

**Onderzoek doeltreffendheid en
doelmatigheid van heffing en
invordering belastingen
gemeente Roosendaal**

Eindrapportage

6 april 2009

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.Rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
2.	Onderzoeksopzet.....	6
2.1.	Onderzoeksvragen.....	6
2.2.	Afbakening.....	6
2.3.	Normenkader	7
2.4.	Onderzoeksstappen	8
3.	Beleid	9
3.1.	De context van heffing en invordering belastingen	9
3.1.1.	Zorgvuldige uitvoering van belastingen draagt bij aan legitimiteit	9
3.1.2.	Landelijke kaders beperken vrijheid van gemeenten.....	9
3.1.3.	Gemeenten hebben ruimte voor invulling lokaal belastingbeleid	9
3.2.	Roosendaals belastingbeleid nader belicht	10
3.2.1.	Gemeente Roosendaal sluit aan bij landelijke kaders	10
3.2.2.	Beperkte sturing door de raad vanwege ontbrekend meerjarenbeleid	11
3.2.3.	Maximale stijging belastingtarieven is meerjarig vastgesteld.....	12
3.2.4.	De gemeente Roosendaal heeft een actief kwijtscheldingsbeleid.....	13
4.	De belastingpraktijk in de gemeente Roosendaal.....	14
4.1.	Inleiding	14
4.2.	Algemene constatering	14
4.2.1.	Gemeente Roosendaal voert werkzaamheden uit in eigen beheer	14
4.2.2.	Processen beschreven op hoofdlijnen	15
4.2.3.	De gemeente voert belastingtaken op een transparante wijze uit.....	15
4.2.4.	Inzet ICT is belangrijke randvoorwaarde voor doelmatige uitvoering	15
4.3.	Het heffingsproces.....	16
4.3.1.	Werkelijke opbrengst sluit niet altijd aan bij raming	16
4.3.2.	Tijdigheid heffing onder de aandacht	21
4.3.3.	Doelmatigheid heffingsproces niet eenduidig vast te stellen.....	25
4.4.	Het invorderingsproces.....	26
4.4.1.	Gemeente Roosendaal vult landelijke invorderingskaders nader in	26
4.4.2.	Debiteurenbeheer is klantgericht opgezet.....	27
4.4.3.	Dwanginvordering verloopt volgens helder en transparant proces.....	27
4.4.4.	Invorderingsproces is sterk geautomatiseerd	28
4.5.	Het kwijtscheldingsproces.....	29
4.5.1.	De kwijtscheldingsprocedures zijn laagdrempelig en stimuleren gebruik.....	30
4.5.2.	Gemeente voert actief beleid om doelgroepen te bereiken.....	30
4.5.3.	Kwijtscheldingsproces verder belicht.....	31
4.6.	Het bezwaarschriftenproces	32
4.6.1.	Gemeente Roosendaal hanteert landelijke termijn voor behandeling bezwaar- en beroepschriften.....	32
5.	Conclusies en aanbevelingen	35
5.1.	Conclusies.....	35
5.1.1.	Invulling kaderstellende en controlerende rol door raad beperkt.....	35
5.1.2.	Knelpunten in de tariefsontwikkeling bij ozb en leges	35
5.1.3.	Kwaliteit ramingen schiet tekort, beeld financiële positie onzeker	36
5.1.4.	Doelmatigheid belastingprocessen kan verder worden verbeterd	37
5.2.	Aanbevelingen	39
6.	Reactie College op conceptrapport.....	42
7.	Nawoord	43

Bijlagen

- Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording
- Bijlage 2 Normenkader
- Bijlage 3 Overzicht uitvoeringskosten heffingsprocessen
- Bijlage 4 Overzicht uitvoeringskosten invorderingsprocessen
- Bijlage 5 Beschikbare documentatie
- Bijlage 6 Op verzoek aangeleverde aanvullende gegevens
- Bijlage 7 Overzicht Interviews

1. Inleiding

De Rekenkamer West-Brabant wil met onderzoek en een positief-kritische houding bijdragen aan de transparantie van het gemeentelijk handelen en het verbeteren van de kwaliteit van het lokale bestuur. Vanuit deze missie is de heffing en invordering van belastingen één van de prioritaire aandachtsgebieden. Omdat de heffing van gemeentelijke belastingen direct raakt aan de belangen van inwoners en bedrijven, worden hoge eisen gesteld aan transparantie, effectiviteit en doelmatigheid.

Vanuit dat perspectief is ook vanuit de gemeenteraad aangegeven dat er behoefte is aan nader inzicht in de wijze waarop de gemeente invulling aan deze taken geeft. Bij de voorbereiding van het onderzoeksprogramma stelt de Rekenkamer de gemeenteraad in de gelegenheid om een verzoek in te dienen met betrekking tot de in het onderzoeksprogramma op te nemen onderwerpen. In dat kader is door de auditcommissie van de gemeente Roosendaal een verzoek ingediend om onderzoek te doen naar het onderwerp "Heffing en invordering belastingen"

De Rekenkamer heeft met het oog op het belang dat zij aan dit onderwerp hecht, dit verzoek graag willen honoreren.

Het projectteam voor dit onderzoek bestond uit de Rekenkamerleden dr. J. Naafs en mr. drs. A.M.M. van Breugel. Het veldwerk werd uitgevoerd door een team dat verbonden is aan bureau Hiemstra & De Vries, en bestond uit ir. G. Overeem MBA, drs. L.F. Munier en T. Overmans MA.

Met dit voorwoord wil de Rekenkamer ook degenen die vanuit de gemeente bij dit onderzoek betrokken waren, hartelijk danken voor hun medewerking.

2. Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk lichten we de onderzoeksopzet toe. We gaan in op de centrale vragen van het onderzoek en de vertaling daarvan in een normenkader dat is gehanteerd als leidraad voor de dataverzameling, analyse en rapportage van de bevindingen. We eindigen het hoofdstuk met de stappen van onze aanpak. De centrale begrippen en het integrale normenkader nemen we op in de bijlage.

2.1. Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek is *in hoeverre de heffing en invordering van belastingen in de gemeente Roosendaal als doeltreffend en doelmatig is aan te merken.*

Deze vraag wordt uitgewerkt in vier deelvragen:

- a. *in hoeverre is de heffing van belastingen als doeltreffend en doelmatig aan te merken?*
- b. *in hoeverre is de verlening van kwijtschelding als doeltreffend en doelmatig aan te merken?*
- c. *in hoeverre is de invordering van belastingen als doeltreffend en doelmatig aan te merken?*
- d. *welke aanbevelingen komen voort uit de beantwoording van de onderzoeksvragen a, b en c?*

2.2. Afbakening

De gemeenteraad stelt jaarlijks bij de behandeling van de Belastingvoorstellen voor het navolgende jaar de verordeningen en tarieven vast voor de verschillende soorten belastingen, waaronder ook de legesverordening. Voor de afbakening van het onderzoek wordt hierbij aangesloten. Dat betekent dat het onderzoek zich richt op de heffing en invordering van:

- Onroerende-zaakbelastingen (ozb)
- Afvalstoffenheffing
- Rioolafvoerrecht
- Hondenbelasting
- Toeristenbelasting
- Leges
- Precariobelasting
- Begraafplaatsen
- Marktgeden
- Parkeerbelastingen

2.3. Normenkader

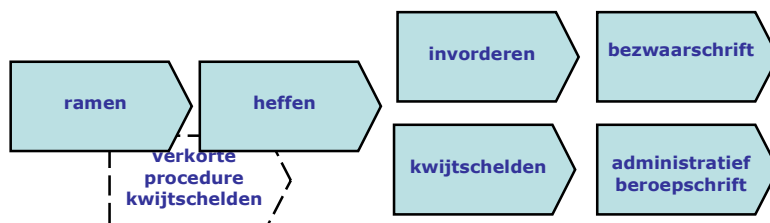
In deze paragraaf beschrijven we op hoofdlijnen het normenkader voor de heffing en invordering van belastingen in de gemeente Roosendaal. We baseren het normenkader voor dit onderzoek op landelijke kaders en op lokaal beleid en regelgeving welke doorwerkt in de heffing, invordering en kwijtschelding van belastingen. Het normenkader (dat integraal is opgenomen in de bijlage) is opgebouwd uit een aantal blokken:

- algemeen;
- heffing;
- invordering;
- kwijtschelding;
- bezwaar en beroep.

Het normenkader bestaat uit criteria die als maatstaf fungeren voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van de lokale belastingen. Indicatoren die wijzen op doeltreffendheid zijn bijvoorbeeld de mate waarin de gemeente alle aanslagen (tijdig) oplegt, de relatie tussen de opgelegde heffing en de werkelijke opbrengst of de verhouding tussen kosten en baten bij bestemmingsheffingen. Doeltreffendheid gaat echter ook over de mate waarin de doelgroep van kwijtschelding wordt bereikt. Daarnaast zijn er ook normen opgenomen over de doelmatigheid.

We beperken onze normen in dit onderzoek tot de heffing, invordering en kwijtschelding van belastingen. De waardebeoordeling van de woz-objecten valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De heffing van belastingen is een middel voor de gemeente dat direct of indirect bij kan dragen aan het daadwerkelijk realiseren van maatschappelijke effecten. Dit benadrukt het belang van een doelmatige en doeltreffende heffing en invordering. Echter, in ons onderzoek brengen we het realiseren van deze effecten niet in beeld.

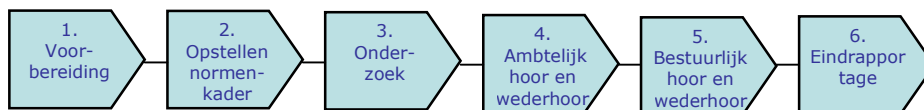
De samenhang tussen de belastingprocessen wordt weergegeven in de onderstaande figuur.



Figuur 1: Samenhang belastingprocessen

2.4. Onderzoeksstappen

Het onderzoek is opgebouwd uit zes stappen.



Figuur 2 Zes onderzoeksstappen

Na een voorbereidende fase is het onderzoek op 2 juli 2008 van start gegaan met de introductie bij de gemeente.

In stap 2 is het normenkader vastgesteld. Het normenkader is gebaseerd op wettelijke normen, beleidsdocumenten en interne documenten die beschikbaar zijn gesteld door de ambtelijke organisatie. Verder hebben we in het bestuurs- en informatiesysteem (BIS) van de gemeente Roosendaal een scan uitgevoerd naar aanvullende relevante documenten.

In de stap 3 hebben we de feitelijke prestaties van de gemeente Roosendaal op de verschillende onderdelen van het normenkader beschreven. De feiten zijn verzameld en geanalyseerd in de periode juli / november 2008. We hebben ons daarbij gebaseerd op de aangeleverde documenten door de gemeente Roosendaal (zie bijlage 5), gegevens die op ons verzoek zijn aangeleverd door de gemeente (zie bijlage 6) en enkele gesprekken met sleutelpersonen uit de ambtelijke organisatie (zie bijlage 7).

Samen met het normenkader vormen de uitkomsten van het onderzoek in stap 4 de Nota van bevindingen. Op 26 november 2008 is de Nota van Bevindingen in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor toegezonden aan de gemeente met het verzoek om uiterlijk 11 december 2008 de reactie aan ons kenbaar te maken. Geconstateerd wordt dat het traject van ambtelijk hoor en wederhoor in de praktijk een aanzienlijk langere doorlooptijd heeft gekend:

- op 5 december 2008 heeft de gemeente aan de Rekenkamer medegedeeld dat zij niet in staat was om de reactie binnen de aangegeven termijn aan ons toe te zenden. Toegevoegd werd dat de gemeente zijn uiterste best zou doen om de reactie zo snel mogelijk naar de rekenkamer toe te zenden;
- bij brief van 12 december 2009 heeft de Rekenkamer verzocht om op korte termijn mede te delen op welke (zo nabij mogelijk gelegen) datum de ambtelijke beschikbaar zou worden gesteld; op deze brief is geen antwoord ontvangen.
- de reactie in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor is op 30 januari 2009 ontvangen.

Na de verificatie en definitieve vaststelling zijn de conclusies en aanbevelingen toegevoegd en vastgelegd in de conceptrapportage. Als stap 5 in het onderzoek is de conceptrapportage op 3 maart 2009 aangeboden aan het College van Burgemeester en wethouders ten behoeve van het bestuurlijk hoor en wederhoor. De reactie van het College is op 6 april 2009 ontvangen. In de vergadering van de Rekenkamer van 6 april is aansluitend daarop de rapportage vastgesteld.

3. Beleid

3.1. De context van heffing en invordering belastingen

3.1.1. Zorgvuldige uitvoering van belastingen draagt bij aan legitimiteit

Inwoners en bedrijven zijn kritisch over de lokale belastingheffing en tegelijkertijd zijn de mogelijkheden voor het gemeentebestuur beperkt om werkelijk te sturen op de eigen inkomsten en het belastinggebied. Dit maakt het belang van doelmatige, zorgvuldige en efficiënte organisatie van de belastingfunctie zichtbaar.

De discussie over lokale belastingen laat een boeiende tegenstelling zien. Inwoners en bedrijven ervaren de gemeentelijke belastingen als omvangrijk, kijk bijvoorbeeld naar de actuele discussie over de ontwikkeling van de woonlasten. Tegelijkertijd blijkt dat de belastingheffing door gemeenten slechts 4 procent van de totale belastingen en premies in Nederland bedraagt.

Wanneer we verder kijken naar de eigen inkomsten van gemeenten blijkt dat slechts 18 procent daarvan afkomstig is van belastingen en bestemmingsheffingen. Het merendeel van de inkomsten van gemeenten bestaat uit de Algemene uitkering uit het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen vanuit het rijk, respectievelijk 35 procent en 45 procent.

3.1.2. Landelijke kaders beperken vrijheid van gemeenten

De mogelijkheden van gemeenten op het gebied van belastingen zijn beperkt. Wettelijk is vastgelegd welke belastingen en welke heffingen gemeenten mogen hebben. Bovendien is in de Gemeentewet vastgelegd dat gemeentelijke belastingen niet afhankelijk mogen zijn van inkomen, winst of vermogen.

De uitvoering door gemeenten wordt ook sterk gereguleerd door landelijke kaders. De hoofdregel is dat voor de heffing en invordering van belastingen dezelfde regels gelden als voor rijksbelastingen. Bovendien zijn de mogelijkheden van gemeenten ten aanzien van de belangrijkste gemeentelijke belasting (onroerendezaakbelasting, vanaf hier: ozb) verder beperkt doordat in de Gemeentewet uitvoerig regels zijn vastgelegd die voor alle gemeenten gelden (bijvoorbeeld het afschaffen van ozb voor huurders van woningen is landelijk bepaald).

De voorwaarden waaronder gemeenten kwijtschelding van belastingen en heffingen mogen verlenen zijn landelijk vastgelegd. Hierbij moeten inkomen, vermogen en betalingscapaciteit betrokken worden volgens landelijke normen. Gemeenten hebben wel de mogelijkheid zelf te bepalen welke belastingen onder het kwijtscheldingsbeleid vallen. Een ander voorbeeld van de landelijke invloed is het voorschrift dat de heffingen maximaal kostendekkend mogen zijn (de ramingen mogen niet hoger zijn dan de kosten gemoeid met de uitvoering).

3.1.3. Gemeenten hebben ruimte voor invulling lokaal belastingbeleid

Gemeenten die belasting willen heffen, moeten dit vastleggen in een gemeentelijke belastingverordening. In deze verordening stelt de raad vast wie belasting betaalt, welke vrijstellingen gelden, hoe de hoogte wordt berekend en hoe de invordering

verloopt. Wanneer de verordening is vastgesteld, legt de heffingsambtenaar aanslagen op en worden vervolgens belastingschulden ingevorderd.

Gemeenten leggen aan het begin van de collegeperiode het meerjarenbeleid op het onderdeel belastingen veelal vast in een nota lokale heffingen. Hierin wordt het belastingbeleid voor de collegeperiode vormgegeven. Dit kan gaan over maatschappelijke doelen, tariefsontwikkeling, kostendekkendheid en andere lokale ontwikkelingen. In de programmabegroting stellen gemeenten in de paragraaf lokale heffingen de jaarschijven vast. Hierover rapporteert het college aan de raad in de jaarrekening.

Er bestaan twee soorten heffingen: belastingen en bestemmingsheffingen. Bij belastingen is de opbrengst bestemd voor de algemene middelen: voorbeelden zijn ozb, toeristenbelasting, hondenbelasting en parkeerbelasting. De hoogte van de belastingen staan in relatie tot het voorzieningenniveau van de gemeente. Immers, de inkomsten komen ten goede aan de algemene middelen. Hiermee ontstaan mogelijkheden voor het bestuur om door belastingheffing gemeentelijk beleid of het voorzieningenniveau te beïnvloeden.

Bij bestemmingsheffingen is er een directe relatie tussen de opbrengsten en de raming (gebaseerd op de kosten). De opbrengst uit bestemmingsheffingen wordt ingezet om de kosten te dekken van de voorziening waarvoor de heffing bestaat: rioolheffing, afvalstoffenheffing, (bouw)leges, marktgelden. De tarieven mogen maximaal kostendekkend zijn. Wel heeft het bestuur hier vrijheid om de tarieven vast te stellen en keuzes te maken over de heffingsgrondslag en wie de belasting betaalt. Ook heeft het bestuur de mogelijkheid om ervoor te kiezen niet te werken met kostendekkende tarieven (de tarieven zijn dan minder dan kostendekkend) en de kosten voor een bepaalde voorziening aan te vullen uit de algemene middelen.

De lokale beleidsvrijheid bij belastingen wordt verder bepaald door het kwijtscheldingsbeleid en de wijze waarop invordering wordt vormgegeven. Het bestuur heeft de mogelijkheid om – binnen de landelijke kaders – invulling te geven aan lokale doelstellingen, bijvoorbeeld waar het gaat om betalingstermijnen of welke belastingen in aanmerking komen voor kwijtschelding (en hoe actief de gemeente inwoners wijst op de mogelijkheid van kwijtschelding). De gemeente is verder vrij in de wijze waarop de heffing en invordering is georganiseerd: voorbeelden hiervan zijn het werken met een gecombineerde aanslag voor verschillende belastingsoorten, regionale samenwerking bij heffing of uitbesteden van deurwaarderstaken.

3.2. Roosendaals belastingbeleid nader belicht

3.2.1. Gemeente Roosendaal sluit aan bij landelijke kaders

Roosendaal maakt vrijwel volledig gebruik van de mogelijkheden die de Gemeentewet en de Wet milieubeheer bieden: ozb, afvalstoffenheffing, rioolafvoerrecht, hondenbelasting, toeristenbelasting, leges, precariobelasting, begraafrechten, marktgelden, parkeerbelasting. De gemeente Roosendaal kent geen forensenbelasting.

De verordeningen in de gemeente Roosendaal volgen de modelverordeningen van de VNG voor wat betreft opzet en inhoud. De raad herzielt jaarlijks – op voorstel van het college - de verordeningen waarop de heffing en invordering van de diverse belastingen en bestemmingsheffingen rust. In de jaarlijkse herziening worden vooral (technische) wijzigingen als gevolg van wetwijzigingen doorgevoerd. Tevens worden jaarlijks de belastingtarieven aangepast.

3.2.2. Beperkte sturing door de raad vanwege ontbrekend meerjarenbeleid

In de financiële verordening¹ van de gemeente (30 oktober 2003, gebaseerd op artikel 212 Gemeentewet) stond in artikel 16 dat de gemeente verplicht is om bij de aanvang van een nieuwe raadsperiode een nota lokale heffingen vast te stellen. In de bij andere gemeenten gebruikelijke invulling wordt in deze nota de samenstelling van het pakket belastingen en heffingen geregeld, komt de verdeling van de belastingen over diverse bevolkingsgroepen en belanghebbenden aan de orde, worden afspraken vastgesteld over de kostendekkendheid van tarieven en de belastingdruk voor huishoudens en bedrijven, alsook het kwijscheldingsbeleid en de tarieven. In afwijking van de eigen Verordening had de gemeente Roosendaal geen nota lokale heffingen vastgesteld.

Uit nadere informatie blijkt dat op 25 september 2008 de raad een nieuwe financiële verordening heeft vastgesteld waarin artikel 16 over de nota lokale heffingen is komen te vervallen. Daarmee is ook de verplichting om bij het aangaan van een nieuwe raadsperiode een nota lokale heffingen op te stellen komen te vervallen. Wel moet het college jaarlijks aan de raad een voorstel doen voor de hoogte van de gemeentelijke tarieven voor belastingen, rechten en leges. Dit was ook de afgelopen jaren al de praktijk.

Het college heeft in mei 2007 de basisnotitie gemeentelijke belastingverkenning 2007 vastgesteld. Deze notitie beschrijft de lokale belastingen en is aangeboden aan de raad in september 2007. Vervolgens is de nota van de agenda van de commissie bestuur afgevoerd omdat de raad een betere voorbereiding ten behoeve van een bredere discussie wilde hebben over het onderwerp. Tot op heden heeft een dergelijke discussie in de raad niet plaatsgevonden. De ambtelijke organisatie bereidt het stuk op dit moment in samenwerking met de portefeuillehouder voor, zodat de raad begin 2009 de discussie kan voeren.

Het gevolg hiervan is dat de gemeente Roosendaal slechts in beperkte mate beleidsmatige sturing geeft aan het lokale belastingbeleid. De focus ligt op de rapportage over de uitvoering. Een strategische discussie over beleid (bijvoorbeeld over belastingdruk voor huishoudens en bedrijven) vindt niet plaats. De kaderstelling en controle door de raad wordt hiermee beperkt tot het vaststellen van de tarieven en de jaarlijkse paragrafen in de programmabegroting en de jaarrekening. De raad heeft in beperkte mate kaders vastgesteld waardoor college en organisatie veel ruimte voor beleid en uitvoering hebben.

¹ Volledige titel van de verordening: Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Roosendaal.

3.2.3. Maximale stijging belastingtarieven is meerjarig vastgesteld

De raad van de gemeente Roosendaal heeft bepaald dat de jaarlijkse stijging van de tarieven gebonden is aan een maximum. In het collegeprogramma en de kadernota 2008 is door de raad het voorlopig inflatiepercentage van 2,3 procent vastgelegd: de jaarlijkse stijging van de belastingtarieven mag dit inflatiepercentage van 2,3 procent niet overtreffen. De afspraak vormt de basis voor de jaarlijkse paragraaf lokale heffingen in de programmabegroting en de jaarrekening.

In het gemeentelijk rioleringsplan 2004-2008 zijn beleid en investeringen op het gebied van riolering vastgelegd. Dit vormt de basis voor de bepaling van het tarief rioolafvoerrecht in de gemeente Roosendaal. In het rioleringsplan is vastgesteld dat de maximale tariefstijging voor rioolafvoerrecht 5,5 procent bedraagt.

De gemeente Roosendaal hanteert het uitgangspunt dat de tarieven voor bestemmingsheffingen / leges (meerjarig) kostendekkend zijn² (wettelijk is vastgelegd dat de hoogte van de tarieven maximaal de kosten mogen dekken). De gemeente Roosendaal maakt een uitzondering voor de bouwleges. De raad heeft hierover bepaald dat de tarieven maximaal tot 90 procent kostendekkend zijn.

De ontwikkeling van de tarieven laat over de jaren 2005-2008 een stijging zien. In de periode 2005-2008 is de tariefstijging rioolafvoerrecht niet boven het maximum percentage uitgekomen. Voor de overige belastingsoorten geldt een maximum tariefstijging gelijk aan het inflatiepercentage van 2,3 procent. De jaarverslagen 2005, 2006 en 2007 laten zien dat de maximale tariefstijging is toegepast bij de verschillende belastingsoorten. Er zijn drie uitzonderingen:

- in 2005 is het tarief van de afvalstoffenheffing gestegen met 6,3 procent. Dit als gevolg van het in eigen hand nemen van de heffing en invordering;
- de tarieven voor parkeerbelasting zijn over de jaren 2005-2007 niet gestegen aangezien de gemeente in afwachting was van de oplevering van de parkeergarage aan de Nieuwe Markt. Voor 2008 heeft de raad (juni 2007) besloten tot een tweejaarlijkse tariefsverhoging van 7 procent. Dit ter dekking van de toename van de kosten (onder meer de exploitatie van de parkeergarage Nieuwe Markt en daardoor het gedeeltelijk wegvallen van inkomsten van parkeren op straat)
- tarief ozb 2007. Verderop in de rapportage gaan we in op de tariefsbepaling voor de ozb. Bij deze belasting wordt het tarief niet alleen bepaald door de toegelaten stijging, maar ook door de wijze waarop wijzigingen als gevolg van herwaardering in het kader van de Wet Waardebepaling Onroerende Zaken (woz) in de tariefsberekening worden betrokken.

De raad is in de jaarrekeningen geïnformeerd over de jaarlijkse ontwikkeling van de tarieven. Afwijkingen worden gemeld en zijn voorzien van besluitvorming door de raad. In de begroting rapporteert het college over de ontwikkeling van de prijsindex voor de gezinsconsumptie (bewaking afspraak over inflatiecorrectie) en wordt de ontwikkeling van de woonlasten in regionaal (vergelijking Brabantse steden) en landelijk perspectief (rapportage COELO over woonlasten) geplaatst.

² Zie collegeprogramma 2006-2010, de Kadernota 2008 en de Verordening op de heffing en invordering van leges.

3.2.4. De gemeente Roosendaal heeft een actief kwijtscheldingsbeleid

De gemeente Roosendaal heeft de doelstellingen van het kwijtscheldingsbeleid uitgewerkt in de leidraad kwijtschelding gemeentelijke heffingen (2007). Dit is de lokale uitwerking van het landelijke kwijtscheldingsbeleid (zie hierboven). De raad kiest voor kwijtschelding voor die belastingen die niet kunnen worden vermeden (afvalstoffenheffing en rioolafvoerrecht).

De gemeente streeft ernaar de doelgroep zo volledig mogelijk te bereiken. De gemeente Roosendaal geeft intensieve voorlichting over de mogelijkheden van kwijtschelding. Dit gebeurt door melding te maken van mogelijkheden bij de aanslagen, het actief benaderen van de doelgroep bijvoorbeeld door sociale zaken, diverse communicatie-uitingen op locatie en op de website en de inschakeling van het maatschappelijke middenveld: vluchtelingenwerk, STA (Samen Tegen Armoede)-teams (sinds 2007) en andere maatschappelijk organisaties.

De ambtelijke organisatie werkt intern met uitgeschreven procedures en richtlijnen voor de beoordeling van kwijtscheldingsverzoeken (laatst vastgesteld in 2007). De gemeente moet binnen tien weken na ontvangst van het kwijtscheldingsverzoek een besluit nemen (leidraad kwijtschelding).

4. De belastingpraktijk in de gemeente Roosendaal

4.1. Inleiding

Het gemeentelijk belastingbeleid is gebonden aan landelijke regelgeving. Op onderdelen heeft de gemeente Roosendaal dit beleid nader ingevuld in lokale verordeningen en beleidsregels. De uitvoering is wel sterk lokaal bepaald. Naast aspecten van rechtmatigheid (houdt de gemeente zich aan landelijke en lokale regelgeving) kan de belastingpraktijk worden beoordeeld op doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit hoofdstuk gaat over de praktijk van heffing, invordering en kwijtschelding van belastingen in de gemeente Roosendaal.

We baseren onze bevindingen op een uitgebreide documentanalyse, aanvullende gegevens aangeleverd door de ambtelijke organisatie en een aantal interviews met betrokkenen in de ambtelijke organisatie. In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de volgende vijf onderdelen:

- algemene constatering;en;
- heffing;
- invordering;
- kwijtschelding;
- bezwaren en beroepen.

Bij heffing, invordering en kwijtschelding gaan we zowel in op doelmatigheid als doeltreffendheid.

4.2. Algemene constatering

4.2.1. Gemeente Roosendaal voert werkzaamheden uit in eigen beheer

De gemeente Roosendaal verzorgt de heffing, invordering en kwijtschelding van belastingen zelfstandig. Sinds 2005 verzorgt zij de heffing en invordering van afvalstoffenheffing en rioolafvoerrecht zelf met een gecombineerde aanslag waarop (sinds 2006) ook de ozb wordt meegenomen. In 2006 en 2007 heeft wel overleg plaatsgevonden met onder meer het waterschap Brabantse Delta over samenwerking op het gebied van belastingen, onder meer over het mogelijk gezamenlijk uitvoeren van heffingstaken. Dit uit efficiencyoverwegingen. Dit heeft vooralsnog niet geleid tot verdere afspraken. In 2008 is opnieuw opdracht gegeven om de mogelijkheden van verdergaande samenwerking op belastinggebied tussen vijf regiogemeenten en een waterschap te onderzoeken. Verder voert de gemeente taken in eigen beheer uit: van heffen en innen, tot taxeren en ook deurwaarderstaken.

De uitvoering van belastingen (heffen en invordering van alle belastingsoorten en kwijtschelding) is binnen de organisatie belegd bij het team Belastingen en waardebeoordeling van de afdeling Publiekszaken. Het belastingbeleid, waaronder het tarievenbeleid voor de verschillende belastingsoorten, is als taak neergelegd bij de afdeling Bedrijfsvoeringsbeleid (BVB) en de wet- en regelgeving bij de afdeling Beleidsrealisatie (BR). Het team Belastingen en Waardebeoordeling van de afdeling Publiekszaken onderhoudt functionele relaties met beide afdelingen. De afhandeling van de bezwaar- en beroepschriften is een taak van het team Belastingen en Waardebeoordeling.

4.2.2. Processen beschreven op hoofdlijnen

In het collegeprogramma 2006-2010 heeft het college afspraken vastgelegd over het verbetertraject 'Financieel beheer en verantwoording op orde'. De uitwerking van die afspraken geldt organisatiebreed. Er zijn geen projecten gestart specifiek voor de belastingfunctie. Wel geldt een sterkere focus op rechtmatigheid en zijn voor belastingen de hoofdprocessen heffen en innen en waarderen vastgesteld.

De procesbeschrijvingen voor de werkprocessen bij belastingen zijn (nog) niet vastgesteld. In 2008 is gestart met het beschrijven van de werkprocessen legesopbrengsten belastingen. Uit nader aangeleverde informatie blijkt dat in het afdelingsplan Publiekszaken voor 2009 is vastgelegd dat de werkprocessen op 31 december 2009 vastgesteld moeten zijn.

4.2.3. De gemeente voert belastingtaken op een transparante wijze uit

Het borgen van het gelijkheidsbeginsel (de overheid moet gelijke gevallen op gelijke wijze afhandelen), het rechtszekerheidsbeginsel (de basis voor besluiten moet zijn gelegen in wet en regelgeving) en het motiveringsbeginsel (besluiten moeten zo geformuleerd zijn dat burgers precies weten waar ze aan toe zijn) nemen een centrale plaats in bij de uitvoering van beleid.

De aanslagen die de gemeente oplegt, zijn onderbouwd. Er wordt een verwijzing gegeven naar het wetsartikel waarop de aanslag is gebaseerd. Verder worden inwoners en bedrijven gewezen op de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen of om in aanmerking te komen voor kwijtschelding (alleen inwoners). De gemeente Roosendaal heeft een (jaarlijkse) belastinggids met uitleg over de belastingsoorten en de rechten en plichten die gemoeid zijn met belastingen. Op de internetsite van de gemeente worden alle belastingsoorten toegelicht. Ook zijn hier alle belastingverordeningen en beleidsregels gepubliceerd. Opvallend is wel dat een toelichting op dit geheel (inclusief een artikelsgewijze toelichting) ontbreekt.

Een belangrijk uitgangspunt van het kwijtscheldingsbeleid is het bereiken van de doelgroep. We stellen vast dat de gemeente uitgebreid investeert in communicatie-uitingen en het inschakelen van het maatschappelijk middenveld om de doelgroep voor kwijtschelding te bereiken (zie verder paragraaf 4.5.2).

4.2.4. Inzet ICT is belangrijke randvoorwaarde voor doelmatige uitvoering

Alle belastingprocessen worden ondersteund door de inzet van ICT-systemen. Om verschillende redenen heeft de gemeente Roosendaal in 2006 gekozen voor een nieuw softwarepakket op belastinggebied. De koppeling tussen Geotax (waarderen) en CiVision (heffen en invorderen) verliep moeilijk, de invoering van de applicatie innen heeft lang geduurd en de applicatie voor heffen werkte niet helemaal naar wens.

Hoewel het nieuwe pakket ook de doelmatigheid moet vergroten, heeft het traject de laatste jaren de beoogde besparing niet opgeleverd. Dit is voornamelijk te wijten aan de extra begeleiding aan medewerkers en het uitvoerig testen van het systeem. Het afdelingsplan 2008 benoemde de optimalisatie van CiVision als één van de aandachtspunten voor 2008. In 2008 zijn de meeste problemen opgelost.

4.3. Het heffingsproces

De constatering van het proces "heffen" hebben betrekking op de volgende onderdelen: het tarief, de tijdigheid van de heffing, de volledigheid van de heffing en de wijze waarop het heffingsproces is georganiseerd.

4.3.1. Werkelijke opbrengst sluit niet altijd aan bij raming

Een analyse van de ramingen en werkelijke opbrengsten van de gemeentelijke belastingen en heffingen maakt duidelijk dat deze niet altijd overeenkomen. We baseren deze analyse op de aangeleverde gegevens door de gemeente Roosendaal en de jaarrekeningen over de jaren 2005-2007. Onderstaande tabellen 1 tot en met 4³ laten geen eenduidig beeld zien. Wel komt een aantal opvallende zaken naar voren.

Belastingsoort	2005			
	Geraamd	Werkelijk	Vershil	Vershil tov raming
ozb	12.300.999	12.244.949	-56.050	-0,46%
afvalstoffenheffing	9.092.160	8.781.431	-310.729	-3,42%
rioolafvoerrecht	7.593.062	8.161.153	568.091	7,48%
Bouwleges totaal	1.131.606	1.398.805	267.199	23,61%
leges burgerzaken	941.657	1.076.842	135.185	14,36%
leges oov	142.356	77.000	-65.356	-45,91%
hondenbelasting	300.000	296.767	-3.233	-1,08%
toeristenbelasting	50.769	52.402	1.633	3,22%
precariobelasting	77.378	103.678	26.300	33,99%
begraafrechten	265.650	281.500	15.850	5,97%
marktgeden	80.381	98.264	17.883	22,25%
parkeerbelasting	2.470.000	2.079.290	-390.710	-15,82%
totaal	34.446.018	34.652.081	206.063	0,60%

Tabel 1 verschil opbrengsten ten opzichte van raming voor 2005

Belastingsoort	2006			
	Geraamd	Werkelijk	Vershil	Vershil tov raming
ozb	8.745.000	8.802.778	57.778	0,66%
afvalstoffenheffing	9.301.280	9.126.233	-175.047	-1,88%
rioolafvoerrecht	8.116.165	7.354.041	-762.124	-9,39%
Bouwleges totaal	953.447	2.101.976	1.148.529	120,46%
leges burgerzaken	712.690	844.137	131.447	18,44%
leges oov	146.203	81.832	-64.371	-44,03%
hondenbelasting	306.900	312.098	5.198	1,69%
toeristenbelasting	51.937	50.358	-1.579	-3,04%
precariobelasting	79.158	129.542	50.384	63,65%
begraafrechten	270.963	295.891	24.928	9,20%
marktgeden	81.587	93.715	12.128	14,87%
parkeerbelasting	1.825.000	2.062.678	237.678	13,02%
totaal	30.590.330	31.255.279	664.949	2,17%

Tabel 2 verschil opbrengsten ten opzichte van raming voor 2006

³ Tabellen 1 tot en met 4 zijn samengesteld op basis van de jaarrekeningen van Roosendaal over de desbetreffende jaren.

Belastingsoort	2007			
	Geraamd	Werkelijk	Vershil	Vershil tov raming
ozb	8.876.000	9.386.830	510.830	5,76%
afvalstoffenheffing	9.515.209	9.552.935	37.726	0,40%
rioolafvoerrecht	8.562.555	8.365.644	-196.911	-2,30%
Bouwleges totaal	1.494.836	1.797.150	302.314	20,22%
leges burgerzaken	956.964	947.617	-9.347	-0,98%
leges oov	93.769	69.469	-24.300	-25,91%
hondenbelasting	313.958	324.701	10.743	3,42%
toeristenbelasting	53.132	51.722	-1.410	-2,65%
precariobelasting	80.741	203.308	122.567	151,80%
begraafrechten	322	5.788	5.466	nvt
marktgeden	80.667	87.004	6.337	7,86%
parkeerbelasting	1.825.000	2.094.443	269.443	14,76%
totaal	31.853.153	32.886.611	1.033.458	3,24%

Tabel 3 verschil opbrengsten ten opzichte van raming voor 2007

Belastingsoort	Totaal 2005-2007			
	Geraamd	Werkelijk	Vershil	Vershil tov raming
ozb	29.921.999	30.434.557	512.558	1,71%
afvalstoffenheffing	27.908.649	27.460.599	-448.050	-1,61%
rioolafvoerrecht	24.271.782	23.880.838	-390.944	-1,61%
Bouwleges totaal	3.579.889	5.297.931	1.718.042	47,99%
leges burgerzaken	2.611.311	2.868.596	257.285	9,85%
leges oov	382.328	228.301	-154.027	-40,29%
hondenbelasting	920.858	933.566	12.708	1,38%
toeristenbelasting	155.838	154.482	-1.356	-0,87%
precariobelasting	237.277	436.528	199.251	83,97%
begraafrechten	536.935	583.179	46.244	8,61%
marktgeden	242.635	278.983	36.348	14,98%
parkeerbelasting	6.120.000	6.236.411	116.411	1,90%
totaal	96.889.501	98.793.971	1.904.470	1,97%

Tabel 4 verschil opbrengsten ten opzichte van raming totaal 2005-2007

Werkelijke opbrengsten wijken af van de ramingen

Voor de grotere belastingsoorten (ozb, afvalstoffenheffing en rioolafvoerrecht) stellen we geen trend vast: de feitelijke opbrengsten liggen niet structureel hoger of lager. Dit verschilt per jaar en per belastingsoort. De afwijkingen blijven bezien over de totale onderzoeksperiode 2005-2007 beperkt (ozb +1,71 procent, afvalstoffenheffing -1,61 procent en rioolafvoerrecht -1,61 procent). Tegelijkertijd laat elk van de jaren forse uitschieters zien (2005 voor rioolafvoerrecht +7,48 procent, 2006: rioolafvoerrecht -9,39 procent, 2007 ozb +5,76 procent). Het gaat hierbij om aanzienlijke bedragen (maximaal 762.000 euro tekort). De kwaliteit van de ramingen zorgt daarmee voor onzekerheid over de financiële speelruimte van de gemeente.

De nauwkeurigheid van de ramingen voor de grotere belastingsoorten wordt beïnvloed door de juistheid van de woz-administratie: is het correcte aantal fysieke en actieve woz-objecten aan het begin van het belastingjaar in het belastingpakket opgenomen? Hiermee hangt de volledigheid van de opbrengst samen. Verder kunnen gedurende drie jaar voor een bepaald belastingjaar aanslagen worden opgelegd. Jaarlijkse opbrengsten kunnen dan ook variëren.

Omdat niet alle bouwvergunningen bekend zijn, slaagt de gemeente er niet in om *in het begin van het jaar* de volledigheid van de woz-objecten te borgen. (Roosendaal slaagt er niet in het resultaat van alle (ver)bouwvergunningen aan het begin van het belastingjaar aangeleverd te krijgen en te verwerken in het belastingpakket, aan het eind van het jaar is achterstand waarmee de heffingsgrondslag onzeker is, zie ook hieronder), Deze worden in de loop van het jaar alsnog toegevoegd, en via interne controles wordt ook getoetst dat uiteindelijk de volledigheid wordt geborgd. De gemeente heeft sinds 2007 de controles op rechtmatigheid geïntensiveerd tot (vanaf 2009) drie maal per jaar. Onderdeel van deze controles is ook de controle op de volledigheid. Uit de controle in 2007 bleek het probleem met het gereed melden van de bouwvergunningen. Gedurende de uitvoering van ons onderzoek was – ondanks het instellen van een werkgroep – de tekortkoming nog niet weggenomen. De gemeente stelt in 2008 enkele maatregelen geïmplementeerd te hebben en wil het project in 2009 afronden.

De werkelijke opbrengsten van het rioolafvoerrecht variëren over de jaren 2005, 2006 en 2007. Deze variatie in werkelijke opbrengsten wordt veroorzaakt door het werkelijke verbruik door een aantal grote afnemers. Dit kan – gelet op de aard van hun activiteiten per jaar verschillen.

In de jaarrekening worden de verschillen overigens summier toegelicht.

Opbrengst ozb wijkt in 2007 significant af van raming ozb, achteraf gezien was lager tarief mogelijk

Een bijzonder aandachtspunt is de tariefstelling voor de ozb in 2007. In algemene zin komt de tariefstelling voor de ozb tot stand door:

- in stap 1 de in de begroting de gewenste opbrengst vast te stellen;
- in stap 2 de opbrengst te delen door het totaal van de heffingsgrondslagen, zodat;
- in stap 3 door het opleggen van aanslagen de gewenste opbrengst ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

1. Bij de bepaling van de tariefstelling ozb 2007 werd de gewenste opbrengst gesteld op € 8.876.000.

2. De heffingsgrondslag van het jaar 2006 was nog vastgesteld op waarderingen van de onroerende zaken per peildatum 1-1-2003. Voor 2007 diende een herwaardering te worden toegepast naar het prijspeil per 1-1-2005. In het raadsvoorstel van 21 december 2006 werd uitdrukkelijk aangegeven dat "een belangrijke randvoorwaarde én politiek uitgangspunt (Coalitieakkoord en collegeprogramma) is dat de ozb-opbrengst **per saldo niet zal toenemen. De herwaarderingsronde 2007 zal dus op macro niveau voor de gemeente budgettair neutraal verlopen.** (NB: de in vet gedrukte tekst was, om het belang te benadrukken, ook in het raadsvoorstel zelf in vet gedrukt) .

3. In realiteit heeft de oplegging van aanslagen volgens de jaarrekening 2007 geleid tot een opbrengst ad € 9.386.830, dat wil zeggen dat een meeropbrengst ad € 510.830 is ontstaan. In de jaarrekening is als summier toelichting toegevoegd dat "De hogere opbrengst voornamelijk wordt veroorzaakt door de volume toename in 2007, met name bij de woningen". De meeropbrengst van de ozb is één van de factoren die er toe bijdraagt dat op de jaarrekening een overschot ad € 1,7 mln. werd gerealiseerd; dit bedrag is gestort in de saldireserve.

Uit de door de gemeente verstrekte informatie blijkt dat in de jaarrekening er nog geen rekening gehouden was met een mindere opbrengst als gevolg van ingediende bezwaarschriften (€ 237.050), leegstand (€ 17.350) en oninbaarheid (€ 20.000). Anderzijds zijn en worden ook na 2007 nog op dat jaar betrekking hebbende opbrengsten ontvangen (€ 70.000). Na deze correcties komt de meeropbrengst uit op € 306.430.

De meeropbrengst is het gevolg van:

- a) aan het proces inherente onzekerheden (voorafgaand aan het belastingjaar is niet voorspelbaar welke gevolgen aan de indiening van bezwaar en beroep verbonden zullen zijn);
- b) achterstanden in het proces van de vaststelling van waarderingsgrondslagen. In het kader van het onderzoek werd vastgesteld dat niet alle (ver)bouwvergunningen tijdig en op de juiste wijze bij de verantwoordelijke organisatie-eenheid worden aangeleverd, c.q. in het belastingpakket worden opgenomen;
- c) de wijze waarop een inschatting wordt gemaakt van de hierdoor ontstane onzekerheden m.b.t. de omvang van het totaal van de heffingsgrondslagen.

Achteraf bezien kan worden vastgesteld dat kennelijk een te grote voorzichtigheid in acht is genomen; uit de nu beschikbare informatie blijkt dat het mogelijk was geweest om de ozb-tarieven op een lager niveau vast te stellen.

In het ambtelijk hoor en wederhoor is naar aanleiding van deze constatering het volgende gesteld: "De budgettaire neutraliteit waarvan sprake is in het Coalitieakkoord en het Collegeprogramma ziet op de herwaardering van de WOZ objecten in combinatie met de tariefstelling OZB. Behalve dit uitgangspunt van budgetneutraliteit van herwaardering in relatie tot tariefstelling, spelen ook de inflatiecorrectie (2,3%), de areaaluitbreiding van woningen en niet-woningen en de kwaliteitstoevoegingen aan de woningvoorraad een rol. Met name de areaaluitbreiding en de kwaliteitstoevoegingen zijn moeilijk vooraf te bepalen en worden meestal eerst zichtbaar bij de jaarrekening. Dit wordt landelijk erkend en is één van de redenen geweest voor het jaarlijks waarden, dat eerst in 2008 is ingevoerd."

De Rekenkamer neemt kennis van deze verklaring, maar merkt op dat:

- a. hiermee niet wordt weggenomen dat de meeropbrengst strijdig is met het beleid. De omstandigheid dat ook andere factoren dan de herwaardering van invloed kunnen zijn op de opbrengst was ook bij de formulering van het beleid bekend en heeft niet geleid tot een voorbehoud terzake;
- b. bij de vaststelling van de in de begroting geraamde opbrengst OZB c.q. de daaruit afgeleide tariefsberekening was rekening gehouden met de inflatiecorrectie

ad 2,3%, zodat deze factor niet verklarend kan zijn voor het optreden van een meeropbrengst⁴;

c. in de jaarrekening is geen analyse opgenomen waaruit blijkt door welke oorzaken de meeropbrengst wordt verklaard. Ook in het kader van dit onderzoek zijn zulke analyses niet aangetroffen, zodat niet objectief kan worden vastgesteld of en zo ja, in welke mate de meeropbrengst OZB uit andere factoren dan de hertaxatie kan worden verklaard.

Opbrengsten van leges wijken sterk af van de ramingen

Op grond van landelijke wetgeving mogen de tarieven van leges maximaal 100% kostendekkend zijn; het is niet toegestaan om winst te maken op de uitvoering van de aan leges onderhavige activiteiten. In de gemeente Roosendaal is als specifieke norm daaraan toegevoegd dat voor de bouwleges wordt uitgegaan van maximaal 90% kostendekkendheid.

In het kader van het onderzoek is geconstateerd dat binnen de gemeente noch voorcalculatorisch, noch nacalculatorisch een analyse wordt gemaakt van de kosten en opbrengsten. Bij de jaarlijkse vaststelling van de tarieven wordt geen verband gelegd tussen enerzijds de te ramen kosten, en anderzijds de daarvoor te ramen opbrengsten. Ook in de jaarrekening zijn geen analyses opgenomen. Daarmee wordt niet vastgesteld of aan de eisen van landelijke wetgeving, c.q. de eigen normstelling m.b.t. bouwleges wordt voldaan, c.q. ontstaat een risico dat de eigen en/of wettelijke normen worden overschreden.

Dat risico neemt nog toe omdat blijkt dat in de praktijk grote verschillen optreden tussen de vooraf geraamde, c.q. werkelijk gerealiseerde inkomsten van leges. Uit tabel 4 blijkt dat met name met betrekking tot de bouwleges er sprake is van substantiële meeropbrengsten ten opzichte van de in de begroting opgenomen ramingen. Over het geheel van de onderzoeksperiode 2005-2007 zijn de inkomsten van de bouwleges 48% hoger dan in de begroting was geraamd.

Om te kunnen vaststellen of de gemeente aan wettelijke c.q. eigen normen heeft voldaan, heeft de Rekenkamer verzocht om alsnog een berekening te maken van de werkelijk gemaakte kosten. Op grond van de verstrekte informatie is de volgende tabel samengesteld:

	geboekte kosten	geboekte opbrengsten	verschil	opbrengst in % van de kosten
2005	1,168,331	1,398,805	230,474	120%
2006	1,073,182	2,101,976	1,028,794	196%
2007	1,252,282	1,797,150	544,868	144%
Totaal	3,493,795	5,297,931	1,804,136	152%

Tabel 5: kosten en opbrengsten van bouwleges

Uit de tabel blijkt dat in de gehele periode 2005-2007 de opbrengsten van de bouwleges aanmerkelijk hoger zijn dan de kosten van de daartoe verrichte activiteiten.

⁴ Zie raadsvoorstel "Belastingverordeningen 2007 én publiekrechtelijke belastingtarieven" d.d. 21 december 2006.

Opgemerkt wordt dat het jaar waarin bouwleges worden geheven niet noodzakelijkerwijs samenvalt met het jaar, of de jaren, waarin de daaraan gerelateerde activiteiten worden uitgevoerd en kosten worden gemaakt. Om tot een goed inzicht te komen is nodig dat aan het eind van elk verslagjaar op basis van een analyse van inkomsten en uitgaven wordt bezien of het nodig is om op de balans een per saldo vordering of schuld op te nemen. Uit het onderzoek blijkt dat deze systematiek in de gemeente Roosendaal niet wordt toegepast, zodat niet duidelijk is of, en zo ja in welke mate dit invloed heeft op de in de tabel opgenomen resultaten. Nu echter zowel in 2005, 2006 als 2007 sprake is van aanmerkelijk hogere opbrengsten dan gemaakte kosten is de mogelijke invloed van deze factor als beperkt aan te merken.

Opgemerkt wordt dat door de gemeente in september 2008 een overzicht is opgesteld van onderdelen van het gemeentelijke regelbestand die aan vernieuwing, wijziging of verbetering toe zijn. Het betreft, zo wordt toegelicht, "regelgeving die onmiddellijk aangepast dient te worden vanwege hoog extern afbreukrisico". Als één van zes genoemde (clusters van) verordeningen is opgenomen: "Legesverordening in het kader van de transparantie bouwgerelateerde leges". De projectgroepen zijn in oktober 2008 gestart; in de planning wordt uitgegaan van behandeling in de gemeenteraad in het 1e kwartaal 2009.

Ramen opbrengsten kleine belastingsoorten blijkt complex

Een derde aandachtspunt is dat ook bij de kleinere belastingsoorten verschillen tussen ramingen en opbrengsten optreden. Voornamelijk blijkt dat de werkelijke opbrengsten de ramingen overtreffen. Voor precariobelasting is het verschil het meest omvangrijk. Een correcte raming blijkt ingewikkeld. Hier speelt mee dat de ontwikkelingen in de gemeente fluctuaties laten zien (activiteiten waarvoor precario verschuldigd is kan per jaar verschillen evenals de ontwikkeling in bouwvolume). Daarnaast is de volledigheid van de opbrengst sterk afhankelijk van het tijdig uitvoeren van buitencontroles en het intern uitwisselen van gegevens. Niet altijd wordt tijdig informatie uitgewisseld tussen de vakafdelingen en de afdeling die zich bezighoudt met ramen en heffen (zie ook pagina 24). De raming wordt bij precariobelasting daarom gebaseerd op de raming van het voorgaande jaar, vermeerderde met het vastgestelde inflatiepercentage in plaats van op de werkelijke kosten. Bovendien lopen kalenderjaar en belastingjaar niet parallel aan elkaar.

Opvallend is dat in jaarlijkse paragraaf lokale heffingen in de programmabegroting en de jaarrekening nauwelijks een toelichting gegeven wordt over de ontwikkeling op deze belastingsoorten. Slechts summier wordt informatie gegeven, bijvoorbeeld over de uitkomsten van de volledige controle op de hondenbelasting in 2006. Dit resulteerde in 855 nieuw geregistreerde honden. Opmerkelijk genoeg zijn de extra inkomsten niet zichtbaar in de ramingen en opbrengsten van de hondenbelasting. Tevens ontbreekt een toelichting op de afwijkingen op de precariobelasting.

4.3.2. Tijdigheid heffing onder de aandacht

Een belangrijk aspect van de heffing is de waarborg dat iedereen die een aanslag moet ontvangen, deze aanslag ook daadwerkelijk krijgt. We stellen vast dat de gemeente maatregelen neemt om dit te verzekeren. Het gaat daarbij om verbandscontroles op volledigheid, vergelijking van bestanden en interne controlemaatregelen. Verder heeft de gemeente de controle op de

hondenbelastingen en parkeerbelasting (met uitzondering van de naheffing) uitbesteed.

Aantal woz-blokkeringen hoog

Voor het opleggen van een tijdige en volledige heffing is het noodzakelijk dat de gemeente voortdurend beschikt over de juiste gegevens. Als het gebrek aan gegevens zorgt voor een onvolledig dossier voor ozb, wordt voor het betreffende object geen heffing opgelegd. Het object wordt vervolgens in de administratie geblokkeerd, totdat alle gegevens bekend zijn.

Om de tijdigheid en volledigheid te garanderen, is het totaal aantal blokkeringen gemaximeerd door de Waarderingskamer. Het aantal blokkeringen is gekoppeld aan het aantal objecten in de gemeente en mag op basis van de normering door de Waarderingskamer⁵ niet meer afwijken dan: 5% op 1 maart; 3% op 1 april; 1% op 1 mei; en 0% op 1 juni (in de praktijk staat de Waarderingskamer vanaf dat moment 10 blokkeringen toe). Het aantal blokkeringen in de gemeente Roosendaal is echter aanzienlijk hoger dan het aantal blokkeringen dat de Waarderingskamer toestaat (tabel 6).

jaar	aantal blokkeringen	totaal aantal objecten	%
2005	543	38.907	1,4%
2006	816	39.780	2,1%
2007	1.587	40.203	3,9%
2008	3.200	40.877	7,8%

Tabel 6 aantal blokkeringen op 1 januari

De ambtelijke organisatie erkent dit probleem en overlegt wekelijks om de achterstanden te verhelpen. Op 1 oktober 2008 is het aantal blokkeringen bijna gehalveerd tot 1702 (4,2%). Hoewel een forse inhaalslag is gemaakt, blijft het aantal blokkeringen een punt van aandacht. Voor 1 januari 2009 moest het volgens afspraken tussen de gemeente en de Waarderingskamer zijn teruggebracht. Indien dit niet het geval zou zijn geweest, zou de gemeente Roosendaal geen toestemming van de Waarderingskamer hebben gelopen om de aanslagvervaardiging voor het nieuwe belastingjaar op te starten. Hiermee loopt de gemeente financieel aanzienlijke risico's.

Een nadere analyse door de Rekenkamer van de 1702 openstaande blokkeringen leert dat deze voor het grootste deel (1089) betrekking hebben op objecten waarvan nog geen waarde is vastgesteld. Uit een nadere toelichting van de afdeling blijkt dat dit jaarlijkse praktijk is in de gemeente Roosendaal. Dit wordt veroorzaakt door het invoeren van de jaarlijkse waardering. De gemeente Roosendaal heeft maatregelen genomen om de blokkeringen verder op te heffen. Zo is de formatieruimte voor woz-taxateurs uitgebreid en is op 1 december 2008 een nieuwe taxateur gestart. In december is het aantal blokkeringen wederom teruggebracht en heeft de waarderingskamer ingestemd met aanslagvervaardiging.

⁵ De Waarderingskamer is een zelfstandig bestuursorgaan met een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. De politieke verantwoordelijkheid ligt bij de Minister van Financiën. De Waarderingskamer houdt toezicht op de uitvoering van de Wet Waardering Onroerende Zaken (Wet WOZ) door de gemeenten.

Heffing rioolafvoerrecht pas na twee jaar opgelegd

De heffing van 'rioolafvoerrecht grootverbruik' wordt pas twee jaar, nadat de belastingplicht ontstaat, opgelegd (tabel 7). De ambtelijke organisatie erkent de vertraging en geeft aan dat zij voor het opleggen van een definitieve heffing afhankelijk is van het waterschap Brabantse Delta. Doordat het waterschap de benodigde gegevens pas in november oplevert, ontstaat er een zeer grote vertraging.

belastingjaar	datum aanslag	bedrag
2005	30-4-2007	€ 585.831
	31-7-2007	€ 372.708
2006	30-4-2008	€ 697.244
	31-5-2008	€ 287.912
2007	nog niet verstuurd	-
2008	nog niet verstuurd	-

Tabel 7 datum bulkaanslag rioolafvoerrecht en omvang ten opzichte van totale rioolheffing

Omdat het om grote bedragen (bijna € 1 miljoen) gaat, loopt de gemeente Roosendaal jaarlijks een behoorlijke som aan rente-inkomsten mis. Met het waterschap zijn inmiddels afspraken gemaakt over het versnellen van het aanleveringproces. Het waterschap gaat gebruikers eerder aanschrijven, waardoor gegevens vier maanden eerder kunnen worden aangeleverd. Door ook de betrouwbaarheid van de gegevens te vergroten, verwacht de ambtelijke organisatie het opleggen van de heffing met ongeveer een jaar te verkorten. De gemeente beziet, in verband met het invoeren van de verbrede rioolheffing in de gemeente Roosendaal per 1 januari 2010, de rioolheffing momenteel nader.

Informatie-uitwisseling belemmert tijdig opleggen van precariobelasting

Een ander knelpunt is het opleggen van precariobelasting. Bedrijven of inwoners zijn precario verschuldigd wanneer zij bijvoorbeeld een steiger op de weg plaatsen of bij gevelreclames. Het team vergunningen verleent een vergunning waarna de aanvrager precariobelasting schuldig is. Het team belastingen en waardebeoordeling legt eenmalig aan het eind van elk jaar de totale aanslag voor precariobelasting op.

In het proces ontbreekt een goede uitwisseling van informatie tussen het team vergunningen en het team belastingen en waardebeoordeling. Hierdoor kan het voorkomen dat niet alle gegevens aanwezig zijn in het systeem om een aanslag op te kunnen leggen. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen incidentele en structurele precario. Structurele precario is jaarlijks gelijk (bijvoorbeeld bij continue gevelreclames), incidentele precario is eenmalig (bijvoorbeeld het plaatsen van een container op de weg bij een verbouwing). De knelpunten gelden voor incidentele precario. Het komt voor dat gegevens over werkelijke looptijd en aantal vierkante meters niet doorgegeven worden aan het team Belastingen en waardebeoordeling. Als deze gegevens ook achteraf niet achterhaald kunnen worden, wordt geheven volgens de aangevraagde vergunning. Omdat niet daadwerkelijk gecontroleerd wordt of deze gegevens correct zijn, kan de gemeente inkomsten mislopen. De ambtelijke organisatie geeft aan dat dit vaak voorkomt. Harde gegevens ontbreken echter en ook heeft de ambtelijke organisatie geen beeld van de opbrengsten die de gemeente Roosendaal hierdoor misloopt.

Precario wordt eenmaal per jaar opgelegd. Deze werkwijze heeft twee negatieve gevolgen. Allereerst loopt de gemeente Roosendaal een deel aan rente-inkomsten mis, doordat de heffing pas aan het begin van het volgende jaar wordt opgelegd. Daarnaast vergroot het de onduidelijkheid over openstaande heffingen. Zelfs op dit moment staat er nog precario open voor eerdere jaren (tabel 8). Ten tweede is de huidige keuze nadelig voor de transparantie van de heffing. Burgers krijgen de heffing niet opgelegd op het moment dat de verplichting ontstaat, maar aan het begin van het jaar volgend op het moment dat de verplichting ontstaan is. Precario voor een aangevraagde steiger in januari, wordt eind mei (was juli) van het jaar erop geheven. Deze onduidelijkheid heeft gevolgen voor het percentage bezwaarschriften (2007: 4,8%). Dit is relatief hoog in vergelijking met de grote belastingsoorten (gemiddeld 1,5%).

jaar	openstaande precario	percentage bezwaarschriften
2005	€ 1.618	2,3%
2006	€ 1.541	1,7%
2007	€ 14.066	4,8%
2008	onbekend	onbekend

Tabel 8 openstaande precario vanaf 2005

De rekenkamer is van mening dat de case precariobelasting kenmerkend is voor de knelpunten die in de interne uitwisseling rondom de heffing van belastingprocessen bestaan. We zien dit ook terugkomen bij de ozb, bouwleges, leges oov en parkeerbelasting. Hierom hecht de rekenkamer aan een uitgebreide omschrijving van de cases zoals hierboven gedaan.

De ambtelijke organisatie heeft in 2008 nieuwe afspraken gemaakt om het proces van precariobelasting enerzijds doelmatiger in te richten en anderzijds effectiever te maken door de aanslagoplegging op te splitsen en te baseren op structureel verleende vergunningen (jaarlijks) en incidenteel verleende vergunningen (per kwartaal). Met ingang van 1 januari 2009 wordt gewerkt met de nieuwe procedure ter verbetering van de volledigheid van de opbrengsten. Verwacht wordt dat hiermee de knelpunten weggenomen zijn. In 2009 worden controles uitgevoerd om dit vast te stellen.

Gemeente legt gecombineerde aanslagen vrijwel altijd tijdig op

De gemeente moet belastingaanslagen tijdig opleggen. Uit analyse van aangeleverde informatie blijkt dat de gemeente erin slaagt de aanslagen tijdig op te leggen (tabel 9). De bulk van de aanslagen wordt in februari opgelegd met een gecombineerde aanslag (ozb, afvalstoffenheffing, rioolrecht en hondenbelasting). Door de aanslagen zo vroeg mogelijk op te leggen, nemen de rente-inkomsten voor de gemeente toe.

jaar	regels verstuurd <1 maart	totaal aanslagregels	%
2005	0	74.192	0,0%
2006	68.903	116.933	58,9%
2007	109.786	117.943	93,1%
2008	105.724	118.073	89,5%

Tabel 9 percentage gecombineerde aanslagen verstuurd voor 1 maart

Sinds 2005 verstuurt de gemeente Roosendaal zelf de gecombineerde aanslag. Omdat de administratie niet in februari gereed was, is besloten om de ozb dat jaar apart op te leggen voor 1 maart. De gecombineerde aanslag is in april verstuurd. De jaren daarna is de bulkaanslag steeds voor 1 maart verstuurd. De afname van 3,6% in 2008 heeft te maken met het grote aantal blokkeringen (zie hierboven). Als het de ambtelijke organisatie lukt om het aantal blokkeringen terug te brengen, is de verwachting dat het percentage opgelegde gecombineerde aanslagen voor 1 maart in 2009 toeneemt.

Uit informatie van de Waarderingskamer⁶ blijkt dat niet alle beschikkingen (waardering) over 2005 verstuurd zijn (nog 0,4 procent te versturen). Voor 2007 bestaat een achterstand van 4,7 procent. Aangezien de basis van de aanslag gevormd wordt door de beschikking over woz-waarde, concluderen we hieruit dat voor deze percentages nog geen aanslag is opgelegd voor de ozb. Voor de heffing geldt een termijn van drie jaar, zodat de belastingen alsnog binnen het toegelaten tijdvak kunnen worden opgelegd. Slechts incidenteel (2005 één aanslag, 2006 drie aanslagen en 2007 één aanslag) hebben we vastgesteld dat de gemeente een aanslag te laat heeft opgelegd.

4.3.3. Doelmatigheid heffingsproces niet eenduidig vast te stellen

We kunnen geen doelstellingen op het gebied van bedrijfsvoering vaststellen: er is geen duidelijke normering van kostenontwikkeling, inzet van ICT of sturing op risico's⁷.

Werkprocessen binnen heffen en waarden ontbreken

In het kader van het verbetertraject financieel beheer en verantwoording op orde is het hoofdproces heffen en waarden beschreven. Op het niveau van het hoofdproces zijn taken, rollen en verantwoordelijkheden beschreven die gelden voor alle processen van Heffen en Innén. Hierin is ook vastgelegd hoe dit proces wordt gecontroleerd en geborgd. Volgens het stramien van het hoofdproces zijn controles gedaan op de grootste belastingsoorten en op het waarderingsproces. De uitkomsten van deze controles zijn intern gerapporteerd via de managementrapportage. We beschikken niet over de uitkomsten van deze controles.

Het ontbreekt aan een verdere toegespitste uitwerking en beschrijving van werkprocessen⁸. Periodieke evaluatie en herontwerp van processen vindt niet plaats.

⁶ Op de internetsite van de Waarderingskamer kan het inspectierapport over de gemeente Roosendaal (d.d. 9 juli 2008) ingezien worden .

⁷ We hebben op deze onderdelen gevraagd om nadere informatie van de gemeente. Roosendaal heeft hier geen informatie over beschikbaar gesteld. Het ontbreken van een heldere normering is ons bevestigd in de gehouden interviews.

⁸ In afdelingsplan Publiekszaken 2008 en 2009 is vastgelegd dat voor 31 december 2009 deze werkprocessen beschreven en vastgesteld moeten zijn.

Huidige volledigheidscntrole is arbeidsintensief

Het heffingsproces wordt voor een belangrijk deel ondersteund met een applicatie (CiVision heffen). De inzet van medewerkers is voornamelijk gericht op het opleggen van een correcte (volledigheid en juistheid) heffing. Bij de bulkaanslag in februari gebeurt de controle steekproefsgewijs. Bij de maandelijkse mutaties (bijvoorbeeld als gevolg van verhuizingen) worden alle aanslagen gecontroleerd. Dit vraagt veel tijd van de medewerkers. De organisatie voert momenteel een nieuwe werkwijze in waarbij controle op totalen plaatsvindt in plaats op individueel niveau.

Automatische verwerking gegevens niet compleet

Hoewel de organisatie steeds meer gebruik maakt van ICT, is de uitwisselbaarheid van gegevens op dit moment niet altijd mogelijk. Doordat gegevens niet automatisch ingelezen kunnen worden in het eigen systeem, is handmatige invoer en correctie nog steeds noodzakelijk.

Uitvoeringskosten zijn constant

Uit een analyse van de uitvoeringskosten blijkt dat deze uitvoeringskosten stabiel zijn en dat afwijkingen verklaarbaar zijn. De toename in uitvoeringskosten voor de hondenbelasting in 2006 hangt samen met de 100 procentcontrole die in dat jaar is uitgevoerd. De voorziene stijging in uitvoeringskosten voor de naheffing parkeerbelasting wordt veroorzaakt door de toename in controles en het lik op stukbeleid en de hiermee samenhangende toename in beroepschriften. In bijlage 3 geven we een overzicht van de uitvoeringskosten voor het heffen van de verschillende belastingsoorten.

Bij uitvoering heffing ligt nadruk op rechtmatigheid

De uitvoering van de heffing is een routinematig proces waarbij jaarlijks en maandelijks een aantal standaardhandelingen wordt verricht. De organisatie steunt op de ervaring van medewerkers met reeds lang in de praktijk bestaande processen in plaats van het administratief vastleggen van de processen. De afdeling gebruikt een intern controleplan en heeft de aspecten van rechtmatigheid geborgd. De accountant geeft hierover in zijn rapport over de controle van de jaarrekening (over 2006 en 2007) een positief oordeel. De gemeente heeft, blijkt uit de verklaringen van de accountant op dit onderdeel een positieve ontwikkeling doorgemaakt.

4.4. Het invorderingsproces

4.4.1. Gemeente Roosendaal vult landelijke invorderingskaders nader in

Het lokale invorderingsbeleid is uitgewerkt in de leidraad invordering gemeentelijke belastingen Roosendaal (2003), de beleidsregels automatische incasso (2005). Deze lokale regelingen vormen de uitwerking van het de landelijke uitvoeringsregeling invordering.

Richtlijnen praktisch en toepasbaar, maar niet altijd verbonden met beleid

De invordering van belastingen wordt bepaald door de landelijke uitvoeringsregels en de gemeentelijke leidraad en beleidsregels. Het invorderingsproces valt verder binnen het hoofdproces Heffen en Innen. De afdeling gebruikt daarnaast een aantal interne regels. Deze interne regels vormen een praktisch kader op basis waarvan

medewerkers de invordering organiseren: oude zaken eerst afhandelen, alle bedragen moeten voor het eind van het jaar binnen zijn, en iedereen die in aanmerking wil komen voor een betalingsregeling, stuurt een loonstrook mee. Dit is niet uitgewerkt in de lokale beleidsregels.

4.4.2. Debiteurenbeheer is klantgericht opgezet

Uitgangspunt voor invordering is dat aanslagen in maximaal twee termijnen betaald worden, (standaard) verspreid over drie maanden na het opleggen van de aanslag. Uitzondering vormen aanslagen hoger dan 3.000 euro, die binnen één termijn voldaan moeten worden⁹. Gespreide betaling is mogelijk door automatische incasso. Standaard gaat het om tien betalingstermijnen. De gemeente stimuleert dit onder meer doordat inwoners betaling met automatische incasso via internet kunnen aanvragen. Stelling van de ambtelijke organisatie is dat daarmee tegemoet gekomen wordt aan de wensen van de burgers en dat daarmee betalingsproblemen voorkomen worden. Uit nadere informatie blijkt dat in 2008 1,37 procent van de aanvragen om automatische incasso wordt geweigerd.

Geen actieve communicatie over maatwerkregelingen

Roosendaal heeft de mogelijkheid om bij betalingsproblemen van burgers of bedrijven een (maatwerk) regeling te treffen voor gespreide betaling. Zij communiceert daar niet actief over om zoveel mogelijk de betaling te laten verlopen via de reguliere weg. Een regeling moet schriftelijk worden aangevraagd, voorzien van een loonstrook (zodat de gemeente indien noodzakelijk loonbeslag kan opleggen bij het niet nakomen van verplichtingen). Een betalingsregeling gaat er altijd van uit dat voor het eind van het jaar het verschuldigde bedrag binnen is. Dit wordt verrekend in de maandelijkse termijnen (bedragen worden zo bepaald dat eind van het jaar het geld binnen is, zo worden de maandelijks gelijke bedragen bepaald). Medewerkers hanteren geen toelatingscriteria voor het aannemen van nieuwe gevallen, tenzij sprake is van andere openstaande regelingen van de desbetreffende aanvrager. De gemeente beroept zich in de uitvoering van invordering op de Leidraad Invordering. Deze Leidraad Invordering is nog niet uitgewerkt in werkprocessen en werkinstructies. De uitwerking van de werkprocessen is gepland voor 31 december 2009.

Voor incasso geldt standaard werkwijze

De gemeente Roosendaal hanteert standaardafspraken voor betalingsherinneringen. Bij een automatische incasso wordt twee maal de mogelijkheid gegeven om de betaling te herstellen. Wanneer hier geen gehoor aan wordt gegeven, stopt de automatische incasso en start het traject van dwanginvordering.

4.4.3. Dwanginvordering verloopt volgens helder en transparant proces

De gemeente heeft de stappen van dwanginvordering schriftelijk vastgelegd. Deze zijn aanmaning, postdwangbevel, herhaalbevel door de deurwaarder en uiteindelijk beslaglegging door de deurwaarder. De gemeente Roosendaal sluit aan bij het landelijk gangbare traject. Volgende stappen worden altijd aangekondigd door de Invorderingsambtenaar. Inwoners worden gewezen op de gevolgen wanneer geen

⁹ Dit is vastgelegd in de Leidraad invordering gemeentelijke belastingen Roosendaal.

gehoor gegeven wordt aan de oproep tot betaling. De uitvoeringskosten van elk stap worden altijd in rekening gebracht. Uit interviews komt naar voren dat de medewerkers erop toezien dat gehandeld wordt 'zonder aanzien des persoons'. Dit betekent dat alle groepen van de bevolking op dezelfde manier behandeld worden.

Geen onderscheid tussen oninbare posten en dubieuze debiteuren

Wanneer het inschakelen van de deurwaarder geen resultaat oplevert, gaat de gemeente over tot loonbeslag of wordt beslag gelegd op roerende zaken. Wanneer dit niet leidt tot resultaat, besluit de deurwaarder of een post wordt voorgedragen om als oninbaar te nemen. Het team Belastingen maakt in de uitvoering geen onderscheid tussen dubieuze debiteuren en oninbare posten. Navraag leert dat de ambtelijke organisatie niet expliciet stuurt op dubieuze debiteuren en dat er daarom in de praktijk geen verschil is tussen beide posten. Op voorstel van de ambtelijke organisatie neemt het college elk kwartaal een formeel besluit over de oninbare posten hoger dan € 500,-. Onder dat bedrag vindt besluitvorming plaats op basis van een mandaatbesluit.

De omvang van de post oninbaar is de afgelopen jaren maximaal 0,19% van de totaal opgelegde heffing (tabel 10). De toename in 2007 valt te verklaren door de invoering van een geautomatiseerd systeem, waardoor aanmaningen zijn blijven liggen. Deze achterstand is later ingelopen. De omvang van de post is erg laag in vergelijking met andere gemeenten (gemiddeld 1,5%). Uit nader aangeleverde informatie van de ambtelijke organisatie blijkt dat het college over een bedrag van ruim 74.000 euro (2007) nog geen definitief besluit heeft genomen. De post oninbaar over 2007 zal hierdoor verder toenemen, maar het is onduidelijk met welk bedrag. Zelfs met inachtneming van dit bedrag blijft de omvang van oninbare posten relatief gezien laag (zou bij volledige oninbaarheid van de genoemde 74.000 euro maximaal kunnen oplopen tot 0,30%).

jaar	totaal opgelegde heffing	totaal oninbaar bedrag	%
2005	€ 31.545.215	€ 42.133	0,13%
2006	€ 30.529.689	€ 58.594	0,19%
2007	€ 31.372.737	€ 20.527	0,07%
2008	€ 27.412.632*	-	-

Tabel 10 omvang post oninbaar op basis van opgave door de ambtelijke organisatie (* 2008 is exclusief leges en tot 1 oktober 2008)

4.4.4. Invorderingsproces is sterk geautomatiseerd

Proces is geautomatiseerd

Het invorderingsproces wordt uitvoerig ondersteund door de CiVision applicatie invordering. Er is een koppeling met het betalingssysteem, waardoor automatisch wordt gecontroleerd of betalingen ook daadwerkelijk binnenkomen zoals vooraf vastgelegd (check op automatische incasso en betalingsregeling). Op het moment dat inwoners of bedrijven hun verplichtingen niet nakomen, wordt dit gesignaleerd door het systeem en wordt automatisch een vervolgactie geïnitieerd. Slechts voor wat betreft het doorvoeren van een wijziging in het giro- of bankrekeningnummer ontbreekt een koppeling in het systeem. Dit moet dan in beide applicaties gemuteerd worden. De tijd die hiermee gemoeid is, is minimaal.

Proces op hoofdlijnen vastgelegd, wisselende beelden bij toepassing en naleving

Het hoofdproces Innen is in 2007 beschreven en in maart 2008 vastgelegd. In dit hoofdproces zijn taken, rollen en bevoegdheden vastgelegd. In dit hoofdproces zijn taken, rollen en bevoegdheden vastgelegd en wordt bepaald op welke wijze naleving van het proces wordt geëvalueerd. Formeel is vastgelegd dat dit minstens een maal per jaar gebeurt aan de hand van een rapportage aan het Hoofd Publiekszaken en via de managementrapportage aan de Directeur. Geconstateerde afwijkingen worden onderzocht en kunnen leiden tot maatregelen, waaronder het bijstellen van het werkproces. De feitelijke werkwijze is vastgelegd in een werkinstructie en de beleidsregels liggen vast in de Leidraad invordering.

Het ontwerpen en beschrijven van werkprocessen is herhaaldelijk uitgesteld. De gememoreerde managementrapportage is niet bekend bij de Rekenkamer. Daarmee is niet vast te stellen of de periodieke evaluatie daadwerkelijk plaatsvindt en wat de uitkomsten daarvan zijn.

Percentage aanmaningen ligt op landelijk gemiddelde

De gemiddelde doorlooptijd van aanmaningen en dwangbevelen is onbekend. Dit wordt niet bijgehouden door de ambtelijke organisatie. Het percentage aanmaningen bedraagt over de jaren 2005-2007 gemiddeld 6 procent en ligt daarmee in de lijn van het landelijk gemiddelde. Het zelf uitvoeren van de invordering van afvalstoffenheffing en rioolafvoerrecht heeft geleid tot een toename van de inspanningen in de invordering. Het management geeft aan actief te sturen op de post oninbaar en in 2007 en 2008 maatregelen te hebben genomen om de post oninbaar terug te brengen (waaronder de verbetering van de kwaliteit van de geautomatiseerde processen).

Een analyse vindt plaats van de post oninbaar. Er vindt wel intern overleg plaats, maar veelal wordt actie nog op basis van eigen inschattingen genomen. Onduidelijk is op basis van welke afwegingen tot actie overgegaan wordt (op basis van welke inschatting wordt besloten tot inschakeling van de deurwaarder en hoe wordt gekomen tot prioritering van de inzet).

Uitvoeringskosten invordering stabiel

De kosten voor de invordering van belastingen zijn stabiel over de periode 2005-2008 en laten geen opmerkelijke afwijkingen zien.

4.5. Het kwijtscheldingsproces

De gemeente Roosendaal kiest ervoor de kwijtschelding te beperken tot de afvalstoffenheffing en het rioolafvoerrecht. Sinds de afschaffing van de ozb voor gebruikers van woningen (1 januari 2006), wordt geen kwijtschelding meer verleend voor ozb. Roosendaal voert het kwijtscheldingsbeleid uit binnen de kaders van de landelijke kwijtscheldingsregeling.

Aantal kwijtscheldingsaanvragen stabiel, groot gebruik korte procedure

Het aantal inwoners dat kwijtschelding aanvraagt is sinds 2005 redelijk stabiel gebleven (tabel 11). Een belangrijk instrument voor het vergroten van de klantgerichtheid is de verkorte procedure waarmee de bekende doelgroep automatisch aangeschreven wordt. Het grootste deel van de kwijtschelding verloopt volgens deze procedure.

jaar	totaal # aanvragen	verkorte procedure	%	normale procedure	%
2005	2.224	1.167	52%	1.057	48%
2006	2.337	1.797	77%	540	23%
2007	2.446	1.773	72%	673	28%
2008	2.421	1.898	78%	523	22%

Tabel 11 aantal kwijtscheldingsaanvragen en percentage verkorte procedure (op basis van opgave door de ambtelijke organisatie)

4.5.1. De kwijtscheldingsprocedures zijn laagdrempelig en stimuleren gebruik

De gemeente heeft het kwijtscheldingsproces klantgericht opgezet, waarbij zoveel mogelijk klanten actief benaderd worden in de verkorte procedure. Daarnaast kunnen inwoners zelf kwijtschelding aanvragen. Bij de verkorte procedure stuurt de gemeente een ingevuld gegevensformulier naar die inwoners die eerder volledige kwijtschelding ontvingen en bekend zijn bij de Afdeling Sociale Zaken. Bij deze doelgroep wordt nagegaan of zaken in de persoonlijke situatie zijn gewijzigd. Op basis van een globale toets van een bank- of giroafschrift wordt beoordeeld of zij opnieuw in aanmerking komen voor kwijtschelding. Bij een positieve uitkomst, verleent de gemeente de kwijtschelding gelijktijdig met het opleggen van de aanslag. Bij een uitkering via het UWV wordt nader onderzoek gedaan naar de inkomensgegevens. Bij de reguliere procedure vraagt een inwoner kwijtschelding aan nadat hij de gecombineerde aanslag heeft ontvangen. Hierna start de beoordelingsprocedure.

4.5.2. Gemeente voert actief beleid om doelgroepen te bereiken

De gemeente Roosendaal kent een actief beleid om doelgroep van kwijtschelding te benaderen. In aansluiting op de genoemde verkorte procedure, neemt de gemeente diverse maatregelen (zie hieronder) om de rest van de doelgroep te bereiken. Bij het opleggen van de aanslag wordt actief gewezen op de mogelijkheden van kwijtschelding. Er is bewust gekozen om niet standaard het formulier bij te voegen omdat dit in het verleden tot negatieve reacties heeft geleid (onbegrip en negatieve gevoelens).

Gemeente zoekt actieve samenwerking met andere partijen

De gemeente Roosendaal investeert in uitgebreide voorlichting over kwijtschelding. Zowel bij de aanslag zelf, als op internet (inclusief een berekeningsformulier om vast te stellen of klanten in aanmerking komen). Verder worden cliënten van de Afdeling Sociale Zaken voorgelicht door de consultants en wordt hulp geboden bij het invullen van het formulier. Verder wordt het maatschappelijke middenveld ingezet: waaronder vluchtelingenwerk, maatschappelijk werk, woningcorporaties (huisbezoek en regelen van administratie van cliënten) en Samen Tegen Armoedeteams. Via deze organisaties wordt voorlichtingsmateriaal verspreid en wordt hulp geboden bij het invullen van het formulier. Het bereik van jongeren en vluchtelingen wordt hierdoor als positief beoordeeld.

De gemeente heeft verder in het verleden in samenwerking met de Belastingdienst onderzocht hoeveel ouderen tot de doelgroep van degenen die kwijtschelding kunnen ontvangen behoren. Een potentiële doelgroep van ongeveer 300 inwoners

kwam daaruit naar voren. De gemeente Roosendaal heeft die doelgroep actief benaderd om te kijken of deze mensen ook echt in aanmerking zouden komen voor kwijtschelding. Van de 185 ouderen die een beroep wilden doen op kwijtschelding, kwamen er uiteindelijk 35 in aanmerking. De rest kwam uiteindelijk niet in aanmerking voor kwijtschelding, vaak door het hebben van (beperkt) vermogen. Verder blijkt uit analyses door de ambtelijke organisatie dat Anw'ers en AOW'ers terughoudend zijn om kwijtschelding aan te vragen.

Het team Belastingen werkt samen met de Afdeling Sociale Zaken en de consulenten. Een aanzienlijk deel van de cliënten van de Afdeling Sociale Zaken blijkt structureel niet te reageren op de mogelijkheid van kwijtschelding. Uit onderzoek door de ambtelijke organisatie blijkt dat de doelgroep van kleine zelfstandigen beperkt is (10 per jaar).

4.5.3. Kwijtscheldingsproces verder belicht

Het kwijtscheldingsproces wordt ondersteund door de module kwijtschelding die is gekoppeld aan de applicatie voor de inning van belastingen. ICT wordt optimaal benut bij de verkorte procedure waardoor een aanzienlijk deel van de doelgroep proactief door de gemeente benaderd wordt. Tevens zorgt het systeem ervoor dat dwanginvordering automatisch wordt opgeschort als een verzoek om kwijtschelding in behandeling is.

Gemiddelde doorlooptijd minder dan tien weken, toch veel besluiten pas na 10 weken

Roosendaal hanteert een beslistermijn van 10 weken op kwijtscheldingsverzoeken¹⁰. Deze termijn wordt in een deel van de gevallen niet gehaald.

Dit wordt veroorzaakt door de piekbelasting die ontstaat nadat aanslagen opgelegd zijn. Verder ontstaat vertraging wanneer formulieren niet volledig zijn ingevuld of bewijsmateriaal ontbreekt.

jaar	totaal # aanvragen	gem. doorlooptijd	langer dan 10 weken
2005	2.224	4 dagen	onbekend
2006	2.337	14 dagen	onbekend
2007	2.446	43 dagen	506
2008	2.421	22 dagen	215

Tabel 12 doorlooptijd kwijtscheldingsverzoeken

De gemiddelde doorlooptijd loopt tot 2007 behoorlijk op. Dit heeft verschillende oorzaken. Allereerst was de procedure van kwijtschelding in 2005 eenvoudiger dan in latere jaren, maar in aanloop naar het nieuwe pakket moest hiervan afgestapt worden. In 2007 werkte het team voor het eerste keer met de nieuwe applicatie en de beperkte kennis van het pakket heeft ertoe geleid dat de doorlooptijd verder is toegenomen. Inmiddels werkt de applicatie naar behoren en dit is ook terug te zien in de gemiddelde doorlooptijd.

Ondanks de verbeteringen handelt de gemeente Roosendaal niet alle verzoeken binnen de gestelde periode van tien weken af. In 2007 gaat het om 506 zaken

¹⁰ Zie de lokale Leidraad kwijtschelding gemeentelijke heffingen Roosendaal

(tabel 12). Dit heeft voornamelijk te maken met het grote aantal nieuwe kwijtscheldingsverzoeken (volgens de normale procedure). De afhandeling van deze 673 verzoeken heeft, in combinatie met de invoering van het nieuwe belastingpakket, gezorgd voor een extra beroep op de capaciteit van het team kwijtschelding. Hoewel de capaciteit tijdelijk is vergroot, kon het team niet alle verzoeken binnen de gestelde termijn afhandelen. In 2008 is aantal verzoeken dat niet binnen tien weken wordt afgehandeld gehalveerd, toch worden nog altijd ruim 200 dossiers niet tijdig afgehandeld. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat kwijtscheldingsverzoeken nog steeds onvolledig worden aangeleverd. De organisatie stuurt onvoldoende op het afhandelen van de verzoeken binnen de vastgestelde termijn van tien weken.

4.6. Het bezwaarschriftenproces

We maken onderscheid in bezwaarschriften tegen de belastingen en het administratieve beroepschrift tegen de kwijtschelding.

Het afhandelen van bezwaarschriften is gebonden aan wettelijke bepalingen. Ook in de gemeente Roosendaal moeten bezwaarschriften afgehandeld zijn binnen de wettelijke termijn van één jaar. Vanaf 2008 moeten bezwaren in hetzelfde kalenderjaar worden afgehandeld. De gemeente Roosendaal behandelt ingediende bezwaarschriften volledig in eigen huis, waarbij de werkzaamheden zijn verdeeld over meerdere medewerkers.

4.6.1. Gemeente Roosendaal hanteert landelijke termijn voor behandeling bezwaar- en beroepschriften

De termijnen voor de afhandeling van bezwaarschriften voor belastingen zijn wettelijk vastgesteld. Dit houdt in dat bezwaarschriften afgehandeld moeten zijn binnen de wettelijke termijn van één jaar. Vanaf 1 januari 2008 geldt dat bezwaarschriften in hetzelfde kalenderjaar afgehandeld moeten worden¹¹.

De gemeente Roosendaal heeft geen nadere termijnen (bijvoorbeeld in een kwaliteitshandvest) vastgesteld voor de afhandeling van bezwaarschriften. In de in het eerste kwartaal van 2009 door het college vast te stellen kwaliteitsnormen wordt voor de termijn van afhandeling van bezwaarschriften aangesloten op de wettelijke termijn van een jaar. De gemeente heeft geen prestatienormen vastgesteld voor bijvoorbeeld het aantal bezwaarschriften of het maximaal aantal gegrondverklaringen. Dit laatste vanwege het gepercipieerde risico dat dit zou kunnen leiden tot een niet objectieve beoordeling van bezwaar- en beroepschriften.

Doorlooptijd afhandeling bezwaren belastingen lang en achterstand is ontstaan

Uit de interviews blijkt dat veel bezwaarschriften wel binnen één jaar worden afgehandeld, maar dat de doorlooptijd betrekkelijk lang is. Onderzoek van de Waarderingskamer¹² maakt duidelijk dat de afhandeling van bezwaren ozb een achterstand heeft opgelopen en dat er op dat moment voor 2007 nog 137 bezwaren afgehandeld moeten worden. Uit gesprekken met de organisatie blijkt

¹¹ Voor bezwaarschriften ingediend tussen 19 november en 31 december geldt de wettelijke termijn van zes weken voor een beslissing door de gemeente. De gemeente behoudt de mogelijkheid de beslistermijn te verlengen.

¹² Inspectierapport Waarderingskamer van 14 juli 2008.

dat de aard van de bezwaarschriften voornamelijk is gericht op waardering. Inwoners zijn het bijvoorbeeld niet eens met de waarde die de gemeente hanteert voor hun woning en dienen bezwaar is. Vervolgens stelt een taxateur van het team Belastingen opnieuw de waarde van het object vast en wordt de waarde vastgesteld door het college. Gezien het aantal bezwaren in 2007 (tabel 13) – en de beperkte taxatiecapaciteit – ontstaat er een achterstand in de afhandeling van bezwaren.

We kunnen het beeld van de Waarderingskamer bevestigen. De tabel geeft enigszins een vertekend beeld omdat het aantal bezwaarschriften in 2006 lager is dan 2005 en 2007. Dit verschil is verklaarbaar en heeft te maken met de tweejaarlijkse waardering van de woz (voor het laatst toegepast in 2006). Doordat inwoners alleen in eerste aanleg bezwaar kunnen maken tegen de hoogte van de woz-waarde (in dit geval alleen in 2005) heeft het aantal ingediende bezwaren in 2006 dus betrekking op alle belastingsoorten, behalve ozb. Van een structurele daling is geen sprake, mede doordat sinds 2007 de waardering van de woz jaarlijks wordt vastgesteld.

jaar	# bezwaarschriften	# afgehandeld > 1jr	%
2005	2.105	205	10%
2006	550*	10	2%
2007	2.142	342	16%
2008	1.831	nrb	nrb

Tabel 13 aantal en afhandeling bezwaarschriften¹³

* beperkte aantal bezwaarschriften in 2006 wordt veroorzaakt doordat geen waardering heeft plaatsgevonden in 2006 en dat dus geen bezwaarschriften ingediend konden worden tegen de waarderingsbesluiten in dat jaar.

Ondanks het vertekende beeld wordt duidelijk dat ruim 10% van de bezwaarschriften niet binnen de wettelijke termijn van 1 jaar wordt afgehandeld. Dit heeft vooral te maken met het grote aantal bezwaarschriften en de beperkte capaciteit. Uit nadere informatie van de ambtelijke organisatie blijkt dat de voorraad bezwaarschriften en de termijnen ieder werkoverleg aan de orde zijn. Bruikbare gegevens over het percentage gegrondverklarde bezwaarschriften zijn niet beschikbaar.

Beroepen kwijtschelding geregistreerd sinds 2007, afhandelingduur neemt toe

De gemeente moet administratieve beroepen binnen acht weken afhandelen¹⁴. Net als bij de gemiddelde doorlooptijd van kwijtscheldingsverzoeken, geldt bij de afhandeling van administratieve beroepen dat de gegevens geen eenduidig beeld laten zien, maar dat de gemiddelde doorlooptijd van 2007 en 2008 binnen de geldende termijn van acht weken blijft (tabel 14). Voor 2005 en 2006 zijn geen gegevens beschikbaar. De gemiddelde doorlooptijd in 2008 is sterk gestegen ten opzichte van eerdere jaren. Gezien het feit dat dit de laatste mogelijkheid om voor kwijtschelding in aanmerking te komen worden alle administratieve beroepen met de grootste zorgvuldigheid behandeld.

¹³ Ondanks herhaaldelijk verzoek heeft de organisatie geen informatie beschikbaar gesteld over de verdeling van bezwaarschriften over de verschillende belastingsoorten. Dit maakt het niet mogelijk om verdere uitspraken te doen per belastingsoort.

¹⁴ Leidraad Kwijtschelding gemeentelijke heffingen Roosendaal

De gemeente Roosendaal kiest voor een werkwijze met persoonlijk uitnodigen voor mondelinge toelichting en hanteert lange termijnen om het dossier compleet te maken. Dit zorgt voor een lange doorlooptijd.

jaar	totaal # beroepen	# gegrond	gem. doorlooptijd	langer dan 8 weken
2005	2	1	onbekend	onbekend
2006	14	5	onbekend	onbekend
2007	56	15	7 dagen	2
2008	109	34	42 dagen	34

Tabel 14 doorlooptijd administratieve beroepen (peildatum 1 oktober 2008 op basis van aanlevering informatie door ambtelijke organisatie)

Ook de administratieve beroepen worden niet binnen de gestelde termijn afgehandeld (tabel 14). Hoewel het in 2007 om 2 gevallen gaat, is het aantal in 2008 (peildatum 1 oktober) al opgelopen tot 34. Dit heeft vooral te maken met de toegenomen aandacht in de landelijke en lokale media. Hierdoor worden niet alleen de inwoners zelf kritischer, maar ook verschillende stichtingen (waaronder vluchtelingenwerk) adviseren inwoners steeds vaker om in beroep te gaan tegen een afgewezen kwijtscheldingsverzoek. De ambtelijke organisatie erkent dat de doorlooptijd niet altijd wordt gehaald, maar geeft aan dat zij meer waarde hecht aan een zorgvuldige afhandeling.

Het percentage gegrondverklaarde beroepen ligt de laatste jaren rond de 30% (tabel 12). Dit is het gevolg van de mogelijkheid om in het administratief beroepsproces het kwijtscheldingsdossier aan te vullen met gegevens die ontbraken op het moment dat de kwijtscheldingsaanvraag in eerste instantie werd beoordeeld.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Conclusies

5.1.1. Invulling kaderstellende en controlerende rol door raad beperkt

Het beleid en de uitvoering op het gebied van belastingen worden voor een belangrijk deel ingegeven door landelijke kaders. In Roosendaal sluit de gemeente daarop aan. De geldende landelijke regelgeving is toegepast en de modelverordeningen van de VNG worden gevolgd. Binnen deze kaders maakt de raad van Roosendaal echter slechts beperkt gebruik van de mogelijkheden die zij heeft om lokaal invulling te geven aan het belastinggebied.

De Roosendaalse raad laat het initiatief op het gebied van belastingen (te veel) liggen bij het college en het ambtelijk apparaat. Hiermee krijgen college en ambtelijk apparaat veel vrijheid in de uitvoering. We beschrijven in deze paragraaf een aantal voorbeelden.

De verordening financieel beleid van 2003 bevatte de verplichting om een Nota Lokale Heffingen vast te stellen door de raad bij aanvang van de collegeperiode. In deze nota lokale heffingen kan de raad invulling geven aan de lokale beleidsvrijheid op het gebied van belastingen. Ondanks de vastgelegde verplichting, is tot op heden geen Nota Lokale Heffingen vastgesteld.

In september 2008 heeft de raad besloten om de verordening financieel beleid op dit punt aan te passen. Hiermee is de verplichting van een Nota Lokale Heffingen komen te vervallen en daarmee de mogelijkheden van de raad om met deze nota het lokale belastingbeleid te sturen.

In mei 2007 heeft het college de basisnotitie gemeentelijke belastingverkenning 2007 vastgesteld. In september 2007 heeft de commissie bestuur besloten deze notitie niet te behandelen maar terug te sturen naar het college voor nadere uitwerking. Tot op heden heeft behandeling en discussie in de raad niet plaatsgevonden.

De raad wordt door het college geïnformeerd over de voortgang van beleid en uitvoering in de paragraaf Lokale heffingen in de programmabegroting en bij de jaarstukken. Het college informeert de raad slechts op hoofdlijnen en in de paragrafen worden jaarlijks dezelfde onderwerpen behandeld en dezelfde informatie gegeven. Wel is de laatste twee jaar verbetering zichtbaar.

5.1.2. Knelpunten in de tariefsontwikkeling bij ozb en leges

Maximale tariefstijging worden in de regel gehanteerd

In het onderzoek stellen we vast dat de gemeente Roosendaal zich voor wat betreft de ontwikkeling van de hoogte van de belastingtarieven houdt aan de vastgestelde maximale tariefstijging. Doorgaans wordt de raad vooraf en beargumenteerd geïnformeerd over afwijkingen.

Tarief ozb 2007 vormt negatieve uitzondering: lager tarief was mogelijk

Een noemenswaardige uitzondering hierop vormt het tarief ozb in 2007. Een belangrijk uitgangspunt in het coalitieakkoord en het collegeprogramma is – naast een maximale tariefstijging van 2,3 procent- dat de ozb-opbrengst per saldo niet toeneemt. De herwaarderingsronde van 2007 moest dus voor de gemeente budgettair neutraal verlopen. Na correcties resulteert dit in 2007 in een meeropbrengst (werkelijke opbrengst – gewenste opbrengst) van ruim € 300.000,-. Deze uitkomst is strijdig met de door de raad vastgestelde uitgangspunten. De conclusie over het ozb-tarief in 2007 luidt dat indien de uitgangspunten van de raad waren gevolgd, een lager tarief in rekening gebracht had kunnen worden bij burgers en bedrijven.

De praktijk dat standaard het jaarlijkse inflatiepercentage wordt gehanteerd, zonder dat ook daadwerkelijk een relatie wordt gelegd met de totaalopbrengst, is strijdig met het gemeentelijke beleidsuitgangspunt dat de ozb-opbrengst per saldo niet toeneemt.

Kostendekkendheid tarieven schiet tekort, gehanteerde tarieven zijn structureel te hoog

Wettelijk is vastgelegd dat de tarieven van leges maximaal kostendekkend mogen zijn. Roosendaal hanteert als uitgangspunt 100 procent kostendekkendheid van de legestarieven. Uitzondering hierop vormen de tarieven voor bouwleges. Hiervoor geldt een norm van 90 procent kostendekkendheid (vastgesteld bij evaluatie tarieven medio 2003 en vastgelegd in lokaal beleid en regelgeving).

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente noch vooraf, noch achteraf een analyse maakt van de kosten en opbrengsten. Bij het vaststellen van de legestarieven wordt geen relatie gelegd tussen de kosten en de daarvoor te ramen opbrengsten. Doordat deze analyse ontbreekt, loopt de gemeente het risico niet te voldoen aan de wettelijke en lokale normen.

Uit het onderzoek blijkt dat voor de periode 2005-2007 de opbrengsten de werkelijke kosten aanzienlijk overschrijden (52 procent). Hiermee voldoet Roosendaal niet aan de wet (maximaal kostendekkend) en ook niet aan het lokale beleid (90 procent kostendekkend voor bouwleges). Een correcte grondslag voor het berekenen van de tarieven ontbreekt.

5.1.3. Kwaliteit ramingen schiet tekort, beeld financiële positie onzeker

In algemene zin constateren we dat de kwaliteit van de ramingen op het gebied van belastingen tekortschiet. Dit blijkt naast de voorbeelden van het ozb-tarief 2007 en de kostendekkendheid van leges, ook uit de ramingen van kleinere belastingsoorten (waaronder precario) en de aanmerkelijke verschillen die kunnen ontstaan bij grotere belastingsoorten.

Het gevolg van de gebrekkige kwaliteit van de ramingen is dat onzekerheid bestaat over de werkelijke financiële speelruimte van de gemeente. Het ontbreken van een reëel beeld over de financiële positie van de gemeente maken raad en college kwetsbaar wanneer op basis van de financiële positie van de gemeente besluiten genomen moeten worden over bezuinigingen of nieuw beleid.

Fundamentele verschillenanalyses en het bijstellen van de ramingen hebben we niet aangetroffen. Het lerend vermogen van de organisatie op dit punt vinden we beperkt. De rapportages van het college aan de raad geven slechts summier een verklaring voor de verschillen tussen de werkelijke opbrengsten en de ramingen. Er worden geen consequenties aan verbonden.

5.1.4. Doelmatigheid belastingprocessen kan verder worden verbeterd

De rekenkamer heeft in het onderzoek stilgestaan bij de doelmatigheid van belastingprocessen: heffing, invordering, kwijtschelding en bezwaar- en beroep. We komen tot de conclusie dat uit de beoordeling van de doelmatigheid geen eenduidig beeld naar voren komt. We beschrijven hieronder een aantal algemene conclusies, die voor alle belastingprocessen van toepassing zijn. Daarnaast staan we aan het eind van deze paragraaf stil bij een aantal specifieke conclusies voor elk van de deelprocessen.

Inzet ICT is verbeterd, maar kan worden uitgebreid

De inzet van ICT is in de verschillende belastingprocessen de afgelopen jaren fors toegenomen. Dit heeft geleid tot een aantal verbeterlagen in de interne besturing van het proces en de koppeling van de deelprocessen binnen het team Belastingen en Waardebepaling van de afdeling Publiekszaken. De inzet van ICT kan verder worden verbeterd waar het gaat om de verdere geautomatiseerde informatie-uitwisseling met andere betrokken organisatieonderdelen (bijvoorbeeld vergunningen). Daarnaast worden voor het uitvoeren van controlehandelingen nogal eens handmatige inspanningen verricht terwijl deze handelingen geautomatiseerd kunnen verlopen. Bovendien worden de geautomatiseerde systemen momenteel nog niet optimaal gebruikt om management- en sturingsinformatie te genereren, bijvoorbeeld over doorlooptijden, aantal blokkeringen van objecten en voortgang van dossiers.

Ontwerpen en beschrijven processen moet verder doorwerken

Roosendaal beschikt over een vastgesteld Hoofdproces Heffen en Innen. Dit hoofdproces vormt momenteel het kader waarbinnen de processen heffen en innen worden uitgevoerd. Het ontbreekt vooralsnog aan een verdere uitwerking in werkprocessen en werkinstructies. Bovendien stellen we vast dat het hoofdproces onvoldoende bekend is bij medewerkers en dat ze in het dagelijkse werk hier niet op terugvallen. De belastingprocessen zijn op een te hoog (abstractie)niveau beschreven om feitelijk sturing te kunnen geven aan de uitvoering.

Interne sturing op prestaties en proces komt onvoldoende tot stand.

De aansturing van de belastingprocessen richt zich voornamelijk op rechtmatigheid en op de inzet van personele middelen (input). Er vindt nagenoeg geen sturing op het proces plaats. Sturing op doelmatigheid en doeltreffendheid van processen krijgt hiermee te weinig aandacht.

De sturing op processen schiet tekort. Doorlooptijden van de behandeling van bezwaarschriften en administratieve beroepschriften nemen toe en de termijnen voor de afhandeling van kwijtscheldingsverzoeken worden veelal niet gehaald. Hoewel het in het werkoverleg wordt besproken, wordt slechts beperkt gestuurd op de normen en doorlooptijden die zijn vastgesteld. We constateren dat de sturing op het proces in de praktijk van de uitvoering beperkt ervaren wordt. Aanvullende maatregelen om de normen alsnog te halen (bijvoorbeeld tijdelijk inhuren extra medewerkers) worden niet genomen.

De sturing op prestaties kan verder worden versterkt daar waar het gaat om de kwaliteit van de ramingen, de inzichtelijkheid van de kostendekkendheid van tarieven, het uitvoeren van analyses op het aantal gegrondverklaringen bezwaarschriften en de tijdigheid van aanslagen. Daarnaast vinden we de sturing op verbeterpunten tekortschieten. Het duurt lang voordat gesignaleerde knelpunten (kostendekkendheid tarieven, precariobelasting, gereedmeldingen bouwvergunningen, oplopende doorlooptijden bezwaarschriften) ook daadwerkelijk leiden tot verbetering.

De verantwoordelijke afdeling heeft slechts beperkt sturingsinformatie beschikbaar heeft over processen en de gerealiseerde prestaties. We stellen vast dat de organisatie vooral beheersinformatie gebruikt op basis van de belastingapplicaties. Het ontbreken van sturingsinformatie op het juiste niveau maakt sturing op processen en prestaties lastig.

Effectief werken verbetert door betere samenwerking

Roosendaal kiest ervoor de uitvoeringstaken (heffen, invorderen, kwijtschelden en afhandelen bezwaarschriften) op het gebied van belastingen op één plek in de organisatie te concentreren. We stellen vast dat de samenwerking en de uitwisseling van gegevens binnen het desbetreffende team goed verloopt. In de uitvoering van de belastingsprocessen treden diverse knelpunten op in de samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen. We constateren dat uitvoering, beleid en regelgeving op verschillende plekken in de organisatie zijn georganiseerd. Bovendien zijn bij de uitvoering verschillende organisatieonderdelen betrokken. Knelpunten doen zich voornamelijk voor bij de uitwisseling van informatie tussen de uitvoerende afdelingen en het oppakken en uitvoeren van verbeterpunten.

De uitvoeringskosten voor heffen en invorderen zijn beperkt, zeker in relatie tot de omvang van de totale heffing. Uit ons onderzoek is tevens gebleken dat de uitvoeringskosten stabiel zijn gedurende de onderzoeksperiode. De gemeente voert de taken voor een belangrijk deel uit in eigen beheer, zo ook taxatie- en deurwaarderswerkzaamheden. De externe inhuur wordt hierdoor beperkt. Op een aantal vlakken signaleren we – voor de onderzoeksperiode – een tekort aan capaciteit (voornamelijk op het gebied van taxatiewerkzaamheden). Hierdoor ontstaan achterstanden in het afhandelen van bezwaarschriften of het wegnemen van blokkeringen (en dus het opleggen van aanslagen). Het blijkt tevens moeilijk om piekwerkzaamheden op te vangen, bijvoorbeeld rond kwijtschelding.

Heffing: tijdigheid is een aandachtspunt

De gemeente legt de gecombineerde aanslag jaarlijks tijdig op. Ruim 90 procent van de gecombineerde aanslagen wordt jaarlijks voor 1 maart verstuurd. Ook in vergelijking met andere gemeenten is dit een positieve uitkomst. Wel loopt de gemeente al een aantal jaren risico doordat het aantal blokkeringen structureel te hoog is. Dit kan er in het uiterste geval toe leiden dat de Waarderingskamer aanslagoplegging van de ozb blokkeert. De heffing rioolafvoerrecht grootverbruik vindt pas plaats na 2 jaar. Bovendien constateren we dat de informatie-uitwisseling binnen de gemeente ertoe leidt dat precariobelasting ook pas laat wordt opgelegd. Op beide punten heeft de ambtelijke organisatie verbetering ingezet. Tijdigheid blijft een expliciet aandachtspunt. Dit ook vanuit het oogpunt van voorspelbaarheid en vertrouwen van burgers en bedrijven en het mislopen van rente-inkomsten door de gemeente.

Invordering: klantgericht opgezet

De gemeente slaagt erin het invorderingsproces klantgericht en transparant op te zetten. Het percentage aanmaningen en de omvang van de post oninbaar zijn onder het landelijke gemiddelde. De gemeente presteert op dit onderdeel goed.

Kwijtschelding: actief beleid, doorlooptijden zijn aandachtspunt

De gemeente heeft een actief kwijtscheldingsbeleid. Hierbij worden de mogelijkheden gebruikt om de doelgroep ook daadwerkelijk te benaderen. Het bereik van de doelgroep is sinds enkele jaren constant. Het kwijtscheldingsproces is klantgericht (laagdrempelig en gebruik wordt gestimuleerd) opgezet, zeker ook met het hanteren van de verkorte procedure. Het aandachtspunt betreft de doorlooptijd van de kwijtscheldingsaanvragen en het opvangen van pieken in de werkzaamheden.

Bezwaarschriftenproces: niet binnen de termijn en lange doorlooptijden

De gemeente slaagt er niet in om alle bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn te behandelen. Ruim 10 procent van de bezwaarschriften wordt niet binnen een jaar afgehandeld. Bovendien geldt een betrekkelijk lange doorlooptijd. Er is ook een achterstand ontstaan bij de afhandeling van de bezwaarschriften.

5.2. Aanbevelingen

Algemeen

- Voer in de gemeenteraad een strategische discussie over het lokale belastinggebied. Leg de meerjaren kaders vast in een nota lokale heffingen. Laat deze nota leidend zijn voor de jaarlijkse paragrafen in de programmabegroting en de jaarrekening. Geef het college heldere kaders mee en verzoek om een uitwerking in verdere meetbare prestaties. Heroverweeg in dit kader het besluit om de nota Lokale Heffingen af te schaffen. Maak afspraken over de inhoud en opzet van de paragrafen in de jaarstukken en de programmabegroting.
- Stel procesbeschrijvingen op voor alle werkprocessen. Leg hierin niet alleen eisen van rechtmatigheid vast, maar besteed ook aandacht aan aspecten van doelmatigheid en doeltreffendheid. Denk bij het opstellen van procesbeschrijvingen niet vanuit de huidige werkwijze, maar vanuit het gewenste effect dat met de inspanningen wordt beoogd en de meest efficiënte manier waarop om dat effect te bereiken. Gebruik het opstellen van procesbeschrijvingen niet alleen om de huidige situatie te beschrijven, maar juist ook om verbeteringen door te voeren.
- Borg ook de naleving van de processen bij de medewerkers. Investeer in bekendheid en doorvertaling naar werkinstructies. Gebruik medewerkers juist bij het opstellen (en optimaliseren) van de procesbeschrijvingen. Bij processen waarbij meerdere organisatieonderdelen betrokken zijn, biedt het een kans om op basis daarvan met elkaar in gesprek te zijn.
- Investeer in het bepalen van sleutelindicatoren om de uitvoering van belastingen te sturen. Ontwikkel en beheer sturingsinformatie over de verschillende belastingprocessen. Focus daarbij op prestaties, processen en risico's.

- Stuur sterker op het doorvoeren van verbeterpunten. Verkort de tijd tussen het signaleren van knelpunten en het doorvoeren van verbeteringen.

Heffen

- Verbeter de kwaliteit van de ramingen. Kom daarmee tot een nauwkeurig beeld van de financiële positie van de gemeente. Stuur op het terugbrengen van de onzekerheden die ten grondslag liggen aan de ramingen (tijdige informatie-uitwisseling en goede prognoses over ontwikkelingen zoals het bouwvolume). Maak ook jaarlijks achteraf een analyse van de raming ten opzichte van de werkelijke opbrengsten en gebruik de uitkomsten van deze analyse voor de nieuwe ramingen.
- Geef prioriteit aan de kostendekkendheid van tarieven en het naleven van de beleidsuitgangspunten. Analyseer het niveau van kostendekkendheid en vertaal dit door in de tarieven. Dit geldt in zeer sterke mate voor de tarieven van leges. Kom tot een aparte rapportage aan de gemeenteraad over de ontwikkeling van de kosten en opbrengsten over de afgelopen jaren zodat nader inzicht ontstaat in de omvang van de problematiek en de mogelijke verbetermaatregelen.
- Optimaliseer het heffingsproces van precariobelasting. Maak nadere afspraken tussen alle betrokken afdelingen en leg een aanslag direct op nadat belastingplicht ontstaat.
- Stuur nog sterker op (de afname van) het aantal blokkeringen. Breng hiervoor de benodigde capaciteit van taxateurs in beeld en prioriteer de inzet. Overweeg bij achterstanden of pieken om tijdelijk externe taxateurs in te huren. Maak nadere afspraken met andere betrokken organisatieonderdelen over het tijdig aanleveren van informatie. Formuleer duidelijke normen voor het aantal blokkeringen en sluit aan bij de normen van de Waarderingskamer.
- Maak afspraken met waterschap de Brabantse Delta over versnelde aanlevering en hogere betrouwbaarheid van gebruikersgegevens van grootverbruikers voor het rioolafvoerrecht. Introduceer een voorlopige aanslag voor rioolafvoerrecht grootverbruik zodat hiermee het mislopen van rente-inkomsten beperkt wordt en klanten ook weten waar ze aan toe zijn.

Kwijtschelding

- Stuur sterker op de doorlooptijd van de afhandeling van aanvragen kwijtschelding en administratieve beroepschriften. Overweeg externe inhuur om piekbelastingen op te vangen of hanteer andere normen voor de doorlooptijd van de afhandeling.

Invordering

- Maak duidelijker onderscheid in dubieuze debiteuren en oninbare posten. Stuur eerder op de ontwikkeling van dubieuze debiteuren, maak een nadere analyse met de deurwaarders en maak afspraken over de ontwikkeling van dubieuze debiteuren.

Bezwaarschriften

- Stuur sterker op de doorlooptijd van bezwaarschriften. Formuleer een plan van aanpak over het afhandelen van alle bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn en beschrijf wat daarvoor nodig is. Bekijk de mogelijkheden om achterstanden in te lopen door een externe taxateur in te schakelen.
- Maak jaarlijks een analyse van de gegrondverklaringen van de bezwaarschriften en gebruik de uitkomsten van deze analyse bij de waardering en het heffen en invorderen.

6. Reactie College op conceptrapport

In het kader van de procedure van hoor en wederhoor is de conceptrapportage op 9 maart 2009 ter commentaar voorgelegd aan het college van Burgemeester en Wethouders. Op 31 maart 2009 hebben wij de reactie van het college ontvangen. De reactie is onderstaand integraal opgenomen.

Geachte mevrouw van Breugel en mijnheer Naafs,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw conceptrapportage 'Onderzoek doeltreffendheid en doelmatigheid van heffing en invordering belastingen gemeente Roosendaal'.

Wij onderschrijven grotendeels de conclusies en aanbevelingen, zoals deze zijn opgenomen in uw rapportage.

Wij onderkennen de gesignaleerde knelpunten in tariefsontwikkeling en de kwaliteit van de ramingen in de begroting met betrekking tot de OZB. Inmiddels zijn ambtelijk maatregelen getroffen om middels een calculatiemethode vooraf te kunnen komen tot een meer reële opbrengstverwachting.

Ook de problematiek bij de bouwleges onderkennen wij. Wij hebben opdracht gegeven tot herziening van de verordening op de bouwleges, waarbij rekening dient te worden gehouden met de transparantie van de tarievenopbouw. Tenslotte laten wij, gelet op de Europese dienstenrichtlijn, ook bij de overige legesopbrengsten een onderzoek doen naar een transparante berekeningsmethode.

Uw conclusies en aanbevelingen inzake de doelmatigheid van de belastingprocessen voor wat betreft de inzet van ICT middelen, het beschrijven van de werkprocessen en de samenwerking tussen de diverse betrokken afdelingen onderschrijven wij volledig. Wij vinden het jammer, dat u daarbij echter niet aangeeft, dat op deze punten reeds allerlei maatregelen in gang zijn gezet die inmiddels resultaten laten zien. Het is voor ons echter zeer prettig te kunnen constateren, dat de getroffen maatregelen in overeenstemming zijn met de door u gedane aanbevelingen.

Uw conclusies met betrekking tot de sturing op prestaties en proces delen wij echter niet. Door het management wordt strak gestuurd op de tijdige afhandeling van bezwaarschriften en kwijtscheldingsverzoeken. Medio 2008 is geconstateerd, dat de hiervoor beschikbare formatie onvoldoende was en is toestemming gegeven voor formatie-uitbreiding. Daarnaast wordt in piekperioden sinds jaar en dag gebruik gemaakt van externe inhuur. De afdeling Publiekszaken heeft hiervoor een structureel budget beschikbaar.

Uw suggestie om jaarlijks een analyse te maken van de gegrond verklaringen van de bezwaarschriften nemen wij over. Wij verwachten daarmee het waarderingsproces positief te kunnen beïnvloeden.

Hoogachtend,
Het college van burgemeester en wethouders,
De secretaris, De burgemeester,

7. Nawoord

Uit de reactie van het College blijkt dat de conclusies en aanbevelingen grotendeels worden onderschreven. Aangegeven wordt dat maatregelen worden getroffen m.b.t. :

- een calculatiemethode om tot een meer reële opbrengstverwachting m.b.t. de OZB te komen;
- een herziening van de Verordening op de bouwleges, mede gericht op verbetering transparantie legesopbouw;
- onderzoek naar een transparante berekeningsmethode voor de overige legesopbrengsten;
- verbetering van de doelmatigheid van belastingprocessen;
- een jaarlijkse analyse m.b.t. gegrondverklaringen van bezwaarschriften.

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van deze reactie c.q. de beschreven maatregelen.

Het College geeft aan dat de conclusies m.b.t. de sturing op de prestaties en het proces niet worden gedeeld. Gesteld wordt dat het management strak stuurt op de tijdige afhandeling van bezwaarschriften en kwijtscheldingsverzoeken. Toegevoegd wordt dat medio 2008 is geconstateerd dat de hiervoor beschikbare informatie onvoldoende was en toestemming is gegeven voor formatie-uitbreiding. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van externe inhuur.

Een aandachtspunt is daarnaast dat het College het jammer dat vindt dat in de rapportage niet wordt aangegeven dat reeds maatregelen in gang zijn gezet m.b.t. verbetering van de doelmatigheid.

De conclusies m.b.t. de sturing op proces en prestaties zijn gebaseerd op de in de onderzoeksperiode waargenomen hoge aantallen WOZ-blokkeringen, de late heffing van het rioolafvoerrecht, en de overschrijdingen bij de doorlooptijden bij de afhandeling van verzoeken om kwijtschelding c.q. de afhandelingstermijnen van bezwaarschriften. Gezien de aard van deze bevindingen handhaaft de Rekenkamer de terzake geformuleerde conclusies.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli-november 2008. De Rekenkamer neemt met genoeg kennis van de mededeling dat inmiddels reeds maatregelen tot verbetering zijn getroffen.

Omdat de Rekenkamer het oordeel alleen kan baseren op feitelijk waargenomen verbeteringen, en deze veranderingen pas na de uitvoering van het onderzoek zijn gerealiseerd, zijn deze niet bij de beoordeling betrokken.

Bijlagen

- Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording
- Bijlage 2 Normenkader
- Bijlage 3 Overzicht uitvoeringskosten heffingsprocessen
- Bijlage 4 Overzicht uitvoeringskosten invorderingsprocessen
- Bijlage 5 Beschikbare documentatie
- Bijlage 6 Op verzoek aangeleverde aanvullende gegevens
- Bijlage 7 Overzicht Interviews

Bijlage 1 Centrale begrippen

Doeltreffendheid: de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.

Doelmatigheid: het realiseren van prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

Heffen: het vaststellen van de belastingplicht en het hanteren van heffingsgrondslagen inclusief het versturen van aanslagen.

Invordering: invordering bestaat uit twee processen. Debiteurenbeheer en dwanginvordering.

Debiteurenbeheer: het beheer van vorderingen, waaronder afboeking van betaling, storneringen en restituties.

Dwanginvordering: alle activiteiten die betrekking hebben op het opstellen van dwangbevelen en de tenuitvoerlegging hiervan, waaronder aanmaning, herhaald bevel, betalingsregelingen, dwangbevel alsmede beslaglegging.

Kwijtschelding: alle activiteiten die betrekking hebben op het ontvangen, behandelen en verwerken van kwijtscheldingsverzoeken alsmede het automatisch kwijtschelden inclusief administratief beroep. Ook de gemeentelijke voorlichting over kwijtschelding valt in onderzoek binnen dit begrip.

Bezwaar en beroep: alle activiteiten die betrekking hebben op het ontvangen, behandelen en verwerken van bezwaar- en beroepschriften.

Belastingen: de opbrengst daarvan gaat naar de algemene middelen van de gemeente. De gemeente kan dit geld naar eigen inzicht besteden. Het betreft de ozb, hondenbelasting en parkeerbelasting,

Bestemmingsheffingen; opbrengst mag in dergelijke gevallen niet hoger zijn dan de kosten die zijn gemaakt voor een voorziening, inkomsten dienen ter dekking van de kosten van een voorziening. Het gaat om de afvalstoffenheffing, rioolrechten, leges, grafrechten en leges.

Bijlage 2 Normenkader

Algemeen

Norm	Toetsingscriteria
Gemeenten heffen alleen die belastingen die in de Gemeentewet zijn vastgelegd (<i>Gemeentewet</i>)	<ul style="list-style-type: none"> komen de belastingen die de gemeente Roosendaal heeft overeen met de belastingen die in de Gemeentewet worden genoemd?
Het gemeentelijk beleid op het gebied van belastingen is (meerjarig) vastgesteld door de gemeenteraad.	<ul style="list-style-type: none"> heeft de gemeente Roosendaal vastgesteld meerjarig belastingbeleid?
Rechtszekerheidsbeginsel: besluiten moeten zo geformuleerd zijn dat burgers precies weten waar ze aan toe zijn.	<ul style="list-style-type: none"> onderbouwt de gemeente Roosendaal besluiten en verwijst de gemeente naar de geldende regelgeving?
Gelijkheidsbeginsel: de overheid moet gelijke gevallen op gelijke wijze afhandelen (<i>Algemene beginselen van behoorlijk bestuur</i>)	<ul style="list-style-type: none"> worden gelijke gevallen, ook gelijk gehandeld? treft de gemeente Roosendaal maatregelen voor specifieke groepen van notoire wantbetalers?

Heffing

Het proces van heffen omvat ondermeer het vaststellen van belastingplicht en het hanteren van heffingsgrondslagen inclusief het versturen van de aanslagen.

Norm	Toetsingscriteria
Gemeenten leggen de ozb-aanslag op binnen drie jaar na het ontstaan van de belastingplicht (Awb)	<ul style="list-style-type: none"> legt de gemeente Roosendaal alle aanslagen op binnen drie jaar?
Het belastingtarief stijgt niet verder dan het inflatiepercentage (<i>Programmabegroting: paragraaf lokale heffingen</i>)	<ul style="list-style-type: none"> is de aanslag per belastingsoort in de jaren 2005-2008 jaarlijks niet meer verhoogd dan 2,3% (met uitzondering van het rioolafvoerrecht)?
Voor rioolafvoerrecht geldt een maximale jaarlijkse tariefstijging van 5,5% (<i>Gemeentelijk Rioleringsplan en programmabegroting</i>)	<ul style="list-style-type: none"> is het tarief voor rioolafvoerrecht in de periode 2005-2008 jaarlijks niet meer verhoogd dan 5,5%?
Algemene belastingen: de hoogte van de totale aanslag is gelijk aan het bedrag waar de gemeente Roosendaal volgens de verordening aanspraak op kan maken (<i>Specifieke verordening</i>)	<ul style="list-style-type: none"> komt de totale heffing van een jaar overeen met de raming van ozb (volgens de begroting)? hoe gaat de gemeente Roosendaal om met de reductie van onzekerheid bij de vaststelling van de tarieven, hanteert de

Norm	Toetsingscriteria
	gemeente onzekerheidsmarges voor de ontwikkeling van de heffingsgrondslag)?
Retributies: er is een duurzaam evenwicht tussen baten en lasten (kostendekkende tarieven) (<i>Diverse verordeningen</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • is de opbrengst van de heffing structureel gelijk aan de gemaakte kosten?
Specifiek voor leges geldt: de hoogte van de legestarieven is gelijk aan de tarieven in de tarievennota, en de tarieven van de bouwleges zijn 90% kostendekkend (legesverordening)	<ul style="list-style-type: none"> • zijn de juiste tarieven gehanteerd conform de tarieventabel en voor iedereen uniform? • zijn de inkomsten uit bouwleges gelijk aan 90% van de gemaakte kosten voor 'bouwaangelegenheden'?
Volledigheid en gelijkheid van heffing: alle aanslagen die een gemeente mag opleggen op grond van de verordeningen zijn ook daadwerkelijk opgelegd. Dit houdt ook in dat iedereen op een gelijke manier behandeld is (gelijkheidsbeginsel)	<ul style="list-style-type: none"> • heeft de gemeente Roosendaal (adequaat) maatregelen genomen om de volledigheid en gelijkheid van heffing te borgen?
De uitvoering van heffing van belastingen is doelmatig georganiseerd	<ul style="list-style-type: none"> • zijn in de gemeente Roosendaal alle werkprocessen beschreven en vastgesteld? • is er sprake van periodieke evaluatie en herontwerp van processen? • zijn de werkprocessen bekend bij de medewerkers en wordt gewerkt volgens de werkprocessen? • wordt adequaat gebruik gemaakt van de mogelijkheden op ICT-gebied? • laat de inzet van ICT-ondersteuning een ontwikkeling zien over de jaren 2005-2008? • bestaat inzicht in de kosten die aan de werkprocessen verbonden zijn? • zijn er doelstellingen geformuleerd over de ontwikkeling van deze kosten? • is er sprake van een toename of afname van uitvoeringskosten voor heffing en wijst deze op een verbetering of verslechtering van de doelmatigheid? • zijn doelstellingen geformuleerd over de momenten waarop aanslagen worden opgelegd en worden deze behaald?

Invordering

Invordering beslaat twee 'deelprocessen'. Naast het reguliere debiteurenbeheer bevat dit proces de activiteiten rond dwanginvordering. Debiteurenbeheer gaat bijvoorbeeld over het beheer van vorderingen en versturen van herinneringen. Dwanginvordering betreft de activiteiten rond het opstellen van dwangbevelen en het uitvoeren van dwanginvorderingsmaatregelen.

Norm	toetsingscriteria
De opbrengst en heffing van belastingen komen overeen (<i>Leidraad invordering</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • is het totaal ingevorderde bedrag jaarlijks gelijk aan het totaal geheven bedrag (verminderd met het kwijtscheldingsbedrag)? • heeft de invoering van de automatische incassomogelijkheid gevolgen voor het aantal oninbare posten?
De gemeente heeft afspraken vastgelegd over debiteurenbeheer en handelt volgens deze afspraken	<ul style="list-style-type: none"> • zijn de afspraken schriftelijk vastgelegd en vastgesteld? • welke betalingstermijnen hanteert de gemeente Roosendaal? • welke ontwikkeling laten de posten dubieuze debiteuren en oninbare bedragen zien, heeft de gemeente maatregelen genomen om de omvang van deze posten te reduceren? • biedt de gemeente Roosendaal mogelijkheden voor gespreide betaling? • biedt de gemeente Roosendaal de mogelijkheid voor het treffen van een (maatwerk) betalingsregeling? • welke afspraken gelden er in de gemeente Roosendaal over betalingsherinneringen (aantal en termijn)?
De gemeente heeft afspraken vastgelegd over dwanginvordering en handelt volgens deze afspraken	<ul style="list-style-type: none"> • zijn de afspraken schriftelijk vastgelegd en vastgesteld? • verloopt de dwanginvordering in de gemeente Roosendaal op basis van een vooraf afgesproken traject en kent het traject vaste stappen en termijnen? • zijn de gevolgen van het niet naleven van de bevelen vastgelegd en worden die altijd gelijk gehanteerd?
De uitvoering van invordering is doelmatig georganiseerd	<ul style="list-style-type: none"> • zijn in de gemeente Roosendaal alle werkprocessen beschreven en vastgesteld? • is er sprake van periodieke evaluatie en herontwerp van processen? • zijn de werkprocessen bekend bij de medewerkers en wordt gewerkt volgens de werkprocessen? • wordt adequaat gebruik gemaakt van de mogelijkheden op ICT-gebied?

Norm	toetsingscriteria
	<ul style="list-style-type: none"> • laat de inzet van ICT-ondersteuning een ontwikkeling zien over de jaren 2005-2008? • bestaat inzicht in de kosten die aan de werkprocessen verbonden zijn? • zijn er doelstellingen geformuleerd over de ontwikkeling van deze kosten? • is er sprake van een toename of afname van uitvoeringskosten voor invordering en wijst deze op een verbetering of verslechtering van de doelmatigheid? • zijn doelstellingen geformuleerd over het tempo van invordering en worden deze behaald?

Kwijtschelding

Het proces van kwijtschelding gaat over de activiteiten rond het ontvangen, behandelen en verwerken van kwijtscheldingsverzoeken en het automatisch kwijtschelden inclusief administratief beroep.

Norm	toetsingscriteria
Iedereen die daarvoor in aanmerking komt, ontvangt kwijtschelding voor afvalstoffenheffing en rioolafvoerrecht (<i>Leidraad Kwijtschelding en Programmabegroting</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • heeft de gemeente Roosendaal de doelgroep van kwijtschelding volledig in beeld? • hoe verhoudt het bereik van de uitkeringsgerechtigden van de gemeenten en de andere doelgroepen (AOW, WAO, kleine zelfstandigen) zich tot elkaar? • worden alle verzoeken om kwijtschelding correct afgehandeld? • wordt dwangvordering opgeschort op het moment dat een verzoek tot kwijtschelding is ingediend? • wordt aantoonbaar hulp geboden bij het invullen van een formulier om kwijtschelding?
De gemeente tracht, mede door frequent goede informatieverstrekking én periodieke heldere communicatie over dit onderwerp, zoveel mogelijk minima, die voor kwijtschelding in aanmerking komen, te bereiken (<i>Leidraad kwijtschelding</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • is er in de gemeente Roosendaal periodiek informatie verstrekt over kwijtschelding om minima te bereiken? • worden er aantoonbaar gerichte acties ondernomen om de doelgroep te bereiken?
Besluiten op aanvragen of beroepschriften kwijtschelding zijn tijdig genomen (<i>Leidraad kwijtschelding</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • zijn beslissingen op de aanvraag van kwijtschelding binnen 10 weken genomen? • zijn besluiten op de administratieve beroepschriften kwijtschelding binnen 8 weken genomen? •
De uitvoering van kwijtschelding is doelmatig georganiseerd	<ul style="list-style-type: none"> • zijn in de gemeente Roosendaal alle werkprocessen beschreven en vastgesteld?

Norm	toetsingscriteria
	<ul style="list-style-type: none"> • is er sprake van periodieke evaluatie en herontwerp van processen? • zijn de werkprocessen bekend bij de medewerkers en wordt gewerkt volgens de werkprocessen? • wordt adequaat gebruik gemaakt van de mogelijkheden op ICT-gebied? • laat de inzet van ICT-ondersteuning een ontwikkeling zien over de jaren 2005-2008? • bestaat inzicht in de kosten die aan de werkprocessen verbonden zijn? • zijn er doelstellingen geformuleerd over de ontwikkeling van deze kosten en worden deze behaald? • is er sprake van een toename of afname van uitvoeringskosten voor kwijtschelding en wijst deze op een verbetering of verslechtering van de doelmatigheid?

Bezwaar en beroep

Het proces van bezwaarschriften omvat de activiteiten rond het ontvangen, behandelen en verwerken van bezwaar- en beroepsschriften.

Norm	toetsingscriteria
Bezwaarschriften worden afgehandeld binnen de wettelijke termijn	<ul style="list-style-type: none"> • worden bezwaarschriften in de gemeente Roosendaal afgehandeld binnen de wettelijke termijn van één jaar? • heeft de gemeente Roosendaal geborgd dat vanaf 1-1-2008 bezwaarschriften in hetzelfde kalenderjaar worden afgehandeld? • wat is de gemiddelde doorlooptijd van de afhandeling van bezwaarschriften? • wat is het percentage gegrondverklaringen?
De uitvoering van bezwaarschriften is doelmatig georganiseerd	<ul style="list-style-type: none"> • zijn in de gemeente Roosendaal alle werkprocessen beschreven en vastgesteld? • is er sprake van periodieke evaluatie en herontwerp van processen? • zijn de werkprocessen bekend bij de medewerkers en wordt gewerkt volgens de werkprocessen? • wordt adequaat gebruik gemaakt van de mogelijkheden op ICT-gebied? • laat de inzet van ICT-ondersteuning een ontwikkeling zien over de jaren 2005-2008? • bestaat inzicht in de kosten die aan de werkprocessen verbonden zijn? • zijn er doelstellingen geformuleerd over de ontwikkeling van deze kosten en worden deze behaald? • is er sprake van een toename of afname van uitvoeringskosten voor

Norm	toetsingscriteria
	kwijschelding en wijst deze op een verbetering of verslechtering van de doelmatigheid?

Bijlage 3 Uitvoeringskosten heffingsprocessen

ozb	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	€ 25.191	€ 12.244.949	0,2%
	2006	€ 18.165	€ 8.802.778	0,2%
	2007	€ 15.108	€ 9.386.830	0,2%
	2008	€ 34.510	€ 9.260.000	0,4%
afvalstoffenheffing	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	€ 67.491	€ 8.781.431	0,8%
	2006	€ 70.006	€ 9.126.233	0,8%
	2007	€ 73.489	€ 9.552.935	0,8%
	2008	€ 76.390	€ 9.734.059	0,8%
rioolafvoerrecht	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	€ 42.291	€ 8.161.153	0,5%
	2006	€ 40.797	€ 9.126.233	0,4%
	2007	€ 39.182	€ 9.552.935	0,4%
	2008	€ 36.540	€ 9.734.059	0,4%
parkeerbelasting (naheffing)	jaar	uitvoeringskosten	opbrengst naheffing	%
	2005	onbekend	€ 283.115	-
	2006	€ 3.424	€ 395.253	0,9%
	2007	€ 7.135	€ 424.890	1,7%
	2008	€ 14.210	€ 200.912	7,1%
leges	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	onbekend ¹⁵	€ 2.552.647	onbekend
	2006	onbekend	€ 3.027.945	onbekend
	2007	onbekend	€ 2.814.236	onbekend
	2008	onbekend	€ 2.416.934	onbekend
hondenbelasting	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	€ 14.760	€ 296.767	5,0%
	2006	€ 49.780	€ 312.098	16,0%
	2007	€ 31.440	€ 324.701	9,7%
	2008	€ 25.240	€ 321.179	7,9%
begraafplaatsen	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	€ 8.750	€ 281.178	3,1%
	2006	€ 7.700	€ 295.891	2,6%
	2007	nvt	nvt	nvt
	2008	nvt	nvt	nvt
precariobelasting	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	€ 11.239	€ 103.678	10,8%
	2006	€ 7.583	€ 129.542	5,9%
	2007	€ 5.493	€ 203.308	2,7%
	2008	€ 16.240	€ 82.598	19,7%
toeristenbelasting	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	€ 1.415	€ 52.402	2,7%
	2006	€ 478	€ 50.358	1,0%
	2007	€ 2.992	€ 51.722	5,8%
	2008	€ 6.496	€ 54.354	12,0%
marktgeden	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	€ 2.573	€ 98.264	2,6%
	2006	€ 2.399	€ 93.715	2,6%
	2007	€ 3.264	€ 87.004	3,8%
	2008	€ 6.090	€ 82.280	7,4%

¹⁵ Onbekend, omdat bij aantal legesvormen de activiteiten t.b.v. de heffing een zodanig integraal onderdeel uitmaken van de totale activiteiten dat de omvang van de op heffing betrekking hebbende activiteiten niet afzonderlijk vastgesteld kan worden.

Bijlage 4 Uitvoeringskosten invorderingsprocessen

ozb	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	€ 63.220	€ 12.244.949	0,5%
	2006	€ 64.489	€ 8.802.778	0,7%
	2007	€ 82.842	€ 9.386.830	0,9%
	2008	€ 77.140	€ 9.260.000	0,8%
afvalstoffenheffing	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	€ 92.759	€ 8.781.431	1,1%
	2006	€ 50.665	€ 9.126.233	0,6%
	2007	€ 10.002	€ 9.552.935	0,1%
	2008	€ 21.050	€ 9.734.059	0,2%
rioolafvoerrecht	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	€ 45.821	€ 8.161.153	0,6%
	2006	€ 60.803	€ 9.126.233	0,7%
	2007	€ 66.249	€ 9.552.935	0,7%
	2008	€ 60.900	€ 9.734.059	0,6%
parkeerbelasting	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	onbekend	€ 283.115	-
	2006	€ 3.424	€ 395.253	0,9%
	2007	€ 7.135	€ 424.890	1,7%
	2008	€ 14.210	€ 200.912	7,1%
leges	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	onbekend	€ 2.552.647	onbekend
	2006	onbekend	€ 3.027.945	onbekend
	2007	onbekend	€ 2.814.236	onbekend
	2008	onbekend	nnb	onbekend
hondenbelasting	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	€ 15.618	€ 296.767	5,3%
	2006	€ 6.586	€ 312.098	2,1%
	2007	€ 15.903	€ 324.701	4,9%
	2008	€ 10.150	€ 321.179	3,2%
begraafplaatsen	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	€ 32	€ 281.178	0,0%
	2006	€ 0	€ 295.891	0,0%
	2007	€ 32	nvt	nvt
	2008	nvt	nvt	nvt
precariobelasting	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	€ 2.597	€ 103.678	2,5%
	2006	€ 1.108	€ 129.542	0,9%
	2007	€ 7.366	€ 203.308	3,6%
	2008	€ 6.090	€ 82.598	7,4%
toeristenbelasting	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	€ 100	€ 52.402	0,2%
	2006	€ 1.037	€ 50.358	2,1%
	2007	€ 753	€ 51.722	1,5%
	2008	€ 2.030	€ 54.354	3,7%
marktgeden	jaar	uitvoeringskosten	belastingopbrengst	%
	2005	onbekend	€ 98.264	-
	2006	onbekend	€ 93.715	-
	2007	onbekend	€ 87.004	-
	2008	onbekend	€ 82.280	-

Bijlage 5 Beschikbare documentatie

- collegeprogramma 2006-2010;
 - raadsmededeling, jaarverslag 2007 en voortgangrapportages financieel beheer en verantwoording op orde;
 - paragraaf lokale heffingen 2007;
 - paragraaf lokale heffingen jaarverslag 2006;
 - memo rapportage kwijtschelding 2007;
 - jaarverslag en jaarrekening 2007;
 - programmabegroting 2008;
 - ambtelijke verkenning samenwerking gemeenten en waterschap;
 - basisnotitie belastingverkenning 2007;
 - verordeningen afvalstoffenheffing, ozb, hondenbelasting, marktgelden, rioolafvoerrecht, parkeerbelasting, precario en toeristenbelasting;
 - Leidraad invordering gemeentelijke belastingen
 - Leidraad kwijtschelding gemeentelijke heffingen;
 - Invorderingswet 1990;
 - Roosendaal sociaal vitaal;
-
- informatie automatische incasso;
 - belastingkrant 2005;
 - bijsluiters van woz, vermindering, rioolafvoerrecht
 - folder gemeentelijke heffingen
 - folder kwijtschelding gemeentelijke belastingen;
 - gegevensformulier KWS en toelichting;
 - vernieuwd gegevensformulier KWS en toelichting;
 - formulier hondenbelasting;
 - communicatieplan belastingen 2005-2006;
 - communicatieplanning gecombineerd aanslagbiljet;
 - communicatieplanning belastingen woz 2007;
 - communicatieactiviteiten en planning belastingen en woz;
 - bijstelling communicatieplannen;
-
- organigram;
 - afdelingsplan 2007 team puzabw;
 - processen verantwoording belastingopbrengsten 2005, 2006 en 2007;
 - schema verantwoordelijkheden belastingen en waardebepalings;
 - hoofdproces heffen en innen 2008;
 - hoofdproces waardebepalings;
 - procedure kwijtschelding 2004;
 - procedure aanvraag om kwijtschelding passief;
 - opbouwen en uitvoeren interne controle belastingen 2008;
 - handboek beheersing interne processen publiekszaken;
 - managementrapportage kwijtschelding 2005-2006;
 - intern controleplan belastingen 2008;
 - overzicht risico's afdeling publiekszaken;
 - gemeentelijk rioleringsplan 2004-2008;
-
- planning aanslagen 2005, 2006, 2007 en 2008;
 - aanleveringen 2005, 2006, 2007 en 2008;
 - meerjarenoverzicht bezwaren rioolafvoerrecht;
 - meerjarenoverzicht bezwaren afvalstoffenheffing;
 - totaaloverzicht kwijtschelding 2007 en 2008;
 - totaaloverzicht aantal zaken 2005-2008;
 - oninbare posten 2005-2007 en openstaand 2008;
 - overzicht budgetbewaking leges 2005-2007;

Bijlage 6: Op verzoek aangeleverde aanvullende gegevens

- volledig aangeleverde gegevens:
 - uitvoeringskosten voor het heffingsproces van ozb, afvalstoffenheffing, riolafvoerrecht, hondenbelasting, toeristenbelasting;
 - totaal aantal aanslagregels van de gecombineerde aanslagen 2005-2008 en aantal aanslagregels verstuurd voor 1 maart;
 - totaal aantal woz objecten en aantal blokkeringen in 2005-2008;
 - datum, omvang en aantal aanslagregels riolafvoerrecht grootverbruik 2005, 2006;
 - uitvoeringskosten voor het kwijtscheldingsproces van ozb (2005), afvalstoffenheffing en riolafvoerrecht (2005-2008);
 - overzicht openstaande precario 2005-2007;
 - uitvoeringskosten voor het invorderingproces van ozb, afvalstoffenheffing, riolafvoerrecht, hondenbelasting, toeristenbelasting;
 - totaal oninbare posten per belastingsoort 2005-2008 (met uitzondering van parkeerbelasting);
 - totaal aantal kwijtscheldingsaanvragen ozb (2005), afvalstoffenheffing en riolafvoerrecht (2005-2008);
 - aantal toegekende aanvragen 2005-2008, inclusief splitsing naar verkorte en normale procedure;
 - gemiddelde doorlooptijd (in dagen) van beslissing tot kwijtschelding 2005-2008;
 - aantal beslissingen langer dan 10 weken 2007-2008;
 - gemiddelde doorlooptijd (in dagen) van administratieve beroepen 2005-2008;
 - aantal beslissingen administratieve beroepen langer dan 8 weken 2007-2008;
 - percentage gegrondverklaringen 2005-2008;
 - aantal bezwaarschriften 2005-2008 (met uitzondering van parkeerbelasting);
 - aantal bezwaarschriften 2005-2007 niet afgehandeld binnen één jaar;
- onvolledig aangeleverde gegevens:
 - uitvoeringskosten voor het heffingsproces van parkeerbelasting, leges, begraafplaatsen, marktgeden;
 - uitvoeringskosten voor het invorderingsproces van parkeerbelasting, leges, marktgeden;
 - oninbare posten parkeerbelasting 2005-2008;
 - aantal beslissingen kwijtschelding 2005-2006;
 - gemiddelde doorlooptijd (in dagen) van administratieve beroepen 2005-2006;
 - aantal beslissingen administratieve beroepen langer dan 8 weken 2005-2006;
 - aantal gegrond verklaarde bewaarschriften 2005-2008;
 - gemiddelde doorlooptijd afhandeling bezwaarschriften 2005-2008.

Bijlage 7 Overzicht interviews

Gesproken met	functie
Ineke Teuns	medewerker kwijtschelden
Ellis Schrauwen	medewerker heffen
Cora Goedvriend	medewerker invorderen
Marga Hoondert	medewerker control
Eddy Wulms	juridisch medewerker en bezwaarschriften
Bart Bovenberg	teamleider