

'Van kostprijzen en vraagprijzen'

Onderzoek kosten(toerekening) en tarieven gemeentelijke heffingen in de gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten



Rekenkamercommissies van de gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten

Juli 2007

‘VAN KOSTPRIJZEN EN VRAAGPRIJZEN’

Rapport

**Onderzoek kosten(toerekening) en tarieven gemeentelijke heffingen in de gemeenten Elburg,
Nunspeet, Oldebroek en Putten.**

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	4
2	Samenvatting	5
3	Onderzoeksopzet	10
3.1	Onderzoeksvragen	10
3.2	Onderzoeksaanpak	10
4	Kostentoerekening	11
4.1	Analysekader	11
4.1.1	Inleiding	11
4.1.2	Definities directe en indirecte kosten	11
4.1.3	Doelstelling en randvoorwaarden kostentoerekening	11
4.1.4	Wettelijk kader	12
4.1.5	Gemeentelijk kader	12
4.1.6	Relevante toetsingskader voor dit onderzoek	12
4.2	Bevindingen	14
4.2.1	Het kostentoerekeningsmodel	14
4.2.2	Uurtarieven	14
4.3	Conclusies	25
4.4	Aanbevelingen	32
5	Rioolheffing	33
5.1	Analysekader	33
5.1.1	Doelstelling en randvoorwaarden heffing rioolrechten	33
5.1.2	Wettelijk kader	33
5.1.3	Relevantie toetsingskader voor het onderzoek	34
5.2	Bevindingen	35
5.3	Conclusies	39
5.4	Aanbevelingen	43
6	Bouwleges	44
6.0	Inleiding	44
6.1	Analysekader	44
6.1.1	Doelstelling en randvoorwaarden heffing bouwleges	44
6.1.2	Wettelijk kader	44
6.1.3	Relevantie toetsingskader voor het onderzoek	46
6.2	Bevindingen Elburg	47
6.2.1	Tariefstelling	47
6.2.2	De (toegerekende) kosten	48
6.2.3	Kostendekking	49
6.3	Bevindingen Nunspeet	51
6.3.1	Tariefstelling	51
6.3.2	De (toegerekende) kosten	52
6.3.3	Kostendekking	55
6.4	Bevindingen Oldebroek	56
6.4.1	Tariefstelling	56
6.4.2	De (toegerekende) kosten	57
6.4.3	Kostendekking	59
6.5	Bevindingen Putten	59
6.5.1	Tariefstelling	59
6.5.2	De (toegerekende) kosten	62
6.5.3	Kostendekking	63
6.6	Conclusies	65
6.7	Aanbevelingen	70
6.7.1	Algemeen	70

6.7.2	Aanbevelingen per gemeente	71
7	Vergelijking vier gemeenten	73
8	Bestuurlijke reacties colleges	83
9	Nawoord	94

BIJLAGEN

Bijlage 1: voorbeeld uurtariefberekening

Hoofdstuk 1 Inleiding

Aanleiding en achtergrond onderzoeksvraag

In het onderzoeksprogramma 2006-2007 is als tweede onderzoek van de samenwerkende rekenkamercommissies het onderwerp “Tarieven gemeentelijke heffingen” vermeld. Het gaat in dit onderzoek om de volgende vragen:

- zijn alle kosten die aan de tarieven worden toegerekend voldoende in beeld?
- is het kostentoe rekeningsmodel adequaat?
- in welke mate zijn de tarieven van de gemeentelijke heffingen in werkelijkheid kostendekkend?

Om dit tot uitdrukking te brengen hebben wij het onderzoeksonderwerp ‘Onderzoek kosten(toerekening) en tarieven gemeentelijke heffingen’ genoemd.

De opbrengsten van de gemeentelijke heffingen die de gemeente van haar burgers ontvangt, vormen één van de (kleinere) bronnen van inkomsten voor de gemeente. De tarieven hebben veelal tot doel de gemeentelijke uitgaven te dekken door het in rekening brengen van de kosten van de gemeentelijke dienstverlening. Soms oordeelt de raad dat een tarief niet (geheel) kostendekkend hoeft te zijn. Het is van belang dat de raad bij de beoordeling van de tariefsvoorstellen en de daarbij gehanteerde kostendekkingspercentages kan beschikken over een zo goed en compleet mogelijk inzicht in de feitelijk met de dienstverlening gemoeide kosten.

De gemeenten hebben binnen de wettelijke kaders ruimte voor het voeren van een eigen tarievenbeleid. Het gemeentelijke tarievenbeleid mag zich de laatste jaren in een toenemende belangstelling verheugen. Veelal in negatieve zin, omdat de burgers ervaren dat de tarieven voor dezelfde dienstverlening bij de gemeenten zeer uiteen kunnen lopen. Landelijk zijn studies verricht naar de oorzaak van de gemeentelijke tariefverschillen.

Daarbij is benadrukt dat de opbouw van de tarieven voor de burgers transparant behoort te zijn.

Doel van het onderzoek

De eerste doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de opbouw van de tarieven bij de vier gemeenten. Daarbij komen de drie hierboven al genoemde vragen in beeld.

De tweede doelstelling van het onderzoek is om de grondslagen van een tweetal heffingen van de vier gemeenten nader uit te diepen. Daarbij is gekozen voor de gemeentelijke bouwleges, met als aanvullende vraag welke kosten wel en welke niet mogen worden toegerekend. De tweede heffing waarop dieper wordt ingegaan betreft de rioolrechten, waarbij toegevoegd is de vraag hoe de relatie is tussen de kosten die opgenomen zijn in het gemeentelijk rioleringsplan en de tarieven op langere termijn.

De derde doelstelling is om de vier gemeenten op het onderzoeksterrein met elkaar te vergelijken.

Het onderzoek is door een tweetal leden van de rekenkamercommissie uitgevoerd en wel door de heren A.W.V. Banken en J. Bonhof. De rekenkamercommissie heeft op basis van het rapport van bevindingen de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Tenzij anders is vermeld zijn de in dit onderzoek vermelde cijfers en gegevens gebaseerd op de begroting 2006.

Hoofdstuk 2 Samenvatting

Onderzoeksvragen - aanpak

In hoofdstuk 3 van het rapport zijn de onderzoeksvragen en de onderzoeks-aanpak beschreven. In feite gaat het om de volgende vragen:

- Is er sprake van een doorzichtig en betrouwbaar systeem van kostentoerekening.
- Worden de kosten die meegenomen worden in de tarieven voor de diensten van de gemeente op de juiste wijze bepaald?
- Leidt het tariefsysteem dat bij de gemeentelijke heffingen wordt gehanteerd tot een reële doorbelasting van de kosten aan de 'afnemers'.
- Zijn de geraamde dekkingspercentages op de juiste wijze bepaald?

Kostentoerekening

In hoofdstuk 4 wordt het kostentoerekeningsmodel van de gemeenten onder de loep genomen, waarbij in het bijzonder is gekeken naar de wijze waarop de uurtarieven worden berekend. Een kwalitatief goede manier van kostentoerekening voldoet aan de volgende eisen:

- Substitutie van kosten wordt vermeden. Dat houdt in dat binnen redelijke grenzen de kosten van het ene product niet te hoog en van het andere niet te laag worden bepaald.
- Inzicht wordt geboden in de kosten die direct met een product zijn verbonden en de wijze waarop de indirecte kosten (ook wel overhead genoemd) aan dat product worden toegerekend.
- Inzicht wordt geboden aan het management, het college en de raad in de hoogte van de salaris-kosten van het ambtelijk apparaat en de kosten van overhead en hoe deze twee zich tot elkaar verhouden.
- De productiviteit van het ambtelijke apparaat wordt inzichtelijk gemaakt (onder productiviteit verstaan we in dit verband het aantal uren per fte dat in directe zin aan producten en diensten wordt gewerkt).
- Het systeem is zo eenvoudig mogelijk en stabiel. (dat wil zeggen weinig systeemwijzigingen nodig). Onnodige administratieve rompslomp wordt voorkomen.

De bovenstaande eisen leveren de vraag op of hieraan wordt voldaan. In onderstaande tabel is dat in globale zin aangegeven.

Tabel 2.1

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Substitutie vermeden	matig	onvoldoende	onvoldoende	matig
Inzicht	matig	goed	redelijk	matig
Productiviteit	laag	gemiddeld	gemiddeld	hoog
Eenvoud/stabiel	onvoldoende	goed	voldoende	voldoende

Alle gemeenten passen het principe van de integrale kostentoerekening toe met behulp van de gebruikelijke kostenplaatsmethode. In de methode van uurtariefberekening wijken de gemeenten nogal af. Niet wat betreft het principe dat de uurtarieven worden uitgedrukt in een tarief per direct productief uur (zie voor de toelichting op dit begrip hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.1). Wel wat betreft de groepsindeling van de medewerkers en in het bijzonder wat betreft de wijze waarop de overhead uiteindelijk versleuteld wordt over de groepen.

De belangrijkste gegevens van de in het onderzoek betrokken gemeenten zijn samengebracht in de volgende tabel:

Tabel 2.2

	Elburg	Nr.	Nunspeet	Nr.	Oldebroek	Nr.	Putten	Nr.
Aantal fte's per 1000 inwoners	5,35	4	5,25	3	4,84	2	4,48	1
Direct productieve uren per fte	1.315	4	1.364	2	1.352	3	1.401	1
Gemiddeld basistarief (salariskosten) per direct productief uur	39,37	4	33,02	1	36,10	2	37,49	3
Gemiddelde overhead per direct productief uur	28,65	3	33,70	4	20,74	1	27,34	2
Gemiddelde uurtarieven binnendienst	68,02	4	66,72	3	56,84	1	64,83	2
Percentage overhead t.o.v. basisuurtarief	73%	2/3	102%	4	57%	1	73%	2/3
Percentage overhead t.o.v. totaal uurtarief	42%	2/3	51%	4	36%	1	42%	2/3
<i>Overheadkosten per fte:</i>								
Huisvesting	6.164		2.706		3.449		3.686	
I & A	7.893		4.293		4.611		7.674	
Voormalig personeel c.a.	785		1.078		3.886		1.584	
Staf- en middeldiensten	22.832		25.406		16.104		25.351	
Totaal overhead	37.673	3	33.483	2	28.039	1	38.295	4
Aantal uurtarieven binnendienst	12		4		10		22	

De in bovenstaande tabel opgenomen cijfers betreffen de feitelijke gegevens. Voor een nadere analyse en nuancering van de cijfers wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

Er is voor alle vier de gemeenten aanleiding om het systeem van kostentoekening en in relatie hiermee de uurtariefberekening te verbeteren c.q. te vereenvoudigen. Aan het slot van hoofdstuk 4 is daarvoor een aanbeveling gedaan (zie paragraaf 4.4). De reden hiervoor is niet alleen om een voor management, college en raad doorzichtiger methode te hanteren, maar ook om substitutie van kosten te vermijden. Het gaat hier in het bijzonder over de toerekening van de kosten van overhead. Aanbevolen wordt voor de uurtariefberekening de methode van Nunspeet te hanteren, met dien verstande dat daarbij voor de opslag voor de overhead niet een vast percentage maar een vast bedrag wordt gebruikt. Zie bijlage 1. Toepassing van deze wijze van uurtariefberekening kan - in het bijzonder op de kosten van producten waarbij een relatief hoog deel van de kosten bestaat uit uurlonen (bijvoorbeeld bij de leges, waaronder de bouwleges - zie hoofdstuk 6) - een substantiële invloed hebben op de hoogte van de kosten en daarmee ook op de hoogte van de tarieven.

Rioolrechten

Hoofdstuk 5 beschrijft wat het onderzoek naar de rioolrechten heeft opgeleverd.

Bij dit deel van het onderzoek zijn de volgende vragen aan de orde:

- Voldoet het Gemeentelijke Rioleringsplan aan de eisen?
- Sluit de begroting aan op het GRP?
- Is er vanuit de kostentoe rekening invloed op de juiste kostenbepaling?
- Zijn de kosten op de juiste wijze bepaald?
- Is het dekkingspercentage correct bepaald?
- Voldoet de heffing aan de regelgeving?
- Is het geheel voldoende transparant voor college en raad?

In onderstaande tabel zijn de antwoorden op deze vragen weergegeven.

Tabel 2.3

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
GRP voldoet aan de eisen	Ja	Ja	Nee	Ja
Aansluiting begroting en GRP	Matig	Onvoldoende	Onvoldoende	Onvoldoende
Doorwerking kostentoe rekening	Ja, niet substantieel	Ja, niet substantieel	Ja, niet substantieel	Ja, niet substantieel
Kosten en dekkingspercentage juist bepaald?	Voldoende	Voldoende, m.u.v. kapitaallasten	Voldoende	Voldoende
Wordt voldaan aan regelgeving?	Ja	Ja, m.u.v. reserve	Ja	Ja
Voldoende transparant?	Redelijk	Redelijk	Onvoldoende	Redelijk

Alle vier de gemeenten hebben een dekkingspercentage van (rond de) 100%, zij het dat Oldebroek in tegenstelling tot de andere gemeenten daarbij de opbrengsten van de verfijning riolering alsmede een fictieve post ‘verrekening investeringen’ heeft meegeteld. Zonder deze verfijning en fictieve post heeft Oldebroek een dekkingspercentage van 67%.

Vanwege het feit dat het GRP eens in de vijf tot tien jaar opnieuw wordt vastgesteld is dit plan al snel niet meer actueel, waardoor de aansluiting met de begrotingscijfers na verloop van tijd moeilijk te vinden is. Dit bemoeilijkt een goede sturing op de hoogte van de rioolrechten. Om die reden is aan het slot van hoofdstuk 5 de aanbeveling opgenomen om het bij het GRP behorende kostendekkingsplan jaarlijks te actualiseren.

Vanwege de substitutie van kosten (zie hoofdstuk 5), die zich in alle gemeenten in meerdere of mindere mate voordoet, is in geen enkele gemeente de kostenbepaling voor de riolering geheel juist. Gelet op het relatief geringe aantal eigen uren dat in de riolering wordt ‘gestopt’ heeft dit geen substantiële invloed op de kosten en derhalve ook niet op de tarieven.

Bouwleges

Hoofdstuk 6 beschrijft wat het onderzoek naar bouwleges heeft opgeleverd.

Bij dit deel van het onderzoek zijn de volgende vragen aan de orde:

- A. Voldoet de systematiek van heffing van bouwleges aan de wettelijke bepalingen?
- B. Is er een specificatie van de opbrengsten overeenkomstig het tarievenblad vervaardigd?
- C. Voldoet de kostentoe rekening aan de wettelijke bepalingen?
- D. Is er een kostprijsberekening per eenheid product overeenkomstig het tarievenblad vervaardigd?
- E. Is er een oorzakelijk verband tussen de tarieven en de kosten per eenheid product?
- F. Is het kostendekkingspercentage op de juiste wijze bepaald?
- G. Zijn er tijdige begrotingswijzigingen gemaakt?

H. Is er een exploitatieberekening bouwleges gemaakt en is die voldoende transparant?

In onderstaande tabel zijn de antwoorden op deze vragen weergegeven.

Tabel 2.4

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
A. Voldoet systematiek	Ja	Ja	Ja	Ja, wel zeer gedetailleerd
B. Specificatie opbrengsten	Ja	Nee	Ja	Nee
C. Voldoet kostentoerekening	Niet volledig	Ja	Ja	Niet volledig
D. Kostprijsberekening per eenheid product	Nee	Nee	Ja	Nee
E. Oorzakelijk verband tussen tarieven en kosten	Nee	Nee	Nee	Nee
F. Kostendekkingspercentage juist bepaald	Ja	Ja	Ja	Ja
G. Tijdig begrotingswijzigingen	Ja	Ja	Nee	Ja

In de volgende tabellen wordt het kostendekkingspercentage na (begrotings)wijziging weergegeven, alsmede de leges (inclusief welstandleges) van een drietal bouwsommen voor een reguliere bouwvergunning.

Tabel 2.5

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Kostendekkingspercentage	88%	132%	99,5%	106%

Het dekkingspercentage van de bouwleges in Nunspeet en Putten voldoet op zichzelf beschouwd niet aan de norm van maximaal 100%. Wettelijk is dit ook niet vereist, omdat deze norm geldt voor het totaal van de geraamde legesopbrengsten. Gelet op het feit dat de bouwleges een substantieel deel van de legesopbrengsten vormen is het vanuit beleidsoogpunt bezien wel relevant om naar het dekkingspercentage van de bouwleges en zelfs van de verschillende categorieën bouwaanvragen te kijken.

Om grote schommelingen in de opbrengsten van de bouwleges op te vangen beschikt Nunspeet als enige gemeente over een egalatiereserve bouwleges.

Tabel 2.6

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
Bouwsom € 10.000,00	€ 206,00	€ 207,70	€ 230,00	€ 247,92
Bouwsom € 45.500,00	€ 937,30	€ 944,68	€ 1.046,50	€ 795,95
Bouwsom € 130.000,00	€ 2.678,00	€ 2.698,90	€ 2.990,00	€ 2.073,61

Voor bouwsommen tot € 10.000,00 rekenen de gemeente Elburg en Nunspeet de laagste bouwleges. Voor bouwsommen boven € 45.500,00 is de gemeente Putten verreweg de goedkoopste en de gemeente Oldebroek de duurste bij deze drie voorbeelden.

Vergelijking vier gemeenten

In hoofdstuk 7 worden van de vier gemeenten een aantal gegevens vergeleken. Deze cijfers zijn niet aan verder onderzoek onderworpen, zodat daarbij geen bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen. Voor de onderlinge vergelijking bieden deze cijfers wel interessant materiaal. Interessant is ook het gegeven dat Putten voor de berekening van de grafrechten voor de nieuwste begraafplaats het instrument van de exploitatieopzet, zoals we die kennen bij de grondexploitatie, gebruikt. Dat biedt een goed kader voor het op de juiste wijze berekenen van de kostprijzen.

Ten aanzien van de reserves afkoopsommen onderhoud begraafplaatsen die de gemeenten Nunspeet en Oldebroek kennen, kan de vraag gesteld worden of deze in het licht van de bepalingen in het BBV niet een voorziening zouden moeten zijn. Andersom kan bij de voorziening afvalstoffenheffing van de gemeenten Elburg en Putten de vraag gesteld worden of dit niet een reserve behoort te zijn.

Hoofdstuk 3 Onderzoeksopzet

3.1 Onderzoeksvragen

Centrale vraagstelling

Is het mogelijk een oordeel te geven over (de transparantie in) de opbouw van de gemeentelijke tarieven en de kostendekkendheid daarvan in zijn algemeenheid en van die van de bouwleges en de rioolrechten in het bijzonder en kunnen de mogelijke verbeteringen in kaart worden gebracht?

Deelvragen

- Welke zijn de belangrijkste heffingen, de daarbij horende baten en lasten en de dekkingspercentages?
- Welk algemeen kostentoerekeningsmodel hanteert de gemeente?
- Is dit model transparant voor het management, het college en de raad?
- Op welke wijze worden de (directe en indirecte) kosten toegerekend aan de tarieven?
- Zijn de toegerekende (directe en indirecte) kosten voldoende onderbouwd?
- Vindt de kostentoerekening aan de tarieven “uniform” plaats?
- Worden alle voor toerekening vatbare kosten aan de heffingen ook feitelijk toegerekend?
- Zijn er verbeteringen aan te brengen in de feitelijke toerekening van kosten aan de tarieven?
- Wat is de dekkingsgraad op basis van de juiste (aan te bevelen) kostentoerekening.

3.2 Onderzoeksaanpak

In eerste instantie is informatie verzameld over het wettelijk kader en zijn onderzoeken welke elders zijn gehouden en literatuur over dit onderwerp bestudeerd. Verder zijn beschikbare documenten en rapporten van de betrokken gemeenten onderzocht. Dit materiaal is van belang geweest voor het opstellen van het analysekader zoals dat terug te vinden is in de hoofdstukken 4, 5 en 6 (telkens in de 1e paragraaf).

Met gebruikmaking van deze informatie is verder een gerichte vragenlijst opgesteld voor de vier gemeenten. De ingevulde vragenlijsten en het daarbij verder verstrekte materiaal is in eerste instantie globaal beoordeeld op volledigheid en inhoud. Vervolgens is een aanvullende vragenlijst bij de gemeenten uitgezet. Na ontvangst van de aanvullende vragenlijst zijn de voorlopige en globale bevindingen in ruwe vorm opgesteld. Daarna zijn per gemeente met de betrokken ambtenaren groepsinterviews gehouden, die waardevolle verklaringen voor de voorlopige bevindingen en die verdiepingsinformatie hebben opgeleverd. Op basis daarvan hebben de onderzoekers het rapport van bevindingen opgesteld.

Het in opdracht van de gemeente Putten door Kafi Advies uitgevoerde onderzoek naar de kostprijsberekening legesheffing is door de onderzoekers bestudeerd. Hoewel dit onderzoek weinig overlapping heeft met het onderhavige onderzoek, geeft dit onderzoek op het punt van de leges wel een goede aanvulling.

Hoofdstuk 4 Kostentoerekening

4.1 Analyse kader

4.1.1 Inleiding

Het analysekader vormt het kader waaraan de methode van kostentoerekening in het algemeen en de wijze waarop de uurtarieven tot stand komen in het bijzonder wordt getoetst.

4.1.2 Definities directe en indirecte kosten

Bij deze indeling worden de kosten beschouwd vanuit de invalshoek van toerekenbaarheid. De vraag is dan of de kosten direct aan het product kunnen worden toegerekend of niet. Is dit wel het geval dan spreken we over directe kosten. Is directe toerekening niet één op één mogelijk, dan duiden we deze aan als indirecte kosten. De indirecte kosten worden in de praktijk ook wel benoemd als overheadkosten, ondanks het feit dat deze begrippen niet aan elkaar gelijk gesteld kunnen worden. Indirecte kosten die slechts een relatie hebben met enkele producten zijn veelal geen overheadkosten. Overheadkosten betreffen immers kosten van activiteiten of functies die niet behoren tot het primaire proces, maar tot het secundaire of ondersteunende proces.

4.1.3 Doelstellingen en randvoorwaarden kostentoerekening

De volgende doelstellingen voor kostentoerekening kunnen worden genoemd:

- a. Het betrouwbaar en transparant zijn van de kostprijscalculatie van de producten met het oog op:
 - een goede nut-offer afweging door de raad;
 - uitbesteden of zelf doen;
 - het vaststellen van tarieven of het factureren van kosten aan derden;
 - verantwoording aan de burger.
- b. Het vermijden van substitutie (het ene product wordt te duur voorgesteld en het andere te goedkoop).
- c. Inzicht in de kostprijscalculatie ten behoeve van interne en externe kostenvergelijking.
- d. Het bepalen van kostprijzen van producten of onderliggende activiteiten als basis voor normering en budgettering, mede in verband met het kunnen meten van de doelmatigheid.
- e. Het vergroten van het kostenbewustzijn in de organisatie.
- f. Het bevorderen van intern ondernemerschap op basis van principes van integraal management.

Randvoorwaarden zijn:

- a. Het systeem voldoet aan het wettelijk kader.
- b. Het systeem is stabiel en robuust en wordt niet jaarlijks veranderd, zodat vergelijkingen met andere jaren goed mogelijk zijn.
- c. Het systeem sluit aan op de sturingsfilosofie van de gemeentelijke organisatie.
- d. Het systeem is zo eenvoudig en transparant mogelijk, waarbij administratieve ballast wordt vermeden.

4.1.4 Wettelijk kader

De wettelijke kaders voor de gemeentelijke begroting, de jaarrekening en het jaarverslag zijn te vinden in de Gemeentewet. Daarin zijn geen directe bepalingen opgenomen met betrekking tot de toerekening van kosten. Op grond van artikel 212 van de Gemeentewet dient de raad een verordening vast te stellen waarin (onder andere) regels over waardering en afschrijving van activa moeten worden opgenomen, alsmede de grondslagen voor de berekening van de prijzen en tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b van de Gemeentewet en artikel 15.33 van de Wet Milieubeheer (zie verder hoofdstuk 5, paragraaf 5.1).

Op grond van de aan de verordening te stellen eisen, is het logisch dat daarin bepalingen zijn opgenomen ten aanzien van kostentoerekening en welke doelen de gemeente daarmee wil bereiken.

Verder is van belang het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), dat voor gemeenten en provincies van toepassing is. In artikel 3, BBV staan bepalingen die aansluiten bij de in paragraaf 4.1.3 vermelde doelstellingen van kostentoerekening. In het BBV wordt geen methode van kostentoerekening voorgeschreven, hoewel uit de (op basis van artikel 71 BBV) verplichte functionele indeling van de informatie voor derden voorkomende functie ‘Saldo van kostenplaatsen’ kan worden afgeleid dat moet worden gedacht aan de zogenaamde kostenplaatsmethode. Hoewel dit niet direct in het hiervoor beschreven wettelijk kader staat vermeld, kan wel worden gesteld dat uit de doelstellingen, die in paragraaf 4.1.3 zijn genoemd, logischerwijs de eis voortvloeit dat moet worden uitgegaan van integrale kostentoerekening, dus dat zowel de directe als de indirecte kosten worden doorbelast.

4.1.5 Gemeentelijk kader

In de verordening ex artikel 212, Gemeentewet heeft elk van de gemeenten voor de kostentoerekening een gelijkkluidende bepaling opgenomen, die als volgt luidt:

‘Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van producten en diensten wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd. Bij de kostentoerekening worden naast de directe kosten alleen die indirecte kosten betrokken, die samenhangen met de door de gemeente verleende diensten’ (artikel 13, lid 1).

4.1.6 Relevant toetsingskader voor het onderzoek

Vanuit het hiervoor vermelde analysekader zijn voor het onderzoek de volgende invalshoeken van belang.

Productiviteit

De productiviteit kan worden uitgedrukt in een aantal uren dat gemiddeld genomen voor de gehele organisatie of een onderdeel daarvan een fulltime medewerker productief is (dus het aantal uren na aftrek van improductieve uren, zoals verlof en ziekte). Het kan ook uitgedrukt worden in een aantal uren dat feitelijk gewerkt wordt aan de producten die de organisatie (of het betreffende organisatie-onderdeel) voortbrengt. In dat geval wordt het aantal productieve uren verminderd met de zogenaamde uren algemeen (zoals uren die besteed worden aan leidinggeven, persoonlijke toerusting, overleg anders dan direct verband houdend met het product, studieverlof, bezoek aan seminars, enz.). In dit onderzoek kiezen we voor laatstgenoemde benadering.

Kosten van overhead

Dit betreft de kosten van de zogenaamde interne producten oftewel de secundaire taken die in tegenstelling tot de primaire taken niet direct aan een product kunnen worden gerelateerd. Deze worden in het algemeen als opslag in de uurtarieven doorbelast naar de (externe) producten. Het dient om producten te gaan die, in het algemeen gesproken, ondersteunend zijn aan het geheel van de organisatie. Hierbij wordt gekeken of voldaan wordt aan de in de verordening ex artikel 212, Ge-

meentewet gestelde eis, dat de indirecte kosten moeten samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.

Substitutie van kosten

Dit doet zich voor als het systeem van kostentoerekening ertoe leidt dat het ene uurtarief te laag en het andere te hoog is berekend. Om het uurtarief te berekenen dient eerst het basisuurtarief (bestaande uit de geraamde salariskosten) per loongroep te worden vastgesteld. Teneinde niet te vervallen in een al te detaillistisch systeem dienen daarbij bij voorkeur niet meer dan drie of vier loongroepen te worden onderscheiden. Bij een dergelijk aantal loongroepen wordt een basisuurtarief verkregen dat op een redelijke wijze de werkelijke kosten weerspiegelt in relatie tot de zwaarte van de werkzaamheden.

Wat betreft de opslag op het basisuurtarief voor de toegerekende kosten van overhead moet een verdeelsleutel worden gehanteerd die zo veel mogelijk verband houdt met de factoren waardoor deze kosten worden veroorzaakt. Hierbij dient te worden gezocht naar de kostenveroorzakende factor (kostendrijver genoemd) die het beste overeenkomt met het gemiddelde van de kostenverdeelsleutels, die op zich genomen het meest passend zijn bij de afzonderlijke componenten waaruit de toegerekende kosten bestaan. Verdeelsleutels die voorkomen bij afzonderlijke componenten zijn bijvoorbeeld: m² (huisvesting), fte's, aantal medewerkers, e.d. Een vaste opslag per direct productief uur (dus niet een vast percentage!) op het basisuurtarief voldoet het best aan dit uitgangspunt. De hoogte van de kosten van overhead worden – afgezien van enkele kleinere componenten daarbinnen – immers niet of nauwelijks door de hoogte van het salaris of de zwaarte van de functie, maar wel door het aantal fte's beïnvloed. Het aantal direct productieve uren staat in een directe relatie hiermee.

Of substitutie van kosten veel of weinig invloed heeft op de kosten die drukken op de producten c.q. veel of weinig doorwerken in de tarieven die voor deze producten worden gevraagd hangt af van een aantal factoren:

- a) de mate waarin de herberekende uurtarieven afwijken van de huidige uurtarieven
- b) de hoeveelheid uren die drukken op een product
- c) de verhouding tussen het aantal uren en de overige kosten die op het product verantwoord worden.

Inzicht en transparantie

Hierbij gaat het er om of de functionarissen die op de kosten moeten sturen en de bestuurders die de begroting moeten vaststellen (college in eerste instantie en raad in laatste instantie) kunnen beoordelen op welke wijze de kosten zijn toegerekend c.q. de uurtarieven zijn berekend.

Eenvoud en stabiliteit

Bij deze invalshoek wordt gezien of het systeem met zo weinig mogelijk administratieve activiteiten uitgevoerd kan worden en gedurende een langere periode op een consistente wijze in stand kan worden gehouden.

4.2 Bevindingen

4.2.1 Het kostentoerekeningsmodel

Alle gemeenten hanteren een min of meer gelijk model van kostentoerekening. De zogenaamde kostenplaatsenmethode, waarmee in principe een integrale toerekening van kosten plaatsvindt. De directe kosten worden direct op de producten (kostendragers) verantwoord. De indirecte kosten worden geboekt op (hulp)kostenplaatsen. De hulpkostenplaatsen (zoals huisvesting, I&A, Interne Zaken, e.d.) worden op basis van daarvoor gebruikelijke verdeelsleutels (zoals m², aantal personeelsleden, e.d.) toegerekend aan de kostenplaatsen (dat zijn de afdelingen waar de externe producten worden gemaakt). De kosten die verzameld zijn op deze kostenplaatsen worden toegerekend aan de producten (kostendragers). Dit vindt plaats op basis van een tarief per direct productief uur. Nunspeet heeft een afwijkende methode. Deze gemeente verzamelt alle indirecte kosten op een kostenplaats 'Kosten bestuursdienst' en verdeelt die met een vast percentage over de uurtarieven.

In dit onderzoek zijn uitsluitend de tarieven van de binnendienst onderzocht. Voor de buitendienst zullen ceteris paribus dezelfde bevindingen gelden.

De gemeenten kennen voor wat betreft de binnendienst afzonderlijke tarieven voor:

Elburg	-	VBO, MBO en HBO per afdeling
Nunspeet	-	VBO, MBO, HBO voor alle afdelingen van de binnendienst gelijk en een apart tarief voor de directie
Oldebroek	-	één (gemiddeld) tarief per afdeling
Putten	-	VBO, MBO en HBO per afdeling

Het aantal geraamde gemiddelde direct productieve uren voor het geheel van de binnendienst is:

Elburg	-	1.315 per fte (exclusief museum en streekarchief).
Nunspeet	-	1.364 per fte
Oldebroek	-	1.352 per fte
Putten	-	1.401 per fte ¹

Onder het begrip 'direct productieve uren' verstaan we het volgende:

Het totaal aantal werkbare uren	X
Af: improductieve uren (zoals verlof, ziekte enz)	<u>Y</u>
Productieve uren	X-Y
Af: uren algemeen (zoals leiding, overleg, persoonlijke verzorging, studieverlof, bezoek seminars, e.d)	<u>Z</u>
Direct productieve uren	X-Y-Z

4.2.2. Uurtarieven

Hieronder staat een overzicht per gemeente van de uurtarieven die uit het toegepaste kostentoerekeningsmodel voortvloeien met daarbij een korte toelichting op de kenmerkende elementen die voor deze gemeenten de hoogte van de tarieven hebben beïnvloed.

¹ In tegenstelling tot de andere gemeenten heeft Putten ook de brandweer onder de binnendienst gerekend. Om die reden is bij Putten de brandweer bij de bepaling van dit gegeven de brandweer er buiten gelaten.

Elburg

Tabel 4.1

Organisatie eenheid	Salariskosten per uur (A)	Toegerekende kosten per uur (B)	Totaal uurtarief	Percentage B t.o.v. A	Formatie in fte's
Staf					
H.B.O. *)	47,10	18,90	66	40	8,72
M.B.O **)	31,18	23,82	55	76	4,59
V.B.O. ***)	24,39	22,61	47	93	0,22
Sector II, middelen					
H.B.O. *)	46,99	26,01	73	55	9,50
M.B.O **)	30,77	28,23	59	92	9,55
V.B.O. ***)	24,02	25,98	50	108	9,05
Sector II, M.Z					
H.B.O. *)	47,78	29,22	77	61	14,82
M.B.O **)	31,93	33,07	65	104	11,40
V.B.O. ***)	24,54	32,46	57	132	0,72
Sector I Openb.R.					
H.B.O. *)	51,47	28,53	80	55	26,89
M.B.O **)	33,86	33,14	67	98	17,95
V.B.O. ***)	26,46	31,54	58	119	4,71
Gewogen gemiddelde	39,37	28,65	68,02	73	118,12
Aantal fte's per 1.000 inwoners					5,35

*) vanaf schaal ± 9 **) schaal ± 7 tot en met schaal ± 8 ***) schaal ± 2 tot en met schaal ± 6

In Elburg worden de gemeentesecretaris niet en de overige leden van het MT wel meegenomen als toegerekende indirecte kosten in de uurtarieven. Ook de raad en het college worden niet toegerekend.

Elke sector en de Staf hebben afzonderlijk berekende (en dus ook verschillende) uurtarieven voor de drie niveaus: VBO, MBO en HBO.

De overheadkosten worden aan de afdelingen toegerekend op basis van de volgende verdeelsleutels:

- gemeentekantoor per m²
- I en A per fte
- staf en middelenfuncties per fte

Op deze wijze wordt verreweg het grootste gedeelte (ruim 80%) per fte toegerekend aan de afdelingen.

Daarna wordt een herverdeling van de uren algemeen tussen de 3 salarisgroepen toegepast (een verschuiving van HBO met veel uren algemeen naar de beide andere groepen). Ook veroorzaakt het feit dat voor verschillende producten een zogenaamd voorcalculatorisch tarief (beter gezegd: vooraf geschat tarief) wordt toegepast voor - verhoudingsgewijs geringe - verschillen die in de overige uren verrekend worden.

Tenslotte worden voor de Staf en de sector Middelen correcties op de uurtarieven toegepast omdat in de berekende (interne) uurtarieven van de:

- Staf geen bijdrage zit voor huisvesting en voor de kosten van de sector Middelen.
- Sector Middelen geen bijdrage zit van de kosten van de eigen sector.

In de uurtarieven van de Staf zijn daarentegen wel de (volledige) kosten opgenomen van de producten: secretariaat MT, Opleiding, vorming en training, Werving en Selectie, Personeelsbegeleiding, Functioneringsgesprekken en -beoordeling, Organisatieontwikkeling, Functiewaardering en beloning, Planning en Control, Medezeggenschap en Rechtspositie en arbeidsvoorwaarden. Of de doorgevoerde correcties goed zijn geschat kan niet gemakkelijk worden vastgesteld.

Het totaal van de aldus gecorrigeerde kosten (directe salariskosten en toegerekende kosten) wordt per groep gedeeld door het aantal direct productieve uren, hetgeen de uurtarieven oplevert.

Al met al heeft Elburg een vrij ingewikkeld en gedetailleerd systeem van uurtariefberekening.

Het opslagpercentage voor toegerekende kosten op de gemiddelde salariskosten per direct productief uur komt voor Elburg uit op 73%. Het percentage overhead ten opzichte van het totaal uurtarief bedraagt 42%.

Nunspeet

Tabel 4.2

Organisatie eenheid	Salariskosten per uur (A)	Toegerekende kosten per uur (B)	Totaal uurtarief	Percentage B t.o.v. A	Formatie in fte's
Directie	54,02	55,13	109,15	102	
Groep I *)	41,82	42,67	84,49	102	
Groep II **)	29,96	30,58	60,54	102	
Groep III ***)	22,65	23,11	45,76	102	
Gewogen gemiddelde	33,02	33,70	66,72	102	139,66
Aantal fte's per 1.000 inwoners					5,25

*) schaal 10 en hoger **) schaal 7 t/m 9 ***) schaal 1 t/m 6

De raad en het college worden niet toegerekend.

Nunspeet kent voor de directie (inclusief gemeentesecretaris) een apart tarief.

Alle afdelingen hebben per groep hetzelfde uurtarief.

De overheadkosten worden voor het geheel van de organisatie verzameld onder 'Kosten Bestuursdienst' en vervolgens wordt het basisuurloon per direct productief uur met een gelijk opslagpercentage (102,048%) verhoogd.

Nunspeet heeft een op zich helder en eenvoudig systeem van uurtariefberekening.

Het opslagpercentage voor toegerekende kosten op de gemiddelde salariskosten per direct productief uur komt voor Nunspeet uit op 102%. Het percentage overhead ten opzichte van het totaal uurtarief bedraagt 51%.

Oldebroek

Tabel 4.3

Organisatie eenheid (*)	Salaris- kosten per uur (A)	Toegerekende kosten per uur (B)	Totaal uurtarief	Percentage B t.o.v. A	Formatie in fte's
P&C	42,19	27,29	69,48	65	6,84
FD	38,78	26,28	65,06	68	4,63
Collegeprojecten	52,42	20,94	73,36	40	1,00
Project grond	59,61	39,02	98,63	65	1,00
Brovom	37,00	24,33	61,33	67	24,73
OW-binnen	38,92	26,24	65,16	67	14,98
WZO	42,56	23,18	64,74	54	10,41
Sobuza	33,77	25,06	58,83	74	16,59
Griffie	38,87	26,97	65,84	69	1,50
PMZ	29,51	8,43	37,94	29	28,96
Gewogen gemid- delde	36,10	20,74	56,84	57	110,66
Aantal fte's per 1.000 inwoners					4,84

*) de in de begroting 2006 gehanteerde benamingen van de afdelingen zijn overgenomen.

Oldebroek heeft de kosten van de gemeentesecretaris niet en de overige leden van het management wel opgenomen (via de toegerekende kosten) in de uurtarieven.

Ook de raad en het college worden niet toegerekend.

Oldebroek kent voor elke afdeling één (gemiddeld) uurtarief.

De overheadkosten worden aan de afdelingen toegerekend op basis van de volgende verdeelsleutels:

- Gemeentehuis per werkplek
- I en A per werkplek
- Documentaire informatievoorziening per werkplek
- Facilitaire zaken per werkplek
- Overige personele zaken per medewerker
- Financieel beheer per fte
- Invalkrachten per fte

Het totaal van de salariskosten en de aldus toegerekende kosten wordt gedeeld door het aantal direct productieve uren, hetgeen het uurtarief oplevert.

Het opslagpercentage voor toegerekende kosten op de gemiddelde salariskosten per direct productief uur komt voor Oldebroek uit op 57%. Het percentage overhead ten opzichte van het totaal uurtarief bedraagt 36%.

Putten

Tabel 4.4

Organisatie eenheid	Salaris- kosten per uur (A)	Toegerekende kosten per uur (B)	Totaal uurtarief	Percentage B t.o.v. A	Formatie in fte's
Bouwen en Milieu					
Hoog	52,66	35,13	87,79	67	2,00
Midden	36,75	24,52	61,27	67	11,50
Laag	27,56	18,39	45,95	67	1,10
RO en Grondzaken					
Hoog	55,81	37,01	92,83	66	2,00
Midden	39,42	26,14	65,56	66	5,60
Laag	0,00	0,00	0,00	0	0,00
OW-binnen					
Hoog	56,98	38,51	95,49	68	2,00
Midden	39,21	26,50	65,71	68	9,90
Laag	29,41	19,87	49,28	68	0,10
Werk, Zorg en Ink.					
Hoog	64,47	47,48	111,95	74	1,00
Midden	37,33	27,49	64,82	74	10,90
Laag	28,00	20,62	48,62	74	0,90
Welzijn en Burgerij					
Hoog	62,11	48,99	111,10	79	1,00
Midden	37,36	29,46	66,82	79	7,70
Laag	28,02	22,10	50,11	79	2,20
Financiën					
Hoog	48,52	35,92	84,44	74	3,00
Midden	35,06	25,96	61,02	74	9,60
Laag	26,30	19,47	45,77	74	1,86
Interne zaken					
Hoog	55,81	48,01	103,82	86	1,00
Midden	32,85	28,26	61,10	86	7,00
Laag	24,63	21,19	45,83	86	8,96
Bestuur, P en O					
Hoog	52,91	37,07	89,08	70	2,00
Midden	36,35	25,47	61,82	70	11,40
Laag	27,26	19,10	46,36	70	1,00
Gewogen gemiddelde	37,49	27,34	64,83	73	103,72
Aantal fte's per 1.000 inwoners					4,48

Putten kent per afdeling (voorzover van toepassing) drie groepen, te weten:

- Hoog: schaal 11 en hoger
- Midden: schaal 6 t/m 10
- Laag: schaal 1 t/m 5

Het MT (50% gemeentesecretaris en 80% van beide sectorhoofden) wordt meegenomen in de uurtarieven via de toegerekende kosten.

De raad en het college worden niet toegerekend.

De overheadkosten worden aan de afdelingen toegerekend op basis van de volgende verdeelsleutels:

- gemeentehuis per m²
- I en A per medewerker
- staf en middelenfuncties per fte

De uurtarieven per afdeling (en vervolgens per groep) worden niet bepaald op basis van de werkelijke salariskosten per groep verhoogd met de toegerekende kosten, maar er vindt een benadering plaats door te werken met gemiddelde bedragen.

De berekening van de directe salariskosten vindt als volgt plaats:

- het aantal fte's groep Hoog x factor 1,25 = x eenheden
- het aantal fte's groep Midden x factor 1 = y eenheden
- het aantal fte's groep Laag x factor 0,75 = z eenheden
- Totaal xyz eenheden

De werkelijke salariskosten per afdeling worden gedeeld door het aantal xyz fte's, waardoor een ongewogen gemiddelde loonsom per fte ontstaat. Door de gemiddelde ongewogen loonsom te vermenigvuldigen met de factor ontstaat de gemiddelde loonsom per groep Hoog, Midden of Laag per afdeling.

De kosten van overhead worden op dezelfde wijze verdeeld.

De opslag op de uurtarieven voor de overhead per afdeling wordt als volgt bepaald:

- het aantal fte's groep Hoog x factor 1,25 = x eenheden
- het aantal fte's groep Midden x factor 1 = y eenheden
- het aantal fte's groep Laag x factor 0,75 = z eenheden
- Totaal xyz eenheden

De werkelijke kosten van overhead per afdeling worden gedeeld door het aantal xyz fte's, waardoor een ongewogen gemiddelde indirecte kosten per fte ontstaat. Door deze gemiddelde ongewogen indirecte kosten te vermenigvuldigen met de factor ontstaat de gemiddelde indirecte kosten per groep Hoog, Midden of Laag per afdeling.

De gemiddelde loonsom + gemiddelde overhead kosten per groep Hoog, Midden en laag worden gedeeld door het aantal direct productieve uren per groep, waardoor het uurtarief per groep ontstaat.

Het Puttense systeem van uurtariefberekening is met name door de kunstmatige gecreëerde kostenverhouding tussen de groepen minder zuiver en ook wat ingewikkeld geworden.

Het opslagpercentage voor toegerekende kosten op de gemiddelde salariskosten per direct productief uur komt voor Putten uit op 73%. Het percentage overhead ten opzichte van het totaal uurtarief bedraagt 42%.

Gewogen gemiddelde uurtarieven

Tabel 4.5

Gemeente	Salaris-kosten	Overige (toegerekende) kosten	Totaal	Percentage overige t.o.v. totaal	Percentage t.o.v. sal. kosten
Elburg	39,37	28,65	68,02	42,12	72,8
Nunspeet	33,02	33,70	66,71	50,51	102,1
Oldebroek	36,10	20,74	56,84	36,49	57,5
Putten	37,49	27,34	64,83	42,17	72,9

Elburg scoort het hoogste wat betreft de gemiddelde salariskosten per productief uur. Dit geldt ook voor wat betreft het totaal tarief. De belangrijkste oorzaak daarvoor ligt in het relatief lage aantal direct productieve uren van Elburg.

Nunspeet scoort het laagste wat betreft de gemiddelde salariskosten en het hoogste wat betreft de toegerekende kosten.

Putten heeft het op één na hoogste gemiddelde salaris ondanks dat deze gemeente het hoogste aantal direct productieve uren heeft van de vier gemeenten.

Oldebroek scoort het laagste op de toegerekende kosten. Dit geldt ook voor het totaaltarief, maar dat wordt volledig verklaard uit de lage toegerekende kosten.

Omdat de toegerekende kosten een substantiële invloed hebben op de hoogte van de uurtarieven geven we hierna van een aantal daarvan deel uitmakende kostencategorieën een overzicht.

Kosten gemeentehuis

Tabel 4.6

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
In het uurtarief van de binnendienst opgenomen bedrag	728.033	377.986	380.516	382.293
Kosten per m ²	342	???	176	187
Kosten per fte	6.164	2.706	3.439	3.686
Kosten per medewerker	5.021	2.291	2.554	2.896

Elburg heeft in de kosten van het gemeentehuis een fictief bedrag van € 367.000 wegens kapitaallasten opgenomen. Deze gemeente rekent verder alle kosten van het gemeentekantoor volledig door in de uurtarieven. De kosten van de ruimten die in gebruik zijn bij het college en de gemeentesecretaris drukken derhalve via de uurtarieven op de producten die met deze tarieven worden belast in plaats van op het product ‘algemeen bestuur’. Het gaat overigens niet om een substantiële invloed op de hoogte van de uurtarieven

Ook Nunspeet rekent alle kosten van het gemeentehuis volledig door in de uurtarieven. De kosten van de ruimten die in gebruik zijn bij de raad en het college drukken derhalve via de uurtarieven op de producten die met deze tarieven worden belast in plaats van op de producten ‘Raad en raadscommissies’ en ‘College van burgemeester en wethouders’. Het gaat overigens niet om een substantiële invloed op de hoogte van de uurtarieven

Oldebroek rekent alle kosten van het gemeentehuis door in de uurtarieven, m.u.v. de ruimte die in gebruik is bij het college. De ruimte voor de raad drukt dus wel op de uurtarieven en daarmee op de producten die met deze tarieven worden belast.

Putten rekent een evenredig deel van de kosten van het gemeentehuis rechtstreeks door aan de functies ‘Raad en raadscommissies’ en ‘B&W’.

Kosten I & A

Tabel 4.7

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
In het uurtarief van de binnendienst opgenomen bedrag	932.379	599.563	510.241	795.916
Kosten per fte	7.893	4.293	4.611	7.674
Kosten per medewerker	6.430	3.634	3.424	6.030

Alle gemeenten rekenen de volledige kosten van I&A door in de uurtarieven. Niet onderzocht is of er specifieke systemen zijn die rechtstreeks aan de producten zouden moeten worden doorbelast. Naar verwachting gaat het ook hierbij niet om bedragen die een substantiële invloed op de hoogte van de uurtarieven hebben.

Kosten voormalig personeel en boventalligen

Tabel 4.8

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
In het uurtarief van de binnendienst opgenomen bedrag	92.630	150.530	430.000	164.334
Kosten per fte	785	1.078	3.886	1.584
Kosten per medewerker	645	912	2.886	1.245

De kosten van voormalig personeel en boventalligen behoren niet in de uurtarieven te worden doorberekend, aangezien dit geen kosten zijn die kunnen worden gerelateerd aan de werkzaamheden die voor de producten van de gemeente worden verricht. Hiervoor behoort vooraf of op het moment dat deze kosten ontstaan een voorziening te worden gevormd, tenzij er sprake is van een jaarlijks gelijkblijvend volume. In het laatste geval dienen deze kosten op een afzonderlijk product te worden verantwoord dat NIET in de uurtarieven wordt meegenomen.

Overige staf- en middelendiensten

Tabel 4.9

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
In het uurtarief van de binnendienst opgenomen bedrag	2.696.944	3.548.188	1.782.113	2.629.385
Kosten per fte	22.832	25.406	16.104	25.351
Kosten per medewerker	18.600	21.504	11.960	19.920

Onder de overige staf- en middelendiensten zijn begrepen de kosten van:

- personeelszaken (w.o. opleidingskosten);
- financieel beheer;
- documentaire informatievoorziening;
- facilitaire zaken.

Totaal toegerekende kosten

Tabel 4.10

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
In het uurtarief van de binnendienst opgenomen bedrag	4.449.986	4.676.267	3.102.870	3.971.928
Kosten per fte	37.673	33.483	28.039	38.295
Kosten per medewerker	30.690	28.341	20.824	30.090
Per dir. prod. uur	28,65	33,70	20,74	27,34
Per inwoner	201,47	175,91	135,61	171,43

Het relatief hoge aantal direct productieve uren in Putten leidt ertoe dat Putten, ondanks dat deze gemeente de hoogste score heeft op de toegerekende kosten per fte, de op één na de laagste is als deze kosten worden uitgedrukt in een bedrag per direct productief uur per medewerker. Naar het verschil tussen de hoogte van het gemiddelde aantal direct productieve uren is geen onderzoek gedaan. De oorzaak hiervan kan liggen in de hoeveelheid geraamd ziekteverzuim of in de verschillende interpretaties van de algemene uren.

Toegerekende kosten per productief uur in relatie tot de productieve uren

Elburg

Tabel 4.11

Organisatie eenheid	Overige (toegerekende) kosten	In procenten van het gemiddelde	Direct productieve uren per fte	In procenten van het gemiddelde
Staf				
H.B.O.	18,90	66,0	1285	97,7
M.B.O.	23,82	83,1	1429	108,7
V.B.O.	22,61	78,9	1536	116,8
Sect. II, middelen				
H.B.O.	26,01	90,1	1148	87,3
M.B.O.	28,23	98,5	1452	110,4
V.B.O.	25,98	90,7	1521	115,7
Sector II, M.Z				
H.B.O.	39,22	102,0	1224	93,1
M.B.O.	33,07	115,4	1439	109,4
V.B.O.	32,46	113,3	1458	110,9
Sector I Openb.R.				
H.B.O.	28,53	99,6	1171	89,0
M.B.O.	33,14	115,7	1386	105,4
V.B.O.	31,54	110,1	1428	108,6
Gewogen gemiddelde	28,65	100,0	1315	100,0

Nunspeet

Tabel 4.12

Organisatie eenheid	Overige (toegerekende) kosten	In procenten van het gemiddelde	Direct productieve uren per fte	In procenten van het gemiddelde
Directie	55,13	163,6		
Groep I	42,67	126,6		
Groep II	30,58	90,7		
Groep III	23,11	68,6		
Gewogen gemiddelde	33,70	100	1364	100

Van Nunspeet konden de direct productieve uren van de verschillende loongroepen niet worden gevonden. Omdat deze niet afzonderlijk worden bepaald

Oldebroek

Tabel 4.13

Organisatie eenheid	Overige (toegerekende) kosten	In procenten van het gemiddelde	Direct productieve uren per fte	In procenten van het gemiddelde
P&C	27,29	131,58	1352	100
FD	26,28	126,71	1352	100
Collegeprojecten	20,94	100,96	1352	100
Project grond	39,02	188,14	1352	100
Brovom	24,33	117,31	1352	100
OW-binnen	26,24	126,52	1352	100
WZO	23,18	111,76	1352	100
Sobuza	25,06	120,83	1352	100
Griffie	26,97	130,04	1352	100
PMZ	8,43	40,65	1352	100
Gewogen gemiddelde	20,74	100	1352	100

Putten

Tabel 4.14

Organisatie eenheid	Overige (toegerekende) kosten	In procenten van het gemiddelde	Direct productieve uren per fte	In procenten van het gemiddelde
Bouwen en Milieu				
Hoog	35,13	128,49	1248	89,08
Midden	24,52	89,69	1430	102,07
Laag	18,39	67,26	1430	102,07
RO en Grondzaken				
Hoog	37,01	135,37	1263	90,15
Midden	26,14	95,61	1430	102,07
Laag	0,00	0,00	0	0,00
OW-binnen				
Hoog	38,51	140,86	1230	87,79
Midden	26,50	96,93	1430	102,07
Laag	19,87	72,68	1430	102,07
Werk, Zorg en Ink.				
Hoog	47,48	173,66	1035	73,88
Midden	27,49	100,55	1430	102,07
Laag	20,62	75,42	1430	102,07
Welzijn en Burgerij				
Hoog	48,99	179,19	1075	76,73
Midden	29,46	107,75	1430	102,07
Laag	22,10	80,83	1430	102,07
Financiën				
Hoog	35,92	131,38	1292	92,22
Midden	25,96	94,95	1430	102,07
Laag	19,47	71,21	1430	102,07
Interne zaken				
Hoog	48,01	175,60	1052	75,09
Midden	28,26	103,37	1430	102,07
Laag	21,19	77,51	1430	102,07
Bestuur, P en O				
Hoog	37,07	135,59	1228	87,65
Midden	25,47	93,16	1430	102,07
Laag	19,10	69,86	1430	102,07
Gewogen gemiddelde	27,34	100	1401	100

4.3 Conclusies

De conclusies worden hieronder per gemeente gerangschikt naar de in paragraaf 3.1.6. van het analyse kader genoemde invalshoeken.

Elburg

Productiviteit

Het geraamde gemiddelde aantal direct productief is in Elburg 1.315. Dit is ten opzichte van de andere gemeenten laag. De vraag is dan of Elburg in verhouding meer improductieve uren en/of uren algemeen heeft dan de andere gemeenten of dat Elburg deze op een meer reële basis raamt dan de andere gemeenten. In het kader van dit onderzoek is dat niet onderzocht. Dat het aantal direct productieve uren bij de HBO'ers lager ligt dan het gemiddelde is verklaarbaar uit het feit dat in deze groep de uren voor leidinggeven vallen. Wel is het opvallend dat de sector Openbare Ruimte laag scoort ten opzichte van de andere sectoren. Ook hiernaar is geen verder onderzoek gedaan.

Kosten van overhead

Elburg rekent de kosten van dat deel van het gemeentekantoor dat in gebruik is bij college en raad door in de uurtarieven. Ook de kosten van voormalig personeel zijn in de uurtarieven opgenomen. Dit is in strijd met artikel 13, lid 1 van de verordening ex artikel 212, Gemeentewet, omdat deze kosten niet samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.

Met de geraamde kosten van overhead komt Elburg op de 2e plaats, zowel als we kijken naar het absolute bedrag als naar het bedrag per fte. Per medewerker scoort Elburg zelfs het hoogst. Uitgedrukt in een bedrag per direct productief uur komt Elburg weer op de 2e plaats. Elburg scoort verreweg het hoogste als de kosten worden uitgedrukt in een bedrag per inwoner (€ 201,47). Kijken we naar de opslag op het gemiddelde basisuurtarief (€ 39,37) uitgedrukt in een percentage van het gemiddelde van het totaal uurtarief (€ 68,02) dan komt Elburg uit op 42%. Het opslagpercentage op het gemiddelde basisuurtarief bedraagt 73%. Elburg scoort met deze percentages gemiddeld.

Substitutie van kosten

Voor wat betreft de toerekening van de salariskosten voldoet het systeem van Elburg aan de daaraan te stellen eisen. De toedeling van de werkelijke salariskosten aan de afdelingen in combinatie met de gebruikelijke groepsindeling van VBO, MBO en HBO leidt grosso modo tot een alleszins redelijke toerekening van deze kosten.

Anders ligt dit met de toegerekende (overhead)kosten. Elburg berekent de overheadkosten grotendeels (80%) per fte door aan de afdelingen. 20% (kosten gemeentekantoor) per m². Aangezien het aantal m² per fte ook niet substantieel zal afwijken heeft dit geen doorslaggevende invloed op de toerekening aan de afdelingen van de totale overheadkosten. Verwacht mag dan ook worden dat in Elburg de onderlinge afwijkingen in de toegerekende kosten per direct productief uur grofweg in verband staan met de verschillen in het aantal direct productieve uren per afdeling en per loongroep. Met andere woorden: een hoger dan gemiddeld aantal direct productieve uren weerspiegelt zich in een lager dan gemiddelde opslag voor de toegerekende kosten per direct productief uur.

In paragraaf 4.2 'bevindingen' zijn beide grootheden in een overzicht naast elkaar gezet. Daaruit blijkt dat dit te verwachten beeld slechts zeer ten dele in werkelijkheid opgaat. De door Elburg toegepaste correcties tussen de uren algemeen, bij de Staf en de sector Midden, alsmede de verschillen wegens de voorcalculatorisch doorbelaste uren zijn hier kennelijk een versturende factor. Dit valt ook reeds af te leiden uit het feit dat de HBO'ers (met uitzondering van de sector MZ) verhoudingsgewijs een lage opslag hebben voor de toegerekende kosten. Dit geldt ook voor het geheel van de Staf.

Per saldo is er dus sprake van (in ieder geval enige) substitutie van kosten als gevolg van onvolkomenheden in het uurtariefberekeningssysteem (de hiervoor genoemde 'correcties tussen de uren algemeen'). Dit kan, met name op de tarieven voor producten en diensten waarop in verhouding tot de totale kosten relatief veel eigen uren drukken, fors doorwerken.

Inzicht en transparantie

Zoals reeds in paragraaf 3.2 bij de bevindingen is gesteld heeft Elburg (vooral als gevolg van de toegepaste correcties voor algemene uren en door de in een vrij groot aantal toegepaste doorbelasting van uren op basis van een ingeschat uurtarief) een ondoorzichtig systeem van uurtariefberekening. Het valt te vrezen dat dit slechts door enkele deskundigen geheel doorgrond kan worden. De managers die op de kosten (van de uren) dienen te sturen en de uitkomsten van de berekeningen moeten kunnen motiveren en verantwoorden, zullen naar verwachting hiermee moeite hebben. Dit geldt in het bijzonder ook voor collegeleden en raadsleden, temeer omdat in de programmabegroting een heldere uitleg over de wijze waarop de kosten worden verdeeld en de uurtarieven worden berekend, ontbreekt. Op het punt van het bieden van inzicht en transparantie scoort Elburg derhalve laag.

Eenvoud en stabiliteit

Als het gaat om de eenvoud van de uitvoering kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Het berekenen van de uurtarieven in Elburg is vrij ingewikkeld en vergt de nodige inspanning van daarvoor beschikbare deskundigen. Dit geldt zeker voor de communicatie naar de afdelingen en de bestuurders, aan wie de nodige uitleg moet worden gegeven. Wat betreft de uitvoering van het tijdschrijven en het geautomatiseerd doorbelasten levert het geheel geen grote problemen op, omdat, als de tarieven eenmaal zijn vastgesteld en ingevoerd in het geautomatiseerde systeem, het boekingswerk vrij eenvoudig is. Elburg hanteert het gepraktiseerde systeem van kosten- en uurtariefberekening reeds gedurende een aantal jaren. In die zin is dit een stabiel systeem.

Nunspeet

Productiviteit

Het geraamde gemiddelde aantal direct productieve uren is in Nunspeet 1.364. Nunspeet zit ongeveer op het gemiddelde van de vier gemeenten. De verschillen tussen de gemeenten zijn in het kader van dit onderzoek niet onderzocht. Van Nunspeet zijn de direct productieve uren op loongroepniveau niet bekend. Daar zitten ongetwijfeld verschillen tussen. Ook per afdeling zijn er verschillen. Nunspeet streeft naar een normpercentage van 9% voor algemene uren (in deze gemeente aangeduid als overheaduren). In de begroting 2006 wordt nog gerekend met een gemiddeld percentage van 10,2%

Kosten van overhead

Nunspeet rekent de kosten van dat deel van het gemeentehuis dat in gebruik is bij college en raad door in de uurtarieven. Ook de kosten van voormalig personeel zijn in de uurtarieven opgenomen. Dit is in strijd met artikel 13, lid 1 van de verordening ex artikel 212, Gemeentewet, omdat deze kosten niet samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.

In absolute bedragen scoort Nunspeet wat betreft de kosten van de overhead het hoogste. Nunspeet komt op de 2e plaats als we de overhead uitdrukken in een bedrag per inwoner (€ 175,91). Drukken we de overhead uit in bedragen per fte en per medewerker dan komt deze gemeente op de 3e plaats. Als we de vier gemeenten vergelijken bij het bedrag per direct productief uur voor overhead dan behaalt Nunspeet ook weer de 1e plaats (dus het hoogste bedrag). Kijken we naar de opslag op het gemiddelde basisuurtarief (€ 33,02) uitgedrukt in een percentage van het gemiddelde van het totaal uurtarief (€ 66,72) dan komt Nunspeet uit op 51%. Het opslagpercentage op het gemiddelde basisuurtarief bedraagt 102%. Nunspeet scoort met deze percentages verreweg het hoogst van de vier gemeenten. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat deze percentages enigszins zijn geflatteerd, omdat Nunspeet van de vier gemeenten het laagste basisuurtarief (salariskosten) per direct productief uur heeft.

Substitutie van kosten

Ten aanzien van de toerekening van de salariskosten voldoet het systeem van Nunspeet aan de daaraan te stellen eisen. Nunspeet kiest daarbij wel voor een iets grovere methode dan de andere vier gemeenten door de salariskosten en daarmee de basisuurtarieven niet per afdeling en per loongroep, maar uitsluitend per loongroep voor de totale binnendienst vast te stellen.

Wat betreft de toegerekende (overhead)kosten hanteert Nunspeet een heel simpel systeem door alle overheadkosten met behulp van een vast percentage (102%) via een opslag op de basisuurtarieven door te belasten naar de producten. Aangezien de overheadkosten grotendeels in relatie staan met het aantal fte's, het aantal werkplekken dan wel het aantal medewerkers (die overigens ten opzichte van elkaar geen grote afwijkingen veroorzaken) treedt hier wel een grote onzuiverheid in de kosten-toerekening via de uurtarieven op.

Een vast bedrag per direct productief uur in plaats van een vast percentage levert een veel reëler resultaat op. De uurtarieven zouden er in dat geval in Nunspeet als volgt uit zien:

Tabel 4.15

Organisatie eenheid	Salariskosten	Overige (toegerekende) kosten	Totaal	Percentage overige t.o.v. totaal	Percentage overige t.o.v. salariskosten
Directie	54,02	33,70	87,72	39	62
Groep I	41,82	33,70	75,52	45	81
Groep II	29,96	33,70	63,66	53	112
Groep III	22,65	33,70	56,35	60	149
Gewogen gemiddelde	33,02	33,70	66,72	51	102

De tarieven van de hogere loongroepen gaan dan omlaag en van de lagere loongroepen omhoog. Het zal duidelijk zijn dat in Nunspeet - ervan uitgaande dat een vaste opslag in plaats van een vast percentage bij de toerekening van de overheadkosten een reëler uurtarief oplevert - er sprake is van substitutie van kosten. Dit kan met name op de tarieven van producten en diensten waarop in verhouding tot de totale kosten relatief veel eigen uren drukken fors doorwerken.

Inzicht en transparantie

Op zich is het systeem van Nunspeet (ook als de opslag voor de overhead op de basisuurtarieven gewijzigd wordt van een vast percentage naar een vast bedrag) heel transparant. Noch in de programmabegroting noch in de productbegroting is een uitleg gegeven van de wijze waarop de kostentoe rekening en de uurtariefberekening plaatsvindt. Voor raads- en collegeleden ontbreekt dan ook in beginsel het inzicht.

Eenvoud en stabiliteit

Op dit punt scoort de Nunspeetse methode goed (ook na doorvoering van de hiervoor gesuggereerde wijziging in de doorbelasting van de overhead).

Oldebroek

Productiviteit

Oldebroek scoort gemiddeld wat betreft het aantal direct productieve uren. Voor alle medewerkers wordt een gelijk aantal productieve uren aangehouden bij de uurtariefberekening.

Kosten van overhead

Oldebroek rekent de kosten van dat deel van het gemeentehuis dat in gebruik is bij de raad door in de uurtarieven. Ook de kosten van voormalig personeel zijn in de uurtarieven opgenomen. Dit is in strijd met artikel 13, lid 1 van de verordening ex artikel 212 Gemeentewet, omdat deze kosten niet samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.

Oldebroek heeft verreweg de laagste kosten van overhead van de vier in het onderzoek betrokken gemeenten. € 20,74 per direct productief uur en € 135,61 per inwoner. Dit zit voornamelijk in de lagere kosten ‘Overige staf- en middeldiensten’. Dit werkt door in het gemiddeld bedrag dat per direct productief uur is bepaald, waar Oldebroek ook het laagste van de vier gemeenten scoort. Kijken we naar de opslag op het gemiddelde basisuurtarief (€ 36,10) uitgedrukt in een percentage van het gemiddelde van het totaal uurtarief (€ 56,84), dan komt Oldebroek uit op 36%. Het opslagpercentage op het gemiddelde basisuurtarief bedraagt 57%. Oldebroek scoort met deze percentages verreweg het laagst van de vier gemeenten.

Substitutie van kosten

Oldebroek kent maar één uurtarief per afdeling. Er wordt daardoor geen rekening gehouden met de verschillen in salarisoniveau van de verschillende loongroepen zoals deze bij de andere gemeenten worden onderscheiden. Dit levert een kostentoerekening op die niet aan de daaraan normaliter te stellen eisen voldoet en waardoor substitutie van kosten optreedt. Dit kan met name op de tarieven voor producten en diensten waarop in verhouding tot de totale kosten relatief veel eigen uren drukken soms fors doorwerken.

Opvallend is de zeer lage doorberekening van overhead naar de afdeling Personeel en Materiële Zaken. Omdat deze afdeling volledig in de overhead zit heeft dat overigens geen effect op de uurtarieven van de andere afdelingen.

De opslag voor overhead op de basisuurtarieven van de andere afdelingen ontloopt elkaar niet zoveel, hetgeen gelet op de gekozen verdeelsleutels en het feit dat met een gelijk aantal direct productieve uren wordt gerekend voor elke medewerker ook logisch is. De enige uitzondering betreft het ‘Project grond’. Daaraan zijn de overheadkosten toegerekend op basis van twee werkplekken, terwijl er slechts 1 fte is. Als er sprake is van 2 parttimers is dit overigens correct, maar doordat er voor zo’n kleine eenheid een afzonderlijk uurtarief wordt toegepast telt dit wel hard door.

Inzicht en transparantie

Op zich is de kostentoerekening en uurtariefberekening in Oldebroek redelijk transparant. Omdat in de programmabegroting voor de raad, evenmin als in de productenraming voor het college een uitleg is gegeven van de wijze waarop de kostentoerekening en de uurtariefberekening plaatsvindt ontbreekt in beginsel het inzicht daarin voor de raads- en collegeleden.

Eenvoud en stabiliteit

Op dit punt kan het systeem van Oldebroek als voldoende worden beoordeeld.

Putten

Productiviteit

Wat betreft het gemiddeld aantal direct productieve uren scoort Putten het hoogst van de vier gemeenten. Putten hanteert een gelijk aantal van 1.430 uur voor alle medewerkers, met uitzondering van de groep ‘Hoog’. Dat is logisch gelet op het feit dat in deze groep de uren leidinggevende vallen.

Kosten van overhead

Putten rekent de kosten van voormalig personeel door in de uurtarieven. Dit is in strijd met artikel 11, lid 1 van de verordening ex artikel 212, Gemeentewet, omdat deze kosten niet samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.

Putten heeft, weliswaar niet wat betreft het absolute bedrag, maar wel in het bedrag per fte de hoogste en per medewerker de op één na hoogste score op de overheadkosten. Dit wordt versterkt doordat Putten het laagste aantal binnendienstmedewerkers per 1.000 inwoners heeft van de vier gemeenten. Uitgedrukt in een bedrag per direct productief uur komt Putten echter op de 3e plaats. Dit wordt veroorzaakt door het hoge gemiddeld aantal direct productieve uren.

Kijken we naar de opslag op het gemiddelde basisuurtarief (€ 37,49) uitgedrukt in een percentage van het gemiddelde van het totaal uurtarief (€ 64,83) dan komt Putten uit op 42%. Het opslagpercentage op het gemiddelde basisuurtarief bedraagt 73%. Putten scoort met deze percentages gemiddeld.

Substitutie van kosten

Door de bijzondere wijze van toedeling per afdeling van de salariskosten naar de drie loongroepen (in de vaste verhouding 1,25 : 1 : 0,75) kan er sprake van zijn dat de basisuurtarieven (salarisdeel) niet geheel juist worden vastgesteld. Dit is niet verder onderzocht. Op zich geeft een verdeling in drie loongroepen wel een redelijke kostentoekening.

Wat betreft de toegerekende kosten van overhead zijn er forse verschillen te zien tussen de afdelingen en de loongroepen. Dit is het gevolg van het werken met een vaste verhouding tussen de loongroepen als boven weergegeven. Aangezien de overheadkosten grotendeels in relatie staan met het aantal fte's, het aantal werkplekken dan wel het aantal medewerkers (die overigens ten opzichte van elkaar geen grote afwijkingen veroorzaken) treedt hier wel een grote onzuiverheid in de kostentoekening via de uurtarieven op. De op deze wijze berekende uurtarieven kan met name op de tarieven voor producten en diensten waarop in verhouding tot de totale kosten relatief veel eigen uren drukken fors doorwerken. Een vast bedrag per direct productief uur levert een veel reëler resultaat op. De uurtarieven zouden er in dat geval in Putten als volgt uit zien:

Tabel 4.16

Organisatie eenheid	Salaris- kosten	Overige (toegereken- de) kosten	Totaal	Percentage overige t.o.v. totaal	Percentage overige t.o.v. salariskosten
Bouwen en Milieu					
Hoog	52,66	27,34	80,00	34	52
Midden	36,75	27,34	64,09	43	74
Laag	27,56	27,34	54,90	50	99
RO en Grondzaken					
Hoog	55,81	27,34	83,15	33	49
Midden	39,42	27,34	66,76	41	69
Laag	0,00	0,00	0,00	0	0
OW-binnen					
Hoog	56,98	27,34	84,32	32	48
Midden	39,21	27,34	66,55	41	70
Laag	29,41	27,34	56,75	48	93
Werk, Zorg en Ink.					
Hoog	64,47	27,34	91,81	30	42
Midden	37,33	27,34	64,67	42	73
Laag	28,00	27,34	55,34	49	98
Welzijn en Burgerij					
Hoog	62,11	27,34	89,45	31	44
Midden	37,36	27,34	64,70	42	73
Laag	28,02	27,34	55,36	49	98
Financiën					
Hoog	48,52	27,34	75,86	36	56
Midden	35,06	27,34	62,40	42	78
Laag	26,30	27,34	53,64	51	104
Interne zaken					
Hoog	55,81	27,34	83,15	33	49
Midden	32,85	27,34	60,19	45	83
Laag	24,63	27,34	51,97	53	111
Bestuur, P en O					
Hoog	52,91	27,34	80,25	34	52
Midden	36,35	27,34	63,69	43	75
Laag	27,26	27,34	54,60	50	100
Gewogen gemiddel- de	37,49	27,34	64,83	42	73

De tarieven van de hogere loongroepen gaan dan omlaag en van de lagere loongroepen omhoog. Het zal duidelijk zijn dat in Putten er sprake is van substitutie van kosten.

Inzicht en transparantie

De kostentoerekening in Putten en met name de uurtariefberekening is als gevolg van de toegepaste vaste verhouding tussen de loongroepen niet erg transparant. Slechts enkele deskundigen zullen dit goed begrijpen. De managers die op de uren moeten sturen en de uitkomsten van de uurtariefberekeningen moeten kunnen motiveren zullen hiermee hoogstwaarschijnlijk de nodige moeite hebben. Dit geldt evenzeer voor de raads- en collegeleden, temeer omdat in de programmabegroting respectievelijk de beheersbegroting geen uitleg gegeven is over de kostentoerekening en de wijze waarop de uurtarieven zijn berekend.

Eenvoud en stabiliteit

De wijze waarop de uurtarieven berekend worden in Putten is vrij ingewikkeld. In de communicatie naar de afdelingen en de bestuurders zal dit problemen geven. De uitvoering evenwel zal - omdat dit geautomatiseerd gebeurt - geen problemen behoeven op te leveren.

Op zich kan het systeem wanneer het consistent wordt volgehouden wel stabiel zijn.

4.4 Aanbevelingen

Op de in de vorige paragraaf geformuleerde conclusies baseren we de volgende aanbevelingen:

1. Handhaaf de kostenplaatsenmethode als kostentoerekeningsmodel.
2. Kies voor een zo eenvoudig mogelijk en tegelijk doeltreffend uurtariefberekeningssysteem, waarbij:
 - er onderscheid gemaakt wordt in maximaal drie of vier loongroepen;
 - er voor deze groepen gelijke tarieven gehanteerd worden voor alle afdelingen c.q. sectoren, zulks op basis van een voor alle medewerkers gelijk aantal direct productieve uren (zijnde het gemiddelde van leidinggevend en niet leidinggevend);
 - de aan de uren toegerekende indirecte kosten (overhead) via een vast en voor alle groepen gelijke opslagbedrag op de basisuurtarieven (uitsluitend de salariscomponent bevattende) wordt doorbelast naar de producten.

Zie voor een voorbeeld van het aanbevolen model bijlage 1.

3. Haal de kosten van voormalige personeel uit de overhead die via de uurtarieven wordt doorbelast aan de producten.
4. Belast dat deel van de kosten van 'gemeentehuis' en 'I&A' en eventueel andere hulpkostenplaatsen dat samenhangt met andere onderdelen van de organisatie dan het ambtelijke apparaat door naar de betreffende kostendragers (zoals bijvoorbeeld de raad en het college) alvorens het resterende deel van deze kosten als overhead in de uurtariefberekening op te nemen.

Hoofdstuk 5 Rioolheffing

5.1 Analyse kader

5.1.1 Doelstelling en randvoorwaarden heffing riolrechten

Als doelstelling voor de heffing van riolrechten kan worden genoemd:

Het vragen van een rechtvaardige bijdrage in de kosten van het gemeentelijke rioleringsstelsel van de burgers en bedrijven in de gemeente, waarbij de hoogte van de tarieven en daarmee het dekkingpercentage (binnen de wettelijke grenzen) ter vrije keuze staat aan de raad.

Als randvoorwaarde geldt dat het heffingssysteem:

- voldoet aan de fiscaal-juridische regelgeving;²
- eenvoudig uitvoerbaar moet zijn;
- alle kosten die verband houden met het aanleggen en exploiteren van het rioolstelsel aan het product riolering toerekent en samen met de daartegenover staande heffingen volgens het voor de gemeente geldende stelsel van baten en lasten aan de juiste jaren toerekent;
- voor de belastingbetaler transparant moet zijn, dat wil zeggen inzicht biedt in de vraag welke kosten aan het product riolering worden toegerekend, hoe die kosten zijn bepaald en hoe de verdeling van de bijdrage in deze kosten over de burgers en bedrijven plaatsvindt.

5.1.2 Wettelijk kader

Naast de fiscaal-juridische regelgeving in wetten en verordeningen geldt als bijzondere wettelijke bepaling die in het kader van dit onderzoek van belang is artikel 229b Gemeentewet waarin is bepaald dat voor rechten als bedoeld in artikel 229, eerste lid, onder a. en b. (waartoe onder andere de riolrechten behoren) de tarieven zodanig worden vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de ter zake geraamde lasten. Met andere woorden: het dekkingpercentage mag op begrotingsbasis maximaal 100 zijn.

Tot de lasten worden volgens lid 2 van dit artikel ook gerekend de bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa.³ Tevens mag volgens dit artikellid daartoe gerekend worden de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit dit fonds.

Verder is in dit kader van belang het bepaalde in de artikelen 43 en 44 van het BBV. Voorzover relevant luiden deze als volgt:

Artikel 43

1. In de balans worden de reserves onderscheiden naar:
 - a. de algemene reserve;
 - b. bestemmingsreserves die dienen om ongewenste schommelingen op te vangen in de tarieven die aan derden in rekening worden gebracht, maar die niet specifiek besteed hoeven te worden;
 - c. overige bestemmingsreserves.
2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan provinciale staten respectievelijk de raad een bestemming heeft gegeven.

² Dit aspect blijft buiten beschouwing in dit onderzoek.

³ Bij de toepassing van het bepaalde in dit artikellid dient te worden beseft dat de redactie hiervan dateert uit de tijd vóór de inwerkingtreding van het BBV. In het BBV zijn de bepalingen ten aanzien van reserves en voorzieningen gewijzigd ten opzichte van de CV'95. Volgens het BBV zijn dotaties aan reserves geen last en toevoegingen aan voorzieningen wel.

Artikel 44

1. Voorzieningen worden gevormd wegens:
 - a.
 - b.
 - c. kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.
2. Tot de voorzieningen worden ook gerekend van derden verkregen middelen die specifiek besteed moeten worden.

Tenslotte kunnen we nog noemen de Wet Milieubeheer die een meerjarig Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) verplicht stelt. Deze dient elke 5 jaar te worden herzien.

5.1.3 Relevante toetsingskader voor het onderzoek

Het bovenvermelde analysekader levert voor dit onderzoek een aantal toetsingsaspecten op en wel de volgende:

Gemeentelijk Rioleringsplan

Getoetst wordt of het GRP voldoet aan de daaraan te stellen eisen, zodat een betrouwbaar inzicht ontstaat in de te verwachten kosten, tarieven, opbrengsten en dekkingspercentages.

Kostentoerekening en bepaling

Bij dit aspect wordt gezien of alle kosten die verband houden met het aanleggen en exploiteren van het rioolstelsel ook daadwerkelijk worden toegerekend. Ook wordt gezien of deze evenals de geraamde opbrengsten in het juiste jaar (conform het BBV) worden verantwoord. Onder meer toetsen we dan de realiteit van de afschrijvingstermijnen.

Eveneens wordt gezien of er sprake is van substitutie van kosten als gevolg van tekortkomingen in het model van kostentoerekening en de uurtariefberekening.

Tenslotte wordt nagegaan of stortingen en onttrekkingen (c.q. bestedingen) van de voorziening dan wel de reserve riolering op de juiste wijze plaatsvindt.

Tariefbepaling en kostendekking

Als we dit aspect gezien kijken we naar de wijze waarop de tarieven worden bepaald en of de dekkingspercentages juist zijn berekend.

Voldoen aan regelgeving

Hierbij wordt nagegaan of aan de wettelijke voorschriften wordt voldaan.

Transparantie

Hierbij gaat het er om of de presentatie in de programmabegroting voldoende transparant is om de raadsleden een helder inzicht te bieden in de feitelijke kosten van de riolering, de berekende tarieven en de dekkingspercentages.

5.2 Bevindingen

Elburg

Tabel 5.1

	2006	2007	2008	2009
Kosten Totaal (incl. BTW)	1.755.065	1.848.728	1.887.395	1.961.803
Kapitaallasten	616.375	572.410	572.410	572.410
1.000 uur * € 80,00	85.130	87.270	87.270	87.270
355 uur * € 67,00	27.565	32.925	32.925	32.925
360 uur * € 57,00	20.520	21.240	21.240	21.240
100 uur * € 38,00	3.800	3.000	3.000	3.000
3.320 uur * € 34,00	157.080	168.980	168.980	168.980
Storting in voorziening	489.041	585.226	516.894	566.226
Aantal woningen	8.668	8.693	8.903	9.375
Tarief woningen	179,16	182,76	186,36	190,08
Opbrengst woningen	1.457.217	1.539.844	1.578.045	1.652.078
Opbrengst niet-woningen	326.888	327.919	327.919	327.919
Kwijtschelding	-31.450	-23.892	-24.250	-24.614
Opbrengst totaal	1.752.655	1.843.871	1.881.764	1.955.383
Kostendeckingspercentage	100 %	100 %	100 %	100 %
Verfijningsuitkering ⁴	306.438	241.531	225.170	216.684
Lasten per inwoner	79,45			

Opmerking: in deze tabel zijn niet alle kosten vermeld, vandaar dat de totaaltelling niet sluitend is.

- De kosten straatreiniging worden niet meegenomen in de rioolheffing.
- Elburg heeft een voorziening riolering.
- De storting in de voorziening riolering is gebaseerd op de resultante van de werkelijke inkomsten en uitgaven ten opzichte van de geraamde inkomsten en uitgaven in het begrotingsjaar.
- De kapitaallasten zijn gebaseerd op de werkelijke (en voor de jaren ná 2006 op de werkelijke plus de geraamde) uitbreidings- en verbeteringsinvesteringen.
- De kosten van onderzoek t.b.v. het riool worden rechtstreeks ten laste van de voorziening riolering gebracht, omdat deze niet mogen worden geactiveerd.
- De kosten van vervangingsinvesteringen worden rechtstreeks ten laste van de voorziening riolering gebracht.
- Het GRP heeft een looptijd van 2002 tot en met 2006.
- Volgens bijlage 2 behorende bij dit GRP zal de stand van de voorziening riolering in Elburg in de toekomst (2024) bij gelijkblijvende tarieven gedurende een periode van meer dan 25 jaar flink negatief komen te staan. De oorzaak is de zich dan aandienende piek in de vervangingsinvesteringen. Ambtelijk wordt verwacht dat in het nieuwe GRP een ander beeld te zien is, mede als gevolg van het feit dat de huidige tarieven hoger zijn dan waarmee in het GRP is gerekend.
- De afschrijvingstermijnen zijn:
 - vrijverval riolering:
 - periodiek noodzakelijk onderhoud 15 jaar
 - vervanging 60 jaar
 - mechanische riolering, zoals gemalen en BBB:
 - pompen 15 jaar
 - elektrische installatie 20 jaar
 - mechanische installatie 30 jaar
 - bouwkundige deel 60 jaar

⁴ Onderdeel van algemene uitkering gemeentefonds. Deze loopt jaarlijks af en wordt in 2013 beëindigd. De ermee samenhangende kapitaallasten zijn onder de lasten van riolering opgenomen.

Tabel 5.2

	2006	2007	2008	2009
Kosten Totaal (incl. BTW)	1.308.458	1.308.458	1.308.458	1.308.458
Kosten straatreiniging (40%)	76.195	76.195	76.195	76.195
Kapitaallasten	549.214	542.335	531.979	526.468
2.627 uren * € 36,85 wkl.	96.805	96.805	96.805	96.805
788 uren * € 84,50	66.586	66.586	66.586	66.586
1.293 uren * € 60,53	78.265	78.265	78.265	78.265
23 uren * € 45,76	1.052	1.052	1.052	1.052
Storting in reserve	7.398	3.634	40.428	42.690
Aantal woningen	9.570	9.570	9.570	9.570
Tarief Woningen	121	121	121	121
Opbrengst woningen	1.157.970	1.157.970	1.157.970	1.157.970
Opbrengst niet-woningen	144.638	144.638	144.638	144.638
Opbrengst totaal	1.308.458	1.308.458	1.308.458	1.308.458
Kostendeckingspercentage	100%	100%	100%	100%
Verfijningsuitkering (zie voetnoot 2)	282.272	273.422	262.514	257.328
Lasten per inwoner	49,22			

Opmerking: in deze tabel zijn niet alle kosten vermeld, vandaar dat de totaalstelling niet sluitend is.

- Nunspeet werkt met een reserve riolering.
- De storting in de reserve riolering is gebaseerd op de resultante van de werkelijke inkomsten en uitgaven ten opzichte van de geraamde inkomsten en uitgaven in het begrotingsjaar.
- De kosten van straatreiniging worden voor 40% meegenomen in de rioolheffing.
- De kapitaallasten zijn gebaseerd op de werkelijke (en voor de jaren ná 2006 op de werkelijke en de geraamde) investeringen.
- De afschrijvingstermijnen in de begroting 2006 zijn:
 - drukriolering 25 jaar (in GRP is nog uitgegaan van 60 jaar)
 - vrijvervalriolering 25 jaar (idem)
 - baggerwerk 15 jaar (betreft sloot van waterschap; accountant heeft activering goedgekeurd)
 - pompen en gemalen 15 jaar (in GRP is nog uitgegaan van 20 jaar)
- Het GRP heeft een looptijd van 2001 tot en met 2011.
- Opvallend is dat in de periode 2001-2024 geen vervangingsinvesteringen worden verwacht. In de periode 2025-2050 bedragen de geraamde vervangingsinvesteringen € 104 miljoen. De uitbreidingsinvesteringen voor de periode 2001-2010 worden in totaal geraamd op € 3,8 miljoen. Om over de periode 2001-2050 kostendeckend te zijn dient het tarief volgens de cijfers die zijn opgenomen in het GRP vanaf 2001 (€ 201) met € 10 per jaar te stijgen tot een tarief bereikt is van € 271. Dit is in 2008 het geval. Voor het rioolrecht voor de bedrijven zijn deze bedragen: € 362 in 2001 oplopend tot € 432 in 2008.
- Opmerkelijk is dat de ramingen in de begroting 2006 veel lager uitpakken dan in het GRP, waardoor ook de tarieven substantieel lager zijn vastgesteld dan voorzien in het GRP.
- De vervangingsinvesteringen worden (in het GRP) niet geactiveerd en ineens ten laste van de exploitatie gebracht. Dit geeft grote fluctuaties in de jaarlijkse saldi van baten en lasten, die vereffend worden met de egalisatiereserve. In de praktijk worden de vervangingsinvesteringen overigens wel geactiveerd. In het volgende GRP zal dit aangepast worden.

- Onduidelijk is waarom Nunspeet de afschrijvingstermijnen in de verordening ex art. 212 Gemeentewet veel korter heeft gesteld dan in het GRP.

Oldebroek

Tabel 5.3

	2006	2007	2008	2009
Kosten Totaal (incl. BTW)	1.529.643	1.562.539	1.613.578	1.660.189
Kapitaallasten	841.729	832.581	690.713	414.514
1588 uren * € 65	103.220	103.220	103.220	103.220
1867 uren * € 42	78.414	78.414	78.414	78.414
Storting in voorziening	43.810	77.494	270.401	593.211
Aantal woningen	7.946	7.946	7.946	7.946
Tarief woningen	115,68	122,52	129,36	136,20
Opbrengst woningen	885.093	938.144	991.195	1.044.245
Opbrengst niet-woningen	178.180	188.707	199.239	209.772
Kwijtschelding enz.	-34.100	-35.400	-36.700	-38.000
Opbrengst totaal	1.029.260	1.091.451	1.153.734	1.216.017
Kostendeckingspercentage	67 %	70 %	72 %	73 %
Verfijningsuitkering (zie voetnoot 2)	496.173	465.473	452.929	435.956
Lasten per inwoner	66,86			

Opmerking 1: in deze tabel zijn niet alle kosten vermeld, vandaar dat de totaalstelling niet sluitend is.

Opmerking 2: Oldebroek neemt bij de berekening van het dekkingspercentage de opbrengst van de verfijningsuitkering riolering mee. Omdat dit in de andere gemeenten niet gebeurt is deze post in de bovenstaande tabel weggelaten.

Opmerking 3: Oldebroek neemt bij de berekening van het dekkingspercentage ook de kosten van in het verleden gedane en NIET in de rioolheffing betrokken investeringen mee. Omdat dit in de andere gemeenten niet gebeurt is deze post in de bovenstaande tabel weggelaten.

- De kosten van straatreiniging worden niet meegenomen in de rioolheffing.
- Oldebroek werkt met een voorziening riolering.
- De storting in de voorziening is overeenkomstig het beheerplan riolering (GRP)
- De kapitaallasten zijn gebaseerd op de werkelijke investeringen c.q. de beschikbaar gestelde kredieten.
- De vervangingsinvesteringen en het onderhoud worden ineens ten laste van de voorziening riolering gebracht.
- De overige investeringen worden geactiveerd.
- De afschrijvingstermijnen zijn:
 - uitvoeringsprogramma GRP 43 jaar (gemiddeld percentage voor riolering en pompen en gemalen)
 - Aanleg riool buitengebied 23 jaar (idem)
 - Pomputten en elektriciteitskasten 15 jaar
 - Overige investeringen 25 jaar
- De looptijd van het GRP is ultimo 2004 verstreken. Deze is ondertussen verlengd. Er is nog geen nieuw plan opgesteld in afwachting van de uitkomsten van een optimalisatiestudie van het totale afwatersysteem.
- In het verlengde GRP ontbreekt een kostendeckingsplan. Aangekondigd wordt (op blz. 32) dat er een herberekening van het kostendeckingsplan in 2005 zal worden uitgevoerd. Om dezelfde reden als hiervoor genoemd heeft deze herberekening nog niet plaatsgevonden.

Tabel 5.4

	2006	2007	2008	2009
Kosten Totaal (incl. BTW)	1.178.000	1.266.500	1.360.000	1.454.000
Kapitaallasten	627.668	628.903	626.000	619.000
1358 uren * € 65,61	89.234	89.234	89.234	89.234
100 uren * € 95,49	9.549	9.549	9.549	9.549
2437 uren * € 31,34	76.376	76.376	76.376	76.376
155 uren * € 61,02	9.458	9.458	9.458	9.458
Storting in voorziening	0	200.274	289.000	389.000
Aantal woningen	8252	8.448	8.495	8.535
Tarief woningen	120	130,20	140,20	150,20
Opbrengst woningen	990.000	1.100.000	1.191.000	1.282.000
Opbrengst niet-woningen	143.500	126.200	128.000	131.000
Opbrengst totaal	1.133.500	1.226.200	1.319.000	1.413.000
Kostendekkingspercentage	97%	97%	97%	97%
Verfijningsuitkering (zie voetnoot 2)	574.707	566.446	565.356	561.584
Lasten per inwoner	50,84			

Opmerking: in deze tabel zijn niet alle kosten vermeld, vandaar dat de totaaltelling niet sluitend is.

- Betreft de ramingen incl. de 1e wijziging en gebaseerd op het GRP 1999-2005. De ramingen vanaf 2007 zijn grotendeels gebaseerd op het GRP 2006-2010.
- De kosten van straatreiniging worden niet meegenomen in de rioolheffing.
- Putten heeft een voorziening riolering ingesteld.
- De storting in de voorziening is gebaseerd op het ineens ten laste van de voorziening kunnen dekken van de vervangingsinvesteringen. In het nieuwe GRP 2006-2010 (vastgesteld in september 2006) wordt de storting in de voorziening gebaseerd op het kunnen dekken van de kapitaallasten van de vervangingsinvesteringen (voornamelijk vanaf 2025).
- De kapitaallasten betreffen hoofdzakelijk de gedane investeringen in het verleden en voor een deel nieuwe investeringen die opgenomen zijn in het meerjaren investeringsprogramma.
- De investeringen worden geactiveerd. De afschrijvingstermijnen zijn:
 - investeringen uit het verleden (35 jaar, mixpercentage)
 - investeringen op grond van GRP 2006-2010:
 - betonnen riolering 60 jaar
 - persleiding 45 jaar
 - mechanisch/elektrisch gedeelte gemalen + drukriolen 15 jaar
 - bouwkundig gedeelte gemalen + drukriolering 45 jaar
 - De looptijd van het GRP is van 2006 t/m 2010.
 - Putten werkt in het hoofdstuk 'Middelen en kostendekking' van het GRP met de contante waarde methode. Dat wil zeggen dat alle lasten en baten gecumuleerd over een periode van 60 jaar getotaliseerd worden en vervolgens daarvan de contante waarde wordt berekend. Dit resulteert in een basistarief van € 168 per aansluiting. Uit een van de Grontmij verkregen berekening (die niet in het GRP is opgenomen) blijkt dat deze berekening op zich correct is uitgevoerd, maar dat er door Putten voor gekozen is dat:
 - o Het rioolrecht niet ineens in 2006 op het berekende niveau van € 168 is gebracht, maar dat dit in 6 stappen van € 10 in de jaren 2006 tot en met 2011 wordt gedaan, met als laatste verhoging een bedrag van € 3,87 in 2012. In de jaren daarna blijft het rioolrecht dan gelijk met een bedrag van € 173,87.
 - o De afschrijvingen op de investeringen plaatsvinden op annuïteitsbasis, hetgeen overigens niet in het GRP staat vermeld.

5.3 Conclusies

Toetsing van de bevindingen aan het analysekader vindt plaats op de aspecten vermeld in paragraaf 5.1.3.

Elburg

Gemeentelijk Rioleringsplan

Het Elburgse GRP loopt tot en met 2006. In het jaar van onderzoek beschikt Elburg dus over een geldend GRP.

In bijlage 2 van het GRP is een kostendekkingplan voor de periode 2001-2055 opgenomen. In dit plan en in bijlage 2 zijn in principe alle te verwachten kosten en de te behalen opbrengsten op basis van de tarieven zoals deze golden voor het jaar 2004 verwerkt conform de planning zoals in het GRP beschreven.

Het GRP voldoet aan de daaraan te stellen eisen ten aanzien van de aspecten die in dit onderzoek zijn betrokken, zoals de kosten (van beheer en onderhoud, vervangings- en uitbreidingsinvesteringen, e.d.) de tarieven, de opbrengsten en de daaruit voortvloeiende dekkingspercentages.

Het kostendekkingplan biedt inzicht in het te verwachten verloop van de voorziening.

Dit plan laat zien dat Elburg op het moment dat de vervangingsinvesteringen een piek gaan vertonen (2024) er een fors negatief saldo in de voorziening ontstaat. Daarbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat het tarief van het rioolrecht in 2006 reeds 10% hoger is dan het tarief van 2004 waarmee in het kostendekkingplan is gerekend. De hogere opbrengsten die hieruit behaald worden zijn naar verwachting voldoende om een negatieve stand in de voorziening te voorkomen.

Kostentoerekening en bepaling

Elburg rekent in principe alle kosten die verband houden met het aanleggen en exploiteren van het rioolstelsel door in de tarieven. De wijze van kosten- en opbrengstverantwoording is in overeenstemming met het BBV.

Wel is er mogelijk sprake van enige substitutie van kosten bij de uurtariefberekening, als gevolg waarvan het product riolering wellicht niet geheel juist is belast met de kosten verbonden aan de eigen uren. Gelet op de omvang van het aantal toegerekende uren is dit overigens een te verwaarlozen factor op de totale kosten.

Elburg hanteert een afschrijvingstermijn voor periodiek noodzakelijk onderhoud van 15 jaar en voor vervangingsinvesteringen van 60 jaar. Aangezien onderhoud niet mag worden geactiveerd en Elburg deze kosten daarom evenals de vervangingsinvesteringen rechtstreeks ten laste van de voorziening riolering brengt, worden deze in de praktijk niet toegepast. De overige door Elburg gehanteerde afschrijvingstermijnen lijken reëel en komen overeen met wat elders gebruikelijk is.

Tariefbepaling en kostendekking

Elburg heeft de tarieven op een juiste wijze bepaald. Dat geldt ook voor het dekkingspercentage dat op 100% is berekend.

Voldoen aan regelgeving

In het onderzoek zijn geen punten naar voren gekomen waardoor gesteld zou moeten worden dat Elburg niet aan de regelgeving voldoet.

Transparantie

Het kostendekkingplan dat als bijlage bij het GRP wordt vastgesteld door de raad biedt een goed inzicht in de wijze waarop Elburg het riooltarief berekend. In de programmabegroting wordt noch in het programma Volksgezondheid en Milieu noch in de paragraaf Lokale heffingen inzicht gegeven in de lasten en baten van het product 'riolering'. Op dit punt schort het dus aan voldoende transparantie.

Gemeentelijk Rioleringsplan

Het GRP in Nunspeet heeft een geldigheidsduur van 10 jaar (2001 t/m 2011). In bijlage 2 van het GRP is een kostendekkingsplan opgenomen voor de periode 2001-2050. Alle in principe te verwachten kosten en te behalen opbrengsten zijn er in verwerkt conform de in het GRP aangegeven planning. Voor wat betreft de tarieven zijn er twee varianten, één met een gelijkblijvend tarief vanaf 2001 (€ 201) en één met een jaarlijkse tariefstijging van € 10 t/m 2008. (€ 271).

Opvallend is dat de in de begroting 2006 geraamde lasten (€ 1,3 mln) ca. de helft bedragen van wat het GRP voor dat jaar aangeeft (€ 2,55 mln). Voor een belangrijk deel zit dit in de veel lagere kapitaallasten, maar ook de andere kostencomponenten liggen fors lager. Daardoor komt het tarief in 2006 voor de woningen uit op € 121. Het vermoeden rijst dan ook dat het GRP eerder dan in 2011 aan herziening toe is wil dit als sturingsinstrument waarde hebben. Dit plan voldoet qua opzet en inhoud overigens aan de daaraan te stellen eisen.

Kostentoerekening en bepaling

Nunspeet rekent in principe alle kosten die verband houden met het aanleggen en exploiteren van het rioolstelsel door in de tarieven. In tegenstelling tot de andere onderzochte gemeenten neemt Nunspeet daarbij ook nog 40% van de kosten van straatreiniging mee in de kosten van de riolering. Dit is in overeenstemming wat ook in veel andere gemeenten gebruikelijk is. De wijze van kosten- en opbrengstverantwoording is in overeenstemming met het BBV.

Letten op hetgeen geconcludeerd is in hoofdstuk 3 met betrekking tot de uurtariefberekening is er mogelijk wel sprake van enige substitutie van kosten bij de toegerekende eigen uren, als gevolg waarvan het product riolering wellicht niet geheel juist is belast met deze kosten. Gelet op de omvang van het aantal toegerekende uren is dit overigens een te verwaarlozen factor op de totale kosten.

De door Nunspeet gehanteerde afschrijvingstermijnen zoals deze in het GRP zijn aangehouden lijken reëel en komen overeen met wat elders gebruikelijk is. De feitelijk toegepaste afschrijvingstermijnen zijn in vergelijking met wat elders gebruikelijkheid is en gelet op de gunstige ondergrond in de gemeente Nunspeet veel te kort.

Tariefbepaling en kostendekking

Nunspeet heeft de tarieven als we uitgaan van de ramingen in de begroting 2006 op een juiste wijze bepaald. Dat geldt ook voor het dekkingspercentage dat op 100% is berekend.

Voldoen aan regelgeving

Nunspeet heeft een reserve riolering ingesteld en geen voorziening riolering. Gelet op de wijze waarop in het GRP met deze reserve wordt gewerkt (met name het opvangen van fluctuaties in het lastenpatroon veroorzaakt worden door de aflopende kapitaallasten enerzijds en het in de verdere toekomst ineens ten laste van de reserve brengen van de vervangingsinvesteringen anderzijds) dient dit volgens het BBV een voorziening te zijn.

Transparantie

Het kostendekkingsplan dat als bijlage bij het GRP wordt vastgesteld door de raad biedt een goed inzicht in de wijze waarop Nunspeet het riooltarief berekend. In de programmabegroting wordt noch in het programma Ruimtelijke ordening en Milieu noch in de paragraaf Lokale heffingen inzicht gegeven in de lasten en baten van het product 'riolering'. Zeker gelet op de forse afwijkingen ten opzichte van het GRP is dit wel een vereiste om de raad voldoende inzicht te bieden in de lasten en baten ontwikkeling van dit product.

Oldebroek

Gemeentelijk Rioleringsplan

Het GRP in Oldebroek dateert van februari 2004 en is verlengd tot en met 2005. Voor het jaar 2006 heeft Oldebroek dus geen geldig GRP. In hoofdstuk 5 'Middelen en kostendekking' wordt geen uitgewerkt meerjarig overzicht van lasten en baten die voortvloeien uit de in het plan opgenomen voornemens gegeven. Het gebruikelijke langjarige overzicht van kosten van onderhoud en beheer, (vervangings)investeringen, te verwachten opbrengsten uit riolrechten en de effecten daarvan op de voorziening riolering ontbreekt. Oldebroek ontbeert op deze wijze een sturingsinstrument op de meerjarige lasten en batenontwikkeling bij het product 'riolering'.

Weliswaar is er in februari 2005 een overzicht 'verloop voorziening rioolbeheer' opgesteld, maar de daarin opgenomen jaarlijkse storting van € 1.450.000 is niet terug te vinden in de begroting 2006. De in 2006 geraamde opbrengst wegens riolrechten ad € 1.029.260 plus de in deze begroting geraamde storting in de voorziening ad € 43.810 zijn samen lager dan de voor 2006 in dit overzicht opgenomen storting. Al met al is het onduidelijk op welke cijfers Oldebroek stuurt en de hoogte van de riolrechten bepaald.

Kostentoerekening en bepaling

Oldebroek rekent in principe alle kosten die verband houden met het aanleggen en exploiteren van het rioolstelsel door in de tarieven. De wijze van kosten- en opbrengstverantwoording is in overeenstemming met het BBV. Wel is er mogelijk sprake van enige substitutie van kosten bij de uurtariefberekening (zie hoofdstuk 3), als gevolg waarvan het product riolering wellicht niet geheel juist is belast met de kosten verbonden aan de eigen uren. Gelet op de omvang van het aantal toegerekende uren is dit overigens een te verwaarlozen factor op de totale kosten.

De door Oldebroek gehanteerde afschrijvingstermijnen lijken reëel en komen overeen met wat elders gebruikelijk is.

Tariefbepaling en kostendekking

In tegenstelling tot de andere onderzochte gemeenten neemt Oldebroek de verfijningsuitkering riolering mee bij de berekening van het dekkingspercentage. Met inbegrip van deze opbrengst komt Oldebroek uit op een dekkingspercentage van 100. Zonder deze opbrengst bedraagt dat voor 2006 67%.

Voldoen aan regelgeving

In het onderzoek zijn geen punten naar voren gekomen waardoor gesteld zou moeten worden dat Oldebroek niet aan de regelgeving voldoet.

Transparantie

Als gevolg van het ontbreken van een geldend GRP en daarbij behorend kostendekkingsplan is er onvoldoende inzicht in de lasten en batenontwikkeling van het product 'riolering'. In de program-mabegroting wordt noch in het programma Beheer leefomgeving noch in de paragraaf Lokale heffingen inzicht gegeven in de lasten en baten van het product 'riolering'. Op dit punt schort het dus aan voldoende transparantie.

Putten

Gemeentelijk Rioleringsplan

Het GRP in Putten heeft een geldigheidsduur van 5 jaar (2006 t/m 2010). In bijlage 2 van het GRP zijn overzichten opgenomen voor de periode 2006-2010 en aanvullend voor de periode 2011-2065 ramingen opgenomen van vervangings- en verbeteringsinvesteringen, de kosten van exploitatie, de kapitaallasten uit het verleden, alsmede de milieumaatregelen. Alle in principe te verwachten kosten en te behalen opbrengsten zijn er in verwerkt conform de in het GRP aangegeven planning.

In tegenstelling tot de andere onderzochte gemeenten wordt in het GRP van Putten met de zogenaamde contante waarde methode gewerkt om de juiste hoogte van de tarieven te bepalen. Deze methode is voor een niet ingewijde ingewikkeld, zeker als er niet alleen euro's maar ook basiseenheden contant gemaakt worden. Het inzicht wordt verder bemoeilijkt door het ontbreken van tabel 5.7. Deze tabel is nodig om voldoende inzicht te krijgen in bijlage 2 van het GRP. Via de consultant van de Grontmij is deze tabel ontvangen en van de nodige toelichting voorzien.. Daaruit blijkt dat de cijfers in het GRP rekenkundig gezien correct zijn. Daarbij plaatsen we wel de kanttekening dat door het hanteren van de methode van annuïtaire afschrijving er lasten naar de toekomst worden verschoven. Dit heeft vanwege de toepassing van de contante waardemethode overigens geen effect op de hoogte van de riolrechten. Praktisch gezien wordt dit opgevangen door hogere toevoegingen aan de voorziening in de aanvangsjaren.

Kostentoerekening en bepaling

Putten rekent in principe alle kosten die verband houden met het aanleggen en exploiteren van het rioolstelsel door in de tarieven. De wijze van kosten- en opbrengstverantwoording is in overeenstemming met het BBV. Wel is er mogelijk sprake van enige substitutie van kosten bij de uurtariefberekening (zie hoofdstuk 3), als gevolg waarvan het product riolering wellicht niet geheel juist is belast met de kosten verbonden aan de eigen uren. Gelet op de omvang van het aantal toegerekende uren is dit overigens een te verwaarlozen factor op de totale kosten.

De door Putten gehanteerde afschrijvingstermijnen lijken reëel en komen overeen met wat elders gebruikelijk is.

Tariefbepaling en kostendekking

Putten heeft de tarieven als we uitgaan van de ramingen in de begroting 2006 op een juiste wijze bepaald. Dat geldt ook voor het dekkingspercentage dat op 97% is berekend.

Voldoen aan regelgeving

In het onderzoek zijn geen punten naar voren gekomen waardoor gesteld zou moeten worden dat Putten niet aan de regelgeving voldoet.

Transparantie

Op zich heeft Putten een goed doortimmerd GRP dat een goed inzicht geeft in de lasten en batenontwikkeling van het product 'riolering', zij het dat de contante waarde berekening (zie de conclusies onder Gemeentelijke Rioleringsplan) de berekening van de tarieven van het riolrecht erg ondoorzichtig maakt.

In de programmabegroting wordt noch in het betreffende programma (Openbare Ruimte) noch in de paragraaf Lokale heffingen (voldoende) inzicht gegeven in de lasten en baten van het product 'riolering'. Op dit punt schort het dus aan voldoende transparantie.

5.4 *Aanbevelingen*

De in de vorige paragraaf geformuleerde conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

Algemeen

1. Zorg voor een geldend Gemeentelijk Rioleringsplan dat eens in de 5 jaar (maximaal eens in de 10 jaar) wordt herzien.
2. Draag er zorg voor dat het in het GRP opgenomen kostendekkingsplan en met name het langjarige overzicht dat de ontwikkeling van de lasten en de baten, alsmede van de stand van de voorziening riolering weergeeft jaarlijks wordt geactualiseerd en bij de vaststelling van de begroting en/of de riooltarieven wordt aangeboden aan de raad.

Nunspeet

3. Zet de ingestelde reserve riolering om in een voorziening riolering

Putten

4. Neem in het GRP een meerjarig overzicht op van de baten en de lasten en de daaruit voortvloeiende tarieven, alsmede de (mutaties in) saldi van de voorziening riolering.
5. Wijzig de annuïtaire afschrijving in een lineaire afschrijving.

Hoofdstuk 6 Bouwleges

6.0 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 al is opgemerkt vormen de leges die de gemeente ontvangt van haar burgers één van de kleinere bronnen van inkomsten voor de gemeente. De leges hebben tot doel de gemeentelijke uitgaven te dekken door het in rekening brengen van de kosten van gemeentelijke dienstverlening. Bij bouwvergunningen is de ruimte voor het voeren van een eigen tariefbeleid groter dan bijvoorbeeld bij de tarieven van de burgerlijke stand. Leges geheven over bouwvergunningen raken zowel het bedrijfsleven als de burgers. De gemeentelijke bouwleges mogen zich al jaren in een toenemende belangstelling verheugen. Niet alleen de Consumentenbond besteedt er al jaren aandacht aan, ook de Vereniging Eigen Huis heeft in 2005 een vergelijking gemaakt van de hoogte van de bouwleges van veertig gemeenten. Daaruit bleek dat de verschillen aanzienlijk waren. Uit het onderzoek kwam naar voren dat voor de lichte bouwvergunningen de duurste gemeente 5,4 maal duurder was dan de goedkoopste. Voor de reguliere bouwvergunningen was de duurste gemeente 3,4 maal duurder dan de goedkoopste. In 2001 verscheen in opdracht van het ministerie van VROM het onderzoeksrapport “Bouwleges doorgelicht” uitgevoerd door Research voor Beleid. En ook in 2003 deed Deloitte en Touche nog onderzoek naar de oorzaak van gemeentelijke tariefsverschillen. Doel van het onderhavige onderzoek is het verkrijgen van transparantie in de opbouw van de tarieven voor bouwvergunningen bij de vier gemeenten, in de kostendekkendheid van de tarieven en een vergelijking van de onderzochte componenten bij de vier gemeenten.

6.1 Analyse kader

6.1.1 Doelstelling en randvoorwaarden heffing bouwleges

Als doelstelling voor de heffing van bouwleges kan worden genoemd het vragen van een rechtvaardige bijdrage in de kosten die verbonden zijn aan de gemeentelijke dienstverlening in het kader van de verlening van bouwvergunningen c.a. aan de aanvragers van deze vergunningen, waarbij de hoogte van het dekkingspercentage (binnen de wettelijke grenzen) ter vrije keuze staat aan de raad.

Als randvoorwaarde geldt:

- dat het heffingssysteem voldoet aan de fiscaal-juridische regelgeving;⁵
- dat het heffingssysteem eenvoudig uitvoerbaar moet zijn;
- dat alle kosten die verband houden met de gemeentelijke dienstverlening terzake van het verlenen van bouwvergunningen c.a. aan het product bouwvergunningen moeten worden toegerekend en samen met de daartegenover staande heffingen volgens het voor de gemeente geldende stelsel van baten en lasten aan de juiste jaren worden toegerekend;
- dat het heffingssysteem voor de belastingbetaler transparant moet zijn, dat wil zeggen inzicht biedt in de vraag welke kosten aan de verschillende categorieën bouwvergunningen c.a. worden toegerekend, hoe die kosten zijn bepaald en hoe de tariefbepaling plaatsvindt.

6.1.2 Wettelijk kader

Zie onder 5.1.2. Hierbij wordt wel aangetekend dat de toets of voldaan wordt aan het maximum dekkingspercentage van 100% wordt toegepast op het totaal van de legesopbrengsten., dat wil zeggen het geheel van alle leges. Gelet op de omvang van de legesheffingen en het specifieke karakter daarvan verdient het de voorkeur in de praktijk deze toets uit te voeren op het niveau van de lasten en baten van het product bouwvergunningen.

Het wettelijk kader van een bouwvergunning is verder geregeld in de Woningwet en het Bouwbesluit, dat op gemeentelijk niveau voor de legesheffing is uitgewerkt in een legesverordening en in-

⁵ Dit aspect blijft buiten beschouwing in dit onderzoek.

houdelijk in de bouwverordening. In artikel 40 van de Woningwet wordt ingegaan op het aanvragen en verlenen van een bouwvergunning. Het Bouwbesluit regelt de minimumeisen waaraan gebouwen moeten voldoen. Dan gaat het over veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.

De gemeente heeft op basis van artikel 229 van de Gemeentewet de bevoegdheid om leges te heffen als tegenprestatie voor door de gemeente geleverde diensten en daarbij gemaakte kosten. Bouwleges zijn vergoedingen die burgers en bedrijven betalen voor het in behandeling nemen van een aanvraag en het verlenen van een bouwvergunning, zoals bedoeld in artikel 40 van de Woningwet. Artikel 229b, Gemeentewet vermeldt de randvoorwaarden bij het vaststellen van de tarieven, op basis waarvan de leges worden geheven. Binnen de randvoorwaarden van dit artikel zijn gemeenten echter vrij om zelf de tarieven voor bouwleges te bepalen. Het gemeentelijke beleid hiertoe is vastgelegd in een verordening op de heffing en invordering van leges. Het zojuist genoemde wetsartikel bepaalt dat de tarieven zodanig worden vastgesteld dat de geraamde baten niet uitgaan boven de geraamde lasten. Met andere woorden er mag maximaal een kostendekkingspercentage worden gehanteerd van 100%. Dit geldt - zo blijkt uit het feit dat gesproken wordt over geraamde baten en geraamde lasten – voor de begrotingscijfers. Voor de leges geldt daarbij dat op grond van de jurisprudentie uitgegaan mag worden van het totaal van de geraamde legesopbrengsten volgens de legesverordening c.a. het totaal van de daaraan toe te rekenen lasten.

In 2003 zijn de nieuwe Woningwet en het Bouwbesluit ingevoerd. In de jaren voor 2003 was er een verdeling in bouwvergunningen enerzijds en een meldingsplicht anderzijds. Een meldingsplicht gold voor bouwwerken met een beperkte afmeting. Tegenwoordig mogen deze bouwwerken veelal vergunningsvrij worden geplaatst.

Tot de wetswijziging regelde iedere gemeente in de bouwverordening aan welke eisen een aanvraag moest voldoen. Dit leidde er in veel gemeenten toe, dat er nogal wat gegevens werden gevraagd die niet strikt nodig waren. De nieuwe wet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur voorschriften worden gegeven over de wijze van inrichting en indiening van een aanvraag om bouwvergunning, alsmede omtrent de daarbij te verstrekken gegevens en bescheiden. Gemeenten mogen zelf geen eisen meer stellen op dit punt, ook niet aanvullend.

Uitgangspunt van de Woningwet is, dat het verboden is te (ver)bouwen zonder bouwvergunning. De wet kent twee soorten bouwwerken. Dit zijn de vergunningsvrije en de vergunningplichtige bouwwerken. De vergunning voor vergunningplichtige bouwwerken kent twee varianten:

- Lichte vergunningen. Onder de lichte bouwvergunning vallen die bouwwerken, die op de lijst van vergunningsvrije bouwwerken staan, maar niet aan alle randvoorwaarden voldoen. Bij lichte vergunningen dient de aanvraag getoetst te worden aan het bestemmingsplan, moet worden gecontroleerd op constructies, dient er een stedenbouwkundige toets plaats te vinden en dient er een welstandsbeoordeling plaats te vinden. Het wettelijk tijdsbestek hiervoor bedraagt maximaal zes weken; eenmalig kan dit met ten hoogste zes weken worden verlengd.
- Reguliere vergunningen. Onder de reguliere bouwvergunning vallen de bouwwerken waarop geen bijzondere regelingen van toepassing zijn. Naast het proces van de lichte vergunningen dient ook een bouwtechnische controle uitgevoerd te worden. Het wettelijke tijdsbestek hiervoor bedraagt maximaal twaalf weken; eenmalig kan dit met ten hoogste zes weken worden verlengd.

Bij de reguliere bouwvergunning kan de aanvrager kiezen voor een “1 fase” of een “2 fasen” procedure. Op grond van artikel 56a, eerste lid, van de Woningwet heeft de aanvrager van een reguliere bouwvergunning namelijk de mogelijkheid om de bouwvergunning gefaseerd te verkrijgen. In de eerste fase wordt getoetst op ruimtelijke aspecten, waarna in de tweede fase de overige toetspunten aan de orde komen. Derhalve wordt bij een reguliere vergunning met een gefaseerde verlening van de bouwvergunning:

- in de eerste fase een toets uitgevoerd ten opzichte van het bestemmingsplan en wordt een welstandsbeoordeling gemaakt. Het tijdsbestek hiervoor bedraagt maximaal zes weken; eenmalig kan dit met ten hoogste zes weken worden verlengd.
- in de tweede fase wordt een bouwtechnische controle uitgevoerd. Het tijdsbestek hiervoor bedraagt ook zes weken. Eenmalig kan dit met ten hoogste zes weken worden verlengd.

De tweede fase kan niet aanvangen voordat de eerste fase is afgerond.

Uit arresten van de Hoge Raad blijkt dat een gemeente op controleerbare wijze dient vast te leggen welke uitgaven zij in welke mate door heffingen op grond van een verordening beoogt te dekken⁶. De gemeente dient inzichtelijk te maken of en, zo ja, welke kostentoerekening heeft geleid tot de tarieven van de afzonderlijke diensten waarvoor leges worden geheven. In dat verband wordt verwezen naar paragraaf 4.1.5. Deze kosten kunnen zowel een direct als indirect verband hebben, alsmede veroorzaakt worden door verleende diensten.

Alleen de indirecte kosten die in enig verband staan met de dienstverlening mogen worden toegerekend⁷. De kosten van beleidsvoorbereiding, de kosten van inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures alsmede de kosten van handhaving mogen niet worden doorberekend in de externe tarieven, zoals leges voor bouwvergunningen. Voor bouwvergunningen geldt specifiek de uitspraak dat in de leges de kosten mogen worden doorberekend die verband houden met het behandelen van de aanvraag van de bouwvergunning en de eerste inspectie op de bouwplaats.⁸

Wij zijn verder van oordeel dat er sprake is van een toelaatbare kostentoerekening als voldaan wordt aan de in hoofdstuk 4 vermelde kaders.

6.1.3 Relevant toetsingskader voor het onderzoek

Het bovenvermelde analysekader levert voor dit onderzoek de volgende toetsingsaspecten op:

Systematiek bouwleges en opbrengstbepaling

Getoetst wordt of de systematiek van de heffing van de bouwleges voldoet aan de wettelijke bepalingen. Ook wordt gezien op welke wijze de tarieven worden bepaald en of er een specificatie is van de opbrengsten overeenkomstig het tarievenoverzicht in de legesverordening.

Kostentoerekening en bepaling

Bij dit aspect wordt gezien of:

1. alle kosten die verband houden met de uitvoering van de gemeentelijke taken die betrekking hebben op het al dan niet verlenen van bouwvergunningen ook daadwerkelijk worden toegerekend.
2. aan de wettelijke eisen van kostentoerekening wordt voldaan.
3. er sprake is van substitutie van kosten als gevolg van tekortkomingen in het model van kostentoerekening en de uurtariefberekening (zie toelichting paragraaf 4.1.6).
4. er een kostprijsberekening per “eenheid product” overeenkomstig het tarievenblad beschikbaar is.

Kostendekking

Als we dit product gezien krijgen we of het dekkingspercentage op de juiste wijze is berekend en hoeveel het bedraagt. Voorts wordt gekeken of tijdig begrotingswijzigingen worden gemaakt.

Transparantie

Hierbij gaat het er om of de exploitatieberekening voldoende transparant is.

⁶ (Arresten van de Hoge Raad van 31 maart 1999, nr 33427, BNB 1999/221 en van 12 oktober 2001, nr 36011, BNB 2001/404).

⁷ Een uitgebreide omschrijving van kosten die kunnen worden toegerekend aan de bouwleges staat beschreven in het boekje VNG-uitgave “Kostentoerekening en gemeentelijke heffingen”. ISBN 9032278150

⁸ (Uitspraak Gerechtshof Arnhem van 6 augustus 2003, nr. 01/01277 (leges) LJN AL 1470)

6.2 *Bevindingen Elburg*

6.2.1 *Tariefstelling*

In de legesverordening wordt voor de tarieven van bouwleges een percentage van de bouwkosten gehanteerd. Dit betekent dat de hoogte van de leges die een burger of een bedrijf voor een bouwvergunning betaalt, wordt bepaald aan de hand van de hoogte van de bouwkosten (ook wel “aanneemsom”) en het in de verordening vastgestelde percentage. In hoofdstuk 5 van de legesverordening wordt onder bouwkosten verstaan: “Onder bouwkosten wordt in dit hoofdstuk verstaan de aannemingssom (exclusief omzetbelasting) als bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, van de Uniforme administratieve voorwaarden voor uitvoering van werken 1989 (UAV 1989), voor het uit te voeren werk, of voor zover deze ontbreekt een raming van de bouwkosten (exclusief omzetbelasting) als bedoeld in het normblad NEN 2631, uitgave 1979, of zoals dit normblad laatstelijk is vervangen of gewijzigd.

Ingeval van uitvoering van de bouwwerkzaamheden in eigen beheer worden onder de bouwkosten tevens begrepen de kosten welke aan derden in het economische verkeer voor die werkzaamheden zouden dienen te worden betaald”.

Voor 2006 gelden de volgende bouwleges:

	Lichte vergunning		Reguliere vergunning	
	procent of promille van de bouwkosten	minimum	procent of promille van de bouwkosten	minimum
Beoordelen schetsplan	2,1‰	€ 28,05	2,1‰	€ 28,05
Aanvraag tot verkrijgen bouwvergunning	2,06%	€ 56,30*	2,06 %	€ 56,30
Aanvraag tot verkrijgen bouwvergunning, fase 1			1,44 %	€ 56,30
Aanvraag tot verkrijgen bouwvergunning, fase 2			0,72 %	€ 56,30

De gemeente Elburg heeft in de legesverordening ook een tarief opgenomen voor het beoordelen van een schetsplan, alsook een tarief voor een aanvraag tot het verkrijgen van een gewijzigde bouwvergunning 1ste fase.

In de tarieven is de beoordeling op welstand meegenomen. De gemeente heeft geen afzonderlijke leges voor welstandsbeoordeling.

De gemeente Elburg heeft voor de bouwleges geen onderverdeling aangebracht in schalen(bouwkosten) en geen staffeling van de percentages.

In de legesverordening is ook een regeling voor teruggave van de bouwleges opgenomen.

Ten opzichte van 2005 zijn de tarieven verhoogd met de prijscompensatie.

De gemeente Elburg hanteert voor de lichte en de reguliere bouwvergunningen dezelfde tarieven. Dat blijkt ook uit de legesberekening voor een drietal bouwsommen.

De leges (inclusief welstandsleges) voor de volgende bouwsommen bedragen voor een lichte bouwvergunning:

- een bouwsom van € 10.000,00 € 206,00
- een bouwsom van € 45.500,00 € 937,30
- een bouwsom van € 130.000,00 € 2.678,00

De leges (inclusief welstandsleges) voor dezelfde bouwsommen bedragen voor een reguliere bouwvergunning:

- een bouwsom van € 10.000,00	€ 206,00
- een bouwsom van € 45.500,00	€ 937,30
- een bouwsom van € 130.000,00	€ 2.678,00

In de begroting 2006 is het volgende aantal bouwvergunningen geraamd:

- lichte bouwvergunningen	200
- reguliere bouwvergunningen	196
- 1 fase	2
- 2 fasen	2

Het aantal welstandsadviezen is geraamd op 360

De opbrengst van de bouwleges(inclusief welstandsleges) is in 2006, na begrotingswijziging, geraamd op € 405.050,00.

De opbrengst van de bouwleges kan als volgt worden gespecificeerd:

- bouwleges lichte bouwvergunningen	€ 30.694,00
- bouwleges reguliere bouwvergunningen	€ 343.196,00
- bouwleges 1 fase	€ 5.360,00
- bouwleges 2 fasen	€ 2.880,00
- sloopmelding	€ 2.170,00
- sloopaanvraag	€ 7.700,00
Totaal bouwleges (incl. welstandsleges)	€ 392.000,00
Begrotingswijziging	€ 13.050,00
Totaal bouw- en welstandsleges na begrotingswijziging	€ 405.050,00

Volgens opgave van de gemeente bedraagt daarvan naar raming de “welstandsleges” € 36.122,00

6.2.2 De (toegerekende) kosten

Zoals eerder al is aangegeven heeft de gemeente de bevoegdheid om vergoedingen (leges) te heffen als tegenprestatie voor de door de gemeente verrichtte dienst en de daarvoor gemaakte kosten. Het ligt voor de hand om de tarieven een afgeleide te laten zijn van de onderliggende kosten. Hiervoor is het noodzakelijk dat de gemeente inzicht heeft in de kosten en de kostenstructuur van de dienstverlening. Zoals hiervoor al is aangegeven heeft de wetgever voorgeschreven welke kosten mogen worden doorberekend in de tarieven. Dit zijn die kosten die direct dan wel indirect samenhangen, dan wel veroorzaakt worden door de verrichte dienstverlening. Zie voor de door Elburg toegepaste methode van kostentoerekening en de beoordeling daarvan hoofdstuk 4.

Kostenopbouw in Elburg

In Elburg worden alle kosten voor de behandeling van zowel de legesplichtige als de niet legesplichtige bouwwerken doorberekend. Uit de productspecificatie in de begroting is af te leiden dat (conform de regelgeving) de kosten van de behandeling van vrijstelling, bezwaar- en beroepsprocedures evenals de ontwikkeling van beleid niet in de bouwleges worden doorberekend, terwijl uit de gesprekken is gebleken dat deze kosten vermoedelijk wel worden doorberekend.

De kosten van de betreffende afdeling bestaan uit:

- directe kosten van de afdeling
- indirecte doorberekende kosten
- advieskosten(o.a brandweer), welstandstoezicht, presentiegelden en diverse incidentele uitgaven

Kostenspecificatie:	
- 1.505 uur a € 80,00	€ 120.400,00
- 3.443 uur a € 67,00	€ 230.681,00
- 550 uur a € 57,00	€ 31.350,00
- welstandtoezicht	€ 34.510,00
- advieskosten(o.a. van brandweer)	€ 23.801,00
- presentiegelden	€ 3.100,00
- diverse incidentele uitgaven	€ <u>2.294,00</u>
Totale uitgaven overeenkomstig de	
- primitieve begroting	€ 446.136,00
- begrotingswijziging	€ <u>13.050,00</u>
Begrote kosten na wijziging	€ 459.186,00

Het grootste deel van de kosten (86%) wordt veroorzaakt door de ureninzet (5.498 uur) van de eigen medewerkers. De uurtarieven bedragen resp. € 80,00 (HBO), € 67,00 (MBO) en € 57,00 (VBO) Deze uurtarieven zijn als volgt opgebouwd:

HBO niveau: salaris 64%	overige toegerekende kosten 36%
MBO niveau: salaris 51%	overige toegerekende kosten 49%
VBO niveau salaris 46%	overige toegerekende kosten 54%

De overheadkosten variëren nogal sterk per sector en per salarisniveau (zie tabel 4.1)

De gemeente Elburg maakt onderscheid tussen de kosten voor toezicht en de kosten voor handhaving. De kosten voor handhaving worden niet toegerekend aan de bouwvergunningen. De volledige kosten voor toezicht worden wel aan de bouwvergunningen toegerekend, omdat volgens de gemeente een goed toezicht niet één maar meerdere bezoeken omvat in verschillende stadia van de bouw.

Vanuit de raming van het aantal uren, de uurtarieven en de directe kosten van het product bouwvergunningen is het mogelijk een kostprijsberekening per vergunning op te stellen voor de onderscheiden soorten vergunningen. Daartoe dient voor de onderscheiden soorten vergunning een urenraming per vergunning te worden opgesteld. Door ook de directe kosten aan de soorten vergunning toe te rekenen kan een kostprijs per onderscheiden soort vergunning (per eenheid product) worden opgesteld.

Op basis van deze kostprijs kan gericht het tarief voor de leges van de onderscheiden soort vergunning worden bepaald. Of dat tarief dan ook daadwerkelijk in de legesverordening wordt opgenomen, is een bestuurlijke aangelegenheid. Immers bij een lichte bouwvergunning gaat het vaak om eenvoudige bouwwerken met dito beperkte bouwkosten. Wordt op basis van de kostprijs een kostendekkend tarief vastgesteld, dan wordt de leges van een dergelijke vergunning veelal “te duur” gevonden.

De gemeente Elburg heeft bij het opstellen van de begroting 2006 niet een kostprijsberekening voor de onderscheiden soorten vergunningen als hiervoor beschreven opgesteld.

6.2.3 Kostendekking

Gemeenten hebben veel vrijheid om de hoogte van leges en tarieven vast te stellen. De gemeente kan de kosten en opbrengsten van de leges toerekenen aan één dienst (product), een samenhangende groep van diensten of aan het totaal van de diensten. Voorwaarde hierbij is wel dat een consequente lijn wordt gevolgd. Het is voldoende dat de kostendekkendheid van alle diensten (producten), waar-

over de legesverordening zich uitstrekt, wordt getoetst aan de wettelijke norm van maximaal 100% van de geraamde lasten.

Omdat de opbrengsten van de leges uit bouwvergunningen jaarlijks kunnen fluctueren door een jaarlijks wisselend bouwvolume kunnen de werkelijke opbrengsten en kosten soms fors afwijken van de geraamde kosten en opbrengsten. Dit heeft geen consequenties voor het verbindend zijn van de legesverordening, tenzij er sprake is van een structureel te laag geraamd dekkingspercentage voor het totaal van de leges (zie toelichting in paragraaf 6.1.2.) Voor de toetsing geldt daarom dat een meerjarig beeld van belang is.

Doordat naar de lasten en baten van leges over een samenhangende groep van diensten wordt gekeken, kan het gebeuren dat individuele diensten (producten) meer of minder kostendekkend zijn. Deze afweging heeft de wetgever in het kader van de gemeentelijke autonomie aan de gemeenteraad overgelaten.

De begroting 2006 (voor en na begrotingswijziging) laat de volgende lasten en baten zien:

	Primitieve begroting	Na begrotingswijziging
Totale lasten	€ 446.136,00	€ 459.186,00
Totale opbrengsten	€ 392.100,00	€ 405.050,00
Kostendekkingspercentage	88%	88%

Het dekkingspercentage van de bouwleges in Elburg voldoet derhalve aan de wettelijke norm van maximaal 100%.(zie toelichting in paragraaf 6.1.2.)

6.3 Bevindingen Nunspeet

6.3.1 Tariefstelling

In de legesverordening wordt voor de tarieven van bouwleges een percentage van de bouwkosten gehanteerd. Dit betekent dat de hoogte van de leges die een burger of een bedrijf voor een bouwvergunning betaalt, wordt bepaald aan de hand van de hoogte van de bouwkosten (ook wel “aanneemsom”) en het in de verordening vastgestelde percentage. In hoofdstuk 6 van de legesverordening van de gemeente Nunspeet wordt niet gedefinieerd wat onder bouwkosten wordt verstaan. In de legesverordening is wel het volgende opgenomen: “Ter bepaling van de verschuldigde leges moet door de aanvrager van de bouwvergunning op het aanvraagformulier de berekende bouwkosten volgens NEN 2631 worden ingevuld. Indien dit bedrag niet of na beoordeling van het plan te laag is ingevuld, kunnen de kosten van het bouwwerk worden vastgesteld conform de richtlijnen uit “Missets Taxatieboekje(Her-)bouwkosten 2005”.

Voor 2006 gelden de volgende bouwleges:

	Lichte en reguliere vergunning	
	procent van de bouwkosten	minimum
Bouwkosten € 225.000,00 of minder	1,9%	€ 78,75
Bouwkosten € 225.001,00 t/m € 450.000,00	€ 4.292,50 + 1,74% van bouwkosten boven € 225.000,00	
Bouwkosten € 450.000,00 en meer	€ 8.282,00 + 1,6% van bouwkosten boven € 450.000,00	
1e fase	50% van het hierboven berekende legesbedrag	
2e fase	50% van het hierboven berekende legesbedrag	

De gemeente Nunspeet heeft de tarieven voor de bouwleges onderverdeeld in schalen. De percentages zijn gestaffeld.

De gemeente Nunspeet maakt daarbij feitelijk geen onderscheid tussen de lichte en reguliere vergunningen.

In de legesverordening is ook een regeling voor teruggave van de bouwleges opgenomen. Ten opzichte van 2005 zijn de leges bouwvergunningen structureel verhoogd met € 140.000,00 als gevolg van een onderzoek naar de kostendekkendheid van de bouwleges.

De gemeente hanteert afzonderlijke tarieven voor beoordeling op welstand.

Voor 2006 gelden de volgende leges voor welstandadvies:

	Lichte en reguliere vergunning	
	Promille van de bouwkosten	minimum
Bouwkosten tot € 464.510,00	1,76‰ (A)	€ 10,10
Bouwkosten € 464.511,00 t/m € 2.322.456,00	(A) + 0,56‰ (B)	
Bouwkosten € 2.322.457,00 t/m € 4.645.090,00	(B) + 0,23‰ (C)	
Bouwkosten boven € 4.645.091,00	(C) + 0,11‰	

Omdat de gemeente Nunspeet geen onderscheid maakt tussen lichte en de reguliere bouwvergunningen ziet de legesberekening (inclusief welstandsleges) voor een drietal bouwsommen er als volgt uit:

- een bouwsom van € 10.000,00	€ 207,70
- een bouwsom van € 45.500,00	€ 944,68
- een bouwsom van € 130.000,00	€ 2.698,90

In de begroting 2006 is het volgende aantal bouwvergunningen geraamd:

- lichte bouwvergunningen	150
- reguliere bouwvergunningen	300
- 1 fase	3
- 2 fasen	3

Het aantal welstandsadviezen is geraamd op 350.

De opbrengst van de bouwleges (exclusief welstandsleges) was in 2006 oorspronkelijk geraamd op	€ 535.000,00
Door middel van begrotingswijziging is bijgeraamd	€ 180.000,00
Opbrengst bouwleges	€ 715.000,00

De opbrengst van de bouwleges is niet nader gespecificeerd naar soort vergunning overeenkomstig het tarievenblad.

De opbrengst van de welstandsleges is geraamd op € 40.000,00.

De opbrengst van de bouw- en welstandsleges is geraamd op totaal € 755.000,00.

Om grote schommelingen in de opbrengsten van de bouwleges op te vangen beschikt de gemeente Nunspeet over een Egalisatiereserve bouwleges. Jaarlijks wordt bij de vaststelling van de jaarrekening het eventuele overschot boven de 100% kostendekking toegevoegd aan de reserve.

6.3.2 De (toegerekende) kosten

Zoals eerder al is aangegeven heeft de gemeente de bevoegdheid om vergoedingen (leges) te heffen als tegenprestatie voor de door de gemeente verrichtte dienst en de daarvoor gemaakte kosten. Het ligt voor de hand om de tarieven een afgeleide te laten zijn van de onderliggende kosten. Hiervoor is het noodzakelijk dat de gemeente inzicht heeft in de kosten en de kostenstructuur van de dienstverlening.

Zoals hiervoor al is aangegeven heeft de wetgever voorgeschreven welke kosten mogen worden doorberekend in de tarieven. Dit zijn die kosten die direct dan wel indirect samenhangen, dan wel veroorzaakt worden door de verrichte dienstverlening.

Zie voor de door Nunspeet toegepaste methode van kostentoerekening en de beoordeling daarvan hoofdstuk 4.

Kostenopbouw in Nunspeet

- De gemeente Nunspeet heeft in 2003/2004 een gedegen onderzoek verricht naar de kostendekkendheid van de bouwleges. Daarbij is ook onderzocht welke kosten mogen worden toegerekend aan de bouwleges. De volgende kosten die verband houden met de behandeling van een bouwaanvraag mogen volgens de gemeente worden toegerekend aan de bouwleges:
- salariskosten van de direct betrokken personeelsleden (inspecteurs en behandelende ambtenaren), evenals de salariskosten van de leidinggevenden;

- salariskosten van het secretariaat van een afdeling voor, onder andere, het verzorgen van de correspondentie(waaronder aanschrijvingen) en het uitwerken en verzenden van de vergunning;
- huisvestingskosten van het personeel;
- kosten van archivering en dossiervorming en overige algemene kosten;
- bij de gemeente in rekening gebrachte kosten van externe advisering;
- kosten van andere diensten in de gemeente (interne doorberekeningen). Te denken valt aan kosten van de brandweer met betrekking tot veiligheidsvoorschriften;
- automatiseringskosten, kosten van programma's voor sterkteberekeningen en dergelijke;
- (kapitaal)lasten van gebruikte vervoermiddelen, apparatuur voor bijvoorbeeld controle(geluidsmeting) en lasten van eventuele andere activa ;
- publicatiekosten.

De kosten die worden gemaakt, maar uiteindelijk niet tot een aanvraag leiden, behoren volgens de gemeente tot de algemene informatietaak. Dat wil zeggen dat de kosten voor informatie, die een gemeente ook zou verstrekken zonder dat er een relatie tot een individuele dienst(vergunning-aanvraag) is, niet mogen worden meegenomen in de berekening van de tarieven.

Alleen de kosten die een relatie hebben tot een individuele dienstverlening mogen worden meegenomen. In de praktijk is dat onderscheid niet altijd strikt te maken. De gemeente heeft daarom zelf op basis van historische gegevens en praktijkervaring een inschatting gemaakt welk percentage van de kosten is toe te rekenen aan de individuele dienstverlening en welk percentage een verband houdt met de algemene informatietaak.

Kosten van handhaving en toezicht op de staat van bestaande bouwwerken worden niet toegerekend aan de leges.

De kosten van de behandeling van vrijstelling, bezwaar- en beroepsprocedures evenals de ontwikkeling van beleid komen ten laste van de algemene middelen van de gemeente.

De kosten van de betreffende afdeling bestaan derhalve in grote lijnen uit:

- directe kosten van de afdeling;
- indirecte doorberekende kosten;
- kosten voor externe advisering, voorlichting, kosten voor aankoop en onderhoud van specifieke apparatuur.

Kostenspecificatie:

Productomschrijving	Totale uren en kosten van de afdeling		% dat kan worden toegekend aan de leges	Uren en kosten die worden toegerekend aan leges	
	uren	kosten		uren	kosten
1. Bouw- en woningtoezicht	3.020	€ 217.226,00	70%	2.114	€ 152.058,00
2. Behandeling bouwvergunning	4.391	€ 266.298,00	100%	4.391	€ 266.298,00
3. Welstand	526	€ 72.318,00	70%	368	€ 50.623,00
4. Milieu-inbreng bouwvergunning	135	€ 8.172,00	100%	135	€ 8.172,00
5. Bodemtoets bouw-aanvraag	75	€ 4.540,00	100%	75	€ 4.540,00
6. Brandpreventie aanvraag	380	€ 23.481,00	100%	380	€ 23.481,00
7. Algemene bouwcontrole	1.550	€ 94.244,00	70%	1.085	€ 65.970,00
Totalen	10.077	€ 686.278,00		8.548	€ 571.141,00

Met het behandelen van bouwaanvragen en het verlenen van bouw-, sloop-, reclame- en aanlegvergunningen houden zich binnen de afdeling Bouwen acht medewerkers geheel of gedeeltelijk bezig.

Het grootste deel van de kosten wordt veroorzaakt door de ureninzet (8.548 uur) van de eigen medewerkers. Hoeveel procent van deze kosten deel uitmaken van het totaal van de toegerekende kosten (€ 571.141) is uit deze kostenspecificatie niet af te leiden. Dit zal in de orde van grootte van 90% liggen.

De uurtarieven bedragen resp. € 84,49, € 60,54 en € 45,76.

Deze uurtarieven bestaan voor ongeveer 49% uit salariskosten en voor ongeveer 51% uit indirecte kosten (overhead).

Vanuit de raming van het aantal uren, de uurtarieven en de directe kosten van het product bouwvergunningen is het mogelijk een kostprijsberekening per vergunning op te stellen voor de onderscheiden soorten vergunningen. Daartoe dient voor de onderscheiden soorten vergunning een urenraming per vergunning te worden opgesteld. Door ook de directe kosten aan de soorten vergunning toe te rekenen kan een kostprijs per onderscheiden soort vergunning(per eenheid product) worden opgesteld.

Op basis van deze kostprijs kan gericht het tarief voor de leges van de onderscheiden soort vergunning worden bepaald. Of dat tarief dan ook daadwerkelijk in de legesverordening wordt opgenomen, is een bestuurlijke aangelegenheid.

Bij het opstellen van de begroting 2006 heeft de gemeente Nunspeet niet een kostprijsberekening "per eenheid product", als hiervoor beschreven, opgesteld.

6.3.3 Kostendekking

Gemeenten hebben veel vrijheid om de hoogte van leges en tarieven vast te stellen. De gemeente kan de kosten en opbrengsten van de leges toerekenen aan één dienst(product), een samenhangende groep van diensten of aan het totaal van de diensten. Voorwaarde hierbij is wel dat een consequente lijn wordt gevolgd. Het is voldoende dat de kostendekkendheid van alle diensten(producten), waarover de legesverordening zich uitstrekt, wordt getoetst aan de wettelijke norm van maximaal 100% van de geraamde lasten.

Omdat de opbrengsten van de leges uit bouwvergunningen jaarlijks kunnen fluctueren door een jaarlijks wisselend bouwvolume kunnen de werkelijke opbrengsten en kosten soms fors afwijken van de geraamde kosten en opbrengsten. Dit heeft geen consequenties voor het verbindend zijn van de legesverordening, tenzij er sprake is van een structureel te laag geraamd dekkingspercentage voor het totaal van de leges. (zie toelichting in paragraaf 6.1.2.) Voor de toetsing geldt daarom dat een meerjarig beeld van belang is.

Doordat naar de lasten en baten van leges over een samenhangende groep diensten wordt gekeken, kan het gebeuren dat individuele diensten (producten) meer of minder kostendekkend zijn.

Deze afweging heeft de wetgever in het kader van de gemeentelijke autonomie aan de gemeenteraad overgelaten.

De begroting 2006 (voor en na begrotingswijziging) laat de volgende lasten en baten zien:

	Primitieve begroting	Na begrotingswijziging
Totale lasten(incl. kosten welstand)	€ 571.141,00	€ 571.141,00
Opbrengsten bouwleges	€ 535.000,00	€ 715.000,00
Opbrengsten leges welstand	<u>€ 40.000,00</u>	<u>€ 40.000,00</u>
Totale opbrengsten leges	€ 575.000,00	€ 755.000,00
Kostendekkingspercentage	101%	132%

Het dekkingspercentage van de bouwleges in Nunspeet voldoet derhalve op zichzelf beschouwd niet aan de wettelijke norm van maximaal 100%. Aangezien rechterlijke toetsing plaatsvindt op basis van het dekkingspercentage van het totaal van de kosten en opbrengsten van de legesverordening hoeft dit feit geen consequenties te hebben. (zie toelichting in paragraaf 6.1.2.)

6.4 Bevindingen Oldebroek

6.4.1 Tariefstelling

In oktober 2004 is het zogenaamde Model transparantie bouwgerelateerde leges tot stand gekomen. Doel van het model is een landelijke eenduidige en transparante systematiek voor het heffen van gemeentelijke leges voor aanvragen in het kader van bouwen. De VNG heeft dit in de modelverordening leges verwerkt. Oldebroek heeft dit zoveel mogelijk overgenomen.

In de legesverordening wordt voor de tarieven van bouwleges een percentage van de bouwkosten gehanteerd. Dit betekent dat de hoogte van de leges die een burger of een bedrijf voor een bouwvergunning betaalt, wordt bepaald aan de hand van de hoogte van de bouwkosten (ook wel “aanneemsom”) en het in de verordening vastgestelde percentage. In hoofdstuk 5 van de legesverordening wordt onder bouwkosten verstaan: “Onder bouwkosten wordt in dit hoofdstuk verstaan de aannemingssom (exclusief omzetbelasting) als bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, van de Uniforme administratieve voorwaarden voor uitvoering van werken 1989 (UAV 1989), voor het uit te voeren werk, of voor zover deze ontbreekt een raming van de bouwkosten (exclusief omzetbelasting) als bedoeld in het normblad NEN 2631, uitgave 1979, of zoals dit normblad laatstelijk is vervangen of gewijzigd.

Deze bouwkosten moeten door de aanvrager van de bouwvergunning op het aanvraagformulier worden ingevuld. Als dit bedrag niet of, na beoordeling van het plan, te laag is ingevuld, kunnen de kosten van het bouwwerk worden vastgesteld conform de op de datum van binnenkomst van de aanvraag geldende richtprijzen uit Missets Taxatieboekje (Her)bouwkosten”.

Voor 2006 gelden de volgende bouwleges:

	Lichte vergunning		Reguliere vergunning	
	Bedrag of procenten van de bouwkosten	minimum	Bedrag of procenten van de bouwkosten	minimum
Beoordelen schetsplan	€ 140,00		€ 288,00	
Aanvraag tot verkrijgen bouwvergunning	2,3%	€ 140,00	2,3 %	€ 288,00
Aanvraag tot verkrijgen bouwvergunning, fase 1			0,90%	€ 288,00
Aanvraag tot verkrijgen bouwvergunning, fase 2			1,50%	€ 288,00

De gemeente Oldebroek heeft in de legesverordening ook een tarief opgenomen voor het beoordelen van een schetsplan, alsook een tarief voor een aanvraag tot het verkrijgen van een gewijzigde bouwvergunning 1ste fase.

In de tarieven is de beoordeling op welstand meegenomen. De gemeente heeft geen afzonderlijke leges voor welstandsbeoordeling.

De gemeente Oldebroek heeft voor de bouwleges geen onderverdeling aangebracht in schalen(bouwkosten) en geen staffeling van de percentages.

In de legesverordening is ook een regeling voor teruggave van de bouwleges opgenomen.

Ten opzichte van 2005 is het basistarief voor het aanvragen van een bouwvergunning verhoogd van 2,2 % van de bouwkosten naar 2,3%. De ”vaste” tarieven zijn verhoogd met 4,5%.

De gemeente Oldebroek hanteert voor de lichte en de reguliere bouwvergunningen dezelfde tarieven. Dat blijkt ook uit de legesberekening voor een drietal bouwsommen.

De leges (inclusief welstandsleges) voor de volgende bouwsommen bedragen voor een lichte bouwvergunning:

- een bouwsom van € 10.000,00	€ 230,00
- een bouwsom van € 45.500,00	€ 1.046,50
- een bouwsom van € 130.000,00	€ 2.990,00

De leges (inclusief welstandsleges) voor dezelfde bouwsommen bedragen voor een reguliere bouwvergunning:

- een bouwsom van € 10.000,00	€ 230,00
- een bouwsom van € 45.500,00	€ 1.046,50
- een bouwsom van € 130.000,00	€ 2.990,00

In de begroting 2006 is het volgende aantal bouwvergunningen geraamd:

- vooroverleg; licht	30
- vooroverleg; regulier	40
- lichte bouwvergunningen	90
- reguliere bouwvergunningen	200
- 1 fase	5
- 2 fasen	5
- melding sloop	15
- aanvraag sloop	80

Het aantal welstandsadviezen is geraamd op 358

De opbrengst van de bouwleges(inclusief welstandsleges) is in 2006 geraamd op € 504.750,00.

De opbrengst van de bouwleges kan als volgt worden gespecificeerd:

vooroverleg; licht	€ 1.050,00
vooroverleg; regulier	€ 2.880,00
bouwleges lichte bouwvergunningen	€ 33.120,00
bouwleges reguliere bouwvergunningen	€ 423.200,00
bouwleges 1 fase	€ 9.000,00
bouwleges 2 fasen	€ 15.000,00
melding sloop	€ 900,00
aanvraag sloop	€ 19.600,00
Totaal bouwleges(incl. welstandsleges)	€ 504.750,00
Volgens opgave van de gemeente bedraagt daarvan naar raming de “welstandsleges”	€ 32.500,00

6.4.2 De (toegerekende) kosten

Zoals eerder al is aangegeven heeft de gemeente de bevoegdheid om vergoedingen (leges) te heffen als tegenprestatie voor de door de gemeente verrichtte dienst en de daarvoor gemaakte kosten. Het ligt voor de hand om de tarieven een afgeleide te laten zijn van de onderliggende kosten. Hiervoor is het noodzakelijk dat de gemeente inzicht heeft in de kosten en de kostenstructuur van de dienstverlening. Zoals hiervoor al is aangegeven heeft de wetgever voorgeschreven welke kosten mogen worden doorberekend in de tarieven. Dit zijn die kosten die direct dan wel indirect samenhangen, dan wel veroorzaakt worden door de verrichte dienstverlening.

Zie voor de door Oldebroek toegepaste methode van kostentoerekening en de beoordeling daarvan hoofdstuk 4.

Kostenopbouw in Oldebroek

Voor het bepalen van de tarieven is gerekend met een gemiddelde van de bestede uren, vermeerderd met de kosten voor externe (wettelijk verplichte) adviezen. Op grond van kengetallen en kennis van de (deel)werkprocessen is de gemiddelde tijdsbesteding per aanvraag bepaald. In de legeskosten zijn tenminste de volgende werkzaamheden begrepen:

- informatie verstrekken (balie, telefoon, brochure)
- administratie (registratie, verzenden, archief etc.)
- in behandeling nemen
- bestemmingsplantoets (incl. overleg vrijstellingen)
- bouwplan overleg
- welstandsbeoordeling
- behandeling aanvraag (incl. regio-ondersteuning)
- afhandelen aanvraag en beschikking
- controle uitvoering bouwwerken
- organisatie en beleid

Kostenspecificatie:

- 7.730 uur a € 61,33	€ 474.081,00
- kosten publicaties	€ 790,00
- kosten advies welstandscommissie	€ 32.500,00
Totale uitgaven	€ 507.371,00

De gemeente Oldebroek maakt voorts een nadere kostprijsberekening aan de hand van gemiddelde bestede uren voor vooroverleg en per soort vergunningaanvraag, vermeerderd met de kosten voor externe (wettelijk verplichte) adviezen. Deze kostprijsberekening verschaft een helder inzicht in de kosten voor vooroverleg en per soort vergunningaanvraag. Tegenover de kosten “per eenheid” zet de gemeente Oldebroek de opbrengsten voor vooroverleg en per soort vergunningaanvraag. Op die wijze wordt als volgt inzichtelijk gemaakt welke onderdelen van een bouwaanvraag “kostendekkend” zijn en welke niet.

	Uren per eenheid	Kosten per eenheid	Opbrengst per eenheid	Aantal vergunningen	Totale kosten	Totale opbrengsten
Vooroverleg; licht	2,5	153,33	140,00	30	4.600	1.050
Vooroverleg; regulier	3,5	214,66	288,00	40	8.586	2.880
Bouwaanvraag; licht	18	1.103,94	368,00	90	103.134	33.120
Bouwaanvraag; regulier	26	1.594,58	2.116,00	200	347.316	423.200
Bouwaanvraag; 1e fase	18	1.103,94	1.800,00	5	6.230	9.000
Bouwaanvraag; 2e fase	29	1.778,57	3.000,00	5	9.103	15.000
Melding sloop	4	245,32	60,00	15	3.710	900
Aanvraag sloop	5	306,65	245,00	80	24.692	19.600
Totaal					507.371	504.750

Hieruit blijkt dat de opbrengsten van vooroverleg, een lichte bouwaanvraag, een melding van sloop en een sloopaanvraag ruim onder de kostprijs zitten. Met name bij de reguliere bouwaanvraag en bij de bouwaanvraag 1e en 2e fase zijn de opbrengsten aanzienlijk hoger dan de kosten. Het grootste deel van de kosten(93%) wordt veroorzaakt door de ureninzet (7.730 uur) van de eigen medewer-

kers. Het uurtarief bedraagt € 61,33. Dit uurtarief bestaat voor ongeveer 60% uit salariskosten en voor ongeveer 40% uit indirecte kosten (overhead).

De gemeente Oldebroek heeft op een transparante wijze de kostprijs “per eenheid” bepaald. Op basis van deze kostprijs kan gericht het tarief voor de leges van de onderscheiden soort vergunning worden vastgesteld. Of dat tarief dan ook daadwerkelijk in de legesverordening wordt opgenomen, is een bestuurlijke aangelegenheid. Immers bij een lichte bouwvergunning gaat het vaak om eenvoudige bouwwerken met dito beperkte bouwkosten. Wordt op basis van kostprijs een kostendekkend tarief vastgesteld, dan wordt de leges van een dergelijke vergunning veelal “te duur” gevonden. Ook bij de gemeente Oldebroek is een dergelijke situatie aanwezig.

6.4.3 Kostendekking

Gemeenten hebben veel vrijheid om de hoogte van leges en tarieven vast te stellen. De gemeente kan de kosten en opbrengsten van de leges toerekenen aan één dienst (product), een samenhangende groep van diensten of aan het totaal van de diensten. Voorwaarde hierbij is wel dat een consequente lijn wordt gevolgd. Het is voldoende dat de kostendekkendheid van alle diensten (producten), waarover de legesverordening zich uitstrekt, wordt getoetst aan de wettelijke norm van maximaal 100% van de geraamde lasten.

Omdat de opbrengsten van de leges uit bouwvergunningen jaarlijks kunnen fluctueren door een jaarlijks wisselend bouwvolume, kunnen de werkelijke opbrengsten en kosten soms fors afwijken van de geraamde kosten en opbrengsten. Dit heeft geen consequenties voor het verbindend zijn van de legesverordening, tenzij er sprake is van een structureel te laag geraamd dekkingspercentage voor het totaal van de leges. (zie toelichting in paragraaf 6.1.2.) Voor de toetsing geldt daarom dat een meerjarig beeld van belang is.

Doordat naar de lasten en baten van leges over een samenhangende groep diensten wordt gekeken, kan het gebeuren dat individuele diensten (producten) meer of minder kostendekkend zijn.

Deze afweging heeft de wetgever in het kader van de gemeentelijke autonomie aan de gemeenteraad overgelaten.

De begroting 2006 laat de volgende lasten en baten zien:

	Primitieve begroting	Vaststelling legesverordening
Totale lasten	€ 494.185,00	€ 507.371,00
Totale opbrengsten	€ 504.750,00	€ 504.750,00
Kostendekkingspercentage	102%	99,5%

Het dekkingspercentage van de bouwleges in Oldebroek voldoet derhalve aan de wettelijke norm van maximaal 100%.(zie toelichting in paragraaf 6.1.2.)

De gemeente Oldebroek heeft bij de vaststelling van de legesverordening, waarbij de lasten zijn gewijzigd t.o.v. de begroting, niet tegelijkertijd de begroting aangepast.

6.5 *Bevindingen Putten*

6.5.1 *Tariefstelling*

In de legesverordening wordt voor de tarieven van bouwleges een percentage van de bouwkosten gehanteerd. Dit betekent dat de hoogte van de leges die een burger of een bedrijf voor een bouwvergunning betaalt, wordt bepaald aan de hand van de hoogte van de bouwkosten (ook wel “aanneemsom”) en het in de verordening vastgestelde percentage. In hoofdstuk 5 van de legesverordening wordt onder bouwkosten verstaan: “Onder bouwkosten wordt in dit hoofdstuk verstaan de aannemingsom (exclusief omzetbelasting) als bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, van de Uniforme

administratieve voorwaarden voor uitvoering van werken 1989 (UAV 1989), voor het uit te voeren werk, of voor zover deze ontbreekt een raming van de bouwkosten (exclusief omzetbelasting) als bedoeld in het normblad NEN 2631, uitgave 1979, of zoals dit normblad laatstelijk is vervangen of gewijzigd.

Voor 2006 gelden de volgende bouwleges:

	Lichte bouwvergunning		Reguliere bouwvergunning		1e fase		2e fase	
	Promille van de bouwkosten	Minimum	Promille van de bouwkosten	Minimum	Promille van de bouwkosten	Minimum	Promille van de bouwkosten	Minimum
Schetsplan	25% van onderstaande tarieven		25% van onderstaande tarieven		25% van onderstaande tarieven			
Bouwkosten minder dan € 4.538,00	28,5%	€ 45,37	28,5%	€ 45,37	13%	€ 45,37	19%	€ 45,37
Bouwkosten meer dan € 4.538,00	€ 129,00 + 13,9% van bouwkosten boven € 4.538,00							
Bouwkosten van € 4.538,00 tot € 45.378,00			€ 129,00 + 13,9% van bouwkosten boven € 4.538,00		€ 60,00 + 7% van bouwkosten boven € 4.538,00		€ 86,00 + 7,5% van bouwkosten boven € 4.538,00	
Bouwkosten van € 45.378,00 tot € 226.890,00			€ 696,00 + 13% van bouwkosten boven € 45.378,00		€ 345,00 + 6,5% van bouwkosten boven € 45.378,00		€ 392,00 + 7% van bouwkosten boven € 45.378,00	
Bouwkosten meer dan € 226.890,00			€ 3.055,00 + 13,5% van bouwkosten boven € 226.890,00		€ 1.525,00 + 7% van bouwkosten boven € 226.890,00		€ 1.662,00 + 6,5% van bouwkosten boven € 226.890,00	

De gemeente Putten heeft in de legesverordening ook een tarief opgenomen voor het beoordelen van een schetsplan.

De gemeente Putten heeft de tarieven voor de bouwleges onderverdeeld in schalen. De percentages zijn gestaffeld.

De gemeente Putten maakt daarbij onderscheid tussen de lichte en reguliere vergunningen, alsmede een aanvraag in een 1e fase en in 2e fase.

De gemeente Putten hanteert een nog verder gedetailleerd stelsel van tarieven, waarop niet nader ingegaan zal worden.

In de legesverordening is ook een regeling voor teruggave van de bouwleges opgenomen..

Ten opzichte van 2005 zijn de tarieven niet verhoogd; overigens zijn de tarieven de afgelopen jaren niet meer verhoogd.

De gemeente hanteert afzonderlijke tarieven voor beoordeling op welstand

Voor 2006 gelden de volgende leges voor welstandsadvies:

	Lichte bouwvergunning		Reguliere bouwvergunning		1e fase	
	Promille van de bouwkosten	Minimum	Promille van de bouwkosten	Minimum	Promille van de bouwkosten	Minimum
Bouwkosten tot € 500.000,00	1,87‰ (A)	€ 40,00	1,87‰ (A)	€ 40,00	1,87‰ (A)	€ 40,00
Bouwkosten van € 500.001,00 t/m € 2.500.000,00	(A) + 0,59‰		(A) + 0,59‰ (B)		(A) + 0,59‰ (B)	
Bouwkosten van € 2.500.001,00 t/m € 5.000.000,00			(B) + 0,25‰ (C)		(B) + 0,25‰ (C)	
Bouwkosten van € 5.000.001,00 en meer			(C) + 0,11‰		(C) + 0,11‰	

De gemeente Putten hanteert voor de lichte en de reguliere bouwvergunningen verschillende tarieven. Dat blijkt ook uit de legesberekening voor een drietal bouwsommen.

De leges(inclusief welstandsleges en leges welstandsnota) voor de volgende bouwsommen bedragen voor een lichte bouwvergunning:

- een bouwsom van € 10.000,00	€ 247,92
- een bouwsom van € 45.500,00	€ 796,07
- een bouwsom van € 130.000,00	€ 2.149,77

De leges(inclusief welstandsleges en leges welstandsnota) voor dezelfde bouwsommen bedragen voor een reguliere bouwvergunning:

- een bouwsom van € 10.000,00	€ 247,92
- een bouwsom van € 45.500,00	€ 795,95
- een bouwsom van € 130.000,00	€ 2.073,61

In de begroting 2006 is het volgende aantal bouwvergunningen geraamd:

- lichte bouwvergunningen	109
- reguliere bouwvergunningen	234
- 1 fase	9
- 2 fasen	4

Het aantal welstandsadviezen was geraamd op 275

De opbrengst van de bouwleges(inclusief welstandsleges) was in 2006 oorspronkelijk geraamd op	€ 520.000,00
Door middel van begrotingswijziging is afgeraamd	€ 150.000,00
Opbrengst bouwleges	€ 370.000,00

De opbrengst van de bouwleges heeft de gemeente Putten niet nader gespecificeerd naar soort vergunning overeenkomstig het tarievenblad. Ook in het Kafi-rapport (zie hoofdstuk 3) worden daar opmerkingen over gemaakt.

De opbrengst van de welstandsleges is geraamd op € 40.000,00

Bij de gemeente Putten worden de bouw- en welstandsleges verhoogd met de kosten verband houdend met de welstandsnota als volgt:

	Lichte en reguliere bouwvergunning en 1e fase	
	Promille van de bouwkosten	Minimum
Bouwkosten tot € 25.000,00	0,3‰ (A)	€ 2,00
Bouwkosten hoger dan € 25.000,00=	(A) + 0,25‰	

Voorts kent de gemeente Putten een systeem “statiegeldkaartjes” waarbij bij de verleende bouwvergunning een kaartje “Kennisgeving aanvang werkzaamheden” en een kaartje “Kennisgeving voltooiing werkzaamheden” kan worden gevoegd. De leges worden dan verhoogd met € 50,00. Worden de kaartjes na aanvang resp. na voltooiing van de werkzaamheden ingestuurd, dan wordt het bedrag teruggegeven.

De opbrengst van de bouw- en welstandsleges is geraamd op totaal € 410.000,00.

6.5.2 De (toegerekende) kosten

Zoals eerder al is aangegeven heeft de gemeente de bevoegdheid om vergoedingen(leges) te heffen als tegenprestatie voor de door de gemeente verrichtte dienst en de daarvoor gemaakte kosten. Het ligt voor de hand om de tarieven een afgeleide te laten zijn van de onderliggende kosten. Hiervoor is het noodzakelijk dat de gemeente inzicht heeft in de kosten en de kostenstructuur van de dienstverlening. Zoals hiervoor al is aangegeven heeft de wetgever voorgeschreven welke kosten mogen worden doorberekend in de tarieven.

Dit zijn die kosten die direct dan wel indirect samenhangen, dan wel veroorzaakt worden door de verrichte dienstverlening.

Zie voor de door Putten toegepaste methode van kostentoekening en de beoordeling daarvan hoofdstuk 4.

Kostenopbouw in Putten

In Putten worden alle kosten voor de behandeling van zowel de legesplichtige als de niet legesplichtige bouwwerken doorberekend. Met betrekking tot de kostenopbouw in Putten wordt opgemerkt dat de kosten van ontwikkeling van beleid ten laste van de algemene middelen moet worden gebracht. In Putten is dit niet duidelijk naar voren gekomen.

De kosten van de betreffende afdeling bestaan uit:

- directe kosten van de afdeling;
- indirecte doorberekende kosten;
- kosten adviezen van welstand en brandweer etc.

Kostenspecificatie:

35 uur à € 92,83	€	3.249,00
205 uur à € 87,79	€	17.997,00
15 uur à € 65,56	€	983,00
3.691 uur à € 61,27	€	226.140,00
715 uur à € 45,95	€	32.854,00
kosten adviezen welstand	€	40.000,00
kosten adviezen brandweer	€	<u>64.813,00</u>
Totale uitgaven	€	386.036,00

Het grootste deel van de kosten(73%) wordt veroorzaakt door de ureninzet(4661 uur) van de eigen medewerkers. De uurtarieven bedragen resp. € 92,83, € 87,79, € 65,56, € 61,27 en € 45,95. Deze uurtarieven bestaan gemiddeld voor ongeveer 60% uit salariskosten en voor ongeveer 40% uit indirecte kosten(overhead).

Vanuit de raming van het aantal uren, de uurtarieven en de directe kosten van het product bouwvergunningen is het mogelijk een kostprijsberekening per vergunning op te stellen voor de onderscheiden soorten vergunningen. Daartoe dient voor de onderscheiden soorten vergunning een urenraming per vergunning te worden opgesteld. Door ook de directe kosten aan de soorten vergunning toe te rekenen kan een kostprijs per onderscheiden soort vergunning(per eenheid product) worden opgesteld.

Op basis van deze kostprijs kan gericht het tarief voor de leges van de onderscheiden soort vergunning worden bepaald. Of dat tarief dan ook daadwerkelijk in de legesverordening wordt opgenomen, is een bestuurlijke aangelegenheid. Immers bij een lichte bouwvergunning gaat het vaak om eenvoudige bouwwerken met dito beperkte bouwkosten. Wordt op basis van de kostprijs een kostendekkend tarief vastgesteld, dan wordt de leges van een dergelijke vergunning veelal “te duur” gevonden.

De gemeente Putten heeft bij het opstellen van de begroting 2006 niet een kostprijsberekening voor de onderscheiden soorten vergunning als hiervoor beschreven opgesteld.

6.5.3 Kostendekking

Gemeenten hebben veel vrijheid om de hoogte van leges en tarieven vast te stellen.

De gemeente kan de kosten en opbrengsten van de leges toerekenen aan één dienst(product), een samenhangende groep van diensten of aan het totaal van de diensten. Voorwaarde hierbij is wel dat een consequente lijn wordt gevolgd. Het is voldoende dat de kostendekkendheid van alle diensten(producten), waarover de legesverordening zich uitstrekt, wordt getoetst aan de wettelijke norm van maximaal 100% van de geraamde lasten. Omdat de opbrengsten van de leges uit bouwvergunningen jaarlijks kunnen fluctueren door een jaarlijks wisselend bouwvolume kunnen de werkelijke opbrengsten en kosten soms fors afwijken van de geraamde kosten en opbrengsten. Dit heeft geen consequenties voor het verbindend zijn van de legesverordening, tenzij er sprake is van een structureel te laag geraamd dekkingspercentage voor het totaal van de leges. (zie toelichting in paragraaf 6.1.2.). Voor de toetsing geldt daarom dat een meerjarig beeld van belang is.

Doordat naar de lasten en baten van leges over een samenhangende groep diensten wordt gekeken, kan het gebeuren dat individuele diensten (producten) meer of minder kostendekkend zijn.

Deze afweging heeft de wetgever in het kader van de gemeentelijke autonomie aan de gemeenteraad overgelaten.

De begroting 2006 laten de volgende lasten en baten zien:

	Primitieve begroting	Na begrotingswijziging
Totale lasten	€ 386.036,00	€ 386.036,00
Totale opbrengsten	€ 560.000,00	€ 410.000,00
Kostendeckingspercentage	145%	106%

Het dekkingspercentage van de bouwleges in Putten voldoet derhalve op zichzelf beschouwd niet aan de wettelijke norm van maximaal 100%. Aangezien rechterlijke toetsing plaatsvindt op basis van het dekkingspercentage van het totaal van de kosten en opbrengsten van de legesverordening hoeft dit feit geen consequenties te hebben. (zie toelichting in paragraaf 6.1.2.)

6.6 Conclusies

Toetsing van de bevindingen aan het analysekader vindt op een aantal aspecten plaats, vermeld in 5.1.3.

Elburg

Systematiek bouwleges en opbrengstbepaling

De systematiek van bouwleges in de gemeente Elburg bestaat er uit dat onderscheid wordt gemaakt in lichte en reguliere bouwvergunningen. De reguliere bouwvergunningen kunnen in 1 fase en in 2 fasen worden aangevraagd. Bovendien is een tarief opgenomen voor het beoordelen van een schetsplan, alsook een tarief voor een aanvraag tot het verkrijgen van een gewijzigde bouwvergunning 1e fase. De systematiek wordt voorts gekenmerkt doordat er geen afzonderlijke leges worden geheven voor welstandsbeoordeling. De tarieven daarvoor zijn opgenomen in de bouwleges. De gemeente Elburg heeft voor de bouwleges geen onderverdeling aangebracht in schalen (bouwkosten) en kent geen staffeling van de percentages. Dit leidt er toe dat de tarieven evenredig met de hoogte van de bouwsom toenemen, terwijl de kosten degressief toenemen. In de legesverordening is ook een regeling opgenomen voor teruggave van de bouwleges.

Wat opvalt, is dat de tarieven voor lichte en reguliere bouwvergunningen exact dezelfde zijn, waardoor in de praktijk het onderscheid is vervallen.

De wijze waarop de tarieven worden bepaald is niet inzichtelijk gemaakt op basis van een kostprijsberekening “per eenheid product”.

Wel beschikt de gemeente Elburg over een specificatie van de legesopbrengsten overeenkomstig het tarievenblad.

De systematiek van bouwleges voldoet op zich aan de wettelijke eisen

Kostentoerekening en bepaling

De gemeente Elburg beschikt over een kostenspecificatie bestaande uit directe kosten, indirect doorberekende kosten en overige kosten. Daaruit is niet af te leiden op welke wijze bijvoorbeeld de kosten van niet legesplichtige bouwwerken worden verantwoord. Ook is niet duidelijk of de kosten van de behandeling van vrijstelling, bezwaar- en beroepsprocedures alsook de ontwikkeling van beleid al dan niet ten laste van de algemene middelen worden gebracht, zoals dat behoort te gebeuren. De gemeente Elburg verantwoordt de kosten van handhaving op een afzonderlijk product. Deze kosten worden niet toegerekend aan bouwvergunningen.

Geconcludeerd kan worden dat wat kostentoerekening betreft de gemeente Elburg niet geheel aan de wettelijke eisen voldoet.

De gemeente Elburg beschikt niet over een zodanige kostprijsberekening, dat daaruit de kosten “per eenheid product” overeenkomstig het tarievenblad zijn af te leiden.

Als gevolg van de conclusie in paragraaf 4.3 dat in Elburg per saldo sprake is van (in ieder geval enige) substitutie van kosten als gevolg van onvolkomenheden in het uurtariefberekeningsysteem kan er, gelet op de mate waarin de uren ‘doortikken’ in de kosten van de bouwvergunningen een behoorlijk financieel effect optreden.

Kostendekking

Afgezien van de hiervoor vermelde conclusies is het kostendekkingspercentage op de juiste wijze berekend. Het kostendekkingspercentage bedraagt voor en na begrotingswijziging 88%. Het dekkingpercentage van de bouwleges in Elburg voldoet derhalve aan de wettelijke norm van maximaal 100%.

Zowel voor de uitgaven als de inkomsten zijn tijdig begrotingswijzigingen gemaakt.

Transparantie

Er is door de gemeente Elburg geen exploitatieberekening voor de onderscheiden soorten bouwvergunningen (per eenheid product) opgesteld overeenkomstig het tarievenblad.

Daardoor is de kostprijs per eenheid product(vergunning) niet af te zetten tegen de opbrengst(tarief) per eenheid product. Het ontbreken van een dergelijke exploitatieberekening komt de transparantie niet ten goede.

Nunspeet

Systematiek bouwleges en opbrengstbepaling

De systematiek van bouwleges in de gemeente Nunspeet bestaat er uit dat feitelijk geen onderscheid wordt gemaakt in lichte en reguliere bouwvergunningen. Wat opvalt is dat voor beide soorten bouwvergunningen dezelfde tarieven worden gehanteerd. De reguliere bouwvergunningen kunnen in 1 fase en in 2 fasen worden aangevraagd. De systematiek wordt voorts gekenmerkt doordat het de tarieven voor de bouwleges heeft onderverdeeld in schalen. De percentages zijn gestaffeld.

De gemeente Nunspeet hanteert afzonderlijke tarieven voor welstandsbeoordeling.

In de legesverordening is ook een regeling opgenomen voor teruggave van de bouwleges.

De wijze waarop de tarieven worden bepaald is niet inzichtelijk gemaakt op basis van een kostprijsberekening "per eenheid product".

Ook beschikt de gemeente Nunspeet niet over een specificatie van de legesopbrengsten overeenkomstig het tarievenblad.

De systematiek van bouwleges voldoet op zich aan de wettelijke eisen.

Kostentoerekening en bepaling

De gemeente Nunspeet beschikt over een kostenspecificatie bestaande uit directe kosten, indirect doorberekende kosten en overige kosten. Daarbij wordt aangegeven ten laste van welke kostendraagers deze kosten worden gebracht.

De gemeente Nunspeet heeft in 2003/2004 een gedegen onderzoek verricht naar de kostendekking van de bouwleges. Daarbij is ook onderzocht welke kosten mogen worden toegerekend aan de bouwleges.

De kosten die worden gemaakt, maar uiteindelijk niet tot een aanvraag leiden, behoren volgens de gemeente tot de algemene informatietaak. Dat wil zeggen dat de kosten voor informatie, die een gemeente ook zou verstrekken zonder dat er een relatie tot een individuele dienst(vergunningaanvraag) is, niet mogen worden meegenomen in de berekening van de tarieven.

Alleen de kosten die een relatie hebben tot een individuele dienstverlening mogen worden meegenomen. In de praktijk is dat onderscheid niet altijd strikt te maken. De gemeente heeft daarom zelf op basis van historische gegevens en praktijkervaring een inschatting gemaakt welk percentage van de kosten is toe te rekenen aan de individuele dienstverlening en welk percentage een verband houdt met de algemene informatietaak.

Kosten van handhaving en toezicht op de staat van bestaande bouwwerken worden niet toegerekend aan de leges. De kosten van de behandeling van vrijstelling, bezwaar- en beroepsprocedures evenals de ontwikkeling van beleid komen ten laste van de algemene middelen van de gemeente.

Geconcludeerd kan worden dat wat kostentoerekening betreft de gemeente Nunspeet voldoet aan de wettelijke eisen.

De wijze waarop de gemeente Nunspeet heeft onderzocht welke kosten mogen worden toegerekend, is voorbeeldig.

De gemeente Nunspeet beschikt niet over een zodanige kostprijsberekening, dat daaruit de kosten "per eenheid product" overeenkomstig het tarievenblad zijn af te leiden.

Als gevolg van de conclusie in paragraaf 4.3 dat in Nunspeet sprake is van substitutie van kosten bij de berekening van de uurtarieven kan er, gelet op de mate waarin de uren 'doortikken' in de kosten van de bouwvergunningen een behoorlijk financieel effect optreden.

Kostendekking

Het kostendekkingspercentage is op de juiste wijze berekend. Het kostendekkingspercentage bedraagt voor en na begrotingswijziging respectievelijk 101% en 132%. Het dekkingspercentage van de bouwleges in Nunspeet voldoet derhalve op zichzelf beschouwd niet aan de wettelijke norm van

maximaal 100%. Om grote schommelingen in de opbrengsten van de bouwleges op te vangen beschikt de gemeente Nunspeet over een Egalisatiereserve bouwleges. Jaarlijks wordt bij de jaarrekening het eventuele overschot boven de 100% kostendeckering toegevoegd aan de reserve. Zowel voor de uitgaven als de inkomsten zijn tijdig begrotingswijzigingen gemaakt.

Transparantie

Er is door de gemeente Nunspeet geen exploitatieberekening voor de onderscheiden soorten bouwvergunningen (per eenheid product) opgesteld overeenkomstig het tarievenblad.

Daardoor is de kostprijs per eenheid product(vergunning) niet af te zetten tegen de opbrengst(tarief) per eenheid product. Het ontbreken van een dergelijke exploitatieberekening komt de transparantie niet ten goede.

Oldebroek

Systematiek bouwleges en opbrengstbepaling

De systematiek van bouwleges in de gemeente Oldebroek bestaat er uit dat onderscheid wordt gemaakt in lichte en reguliere bouwvergunningen. De reguliere bouwvergunningen kunnen in 1 fase en in 2 fasen worden aangevraagd. Bovendien is een tarief opgenomen voor het beoordelen van een schetsplan, alsook een tarief voor een aanvraag tot het verkrijgen van een gewijzigde bouwvergunning 1e fase. De systematiek wordt voorts gekenmerkt doordat het geen afzonderlijke leges kent voor welstandsbeoordeling. De tarieven daarvoor zijn opgenomen in de bouwleges. De gemeente Oldebroek heeft voor de bouwleges geen onderverdeling aangebracht in schalen (bouwkosten) en kent geen staffeling van de percentages. Dit leidt er toe dat de tarieven evenredig met de hoogte van de bouwsom toenemen, terwijl de kosten niet rechtsevenredig maar degressief toenemen.

In de legesverordening is ook een regeling opgenomen voor teruggave van de bouwleges.

Wat opvalt, is dat de tariefpercentages voor lichte en reguliere bouwvergunningen dezelfde zijn. Verschillen zijn er wel bij het beoordelen van een schetsplan en bij de minimumbedragen.

De wijze waarop de tarieven worden bepaald is helder en inzichtelijk gemaakt op basis van een kostprijsberekening “per eenheid product”.

De gemeente Oldebroek beschikt ook over een specificatie van de legesopbrengsten overeenkomstig het tarievenblad.

De systematiek van bouwleges voldoet op zichzelf beschouwt aan de wettelijke eisen, maar een stelsel waarbij kosten en opbrengsten meer in balans met elkaar gebracht worden levert een eerlijker heffingsysteem op.

Kostentoerekening en bepaling

De gemeente Oldebroek beschikt over een kostenspecificatie bestaande uit directe kosten, indirect doorberekende kosten en overige kosten. Daarbij wordt aangegeven ten laste van welke kostendragers deze kosten worden gebracht. Daaruit is af te leiden dat de kosten van de behandeling van vrijstelling, bezwaar- en beroepsprocedures, alsook de ontwikkeling van beleid ten laste van de algemene middelen worden gebracht, zoals dat behoort te gebeuren, en niet ten laste van legesplichtigen. Datzelfde geldt ook voor de kosten van handhaving.

Geconcludeerd kan worden dat wat kostentoerekening betreft de gemeente Oldebroek voldoet aan de wettelijke eisen.

De gemeente Oldebroek beschikt over een zodanige kostprijsberekening, dat daaruit de kosten “per eenheid product” overeenkomstig het tarievenblad zijn af te leiden.

Als gevolg van de conclusie in paragraaf 4.3 dat in Oldebroek sprake is van substitutie van kosten bij de berekening van de uurtarieven kan er, gelet op de mate waarin de uren ‘doortikken’ in de kosten van de bouwvergunningen een behoorlijk financieel effect optreden.

Kostendekking

Het kostendekkingspercentage is op de juiste wijze berekend. Het kostendekkingspercentage bedraagt voor en na begrotingswijziging respectievelijk 102% en 99,5%. Het dekkingspercentage van de bouwleges in Oldebroek voldoet derhalve aan de wettelijke norm van maximaal 100%.

Zowel voor de uitgaven als de inkomsten zijn tijdig begrotingswijzigingen gemaakt.

Transparantie

Er is door de gemeente Oldebroek een exploitatieberekening voor de onderscheiden soorten bouwvergunningen (per eenheid product) opgesteld overeenkomstig het tarievenblad.

Daardoor is de kostprijs per eenheid product (vergunning) af te zetten tegen de opbrengst (tarief) per eenheid product. Het maken van een dergelijke exploitatieberekening komt de transparantie ten goede. De wijze waarop de gemeente Oldebroek dat heeft gedaan, is voorbeeldig.

Putten

Systematiek bouwleges en opbrengstbepaling

De systematiek van bouwleges in de gemeente Putten bestaat er uit dat onderscheid wordt gemaakt in lichte en reguliere bouwvergunningen. De reguliere bouwvergunningen kunnen in 1 fase en in 2 fasen worden aangevraagd. De systematiek wordt voorts gekenmerkt doordat het de tarieven voor de bouwleges heeft onderverdeeld in schalen. De percentages zijn gestaffeld.

Bovendien is een tarief opgenomen voor het beoordelen van een schetsplan.

De gemeente Putten hanteert een afzonderlijke tarief voor welstandsbeoordeling. Bij de gemeente Putten worden de bouw- en welstandsleges verhoogd met de kosten verband houdend met de welstandsnota.

In de legesverordening is ook een regeling opgenomen voor teruggave van de bouwleges.

Daarbij zij opgemerkt dat de systematiek zeer gedetailleerd is.

De wijze waarop de tarieven worden bepaald is niet inzichtelijk gemaakt op basis van een kostprijsberekening “per eenheid product”.

Ook beschikt de gemeente Putten niet over een specificatie van de legesopbrengsten overeenkomstig het tarievenblad.

De systematiek van bouwleges voldoet op zichzelf beschouwt aan de wettelijke eisen.

Kostentoerekening en bepaling

De gemeente Putten beschikt over een kostenspecificatie bestaande uit directe kosten, indirect doorberekende kosten en overige kosten. Daaruit is niet af te leiden op welke wijze bijvoorbeeld de kosten van niet legesplichtige bouwwerken worden verantwoord. Ook is niet duidelijk of de kosten van de behandeling van vrijstelling, bezwaar- en beroepsprocedures alsook de ontwikkeling van beleid al dan niet ten laste van de algemene middelen worden gebracht, zoals dat behoort te gebeuren. Of de kosten van handhaving wel op de juiste wijze worden toegerekend is eveneens onduidelijk.

Geconcludeerd kan worden dat wat kostentoerekening betreft de gemeente Putten niet geheel aan de wettelijke eisen voldoet.

De gemeente Putten beschikt niet over een zodanige kostprijsberekening, dat daaruit de kosten “per eenheid product” overeenkomstig het tarievenblad zijn af te leiden.

Als gevolg van de conclusie in paragraaf 4.3 dat in Putten mogelijk sprake is van substitutie van kosten bij de berekening van de uurtarieven kan er, gelet op de mate waarin de uren ‘doortikken’ in de kosten van de bouwvergunningen een behoorlijk financieel effect optreden.

Kostendekking

Met inachtneming van de hiervoor vermelde conclusies is het kostendekkingspercentage op de juiste wijze berekend. Het kostendekkingspercentage bedraagt voor en na begrotingswijziging respectievelijk 145% en 106%. Het dekkingspercentage van de bouwleges in Putten voldoet derhalve op zichzelf beschouwd niet aan de wettelijke norm van maximaal 100%.

Zowel voor de uitgaven als de inkomsten zijn tijdig begrotingswijzigingen gemaakt.

Transparantie

Er is door de gemeente Putten geen exploitatieberekening voor de onderscheiden soorten bouwvergunningen (per eenheid product) opgesteld overeenkomstig het tarievenblad.

Daardoor is de kostprijs per eenheid product(vergunning) niet af te zetten tegen de opbrengst(tarief) per eenheid product. Het ontbreken van een dergelijke exploitatieberekening komt de transparantie niet ten goede.

6.7 Aanbevelingen

6.7.1 Algemeen

De gemeente Putten heeft door KAFI advies een onderzoek laten uitvoeren naar de leges. Met betrekking tot bouwleges willen wij voor een tweetal elementen uit dat rapport aandacht vragen:

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De ministerraad heeft in januari 2006 ingestemd met het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Met het wetsvoorstel wordt de aanvraag voor bouw- en milieugerelateerde vergunningen vereenvoudigd en wordt de tijd die voor de vergunningverlening nodig is, verkort. In het voorstel is daartoe een uniforme regeling voor de zogenoemde omgevingsvergunning opgenomen. Deze nieuwe vergunning dient te leiden tot een reductie van de administratieve lasten voor bedrijven en burgers en na aanloopkosten tot een reductie van de bestuurslasten voor gemeenten en provincies. De nieuwe vergunning voegt de toestemmingen samen die nodig zijn als een burger of een bedrijf op een bepaalde plek iets wil gaan slopen, (ver)bouwen of gaan gebruiken. Het wetsvoorstel integreert daartoe een groot aantal (circa 25) vergunnings-, onthefings- en andere toestemmingstelsels tot één omgevingsvergunning. Het gaat hierbij niet alleen om vergunningstelsels op grond van rijksregelingen, zoals de milieuvergunning, bouwvergunning en monumentenvergunning, maar ook om vergunningstelsels in provinciale- en gemeentelijke verordeningen.

Deze ontwikkeling zal invloed uitoefenen op de processen die samenhangen met de vergunningverlening vanuit de gemeente, met name de bouwvergunningen. VROM heeft inmiddels het Model Transparante Bouwgerelateerde Leges ontwikkeld. Dit model is bedoeld om gemeenten te stimuleren op vrijwillige basis meer uniformiteit aan te brengen in de gehanteerde heffingsgrondslagen. De VNG heeft aangegeven het Model Transparante Bouwgerelateerde Leges in haar modelverordening te verwerken.

Aanbevolen wordt tijdig op deze ontwikkeling in te spelen.

- Een alternatieve heffingsgrondslag voor de bouwleges.

De algemeen aanvaarde en gebruikte grondslag voor de heffing van bouwleges is de bouwsom van een bouwwerk. Aan deze grondslag kleven nadelen. De bouwsom wordt opgegeven door de belanghebbende die baat heeft bij een lage bouwsom. Een lagere bouwsom levert direct een lagere aanslag op. Gemeenten controleren de juistheid van de bouwsom en corrigeren deze waar dat nodig is. De praktijk leert dat relatief veel bezwaren worden gemaakt tegen de bouwleges, met name na aanpassing van de bouwsom. Dit zijn voor de gemeente tijdrovende zaken. De tijd die gemoeid is met de bezwaarafwikkeling mag als kostencomponent in de berekening worden opgenomen, echter dit heeft bij een kostendekking van 100 % een tariefverhogend effect. Menig gemeente heeft zich gebogen over een alternatieve grondslag voor de bouwsom. Als voorbeeld van een gemeente die een alternatieve heffingsmaatstaf voor de bouwleges hanteert, noemen wij de gemeente Zaanstad.⁹ De gemeente Zaanstad hanteert sedert 2004 vier verschillende grondslagen.

Deze zijn:

- De bouwkosten inclusief BTW als omschreven onder NEN 2541 (alleen voor bouwwerken geen gebouw zijnde).

⁹ In dit kader kan ook verwezen worden naar het door de rekenkamer van Wageningen uitgevoerd onderzoek: "Bouwleges in Wageningen". Een onderzoek naar de opbouw en transparantie van de bouwleges en de onderliggende kosten.

- Tarief per bruto kubieke meter inhoud, als omschreven onder NEN 2580.
- Tarief per bruto vierkante meter vloeroppervlakte.
- Vast tarief per product, als omschreven in het van toepassing zijnde artikel.

Overigens is de gemeente vrij in het vaststellen van een heffingsmaatstaf voor de bouwleges, mits aan de volgende vereisten wordt voldaan. De heffingsmaatstaf:

- moet praktisch hanteerbaar zijn.
- moet een relatie hebben met de door de gemeente bij de beoordeling van een bouwaanvraag gemaakte kosten.
- mag niet leiden tot een heffing naar inkomen, winst of vermogen.
- mag niet leiden tot willekeurige en onredelijke belastingheffing.
- mag geen strijd met algemene rechtsbeginselen opleveren.
- mag niet “wezensvreemd” zijn aan de heffing van (bouw)leges.

Aan de hiervoor genoemde algemene aandachtspunten willen wij er nog één toevoegen.

- Egalisatiereserve.
Indien het volume van de bouwaanvragen door de jaren heen sterk fluctueert of de verwachting is dat het volume van nieuwbouw de komende jaren zal toenemen, zou overwogen kunnen worden een egalisatiereserve in het leven te roepen. De gemeente Nunspeet beschikt al over een egalisatiereserve. Door het werken met een egalisatiereserve kunnen grote schommelingen in de legesopbrengsten worden opgevangen en kan continuïteit in de tariefstelling worden bewerkstelligd.

6.7.2 Aanbevelingen per gemeente

Elburg

- pas de systematiek van de tariefstelling van de bouwleges zodanig aan dat de relatie tussen opbrengsten en kosten per eenheid product meer met elkaar in overeenstemming worden gebracht;
- breng de kostentoerekening in overeenstemming met de wettelijke bepalingen (verwezen wordt naar het onderzoek ter zake van de gemeente Nunspeet);
- maak jaarlijks een exploitatieberekening waarbij de kosten en de opbrengsten per eenheid product tegenover elkaar worden gezet overeenkomstig het tarievenblad;
Op basis daarvan kunnen op een transparante wijze de tarieven worden bepaald en vastgesteld (verwezen wordt naar de exploitatieberekening van de gemeente Oldebroek).

Nunspeet

maak jaarlijks een exploitatieberekening waarbij de kosten en de opbrengsten per eenheidproduct tegenover elkaar worden gezet overeenkomstig het tarievenblad. Op basis daarvan kunnen op een transparante wijze de tarieven worden bepaald en vastgesteld (verwezen wordt naar de exploitatieberekening van de gemeente Oldebroek).

Oldebroek

- pas de tariefstelling van de heffing van de bouwleges zodanig aan dat de relatie tussen opbrengsten en kosten per eenheid product meer met elkaar in overeenstemming worden gebracht;
- breng de begroting tijdig in overeenstemming met de bij de vaststelling van de legesverordening geraamde kosten en opbrengsten.

Putten

- overweeg om de systematiek van bouwleges te vereenvoudigen. breng de kostentoerekening in overeenstemming met de wettelijke bepalingen (verwezen wordt naar het onderzoek ter zake van de gemeente Nunspeet);

- maak jaarlijks een exploitatieberekening waarbij de kosten en de opbrengsten per eenheid product tegenover elkaar worden gezet overeenkomstig het tarievenblad.
- Op basis daarvan kunnen op een transparante wijze de tarieven worden bepaald en vastgesteld. (verwezen wordt naar de exploitatieberekening van de gemeente Oldebroek).

Hoofdstuk 7 Vergelijking vier gemeenten

Aanvullend op de vorige hoofdstukken worden in dit hoofdstuk een aantal gegevens en tabellen opgenomen, die tijdens het onderzoek beschikbaar zijn gekomen en enige relatie met het onderzoek vertonen.

Aantal inwoners 1-1-2006

Elburg	22.088
Nunspeet	26.584
Oldebroek	22.880
Putten	23.170

Kosten, opbrengsten en dekkingspercentages belangrijkste heffingen¹⁰

Elburg

Tabel 7.1

Heffing	Kosten	Opbrengsten	Dekkingsperc.
Afvalstoffen/reinigingsrecht	1.446.149	1.446.149	100
Rioolrechten	1.755.065	1.752.655	100
Begraven	432.676	302.147	70
Bouwleges (incl. welstand)	459.186	405.050	88
Marktgeden	118.473	36.444	31
Havengelden	174.405	150.250	86
Hondenbelasting	9363	112.367	n.v.t.
Toeristenbelasting	3.759	139.473	n.v.t.
Woonforensenbelasting	2.579	28.913	n.v.t.
Precariobelasting	219	7.946	n.v.t.
Onroerende zaak belasting	25.385	2.206.035	n.v.t.
Leges (m.u.v. bouwleges) *)	736.130	287.025	39

*) in de lasten zijn vermoedelijk ook niet aan de leges toerekenbare kosten begrepen.

Nunspeet

Tabel 7.2

Heffing	Kosten	Opbrengsten	Dekkingsperc.
Afvalstoffen/reinigingsrecht	2.054.730	2.054.730	100
Rioolrechten	1.308.458	1.308.458	100
Begraven	306.543	153.244	50
Bouwleges (incl. welstand)	571.141	755.000	132
Marktgeden	50.392	50.392	100
Havengelden	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Hondenbelasting	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Toeristenbelasting	18.122	726.000	n.v.t.
Woonforensenbelasting	34.377	140.250	n.v.t.
Precariobelasting	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Onroerende zaak belasting	482.015	2.569.664	n.v.t.
Leges (m.u.v. bouwleges) *)	272.649	251.634	?

*) excl. de niet direct uit de begroting te halen kosten voor secretarieleges en Telecomwet

¹⁰ Kosten inclusief compensabele BTW

Oldebroek

Tabel 7.3

Heffing	Kosten	Opbrengsten	Dekkingsperc.
Afvalstoffen/reinigingsrecht	1728.821	1.695.624	98
Rioolrechten	1.529.643	1.029.260	67
Begraven	403.749	216.821	54
Bouwleges (incl. welstand)	507.351	504.750	99
Marktgelden	64.377	50.411	78
Havengelden	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Hondenbelasting	3.700	88.804	n.v.t.
Toeristenbelasting	4.710	271.976	n.v.t.
Woonforensenbelasting	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Precariobelasting	1.950	9.244	n.v.t.
Onroerende zaak belasting	0	3.023.639	n.v.t.
Leges (m.u.v. bouwleges)	406.859	308.935	76

Putten

Tabel 7.4

Heffing	Kosten	Opbrengsten	Dekkingsperc.
Afvalstoffen/reinigingsrecht	1.690.134	1.562.833	93
Rioolrechten	1.178.000	1.133.500	97
Begraven	336.793	336.793	100
Bouwleges (incl. Welstand)	386.036	410.000	106
Marktgelden	48.305	47.721	99
Havengelden	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Hondenbelasting	1.588	4.899	n.v.t.
Toeristenbelasting	7.607	315.000	n.v.t.
Woonforensenbelasting	25.363	264.000	n.v.t.
Precariobelasting	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Onroerende zaak belasting	34.810	2.317.000	n.v.t.
Leges (m.u.v. bouwleges)	380.676	274.046	72

Afvalstoffenheffing/reinigingsrecht

Elburg

Tabel 7.5

	2006
Kosten Totaal (incl. BTW) *)	1.446.149
Kosten inzameling	378.840
805 uur * € 80,00	64.400
240 uur * € 67,00	16.080
345 uur * € 57,00	19.665
75 uur * € 38,00	2.850
25 uur * € 34,00	850,00
Kosten verwerking afval	854.814
Aantal aansluitingen	8.452
Tarieven:	
1 persoon	123,24
2 personen	189,48
> 3 personen	189,48
Opbrengst	1.446.149
Kostendeckingspercentage	100%
Kosten straatreiniging	63.572
Lasten per inwoner	65,47

*) inclusief bedrijfsafval

Nunspeet

Tabel 7.6

	2006
Kosten Totaal (incl. BTW) *)	2.054.730
Kosten straatreiniging (60%)	114.293
Kosten inzameling	
425 uren * € 36,85 werkl.	15.661
609 uren * € 84,50	51.461
1129 uren * € 60,53	68.338
65 uren * € 45,76	2.974
Kosten verwerking afval	
Aantal aansluitingen	9.600
Tarieven:	
1 persoon	166,20
2 personen	195,00
> 3 personen	222,00
Opbrengst	2.054.730
Kostendeckingspercentage	100%
Lasten per inwoner	77,29

*) inclusief bedrijfsafval

60% van de kosten van de straatreiniging wordt meegenomen in de afvalstoffenheffing (€ 4,30 per inwoner)

Oldebroek

Tabel 7.7

	2006
Kosten Totaal (incl. BTW) *)	1,728.821
Kosten afvalstoffen	1.696.278
Kosten reiniging	32.543
110 uren * € 61	6.710
650 uren * € 65	42.250
Kosten inzameling	290.552
92 uren * € 42	3.864
Kosten verwerking afval	885.321
Aantal aansluitingen	9.029
126 uren * € 65	8.190
960 uren * € 42	40.320
Tarieven:	
1 persoon	166,20
2 personen	221,64
> 3 personen	221,64
Opbrengst	1.695.624
Kostendekkingspercentage	98%
Kosten straatreiniging	91.016
Lasten per inwoner	74,38

*) inclusief bedrijfsafval

Putten

Tabel 7.8

	2006
Kosten Totaal (incl BTW) *)	1.690.134
Kosten inzameling	893.991
416 uren * € 95,49	39.724
750 uren * € 65,71	49.283
8107 uren * € 31,34	254.073
50 uren * € 84,44	4.222
315 uren * € 61,02	19.221
300 uren * € 61,82	18.545
Kosten verwerking afval	668.842
Aantal aansluitingen	
Tarieven:	
1 perceel	82,20
Aankoop zakken (gemiddeld)	57,00
Opbrengst	1.562.833
Kostendekkingspercentage	93%
Kosten straatreiniging	294.570
Lasten per inwoner	72,94

*) inclusief bedrijfsafval

Rechten begraven

Elburg

Tabel 7.9

	2006
Kosten Totaal	432.676
Kapitaallasten	53.743
280 uur * € 80,00	22.400
170 uur * € 67,00	11.390
75 uur * € 57,00	4.275
70 uur * € 38,00	2.660
4100 uur * € 34,00	139.400
Tarieven:	
Dubbel eigen graf	3.479,27
Enkel eigen graf	2.564,43
Algemeen graf volw.	1.262,45
Algemeen graf kind	582,98
Opbrengst	302.147
Kostendekkingpercentage	70%

De belangrijkste tarieven die de gemeente Elburg kent zijn:

- tarief voor een recht op eigen graf (incl. kosten begraving) voor 30 jaar;
- tarief voor verlenging met 10 jaar;
- tarief voor het begraven in een algemeen graf;
- tarief voor het wijzigen van een algemeen graf in een eigen graf;
- tarief voor het door gemeente onderhouden van gedenkteken voor periode van 10 jaar, 20 jaar of 30 jaar.

Elburg kent geen voorziening.

Nunspeet

Tabel 7.10

	2006
Kosten Totaal	306.543
Kapitaallasten	48.126
3680 uren * € 36,85 werkl	135.608
55 uren * € 84,50	4.648
370 uren * € 60,53	22.396
250 uren * € 45,76	11.440
Tarieven:	
Gemiddeld tarief	901,43
Opbrengst	153.244
Kostendekkingspercentage	50%
Dekking t.l.v. reserve	50.000

Nunspeet ziet de begraafplaatsen tevens als wandelparken. Om die reden streeft de gemeente geen 100% kostendekking na.

Door jaarlijks een bedrag aan de bestaande reserve te onttrekken wordt het dekkingspercentage kunstmatig opgevoerd. In 2006 is dat € 50.000, waardoor het dekkingspercentage op 65 komt. In 2008 moet dit op 80% komen.

De belangrijkste tarieven die de gemeente Nunspeet kent zijn:

- tarief voor een recht op graf (excl. kosten begraaving) voor 30 jaar;
- tarief voor het begraven;
- jaarlijks tarief voor het door gemeente onderhouden van gedenkteken;
- afkoopsom idem voor periode van 30 jaar.

Nunspeet kent de volgende reserves:

- reserve realisatie uitbreidingen begraafplaatsen, waarin de verschuldigde bedragen voor aankoop van een eigen graf worden gestort;
- een drietal reserves onderhoud graven (Nunspeet, Nunspeet-west en Elspeet), waarin de afkoopsommen van het onderhoud van graven wordt gestort en waaruit jaarlijks 1/30 van de nieuwe toevoegingen ten gunste wordt gebracht van het product begraafplaatsen.

Oldebroek

Tabel 7.11

	2006
Kosten Totaal	403.749
Kapitaallasten	25.680
30 uren * € 61	1.830
216 uren * € 65	14.040
1805 uren * € 42	75.180
105 uren * € 59	6.195
Tarieven:	
Begraafrecht	
< 1 jaar	62,70
1-12 jaar	125,40
> 12 jaar	250,80
Begraafplaatsrecht per jaar	36,92
Idem afkoopbedrag	738,40
Grafrecht	303,25
Opbrengst	216.821
Kostendeckingspercentage	54%

De belangrijkste tarieven die de gemeente Oldebroek kent zijn:

- tarief voor het begraven van een stoffelijk overschot (begraafrecht);
- tarief voor een recht op eigen graf en een tarief voor een algemeen graf (grafrecht), met keuze voor een jaarlijks bedrag of een afkoopsom ineens;
- tarief voor het onderhoud van de begraafplaats, waaronder de graven en grafbedekking (begraafplaatsrecht), met keuze voor een jaarlijks bedrag of een afkoopsom ineens. Het begraafplaatsrecht geldt niet voor een deel van de begraafplaatsen (oude gedeelten).

De opbrengsten van de grafrechten en de begraafplaatsrechten worden in een bestemmingsreserve gestort, waaruit de kosten van aanleg en uitbreiding van begraafplaatsen, alsmede het onderhoud bekostigd moeten worden. Het saldo van storting en onttrekking is overigens dermate negatief dat de reserve in de loop van 2009 is uitgeput.

Putten

Tabel 7.12

	2006
Kosten Totaal	336.793
Kapitaallasten	29.330
170 uren * € 95,49	16.233
325 uren * € 65,71	21.355
2988 uren * € 31,34	93.949
6 uren * € 111,10	667
259 uren * € 66,82	17.305
89 uren * € 50,11	4.460
75 uren * € 84,44	6.333
35 uren * € 61,02	2.136
25 uren * € 45,77	1.144
Tarieven:	
begraafrecht	433
Aankoop graf	1.000
Begraafplaatsrecht	76
Afkoopsom begraafplaatsrecht	1.715
Opbrengst *)	336.793
Kostendeckingspercentage	100%

*) w.o. onttrekking aan algemene reserve van € 72.284 (dit in de plaats van een onttrekking aan de voorziening afkoopsommen graven waaraan geen rente wordt toegevoegd; dit heeft hetzelfde effect als rentetoevoeging aan de voorziening en vervolgens onttrekking wegens kosten van onderhoud graven aan de voorziening)

De belangrijkste tarieven die de gemeente Putten kent zijn:

- tarief voor het begraven van een stoffelijk overschot;
- tarief voor een recht op eigen graf voor een periode van 30 jaar;
- diverse tarieven voor het plaatsen van gedenkstenen, grafkelder, e.d.;
- tarief voor het onderhoud van de begraafplaats, waaronder de graven en grafbedekking, met keuze voor een jaarlijks bedrag of een afkoopsom ineens.

Putten brengt de kosten van aanleg en onderhoud van het nog niet uitgegeven deel van de begraafplaats ten laste van een voor de begraafplaats geopende grondexploitatie. De opbrengsten wegens verkoop graven worden ten gunste van deze exploitatie gebracht. De berekeningen van de tarieven zijn gebaseerd op de geschatte exploitatieduur en gaan uit van 100% kostendeckking.

Toeristenbelasting

Elburg

Tabel 7.13

	2006
Kosten totaal	3.759
Aantal overnachtingen	51.500
Tarief per nacht	0,80
Tarief per seizoensplaats	120,22
Tarief per jaarplaats	138,34
Opbrengst	139.473

Nunspeet

Tabel 7.14

	2006
Kosten totaal	18.122
Aantal overnachtingen	535.000
Tarief per nacht	0,65
Tarief per seizoensplaats	106,47
Tarief per jaarplaats	124,80
Opbrengst	726.000

Oldebroek

Tabel 7.15

	2006
Kosten totaal	4.710
Aantal overnachtingen	398.500
Tarief per nacht	0,72
Opbrengst	271.976

Putten

Tabel 7.16

	2006
Kosten totaal	7.607
Aantal overnachtingen	389.000
Tarief per nacht	0,81
Opbrengst	315.000

Reserves en voorzieningen

Reserves

Tabel 7.17

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
<i>Egal.res.afvalstoffen</i>				
Stand 31-12-2005		558.552	343.823	
Stand 31-12-2006		464.245	458.533	
<i>Egal.res.rioolrechten</i>				
Stand 31-12-2005		256.523		
Stand 31-12-2006		268.326		
<i>Egal.res.bouwleges</i>				
Stand 31-12-2005		149.600		
Stand 31-12-2006		222.600		
<i>Reserve uitbr. Begr.pl.</i>				
Stand 31-12-2005		964.130		
Stand 31-12-2006		911.367		
<i>Res. afk. onderh. graven</i>				
Stand 31-12-2005		104.980	548.143	
Stand 31-12-2006		108.642	382.959	

Voorzieningen

Tabel 7.18

	Elburg	Nunspeet	Oldebroek	Putten
<i>Voorz. afvalstoffen</i>				
Stand 31-12-2005	941.589			222.791
Stand 31-12-2006	992.121			279.966
<i>Voorz. rioolrechten</i>				
Stand 31-12-2005	1.396.702		1.721.106	2.582.844
Stand 31-12-2006	1.885.743		1.784.278	2.888.585
<i>Voorz. afk.graven</i>				
Stand 31-12-2005				1.606.317
Stand 31-12-2006				1.642.089

Hoofdstuk 8 Bestuurlijke reacties colleges

Elburg

Per onderdeel wordt onderstaand ingegaan op de conclusies en aanbevelingen door de commissie gedaan voorzover wij daar aanleiding toe zien.

Kostentoerekening

Wij hechten eraan allereerst de volgende algemene zaken onder uw aandacht te brengen:

- Het aantal fte's binnendienst als maatstaf gebruiken voor allerlei kengetallen laat in het midden in welke mate er van derden mensen ingehuurd worden.
- Het geringe aantal direct productieve uren per fte welke de gemeente Elburg (bewust) hanteert heeft gevolgen voor de hoogte van de uurtarieven en alle kengetallen die daaruit weer berekend worden. Uw commissie geeft aan dat naar de verschillen geen onderzoek is gedaan.
- In de kosten I&A gemeente Elburg zijn de kosten voor GIS (Geografisch Informatie Systeem) ook opgenomen. Dit is een onderdeel van de afdeling Ruimtelijke ontwikkeling. Deze kosten bedragen € 137.000.

Naar aanleiding van de kanteling van onze organisatie naar een directiemodel per 1 juli 2007 hebben wij het voornemen om de kostentoerekening bij de begroting 2008 opnieuw op te zetten en te veranderen conform de aanbevelingen door de rekenkamercommissie gedaan.

Vanaf 2008 zal er sprake zijn van 4 tarieven voor alle afdelingen (HBO, MBO, VBO en buitendienst) met een vaste opslag overhead voor alle tarieven. De kosten van huisvesting en I&A voor het gemeentebestuur (college en raad) zullen geen onderdeel meer uitmaken van de overhead van de uurtarieven. Wij beraden ons over hoe om te gaan met de kosten van voormalig personeel.

Rioolheffing

De tarieven voor rioolheffing zijn 10% hoger doordat de inflatie is meegenomen. Bij de GRP 2002-2006 is geen rekening gehouden met inflatie (ook niet bij de kosten). Op dit moment wordt er gewerkt aan een herziene GRP voor de jaren 2008-2012. Wat betreft de kosten straatreiniging is in de voorjaarsnota 2007 de raad voorgesteld de helft van de kosten vanaf 2008 te dekken door de rioolrechten.

Bouwleges

De kosten in verband met vrijstellingen en bezwaar- en beroepsprocedures bouwvergunningen worden niet verantwoord onder bouwvergunningen en komen dus ten laste van de algemene middelen. Ten aanzien van de ontwikkeling van beleid in dit kader is dit niet duidelijk opgenomen. Vanaf 2008 wordt het in de begroting goed verwerkt.

Wij hebben het voornemen ten aanzien van de bouwleges een nader onderzoek te doen naar kostentoerekening en -dekking. De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie zullen daarin meegenomen worden.

Vergelijking 4 gemeenten

De raad heeft in haar vergadering van mei de voorziening reinigingsheffingen opgeheven en deze omgevormd tot een reserve reinigingsheffingen.

Ten aanzien van de rechten begraven kan vermeld worden dat naar aanleiding van vragen uit de raad er opnieuw onderzoek gedaan wordt naar de tarieven en het kostendekkingspercentage voor begraven.

Nunspeet

Met belangstelling hebben wij het door u uitgebrachte rapport gelezen naar aanleiding van het door u uitgevoerde onderzoek 'Kosten(toerekening) en tarieven gemeentelijke heffingen'. Gezien het feit dat de wijze van de verdeling van de kosten voor de gemeenten vrij staat, hebt u een uitgebreide analyse opgesteld en op basis hiervan aanbevelingen gedaan. Wij spreken hierover onze waardering uit.

Voor de onderdelen 'Kostentoerekening', 'Rioolheffing' en 'Bouwleges', hebt u in uw rapport conclusies en aanbevelingen opgenomen. Onze reactie per onderdeel is als volgt:

Conclusies en aanbevelingen over de kostentoerekening

Per gemeente hebt u voor de onderdelen productiviteit, kostenoverhead, substitutie van kosten, inzicht en transparantie uw conclusies getrokken en aanbevelingen gegeven. Op hoofdlijnen reageren wij hierop.

Wij zijn het met u eens dat het voor de verdeling van de kosten juist is de kostenplaatsmethode te handhaven. U geeft hierbij onder meer aan dat de gemeente Nunspeet op zich een helder en eenvoudig systeem van uurtariefberekening heeft. Daarnaast wordt, daar in onze gemeente voor de kostenverdeling gebruik maken van vier groepen, door ons voldaan aan uw aanbeveling een onderscheid te maken in drie of vierloongroepen.

Voor wat betreft de overheadkosten geeft u aan dat voor een gedeelte van deze kosten in strijd wordt gehandeld met artikel 13, eerste lid van de Financiële verordening. Dit artikel luidt als volgt:

Artikel 13 - Kostprijsberekening

1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van producten en diensten van de gemeente Nunspeet wordt een systeem van kostentoerekening gehanteerd. Bij de kostentoerekening worden naast de directe kosten alleen die indirecte kosten betrokken die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten.

Dit heeft betrekking op dat deel van de kosten van het gemeentehuis dat in gebruik is bij het college en de raad en de kosten van het voormalige personeel.

Deze constatering is terecht, maar voor wat betreft de kosten van het college en het voormalig personeel wordt het volgende opgemerkt:

- Het college is, met als basis de door de raad vastgestelde programmabegroting, verantwoordelijk voor de uitvoering van de productenbegroting. In verband hiermede merken wij op dat de kosten van het gedeelte van het gemeentehuis die betrekking hebben op het college daarom een indirect verband hebben met de door de gemeente te verlenen diensten.
- De kosten van het voormalig personeel zijn betrokken in het tarief daar de desbetreffende medewerkers in de periode dat zij werkzaam waren voor onze gemeente direct betrokken waren bij de te verlenen diensten. Nu dat niet meer het geval is, is naar onze mening sprake van een indirecte betrokkenheid.
- De kosten van de raadszaal hebben een minimale invloed, waardoor wij dit onderdeel laten zijn van de kostprijsberekening.

Wij zijn ons bewust van het feit dat door de gekozen methode van toerekening van de overheadkosten de hogere loongroepen zwaarder worden belast dan de lagere loongroepen. Wij willen uw aanbeveling om de overheadkosten te verdelen via een vast en voor alle groepen gelijk opslagbedrag betrekken bij een door de afdeling Financiën in het vierde kwartaal van 2007 geplande evaluatie van de huidige kostenplaatsmethode. Deze evaluatie is namelijk nodig in verband met de implementatie van de nieuwe software voor de financiële administratie per 1 januari 2008. Hierbij wordt tegelijk uw opmerking betrokken over het inzicht en de transparantie. Het lijkt ons juist in de produc-

tenbegroting hierover een toelichting op te nemen, omdat dit document de basis is voor de bedrijfsvoering.

Aan de hand van de uitkomsten van de hiervoor genoemde evaluatie stellen wij de raad voor de Financiële verordening mogelijk aan te passen.

Conclusies en aanbevelingen over de riolheffing

Per gemeente hebt u voor de onderdelen gemeentelijke rioleringsplan (GRP), kostentoerekening en bepaling, tariefbepaling en kostendekking en voldoen aan de regelgeving uw conclusies getrokken en aanbevelingen gegeven. Op hoofdlijnen reageren wij hierop.

Wij zijn het met u eens dat het GRP een belangrijk sturingsinstrument is. Gekozen is voor een geldigheidsduur van tien jaar omdat, zoals u aangeeft bij het onderdeel ‘Kostentoerekening en bepaling’, wij in onze gemeente te maken hebben met een gunstige ondergrond. In de meerjarenbegroting is rekening gehouden met een herijking van het GRP in 2011.

U constateert terecht dat de afschrijvingstermijnen genoemd in het GRP afwijken van die welke feitelijk worden toegepast. De feitelijke termijnen zijn gebaseerd op artikel 10, derde lid van de Financiële verordening. Bij de herijking van het GRP in 2011 willen wij in overleg met de externe deskundige de afschrijvingstermijnen kritisch beoordelen en, als blijkt dat de termijnen genoemd in de Financiële verordening afwijken, wordt aan de raad voorgesteld deze termijnen aan te passen aan het GRP.

U geeft terecht aan dat een reserve riolering is ingesteld. Met betrekking tot het onderwerp riolering heeft de raad echter de volgende reserves ingesteld:

Egalisatie tarieven riolrecht.

Volgens de in nota Herijking reserves en voorzieningen 2007 opgenomen toelichting is het doel van deze reserve:

Egalisatiereserve om grote schommelingen in de kosten van onderhoud, verbetering, reiniging en inspectie van het rioolstelsel (inclusief rioolgemalen) en dus ook in het riolrecht op te vangen.

Jaarlijks wordt bij de begroting en bij de vaststelling van de tarieven bekeken in hoeverre de reserve kan worden ingezet voor tariefsmatiging. Bij de jaarrekening wordt, als een surplus wordt geconstateerd boven de 100% kostendekking, dit surplus toegevoegd aan deze reserve. Als het plafondbedrag is bereikt, wordt het verschil toegevoegd aan de bestemmingsreserve riolering.

Bestemmingsreserve riolering

Deze reserve is bedoeld ter egalisatie van kosten groot onderhoud en/of de renovatie riolering zoals beschreven in het GRP.

Op dit moment worden alleen middelen aan deze reserve toegevoegd als het plafond van de egalisatiereserve tarieven riolrecht is bereikt. Aan de hand van de herijking in 2011 wordt beoordeeld of tot een structurele voeding van deze bestemmingsreserve moet worden overgegaan.

Vooralsnog zijn wij van mening dat de bestemmingsreserve niet als een voorziening moet worden aangemerkt. Dit mede naar het oordeel van de accountant die bij controle van de jaarrekening in voorgaande jaren (ook voor de reserves en voorzieningen wordt de rechtmatigheid getoetst aan de hand van het wettelijk kader) heeft aangegeven dat geen sprake is van een voorziening omdat eerst groot onderhoud en/of renovatie is gepland in 2025.

Overigens merken wij nog op dat de afdeling Financiën nog dit jaar een advies opstelt, waarin aan de hand van een uit te werken berekening voorstellen worden gedaan voor het structureel toevoegen van middelen aan de bestemmingsreserve met als doel te voorkomen dat onze gemeente vanaf 2025

in financiële problemen komt als gevolg van de vanaf dat jaar geplande investeringen. Op dat moment wordt ook in overleg met de accountant bekeken of de bestemmingsreserve moet worden omgezet naar een voorziening.

Conclusies en aanbevelingen over de bouwleges

Per gemeente hebt u voor de onderdelen systematiek bouwleges en opbrengstbepaling, kostentoerekening en bepaling, kostendekking en transparantie uw conclusies getrokken en aanbevelingen gegeven. Op hoofdlijnen reageren wij hierop.

U geeft ons aan tijdig in te spelen op de ontwikkelingen met betrekking tot de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Uw opmerking is juist. In onze gemeente is hiervoor een werkgroep ingesteld waarin van iedere afdeling, die maar enigszins een relatie heeft met deze wet, betrokken is. Hierdoor kan direct een integrale afweging worden gemaakt en kunnen aan de hand hiervan voorstellen aan ons en aan de raad ter besluitvorming worden voorgelegd.

Voor wat betreft de heffingsmaatstaf die voor de bouwleges wordt gehanteerd, merken wij op dat wij de gekozen variant hebben geëvalueerd aan de hand van het in augustus 2004 opgestelde rapport 'Kostendekking bouwleges gemeente Nunspeet'. Vooralsnog handhaven wij deze variant.

Wij constateren dat u de overige gemeenten aanbeveelt het model van onze gemeente toe te passen voor het instellen van egalisatieserve.

In zijn algemeenheid merken wij op dat u van de bij de Legesverordening behorende tarieventabel alleen de bouwleges in uw onderzoek hebt betrokken. Dat is op zich begrijpelijk omdat in de desbetreffende tarieventabel een verscheidenheid aan tarieven zijn opgenomen.

Wel gaat u met betrekking tot de opbrengstlimitering van de bouwleges van 100% voorbij aan de wettelijke bepalingen en beleidsvrijheid van gemeenten. De weergave van een dekkingspercentage wekt de suggestie dat deze enige grondslag hebben. Het percentage na begrotingswijziging heeft dit echter niet. Als en voor zover de opbrengstlimitering van de verordening al van toepassing zou zijn op de bouwleges geldt deze limitering op voorcalculatiebasis, zijnde de begroting.

Over het eerstgenoemde percentage gaat u voorbij aan de 100% dekking op verordeningbasis. In de legesverordening zijn de tarieven met betrekking tot diverse producten wettelijk bepaald of anderszins gelimiteerd. Hierbij kan ook gedacht worden aan bijvoorbeeld regionale afspraken en dergelijk. Daarom is het legitiem de ongedekte kosten van die producten binnen de verordening op andere tariefstellingen te verhalen.

Naast deze beleidsvrijheid van gemeenten is de gemeente ook bevoegd om andere redenen compensatie binnen de verordening op dergelijke wijze toe te passen. De raad heeft hierbij de bevoegdheid keuzes te maken.

Voor onze gemeente geeft u de aanbeveling jaarlijks een exploitatieberekening op te stellen waarbij de kosten en de opbrengsten per eenheid product tegenover elkaar worden gezet overeenkomstig het tarievenblad en op basis hiervan de tarieven te bepalen en te laten vaststellen door de raad. Op zich is dit een goede suggestie maar dit levert echter problemen op met onze opmerking over de 100% dekking op verordeningbasis.

Wel betrekken wij uw opmerking bij het actualiseren van de nota Belastingbeleid dat in 2008 wordt uitgevoerd. Een van de aandachtspunten hierin moet de evaluatie van de totale Legesverordening voor wat betreft de 100% dekking zijn.

Oldebroek

Wij hebben met interesse van uw rapport en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen kennis genomen. Op een aantal van uw conclusies en aanbevelingen willen wij een reactie geven:

Kostentoerekeningsmodel

Het sinds 2005 gehanteerde kostentoerekeningsmodel is tot stand gekomen op basis van een advies van een gemeentelijke werkgroep en met instemming van het managementteam. De werkgroep heeft verschillende kostentoerekeningsmodellen onderzocht en de bevindingen daarvan zijn in een rapport verwerkt. Het huidige model heeft als voordelen dat het eenvoudig en transparant is. Eén van de argumenten om dit model toe te passen is geweest dat alle loongroepen (beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering, administratie, etc.) binnen een afdeling een bijdrage leveren aan de totstandkoming van een product en dat het daarom redelijk is om dat ook in de kostprijs van het product te verdisconteren.

Rioolheffing

De commissie concludeert dat een langjarig overzicht van kosten en opbrengsten ontbreekt. Er is echter een kosten- en batenoverzicht bij het vastgestelde gemeentelijke rioleringsplan, waarvoor het (weliswaar verouderde) rioleringsplan als basis heeft gediend. In het overzicht zijn de verwachte kosten en opbrengsten voor een langere periode (55 jaar) opgenomen en op basis daarvan is de jaarlijkse dotatie c.q. onttrekking aan de voorziening bepaald. Het financieel overzicht wordt jaarlijks geactualiseerd. Zoals bij ons college en de gemeenteraad bekend is het opstellen van een nieuw gemeentelijk rioleringsplan vertraagd in afwachting van de uitkomsten van de optimalisatiestudie van het totale watersysteem; deze studie wordt in samenwerking met het Waterschap Veluwe uitgevoerd. Een nieuw plan zal mogelijk leiden tot aanpassing van de in het beheerplan opgenomen kosten en opbrengsten wat kan worden meegenomen in de periodieke (jaarlijkse) actualisering van het beheerplan.

Het bedrag van de jaarlijkse dotatie aan de voorziening is niet als zodanig direct in de begroting 2006 terug te vinden, omdat de financiering van de beheerplannen nog niet door de raad was vastgesteld en de systematiek van dotaties en onttrekkingen aan de voorziening nog niet in gewenste vorm konden worden toegepast. Bovendien zal de gewenste jaarlijkse dotatie van € 1.450.000 pas vanaf 2018 kunnen worden gerealiseerd, omdat de raad in 2004 besloten heeft de rioolrechten gefaseerd te verhogen. Inmiddels wordt met ingang van 2008 de begrotingssystematiek aangepast, zodat de dotatie c.q. onttrekking aan de voorziening (alleen) op het product riolering wordt verantwoord en de kosten en opbrengsten op een kostenplaats met de voorziening worden verrekend.

Putten

Pagina 5

Kostentoerekening

Bij het onderdeel Kostentoerekening is een scoretabel (tabel 2.1) opgenomen. Globaal genomen kan gezegd worden dat Putten redelijk scoort. Opvallend gegeven is dat wij als gemeente het laagste aantal FTE's per 1.000 inwoners kennen en dat de productiviteit per medewerker (tabel 2.2) op het hoogste nivo ligt van de vier onderzochte gemeenten. Verder wordt opgemerkt dat er voor alle gemeenten aanleiding is het systeem van kostentoerekening en dus de uurtariefberekening te verbeteren c.q. te vereenvoudigen. Hierbij is het geen kwestie van goed of fout. Hier is slechts sprake van een keuze. De Puttense methode van kostentoerekening is ingegeven vanuit de gedachte om op een snelle en adequate wijze de uurtarieven te berekenen, waarbij een duidelijke afweging is gemaakt tussen nut en offer om zo de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken en een zuivere toerekening van de kosten te bewerkstelligen. Wij worden hierbij ondersteund door het rapport van de Kafi waarin het volgende is verwoord: "De uurtarieven zijn duidelijk opgebouwd en zijn prima te gebruiken voor de kostprijsberekening van de leges." De onderzoeker van de Kafi heeft nadrukkelijk de moeite genomen om het spread-sheet door te lichten met betrekking tot de kostprijsberekening. De rekenkamercommissie heeft volstaan met een interview.

Bij hoofdstuk 4 gaan wij hier nog nader op in.

Pagina 7

Rioolrechten

Tabel 2.3

Regel 1 GRP voldoet aan de eisen: "Ja, m.u.v. rentepost". Volgens ons moet dit worden aangepast. In de eerdere versie was een en ander over de rentetoerekening opgenomen. Na de technische opmerkingen is deze opmerking verdwenen. O.i. kan deze opmerking hier dan ook vervallen. Dit voorkomt misverstanden.

Regel 2 Aansluiting begroting en GRP: "Onvoldoende" stond ook in eerdere versie. In relatie tot de aangepaste opmerking op pagina 39 t.o.v. de eerdere versie (eerste aandachtsstreepje) komt deze voor aanpassing in aanmerking (redelijk/voldoende?).

Pagina 8

Laatste alinea, eerste regel

In de eerdere technische reactie is richting rekenkamercommissie aangegeven dat "op zichzelf beschouwt" geen wettelijk kader is, omdat de wettelijke norm is dat de totale opbrengst van de legesheffing de totale kosten niet mogen overschrijden. Op pagina 67 heeft de rekenkamercommissie dezelfde opmerking genuanceerd. Een nuancering is ook hier op zijn plaats.

Pagina 9

Vergelijking vier gemeenten

Tenslotte wordt aan het einde van hoofdstuk 2 opgemerkt dat het systeem voor de berekening van grafrechten in Putten (d.m.v. het instrument van de exploitatie-opzet) een goed kader biedt voor de juiste wijze van berekenen van de kostprijzen. Waarvan akte.

In Putten is nadrukkelijk gekozen voor de voorziening afvalstoffenheffing (o.g.v, artikel 44, lid 2 van het BBV) omdat de raad in het verleden heeft uitgesproken dat het positieve verschil tussen de uitgaven van de reiniging en de opbrengsten van de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten voor de burgers/bedrijven beschikbaar moeten blijven om in een later jaar t.g.v. de burgers/bedrijven te

brengen. Voor de accountant is deze denkwijze acceptabel. De rekenkamer is echter van mening dat de raad deze uitspraak elk moment weer kan herzien zonder dat de burger daar juridisch tegen in het geweer kan komen. Daarom is zij van mening dat er sprake is van een bestemmingsreserve.

Wij blijven van mening, dat door de nadrukkelijke uitspraak van de raad een en ander wel de duidelijke kenmerken van een voorziening heeft.

Pagina 14 e.v.

Bij onderdeel 4.2. Bevindingen en 4.3. Conclusies worden een aantal opmerkingen gemaakt waarover wij het volgende willen opmerken.

Pagina 19

Op pagina 14 wordt opgemerkt dat de 4 gemeenten voor wat betreft de binnendienst afzonderlijke tarieven kennen voor VBO. MBO en HBO. Vervolgens wordt op pagina 19 vermeld dat Putten per afdeling werkt met 3 groepen, Hoog, Midden en Laag. (lees HBO, MBO en VBO).

Vervolgens wordt er een zin aan toegevoegd : *“Deze groepsindeling wijkt af van de drie andere gemeenten”*.

Deze opmerking is niet juist. In onderstaand overzicht wordt dit aangegeven en is eveneens in tegenspraak met de tekst op pagina 5 onderaan:

	HBO	MBO	VBO
Elburg (zie pag.15)	vanaf schaal 9	schaal 7 en 8	schaal 2 t/m 6
Nunspeet (zie pag.16)	vanaf schaal 10	schaal 7 t/m 9	schaal 1 t/m 6
Putten (zie pag.19)	vanaf schaal 11	schaal 6 t/m 10	schaal 1 t/m 5
Oldebroek	werkt met voor elke afdeling één gemiddeld uurtarief		

De Rekenkamercommissie geeft in haar rapport aan dat bij de berekening van de uurtarieven substitutie van kosten moet worden voorkomen. “Substitutie van kosten doet zich voor als het systeem van kostentoe rekening ertoe leidt dat het ene uurtarief te laag en het andere te hoog is berekend”. (zie pag.11)

Verder wordt op pagina 19 opgemerkt dat het Puttense systeem met name door de kunstmatige gecreëerde kostenverhouding tussen de groepen minder zuiver en ook wat ingewikkeld is geworden.

Gedoeld wordt hier op de verdeling van de werkelijke salariskosten per afdeling. Wij werken hier met gemiddelde bedragen voor Hoog, Midden en Laag door te werken met bepaalde factoren.

Op eenzelfde wijze worden ook de overheadkosten (management, gemeentehuis, automatisering en interne producten sector middelen) verdeeld. De rekenkamer geeft aan ten aanzien van de verdeling van de kosten van overhead voorstander te zijn van een vaste opslag op het basisuurtarief. Dit staat echter haaks op de opmerking over substitutie van kosten. Immers, een medewerker in loongroep Hoog zal meer van de indirecte kosten dienen te dragen dan een medewerker in loongroep Laag, omdat :

- de werkplek van een medewerker Hoog vaak groter is;
- de medewerkers Hoog maken het meest gebruik van de diverse vergaderruimtes in het gemeentehuis;
- medewerkers Hoog maken gebruik van zgn.handcomputers (Ipac's);
- medewerkers Hoog hebben vaak extra meubilair op hun kamer, zoals een vergadertafel;
- medewerkers Hoog hebben meer overleg met het Managementteam. De kosten van het MT maken onderdeel uit van de overhead kosten. Het MT schrijft geen tijd. Het is logisch dat de medewerkers hoog meer kosten dragen van het MT dan medewerkers laag. Medewerkers hoog overleggen veelvuldig met de sectorhoofden over de producten van de afdeling. Bij medewerkers laag is dit aanzienlijk minder. Op deze wijze worden de producten waarop medewerkers hoog schrijven ook belast met hogere overheadkosten dan de producten waarop medewerkers

laag schrijven. Opgemerkt wordt voorts dat leidinggevend en weliswaar meer uren algemeen hebben, maar deze uren zijn bestemd voor leidinggeven en b.v. smo (sectormanagement) overleg. Deze uren hebben geen betrekking op het overleg met het sectorhoofd betreffende de producten. Deze uren worden door leidinggevend en anderen (vanaf niveau 11) rechtstreeks op de producten verantwoord.

Dit alles is voor ons aanleiding geweest om bij de verdeling van de kosten van overhead met deze factoren rekening te houden. Wij zijn het dus niet eens met de zienswijze van de rekenkamer; er zit een discrepantie in. De methode die de rekenkamer voorstaat voor de verdeling van de kosten van overhead leidt tot substitutie van kosten.

De opmerking dat ons systeem ingewikkeld is vinden wij dan ook niet terecht. Het is juist bedoeld als eenvoudig systeem om op een snelle en adequate wijze de uurtarieven te kunnen berekenen. Wij hebben hier duidelijk een afweging gemaakt tussen nut en offer. Wij hebben nog niet gemerkt dat onze wijze van berekening van uurtarieven problemen zou geven in de communicatie naar de afdelingen en bestuurders zoals de Rekenkamer opmerkt. (pagina 32)

Wel zullen wij nog nader onderzoek doen naar de factoren (hoog 1,25, midden 1 en laag 0,75) per groep waar wij mee werken. Van tijd tot tijd is het goed om te onderzoeken of de factoren de werkelijke kosten per groep op de juiste wijze benaderen of dat de factoren wellicht enige bijstelling behoeven.

Pagina 21

Ten aanzien van de kosten van voormalig personeel wordt opgemerkt dat deze kosten niet in de uurtarieven behoren te worden doorgerekend, omdat deze kosten niet zijn gerelateerd aan de werkzaamheden die voor de producten van de gemeente worden verricht. (cf.art 11 lid 1 van de financiële verordening ex.art.212) De opmerking van de Rekenkamer is terecht en een en ander zal dan ook in de volgende begroting worden aangepast en voortaan op hoofdfunctie 9 worden verantwoord.

Pagina 30

Kosten van overhead

Artikel 13 moet zijn artikel 11.

Pagina 33

Bij onderdeel 4.4. worden aanbevelingen gedaan waarop wij kort willen ingaan :

1. Voor het kostentoerekeningsmodel gebruiken wij de kostenplaatsenmethode en zullen dit ook uiteraard blijven doen.
2. Ten aanzien van de opmerkingen voor de keuze van een eenvoudig en doeltreffend uurtariefberekeningssysteem zijn wij, rekening houdende met de eerder door ons gemaakte opmerkingen, er van overtuigd dat ons systeem hieraan voldoet. Wel zullen wij nog nader onderzoek doen naar de factoren per groep waar wij mee werken. Van tijd tot tijd is het goed om te onderzoeken of de factoren de werkelijke kosten per groep op de juiste wijze benaderen of dat de factoren wellicht enige bijstelling behoeven.
3. De aanbeveling om de kosten van voormalig personeel uit de overhead te halen nemen wij over.
4. De aanbeveling om delen van de kosten van gemeentehuis en I&A die samenhangen met andere onderdelen van de organisatie dan het ambtelijk apparaat door te belasten naar de betreffende kostendragers (bijv.raad en college) is niet op ons van toepassing. Deze kosten worden reeds door ons rechtstreeks functioneel verantwoord.

Gemeentelijk Rioleringsplan

1. De opmerking halverwege “Dit moge ook blijken etc” is o.i. niet correct. Uit de tekst zou afgeleid kunnen worden dat bijlage 2 door de gemeente niet is/wordt begrepen, terwijl dat totaal niet speelde. Nimmer is er sprake geweest van het feit dat voor ons bijlage 2 niet duidelijk zou zijn. Bij de rekenkamercommissie was er onduidelijkheid of er gerekend is met rente over de investeringen en over de voorziening. In tegenstelling tot eerdere GRP's bleek dit niet zo duidelijk uit bijlage 2. Hierover is contact gezocht met de Grontmij. Teneinde aan te tonen dat de renteberekening correct in het GRP is verwerkt is tabel 5.7 door de Grontmij onlangs toegestuurd die wij vervolgens hebben doorgemailed naar de rekenkamercommissie. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie met ons contact gezocht over deze bijlage in relatie met het GRP. Tabel 5.7 zou niet volledig sporen met het GRP. Aangezien wij deze tabel niet hebben bestudeerd hebben wij de rekenkamercommissie uit pragmatische overwegingen door verwezen naar de Grontmij om een en ander rechtstreeks te overleggen.

De verwoording zoals nu gebruikt door de rekenkamercommissie is o.i. op een onjuiste wijze gebruik maken van de doorverwijzing naar de Grontmij om de, volgens de rekenkamer, ingewikkeldheid van de materie aan te tonen.

2. Laatste zin

Bij annuïteiten blijven de kapitaallasten gedurende alle jaren gelijk, terwijl de onderhoudskosten in de toekomst gaan stijgen. Bij lineaire afschrijving dalen de kapitaallasten (zijn dus de eerste jaren het hoogst) en stijgen de onderhoudskosten in de toekomst. De situatie is als volgt : In het GRP zijn alle (toekomstige) onderhoudskosten, inclusief inflatie, meegenomen en vervolgens contant gemaakt evenals de annuïteiten en het aantal aansluitingen. Vervolgens rolt hier een tarief uit voort. Op deze wijze worden o.i. geen lasten naar de toekomst verschoven. Het is juist de bedoeling, afgezien van de inflatie, door de jaren heen een gelijkblijvend rioolrecht te heffen. Het contant maken van lineaire afschrijving + (toekomstige) onderhoudskosten etc. leidt tot hetzelfde rioolrechtstarief.

5.4 Aanbevelingen

Algemeen

Punt 2

Het realiseren van dit punt leidt er in feite toe dat bijlage 2 jaarlijks moet worden geactualiseerd. Dit leidt ongetwijfeld tot extra kosten. De vraag is dan ook wat het voordeel hiervan is. Bij vergelijking van de uitkomst van het rioolrecht in het vorige GRP (1999-2005) met het rioolrecht in het nieuwe GRP (2006-2010) kan geconstateerd worden dat deze noodzaak ook niet aanwezig is. In het vorige GRP was immers een rioolrechtstarief berekend van € 183,-- en nu bedraagt het tarief € 168,-- (bij de gekozen gefaseerde invoering bedraagt het tarief in 2012 € 174,--). Met andere woorden over een periode van 7 jaar is een (positieve) afwijking in het rioolrechtstarief ontstaan van € 15,-- of te wel per jaar € 2,15. O.i. is de bestuurlijke noodzaak van een dergelijke exercitie niet aangetoond. Integendeel een jaarlijkse aanpassing is niet erg efficiënt en werkt alleen maar kostenverhogend. In het GRP is gerekend met een rentepercentage van 4,5% en een inflatiepercentage van 2,0%. Alleen indien deze percentages in de komende jaren essentieel wijzigen is een tussentijdse herziening aan te bevelen.

Punt 4

Er is een meerjarig overzicht van de baten en lasten en van de investeringen (tabel 5.2). De vertaling daarvan naar het rioolrecht is eveneens aanwezig, namelijk tabel 5.6.

Uitgebreidere versies van deze tabellen 5.2 en 5.6 zijn de tabellen 5.3 en 5.7. De laatste tabellen zijn niet in het GRP opgenomen. Wij zijn van mening dat de raad door de tabellen 5.2 en 5.6 voldoende is geïnformeerd om op hoofdlijnen te kunnen sturen.

Het verloop van de voorziening is weergegeven in een grafiek. Verwezen wordt naar pagina 36 van het GRP.

In een volgend GRP kan in een tabel de (mutaties in) saldi van de voorziening riolering worden weergegeven.

Punt 5

Zie opmerking onder gemeentelijk rioleringsplan pagina 44.

6.7.1. Algemeen

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Het Model transparante Bouwgerelateerde Leges is inmiddels in de modelverordening van de VNG opgenomen en ook onze Legesverordening is daar reeds op afgestemd. Bovendien wordt in onze opzet reeds voldaan aan de aanbevelingen in relatie tot de Omgevingsvergunning die per 1 januari 2008 van kracht wordt.

Een alternatieve heffingsgrondslag voor de bouwleges

De heffing van de bouwleges op grond van de bouwsom leidt ons inziens niet tot problemen en is praktisch hanteerbaar. Onze voorkeur gaat dan ook uit naar handhaving van de huidige berekeningsvorm, vooral ook omdat de omgevingsvergunning van dit principe uitgaat.

Egalisatiereserve

In het rapport van de Kafi wordt gesteld om een bestemmingsreserve in het leven te roepen om overschotten in de bouwleges c.a. beschikbaar te houden om schommelingen in de legesopbrengsten op te vangen.

Thans worden positieve verschillen ten aanzien van de bouwleges als incidentele baten opgenomen bij de tussentijdse rapportages (4- of 8-maandsrapportage) of bij de jaarrekening via het rekeningssaldo toegevoegd aan de Algemene Reserve.

Van teruggeven van de meeropbrengsten kan in het geval van de bouwleges geen sprake zijn. Daarmee is de situatie dus geheel anders dan bij de tarieven voor de afvalstoffenheffing en de rioolrechten. De opgebouwde voorzieningen hiervoor komen uiteindelijk weer ten goede van alle burgers/bedrijven. Bij deze reserve is dat niet het geval. Deze reserve mag en moet alleen worden ingezet voor zaken die met de kosten van bouwaanvragen te maken hebben en komt daarmee alleen ten goede aan de burgers/bedrijven die mogelijk in de toekomst een bouwvergunning aanvragen.

Daarom zijn wij dan ook geen voorstander van de vorming van een specifieke bestemmingsreserve waarin de overschotten van de leges beschikbaar gehouden kunnen worden.

Storting van meeropbrengsten in een speciale voorziening kan volgens het rapport van de Kafi als bestemmingsreserve bestempeld worden. Vervolgens kan de raad beslissen over bestemming van eventuele saldi van de bestemmingsreserve. Bestemmingsreserves maken, evenals de Algemene Reserve onderdeel uit van het eigen vermogen. Naar onze mening is het daarom dan ook niet strikt noodzakelijk om meeropbrengsten te storten in een specifieke bestemmingsreserve. Als de meeropbrengsten gewoon via de reguliere weg via het rekeningssaldo in de Algemene Reserve gestort wor-

den, kan de gemeenteraad ook een specifieke bestemming geven aan deze meeropbrengsten die in de Algemene Reserve zijn terecht gekomen. Wel zal jaarlijks nadrukkelijk de hoogte van de tarieven bezien moeten worden ter voorkoming van grote meeropbrengsten.

6.6 en 6.7.2 Conclusies en aanbevelingen

Systematiek bouwleges en opbrengstbepaling

De opmerking van de rekenkamercommissie met betrekking tot de gedetailleerdheid van de legesverordening is weliswaar correct maar is vanzelfsprekend niet zomaar ontstaan. Er is vooral gelet op de kosten in relatie tot de diversiteit in de vergunningaanvragen.

Hoewel bij de bepaling van de hoogte van de tarieven er wel een berekening aan ten grondslag ligt kan dit inderdaad verder worden uitgesplitst naar soort bouwvergunning. Wij zullen zowel de urenverantwoording als de opbrengstraming in de begroting hiermee in overeenstemming brengen.

Kostentoerekening en bepaling

De Kafi heeft in haar rapport vergelijkbare opmerkingen gemaakt waarmee wij reeds aan de slag zijn gegaan om onze administratie hierop in te richten. De conclusie van de rekenkamer m.b.t. het niet aan de wettelijke bepalingen voldoen is o.i. iets te stellig. Onze insteek is om te handelen volgens de wettelijke bepalingen maar zullen de kostentoerekening inzichtelijker maken.

Samenvatting

Pagina 33 Kostentoerekening

Rekenkamercommissie: directe salariskosten: Is voorstander van minder verschillende uurtarieven b.v. vier groepen voor hele organisatie (directe salariskosten: productieve uren)

Putten: kiest voor gedifferentieerde verdeling, hoog, midden en laag per afdeling vanwege een juistere toerekening.

Rekenkamercommissie: overheadkosten verdelen o.b.v. van alle productieve uren. Vast bedrag als opslag op directe salariskosten per uur.

Putten kiest voor gedifferentieerde verdeling van de indirecte kosten o.b.v. productieve uren per groep, rekening houdend met de factoren voor hoog, midden en laag vanwege een juistere toerekening.

Pagina 45 GRP

Rekenkamercommissie: jaarlijkse bijstelling van de kostenramingen van het GRP.

Putten kiest voor een meerjarig kostendekkingsplan en niet voor een jaarlijkse herziening. Alleen bij calamiteiten, zoals forse rentestijgingen, kan een tussentijdse bijstelling van het kostendekkingsplan worden overwogen. Een jaarlijkse bijstelling heeft nauwelijks invloed op het tarief en een jaarlijkse bijstelling werkt kostenverhogend.

Pagina 75 Bouwleges

Rekenkamercommissie: minder differentiatie in de tarieven van de bouwleges

Putten kiest voor meer differentiatie, vanwege een zuiverder prijskaartje voor de burger.

Hoofdstuk 9 Nawoord

In dit nawoord wordt nog kort ingegaan op de bestuurlijke reacties van de colleges voor zover deze reacties daartoe nopen, dan wel dat dit voor een goed begrip van de inhoud van het rapport nodig is. Aan die delen van de bestuurlijke reacties die eigenlijk bedoeld zijn voor de raad gaan wij voorbij.

Elburg

Kostentoerekening

Elburg geeft aan dat onder de kosten van I&A de kosten van GIS zijn opgenomen, die bij de afdeling Ruimtelijke ontwikkeling behoren. Dat heeft als gevolg dat in tabel 4.7. het bedrag van Elburg ad € 932.379 verlaagd moet worden met € 137.000 en dat de kengetallen in deze tabel in verband hiermee eveneens wijzigen.

Het gevolg van deze wijzigingen is dat ook tabel 4.9 moet worden aangepast. Het bedrag van € 2.696.944 moet met € 137.000 worden verhoogd, hetgeen ook doorwerkt in de bedragen per fte en per medewerker. Was deze informatie bij de technische reactie verstrekt dan zou het rapport hierop aangepast zijn. Dit laten we nu achterwege.

Nunspeet

Kostentoerekening, toerekenen kosten gemeentehuis in gebruik bij college en raad, alsmede kosten voormalig personeel.

Uw reactie geeft ons geen aanleiding onze mening dat deze toerekening niet past binnen de redactie van artikel 13, 1^e lid, van de Financiële Verordening, te herzien.

Rioolheffing: reserves of voorziening?

De door u gegeven toelichting bij het doel van de door u gevormde reserves geven ons aanleiding om het volgende op te merken. Artikel 43, lid 1 onder b, BBV geeft aan dat middelen die dienen om ongewenste schommelingen in de tarieven op te vangen tot de reserves behoren. Artikel 44, lid 1, onder c, BBV bepaalt (vereenvoudigd weergegeven) dat middelen die dienen om kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt op te vangen en die strekken tot gelijkmatige verdeling van lasten over de begrotingsjaren tot de voorzieningen behoren. Dotaties aan voorzieningen worden tot de lasten gerekend, toevoegingen aan reserves daarentegen niet. Gelet op de voorgenomen aanwending van de door u gespaarde middelen, te weten opvangen van schommelingen in de kosten van onderhoud, verbetering, enz., alsmede kosten van groot onderhoud en/of renovatie is het naar onze mening duidelijk dat het hier om een voorziening gaat, met uitzondering van die 'meevalers' die op rekeningsbasis (positief verschil tussen begroting en rekening) tot uiting komen en die worden aangewend om de tarieven in de latere jaren te matigen. Bijlage 2 van het GRP maakt duidelijk dat er nu reeds sprake is van fluctuerende lasten, hetgeen nog eens versterkt wordt in de toekomst wanneer de vervangingsinvesteringen zich aandienen. De 'reserves' worden dus duidelijk gebruikt voor het gelijkmatig verdelen van lasten over de begrotingsjaren, hetgeen het 'werken' met een voorziening impliceert. De storting in de reserve (zie tabel 5.2) kan ons inziens - tenzij deze gewijzigd wordt in een voorziening - niet als een last worden beschouwd en kan derhalve ook niet meegenomen worden bij de berekening van het dekkingspercentage.

Bouwleges

Uw kanttekeningen over de wettelijke opbrengstlimitering van 100% zijn op zich correct. Uw stelling dat wij aan de wettelijke bepaling en beleidsvrijheid voorbij gaan is echter niet juist. In hoofdstuk 6, paragraaf 6.1.2 is duidelijk verwoord dat deze limiet wordt toegepast op het totaal van de geraamde legesopbrengsten en de daartegenover staande geraamde lasten van alle producten waarvoor de leges worden geheven. Ook aan het slot van paragraaf 6.3.3 is dit nog eens gestipuleerd. Dit alles laat echter onverlet dat het beleidsmatig gezien, gelet op het feit dat de bouwleges een substantieel deel uitmaken van de totale leges, goed is om eens 'apart' naar het dekkingspercentage van de

bouwleges te kijken. Ook voor de verschillende categorieën bouwaanvragen is dat ons inziens relevant, ondanks de beleidsvrijheid van de gemeente om de legestarieven op dit niveau niet direct aan te laten sluiten bij de lasten.

Oldebroek

Kostentoerekeningsmodel

De rekenkamercommissie deelt de mening van het college dat het huidige model eenvoudig en transparant is. De kritiek richt zich echter op het feit dat het hanteren van slechts één uurtarief per afdeling leidt tot substitutie van kosten, dat wil zeggen dat het ene product te zwaar en het ander product te licht wordt belast. Het overgaan naar het aanbevolen model, waarbij één uurtarief per loongroep wordt toegepast, heft deze tekortkoming op. Daarbij wordt de eenvoud en transparantie zeker niet minder.

Rioolheffing

Het overzicht van verwachte kosten en opbrengsten is niet in het GRP opgenomen en evenmin separaat aan de commissie ter hand gesteld. Op vragen terzake is ons geantwoord dat in afwachting van de uitkomsten van een optimalisatiestudie van het totale afwatersysteem er geen actuele herberekening van het kostendekkingsplan plaats heeft gevonden. In het wel ontvangen ‘overzicht verloop voorziening rioolbeheer’ van februari 2005 is overigens geen rekening gehouden met het feit – zoals uit de bestuurlijke reactie blijkt – dat de jaarlijkse dotatie aan deze voorziening eerst vanaf 2018 op het gewenste niveau kan worden gebracht. Dit als gevolg van het besluit van de raad om de rioolrechten gefaseerd te verhogen. Dat heeft als gevolg dat - uitgaande van de veronderstelling dat alle overige cijfers niet wijzigen - er tekorten zullen ontstaan in deze voorziening.

Putten

Pagina 5. Kostentoerekening.

De rekenkamercommissie heeft niet - zoals in de reactie wordt verondersteld – volstaan met een interview. De volgende informatie is gebruikt bij het opstellen van dit gedeelte van het rapport.

1. Schriftelijke antwoorden op schriftelijke vragen hoe het kostentoerekeningsmodel van Putten in elkaar steekt.
2. Het beheersdeel van de begroting 2006 pagina 244.
3. Toelichting op 1 en 2 via een mondeling interview
4. Een herziene toelichting van Putten op het kostentoerekeningsmodel en de uurtariefberekening in het kader van de technische reactie.

Wij menen wel degelijk grondig naar het kostentoerekeningsmodel en de uurtariefberekening te hebben gekeken. Wel verschillen we op enkele punten van mening over de kwaliteit van de door Putten gehanteerde methode (zie hierna)

Pagina 7. Rioolrechten Tabel 2.3

De woorden ‘m.u.v. de rentepost’ dienen inderdaad te vervallen en zijn in de tekst geschrapt.

De waardering ‘onvoldoende’ als het gaat om de aansluiting tussen het GRP en de begroting blijft gehandhaafd, ondanks de naar aanleiding van de technische reactie doorgevoerde wijzigingen in het rapport terzake van het GRP. Cijfers uit het GRP zijn niet zondermeer terug te vinden in de begroting. Verschillen tussen GRP en begroting zijn niet in de begroting toegelicht.

Pagina 8. Dekkingspercentage bouwleges

Nuancering alsnog ook in samenvatting aangebracht.

Pagina 9. Voorziening afvalstoffen.

Het standpunt van de rekenkamercommissie is correct weergegeven. Wij blijven (met de commissie BBV) van oordeel dat dit een reserve moet zijn.

Pagina 19. Groepsindeling

De zin ‘Deze groepsindeling wijkt af van de drie andere gemeenten’ is alsnog verwijderd. Deze is ten onrechte overgenomen uit de voorlopige versie van het rapport.

Pagina 19. Substitutie van kosten

Uitvoerig wordt betoogd dat het Puttense systeem zoveel als mogelijk is (met behoud van eenvoud en transparantie) substitutie van kosten vermijdt en dat juist het door de rekenkamercommissie voorgesteld aanpassingen in het systeem tot substitutie van kosten leiden. Dit betoog overtuigt ons niet. Wij handhaven dan ook onze opmerkingen over het Puttense systeem. De belangrijkste kritiekpunten van de rekenkamercommissie zijn:

1. de correctiefactoren van 1,25 (voor Hoog) en 0,75 (voor Laag) toegepast op het gemiddelde van de salariskosten van een afdeling geven een kunstmatige en onzuiverder uitkomst van de directe salariskosten dan wanneer er voor elke groep apart (Hoog, Midden en Laag, dan wel HBO, MBO en VBO) de gemiddelde salariskosten te bepalen. Ons inziens is dat ook nog transparanter.
2. De verdeling van de overheadkosten op basis van dezelfde verhouding als de salariskosten, dus in een verhouding van 1,25 : 1,00 : 0,75 in plaats van simpelweg een vast bedrag per fte. Van het totaal van de te verdelen overheadkosten (€ 3.9 miljoen) is slechts een zeer beperkt deel waarvan gezegd kan worden dat dit beïnvloed wordt door het feit of een functie ingedeeld wordt in Hoog, Midden of Laag. De opsomming van argumenten waarom de functies Hoog in verhouding meer indirecte kosten zouden moeten dragen toont aan dat het hierbij slechts om een beperkt deel van de indirecte kosten gaat waarvoor dit opgaat. Daarbij nemen we in ogenschouw dat onder het laatstgenoemde argument (medewerkers Hoog hebben meer overleg met het MT) terecht wordt gesteld de zogenaamde uren algemeen (leiding geven enz) via de overhead gelijkmatig verdeeld worden over alle medewerkers. De genoemde uren overleg van de hogere ambtenaren met de sectorhoofden worden rechtstreeks op het product verantwoord en maken derhalve geen onderdeel uit van het kosten van overhead. Dit kan dan ook geen argument zijn om de medewerkers Hoog een meer dan gemiddeld aandeel in de indirecte kosten te laten dragen. Uiteraard is het zo dat op welke wijze van kostentoe rekening of uurtariefberekening wel wat valt af te dingen. Toch zijn wij van mening dat het door ons aanbevolen model het beste voldoet aan de randvoorwaarden die aan een dergelijk systeem gesteld behoren te worden.

Pagina 21 en 30. Artikel 13 Financiële verordening

Artikel 13 is gewijzigd in artikel 11.

Pagina 44. Gemeentelijk Rioleringsplan

De gewraakte zin die begint met ‘Dit moge blijken....’ is aangepast omdat door ons niet beoogd is te stellen dat bijlage 2 voor Putten niet duidelijk zou zijn. Feit blijft echter dat zonder de in de laatste fase van het onderzoek verkregen tabel 5.7. (die niet in het GRP is opgenomen) niet objectief kon worden vastgesteld hoe de berekeningen tot stand zijn gekomen. De in deze tabel (spreadsheet) staande cijfers sluiten grosso modo (doch niet exact, wat wel zou mogen worden verwacht) aan bij bijlage 2 in het GRP en zijn zonder de door de consultant gegeven toelichting moeilijk traceerbaar.

Pagina 44. Annuïteitsgewijze afschrijven van investeringen.

Deze wijze afschrijvingen van investeringen leidt ten opzichte van de methode van lineaire afschrijving tot verschuiving van lasten naar de toekomst, maar heeft in dit geval geen effect op het berekende hoogte van rioolrecht als gevolg van het werken met de cw-methode. De contante waarde van de toekomstige kapitaallasten is bij beide methoden van afschrijving (lineair en annuïtair) gelijk. De betreffende passage in het rapport is daarom aangepast. Wel handhaven we de aanbeveling om te kiezen voor een lineaire wijze van afschrijven. Er zijn geen redenen om af te wijken van het voorschrift in het BBV om op deze activa af te schrijven volgens een stelsel dat is afgestemd op de verwachte toekomstige gebruiksduur.

Pagina 45. Jaarlijks actualiseren van bijlage 2 GRP

De aanbeveling moet niet worden gelezen als een volledige herziening van het GRP, maar als een actualisatie van de daarbij behorende bijlage. Bijvoorbeeld het verwerken van de actuele stand van de voorziening, eventuele aanpassing van investeringschema's, rentepercentage, enz. Dit hoeft niet veel tijd te vergen en heeft als voordeel dat deze bijlage weer aansluit bij de begrotingscijfers.

Pagina 45. Tabellen

Wij zijn van mening dat met name tabel 5.7. wel een toegevoegde waarde zou hebben voor de beoordeling door de raad van het GRP.

Bouwleges. Aanbeveling vormen egalisatiereserve

Niet alleen in het rapport van de Kafi, maar ook in ons rapport wordt aanbevolen een egalisatiereserve in te stellen. Fluctuaties in de opbrengst van bouwleges worden veroorzaakt doordat volumes en soorten bouwaanvragen moeilijk geraamd kunnen worden. Een tweede reden is (en die vloeit uit de eerste voort) dat de opbrengsten veelal voorzichtigheidshalve structureel te laag worden geraamd. Daarom is er veel voor te zeggen om deze uit te vlakken door het instellen van een egalisatiereserve. Deze reserve is dan niet bedoeld om de daarin gestorte middelen via lagere tarieven in de toekomst aan nieuwe aanvragers door te geven, maar om als er in enig jaar een lagere opbrengst is dan geraamd (en die kans wordt groter als de ramingen opgetrokken worden tot een reëler gemiddeld niveau!) een onttrekking aan deze reserve te kunnen doen.

Bijlage 1

Voorbeeld uurtariefberekening

Salarissommen

Afdeling	Groep 1	Groep 2	Groep 3	Groep 4	Totaal
A	70.000	600.000	800.000	200.000	1.670.000
B	140.000	1.100.000	900.000	350.000	2.490.000
C	65.000	550.000	600.000	250.000	1.465.000
D	130.000	1.000.000	850.000	100.000	2.080.000
E	60.000	550.000	350.000	200.000	1.160.000
Totaal	465.000	3.800.000	3.500.000	1.100.000	8.865.000

Direct productieve uren

Afdeling	Groep 1	Groep 2	Groep 3	Groep 4	Totaal
A	900	14.000	22.400	7.000	44.300
B	1.850	28.000	28.000	19.600	77.450
C	950	14.000	16.800	14.000	45.750
D	1.800	28.000	23.800	5.600	59.200
E	900	14.000	9.800	11.200	35.900
Totaal	6.400	98.000	100.800	57.400	262.600

Uren algemeen

Afdeling	Groep 1	Groep 2	Groep 3	Groep 4	Totaal
A	650	1.500	2.400	750	5.300
B	1.250	3.000	3.000	2.100	9.350
C	600	1.500	1.800	1.500	5.400
D	1.300	3.000	2.550	600	7.450
E	650	1.500	1.050	1.200	4.400
Totaal	4.450	10.500	10.800	6.150	31.900

Productieve uren (direct productieve uren + uren algemeen)

Afdeling	Groep 1	Groep 2	Groep 3	Groep 4	Totaal
A	1.550	15.500	24.800	7.750	49.600
B	3.100	31.000	31.000	21.700	86.800
C	1.550	15.500	18.600	15.500	51.150
D	3.100	31.000	26.350	6.200	66.650
E	1.550	15.500	10.850	12.400	40.300
Totaal	10.850	108.500	111.600	63.550	294.500

Basisuurtarieven

Groep	Salarissom	Prod.uren	Basisuurtarief
1	465.000	10.850	42,86
2	3.800.000	108.500	35,02
3	3.500.000	111.600	31,36
4	1.100.000	63.550	17,31
Totaal	8.865.000	294.500	

Overheadkosten

	uren		bedrag
Uren algemeen groep 1	4.450	42,86	190.714
Uren algemeen groep 2	10.500	35,02	367.742
Uren algemeen groep 3	10.800	31,36	338.710
Uren algemeen groep 4	6.150	17,31	106.452
Gemeentehuis			500.000
I & A			700.000
Planning en Control			100.000
Financiële administratie			200.000
Facilitaire zaken			150.000
Personeelszaken			50.000
Opleidingen			300.000
Overige			15.000
Totaal			3.018.618

Opslag overhead

Overheadkosten	3.018.618
Dir.prod.uren	262.600
Opslag	11,50

Uurtarieven

Groep	Basisuurtarief	Opslag	Totaal
1	42,86	11,50	54,35
2	35,02	11,50	46,52
3	31,36	11,50	42,86
4	17,31	11,50	28,80

Kostenplaats afdeling A

Doorbelaste uren	bedrag	Doorberekening aan product			
Groep 1	900	48.917	100	200	10.870
			101	100	5.435
			102	300	16.306
			103	300	16.306
Groep 2	14.000	651.254	100	2.500	116.295
			104	3.500	162.814
			105	2.000	93.036
			106	1.000	46.518
			107	500	23.259
			108	4.500	209.332
			109	5.000	214.286
Groep 3	22.400	960.000	101	4.500	192.857
			102	3.500	150.000
			104	1.000	42.857
			108	5.000	214.286
			109	5.000	214.286
			110	3.000	128.571
			111	400	17.143
Groep 4	7.000	201.630	103	2.000	57.609
			105	3.000	86.413
			107	1.000	28.804
			111	1.000	28.804
Totaal	44.300	1.861.801		44.300	1.861.801