening Gemeente Alphen aan den Rijn

In dit hoofdstuk gaat het om de specifieke uitgangspunten van de gemeente voor de kostentoerekening.

#### Toelichting:

#### Uitgangspunten Gemeente Alphen aan den Rijn

Dit hoofdstuk behandelt de algemene financiële uitgangspunten van de gemeente. Het gaat om uitgangspunten zoals stringent begrotingsbeleid en lage lasten.

#### Kostendekkende exploitaties

In dit hoofdstuk gaat het om de begrippen kostendekkendheid en exploitaties.

#### Enkele leerstukken inzake tarieven

Bij het vaststellen van tarieven gelden enkele leerstukken:

- Kruissubsidiëring;
- toepassen van een egalisatievoorziening;
- opleggen van financiële prikkel;
- kwijtscheldingsbeleid.

#### Welke kosten mogen worden toegerekend?

Dit hoofdstuk behandelt de regels die voor de kostentoerekening gelden. Hoe zit het met de kosten voor beleid, inspraak, handhaving, overhead?

#### Inleiding

Deze nieuwe nota past bij het voldoen aan de in het Coalitieakkoord "Alphen aan den Rijn: Een Groene stad met Lef!" uitgesproken wens om in 2018 de financiële kaders te herzien. Tevens geldt dat volgens artikel 9 lid 2 Financiële verordening (2013/53303) de raad minimaal eens in de vier jaar een nota Uitgangspunten Kostendekkende tarieven vaststelt. De vorige nota (2015/46252) is door de raad op 17 december 2015 vastgesteld.

De doelstellingen van deze nota zijn:

- het formuleren van de uitgangspunten voor de kostendekkende exploitaties;
- het bieden van inzicht in de achterliggende theoretische uitgangspunten.

De nota levert het materiaal om per exploitatie de kostendekkendheid te bepalen. Daarbij geldt dat 100% kostendekkendheid niet altijd mogelijk is. Dat komt soms doordat bepaalde kosten niet (of niet geheel) mogen worden toegerekend. En soms komt het doordat wettelijk een maximum voor het tarief in de gemeentelijke verordeningen is bepaald.

Op basis van deze nota stelt het college de exploitaties vast. Deze vormen op hun beurt de basis waarop eind dit jaar voorstellen aan de raad worden voorgelegd voor nieuwe verordeningen met daarin opgenomen de voorstellen voor nieuwe tarieven. Indien dit leidt tot wijziging ten opzichte van de in de begroting geraamde inkomsten dan wordt dit via een op te stellen begrotingswijziging voorjaar 2019 aan de raad voorgelegd.

#### Relatie met Paragraaf Lokale heffingen

Sinds de laatste wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in 2016 gelden zwaardere eisen voor de Paragraaf Lokale Heffingen in de begroting:

De paragraaf betreffende de lokale heffingen bevat ten minste:

- a. de geraamde inkomsten;
- b. het beleid ten aanzien van de lokale heffingen;
- c. een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe bij de berekening van tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd dat de geraamde baten de ter zake geraamde lasten niet overschrijden, wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd.
- d. een aanduiding van de lokale lastendruk;
- e. een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

Als gevolg van deze verplichting zien steeds meer gemeenten er vanaf om nog een aparte nota lokale heffingen/kostennota/nota kostendekkende exploitaties vast te stellen.

Bij het opstellen van de nieuwe Financiële verordening zal de gemeente hierin een keuze moeten maken. Op dit moment wordt nog gekozen voor het apart opstellen van een nota. Een nota biedt meer kans om de gemaakte keuzes bij het opstellen van de individuele exploitaties expliciet te maken dan een paragraaf in de begroting. Daarnaast biedt het vaststellen van een nota meer kans om apart aandacht aan de te maken keuzes te besteden.

Voor deze nota is gebruik gemaakt van:

- de Handreiking kostentoerekening van Deloitte uit 2014 die voor het Ministerie van Binnenlandse zaken is opgesteld;
- de concept-Handreiking kostenonderbouwing paragraaf lokale heffingen VNG 2016.

#### **Uitgangspunten kostentoerekening Gemeente Alphen aan den Rijn**

In deze nota worden voor Gemeente Alphen aan den Rijn de volgende uitgangspunten voorgesteld voor de kostentoerekening ten behoeve van de vaststelling van de tarieven voor rechten en leges. De toelichting op de begrippen volgt in de hoofdstukken erna.

##### 1. Integrale kostentoerekening

De gemeente hanteert Integrale kostentoerekening. Dit betekent dat zowel directe als indirecte kosten (overhead) zoveel mogelijk aan een begrotingsproduct worden toegerekend voor de verkrijging van een kostprijs van dat product.

##### 2. Maximale kostendekkendheid

Er wordt gestreefd naar volledige kostendekkendheid, althans in die mate als wettelijk is toegestaan. Op basis van dit principe worden de tarieven bepaald, tenzij blijkt dat dit uitgangspunt leidt tot onwenselijke tariefstellingen.

##### 3. Minimale uitvoeringskosten

De administratieve organisatie is zodanig ingericht dat minimale uitvoeringskosten, soberheid, eenduidigheid en efficiënte uitvoerbaarheid van de gemeentelijke heffingen worden bereikt. Dit uitgangspunt is tijdens de fusie voor de harmonisatie geformuleerd.

##### 4. Kruissubsidiëring

Bij leges wordt zover wettelijk toegestaan kruissubsidiëring toegepast. De toepassing van kruissubsidiëring wordt bij de leges-exploitaties gemotiveerd.

##### 5. Egalisatievoorziening

Voor de afvalstoffenheffing, rioolrechten en de parkeerbelastingen is ter egalisatie van de tarieven een voorziening gevormd met als doel teveel fluctuaties in de tarieven te voorkomen.

##### 6. Kostentoerekening

- de gemeente hanteert bij de Leges de ABC-methode;
- de gemeente hanteert bij de overige exploitaties de kostenplaatsmethode.

##### 7. Overhead

De kosten van de overhead worden toegerekend via een vast opslagpercentage dat geldt voor de hele organisatie. Dit percentage wordt berekend via de volgende formule:  $(\text{Totaalbedrag taakveld overhead}) / (\text{Totaalbedrag directe salariskosten} + \text{Totaalbedrag directe inhuurkosten})$ . Hierbij geldt: de directe salariskosten en inhuurkosten zijn de kosten exclusief de kosten op het taakveld overhead.

## TOELICHTING

### Uitgangspunten Gemeente Alphen aan den Rijn

We beginnen deze nota met het weergeven van de financiële uitgangspunten van de Gemeente Alphen aan den Rijn. De meer algemene uitgangspunten betreffen het hele financiële beleid, de meer specifieke gaan in op de lastendruk en de exploitaties. Belangrijke specifieke uitgangspunten zijn cursief weergegeven.

De gemeente heeft haar uitgangspunten vastgelegd in:

- het Coalitieakkoord;
- het Uitvoeringsprogramma;
- de Kadernota 2019;
- de Begroting 2019.

#### *Coalitieakkoord "Alphen aan den Rijn: Een Groene stad met Lef!"*

- Het financiële beleid is gericht op het blijvend gezond houden van de gemeentelijke begroting en het beheersen van de lastendruk voor onze inwoners.
- Het stringent begrotingsbeleid omvat spelregels voor de omgang met mutaties in de begroting.
- De gemeentelijke spelregels voor de inrichting van onze Planning en Control-cyclus en de rolverdeling tussen gemeenteraad en college hierin, het activeren en afschrijven van gemeentelijke bezittingen, de omgang met reserves en voorzieningen, het beprijzen van het gebruik van geld voor investeringen middels rentebeleid en hoe we (dekkende) kostprijzen van onze gemeentelijke diensten bepalen, actualiseren we in 2018.

#### *Uitvoeringsprogramma 2018-2022 Groene stad met Lef!*

Het Uitvoeringsprogramma gaat in op het behoud van een solide financiële positie en wijst op het stringent begrotingsbeleid en de actualisering van de financiële kaders, waaraan wordt toegevoegd de actualisatie van de Financiële verordening.

#### Beheerste lastendruk

Het college wil een beheerste ontwikkeling van de gemeentelijke lastendruk voor onze inwoners. Deze beheerste ontwikkeling heeft als referentie de gemiddelde woonlastendruk op het niveau van 2018, *waarbij een noodzaak tot reële verhoging alleen kan volgen uit de door de raad vast te stellen (geactualiseerde) Nota kostendekkende exploitaties. Hierin worden onder andere de benodigde kostenniveaus voor de afvalstoffen en de rioleringsexploitatie vastgesteld.*

Een beheerste ontwikkeling van de gemeentelijke lastendruk realiseren we met de volgende activiteiten:

#### *1. De onroerende zaakbelasting wordt alleen gecorrigeerd voor prijsinflatie*

Jaarlijks wordt de totale opbrengst OZB geïndexeerd voor de ontwikkeling van het prijspeil van het Bruto Binnenlands Product (bron: CPB). Indien in deze collegeperiode wordt besloten tot de afschaffing van bepaalde belastingen (hondenbelasting en/of toeristenbelasting kan dit aanleiding zijn om de OZB evenredig te verhogen. De OZB voor Niet-Woningen kan verhoogd worden voor de inrichting van een Ondernemersfonds. Voor 2019 onderzoekt het college de belastingdruk voor de komende jaren.

#### *2. 100% kostendekking blijft de basis voor de riool- en afvalstoffenheffing*

Wanneer de totale kosten stijgen, van hetzij het conform door de raad vastgestelde Verbrede Gemeentelijke Riolerings Plan beheren en onderhouden van het gemeentelijke riolerings- en waterbeheerstelsel of het conform het door de raad vastgestelde afvalbeleid inzamelen, verwerken en recyclen van het huishoudelijke afval, *kan dit resulteren in een verhoging van de rioolheffing of de afvalstoffenheffing.*

#### *3. Compensatie van de opbrengst precariobelastingen vanuit eigen middelen*

Vanaf 2022 mogen gemeenten geen precariobelasting meer opleggen voor het hebben van kabels en leidingen in gemeentelijke bodem. Hierdoor derft onze gemeente vanaf 2022 structureel 4,1 miljoen euro per jaar. De compensatie van deze opbrengstenderving wordt vanaf 2022 binnen het beschikbare structurele begrotingssaldo gezocht. *Wel kan in overweging genomen worden om de lastendrukvermindering, die dit vanaf 2022 voor onze inwoners oplevert, te betrekken bij het dekkingsvraagstuk dat samenhangt met het ook in de toekomst 100% kostendekkend houden van onze riool- en afvalstoffenexploitatie.*

#### **Kadernota 2019**

De kadernota noemt als eerste speerpunt het behoud van een solide financiële positie. Dit uit zich in een structureel sluitende (meerjaren)begroting; een (ten minste) voldoende weerstandsvermogen en een beheerste ontwikkeling van onze schuldpositie. De activiteiten die hierbij horen zijn voortzetting van het stringent begrotingsbeleid en de actualisatie van de financiële kaders. Voor deze nota is met name van belang het tweede speerpunt van de kadernota, de beheerste lastendruk. Dit wordt hier in zijn geheel weergegeven.

**Beheerste lastendruk**

Het college wil een *beheerste ontwikkeling van de gemeentelijke lastendruk* voor onze inwoners. Deze beheerste ontwikkeling heeft *als referentie de gemiddelde woonlastendruk op het niveau van 2018, waarbij een noodzaak tot reële verhoging alleen kan volgen uit de door de raad vast te stellen (geactualiseerde) Nota kostendekkende exploitaties*. Hierin worden onder andere de benodigde kostenniveaus voor de afvalstoffen- en de rioleringsexploitatie vastgesteld.

Een beheerste ontwikkeling van de gemeentelijke lastendruk realiseren we met de volgende activiteiten:

**- De Onroerende Zaak Belasting (OZB) wordt alleen gecorrigeerd voor prijsinflatie**

Jaarlijks wordt de totale opbrengst OZB geïndexeerd voor de ontwikkeling van het prijspeil van het Bruto Binnenlands Product (bron: CPB).

Daarnaast kan in deze periode tot de verhoging van (alleen) de OZB voor Niet-Woningen besloten worden om hiermee een Ondernemersfonds op te richten.

Deze meeropbrengsten vloeien dan direct of indirect terug naar de doelgroep.

Indien deze collegeperiode wordt besloten tot de afschaffing van de hondenbelasting en/of de toeristenbelasting kan dit aanleiding zijn ter compensatie de OZB evenredig te verhogen.

**- 100% kostendekking blijft de basis voor de riool- en afvalstoffenheffing**

Hier wordt de betreffende tekst uit het Uitvoeringsprogramma herhaald.

**- Compensatie van de opbrengst precariobelastingen vanuit eigen middelen**

Hier wordt de betreffende tekst uit het Uitvoeringsprogramma herhaald, met daarbij de toevoeging dat daarnaast de afschaffing van deze precariobelasting ook de mogelijkheid biedt om bij een gelijkblijvende lastendruk vanaf 2022 de OZB evenredig te verhogen, mocht in de toekomst een tekort aan algemene dekkingsmiddelen blijken.

De kadernota geeft de definitie voor de gemeentelijke lastendruk:

De **gemeentelijke lastendruk** voor inwoners is landelijk gedefinieerd als de gemiddelde lastendruk voor een gezin (meerpersoonshuishouden), dat woont in een eigen woning met een gemiddelde WOZ-waarde, veroorzaakt door de gemeentelijke heffing van de Onroerende Zaak Belasting (OZB), rioolheffing en afvalstoffenheffing.

**Verwachte verandering lastendruk bij overgang 2018-2019**

De kadernota gaat vervolgens in op de te verwachten verandering in de gemiddelde lastendruk aan bij de overgang van heffingsjaar 2018 op 2019.

**1) Onroerende Zaak Belasting in 2019**

In het Coalitieakkoord 2018-2022 is bepaald dat de OZB wordt geïndexeerd voor de ontwikkeling van het prijspeil van het Bruto Binnenlands Product (Pbbp, bron: CPB).

In de Meicirculaire 2018 is de cijferreeks uit het Centraal Economisch Plan 2018 uit maart 2018 opgenomen. De verwachte ontwikkeling van het Pbbp ziet er als volgt uit:

**Bijlage 02 CEP 2018 Aanvullende gegevens Kerngegevens Nederland, 1972-2022**

	2018	2019	2020	2021	2022
Mutaties per jaar in %					
<b>Prijzen, overheid, nationale cpi en contractloon marktsector</b>					
Nationale consumenten prijsindex (cpi)	1,6	2,4	1,8	1,8	1,8
Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers	2,5	3,0	3,2	2,7	3,2
Prijs overheidsconsumptie, netto materiaal (imoc)	1,6	1,4	1,5	1,4	1,5
Contractloon marktsector	2,2	3,2	2,8	2,6	2,5

De huidige raming van de opbrengsten OZB in 2019 (in: Kadernota 2018) ging uit van een prijsinflatie van 1,1% in 2019 t.o.v. 2018. De Meicirculaire 2018 gaat voor 2019 uit van een hogere inflatie van 2,4% ofwel een extra stijging van 1,3%-punt t.o.v. de raming in 2018. De raming in 2019 wordt met 1,3% bijgesteld.

*Voor de inwoners betekent dit een gemiddelde stijging van 2,4% van hun OZB-aanslag t.o.v. 2018 (gemiddelde aanslag in 2018: € 267,72).*

(NB: De daadwerkelijke stijging van de aanslag OZB van een individuele inwoner is ook afhankelijk van in hoeverre de WOZ-waarde van deze inwoner de gemiddelde WOZ-stijging van 2017 op 2018 volgt. Daarbij is door waarde- en areaaleffecten de gemiddelde aanslag OZB gedaald van € 270,25 in 2014 naar € 267,72 in 2018, ondanks de jaarlijkse indexatie voor inflatie).

**2) Rioolheffing en afvalstoffenheffing in 2019**

*De raming van de opbrengsten rioolheffing en afvalstoffenheffing handhaven we in deze Kadernota voorsnog op het niveau van 2018.*

Voor de rioolheffing was in het oorspronkelijke vGRP (verbreed gemeentelijk rioleringsplan) voor de periode 2016-2025 opgenomen dat in 2019 een tariefsverhoging van 7,5% zou moeten plaatsvinden om de stijgende lasten van de rioolexploitatie te kunnen blijven dekken. Daarna zou het tarief tot en met 2022 gelijk blijven. De raad heeft in december 2015 zijn zorg geuit over deze significante stijging en gevraagd hiervoor een andere oplossing te vinden.

In 2018 is de gewenste verhoging van het tarief opnieuw berekend op basis van de realisatiecijfers over 2016 en 2017, in combinatie met een geactualiseerde raming van de noodzakelijke vervangingsinvesteringen. Uiteindelijk is van 2017 op 2018 het tarief met 4,6% verhoogd van € 220,08 naar € 230,16.

Uitgaande van een gelijkblijvende lastendruk gaf het dalende tarief afvalstoffenheffing van € 253,08 in 2017 naar € 243,00 in 2018 ruimte om het tarief rioolheffing met € 10,08 op te trekken.

Voor de afvalstoffenheffing is in de Perspectiefbrief 2018 een winstwaarschuwing afgegeven. Binnen het beleidsveld afval spelen een aantal ontwikkelingen en risico's die kunnen leiden tot een stijging van de afvalstoffenheffing:

- de vergoeding voor PMD komt bij de voorgenomen invoering van statiegeld op kleine flesjes en blikjes onder druk te staan;
- de aanbesteding in 2018 van de verwerking van restafval kan leiden tot een toename van de verwerkingskosten van restafval;
- het kabinet heeft een verhoging op het verbranden van restafval aangekondigd
- de (tarief dempende) tariefegalisatie-reserve afvalstoffenheffing wordt binnen de huidige exploitatieberekeningen de komende jaren aanzienlijk teruggebracht.

*De inschatting nu is dat dit de komende periode tot een stijging van het tarief van € 15 tot € 25 per huishouden kan leiden.*

*De actualisatie van de Nota kostendekkende exploitaties is voorzien voor dit najaar. Daarin worden bovenstaande ontwikkelingen meegenomen. Uit de actualisatie zal pas blijken of een aanpassing van het tarief rioolheffing en/of tarief afvalstoffenheffing voor 2019 nodig is om de gestelde 100% kostendekkendheid te handhaven. (Noot: dit is dus tekst uit de kadernota).*

Tenslotte wordt in de kadernota het **renteomslag-percentage** besproken.

Het gebruik van financieringsmiddelen wordt in deze Kadernota geprijsd met een rente-omslagpercentage van *voorsnog* 2,5%.

Ambtelijk wordt dit jaar de Bestuursopdracht Rente uitgewerkt, die moet leiden tot een vereenvoudiging van de rentesystematiek in onze begroting. Gekeken wordt onder andere naar mogelijkheden om de invloed van rentekosten bij investeringsbeslissingen te verkleinen. De uitwerking van deze bestuursopdracht vindt plaats in de eind 2018 door de raad vast te stellen geactualiseerde Nota reserves en voorzieningen en rentebeleid.

### **Begroting 2019: Paragraaf lokale heffingen**

#### **Onroerende zaakbelastingen**

De heffingsmaatstaf van de onroerende zaakbelastingen is de WOZ-waarde van de woning/niet-woning. Er wordt belasting geheven naar een percentage van deze vastgestelde WOZ-waarde. Er dient volgens de huidige inschatting rekening te worden gehouden met een gemiddelde stijging van ca. 7,2% van de WOZ-waarden van de woningen en een gemiddelde daling van 2,0 % van de WOZ-waarden niet-woningen per waarde peildatum 1 januari 2018. Om het uitgangspunt van een gelijkblijvende OZB te realiseren betekent dit dat het tarief met hetzelfde percentage zal worden verlaagd. Daar waar de waarde daalt zal het OZB-tarief worden verhoogd.

In het Coalitieakkoord 2018-2022 is bepaald dat de OZB wordt geïndexeerd voor de ontwikkeling van het prijspeil van het Bruto Binnenlands Product (Pbbp, bron:CPB)

In de Meicirculaire 2018 is de cijferreeks uit het Centraal Economisch Plan 2018 uit maart 2018 opgenomen. De verwachte ontwikkeling van het Pbbp ziet er als volgt uit:

**Bijlage 0 1 CEP 2018 Kerngegevens voor Nederland, 1972-2022**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mutaties per jaar						
<b>Prijzen, lonen en koopkracht</b>						
Prijzen bruto binnenlands product	1,3	1,8	2,4	2,0	1,8	1,9

Voor de inwoners betekent dit een gemiddelde stijging van 2,4% van hun OZB-aanslag ten opzichte van 2018. Daarbij is dan nog geen rekening gehouden met de waarde en areaaleffecten.

De waarde, die als heffingsmaatstaf dient voor de onroerende zaakbelastingen, wordt vastgesteld op basis van de Wet waardering onroerende zaken. De gemeente is aangesloten op de Landelijke Voorzie-

ning WOZ (LV WOZ). Door deze voorziening worden de WOZ-waarden voor burgers openbaar en eenvoudig in te zien in een WOZ-viewer. De LV WOZ vereenvoudigt voor de gemeente het verstrekken van gegevens uit de Basisregistratie WOZ. Voor de geautoriseerde afnemers (Belastingdienst, waterschappen, CBS, notariaat, banken, verzekeraars) heeft het voordelen om uiteindelijk de WOZ-gegevens van alle gemeenten uit één loket te kunnen verkrijgen.

#### **Afvalstoffenheffing**

Bij de vaststelling van het tarief van de afvalstoffenheffing wordt uitgegaan van 100% kostendekking. De gebruiker van een woning is belastingplichtig, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen éénpersoons- en meerpersoonshuishoudens. Het aanvragen van kwijtschelding is mogelijk. Vanwege hogere verwerkingstarieven, een hogere verbrandingsbelasting, stijgende personeelskosten door de cao-stijging en de (economische) ontwikkelingen binnen de afvalmarkt, ligt het in de verwachting dat het tarief voor de afvalstoffenheffing gaat stijgen. Er wordt ingezet op afvalvermindering met Schone Buurt Coaches en de optimalisatie van het inzamelsysteem.

#### **Rioolheffing**

Bij de vaststelling van het tarief van de rioolheffing wordt uitgegaan van 100% kostendekking. De gebruiker van een perceel is belastingplichtig met een tariefdifferentiatie op basis van éénpersoons- en meerpersoonshuishoudens voor woningen. Voor niet-woningen geldt een percentage van de WOZ-waarde. Uitgangspunt voor berekening van de benodigde inkomsten uit de rioolheffing is het, in december 2015 vastgestelde, GRP 2016-2020 en daarbij behorend kostendekkingsplan.

#### **Roerende-ruimtebelasting**

Roerende-ruimtebelasting (RRB) is een gemeentelijke belasting op roerende woon- en bedrijfsruimten. Roerende woon- en bedrijfsruimten zijn ruimten die duurzaam aan een plaats verbonden zijn en dienen tot permanente bewoning of gebruik. Voorbeelden hiervan zijn woonboten. De inkomsten van de RRB vallen in de algemene middelen van de gemeente. Dit betekent dat de gemeenteraad bepaalt voor welke voorzieningen de opbrengsten worden ingezet. De tarieven zijn gelijk aan de tarieven onroerende zaakbelastingen.

#### **Hondenbelasting**

De hondenbelasting is een algemene heffing voor de houder van een hond, die in het gehele areaal van Alphen aan den Rijn wordt geheven. Bij het vaststellen van de belastingverordeningen, in de raadsvergadering van 14 december 2017, is een motie aangenomen. In deze motie wordt het college verzocht bij de behandeling van de Kadernota 2018 ook voorstellen te doen tot het opheffen van de hondenbelasting en het actualiseren van de marktgelden en de toeristenbelasting.

#### **Toeristenbelasting**

De toeristenbelasting is geldig voor het gehele grondgebied van de Gemeente Alphen aan den Rijn en wordt geheven voor het houden van verblijf met overnachting door niet-inwoners. Er is een voorstel om de tarieven met ingang van 2019 (gedeeltelijk) op te trekken naar het tarief voor buurgemeenten. De verhoogde opbrengst die dit oplevert wordt onder andere ingezet voor verbetering van het aanbod, streekproducten, gebieds promotie en verbetering van het vaarnetwerk.

#### **Bedrijfsinvesteringszones (BIZ)**

De huidige verordeningen BIZ zijn gebaseerd op een experimentenwet met een looptijd van maximaal vijf jaar. Er is een BIZ voor eigenaren en gebruikers van winkelpanden voor het centrumgebied Alphen en voor het centrum Boskoop is er een BIZ voor gebruikers. Er wordt onderzocht of er een nieuwe BIZ-verordening en uitvoeringsovereenkomst kan worden opgesteld voor het bedrijventerrein Hoogewaard te Koudekerk aan den Rijn. Deze BIZ zal naar verwachting per 1 januari 2019 ingaan. Het betreft een BIZ voor eigenaren. De ondernemers gebruiken de opbrengst voor groenbeheer, verduurzaming, collectieve beveiliging, personeelsuitwisseling en parkmanagement.

#### **Parkeerbelasting**

De parkeerbelasting is een algemeen dekkingsmiddel waarbij jaarlijks een exploitatieoverzicht wordt gemaakt van de parkeergarages en de naheffingsaanslagen. Voor deze laatste geldt maximaal 100% kostendekkendheid. De parkeerbelasting wordt alleen geheven rond de winkelcentragebieden van de kern Alphen aan den Rijn. Door de raad is een traject vastgesteld om de parkeerexploitatie per 2019 kostendekkend te krijgen. Hiertoe is in januari 2018 de businesscase parkeren vastgesteld. Hierin zijn diverse maatregelen opgenomen zoals kentekenparkeren, digitaal handhaven, inbesteden van handhaving bij ParkeerService, digitale bezoekersregeling en een nieuwe tariefstructuur voor parkeervergunningen.

#### **Precariobelasting**

Invoering precariobelasting gemeente breed op kabels en leidingen is structureel meegenomen in de Kadernota. Vanaf 2016 zijn de inkomsten structureel verhoogd tot € 4 miljoen. De precariobelasting

wordt niet direct van de burger geheven, maar van de netwerkbeheerders met kabels, leidingen en buizen onder, op of boven de gemeentegrond.

Op 21 maart 2017 heeft de Eerste Kamer een wetsvoorstel aangenomen dat voorziet in de afschaffing van de heffing precariobelasting ter zake van nutsbedrijven die zich bevinden op, boven of onder de voor de openbare dienst bestemde grond van de gemeente, de provincie of het waterschap. De wet bevat een overgangperiode van 5 jaar voor decentrale overheden die op 10 februari 2016 al precariobelasting hieven. Zij kunnen nog tot 1 januari 2022 blijven heffen. De gemeente Alphen aan den Rijn valt onder deze overgangsregeling. Gedurende de termijn van de overgangsregeling is het niet mogelijk om de precariobelasting te verhogen. De nieuwe wetgeving heeft betrekking op onder andere een wijziging van artikel 22 van de Gemeentewet. De nieuwe wetgeving is op 1 juli 2017 in werking getreden. Een bestuursopdracht met betrekking tot de nieuwe wetgeving is vastgesteld. Het uitgangspunt is dat de compensatie van de opbrengst (vanaf 2022) vanuit eigen middelen zal plaatsvinden.

### **Leges**

Voor de leges van burgerzaken geldt dat deze grotendeels landelijk worden bepaald. Daar waar de hoogte van de leges door de gemeente zelf kan worden bepaald geldt dat deze worden aangepast met het indexcijfer dat geldt voor de gemeentelijke leges. Nieuw in de legesverordening is het tarief voor het bezorgen van reisdocumenten. Voor de reden van invoering van dit tarief verwijzen we naar besluit van het college met zaaknummer 200899 dat in juli ter informatie aan de raad is gestuurd. Daarin zijn maatregelen beschreven die worden genomen om de dip in legesinkomsten op reisdocumenten op te vangen als gevolg van het verlengen van de geldigheidsduur van 5 naar 10 jaar.

### **Lijkbezorgingsrechten**

De hoogte van de tarieven en de kostendekking van de begraafplaatsexploitatie zijn behandeld in de startnotitie harmonisatie begrafenisrechten, die speciaal hiervoor na de fusie is opgesteld. De uitgangspunten zijn met ingang van 2015 verwerkt in de verordening lijkbezorgingsrechten. Op dit moment vindt de evaluatie plaats van de begraafplaats-exploitatie en de bijbehorende beleids- en beheerplannen. De raad zal hierover in het voorjaar van 2019 geïnformeerd worden. Vooralsnog wordt de kostendekking van de begraafplaatsexploitatie gewaarborgd door vrijval van de voorziening afkoopsommen onderhoud.

### **Marktgeden**

Marktgeden worden geheven voor alle weekmarkten in de gehele gemeente. Door harmonisatie van de tarieven zijn deze inmiddels voor alle markten gelijk. Voor de zaterdagmarkt in het centrum Alphen wordt een toeslag berekend op het standaardtarief. Voor deze grootste markt worden verhoudingsgewijs de meeste kosten gemaakt, bijvoorbeeld op het gebied van inzet marktmeester en schoonmaakkosten.

### **Haven- en opslaggeden**

Op basis van de verordening haven- en opslaggeden kunnen alleen heffingen worden opgelegd binnen de woonplaats Alphen aan den Rijn. De mogelijkheden voor het gebruik van gemeentelijke oevers en havens zijn binnen dit gebied beperkt. Er wordt, onder invloed van verschillende ontwikkelingen, niet meer actief gemonitord op het gebruik van de oevers en de havens en daarmee is het aantal opgelegde heffingen nihil.

De Verordening haven- en opslagged 2018 staat onder invloed van verschillende ontwikkelingen binnen de Gemeente Alphen aan den Rijn:

- In de Rijnhaven is recent een jachthaven in gebruik genomen en is de Rijnhavenbrug vernieuwd. Doordat de brug op afstand wordt bediend is er geen natuurlijke toegangsregistratie door een havenmeester of brugwachter.
- Er is een concept Vaarwegverordening en Aanwijzingsbesluit ligplaatsen ter visie gelegd waarin nadere regels van instandhouding, bruikbaarheid en bescherming van vaarwegen zijn beschreven.
- Voor het gebruik van de jachthavens in de gemeente (Heimanswetering, Otwegwetering te Boskoop en Rijnhaven) worden geen havengelden geïnd maar worden kosten via overeenkomsten met de exploitanten verrekend.

Het is wenselijk de werking van de Verordening haven en opslaggeden in 2019 nader tegen het licht te houden en eventuele heffingen in relatie te brengen met de nieuwe situatie, zowel juridisch als functioneel.

### **Vergroening leges**

In de vergadering van 14 december 2017 heeft de raad een motie aangenomen inzake vrijstelling van leges bij duurzame bouwplannen. De raad verzoekt het college: "criteria op te stellen voor het verlenen van vrijstelling van het betalen van bouwleges en een wijziging van de verordening bouwleges ter vaststelling aan te bieden. Hierbij in aanmerking te nemen dat de wijziging uiteindelijk financieel neutraal dient uit te werken. Omdat een correcte raming van mis te lopen ontvangsten op dit moment lastig te maken is, dient daarom aan de hand van het gebruik in 2018 een inschatting te worden gemaakt in welke mate de legestarieven voor 2019 dienen te worden verhoogd ten einde op een financieel neutrale uitkomst te kunnen komen".

Verscheidende gemeenten in Nederland zijn onze gemeente voorgegaan en hebben geëxperimenteerd met het invoeren van groene leges. Daarop heeft de VNG een voorstel gedaan voor wijziging van de modellegesverordening. Voor de vertaling van de motie van de raad wordt aansluiting gezocht bij de uitwerking van de VNG.

Met het 'vergroenen' van de leges wordt ook uitvoering gegeven aan het Actieprogramma Duurzaamheid 2017-2020. Vergroening van de leges moet overigens vooral worden gezien als een aanvullende wijze van stimuleren van deze duurzaamheidsmaatregelen. Door het verduurzamen van de woning dalen de energiekosten. Maar de waarde van de woning stijgt, wat leidt tot stijging van onroerend zaak belasting en waterschapsbelasting.

Op dit moment wordt onderzocht hoe dit kan worden uitgewerkt in de belastingverordening. Daarbij moeten allerlei varianten worden onderzocht: voor welke woningen? (bestaande bouw, nieuwbouw, particulier, corporaties), voor welke maatregelen?, is er een egalisatievoorziening nodig?, wat zijn de gevolgen voor de tarieven van de overige leges?, wat zijn de financiële gevolgen voor de gemeente?. Dit onderzoek is nog niet zover gevorderd dat een voorstel aan het college kan worden gedaan. Wanneer het college keuzes heeft kunnen maken moeten deze gedetailleerd in een nieuwe belastingverordening worden uitgewerkt: precies moet worden uitgewerkt hoeveel procent korting bij hoeveel procent energiebesparing en wat dan de financiële gevolgen zijn. November 2018 gaat een voorstel naar het college om vooruitlopend op het opnemen van groene leges in de belastingverordening van 2020 alvast een bedrag te reserveren in de reserve duurzaamheid. Voor de belastingverordeningen voor 2019 kan de vergroening nog niet worden meegenomen.

## Kostendekkende exploitaties

### Kostendekking

De gemeente levert aan haar inwoners allerlei verschillende diensten. Voor die diensten brengt de gemeente een tarief in rekening. Met dat tarief hoopt de gemeente de door haar gemaakte kosten goed te maken. De mate waarin het tarief de kosten dekt noemt men de "kostendekking" van het tarief. In het Uitvoeringsprogramma is vastgelegd dat de gemeente 100% kostendekking blijft hanteren als de basis voor de riool- en afvalstoffenheffing. "100% kostendekking" wordt ook vaak aangeduid als "volledige kostendekking". Hoewel het in het Uitvoeringsprogramma alleen voor de riool- en afvalstoffenheffing expliciet is vastgelegd, hoopt de gemeente eigenlijk voor al haar diensten een kostendekkend tarief te kunnen hanteren.

Als de opbrengsten minder dan kostendekkend zijn, zullen de lasten uit andere inkomsten worden betaald. Bijvoorbeeld uit de algemene belastingen. Als de gemeente niet voor kostendekkende tarieven kiest, betekent dit dat niet alleen de kostenveroorzakers, maar alle belastingplichtigen meebetalen. Zolang de maximale kostendekking van 100% niet bereikt is, is er ruimte voor verhoging van tarieven. Daarbij moet de gemeente wel letten op wettelijk voorgeschreven maximale tarieven voor bepaalde diensten.

Een belangrijk ander beleidsuitgangspunt is dat het college een beheerste ontwikkeling van de gemeentelijke lastendruk voor onze inwoners wil. De gemeente moet dus een evenwicht zoeken tussen volledige kostendekking en lastendruk. Specifiek voor de woonlasten heeft het college de spelregels vastgelegd in het Uitvoeringsprogramma en de Kadernota.

In de praktijk is 100% kostendekking moeilijk te bereiken. Daarvoor zijn verschillende redenen:

1) er wordt gewerkt met ramingen. De wetsbepalingen die de kostendekkende tarieven voorschrijven, spreken steeds over geraamde bedragen. Dit komt doordat de rechtsbescherming vereist dat de verordening voor aanvang van de belastingheffing moet zijn vastgesteld. Op dat moment zijn alleen de verwachtingen bekend.

2) niet alle kosten mogen worden toegerekend. Het tarievenbeleid is een autonome bevoegdheid maar er gelden wel wettelijke regels – en dus ook jurisprudentie - voor het toerekenen van kosten. Daardoor mogen sommige kosten niet worden toegerekend en andere kosten maar voor een deel.

Dat 100 % kostendekking moeilijk kan worden bereikt heeft ook een goede kant. Immers, welke kosten mogen worden toegerekend is voor een belangrijk deel bepaald door jurisprudentie. Dat maakt een exact 100% kostendekkende legesverordening risicovol. Wanneer nieuwe jurisprudentie tot een wijziging in de toe te rekenen kosten leidt, kan de kostendekking overschreden worden. Door iets onder het toegestane maximum te blijven wordt dit risico opgevangen.

### Kostentoerekening

De toenemende vraag naar politieke en publieke verantwoording van tarieven is een belangrijke reden om een helder systeem van kostprijsberekening te hanteren. Dit betekent dat het tarief dat voor een product wordt gerekend op een inzichtelijke manier samengesteld moet worden uit de kosten en baten zoals opgenomen in de primitieve begroting en daarnaast uit de beleidsinhoudelijke keuzes die gemaakt worden. Pas wanneer gemeenten duidelijk maken hoe tarieven tot stand zijn gekomen, is een tariefvergelijking van diverse gemeenten mogelijk.

Een helder systeem van kostentoerekening is ook van belang voor het geval dat een inwoner bezwaar maakt tegen een opgelegde aanslag. Gemeenten lopen bij dergelijke bezwaren of beroepen een aanzienlijk financieel risico: het risico dat de betreffende verordening door de rechter onverbindend wordt

verklaard. De gemeente zal voor de rechter transparant moeten uitleggen hoe de kosten zijn toegerekend. Daarbij zal de rechter ook kunnen kijken hoe dit in andere gemeenten wordt gedaan.

Om deze reden bepaalt Artikel 9, lid 1 van de (nieuwe) Financiële verordening:

“Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van goederen, werken en diensten wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd.”

#### • Activity Based Costing method (ABC-methode)

Met ingang van deze nota gaat Gemeente Alphen aan den Rijn bij het bepalen van de Leges-tarieven de ABC-methode gebruiken. De gemeente heeft zich dit jaar aangesloten bij de groep gemeenten die de website [kostendekking.nl](http://kostendekking.nl) gebruiken. Meedoen met deze website biedt de gemeente handige rekenmodules, achtergrondinformatie zoals jurisprudentie plus de mogelijkheid de ingevoerde kosten te vergelijken met de kosten die de andere gemeenten invoeren. De website raadt voor de Leges de ABC-methode aan.

In de ogen van de website is dit de beste en meest transparante methode. Bij deze methode worden alle handelingen om te komen tot een prestatie onderzocht – door tijdschrijven of klokken met een stopwatch - en vervolgens vermenigvuldigd met het uurtarief van de behandelend ambtenaar. De methode wordt ook beschreven in de handleiding kostentoerekening 2016 van de VNG.

#### • Kostenplaatsmethode

Voor de andere exploitaties werd en wordt in onze gemeente gewerkt met de kostenplaatsmethode. De kostenplaatsmethode probeert de kosten die een direct verband kennen met een kostenobject, te verantwoorden op de afdeling die de werkzaamheden waar de heffingen, rechten of tarieven betrekking op hebben, verzorgt. Uitgangspunt voor de toerekening is dat de overheadkosten een verband kennen met het kostenobject. De methode werkt met een gelaagdheid in de administratie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van hoofdkostenplaatsen, kostenplaatsen, hulpkostenplaatsen en kostenobjecten. De varianten van de kostenplaatsen zijn alle bedoeld om de overheadkosten aan een kostenobject toe te rekenen.

#### Kostenverdeling

Naast de kostentoerekening is ook nog sprake van “kostenverdeling”. Bij de kostenverdeling gaat het om de vraag hoe de toe te rekenen kosten worden verdeeld over de verschillende producten/diensten. Men kan er bijvoorbeeld voor kiezen om de van toepassing zijnde kosten toe te schrijven aan één product “reisdocumenten” dan wel te verdelen over twee producten “paspooten en identiteitskaarten”.

#### Welke tarieven mag een gemeente opleggen?

Voor de gemaakte kosten voor het gebruik of het genot van deze dienst wil de gemeente tarieven aan burgers, instellingen en bedrijven kunnen opleggen. De Gemeentewet biedt voor gemeenten de grondslag om belastingen, rechten en heffingen op te leggen. Wanneer de gemeente van die bevoegdheid gebruik maakt, moet dat worden vastgelegd in een gemeentelijke belastingverordening.

#### • Belastingen

Belastingen zijn gedwongen betalingen aan de gemeente als zodanig, waar geen rechtstreeksetegenprestatie van de overheid aan de individuele burger tegenover staat. Belastingen worden krachtens algemene regelen geheven, maar ze kunnen ook aan een specifieke doelgroep gebonden zijn, zoals hondenbelasting, toeristenbelasting, precariobelasting. Ook in die gevallen zijn deze belastingopbrengsten vrij besteedbaar, ze vormen een algemeen dekkingsmiddel.

De Onroerende Zaakbelasting (OZB) en de hondenbelasting behoren tot de algemene dekkingsmiddelen. Zij zijn niet aan bepaalde begrotingsprogramma's gerelateerd en de opbrengst kan vrij worden besteed. De parkeerbelasting is een apart geval: deze belasting heeft wel een algemeen karakter maar de kosten die een gemeente maakt zijn wel van belang omdat de kosten van een naheffingsaanslag in rekening mogen worden gebracht.

#### • Bestemmingsheffingen

Bestemmingsheffingen zijn belastingen die dienen ter bestrijding van specifieke kosten. Bij voorbeeld de afvalstoffenheffing en de rioolheffing. Deze heffingen mogen niet meer dan kostendekkend zijn. De gemeente mag er dus geen winst op maken. Daar waar belastingen algemene dekkingsmiddelen zijn, dienen de bestemmingsheffingen te worden verantwoord op het betreffende programma. De grondexploitatieheffing valt buiten het bereik van deze nota, deze heffing wordt apart aan de raad ter vaststelling voorgelegd via het grondbeleid. Evenzo wordt de BIZ -bijdrage (Bedrijven Investerings Zone) apart aan de raad voorgelegd via het economisch beleid.

#### • Rechten

Rechten ofwel retributies zijn betalingen die de gemeente krachtens algemene regels vordert voor een concrete door haar in haar functie als zodanig individueel bewezen dienst.

De rechten kunnen worden onderscheiden in:

- gebruiksrechten: vergoedingen voor het gebruik van publieke voorzieningen (o.a. havengelden en marktgeldden);
- genotsrechten: vergoedingen voor het profijt ('genot') dat de individuele burger van bepaalde feiten van de gemeente heeft (o.a. leges voor vergunningen);
- vermakelijkhedenrechten.

Kenmerk van een retributie is dat er een vergoeding wordt gevraagd voor een concrete tegenprestatie. De belangrijkste retributies van de gemeente zijn de leges.

In het geval van leges voor gemeentelijke dienstverlening staat het individualiseerbare belang van de aanvrager voorop. Dat individuele belang betekent dat in het kostenverhaal van de leges 'beleid' niet in de heffing kan worden betrokken. Het opstellen van een bestemmingsplan kan als een meer dan zijdelingse activiteit worden gezien voor de vergunningverlening. Omdat de activiteit echter het afwegen van verschillende belangen betreft kunnen de kosten niet in de legesheffing worden meegenomen.

In deze nota gaat het alleen om de bestemmingsheffingen (bestemmingsbelastingen) en de rechten. Immers, alleen bij de bestemmingsheffingen en de rechten speelt de kostentoe rekening een rol. Daarbij geldt dat volgens art. 229b Gemeentewet de geraamde baten de kosten niet mogen overschrijden: 100% kostendekking is dus wettelijk het maximum. En in bepaalde gevallen is ook die 100% niet toegestaan.

Voor bestemmingsbelastingen is het individualiseerbare aspect niet van belang. Bijvoorbeeld de rioolheffing, die wordt geheven op basis van artikel 228a van de Gemeentewet. Bij bestemmingsbelastingen ligt de nadruk op de besteding van de baten. De opbrengsten van de bestemmingsbelastingen zijn gelabeld aan een omschreven taak. Onderdeel van het nakomen van de rioolzorgplichten is het opstellen van een beheersplan, het zogeheten Gemeentelijk Rioleringsplan. Dit kan bij de rioolheffing wel worden meegenomen in het kostenverhaal.

Bij de (algemene) belastingen speelt de kostentoe rekening niet. Daar gelden geen eisen inzake kosten en daarbij zullen normaal gesproken de baten de (innings)kosten duidelijk overschrijden. Daarmee vallen de toeristenbelasting, hondenbelasting en de precariobelasting in beginsel buiten het bestek van deze nota.

Ook daar waar de gemeente privaatrechtelijk optreedt – bijvoorbeeld bij huur vragen - speelt de wettelijke regeling voor kostentoe deling geen rol. In die gevallen gelden de economische regels van de "marktwerking" en mogelijk ook om wettelijke regimes zoals de Wet markt en overheid.

De Gemeentewet biedt de grondslag voor de volgende belastingen:

- Onroerende-zaakbelastingen (artikel 220)
- Roerende woon- en bedrijfsruimtebelasting (artikel 221)
- Baatbelasting (artikel 222)
- Forensenbelastingen (artikel 223)
- Toeristenbelasting (artikel 224)
- Parkeerbelastingen (artikel 225)
- Hondenbelasting (artikel 226)
- Reclamebelasting (artikel 227)
- Precariobelasting (artikel 228)
- Rioolheffing (artikel 228a).

#### **Enkele leerstukken inzake tarieven**

##### **Kruissubsidiëring**

Voor een homogene groep diensten zal de toerekening van de kosten op eenvoudige wijze kunnen plaatsvinden. Het wordt anders als sprake is van meerdere diensten die in een verordening zijn geregeld. In sommige gevallen wordt de overdekking die binnen de ene groep diensten wordt gerealiseerd, gebruikt voor de onder dekking van een andere groep diensten (subsidiëring van onrendabele activiteiten met winst uit rendabele activiteiten). Dit wordt kruissubsidiëring genoemd. Gemeenten passen binnen de legesverordening vaak kruissubsidiëring toe. Art 229b Gemeentewet dat over de legesverordening handelt, spreekt over de "verordening". De Hoge Raad heeft geoordeeld dat de raming van zowel de baten als de lasten op het niveau van de gehele legesverordening geschiedt. Deze kruissubsidiëring is bij leges dus toegestaan. Januari 2014 heeft Hof Arnhem –Leeuwarden bevestigd dat de opbrengstlimiet wordt toegepast op het totaal van de geraamde baten van de rechten die in een verordening zijn geregeld en het totaal van de lasten die de geraamde werkzaamheden meebrengen waarvoor deze rechten worden geheven<sup>1</sup>

1) Uitspraaknummer ECLI:NL:GHARL:2014:494.

Bij het toepassen van kruissubsidiëring binnen een verordening gelden twee beperkingen:

1. sinds eind 2009 beperkt de Europese dienstenrichtlijn de mogelijkheden om aan kruissubsidiëring te doen. Ten aanzien van de legestarieven, die vallen onder deze dienstenrichtlijn, geldt een verbod op kruissubsidiëring (hoofdstuk 3 van de legesverordening). De EDR maakt alleen kruissubsidiëring mogelijk binnen een cluster van samenhangende vergunningstelsels, dus alleen binnen de paragrafen van hoofdstuk 3;
2. de wetgeving over de Omgevingsvergunning gaat ervan uit dat alleen binnen de omgevingsvergunning kruissubsidiëring kan worden toegepast en niet met dienstverlening erbuiten.

Met ingang van 28 december 2009 is de implementatie van de Europese Dienstenrichtlijn (EDR) voltooid in de Nederlandse wetgeving. Ten aanzien van de legestarieven, die vallen onder deze dienstenrichtlijn, geldt een verbod op kruissubsidiëring (hoofdstuk 3 van de legesverordening). De EDR maakt alleen kruissubsidiëring mogelijk binnen een cluster van samenhangende vergunningstelsels, dus alleen binnen de paragrafen van hoofdstuk 3 van de tarieventabel.

Een uitzondering op het mogen toepassen van kruissubsidiëring binnen één verordening vormen de afvalstoffenheffing en reinigingsrechten. Bij deze veelal in één verordening gecombineerde heffingen dient de kostendekkendheid per heffing plaats te vinden. De Hoge Raad heeft in 2009 uitgesproken dat "bij de afvalstoffenheffing en de reinigingsrechten de opbrengstlimieten afzonderlijk geldig zijn. Ook als de afvalstoffenheffing en het reinigingsrecht in één verordening zijn geregeld. De reinigingsrechten zijn namelijk gebaseerd op artikel 229 Gemeentewet (waarvoor artikel 229b geldt) en de afvalstoffenheffing vindt haar grondslag in artikel 15.33 Wet milieubeheer"<sup>2</sup>

#### **Toepassen kruissubsidiëring**

Bij het toepassen van kruissubsidiëring geldt dat in de toelichting op de achterliggende (beleids)keuzes bij de berekening in ieder geval moet blijken hoe de kostendekkendheid tussen verschillende onderdelen (bijvoorbeeld burgerlijke stand en gemeentearchief) wordt bereikt door gebruik te maken van kruissubsidiëring en in welke mate er kruislings wordt gesubsidieerd. Het principe van "geen winst maken" geldt hier op het niveau van de verordening als geheel.

De VNG maakt uit de toelichtende passages op dat in de paragraaf lokale heffingen een beeld moet worden geschetst van welke kosten met welke tarieven worden verhaald. Als de gemeente besluit dat sommige tarieven meer dan kostendekkend zijn, moet zij de reden (achterliggende beleidskeuze) vermelden. Kruissubsidie is echter zeer divers en het is niet altijd mogelijk om cijfermatig de gevolgen te laten zien. In die gevallen rest de gemeente niets anders dan de waarschijnlijke effecten te beschrijven.

#### **Toepassen kruissubsidiëring tussen verschillende titels**

Kruissubsidiëring is dus toegestaan op het niveau van de legesverordening. Toch wordt breed gevoeld dat kruissubsidiëring tussen dienstverlening van volstrekt verschillende aard onwenselijk is. Daarom heeft de VNG de modelverordening onderverdeeld in drie titels. Algemene dienstverlening, dienstverlening vallend onder de fysieke leefomgeving en dienstverlening vallend onder de Europese Dienstenrichtlijn. Kruissubsidie tussen deze titels is dus ongewenst, maar niet verboden. Gemeenten die kiezen voor kruissubsidie tussen de titels moeten de reden hiervoor in de paragraaf lokale heffingen opnemen.

#### **Toepassen kruissubsidiëring binnen een titel**

Denk bij voorbeeld aan kruissubsidiëring tussen het hoofdstuk burgerlijke stand en het hoofdstuk rijbewijzen in de titel algemene dienstverlening. Ook hier geldt dat de gemeente de reden van de kruissubsidie moet vermelden. Als de gemeente van oordeel is dat er een redelijk tarief in rekening wordt gebracht, behoeft kruissubsidiëring op detailniveau geen rechtvaardiging, maar kan de gemeente aangeven dat de overdekking is ontstaan door een lagere toerekening van overhead.

#### **Toepassen kruissubsidiëring binnen een hoofdstuk**

De VNG meent dat het moeilijk zal zijn om kruissubsidie op een dergelijk detailniveau te kwantificeren. Medewerkers van bijvoorbeeld burgerzaken werken aan verschillende diensten en het voert te ver om vast te leggen hoeveel tijd zij besteden aan het verstrekken van luxe trouwboekjes ten opzichte van de normale variant. Als er bewuste beleidskeuzes in de tariefstelling binnen een hoofdstuk zijn gemaakt, kunnen die wel worden toegelicht.

#### **Toepassen kruissubsidiëring binnen een tarief**

In de toelichting op het wijzigingsbesluit staat ook dat kruissubsidiëring tussen het tarief voor objecten met een lage en een hoge bouwsom moet worden toegelicht. Zelfs in welke mate dat gebeurt. Als de gemeente geen verschillende percentages heeft voor de omgevingsvergunning, valt dit niet te kwantificeren.

2) Zie arrest Hoge Raad 10 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BC3691.

### **Egalisatievoorziening**

De vorming van een voorziening voor onderhoudskosten is een geoorloofd middel om kosten die door de dienstverlening in enig jaar noodzakelijk zijn geworden, ten laste van dat jaar te brengen, ook al zijn ze daarin nog niet tot uitgaaf gekomen.

De bestuursorganen van de overheidslichamen gaan bij de bepaling van de tarieven uit van de begrote baten en lasten. Indien na afloop van het kalenderjaar blijkt dat de begrote baten en lasten afwijken van de gerealiseerde baten en lasten, kan het positieve of negatieve saldo ten goede aan of ten laste van een egalisatievoorziening worden gebracht. In de wetgeschiedenis wordt een incidentele overschrijving van de geraamde opbrengsten niet bezwaarlijk geacht, mits bij het vaststellen van de tarieven wordt uitgegaan van een verantwoorde raming. De gelden in de voorziening worden gebruikt om schommelingen in kosten en tarieven glad te strijken. Door inzetten van de voorziening kan 100% kostendekkendheid worden bereikt.

Gemeente Alphen aan den Rijn maakt van een egalisatievoorziening gebruik bij de tarieven voor afvalstoffenheffing, rioolrechten en parkeerbelastingen. Voor de andere exploitaties geldt dat de samenstelling van de heffingsplichtigen jaarlijks sterk wijzigt, waardoor het instellen van een egalisatievoorziening daar niet het beoogde effect heeft.

In het verleden was er sprake van een egalisatiereserve. Maar juridisch gezien is een reserve niet het goede middel: de raad kan beschikken over een reserve alsof het eigen gelden zijn, maar het zijn de gelden van de inwoners. Een voorziening komt beter aan dit "schuldkarakter" tegemoet.

### **Financiële prikkels**

Binnen de algemene rechtsbeginselen kunnen gemeenten vrij kiezen om hun 'beleid ter zake' te ondersteunen met tarieven, differentiaties en vrijstellingen. Als de gemeente kiest voor het introduceren van financiële prikkels is het verstandig de rechtvaardigingsgrond daarvoor in de toelichting vast te leggen. Het belonen en/of bestraffen van bepaalde gedragingen betekent namelijk een verschillende behandeling van rechtens gelijke gevallen. Daarvoor is een rechtvaardigingsgrond nodig.

### **Vrijstellingenbeleid**

Gemeente Alphen aan den Rijn hanteert alleen vrijstellingen bij de afvalstoffenheffing. Hierbij wordt getoetst aan het landelijke normenkader voor inkomen en vermogen.

### **Welke kosten mogen worden toegerekend?**

Er worden door de Gemeentewet, het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de jurisprudentie regels gegeven die bij de kostentoerekening in acht moeten worden genomen. Er moeten immers veel vragen worden beantwoord, zoals: is er sprake van een "dienst" waarvoor de kosten kunnen worden verhaald?, welke kosten mogen worden verhaald?, die van beleidsvoorbereiding?, die van inspraak, bezwaar en beroep, handhaving, overhead, rente en de bijdrage aan reserves en voorzieningen? Het BBV geeft geen directe regels voor de kostentoerekening. Wel bepaalt het BBV dat de baten en lasten van een programma worden gevormd door de som van de baten en lasten van producten die onder een programma vallen.

De regels laten ruimte voor interpretatie en dus ook ruimte voor gemeenten om te zoeken waar de grenzen liggen. Duidelijk is dat gemeenten de keuzes die ze maken goed moeten motiveren en goed onderbouwen via een het geven van inzicht in de onderliggende kostenstructuur. Duidelijk is ook dat gemeenten een financieel risico lopen bij het opzoeken van de grenzen: het risico dat de betreffende verordening door de rechter onverbindend wordt verklaard.

De aard van de heffing kan ertoe leiden dat bepaalde activiteiten niet in het kostenverhaal kunnen worden meegenomen. Er is verschil tussen retributies en bestemmingsbelastingen. Een retributie is een heffing gebaseerd op artikel 229 van de Gemeentewet. Kenmerk van een retributie is dat een vergoeding wordt gevraagd voor een concrete tegenprestatie. De belangrijkste retributies van de gemeente zijn de leges.

In het geval van leges voor gemeentelijke dienstverlening staat het individualiseerbare belang van de aanvrager voorop. Dat individuele belang betekent dat in het kostenverhaal van de leges 'beleid' niet in de heffing kan worden betrokken. Het opstellen van een bestemmingsplan kan als een meer dan zijdelingse activiteit worden gezien voor de vergunningverlening. Omdat de activiteit echter het afwegen van verschillende belangen betreft kunnen de kosten niet in de legesheffing worden meegenomen. Voor bestemmingsbelastingen is dit individualiseerbare aspect niet van belang. Bijvoorbeeld de rioolheffing, die wordt geheven op basis van artikel 228a van de Gemeentewet. Bij bestemmingsbelastingen ligt de nadruk op de besteding van de baten. De opbrengsten van de bestemmingsbelastingen zijn gelabeld aan een omschreven taak. Onderdeel van het nakomen van de rioolzorgplichten is het opstellen van een beheersplan, het zogeheten Gemeentelijk Rioleringsplan. Dit kan bij de rioolheffing wel mee in het kostenverhaal.

Een ander voorbeeld van kosten die naar de aard van de heffing niet kunnen worden meegenomen in het kostenverhaal zijn spaarbedragen voor uitbreidingsinvesteringen in de rioolheffing.

### **Directe kosten**

Onder directe kosten worden de kosten verstaan die rechtstreeks samenhangen met dan wel veroorzaakt worden door de door het bestuursorgaan verrichte dienstverlening. De (concept) Handreiking Kosten-toerekening paragraaf lokale heffingen 2016 van de VNG spreekt – in de terminologie van de belastingrechtshouders – over “activiteiten die geheel, gedeeltelijk of meer dan zijdelings in verband staan met de zorgplichten of dienstverlening”. Als vuistregel voor “geheel, gedeeltelijk of meer dan zijdelings in verband staan” geeft de Handreiking dat een activiteit voor meer dan 10% de doelen van de heffing moet dienen.

Om deze activiteiten in beeld te krijgen, moet de hele begroting worden doorlopen. Daarbij geeft de handreiking aan dat het niet voldoende is om te melden dat “40% van de kosten van straatvegen aan de rioolheffing wordt toegerekend”. Nodig is dan om uit te leggen voor welke doelen het vegeven gebeurt en waarom dan 40% wordt toegerekend. De handreiking merkt op dat die redenering niet in de paragraaf lokale heffingen hoeft te worden opgenomen, maar wel ergens moet vastliggen.

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

1. Personeelskosten;
2. Huisvestingskosten;
3. Specifieke automatiseringskosten;
4. Materiële kosten;
5. Overhead.

Vervolgens worden, hoewel niet expliciet in wet- en regelgeving benoemd, de volgende kosten ook tot de directe kosten gerekend:

6. Omzetbelasting;
7. Kosten van afschrijving, bijdragen aan reserves en voorzieningen;
8. Rentekosten;
9. Incidentele invoeringskosten en overige perceptiekosten;
10. Kosten van vrijgestelde en niet-geregelde diensten.

#### Ad 1 Personeelskosten

Onder de personeelskosten vallen de loonkosten van de personen die direct betrokken zijn bij de uitvoering van de specifieke dienstverlening. Ook de kosten van vooroverleg bij de aanvraag van een vergunning zijn directe personeelskosten.

Het komt regelmatig voor dat personen betrokken zijn bij verschillende soorten dienstverlening waarvan de kosten worden verhaald. De personeelskosten dienen in dit geval naar rato (van de tijdsbesteding en niet bijvoorbeeld van het nut van de kosten voor de afnemer van de dienst) worden toegerekend.

#### Ad 2 Huisvestingskosten

Onder huisvestingskosten vallen onder de directe kosten. Als de huisvestingskosten zijn gebaseerd op extern afgesloten huurcontracten én inzicht bestaat in het voor de betreffende dienstverlening werkelijk gebruikte (bruto) vloeroppervlak, is toerekening van de werkelijke huisvestingskosten mogelijk. Een toerekening van de huisvestingskosten wordt lastiger als panden in eigendom zijn. Dan luidt de vraag wat tot de door te berekenen kosten mag worden gerekend. Jurisprudentie heeft hierover nog geen definitieve duidelijkheid verschaft.

#### Ad 3 Automatiseringskosten

De werkelijke kosten van de bij de dienstverlening gehanteerde kantoorautomatisering, zoals hard- en software, behoren tot de kosten die (naar verhouding) verhaalbaar zijn. De Handleiding Overheidstarieven bevat een normbedrag met de aantekening dit niet zomaar toe te passen.

#### Ad 4 Materiële kosten

Onder materiële kosten vallen de exploitatiekosten van het eigen organisatieonderdeel. Het betreft bijvoorbeeld materialen voor reisdocumenten, kapitaallasten van gebruikte vervoermiddelen, apparatuur voor buitendienstcontroles.

#### Ad 5 Overhead

In de vorige versie van de “notitie overhead” van de commissie BBV zijn overheadkosten de kosten die verhaald mogen worden welke weliswaar niet rechtstreeks samenhangen met de verleende dienst, maar wel in enig verband hiermee staan. Onder overheadkosten vallen de kosten die op een hoger of lager niveau worden gemaakt zoals kosten van ondersteuning en management. Er kunnen kosten onder vallen van ondersteunende afdelingen (personeelszaken, facilitaire zaken, financiën) en ondersteunende personen op de taakvelden (leidinggevenden, secretariaat). Alle kosten voor overhead moeten apart begroot worden op het taakveld 0.4.

Bij de recente wijziging van de notitie is de volgende definitie opgenomen: “Overheadkosten: alle kosten die samenhangen met de sturingen en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces”.

Qua systematiek wordt over overhead erg ingewikkeld gedaan. Overheadkosten zijn indirecte kosten. Zij mogen volgens wettelijke bepalingen worden toegerekend "voor zover deze kosten in enig verband staan met de specifieke dienstverlening". Welnu, omdat deze kosten aldus gerekend worden tot de te verhalen kosten worden zij gerangschikt onder de "directe kosten". Laten we "direct" of "indirect" maar laten voor wat het is en concluderen dat overhead mag worden toegerekend.

#### Toerekening van de overhead

In het BBV zijn geen voorschriften opgenomen over hoe de overhead aan de tarieven moet worden toegerekend. Wel is vereist dat bij de berekening van de tarieven de methodiek voor de toerekening van overhead moet worden opgenomen in de financiële verordening. Dat gebeurt bij deze nota. In de notitie overhead geeft de Commissie BBV aan dat de overhead "op consistente wijze" wordt toegerekend. Deze consistente wijze moet dus in de Verordening worden vastgelegd. De gemeente kan daarbij ook vastleggen dat voor een bepaalde heffing een andere methode mag worden gebruikt. De notitie geeft twee voorbeelden van toerekening overhead:

- op basis personeelslasten;
- op basis omvang Taakveld.

In onze gemeente wordt gewerkt met de "overhead" die in de begroting is bepaald. Deze overhead wordt omgeslagen via de directe uren die bij een exploitatie zijn betrokken. De methodiek die onze gemeente daarvoor hanteert bestaat uit de in de financiële verordening opgenomen formule.

#### Ad 6 BTW-Compensatie

Onder de lasten behorende bij de tarieven wordt verstaan, naast de bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen (zie paragraaf 3.1.1), de compensabele btw op overheidsactiviteiten. Tot 1 januari 2003 was de omzetbelasting, die gemeenten moesten betalen op producten en diensten van derden, een kostenpost. Alle budgetten in de begroting waren inclusief btw. Door de inwerkingtreding van de Wet btw-compensatiefonds (BCF) per 1 januari 2003 is de btw op overheidsactiviteiten als kostenpost weggevallen. De btw mag worden terug-gevorderd uit het btw-compensatiefonds. Dit betekent dat de budgetten in de begroting 2003 e.v. netto zijn gemaakt, dus zijn gekort voor de compensabele btw.

Echter tegenover het totaalbedrag compensabele btw zijn de gemeenten gekort op de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds. Dit betekent dat op totaalniveau van de begroting de te compenseren btw wordt verrekend met de korting op de Algemene Uitkering, zodat de Wet BCF budgettair neutraal verloopt. Hierdoor lijkt een tariefsverhoging van de heffingen voor het bedrag van de compensabele btw op productniveau een voordeel in te houden, maar op totaal begrotingsniveau is de Algemene Uitkering verlaagd, waardoor dit voordeel weer wordt vereffend. Het is dus noodzakelijk dat de compensabele btw in de tarieven van de heffingen wordt opgenomen. De Gemeentewet is hierop aangepast: gemeenten mogen voor de tariefsbepaling van heffingen uitgaan van de 100% kosten, verhoogd met de te compenseren btw op overheidsactiviteiten.

#### Ad 7 Kosten van afschrijving, bijdragen aan reserves en voorzieningen

Tot de gemeentelijke kosten van de dienstverlening behoren ook:

- de afschrijvingskosten van duurzame goederen;
- de kosten die periodiek optreden voor zowel groot als klein onderhoud, ook al treden daar in een bepaald exploitatiejaar geen kasuitgaven voor op.

Afschrijving: de uitgaven voor vernieuwing/ uitbreiding dienen via afschrijving tot toerekening aan de verschillende exploitatiejaren te komen.

#### Ad 8 Rentekosten

De Handreiking kostenonderbouwing van de VNG rekent de rente-omslag tot de indirecte lasten. Ook hier geldt dus: of het nu directe of indirecte kosten zijn, ze mogen worden meegerekend.

Hiervoor is gesteld dat investeringsuitgaven voor gemeentelijke voorzieningen via afschrijvingen aan de verschillende exploitatiejaren moeten worden toegerekend, om ze als lasten tot uitdrukking te laten komen. Over de overblijvende investeringslast kan, ongeacht of dit met vreemd of met eigen vermogen is gefinancierd, rente worden berekend. Deze rentelasten zijn verhaalbaar.

Hoewel hierover geen literatuur bekend is, ligt het voor de hand, direct of indirect, ook rekening te houden met toerekenbare rentebaten. Veelal wordt hier direct rekening mee gehouden door het saldo van rentebaten en rentelasten (en gedeelde rente over het eigen vermogen) te verdelen over de kostenplaatsen.

In de notitie rente geeft de Commissie BBV regels voor het toerekenen van de rente aan de taakvelden. De notitie rente geldt met ingang van 2018 als verplicht. Volgens de notitie wordt de rente berekend door de aan de taakvelden toe te rekenen rente (in Euro's) te delen door de boekwaarde per 1 januari van de vaste activa die integraal zijn gefinancierd. De omslagrente moet vervolgens op consistente en eenduidige wijze worden toegerekend aan de individuele activa. Het is niet toegestaan om per investering

of taakveld te differentiëren in het toe te rekenen rentepercentage. Het bij de begroting (voor)gecalculeerde omslagrentepercentage mag binnen een marge van 0,5% worden afgerond.

De Commissie adviseert geen rente meer toe te rekenen aan het eigen vermogen. Als gemeenten dat wel willen blijven doen dan geldt als stellige (verplichte) uitspraak van de commissie: Als er wel een rentevergoeding over het eigen vermogen wordt berekend, dan is deze vergoeding maximaal het rentepercentage dat is gebaseerd op het gewogen samenstel van de externe rentelasten over de lang en kort aangetrokken financieringsmiddelen.

De toerekening van rente is in de begroting dus gemaximeerd. Met name bij de rioolheffing kan de maximering tot een ander lastenplaatje leiden. De investeringen in de riolering kennen allemaal een lange looptijd met een langdurige financiering tot gevolg. Middeling met kort aangetrokken financieringsmiddelen kan leiden tot lager percentage dan tot nu toe gebruikelijk is. Ook hiervoor geldt dat de wijziging van de begrotingsvoorschriften geen wijziging van de fiscale voorschriften tot gevolg heeft. Als de gemeente voor de heffing extracomptabel een ander rentepercentage dan die uit de begroting opneemt dan is dat mogelijk; natuurlijk op grond van beargumenteerde keuzes.

#### Ad 9 Incidentele invoeringskosten en overige perceptiekosten

Hoewel één afwijkende uitspraak in de jurisprudentie bekend is, wordt in zijn algemeenheid geoordeeld dat de kosten van heffing en vordering van belasting, evenals de verliezen wegens oninbaarheid, tot de verhaalbare kosten behoren. Invoeringskosten van heffingen, evenals de kosten van communicatie ter zake, voor zover niet behorend tot de beleidskosten en beleidsvaststelling, kunnen eveneens worden verhaald.

#### Ad 10 Kosten van vrijgestelde en niet geregelde diensten

Hof Arnhem overwoog in 2006 dat de kosten die zijn gemaakt in verband met vrijgestelde bouwaanvragen voor sociale woningbouw kunnen worden verhaald (op de andere aanvragers dus). Rechtbank Arnhem oordeelde in 2012 daarentegen dat de kosten die worden veroorzaakt door diensten, die zijn vrijgesteld door de gemeentelijke wetgever, geen lasten zijn ter zake van diensten zoals bedoeld in artikel 229b Gemeentewet. Deze kosten kunnen volgens de rechtbank dan ook niet worden verhaald.

#### **Indirecte kosten**

Volgens de memorie van toelichting op de Wijziging van de Gemeentewet “dienen de indirecte kosten buiten beschouwing te blijven”. In de wetsgeschiedenis wordt een aantal indirecte kosten benoemd dat niet kan worden verhaald, “tenzij daartoe in specifieke wetten de mogelijkheid wordt geboden.”

De Handreiking kostenonderbouwing van de VNG meldt dat de indirecte lasten bestaan uit overhead en rente-omslag. De handreiking meldt dat toerekening hiervan – toerekening is dus kennelijk mogelijk – gebaseerd moet zijn op beargumenteerde keuze.

De onderstaande indirecte kosten zijn niet verhaalbaar:

1. beleidskosten;
2. handhaving, toezicht en controle (behoudens eerste controle);
3. inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures.

#### Ad 1 Beleidskosten

Beleidskosten zien op de kosten die gemeoid zijn met het afwegen van belangen ten behoeve van de gemeenschap. Het kan gaan om beleidskosten die worden gemaakt voor het opstellen van plannen of voorschriften en het vaststellen van criteria voor vergunningverlening, alsmede om algemene bestuurskosten, zoals kosten van vergadering van het bestuur. Deze kosten dient een bestuursorgaan te maken om het beleid te formuleren. Deze kosten dienen door de gemeenschap als geheel, dus uit de algemene middelen, bekostigd te worden, omdat deze kosten in een te ver verwijderd verband staan tot de specifieke dienstverlening om door middel van een heffing van leges te kunnen worden verhaald.

#### Ad 2 Handhaving, toezicht en controle

Het belang van het (doen) naleven van voorschriften is de bescherming van de gemeenschap in haar geheel. Net als bij beleidskosten is het niet gewenst dat deze kosten individueel worden verhaald op degenen voor wie de dienst wordt verleend. Deze kosten kunnen daarom niet worden verhaald. Dit kan anders zijn als de controletaken nog plaatsvinden in het kader van het proces van de vergunningverlening en het tot stand brengen van de situatie waarop het verzoek om vergunning betrekking heeft.

Voorbeelden: Rechtbank Haarlem vernietigt een aanslag liggeld woonschepen vanwege het onrechtmatige verhaal van toezichtkosten. Rechtbank Zutphen vernietigt de legesnota voor de hercontrole van een gebruiksvergunning van een horecabedrijf om dezelfde redenen.

#### Ad 3 Inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures

Ook hier geldt dat het belang van inspraakprocedures en algemene bezwaar- en beroepsprocedures uitstijgt boven het individuele belang van degene aan wie de dienst wordt verleend. Er vindt immers een heroverweging van het algemene beleid plaats. De meeste bestuursorganen hebben geen wettelijke grondslag voor het doorberekenen van kosten van bezwaar- en beroepsprocedures. Er is discussie of

dergelijke kosten uit de algemene middelen, specifieke uitkeringen of anderszins moeten worden bekostigd, dan wel dat deze kosten in het tarief mogen worden verwerkt als uitvoeringskosten.

Uitzonderingen

Tenslotte is er een reeks uitzonderingen op de hoofdregel dat indirecte kosten niet worden toegerekend. De Handreiking van Deloitte geeft in een uitgebreide tabel een overzicht.

*Vastgesteld in de openbare vergadering van de gemeenteraad van Alphen aan den Rijn op 13 december 2018,*

*De griffier, de voorzitter.*