

Onderwerp Kostendekkendheid leges 2018.	
Nummer	2018/523154
Portefeuillehouder	M. Snoek
Programma/beleidsveld	7.1 Lokale belastingen en heffingen
Afdeling	VTH
Auteur	H.H.T. de Boer
Telefoonnummer	023-5113664
Email	hhtboer@haarlem.nl
Kernboodschap	<p>In de bijgaande informatienota wordt uitgelegd op welke (voorgeschreven) wijze de kostendekkendheid van de leges wordt bepaald en wordt per hoofdstuk uit de legesverordening een korte toelichting gegeven op de mate van kostendekkendheid.</p> <p>Bij het prognostiseren van de leges wordt een inschatting gemaakt van de aantallen die de komende jaren voor de diverse legesproducten gelden. Daarbij wordt vanzelfsprekend gebruik gemaakt van de realisatiecijfers van het voorgaande jaar. De stijging, dan wel daling van de kostendekkendheid kan, uitgaand van de wens van de raad van 100% kostendekkendheid, op de volgende wijzen worden beïnvloed (“draaiknoppen”):</p> <ul style="list-style-type: none"> als het dekkingspercentage te laag is, dan kunnen de leges worden verhoogd, dan wel de ureninzet worden verlaagd; als het dekkingspercentage te hoog is, en op basis van de ramingen de verwachting is dat dit structureel is, dan moeten de leges worden verlaagd
Behandelaanbeveling voor commissie	Het college stuurt de informatienota ter kennisname naar de commissie Bestuur
Relevante eerdere besluiten	<p>De gemeenteraad heeft het beleid dat leges 100% kostendekkend zijn (zie bv paragraaf lokale heffingen, Programmabegroting 2018 blz 219).</p> <p>In de commissie Bestuur van 2 november 2017, is door de wethouder toegezegd dat er in het eerste kwartaal van 2018 een interne evaluatie over de kostendekkendheid van de leges gereed zou zijn.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Belastingvoorstellen 2018 in commissie Bestuur 2 november 2017, 2017/463600 - Toelichting op aantal verhoogde legesbedragen in 2014 in verband met door de raad gewenste toename kostendekkendheid leges. Commissie Bestuur 27-8-2015, 2015/192959

Besluit College d.d. 25 september 2018	1. het college stelt de informatienota aan de commissie vast. de secretaris, de burgemeester,
---	---

1. Inleiding

Onderstaande informatienota gaat over de kostendekkendheid van de leges in de gemeente Haarlem. Met deze nota wordt inzicht gegeven in de huidige mate van kostendekkendheid op begrotingsbasis voor 2019. Verder wordt uitgelegd hoe en in hoeverre de raad deze mate van kostendekkendheid kan beïnvloeden.

Voorafgaand wordt hieronder in grote lijnen aangegeven wat leges zijn en wat de bevoegdheden van de gemeente bij de heffing en inning hiervan zijn.

Aard en doel van de leges.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een groot aantal taken. Een deel van deze taken wordt in de vorm van een dienst door bewoners of bedrijven individueel afgenomen. Gemeenten heffen leges om haar taken te bekostigen. De opbrengsten uit de heffing van leges worden gebruikt om de kwaliteit van de verstrekking te waarborgen en om personeels-, huisvesting- en materiaalkosten te dekken. De totale opbrengst uit de leges mag de totale kosten niet overtreffen. Met andere woorden: een gemeente mag geen winst maken op de diensten die zij levert. Een voorwaarde voor het opleggen van leges is dat de gemeenteraad een legesverordening vaststelt. In deze verordening zijn bepalingen opgenomen over de activiteiten waarvoor de gemeente leges in rekening brengt, de tarieven die de gemeente hiervoor hanteert en de grondslagen die de gemeente hanteert bij het heffen van de leges. Ook dient de gemeente te onderbouwen welke kosten aan de dienstverlening zijn verbonden in relatie tot de tarieven die zij vraagt.

Het is uiteindelijk aan de gemeenteraad om te bepalen welke leges worden geheven en wat de hoogte is van de tarieven die worden gehanteerd. Naast de eis dat de opbrengsten de kosten niet mogen overstijgen, zijn er voor bepaalde diensten van de gemeente ook maximumtarieven vastgesteld door het Rijk. Bestuurlijk uitgangspunt in Haarlem is te streven naar kostendekkende tarieven. In 2017 is in de commissie de toezegging gedaan om de kostendekkendheid uit te zoeken en per legessoort aan te geven waar de afwijkingen van de 100% in zitten.

Methode berekening kostendekkendheid leges Haarlem 2019.

De legesverordening is ingedeeld volgens het model dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft opgesteld. Dit model kent drie titels:



1. Algemene dienstverlening
2. Fysieke leefomgeving/ Omgevingsvergunning
3. Europese dienstenrichtlijn

Elk van de titels kent weer diverse hoofdstukken, bijvoorbeeld Titel 1 hoofdstuk 2: Reisdocumenten, of Titel 3 hoofdstuk 1: Horeca. Tot slot kent een hoofdstuk weer diverse producten. Zo kent Reisdocumenten verschillende soorten paspoorten en ID kaarten en bestaat het hoofdstuk Horeca uit een 11 tal vergunningen.

Door de kosten en opbrengsten op de twee niveaus (hoofdstuk en titel) in kaart te brengen wordt maximaal inzicht en transparantie geboden.

Wettelijk gezien mogen de totale opbrengsten van de leges niet hoger zijn dan de totale lasten die de gemeente maakt voor de totstandkoming van de producten. Het is daarbij wel toegestaan dat een product met meer baten dan kosten (lees: een product dat voor meer dan 100% kostendekkend is), een product met meer kosten dan baten compenseert. Dit heet kruissubsidiering. Er kan ook sprake zijn van kruissubsidiering binnen een legesoort. Dat doet zich bijvoorbeeld voor bij de WABO-leges waarbij uit de leges van de grote aanvragen (waarvan de opbrengsten meer bedragen dan de kosten) de kosten van de kleine aanvragen (waarvan de opbrengsten lager zijn dan de kosten) worden betaald. Dat houdt concreet in dat uit de leges van de grote aanvragen (waarvan de opbrengsten meer bedragen dan de kosten) de kosten van de kleine aanvragen (waarvan de opbrengsten lager zijn dan de kosten) worden betaald. Uit de jurisprudentie blijkt dat deze vorm van kruissubsidiëring is toegestaan, als de totale geraamde legesopbrengsten van de legesverordening niet hoger zijn dan de totale geraamde kosten.

NB Vermeld zij dat in de Legesverordening is voorzien in een minimaal en een maximaal legesbedrag voor de aanvraag van een omgevingsvergunning. Wanneer het maximumbedrag wordt overschreden, is de gemeenteraad van mening dat het verschil tussen opbrengsten van de concrete aanvraag en de kosten van de concrete aanvraag dusdanig groot is, dat dit verschil niet meer gerechtvaardigd kan worden vanuit de systematiek van de kruissubsidiëring.

De wet beziet dus de totale legesopbrengst op het niveau van de gehele verordening.

In deze informatienota wordt een slag dieper gegaan en zodoende wordt aan de wens van de gemeenteraad voldaan. Die wens is namelijk om per legesoort inzicht te krijgen in de kostendekkendheid. Dit niveau van specificatie is dus uitgebreider dan wettelijk is voorgeschreven.

De systematiek

Het is van belang dat de afnemers van de diensten reële tarieven betalen. Daarom is de methodiek van kostprijsbepaling het afgelopen jaar verfijnd. Het schatten van de kosten van een specifieke dienst werd gedaan op basis van de empirische kennis over de verwachte personele inzet. Dat is

verder uitgewerkt door per dienst de gemeten tijdsinzet gedetailleerd te bepalen. Als gevolg van de extra werkzaamheden is deze informatienota later beschikbaar dan eerst gedacht.

Let wel. In de nieuwe systematiek is geen rekening gehouden met de leges omtrent de havendienst en de gevraagde leges inzake de huisvestingswet. Deze worden in de komende tijd ook nader uitgewerkt.

Op basis van de berekening van de nieuwe systematiek is de kostendekkendheid per hoofdstuk opgenomen in bijlage 1. Hieronder wordt in constaterende zin ingegaan op de bijzonderheden en mogelijkheden per hoofdstuk. Omdat dit een informatienota is, treft u geen voorstellen aan om leges tarieven te wijzigen. Als de kostendekkendheid meer dan 100% is, zijn de tarieven in de legesverordening verlaagd. Soms is de kostendekkendheid veel lager dan 100%. Dat betekent dat er ruimte is om de tarieven te verhogen. Het is de bedoeling om dat in de aanloop naar de Kadernota 2019 op te pakken en de gemeenteraad een wijzigingsvoorstel op de legesverordening 2019 aan te bieden.

Titel 1 Algemene dienstverlening

Onder titel 1 vallen de hoofdstukken omtrent de burgerlijke stand, reisdocumenten, rijbewijzen, verstrekkingen basisregistratie personen, overige publiekstaken, de huisvestingswet, standplaatsen, kansspelen, telecommunicatie en verkeer en vervoer. Deze titel kent een fors aantal hoofdstukken met maximumtarieven. Voor de volledigheid is vermeld dat Haarlem de maximale tarieven hanteert, zodat de beleidsvrijheid om de leges te verhogen niet aanwezig is

Alleen voor hoofdstuk 1 (burgerlijke stand) en een onderdeel van hoofdstuk 4 (de verstrekkingen uit de basisregistratie personen) zijn de tarieven niet gemaximeerd en kunnen tarieven vrijelijk aangepast worden.

Titel 2 Fysieke leefomgeving/ Omgevingsvergunning

Voor titel 2 is de kostendekkendheid net boven de 98% Onder dit hoofdstuk vallen onder andere de omgevingsvergunning en de teruggaaf op basis van de omgevingsvergunning. De tarieven hiervoor zijn niet gebonden aan landelijke tariefnormen. Hier bestaat dus de mogelijkheid om deze aan te passen of zelfs moet die aangepast worden als deze boven de 100% uitkomen.

De leges voor de omgevingsvergunning zijn lastig in te schatten. De praktijk leert dat lastig te voorspellen is welke bouwprojecten wanneer worden ontwikkeld en tot een vergunningaanvraag leiden. De vraag hoeveel er gebouwd wordt is sterk afhankelijk van de stand van de economie. Bij hoogconjunctuur nemen het aantal bouwaanvragen fors toe maar de praktijk van enige jaren geleden leerde dat dit zomaar over kan zijn als de economie verslechtert. Om een goede raming te kunnen maken, wordt er frequent met woningcorporaties en projectontwikkelaars gesproken. Voor de langere termijn zijn ook de bouwplannen die door de gemeente worden ingezet (denk aan de ontwikkelzones) relevant voor de te ramen legesaanvragen.



De kostendekkendheid van de leges voor de omgevingsvergunning kan fluctueren. Grote bouwprojecten zorgen voor de grootste legesopbrengsten bij de omgevingsvergunningen. Deze grote projecten veroorzaken gedurende meerdere jaren kosten. De volledige baten vallen echter op één moment, namelijk op het moment dat de vergunning wordt verleend. Zeker bij incidentele grote bouwprojecten kan toerekening van de baten aan het incidentele jaar tot grote schommelingen in de kostendekkendheid leiden. De vraag is of een wijziging in de kostendekkendheid direct dient te worden gevolgd door aanpassing van de legestarieven. Dat laatste is ongewenst. Aan de ene kant is het onlogisch om de leges voor kleine projecten (zoals dakkapellen of kapvergunningen) te verlagen, omdat er in enig jaar een of meer grote bouwprojecten worden aangevraagd. Aan de andere kant zou in andere jaren het tarief vervolgens extra omhoog moeten, omdat er wel kosten voor het grote bouwproject worden gemaakt, maar de baten niet in dat jaar vallen. Met andere woorden: de kostendekkendheid moet over enige jaren heen worden gezien.

Duidelijk is dat in crisisjaren de inkomsten op de leges voor bouw lager zijn dan in jaren van economische groei. Om in beide gevallen de kostendekkendheid zo veel mogelijk in balans te houden, werkt Haarlem met een vaste kern vergunningverleners en een flexibele schil voor in drukke tijden. Om een indruk te geven van de verschillen in kostendekkendheid die zich per jaar op de omgevingsvergunning kunnen voordoen, is onderstaande tabel opgemaakt:

• 2013	67%
• 2014	45%
• 2015	94%
• 2016	78%
• 2017	97%
• 2018	87%
• 2019	98%

Op grond van bovenstaande percentages is sinds 2016 een trend te herkennen in stijging van de kostendekkendheid op het onderdeel bouw. Dit is te danken aan de toename van grotere bouwprojecten. Bij de toepassing van het nieuwe model bleek dat bij ongewijzigde tarieven en gebruik makend van de reguliere indexatie de kostendekkendheid tot 115% te stijgen. Daarom wordt ook voorgesteld om de tarieven niet te indexeren en het tarief voor de bouwleges te verlagen van 3,02% naar 2,5%. Zodoende wordt een kostendekkendheid begroot van 98%.

Titel 3 Europese dienstenrichtlijn

Op titel 3 (Europese dienstenrichtlijn) variëren de kostendekkendheidspercentages van 53% tot 99%. Hieronder vallen onder meer de leges betreffende horeca, evenementen/markten, prostitutiebedrijven, speelgelegenheden en het hoofdstuk overige handelingen.

Hoofdstuk 1 betreft de leges inzake de horeca. De kostendekkendheid is hier 91%. Deze is dus niet volledig kostendekkend. Vanuit de raad is de vraag gekomen om nog extra in te zoomen op de legesbedragen voor de horeca. Op dit punt volgt een andere nota waar hierin uitgebreid wordt ingegaan.

Hoofdstuk 2 betreft de leges voor evenementen. Hier bleek de kostendekkendheid bij ongewijzigde tarieven te komen op iets boven 110%. Daarom wordt voorgesteld om het tarief met gemiddeld iets meer dan 10% te laten dalen zodat de geraamde kostendekkendheid op 98% komt.

Hoofdstuk 3 betreft de leges aangaande prostitutiebedrijven. De kostendekkendheid voor deze leges is het laagste van hoofdstuk 3 namelijk 53%.

De leges voor speelgelegenheden (hiermee worden onder andere de automatenhallen bedoeld) worden voor de begroting 2019 ook aangepast. Zonder aanpassing bleek de kostendekkendheid te komen op ruim 198%. De tarieven zijn derhalve gehalveerd zodat de kostendekkendheid komt op 99%. De impact op de begroting is echter gering. Het betreft namelijk een geraamd aantal van vier aanvragen voor een gering bedrag aan baten.

Tot slot is het hoofdstuk overige leges. Hiervan is de kostendekkendheid 87%.

2. Kernboodschap

In deze informatienota wordt de berekeningswijze en uitkomst van de kostendekkendheid van de leges toegelicht en wordt verder aangegeven welke keuzes de raad heeft om de mate van kostendekkendheid te beïnvloeden (verlagen c.q. verhogen van de leges), dan wel het op het huidige kwaliteitspeil houden van de vergunningen met de huidige personele inzet, of juist minder uren besteden aan de vergunningen, waarmee het kwaliteitsniveau daalt.

3. Consequenties

De geraamde kostendekkendheid voor de leges komt op begrotingsbasis volgens de nieuwe systematiek over de gehele verordening voor 2019 uit op 95%. De ervaring leert dat in de jaarrekening dit percentage doorgaans wat hoger uitkomt. Conclusie is dat op basis van de toegestane kruissubsidiëring iets lager dan 100% uitkomt maar het is gewenst een veiligheidsmarge aan te houden omdat de wetgever stelt dat de kostendekkendheid de 100% nadrukkelijk niet mag overschrijden.

4. Vervolg

De mate van kostendekkendheid van de leges zal in de loop van 2019 en daarna verder worden gemonitord. Hierbij wordt conform de wensen van de raad blijvend naar 100% kostendekkendheid toegewerkt. Aan de andere kant moet de 100% niet duurzaam overschreden worden.

5. Bijlagen

1. Kostendekkendheid per hoofdstuk