

Vergadering van de gemeenteraad van 30 oktober 2013

Portefeuillehouder : J.M. Cardinaal
A.F. van Eersel

Behandelend ambtenaar : Harold Schoenmakers

Nummer raadsvoorstel: RAD-000867

Doorkiesnummer : (0495) 575 540

Agendapunt: 14

ONDERWERP

- Kennis nemen van de beantwoording van de motie: "herstel evenwicht inkomsten/kosten legesheffing gemeente Weert";
- Kennis nemen van de opgestelde kostenonderbouwing voor alle leges;
- Instemmen met de voorgestelde heffingsgrondslag en tarifiering 'bouwleges'.

AANLEIDING EN DOELSTELLING

1. Naar aanleiding van de motie "herstel evenwicht inkomsten/kosten legesheffing gemeente Weert" is het college van burgemeester en wethouders opgedragen om voor 1 mei 2013:
 - een nieuw stelsel voor de bouwleges voor te leggen aan de raad;
 - inzicht te geven dat opnieuw kostendekkendheid bereikt is;
 - de organisatie zo flexibel mogelijk in te richten.

De motie dateert van 7 november 2012.
2. Het college heeft naar aanleiding van voornoemde motie besloten ook de kostendekkendheid van de overige titels van de legesverordening in beeld te brengen.
3. Voorgesteld wordt om met ingang van 2014, bij het vaststellen van de nieuwe gemeentelijke tarieventabel, het voor u ter inzage liggende rekenmodel als uitgangspunt te gebruiken voor de kostenonderbouwing. Daarmee worden de kostentoerekening en kostendekkendheid van de leges transparant en kan de mate van kostendekkendheid worden getoetst aan de wettelijke eisen. Het ter inzage liggende rekenmodel is gebaseerd op cijfers uit de (concept) begroting 2014.

PROBLEEMSTELLING

De tarieventabel van de gemeente Weert, behorende bij de legesverordening, bestaat uit drie titels:

- Titel 1 betreft de 'algemene dienstverlening'; deze titel bevat de gemeentelijke tarieven voor onder andere de documenten burgerlijke stand, de reisdocumenten, de rijbewiizen.
- Titel 2 betreft de 'de omgevingsvergunning'; deze titel bevat de gemeentelijke tarieven voor onder andere de 'bouwvergunning', maar ook voor alle overige activiteiten die vallen onder de Omgevingsvergunning. Daarnaast behoren de tarieven die gelden voor het wijzigen van een bestemmingsplan tot deze titel.
- Titel 3 betreft de dienstverlening vallend onder de 'Europese dienstenrichtlijn'; deze titel bevat de gemeentelijke tarieven voor onder andere de Drank- en Horecavergunning, de vergunning voor een seksinrichting en de evenementenvergunning.

Binnen elke titel worden hoofdstukken onderscheiden. Per hoofdstuk worden de tarieven genoemd van één of meer producten.

Een exemplaar van de tarieventabel zoals deze voor 2013 geldt, ligt voor u ter inzage.

De Gemeentewet schrijft voor dat de opbrengsten uit leges maximaal 100 % kostendekkend mogen zijn. Er mag dus geen 'winst' gemaakt worden. Kruissubsidiëring binnen de titels is in beginsel wel toegestaan.

Kruissubsidiëring wil zeggen dat het verlies op het ene 'product' binnen een titel, door een hoger tarief op een ander 'product' binnen de titel, gecompenseerd mag worden. Per product hoeft dus geen sprake te zijn van een kostendekkend tarief. Voor alle producten in één titel geldt dat de totale opbrengst van alle producten bij elkaar opgeteld (de baten) nooit de totale kosten (de lasten) mogen overschrijden. Om die reden zijn in het rekenmodel de baten en lasten per titel opgenomen.

Het toepassen van kruissubsidiëring is toegestaan voor alle producten binnen titel 1 en 2.

Voor de producten in titel 3 geldt dit niet. De Europese dienstenrichtlijn schrijft voor dat hier kruissubsidiëring slechts mogelijk is binnen een hoofdstuk.

Herleidbaar tot de begroting

Een van de belangrijkste eisen die worden gesteld aan een kostenonderbouwing is die van de herleidbaarheid van de kosten tot de begroting. Alle ramingen van baten en lasten dienen te kunnen worden herleid tot de begroting. In ons geval is dat nu de begroting 2014.

De kostenonderbouwing voor de gemeentelijke tarieven mag dus gebaseerd zijn op ramingen (en dus enigszins globaal zijn) als ze maar herleidbaar zijn tot de begroting.

De Hoge Raad heeft overigens wel geoordeeld dat van een gemeente niet mag worden verlangd dat van alle in de tarieventabel opgenomen producten afzonderlijk, op controleerbare wijze, wordt vastgelegd hoe zij de kosten daarvan heeft geraamd. Echter, men neemt geen genoegen meer met een verhoging van de vorige jaaropbrengst met het inflatiepercentage van volgend jaar. Als de gemeente de inzichtelijkheid niet kan aantonen, dan zal de rechter de belastingverordening onverbindend achten.

OPLOSSINGSRICHTINGEN

De gemeente Weert heeft een extern bureau opdracht gegeven een rekenmodel te ontwerpen waarmee de kostenonderbouwing en de mate van kostendekkendheid van de gemeentelijke leges, transparant kan worden gemaakt. De kern van hun opdracht is: breng de kosten in beeld van de werkzaamheden waarvan juridisch vast staat dat deze mogen worden doorberekend in de gemeentelijke tarieven.

De onderzochte parameters zijn o.a.: personele bezetting (schalen en toerekenbaarheid aan diensten), personeelskosten, overheadkosten, toerekenbare kosten aan beleid en bezwaar- en beroepsprocedures, etc. Dit leidt tot informatie die nodig is om een juridisch houdbare kostenonderbouwing te kunnen opstellen.

Tevens is het bureau verzocht om een voorstel te doen voor de wijziging van de gehanteerde heffingsmaatstaf voor bouwleges. De hoogte van deze leges worden thans op basis van de bouwsom bepaald. Voorgesteld wordt deze maatstaf te wijzigen in een heffing op basis van het gebruiksoppervlak in vierkante meters.

Titel 1: Algemene dienstverlening

Deze titel bevat de gemeentelijke tarieven voor onder andere de documenten burgerlijke stand, de reisdocumenten en de rijbewiizen.

Voor veel producten in Titel 1 is de hoogte van de leges wettelijk bepaald waarbij een maximumtarief geldt of een vastgestelde afdracht aan het Rijk. Voor deze tarieven zijn toch de kosten (lasten) en opbrengsten (baten) in beeld gebracht.

Uit het ter inzage liggende rekenmodel voor 2014 blijkt een kostendekkingspercentage van 89,2% (dat wil zeggen: de leges opbrengst dekt voor 89,2% de kosten die we maken om deze 'producten' te kunnen leveren).

Indien de gemeenteraad tot het dekkingsniveau van 100% zou willen komen, dienen de tarieven te worden verhoogd dan wel de kosten te worden verlaagd. Een tariefverhoging is slechts beperkt mogelijk, aangezien de meeste tarieven een wettelijk vastgesteld maximum kennen (bijvoorbeeld de reisdocumenten en straks ook de rijbewijzen).

Voorgesteld wordt de tarieven voor titel 1 in de tarieventabel voor 2014 te baseren op het dekkingspercentage van 89,2%.

Titel 2: De omgevingsvergunning

Raming baten en lasten begroting 2014

De motie van 7 november 2012 vraagt om inzicht in baten en lasten van de bouwleges en de mate van kostendekkendheid van de leges.

In de motie wordt geconstateerd dat in 2013 geen sprake is van een volledige dekking van de kosten, het gaat om een bedrag van € 852.000,= dat niet wordt gedekt. Voor 2014 is dit bedrag € 176.551,=. De dekking is verbeterd door het opstarten van een aantal kostenreducerende maatregelen (zie verlaging kosten).

Uitgaande van de begroting 2014 zijn in het rekenmodel voor titel 2 de kosten (lasten) op € 1.175.851,- geraamd. De opbrengsten (baten) zijn geraamd op € 999.300,-. Het dekkingspercentage is daarmee 85%.

De producten die zijn opgenomen in titel 2 van de tarieventabel komen tot stand doordat verschillende afdelingen in de gemeentelijke organisatie daar werkzaamheden voor verrichten. De afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) heeft hierin het grootste aandeel. De afdelingen Ruimtelijk beleid (RB), Project ontwikkeling (PO), Onderwijs, cultuur, sport & welzijn (OCSW) en Openbaar gebied (OG) zijn grotendeels ondersteunend aan de afdeling VTH. In het rekenmodel is aangegeven welke kosten van deze afdelingen worden doorberekend in de tarieven. Daarnaast zijn een aantal overige kosten in beeld gebracht die mogen worden doorberekend (bijvoorbeeld de kosten van de Welstandscommissie).

In de huidige economische omstandigheden blijft het zeer lastig om de opbrengsten aan leges voor titel 2 te ramen. Uitgaande van historische gegevens en een licht herstel van de 'vraag naar vergunningen', is de raming gesteld op € 999.300,=.

Voor het ramen van de lasten is onder meer gebruik gemaakt van het in 2012 opgestelde rapport 'Bouwbeleid 2012, afdeling Vergunningen Toezicht en Handhaving'. Het rapport geeft een beschrijving van de werkzaamheden van de afdeling VTH en de daaraan verbonden tijdsbesteding.

Verlaging kosten

Waar de motie uitgaat van een niet volledige dekking van de kosten met € 852.000,= in 2013, is dit voor 2014 begroot op € 176.551,=.

Mede door het opstarten van een aantal kostenreducerende maatregelen is de verwachting dat het dekkingspercentage verder zal verbeteren. De volgende maatregelen kunnen worden genoemd:

- een bezuiniging op de (personele) kosten in het kader van de FLOW reorganisatie (-2,69 fte op het taakveld bouwen).
- het verder 'lean' organiseren van werkprocessen: dit project is medio 2013 gestart en heeft tot doel de werkprocessen 'slimmer' te organiseren, waardoor er minder personele kosten worden doorbelast naar de leges tarieven. Zo werkt de constructie adviseur nu op afstand: geen werk = geen kosten. Op deze wijze wordt een flexibele organisatie ingericht, tegen lagere kosten.
- kritisch zijn op de kosten voor inhuur;
- op het thema 'vergunningen, toezicht en handhaving' wordt de samenwerking gezocht met de buurgemeenten Nederweert en Leudal. Dit gebeurt al in het kader van het project digitalisering. Het gezamenlijk dragen van de kosten bij samenwerking blijkt voor alle partijen voordeliger.

Het verder snijden in de beschikbare personele capaciteit (kwaliteit en kwantiteit) kent echter ook een ondergrens. Op 1 januari 2015 wordt, naar verwachting, de VTH-wet van kracht. Deze wet formuleert een wettelijk minimum aan benodigde personele capaciteit en kwaliteit om de taken (zoals ook opgenomen in titel 2 van de tarieventabel) als gemeente zelfstandig te mogen blijven uitvoeren.

Onlangs is daartoe een zelfevaluatie uitgevoerd en kan de conclusie worden getrokken dat met de huidige bezetting maar nauwelijks aan deze wettelijke vereisten kan worden voldaan. De provincie Limburg ziet toe op de uitvoering van dit traject rondom de VTH-wet.

Mocht blijken dat gemeenten niet in staat zijn om zelfstandig te gaan voldoen aan het beschikbaar hebben van voldoende kennis, kunde en capaciteit, dan dreigen er maatregelen waarbij de taken bij het bevoegd gezag (gemeente) worden weggehaald en worden overgeheveld naar een gezag dat wel in staat zal zijn voldoende kennis en kunde 'op de been' te hebben (bijvoorbeeld een Regionale Uitvoeringsdienst of provincie).

Verhoging opbrengsten

De huidige economische crisis heeft geleid tot minder vergunningen aanvragen ten opzichte van een aantal jaar geleden. De ontwikkeling hiervan is moeilijk te voorspellen, al is een lichte verbetering zichtbaar.

De praktijk laat zien dat een verlaging van de opbrengsten (baten), niet direct kan worden gevolgd door een verlaging van de kosten (lasten). Een verhoging van de leges doorvoeren voor 2014 is verdedigbaar. Vastgesteld kan worden dat de gemeente Weert de 'bouwleges' de afgelopen jaren niet heeft verhoogd, terwijl de landelijke cijfers een gemiddelde verhoging van 5% per jaar laten zien.

Wijziging heffingsmaatstaf naar gebruiksoppervlak

Voorgesteld wordt om als heffingsmaatstaf voor de 'bouwleges' over te stappen naar een systeem dat uitgaat van het gebruiksoppervlak in vierkante meters, zoals omschreven in NEN 2580. Het huidige systeem van heffing is gebaseerd op de bouwkosten (en daar een percentage van). De keuze om te komen tot een andere heffingsmaatstaf is drieledig.

- De praktijk leert dat de laatste jaren als gevolg van de economische situatie de hoogte van de bouwsommen onder druk staat. Een lagere bouwsom resulteert echter niet in minder werkzaamheden voor de gemeente. Een keuze voor een heffingsmaatstaf op basis van gebruiksoppervlak heeft dit nadeel niet.
- De keuze voor een heffingsmaatstaf op basis van een gebruiksoppervlak heeft het bijkomende voordeel dat de maatstaf buitengewoon goed en objectief te bepalen is. Er kan dus geen discussie ontstaan over de hoogte van de bouwsom zoals thans wel het geval is. Hiervoor hoeft dan ook minder ambtelijke capaciteit te worden ingezet.
- Voorts is het op basis van deze maatstaf veel eenvoudiger om te differentiëren naar soorten objecten en bijbehorende functies.

Bij het bepalen van de gebruiksoppervlakte wordt in de nieuwe opzet rekening gehouden met enerzijds de gebruiksfuncties en anderzijds de oppervlakte. De tariefstructuur is gebaseerd op een vast basis bedrag, dat wordt opgehoogd op basis van het aantal m² gebruiksoppervlak. Dit tarief daalt per m² naar mate de metrages groter worden (staffel). Vanaf een gebruiksoppervlakte van 10.000 m² is het bedrag per vierkante meter gebruiksoppervlak zeer laag.

Voor bouwwerken die niet als gebouwen zijn aan te merken, wordt voorgesteld de heffingsmaatstaf die uitgaat van een percentage van de bouwsom, te blijven toepassen. De reden hiervoor is gelegen in de omstandigheid dat deze bouwwerken naar hun aard moeilijk op basis van een gebruiksoppervlak zijn in te schatten (bijvoorbeeld een nieuwe kademuur).

Het belangrijkste argument om te kiezen voor een heffingsmaatstaf op basis van een gebruiksoppervlak is de omstandigheid dat de maatstaf objectief is te bepalen en een betere relatie legt met de omvang van de werkzaamheden die de gemeente heeft met het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning. Bij een heffingsmaatstaf op basis van een bouwsom is die relatie minder zuiver.

Samenvattend: de huidige economisch situatie maakt het lastig een nauwkeurige voorspelling voor de toekomst te doen, als het gaat om de raming van de opbrengsten (baten) voor de producten in titel 2.

De invoering van de VTH-wet, de personeelsreductie in het kader van FLOW, het 'lean' organiseren van de werkprocessen en het zoeken van meer samenwerking met de buurgemeenten, zijn ontwikkelingen die zullen moeten leiden tot een nieuwe balans in de baten en de lasten.

Indien een volledige kostendekkendheid voor titel 2 het uitgangspunt is, dienen de kosten (inzet personeel) te worden verlaagd of de opbrengsten (tarieven) te worden verhoogd, dan wel een combinatie van beide te worden gerealiseerd.

Voorgesteld wordt de tarieven voor titel 2 in de tarieventabel voor 2014 te baseren op het dekkingspercentage van 85% en dit als uitgangspunt te nemen om te komen tot een (gefaseerde) volledige kostendekkenheid.

Aanvullend wordt voorgesteld om de tarieventabel voor de bouwleges te wijzigen, door een heffingsgrondslag op basis van het gebruiksoppervlak in te voeren.

Titel 3: Dienstverlening vallend onder de Europese dienstenrichtlijn (EDR)

Deze titel bevat de gemeentelijke tarieven voor onder andere de Drank- en Horecaverunning, de vergunning voor een seksinrichting en de evenementenvergunning.

De titel bestaat uit 4 hoofdstukken. Uit het onderzoek blijkt dat het gemiddelde kostendekkingspercentage 105,8 % van deze titel is.

Artikel 13, tweede lid, EDR bepaalt dat eventuele kosten voor de aanvragers in verband met hun vergunningaanvraag redelijk moeten zijn en evenredig met de kosten van de vergunningsprocedures in kwestie. In titel 3 is geen kruissubsidiëring toegestaan zodat het dekkingsniveau per hoofdstuk moet worden gezien.

In deze titel is in beginsel geen ruimte voor verdere verhoging van de tarieven. Hierbij wordt opgemerkt dat vooral in deze titel beleidskeuzes een grote rol spelen op de geraamde kosten en baten.

Voorgesteld wordt de tarieven voor titel 3 in de tarieventabel voor 2014 te baseren op een dekkingspercentage van 100% per hoofdstuk.

Overzicht kostendekkendheid titel 1 tot en met 3

Het rekenmodel naar de kostendekkendheid van de leges is een bijlage behorende bij dit raadsvoorstel en ligt voor u ter inzage. Het model is gebaseerd op de cijfers die worden gehanteerd voor de begroting 2014.

Opgemerkt wordt dat het model in 2013 voor de eerste keer is opgesteld en inzicht geeft in de kosten waarvan juridisch vast staat dat deze mogen worden doorberekend in de legestarieven. Inzicht in deze kostencategorieën maakt het mogelijk gericht te werken aan een verdere reductie van de kosten en zo te komen tot een kostendekkend tarief.

Procedure

Uw raad zal na de begrotingsbehandeling (6 november 2013) een voorstel krijgen voorgelegd waarmee de nieuwe tarieventabel voor 2014 wordt vastgesteld (raadsvergadering 11 december 2014).

Samenvattend wordt voorgesteld om de tarieven voor 2014 te baseren op de volgende dekkingspercentages:

- titel 1 : 89,2 %
- titel 2 : 85,0 %
- titel 3 : 100 %

Aanvullend wordt voorgesteld om de tarieventabel voor de bouwleges te wijzigen, door een heffingsgrondslag op basis van het gebruiksoppervlak in te voeren.

COMMUNICATIE

N.v.t.

EVALUATIE

N.v.t.

ADVIES RAADSCOMMISSIE

- Het advies van de raadscommissie Algemene Zaken is:
 - ◆ voorstel rijp voor behandeling in de raad;
agenderen als bespreekstuk.
- Nadrukkelijke en/of afwijkende standpunten fracties:
 - ◆ Het CDA verzoekt om een specificatie van de in het raadsvoorstel genoemde niet gedekte bedragen van €852.000,- en €176.551,-. CDA en VVD vrezen voor een verschuiving van grote naar kleine projecten vanwege de koppeling van de leges aan de grondoppervlakte. PvdA en SP vragen zich af waarom de gemeente niet inzet op 100% kostendekkendheid. Het staat de SP tegen dat de wetgever de gemeente dwingt tot samenwerking door meer taken naar gemeenten over te hevelen zonder de daarvoor benodigde financiële middelen. De VVD wenst duidelijkheid over de kostendekkendheidspercentages. De SP vindt dat aanvragen voor grote en kleine projecten voor wat betreft procedure, aanpak, doorlooptijd en toetsing verschillend moeten kunnen worden behandeld.

VOORSTEL COLLEGE

- Kennis nemen van de resultaten van het onderzoek kostenonderbouwing leges;
- Instemmen met de voorgestelde heffingsgrondslag / kostentoerekening en nieuwe tarifiering 'bouwleges';
- De resultaten van het onderzoek en de voorstellen ten aanzien van de 'bouwleges' te hanteren als uitgangspunt voor de begroting 2014 en de tarieventabel 2014.

Bijbehorend ontwerpraadsbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

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

M.H.F. Knaapen

A.A.M.M. Heijmans



Nummer raadsvoorstel: RAD-000867

RAADSBESLUIT

De raad van de gemeente Weert,

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 17 september 2013;

b e s l u i t :

Instemmen met de voorgestelde heffingsgrondslag voor alle leges en de nieuwe opzet voor tarifiering van de 'bouwleges' voor 2014.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 30 oktober 2013.

De griffier,

De voorzitter,

M.H.R.M. Wolfs-Corten

A.A.M.M. Heijmans