
Onderwerp : Kostendekkendheid leges 2020
Datum : 24 september 2019
Van : ANG
Opgesteld door : mr. A.K. Soechitram en A.C.A. Nieuwpoort
Ontvangers : Gemeente Heemstede
Kenmerk : ANG019-0257TvS

Inleiding

De kostendekkendheid van de leges en overige rechten en heffingen dient jaarlijks te worden bepaald. De gemeente Heemstede heeft ANG gevraagd om de kostendekkendheid van de leges betreffende het belastingjaar 2020 voor titel II van de legesverordening te berekenen. Dit hoofdstuk betreft de Dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving / omgevingsvergunning. De reden om een kostendekkendheidsonderzoek op te starten uitsluitend voor titel II van de legesverordening is gelegen in het feit dat de gemeente de gedachte heeft dat binnen deze titel financiële ruimte is om de tarieven te verhogen om zodoende meer baten te genereren.

Uitgangspunten berekening kostendekkendheid

Bij aanvang van het project is een startbijeenkomst gehouden met de medewerkers van de vakafdeling Wabo. Tijdens deze bijeenkomst zijn het doel en de werkwijze uiteengezet, zijn er afspraken gemaakt inzake de rol van de diverse medewerkers en is de planning afgestemd. Naar aanleiding van de startbijeenkomst zijn de benodigde gegevens verzameld, geanalyseerd en verwerkt. De resultaten zijn vervolgens met de medewerkers van de betrokken vakafdelingen en de afdeling Financiën besproken tijdens interviews en waar nodig bijgesteld. Vervolgens is een memo opgesteld met de aspecten op het gebied van de leges met inachtneming van de opdrachtomschrijving.

Voor het bepalen van de mate van kostendekkendheid van de leges per belastingjaar 2020 is het van belang om zowel de baten als de lasten vast te stellen. Hierbij is gebruik gemaakt van de tarieventabel zoals opgenomen in de legesverordening geldend voor het belastingjaar 2019 en de uurtarieven 2019. In overleg met de gemeente is een inflatiecorrectie van 2,5% toegepast op de legestarieven.

Er is door de gemeente Heemstede voor gekozen om de intern begrote baten voor de in het onderzoek betrokken hoofdstukken als uitgangspunt te hanteren in het onderzoek. De door de gemeente afgegeven prognose van de baten vindt haar basis in realisatiegegevens en overige historische gegevens en een inschatting van verwachte (grote) projecten.

Voor de bepaling van de lasten heeft de vakafdeling ANG voorzien van gemiddelde tijdsbestedingen per vergunningsoort en is van de lasten in de gemeentelijke begroting nagegaan of deze toerekenbaar zijn aan de leges. Deze lasten, waaronder ook de uren, zijn tijdens de interviews en overige contactmomenten met elkaar besproken. Dit heeft onder meer tot gevolg gehad dat de zaken die conform de handreiking kostentoerekening¹ niet toerekenbaar zijn, buiten beschouwing zijn gelaten. Daar waar nodig zijn de uren gecorrigeerd. Het gaat dan onder andere om de beleidsmatige componenten, bezwaar/beroep alsmede de handhavingsuren.

Uitgangspunten die ten tijde van het onderzoek zijn gehanteerd betreffen de volgende:

- De conceptbegroting 2020, die door de gemeente als bronbestand is aangeleverd, voor wat betreft de baten en lasten.
- De geactualiseerde uurtarieven met uitsplitsing van de overheadcomponent.
- De tarieventabel leges. Hierbij is als uitgangspunt de legesverordening 2019 gehanteerd.
- De baten en lasten zijn gecorrigeerd op basis van de verkregen gegevens in het onderzoek.
- Er is een inflatiecorrectie van 2,5% gehanteerd.

Ten aanzien van de uurtarieven en overheadcomponent dient te worden opgemerkt dat hier twee verschillende uurtarieven worden gehanteerd voor het taakveld ruimtelijke ordening en wonen en bouwen. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de uurtarieven per belastingjaar 2019. Ten aanzien van de overheadcomponent sluit de gemeente aan bij de definitie van de BBV. Voor de opslag voor overhead is door de gemeente een opslag van 48,40% over het uurtarief berekend.

Juridisch kader

De wettelijke basis ten aanzien van de kostendekkendheid ter zake van de leges is gelegen in artikel 229 Gemeentewet. Op grond van dit artikel is het mogelijk dat leges worden geheven. Om de mate van kostendekkendheid te bepalen zijn zowel de geraamde opbrengsten en lasten van belang.

De raming van zowel de baten als de lasten dienen, op basis van de wetsgeschiedenis van artikel 229 b van de Gemeentewet, te geschieden op het niveau van de gehele legesverordening en niet per individuele dienst of groep van diensten². Voor de toetsing aan de opbrengstlimiet is het niet van belang of de geraamde baten van een afzonderlijke heffing al dan niet uitgaan boven de geraamde lasten. Aan de hand van de gemeentelijke begroting, maar ook op basis van andere gegevens waaronder gegevens die niet bekend zijn gemaakt ten tijde van de vaststelling van de (belasting) verordening, kan inzicht worden verschaft in de raming van de baten en lasten.

Het uitgangspunt is dus dat de tarieven van de leges op een zodanige wijze dienen te worden vastgesteld dat de geraamde opbrengsten van de leges, op niveau van de gehele legesverordening, niet hoger zijn dan de geraamde lasten. Dit betekent dat er geen rechtstreeks verband noodzakelijk is tussen de hoogte van de tarieven en de door de gemeente verstrekte diensten. Het gaat er uiteindelijk om dat de (leges) verordening in haar geheel niet meer dan maximaal kostendekkend mag zijn. Het is de gemeente, binnen de redelijkheid en met uitzondering van de wettelijk vastgestelde tarieven, toegestaan om de tarieven zelf te bepalen. Dit heeft onder meer tot gevolg dat kruissubsidiering tussen de verschillende legestarieven onderling ook nog in haar geheel is toegestaan³.

1 Dit betreft de Handreiking kostentoerekening heffingen rechten en tarieven van Deloitte Belastingadviseurs BV Adviesgroep WOZ & Lokale Heffingen, Utrecht, in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 10 oktober 2014

2 Hof. Arnhem-Leeuwarden 30 juli 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:5629.

3 Kamerstukken II 2005/2006, 29515, nr. 140, p. 26.

Kruissubsidiering kan omschreven worden als het bewust hanteren van een hoger tarief voor een bepaalde dienst/product om een andere dienst tegen een lager tarief aan te bieden. Hierdoor wordt op de ene dienst winst gemaakt om zodoende het verlies van de andere dienst te compenseren. Op de mogelijkheid om kruissubsidiering toe te passen geldt één uitzondering, te weten de diensten die vallen onder de Europese Dienstenrichtlijn (EDR). De diensten uit Titel III van de legesverordening vallen onder bovengenoemde richtlijn. In het kader van de kostendekking stelt de EDR de eis dat de tarieven die betrekking hebben op EDR – gerelateerde diensten (maximaal) kostendekkend mogen zijn. Kruissubsidiering van leges die onder de EDR vallen met andere legestarieven is in beginsel niet toegestaan. Enkel binnen een cluster waarin sprake is van een sterk samenhangend stelsel van vergunningen is kruissubsidiering nog toegestaan.

Kostendekkendheid leges

De kostendekkendheid voor titel II van de legesverordening voor 2020 komt, op basis van de berekeningen en de daarbij behorende tarieventabel 2019, uit op 62%.

De verwachte baten uit de omgevingsvergunningen zijn per belastingjaar 2020 door de vakafdeling ingeschat op basis van realisatiecijfers en overige historische gegevens. Voor het inschatten van de verwachte aantallen aanvragen hebben de door de vakafdeling aangeleverde overzichten met de gerealiseerde aantallen aanvragen per belastingjaar 2018 en 2019 (tot juli) als basis gediend. Hierbij is door de vakafdeling nadrukkelijk overwogen of zich in deze realisatiejaren bijzonderheden hebben voorgedaan die in 2020 niet verwacht worden en of er in 2020 bijzonderheden te verwachten zijn die zich niet hebben voorgedaan in de realisatiejaren. De vakafdeling heeft hiervoor correcties aangebracht in de inschattingen.

De lasten zijn bepaald door de gemiddelde tijdsbesteding per vergunningsoort in te schatten met behulp van door de vakafdeling ingevulde tijdschrijfformats. Om een kostprijs vast te stellen is verder gebruik gemaakt van de extracomptabele uurtarieven die zijn aangeleverd, zodat een zo zuiver mogelijk beeld ontstaat met betrekking tot de kostendekkendheid van de leges.

Tot slot zijn aan de hand van begrotingsposten extra lasten toebedeeld. Van elke voor de leges relevante begrotingspost is nagegaan in welke mate de lasten aan de leges kunnen worden toebedeeld. Ten aanzien van de toerekenbare lasten uit de bijdrage aan de Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst, die legeswerkzaamheden voor de gemeente uitvoeren, dient te worden opgemerkt dat deze nog door de vakafdeling dienen te worden geverifieerd door deze te vergelijken met realisatiegegevens van deze diensten.

Voor een volledig overzicht van de toegerekende lasten vanuit de begroting en de aan te passen posten is een verwijzing naar het werkblad 'baten en lasten titel II' op zijn plaats.

Hieronder zijn beknopt de belangrijkste zaken voor titel II uiteengezet.

Titel II

De kostendekkendheid voor titel II komt uit op 62%. De lasten zijn € 334.000, - en de baten ter zake zijn vastgesteld op € 208.500, -. Het gaat hier alleen om de leges zoals opgenomen in titel II van de tarieventabel. Eventuele anterieure/privaatrechtelijke overeenkomsten zijn buiten beschouwing gelaten evenals in- en uitritvergunningen, omdat deze op dit moment worden afgedaan als een melding.

Voor wat betreft de kostendekkendheid van titel II kan geconcludeerd worden dat de tarieven niet meer dan kostendekkend zijn.

Er is binnen deze titel ruimte om de tarieven te verhogen om zodoende meer baten te behalen. Echter, het is van belang op te merken dat de eis van maximaal kostendekkende tarieven geldt voor het eindresultaat over de gehele verordening bezien. Nu blijkt dat binnen titel II de lasten de baten met € 125.000,- overschrijden, dient, alvorens de tarieven in deze titel te verhogen eerst de financiële ruimte over de verordening als geheel te worden bekeken. Immers, als de ruimte over de gehele verordening bezien kleiner is dan de € 125.000,-, dan kan met titel II niet dit volledige bedrag aan extra leges worden behaald want dan zou de kostendekkendheid van de verordening als geheel boven de 100% uit komen en dat is rechtens niet toegestaan.

Ten aanzien van de lasten kan worden gesteld dat de personeelslasten gelijk staan aan ongeveer 3.700 uur werk in het kader van deze legesaanvragen in titel II. Het totaal aantal productieve uren op de afdeling bedraagt 7.533 uur. De overige uren worden besteed aan niet aan de leges toerekenbare werkzaamheden.

Voor het overige zijn er geen bijzonderheden te vermelden over de uitkomsten en wordt verwezen naar het meegeleverde kostendekkendheidsformat dat integraal onderdeel uitmaakt van deze memo.

Wanneer de gemeente nieuwe tarieven gaat bepalen voor titel II om zodoende meer baten te genereren, bieden de bouwactiviteiten naar de mening van ANG de beste mogelijkheid. Dit is mede ingegeven vanuit de gedachte dat de bouwaanvragen feitelijk de enige legesonderdelen zijn met voldoende volume (aantal aanvragen). Van de totale baten in titel II wordt € 173.000,- behaald met 197 verwachte bouwaanvragen.

De gemeente maakt binnen haar verordening geen onderscheid in bouwcategorieën. Er geldt één tarief voor alle bouwaanvragen. De afhandeling van een 'kleine' bouwaanvraag kost relatief gezien meer tijd dan de afhandeling van 'grote' aanvragen. In het onderzoek is met dit verschil in tijdsbesteding rekening gehouden bij de berekening van de personeelslasten ter zake

Een belangrijke opmerking ten aanzien van het geheel is nog wel van toepassing, immers het onderzoek richt zich op belastingjaar 2020. Voor het belastingjaar 2021 dient ook rekening te worden gehouden met de gevolgen van de invoering van de Omgevingswet en de aanpalende wet- en regelgeving. Het gaat hier bijvoorbeeld om de Wet kwaliteitsborging bouwen (WKB) die tot gevolg heeft dat verplicht bepaalde werkzaamheden (bouwbesluittoets en toezicht) dienen te worden uitbesteed aan de gecertificeerde private partij. Verder kan gedacht worden aan het gegeven dat meer aanvragen als bouwbesluittoetsingsvrij dienen te worden aangemerkt. Het is dan ook wenselijk om ruim voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet de financiële alsmede organisatorische aspecten in kaart te brengen.

Voor een volledig/cijfermatig inzicht is een verwijzing naar het kostendekkendheidsformat leges op zijn plaats. Dit format is als bijlage toegevoegd aan de memo en maakt integraal deel uit van deze memo.

Resumé

De kostendekkendheid voor titel II is op de volgende pagina in tabelvorm gepresenteerd en is berekend op 62%. Uit de tabel blijkt voorts welke financiële ruimte er binnen de titel nog bestaat om meer inkomsten te genereren.

Gemeente Heemstede 2020		Personeel	Overhead	Overig	Kosten totaal	Opbrengst	Percentage
Titel II	Dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving / omgevingsvergunning	€ 209.224	€ 41.234	€ 83.519	€ 333.977	€ 208.683	62%
Hoofdstuk 1	Begripsbepalingen						
Hoofdstuk 2	Vooroverleg/beoordeling conceptaanvraag	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0%
Hoofdstuk 3	Omgevingsvergunning	€ 207.543	€ 40.421	€ 83.519	€ 331.483	€ 208.116	63%
Hoofdstuk 4	Verrekening	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0%
Hoofdstuk 5	Teruggaaf	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0%
Hoofdstuk 6	Intrekking omgevingsvergunning	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0%
Hoofdstuk 7	Wijzigingen omgevingsvergunning als gevolg van wijziging project	€ 1.681	€ 814	€ -	€ 2.495	€ 567	23%
Hoofdstuk 8	Bestemmingswijzigingen zonder activiteiten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0%
Hoofdstuk 9	Vervallen						
Hoofdstuk 10	In deze titel niet genoemde beschikking	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	-

Nu de kostendekkendheid onder de 100% uitkomt, staat het de gemeente vrij om de tarieven binnen titel II te verhogen. Echter kan op dit moment nog niet beoordeeld worden welke ruimte exact aanwezig is om deze tarieven te verhogen. Daartoe dient eerst een volledig onderzoek naar de kostendekkendheid te worden uitgevoerd over de gehele tarieventabel, zodat de ruimte om te kunnen kruissubsidiëren inzichtelijk wordt. Zonder dit inzicht loopt de gemeente het risico dat niet aan de opbrengstnorm zal worden voldaan. Bij een eventuele procedure kan dat leiden tot onverbindend verklaren van de verordening en bijbehorende tarieventabel.

Ervan uit gaande dat uit het volledige onderzoek zal blijken dat de ruimte in titel II inderdaad kan worden benut, is de snelste en eenvoudigste mogelijkheid om meer baten te behalen in 2020 door het basistarief voor de Bouwleges (2,70% van de bouwkosten met een minimum van € 96,45) te verhogen. Met dit legesonderdeel worden immers meer dan 80% van de baten behaald. Echter, het staat de gemeente vrij om ook andere tarieven te verhogen (binnen de redelijkheid).

In het verlengde van het volledige onderzoek adviseert ANG voorts ook om de gevolgen van de invoering van de WKB per 1 januari 2021 het komend jaar al in beeld te brengen. Het in beeld brengen hiervan kan dan wellicht worden gecombineerd met een nadere analyse van de bouwactiviteiten, niet alleen om de gevolgen van Omgevingswet en WKB goed in beeld te krijgen, maar ook om na te gaan of een uitsplitsing in verschillende bouwcategorieën met degressieve tarieven wellicht een verbetering van de legesbaten met zich mee kan brengen.

Bijlage:

- Kostendekkendheidsformat Heemstede 20190924.xlsx