

Onderzoek leges omgevingsvergunningen



datum en versie : 10 november 2013 definitief

samenstelling RKC

Voorzitter	B. Graal (vvd)
secretaris	A. Kuijper
leden	I. Vink (cda)
	F. Duits (d66)
	G.M.M. Wehkamp (groen links)
	M. Tjallema (pvda)

Inhoudsopgave

- 1 onderzoek leges omgevingsvergunning
- 2 heffing leges volgens de wet
 - 2.1 gemeentewet
 - 2.2 wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht
 - 2.3 conclusie omvang leges volgens de gemeentewet
- 3 in evenwicht? Hoe was dat de afgelopen jaren?
 - 3.1 algemeen
 - 3.2 gesprek met het hoofd Middelen en met medewerkers Ruimte
 - 3.3 leges in HENS en in andere gemeenten
- 4 lasten ten behoeve van de dienstverlening
 - 4.1 algemeen
 - 4.2 nader onderzoek
 - 4.3 nader in gaan op de lasten
- 5 vergelijking baten en lasten
 - 5.1 op niveau van een vergunningaanvraag
 - 5.2 op niveau van jaarlijkse baten/lasten
- 6 bevindingen
- 7 reactie B&W op de bevindingen
- 8 aanbevelingen

1 onderzoek leges omgevingsvergunning

De RKC heeft als onderwerp voor dit onderzoek: in hoeverre is de hoogte van de leges zoals vermeld in de legesverordening afgestemd op de hoogte van de door de gemeentelijke organisatie gemaakte kosten voor het leveren van het product waarvoor de leges worden geheven.

De werkwijze is geweest dat de commissieleden functionarissen van de gemeente hebben geïnterviewd, kennis hebben genomen van de hen in dat kader ter beschikking gestelde stukken en daarover hebben gerapporteerd in dit rapport.

Tot slot zijn enige aanbevelingen door de commissie opgesteld.

2 heffing leges volgens de wet

2.1 gemeentewet

Leges worden geheven in het kader van diensten die door de gemeente worden geleverd. Leges worden geheven op grond van artikel 229 van de Gemeentewet. De wet spreekt over 'rechten' die kunnen worden geheven. Een citaat van dit artikel:

Artikel 229

- 1 Rechten kunnen worden geheven ter zake van:
 - a het gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde gemeentebezittingen of van voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij de gemeente in beheer of in onderhoud zijn;
 - b het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten;
 - c het geven van gemakkelikheden waarbij gebruik wordt gemaakt van door of met medewerking van het gemeentebestuur tot stand gebrachte of in stand gehouden voorzieningen of waarbij een bijzondere voorziening in de vorm van toezicht of anderszins van de zijde van het gemeentebestuur getroffen wordt.
- 2 Voor de toepassing van deze paragraaf en de eerste en vierde paragraaf van dit hoofdstuk worden de in het eerste lid bedoelde rechten aangemerkt als gemeentelijke belastingen.

De Gemeentewet stelt verder kaders omtrent de hoogte van deze 'genotsrechten' of leges. In artikel 229b staat het volgende:

Artikel 229b

- 1 In verordeningen op grond waarvan rechten als bedoeld in artikel 229, eerste lid, onder a en b, worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake.
- 2 Onder de in het eerste lid bedoelde lasten worden mede verstaan:
 - a bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa;
 - b de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds.

Dit kan worden begrepen als: de geraamde opbrengsten van de leges moeten in verhouding staan tot de geraamde kosten die de gemeente maakt om de betreffende dienst te verlenen. Daarbij is niet duidelijk in hoeverre sprake moet zijn van een vergelijking van baten en lasten over een periode, of dat de baten en lasten voor een specifieke individuele dienst met elkaar in evenwicht moet zijn. Ongetwijfeld zal er op dat punt jurisprudentie zijn, dit is niet nader door de RKC onderzocht.

2.2 wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo)

In juridisch Nederland lijkt de algemene opinie dat op basis van Wabo de leges niet meer op basis van 'kruissubsidiëring' mogen worden geheven. Dat houdt in dat de opbrengsten van de leges afkomstig van diensten in het kader van Wabo niet de diensten voor bijvoorbeeld 'huwelijk', en 'paspoorten' mogen subsidiëren. Wij hebben overigens geen regelgeving gezien waar dat in staat.

De basis voor het heffen van leges voor het behandelen van de omgevingsvergunning is art. 2.9. van de Wabo:

§ 2.2 De aanvraag om een omgevingsvergunning

Artikel 2.9



1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat door daarbij aangewezen bestuursorganen van het Rijk rechten worden geheven ter zake van de behandeling van aanvragen tot verlening of gehele of gedeeltelijke intrekking van een omgevingsvergunning of wijziging van voorschriften van een omgevingsvergunning.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de berekening en de bedragen van de krachtens:
 - a. [artikel 229, eerste lid, onder b, van de Gemeentewet](#);
 - b. [artikel 223, eerste lid, onder b, van de Provinciewet](#); of
 - c. het eerste lid,
 te heffen rechten ter zake van de behandeling van aanvragen tot verlening of gehele of gedeeltelijke intrekking van een omgevingsvergunning of wijziging van voorschriften van een omgevingsvergunning.

2.3 conclusie omvang leges volgens de gemeentewet

Een conclusie is dat de baten en lasten van de rubriek 'omgevingsvergunning' met elkaar in evenwicht moeten zijn. Onduidelijk is in hoeverre de baten en lasten van een individuele dienst (een individuele aanvraag omgevingsvergunning) met elkaar in evenwicht moeten zijn, of dat de baten en lasten ten aanzien van de gehele dienstverlening in het kader van de omgevingsvergunning met elkaar in evenwicht moeten zijn.

3 in evenwicht? Hoe was dat de afgelopen jaren?

3.1 algemeen

Aangezien onze gemeente elk jaar een nieuwe legesverordening uitgeeft en op deze legesverordening de gemeentewet van toepassing is, onderzochten wij in hoeverre de afgelopen jaren de legesverordening (waarin de te betalen leges zijn opgesomd) is gebaseerd op de kostprijs van de dienstverlening en of er steeds een onderbouwing is opgesteld als motivatie van de te heffen leges.

3.2 gesprek met het hoofd Middelen en met medewerkers Ruimte

Wij spraken op verschillende tijdstippen met het hoofd Middelen. Hij verklaarde ons dat de afgelopen jaren er geen nadere onderbouwing is gemaakt van de in de legesverordening genoemde bedragen. Wel is er in 2010 opdracht gegeven aan het bureau ANG (Adviesbureau Nederlandse Gemeenten) voor een onderzoek bij de partners in het samenwerkingsverband gemeentebelastingen. Dit met name omdat de invoering van de wet WABO tot een strengere definitie van de leges zou hebben geleid.

In mei 2011 is door ANG een rapport gepubliceerd¹. In dat rapport wordt gesteld dat de lasten in het kader van de omgevingsvergunning EUR 83.834,42 bedragen en de opbrengsten EUR 24.802,61. Dat laatste bedrag lijkt ons onjuist. Daardoor lijkt ook de conclusie (het kost meer dan het oplevert) niet juist. Het rapport stelt het belastingjaar 2011 te betreffen (dat vinden we opmerkelijk, gezien de uitgiftedatum van mei 2011). Wij begrepen dat er in 2012 nog werd gediscussieerd over dit rapport.

Onze algehele opinie over dat rapport is dat mogelijk onvoldoende inzichtelijk is gemaakt op welke wijze met name de lasten zijn bepaald. Er is namelijk niet onderzocht op welke wijze de tijdsbesteding van de medewerkers is. Desondanks is een conclusie getrokken. Een probleem is namelijk dat er door de betrokken medewerkers geen urenstaten worden bijgehouden die de uren per aanvraag bijhouden. Ook worden geen uren specifiek voor activiteiten samenhangend met omgevingsvergunningaanvragen bijgehouden. Zonder inzicht in de arbeidsuren en de kosten die nodig zijn om de betreffende dienst (waar leges voor wordt geheven) te leveren, is het niet mogelijk een adequate omvang van de leges te bepalen.

advies 1: medewerkers uren laten schrijven, per aanvraag een dossiernummer openen. Dan kan later van elke aanvraag worden gezien hoeveel tijd het heeft gekost.

3.3 leges in HENS en in andere gemeenten

Hoewel de leges voor de omgevingsvergunning heel veel verschillende onderdelen kent, is een van de belangrijkste de rubriek 'bouwactiviteiten' of omgevingsvergunningen. Voor bouwkosten die hoger zijn dan EUR 2.000 is in onze gemeente de hoogte van de leges in 2012 op 2% van de bouwsom gesteld.

Uit een algemeen onderzoek verricht door de site www.bouwleges.nl blijkt dat er in andere gemeenten in Nederland leges wordt geheven met een bandbreedte van 1% tot 4% van de bouwsom.

Op basis van deze informatie blijkt dat onze gemeente behoort tot de goedkopere gemeenten ten aanzien van bouwleges.

4 lasten ten behoeve van de dienstverlening

4.1 algemeen

In het kader van ons onderzoek maakten wij een zo goed mogelijke schatting van de kosten van de dienstverlening die in het kader van het product "omgevingsvergunning" worden gemaakt.

¹ rapport 'Rapportage onderzoek kostendekkendheid leges Gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude ANG mei 2011

Zoals gemeld verklaarden het hoofd Middelen en de ambtenaar van de afdeling Ruimte (belast met de dienstverlening rond de omgevingsvergunning) dat er geen goed inzicht is in de kosten van deze dienstverlening omdat de belangrijkste parameters (uren medewerkers etc.) niet worden bijgehouden op niveau van een individuele aanvraag.

4.2 nader onderzoek

Wij hebben gevraagd aan de afdeling Ruimte of het mogelijk is om op basis van louter het ervarings 'gevoel' van de betrokken medewerkers een globale inventarisatie van de activiteiten en de tijdsduur van deze activiteiten op te stellen. Op deze wijze kan dan een soort schatting van het aantal ambtelijke uren worden gemaakt dat gemiddeld bij een aanvraag omgevingsvergunning van een bepaalde omvang wordt besteedt.

Hiertoe zijn drie 'referentie' bouwprojecten gedefinieerd, te weten:

- het plaatsen van een dakopbouw op een woning (omvang EUR 10.000,00);
- het bouwen van een woning (EUR 125.000);
- een utiliteitsgebouw (ongeveer EUR 1.000.000).

In navolgende tabel een overzicht van de opgegeven activiteiten en bijbehorende tijdsbesteding. Hierbij merken wij op dat dit schattingen zijn die door de betrokken medewerkers zijn opgesteld met de mededeling dat een globale indicatie geeft en per geval naar boven en beneden flink kan afwijken.

Tabel : overzicht urenbesteding per referentie-aanvraag

activiteit/aspect	dakuitbouw (EUR 10.000)	woning (EUR 125.000)	utiliteitsgebouw (EUR 1.000.000)
Inboeken reg. Prog.	0,5	0,5	0,5
Ontvankelijkheid	1,25	0,5	8,25
Bijlagen downloaden	0,5	0,5	2
Toets BP 0,25	0,25	0,25	
Toets WC	0,75	1,25	2
Toets BV 0,25	0,25	1	*
Toets BB 0,25	0,25	8	**
Gesprek aanvrager	0,25	0,25	0,25
Gesprek burgemeester	0,25	0,25	3,25
Adviezen 1	1,25	3	
Beschikking	1	1	1
Verzenden/publicatie	0,25	0,25	0,25
Verzenden BAG	0,5	0,5	1
Controle 1	3,5	8	
Handhaving verschillen	2	2,25	3,5
Correspondentie	0,25	0,25	0,75
Archivering	0,75	1	1,5
Subtotaal (interne) arbeidsuren	11	14	44,5
kostprijs intern arbeidsuur op basis van EUR 100,-/uur	1.100,00	1.400,00	4.450,00
geschatte externe kosten	-	-	5.000,00
totaal (EUR)	1.100,00	1.400,00	9.450,00

- * bij grotere bouwwerken wordt hiervoor de brandweer ingeschakeld danwel een extern bureau;
 ** toetsing aan het Bouwbesluit vind bij grotere bouwwerken plaats door middel van een extern bureau.

Wij hebben aangenomen dat dit vooral bij grotere bouwwerken plaatsvindt. De kosten daarvan zijn arbitrair geschat op EUR 5.000,00. Bij grotere projecten zal dat een hoger bedrag zijn.

Bij het bepalen van de 'kostprijs' per vergunningaanvraag is uitgegaan van een arbitraire kostprijs per arbeidsuur van EUR 100,00. Volgens de "handleiding overheidstarieven 2011"² kan een gestandaardiseerde overhead voor huisvesting en automatisering worden aangehouden van ongeveer EUR 30.000 per arbeidsplaats per jaar. Dit leidt, afhankelijk van het salaris van een ambtenaar tot een kostprijs per uur van EUR 51,00 tot 150,00 per uur. Voor schaal 11 bedraagt dat EUR 93,00 uitgaande van volledige toerekening op jaarbasis. Op basis hiervan wordt aangenomen dat een rekeneenheid van EUR 100/uur als redelijk is aan te merken.

² notitie "Handleiding overheidstarieven 2011" uitgegeven door het Ministerie van Financiën
<https://www.hetInvloket.nl/xmlpages/page/Invloket/actueel/document/fileitem/2202528>

4.3 nader in gaan op de lasten

Het toerekenen van kosten is op zich een aspect dat veel grijze kanten kent.

In 4.2 is korthedshalve ervan uitgegaan dat de kosten kunnen worden bepaald door het aantal in het kader van de individuele omgevingsvergunningaanvraag gemaakte uren (door medewerkers) te vermenigvuldigen met het te hanteren uurtarief. Het vaststellen van een correct uurtarief is echter niet een eenvoudige zaak.

Bedacht moet worden dat in dit uurtarief de navolgende niet limitatief opgesomde aspecten moeten zijn verrekend:

- arbeidskosten van de ambtenaar;
- huisvesting, gemeentehuis, secretarie;
- automatisering;
- burgemeester, wethouders, raadsleden;
- kosten van ingeschakelde adviseurs;
- bezwaar en beroep procedures;
- gevoerde rechtszaken, advocaatkosten,
- handhaving vergunning;

Het is een arbitraire keuze om bij de vergelijkingen van een rekeneenheid van EUR 100,00 uit te gaan. Het is denkbaar dat nader te onderzoeken.

5 vergelijking baten en lasten

5.1 op niveau van een vergunningaanvraag

De leges bedragen in omvang 2% van de bouwsom. In navolgende tabel zijn voor de verschillende soorten omgevingsvergunning aanvraag (de referentieprojecten) de relevante kentallen weergegeven.

Tabel : overzicht urenbesteding per referentie-aanvraag

aspect	dakuitbouw (125.000)	woning (1.000.000)	utiliteitsgebouw	(10.000)
kosten behandeling vergunningaanvraag		1.100,00	1.400,00	9.450,00
opbrengst leges		200,00	2.500,00	20.000,00

Te zien is dat de kleinere projecten relatief veel tijd vragen. De leges lijkt bij kleine projecten dus niet kostendekkend. Bij grotere projecten lijkt de leges hoger dan de kostprijs.

5.2 op niveau van jaarlijkse baten/lasten

Dit aspect is niet in detail door ons onderzocht.

Op basis van een verstrekte opgave blijkt dat in 2011 in totaal 78³ vergunningaanvragen zijn behandeld. De baten per jaar zijn sterk afhankelijk van het aantal aanvragen en de omvang van de realisatiekosten per project.

Over de jaren 2008 -2012 varieerden de opbrengsten van ongeveer EUR 60.000 tot meer dan EUR 400.000 (dit volgens opgave van het Hoofd Middelen).

Volgens het hoofd van de afdeling Middelen is in 2011 de opbrengst leges omgevingsvergunning in totaal EUR 181.474,00. Onduidelijk is waarom het ANG onderzoek (baten in 2011 EUR 24.802,61)⁴ een andere waarde hanteert.

Navolgend fragment uit jaarrekening toont dat:

Wat heeft het gekost?

PROGRAMMA	Rekening 2010	Begroting 2011	Begroting na wijziging 2011	Rekening 2011
Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting				
Ruimtelijke ordening	230 942	329 605	309 945	347 427
Woningexploitatie - woningbouw	10 350	9 441	9 461	9 461
Overige volkshuisvesting	283 897	354 754	394 954	319 581
Bouwgrondexploitatie	618 177	343 619	672 326	678 777
Totaal Lasten	1 143 365	1 037 419	1 386 686	1 355 246
Ruimtelijke ordening	-4 377	0	0	-970
Overige volkshuisvesting	3 234	-7 900	0	-7 648
Bouwvergunningen	-180 680	-55 000	24 000	-181 474
Bouwgrondexploitatie	-106 030	-346 529	-1 142 029	-1 199 015
Totaal Baten	-287 853	-409 429	-1 118 029	-1 389 107
Totaal Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting	855 512	627 990	268 657	-33 861

De jaarlijkse lasten worden geraamd en gevormd door ondermeer (zie ook 4.3) de betreffende ambtenaren die met deze taken zijn belast. Het feitelijk bepalen van deze lasten vergt een nadere studie en afweging. Op basis van vooral de arbeidskosten lijkt de opbrengst hoger dan de lasten.

6 bevindingen

Op basis van ons onderzoek komen wij tot de volgende bevindingen:

- de omvang van de leges voor de omgevingsvergunning is in de afgelopen jaren niet aantoonbaar gebaseerd op de analyse van de kosten van de behandeling van de omgevingsaanvraag. Dat is in strijd met het artikel 229b waarin staat dat de gemeente ervoor moet zorgen dat leges niet hoger zijn dan de kosten;
- de gemeente heeft geen inzicht in de kosten per individuele vergunningaanvraag. De reden is dat er geen urenverantwoording is op vergunningniveau;
- uit vergelijking met andere gemeenten blijkt de leges in onze gemeente relatief laag;

³ uit burgerjaarverslag 2011

⁴ uit: Onderzoek kostendekkendheid H&S rapport ANG mei 2011 ???? 2012??

- de indruk van de commissie is dat de standaard leges van 2% voor kleine projecten aan de lage kant is (indien kostendekkendheid per vergunningaanvraag als uitgangspunt zou zijn genomen) en voor grote projecten aan de hoge kant;
- de commissie heeft de algemene indruk (in tegenstelling tot het gestelde in het ANG rapport) dat de opbrengsten van het product "behandelen omgevingsvergunning" in veel jaren juist hoger zijn dan de kosten.

7 reactie B&W

Dit rapport is voorgelegd aan B&W ter beoordeling. Vervolgens heeft een overleg plaatsgevonden tussen B&W en de Rekenkamercommissie. Er bleek geen commentaar op onze bevindingen. B&W belichtte het voornemen de hoogte van de leges te bepalen/onderbouwen op basis van een vergelijking met andere gemeenten. Een soort marktvergelijking.

De reactie van de commissie was dat op deze wijze niet zal worden voldaan aan de Gemeentewet art. 229 . De commissie achtte het denkbaar dat ook andere gemeenten niet voldoen aan art. 229.

8 aanbevelingen

De commissie is van mening dat het voldoen aan art. 229b met zich meebrengt dat er een betere registratie van de verrichtingen per omgevingsvergunning aanvraag tot stand wordt gebracht (tijd schrijven door personeel). Daarnaast zou een nader onderzoek naar de kostprijsberekening moeten plaatsvinden.

Dat moet worden voldaan aan art. 229 kan eigenlijk niet ter discussie staan.

Het behandelen van de omgevingsvergunningaanvraag van grotere projecten levert de gemeente geld op. Het behandelen van de omgevingsaanvraag van kleinere projecten is niet kostendekkend.

De commissie beveelt aan dat onze gemeente een visie ontwikkelt over de vraag of dat verschil acceptabel is. Het is denkbaar een gedifferentieerde leges te heffen.

-0-0-0-0-0