

Raadsvoorstel

Raadsnummer:	2022-083	Zaaknummer:	1305027
Onderwerp:	Vastleggen uitgangspunt voor 100% kostendekkendheid leges en standpuntbepaling over invoering groene leges		
Korte inhoud:	Op advies van de rekenkamercommissie wordt een uitgangspunt vastgelegd ten aanzien van de kostendekkendheid van leges. Voorgesteld wordt om dit op 100% kostendekkend te stellen, tenzij er een reden is om hiervan af te wijken. In de commissie van 9 juni jl. is tevens verzocht om uit te zoeken of het heffen van 'groene leges' mogelijk is. In hoeverre de leges kostendekkend zijn wordt u aanvullend geïnformeerd voor de begroting 2024.		

Datum B&W:	1 november 2022	Portefeuillehouder:	Wethouder Rohen
-----------------------	------------------------	----------------------------	------------------------

Voorstel

1. Het uitgangspunt voor de legesheffing vast te stellen op 100% kostendekkendheid, tenzij dit door de raad anders wordt besloten.
2. Het fiscale instrument "groene leges" nu niet toe te passen als duurzaamheidstimuleringsmiddel.

Inleiding

In de commissievergadering van 9 juni jl. is de rapportage van de rekenkamer "Leges in Nijkerk: wie betaalt de rekening?" besproken. De raadscommissie heeft geadviseerd om het rapport ter besluitvorming aan de raad voor te leggen. De raad heeft op 22 september 2022 de conclusies van het rekenkamerrapport onderschreven en het college opgedragen de aanbevelingen uit het rapport uit te voeren.

De rapportage van de rekenkamercommissie bevat een aantal bevindingen, conclusies en aanbevelingen met een reactie/plan van aanpak van ons college. Onderzocht is de **algemene legesverordening**, deze bestaat o.a. uit de omgevingsvergunningen, reisdocumenten, planwijzigingen RO en kabels en leidingen. Niet onderzocht is de afvalstoffenheffing en het rioolrecht, omdat hierover net als de leges omgevingsvergunningen al directe rapportages lagen richting de raad eveneens ten aanzien van de kostendekkendheid van deze leges. Dit laatste geldt ook voor de leges kabels en leidingen die onlangs is geactualiseerd.

Onder de leges heffing (dus geen tarieven of belastingen) vallen de algemene legesverordening die onderzocht is door de rekenkamer en de afvalstoffenverordening en de verordening rioolrecht. Al deze leges dienen (op termijn) kostendekkend te zijn. De laatste twee verordeningen werken met een voorziening of egalisatiereserve om schommelingen in het tarief tegen te gaan en (op termijn) de kostendekkendheid aan te geven.

In dit raadsvoorstel wordt ingegaan op de onderstaande aanbevelingen van de rekenkamer.

1. Uit het onderzoek blijkt dat de respondenten het belangrijk vinden dat er naar 100% kostendekkendheid van de leges gestreefd moet worden. Daar ligt echter geen raadsbesluit aan ten grondslag en in de praktijk is een aantal leges lang niet kostendekkend. De rekenkamercommissie

beveelt de gemeenteraad aan om zich in een besluit uit te spreken over de mate van kostendekkendheid die de gemeente moet nastreven. En om vervolgens het college opdracht te geven om de leges daarop te herijken. Bij het herijken gaat het met name om de leges Algemene dienstverlening en diensten vallend onder de Europese Dienstenrichtlijn. Voor de leges waar de aanstaande Omgevingswet invloed op heeft, heeft het college al nieuwe berekeningen in voorbereiding.

2. De rekenkamercommissie raadt de gemeenteraad aan om er bij het college op aan te dringen dat er meer aandacht moet komen voor het met regelmaat actualiseren van tarieven voor de leges uit de Legesverordening. Zodat de tarieven aansluiten bij de actuele kostprijs. Het is daarbij belangrijk dat de gebruikte bestanden voor tariefopbouw inzichtelijk zijn. Het helpt als er een procesbeschrijving voorhanden is en omschrijvingen van waar bijvoorbeeld 'overhead' en 'indirecte kosten' uit bestaan.

3. In informatie aan de raad in de paragraaf lokale heffingen van de begroting en jaarstukken is meer tekst en uitleg nodig over de kostenonderbouwing van de leges. En als tariefstijgingen nodig zijn, dan moet dat goed onderbouwd voorgelegd worden aan de raad. Een rekenvoorbeeld kan daarbij verhelderend werken. Dit vergroot het vertrouwen van de raad in de juiste toerekening van de kosten en komt tegemoet aan de wettelijke eis van transparantie.

4. In de paragraaf lokale heffingen van de begroting en jaarstukken zou de mate / het percentage van kostendekkendheid van de leges opgenomen moeten worden. Dat inzicht hoeft niet per tarief gegeven te worden, maar kan op geaggregeerd niveau (bijvoorbeeld voor de groep leges burgerzaken, of leges omgevingsvergunningen). Dat leidt tot meer inzicht voor de raadsleden en de mogelijkheid tot bijsturing.

Aanbeveling 1

In het advies van de rekenkamer wordt gesteld, dat er geen uitgangspunt is vastgelegd ten aanzien van de kostendekkendheid van de leges. Voorgesteld wordt nu om het uitgangspunt van 100% kostendekkende leges vast te leggen in een besluit. Dit besluit ligt nu voor.

Aanbeveling 2, 3 en 4

Een overzicht van de kostendekkendheid van de leges en van de andere tarieven van de gemeentelijke belastingen zal in de paragraaf lokale heffingen van de begroting 2024 aan uw raad worden aangeboden. Afstemming hierover in BLNP-verband vindt in de loop van 2023 plaats. We beseffen ons dat dit een statische weergave is. Daarom voegen we de volgende opmerking toe. Naast een jaarlijkse indexering van onze leges, geldt voor de Algemene legesverordening een aanbeveling voor een minimale herijking binnen een horizon van 5 jaar, waaraan we voor de begroting 2024 een geactualiseerde invulling aan zullen geven.

Volgens het BBV dienen onze beheerplannen eens per 4/5 jaar geactualiseerd te worden. Omdat de raad de wetgevende bevoegdheid heeft, volgt hiertoe een raadsvoorstel. In deze afzonderlijk aangeboden raadsvoorstellen (voor afval en riool) zal tevens het uitgangspunt van 100% kostendekkendheid ingebracht worden en een (waar dit geldt) een "tenzij" worden geduid. Dit, in de lijn van de aanbeveling van de rekenkamer en de toezegging van het college.

Uitzonderingen op de 100% kostendekkendheid

In de commissiebehandeling van 9 juni is gevraagd of er uitzonderingen gewenst zijn op het uitgangspunt 100% kostendekkendheid. Zie hierboven in de toelichting bij aanbeveling 2,3 en 4.

Groene leges

In de commissievergadering van 9 juni jl. werd ook gevraagd te onderzoeken of het heffen van “groene leges” voor duurzame initiatieven mogelijk is in Nijkerk. De gedachte hierbij is het inzetten van het instrument legesheffing als stimuleringsmiddel voor duurzame (woninggebonden) investeringen in aanvulling op bestaande subsidiemogelijkheden. In dit voorstel worden de voor- en nadelen van het inzetten van groene leges aan u voorgelegd, zodat uw raad een besluit hierover kan nemen.

Beoogd effect

Vastlegging van het streven naar “100% kostendekkendheid leges, tenzij”. Tevens besluiten hoe om te gaan met het begrip “groene leges”.

Argumenten

1.1 100% kostendekkendheid is de norm in Nijkerk, tenzij gemotiveerd anders wordt bepaald.

Leges zijn vergoedingen voor diensten die door de gemeente worden verleend. Vaak gaat het om de aanvraag van vergunningen of verstrekking van documenten. Denk aan omgevingsvergunningen, paspoorten of een uittreksel uit het bevolkingsregister. De werkelijke kosten van deze diensten kunnen veelal worden doorberekend in de leges. Dit is het uitgangspunt bij de berekening van de leges. Wanneer dit volledig gebeurt, dan is sprake van 100% kostendekkendheid.

Dit is echter niet altijd mogelijk of wenselijk. Dan komt de “tenzij-bepaling” aan de orde.

De doelstellingen die de gemeente met bepaalde vergunningen nastreeft zijn hierbij van belang; het is bijvoorbeeld minder geschikt om een drempel op te werpen door een hoog tarief vast te stellen voor het verstrekken van een vergunning voor het organiseren van een straatfeest of dorpsdag door een buurt- of dorpsvereniging. Deze evenementen bevorderen de sociale cohesie en worden niet georganiseerd met een winst oogmerk. Dit in tegenstelling tot commerciële evenementen.

Een ander voorbeeld zijn de leges van € 0,00 voor een collectevergunning voor een ideëel doel en de leges voor het aanvragen van een gehandicapten-parkeerkaart of een urgentieverklaring huurwoning; deze leges zijn niet 100% kostendekkend.

Ook is het belangrijk om te voorkomen, dat bijzondere bomen zonder vergunning worden gekapt. Het aanvragen van een kapvergunning moet niet ontmoedigd worden door een hoog tarief. Dit komt de kwaliteit van de fysieke leefomgeving ten goede. Het ligt dan meer voor de hand om het tarief beneden de kostprijs vast te stellen om te voorkomen dat de betreffende vergunningen niet meer worden aangevraagd.

De autonome bevoegdheid om tarieven vast te stellen wordt in een aantal gevallen ook ingeperkt door de hogere regelgeving. Het belangrijkste voorbeeld hiervan zijn de leges voor reisdocumenten waarvoor in het Besluit paspoortgelden maximum tarieven zijn opgenomen. Onze gemeente neemt – net als vrijwel alle andere gemeenten – de maximum tarieven over die via wettelijke voorschriften worden bekendgemaakt.

Ook komt het voor dat legesheffing in het geheel niet mogelijk is vanwege een wettelijke vrijstelling. Dit was het geval -tot voor kort- bij het verlenen van milieuvergunningen.

Uw raad zal bij gebruik van de tenzij-bepaling in de adviezen door het college worden geïnformeerd welk argument er speelt om af te wijken van de basisnorm.

1.2 Een actueel overzicht van de kostendekkendheid van alle gemeentelijke belastingen ontbreekt nog.

Het gaat nu om het vastleggen van het principe. Zie ook bij de hierboven uitgewerkt aanbevelingen 1 en 2 t/m 4.

2.1 De voor- en nadelen van Groene Leges:

Vergroening, duurzaamheid en de energietransitie zijn speerpunten voor de komende jaren. Al gauw wordt daarbij ook naar de belastingen gekeken als instrument om het gedrag te beïnvloeden. Die mogelijkheden zijn er ook en deze zitten voornamelijk in de differentiatie van de tarieven. Voorbeelden hiervan zijn een vrijstelling van parkeerbelasting voor elektrische auto's of een afvalstoffenheffing gebaseerd op de hoeveelheid afval die je aanbiedt, de zogeheten Diftar. Deze laatste genoemde vorm wordt in Nijkerk al toegepast.

Het is dus mogelijk de legesheffing af te stemmen op het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid op het gebied van de energietransitie. Geen of lagere leges voor vergunningaanvragen voor activiteiten die aan bepaalde duurzaamheidscriteria voldoen of die passen binnen de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen, kan een financiële prikkel voor burgers en organisaties zijn om (sneller) over te gaan tot het nemen van bepaalde duurzaamheidsmaatregelen.

Voordat we echter alles overhoop halen lijkt bezinning op z'n plek; maatregelen die sympathiek ogen zijn niet altijd bewezen effectief. Ook juridisch gezien bevindt de gemeente zich hierbij nog op onontgonnen terrein. Dat levert rechtsonzekerheid op. Er kan zomaar iemand naar de rechter stappen omdat zijn buurman bijvoorbeeld dankzij groene maatregelen minder leges hoeft te betalen. Het oordeel zullen we dan moeten afwachten.

Vanuit fiscaal perspectief zijn er in beginsel 2 manieren om groen beleid te voeren via belastingen.

De eerste is gedragsbeïnvloeding. Daar is echter nauwelijks onderzoek naar gedaan, zodat we niet weten of dit werkt. Bovendien zitten er nog andere haken en ogen aan. Zulke belastingkortingen komen bijvoorbeeld terecht bij de mensen die duurzame voorzieningen kunnen betalen aan hun huis. De mensen die het niet kunnen betalen, komen niet in aanmerking. Voor hen is dat wel zuur, en de vraag is of je dat wilt. Vaak gaat het geld ook naar maatregelen die mensen toch wel zouden nemen, bijvoorbeeld omdat er al een verplichting is. Zoiets als het achterwege laten van leges voor gasloze nieuwbouw, is in die zin niet nodig.

De andere manier is dat je als gemeente belastinggeld ophaalt en daarmee zelf duurzame maatregelen neemt of investeringen doet. Deze manier lijkt verstandiger. Het gebruiken van belastingopbrengsten om als gemeente zelf duurzaam te investeren of subsidies te verstrekken.

Financieel perspectief voor de aanvrager

De legeskosten zijn in Nijkerk gerelateerd aan de bouwkosten van de woning. Bij nieuwbouw zullen de duurzaamheidsinvesteringen een fractie zijn van de totale bouwkosten. In het door de raad genoemde voorbeeld van het plaatsen van een (vergunningplichtige) dakkapel met zonnepanelen (het plaatsen van een dakkapel aan de achterkant van het huis is overigens meestal vergunningsvrij) zijn de investeringen beperkt, dus de legesteruggaaf ook. De vraag die dan opkomt is of deze stimuleringsmaatregel werkt.

Andere argumenten:

- Gemeenten die zijn overgegaan op groene leges hebben inmiddels de doelgroep beperkt tot burgers omdat er veel bedrijven en projectontwikkelaars gebruik maakten van deze regeling.
- Als de rente laag is kunnen duurzaamheidsinvesteringen makkelijk worden mee-gefinancierd.
- Ook zijn er lokale en landelijke regelingen en subsidies voor zonneboilers, warmtepompen en pelletkachels en biomassa-ketels en is er het lage BTW-tarief van 9 procent voor arbeidsloon bij isolatie.
- Invoering leidt tot meer bureaucratische handelingen

- Bij nieuwbouw zijn de energienormen tegenwoordig al heel streng. Daarnaast bestaan al langere tijd zowel landelijke als lokale verschillende duurzaamheidsregelingen die particuliere woningeigenaren en soms ook huurders kunnen aanvragen voor het verduurzamen van hun woning. Denk aan de I.S.D.E.(landelijk), en lokale duurzaamheidsleningen; duurzaam-Nijkerk.nl. Voor non-profit organisaties, zoals sportverenigingen, bestaat daarvoor de stimuleringslening; Bouw en Onderhoud van Sportaccommodaties (BOSA).
- De regelgeving en werkdruk nemen toe bij invoering van groene leges, dit in een periode waarin de overheid juist deregulering voorstaat. De legesheffing vindt plaats door de gemeente aan de hand een opgave van de OddV. Deze staat, met ons als opdrachtgever, harmonisatie voor van wet en regelgeving omdat dit de uitvoering vergemakkelijkt en de kans op fouten voorkomt. Invoering vergt dus ook regionale overeenstemming en extra ambtelijke capaciteit van de OddV en onze eigen organisatie.

Alles afwegende stellen wij voor om het instrument van groene leges nu niet toe te passen. De juridische haalbaarheid van het inzetten van dit instrument is onzeker en ook is het effect van een verdere verduurzaming door deze maatregel niet bewezen. Daarnaast nemen de uitvoeringskosten voor de Omgevingsdienst en de gemeente fors toe. Wel houden we de ontwikkelingen en ervaringen van andere gemeenten nauwlettend in de gaten.

Kantttekeningen

Geen.

Financiën

n.v.t.

Communicatie

n.v.t.

Vervolg

In de komende begrotingen en bij de toelichting op de lokale heffingen zullen de uitgangspunten worden toegepast.

Bijlagen

-

Burgemeester en wethouders van Nijkerk,
de secretaris, de burgemeester,

de heer D.J. van Huizen

de heer mr. drs. G.D. Renkema

RAADSBESLUIT

Nummer: 2022-083

De raad van de gemeente Nijkerk;

gelezen het collegevoorstel van 8 november 2022;

b e s l u i t :

1. het uitgangspunt voor de legesheffing vast te stellen op "100% kostendekkend, tenzij dit door de raad anders wordt besloten.
2. het fiscale instrument "groene leges" nu niet toe te passen als duurzaamheidstimuleringsmiddel.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering
van de raad van de gemeente Nijkerk d.d.15 december 2022,

de griffier,

de voorzitter,

mevrouw A.G. VERHOEF-FRANKEN

de heer mr. drs. G.D. RENKEMA