

Memo

Aan: de raad van de gemeente Dalfsen

Van: het college van B&W

Betreft: onderzoek kostendekkendheid leges in verband met behandeling PPN

Datum: 19 mei 2020

1. Samenvatting

In 2020 wordt een volledig onderzoek uitgevoerd naar de kostendekkendheid van de legestarieven. De uitkomsten van dat onderzoek zijn niet beschikbaar tijdens het behandelen van de Perspectiefnota 2021 – 2024. Toch is er behoefte aan meer inzicht in de kostendekkendheid van de legestarieven zoals die is gepresenteerd in de begroting 2020. Gesteld kan worden dat:

- a. De leges reisdocumenten, rijbewijzen en akten burgerlijke stand zijn vastgesteld op de door de rijksoverheid gemaximeerde tarieven. Verhoging van deze tarieven om de kostendekkendheid te verhogen, is daardoor niet mogelijk.
- b. Een verhoging van ongeveer 10% van de tarieven lijkbezorgingsrechten lijkt een kostendekking van 100% op te leveren, en een extra structurele begrotingsruimte van ongeveer € 23.000.
- c. Het boekhoudkundige beeld 2017 t/m 2020 laat zien dat de werkelijke legesopbrengsten 2017 t/m 2019 ruim € 300.000 hoger zijn geweest dan in de begroting 2020 wordt geraamd.
- d. Er is nog onvoldoende inzicht in de werkelijke directe kosten van de legesproducten.
- e. De Omgevingswet en de coronacrisis leveren veel onzekerheden op over het prognostiseren van de legesinkomsten en de mate van kostendekkendheid van de leges.

2. Inleiding

In de financiële scan over de gemeente Dalfsen die de provincie in juli 2019 heeft uitgebracht, werd gewezen op de mogelijke structurele ruimte die in de begroting van Dalfsen gevonden kan worden doordat de legestarieven nog niet kostendekkend lijken te zijn.

In de begroting 2020 is op blz. 22 als een nog te treffen maatregel geformuleerd: *“In 2020 wordt een volledig onderzoek uitgevoerd naar de kostendekkendheid van onze tarieven. Specifiek wordt hierbij ingezoomd op de kosten die worden toegerekend aan de betreffende activiteit of dienst”*.

Bij het vaststellen door ons college van de Perspectiefnota 2021 – 2024 op 12 mei was dit volledige onderzoek, dat voor 2020 staat gepland, nog niet uitgevoerd. Toch is het goed als uw raad enige overwegingen rond de kostendekkendheid kan betrekken bij het behandelen van de Perspectiefnota. Het onderhavige memo dient daartoe. Onder andere wordt aangegeven welke vragen nader onderzoek behoeven om tot een gefundeerd oordeel te komen over de mate van kostendekkendheid van de leges in de gemeente Dalfsen.

3. Huidige situatie, mate van kostendekkendheid begrotingen 2019 en 2020

In de paragraaf lokale heffingen van de gemeentelijke begroting wordt inzicht gegeven in de mate van kostendekkendheid van een aantal doelbelastingen en legessoorten (2020: blz. 105). Het gaat om de afvalstoffenheffing, de rioolbelasting, de legesverordening, de leges lijkbezorging en de marktelden.

	directe kosten	toegerekende directe apparaatskosten	overhead	totale kosten	opbrengsten	dekking 2020	dekking 2019
1 rioolbelasting	1.095.245	257.813	111.490	1.464.548	1.464.500	100,0%	100,0%
2 afvalstoffenheffing	2.313.331	126.854	175.287	2.615.472	2.615.472	100,0%	100,0%
totaal doelbelastingen	3.408.576	384.667	286.777	4.080.020	4.079.972	100,0%	100,0%
3 leges secretarie c.a.	135.050	711.003	100.830	946.883	389.524	41,1%	26,9%
4 leges bouwen c.a.	228.736	855.823	125.383	1.209.942	1.000.503	82,7%	97,6%
5 leges bedrijfsactiviteiten	107.004	110.335	25.446	242.785	12.699	5,2%	4,1%
totaal legesverordening	470.790	1.677.161	251.659	2.399.610	1.402.726	58,5%	56,2%
6 lijkbezorging	81.304	170.515	30.218	282.037	259.037	91,8%	86,8%
7 marktgelden	4.296	9.252	1.536	15.084	8.064	53,5%	39,7%
overige	85.600	179.767	31.754	297.121	267.101	89,9%	83,6%

Uit de begrotingen 2019 en 2020 blijkt, althans cijfermatig/boekhoudkundig een totale onderdekking van afgerond € 1 mln. De doelbelastingen zijn al 100% kostendekkend, over de marktgelden werd zowel in de begroting 2019 als 2020 gesteld dat een hogere kostendekking niet binnen bereik ligt omdat anders deze voorziening niet in stand kan worden gehouden. De tarieven lijkbezorgingsrechten kunnen met een verhoging van ongeveer 10% op een kostendekkend niveau worden gebracht. Dat zou € 23.000 structurele ruimte opleveren.

Dat betekent dat in het vervolg van deze memo de focus ligt op de legesverordening, de regels 3, 4 en 5 in de tabel.

4. Wettelijke randvoorwaarden

De Gemeentewet schrijft voor dat tarieven van leges zodanig moeten worden vastgesteld dat de geraamde baten niet uitgaan boven de geraamde lasten. De vrijheid die gemeenten hebben bij het vaststellen van deze tarieven wordt daarmee begrensd door de eis van maximale kostendekking. Hierbij is binnen één verordening echter wel "kruissubsidiëring" toegestaan. Dat betekent dat de kostendekking beoordeeld wordt op het totale niveau van de verordening. Binnen de verordening kunnen daardoor binnen de wettelijke randvoorwaarden voor de verschillende producten, verschillende kostendekkingpercentages bestaan.

Bij sommige leges zijn bovendien maximale tarieven vastgesteld door de rijksoverheid die de gemeentelijke vrijheid om leges tarieven vast te stellen, beperken. Voorbeelden van dergelijke tarieven zijn die van de reisdocumenten, rijbewijzen, akten burgerlijke stand en speelautomaten.

In de legesverordening van Dalfsen worden voor de meest voorkomende door de rijksoverheid gemaximeerde leges (rij- en reisdocumenten, akten burgerlijke stand) het maximaal toegestane tarief gehanteerd.

5. Aspecten van en onderzoeksvragen voor een inzicht in de mate van kostendekking

De mate van kostendekking wordt bepaald door twee factoren: de kosten van een product of groep van samenhangende producten, en de opbrengsten daarvan. Beide worden in de begroting, en daardoor in de tabel in de vorige paragraaf, slechts zeer globaal en geaggregeerd weergegeven. Dit geeft een hoge grofmazigheid in de kostendekkingpercentages, en daarmee onzekerheid over de budgettaire ruimte die gerealiseerd zou kunnen worden met tariefsverhogingen.

5.1 Opbrengsten

In de vorige paragraaf is aangegeven dat voor een aantal leges tarieven het wettelijk maximale tarief wordt geheven. Deze tarieven kunnen niet worden verhoogd om een verhoging van het

kostendekkingspercentage te realiseren. De verbetering van dit percentage moet dus tot stand komen met de producten waarvan de gemeente vrij is de tarieven vast te stellen. Nog niet duidelijk is echter welk deel van de legesopbrengst gerealiseerd wordt met "vrije" tarieven, en welk deel met tarieven die reeds op het wettelijke maximum worden geheven. Nader onderzoek is daarvoor nodig.

Onderzoeksvraag 1: welke legesproducten dragen in welke mate bij aan de totale legesopbrengst, zodat duidelijk wordt welke werkelijke mogelijkheden er zijn tot tariefsverhogingen en wat die aan budgettaire ruimte op kunnen leveren.

In het kader van dit vooronderzoek zijn de totale geraamde en de werkelijke legesopbrengsten in 2017 t/m 2020 op een rij gezet, uitgesplitst naar groepen legesproducten. Dit geeft het volgende beeld:

		begroot	werkelijk	begroot	werkelijk	begroot	werkelijk	begroot
		2017	2017	2018	2018	2019	2019	2020
	<u>soort legesproduct</u>							
8020000	Akten	-58.151	-56.631	-58.883	-59.216	-59.622	-56.996	-65.368
8020010	Naturalisatie/naamswijziging	-4.021	-10.799	-4.061	-13.562	-7.500	-15.223	-17.490
8020020	Documenten en uittreksels	-454.302	-496.251	-412.395	-457.664	-264.526	-309.132	-248.446
8120010	APV/Politiezaken	0	0					
8120015	Leges APV	-20.606	-6.273					
8120030	Bijzondere wetgeving	-5.308	-10.400	-15.173	-19.386	-12.435	-10.951	-12.699
8210000	Verharde wegen	-4.290	-5.154	-14.333	-15.687	-14.376	-12.698	-44.420
8340020	Recreatie en toerisme	-162		-164		-166		-166
8550020	Gemeentetoren	-1.190	-743	-1.202	-424	-1.214	-461	-1.226
8570080	Kapvergunning	-10.779	-5.363	-10.887	-4.432	-10.996	-5.273	-11.106
8660030	Maatw. voorz. parkeerkaarten	-8.000	-6.765	-8.000	-7.885	-8.000	-7.598	-13.800
8740010	Milieuvergunningen/meldingen		-929		-1.279		-536	
8810000	Bestemmingsplannen (regelend)	-105.000	-147.614	-150.000	-190.646	-125.000	-183.093	-125.000
8830020	Omgevingsvergunning bouwen	-786.947	-1.087.376	-799.216	-915.756	-942.548	-1.186.728	-851.943
	totalen, afgerond	-1.460.000	-1.830.000	-1.470.000	-1.690.000	-1.450.000	-1.790.000	-1.390.000
	werkelijke meeropbrengst t.o.v. begroting		370.000		220.000		340.000	
	(gemiddeld € 310.000)							

Uit dit overzicht blijkt dat in 2017, 2018 en 2019 de totale werkelijke opbrengst van de leges gemiddeld per jaar ruim € 300.000 hoger was dan de totale raming (na wijziging). De geraamde totale opbrengst in 2020 is bijna € 400.000 lager dan de gemiddelde totale opbrengst in 2017 t/m 2019. De conclusie lijkt voor de hand te liggen dat zelfs zonder tariefstijgingen de inkomstenramingen met in totaal € 300.000 verhoogd zouden kunnen worden. Dat is echter een conclusie die alleen getrokken zou worden op grond van het boekhoudkundige beeld. Nader onderzoek is noodzakelijk om na te gaan hoe de verwachte aantallen te verstrekken vergunningen en andere legesproducten in 2020 zich verhouden tot de werkelijke aantallen in 2017 t/m 2019. Er kunnen namelijk ook ontwikkelingen zijn waardoor de aantallen dienstverleningen waar leges voor worden geheven, verminderen. Bijvoorbeeld verwachtingen over het bouwvolume waar de raming van het aantal omgevingsvergunningen op is gebaseerd.

Onderzoeksvraag 2: prognosticeer per legesproduct de in 2020 en 2021 te verwachte aantallen te leveren producten en onderbouw daarmee nader de opbrengstenramingen 2020.

5.2 Uitgaven

De mate van kostendekkendheid wordt, naast de opbrengsten, uiteraard bepaald door de kosten van de dienstverlening. Slechts de kosten die direct samenhangen met de dienstverlening (het vervaardigen van de vergunning, de akte) mogen worden doorberekend. Indirecte kosten mogen niet worden toegerekend aan de legestarieven. Dat zijn kosten die niet rechtstreeks samenhangen met of veroorzaakt worden door de dienstverlening. Indirect zijn bijvoorbeeld de kosten van

beleidsvoorbereiding, handhaving en algemene inspraak.

Tot de directe kosten behoren bijvoorbeeld de loonkosten van degene die een vergunningaanvraag behandelt, kapitaallasten en materiële kosten voor de beoordeling van een vergunning. Ook kosten voor het opstellen en publiceren van de beschikking en de kosten van externe adviseurs vallen hier onder. Ook de overheadkosten kunnen worden verhaald voor zover deze kosten in direct verband staan met de specifieke dienstverlening.

Onderdeel van het volledige onderzoek kostendekkendheid moet zijn in hoeverre de kosten zoals die gepresenteerd zijn in het overzicht op blz. 105 van de begroting 2020 (= de eerste tabel in deze memo), daadwerkelijk direct betrekking hebben op het verlenen van de individuele diensten. Dit inzicht is op dit moment niet volledig. Het is mogelijk dat er momenteel te veel kosten worden toegerekend aan de tarieven van legesproducten waardoor een lagere kostendekkendheid in de tabel wordt weergegeven terwijl in werkelijkheid de kostendekkendheid hoger is.

Door de organisatie wordt om praktische redenen niet door alle medewerkers integraal tijd geschreven. Het inzicht is daardoor niet direct voorhanden welke tijdsbesteding er gemoeid is aan alleen het afgeven van vergunningen en akten (directe salariskosten). Per legesproduct moet nagegaan worden welke medewerkers daaraan, welke hoeveelheid tijd besteden. Medewerkers besteden namelijk ook tijd aan niet-legesproducten, waardoor het één-op-één toerekenen van de volledige salariskosten van een medewerker aan een (groep van) legesproducten zoals in de begroting het geval is, wellicht een onzuiver beeld geeft van de directe kosten.

Er zijn in de legesverordening ruim 100 producten opgenomen waar leges voor geheven worden.

Onderzoeksvraag 3: ga na wat de directe tijdsbesteding per legesproduct is.

Aan de hand van het aantal uren tijdsbesteding kan voor de gehele legesverordening en voor de verschillende onderdelen daarbinnen, het aantal uren berekend worden dat gemiddeld gemoeid is met het produceren van ieder legesartikel. Aan de hand van de verwachte aantallen te realiseren producten en de uurtarieven, kan vervolgens meer nauwkeurig in beeld worden gebracht wat de toe te rekenen directe kosten zijn.

6. Overige kanttekeningen

6.1 Omgevingswet

Een groot deel (ruim 70%) van de leges bestaat uit leges voor bouwactiviteiten (omgevingsvergunningen c.a.). Door de invoering van de Omgevingswet wijzigt het vergunningstelsel voor bouwactiviteiten en daarmee de mogelijkheden om leges te heffen. Onduidelijk is nog welk effect die wijzigingen hebben op de mogelijkheden leges te heffen en daarmee op de inkomstenraming in onze begroting. De situatie is denkbaar dat de tarieven en/of de raming voor de opbrengst van deze titel in de legesverordening nu worden verhoogd om binnen de huidige wetgeving volledige kostendekkendheid te realiseren, terwijl vervolgens op relatief korte termijn door de invoering van de Omgevingswet de mogelijkheden om leges te heffen verminderen en de inkomstenraming neerwaarts moet worden bijgesteld.

6.2 Coronacrisis

De verwachtingen rond de aantallen individuele dienstverlening zoals die in de begroting 2020 zijn opgenomen, zijn onzekerder geworden door de coronacrisis. Daardoor ontstaat onzekerheid over het realiseren van de geraamde inkomsten en daarmee over de mate van kostendekkendheid. Bijvoorbeeld het effect van de coronacrisis op het aantal

omgevingsvergunningen. De maatschappelijke onzekerheid kan ook effect hebben op bijv. het aantal huwelijken. Het meerjarig effect op zowel de legesinkomsten als op de directe (personeel-)kosten van de legesproducten is niet duidelijk. De Coronacisis maakt het daardoor extra lastig de kostendekkendheid in meerjarig perspectief te berekenen.

HdW, 13 mei 2020.