

Nota Kostendekkendheid gemeentelijke heffingen

1. Algemene inleiding

De begroting van Haarlem kent € 527 miljoen aan baten. Naast de algemene uitkering uit het gemeentefonds (geraamde opbrengst € 308 miljoen) vormen de lokale heffingen de belangrijkste inkomstenbron voor de gemeente. Voor 2019 wordt een opbrengst geraamd van € 110 miljoen.

De opbrengsten uit lokale heffingen zijn een aanvulling op de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De algemene uitkering wordt centraal bepaald en is niet beïnvloedbaar door individuele gemeenten. Gemeenten kunnen voorzieningen, waarvoor de algemene uitkering niet toereikend is, zelf bekostigen uit de opbrengsten van belastingheffing.

De mogelijkheden om belastingen te heffen door gemeenten zijn beperkt. De gemeente kan uitsluitend belastingen heffen die limitatief zijn opgesomd in de Gemeentewet of in een specifieke wet, zoals de BIZ-heffing, of de wet milieubeheer voor de afvalstoffenheffing. Gemeenten mogen belasting heffen, maar zijn daartoe niet verplicht.

2. Onderscheid tussen belastingen, bestemmingsheffingen en rechten (retributies)

2.1 Belastingen

Belastingen zijn heffingen waar geen direct aanwijsbare tegenprestatie van de gemeente tegenover staat. De gemeente int belastingen die als algemene inkomstenbron worden gebruikt en dus vrij aanwendbaar zijn. Omdat er geen tegenprestatie is, is er bij belastingen ook geen sprake van kostendekkendheid. De baten uit deze algemene belastingen bedragen Haarlem ruim € 63 miljoen. De belangrijkste algemene belasting is de OZB met een opbrengst van ruim € 40 miljoen. Andere algemene belastingen zijn:

- Precariobelastingen;
- Parkeerbelastingen;
- Hondenbelasting;
- Roerende woon-en ruimtebelastingen;

- Toeristenbelasting;
- Reclamebelasting; 1)
- BIZ-heffingen. 1)

- 1) De opbrengsten van beide laatste heffingen zijn bestemd voor ondernemersfondsen en voldoen in die zin niet strikt aan de definitie van vrij aanwendbaar.

2.2 Bestemmingsheffingen en Rechten (retributies)

Naast belastingen kennen we bestemmingsheffingen en rechten (ook wel retributie genoemd). Bestemmingsheffingen zijn belastingen die dienen ter bestrijding van specifieke kosten. De afval- en rioolheffing zijn hier voorbeelden van. In tegenstelling tot belastingen geldt hier wel de eis van dat de opbrengsten niet meer dan kostendekkend mogen zijn. De opbrengsten uit afval- en rioolheffing bedragen ruim € 37 miljoen.

Via rechten worden kosten verhaald van een concrete door de gemeente geleverde individuele dienst. Deze kunnen uitgesplitst worden gebruiksrechten en genotsrechten.

Gebruiksrechten worden aan de overheid betaald voor het gebruik van publieke voorzieningen. In Haarlem kennen we:

- Begraafrechten;
- Havengelden;
- Marktgelden.

Genotsrechten zijn vergoedingen die de individuele burger aan de overheid betaalt voor het profijt (genot) dat hij van het handelen van de overheid geeft. Leges voor vergunningen of leges voor het afgeven van een paspoort zijn hier voorbeelden van. De Wabo-leges zijn hierin het meest omvangrijk.

3. Wat is de rol van de raad en het college met betrekking tot het bepalen van de mate van kostendekkendheid?

De gemeenteraad besluit of een belasting wordt ingevoerd of niet. Daartoe stelt de gemeenteraad voor elke belastingsoort een verordening vast. In die verordening wordt opgenomen onder welke voorwaarden de belasting wordt geheven, dus wie zijn belastingplichtig, welke vrijstellingen zijn er opgenomen en welke tarieven worden in rekening gebracht. Als het om leges of retributies gaat, bepalen o.m. de tarieven de mate van kostendekkendheid. De raad gaat dus uiteindelijk over de mate van kostendekkendheid van de dienstverlening. Dat is ook logisch, want dat hangt samen met het budgetrecht van de raad. De raad bepaalt, op voorstel van het college, welke baten in

de begroting geraamd worden en door het vaststellen van de belastingverordeningen en de tarieven, wordt hier invulling aan gegeven.

Het college is verantwoordelijk voor de voorbereiding van belastingvoorstellen aan de raad en de uitvoering en de verantwoording over de realisatie. Het college kan nadere regels voor de heffing en invordering stellen, waaronder het verlenen van mandaten.

De gemeentelijke belastingheffing is verder ingebed in de planning en control cyclus van de gemeente. Dat betekent:

1. Het college stelt eind maart de uitgangspunten voor het opstellen van de begroting vast, waaronder het inflatiepercentage waarmee de belastingen worden aangepast. De uitgangspunten gaan ter kennisgeving naar de commissie Bestuur en maken onderdeel uit van de kadernota.
2. Invoering van nieuwe heffingen of afschaffing van bestaande belastingen worden integraal, op voorstel van het college, in de kadernota afgewogen vanwege de financiële consequenties. Ook verhoging of verlaging van kostendekkendheid, of het toekennen van vrijstellingen die financiële consequenties hebben, behoren bij de kadernota te worden afgewogen.
3. Na de afweging in de kadernota worden de belastingbaten in de begroting geraamd. De baten van de heffingen, waarvan het beleid is vastgelegd dat die kostendekkend zijn (i.c. de afvalstoffenheffing en rioolheffing), worden berekend nadat alle kosten bekend zijn.
4. Na vaststelling van de begroting worden, ter uitvoering van die begroting, in december de belastingverordeningen en tarieven vastgesteld.

Het moment om het beleid ten aanzien van gemeentelijke belastingen bij te stellen is dus bij de bespreking van de kadernota. Daar wordt bijvoorbeeld ook inzicht gegeven in het verloop van de woonlasten bij het voorgestelde beleid.

4. Wat is de ruimte (speling) die er is bij het vaststellen van de mate van kostendekkendheid? Welke kosten kunnen worden verhaald?

Deze vraag speelt niet bij de belastingen, maar uitsluitend bij de bestemmingsheffingen en de rechten. Zoals al eerder gesteld is de gemeente niet verplicht belastingen te heffen. Het is daarom ook logisch dat de gemeente zelf de mate van kostendekkendheid bepaalt, waarbij deze nooit meer dan 100% mag bedragen.

4.1 Gemeentelijk beleid

4.1.1. Kostendekkendheid afval- en rioolheffing

Ten aanzien van de afval- en rioolheffing is in het coalitieprogramma en de Kadernota 2018 vastgelegd dat het uitgangspunt is dat deze heffingen 100% kostendekkend zijn. Deze beide heffingen zijn na de OZB de belangrijkste gemeentelijke belastingen. De OZB en de afval- en rioolheffing omvatten de zogenaamde woning gebonden lasten. Deze lasten worden de woonlasten genoemd. De gemeente vergelijkt jaarlijks de woonlasten met de andere gemeenten.

4.1.2 Kostendekkendheid begraafrechten, havengelden en marktgelden

Over de kostendekkendheid van deze rechten zijn geen afspraken vastgelegd, omdat de tarieven die in rekening worden gebracht in verhouding moeten staan met de geleverde dienst, tarieven van vergelijkbare gemeenten en tarieven die maatschappelijk aanvaardbaar zijn. In een krimpende begraafmarkt is het belangrijk scherpe tarieven te hanteren. Te hoge tarieven zullen er toe leiden dat meer mensen naar omliggende gemeenten uitwijken of er eerder toe kiezen om zich te laten cremen.

De begraafrechten zijn bijvoorbeeld 46% kostendekkend. Als het uitgangspunt 100% kostendekkendheid zou zijn, zouden ofwel de tarieven meer dan verdubbeld moeten worden of de lasten zouden meer dan gehalveerd moeten worden. Het goedkoopste tarief voor het gebruik van een graf gedurende 20 jaar is € 1.520. Bij 100% kostendekking zou dit tarief naar € 3.300 verhoogd dienen te worden (uitgaande van evenredige verhoging van tarieven). Van belang hierbij is in overweging te houden dat een begraafplaats een maatschappelijk functie heeft voor de inwoners van de stad. Niet voor niets heeft de gemeente de verplichting een begraafplaats te hebben. Daarnaast heeft de begraafplaats, zeker als het gaat om het begraafpark aan de Kleverlaan, een functie als park, maar dan een bijzonder park waar ook nog een opbrengst tegenover staat. De vraag is dan of alle kosten van het onderhoud bij de nabestaanden gelegd moeten worden.

In zijn algemeenheid is bij deze heffingen de afgelopen jaren volstaan met het aanpassen van de tarieven aan de inflatie c.q. het opvoeren van nieuwe tarieven voor nieuwe vormen van dienstverlening. De lasten van de begraafplaatsen zijn in 2018 extra verhoogd, omdat gestopt is met de chemische onkruidbestrijding. In de begroting 2019 is dit effect zichtbaar in tabel 1 op de volgende pagina.

Er zijn verder geen wettelijke voorschriften of belemmeringen de kostendekkendheid te verhogen of te verlagen, mits het maximum van 100% niet wordt overschreden.

Wel kunnen gewijzigde BBV-regels of één wijziging in de financiële verordening van invloed zijn op de kostendekkendheid. Sinds 2017 heeft een andere toerekening van

overhead van een negatieve invloed op de kostendekkendheid van de havengelden en de begraafrechten. In tabel 1 is een sterke toename van de lasten te zien en daarmee een daling van de kostendekkendheid.

De havengelden zijn een mix van diversen baten zoals de o.a. ligplaatsvergunningen pleziervaart, ligplaatsen woonschepen, het kort verblijf in de stad van de pleziervaart, de riviercruise en de doorvaart voor zowel de beroepsvaart als de pleziervaart. De kosten van de Havendienst zijn naast vergunningverlening ook o.a. de handhaving, brugbediening, faciliteren watertoerisme en nautische advisering).

Bij de havengelden zijn de kosten in beeld gebracht van de havendienst, voor zover ze direct water-, haven- en scheepvaart-gerelateerd zijn. Bij een aantal onderdelen is nog wel discussie mogelijk over de vraag of het redelijk is deze geheel aan de scheepvaart toe te rekenen. In hoeverre handhaving op en aan het water volledig doorbelast moet worden aan het deel van de waterrecreanten die een wat groter schip bevaart zou bijvoorbeeld een punt van discussie kunnen zijn. De kostendekkendheid van deze activiteiten bedraagt ruim 80%. Kosten van de havendienst ten behoeve van het beheer en de bediening van de bruggen zijn daarbij buiten beschouwing gelaten. Het zou niet redelijk zijn de bediening van bruggen die zijn aangelegd ten behoeve van het landverkeer eenzijdig bij het waterverkeer te leggen.

Daarnaast zijn de baten van de havendienst gevoelig voor de markt. Als de tarieven te hoog worden, kunnen de baten gaan afnemen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de doorvaart meer dan voor ligplaatsvergunningen. Het gebruik van de westelijke staande mastroute kost geld voor bijvoorbeeld de Grote Sluis (schutgeld) en de doorvaart door Haarlem. Het alternatief via de oostelijke staande mastroute is gratis. Te hoge tarieven voor het verblijf in Haarlem voor de pleziervaart en de riviercruise zal leiden tot minder gasten in de stad. De baten van de Havendienst zijn niet enkel de opbrengsten van de havengelden, maar ook de indirecte baten. De bezoekers van de stad geven ook geld uit. De indirecte baten van het watertoerisme bedragen circa € 3,4 miljoen (bron: Ambitiekaart Haarlemse Wateren, BIS 2018/ 450652).

Tabel 1: Verloop Kostendekkendheid havengelden en begraafrechten

Bedragen x 1000	rekening	rekening	rekening	rekening	begroting	rekening*)
Havengelden	2014	2015	2016	2017	2018	2018
opbrengst heffingen	956	927	996	966	1000	1035
kosten product	1177	1208	1324	1367	1452	641
doorberekening overhead	750	674	695	1081	1109	611
lasten totaal	1927	1882	2019	2448	2561	1252
kostendekkenheid	50%	49%	49%	39%	39%	83%
Begraafrechten						
opbrengst heffingen	889	936	1071	1028	959	
kosten product	956	1064	1051	1268	989	
doorberekening overhead	549	510	492	766	786	
lasten totaal	1505	1574	1543	2034	1775	
kostendekkenheid	59%	59%	69%	51%	54%	

(bronnen: jaarrekeningen en programmabegrotingen)

*) indicatieve berekening waarbij de kosten van de brugbediening buiten beschouwing is gelaten.

4.1.3 Kostendekkendheid leges Wabo en APV

Voor ieder ingediende aanvraag is de aanvrager in principe een bedrag aan leges verschuldigd. De hoogte van de legesbedragen zijn vastgelegd in de legesverordening. De hoogte wordt soms bepaald aan de hand van een percentage (Wabo leges bouw) of aan de hand van een vast bedrag. De grote bouwprojecten zorgen voor de grootste legesopbrengsten bij de omgevingsvergunningen. Deze grote projecten veroorzaken gedurende meerdere jaren kosten. De volledige baten vallen echter op één moment, namelijk op het moment dat de vergunning wordt verleend. Zeker bij incidentele grote bouwprojecten kan toerekening van de baten aan het incidentele jaar tot grote schommelingen in de kostendekkendheid leiden.

Grote schommelingen zijn op zichzelf ongewenst, maar in de praktijk is daar niets aan te doen. Kruissubsidiëring (zie voor verdere uitleg paragraaf 5.2) is daarin vanuit de wet toegestaan. Dit houdt in dat de opbrengsten uit grote projecten meer dan kostendekkend zijn, terwijl de kleinere aanvragen niet kostendekkend zijn. Per saldo wordt zo toch naar een dekkende heffing gestreefd. Per saldo mogen op begrotingsbasis de baten uit Wabo-leges de lasten niet overschrijden. Daarom is bij de vaststelling van de legesbedragen voor 2019 het percentage van de Waboleges aangepast, namelijk verlaagd naar 2,5%.

Ten aanzien van de schommelingen in de legesbaten kan nog worden opgemerkt dat het nodig is deze over meerdere jaren te beschouwen. Het zou onlogisch zijn om bijvoorbeeld de leges voor kleine projecten (zoals dakkapellen of kapvergunningen) te verlagen, omdat er in enig jaar een of meer grote bouwprojecten worden aangevraagd, terwijl het jaar het tarief weer verhoogd zou moeten worden, omdat er minder de grote bouwprojecten zijn.

Verder heeft besluitvorming m.b.t. het vrijstellen van leges uiteraard ook gevolgen voor de legesopbrengsten en daarbij gevolgen voor de kostendekkendheid. Zo wordt er op grond van eerdere raadsbesluiten geen leges geheven bij gemeentelijke monumenten (voor het monumentale deel van de aanvraag) en in het kader van duurzaamheid (bij het plaatsen van zonnecollectoren).

Eind december 2015 (nota Zuiver toerekenen) en begin 2016 (een brief van de wethouder) is ingezoomd hoe de gemeente om wil gaan met het opleggen van de Waboleges, inclusief de daarbinnen gehanteerde kruissubsidiëring. De betreffende stukken kunnen zo nodig toegevoegd worden aan deze notitie, maar lijken vooralsnog te gedetailleerd.

Voor andere soorten aanvragen (voor drank en horeca, APV etc.) wordt een standaardbedrag geheven. Aan de hand van kengetallen wordt gemonitord of de kostendekkendheid wordt gehaald. Naar aanleiding van vragen vanuit de commissie Bestuur vindt naar de kostendekkendheid van de horecaleges een extern onderzoek plaatsgevonden. De resultaten uit dit onderzoek worden naar verwachting dit kwartaal aan de commissie gepresenteerd.

4.2 Welke kosten mogen worden verhaald?

Alle kosten die rechtstreeks verband houden met het geleverde kunnen worden verhaald. Tot de directe kosten behoren bijvoorbeeld de loonkosten van degene die een vergunningaanvraag behandelt, kapitaallasten en materiële kosten voor de beoordeling van een vergunning of ontheffingsaanvraag. Daarbij is het ook mogelijk dat kosten gedeeltelijk worden toegerekend, zoals de kosten van straatvegen gedeeltelijk worden doorberekend in de afval- en rioolheffing. Ook de kosten die gemaakt worden om de rechten te heffen en te innen (de zogenaamde perceptiekosten) mogen als kosten worden toegerekend.

Een nog afzonderlijke te benoemen kostenpost is de btw. Gemeenten kunnen op grond van het btw-compensatiefonds recht op compensatie van de aan hen in rekening gebrachte btw. Ondanks het feit dat de gemeente die btw-last vergoed krijgt door het btw-compensatiefonds, mag die btw toch ook als kostenpost worden aangemerkt en kan deze ook worden doorberekend. Voor de invoering van het btw-compensatiefonds rekende de gemeenten de btw al door. Als de mogelijkheid van doorberekening zou vervallen (vanwege de invoering van het btw-compensatiefonds dat echter gevoed wordt door een verlaging van de algemene uitkering uit het gemeentefonds), zouden de gemeenten er financieel op achteruitgaan.

Indirecte kosten zijn in principe niet verhaalbaar, met uitzondering van overheadkosten (toerekenbare indirecte kosten). In artikel 11 van de financiële verordening van Haarlem is opgenomen op welke wijze de overheadkosten worden doorberekend in de rechten. In de paragraaf lokale heffingen van de begroting is dit verder geconcretiseerd. De door te belasten overhead is de uitkomst van de totale kosten van overhead gedeeld door het totaal aantal productieve uren. Deze toedeling wordt voor alle rechten identiek toegepast.

Andere indirecte kosten, zoals beleidsvoorbereiding, handhaving, controle en toezicht, alsmede inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures, kunnen (behoudens enkele uitzonderingen) niet worden doorberekend in de tarieven.

5. Hoe worden tarieven bepaald?

Nu in hoofdlijnen inzichtelijk is gemaakt welke kosten mogen worden doorberekend, resteert de vraag welke uitgangspunten worden gehanteerd voor bepalen van de tarieven. In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal facetten die van invloed zijn op het bepalen van de tarieven, te weten:

- Uitgangspunten/heffingsmaatstaf;
- Kruissubsidiëring;
- Vrijstellingen;
- Kwijtschelding;
- Oninbaar lijden;
- Tariefstelling.

5.1 Uitgangspunten/heffingsmaatstaf

Bij elke belasting en heffing zal de vraag beantwoord dienen te worden wie als belastingplichtige wordt beoogd (eigenaar/bewoner/gebruiker) en wat de maatstaf van heffing is. Uitgangspunt in Haarlem is dat wij, zoveel als mogelijk, de modelverordeningen van de VNG volgen. Daar waar er keuzes zijn, zijn die keuzes bij de invoering van de heffing afzonderlijk afgewogen. Bij de afvalstoffenheffing is een keuze gemaakt om onderscheid te maken tussen één- en meerpersoonshuishoudens. Dit is geen verplichting, maar een vrije keuze van de gemeente. Voor de rioolheffing is gekozen voor een vast bedrag per aansluiting, te voldoen door de eigenaar. Het is ook mogelijk de gebruiker van riolering als belastingplichtige te zien. Ook de heffingsmaatstaf is een keuze. Voor de rioolheffing kan ook de WOZ-waarde als maatstaf gekozen worden.

Uiteraard dienen keuzes te voldoen aan wettelijke voorschriften, jurisprudentie en algemene rechtsbeginselen. In deze wettelijke bepalingen is neergelegd dat het belastingbedrag niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen. De achterliggende gedachte is dat een gemeente het inkomensbeleid van het Rijk niet mag doorkruisen. Een gemeente mag daarom geen inkomensafhankelijke tarieven hanteren.

Bij sommige heffingen vloeit de belastingplichtige logisch voort uit de soort heffing, zoals bij de toeristenbelasting. Qua tariefstelling kan de gemeente kiezen voor een uniform tarief of voor differentiatie in de vorm van afzonderlijke tarieven voor camping, hostel of hotel.

Gemeenten hebben veel vrijheid en autonomie om te bepalen welke heffingsmaatstaf wordt gehanteerd. Deze vrijheid wordt beperkt door het verbod om te heffen naar inkomen, winst en vermogen. Daarnaast wordt de vrijheid van heffende instanties beperkt door algemene rechtsbeginselen, met name het verbod op onredelijke en willekeurige heffing en het gelijkheidsbeginsel. Tenslotte dient rekening te worden gehouden met de kostendekking,

waarbij als uitgangspunt geldt dat de begrote baten de begrote lasten niet mogen overstijgen.

5.2 Kruissubsidiering

Als gevolg van wet- en regelgeving dienen bij bestemmingsheffingen en rechten de tarieven zodanig te worden vastgesteld dat de geraamde baten niet boven de geraamde lasten (de opbrengstlimiet) uitgaan. Bij toetsing aan de opbrengstlimiet van artikel 229b Gemeentewet gaat het niet om het kostendekkingspercentage per dienst of groep van diensten, maar om de kostendekking van alle in de legesverordening opgenomen diensten. Er is geen rechtstreeks verband vereist tussen de hoogte van de geheven leges enerzijds en de omvang van de van gemeentewege verstrekte diensten dan wel de door de gemeente gemaakte kosten anderzijds.

In sommige gevallen is het niet direct duidelijk of de opbrengstlimiet wordt overschreden. Er is bijvoorbeeld sprake van kruissubsidiëring, van een subsidie of er zijn vrijstellingen opgenomen in een verordening.

Voor een homogene groep diensten (bijvoorbeeld marktgelden) kan de toerekening van de kosten op eenvoudige wijze plaatsvinden. Het wordt anders als sprake is van meerdere diensten die in een verordening zijn geregeld, zoals bij de leges. In sommige gevallen wordt de overdekking die binnen de ene groep diensten wordt gerealiseerd, gebruikt voor de onderdekking van een andere groep diensten (subsidie van onrendabele activiteiten met winst uit rendabele activiteiten). Dit wordt kruissubsidiëring genoemd. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat de raming van zowel de baten als de lasten op het niveau van de gehele legesverordening geschiedt. Naar de bedoeling van de wetgever moet de toetsing van de onderhavige opbrengstnorm plaatsvinden op het totaal van de geraamde baten van de rechten die in een verordening zijn geregeld en het totaal van de geraamde lasten die de werkzaamheden meebrengen waarvoor deze rechten worden geheven. Voor de toetsing aan de opbrengstlimiet is niet meer van belang of de geraamde opbrengsten van een afzonderlijke heffing al dan niet uitgaan boven de geraamde uitgaven. Een eventuele overschrijding van de baten ten opzichte van de lasten met betrekking tot bijvoorbeeld de bouwleges hoeft in beginsel niet tot onverbindendheid van de bouwleges te leiden. De overschrijding kan immers gecompenseerd worden met een tekort bij de andere diensten waarvoor leges wordt geheven. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) gaat een stap verder en vereist inzicht te geven in de kostendekkendheid van de afzonderlijke hoofdstukken van de legesverordening.

5.3 Vrijstellingen, oninbaar lijden en kwijtschelding

In paragraaf 4 is beschreven welke kosten kunnen worden doorberekend. Behalve de directe en de indirecte kosten, die al dan niet kunnen worden doorberekend, zijn ook vrijstellingen van belang voor de kostendekkendheid. In diverse wetten zijn namelijk vrijstellingen voor

bepaalde diensten opgenomen. Ondanks deze vrijstellingen maakt de gemeente wel kosten voor de dienstverlening. De vraag is of de kosten van deze vrijgestelde diensten mogen worden doorberekend aan burgers die diensten afnemen die niet zijn vrijgesteld.

Ook zal een heffende instantie zich moeten afvragen of zij de perceptiekosten, zoals kosten van kwijschelding en oninbaar geleden bedragen, in de kostenberekening meegenomen mag worden. In onderstaande tekst wordt hierop kort ingegaan.

5.3.1 Vrijstellingen

Indien in de legesverordening bepaalde aanvragen van leges worden vrijgesteld, betekent dat niet dat er voor het afgeven van die vergunning geen kosten worden gemaakt. De gemeente heeft dan de keuze om het dekkingspercentage te verlagen (er komen immers minder opbrengsten binnen) of andere tarieven te verhogen (kruissubsidiering), waardoor de kostendekkendheid in totaal op hetzelfde niveau blijft. De jurisprudentie geeft hier nog geen eenduidig antwoord op. Vooralsnog wordt ervan uit gegaan dat beide opties mogen.

5.3.2 Oninbaar lijden en kwijschelding

Uit de geringe jurisprudentie die hierover is verschenen, kan worden afgeleid dat de bedragen voor oninbaar lijden c.q. kwijschelding meegenomen mogen worden in de berekening van de kosten. Voor de gemeente Haarlem is dat het geval met de afvalstoffenheffing, waar de kosten van kwijschelding onderdeel uitmaken van de berekening van de kostendekkendheid.

5.4 Tariefstelling

De gemeente dient de hoogte van de tarieven zodanig vast te stellen dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake. Een lagere kostendekkendheid is wel toegestaan en kan verschillende redenen hebben. Zo is het denkbaar dat het college en de gemeenteraad bepaalde tarieven bewust laag houdt, omdat de diensten toegankelijk moeten zijn voor een ieder. Dat is één van de redenen waarom de begraafrechten niet kostendekkend zijn. Bij de toeristenbelasting zijn riviercruises voorlopig vrijgesteld, om deze opkomende bedrijfstak de mogelijkheid te geven te groeien.

Rekening houdend met de wettelijk toegestane heffingsmaatstaven, de algemene rechtsbeginselen en de heersende jurisprudentie is de mate van kostendekkendheid van rechten, heffingen en tarieven dan ook een bestuurlijke en beleidsmatige keuze.

5.4.1 Gebruikelijke tarieven

Met inachtneming van de genoemde wettelijk toegestane heffingsmaatstaven, de algemene rechtsbeginselen en de jurisprudentie is een grote diversiteit aan tarieven mogelijk. De meest gebruikelijke tarieven zijn hieronder weergegeven.

5.4.1.1 Vaste tarieven

Een vast tarief is een gelijk bedrag per eenheid (per object of dienst). Een vast tarief wordt vaak gekozen in de situatie dat de kosten eenvoudig over bepaalde categorieën objecten of diensten kunnen worden omgeslagen. Ook wordt veel voor deze variant gekozen uit doelmatigheid en uitvoerbaarheid. Voorbeelden hiervan zijn een vast bedrag per huishouden in het kader van de afvalstoffenheffing, een vast bedrag per object bij het rioolaansluitrecht, een vast bedrag voor de afgifte van een uittreksel, etc.

5.4.1.2 Variabele tarieven

Variabele tarieven variëren per eenheid (per dienst). Variabele tarieven worden veelal geheven indien een gemeente bepaald gedrag wil stimuleren, juist afremmen of wil voorkomen dat een burger met extreem hoge lasten wordt geconfronteerd. Een voorbeeld van het afremmen van een bepaald gedrag is het heffen van een verschillend tarief voor huwelijksleges. Huwelijksleges voor het trouwen in de Gravenzaal is hoger dan dat van een basispakket.

5.4.1.3 Degressieve tarieven

Degressieve tarieven zijn tarieven die lager worden naarmate de heffingsmaatstaf hoger wordt. Deze tarieven hanteren sommige gemeenten voor bijvoorbeeld de afgifte van omgevingsvergunningen. De hoogte van de bouwleges wordt dan gekoppeld aan de hoogte van de bouwsom. Deze is gerelateerd aan een percentage van de bouwkosten. Dit percentage wordt lager naarmate de bouwkosten hoger zijn. Hiermee wordt enerzijds bereikt dat de burger niet met al te hoge lasten wordt opgezaaid en anderzijds dat het bedrag aan bouwleges niet onevenredig hoog is ten opzichte van de gemaakte kosten of de verrichte diensten.

5.4.1.4 Progressieve tarieven

Progressieve tarieven zijn tarieven die hoger worden naarmate de heffingsmaatstaf hoger is. Een voorbeeld is een oplopend tarief per hond bij de hondenbelasting.

5.4.1.5 Overzicht toegestane heffingsmaatstaven en kaderrichtlijnen

In onderstaande tabel zijn de op grond van de wettelijke voorschriften, algemene rechtsbeginselen, jurisprudentie en parlementaire geschiedenis meest voorkomende en mogelijke geaccordeerde heffingsmaatstaven opgenomen.

Heffing	Objectsoort	Handelswaar	Bouwkosten	Verbruik	Oppervlakte	Gewerkte uren	Omvang huishouden	Variabel bedrag	vast bedrag	WOZ-waarde
	afvalstoffenheffing	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee
	bouwleges	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee
	ov. Leges	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee
	grafrechten	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
	havengelden	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee
	marktgeden	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
	rioolheffing	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja