

# **Second opinion**

## **kostentoe rekening leges**

### **Gemeente Dalfsen**

4 april 2013

### Versiebeheer

Versie	Datum	Auteur	Status	Reden nieuwe versie	Gedistribueerd aan
0.1	6 maart 2013	A. Schrijver / R. van de Maat	Concept	Eerste concept	Opdrachtgever
0.2	13 maart 2013	A. Schrijver / R. van de Maat	Concept	Tweede concept; opmerkingen verwerkt na bespreking 8 maart 2013 met opdrachtgever	Opdrachtgever
1.0	4 april 2013	A. Schrijver / R. van de Maat	Definitief	Verwerking laatste opmerkingen van opdrachtgever	Opdrachtgever

# Inhoudsopgave

---

Hoofdstuk 1	Inleiding .....	4
Hoofdstuk 2	'Second opinion' onderzoek leges .....	5
Hoofdstuk 3	Algemene uitgangspunten en criteria kostentoerekening leges .....	9
Hoofdstuk 4	Omgevingsvergunning .....	11
Bijlage adviezen .....		13

# Hoofdstuk 1 *Inleiding*

In februari 2013 heeft de directeur Organisatie en Middelen van de gemeente Dalfsen adviesbureau BMC benaderd om een beknopt onderzoek te doen naar de kostentoerekening van leges in het algemeen en de kostentoerekening van de leges omgevingsvergunning in het bijzonder.

Onderhavig rapport is opgesteld door twee medewerkers van BMC. Aan de hand van diverse beschikbaar gestelde stukken en na een aantal gesprekken zijn de bevindingen in dit rapport opgesteld.

In z'n algemeenheid is onze bevinding dat de gemeente Dalfsen serieus werk maakt van de kostentoerekening van de (leges)tarieven. Voor iedere begroting worden uitgebreide berekeningen gemaakt van de kosten en de verwachte opbrengsten van het betreffende begrotingsjaar. Op onderdelen kan de kostentoerekening volgens ons verbeterd worden. In ons onderzoek hebben wij dit geconstateerd. De weergave daarvan treft u aan in de volgende drie hoofdstukken van het onderhavig rapport.

Eén van de aanleidingen van deze second opinion is het onderzoek naar de tarieven en leges van de gemeente Dalfsen dat door twee studenten van de Christelijk Hogeschool Windesheim te Zwolle in het kader van hun afstuderen is uitgevoerd. Op basis van de aanbevelingen in het rapport dat de twee studenten naar aanleiding van hun onderzoek hebben opgesteld, hebben wij een second opinion gedaan. Dit komt in hoofdstuk 2 van het onderhavige rapport aan de orde.

Daarnaast hebben wij gekeken welke algemene uitgangspunten en criteria bij de kostentoerekening van de leges toegepast kunnen worden. Dit is het onderwerp van hoofdstuk 3.

Ten slotte hebben wij in hoofdstuk 4 meer gedetailleerd gekeken naar de omgevingsvergunning en specifiek de bouwvergunning.

Samenvattend is onze belangrijkste conclusie dat tijdverantwoording door middel van tijdschrijven verdere aandacht en verbetering behoeft. Op begrotingsbasis wordt uitgebreid stilgestaan bij de inschatting van de tijdsbesteding van de medewerkers. Achteraf, bij de verantwoording, constateren wij grote verschillen. Uit de gesprekken blijkt ook dat de verschillende categorieën van het tijdschrijven binnen de organisatie verschillend geïnterpreteerd wordt. Omdat personele kosten in de kostentoerekening van de tarieven een grote of zelfs de grootste kostenpost betreft, is hiervoor o.i. meer aandacht noodzakelijk.

Verder bevelen wij de gemeente Dalfsen aan om de verschillende stappen in de kostentoerekening (meer) zichtbaar vast te leggen en de keuzen hierin expliciet te laten voorleggen en vaststellen, van organisatie tot en met de gemeenteraad. Op dit moment vindt dit wat ons betreft nog onvoldoende consistent en transparant plaats. Door dit te doen kan de discussie over de kostentoerekening en uiteindelijk de hoogte van de tarieven gaan over de beleidskeuzen en niet over de techniek.

## Hoofdstuk 2 *Second opinion onderzoek leges*

In 2012 hebben twee studenten van de Christelijk Hogeschool Windesheim te Zwolle (School of Business and Economics) in het kader van hun afstuderen een onderzoek gedaan naar de tarieven en leges van de gemeente Dalfsen. Daarin zijn een 40-tal adviezen opgenomen. De eerste twaalf adviezen bevatten algemene en specifieke uitspraken over de manier waarop de gemeente Dalfsen met specifieke onderdelen van de kostentoerekening zou moeten omgaan. Op deze adviezen gaat onderhavig rapport verder in. De overige adviezen (13 t/m 40) betreft adviezen over de concrete hoogte van de verschillende tarieven uit de legesverordening. Dit second opinion gaat niet in op de hoogte van de tarieven zelf, maar op de algemene uitgangspunten en criteria. Op deze adviezen wordt dan ook niet verder ingegaan.

De overige adviezen zijn voor de leesbaarheid en consistentie enigszins geherformuleerd. Als bijlage zijn de oorspronkelijke adviezen opgenomen.

**Advies 1:** pas als het systeem van kostentoerekening toe de methode die gebaseerd is op activiteiten

**Second opinion BMC:** Toerekening van kosten aan de verschillende tarieven kan op verschillende manieren plaatsvinden. Dit is nodig om inzichtelijk te maken welke kosten een organisatie maakt en hoe dit zijn weerslag krijgt op de activiteiten die worden verricht. Kostentoerekening is nodig omdat binnen een organisatie met veel verschillende (deel)activiteiten het niet direct duidelijk is wat deze activiteiten afzonderlijk kosten, vooral als het gaat om de zogenaamde indirecte kosten of de overhead. Gebruikelijk is dat diverse kosten van een gemeente in de administratie op meerdere kostenplaatsen worden geraamd en verantwoord. Van daaruit wordt gekeken waaraan deze kosten kunnen en mogen worden toegerekend. In de genoemde rapportage worden enkele methoden van kostentoerekening genoemd die in de (theorie van de) bedrijfseconomie worden onderscheiden. In de rapportage van de studenten is bovengenoemd advies feitelijk geen advies maar een constatering. Los daarvan merken wij op dat de methode die de gemeente Dalfsen hanteert, gangbaar is en maatschappelijk geaccepteerd is. In plaats een theoretische methode te gebruiken, wordt vanuit de activiteiten voor de betreffende legeshandelingen de kostentoerekening opgebouwd.

**Advies 2:** onderzoek en herbereken de norm voor de productieve uren

**Second opinion BMC:** De opstellers van de rapportage constateren dat de norm voor productieve uren bij de gemeente Dalfsen aan de hoge kant is. Over de hoogte van de productieve uren is discussie mogelijk. Zo wordt in de 'Handleiding overheidsstarieven 2013' uitgegaan van 1.372 uren aan productieve uren. Daarbij is aangegeven dat het hierbij gaat om een gemiddelde situatie van de rijksoverheid. Daarnaast is de invulling van de begrippen 'productief', 'indirect productief', 'niet-productief' etc. van belang voor de opstelling van de (norm van de) productieve uren. Van belang is o.i. dat de invulling van deze begrippen én de consequente toepassing hiervan binnen de gemeente Dalfsen wordt gehanteerd. Bij de begroting wordt een aanname gemaakt van het aantal uren. Daarnaast hebben wij begrepen dat het tijdschrijven niet door iedere afdeling en medewerker consequent wordt toegepast. Dit zorgt mede voor grote afwijkingen in de realisatie. Deze afwijkingen worden niet alleen verklaard doordat er zich andere ontwikkelingen hebben voorgedaan dan van tevoren was ingeschat. Een belangrijke reden van deze afwijking is, dat er verschillend wordt omgegaan met categorieën als 'directe productieve uren', 'indirect productieve' en 'heterogene' uren.

Op basis van beschikbare gegevens van 2012 hebben wij gekeken naar de directe productieve uren voor de afdeling M&B.

Wij constateren dat zowel de begrote als de gerealiseerde directe productieve uren beduidend lager zijn dan de huidige gehanteerde directe productieve uren. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het aantal direct productieve uren van de verschillende afdelingen van de gemeente Dalfsen onderling verschillen. Wanneer ingezoomd wordt op het aantal indirecte uren dan zien wij dat deze uren afwijken van de gerealiseerde indirecte uren. Dit versterkt het

vermoeden dat tijdschrijven niet volledig consequent verloopt. Het niet consistent en consequent toepassen van tijdschrijven belemmert een berekening die recht doet aan de feitelijke situatie van de betreffende afdeling of medewerker. De uiteindelijke keuze werkt door in de kostentoerekening van de betreffende tarieven.

Ons advies is dan ook om op basis van adequaat tijdschrijven, de werkelijk gerealiseerde productieve uren te bepalen en op basis hiervan het aantal productieve uren vast te stellen voor de volgende begroting, indien nodig per afdeling. Bij voorkeur wordt dit jaarlijks geëvalueerd om de berekening zo actueel mogelijk te houden. Indien blijkt dat het aantal (productieve) uren na verloop van tijd redelijk constant is geworden, kan overwogen worden tijdschrijven minder stringent danwel steekproefsgewijs toe te passen om zo de werkzaamheden voor het tijdschrijven zelf te minimaliseren.

**Advies 3:** gebruik voor het berekenen van de gemiddelde uurtarieven de werkelijke bezoldiging

**Second opinion BMC:** Toepassen van de werkelijke bezoldiging om op deze manier de uurtarieven te bepalen zoals de gemeente Dalfsen nu doet, vinden wij een goede werkwijze. Op deze manier worden de werkelijk verwachte kosten toegerekend aan de legestarieven.

Voor de eventueel aanwezige vacatures kan een keuze worden gemaakt, bv. maximum van de schaal.

**Advies 4:** vergelijk de inschaling van functies met gemeentes van ongeveer hetzelfde inwoneraantal

**Second opinion BMC:** Dit is geen advies in de rapportage maar volgens ons een opmerking. De studenten hebben in hun rapportage de gemiddelde loonkosten per schaal van de gemeente Dalfsen vergeleken met de berekening in de handleiding Overheidstarieven 2012. Deze vergelijking kan o.i. niet één-op-één gedaan worden omdat de salarisschalen van het Rijk niet hetzelfde zijn als die van de gemeenten. Ook de salarisontwikkeling van rijks- en gemeenteambtenaren lopen niet synchroon. Dit levert op voorhand onvergelijkbare arbeidsuurtarieven op. Aanvullend merken wij hierover op dat de (formatieve of werkelijke) inschaling gevolg is van lokale keuzen. Dit betekent dat er geen wettelijk verplichte norm is die voorschrijft hoe om te gaan met inschaling. Een afwijkende inschaling is de eigenstandige keuze van de gemeente. Bovendien is vergelijken met andere gemeente op het niveau van functies erg lastig, omdat per gemeente de taakomschrijving en –zwaarte anders kan zijn. Tenslotte kan de inschaling van gemeenten hoger uitvallen vanwege een hogere gemiddelde leeftijd van het personeel ten opzichte van de rijksoverheid. Een vervolg onderzoek zou hierover meer uitsluitsel kunnen geven, indien dit gewenst is. In het kader van het second opinion zijn wij hierop niet verder ingegaan.

Uiteraard werkt de inschaling door in de kostentoerekening van de leges, zie ook het vorige advies / second opinion.

**Advies 5:** gebruik voor de toerekening van de kosten van huisvesting de verdeelsleutel  $m^2$

**Second opinion BMC:** Maatschappelijk geaccepteerde verdeelsleutels van indirecte kosten zijn o.a. fte,  $m^2$ , aantal pc's. Iedere keuze heeft voor- en nadelen en kan zelfs discussie oproepen. Criterium zou volgens ons moeten zijn dat de betreffende kosten worden toegerekend aan de hand van beïnvloedbaarheid. Dit houdt in dat als bv. op een afdeling het aantal fte wijzigt, ook de toerekening van indirecte kosten (nagenoeg) navenant wijzigt. Uiteraard werkt de keuze van sleutels door in de kostentoerekening van de leges. Wij adviseren de keuze voor de te hanteren verdeelsleutels transparant en beargumenteerd te laten vastleggen (en wellicht worden vastgesteld door college van B&W in b.v. begrotingsnota of Nota lokale heffingen). Daarbij adviseren wij om de gekozen verdeelsleutel(s) consequent toe te passen, zowel binnen de gemeente als door de jaren heen. Voorkomen moet worden dat de keuze voor verdeelsleutels aangegrepen wordt om op opportunistische wijze de kostentoerekening te beïnvloeden ("omdat het beter uitkomt"). Het gebruik van de huidige verdeelsleutel, aantal fte's, voor de kostentoerekening is o.i. verdedigbaar. Bovendien wordt hiermee de inspanning voor de kostentoerekening zelf tot een minimum beperkt.

**Advies 6:** reken de kapitaallasten van de investering van het gemeentehuis toe aan de diverse tarieven

**Second opinion BMC:** Het lijkt ons terecht dat deze kapitaallasten worden toegerekend aan de diverse tarieven. Momenteel worden deze lasten volledig gedekt door een navenante onttrekking aan de daarvoor beschikbare reserve. In de doorberekening van de huisvestingskosten betekent dit een lagere prijs per eenheid (fte). Vanuit bedrijfseconomische benadering *kunnen* deze lasten toegerekend worden. Dit is geen verplichting, maar een beleidskeuze van de gemeente Dalfsen zelf. Omdat de kapitaallasten nu geen onderdeel zijn van de kostentoe rekening, zorgt dit ervoor dat de betreffende tarieven zullen gaan stijgen (bij gelijkblijvende andere uitgangspunten). Tevens zal de onttrekking verlaagd kunnen worden, omdat de betreffende kapitaallasten gedekt worden via de tariefsopbrengsten. Het is overigens ook een beleidskeuze om de kostentoe rekening volledig door te voeren in de tariefsbepaling. Indien de uitkomst van de bijgestelde tarieven niet gewenst is, kan overwogen worden om de tarieven minder dan kostendekkend vast te stellen. Om dit budgettair neutraal voor de gemeentebegroting te laten plaatsvinden, kan de beschikbare reserve aangewend worden.

De werkwijze van onttrekking aan de reserve is vanuit bedrijfseconomisch oogpunt minder verstandig, zolang er geen nieuwe toevoegingen tegenover staan. Op het moment dat het gemeentehuis in financiële zin volledig is afgeschreven (en in de huidige situatie) de reserve uitgeput is, komt bij vervangende nieuwbouw (of grootschalige levensduurverlengde renovatie) de dekkingsvraag aan de orde van de hieruit voortvloeiende kapitaallasten. Indien hiervoor niet gespaard is of een herschikking van bestaande reserves niet mogelijk is, leidt dit direct tot een budgettair op te lossen probleem en eventueel hogere (leges)tarieven.

In het onderstaande tabel is zichtbaar wat de consequenties zijn van het toerekenen van de kapitaallasten in de uurtarieven van de gemeente Dalfsen.

Totaal kapitaallasten gemeentehuis Dalfsen	€ 1.469.555,84
Totaal fte's gemeente Dalfsen (2010)	186,24
Direct productieve uren <sup>1</sup>	1.489
Kapitaallasten per uur	€ 5,30

Voor de gehanteerde uurtarieven in de begroting 2013 van de afdeling M&B leidt dit tot een stijging conform onderstaande tabel.

Uurtarief M&B 2013 (excl. kapitaallasten)	€ 64,80
Uurtarief M&B 2013 (incl. kapitaallasten)	€ 70,10

In de volgende tabel hebben wij berekend wat de consequenties zijn van het uurtarief waarin de kapitaallasten van het gemeentehuis zijn toegerekend. De eerste kolom bevat de berekening van de opbrengsten en kosten conform de begroting 2013. In de tweede kolom hebben wij berekend wat het gevolg is van de verhoging van de uurtarieven. Bij gelijkblijvende tarieven daalt de kostendekkendheid naar circa 85%. Indien de kostendekkendheid gehandhaafd moet blijven op het niveau van de begroting 2013 betekent dit dat de opbrengsten en daarmee de tarieven dienen te stijgen met circa 6,1% naar een totale opbrengst van € 702.647. Dit is opgenomen in de derde kolom. In de laatste kolom hebben wij de situatie van volledige kostendekkendheid weergegeven. Consequentie hiervan is, dat de opbrengsten zouden moeten stijgen met 17,6% ten opzichte van de begroting 2013.

	Begroting 2013 (excl. kapitaallasten)	Toepassing uurtarieven 2013 incl. kapitaallasten	Toepassing uurtarieven incl. kap. lasten en handhaving kostendekkendheid	Toepassing uurtarieven incl. kap. lasten en volledige kostendekkendheid
	(1)	(2)	(3)	(4)
Totaal opbrengsten	€ 662.513	€ 662.513	€ 702.647	€ 778.964
Totaal kosten	€ 734.471	€ 778.964	€ 778.964	€ 778.964
<b>Percentage kostendekkendheid</b>	<b>90,2%</b>	<b>85%</b>	<b>90,2%</b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup> Aantal uren is afkomstig van afd. P&O van de gemeente Dalfsen, zoals verwoord in het rapport "Onderzoek tarieven en leges gemeente Dalfsen", 2012, p. 25. Indien een andere (lagere) norm voor de direct productieve uren wordt toegepast, wijzigt (stijgt) het uurtarief.

**Advies 7:** hanteer voor de toerekening van de kosten van automatisering de verdeelsleutel aantal pc's

**Second opinion BMC:** Zie onder het advies / second opinion 5.

**Advies 8:** verfijn de toerekening van de kosten van software

**Second opinion BMC:** Kosten van specifieke software horen o.i. niet thuis in de algemene kostentoerekening van de indirecte kosten. Specifieke software kan ook als directe kosten bij het betreffende afdeling of product ondergebracht wordt. In het systeem van kostentoerekening kan dit ook opgelost worden door extracomptabel rekening te houden met kosten van specifieke software.

Wij hebben begrepen dat alle kosten van de ondersteunende diensten (zoals Automatisering / ICT) centraal ondergebracht worden en dat vervolgens deze integraal worden verwerkt in de kostentoerekening. Voordeel van deze methode is dat hierdoor een uniform tarief ontstaat. Nadeel is dat er geen rekening wordt gehouden met specifieke situaties. Op deze manier worden kosten van bv. het softwarepakket van sociale zaken voor een deel toegerekend aan de leges omgevingsvergunning en wordt specifieke software van de omgevingsvergunning juist niet aan de leges toegerekend. Vanuit de wet- en regelgeving is het niet toegestaan om kosten niet voortvloeiend uit de activiteiten toe te rekenen. Dit betekent dat voor dergelijke kosten nagegaan moet worden in hoeverre een nadere differentiatie in de kostentoerekening moet plaatsvinden. Uit de gesprekken met de medewerkers hebben wij begrepen dat het anders omgaan met deze kosten een eenmalige aanpassing tot gevolg heeft, maar verder geen praktische bezwaren kent.

**Advies 9:** decentraliseer de vergoeding voor stagiaires en opleiding algemeen

**Second opinion BMC:** Op dit punt adviseren wij conform het gestelde in de rapportage als het gaat om substantiële bedragen. Indien het gaat om relatief kleine bedragen dan wel dat op voorhand niet goed aangegeven kan worden op welke afdeling(en) deze kosten betrekking hebben, dan is het o.i. ook mogelijk om de vergoeding voor stagiaires en de algemene opleidingskosten centraal te houden (en daarmee onderdeel te laten uitmaken van de kostentoerekening van de ondersteunende afdelingen).

**Advies 10:** decentraliseer de mobiele telecommunicatiekosten en telefoonkosten niet

**Second opinion BMC:** Op dit punt adviseren wij conform het gestelde in de rapportage. Wel decentraliseren van deze budgetten zorgt voor meer handelingen en daarmee administratieve kosten terwijl het om een relatief gering bedrag gaat in de kostentoerekening.

**Advies 11:** decentraliseer de portkosten niet

**Second opinion BMC:** Op dit punt adviseren wij conform het gestelde in de rapportage. Wel decentraliseren van deze budgetten zorgt voor meer handelingen en daarmee administratieve kosten terwijl het om een relatief gering bedrag gaat in de kostentoerekening

**Advies 12:** pas voorgaande adviezen toe op de kostentoerekening en de daaruit voortvloeiende tarieven

**Second opinion BMC:** Over de (keuzen van de) verdeelsleutels hebben wij hiervoor reeds opmerkingen gemaakt.



## Hoofdstuk 3 *Algemene uitgangspunten en criteria kostentoerekening leges*

Voor de kostentoerekening van de tarieven zijn algemene uitgangspunten terug te vinden in diverse rapportages. Wij noemen achtereenvolgens:

- Handreiking kostentoerekening leges en tarieven, Deloitte belastingadviseurs, in opdracht van ministerie van BZK, januari 2010
- Model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning (versie 1.0), Transparantie in zeven stappen, VNG, april 2012
- Leidraad legestarieven Wabo, ministerie BZK, april 2010

Hierin zijn voldoende aanknopingspunten te vinden om te komen tot een deugdelijke kostentoerekening van legestarieven. Dergelijke uitgangspunten zijn o.i. uitvoerig toegelicht in de eerder aangehaalde rapportage.

Volledigheidshalve verwijzen wij hiernaar.

In die rapportage worden ook (uniforme) criteria genoemd om de mate van kostendekkendheid, in een percentage uitgedrukt, te bepalen (hoofdstuk 13). Genoemd worden het profijtbeginsel criterium, het sociaal – cultureel criterium en het concurrentie criterium.

Dergelijke beginselen bieden wat ons betreft op voorhand geen harde criteria om richting te geven aan de mate van kostendekkendheid. De gemeente maakt bepaalde kosten en *kan* deze kosten toerekenen. Vanuit bedrijfseconomisch oogpunt adviseren wij om in beginsel alle kosten te inventariseren en deze toe te rekenen. Vervolgens is het de vraag in hoeverre deze toegerekende kosten ook daadwerkelijk tot uiting (moeten) komen in de verschillende tarieven. Hierbij is van belang dat deze exercitie plaatsvindt binnen de wet- en regelgeving. De drie genoemde criteria kunnen wel behulpzaam zijn om een onderbouwde keuze te maken. Het is aan de gemeente zelf om een lager tarief in rekening te brengen dan er aan kosten zijn. Het verschil moet worden gedekt, bv. uit de algemene middelen of door middel van een onttrekking aan een reserve. In sommige gevallen mag het nadeel op een lager dan kostendekkend tarief (of tarieven) gecompenseerd worden door een meer dan kostendekkend tarief (of tarieven). Dit wordt kruissubsidiëring genoemd.

In de gemeente Dalfsen vindt binnen de legesverordening kruissubsidiëring reeds plaats. Dit is beschreven in het eerder aangehaalde rapport "Onderzoek tarieven en leges gemeente Dalfsen (2012)" .

Als gevolg van Europese regelgeving (i.c. de Dienstenrichtlijn) mag alleen kruissubsidiëring plaatsvinden op het niveau van sterk samenhangende vergunningstelsels die onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallen. Daarnaast is in Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaald dat kruissubsidiëring alleen binnen de Wabo-gerelateerde tarieven mag plaatsvinden.

Deze wet- en regelgeving heeft ervoor gezorgd dat de VNG een model legesverordening heeft opgesteld waarbinnen kruissubsidiëring relatief eenvoudig is af te leiden. De indeling past de gemeente Dalfsen toe.

Voor de volledigheid is hieronder het schema weergegeven zoals ook in de genoemde rapportage is opgenomen.

*Kruissubsidiëring binnen kolom toegestaan*



*Kruissubsidiëring binnen kolom toegestaan*



*Kruissubsidiëring binnen kolom niet toegestaan*

**Algemene dienstverlening**

- Burgerlijke stand
- Reisdocumenten
- Rijbewijzen
- Verstrekingen uit de Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
- Verstrekingen uit het Kiezersregister
- Verstrekingen op grond van Wet bescherming persoonsgegevens
- Bestuursstukken
- Vastgoedinformatie
- Overige publiekszaken
- Gemeentearchief
- Huisvestingswet
- Leegstandwet
- Gemeentegarantie
- Marktstandplaatsen
- Winkeltijdenwet
- Kansspelen
- Kinderopvang
- Telecommunicatie
- Verkeer en vervoer
- Diversen

**Omgevingsvergunning, waarin opgaan:**

- Bouwvergunning
- Aanlegvergunning
- Sloopvergunning
- Monumentenvergunning
- Milieuvergunning
- Huisvestingsvergunning
- Gebruiksvergunning
- Kapvergunning
- Inrit- of uitritvergunning

**Dienstverlening vallend onder Europese dienstenrichtlijn**

- Horeca
- Organiseren evenementen of markten
- Prostitutiebedrijven
- Splitsingsvergunning woonruimte
- Leefmilieuverordening
- Brandbeveiligingsverordening
- Overig

Bron: onderzoek kostendekkendheid gemeente Oldenzaal.

Op grond hiervan mag tussen leges voor evenementenvergunningen en een vergunning om een markt te organiseren onderling wel sprake zijn van kruissubsidiëring omdat die als samenhangende vergunningstelsels worden gezien. Vanuit de aangehaalde Dienstenrichtlijn is als beperkende voorwaarde gesteld dat eventuele kosten voor de aanvragers in verband met hun vergunningaanvraag redelijk moeten zijn en evenredig met de kosten van de vergunningsprocedures in kwestie, en de kosten van de procedures niet mogen overschrijden (artikel 13 lid 2 van de Dienstenrichtlijn). Dit betekent dat kruissubsidiëring niet 'onbeperkt' kan plaatsvinden. Verder zijn er geen richtlijnen om hiervan gebruik te maken, zodat wij geen 'algemene regels' kunnen aangeven hoe hiermee concreet om te gaan in de gemeente Dalfsen. Het is van diverse factoren afhankelijk, namelijk van de mate van kostendekkendheid en de (politieke) beleidskeuze om bepaalde tarieven lager te beprijzen dan andere. Wij adviseren het gebruik van kruissubsidiëring expliciet en transparant voor te leggen aan de gemeenteraad, zodat duidelijk is in welk geval dit principe wordt toegepast.

Daarnaast adviseren wij, als de gemeente Dalfsen criteria als het profijtbeginsel criterium, het sociaal – cultureel criterium en het concurrentie criterium wil toepassen, deze uit te werken en op te nemen in het beleid van de gemeente ten aanzien van lokale heffingen (bv. Nota lokale heffingen of in de paragraaf Lokale heffingen in de programmabegroting). Als dit is uitgewerkt en vastgesteld, kunnen dergelijke criteria worden toegepast op de tariefsbepaling van de tarieven.

## Hoofdstuk 4 Omgevingsvergunning

In dit hoofdstuk wordt de kostentoe rekening van de omgevingsvergunning nader bekeken. Wij hebben aan de hand van de beschikbare stukken en uit de gesprekken de indruk dat serieus werk wordt gemaakt van de kostentoe rekening naar de leges omgevingsvergunning. Op enkele specifieke onderdelen gaan wij hieronder nader in.

### Methode van kostentoe rekening

De kostentoe rekening van bouwactiviteiten gebeurt op basis van geschatte uren vermenigvuldigd met een vast uurtarief van de afdeling Milieu en Bouwen. Vervolgens vindt een optelling plaats van een aantal andere producten die toegeschreven worden aan de bouwleges, zoals 'formulieren en materialen' en 'advieskosten welstandstoezicht'. Het uurtarief komt tot stand via de verdeling van de kostenplaatsen en wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld. De verhouding tussen de totale opbrengsten en totale begrote kosten bepaalt vervolgens de kostendekkendheid van de bouwleges. De methode van kostentoe rekening naar de bouwleges en de bepaling van de tarieven van de individuele afdelingen zijn relatief eenvoudig en goed te volgen. Mede door gebruik te maken van een enkele verdeelsleutel op basis van hoeveelheid fte's per afdeling/sector probeert de gemeente onnodige complexiteit te voorkomen. Het hanteren van meerdere verdeelsleutels is vaak bewerkelijk waarbij de kosten vaak niet opwegen tegen de baten.

### Urenverantwoording

De kostendekkendheid van de bouwleges is sterk afhankelijk van de jaarlijkse geschatte uren, het uurtarief en de verwachte aanvragen. Een incorrecte inschatting van de uren of een onjuist urentarief geeft een scheef beeld van de kostendekkendheid. Een goede basis voor de inschatting van de productieve uren is de realisatie van de uren van het voorgaande jaar en/of het lopende jaar, zie ook ons tweede second opinion in hoofdstuk 2. Daarnaast is de verwachte vergunningaanvragen voor het komende jaar bepalend. De realisatie van de uren mag alleen bepalend zijn wanneer het tijdschrijven op consequente manier wordt toegepast. Een jaarlijkse vergelijking tussen de realisatie van uren op de producten betreffende de leges omgevingsvergunning ten opzichte van het aantal vergunningaanvragen geeft o.i. een indicatie over een juiste urenverantwoording. Ter illustratie is in onderstaande tabel de begrote en de gerealiseerde productieve uren weergegeven.

	2011	2012	2013
Begroting	13.991	10.656	10.866
Realisatie	12.059	11.036	nrb
Verschil	-1.932	380	nvt

Hieruit blijkt dat een verschil tussen de begroting en de realisatie. Dit verschil kan meerdere oorzaken hebben. Eén daarvan is het op een verschillende manier tijdschrijven door de medewerkers. Onder de medewerkers moet duidelijkheid bestaan waar welke uren geschreven dienen te worden. Hierop dient volgens ons door het management gestuurd te worden om het tijdschrijven adequaat en consistent te laten plaatsvinden.

### Vastlegging uurtarieven

Hoewel de uurtarieven van de sectoren / afdelingen te herleiden zijn uit de verdeling van de kostenplaatsen, adviseren wij vast te leggen waarom bepaalde keuzen zijn gemaakt die bepalend zijn geweest voor het uurtarief. Hierbij kan gedacht worden aan de overweging welke en in welke mate bepaalde kosten wel of niet worden opgenomen in het uurtarief. Dit geldt zowel voor de directe kosten als overhead, maar ook de keuzen in de gehanteerde (direct) productieve uren, fte's en verdeelsleutel(s) die invloed hebben op het uurtarief. De vastlegging zorgt voor transparantie en continuïteit in de jaarlijkse vast- en bijstelling van de tarieven. Tevens maakt het wijzigingen van de kostentoe rekening eenvoudiger.

### Doorlichting kostentoerekening

Op basis van de ontvangen stukken is het voor ons niet mogelijk om uitsluitsel te geven over een juiste verdeling van kosten over de individuele afdelingen / sectoren aan de hand van de kostenplaatsen. Hiervoor dient o.i. een nadere doorlichting van de kosten op grootboekniveau plaats te vinden. Uit de gesprekken met de medewerkers en uit de rapportage van de beide studenten constateren wij dat ten aanzien van de toerekening van diverse kosten keuzen mogelijk zijn, zoals de kapitaallasten van het gemeentehuis en van specifieke software. Wij verwijzen naar onze second opinions in hoofdstuk 2 voor een nadere toelichting (nr. 6 en 8). Ons advies is de tariefbepaling per sector afdeling nauwgezet door te lopen en eventuele keuzen daarin expliciet en transparant vast te leggen en voor te leggen, zowel binnen de organisatie als naar het college van B&W en de gemeenteraad.

### Samenvattend

Samenvattend adviseren wij om de kostentoerekening expliciet vast te leggen met daarin overwegingen van de gemaakte keuzen en de manier waarop e.e.a. is be- en toegerekend (vergelijkbaar met balansdossier van de jaarrekening).

Deze exercitie zou o.i. idealiter jaarlijks moeten plaatsvinden, zowel vooraf als achteraf. Het laatste is van belang om hieruit af te leiden welke structurele ontwikkelingen doorwerken in de jaren erna.

## **Bijlage adviezen**

#1. Er is gekozen om het systeem van TD- ABC ( time driven activity based costing ) toe te passen. Dit is conform de handreiking kostentoerekening van het VNG, al noemen zij deze wijze van kostentoerekening niet met zoveel woorden. (p. 20)

#2. Advies is om de berekening van P&O te herzien en te onderzoeken hoeveel productieve uren een medewerker in de gemeente Dalfsen daadwerkelijk heeft gemaakt in 2011. Aan de hand van deze uren, een begroting in 2013 op te stellen en die uren te gebruiken voor de berekening van de kostprijs van de producten in de legesverordening 2013. (p. 26)

#3. Stap 2. Voor het bepalen van de gemiddelde bezoldiging per salarisschaal per jaar zijn de gegevens van de afdeling P&O gebruikt. De bezoldigen per salarisschaal zijn bij elkaar opgeteld en vervolgens gedeeld door het aantal FTE's behorend bij deze schaal, waaruit een gemiddelde ontstaat. Het is van belang dit specifiek voor de gemeente Dalfsen te berekenen. Dit om de reden dat er verschillende bezoldigingen mogelijk zijn per schaal, dit komt door de zogenaamde treden. Het is mogelijk dat werknemers in een lage dan wel hoge trede betaald krijgen. De gemiddelde bezoldigen van zowel gemeente Dalfsen als Overheidstarieven zijn opgenomen in Bijlage 2. Hieruit blijkt dat de medewerkers van Dalfsen gemiddeld in een hoge dan wel maximale trede betaald krijgen. Het uurtarief vormt de basis van de tarieven, de gemiddeld hoge salariëring zorgt logischerwijs voor een hogere kostprijs. (p. 26 / 27)

#4.NB: Dit onderzoek handelt niet over de vraag of de gemeente hierdoor gemiddeld duurder uit is dan andere gemeenten. Het is mogelijk dat een andere gemeente eenzelfde functie in een hogere schaal waardeert dan de gemeente Dalfsen. Met als gevolg dat een medewerker van de gemeente Dalfsen in een lagere schaal zit, maar wel in een hoge dan wel maximale trede. Terwijl een medewerker bij een andere gemeente voor dezelfde functie in een hogere schaal zit, maar lager in de trede. Navraag leert dat men bezig is een landelijk functiewaarderingssysteem genaamd HR21 te implementeren. Dit systeem zorgt voor een transparante functiewaardering , dit tackelt het probleem dat Dalfsen mogelijk een functie in een andere schaal waardeert. Opgemerkt moet worden dat de functiewaardering op het aantal inwoners geschiedt. Dalfsen zou zichzelf dus moeten vergelijken met gemeenten met ongeveer hetzelfde inwoneraantal. Dit onderzoek gaat verder niet op hetgeen in, wat hierboven is besproken, er wordt dus ook niet gesteld dat de gemeente Dalfsen daadwerkelijk duurder is dan andere gemeenten. (p. 27)

#5 Destijds heeft de gemeente er voor gekozen de kosten van het gemeentehuis in één keer te onttrekken uit de reserve. Hiervoor is destijds gekozen zodat de gemeenschap de komende jaren goedkoper uit is. Voor een zuiverde berekening zou het wenselijker zijn de kosten in zijn geheel ten laste van de exploitatie te brengen en in een aantal jaren te verdelen. #5. Het advies is om deze kosten in het vervolg wel door te gaan belasten, dit is in overeenstemming met het bovenstaande artikel. (p. 30)

#6. Momenteel wordt huisvesting doorbelast via de verdeelsleutel FTE, echter kan dit voor een "scheve" verhouding zorgen. Ter verfijning van de kostenallocatie methodiek is het mogelijk de verdeelsleutel vierkante meter ofwel m2 te gebruiken. (p. 30)

#7. Bij de gemeente Dalfsen worden deze kosten momenteel doorbelast op basis van het aantal FTE'S. Ter verfijning van de kostenallocatie methodiek is het mogelijk deze hulpkostenplaats door te belasten op het aantal PC's ( personal computers ). Wanneer het aantal PC's gelijk zou zijn aan het aantal FTE's levert deze wijziging geen verandering op. Dit is echter niet het geval, er werken namelijk parttimers bij de gemeente Dalfsen. In cijfers uitgedrukt: 220 medewerkers en 186.24 FTE in 2010. (p. 31)

#8. Samenvattend betekent dat wanneer een softwarepakket speciaal gebruikt wordt ter voortbrenging van een product, deze kosten direct op dit product geschreven moeten worden. Navraag leert dat er momenteel een

inventarisatie plaats vindt van deze kosten, dit heeft echter tot op heden niet tot resultaat geleid. Dringend advies is om deze inventarisatie voort te zetten, om op deze wijze verfijning van de kostenallocatie te bewerkstelligen. (p. 32)

#9. De vergoeding voor stagiaires ( € 11.500.- ) en opleidingen algemeen ( € 199.610 ) komen in aanmerking voor decentralisatie. Het is bekend bij welke afdelingen stagiaires in dienst zijn, deze zouden dus direct aan de afdeling in kwestie doorbelast kunnen worden. Hetzelfde geldt voor opleidingen algemeen. In zijn totaliteit gaat het om een aanzienlijk bedrag , te weten; € 211.110. Advies is een kosteninventarisatie op te stellen van de gemaakte stagiaire en opleidingskosten. Om vervolgens afzonderlijke budgetten vast te stellen per afdeling. (p. 33)

#10. Het advies is de mobiele telecommunicatiekosten en telefoonkosten niet te decentraliseren, het voordeel wat behaalt zou worden weegt niet op tegen de tijd die erin gestoken dient te worden. (p. 34)

#11. Het advies is om de portiekosten niet te decentraliseren. (p. 34)

#12. Op basis van bovenstaande bevindingen is er gekozen om de situatie NIEUW/NIEUW te hanteren. Op basis van de vergelijkingen die zijn gedaan ligt deze situatie het meest voor de hand. De uurtarieven die ontstaan bij NIEUW/NIEUW liggen in het verlengde van Overheidstarieven en het dichtst bij de extern berekende uurtarieven van de gemeente Dalfsen. NIEUW/OUW behoort ook tot de mogelijkheid, echter in het kader van verfijning van de kostenallocatie is er voor gekozen NIEUW/NIEUW te hanteren. (p. 44)