

Notitie kostendekkendheid leges en tarieven, april 2013

Inleiding

In mei staat voor de raadscommissie en raad het onderwerp kostendekkendheid geagendeerd. Omdat het voor een deel een wat financieel-technisch thema is, met een nadrukkelijke relatie met het P&C-traject, is het onderwerp eerst in de raads werkgroep Planning en Control te besproken. Daarmee voorkomen we een technische discussie op de details in de raadscommissie. Hoewel niet de raads werkgroep, maar de gemeenteraad de opdrachtgever is, is door de aanwezige leden van de werkgroep wel aangegeven dat de stukken rijp zijn voor behandeling in de raadscommissie en raad.

Inmiddels ligt er op dit punt al een lange weg achter ons. Aanvankelijk zou het onderwerp al begin 2012 worden geagendeerd voor de raad. Dit werd opgeschoven omdat zich twee stagiaires van de hogeschool Windesheim aandienden die voor hun studie bedrijfseconomie dit onderwerp graag op wilden pakken. Dit kwam in verband met onze eigen capaciteitsproblemen goed uit.

De stagiaires hebben een knap rapport afgeleverd (dat al eerder aan de raadsleden werd toegestuurd), maar toch niet geschikt om zo in de raad te brengen. Uit het rapport trokken we de conclusie dat de materie complexer is dan zich aanvankelijk liet aanzien en dat er bovendien een nauwe verwevenheid was met het verbeterplan voor de planning en control. In dat verbeterplan is onder andere een betere toerekening van kosten en van urenverantwoording/tijdschrijven opgenomen. Dit is aan de raads werkgroep planning en control voorgelegd. De uitkomst daarvan was dat de raads werkgroep de behandeling van het onderwerp niet verder naar de toekomst willen schuiven, maar dat wel kan worden volstaan met een notitie en voorstel op hoofdlijnen. Dit betekent dat er op dit moment geen voorstel hoeft te komen waarin alle leges en tarieven opnieuw worden berekend. Wel wil de raad weten hoe de berekening van leges tot stand komt en of er geen onjuiste toerekening van organisatiekosten plaatsvindt. Daarbij is de raad in het bijzonder geïnteresseerd hoe dat met de bouwleges zit. De gedachte daarachter is dat het niet zo kan zijn dat organisatiekosten (en met name personeelskosten) worden toegerekend aan leges voor een bouwvergunning, terwijl daar in werkelijkheid niet de uren voor worden gemaakt. Kortom, een eventueel overschot aan personeelscapaciteit (door een afname van het aantal aanvragen) mag niet worden afgewenteld op en toegerekend aan de overblijvende bouwvergunningen.

Naast de systematiek van kostentoerekening, speelt de vraag van kostendekkendheid. Wanneer de juiste kosten zijn berekend en vastgesteld, wil dat nog niet zeggen dat ze ook bij de afnemer in rekening worden gebracht. Weliswaar wordt in beginsel uitgegaan van 100 procent kostendekkendheid, maar dat zal niet in alle gevallen worden gehanteerd. Zo zullen bijvoorbeeld (in de huidige situatie) de kosten van een gehandicaptenparkeerkaart niet volledig worden verhaald op de aanvrager. En dat geldt voor meer tarieven en leges. Maar op basis van welke criteria bepaal je nu in welke mate de werkelijke kosten in rekening worden gebracht? Ook die vraag maakt (zij het kort) deel uit van het onderzoek.

Second opinion door BMC

Omdat we zelf te weinig capaciteit konden vrijmaken voor een nadere beoordeling van het rapport van de stagiaires en we bovendien graag een deskundige en objectieve blik van een externe partij hierop wenselijk vonden, hebben we adviesbureau BMC gevraagd om een second opinion. BMC heeft die opdracht uitgevoerd en hierover een notitie uitgebracht. Hieronder treft u de conclusies en aanbevelingen aan.

Een eerste bevinding van BMC is "*dat de gemeente Dalfsen serieus werk maakt van de kostentoerekening van de leges(tarieven)*". In de toelichting die de adviseurs van BMC hierop hebben gegeven is genoemd dat de werkwijze die Dalfsen op dit gebied hanteert beslist niet negatief afsteekt ten opzichte van andere gemeenten. Maar op onderdelen kan het wel worden verbeterd.

- A. De belangrijkste conclusie is dat de urenverantwoording door middel van tijdschrijven meer aandacht behoeft en verbeterd kan worden. Zie voor de onderbouwing het rapport. De aanbeveling is dan uiteraard om dit op te pakken, maar wel in de wetenschap dat dit een ingrijpende operatie wordt.
- B. Een andere aanbeveling is om de verschillende stappen in de kostentoerekening (meer) zichtbaar vast te leggen en de keuzen hierin expliciet vast te leggen door organisatie en bestuur.

Vervolgens wordt een second opinion gegeven op de conclusies en aanbevelingen van de stagiaires. Een aantal daarvan wordt overgenomen, maar op onderdelen wordt ook anders geadviseerd. Hieronder de adviezen, voorzien van onze eigen reactie daarop.

1. Pas als systeem van kostentoerekening de methode toe die gebaseerd is op activiteiten (voor een uitleg, zie pag. 20 van het rapport van de stagiaires). *Reactie: we nemen dit over.*
2. Onderzoek en herbereken de norm voor de productieve uren. *Reactie: de berekeningswijze die BMC voorstelt hanteren wij in de organisatie ook, maar kan op basis van nauwkeuriger tijdschrijven beter. Wij nemen dit in het kader van het verbetertraject P&C mee.*
3. Gebruik voor het berekenen van de gemiddelde uurtarieven de werkelijke bezoldiging. *Reactie: dit komt overeen met onze huidige werkwijze en we nemen het advies over.*
4. Een vervolgonderzoek naar de inschaling van functies legt BMC bij de gemeente zelf. *Reactie: BMC geeft aan dat de stagiaires in hun onderzoek uurtarieven gebruiken die niet vergelijkbaar zijn. Daar kunnen dan ook geen conclusies uit worden getrokken. Wij zien op dit moment geen aanleiding om zo'n vervolgonderzoek te houden.*
5. Gebruik voor de toerekening van kosten van huisvesting het aantal fte's. *Reactie: wij nemen dit advies over.*
6. De kapitaallasten van het gemeentehuis kunnen worden toegerekend aan de diverse tarieven en vanuit bedrijfseconomisch oogpunt is dat ook verstandig. *Reactie: op dit moment nog niet doen, maar wel meenemen als mogelijkheid wanneer er in de toekomst een extra bezuinigingsoperatie moet worden doorgevoerd. BMC berekent dat het uurtarief organisatiebreed met ruim 5 euro stijgt wanneer de kapitaallasten worden meegerekend. Wanneer dit in de kosten van leges en tarieven wordt meegenomen genereert dat op jaarbasis enkele tienduizenden euro's. Binnen de huidige systematiek gebeurt dit niet, omdat de bouw van het gemeentehuis volledig uit een reserve is gedekt (besluit van de gemeenteraad op 1 juni 2005: "de kapitaallasten van deze investering (€ 16 miljoen) gedurende de afschrijvingstermijn ten laste te brengen van de reserve gemeentelijke huisvesting"). Dit is volledig in onze begroting verweven. Een aanpassing daarvan (gaan werken met kapitaallasten in plaats de dekking uit de reserve) is problematisch vanwege BBV-voorschriften en begrotingstechnische verwerking. Wel zouden fictieve berekeningen van uurtarieven (extra comptabel) kunnen plaatsvinden en worden verwerkt in de legesberekening.*
7. Gebruik voor de toerekening van kosten van automatisering de verdeelsleutel van het aantal fte's. *Reactie: wij nemen het advies van BMC (dat afwijkt van dat van de stagiaires) over.*
8. Verfijn de toerekening van kosten van software. *Reactie: we nemen dit over voor zover het de grotere softwareposten voor specifieke producten betreft en zullen dit ook doen voor specifieke en kostbare hardware. Die kosten komen dan niet meer ten laste van producten waarvoor de software en hardware in werkelijkheid niet wordt gebruikt.*
9. Decentraliseer de vergoeding voor stagiaires en opleiding algemeen wanneer het gaat om substantiële bedragen. *Reactie: wij gaan niet over op decentralisatie omdat deze kosten óf te gering*

zijn, óf te zeer wisselen per jaar en per afdeling.

10. Decentraliseer de mobiele telecommunicatiekosten en telefoonkosten niet. *Reactie: wij nemen dit advies over.*
11. Decentraliseer de portiekosten niet. *Reactie: wij nemen dit advies over.*
12. Pas de adviezen toe. *Reactie: alle adviezen van BMC zijn, met hier en daar een kleine aanpassing, overgenomen.*

Focus op de omgevingsvergunning

Kostentoerekening

Aan BMC is gevraagd speciaal aandacht te besteden aan de omgevingsvergunning. De conclusies en aanbevelingen zijn in grote lijnen gelijk aan die voor de kostentoerekening in het algemeen. “*De methode van kostentoerekening naar de bouwleges en de bepaling van de tarieven van de individuele afdelingen zijn relatief eenvoudig en goed te volgen*”. Maar ook hier is een verbetering van de urenverantwoording en daarmee een nauwkeurigere bepaling van de leges het belangrijkste verbeterpunt.

Aanvullend op het rapport van BMC hebben wij zelf nog een doorrekening gemaakt van het meenemen van de (fictieve) kapitaallasten van het gemeentehuis. Daarbij is uitgegaan van het huidige kostendekkendheidspercentage. Daarnaast hebben we ook aangegeven wat de gevolgen in deze rekenvoorbeelden zijn van volledige kostendekkendheid (uitgangspunt begroting 2013). De resultaten:

- Bij een kleine bouwvergunning met een aanneemsom van € 2.700,- worden de leges verhoogd met € 8,- (van € 135,- naar € 143,-). Bij 100 procent kostendekkendheid stijgen de leges naar € 167,-.
- Bij een bouwvergunning met een aanneemsom van € 24.000,- worden de leges verhoogd met € 32,- (van € 531,- naar € 563,-). Bij 100 procent kostendekkendheid stijgen de leges naar € 631,-.
- Bij een grote bouwvergunning met een aanneemsom van € 277.000,- worden de leges verhoogd met € 355,- (van € 5.825,- naar € 6.180,-). Bij 100 procent kostendekkendheid stijgen de leges naar € 7.381,-.

De kosten voor een omgevingsvergunning kunnen dus aanzienlijk oplopen wanneer de kapitaallasten worden meegerekend. In het rapport van BMC is aangegeven wat de financiële effecten voor de totale legesopbrengsten zouden zijn (zie de tabel op pagina 7 van het rapport). Bij een gelijkblijvend kostendekkendheidspercentage (90,2 procent) zouden de legesopbrengsten stijgen met € 40.000,-. Gaan we naar 100 procent kostendekkendheid dan bedragen de extra opbrengsten ruim € 116.000,-.

Personeelslasten vs. dalende aanvragen

BMC geeft in een tabel op pagina 11 het verschil aan tussen begrootte en gerealiseerde uren. Dit zou een indicatie kunnen zijn dat de urenverantwoording niet helemaal zuiver is, maar is daar beslist niet uitsluitend aan toe te schrijven. Er heeft namelijk ook een reële daling van het aantal ingezette uren plaatsgevonden vanwege de verminderde aanvragen omgevingsvergunning. Dit zien we ook terug in de daling van zowel begrootte als gerealiseerde uren tussen de jaren 2011 en 2012.

Dit roept uiteraard de vraag op wat er met de (inzet van) personeelsformatie van de afdelingen en in het bijzonder van de afdeling Milieu en Bouwen is gebeurd. Die heeft zich langs twee lijnen bewogen. Op de eerste plaats is de formatie bij de afdeling naar beneden bijgesteld. Daarnaast heeft er een (tijdelijke) verschuiving plaatsgevonden van uren van de afdeling Milieu en Bouwen naar afdelingen waar vacatures ontstonden, of waar tijdelijk door piekdrukke extra capaciteit moest worden bijgeschakeld (in plaats van extern in te huren); en er heeft een beperkte verschuiving plaatsgevonden van vergunningverlening naar handhaving. Overigens is het ook om andere redenen niet zomaar zo dat een daling van aanvragen en bouwleges tot een evenredige daling van het aantal ingezette uren leidt. Dat komt omdat bij vergunningvrije bouwwerken er geen leges kunnen worden berekend, terwijl er op de medewerkers van

de afdeling wel een beroep wordt gedaan om advies te verstrekken. Dit zijn soms (arbeids)intensieve contacten. Daarnaast is de wet- en regelgeving de laatste jaren aangescherpt waardoor er voor de vergunningverlening meer uren nodig zijn.

Van leegloop is in ieder geval vrijwel geen sprake geweest en van het toerekenen van niet-gerealiseerde uren aan de bouwleges al helemaal niet.

Overigens blijft het vraagstuk van hoe om te gaan met fluctuerende aanvragen, naar de toekomst een uitdaging. De directie wil hier in de toekomst beter op kunnen sturen. Dat kan door medewerkers meer flexibel inzetbaar te maken, maar ook door te gaan werken met een kleinere vaste formatie, omgeven door een flexibele schil.

Tot slot kan bij dit punt nog worden aangetekend dat er in het kader van de RUD wordt gewerkt aan norm-uren voor vergunningverlening. Eind van het jaar moet dat klaar zijn. Ook vanuit Dalfsen zullen we daarvoor een nieuwe rekenexercitie moeten doen.

Kostendekkendheid

Met de analyse van en aanbevelingen voor de kostentoerekening is nog niet alles gezegd over de kostendekkendheid. Met een goede kostentoerekening kan wel worden bepaald *in welke mate* de huidige/bestaande leges/tarieven kostendekkend zijn. Daarmee is nog maar weinig gezegd over de *gewenste mate* van kostendekkendheid.

De gemeenteraad kan hier verschillend mee omgaan. Er kan voor worden gekozen om de huidige leges en tarieven in stand te laten op grond van de historische ontwikkeling hiervan (ooit is immers voor die tarieven gekozen). In dat geval zal het kostendekkendheidspercentage per product of dienst verschillen (zie de bijlage bij het rapport van de stagiaires).

Een andere mogelijkheid is het indelen van gewenste percentages van kostendekkendheid op basis van enkele criteria. Daarbij valt te denken aan de criteria die in het rapport worden genoemd. Met enige aanpassing in de terminologie zouden dat bijvoorbeeld kunnen zijn: het profijtbeginsel (wie heeft er persoonlijk belang bij het product of de dienst), het maatschappelijk belang (gedefinieerd in beleidsregels, of anderszins; bijvoorbeeld op sociaal-cultureel of sociaal gebied) en wellicht ook nog het concurrentiebeginsel (wanneer we ons op een bepaald gebied niet uit de markt willen prijzen).

We kunnen op basis van vastgestelde criteria (desgewenst met bepaalde gewichten) een matrix opstellen waarin alle leges en tarieven worden opgenomen. Uitgangspunt daarbij kan zijn dat wanneer het profijt volledig bij de individuele aanvrager (burger, instelling of bedrijf) ligt, 100 procent van de kosten via de leges of het tarief in rekening wordt gebracht. En naarmate het maatschappelijk (of collectief) grotere wordt, het aandeel in de kosten meer uit de algemene middelen wordt gehaald.

Vervolgafspraken en planning

Wanneer de gemeenteraad instemt met de voorgestelde maatregelen en werkwijze, zal de implementatie daarvan de nodige tijd vergen. De nieuwe systematiek moet worden uitgewerkt en maatregelen zoals een andere en betere urenverantwoording moeten in de werkwijze van de afdelingen worden ingebakken. Daarnaast zijn er veel administratieve wijzigingen in de kostenplaatsen binnen de begroting nodig. Het maken van deze slag, naast alle andere actiepunten in het kader van planning en control waar we nu aan werken, is voor de begroting 2014 onmogelijk. Een eerste verbeterlag in de begroting 2015 is wel haalbaar. Vervolgens zal in de begroting en legesverordening 2016 de nieuwe systematiek van kostentoerekening en bepaling van de kostendekkendheid volledig zijn verwerkt.