

Onderzoek naar de gemeentelijke leges



In opdracht van de Rekenkamercommissie Wormerland
Uitgevoerd door het bureau BMC
18 februari 2015

INHOUD

VOORWOORD	1	
BESTUURLIJKE SAMENVATTING	2	
HOOFDSTUK 1	DOELSTELLING VAN EN WERKWIJZE TIJDENS HET ONDERZOEK	7
1.1	De legesverordening als reële kostendrager	7
1.2	Naar een transparante en onderbouwde legesverordening	8
1.3	Werkwijze gedurende het onderzoek	8
HOOFDSTUK 2	LEGES EN KOSTENDEKKENDHEID	11
2.1	Belastingen, heffingen, retributies en leges	11
2.2	Kostendekkendheid van leges en kostentoerekening	11
HOOFDSTUK 3	BEVINDINGEN OVER HET BELEID TEN AANZIEN VAN DE LEGES BURGERZAKEN, OMGEVINGSVERGUNNING EN APV	16
3.1	Welke leges worden geheven en hoe hoog zijn deze leges?	16
3.2	Zijn alle retributieve diensten en tarieven ook neergelegd in een legesverordening?	17
3.3	Wat is het beleid van de gemeente ten opzichte van kostendekkendheid?	17
3.4	Wie bepaalt wanneer welke leges veranderd worden en met welke periodiciteit? Worden veranderingen in de leges teruggekoppeld naar de raad?	20
HOOFDSTUK 4	INZICHT IN DE OPBOUW VAN DE LEGES BURGERZAKEN, OMGEVINGSVERGUNNING EN APV	22
4.1	Hoe verhoudt de hoogte van de legestarieven zich ten opzichte van gemeenten van gelijke grootte? Zijn de geconstateerde verschillen verklaarbaar?	22
4.2	Worden de legesinkomsten doelmatig en doeltreffend besteed aan de betreffende geleverde gemeentelijke diensten? Staan de uitvoeringskosten in redelijke verhouding tot de opbrengsten (= mate van kostendekkendheid)?	25
4.3	Wordt de overhead van het gemeentelijke apparaat doorberekend in de leges? Hoe, hoeveel, waarin en waarom (niet)?	26
HOOFDSTUK 5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	28
5.1	Conclusies	28
5.2	Aanbevelingen	32
5.3	Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamercommissie	35
LITERATUURLIJST	40	

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport inzake de leges. Leges is een inkomstenpost waarop de Gemeenteraad grote invloed heeft. Het rapport geeft u inzicht in de doelmatigheid van de dienstverlening en in de mate waarin de kosten van de dienstverlening worden doorberekend. Daarmee heeft het rapport een belangrijke ondersteunende functie ten behoeve van bijstelling van uw beleid, het toezicht op de realisatie van uw doelstelling en bijsturing op de uitvoering. De gemeenteraad van Wormerland staat als beleid voor dat de leges 100% kostendekkend zijn. Zoals uit dit rapport blijkt is de werkelijke situatie niet in overeenstemming met deze beleidsdoelstelling.

Het onderzoek is – onder verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie - uitgevoerd door onderzoeksbureau BMC.

In het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor is het college in de gelegenheid gesteld op de aanbevelingen te reageren. De reactie is integraal achterin het rapport opgenomen (hoofdstuk 5.3). De rekenkamercommissie heeft met tevredenheid kennisgenomen van de bestuurlijke reactie en hierop gereageerd met een nawoord.

De rekenkamercommissie spreekt haar waardering uit over de medewerking van de ambtelijke organisatie tijdens dit onderzoek.

Bestuurlijke samenvatting

In dit onderzoek staat de volgende centrale onderzoeksvraag centraal en de volgende zevental onderzoeksvragen. De volgende conclusies kunnen per onderzoeksvraag getrokken worden.

Centrale onderzoeksvraag

Zijn de kosten van de uitvoering op een redelijk wijze doorberekend aan de leges?

Het antwoord op deze vraag is simpelweg neen. Er is geen koppeling aanwezig tussen de legestarieven in de tarieventabel en de werkelijk gemaakte kosten door de ambtelijke organisatie (weergegeven in de productenraming, -realisaties en kostenverdeelstaat). De tarieven dekken niet de kosten, maar de tarieven bewegen ook niet mee met de kosten. De legestarieven worden elk jaar verhoogd met een indexatiepercentage. Dit is weergegeven in de tarievennota.

Op basis van deze constatering kunnen wij ook concluderen dat de mate van technische adequaatheid¹ en bedrijfsmatig adequaatheid² onvoldoende is. Het is immers niet duidelijk wat aan de legestarieven in de tarieventabel wordt toegerekend.

Onderzoeksvragen

1. Welke leges worden geheven en hoe hoog zijn deze leges?

Bijlage 4 geeft inzicht in welke leges worden geheven en wat de hoogte hiervan is. Tevens is hiervan een benchmark gemaakt en is er inzichtelijk gemaakt hoe de hoogte van de tarieven zich verhoudt tot vergelijkbare gemeenten.

2. Zijn alle retributieve diensten en tarieven ook neergelegd in de legesverordening?

Voor het onderdeel Burgerzaken concluderen we dat de gemeente Wormerland voor alle diensten een tarief rekent in de legesverordening. Bij de Omgevingsvergunningen ontbreekt de opslag voor roerende goederen en bij de APV ontbreken de leges voor de leegstandswet, kinderopvang, prostitutiebedrijven en geluidshinder.

Ten aanzien van de leges voor roerende zaken, leegstandswet, kinderopvang en prostitutiebedrijven is niet duidelijk of hier ooit een bewuste keuze voor is gemaakt. Uit de interviews blijkt dat men deze leges nooit heeft geheven en

¹ Technische adequaatheid : Hoe adequaat is de huidige kostentoerekeningssystematiek van de leges? In hoeverre komt de toerekening overeen met geldende handreiking van de VNG en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties?

² Bedrijfseconomische adequaatheid: Wordt alles ook toegerekend wat ook toegerekend kan worden? Op basis van de heersende inzichten wordt gekeken wat maximaal kan worden toegerekend aan de leges en wordt inzichtelijk wat thans niet of onvoldoende wordt toegerekend.

dat dus nu ook niet doet. Ten aanzien van de leges voor geluidshinder wordt aangegeven dat dit verdisconteerd is in de evenementenvergunning.

3. *Hoe verhoudt de hoogte van de legestarieven zich ten opzichte van gemeenten van gelijke grootte? Zijn de geconstateerde verschillen verklaarbaar?*

Ten aanzien van de hoogte van legestarieven van de gemeente Wormerland kunnen wij de conclusies trekken dat deze zich onder het gemiddelde van de benchmark bevinden. Er zijn een paar uitzonderingssituaties waarin de gemeente Wormerland tot de duurdere gemeenten behoort.

Op de vraag of dit verklaarbaar is, kan geantwoord worden dat de tarieven een uitkomst zijn van het politieke besluitvormingsproces, de bedrijfsvoeringsprocessen en dat de kostentoekening bij andere gemeenten anders is ingericht.

In onze optiek hoeven de verschillen niet verklaard te worden. De vaststelling van de tarieven dient te gebeuren op basis van het vaststellen van de mate van kostendekkendheid. De ambtelijke organisatie dient te bepalen wat de kostprijs is van legestartief (op activiteitsniveau). Het is dan aan de raad om te besluiten of men de hoogte hiervan acceptabel vindt (mede gezien de te bereiken maatschappelijke effecten). Indien dit niet het geval is, kan men besluiten om de mate van kostendekkendheid te verlagen. De resultante is dan een lager tarief, waarbij expliciet het besluit is genomen dat een deel van de kosten wordt gedekt via de algemene middelen.

4. *Wat is het beleid van de gemeente ten opzichte van kostendekkendheid?*

De gemeente Wormerland heeft in haar programmabegroting 2014-2017 aangegeven dat alle leges en heffingen 100% kostendekkend horen te zijn. In de tarievennota is dit verder uiteengezet. Voor de leges Burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV zijn in de tarievennota geen expliciete beleidsafspraken over de mate van kostendekkendheid vastgelegd. Wij constateren ook dat bij de Omgevingsvergunning en APV het doel van 100% kostendekkendheid niet wordt gehaald. Voor burgerzaken is dit niet inzichtelijk omdat de doorbelasting vanuit de werkorganisatie (personeelslasten) niet plaatsvindt voor het product Burgerzaken.

5. *Worden de legesinkomsten doelmatig en doeltreffend besteed aan de betreffende geleverde gemeentelijke diensten? Staan de uitvoeringskosten in redelijke verhouding tot de opbrengsten (= mate van kostendekkendheid)?*

De kosten ten aanzien van de leges hangen nauw samen met de mate van dienstverlening die de gemeente Wormerland verleent ten aanzien van burgerzaken, de Omgevingsvergunning en APV. Wij concluderen dat de dienstverlening van de gemeente Wormerland bovengemiddeld tot hoog is³.

³ Zie ook de programmabegroting 2014-2017 van de gemeente Wormerland, pagina 9.

Doordat er geen koppeling is tussen de werkelijk gemaakte kosten en de legestarieven, kunnen we ook concluderen dat de mate van dienstverlening niet terugkomt in de gehanteerde tarieven. Met andere woorden: de tarieven (= opbrengsten) staan niet in verhouding tot de uitvoeringskosten.

De gemeente Wormerland stelt zich het doel dat alle leges en tarieven 100% kostendekkend moeten zijn. Daarnaast ambieert de gemeente Wormerland een hoog dienstverleningsniveau. Ten aanzien van het eerste doel concluderen we dat het niet gehaald wordt, met andere woorden: niet doeltreffend. Het tweede doel wordt wel gehaald⁴. Om het eerste doel te halen, dienen de tarieven gebaseerd te zijn op de kostprijs. Dit betekent een forse verhoging van de tarieven (ten aanzien van Burgerzaken niet mogelijk vanwege gemaximeerde tarieven). Of de kosten dienen verlaagd te worden. Dit kan een effect hebben op de kwaliteit van de dienstverlening. De afweging tussen deze variabelen dient het bestuur van de gemeente Wormerland te maken.

6. *Wordt de overhead van het gemeentelijke apparaat doorberekend in de leges? Hoe, hoeveel, waarin en waarom (niet)?*

De gemeente Wormerland had voor 2013 € 1.758.090,— aan indirecte kosten (= overheadkosten) begroot. Dit zijn de kosten van HRM, Financiën, Facilitair, DIV, Verzekeringen, Administratieve Ondersteuning, Interne Controle en I&A. De kosten worden door middel van een opslagpercentage (= 40,1%) doorbelast aan de directe kosten. Dit betekent het volgende

- Burgerzaken: € 340.764,— + € 136.517,— = € 477.281,—.
- APV en bijzondere wetten: € 112.279,— + € 44.981,— = € 157.260,—.
- Bouwvergunningen: € 436.437,— + € 174.846,— = € 611.283,—.

7. *Wie bepaalt wanneer welke leges veranderd worden en met welke periodiciteit? Worden veranderingen in de leges teruggekoppeld naar de raad?*

Het college van B&W doet een voorstel in de vorm van de legesverordening en bijbehorende tarieventabel richting de raad (voorbereid door de ambtelijke organisatie). Het voorstel wordt eerst besproken in de controlecommissie. Het aanpassen gebeurt jaarlijks door middel van een indexatiepercentage. Wij concluderen echter dat er geen koppeling wordt gemaakt met de werkelijk gemaakte kosten. Bij wetwijzigingen (voorbeeld bijstelling Paspoortwet in het eerste kwartaal 2014) worden de legesverordening en bijbehorende tarieventabel bijgesteld. Dit wordt voorgelegd aan de raad.

⁴ Zie: www.waarstaatjegemeente.nl

Zes aanbevelingen voor versterking van inzet, sturing en beheersing van het beleid omtrent de leges van Burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV

Ten aanzien van de conclusies zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen moeten worden gelezen als opdrachten van de raad aan het college om te komen tot versterking van de inzet, sturing en beheersing van het beleid omtrent de leges van Burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV.

1. Maak een koppeling tussen de gehanteerde tarieven in de tarieventabel behorende bij de legesverordening en de werkelijk kosten.
2. Maak de doelstellingen ten aanzien van dienstverlening en daaruit voortkomende beleidsafspraken expliciet.
3. Laat de raad beslissen over de mate van kostendekkendheid ten aanzien van de leges.
4. Maak de doorbelasting van overhead ten aanzien van de producten apart inzichtelijk.
5. Maak de niet-verhaalbare indirecte kosten (conform definitie Ministerie van BZK) apart inzichtelijk.
6. Onderzoek in hoeverre leges dienen te worden geheven voor de ontbrekende activiteiten.

Hoofdstuk 1 Doelstelling van en werkwijze tijdens het onderzoek

1.1 De legesverordening als reële kostendrager

Elke overheid heeft de verplichting om haar taakuitoefening zo transparant mogelijk voor de burger te maken. Dit geldt zeker voor die taken waarvoor de overheid i.c. de gemeente een vergoeding in rekening brengt. Het optimaliseren van deze transparantie geschiedt onder meer door de kostendekkendheid van het te leveren product helder in beeld te krijgen. Bij een kostendekkendheid van minder dan 100% worden niet alle kosten doorbelast aan de gebruiker, maar deze kosten komen ten laste van de algemene middelen van de gemeente. Dit kan een bewuste keuze zijn, maar is vanuit het principe dat de kosten worden gedragen door degene die van de verleende dienst profijt heeft (profijtbeginsel), een ongewenste situatie, zeker in tijden waarin de inkomsten van gemeenten door allerlei bezuinigingen van het Rijk onder druk staan.

De leges behoren tot de categorie inkomsten waarop de gemeente, in tegenstelling tot de uitkering uit het gemeentefonds, een grote invloed kan uitoefenen. Dit onderstreept het belang om onderzoek te doen naar de berekening van de leges.

Het streven naar een betere kostendekkendheid leidt ook tot een betere en meer doelmatige dienstverlening, waarmee recht wordt gedaan aan genoemd profijtbeginsel dat aan de legesheffing ten grondslag ligt.

Een onduidelijke opbouw van de leges kan er verder voor zorgen dat er discussies ontstaan met burgers en bedrijven die gebruikmaken van gemeentelijke diensten waar leges voor worden geheven. Dit kan leiden tot bezwaarschriften en uiteindelijk een rechtszaak. Situaties die zo veel mogelijk voorkomen dienen te worden.

Daarnaast zijn door een aantal ontwikkelingen in het legestaakveld de eisen die aan de kostendekkendheid van de legestarieven worden gesteld, gewijzigd. Waar oorspronkelijk alleen artikel 229b van de Gemeentewet toezag op de kostendekkendheid van de gehele tarieventabel, zijn er door nieuwe wetgeving strengere eisen gesteld aan de kostendekkendheid van bepaalde legestarieven (kruissubsidiëring tussen legessoorten is niet meer toegestaan⁵). Een overschrijding van de opbrengstnorm kan leiden tot gehele of gedeeltelijke onverbindendverklaring van de legesverordening door de rechter. Dit is een ongewenste situatie voor gemeenten, omdat het aantal bezwaarschriften dan flink zal toenemen.

⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010, *Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven*, januari, p. 1-235.

Om bovengenoemde redenen wil de Rekenkamercommissie van de gemeente Wormerland graag een dieper inzicht in de mate van kostendekkendheid van de leges en het beleid dat de gemeente Wormerland daaromtrent voert.

1.2 Naar een transparante en onderbouwde legesverordening

Doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan een transparante legesverordening voor de gemeente Wormerland, waaruit voor burgers en bedrijven duidelijk naar voren komt voor welke diensten leges worden geheven, welke aspecten aan de leges worden toegerekend en waarop het legesbedrag is gebaseerd. Transparante leges, die 100% kostendekkend zijn (de gebruiker betaalt), tenzij expliciet anders is besloten.

De Rekenkamercommissie heeft daartoe de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Zijn de kosten van de uitvoering op een redelijke wijze doorberekend aan de leges?

Inzicht in deze doelstelling biedt de Rekenkamercommissie en de raad van Wormerland de mogelijkheid te beoordelen in hoeverre bijsturing door de raad wenselijk is.

Om richting te geven aan het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie een zevental onderzoeksvragen geformuleerd voor dit onderzoek:

1. Welke leges worden geheven en hoe hoog zijn deze leges?
2. Zijn alle retributieve diensten en tarieven ook neergelegd in de legesverordening?
3. Hoe verhoudt de hoogte van de legestarieven zich ten opzichte van gemeenten van gelijke grootte? Zijn de geconstateerde verschillen verklaarbaar?
4. Wat is het beleid van de gemeente ten opzichte van kostendekkendheid?
5. Worden de legesinkomsten doelmatig en doeltreffend besteed aan de betreffende geleverde gemeentelijke diensten? Staan de uitvoeringskosten in redelijke verhouding tot de opbrengsten (= mate van kostendekkendheid)?
6. Wordt de overhead van het gemeentelijke apparaat doorberekend in de leges? Hoe, hoeveel, waarin en waarom (niet)?
7. Wie bepaalt wanneer welke leges veranderd worden en met welke periodiciteit? Worden veranderingen in de leges teruggekoppeld naar de raad?

Voor het waarden van het beleid en de uitvoering is gebruikgemaakt van een normenkader. Het normenkader is terug te vinden in bijlage 1.

1.3 Werkwijze gedurende het onderzoek

De gehanteerde onderzoeks aanpak kent schematisch de volgende vier stappen:



Figuur 1: Schematische weergave van het stappenplan van het onderzoek

De analyse van het onderzoek is inhoudelijk conform onderstaand schema opgebouwd:

Input	Analyse	Bevindingen aan de hand van de onderzoeksdeelvragen	Resultaten
Documenten (literatuurlijst)	Nadere analyse aan de hand van de onderzoeksvragen (bijlage 2) en maken van de benchmark (bijlage 4)	Bevindingen over beleid ten aanzien van de leges Burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV (hoofdstuk 3)	Conclusies per onderzoeksdeelvraag (hoofdstuk 5)
Interviews (bijlage 3)		Inzicht in de opbouw van de leges Burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV (hoofdstuk 4)	Conclusies per centrale onderzoeksvraag (hoofdstuk 5)
Normenkader (bijlage 1)			Aanbevelingen (hoofdstuk 5)

Figuur 2: Schematische weergave van de opbouw van de analyse van het onderzoek

Wederhoor

De Nota van Bevindingen is vervolgens voor technisch wederhoor (toets op feitelijke onjuistheden) voorgelegd aan de directie van de ambtelijke organisaties van de OVER-gemeenten. Op basis hiervan wordt het rapport aangepast en aangeboden voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B&W van de gemeente Wormerland.

Hoofdstuk 2 Leges en kostendekkendheid

2.1 Belastingen, heffingen, retributies en leges

Om consistentie te krijgen in de begripsbepaling voor dit onderzoek en de lezer mee te nemen in het onderwerp van dit onderzoek, zetten wij kort uiteen wat onder leges wordt verstaan en wat het verschil is met aanverwante begrippen als belastingen en heffingen.

De gemeentelijke belastingen bestaan uit:

- algemene belastingen
- bestemmingsheffingen
- retributies (rechten en leges)

De inning van algemene belastingen komt ten goede aan de algemene middelen van de gemeente. De gemeenteraad kan bepalen waarvoor deze opbrengsten worden ingezet. Onder de algemene belastingen vallen bijvoorbeeld de OZB, de toeristenbelasting en de hondenbelasting.

De retributies vallen uiteen in bestemmingsheffingen en leges. Voor heffingen geldt dat de gemeente niet meer mag heffen dan de begrote kosten die gedekt worden met de heffing. Voorbeelden hiervan zijn de rioolheffing en de afvalstoffenheffing, die worden gebruikt voor doeleinden met een duidelijk algemeen belang.

De belangrijkste retributies zijn de leges, vergoedingen voor een bij de gemeente aangevraagde dienst. Deze dienst levert met name individueel voordeel op. Zo betalen inwoners van de gemeente een bijdrage voor het aanvragen van een paspoort of vergunning. Ook voor de leges geldt dat deze niet meer dan kostendekkend mogen zijn. Dit laatste is het onderwerp van dit onderzoek.

2.2 Kostendekkendheid van leges en kostentoerekening

De mate van kostendekkendheid

De leges voor dit onderzoek zijn ingedeeld aan de hand van drie onderwerpen:

- Leges Burgerzaken
- Leges Omgevingsvergunning
- Leges Algemeen Plaatselijke Verordening (APV)

De mate van kostendekkendheid vormt een belangrijk thema in dit onderzoek. De berekening van de kostendekkendheid voor alle leges vindt in principe op de navolgende wijze plaats:

Uurtarief/Kostprijs (K) x Aantal activiteiten (A) x Tijd (T) = Personele kosten

Personele kosten + Materiële kosten = Totale kosten

Aantal activiteiten x Legestartief = Baten

Baten/Totale lasten = Kostendeckendheidspercentage

Figuur 3: Opbouw van de mate van kostendeckendheid – welke componenten moeten inzichtelijk zijn?

Voor een juiste berekening van de kostendeckendheid zijn alle elementen uit bovenstaande formules van eminent belang. Daarmee kan in principe op activiteitsniveau in de tarieventabel de kostendeckendheid worden bepaald. Om inzicht te krijgen in de opbouw van de leges en dus de mate van kostendeckendheid is het noodzakelijk dat de bovenstaande elementen in kaart worden gebracht. Bij de leges Omgevingsvergunning is ook noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in de gemiddelde bouwsommen die gelden bij de gemeente Wormerland.

Zoals eerder aangegeven geldt voor de leges het principe van maximaal 100% kostendeckendheid. Dit wil zeggen dat alle kosten die aan een product of dienstverlening zijn toegerekend, onderbouwd zijn door geldende jurisprudentie en handreiking en doorvertaald naar een tarief voor de leges. Anders gezegd, de gemeente moet haar kosten van de activiteiten die ten grondslag liggen aan de producten en dienstverlening, aan burgers kunnen onderbouwen.

Kostentoerekening van de overheadkosten aan de leges is een complex verhaal

De geldende jurisprudentie en handreiking maken ten aanzien van de kostenonderbouwing en kostentoerekening, onderscheid in twee soorten kosten⁶:

1. Directe kosten
2. Indirecte kosten:
 - a. Niet-verhaalbare indirecte kosten.
 - b. Verhaalbare indirecte kosten, zoals overheadkosten.

De conclusie is dat alleen de directe kosten en verhaalbare indirecte kosten, zoals overheadkosten, mogen worden toegerekend aan de leges. De indirecte niet-verhaalbare kosten zijn kosten die gerelateerd zijn aan het algemeen belang en kunnen niet worden gerekend tot het individueel belang, bijvoorbeeld de leges. Deze kosten dienen dan ook via een andere financieringsbron bekostigd te worden, bijvoorbeeld via de algemene middelen.

Wat het geheel complex maakt, is dat de toerekening van de overheadkosten en de gehanteerde verdeelsleutels per gemeente verschilt en vaak niet helder te herleiden valt. Anders gezegd, hoeveel van de huisvestingskosten mag aan de leges van burgerzaken, Omgevingsvergunningen en APV worden toegerekend? Over de gehanteerde verdeelsleutels valt vaak te twisten. Gemeenten kennen overigens een gemiddelde overhead van circa 32,9%⁷. Berenschot gaat uit van een bandbreedte van ongeveer 20% tot 48% voor overhead bij gemeenten⁸.

Uit onderzoek van BMC in 2010⁹ blijkt dat gemeenten eigenlijk willen dat hun kostentoerekeningsysteem zo eenvoudig en efficiënt mogelijk is (lage mate van complexiteit) en tevens moeten de te verdelen kosten zo juist mogelijk verdeeld worden naar de producten van de gemeente (hoge mate van accuratesse).

⁶ Onder directe kosten worden de kosten verstaan die rechtstreeks samenhangen met c.q. veroorzaakt worden door de door het bestuursorgaan verrichte dienstverlening. Onder indirecte kosten worden de kosten verstaan die niet rechtstreeks samenhangen met/veroorzaakt worden door de dienstverlening van het bestuursorgaan. Indirecte kosten zijn meer gerelateerd aan de afweging van het algemene belang dan aan het individueel belang. Ten aanzien van indirecte kosten kan een onderscheid gemaakt worden in:

(1) Niet-verhaalbare, indirecte kosten. Dit zijn bijvoorbeeld Kosten beleidsvoorbereiding, handhaving, controle en toezicht, alsmede inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures.

(2) Verhaalbare kosten. Dit zijn de overheadkosten.

Overheadkosten zijn indirecte verhaalbare kosten die in enig verband staan met de specifieke dienstverlening. Het gaat bijvoorbeeld om de kosten die verband houden met ondersteuning en management ten behoeve van door de dienstverlening te verrichten werkzaamheden. Deze kosten op een hoger of lager niveau dan de direct betrokken personen, worden ook wel overhead genoemd (zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010, *Handreiking kostentoerekening leges en tarieven*, januari, p. 1-235). Voor de bepaling van de overhead kan ook de definitie van Berenschot worden gebruikt: Overheadkosten zijn indirecte kosten, die betrekking hebben op de volgende functies:

1. Bestuur, (lijn)management en managementondersteuning (=secretariaten)
2. Personeel en Organisatie
3. Financiën en Control
4. Informatisering en Automatisering
5. Marketing en Communicatie
6. Juridische Zaken
7. Facilitaire Zaken

⁷ Berenschot, 2011, *Benchmarkonderzoek overhead universiteiten*, november 2011, p. 1-30.

⁸ Berenschot, 2013, *Rapportage benchmark overhead RDOG Hollands Midden*, mei 2013, p. 1-39.

⁹ BMC, 2010, *Onderzoek naar een eenvoudige, transparante en robuuste kostenverdeling gemeente Gouda*, 13 augustus 2010, p. 1-22.

Gemeenten hanteren geen uniforme manier om bovenstaande problematiek op te lossen, maar geven elk een eigen draai aan de invulling ervan.

Uit het onderzoek van BMC blijkt dat dit een paradoxale relatie is. De accuratesse van de toe te rekenen kosten wordt verhoogd indien het systeem complexer wordt. Hieronder verstaan we het toerekenen van de kosten via meerdere hulpkostenplaatsen en hoofdkostenplaatsen (of zelfs nog via zelfstandige kostenplaatsen) met behulp van meerdere verdeelsleutels en onderlinge verrekeningen. Indien de complexiteit van het systeem hoger wordt, zal ook de administratieve last voor de organisatie toenemen. Gemeenten moeten dus een balans zien te vinden tussen de eenvoud c.q. complexiteit van het systeem (zo min mogelijk kostenplaatsen, verdeelsleutels en onderlinge verrekeningen) en de mate van accuratesse van de kostentoekening. In het onderzoek van BMC is de gemeente Gouda vergeleken met een aantal andere gemeenten. Uit deze vergelijking bleek dat de gemeenten Katwijk en Zaanstad beschikten over een kostentoekeningsystematiek die goed scoorde op eenvoud, transparantie, robuustheid en efficiëntie (zo laag mogelijke administratieve lasten).

Hoofdstuk 3 Bevindingen over het beleid ten aanzien van de leges Burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bevindingen over de kaderstelling rondom het beleid ten aanzien van de leges Burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV. In dit hoofdstuk zullen de volgende deelvragen behandeld worden:

1. Welke leges worden geheven en hoe hoog zijn deze leges?
2. Zijn alle retributieve diensten en tarieven ook neergelegd in de legesverordening?
4. Wat is het beleid van de gemeente ten opzichte van kostendekkendheid?
7. Wie bepaalt wanneer welke leges veranderd worden en met welke periodiciteit? Worden veranderingen in de leges teruggekoppeld naar de raad?

De basisanalyse die heeft geleid tot deze bevindingen, is opgenomen in bijlage 2 en de nadere analyse in hoofdstuk 5.

3.1 Welke leges worden geheven en hoe hoog zijn deze leges?

De gemeente Wormerland kent een verordening op de heffing en invordering van leges. Deze verordening wordt vergezeld van een tarieventabel. In dit laatste document staan alle leges die de gemeente Wormerland heft en int, alsmede het bedrag. De verordening en bijbehorende tarieventabel worden jaarlijks vastgesteld door de gemeenteraad voor het komende boekjaar.

In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de tarieventabel en is aangegeven welke leges de gemeente Wormerland heft en wat de bijbehorende bedragen zijn. Tevens is dit afgezet ten opzichte van een aantal vergelijkbare gemeenten¹⁰ (= benchmark), zie verder paragraaf 4.1. Dit maakt inzichtelijk in hoeverre de gemeente Wormerland vergelijkbaar is qua hoogte van de legestarieven met vergelijkbare gemeenten.

De gemeente Wormerland kent in haar programmabegroting en jaarrekening een paragraaf 'lokale heffingen', waarin wordt aangegeven wat de opbrengsten zijn van de leges Burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV.

Een belangrijke constatering is dat er geen koppeling aanwezig is tussen de legestarieven in de tarieventabel en de werkelijk gemaakte kosten door de ambtelijke organisatie (weergegeven in de productenraming, -realisaties en kostenverdeelstaat). De tarieven dekken niet de kosten, maar de tarieven bewegen ook niet mee met de kosten. De legestarieven worden elk jaar

¹⁰ De gemeente Wormerland heeft ongeveer 15.740 inwoners en kent een goede sociale structuur en heeft geen (zonder) centrumfunctie. Gemeenten die op deze punten vergelijkbaar zijn, zijn de gemeenten Noordwijkerhout, Heeze-Leende, Waterland, Midden-Delfland en Giessenlanden.

verhoogd met een indexatiepercentage. Dit is weergegeven in de tarievennota. In 2013 zijn de tarieven met 1,5% verhoogd en in 2014 met 2,0%. Ten aanzien van de leges van de Omgevingsvergunning is geen verhoging aangegeven daar de tariefstelling landelijk gezien anders uit de pas gaat lopen.

3.2 Zijn alle retributieve diensten en tarieven ook neergelegd in een legesverordening?

Voor een overzicht verwijzen wij naar bijlage 4. Ten aanzien van dit overzicht constateren wij dat de leges voor burgerzaken en Omgevingsvergunning compleet zijn. Alleen de leges voor de opslag van roerende goederen¹¹ ontbreken in het hoofdstuk over de Omgevingsvergunning. Voor de leges voor de APV ontbreken een aantal leges, namelijk:

- Leegstandswet
- Kinderopvang
- Prostitutiebedrijven
- Geluidshinder

Ten aanzien van de leges voor roerende zaken, leegstandswet, kinderopvang en prostitutiebedrijven is niet duidelijk of hier een bewuste keuze ooit voor is gemaakt. Uit de interviews blijkt dat men deze leges nooit heeft geheven en dat dus nu ook niet doet. Ten aanzien van de leges voor geluidshinder wordt aangegeven dat dit verdisconteerd is in de evenementenvergunning.

Gemeenten mogen zelf bepalen waar zij leges voor heffen. Een aantal gemeenten in de benchmark heft bovengenoemde leges wel, zie bijlage 4. Voor de Omgevingsvergunning hanteert de gemeente Wormerland een bepaling dat het in behandeling nemen van een aanvraag om een andere, in deze titel niet benoemde beschikking, een tarief geldt van € 205,—. Voor de andere hoofdstukken in de legesverordening hanteert de gemeente Wormerland dit niet. De gemeente Midden-Delfland doet dit bijvoorbeeld wel. Door het heffen van een dergelijke leges wordt een deel van de kosten bekostigd (afhankelijk van de hoogte van de kosten), anders vindt bekostiging plaats via de algemene middelen.

3.3 Wat is het beleid van de gemeente ten opzichte van kostendekkendheid?

In de tarievennota's is het beleid omtrent de mate van kostendekkendheid vastgelegd van de gemeente Wormerland. Per heffing en leges zijn de beleidsafspraken vastgelegd. Zo geldt bijvoorbeeld voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing, marktverordening en begraafrecht 100% kostentoekening c.q. kostendekkendheid. Dit is bij deze heffingen expliciet weergegeven. Bij de leges die betrekking hebben op dit onderzoek: Leges Burgerzaken en Leges

¹¹ Volgens de APV van sommige gemeenten is een ontheffing nodig om de weg of een wegedeelte anders te gebruiken dan overeenkomstig de bestemming daarvan. Hierbij valt te denken aan het plaatsen van een container op de openbare weg, het exploiteren van een terras, et cetera. Daardoor is het mogelijk greep te houden op situaties, die hinder of gevaar kunnen opleveren of ontsierend kunnen zijn. In een aantal gevallen is in plaats van een ontheffing een Omgevingsvergunning nodig.

Omgevingsvergunning en APV zijn geen expliciete beleidsafspraken op dit punt gemaakt.

Echter, in de programmabegroting 2014-2017 van de gemeente Wormerland op pagina 75 is aangegeven dat de gemeente 100% kostendekkendheid ten aanzien van de leges nastreeft. Op basis van deze laatste bepaling, constateren wij dat de gemeente Wormerland op alle heffingen en leges 100% kostendekkendheid nastreeft.

In het afdelingsplan 2013 van de afdeling Dienstverlening van de gemeente Wormerland (pagina 7) wordt aangegeven dat het momenteel onvoldoende transparant is of de huidige bedragen in de tabel behorende bij de legesverordening voldoende zijn om de kosten te dekken: *“Gezien de taakstelling van beide gemeenten om de opbrengsten op de leges voor Omgevingsvergunningen en burgerzakenproducten te verhogen, is het belangrijk om een goede analyse op te stellen van onze legesverordeningen en deze ook te vergelijken met andere gemeenten. Afhankelijk van de uitkomsten en de bestuurlijke besluitvorming hierover kan de legesverordening worden bijgesteld”*.

Wanneer we kijken naar de resultaten die geboekt zijn ten aanzien van het voornemen om op alle heffingen en leges 100% kostendekkend te zijn, ontstaat het volgende beeld voor de leges op burgerzaken en Omgevingsvergunning en APV:

Leges burgerzaken (GBA, Persoonsdocumenten en Burgerlijke Stand):

Leges Burgerzaken	2012 Realisatie	2013 Begroot	2013 Realisatie	2014 Begroot
Opbrengsten	€ 275.469,—	€ 252.969,—	€ 248.134,—	€ 27.292,—
Kosten	€ 128.118,—	€ 113.618,—	€ 112.950,—	
Kostendekkendheid	pm	pm	pm	pm

Figuur 4: Opbrengsten en kosten leges producten burgerzaken (GBA, Persoonsdocumenten en Burgerlijke Stand) 2012, 2013 en 2014

De kosten die worden toegerekend aan het product Burgerzaken zijn opgenomen in de productenrealisatie 2013 van de gemeente Wormerland. De kosten die worden doorbelast (directe kosten) zijn:

- Afdracht ontvangen rijksleges naturalisatie, Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), Reisdocumenten en Rijbewijzen
- Informatieverkeer
- Extern Onderzoek
- Informatiebeveiligingsplan
- Aankoop eigen verklaringen
- Aanschaf en onderhoud materiaal
- Diverse kosten
- Lidmaatschappen en contributies
- Salaris en sociale lasten ambtenaar van de burgerlijke stand

- Onbelaste vergoeding ambtenaar van de burgerlijke stand
- Reis- en verblijfkosten bij dienstreizen
- Reiskosten dienstregeling eigen vervoer (kilometervergoeding)
- Sierschrift burgerzaken
- Afwikkeling vorige dienstjaren

De kostendekkendheid hebben wij op pm gezet, omdat er ten aanzien van de producten van burgerzaken geen personeelslasten van de afdeling burgerzaken worden doorbelast. Hierdoor geeft de productenbegroting en productenrealisatie van de producten Burgerzaken een vertekend beeld. Volgens de kostenverdeelstaat bedroegen de lasten in 2013 van burgerzaken in totaal € 340.764,—. Deze lasten zouden voor een bepaald percentage moeten worden doorbelast aan de producten burgerzaken (62800 Doorbelasting van werkorganisatie).

Leges Omgevingsvergunning:

Leges Omgevingsvergunning	2012 Realisatie	2013 Begroot	2013 Realisatie	2014 Begroot¹²
Opbrengsten	€ 269.257,—	€ 608.047,—	€ 237.013,—	€ 369.208,—
Kosten	€ 732.364,—	€ 719.696,—	€ 703.446,—	€ 499.348,—
Kostendekkendheid	36,77%	84,48%	33,69%	73,93%

Figuur 5: Opbrengsten en kosten leges producten Omgevingsvergunning 2012, 2013 en 2014

De kosten die worden toegerekend aan het product Omgevingsvergunning zijn opgenomen in de productenrealisatie 2013 van de gemeente Wormerland. De kosten die worden doorbelast (directe kosten) zijn:

- Onderhoudskosten
- Kosten Stichting Noordhollandse Welstandscommissie
- Cyclorama's
- Brandveiligheidstaken Omgevingsvergunning
- Diverse kosten
- Juridische kosten en externe adviezen
- Afwikkeling vorige dienstjaren
- Bijdrage aan de Veiligheidsregio
- Doorberekening van werkorganisatie

Ten aanzien van de kostendekkendheid van de Omgevingsvergunning constateren wij dat deze bij de realisatie ongeveer 33% tot 37% bedraagt, terwijl de geraamde kostendekkendheid steeds hoger uitvalt. De complexiteit is hierbij aanwezig dat vaste lasten worden gedekt door middel van variabele inkomsten. Dit speelt bij alle leges, maar wordt gezien de omvang van de bedragen van de leges Omgevingsvergunning, sneller zichtbaar (fluctuaties zijn groter). Bij de Omgevingsvergunning geldt dat de gemeente Wormerland een groot gedeelte

¹² Zie hiervoor tarievennota 2014 van de gemeente Wormerland

van de kosten die gerelateerd zijn aan de Omgevingsvergunning bekostigd via de algemene middelen.

Indien de gemeente Wormerland in 2013 de doelstelling van 100% kostendekkendheid had gerealiseerd voor de Omgevingsvergunning dan had een meeropbrengst (indicatief) gerealiseerd kunnen worden van € 466.433,—. Dit betekent dat de tarieven ongeveer ook met 197% hadden moeten stijgen (bij gelijkblijvend aantal).

Leges APV:

Leges APV	2012 Realisatie	2013 Begroot	2013 Realisatie
Opbrengsten	€ 8.893,—	€ 10.976,—	€ 7.936,—
Kosten	€ 188.438,—	€ 190.983,—	€ 181.260,—
Kostendekkendheid	4,72%	5,74%	4,37%

Figuur 6: Opbrengsten en kosten leges producten APV 2012 en 2013

De kosten die worden toegerekend aan het product APV zijn opgenomen in de productenrealisatie 2013 van de gemeente Wormerland. De kosten die worden doorbelast (directe kosten) zijn:

- Uitvoering wegsleepregeling
- Diverse kosten
- Bijdrage Centraal Bureau Fondsenwerving
- Bijdrage aan de Veiligheidsregio
- Doorberekening van werkorganisatie

Ten aanzien van de kostendekkendheid van de APV constateren wij dat deze bij de realisatie ongeveer 4,37% tot 4,72% bedraagt. Net als bij de Omgevingsvergunning geldt dat de gemeente Wormerland een groot gedeelte van de kosten die gerelateerd zijn aan de APV bekostigt via de algemene middelen.

Indien de gemeente Wormerland in 2013 de doelstelling van 100% kostendekkendheid had gerealiseerd voor APV, dan had een meeropbrengst (indicatief) gerealiseerd kunnen worden van € 180.007,—. Dit betekent dat de tarieven ongeveer ook met 1.640% hadden moeten stijgen (bij gelijkblijvend aantal).

Wij concluderen dat de gemeente Wormerland het beleidsvoornemen om voor alle leges en heffingen 100% kostendekkend te zijn, niet haalt.

3.4 Wie bepaalt wanneer welke leges veranderd worden en met welke periodiciteit? Worden veranderingen in de leges teruggekoppeld naar de raad?

Het college van B&W doet een voorstel in de vorm van de legesverordening en bijbehorende tarieventabel richting de raad. Het voorstel wordt eerst voorbesproken in de controlecommissie. Dit gebeurt aan het einde van het jaar

en geldt voor het volgende boekjaar. Het voorstel wordt voorbereid door de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie verzamelt de benodigde informatie intern (bij de budgethouders) en extern. Tevens wordt er gekeken naar de grote afwijkingen van het vorige jaar (evaluatie): welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag en welke maatregelen zijn hierop getroffen?

Het aanpassen van de hoogte van de tarieven wordt gedaan door middel een indexatiepercentage, daar waar mogelijk. Het aanpassen gebeurt in principe jaarlijks. De raad stelt uiteindelijk de hoogte van de legestarieven vast.

In 2014 zien wij dat er in het begin van het jaar een aantal wijzigingen zijn doorgevoerd in de legesverordening en bijbehorende tarieventabel^{13 + 14}. Dit had te maken met een wijziging van de Paspoortwet (eerste kwartaal 2014). Bij deze wijziging is de geldigheidsduur van reisdocumenten en de Nederlandse identiteitskaart voor personen van 18 jaar en ouder verlengd tot 10 jaar. Ook is er sprake van een nieuwe grondslag voor de legesheffing en zijn er nieuwe maximum tarieven aan de orde. Op basis hiervan constateren we dat de gemeente Wormerland haar legesverordening en bijbehorende tarieventabel tussentijds aanpast, bijvoorbeeld vanwege wetswijzigingen.

¹³ Gemeente Wormerland, 2014, *Verordening op de heffing en de invordering van leges 2014 (eerste wijziging)*, 4 maart 2014, p. 1-6

¹⁴ Gemeente Wormerland, 2014, *Tarieventabel behorende bij de Legesverordening Wormerland 2014 (eerste wijziging)*, 4 maart 2014, p. 1-17

Hoofdstuk 4 Inzicht in de opbouw van de leges Burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de opbouw en totstandkoming van de leges Burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV. In dit hoofdstuk zullen de volgende deelvragen behandeld worden:

3. Hoe verhoudt de hoogte van de legestarieven zich ten opzichte van gemeenten van gelijke grootte? Zijn de geconstateerde verschillen verklaarbaar?
5. Worden de legesinkomsten doelmatig en doeltreffend besteed aan de betreffende geleverde gemeentelijke diensten? Staan de uitvoeringskosten in redelijke verhouding tot de opbrengsten (= mate van kostendekkendheid)?
6. Wordt de overhead van het gemeentelijke apparaat doorberekend in de leges? Hoe, hoeveel, waarin en waarom (niet)?

De basisanalyse die heeft geleid tot deze bevindingen, is opgenomen in bijlage 2 en de nadere analyse in hoofdstuk 5.

4.1 Hoe verhoudt de hoogte van de legestarieven zich ten opzichte van gemeenten van gelijke grootte? Zijn de geconstateerde verschillen verklaarbaar?

De gemeente Wormerland maakt in de eigen tarievennota jaarlijks een vergelijking met omliggende gemeenten¹⁵ voor de afvalstoffenheffing, rioolheffing, OZB en hondenbelasting. Maar dit wordt niet gedaan voor de leges burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV.

In bijlage 4 is een overzicht opgenomen, waarbij de legestarieven van de gemeente Wormerland vergeleken zijn met vijf vergelijkbare gemeenten¹⁶.

Burgerzaken

Ten aanzien van de leges op de burgerlijke stand constateren wij dat de gemeente Wormerland ongeveer op het gemiddelde zit qua tarieven in vergelijking met de referentiegemeenten.

De leges ten aanzien van reisdocumenten (paspoorten en ID-kaarten) en rijbewijzen zijn wettelijk gemaximaliseerd door de Rijksoverheid¹⁷. Het volgende overzicht maakt de gemaximaliseerde tarieven vanuit het Rijk inzichtelijk.

¹⁵ In de tarievennota wordt jaarlijks door de gemeente Wormerland een vergelijking gemaakt met de volgende gemeenten: Zaanstad, Oostzaan, Landsmeer, Beemster, Zeevang, Purmerend, Edam-Volendam, Waterland en Amsterdam-Noord.

¹⁶ De gemeente Wormerland heeft ongeveer 15.740 inwoners en kent een goede sociale structuur en heeft geen centrumfunctie. Gemeenten die op deze punten vergelijkbaar zijn, zijn de gemeenten Noordwijkerhout, Heeze-Leende, Waterland, Midden-Delfland en Giessenlanden

¹⁷ http://www.bprbzk.nl/Reisdocumenten/Informatiebank/Procedures/Tarieven/Tarieven_reisdocumenten_2014

Opbouw tarief reisdocumenten en rijbewijs			
Artikel 6: tarieven per product (geldigheidsduur is 5 jaar)	Rijk	Gemeente (maximum)	Tarief 2014 (maximum)
Nationaal paspoort, vluchtelingen, vreemdelingen en faciliteitenpaspoort	€ 21,20	€ 29,85	€ 51,05
Nederlandse identiteitskaart	€ 5,30	€ 23,06	€ 28,36
Zakenpaspoort	€ 21,20	€ 29,85	€ 51,05
Spoedtoeslag	€ 47,07	€ 0,00	€ 47,07
Artikel 6: tarieven per product (geldigheidsduur is 10 jaar)	Rijk	Gemeente (maximum)	Tarief 2014 (maximum)
Nationaal paspoort en faciliteitenpaspoort	€ 37,11	€ 29,85	€ 66,96
Nederlandse identiteitskaart	€ 29,89	€ 23,06	€ 52,95
Zakenpaspoort	€ 37,11	€ 29,85	€ 66,96
Spoedtoeslag	€ 47,07	€ 0,00	€ 47,07
	Rijk	Gemeente (maximum)	Tarief 2014 (maximum)
Rijbewijs	€ 9,70	€ 28,78	€ 38,48

Figuur 7: Opbouw tarief reisdocumenten en rijbewijs vanuit de Rijksoverheid (zie www.rijksoverheid.nl)

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de tarieven van reisdocumenten en rijbewijzen uit twee delen bestaan:

1. Rijksdeel: iedere gemeente moet dit deel per verstrekt reisdocument of rijbewijs afdragen aan het Rijk
2. Gemeentelijk deel: de hoogte van dit deel mag de gemeente zelf bepalen, tot het maximum dat weergegeven is in bovenstaand deel. Dit is het deel dat als dekking geldt voor de kosten die de gemeente maakt.

Deze twee delen tezamen maken het tarief dat geldt voor het verstrekken van een paspoort, ID-kaart of rijbewijs.

De gemeente Wormerland hanteert voor het gemeentelijk deel het maximumtarief.

Omgevingsvergunning

Ten aanzien van de leges omtrent de Omgevingsvergunning constateren wij dat de gemeente Wormerland aan de onderkant van de benchmark zit. Het volgende schema maakt bijvoorbeeld de leges voor het aanvragen van een bouwvergunning (bouwactiviteit) inzichtelijk bij een bepaalde bouwsom:

Bouwsom	Wormerland	Noordwijkerhout	Heeze-Leende	Waterland	Midden-Delfland	Giessenlanden
€ 3.000,00	€ 136,80	€ 193,15	€ 357,00	€ 204,52	€ 125,00	€ 213,51
€ 25.000,00	€ 576,80	€ 1.098,40	€ 850,50	€ 625,00	€ 625,00	€ 832,59
€ 100.000,00	€ 2.076,80	€ 3.830,60	€ 3.113,00	€ 2.500,00	€ 2.500,00	€ 2.943,09
€ 500.000,00	€ 10.076,80	€ 13.242,40	€ 11.941,00	€ 12.500,00	€ 11.250,00	€ 14.199,09

Figuur 8: Vergelijking van de leges op bouwactiviteiten met de referentiegemeenten (2014)

Op de andere activiteiten binnen de Omgevingsvergunningen zitten de leges van de gemeente Wormerland qua hoogte steeds onder het gemiddelde van de vijf referentiegemeenten.

In 2014 is de kapvergunning binnen de gemeente Wormerland verhoogd van € 8,50 naar € 75,75. De gemeenten Midden-Delfland (€ 25,50) en Giessenlanden (€ 10,66) hebben een lager tarief. Uit de interviews blijkt dat de gemeente Wormerland hier naar de tarieven van omliggende gemeenten heeft gekeken. Op basis hiervan zijn de tarieven verhoogd.

APV

Op de leges die te maken hebben met de APV constateren wij ook dat de gemeente Wormerland qua hoogte van de tarieven onder het gemiddelde zit in de benchmark. Een voorbeeld is de behandeling van een aanvraag in het kader van de Telecommunicatiewet. De gemeente Wormerland rekent hier € 90,35. Het gemiddelde in de benchmark voor diezelfde activiteit bedraagt € 197,05.

De evenementenvergunning, bepalingen ten aanzien van de huisvestingswet en de vergunning voor een invalidenparkeerkaart vormen de uitzondering. Hiermee behoort de gemeente Wormerland tot de duurdere gemeente in de benchmark. De leges voor de evenementenvergunning zijn in 2014 opgehoogd. Er is geklokt hoe lang het proces duurt, daarnaast is gekeken naar de tarieven van de buurgemeenten. Bij de vaststelling van het tarief is ook gekeken naar het maatschappelijk effect. Uit de interviews blijkt dat er in Wormerland veel evenementen worden georganiseerd. Dit wordt erg gewaardeerd door de bevolking. In de interviews wordt aangegeven dat het teveel verhogen van het tarief ervoor kan zorgen dat er minder of geen evenementen meer worden georganiseerd.

De hoogte van de legestarieven wordt uiteindelijk door de gemeenteraad vastgesteld en is de uitkomst van bestuurlijke besluitvorming. In principe worden de tarieven bepaald aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten door een gemeente. Hierin treden al vaak verschillen op, omdat gemeenten de eigen bedrijfsvoering vaak verschillend inrichten. Daarnaast hanteren gemeenten verschillende manieren van kostentoekening. Zoals weergegeven in paragraaf 3.1 is er geen koppeling aanwezig tussen de tarieventabel en de werkelijk gemaakte kosten door de ambtelijke organisatie van de gemeente Wormerland

(weergegeven in de productenraming, -realisaties en kostenverdeelstaat). De tarieven van de gemeente Wormerland worden jaarlijks geïndexeerd.

4.2 Worden de legesinkomsten doelmatig en doeltreffend besteed aan de betreffende geleverde gemeentelijke diensten? Staan de uitvoeringskosten in redelijke verhouding tot de opbrengsten (= mate van kostendekkendheid)?

In de stukken van de gemeente Wormerland treffen wij geen beleidskader aan dat specifiek ingaat op de doelen ten aanzien van de leges. In de programmabegroting 2014-2017 wordt aangegeven dat de gemeente Wormerland kostendekkende leges nastreeft. Zoals aangegeven in paragraaf 3.3 wordt dit doel niet gehaald door de gemeente Wormerland. Het doel zou gehaald zijn indien de opbrengsten en kosten met betrekking tot de leges in evenwicht waren. De consequentie hiervan is dat de tarieven fors dienen te stijgen of de kosten flink dienen te dalen. De vraag is of dit gewenst is. Logischer is het om de kostprijs per activiteit van de leges in beeld te brengen en op basis daarvan de raad te laten besluiten over de mate van kostendekkendheid.

De hoogte van de kosten ten aanzien van leges worden bepaald door de dienstverlening ten aanzien van de producten Burgerzaken, Omgevingsvergunningen en APV. Uit waarstaatjegemeente.nl blijkt dat de gemeente Wormerland in 2011 en 2013 heeft meegedaan met dat onderzoek en respectievelijk een 7,8 en 7,9 scoorde op de rol 'Burger als Klant'. Dit is boven het landelijk gemiddelde. Ook uit de interviews blijkt dat de gemeente Wormerland dienstverlening hoog in het vaandel heeft staan, echter dit heeft ook consequenties voor de kosten. Dit is voor ons moeilijk in te schatten, omdat er geen tijd wordt geschreven in Wormerland. Wij kunnen niet meten of Wormerland significant afwijkt op de component tijd in figuur 3. Dit is een gevolg van het feit dat de ambtelijke organisatie weinig processen heeft vastgelegd. Het streven is om meer zaakgericht te gaan werken (vergroting doeltreffendheid en doelmatigheid). Hiervoor is het nodig dat processen in beeld zijn en vastgelegd. Uit de interviews blijkt dat de gemeente hiermee begonnen is door middel van een LEAN-managementtraject.

De gemeente Wormerland rekent een uurtarief van € 62,34 (begroot 2013 en inclusief materiële kosten) voor de bepaling van de kosten van alle producten. In paragraaf 4.3 is aangegeven hoe men tot dit bedrag komt. Om volledig inzicht te krijgen in de uitvoeringskosten is het noodzakelijk om ook de tijdsbesteding en aantallen per product te weten (per activiteit/per lege), zie ook figuur 3.

De gemeente Wormerland heeft aangegeven dat men geen tijd schrijft en dus ook de gemiddelde tijdsbesteding per product (per activiteit/per lege) niet inzichtelijk heeft. De aantallen van de leges burgerzaken zijn inzichtelijk (zie hiervoor bestand '14 aantallen2013legeskaswormerland2013'). Het aantal Omgevingsvergunningen (inclusief kapvergunningen) over 2013 bedraagt 140. Het aantal vergunningen dat verleend is in het kader van de APV over 2013 bedraagt 106. Daarnaast zijn er 89 vaarregistraties in 2013 afgegeven. Hierbij

wordt geen onderscheid gemaakt naar de verschillende activiteiten in de Omgevingsvergunning en APV en is er geen koppeling te maken met de tarieventabel.

Zoals aangegeven in paragraaf 3.3 is de mate van kostendekkendheid op de Omgevingsvergunning lager dan 100%. In 2013 was deze begroot op 85%, echter een percentage van 33,69% is gerealiseerd. In de begroting 2014 is een dekkingspercentage van 75% begroot. Bij de Omgevingsvergunning is tevens terug te zien dat het aantal aanvragen erg fluctueert en veel lager uitvalt dan begroot. Hierdoor kunnen de vaste directe kosten niet worden gedekt.

Op de APV was sprake van een begroot dekkingspercentage van 5,74% en een gerealiseerd dekkingspercentage van 4,37%.

Uit de productenrealisatie blijkt niet in hoeverre de lasten van burgerzaken worden doorbelast aan de producten 030 GBA, 031 Persoonsdocumenten en 032 Burgerlijke Stand. Hierdoor ontstaat er geen zuiver beeld van de mate van kostendekkendheid. Inzicht in de doorbelasting is noodzakelijk om de daadwerkelijke mate van kostendekkendheid te bepalen.

4.3 Wordt de overhead van het gemeentelijke apparaat doorberekend in de leges? Hoe, hoeveel, waarin en waarom (niet)?

De OVER-gemeenten voeren werkzaamheden uit voor de gemeente Oostzaan en Wormerland. De totale kosten begroot voor 2013 bedroegen € 10.142.263,—. Door deze kosten te delen door het totaal aantal productieve uren (162.704 uur) ontstaat het gemiddelde uurtarief (€ 62,34). Door de directe uren per product te vermenigvuldigen met dit uurtarief ontstaan de directe kosten per product. Deze worden allereerst verdeeld in een verhouding 40/60 over de gemeente Oostzaan en Wormerland. Dit betekent het volgende voor de directe kosten voor in dit onderzoek relevante producten:

- Burgerzaken: € 340.764,—.
- APV en bijzondere wetten: € 112.279,—.
- Bouwvergunningen: € 436.437,—.

De gemeente Wormerland had voor 2013 € 1.758.090,— aan indirecte kosten (=overheadkosten) begroot. Dit zijn de kosten van HRM, Financiën, Facilitair, DIV, Verzekeringen, Administratieve Ondersteuning, Interne Controle en I&A vanuit de OVER-gemeenten voor het deel van de gemeente Wormerland. Door deze kosten te delen door het aantal directe kosten MINUS indirecte kosten (€ 1.758.090,—/(€ 6.146.509,— - € 1.758.090,—) ontstaat het opslagpercentage voor de indirecte kosten = 0,401 = 40,1%. Dit betekent het volgende voor de relevante producten aan totale kosten (directe kosten + indirecte kosten (=overheadkosten)):

- Burgerzaken: € 340.764,— + € 136.517,— = € 477.281,—.
- APV en bijzondere wetten: € 112.279,— + € 44.981,— = € 157.260,—.
- Bouwvergunningen: € 436.437,— + € 174.846,— = € 611.283,—.

Deze totale lasten worden vervolgens via de kostenplaats 62800 Doorberekening van werkorganisatie toebedeeld aan de producten. Ten aanzien van de productenrealisatie 2013 constateren we dat op de producten burgerzaken geen doorbelasting plaatsvindt en bij de APV ontstaat er een verschil (€ 157.260,— versus € 181.260,—). Dit verschil kan eventueel verklaard worden door de overheveling van de brandweer naar de APV. Daarnaast wordt in de interviews aangegeven dat de doorbelasting van de werkorganisatie van de APV niet zuiver is, omdat binnen de Omgevingsvergunning ook uren worden gemaakt die thuis horen bij de APV.

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de conclusies en aanbevelingen die volgen uit de bevindingen, zoals beschreven in de hoofdstukken 3 en 4.

5.1 Conclusies

Uit de bevindingen worden de volgende conclusies per onderzoeksvraag getrokken:

Hoofdonderzoeksvraag:

Zijn de kosten van de uitvoering op een redelijke wijze doorberekend aan de leges?

Het antwoord op deze vraag is simpelweg neen. Er is geen koppeling aanwezig tussen de legestarieven in de tarieventabel en de werkelijk gemaakte kosten door de ambtelijke organisatie (weergegeven in de productenraming, -realisaties en kostenverdeelstaat). De tarieven dekken niet de kosten, maar de tarieven bewegen ook niet mee met de kosten. De legestarieven worden elk jaar verhoogd met een indexatiepercentage. Dit is weergegeven in de tarievennota.

Op basis van deze constatering kunnen wij ook concluderen dat de mate van technische adequaatheid¹⁸ en bedrijfsmatig adequaatheid¹⁹ onvoldoende is. Het is immers niet duidelijk wat aan de legestarieven in de tarieventabel wordt toegerekend.

De financiële overzichten geven het nodige inzicht, maar zijn niet volledig inzichtelijk. Zo is in de productenramingen en –realisatie duidelijk te zien dat de directe kosten van de producten burgerzaken, burgerlijke stand, Omgevingsvergunning en APV direct worden toegerekend. Directe personeelslasten en overhead worden doorbelast via de post 62800 Doorberekening van werkorganisatie. Alleen dit wordt niet gedaan voor de producten Burgerzaken. Overhead is niet apart inzichtelijk gemaakt in de productenramingen en -realisatie. Dit gebeurt wel in de kostenverdeelstaat.

De lasten met betrekking tot handhaving worden op een apart product geboekt (261 Handhaving bestaande bouw en gebruik). De eerste controle mag bij een bouwvergunning toegerekend worden aan de gebruiker (via de leges)²⁰. In de huidige overzichten is niet duidelijk of dit gebeurt. Echter er wordt geen doorvertaling of koppeling gemaakt met de legestarieven. Hierdoor staan de legestarieven los van de werkelijk gemaakte kosten. Doordat er geen duidelijke

¹⁸ Technische adequaatheid : Hoe adequaat is de huidige kostentoerekeningssystematiek van de leges? In hoeverre komt de toerekening overeen met geldende handreiking van de VNG en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties?

¹⁹ Bedrijfseconomische adequaatheid: Wordt alles ook toegerekend wat ook toegerekend kan worden? Op basis van de heersende inzichten wordt gekeken wat maximaal kan worden toegerekend aan de leges en wordt inzichtelijk wat thans niet of onvoldoende wordt toegerekend.

²⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010, Handreiking kostentoerekening leges en tarieven, januari, pp. 1-235.

koppeling bestaat, kan er een conflict ontstaan met het beginsel dat maximaal 100% van de kosten mogen worden gedekt middels leges. Dat is nu niet aanwezig, bijvoorbeeld omdat het aantal aanvragen rondom de Omgevingsvergunning en APV laag is, maar dit kan veranderen. Bij Burgerzaken kan dat wel aanwezig zijn, omdat de daadwerkelijke doorbelasting vanuit werkorganisatie niet inzichtelijk is.

Onderzoeksvragen:

1. *Welke leges worden geheven en hoe hoog zijn deze leges?*

Bijlage 4 geeft inzicht in welke leges worden geheven en wat de hoogte hiervan is. Tevens is hiervan een benchmark gemaakt en is er inzichtelijk gemaakt hoe de hoogte van de tarieven zich verhoudt tot vergelijkbare gemeenten.

2. *Zijn alle retributieve diensten en tarieven ook neergelegd in een legesverordening?*

Voor het onderdeel Burgerzaken concluderen we dat de gemeente Wormerland voor alle diensten een tarief rekent in de legesverordening. Bij de Omgevingsvergunningen ontbreekt de opslag voor roerende goederen en bij de APV ontbreken de leges voor de leegstandswet, kinderopvang, prostitutiebedrijven en geluidshinder.

Ten aanzien van de leges voor roerende zaken, leegstandswet, kinderopvang en prostitutiebedrijven is niet duidelijk of hier ooit een bewuste keuze voor is gemaakt. Uit de interviews blijkt dat men deze leges nooit heeft geheven en dat dus nu ook niet doet. Ten aanzien van de leges voor geluidshinder wordt aangegeven dat dit verdisconteerd is in de evenementenvergunning.

3. *Hoe verhoudt de hoogte van de legestarieven zich ten opzichte van gemeenten van gelijke grootte? Zijn de geconstateerde verschillen verklaarbaar?*

Ten aanzien van de hoogte van legestarieven van de gemeente Wormerland kunnen wij de conclusies trekken dat deze zich onder het gemiddelde van de benchmark bevinden. Er zijn een paar uitzonderingssituaties waarin de gemeente Wormerland tot de duurdere gemeenten behoort. Dit zijn de evenementenvergunning, bepalingen ten aanzien van de huisvestingswet en de vergunning voor een invalidenparkeerkaart.

Op de vraag of dit verklaarbaar is, kan geantwoord worden dat de tarieven een uitkomst zijn van het politieke besluitvormingsproces, de bedrijfsvoeringsprocessen en dat de kostentoerekening bij andere gemeenten anders is ingericht. In onze optiek hoeven de verschillen niet verklaard te worden. De benchmark geeft inzicht in hoeverre er ruimte aanwezig is om de tarieven eventueel te verhogen of te verlagen (uitkomst bestuurlijk besluitvormingsproces). Echter, dit moet gebeuren op basis van het vaststellen van de mate van kostendekkendheid. De ambtelijke

organisatie dient te bepalen wat het legestartief is per activiteit op basis van de werkelijke kosten. Het is dan aan de raad om te besluiten of men de hoogte hiervan acceptabel vindt (mede gezien de te bereiken maatschappelijke effecten). Indien dit niet het geval is, kan men besluiten om de mate van kostendekkendheid te verlagen. De resultante is dan een lager tarief, waarbij expliciet het besluit is genomen dat een deel van de kosten wordt gedekt via de algemene middelen.

4. *Wat is het beleid van de gemeente ten opzichte van kostendekkendheid?*

De gemeente Wormerland heeft in haar programmabegroting 2014-2017 aangegeven dat alle leges en heffingen 100% kostendekkend horen te zijn. In de tarievennota is dit verder uiteengezet. Voor de leges Burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV zijn in de tarievennota geen expliciete beleidsafspraken over de mate van kostendekkendheid vastgelegd. Wij constateren ook dat bij de Omgevingsvergunning en APV het doel van 100% kostendekkendheid niet wordt gehaald. Voor burgerzaken is dit niet inzichtelijk omdat de doorbelasting vanuit de werkorganisatie (personeelslasten) niet plaatsvindt voor het product Burgerzaken.

Het doel zou gehaald zijn, indien de opbrengsten en kosten met betrekking tot de leges in evenwicht waren. De consequentie hiervan is dat de tarieven fors dienen te stijgen of de kosten flink dienen te dalen. De vraag is of dit gewenst is. In onze optiek dient de organisatie de kostprijs per activiteit van de leges in beeld te brengen en op basis daarvan de raad te laten besluiten over de hoogte van de leges. Indien de raad de leges lager vaststelt dan de kostprijs, betekent dit dat de mate van kostendekkendheid lager is en de leges deels gefinancierd worden via de algemene middelen. Op deze wijze zijn de kosten inzichtelijk en kan de raad ook een weloverwogen besluit nemen ten aanzien van de hoogte van de legestartieven (besluit over de mate van kostendekkendheid).

Indien de gemeente Wormerland in 2013 de doelstelling van 100% kostendekkendheid had gerealiseerd voor de Omgevingsvergunning en APV, dan had een meeropbrengst (indicatief) gerealiseerd kunnen worden van (bij gelijkblijvende aantallen):

- Omgevingsvergunning: € 466.433,—. Tarief stijging 197%;
- APV: € 180.007,—. Tarief stijging 1.640%.

5. *Worden de legesinkomsten doelmatig en doeltreffend besteed aan de betreffende geleverde gemeentelijke diensten? Staan de uitvoeringskosten in redelijke verhouding tot de opbrengsten (= mate van kostendekkendheid)?*

Wij constateren dat de legesinkomsten (APV en Omgevingsvergunning) te laag zijn ten opzichte van de gemaakte kosten. De daadwerkelijk gemaakte kosten voor het leveren van deze diensten zijn vele malen hoger. Voor burgerzaken is dit op dit moment niet te bepalen, omdat de kosten van burgerzaken niet worden doorbelast.

De kosten ten aanzien van de leges hangen nauw samen met de mate van dienstverlening die de gemeente Wormerland verleent ten aanzien van burgerzaken, de Omgevingsvergunning en APV. Wij concluderen dat de dienstverlening van de gemeente Wormerland bovengemiddeld tot hoog is²¹. Doordat er geen koppeling is tussen de werkelijk gemaakte kosten en de legestarieven, kunnen we ook concluderen dat de mate van dienstverlening niet terugkomt in de gehanteerde tarieven. Met andere woorden: de tarieven (= opbrengsten) staan niet in verhouding tot de uitvoeringskosten.

Ten aanzien van doeltreffendheid concluderen wij het volgende. Zoals aangegeven stelt de gemeente zich het doel dat alle leges en tarieven 100% kostendekkend moeten zijn. Daarnaast ambieert de gemeente Wormerland een hoog dienstverleningsniveau. Ten aanzien van het eerste doel concluderen we dat het niet gehaald wordt, met andere woorden: niet doeltreffend. Het tweede doel wordt wel gehaald²². Om het eerste doel te halen, dienen de tarieven gebaseerd te zijn op de kostprijs. Dit betekent een forse verhoging van de tarieven (ten aanzien van Burgerzaken niet mogelijk vanwege gemaximeerde tarieven). Of de kosten dienen verlaagd te worden. Dit kan een effect hebben op de kwaliteit van de dienstverlening. De afweging tussen deze variabelen dient het bestuur van de gemeente Wormerland te maken.

6. *Wordt de overhead van het gemeentelijke apparaat doorberekend in de leges? Hoe, hoeveel, waarin en waarom (niet)?*

De gemeente Wormerland had voor 2013 € 1.758.090,— aan indirecte kosten (= overheadkosten) begroot. Dit zijn de kosten van HRM, Financiën, Facilitair, DIV, Verzekeringen, Administratieve Ondersteuning, Interne Controle en I&A. Door deze kosten te delen door het aantal directe kosten MINUS indirecte kosten (€ 1.758.090,—/(€ 6.146.509,— - € 1.758.090,—) ontstaat het opslagpercentage voor de indirecte kosten = 0,401 = 40,1%. Dit betekent het volgende voor de relevante producten aan totale kosten (directe kosten + indirecte kosten (=overheadkosten)):

- Burgerzaken: € 340.764,— + € 136.517,— = € 477.281,—.
- APV en bijzondere wetten: € 112.279,— + € 44.981,— = € 157.260,—.
- Bouwvergunningen: € 436.437,— + € 174.846,— = € 611.283,—.

De doorbelasting van de overhead geschiedt samen met de doorbelasting van de directe kosten vanuit de werkorganisatie (OVER-gemeenten) in de post 62800 Doorberekening werkorganisatie. Hierdoor is in de productenramingen en –realisatie de overhead niet apart inzichtelijk. Bij de producten Omgevingsvergunning en APV zien wij deze kosten terugkomen. Bij het product Burgerzaken worden deze kosten niet doorbelast.

²¹ Zie ook de programmabegroting 2014-2017 van de gemeente Wormerland, pagina 9.

²² Zie: www.waarstaatjegemeente.nl

7. *Wie bepaalt wanneer welke leges veranderd worden en met welke periodiciteit? Worden veranderingen in de leges teruggekoppeld naar de raad?*

Het college van B&W doet een voorstel in de vorm van de legesverordening en bijbehorende tarieventabel richting de raad. Het voorstel wordt eerst besproken in de controlecommissie. Dit gebeurt aan het einde van het jaar en geldt voor het volgende jaar. Het voorstel wordt voorbereid door de ambtelijke organisatie. Het aanpassen gebeurt jaarlijks door middel van een indexatiepercentage. Wij concluderen echter dat er geen koppeling wordt gemaakt met de werkelijk gemaakte kosten. Het indexatiepercentage wordt toegepast voor alle activiteiten binnen bijvoorbeeld de leges burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV. Bij wetwijzigingen (voorbeeld bijstelling Paspoortwet in het eerste kwartaal 2014) worden de legesverordening en bijbehorende tarieventabel bijgesteld.

5.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen moeten worden gelezen als opdrachten van de raad aan het college om te komen tot versterking van de inzet, sturing en beheersing van het beleid omtrent de leges van Burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV.

1. *Maak een koppeling tussen de gehanteerde tarieven in de tarieventabel behorende bij de legesverordening en de werkelijk kosten.*

Wij constateren nu dat deze koppeling niet aanwezig is. De tarieven worden jaarlijks geïndexeerd, zonder dat naar de werkelijke kosten wordt gekeken. Hierbij is ons advies om op activiteitsniveau van de leges deze koppeling te maken. Dit betekent concreet dat de kostprijs op activiteitsniveau bepaald dient te worden: inzicht hebben in de gehanteerde **K**ostprijs per uur (= € 62,34 (2013)), Verstrekte **A**antallen (realisatie en begroot) en **T**ijsbesteding per activiteit. Voor de tijdsbesteding betekent dit dat de gemeente Wormerland ten aanzien van de activiteiten met betrekking tot Burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV moet gaan tijd schrijven of vooraf een inschatting moeten maken van de tijdsduur (die vervolgens achteraf worden bijgesteld op basis van een nacalculatie). Het devies hier is 'meten is weten', om de werkelijk kostprijs te bepalen. Hierbij is het raadzaam de handreikingen van de VNG²³ en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties²⁴ als uitgangspunt te nemen. Hierdoor kan de mate van technische adequaatheid en bedrijfseconomische adequaatheid worden vergroot. Dit betekent antwoord op de volgende vragen:

- Technische adequaatheid: In hoeverre komt de toerekening overeen met geldende jurisprudentie en handreikingen (rechtmatigheid)?
- Bedrijfseconomische adequaatheid: Wordt alles ook toegerekend wat ook toegerekend kan worden?

²³ VNG, 2010, Model kostenonderbouwing leges Omgevingsvergunning versie 1.0: Transparantie in zeven stappen, VNG, april, p. 1-43.

²⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010, *Handreiking kostentoekening leges en tarieven*, januari, p. 1-235.

Daarnaast is het dan zaak om actief te gaan sturen op de kosten (mate van efficiëntie). De ambtelijke organisatie is al begonnen met een LEAN-managementtraject, maar bijvoorbeeld kan ook gedacht worden om ten aanzien van de Omgevingsvergunningen en APV te werken met een flexibele schil, zodat een kleiner deel van de vaste kosten gedekt wordt door middel van flexibele opbrengsten.

2. Maak de doelstellingen ten aanzien van dienstverlening en daaruit voortvloeiende beleidsafspraken expliciet.

Wij constateren dat duidelijke doelen en daaruit voortvloeiende beleidsafspraken ten aanzien van dienstverlening ontbreken. Ons advies is om zowel kwantitatief als kwalitatief een kader vast te leggen ten aanzien van de dienstverlening (wat streef je na qua dienstverlening?). De mate van dienstverlening bepaalt in grote mate de hoogte van de kosten en is in grote mate van invloed op de hoogte van de leges.

3. Laat de raad beslissen over de mate van kostendekkendheid ten aanzien van de leges.

Ons advies is om de kostprijs per activiteit in beeld te brengen (zie aanbeveling 1). Dit dient ook richting de raad gecommuniceerd te worden aangaande het vaststellen van de tarieven van de leges, zodat de raad optimaal inzicht heeft in wat de activiteiten met betrekking tot de leges kosten. Op basis hiervan kan de raad beslissen wat de hoogte van de tarieven wordt. Indien men deze gelijk stelt aan de kostprijs is de mate van kostendekkendheid 100%. Indien men de kostprijs en dus het tarief te hoog vindt (vanwege maatschappelijke effecten), kan men ook besluiten tot een lager tarief. Dit betekent een lagere mate van kostendekkendheid (< 100%) en de consequentie is dat een deel van de kosten gefinancierd wordt via de algemene middelen. Bovengenoemde beslissing dient wel in het licht te worden genomen van aanbeveling 2: Wat wil de gemeente eigenlijk bereiken ten aanzien van de dienstverlening?

4. Maak de doorbelasting van overhead ten aanzien van de producten apart inzichtelijk.

In de productenramingen en -realisatie wordt de doorbelasting voor overhead weergegeven in de post 62800 Doorberekening van werkorganisatie. Hier zitten ook de directe personeelslasten in verwerkt. Dit komt de mate van transparantie niet ten goede. De kostenverdeelstaat geeft wel inzicht in de overheadkosten. Ons advies is om de directe kosten vanuit de werkorganisatie en overheadkosten in productenramingen en -realisatie apart weer te geven. Daarnaast het advies om de kosten vanuit de werkorganisatie (directe kosten + overhead) voor de producten burgerzaken (GBA, Persoonsdocumenten en Burgerlijke Stand) door te belasten. Dit gebeurt nu niet.

5. *Maak de niet-verhaalbare indirecte kosten (conform definitie Ministerie van BZK) apart inzichtelijk.*

Zoals weergegeven in paragraaf 2.2 mogen indirecte niet-verhaalbare kosten niet worden doorbelast in de leges aan de burger. Ons advies is om deze kosten per lege inzichtelijk te maken, zodat doorbelasting aan de burger wordt voorkomen. Op dit moment constateren wij dat dit onvoldoende gebeurt en het risico bestaat dat doorbelasting naar de burger wel plaatsvindt. Ten aanzien van deze actie vragen wij aparte aandacht voor de eerste controle bij de Omgevingsvergunning. Deze kosten mogen wel worden doorbelast aan de burger.

6. *Onderzoek in hoeverre leges dienen te worden geheven voor de ontbrekende activiteiten.*

Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeente Wormerland voor een aantal activiteiten geen leges heft. Ons advies is om te bekijken in hoeverre dat noodzakelijk is en expliciet vast te leggen waarom men wel of waarom men geen leges voor deze activiteiten heft.

5.3 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamercommissie

Bestuurlijke reactie college d.d. 27 januari 2015 gericht aan de rekenkamercommissie Wormerland

Datum : 27 januari 2015
Uw brief van : 11 december 2014
Uw kenmerk :
Ons nummer : 15-000680
Behandeld door : Marcel Schaafsma
Doorkiesnummer : 075-651 2100

Onderwerp : bestuurlijke reactie op conceptrapport onderzoek gemeentelijke leges

Geachte heer, mevrouw,

Op 11 december 2014 hebben wij het concept-rapport 'Onderzoek naar de gemeentelijke leges van de gemeente Wormerland' voor bestuurlijke wederhoor ontvangen. In deze brief gaan wij in op de door u geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

Koppeling tarieven en werkelijke kosten

Zoals bij veel gemeenten is de opbouw van de leges van diverse gemeentelijke producten bij de gemeente Wormerland een resultante van ervaringscijfers uit het verleden, benchmarking met andere gemeenten en eerder vastgestelde beleidsstukken. Een voorbeeld hiervan is het in 2008 door de gemeenteraad vastgestelde Bouwbeleidsplan (waarin het toetsingsniveau per vergunningcategorie, en de daarmee gepaard gaande ambtelijke inzet is doorgerekend). Aangezien de meeste activiteiten / producten in de tarieventabel door de jaren heen qua tijdsinzet niet drastisch zijn gewijzigd, is ervoor gekozen om jaarlijks de tarieven met het inflatiepercentage te laten stijgen.

Daar waar duidelijk is dat een tarief te hoog of te laag is, of dat vanuit sociaal-cultureel belang een tarief neerwaartse bijstelling behoeft, vindt overigens situationeel aanpassing plaats. Recent voorbeeld hiervan is het met ingang van 2015 naar beneden bijstellen van de huwelijkstarieven in de avonduren en in het weekend, nadat gebleken was dat de ambtelijke inzet vanuit team Burgerzaken bij dergelijke huwelijksvoltrekkingen niet meer bleek te zijn dan bij huwelijken tijdens kantooruren. Ten aanzien van de leges voor evenementenvergunningen is in 2014 op basis van metingen aan ambtelijke inzet het tarief substantieel verhoogd van circa 13 euro naar 131 euro. Gelet op het maatschappelijke effect dat in onze kernen vrijwilligers en maatschappelijke instellingen door deze kostenstijging minder enthousiast zijn om evenementen te organiseren heeft ons doen besluiten om in het eerste kwartaal van 2015 een voorstel aan de gemeenteraad voor te stellen om onder toepassing van het sociaal-cultureel criterium een lager percentage van kostendekkendheid voor dergelijke evenementen toe te gaan passen. Hierin wordt eveneens meegenomen dat door de aanstaande digitalisering van het proces evenementenvergunningen in ons zaakstelsel een substantiële ambtelijke tijdswinst wordt geboekt, wat zal resulteren in lagere tarieven. In dit voorstel nemen wij uw aanbeveling over om de gemeenteraad expliciet te laten besluiten om een andere percentage kostendekkendheid voor onderdelen van de APV vast te stellen.

Overigens worden de baten op het gebied van burgerlijke stand, rijbewijzen en reisdocumenten enerzijds en baten op het gebied van omgevingsvergunningen anderzijds bij de begrotingsvoorbereiding wel berekend aan de hand van verwachte aantallen. Voor de baten omgevingsvergunningen wordt het aantal verwachte bouwprojecten vertaald naar een tijdsinzet (en het toetsingsniveau per vergunningcategorie).

Doorbelastingssystematiek binnen gemeenschappelijke regeling OVER-gemeenten

Bij de start van OVER-gemeenten in 2010 is bepaald dat de kosten van de werkorganisatie over de gehele breedte van het dienstverleningspakket voor 60% worden doorbelast aan de gemeente Wormerland en voor 40% aan de gemeente Oostzaan. Omwille van terugdringing van de bureaucratie en ter voorkoming van ingewikkelde verrekeningsconstructies tussen beide gemeenten is gekozen voor dit model. Dit model is ook van toepassing op werkzaamheden op het gebied van Burgerzaken en Wabo- en APV-vergunningverlening. Vanwege deze verrekeningssystematiek wordt binnen de werkorganisatie OVER-gemeenten niet gewerkt met een tijdschrijfsysteem, en wordt de feitelijke urenverdeling achteraf niet verrekend op productniveau in de jaarrekening van de gemeente Wormerland.

Overigens worden de baten op het gebied van burgerlijke stand, rijbewijzen en reisdocumenten enerzijds en baten op het gebied van omgevingsvergunningen anderzijds bij de begrotingsvoorbereiding wel berekend aan de hand van verwachte aantallen. Voor de baten omgevingsvergunningen wordt het aantal verwachte bouwprojecten vertaald naar een tijdsinzet (en het toetsingsniveau per vergunningcategorie) zoals vastgelegd in het door de raad vastgestelde Bouwbeleidsplan uit 2008.

Wij achten het momenteel niet opportuun om binnen de gemeenschappelijke regeling OVER-gemeenten een dergelijk systeem voor de twee deelnemende gemeenten alsnog in te voeren, gelet op de impact van een dergelijke systeemwijziging in zowel de p&c-cyclus als de huidige werkwijze van het ambtelijk apparaat. De vraag naar meer inzicht in de daadwerkelijke ureninzet zal echter actueel worden op het moment dat één of meerdere gemeenten willen gaan samenwerken met Wormerland en Oostzaan. Onze inschatting is dat op dat moment de huidige doorberekeningsystematiek van kosten anders zal worden ingericht om meer transparantie te krijgen.

Tevens doet u de suggestie om te gaan werken met een flexibele schil voor afhandeling van aanvragen op grond van de Wabo en de APV zodat een kleiner deel van de vaste kosten gedekt wordt door middel van flexibele opbrengsten. Feitelijk wordt de ambtelijke capaciteit voor de Wabo- en APV-werkzaamheden momenteel al flexibel ingezet. Door de ambtelijke samenwerking werken medewerkers voor beide gemeenten. Ten opzichte van de situatie vóór de ambtelijke samenvoeging is de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening bij piekbelasting of afwezigheid van medewerkers beter gewaarborgd, omdat meer medewerkers beschikbaar zijn om aanvragen af te handelen.

Doelstellingen ten aanzien van dienstverlening en daaruit voortvloeiende beleidsafspraken

In uw rapport geeft u aan dat duidelijke doelen en daaruit voortvloeiende beleidsafspraken ten aanzien van dienstverlening ontbreken. Dit is echter niet correct. De visie op dienstverlening is vastgelegd in het gezamenlijke Dienstverleningsconcept van de gemeente Wormerland en de gemeente Oostzaan uit 2009. De herijking van dit dienstverleningsconcept wordt in het eerste kwartaal van 2015 aan ons college voorgelegd. Daarnaast zijn kwaliteitseisen ten aanzien van onze dienstverlening in 2014 vastgelegd in de Servicenormen van de gemeente Wormerland. In deze documenten staat helder geformuleerd dat de gemeente Wormerland een hoog dienstverleningsniveau nastreeft, waarbij maatwerk en 'couleur locale' belangrijke uitgangspunten zijn. De score van een 7,9 voor onze gemeentelijke dienstverlening in de benchmark 'Waar staat je gemeente' bevestigt ons in de goede kwaliteit van onze dienstverlening.

Leges voor ontbrekende activiteiten

De in uw onderzoek genoemde activiteiten vinden niet of nauwelijks in onze gemeente plaats. Voor het in behandeling nemen van een dergelijke APV-aanvraag kan op grond van de legesverordening worden teruggevallen op artikel 18.15 van de Verordening op de heffing en de invordering van leges 2015, hiervoor wordt een bedrag van € 23,65 in rekening gebracht.

Conclusie bestuurlijk wederhoor

De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie zijn helder. Het door u gehanteerde onderzoeksmodel geeft een technische analyse van onze productbegroting. In de optiek van ons college staan de inspanningen die op korte termijn verricht zouden moeten worden om deze aanbevelingen integraal op te volgen echter niet in verhouding tot de meerwaarde die dit voor onze gemeentelijke dienstverlening en ons gemeentelijk huishoudboekje heeft, mede in het licht van de benchmark ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. De vraag naar meer inzicht in de daadwerkelijke ureninzet zal echter actueel worden op het moment dat één of meerdere gemeenten willen gaan samenwerken met Wormerland en Oostzaan. Onze inschatting is dat op dat moment de huidige doorberekeningsystematiek van kosten anders zal worden ingericht om meer transparantie te krijgen. Van de zijde van de gemeente Wormerland zullen wij op dat moment uw aanbevelingen over transparantie en kostendekkendheid zeker ter harte nemen en deze bij de andere gemeenten onder de aandacht brengen als gezamenlijk uitwerkingpunt voor het mogelijke bedrijfsvoeringsmodel.

Voor de korte termijn gaat onze voorkeur er naar uit de beschikbare ambtelijke capaciteit in het verder optimaliseren / leanen en digitaliseren van onze dienstverlening in te zetten. Waar dit leidt tot een lagere tijdsinvestering per product, wordt dit uiteraard vertaald naar een lager legesbedrag voor de klant.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Wormerland,

de secretaris,

P. Koetsier

de burgemeester,

P.C. Tange

cc: Controlecommissie Wormerland

Nawoord bij het rapport 'Onderzoek naar de gemeentelijke leges gemeente Wormerland'

In het nawoord gaan wij in op de bestuurlijk reactie van het college van de gemeente Wormerland op het rapport bij het Rekenkameronderzoek 'Onderzoek naar de gemeentelijke leges gemeente Wormerland'.

Allereerst zijn wij verheugd om te vernemen dat het college de conclusies en aanbevelingen grotendeels onderschrijft en de aanbevelingen overneemt ter verbetering van het eigen beleid omtrent de leges. Het college laat de implementatie afhangen van de situationele mogelijkheden die zich voordoen. Deze rationele aanpak uit praktische overwegingen is weloverwogen. Het verdient wel aanbeveling jaarlijks aan de hand van de gerealiseerde aantallen en tijdsinzet de wenselijkheid van aanpassing van de leges na te gaan.

Meer specifiek maken wij de volgende opmerkingen.

Koppeling tarieven en werkelijke kosten

In zijn reactie geeft het college aan dat de leges de resultante zijn van ervaringscijfers, benchmark en eerder vastgestelde beleidsstukken. De essentie van ons advies is om duidelijk te maken wat de werkelijke kosten zijn die de gemeente Wormerland maakt ten aanzien van de producten burgerzaken, APV en Omgevingsvergunning. Ons advies is erop gericht om de daadwerkelijke kosten in kaart te brengen en op basis daarvan te besluiten wat de legestarieven worden (op basis van kostendekkendheid). Uit zijn reactie vernemen wij dat het college de mate van transparantie ook wil vergroten in lijn met onze aanbevelingen.

Tijdschrijven ten aanzien de leges

Het standpunt van het college aangaande het tijdschrijven onderschrijven wij niet. De gemeente is conform wet- en regelgeving verplicht om transparant te zijn in haar taakuitvoering. Ten aanzien van de leges achten wij dit nog meer van toepassing, omdat er sprake is van een individuele dienstverlening waar de burger voor betaalt. De gemeente dient inzichtelijk te maken hoe het tarief (lees kostprijs) tot stand is gekomen. Wij constateren dat de gemeente Wormerland op dit moment niet in staat is om deze onderbouwing te geven. Met andere woorden, in hoeverre is de gemeente in staat om bij bezwaarschriften tegen de hoogte van de leges tot een adequate onderbouwing te komen. Ons advies is dan ook om de transparantie en onderbouwing te vergroten, bijvoorbeeld door middel van tijdschrijven of het werken met normtijden.

Flexibele schil en doelstellingen

Aangaande de inzet van een flexibele schil, onderschrijven wij het standpunt van het college. Ditzelfde geldt voor de doelstellingen ten aanzien van de dienstverlening. Het verdient wel de aanbeveling ook kritisch te blijven kijken in de herijking naar de gestelde doelen en deze door te vertalen in activiteiten en kosten. Dit heeft namelijk consequenties voor de hoogte van de kostprijs van de leges.

Leges voor ontbrekende activiteiten.

Wij onderschrijven het standpunt van het college aangaande dit punt. Echter verdient het de aanbeveling om ook hier de transparantie te vergroten. Hoeveel producten vielen

de afgelopen jaren hieronder en welke kosten zijn daarmee gemoeid en is het huidige tarief wel kostendekkend?

Literatuurlijst

Gemeente Wormerland

Gemeente Wormerland, 2012, *Programmabegroting 2013-2016*, p. 1-130.

Gemeente Wormerland, 2012, *Productenramingen en bijlagen 2013*, p. 1-33.

Gemeente Wormerland, 2012, *Raadsbesluit Tarievennota 2013*, 18 december 2012, p. 1-3.

Gemeente Wormerland, 2013, *Tarientabel behorende bij de Legesverordening Wormerland 2013*, pp. 1-16.

Gemeente Wormerland, 2013, *Afdelingsplan Bedrijfsvoering 2013*, p. 1-12.

Gemeente Wormerland, 2013, *Toelichting Speerpunten Bedrijfsvoering 2013*, p. 1-11.

Gemeente Wormerland, 2013 *Afdelingsplan Dienstverlening 2013*, p. 1-13.

Gemeente Wormerland, 2013, *Tarievennota 2013*, p. 1-97.

Gemeente Wormerland, 2013, *Jaarstukken 2012*, 9 april 2013, p. 1-132.

Gemeente Wormerland, 2013, *Programmabegroting 2014-2017*, p. 1-124.

Gemeente Wormerland, 2013, *Raadsbesluit Tarievennota 2014*, 17 december 2013, p. 1-3.

Gemeente Wormerland, 2013, *Tarievennota 2014*, p. 1-66.

Gemeente Wormerland, 2014, *Afdelingsplan Bedrijfsvoering Plaat*, p. 1.

Gemeente Wormerland, 2014, *Afdelingsplan Dienstverlening*, p. 1-10.

Gemeente Wormerland, 2014, *Omzetaantal per productgroep Burgerzaken periode 01-01-2013 tot 31-12-2013*, p. 1-7.

Gemeente Wormerland, 2014, *Raadsbesluit Wijziging legesverordening 2014*, 4 maart 2014, p. 1-2.

Gemeente Wormerland, 2014, *Verordening op de heffing en de invordering van leges 2014 (1e wijziging)*, 4 maart 2014, p. 1-6.

Gemeente Wormerland, 2014, *Tarientabel behorende bij de Legesverordening Wormerland 2014 (1^e wijziging)*, 4 maart 2014, p. 1-17.

Gemeente Wormerland, 2014, *Productenrealisatie en bijlagen 2013*, p. 1-33.

Overig

Berenschot, 2011, *Benchmarkonderzoek overhead universiteiten*, november 2011, p. 1-30.

Berenschot, 2013, *Rapportage benchmark overhead RDOG Hollands Midden*, mei 2013, p. 1-39.

BMC, 2010, *Onderzoek naar een eenvoudige, transparante en robuuste kostenverdeling gemeente Gouda*, 13 augustus 2010, p. 1-22.

Gemeente Giessenlanden, 2013, *Tarieventabel behorende bij de Legesverordening 2014*, p. 1-19.

Gemeente Heeze Leende, 2013, *Tarieventabel behorende bij de Legesverordening 2014*, p. 1-34.

Gemeente Midden Delfland, 2013, *Tarieventabel behorende bij de Legesverordening 2014*, p. 1-18.

Gemeente Noordwijkerhout, 2013, *Tarieventabel behorende bij de Legesverordening 2014*, p. 1-18.

Gemeente Waterland, 2013, *Tarieventabel behorende bij de Legesverordening 2014*, p. 1-21.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010, *Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven*, januari, p. 1-235.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010, *De leidraad berekening leges Omgevingsvergunning, Openbaar Bestuur en Democratie*, april, p. 1-12.

VNG, 2010, *Model kostenonderbouwing leges Omgevingsvergunning versie 1.0: Transparantie in zeven stappen*, VNG, april, p. 1-43.

Websites

www.bprbzk.nl

www.giessenlanden.nl

www.heeze-leende.nl

www.middendelfland.nl

www.noordwijkerhout.nl

www.rijksoverheid.nl

www.waarstaatjegemeente.nl

www.waterland.nl

www.wormerland.nl

Bijlage 1 Normenkader

Voor dit onderzoek is het normenkader geoperationaliseerd met een onderverdeling naar:

- A. Rechtmatigheid
- B. Doelmatigheid
- C. Doeltreffendheid
- D. Transparantie en verantwoording

A. Rechtmatigheid		
De leges voldoen aan de wet en regelgeving.		
Object van onderzoek	Norm	Indicator
Kaders van de (Europese) wetgever, raad en college	Het beleid en de praktijk van legesheffing zijn rechtmatig: voldoen aan zowel de Europese, de landelijke als de gemeentelijke wettelijke en beleidskaders.	Legesverordening Besluiten van raad en college
	De begrote en gerealiseerde kostendekking van de leges voldoen aan voorschriften van artikel 13.2 van de Europese Dienstenrichtlijn, artikel 229 van de Gemeentewet en de WABO.	Programmabegroting
	Het beleid en eventuele wijzigingen zijn beschreven in de 'paragraaf lokale heffingen' van de begroting, conform aanwijzingen van het Ministerie van BZK.	
B. Doelmatigheid		
De opbrengst van de leges staat in redelijke verhouding tot de kosten van de dienstverlening.		
Object van onderzoek	Norm	Indicator
Kostenberekening en –onderbouwing	Bij de kostenonderbouwing en –toerekening is gebaseerd op de voorschriften in de BZK Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven en de VNG-modellen over kostenonderbouwing.	Kostenberekeningsmethode
Kwaliteitsmanagement	De gemeentelijke organisatie zet in op kostenbeheersing en verbetering van de doelmatigheid en kwaliteit van dienstverlening waarvoor de leges kostendekkend mogen zijn.	Servicenormen
Benchmarking	De tarieven van de gemeente	Bestuurs- en

	wijken niet sterk af van die van referentiegemeenten. Eventuele aanzienlijke verschillen zijn verklaarbaar vanuit expliciete beleidskeuzen, wijze van kostentoe rekening en/of aantoonbare verschillen in doelmatigheid en kwaliteit.	managementrapportages
C. Doeltreffendheid		
De leges zijn een vergoeding tot maximaal 100% van de kosten van de geleverde dienst.		
Object van onderzoek	Norm	Indicator
Kostendeckendheid van de leges	Er is vastgelegd gemeentelijke beleid over de hoogte en kostendeckendheid van de leges, tot maximaal 100%. Afwijkingen van het profijtbeginsel zijn expliciet door het bestuur besloten.	Legesverordening en Besluiten van de raad en het college
	De hoogte van de leges vertonen over meerdere jaren een gelijkmatig verloop. Grote afwijkingen zijn expliciet gemotiveerd.	Meerjarig tarievenoverzicht
	Jaarlijks vindt evaluatie plaats van de mate van gerealiseerde kostendeckendheid. Er vindt een vorm van benchmarking plaats met referentiegemeenten.	Jaarrekening en -verslagen
D. Transparantie en verantwoording		
De wijze van vaststelling van de leges is openbaar en begrijpelijk. De gemeenteraad stelt de kaders en neemt verantwoording af.		
Object van onderzoek	Norm	Indicator
Berekeningsmethodiek en besluitvormingsproces	De kostenonderbouwing en -toerekening zijn openbaar en transparant en blijven in juridische procedures in stand.	Communicatie Klachten en juridische procedures
	De gemeenteraad heeft inzicht in de berekeningsmethodiek, stelt kaders ten aanzien van de kostentoe rekening en de hoogte van de tarieven en controleert de realisatie.	Raadsvoorstel en -besluit bij legesverordening en tarieventabel Jaarrekening en -verslag

Bijlage 2 Basisanalyse ten behoeve van het onderzoek

	Onderzoeksvraag	Relevante Feiten/ eerste beantwoording van de onderzoeksvragen	Beoordeling	Interviewvragen	Wie
1	<p>Welke leges worden geheven en hoe hoog zijn deze leges?</p>	<p>Zie bijgevoegd Excel-bestand.</p> <p>De gemeente Wormerland kent in haar programmabegroting en jaarrekening een paragraaf 'lokale heffingen'. Hierin wordt aangegeven wat de opbrengsten zijn van de leges burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV.</p> <p>In de tarievennota 2013 van de gemeente Wormerland is voorgesteld om de tarieven van 2012 met 1,5% te verhogen voor het jaar 2013, tenzij het Rijk het anders aangeeft. Ten aanzien van de leges van de Omgevingsvergunning is geen verhoging aangegeven daar de tariefstelling landelijk gezien anders uit de pas gaat lopen.</p> <p><i>Leges burgerzaken (GBA, Persoonsdocumenten en Burgerlijke Stand):</i> De verwachte inkomsten voor 2013 zijn € 252.969,-. De tarieven worden vaak van buitenaf genormeerd of bepaald. De gerealiseerde inkomsten op de leges burgerzaken bedroegen in 2013 € 248.134. De begrote kosten op de producten 030 GBA, 031 Persoonsdocumenten en 032 Burgerlijke stand bedroegen in 2013 € 113.618 en in 2013 werd hier € 112.950 aan kosten gerealiseerd.</p> <p><i>Bouwleges:</i> De te verwachten afgifte bouw- en sloopvergunningen voor 2013 zullen € 608.047 aan inkomsten opleveren, terwijl de kosten voor dit product € 719.696 bedragen. Het dekkingspercentage voor bouwleges is 85%. In 2013 is er voor € 237.013 aan baten gerealiseerd. De gerealiseerde kosten bedroegen in 2013 werkelijk € 703.446. Dit betekent een dekkingspercentage van 33,69%.</p> <p><i>APV:</i> In 2013 begrootte men € 10.976 aan leges voor de APV. In 2013 is er voor € 7.936 aan baten gerealiseerd. De kosten die begroot zijn op het product 040 APV- en andere vergunningverlening was in 2013 begroot op</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De paragraaf lokale heffingen gaat summier in op de leges rondom burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV. Alleen de opbrengsten worden in kaart gebracht. • Uit de tarieventabel 2014 maken wij op dat de tarieven omtrent de Omgevingsvergunning wel degelijk verhoogd zijn. Dit wijkt af van de bepaling in de tarievennota 2014. • Ten aanzien van de mate van kostendekkendheid van de Omgevingsvergunning kan geconstateerd worden dat deze niet 100% kostendekkend is. De realisatie geeft nog een lager beeld weer (dekkingspercentage is 33,69%). • Doordat de leges jaarlijks geïndexeerd wordt, is er geen directe relatie met de werkelijk kosten. Er is dus geen koppeling aanwezig tussen de kostenverdeelstaat/productbegroting en –realisatie en de tarieven in de tarieventabel van de legesverordening. • Voor paspoorten en ID-kaarten gelden maximumtarieven 	<ul style="list-style-type: none"> • Waarom zijn de leges voor de Omgevingsvergunning in 2014 wel verhoogd, terwijl het voornemen was om dit niet te doen? • Waarom is de informatie in de paragraaf lokale heffingen summier en geeft geen inzicht in de stijging en/of daling van de legestarieven en de achterliggende oorzaken? • Waarom is er geen sprake van 100% kostendekkendheid voor de Omgevingsvergunning? Wat zijn de oorzaken van de tegenvallende baten op de Omgevingsvergunning? • Is er een koppeling aanwezig tussen de tarieventabel van de legesverordening en kostenverdeelstaat? Hoe worden de tarieven geactualiseerd of vindt er alleen indexatie 	

		<p>€ 190.983. In 2013 is € 181.562 gerealiseerd. Dit betekent een gerealiseerd dekkingspercentage van 4,37%. Op het product 058 Gebruiksvergunningen kent de gemeente Wormerland nog een baat van € 5.575 in 2013.</p> <p>In de tarievennota 2014 van de gemeente Wormerland is voorgesteld om de tarieven van 2013 met 2,0% te verhogen voor het jaar 2014, tenzij het Rijk anders aangeeft. Ten aanzien van de leges van de Omgevingsvergunning is geen verhoging aangegeven daar de tariefstelling landelijk gezien anders uit de pas gaat lopen.</p> <p><i>Leges burgerzaken:</i> De verwachte inkomsten voor 2014 zijn € 277.292,-. De tarieven worden vaak van buitenaf genormeerd of bepaald.</p> <p><i>Bouwleges:</i> De te verwachten afgifte bouw- en sloopvergunningen voor 2014 zullen € 369.208,- aan inkomsten opleveren, terwijl de kosten voor dit product € 499.348,- bedragen. Het dekkingspercentage voor bouwleges is 75%.</p> <p>Omtrent de leges burgerzaken worden sommige producten niet verhoogd met het inflatiepercentage. Dit wordt veroorzaakt doordat de tarieven van de uittreksels Burgerlijke Stand door het Rijk worden bepaald. De tarieven van de Reisdocumenten, Rijbewijzen, Verklaringen omtrent het gedrag zijn opgebouwd uit een deel rijksleges en gemeenteleges. De rijksleges worden (uiteeraard) door het Rijk bepaald. De tarieven zijn tevens door het Rijk gemaximaliseerd. Met andere woorden, het Rijk bepaalt wat de gemeente maximaal in rekening mag brengen.</p>	<p>vanuit de Rijksoverheid. Voor 2014 gelden de volgende tarieven (zie figuur 7). De gemeente Wormerland maakt geen duidelijk onderscheid in de geldigheidsduur van 5 en 10 jaar. Gezien de bedragen geldt waarschijnlijk een duur van 10 jaar.</p>	<p>plaats?</p> <ul style="list-style-type: none"> • (Check) Gelden de tarieven voor paspoorten en ID-kaarten alleen voor een geldigheidsduur van 10 jaar? 	
2	Zijn alle retributieve diensten en tarieven ook neergelegd in een legesverordening?	Zie bijgevoegd Excel-bestand.	<ul style="list-style-type: none"> • De leges voor burgerzaken en Omgevingsvergunning zijn compleet (alleen opslag roerende zaken ontbreekt). Voor de leges voor de APV ontbreken een aantal: leegstandswet (APV), 	<ul style="list-style-type: none"> • Waarom ontbreken deze leges? 	

			Kinderopvang, prostitutiebedrijven, geluidshinder ontbreken		
3	Hoe verhoudt de hoogte van de legestarieven zich ten opzichte van gemeenten van gelijke grootte? Zijn de geconstateerde verschillen verklaarbaar?	Benchmark, zie Excel-bestand De gemeente Wormerland maakt in de tarievennota wel een vergelijk met omliggende gemeenten voor de afvalstoffenheffing, rioolheffing, OZB en hondenbelasting. Maar dit wordt niet gedaan voor de leges burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV.		<ul style="list-style-type: none"> • Waarom wordt er geen vergelijking gemaakt of benchmark op de leges burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV? 	
4	Wat is het beleid van de gemeente ten opzichte van kostendekkendheid?	<p>In de tarievennota is het beleid omtrent de mate van kostendekkendheid vastgelegd van de gemeente Wormerland. Per heffing en leges zijn de beleidsafspraken vastgelegd. Zo geldt bijvoorbeeld voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing, marktverordening en begraafrecht 100% kostentoekening. Dit is bij deze heffingen expliciet weergegeven. Bij de leges die betrekking hebben op dit onderzoek: Leges Burgerzaken en Leges Omgevingsvergunning en APV zijn geen expliciete beleidsafspraken op dit punt gemaakt.</p> <p>Echter in de programmabegroting 2014-2017 van de gemeente Wormerland op pagina 75 is aangegeven dat de gemeente kostendekkendheid ten aanzien van de leges nastreeft.</p> <p>In het afdelingsplan 2013 van de afdeling Dienstverlening van de gemeente Wormerland (pagina 7) wordt aangegeven dat het momenteel onvoldoende transparant is of de huidige bedragen in de tabel behorende bij de legesverordening voldoende zijn om de kosten te dekken. Gezien de taakstelling van beide gemeenten om de opbrengsten op de leges voor Omgevingsvergunningen en burgerzakenproducten te verhogen, is het belangrijk om een goede analyse op te stellen van onze legesverordeningen en deze ook te vergelijken met andere gemeenten. Afhankelijk van de uitkomsten en de bestuurlijke besluitvorming hierover kan de legesverordening worden bijgesteld.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Wij constateren dat er geen expliciete beleidsafspraken op het punt van kostendekkendheid zijn gemaakt ten aanzien van de leges burgerzaken, Omgevingsvergunning. APV wordt niet expliciet genoemd. Omdat APV onder leges valt, gaan wij ervan uit dat dezelfde afspraken gelden. In de programmabegroting 2014-2017 wordt dit wel gedaan, maar er wordt niet weergegeven hoe men hier invulling aan wil geven. • De passage uit het afdelingsplan 2013 van Dienstverlening onderstreept onze constatering dat de tarieven onvoldoende zijn om de gemaakte kosten te dekken. In 2013 had de gemeente het voornemen om dit verder te onderzoeken. In 2014 zien wij dit punt namelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Waarom zijn er geen expliciete beleidsafspraken gemaakt omtrent kostendekkendheid van de leges voor Burgerzaken, Omgevingsvergunning en APV? • Uitgaande van de beleidsvoornemens uit de programmabegroting 2014-2017, zien wij dat de gemeente kostendekkende leges nastreeft. Welke maatregelen treft of wil de gemeente Wormerland treffen om dit beleidsdoel na te streven? • In hoeverre heeft de gemeente onderzoek gedaan naar de 	

			niet meer terugkomen als speerpunt.	kostenonderbouwing van de leges burgerzaken en Omgevingsvergunningen en wat zijn de uitkomsten geweest?	
5	<p>Worden de legesinkomsten doelmatig en doeltreffend besteed aan de betreffende geleverde gemeentelijke diensten? Staan de uitvoeringskosten in redelijke verhouding tot de opbrengsten (= mate van kostendekkendheid)?</p>	<p>Doeltreffendheid: geen kader aanwezig in de stukken.</p> <p>De gemeente Wormerland rekent een uurtarief van € 62,34 (begroot 2013 en inclusief materiële kosten) voor de bepaling van de kosten op alle producten. Bij vraag 6 is aangegeven hoe men tot dit bedrag komt. Om volledig inzicht te krijgen in de uitvoeringskosten is het noodzakelijk om ook de tijdsbesteding en aantallen per product te weten (per activiteit/per lege). De gemeente Wormerland heeft aangegeven dat men geen tijd schrijft en dus ook de gemiddelde tijdsbesteding per product (per activiteit/per lege) niet inzichtelijk heeft. De aantallen van de leges burgerzaken zijn inzichtelijk (zie hiervoor bestand ' 14 aantallen2013legeskaswormerland2013').</p> <p>Het aantal Omgevingsvergunningen (inclusief kapvergunningen) over 2013 bedraagt 140. Het aantal vergunningen dat verleent is in het kader van de APV over 2013 bedraagt 106. Daarnaast zijn er 89 vaarregistraties in 2013 afgegeven.</p> <p>Zoals aangegeven bij vraag 1 is de mate van kostendekkendheid op de Omgevingsvergunning lager dan 100%. In 2013 was deze begroot op 85%, echter een percentage van 33,69% is gerealiseerd. In de begroting 2014 is een dekkingspercentage van 75% begroot.</p> <p>Op de APV was sprake van een begroot dekkingspercentage van 5,74% en een gerealiseerd dekkingspercentage van 4,37%.</p> <p>Uit de productenrealisatie blijkt niet in hoeverre de lasten van</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Doordat het dekkingspercentage op de Omgevingsvergunning lager is dan 100% (begroot) constateren wij dat tarieven niet kostendekkend zijn. Bij de Omgevingsvergunning is tevens terug te zien dat het aantal aanvragen erg fluctueert en veel lager uitvalt dan begroot. Hierdoor kunnen de vaste directe kosten niet worden gedekt. • Wij constateren dat de tarieven van de APV niet kostendekkend zijn. • Wij constateren dat de legesinkomsten (APV en Omgevingsvergunning) niet doelmatig worden besteed, omdat de daadwerkelijk gemaakte kosten voor het leveren van deze diensten vele malen hoger zijn. • De aantallen verleende leges/vergunningen van burgerzaken worden goed bijgehouden. Met betrekking tot de Omgevingsvergunning en 	<ul style="list-style-type: none"> • In hoeverre speelt de organisatie in op het feit dat de kosten voor het verstrekken van de diensten van Omgevingsvergunning en APV veel hoger zijn dan de baten? Hoe wordt ingezet op kostenbeheersing en verbetering van de doelmatigheid? • Wat wil de gemeente Wormerland bereiken ten aanzien van de leges? Welke doelen zijn er expliciet geformuleerd? • Doeltreffendheid – kaders? • Doelmatigheid – kaders? 	

		<p>burgerzaken worden doorbelast aan de producten 030 GBA, 031 Persoonsdocumenten en 032 Burgerlijke Stand; inzicht is nodig om iets te kunnen zeggen over de mate van kostendekkendheid.</p>	<p>APV is dit beperkter. Er wordt namelijk geen onderscheid gemaakt naar de soort vergunning of het soort lege, waarbij het ook niet duidelijk is bij de bouwvergunning en aanlegvergunning wat de gemiddelde bouwsom is.</p>		
6	<p>Wordt de overhead van het gemeentelijke apparaat doorberekend in de leges? Hoe, hoeveel, waarin en waarom (niet)?</p>	<p>De OVER-gemeenten voeren werkzaamheden uit voor de gemeente Oostzaan en Wormerland. De totale kosten begroot voor 2013 bedroegen € 10.142.263. Door deze kosten te delen door het aantal productieve uren (162.704) ontstaat het gemiddelde uurtarief (€ 62,34). Door de directe uren per product te vermenigvuldigen met dit uurtarief ontstaan de directe kosten per product. Deze worden allereerst verdeeld in een verhouding 40/60 over de gemeente Oostzaan en Wormerland. Dit betekent het volgende voor de voor dit onderzoek relevante producten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Burgerzaken: € 340.764. • APV en bijzondere wetten: € 112.279. • Bouwvergunningen: € 436.437. <p>De gemeente Wormerland had voor 2013 € 1.758.090 aan indirecte kosten begroot. Dit zijn de kosten van HRM, Financiën, Facilitair, DIV, Verzekeringen, Administratieve Ondersteuning, Interne Controle en I&A. Door deze kosten te delen door het aantal directe kosten MINUS indirecte kosten (€ 1.758.090/(€ 6.146.509 - € 1.758.090) ontstaat het opslagpercentage voor de indirecte kosten = 0,401. Dit betekent het volgende voor de relevante producten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Burgerzaken: € 340.764 + € 136.517 = € 477.281 aan totale kosten. • APV en bijzondere wetten: € 112.279 + € 44.981 = € 157.260 aan totale kosten. • Bouwvergunningen: € 436.437 + € 174.846 = € 611.283 aan totale kosten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Op de producten GBA, Persoonsdocumenten en Burgerlijke Stand worden geen kosten doorbelast vanuit de organisatie. Tevens zijn er geen kosten van de afdeling burgerzaken doorbelast. • De doorberekening werkorganisatie zijn de directe en indirecte kosten. • We constateren een verschil op de doorbelaste kosten in de urenstaat op APV en de productrealisatie 2013. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe worden de lasten vanuit de afdeling burgerzaken doorbelast aan de producten 030 GBA, 031 Persoonsdocumenten en 032 Burgerlijke Stand? • Waardoor ontstaat er een verschil tussen de urenverdeelstaat en productrealisatie op APV? 	

		<p>Op het product 420 Omgevingsvergunning is een post opgenomen 62800 Doorberekening van werkorganisatie. Voor de realisatie 2013 stond hier een bedrag van € 611.283 opgenomen. Dit strookt met de kostenverdeelstaat.</p> <p>Op het product 040 APV- en andere vergunningverlening is ook de post opgenomen 62800 Doorberekening van werkorganisatie. Voor de realisatie 2013 is hier een bedrag van € 181.260 opgenomen.</p>			
7	<p>Wie bepaalt wanneer welke leges veranderd worden en met welke periodiciteit? Worden veranderingen in de leges teruggekoppeld naar de raad?</p>	<p>Het college van B&W doet een voorstel in de vorm van de legesverordening en bijbehorende tarieventabel richting de raad. Dit gebeurt aan het einde van het jaar en geldt voor het volgende jaar. Het voorstel wordt voorbereid door de ambtelijke organisatie. Het aanpassen van de hoogte van de tarieven wordt gedaan door middel van een indexatiepercentage, daar waar mogelijk. Het aanpassen gebeurt in principe jaarlijks.</p>	<ul style="list-style-type: none"> De gemeente Wormerland volgt de jaarlijkse cyclus. Uit de stukken maken we niet op dat er in de periode 2012-2014 tussentijdse bijstellingen hebben plaatsgevonden. 	<ul style="list-style-type: none"> Wat is de formele procedure voor het wijzigen van de legestarieven (taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden)? Zijn de legestarieven in de gemeente Wormerland wel eens tussentijds aangepast? Zo ja, wat is de reden hiervan geweest? 	

Bijlage 3 Geïnterviewden voor het onderzoek

Nummer	Datum van het interview	Naam	Functie
1.	11 september 2014	De heer Jos Beemsterboer	Wethouder gemeente Wormerland Portefeuillehouder: <ul style="list-style-type: none"> • Financiën • Milieuzaken • Recreatie • Agrarische zaken • Baggerproject • Natuurbeheer • Contactcommissie Neck
2.	11 september 2014	De heer Frans Saelman	Wethouder gemeente Wormerland Portefeuillehouder: <ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijke ordening • Openbare ruimte • Wonen • Economie • Bartelsluis • Verkeer/Vervoer • Zaanbrug(project) • Contactcommissie Oostknollendam
3.	11 september 2014	Mevrouw Marja Hollander	Afdelingshoofd Financiën OVER-gemeenten
4.	11 september 2014	De heer Marcel Schaafsma	Afdelingshoofd Dienstverlening OVER-gemeenten
5.	27 oktober 2014	Afvaardiging van de raad van Wormerland: De heer M. van der Kolk De heer H.G. Roeleveld De heer J.H. Broenveld De heer C. Ricken	Raadslid namens de SP Raadslid namens het CDA Burgerraadslid namens het PvdA Burgerraadslid namens het PvdA

Bijlage 4 Overzicht leges gemeente Wormerland en Benchmark

Zie hiervoor bijgevoegd Excel-bestand 'Overzicht leges Wormerland en Benchmark'.