Eindrapport

Inzicht in de kostendekkende heffingen volgens nieuwe transparantie-voorschriften van het BBV

Andersson Elffers Felix

Datum
30 maart 2017

Opdrachtgever
Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

Contact

Referentie
GB207

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Andersson Elffers Felix

Inhoud

1 Aanleiding en vraagstelling **4**

1.1 Aanleiding 4
1.2 Onderzoeksvragen en aanpak 5
1.3 Methode 6

2 Bevindingen **8**

2.1 Bevindingen onderzoeksvraag 1: Leges 8
2.2 Bevindingen onderzoeksvraag 2: reisdocumenten 14
2.3 Algemene bevindingen 19

3 Samenvattende conclusies **20**

1 Aanleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding

In 2016 is de regelgeving t.a.v. de gemeentelijke begroting en verantwoording gewijzigd en dienen gemeenten vanaf de begroting 2017 inzicht te bieden in de baten en lasten die zij toerekenen aan leges en heffingen.[1] De doelstelling van deze nieuwe voorschriften is de transparantie te verhogen met betrekking tot de totstandkoming van de legestarieven en andere gemeentelijke heffingen die hoogstens kostendekkend mogen zijn.

Transparantie draagt bij aan een beter debat op lokaal niveau over de legestarieven, waarbij duidelijk is wat de kosten zijn en in welke mate er sprake is van kruissubsidiëring. Transparantie zou moeten leiden tot inzicht in de totstandkoming van legestarieven en andere gemeentelijke heffingen die hoogstens kostendekkend mogen zijn.

Het ministerie van BZK heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd onderzoek uit te voeren naar de mate waarin er sprake is van transparantie op een aantal specifieke aspecten. De doelen van dit onderzoek zijn tweeledig. Ten eerste wil het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) inzicht in de eerstejaars implementatie van de vernieuwde BBV-voorschriften aangaande nieuwe extra eisen die gesteld worden aan de paragraaf lokale heffingen[2]. Dit is mede in het licht van het wettelijke vereiste dat bij de onderzochte heffingen de geraamde baten niet hoger mogen zijn dan de geraamde lasten. Ten tweede geven gemeenten aan dat de door BZK vastgestelde maximumtarieven voor paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten niet kostendekkend zijn. Het gebrek aan kostendekkendheid zou voort kunnen komen uit het onvoldoende meerekenen van indirecte kosten in de door het ministerie van BZK vastgestelde tarieven. Andere onderzoeken hebben tot op heden onvoldoende inzicht geboden in de hoogte van de indirecte kosten. Het ministerie van BZK heeft AEF gevraagd inzichtelijk te maken op welke wijze gemeenten de indirecte kosten toewijzen aan paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten in de gemeentelijke begrotingen.

Hieruit volgend zijn de doelen van dit onderzoek:

1) Het evalueren van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk van de paragraaf lokale heffingen van de gemeentelijke begrotingen na invoering van de nieuwe BBV voorschriften.
2) Inzicht bieden in de baten en lasten, kostendekkendheid en indirecte kosten die gemeenten toerekenen aan het aanvraag- en uitgifteproces van paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten.

[1] Zie Wijzigingsbesluit vernieuwing BBV, Staatsblad 2016, 101

[2] Artikel 10 onderdeel c van het BBV

1.2 Onderzoeksvragen en aanpak

De onderzoeksvragen die volgen uit de doelstelling van het onderzoek zijn:
- (1) Welk inzicht bieden de gemeentelijke begrotingen 2017 in de toegerekende baten en lasten bij leges, rioolheffing en afvalstoffenheffing en de beleidsuitgangspunten hiervan?
- (2) Welk inzicht bieden de gemeentelijke begrotingen 2017 ten aanzien van de leges voor reisdocumenten?

In de beantwoording van deze onderzoeksvragen onderzoeken wij de begrotingen 2017 van alle gemeenten.[3] Op basis van bovenstaande onderzoeksvragen zijn een aantal subvragen opgesteld:

Onderzoeksvraag 1: Welk inzicht bieden de gemeentelijke begrotingen 2017 in de toegerekende baten en lasten bij leges, rioolheffing en afvalstoffenheffing?

Subvragen ten aanzien van leges:
- Is in de gemeentelijke begroting van 2017 een berekening van baten en lasten geraamd op het niveau van de totale verordening als wel overzichten op hoofdstukniveau van de verordening?
  - Wanneer informatie niet in de gemeentelijke begroting vermeld wordt, is er een verwijzing naar bijlagen of andere locaties waar deze informatie te vinden is?
- Worden kolom / titel 1 (algemene dienstverlening, onder andere burgerlijke stand en reisdocumenten) en 2 (fysieke leefomgeving) samen begroot?
  - Is er meer dan 100% kostendekkendheid op 1 van de 3 kolommen / titels? Zo ja, welke titel(s)?
- Zijn beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan de tariefstelling terug te vinden in de gemeentelijke begroting van 2017?
- Wordt in de gemeentelijke begroting van 2017 vermeld wanneer er sprake is van kruissubsidiëring dan wel of er onder- of overschrijding is van 100% kostendekkendheid?
  - Wordt hierin onderscheid gemaakt tussen verschillende typen leges?
  - Wordt de mate van kruissubsidiëring vermeld?

Subvragen ten aanzien van rioolheffing en afvalstoffenheffing:
- Is in de gemeentelijke begroting van 2017 een berekening van baten en lasten geraamd op het niveau van de afvalstoffen- en rioolheffing?
- Zijn beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan de tariefstelling terug te vinden in de gemeentelijke begroting van 2017
- Is een percentage genoemd voor de kostendekkingsgraad?
  - Zo ja, wat is het percentage?

[3] Let op: enkel de door BZK in het kader van het onderzoek verstrekte documenten zijn hierbij verwerkt. Het ministerie van BZK heeft deze documenten via het CBS verzameld. Waar informatie ontbrak heeft het BZK dit zelf uit online bronnen verzameld. Het kan voorkomen dat in een bijlage (strikt genomen geen onderdeel van de gemeentelijke begroting) relevante data staat die niet is meegenomen.

Onderzoeksvraag 2: Welk inzicht bieden de gemeentelijke begrotingen 2017 ten aanzien van de leges voor reisdocumenten?

Subvragen ten aanzien van de leges voor reisdocumenten:
- Welke baten en lasten worden toegerekend aan reisdocumenten?
- Zijn de baten uit de leges 100% kostendekkend?
  - Zo nee, hoe kostendekkend zijn de leges? Het antwoord op deze vraag moet inzicht bieden in de kostendekkendheid van de leges voor reisdocumenten.
- Worden de kosten opgesplitst in directe en indirecte kosten?
  - Zo ja, welk percentage van de totale indirecte kosten wordt toegerekend aan reisdocumenten?
  - Wat is de spreiding en de gemiddelde verhouding tussen de aan reisdocumenten toegerekende directe en indirecte kosten?

1.3 Methode

De doelstelling van de nieuwe BBV voorschriften is om de informatie over leges en heffingen op een meer transparante manier te presenteren. Uitgangspunt is dat een raadslid of geïnteresseerde burger, zonder bovenmatige inspanningen, inzicht moet kunnen verkrijgen in de kostendekkendheid, baten en lasten, kruissubsidiëring en beleidsuitgangspunten met betrekking tot leges en heffingen.

AEF heeft in de analyse daarom steeds het perspectief van een gemeenteraadslid gehanteerd. In de analyse is daarom enkel uitgegaan van de gegevens die door gemeenten zelf in de begroting zijn vermeld.

AEF heeft een analysekader opgesteld gebaseerd op de (sub)onderzoeksvragen waarin elke subvraag zoveel mogelijk is uitgesplitst in componenten die, indien toepasbaar, kwantitatief te analyseren zijn. Dit analysekader is besproken met de opdrachtgever en wij hebben dit vervolgens nog op enkele punten aangepast.

Aan de hand van dit analysekader heeft AEF elke beschikbare gemeentebegroting 2017 (peildatum januari 2017, februari 2017 voor de nazending van ontbrekende stukken) doorgenomen.

Binnen de begrotingen is primair gekeken naar de paragraaf Lokale Heffingen. Wanneer de gezochte informatie zich hier niet bevond, hebben we waar mogelijk met behulp van een zoekfunctie de rest van de begroting en bijlages doorzocht op (delen van) relevante woorden (bijvoorbeeld leges, kruissubsidiëring, reisdocument, paspoort, riool-/ afvalstoffenheffing).

Wij hebben de voortgang van het onderzoek regelmatig besproken met de contactpersonen vanuit het ministerie van BZK. Zij waren gedurende het onderzoek beschikbaar voor inhoudelijke vragen en faciliteerden daarnaast de aanlevering van de begrotingen.

Aandachtspunten

Er zijn enkele aandachtspunten waardoor informatie over sommige gemeenten niet is opgenomen in dit onderzoek:
- Er bestaat een kans dat in enkele gevallen informatie over de baten en lasten / kostendekkendheid van leges en heffingen niet is opgenomen in de verstrekte

documenten, maar desondanks wel onderdeel uitmaakte van de beraadslaging van de gemeenteraad over de gemeentebegroting. Mogelijk is daarom binnen gemeenten meer informatie beschikbaar dan dat voor dit onderzoek is gebruikt.
- In een aantal gevallen kregen wij de begroting aangeleverd als gescand document dat niet doorzoekbaar was. Hierdoor is in het geval dat de gezochte gegevens niet in de paragraaf Lokale Heffingen vermeld stonden niet volledig uit te sluiten dat de informatie elders in de begroting of verstrekte bijlagen wel vermeld stond.
- Een drietal gemeenten kon niet verwerkt worden omdat de begrotingen niet beschikbaar waren vanwege gemeentelijke herindeling of andere redenen.

Het is onwaarschijnlijk dat de bovenstaande punten de bevindingen significant zullen beïnvloeden op totaalniveau. Waar dat mogelijk wel het geval is geven wij dit expliciet aan.

2 Bevindingen

Voor dit onderzoek heeft AEF de begrotingen van 385 gemeenten doorgenomen. De bevindingen splitsen we uit in bevindingen van onderzoeksvraag 1 (leges en afvalstoffen en rioolheffingen), bevindingen van onderzoeksvraag 2 (reisdocumenten) en algemene bevindingen (opvallende zaken, losse aanbevelingen).

2.1 Bevindingen onderzoeksvraag 1: Leges

2.1.1 Bevindingen leges

Subvragen ten aanzien van leges:

- Is in de gemeentelijke begroting van 2017 een berekening van baten en lasten geraamd op het niveau van de totale verordening als wel overzichten op hoofdstukniveau van de verordening? Wanneer informatie niet in de gemeentelijke begroting vermeld wordt, is er een verwijzing naar bijlagen of andere locaties waar deze informatie te vinden is?
- Worden kolom / titel 1 (algemene dienstverlening, o.a. burgerlijke stand en reisdocumenten) en 2 (fysieke leefomgeving) samen begroot? Is er meer dan 100% kostendekkendheid op 1 van de 3 kolommen / titels? Zo ja, welke titel(s)?
- Zijn beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan de tariefstelling terug te vinden in de gemeentelijke begroting van 2017?
- Wordt in de gemeentelijke begroting van 2017 vermeld wanneer er sprake is van kruissubsidiëring dan wel of er onder- of overschrijding is van 100% kostendekkendheid? Wordt hierin onderscheid gemaakt tussen verschillende typen leges? Wordt de mate van kruissubsidiëring vermeld?

Gemeenten kunnen op verschillende niveaus inzicht geven in de baten en lasten en kostendekkendheid van leges. Dat kan op het niveau van de totale verordening, op het niveau van de kolommen ofwel titels van de legesverordening, of op het niveau van hoofdstukken[4]. Op het hoofdstukniveau is in de analyse een onderscheid gemaakt voor hoeveel hoofdstukken dit betreft. Dit is gegroepeerd in 0, 1-5, 6-10, 11-20, of meer dan 20 hoofstukken.

Van alle gemeenten maakt 60% in ieder geval op één van de niveaus de baten en lasten of kostendekkendheid van leges inzichtelijk. Dit houdt dus omgekeerd ook in dat ruim 40% van de gemeenten op geen enkele wijze inzicht geeft in de kostendekkendheid van de legestarieven. Van de gemeenten die geen informatie verstrekken over de baten en lasten

[4] Onder hoofdstukken worden in deze analyse ook andere groeperingen van leges verstaan. Bijvoorbeeld *secretarieleges* of *bouwleges*. Deze groepen worden als één hoofdstuk geteld.

en/of kostendekkendheid van leges verwijst 10% naar een extern document voor deze informatie[5].

Niet meer dan 3,4% van alle gemeenten vermeldt een kolom/titel[6] die meer dan 100% kostendekkend is. In nagenoeg alle gevallen betreft dit kolom/titel 2. Hierbij moet worden opgemerkt dat slechts 40% van alle gemeenten de baten en lasten of het kostendekkend-heidspercentage op kolom/titel-niveau vermeldt. Wanneer kolom/titel 1 of 2 meer dan 100% kostendekkend is, kan gesteld worden dat een gemeente kolom/titel 1 en 2 samen zijn begroot. In slechts een enkel geval is dit echter expliciet aangegeven.

Van alle gemeenten benoemt 55% beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan de kostendekkendheid en/of tariefstelling van de leges die verder rijken dan wettelijke vereisten, inflatiecorrectie of het streven naar kostendekkendheid.

Kruissubsidiëring wordt door 27% van de gemeenten vermeld. Binnen deze groep gemeenten vermeldt 65% expliciet meer dan 100% kostendekkendheid op één of meerdere (groepen van) hoofdstukken. De mate van kruissubsidiëring wordt door 56% inzichtelijk gemaakt.

Op hoofdstukniveau is er verreweg het meest sprake van meer dan 100% kostendekkendheid van hoofdstukken die vallen onder kolom/titel 1. Hierbij merken wij wel aan dat kolom/titel 1 meer hoofdstukken telt dan kolom/titel 2.

Onderstaande tabel toont per niveau welk aandeel van de gemeenten inzicht geeft in de baten-lasten en/of kostendekkendheid. Daarna volgt een kwalitatieve analyse van de beleidsuitgangspunten.

Tabel 1: niveau van inzicht in de gemeentebegroting

Niveau	Inzicht	% gemeenten
Verordening	Baten-lasten én Kostendekkendheid	27,8%
	Alleen Baten-lasten	1,3%
	Alleen Kostendekkendheid	2,9%
	Baten-lasten of Kostendekkendheid	32%
Kolom / titel	Baten-lasten én Kostendekkendheid	36,1%
	Alleen Baten-lasten	1%
	Alleen Kostendekkendheid	2,6%
	Baten-lasten of Kostendekkendheid	39,7%

[5] Dit zijn bijvoorbeeld (vaak nog lopende) onderzoeken naar de kostendekkendheid. Ook wordt soms in de legesverordening zelf, of als bijlage daarvan informatie opgenomen over de kostendekkendheid van de tarieven.

[6] Met kolom/titel worden verschillende groepen leges aangeduid binnen de modelverordening van de VNG. Titel 1 betreft de Algemene dienstverlening bijvoorbeeld: burgerlijke stand, reisdocumenten, winkeltijden, etc. Titel 2 betreft de Dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving/omgevingsvergunning, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Titel 3 tenslotte betreft Dienstverlening vallend onder Europese Dienstenrichtlijn: horeca, evenementen en dergelijke.

Niveau	Inzicht	% gemeenten
Hoofdstuk	Geen inzicht op hoofdstukniveau	61,8%
	Inzicht op 1-5 hoofdstukken	7,8%
	Inzicht op 6-10 hoofdstukken	6,5%
	Inzicht op 11-20 hoofdstukken	14,3%
	Inzicht op 20+ hoofdstukken	9,6%
Gezamenlijk	Baten-lasten of Kostendekkendheid op verordening of kolom / titel niveau of inzicht in minimaal 1 hoofdstuk	60,0%

Vermelding van beleidsuitgangspunten leges

Van alle gemeenten benoemt 55% op enige wijze beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan de kostendekkendheid en/of tariefstelling van de leges die verder reiken dan de wettelijke vereisten, een inflatiecorrectie of het streven naar kostendekkendheid. Wel gebeurt dit in de meeste gevallen zeer summier.

Vrijwel alle gemeenten halen beleidsuitgangspunten aan zoals "streven naar kostendekkendheid" en "de gebruiker betaalt". Verdergaande beleidsuitgangspunten hebben veelal betrekking op het 'in de pas lopen' met omringende gemeenten qua tarieven, geen 'buitensporige' tarieven willen berekenen en kosten van evenementvergunningen beperken om zo cultuur te stimuleren. In paar gevallen worden de legestarieven (expliciet) gekoppeld aan de benodigde loonkosten.

Met betrekking tot bouwleges benoemt een aantal gemeenten een tweetal beleidsuitgangspunten: het lager dan kostprijs stellen van de leges voor kleine bouwactiviteiten, zoals dakkapellen. Dit is in feite een kruissubsidiëring ten koste van grotere bouwactiviteiten. Een vaak aangehaald argument hiervoor is dat de legestarieven voor kleine bouwwerken te hoog zouden worden wanneer de kruissubsidiëring niet wordt toegepast. Dit wordt gezien als onwenselijk op zichzelf, maar aanvullend wordt hierin de aanvraagbereidheid van vergunningen meegenomen. Daarnaast benoemt een aantal gemeenten een hoger tarief voor legaliserende leges[7], waarmee een afschrikwekkende en straffende werking wordt beoogd, als uitgangspunt.

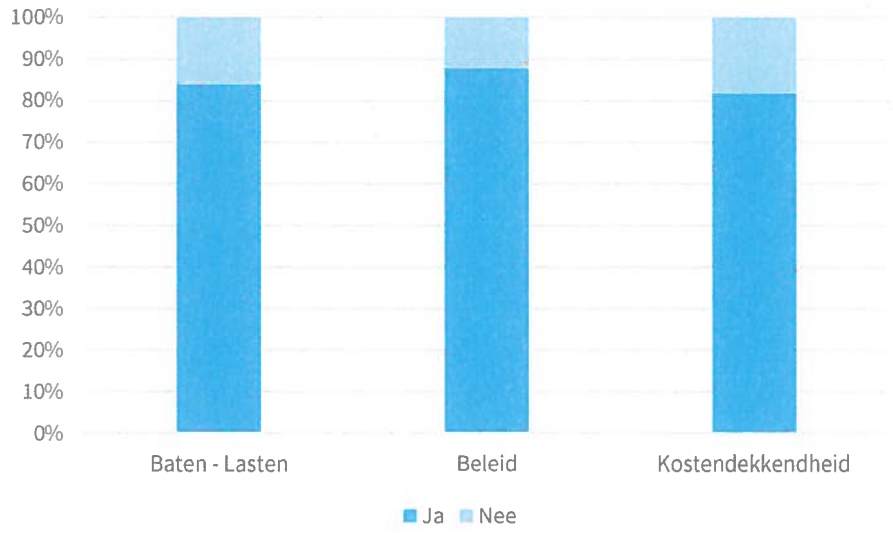
2.1.2 Bevindingen heffingen

Subvragen ten aanzien van rioolheffing en afvalstoffenheffing:

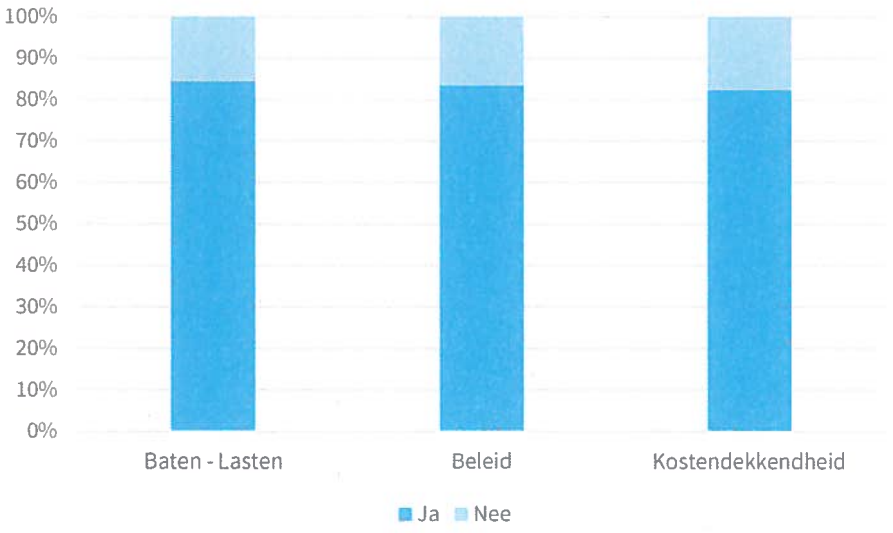
- Is in de gemeentelijke begroting van 2017 een berekening van baten en lasten geraamd op het niveau van de afvalstoffen- en rioolheffing?
- Zijn beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan de tariefstelling terug te vinden in de gemeentelijke begroting van 2017
- Is een percentage genoemd voor de kostendekkingsgraad? Zo ja, wat is het percentage?

[7] Dit zijn leges in situaties waarin een bepaalde bouwactiviteit al is uitgevoerd en hiervoor retrospectief een vergunning wordt aangevraagd, vaak nadat de bouwactiviteit door de gemeente is geconstateerd.

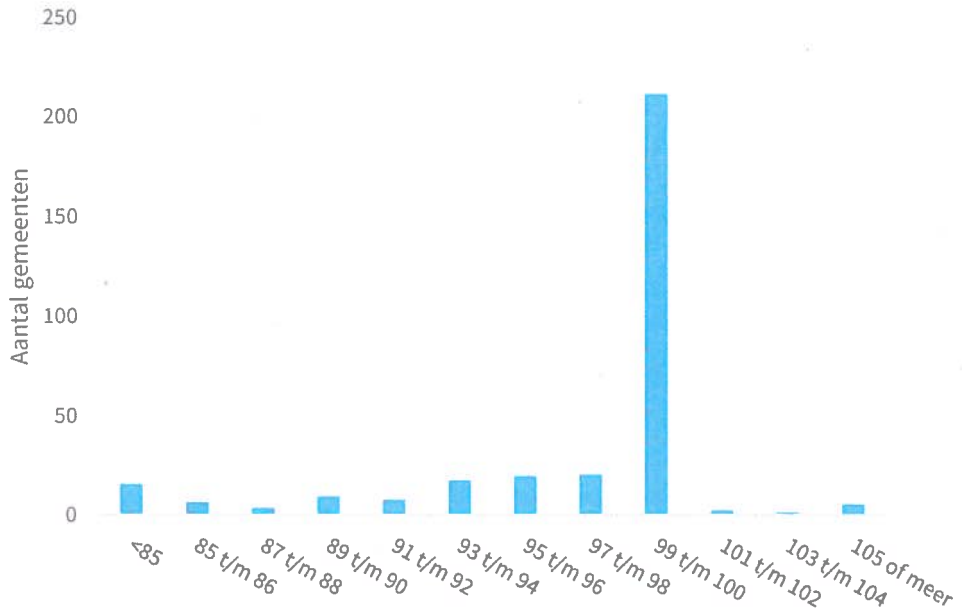
Voor zowel de afvalstoffen- als de rioolheffing geeft 84% van de gemeenten inzage in de baten en lasten. Expliciete vermelding van het kostendekkendheidspercentage blijft hier licht op achter met 82%. Aangaande de afvalstoffenheffing geeft 88% van de gemeenten een toelichting van de beleidsuitgangspunten, bij de rioolheffing vermeldt 83% van de gemeenten dit. De kostendekkendheid van de afvalstoffen- en rioolheffing bevindt zich in de meeste gevallen nabij de 100%. Het gemiddelde kostendekkendheidspercentage van de rioolheffing is 98%. Bij de afvalstoffenheffing is dat 97%. Zie ook onderstaande figuren.



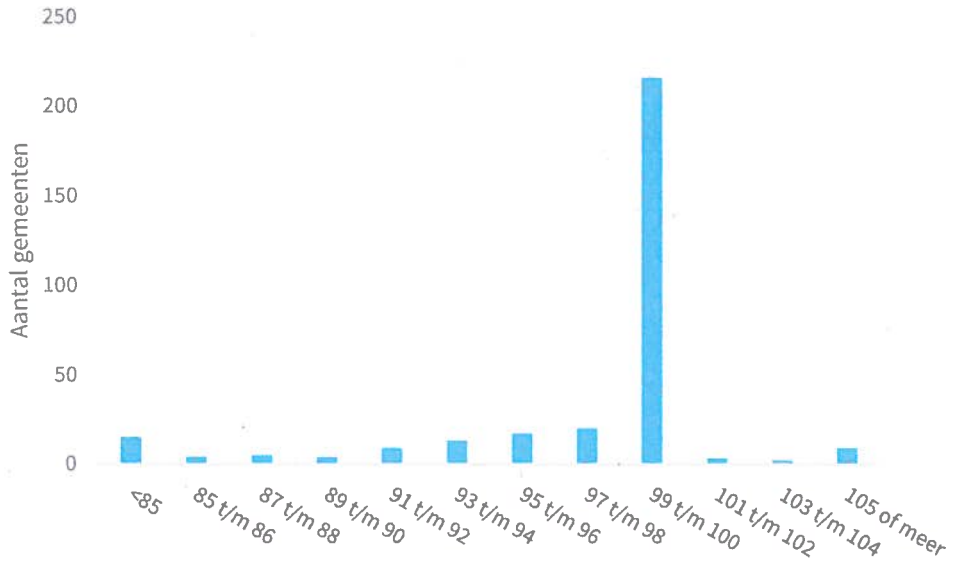
Figuur 1: Percentage vermeldingen afvalstoffenheffing



Figuur 2: Percentage vermeldingen rioolheffing



Figuur 3: % Kostendekkendheid afvalstoffenheffing



Figuur 4: % Kostendekkendheid rioolheffing

Zoals uit de histogrammen van het percentage kostendekkend voor de afvalstoffen- en rioolheffing blijkt, bevindt een aantal gemeenten zich boven de 100%. Dit hoeft echter niet te betekenen dat gemeenten winst maken, de wijze van rapporteren van het percentage kostendekkendheid verschilt per gemeente. Een deel van de gemeenten geeft het kostendekkingspercentage vóór een storting of onttrekking uit de egalisatiereserve en een deel van de gemeenten erna. Waar mogelijk is van het kostendekkingspercentage voor storting of onttrekking uitgegaan.

De beleidsuitgangspunten die gemeenten vermelden hebben met name betrekking op het streven naar 100% kostendekkendheid, het toepassen van een inflatiecorrectie en het principe van 'de vervuiler betaalt'. Dit laatste splitsen gemeenten vaak nog verder uit in een gedifferentieerd tarief op basis van volume en/of het aantal personen in een huishouden. In een redelijk aantal gevallen geven gemeente op het vlak van de afvalstoffenheffing expliciet aan zij gedragsbeïnvloeding beogen met de tariefstelling. In het geval van de rioolheffing wordt nagenoeg altijd (aanvullend) verwezen naar het (verplicht) vastgestelde Verbrede Gemeentelijke Rioleringsplan als achterliggende beleidskader.

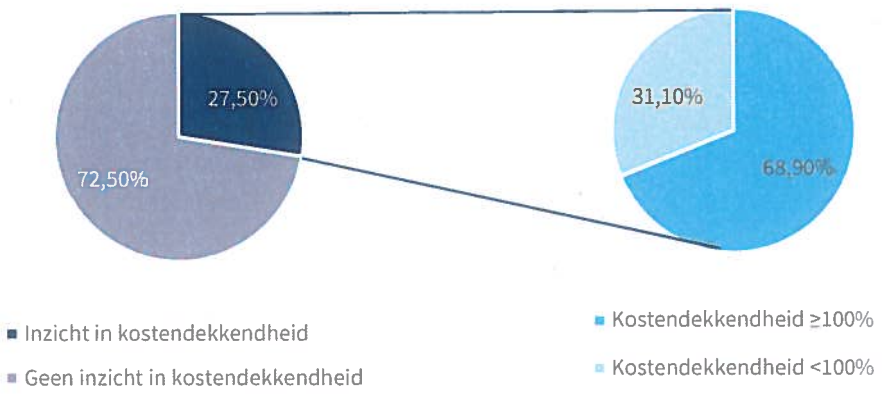
2.2 Bevindingen onderzoeksvraag 2: reisdocumenten

2.2.1 Bevindingen reisdocumenten

Gemeenten geven aan dat de door BZK vastgestelde maximumtarieven voor paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten niet kostendekkend zijn. AEF heeft onderzocht in welke mate de leges kostendekkend zijn en welk deel van de kosten toegerekend wordt aan indirecte kosten.

Subvragen ten aanzien van de leges voor reisdocumenten:
- Welke baten en lasten worden toegerekend aan reisdocumenten?
- Zijn de baten uit de leges 100% kostendekkend? Zo nee, hoe kostendekkend zijn de leges? Het antwoord op deze vraag moet inzicht bieden in de kostendekkendheid van de leges voor reisdocumenten.
- Worden de kosten opgesplitst in directe en indirecte (overhead) kosten? Zo ja, welk percentage van de totale indirecte kosten wordt toegerekend aan reisdocumenten? En, wat is de spreiding en de gemiddelde verhouding tussen de aan reisdocumenten toegerekende directe en indirecte kosten?

Van alle onderzochte gemeenten geeft 27,5% (n=106) inzicht in de kostendekkendheid van de leges voor reisdocumenten. Bij 68,9% zijn de leges voor reisdocumenten niet kostendekkend.

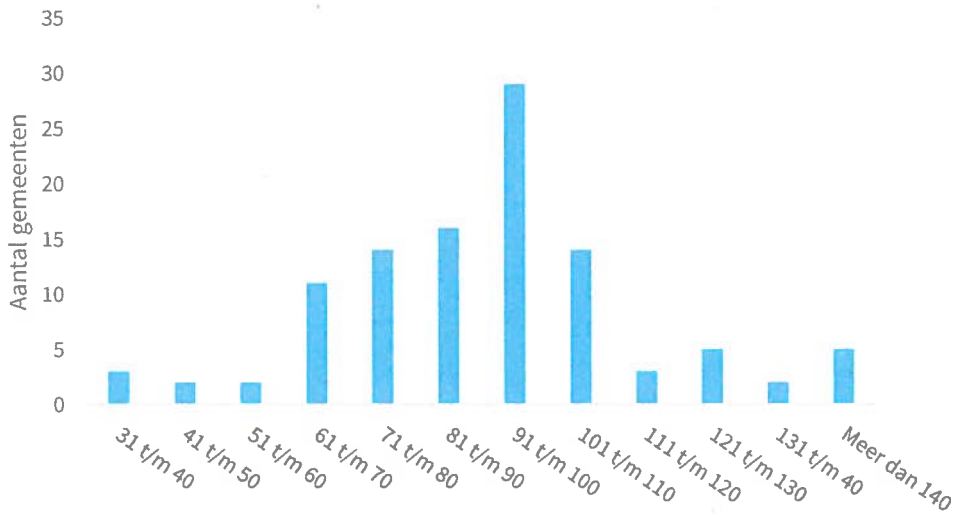


Figuur 5: inzicht in kostendekkendheid leges reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaarten

De gemiddelde kostendekkendheid is 93,3%. De mediaan van de kostendekkendheid is 92,8%, dit is iets lager dan de gemiddelde kostendekkendheid doordat er enkele gemeenten zijn met een kostendekkendheid van meer dan 150%. De spreiding van de kostendekkendheid van de legestarieven voor reisdocumenten die gemeenten hanteren is zichtbaar in Figuur 6.

Correctie voor uitschieters

Er zijn vijf gemeenten met een kostendekkendheid van meer dan 150% voor reisdocumenten, met een maximum tot 247% kostendekkendheid. Waardoor deze gemeenten zulke hoge kostendekkendheid bereiken is op basis van deze analyse onbekend. Wanneer deze gemeenten niet worden meegenomen daalt de gemiddelde kostendekkendheid aanzienlijk tot 88,6%.



Figuur 6: Kostendekkendheid reisdocumenten

Ook aan de onderkant zijn er enkele uitschieters. Vijf gemeenten hebben een kostendekkendheid van 45% of minder. Een deel van het verschil ten opzichte van andere gemeenten kan verklaard worden door indirecte kosten die hoger liggen dan de gemiddelde indirecte kosten. Wanneer deze gemeenten buiten de dataset worden gehouden is de gemiddelde kostendekkendheid 95,9%.

Wanneer wij alle uitschieters buiten beschouwing laten komt de gemiddelde kostendekkendheid neer op 91,2%. Dit is iets lager dan het gemiddelde met alle datapunten (93,3%).

Toegerekende baten en lasten

De baten en lasten die worden toegerekend aan reisdocumenten en die leiden tot de directe en indirecte kosten worden slechts beperkt toegelicht. De batenkant kent uiteraard alleen legesinkomsten. De lastenkant kent altijd een 'lasten taakveld' of iets vergelijkbaars. Als gemeenten baten en lasten uitsplitsen, vermelden zij daarbij bijna altijd overhead. In een aantal gevallen geven zij daarnaast loonkosten, materiaalkosten en afdelingslasten op. Gemeenten lichten zelden op paragraaf-, kolom/titel- of hoofdstukniveau toe op welke wijze de overhead tot stand komt en wat de componenten daarin zijn.

Spreiding over gemeenten

Slechts iets meer dan een kwart van de gemeenten geeft inzicht in de kostendekkendheid van de leges voor reisdocumenten. Dit betekent dat wij gebruik hebben gemaakt van een selecte steekproef. Alleen gemeenten die zelf gegevens rapporteren op dit onderdeel zijn meegenomen in de steekproef, er is dus in zekere zin sprake van zelfselectie. AEF heeft de steekproef op twee manieren getoetst aan de gehele populatie van gemeenten: vergelijking met de bevolkingsomvang en een vergelijking met de kostendekkendheid van titel/kolom 1.

In de onderstaande tabel hebben wij gebruik gemaakt van de categorieën van gemeenten die het CBS onderscheidt in bevolkingsomvang. Omdat zich in sommige categorieën slechts een klein aantal gemeente bevindt zijn de laagste twee en hoogste twee categorieën samengevoegd. Daaruit blijkt dat het percentage van gemeenten dat inzicht biedt in de kostendekkendheid van reisdocumenten per categorie niet sterk verschilt. Alleen in de laagste categorie hebben minder gemeenten inzicht geboden in de kostendekkendheid dan

gemiddeld. Tussen het aantal gemeenten dat inzicht biedt en het totaal aantal gemeenten is een correlatie van 99% gevonden, dit betekent dat de spreiding over gemeenten zeer goed is wanneer we kijken naar bevolkingsomvang.

Tabel 2: aantal gemeenten dat inzicht biedt in de kostendekkendheid van leges voor reisdocumenten ten opzichte van totaal aantal gemeenten

Bevolkingsomvang	Aantal gemeenten totaal	Aantal gemeenten dat inzicht biedt in kostendekkendheid reisdocumenten	Aantal gemeenten dat inzicht biedt / aantal gemeenten totaal
0 tot 10 000 inwoners	23	2	8,7%
10 000 tot 20 000 inwoners	97	23	23,7%
20 000 tot 50 000 inwoners	188	55	29,3%
50 000 tot 100 000 inwoners	46	17	37,0%
100 000 tot 150 000 inwoners	14	4	28,6%
Meer dan 150 000 inwoners	17	5	29,4%
Totaal	385	106	27,5%

Daarnaast hebben wij vergeleken of het percentage kostendekkendheid op titel/kolom 1 verschilt voor gemeenten die wel inzicht bieden in de kostendekkendheid voor reis-documenten en gemeenten die dit niet doen. Binnen dit onderdeel van de begroting valt het hoofdstuk reisdocumenten. Leges voor reisdocumenten maken een aanzienlijk deel uit van titel/kolom 1, namelijk gemiddeld 40%. De gemiddelde kostendekkendheid van titel/kolom 1 is 72,8% (n=81) voor gemeenten die wel inzicht geven in de kostendekkendheid van reisdocumenten en 69,3% (n=66) voor gemeenten die dit niet doen. Het kleine verschil tussen deze percentages toont aan dat ook hier de gemeenten die inzicht bieden in de kostendekkendheid van reisdocumenten niet veel verschillen van gemeenten die dit wel doen.

Kostendekkendheid ten opzichte van omvang gemeente

Wij hebben ook onderzocht of de kostendekkendheid gerelateerd is aan de bevolkingsomvang van de gemeente. Er zijn wel verschillen, maar een duidelijke tendens is niet zichtbaar. Dit wordt mede veroorzaakt door de kleine aantallen gemeenten waarvoor informatie beschikbaar is. In Tabel 3 wordt het gemiddelde kostendekkendheidspercentage van de reisdocumenten leges afgezet tegen gemeentegrootte. Er bestaat geen verband tussen de bevolkingsomvang van gemeenten en de gerapporteerde kostendekkendheid voor leges van reisdocumenten.

Tabel 3: gemiddelde kostendekkendheid per categorie bevolkingsomvang

Bevolkingsomvang	Gemiddelde kostendekkendheid leges reisdocumenten	Aantal gemeenten
0 tot 10 000 inwoners	81,5%	2
10 000 tot 20 000 inwoners	86,7%	23
20 000 tot 50 000 inwoners	96,3%	55
50 000 tot 100 000 inwoners	96,4%	17
100 000 tot 150 000 inwoners	94,0%	4
Meer dan 150 000 inwoners	83,4%	5
Totaal	93,3%	106

In Tabel 4 is aangegeven bij hoeveel gemeenten de leges voor reisdocumenten niet kostendekkend zijn. In deze tabel betekent 100% dat geen van de gemeenten in deze categorie kostendekkende tarieven heeft, omdat het maximumtarief voor reisdocumenten onder het kostendekkende tarief ligt. Op basis van deze gegevens lijken kleine tot middelgrote gemeenten vaker kostendekkend te zijn dan zeer kleine en grote gemeenten. Echter, gezien het kleine aantal gemeenten in sommige categorieën is dit verband niet goed vast te stellen.

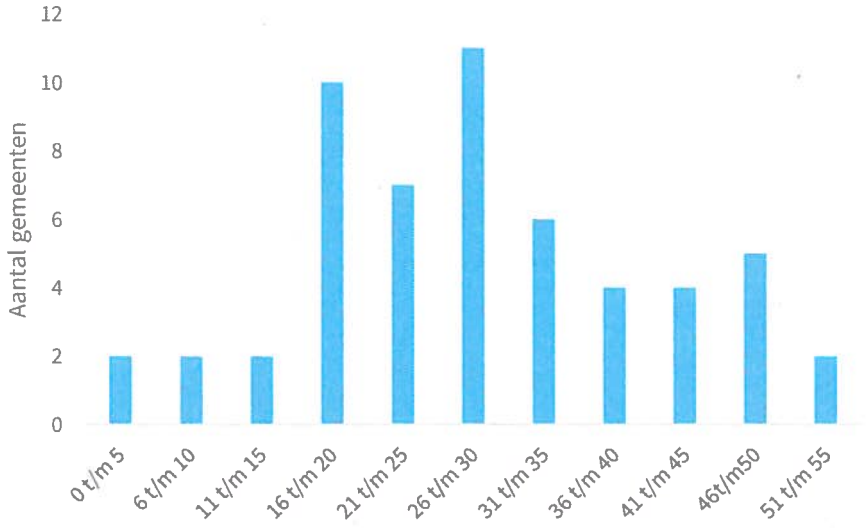
Tabel 4: kostendekkendheid van minder dan 100%

Bevolkingsomvang	Aantal gemeenten waarbij leges niet kostendekkend zijn	Aantal gemeenten
0 tot 10 000 inwoners	100,0%	2
10 000 tot 20 000 inwoners	78,3%	18
20 000 tot 50 000 inwoners	63,6%	35
50 000 tot 100 000 inwoners	58,8%	10
100 000 tot 150 000 inwoners	75,0%	3
Meer dan 150 000 inwoners	100,0%	5
Totaal	68,9%	73

Van de gemeenten die inzage geven in de baten en lasten van de leges voor reisdocumenten splitst de 51,9% (n=55) de lasten uit in directe en indirecte kosten.

Gemiddeld wordt 28,5% van de totale kosten toegerekend aan indirecte kosten. De mediaan is 28,05%. De spreiding is echter zeer breed zonder duidelijke piek en er zijn uitschieters naar percentages indirecte kosten van 2% tot boven de 50%. De spreiding is zichtbaar in Figuur 7. Gemeenten die inzicht geven in de indirecte kosten zijn gemiddeld iets minder kostendekkend (91,5%) dan gemeenten die hier geen inzicht in geven (95,3%).

De brede spreiding in indirecte kosten kan wijzen op verschillen in efficiency of kostentoerekening tussen de verschillende gemeenten. De meest voor de hand liggende factor daarbij is de gemeentegrootte. Er lijkt hiertussen echter geen relatie te zijn (zie Tabel 5). Wederom moet hierbij gezegd worden dat gewerkt wordt met kleine aantallen gemeenten, wat het doen van stellige uitspraken lastig maakt.



Figuur 7: Percentage indirecte kosten leges en reisdocumenten

Tabel 5: Gemiddelde indirecte kosten leges reisdocumenten

Bevolkingsomvang	Gemiddelde indirecte kosten leges reisdocumenten	Aantal gemeenten
0 tot 10 000 inwoners	45,6%	1
10 000 tot 20 000 inwoners	32,7%	12
20 000 tot 50 000 inwoners	26,7%	28
50 000 tot 100 000 inwoners	25,03%	10
100 000 tot 150 000 inwoners	33,27%	3
Meer dan 150 000 inwoners	34,1%	1
Totaal	28,5%	55

2.3 Algemene bevindingen

Bij het doornemen van de gemeentelijke begrotingen viel een aantal zaken in algemene zin op:

- Er zijn een grote verschillen in de mate waarin gemeenten inzicht bieden in de baten en lasten, kostendekkendheid en beleidstoelichting van leges en in die van afvalstoffen- en rioolheffing. In het geval van de heffingen voldoet het overgrote merendeel aan de BBV voorschriften. Bij de leges is het duidelijk dat veel gemeenten nog bezig zijn om zich aan te passen aan het gewijzigde BBV. Dit benoemen zij vaak ook expliciet.
- Opvallend is dat een niet te verwaarlozen aantal begrotingen in de inleiding van de paragraaf Lokale Heffingen naar een overzicht van kostendekking verwijst, maar dat deze vervolgens toch niet zijn opgenomen. Hieruit blijkt wel de intentie te willen voldoen aan het BBV-besluit, de uitwerking laat echter nog op zich wachten.
- De vergelijking tussen de kostendekkendheid van leges bij gemeenten onderling is lastiger als gevolg van vele verschillende groeperingen van leges die gehanteerd worden. Vaak genoemd zijn de groepen 'burgerzaken' en 'bouwleges', maar vervolgens wordt niet goed duidelijk gemaakt welke leges hier precies onder vallen. Waar dat wel gebeurt, blijken gemeenten onderling te verschillen.
- De beleidstoelichting bij de leges is, wanneer deze aanwezig is, vaak erg summier. Het kan niet anders dan dat er nog meer uitgangspunten gehanteerd worden door gemeenten. Hierbij valt te denken aan verschillende tarieven voor huwelijken doordeweeks en in het weekend, omdat er in het weekend meer vraag is, het op nul stellen van tarieven voor evenementenvergunningen vanuit het oogpunt van het stimuleren van leefbaarheid, het minder dan kostendekkende tarieven rekenen voor kleine bouwwerken als dakkapellen omdat de kosten anders erg hoog zouden worden, etc.
- Gemeenten geven meer inzage in de baten en lasten en kostendekkendheid van de afvalstoffen- en rioolheffing dan van de leges. Daarnaast lichten zij het beleid aangaande de afvalstoffen- en rioolheffing in het algemeen ook veel meer toe.

3 Samenvattende conclusies

In dit onderzoek staan twee hoofdvragen centraal:

- (1) Welk inzicht bieden de gemeentelijke begrotingen 2017 in de toegerekende baten en lasten bij leges, rioolheffing en afvalstoffenheffing en de beleidsuitgangspunten hiervan?
- (2) Welk inzicht bieden de gemeentelijke begrotingen 2017 ten aanzien van de leges voor reisdocumenten?

AEF heeft een analysekader opgesteld gebaseerd op de (sub)onderzoeksvragen waarin elke subvraag zoveel mogelijk is uitgesplitst in componenten die, indien toepasbaar, kwantitatief te analyseren zijn. Vervolgens heeft AEF ter beantwoording van deze onderzoeksvragen de begrotingen van 385 gemeenten doorzocht.

Deelvraag 1 betreft het inzicht dat gemeentelijke begrotingen in 2017 bieden in de toegerekende baten en lasten bij leges, rioolheffing en afvalstoffenheffing en de beleidsuitgangspunten hiervan. AEF concludeert op basis van dit onderzoek dat gemeenten **in overgrote meerderheid voldoen aan de nieuwe eisen die gesteld worden aan de paragraaf lokale heffingen voor afvalstoffen- en rioolheffing**.

De leges voldoen veelal nog niet aan de nieuwe extra eisen die gesteld worden, maar een groot deel van de gemeenten heeft wel een eerste aanzet gemaakt. Veel gemeenten geven aan dat ze dit onderdeel verder gaan uitwerken en dat nadere specificatie daarom nog volgt. De beleidsuitgangspunten voor de leges zijn bij veel gemeenten niet gedetailleerd toegelicht; voor raadsleden is inzichtelijkheid in de begrotingen op dit gebied nog te beperkt om te kunnen sturen op leges.

Deelvraag 2 betreft het inzicht dat de gemeentelijke begrotingen 2017 bieden ten aanzien van de leges voor reisdocumenten**. Iets meer dan kwart van de gemeenten biedt inzicht in de kostendekkendheid van leges voor reisdocumenten**. De spreiding in bevolkingsomvang van deze gemeenten is bijna gelijk aan de spreiding van gemeenten in Nederland. De baten en lasten zijn slechts beperkt uitgesplitst en toegelicht.

Het is vaak niet duidelijk hoe de tarieven precies tot stand komen. Wel blijkt uit dit onderzoek dat **bij 68,9% van de gemeenten de leges voor reisdocumenten niet kostendekkend zijn**. **De gemiddelde kostendekkendheid van de selectie van gemeenten is 93,3%.** De spreiding van kostendekkendheid is groot, van 37-247%. Gemiddeld rekenen gemeenten 28,5% van de totale kosten voor reisdocumenten toe aan indirecte kosten. De indirecte kosten verschillen echter sterk per gemeente, er is geen verklaring gevonden voor dit verschil.