

Voorstel GEMEENTERAAD

VII - F

Stuknummer

In te vullen door raadsgriffie.

Programma

Leefomgeving

Onderwerp

Kostendekkendheid leges vergunningen

Programma

Programma Leefomgeving

Corsanummer

1200123662

Enschede

25 september 2012

Wij stellen u voor te besluiten tot

1. Kennis te nemen van de problematiek rondom Vergunningen en van de reeds genomen maatregelen;
2. Het optimaal verhogen van de leges behorend bij het eindproduct Vergunningen;
3. De kostendekkendheid van het eindproduct Vergunningen jaarlijks te monitoren;
4. De gevolgen van dit besluit dienovereenkomstig op te nemen in de nog door uw Raad vast te stellen Programmabegroting 2013-2016 en de Legesverordening 2013.

Toelichting op het voorstel

1. Relatie met programma/beleidskader/wettelijke taak/bestuurlijke geschiedenis

Vergunningen zijn een instrument om de stad leefbaar, veilig en kwalitatief goed te houden. Bij het verlenen van deze vergunningen is ons uitgangspunt om zo veel mogelijk te faciliteren bij de economische en ruimtelijke ontwikkeling van de stad en het leveren van goede dienstverlening aan de bewoners, ondernemers etc.

De legesopbrengsten binnen het eindproduct Vergunningen zijn voor 2012 en de daaropvolgende jaren fors lager. Deze situatie, die ook in veel andere grote steden speelt, komt voort uit de volgende situatie:

1. Het eindproduct is zeer conjunctuurafhankelijk. Nu de bouwsector is ingestort, komen er minder bouw aanvragen en dus minder leges binnen. Wanneer de markt aantrekt, stijgen ook onze inkomsten.
2. In 2008 en 2009 waren de legesinkomsten hoog. Dit heeft ertoe geleid dat de *begrote* legesinkomsten in 2010 met 500.000 euro zijn verhoogd. De inkomsten bleven vervolgens achter. Hierdoor zijn de werkelijke en de begrote situatie nog verder uit elkaar gegroeid.
3. Landelijke wetgeving is gewijzigd om de administratieve lastendruk te verlagen. Hierdoor mogen wij voor bepaalde activiteiten geen leges meer heffen, terwijl de bijbehorende werkzaamheden niet zijn komen te vervallen.

In de Jaarrekening 2011 is reeds melding gemaakt van dit risico. Aan uw Raad is toegezegd nog voor de behandeling van de Programmabegroting 2013-2016 te komen met oplossingsrichtingen.

2. Situatieschets, probleemstelling, doelstelling

ACHTERGROND

Tekort

Het aantal vergunningaanvragen is de afgelopen jaren sterk gedaald. Met name door de terugloop in grotere (bouw)vergunningaanvragen zijn de legesinkomsten fors afgenomen. De verwachte afname van de inkomsten in de komende jaren bedraagt bijna 2,4 miljoen euro ten opzichte van de eerdere begrote legesinkomsten. Binnen het programma Leefomgeving zijn de afgelopen jaren al maatregelen getroffen om dit tekort terug te dringen. Zo is 25% van de capaciteit ingeleverd en is er geen externe inhuur meer. Hierdoor is bijna 1 miljoen euro bespaard. Ondanks deze inspanningen resteert er nog een tekort van bijna 1,4 miljoen euro. Om dit terug te brengen naar nul, moeten verdergaande maatregelen worden getroffen.

Eindproduct: organisatie en werkwijze

Het eindproduct Vergunningen richt zich op vergunningen, ontheffingen en meldingen op het gebied van onder meer bouw, milieu, evenementen en horeca. Het zwaartepunt ligt binnen het programma Leefomgeving. Binnengekomen initiatieven worden (voor zover van toepassing) getoetst aan wettelijke normen, beleidskaders, het bestemmingsplan, horecavisie e.a. Indien het plan aan de gestelde wettelijke eisen voldoet, kan de vergunning verleend worden. Indien een aanvraag niet volledig past, maar het initiatief wel gewenst is, wordt vaak gekeken hoe het initiatief wel gerealiseerd kan worden. Dit alles om Enschede mooi, veilig en leefbaar te houden.

Afname aantal bouwvergunningen

De afgelopen jaren is het aantal bouwvergunningaanvragen sterk afgenomen. Bij de aanvragen die nog wel binnenkomen, gaat het steeds vaker om een kleine bouwaanvraag. Het overige aantal aanvragen, bijvoorbeeld voor een evenementen- of horecaverunning, is nagenoeg gelijk gebleven (zie ook bijlage 1). Dit betekent dat er nog steeds veel werk verzet moet worden, terwijl de dekking (vooral vanuit de grote bouwprojecten) sterk is afgenomen. De redenering: "50% minder bouwaanvragen = 50% minder benodigde capaciteit" strookt dan ook niet met de werkelijkheid.

TERUGDRINGEN VAN DE KOSTEN

De focus bij de te nemen maatregelen ligt op een efficiënte organisatie, de dienstverlening naar de burger en een acceptabele verhoging van de leges. Om hier een goede balans in te vinden, is een goede afweging nodig. De afgelopen maanden zijn alle mogelijke maatregelen in beeld gebracht. Hierbij is allereerst gekeken naar het zoveel mogelijk terugdringen van de kosten. Dit komt bovenop *al eerder doorgevoerde maatregelen*, waarbij 25% van de oorspronkelijke capaciteit van 40 fte is geschrapt (10,28 fte) en alle externe inhuur is stopgezet. Door de hiermee ontstane formatieruimte in te leveren, hebben we intern dus al bijna 1 miljoen euro bespaard. Ook zijn de overige kosten, o.a. voor advertenties in huis-aan-huis bladen en welstand, omlaag gebracht.

In onze vergadering van 25 september hebben wij reeds besloten tot het doorvoeren van de volgende maatregelen:

1. We zoeken naar een optimale efficiency

De laatste jaren zijn er al diverse efficiëncyslagen doorgevoerd, gericht op digitalisering en het verkorten van de doorlooptijden. Om nog een laatste efficiëncyslag te maken, wordt aansluiting gezocht bij de gemeentebrede Taskforce Werkprocessen. Er zal in dit kader op bedrijfsmatig wijze gekeken worden naar verdere digitalisering, optimalisering van alle processen en de aanbevelingen uit diverse onderzoeken. Ook wordt gekeken naar deregulering in de vorm van het afschaffen van producten, opstellen van algemene regels en standaardisering. Dit vanuit het uitgangspunt om als overheid de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk daar te leggen waar deze hoort. Wat blijft is dat waar uitgebreide toetsing nodig is, de gemeente dat ook doet, maar waar ruimte is, die ook wordt gegeven.

Deze maatregel zal circa 438.000 euro opbrengen.

2. We wijzigen de methodiek voor advieskosten

Onze adviseurs (onder andere Handhaving en de Brandweer) ontvangen momenteel een vast bedrag voor hun werkzaamheden. Nu het aantal bouwvergunningaanvragen terugloopt, nemen de bijbehorende werkzaamheden voor deze producten ook af. Door onze betalingen te baseren op het aantal concrete aanvragen waarvoor advies is uitgebracht kunnen de kosten verder teruggebracht worden. In overleg met de betreffende adviseurs wordt gekeken welke administratieve werkwijze het meest redelijk is.

Deze maatregel zal circa 616.000 euro opbrengen.

Dit leidt tot het volgende overzicht:

	Begroting 2012	Begroting 2013 na inlevering vacatureruimte	Eindsituatie
Apparaatskosten	5.123	5.123	4.149
Vaste personeelskosten (bijdrage vanuit AD)	- 662	- 662	- 662
Gerealiseerde afname personeel		- 974	- 1.072
Apparaatskosten totaal	4.461	3.487	2.415
Overige kosten	485	485	407
Totale lasten	4.946	3.972	2.822
Opbrengsten	2.573	2.573	2.573
Verhoging leges			249
Totaal baten	2.573	2.573	2.822
Tekort	2.373	1.399	0

* betreft o.a. advertentiekosten en kosten welstand

VOORSTEL TOT VERHOGEN VAN DE LEGESINKOMSTEN

Na invoer van de bovenstaande maatregelen resteert er nog een structureel tekort van 249.000 euro. Gezien dit tekort ontkomen we er niet aan om ook de leges (gematigd) te verhogen. Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat het niet gaat om lastenverzwaring voor de burger. Vergunningverlening draait immers om het leveren van een gevraagde dienst, waarvoor betaald dient te worden.

Voorgesteld wordt te besluiten tot:

4. We kiezen voor een optimale verhoging van de leges

Een verhoging van de leges is noodzakelijk om het tekort bij het eindproduct Vergunningen structureel weg te werken. Om deze verhoging zo laag mogelijk te kunnen houden, is eerst sterk ingezet op het verlagen van de kosten. Vervolgens is gezocht naar een goede balans tussen enerzijds hogere inkomsten en anderzijds het voorkomen van ongewenste neveneffecten. Zo kan er een situatie ontstaan dat de leges dusdanig toenemen dat het aantal illegale activiteiten stijgt, met een toename van handhavende capaciteit tot gevolg.

De mogelijkheid tot het verhogen van de leges is gebonden aan spelregels. Zo mogen de leges maximaal kostendekkend zijn, maar niet winstgevend. In de Legesverordening zijn er 3 "titels" benoemd, waaronder de producten vallen die door de gemeente worden afgegeven (zie ook bijlage 2). De leges van de producten binnen titel 1 en 2 mogen binnen de groep worden gecompenseerd. De leges binnen titel 3 mogen helemaal niet worden gecompenseerd met andere producten. Deze mogen maximaal per product kostendekkend zijn. Binnen titel 2 zitten de aanvragen om een omgevingsvergunning.

Wij zien de volgende mogelijkheden om te komen tot een zo optimale verhoging van de leges, zonder onacceptabele risico's en neveneffecten. Hierbij richten wij ons nu op de *uitgangspunten* van de voorgestelde verhoging van de leges. De uiteindelijke legesbedragen worden bij de besluitvorming rondom de nieuwe legesverordening in december 2012 vastgesteld.

Algemene verhoging

- De leges binnen titel 1 met de index-waarde van 1,75% te verhogen. Het gaat hier onder andere om de vergunning openbare ruimte en de kansspelvergunning.
- De leges binnen titel 2 (uitgezonderd de bouwaanvragen) en titel 3 te verhogen met 10%. Het gaat hier onder andere om de horecavergunning.
- De leges voor omgevingsvergunningen gericht op bouw van 2,5% naar 2,75% te verhogen.
- De leges voor niet-wettelijke producten zoveel mogelijk kostendekkend te maken, na het treffen van efficiencymaatregelen (zie bijlage 3).

Specifieke verhoging

- Het hebben van juiste informatie over de eigenaren en de geldstromen die in deze branche omgaan, is van groot belang. Hiervoor wordt steeds vaker een landelijke *BIBOB toets* uitgevoerd. Hiermee wordt onder andere gekeken waar het geld dat de ondernemer investeert, vandaan komt. Deze toets kost veel tijd en vereist de nodige zorgvuldigheid. Het is dan ook legitiem om hiervoor leges in rekening te brengen.
- Uit onderzoek is gebleken dat onze leges voor een vergunning op basis van de *Leegstandswet* zeer hoog waren. Deze leges brengen wij terug tot een kostendekkend niveau.
- *Vooroverleg* is in deze tijden van economische crisis cruciaal om nieuwe initiatieven optimaal te faciliteren en stimuleren. Om die reden worden de leges voor vooroverleg op nul gezet, indien binnen 3 maanden een daadwerkelijke aanvraag wordt ingediend. Het negatieve effect hiervan op de legesinkomsten is nihil, omdat die kosten worden verrekend met de uiteindelijke bouwleges wanneer zo'n vooroverleg daadwerkelijk leidt tot een aanvraag. Dit is in 50% van de aanvragen het geval.
- We introduceren het *profijtbeginnel*, om zo de aanvragers van kleine vergunningen zoveel mogelijk te ontzien. Dit geldt voor de terrasgunning (geen vastgesteld bedrag meer maar een legesbedrag gebaseerd op het aantal m² terras), evenementen (we introduceren een puntensysteem, waardoor de grotere aanvragen naar rato leges moeten betalen), de aanlegvergunningen en bij het vellen van een houtopstand (kapvergunning). Bij grote projecten worden vaak meerdere bomen gekapt. Dit wordt echter aangevraagd in één aanvraag, waardoor slechts één keer leges worden betaald. Dit terwijl deze kosten kunnen worden meegenomen worden in de projectkosten.
- We behouden de huidige legessystematiek. De legesinkomsten bestaan voor het grootste deel uit inkomsten uit aanvragen voor grote bouwprojecten. Circa 80% van de inkomsten krijgen we binnen uit 20% grote aanvragen. Dit is een landelijk gehanteerde systematiek, die aansluit bij de modelverordening van de VNG.
- We wijzigen de *grondslag* voor de legesberekening. Momenteel wordt uitgegaan van een percentage van de (geschatte) bouwkosten. De uiteindelijke bouwkosten blijken achteraf toch vaak af te wijken, zeker nu de

bouwprijzen onder druk staan. We gaan over naar een grondslag op basis van m² en sluiten aan bij de richtlijn van het Nederlandse Bouwinstituut (NBI). Deze maatregel levert feitelijk geen hogere opbrengsten op maar brengt een veelvoorkomende discussie met aanvragers over de werkelijke bouwkosten tot een einde.

Met bovenstaande maatregelen wordt het tekort van 249.000 euro gedekt.

3. Bevindingen uit de interactie met belanghebbenden

Na vaststelling van het uiteindelijke voorstel zal expliciet aandacht worden besteed aan de communicatie over de gevolgen van dit besluit richting burgers, ondernemers, culturele instellingen, projectontwikkelaars en andere vergunningaanvragers met wie we veel te maken hebben.

4. Informeren over het vervolg

Dit besluit zal in de integrale herziening van de Legesverordening in december 2012 en de Programmabegroting 2013- 2016 worden verwerkt.

In het vervolg zal er een jaarlijkse monitoring/actualisatie van de kostendekkendheid van de leges plaatsvinden. Hierbij zal expliciet gekeken worden naar de ontwikkeling van de kosten en de inkomsten, om snel in te kunnen spelen op veranderingen. Hiermee sluiten wij aan bij de model-legesverordening van de VNG (inzichtelijk maken van de kostentoedeling van de leges).

De uitkomsten van het onderzoek vanuit de Taskforce Werkprocessen naar verdere efficiëncyslagen bij Vergunningen zullen in de eerstvolgende actualisatie meegenomen worden.

5. Financiële informatie

Een stijging van de leges betekent een wijziging in de meerjarige begroting, die in de Programmabegroting 2013-2016 verwerkt zal worden.

6. Risicoparagraaf

Voor veel producten geldt dat door het verhogen van de leges het risico bestaat dat er minder vergunningen worden aangevraagd. Wanneer de leges stijgen, zijn sommige initiatiefnemers niet meer bereid dit te betalen en voeren zij hun plannen uit zonder de benodigde vergunning. Dit leidt tot extra inzet van medewerkers Handhaving Openbare Ruimte en Handhaving Objectgebonden. Er is gezocht naar een goede balans in de stijging van de leges om verschuiving van werkzaamheden te voorkomen.

De begroting voor 2013 is gebaseerd op de resultaten van de afgelopen jaar. Mocht het aantal aanvragen achterblijven, dan zal de begroting alsnog niet sluitend zijn. De inschatting van het aantal aanvragen is ons inziens echter wel realistisch, gezien de ervaringen uit voorgaande jaren.

7. Overige voor de raad relevante informatie

Organisatieontwikkeling

Op termijn zal de benodigde personele inzet binnen het vergunningenproces afnemen, onder meer als gevolg van de nu voorgestelde maatregelen. Ideaalbeeld hierbij is te komen tot een vaste personele kern, aangevuld met een flexibele schil. Gezien de conjunctuurgevoeligheid van het eindproduct, kunnen schommelingen zo het beste opgevangen worden. Deze ontwikkeling zal meegenomen worden in het gemeentebrede traject gericht op organisatieontwikkeling/Compacte en Flexibele Organisatie.

Regionalisering

Per 1 januari 2013 vindt regionalisering van minimaal het basistakenpakket (hoofdzakelijk milieutaken op gebied van (provinciale) vergunningen, toezicht en handhaving) plaats, binnen de regionale uitvoeringsdiensten (in Overijssel een NetwerkRUD). Deze (organisatie) ontwikkeling is op termijn, en afhankelijk van de mate van intensivering van de samenwerking in de RUD, van invloed op het eindproduct Vergunningen. Een keuze voor enkel het basistakenpakket heeft voornamelijk gevolgen voor de afdeling Handhaving Objectgebonden. Bij een verdergaande samenwerking komen ook steeds meer taken van de afdeling Vergunningen in beeld. Regionalisering biedt dan ook aanvullende kansen voor nadere efficiency (outsourcing).

Wij zijn ons ervan bewust dat de ontwikkelingen rondom de totstandkoming van de NetwerkRUD (organisatorische) consequenties zal hebben voor het eindproduct Vergunningen. Op dit moment is het echter te vroeg voor uitspraken over de exacte vormgeving, overdracht en teruglevering van werk en de financiële consequenties ervan. Wij zullen deze optie betrekken bij de besluitvorming rondom de RUD en komen hier op een nader moment bij u op terug.

8. Bijlagen bij dit raadsvoorstel

Mee te zenden:

- a. Tabellen aanvragen en inkomsten
- b. Overzicht kruissubsidiëring
- c. Overzicht wettelijke en niet-wettelijke taken.

Ter inzage (leeskamer):

- a. N.v.t.

Vertrouwelijke bijlagen (bij de griffie):

- a. N.v.t.

Burgemeester en Wethouders van Enschede,

de Secretaris,

M.J.M. Meijs

de Burgemeester,

P.E.J. den Oudsten

Besluit

van de Raad van de gemeente Enschede, gelezen het voorstel van Burgemeester en Wethouders van

- 1. Kennis te nemen van de problematiek rondom Vergunningen en van de reeds genomen maatregelen;
- 2. Het optimaal verhogen van de leges behorend bij het eindproduct Vergunningen;
- 3. De kostendekkendheid van het eindproduct Vergunningen jaarlijks te monitoren;
- 1. De gevolgen van dit besluit dienovereenkomstig op te nemen in de nog door uw Raad vast te stellen Programmabegroting 2013-2016 en de Legesverordening 2013.

vastgesteld in de vergadering van

de Griffier,

de Voorzitter,