



Onderzoek leges omgevingsvergunning activiteit bouwen

Rapport
Gemeente Hilversum

BMC Implementatie B.V.
Januari 2016
T.E. Kinkel MSc
Projectnummer: 204439
Correspondentienummer: FB-2701-78234



INHOUD

	BESTUURLIJKE SAMENVATTING	2
HOOFDSTUK 1	DOELSTELLING VAN EN WERKWIJZE TIJDENS HET ONDERZOEK	6
1.1	De legesverordening als reële kostendrager	6
1.2	Naar een transparante en onderbouwde legesverordening	7
1.3	Werkwijze gedurende het onderzoek	8
HOOFDSTUK 2	LEGES EN KOSTENDEKKENDHEID	9
2.1	Belastingen, heffingen, retributies en leges	9
2.2	Doelmatigheid en doeltreffendheid	9
2.3	Kostendekkendheid van leges en kostentoerekening	10
2.4	Gemeentelijke leges omgevingsvergunning activiteit bouwen	11
HOOFDSTUK 3	BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN	13
HOOFDSTUK 4	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	21
4.1	Conclusies	21
4.2	Aanbevelingen	22
BIJLAGE 1	NORMENKADER	22
BIJLAGE 2	LITERATUURLIJST	24



Bestuurlijke samenvatting

Hieronder geven wij de conclusies weer die een antwoord vormen op de onderzoeksvragen in dit onderzoek, met daaropvolgend een korte opsomming van de aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn in het laatste hoofdstuk van dit rapport nader uitgewerkt.

Conclusies

1. Hoe verhoudt het beleid en de opbouw van het tarief omgevingsvergunning activiteit bouwen van de gemeente Hilversum zich tot de Handreiking kostenonderbouwing van de VNG?

De gemeente schrijft in diverse memo's bij de opbouw van het tarief voor de omgevingsvergunning activiteit bouwen (hierna: bouwleges) de Handreiking van de VNG te hebben gevolgd. De onderliggende betekeningen zijn echter niet beschikbaar voor toetsing, waardoor wij hier geen conclusie kunnen trekken op basis van feitelijke bevindingen. De berekening van het tarief is inmiddels verouderd.

Het (opnieuw) invoeren van tijdschrijven voor de afdeling die zich bezig houdt met de omgevingsvergunningen bouwen is een goede bron van informatie voor het verbeteren van de onderbouwing van het tarief.

2. Wat is het beleid van de gemeente ten opzichte van kostendekkendheid aangaande de activiteit bouwen?

De gemeente Hilversum streeft naar 100% kostendekkendheid van de bouwleges. Dit is vastgelegd in de begroting (paragraaf lokale heffingen, begroting 2016) en in de legesverordening (2016). Hierin stelt de gemeente Hilversum de tarieven zoveel als mogelijk kostendekkend vast te stellen. Daarnaast is dit beleid vastgelegd in een memo voor burgemeesters en wethouders. Dit wordt door de gemeente als beleidsstuk gezien.

3. Hoe verhoudt de hoogte van de bouwlegestarieven zich met de hoogte daarvan in gemeenten van gelijke grootte? Zijn de geconstateerde verschillen verklaarbaar?

De leges die in de gemeente Hilversum betaald dienen te worden voor bouwwerken met een lagere bouwsom zijn in vergelijking met goed vergelijkbare gemeenten relatief laag tot gemiddeld. De af te dragen leges zijn in de gemeente Hilversum in vergelijking met deze gemeenten echter hoog wanneer de bouwsom relatief hoog is (€ 100.000,— en € 500.000,— of meer). De oorzaak van dit verschil ligt met name in het al dan niet toepassen van tariefdifferentiatie voor hogere/lagere bouwsommen.

Met andere woorden: bij de gemeente Hilversum maken de grote bouwprojecten met een hogere bouwsom de kosten goed van de kleinere projecten met een lagere bouwsom, die qua uitvoering van de toets relatief duurder zijn.

De hoogte van de legestarieven wordt uiteindelijk door de gemeenteraad vastgesteld en is de uitkomst van bestuurlijke besluitvorming. Hierbij worden bij de bouwleges naast verschillen in de hoogte van het tarief ook verschillen in heffingsgrondslagen geconstateerd. In principe worden de tarieven bepaald aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten door een gemeente (= kostprijs). Zo kunnen gemeenten zelf bepalen welke taken zij uitvoeren naast de wettelijke eisen. Daarnaast ontstaan er verschillen in de kosten door onder andere verschillen in de bedrijfsvoering, zoals de personele bezetting, de gehanteerde manier van kostentoekening en het berekende aantal productieve uren.

4. Worden de legesinkomsten van de activiteit bouwen doelmatig en doeltreffend besteed aan de betreffende geleverde gemeentelijke diensten? Staan de uitvoeringskosten in redelijke verhouding tot de opbrengsten (= mate van kostendekkendheid)?

Over de doelmatigheid, ook wel de kostendekkendheid, van de bouwleges kan geen conclusie getrokken worden. De factoren die nodig zijn om de kostendekkendheid van het tarief te berekenen zijn niet voldoende inzichtelijk. De kosten die gemaakt worden zijn in de beschikbare berekening niet voldoende inzichtelijk. Hierbij dienen de kosten voor personeel (tijd), overhead en de materiele kosten beter inzichtelijk gemaakt te worden. Op basis van de benodigde factoren kan niet gesteund worden op de berekening van de gemeente Hilversum.

De doeltreffendheid van het beleid van de gemeente is niet volledig vast te stellen. Omdat geen inzicht bestaat in de kostendekkendheid, kan niet vastgesteld worden of aan deze beleidsdoelstelling wordt voldaan. Met betrekking tot de andere beleidsdoelstellingen is het beleid van de gemeente wel doeltreffend. De gemeente komt niet voor in de 'top 10' van de Vereniging Eigen Huis met betrekking tot de hoogte van de bouwleges. De tevredenheid van de burger met betrekking tot de dienstverlening in het kader van omgevings-vergunningen voldoet ruim aan de gestelde norm.

5. Welke impact heeft nieuwe wet- en regelgeving op de uitvoering van de dienst en welk effect heeft dat op de kostprijs en tariefstelling van de leges?

De invoering van de nieuwe Omgevingswet heeft impact op de werkzaamheden van de gemeenten. Zo worden activiteiten naar de markt verplaatst (kwaliteitstoets) en wordt van gemeenten verwacht dat ze integraler te werk gaan. Deze veranderingen zullen effect hebben op de uitvoering, dus op de kosten van de gemeenten. Doordat de basis voor de kostendekkendheid hiermee verandert, zal dit ook effect hebben op de legestarieven. Het is nu nog moeilijk te bepalen welk effect. Dit hangt ook af van de beleidsmatige keuzes die de gemeente zal maken.

Aanbevelingen

1. Actualiseer en verbeter de koppeling tussen de gehanteerde tarieven in de tarieventabel behorende bij de legesverordening en de werkelijke kosten.

In dit onderzoek hebben wij onvoldoende inzicht verkregen in deze koppeling. Hoewel deze berekeningen in het verleden wel gemaakt zijn, zijn deze inmiddels verouderd. Hierbij is ons advies om deze koppeling op activiteitsniveau van de leges te maken. Dit betekent concreet dat de kostprijs op activiteitsniveau bepaald dient te worden: inzicht hebben in de gehanteerde kostprijs per uur, de verstrekte aantallen (realisatie en begroot) en de tijdsbesteding per activiteit. Om dit inzicht te creëren heeft de gemeente Hilversum recent het tijdschrijven voor deze afdeling opnieuw ingevoerd. Het devies is hier: 'meten is weten', om de werkelijke kostprijs te bepalen. Hierbij is het raadzaam de handreikingen van de VNG¹ en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties² als uitgangspunt te nemen.

¹ VNG, 2010, Model kostenonderbouwing leges Omgevingsvergunning versie 1.0: Transparantie in zeven stappen, VNG, april, p. 1-43.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven, 10 oktober 2014, p. 1-188.

Naast het in beeld brengen van de kosten is het van belang, mede met het oog op de aanstaande veranderingen in het kader van de Omgevingswet, dat er actief gestuurd wordt op de kosten (mate van efficiëntie). Hierbij kan gedacht worden aan een LEAN-traject, maar er kan bijvoorbeeld ook ten aanzien van de bouwleges worden gewerkt met een flexibele schil, zodat een kleiner deel van de vaste kosten gedekt wordt door middel van flexibele opbrengsten.

2. *Onderzoek de mogelijkheden en consequenties van het voeren van een gedifferentieerd tarief voor bouwleges.*

In de benchmark wordt geconstateerd dat de meeste gemeenten een gedifferentieerd tarief hebben voor de bouwleges. De reden hiervan is dat grotere projecten met een hoge bouwsom niet evenredig meer tijd (en dus geld) kosten dan kleinere projecten met een lage bouwsom. Bij gelijk tarief financieren de projecten met een hoge bouwsom dus een deel van de kosten van projecten met een lagere bouwsom. Daarnaast is door het gelijke tarief de afhankelijkheid van de gemeente van grote projecten groot. Wanneer een lager tarief voor grotere projecten en een hoger tarief voor projecten met een lagere bouwsom gehanteerd wordt, is deze afhankelijkheid van grote projecten kleiner. De gemeente dient na te gaan of dit een wenselijk beleid is en wat de gevolgen zijn van een aanpassing naar een gedifferentieerd tarief. De gemeente heeft hier eerder onderzoek naar gedaan. Het zou goed zijn dit opnieuw te onderzoeken. In dit onderzoek kunnen ook aanvullende differentiaties, zoals het bieden van maatwerkoplossingen of het stimuleren van duurzaam bouwen, worden meegenomen.

3. *Laat de raad expliciet beslissen over de mate van kostendekkendheid ten aanzien van de bouwleges.*

Ons advies is om de kostprijs, vernieuwd en verbeterd, in beeld te brengen (zie aanbeveling 1). Dit dient ook richting de raad gecommuniceerd te worden aangaande het vaststellen van de tarieven van de leges, zodat de raad optimaal inzicht heeft in wat de activiteiten met betrekking tot de leges kosten. Op basis hiervan kan de raad beslissen wat de hoogte van de tarieven wordt. Indien men deze gelijk stelt aan de kostprijs, is de mate van kostendekkendheid 100%. Indien men de kostprijs en dus het tarief te hoog vindt (vanwege maatschappelijke effecten), kan men ook besluiten tot een lager tarief. Dit betekent een lagere mate van kostendekkendheid (< 100%) en de consequentie is dat een deel van de kosten gefinancierd wordt via de algemene middelen. Dit inzicht in de keuzes die de raad heeft ten aanzien van het legestartief en de effecten van deze keuzes zouden opgenomen kunnen worden in een beleid omtrent leges. Dit vergroot het inzicht in de kaderstellende mogelijkheden van de raad met betrekking tot de leges en de effecten die de verschillende beleidskeuzes (kunnen) hebben. Hierbij kan gedacht worden aan het stimuleren van duurzaam bouwen of het mogelijk maken van maatwerkoplossingen.

4. *Maak de doorbelasting van overhead ten aanzien van de producten apart inzichtelijk.*

Bij de berekening van de kostprijs komt het de mate van transparantie ten goede wanneer de overhead apart inzichtelijk wordt gemaakt. Ons advies is daarom om de berekening van overhead in de berekening van het uurtarief apart weer te geven. Gezien de veranderingen in het BBV, zal de doorbelasting van overhead naar de tarieven van leges extracomptabel berekend moeten worden.

5. *Maak de niet-verhaalbare indirecte kosten (conform definitie Ministerie van BZK) apart inzichtelijk.*

Zoals weergegeven in paragraaf 2.2 mogen indirecte niet-verhaalbare kosten niet worden doorbelast in de leges aan de burger. Ons advies is om deze kosten per leges inzichtelijk te maken, zodat doorbelasting aan de burger wordt voorkomen. Op dit moment is niet inzichtelijk welke activiteiten zijn meegenomen in de kosten voor bouwleges. Hierbij merken wij op dat er aandacht besteed dient te worden aan de eerste controle, die wel doorbelast mag worden aan de burger. Verdere controles behoren tot de niet-verhaalbare indirecte kosten.

6. *Stel duidelijke kaders op voor het gebruik van Bouwkompas*

Er zijn nu geen duidelijke kaders wanneer een berekening gemaakt wordt met behulp van Bouwkompas, ter verificatie van de opgegeven bouwsom. Het gebruik van Bouwkompas wordt tevens niet genoemd in de legesverordening. Het opnemen in de legesverordening schept meer duidelijkheid naar derden over het gebruik hiervan. Ook kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een grensbedrag, waarboven een toets wordt uitgevoerd via bouwkompas. Daarnaast wordt op het moment vrij rigide omgegaan met de uitkomsten van bouwkompas: bij afwijkingen van de aanneemsom wordt direct het via bouwkompas berekende tarief gehanteerd. Overwogen kan worden hierin wat flexibiliteit aan te brengen, zoals een bandbreedte van 10% waarbinnen de aanneemsom als acceptabel gezien wordt. Dit kan zorgen voor meer begrip bij aanvragers voor het gebruik van bouwkompas. Ook dit kan opgenomen worden in de legesverordening.

Hoofdstuk 1

Doelstelling van en werkwijze tijdens het onderzoek

In dit hoofdstuk geven wij de achtergrond en aanleiding voor dit onderzoek weer. Tevens zetten wij de onderzoeksvragen uiteen en lichten wij de werkwijze van dit onderzoek toe.

1.1 De legesverordening als reële kostendrager

Elke overheid heeft de verplichting om haar taakuitoefening zo transparant mogelijk te maken voor de burger. Dit geldt zeker voor die taken waarvoor de overheid i.c. de gemeente een vergoeding in rekening brengt. Het optimaliseren van deze transparantie geschiedt onder meer door de kostendekkendheid van het te leveren product helder in beeld te krijgen. Bij een kostendekkendheid van minder dan 100% worden niet alle kosten doorbelast aan de gebruiker, maar komen deze kosten ten laste van de algemene middelen van de gemeente. Dit kan een bewuste keuze zijn. De druk op de algemene middelen wordt echter verhoogd, wat een ongewenste situatie kan zijn, zeker in tijden waarin de inkomsten van gemeenten door allerlei bezuinigingen van het Rijk onder druk staan.

De leges behoren tot de categorie inkomsten waarop de gemeente, in tegenstelling tot de uitkering uit het Gemeentefonds, grote invloed kan uitoefenen. Dit onderstreept het belang om onderzoek te doen naar de berekening van de leges. Het streven naar een betere kostendekkendheid leidt ook tot een betere en meer doelmatige dienstverlening, waarmee recht wordt gedaan aan genoemd profijtbeginsel dat aan de legesheffing ten grondslag ligt. Een onduidelijke opbouw van de leges kan er verder voor zorgen dat er discussies ontstaan met burgers en bedrijven die gebruikmaken van gemeentelijke diensten waarvoor leges worden geheven. Dit kan leiden tot bezwaarschriften en uiteindelijk een rechtszaak. Situaties die zo veel mogelijk voorkomen dienen te worden.

Daarnaast zijn door een aantal ontwikkelingen in het legestaakveld de eisen die aan de kostendekkendheid van de legestarieven worden gesteld gewijzigd. Waar oorspronkelijk alleen artikel 229b van de Gemeentewet toezag op de kostendekkendheid van de gehele tarieventabel, zijn er door nieuwe wetgeving strengere eisen gesteld aan de kostendekkendheid van bepaalde legestarieven (kruissubsidiëring tussen legessoorten is niet meer toegestaan³). Een overschrijding van de opbrengstnorm kan leiden tot gehele of gedeeltelijke onverbindendverklaring van de legesverordening door de rechter. Dit is een ongewenste situatie voor gemeenten, omdat het aantal bezwaarschriften dan flink zal toenemen en er zelfs de mogelijkheid bestaat dat de legesverordening nietig verklaard wordt of wordt vernietigd door een rechter. Met betrekking tot de leges is kruissubsidiëring buiten de kolom Wabo niet toegestaan. Kruissubsidiëring wil zeggen dat de leges van de ene activiteit de kosten van een andere activiteit voor een deel dekken. Zo worden de verschillende activiteiten onderling bekostigd, waarbij een activiteit die meer dan kostendekkend is zorgt voor de kostendekkendheid van een activiteit die op zichzelf niet kostendekkend is. Binnen de kolom Wabo is kruissubsidiëring wel toegestaan, maar dat leidt wel tot een lagere mate van transparantie.

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven, 10 oktober 2014, p. 1-188.



De gemeente Hilversum heeft met betrekking tot de leges omgevingsvergunning activiteit bouwen (hierna te noemen: bouwleges) te maken gehad met diverse bezwaren en twee rechtszaken. De gemeente is in deze rechtszaken niet in het gelijk gesteld. Dit opent mogelijk de deur voor meer bezwaren. Om dit te voorkomen is het belangrijk een goede onderbouwing van het tarief te hebben, die in een eventuele rechtszaak stand zou houden. Dit is dan ook een belangrijke reden om in het brede onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijke leges het onderdeel bouwleges naar voren te trekken.

1.2 Naar een transparante en onderbouwde legesverordening

Doel van dit onderzoek is om inzicht te bieden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en bij te dragen aan transparantie met betrekking tot de leges voor omgevingsvergunningen activiteit bouwen voor de gemeente Hilversum. Bij transparantie komt voor burgers en bedrijven duidelijk naar voren voor welke diensten leges worden geheven, welke aspecten aan de leges worden toegerekend en waarop het legesbedrag is gebaseerd. Transparante leges, die 100% kostendekkend zijn (de gebruiker betaalt), tenzij expliciet anders is besloten.

De gemeente Hilversum heeft gekozen onderzoek te doen naar de leges van de bouwvergunningen. Hiervoor is onder andere gekozen vanwege de omvang van de inkomsten vanuit deze leges. Daarnaast bleek uit een eerste inventarisatie ten behoeve van het onderzoek dat de afgelopen jaren is er bezwaar gemaakt tegen twee aspecten van het huidige leges-tarief voor bouwactiviteiten. In 2013 en 2014 hebben deze bezwaren tot rechtszaken geleid. Een goede onderbouwing van de kostendekkendheid en dus van het gehanteerde tarief en een duidelijk onderliggend beleid kan in de toekomst helpen duidelijkheid te scheppen en kan bijdragen aan het voorkomen van eventuele rechtszaken.

De uitkomsten van deze rechtszaken waren voor de gemeente niet gunstig. Hierdoor staat de systematiek van vaststelling bouwleges in Hilversum enigszins onder druk. De rechtszaken worden in het vervolg van deze paragraaf toegelicht.

Het eerste aspect waartegen in 2013 bezwaar is gemaakt is de hoogte van het legestartief van 3,4%. Het bezwaar werd aangetekend door de opdrachtgever van een groot bouwproject. De opdrachtgever was van mening dat de bouwleges te hoog waren in verhouding tot het geleverde werk. In een rechtszaak werd van de gemeente gevraagd aantoonbaar te maken dat deze leges kostendekkend waren (en niet hoger).

Het (beperkte) onderzoek dat de gemeente uitvoerde ten behoeve van deze zaak wees uit dat de kostendekkendheid voor 2013 begroot was op 84%. Wanneer dezelfde rekenmethode toegepast werd op een aantal toekomstige jaren, bleek dat het percentage kostendekkendheid hoger zou zijn dan 100%. Dit had met name te maken met de (hogere) inkomsten bouwleges die weergegeven werden in de meerjarenbegroting. Op basis hiervan oordeelde de rechter dat de gemeente de bouwleges zou kunnen verlagen. De leges in de meerjarenbegroting worden echter vaak nog onderworpen aan bijstellingen wanneer meer duidelijkheid ontstaat over de uitvoering van (grote) projecten. Daarom hanteert de gemeente de meerjarige cijfers in de begroting met betrekking tot de leges bouwvergunningen zelf niet bij de berekening van kostendekkendheid. Deze cijfers worden regelmatig geüpdatet. Dit omdat toekomstige ontwikkelingen veranderlijk en moeilijk te voorspellen zijn. Daarnaast dient de kostendekkendheid per jaar bekeken te worden, er worden dus geen analyses over meerdere jaren gemaakt. Uiteindelijk heeft de gemeente in deze zaak een schikking getroffen met de aanvrager.

Het andere aspect waartegen bezwaar gemaakt is en dat tot een rechtszaak geleid heeft is het aanpassen van de hoogte van de grondslag van de leges (met gebruik van het 'bouwkompas'⁴). Deze rechtszaak vond plaats in 2014. De aanvrager maakte bezwaar omdat de leges niet werden geheven over de opgegeven aanneemsom maar over het bedrag dat door de gemeente via bouwkompas was berekend. De aanneemsom was in dit geval aanzienlijk lager dan de door de gemeente berekende bouwsom. In deze zaak kon de gemeente onvoldoende aannemelijk maken dat de offerte van de aannemer niet realistisch was. Het hanteren van 'bouwkompas' is een methode voor het berekenen/toetsen van de bouwkosten die door meerdere Nederlandse gemeenten gehanteerd wordt. Hoewel het gebruik in algemene zin dus geaccepteerd is, werd de aanvrager in deze zaak door de rechter in het gelijk gesteld. Dit had met name te maken met het feit dat het hanteren van 'bouwkompas' niet wordt genoemd in de legesverordening.

Om inzicht te bieden in het huidige beleid en de kostendekkendheid van de leges bouwvergunningen van de gemeente Hilversum zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. Hoe verhoudt het beleid en de opbouw van het tarief omgevingsvergunning activiteit bouwen van de gemeente Hilversum zich tot de Handreiking kostenonderbouwing van de VNG⁵?
2. Wat is het beleid van de gemeente ten opzichte van kostendekkendheid aangaande de activiteit bouwen?
3. Hoe verhoudt de hoogte van de bouwlegesstarieven zich met de hoogte daarvan in gemeenten van gelijke grootte? Zijn de geconstateerde verschillen verklaarbaar?
4. Worden de legesinkomsten van de activiteit bouwen doelmatig en doeltreffend besteed aan de betreffende geleverde gemeentelijke diensten? Staan de uitvoeringskosten in redelijke verhouding tot de opbrengsten (= mate van kostendekkendheid)?
5. Welke impact heeft nieuwe wet- en regelgeving op de uitvoering van de dienst en welk effect heeft dat op de kostprijs en tariefstelling van de leges?

Voor het waarderen van het beleid en de uitvoering is gebruikgemaakt van een normenkader. Het normenkader is terug te vinden in bijlage 1.

1.3 Werkwijze gedurende het onderzoek

Dit rapport is opgesteld op basis van het onderzoek dat de gemeente zelf heeft uitgevoerd in 2015. Naar aanleiding van dit onderzoek bestond de behoefte aan enkele verbeteringen en aanpassingen en een onafhankelijke blik, die met dit rapport zijn gerealiseerd. Naast het rapport waren ook de door de gemeente opgestelde interviewverslagen beschikbaar, die in het kader van het gemeentelijke onderzoek zijn opgesteld. Deze dienden als basis voor het door de gemeente opgestelde rapport. De overige stukken die gebruikt zijn bij het opstellen van dit rapport zijn terug te vinden in de literatuurlijst in bijlage 2.

⁴ www.bouwkostenkompas.nl

⁵ VNG, 2010, Model kostenonderbouwing leges Omgevingsvergunning versie 1.0: Transparantie in zeven stappen, VNG, april, p. 1-43.

Hoofdstuk 2

Leges en kostendekkendheid

In dit hoofdstuk geven wij een toelichting op enkele begrippen die in dit onderzoek gebruikt worden. Achtereenvolgens geven wij een toelichting op de verschillende gemeentelijke belastingen, doelmatigheid en doeltreffendheid en tot slot kostendekkendheid.

2.1 Belastingen, heffingen, retributies en leges

Om consistentie te krijgen in de begripsbepaling en de lezer mee te nemen in het onderwerp van dit onderzoek, zetten wij kort uiteen wat er onder leges wordt verstaan en wat het verschil is met aanverwante begrippen als belastingen en heffingen.

De gemeentelijke belastingen bestaan uit:

- algemene belastingen;
- bestemmingsheffingen;
- retributies (rechten en leges).

De inning van algemene belastingen komt ten goede aan de algemene middelen van de gemeente. De gemeenteraad kan bepalen waarvoor deze opbrengsten worden ingezet. Onder de algemene belastingen vallen bijvoorbeeld de OZB, de toeristenbelasting en de hondenbelasting. De retributies vallen uiteen in bestemmingsheffingen en leges. Voor heffingen geldt dat de gemeente niet meer mag heffen dan de begrote kosten die gedekt worden met de heffing. Voorbeelden hiervan zijn de rioolheffing en de afvalstoffenheffing, die worden gebruikt voor doeleinden met een duidelijk algemeen belang.

De belangrijkste retributies zijn de leges, vergoedingen voor een bij de gemeente aangevraagde dienst. Deze dienst levert met name individueel voordeel op. Zo betalen inwoners van de gemeente een bijdrage voor het aanvragen van een paspoort of vergunning. Ook voor de leges geldt dat deze niet meer dan kostendekkend mogen zijn. De bouwleges zijn in dit rapport onderwerp van onderzoek.

In artikel 2 van de Hilversumse Legesverordening 2015 wordt vermeld dat onder de naam 'leges' rechten worden geheven voor onder andere 'het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten'. Oftewel, de leges worden geheven over de diensten die de gemeente uitvoert naar aanleiding van een vraag aan de gemeente. In artikel 5, lid 1 van dezelfde legesverordening staat dat leges worden geheven naar de maatstaven en tarieven die opgenomen zijn in de bij de verordening behorende tarieventabel.

2.2 Doelmatigheid en doeltreffendheid

In dit onderzoek wordt gesproken over de 'doelmatigheid en doeltreffendheid' van het door de gemeente opgestelde en uitgevoerde beleid met betrekking tot de leges bouwvergunningen. Deze begrippen worden hieronder nader toegelicht.

Onder het begrip 'doelmatigheid' van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het overheidsbeleid wordt verstaan: *Doelmatigheid is de efficiëntie van het gevoerde beleid: Zet het college genoeg (financiële) middelen in om de gewenste resultaten te behalen? Zijn er geen andere (goedkopere) manieren om dezelfde of betere resultaten te bereiken?* Oftewel: staan de uitvoeringskosten in redelijke verhouding tot de opbrengsten (= mate van kostendekkendheid)? Indien dit het geval is, kan geconcludeerd worden dat het doelmatig is; de kosten worden terugverdiend.

Daarnaast kan de doelmatigheid bepaald worden door de tijd die de gemeente Hilversum besteedt aan een bouwvergunning af te zetten tegen die in andere, vergelijkbare gemeenten.

Onder het begrip 'doeltreffendheid' van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het overheidsbeleid wordt verstaan: *Doeltreffendheid is de effectiviteit van het gevoerde beleid: Levert het beleid de gewenste resultaten op? Kunnen de gewenste resultaten met het beleid worden gehaald? Gebeurt wat er is afgesproken en zijn de resultaten goed voor de samenleving?* Oftewel: wordt het gewenste maatschappelijke effect bereikt? Deze effecten worden soms bereikt door meer dan alleen de resultaten van beleid (output versus outcome). Hiermee moet bij de bepaling van het beleid rekening gehouden worden. Denk hierbij aan de beweging naar de participatiemaatschappij, waarbij de overheid niet alles meer alleen kan bereiken door middel van haar beleid.

2.3 Kostendekkendheid van leges en kostentoerekening

De mate van kostendekkendheid vormt een belangrijk thema in dit onderzoek. De berekening van de kostendekkendheid voor alle leges vindt in principe op de navolgende wijze plaats:

Figuur 1 Opbouw van de mate van kostendekkendheid – welke componenten moeten inzichtelijk zijn?

Uurtarief/Kostprijs (K) x Aantal activiteiten (A) x Tijd (T) = Personele kosten
Personele kosten + Materiële kosten = Totale kosten

Aantal activiteiten x Legestartief = Baten

Baten/Totale lasten = Kostendekkendheidspercentage

Voor een juiste berekening van de kostendekkendheid zijn alle elementen uit bovenstaande formules van belang. Daarmee kan in principe op activiteitsniveau in de tarieventabel de kostendekkendheid worden bepaald. Om inzicht te krijgen in de opbouw van de leges, en dus de mate van kostendekkendheid, is het noodzakelijk dat de bovenstaande elementen in kaart worden gebracht. Bij de leges bouwvergunning is het daarnaast ook van belang om inzicht te verkrijgen in de gemiddelde bouwsommen die gelden bij de gemeente Hilversum. Zoals eerder aangegeven geldt voor de leges het principe van maximaal 100% kostendekkendheid. Dit wil zeggen dat alle kosten die aan een product of dienstverlening zijn toegerekend onderbouwd zijn door geldende jurisprudentie en handreiking en doorvertaald naar een tarief voor de leges. Anders gezegd, de gemeente moet haar kosten van de activiteiten die ten grondslag liggen aan de producten en dienstverlening tegenover burgers kunnen onderbouwen. Een overschrijding van de opbrengstnorm kan leiden tot geheel of gedeeltelijke onverbindendverklaring van de legesverordening door de rechter. Dit is een ongewenste situatie voor gemeenten, omdat het aantal bezwaarschriften dan flink zal toenemen.

Kostentoerekening van de overheadkosten aan de leges is een complex verhaal.

De geldende jurisprudentie en handreiking maken ten aanzien van de kostenonderbouwing en kostentoerekening onderscheid in twee soorten kosten⁶:

1. directe kosten;
2. indirecte kosten:
 - a. niet-verhaalbare indirecte kosten;
 - b. verhaalbare indirecte kosten, zoals overheadkosten.

De conclusie is dat alleen de directe kosten en verhaalbare indirecte kosten, zoals overheadkosten, mogen worden toegerekend aan de leges. De indirecte niet-verhaalbare kosten zijn kosten die gerelateerd zijn aan het algemeen belang en niet kunnen worden gerekend tot het individueel belang, zoals de kosten voor beleidsvoorbereiding, handhaving, controle, toezicht en bezwaar en beroep. In relatie tot de activiteit bouwen geeft de jurisprudentie aan dat de eerste controle wel mag worden meegenomen in het tarief. Dit betreft een inspectie van de bouwplaats. Verdere controles zijn voor rekening van de gemeente. Deze kosten dienen dan ook via een andere financieringsbron bekostigd te worden, bijvoorbeeld via de algemene middelen. Wat het geheel complex maakt, is dat de toerekening van de overheadkosten en de gehanteerde verdeelsleutels per gemeente verschilt en vaak niet helder te herleiden valt. Anders gezegd: hoeveel van de huisvestingskosten mag aan de leges van burgerzaken, omgevingsvergunningen en APV worden toegerekend? Over de gehanteerde verdeelsleutels valt vaak te twisten. Gemeenten kennen overigens een gemiddelde overhead van circa 32,9%.⁷ Berenschot gaat uit van een bandbreedte van ongeveer 20% tot 48% voor overhead bij gemeenten.⁸

2.4 Gemeentelijke leges omgevingsvergunning activiteit bouwen

Het toetsen, verlenen of weigeren van een aanvraag voor een bouwvergunning is een wettelijke taak in medebewind. Zo stelt het Rijk eisen aan de uitvoering van deze taak door gemeenten. Deze eisen hebben te maken met de termijnen, wijze van indiening, normen waaraan getoetst wordt, de manier van toezicht en de procedure van bezwaar en beroep. Binnen deze kaders richten gemeenten zelf het proces van toetsen en verlenen of weigeren van een aanvraag bouwvergunning in.

⁶ Onder directe kosten worden de kosten verstaan die rechtstreeks samenhangen met dan wel veroorzaakt worden door de door het bestuursorgaan verrichte dienstverlening. Onder indirecte kosten worden de kosten verstaan die niet rechtstreeks samenhangen met/veroorzaakt worden door de dienstverlening van het bestuursorgaan. Indirecte kosten zijn meer gerelateerd aan de afweging van het algemene belang dan aan het individuele belang. Ten aanzien van indirecte kosten kan onderscheid gemaakt worden in:

(1) niet verhaalbare, indirecte kosten. Dit zijn bijvoorbeeld kosten beleidsvoorbereiding, handhaving, controle en toezicht, alsmede inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures;

(2) verhaalbare kosten. Dit zijn de overheadkosten.

Overheadkosten zijn indirecte verhaalbare kosten die in enig verband staan met de specifieke dienstverlening. Het gaat bijvoorbeeld om kosten die verband houden met ondersteuning en management ten behoeve van door de dienstverlening te verrichten werkzaamheden. Deze kosten op een hoger of lager niveau dan de direct betrokken personen, worden ook wel overhead genoemd (zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010, *Handreiking kostentoerekening leges en tarieven*, januari, p. 1-235). Voor de bepaling van de overhead kan ook de definitie van Berenschot worden gebruikt: Overheadkosten zijn indirecte kosten die betrekking hebben op de volgende functies:

1. Bestuur, (lijn)management en managementondersteuning (= secretariaten)
2. Personeel en Organisatie
3. Financiën en Control
4. Informatisering en Automatisering
5. Marketing en Communicatie
6. Juridische Zaken
7. Facilitaire Zaken

⁷ Berenschot, 2011, *Benchmarkonderzoek overhead universiteiten*, november 2011, p. 1-30.

⁸ Berenschot, 2013, *Rapportage benchmark overhead RDOG Hollands Midden*, mei 2013, p. 1-39.

Daarnaast stelt de gemeente zelf de hoogte van de leges voor bouwvergunningen vast.

Dit tarief mag, zoals hierboven toegelicht, maximaal 100% kostendekkend zijn. Buiten deze eis is de gemeente vrij om het tarief vast te stellen.

Voor de aanvraag van voor een omgevingsvergunning onderdeel bouwactiviteiten (hierna te noemen: bouwleges) bedraagt het legestartief in Hilversum 3,4% van de bouwsom. Dit tarief verandert niet wanneer de omvang van een bouwactiviteit groter of kleiner is. Ook wordt er geen onderscheid gemaakt in soort activiteiten of aanvrager.

Hoofdstuk 3

Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk nemen we de lezer mee in de bevindingen met betrekking tot de onderzoeksvragen die in hoofdstuk 1 geïntroduceerd zijn. De antwoorden op de onderzoeksvragen worden per vraag behandeld.

1. Hoe verhoudt het beleid en de opbouw van het tarief omgevingsvergunning activiteit bouwen van de gemeente Hilversum zich tot de Handreiking Kostenonderbouwing van de VNG?

In 2012 heeft de gemeente een document opgesteld dat het proces van het vaststellen van verordeningen beschrijft. Dit betreft ook de legesverordening waarin de bouwleges worden vastgesteld. In deze procesbeschrijving is alleen sprake van een berekening van de kostendekkendheid wanneer er sprake is van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving. Het beschreven proces stelt niet dat er een analyse van de kostendekkendheid gemaakt moet worden ten behoeve van de onderbouwing van de leges. Deze handeling is dus niet in het beschreven proces opgenomen.

Uit de interviews komt naar voren dat er voorheen, tot 2012, een urenraming werd gemaakt ten behoeve van de bouwleges. Op basis van de uren en de uurtarieven werd er een raming gemaakt van de kosten. Nu worden er geen urenramingen gemaakt, maar wordt er gewerkt op basis van een inschatting. Na afloop van het jaar wordt er geen nacalculatie gemaakt. Hierdoor zijn er geen gegevens beschikbaar om de kostendekkendheid te evalueren op basis van de realisatie. De gemeente heeft recent gemeentebreed afgezien van het tijdschrijven, waarbij het wel mogelijk is voor delen van de organisatie om via maatwerkmodules tijd te schrijven. Recent is besloten dat de afdelingen die de omgevingsvergunningen verwerkt ook gebruik zal gaan maken van een maatwerkmodule om tijd te gaan schrijven.

In een nota voor burgemeester en wethouders van 5 september 2012 wordt een berekening van de Waboleges genoemd ten behoeve van de begroting 2013. Bij deze berekening heeft de gemeente zich gebaseerd op het rekenmodel van de VNG uit 2010. De berekening die ten grondslag ligt aan deze nota is voor dit onderzoek niet beschikbaar gesteld en kan dus niet getoetst worden. We kunnen wel stellen dat de gemeente kennis heeft genomen van de Handreiking Kostenonderbouwing van de VNG (2010). Hoe het rekenmodel ingevuld is en of dit inderdaad aansluit bij het rekenmodel van de VNG, kunnen wij niet vaststellen.

De gemeente heeft in 2013 een berekening gemaakt ten behoeve van de kostendekkendheid van de leges omgevingsvergunningen. Deze berekening is weergegeven in figuur 1 op pagina 9. Op deze pagina wordt een nadere toelichting gegeven op de gehanteerde methodiek. In vergelijking met de methodiek die de VNG opgenomen heeft in de Handleiding Kostenonderbouwing constateren wij een aantal verschillen. De belangrijkste consequentie hiervan is dat niet duidelijk is welke directe personeelskosten en welke directe materiële kosten zijn toegerekend aan de bouwleges. Ook de berekening van de personeelskosten en de overheadkosten is niet duidelijk.

Tot slot is zowel deze berekening, als de berekening die ten behoeve van de begroting 2013, inmiddels verouderd. In een nota aan het college uit 2011 met betrekking tot de bouwleges wordt gesteld dat er vanaf 2014/2015 een aantal efficiency-voordelen worden

behaald door middel van digitalisering. Deze en mogelijk andere veranderingen in het proces zijn niet meegenomen in de berekeningen uit 2012 of 2013. Het (her)invoeren van tijdschrijven biedt de mogelijkheid om aan de hand van deze gegevens een hernieuwde berekening op te stellen conform de handreiking van de VNG.

In de handreiking kostenonderbouwing van de VNG worden verschillende stappen uiteengezet om tot een goed onderbouwde kostendekkendheidsanalyse te komen. Deze stappen zijn niet duidelijk terug te zien in de beschikbare berekening die de gemeente Hilversum heeft opgesteld in 2013 (zie tabel 2 op bladzijde 17). Voor een overzicht van de werkwijze in de handreiking kostenonderbouwing van de VNG wordt verwezen naar dit document.⁹

2. Wat is het beleid van de gemeente ten opzichte van kostendekkendheid aangaande de activiteit bouwen?

In het collegeprogramma “De bakens verzetten” is de doelstelling opgenomen om de totale Waboleges 100% kostendekkend te maken. Dit beleid is tevens vastgelegd in de begroting en legesverordening (2016), waarin staat dat “*de tarieven zoveel als mogelijk kostendekkend zijn*”. Deze documenten zijn door de raad vastgesteld. Er bestaat geen afzonderlijk beleidsdocument omtrent de tarieven van leges. Een nota voor burgemeester en wethouders (d.d. 17 september 2013) wordt daarom (in combinatie met de in de begroting en legesverordening vastgestelde uitgangspunten) gezien als vastgesteld beleid.

In een nota uit 2011 met betrekking tot de bouwleges wordt een opdracht van het college weergegeven om ‘*een voorstel uit te werken tot verhoging van de legestarieven ... een totaal opbrengst van € 250.000,— ... afhankelijk van de ranking in Vereniging Eigen Huis*’. Hieruit blijkt dat het belangrijk wordt geacht om niet voor te komen in een opsomming van gemeenten met de hoogste bouwleges in het land. Daarnaast wordt in deze vraag geen verband gelegd tussen kosten, opbrengsten en kostendekkendheid. In het voorstel dat in de nota gedaan wordt, wordt wel de kostendekkendheid aangehaald. Deze is, ook met de voorgestelde verhoging, onder de 100%. Daarnaast merken wij op dat de opbrengst die in dit voorstel genoemd wordt slechts een dekking van de gemaakte kosten betreft en geen ‘echte’ opbrengst. Dit is ook niet mogelijk, aangezien de bouwleges maximaal kostendekkend mogen zijn.

In de begroting 2016 wordt gesteld dat de tarieven voor leges in principe met een inflatiepercentage van 1,2% worden verhoogd. Dit geldt echter niet voor omgevingsvergunningen, waarin het huidige tarief gehandhaafd blijft. Hiervoor wordt geen reden gegeven. Er wordt eveneens geen link gelegd naar de ontwikkeling van de kosten en evenmin naar de kostendekkendheid. Er is voor de begroting 2016 geen vernieuwde berekening van de kostendekkendheid van het tarief opgesteld.

Bij een kostendekkendheid van minder dan 100% worden niet alle kosten doorbelast aan de gebruiker, maar komen deze kosten ten laste van de algemene middelen van de gemeente. Met andere woorden: de Hilversumse gemeenschap betaalt. Dit kan een bewuste keuze zijn. De druk op de algemene middelen wordt echter verhoogd, wat een ongewenste situatie kan zijn, zeker in tijden waarin de inkomsten van gemeenten door allerlei bezuinigingen van het Rijk onder druk staan. In de uitgangspunten die in de

⁹ VNG, 2010, Model kostenonderbouwing leges Omgevingsvergunning versie 1.0: Transparantie in zeven stappen, VNG, april, p. 1-43.

begroting genoemd worden, is onder andere vastgesteld dat 'zoveel als mogelijk' kostendekkende tarieven worden vastgesteld. Hierop kunnen uitzonderingen gemaakt worden, maar de kaders voor het vaststellen van deze uitzonderingen worden niet belicht. Een afzonderlijk beleidsdocument omtrent leges, waarin de beleidskaders uiteengezet worden, is in de gemeente Hilversum niet vastgesteld.

3. Hoe verhoudt de hoogte van de bouwlegestarieven zich met de hoogte daarvan in gemeenten van gelijke grootte? Zijn de geconstateerde verschillen verklaarbaar?

Tabel 1 De te betalen bouwleges op basis van verschillende bouwsommen in Hilversum en goed vergelijkbare gemeenten

Bouwsom	Hilversum	Lelystad	Roosendaal	Hengelo (Overijssel)	Deventer	Helmond	Purmerend
€ 3.000,00	€ 102	€ 63	€ 183	berekening op basis van m ³ *bedrag naar aard van bouwwerk	€ 239	berekening op basis van normtarief (per m ³ /m ² /m ¹), verschillend per object	€ 171
€ 25.000,00	€ 850	€ 525	€ 458		€ 1.077		€ 836
€ 100.000,00	€ 3.400	€ 2.100	€ 1.935		€ 2.880		€ 3.821
€ 500.000,00	€ 17.000	€ 10.500	€ 10.695		€ 13.700		€ 19.741

In bovenstaande tabel worden de leges voor bouwactiviteiten van de gemeente Hilversum vergeleken met een aantal goed vergelijkbare gemeenten. De gemeenten zijn goed vergelijkbaar op basis van inwoneraantal, sociale structuur en centrumfunctie (op dit laatste wijkt alleen Purmerend iets af). Purmerend is toegevoegd omdat deze gemeente in dezelfde provincie ligt als de gemeente Hilversum. Daarnaast ligt de gemeente Purmerend net als de gemeente Hilversum in de Randstad.

In de tabel is te zien dat de gemeenten verschillende methoden hanteren voor het berekenen van de hoogte van de bouwleges. Zo berekenen de gemeenten Hengelo en Helmond de leges op basis van m³ en verschillen de leges naar de aard van het bouwwerk. Bij de andere gemeenten zien we over het algemeen dat zij een lager percentage leges heffen over de bouwkosten naarmate deze hoger zijn. Alleen Lelystad hanteert een vast percentage, vergelijkbaar met de werkwijze van de gemeente Hilversum.

Met betrekking tot de hoogte van de leges is te zien dat de gemeente Hilversum voor bouwwerken met een lagere bouwsom relatief goedkoop tot gemiddeld is. De gemeente Hilversum is in vergelijking met deze gemeenten echter duur wanneer de bouwsom relatief hoog is (€ 100.000,— en € 500.000,— of meer). De oorzaak van dit verschil ligt met name in het al dan niet toepassen van tariefdifferentiatie voor hogere/lagere bouwsommen. Met andere woorden: bij de gemeente Hilversum maken de grote bouwprojecten met hogere bouwsom de kosten goed van de kleinere projecten met een lagere bouwsom, die wat uitvoering van de toets betreft relatief duurder zijn. Grotere projecten financieren op deze manier een deel van de kosten van de toetsing van kleinere projecten.

De hoogte van de legestarieven wordt uiteindelijk door de gemeenteraad vastgesteld en is de uitkomst van bestuurlijke besluitvorming. Hierbij worden bij de leges bouwvergunningen naast verschillen in de hoogte van het tarief ook verschillen in heffingsgrondslagen geconstateerd. In principe worden de tarieven bepaald aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten door een gemeente (= kostprijs). Hierin treden al vaak verschillen op, omdat gemeenten de eigen bedrijfsvoering, zoals bijvoorbeeld het personeelsbeleid,

vaak verschillend inrichten. Ook kunnen gemeenten zelf bepalen welke taken zij uitvoeren naast de wettelijke eisen. Daarnaast hanteren gemeenten verschillende manieren van kostentoerekening. Ook het aantal productieve uren kan tot grote verschillen leiden.¹⁰ De combinatie van bovenstaande factoren leidt tot de verschillen die bestaan in de hoogte van de bouwleges.

4. Worden de legesinkomsten van de activiteit bouwen doelmatig en doeltreffend besteed aan de betreffende geleverde gemeentelijke diensten? Staan de uitvoeringskosten in redelijke verhouding tot de opbrengsten (= mate van kostendekkendheid)?

Doelmatigheid van de bouwleges

De kostendekkendheid is door de gemeente voor een aantal jaren in kaart gebracht. Hierbij is niet de redentatie gehanteerd zoals deze in paragraaf 2.3 uiteengezet is en die weergegeven wordt in figuur 1. De gegevens om deze berekening te maken heeft de gemeente Hilversum niet allemaal beschikbaar. Een van de componenten in deze berekening is de tijd die door medewerkers besteed is aan het verlenen van bouwvergunningen. Deze informatie is op basis van de huidige urenregistratie niet beschikbaar. Met ingang van 2016 is het uren schrijven binnen de gemeente Hilversum afgeschaft. Op deze regel zijn uitzonderingen mogelijk, recent heeft de gemeente besloten het tijdschrijven op de activiteiten omtrent omgevingsvergunningen via een maatwerkmodule opnieuw in te voeren. Deze informatie is belangrijk bij het berekenen van de kostendekkendheid van de leges. Ook maakt het tijdschrijven het maken van een nacalculatie mogelijk. Daarnaast kan de informatie die uit het tijdschrijven verkregen wordt bijdragen aan het in kaart brengen van de gevolgen van veranderingen door nieuwe wet- en regelgeving.

Zoals wij in bovenstaande alinea hebben aangegeven, heeft de gemeente in 2013 een berekening gemaakt van de kostendekkendheid. Deze geven wij hieronder weer. Ook geven wij de toelichting op de berekening van kostendekkendheid zoals wij deze in paragraaf 2.3 al weergaven nogmaals weer. Vervolgens vergelijken wij de door de gemeente Hilversum gehanteerde methode met de in paragraaf 2.3 geïntroduceerde methode van kostendekkendheid. Deze laatste methode komt overeen met de handreiking die de VNG heeft opgesteld. In 2012 heeft de gemeente een berekening van het tarief opgesteld waarbij zij de handreiking van de VNG gehanteerd heeft. Deze berekening is echter niet beschikbaar voor dit onderzoek. De (actuelere) berekening uit 2013 is wel beschikbaar. Daarom is de rest van deze paragraaf en de beantwoording van de onderzoeksvraag hierop gebaseerd.

Tabel 2 Berekening van kostendekkendheid van de leges omgevingsvergunningen (activiteiten bouwen, aanleggen en milieu) van de gemeente Hilversum

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Meerjaren
Kengetal 1 'aantal mensdagen gemiddeld per aanvraag' - (onderzoek 2013 constante factor)	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
Kengetal 2 'kosten gemiddeld per aanvraag' - (onderzoek 2013 +/- inflatiefactor 2,2 NL 25 jaar)	3.090	3.159	3.230	3.301	3.373	3.447	3.523	3.601	3.680	3.761	3.417
Totaal aantal aanvragen - (bron BWT/Key2vergunningen & meerjarig gemiddelde verleden)	1.366	1.258	1.005	1.114	1.110	1.171	1.171	1.171	1.171	1.171	1.171
Totaal Opbrengsten leges - (bron Key2financien & bouwlegesprognose inventarisatiebestand)	2.620.000	1.603.000	1.287.000	1.872.000	2.100.000	4.200.000	3.000.000	2.000.000	1.500.000	1.500.000	2.168.200
Totaal kosten omgevingsvergunning - (kengetal 2 * aantal vergunningen)	4.220.940	3.974.022	3.246.150	3.677.314	3.744.030	4.036.437	4.125.433	4.216.771	4.309.280	4.404.131	3.995.451
Kostendekkendheidspercentage - (kosten/opbrengsten * 100%)	62,1	40,3	39,6	50,9	56,1	104,1	72,7	47,4	34,8	34,1	54,3

¹⁰ Ministerie van Financiën, 2015, Handleiding Overheidstarieven 2016, september 2015, p. 1-9.

Allereerst merken wij op dat in de berekening gesproken wordt over omgevingsvergunningen. Dit betreft dus meer activiteiten dan alleen bouwen. Naast bouwen betreffen de kosten en baten in de tabel ook de activiteiten rondom aanvragen voor aanlegactiviteiten en milieu. De kostendekkendheid van uitsluitend de activiteit bouwen kan dus op basis van de beschikbare gegevens niet berekend worden.

Uurtarief/Kostprijs (K) x Aantal activiteiten (A) x Tijd (T) = Personele kosten

Personele kosten + Materiële kosten = Totale kosten

Aantal activiteiten x Legestarief = Baten

Baten/Totale lasten = Kostendekkendheidspercentage

Figuur 2 Opbouw van de mate van kostendekkendheid – welke componenten moeten inzichtelijk zijn?

Personele kosten

De componenten van de personele kosten zoals deze in figuur 2 omschreven zijn kunnen in de berekening van de gemeente Hilversum niet allemaal geïdentificeerd worden. Hieronder lopen we deze onderdelen van de berekening langs en geven we aan de hand daarvan een toelichting op de gegevens die de gemeente Hilversum in haar berekening heeft gehanteerd.

Uurtarief of kostprijs

Er wordt in de berekening van de gemeente Hilversum geen uurtarief weergegeven. Wel zijn de gemiddelde kosten per aanvraag, oftewel de kostprijs, weergegeven. Deze kosten zijn echter niet onderbouwd met een zichtbare berekening. Hierdoor is niet duidelijk wat de basis vormt voor deze kostprijs. Daarnaast bieden deze kosten geen inzicht in wat de directe en indirecte kosten zijn en evenmin worden de overheadkosten inzichtelijk gemaakt. Hierdoor is niet duidelijk of de overheadkosten meegenomen zijn in de berekening en hoe dit gedaan is. Er kan dus geen uitspraak gedaan worden over de volledigheid van deze kosten. Een ander belangrijk element in de berekening van de kostprijs is het aantal productieve uren. Dit wordt in de berekening van de gemeente Hilversum niet geïdentificeerd.

Aantal activiteiten

In de berekening van de gemeente Hilversum is het aantal activiteiten weergegeven. In de gerealiseerde jaren fluctueert deze. In de jaren die wat verder in de toekomst liggen is een vast aantal aangehouden. Hiervoor is het gemiddelde aantal van de voorgaande jaren berekend. De legesinkomsten fluctueren in deze jaren echter wel. Wanneer er meer inkomsten zijn, zal er waarschijnlijk ook een hogere inspanning geleverd worden door de gemeente. Door het aantal aanvragen hier gelijk te houden, bewegen de kosten in de rekenmethode van de gemeente niet mee met de inkomsten, waardoor er een scheef beeld ontstaat van baten en lasten. Hierdoor is de berekening van de kostendekkendheid in deze jaren niet realistisch.

Het inschatten van het aantal aanvragen is voor de gemeente echter lastig. De inkomsten zijn daarnaast sterk afhankelijk van grote projecten en minder afhankelijk

van het aantal aanvragen. De gemeente maakt wel een inschatting van de grote projecten. Daarnaast bestaat er een meerjarig beeld van het aantal kleinere aanvragen. Deze gegevens worden ook gebruikt bij de berekening van de baten (zie 'baten' hieronder). Door te werken met normuren zou de gemeente een betere berekening kunnen maken van de verwachte kosten. Door deze normuren bijvoorbeeld per eenheid voor grotere en kleinere projecten te berekenen, kunnen voor de berekening van baten en lasten dezelfde kengetallen gehanteerd worden. Hiermee wordt de berekening van kostendekkendheid realistischer.

Tijd

Er wordt wel 'tijd' weergegeven, uitgedrukt in aantal 'mensedagen'. Deze term wordt niet gedefinieerd. Hierdoor is de precieze betekenis van deze term onduidelijk.

Materiële kosten

De materiële kosten zijn in de berekening van de gemeente Hilversum niet zichtbaar meegenomen.

Baten

Aantal activiteiten

De baten zijn voor een groot deel afhankelijk van een aantal grote projecten. De voortgang hiervan wordt door de gemeente gemonitord. Daarnaast zijn in de berekening van de gemeente gemiddelde inkomsten van kleinere projecten opgenomen.

Legestartief

Het legestartief van de gemeente Hilversum is bekend, namelijk 3,4% van de bouwsom. Het is niet inzichtelijk hoe dit is gebruikt bij de berekening van de geprognostiseerde baten. Wel is aangegeven dat de basis voor de berekening gevormd wordt door gemiddelde legesinkomsten van kleine projecten en de te heffen leges over verwachte grote projecten. In de weergegeven baten wordt geen zichtbaar onderscheid gemaakt tussen de verschillende activiteiten die vallen onder omgevingsvergunningen.

Op basis van de beschikbare gegevens, zoals deze hierboven met betrekking tot zowel de baten als de lasten uiteen zijn gezet, kan geen uitspraak gedaan worden over de doelmatigheid van de bouwleges. Om hierover een onderbouwde uitspraak te kunnen doen is meer inzicht nodig in zowel de personele kosten, de materiële kosten als de baten van de bouwleges (exclusief andere omgevingsvergunningen). Deze kosten dienen ook inzicht te bieden in de toegerekende kosten van overhead (indirecte personeelskosten).

Doeltreffendheid van de bouwleges

Het gemeentelijk beleid met betrekking tot de legestartieven is vastgelegd in de begroting en legesverordening. Hierin staat dat zoveel als mogelijk kostendekkende tarieven worden gehanteerd. Er is in de gemeente Hilversum geen beleidsnota aanwezig waarin de uitgangspunten rondom de (bouw)leges zijn vastgelegd. Diverse nota voor burgemeester en wethouders in het kader van de leges Wabo worden door de gemeente gehanteerd als beleidsnota. In een nota van september 2013 wordt gesteld dat de doelstelling is om de totale leges Wabo uiteindelijk 100% kostendekkend te maken. In deze nota wordt echter gekozen voor een tarief dat niet 100% kostendekkend is, om economische activiteiten enigszins te stimuleren en vanwege de invoer van een nieuwe werkwijze.

Daarnaast wordt in een nota voor B&W uit 2011 een opdracht tot verhoging van de bouwleges weergegeven 'afhankelijk van de ranking in Vereniging Eigen Huis'. Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente niet wil behoren tot de top 10 van duurste gemeenten met betrekking tot de bouwleges. Op dit laatste punt wordt in de nota van 2013 niet ingegaan. Het is echter onduidelijk of deze doelstelling hiermee vervallen is, of dat dit een streven van de gemeente blijft. Deze twee uitgangspunten zijn mogelijk moeilijk beiden tegelijkertijd te bereiken. Dit is echter ook afhankelijk van het beleid van andere Nederlandse gemeenten, hierop heeft de gemeente Hilversum weinig invloed.

Met betrekking tot de dienstverlening aan de burger streeft de gemeente Hilversum naar een waardering van de inwoners met minimaal een 7,0. Dit heeft ook betrekking op de dienstverlening rondom omgevingsvergunningen. In 2014 scoorde de gemeente in het algemeen een 6,7 als waarderingscijfer voor de dienstverlening. De gemeente vraagt aanvragers van omgevingsvergunningen daarnaast specifiek om feedback op de dienstverlening. De gemiddelde score van de afgelopen jaren (2013/2014/2015) is een 7,7. Dit is een goede score en hiermee behaalt de gemeente de doelstelling ruim.

Voor een deel van de doelstellingen van de gemeente Hilversum met betrekking tot de bouwleges, concluderen wij dat dit effectief is. De gemeente staat niet in de top 10 van duurste gemeenten met betrekking tot bouwleges en bereikt daarmee haar doelstelling. Met betrekking tot het streven naar 100% kostendeckendheid kunnen wij op basis van de beschikbare gegevens geen conclusie trekken.

De tevredenheid van de burger met betrekking tot de dienstverlening in het kader van omgevingsvergunningen voldoet daarnaast ruim aan de door de gemeente opgestelde norm.

5. Welke impact heeft nieuwe wet- en regelgeving op de uitvoering van de dienst en welk effect heeft dat op de kostprijs en tariefstelling van de leges?

De Omgevingswet vervangt tientallen wetten en honderden ministeriële regelingen en AMvB's over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water, die relevant zijn voor de leefomgeving. Volgens planning is in 2019 de huidige wet- en regelgeving volledig vervangen door de Omgevingswet (een eerdere planning was 2018). Deze wet kent vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AmvB's): Omgevingsbesluit, Besluit Kwaliteit Leefomgeving, Besluit Activiteiten Leefomgeving en Besluit bouwwerken in de Leefomgeving.

De wet behelst een vergaande decentralisatie van de regels voor de leefomgeving. Gemeenten krijgen meer ruimte om samen met inwoners en bedrijven integrale keuzes te maken over de inrichting van de fysieke leefomgeving. Op 1 oktober 2015 startte de preconsultatie van deze AMvB's van de Omgevingswet. In december heeft de VNG naar aanleiding hiervan een reactie opgesteld. De VNG constateert in deze reactie dat in de wet 'goede ambities zitten om besluiten over de fysieke leefomgeving ook voor gemeenten beter en eenvoudiger te maken.' Daarnaast constateert de VNG dat er nog veel onduidelijk is.

Met de invoering van de Omgevingswet hangen vier verbeterdoelen samen¹¹:

- een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving;
- het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving;

¹¹ VNG, 2015, Factsheet 'Aan de slag met de omgevingswet: wat kunt u nu al doen?', november 2015, p. 1-4.

- het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
- het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

In 2014 heeft KING onderzoek gedaan naar de impact van de Omgevingswet voor gemeenten. In dit onderzoek signaleren zij onder andere het volgende:

‘Met de introductie van de private kwaliteitsborging verandert de rol van de gemeente als bevoegd gezag voor de bouwkwaliteit. De vergunningverlening voor bouwprojecten zal beperkt worden tot de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid, de welstand en, eventueel, andere activiteiten die deel uitmaken van de omgevingsvergunning, zoals bijvoorbeeld monumenten, flora en fauna en brandveilig gebruik. De gemeente is na introductie van het nieuwe stelsel niet meer verantwoordelijk voor de beoordeling van de bouwtechnische kwaliteit van het bouwwerk en houdt daarop ook geen toezicht meer. De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor handhavend optreden als de kwaliteitsborging tijdens de bouw niet op orde is of niet functioneert.’¹²

Dit heeft onder andere gevolgen voor de inkomsten van gemeenten. In het onderzoek beschrijft KING dat de overgangsperiode 2015-2018 gemeenten zorgen baart: ‘Voor alle gemeenten geldt dat de grote bouwplannen de kostendragers zijn voor de kleine. De gemeenten zijn bang dat juist die grote projecten als eerste door gecertificeerde bedrijven zullen worden afgedaan, omdat daarmee de grootste bedragen zijn gemoeid. Dit verslechtert de financiële positie van de gemeenten.’

De gemeente heeft in de begroting 2016 gesignaleerd dat het verplaatsen van de kwaliteitstoets naar de markt financiële gevolgen zal hebben voor de gemeente. Wat de effecten zijn op de kosten van de gemeente is nu nog moeilijk te zeggen. Via de kwaliteitstoets ziet de gemeente een deel van de werkzaamheden welvloeien naar de markt.

De werkzaamheden van de gemeente zullen door de invoering van de nieuwe Omgevingswet ook veranderen. Het veranderproces gaat niet om het verbeteren of het optimaliseren van de bestaande situatie, maar om ‘het echt anders doen’. Hierbij zijn integrale planvorming en -uitvoering belangrijke kernbegrippen. Deze wijzigingen zullen effect hebben op de manier van werken. Hiermee worden ook de kosten beïnvloed. Het effect hiervan is nu nog moeilijk te bepalen. Dit hangt ook af van de beleidsmatige keuzes die de gemeente zal maken. De VNG heeft een factsheet opgesteld met daarin de stappen die gemeenten nu al kunnen ondernemen om zich voor te bereiden op de invoering van de nieuwe Omgevingswet.¹³

¹² KING, 2014, Omgevingswet Onderzoek naar impact voor gemeenten, p. 1-34.

¹³ VNG, 2015, Factsheet ‘Aan de slag met de omgevingswet: wat kunt u nu al doen?’, november 2015, p. 1-4

Hoofdstuk 4

Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

1. Hoe verhoudt het beleid en de opbouw van het tarief omgevingsvergunning activiteit bouwen van de gemeente Hilversum zich tot de Handreiking kostenonderbouwing van de VNG?

De gemeente schrijft in diverse memo's bij de opbouw van het tarief voor de omgevingsvergunning activiteit bouwen (hierna: bouwleges) de Handreiking van de VNG te hebben gevolgd. De onderliggende betekenissen zijn echter niet beschikbaar voor toetsing, waardoor wij hier geen conclusie kunnen trekken op basis van feitelijke bevindingen. De berekening van het tarief is inmiddels verouderd.

Het (opnieuw) invoeren van tijdschrijven voor de afdeling die zich bezig houdt met de omgevingsvergunningen bouwen is een goede bron van informatie voor het verbeteren van de onderbouwing van het tarief.

2. Wat is het beleid van de gemeente ten opzichte van kostendekkendheid aangaande de activiteit bouwen?

De gemeente Hilversum streeft naar 100% kostendekkendheid van de bouwleges. Dit is vastgelegd in de begroting (paragraaf lokale heffingen, begroting 2016) en in de legesverordening (2016). Hierin stelt de gemeente Hilversum de tarieven zoveel als mogelijk kostendekkend vast te stellen. Daarnaast is dit beleid vastgelegd in een memo voor burgemeesters en wethouders. Dit wordt door de gemeente als beleidsstuk gezien.

3. Hoe verhoudt de hoogte van de bouwlegestarieven zich met de hoogte daarvan in gemeenten van gelijke grootte? Zijn de geconstateerde verschillen verklaarbaar?

De leges die in de gemeente Hilversum betaald dienen te worden voor bouwwerken met een lagere bouwsom zijn in vergelijking met goed vergelijkbare gemeenten relatief laag tot gemiddeld. De af te dragen leges zijn in de gemeente Hilversum in vergelijking met deze gemeenten echter hoog wanneer de bouwsom relatief hoog is (€ 100.000,— en € 500.000,— of meer). De oorzaak van dit verschil ligt met name in het al dan niet toepassen van tariefdifferentiatie voor hogere/lagere bouwsommen. Met andere woorden: bij de gemeente Hilversum maken de grote bouwprojecten met een hogere bouwsom de kosten goed van de kleinere projecten met een lagere bouwsom, die qua uitvoering van de toets relatief duurder zijn.

De hoogte van de legestarieven wordt uiteindelijk door de gemeenteraad vastgesteld en is de uitkomst van bestuurlijke besluitvorming. Hierbij worden bij de bouwleges naast verschillen in de hoogte van het tarief ook verschillen in heffingsgrondslagen geconstateerd. In principe worden de tarieven bepaald aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten door een gemeente (= kostprijs). Zo kunnen gemeenten zelf bepalen welke taken zij uitvoeren naast de wettelijke eisen.

Daarnaast ontstaan er verschillen in de kosten door onder andere verschillen in de bedrijfsvoering, zoals de personele bezetting, de gehanteerde manier van kostentoerekening en het berekende aantal productieve uren.

4. Worden de legesinkomsten van de activiteit bouwen doelmatig en doeltreffend besteed aan de betreffende geleverde gemeentelijke diensten? Staan de uitvoeringskosten in redelijke verhouding tot de opbrengsten (= mate van kostendekkendheid)?

Over de doelmatigheid, ook wel de kostendekkendheid, van de bouwleges kan geen conclusie getrokken worden. De factoren die nodig zijn om de kostendekkendheid van het tarief te berekenen zijn niet voldoende inzichtelijk. De kosten die gemaakt worden zijn in de beschikbare berekening niet voldoende inzichtelijk. Hierbij dienen de kosten voor personeel (tijd), overhead en de materiele kosten beter inzichtelijk gemaakt te worden. Op basis van de benodigde factoren kan niet gesteund worden op de berekening van de gemeente Hilversum.

De doeltreffendheid van het beleid van de gemeente is niet volledig vast te stellen. Omdat geen inzicht bestaat in de kostendekkendheid, kan niet vastgesteld worden of aan deze beleidsdoelstelling wordt voldaan. Met betrekking tot de andere beleidsdoelstellingen is het beleid van de gemeente wel doeltreffend. De gemeente komt niet voor in de 'top 10' van de Vereniging Eigen Huis met betrekking tot de hoogte van de bouwleges. De tevredenheid van de burger met betrekking tot de dienstverlening in het kader van omgevings-vergunningen voldoet ruim aan de gestelde norm.

5. Welke impact heeft nieuwe wet- en regelgeving op de uitvoering van de dienst en welk effect heeft dat op de kostprijs en tariefstelling van de leges?

De invoering van de nieuwe Omgevingswet heeft impact op de werkzaamheden van de gemeenten. Zo worden activiteiten naar de markt verplaatst (kwaliteitstoets) en wordt van gemeenten verwacht dat ze integraler te werk gaan. Deze veranderingen zullen effect hebben op de uitvoering, dus op de kosten van de gemeenten. Doordat de basis voor de kostendekkendheid hiermee verandert, zal dit ook effect hebben op de legestarieven. Het is nu nog moeilijk te bepalen wel effect. Dit hangt ook af van de beleidsmatige keuzes die de gemeente zal maken.

4.2 Aanbevelingen

1. Actualiseer en verbeter de koppeling tussen de gehanteerde tarieven in de tarieventabel behorende bij de legesverordening en de werkelijke kosten.

In dit onderzoek hebben wij onvoldoende inzicht verkregen in deze koppeling. Hoewel deze berekeningen in het verleden wel gemaakt zijn, zijn deze inmiddels verouderd. Hierbij is ons advies om deze koppeling op activiteitsniveau van de leges te maken. Dit betekent concreet dat de kostprijs op activiteitsniveau bepaald dient te worden: inzicht hebben in de gehanteerde kostprijs per uur, de verstrekte aantallen (realisatie en begroot) en de tijdsbesteding per activiteit. Om dit inzicht te creëren heeft de gemeente Hilversum recent het tijdschrijven voor deze afdeling opnieuw ingevoerd. Het devies is hier: 'meten is weten', om de werkelijke kostprijs te bepalen. Hierbij is het raadzaam de handreikingen van de VNG¹⁴ en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹⁵ als uitgangspunt te nemen.

¹⁴ VNG, 2010, Model kostenonderbouwing leges Omgevingsvergunning versie 1.0: Transparantie in zeven stappen, VNG, april, p. 1-43.

¹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven, 10 oktober 2014, p. 1-188.

Naast het in beeld brengen van de kosten is het van belang, mede met het oog op de aanstaande veranderingen in het kader van de Omgevingswet, dat er actief gestuurd wordt op de kosten (mate van efficiëntie). Hierbij kan gedacht worden aan een LEAN-traject, maar er kan bijvoorbeeld ook ten aanzien van de bouwleges worden gewerkt met een flexibele schil, zodat een kleiner deel van de vaste kosten gedekt wordt door middel van flexibele opbrengsten.

2. *Onderzoek de mogelijkheden en consequenties van het voeren van een gedifferentieerd tarief voor bouwleges.*

In de benchmark wordt geconstateerd dat de meeste gemeenten een gedifferentieerd tarief hebben voor de bouwleges. De reden hiervan is dat grotere projecten met een hoge bouwsom niet evenredig meer tijd (en dus geld) kosten dan kleinere projecten met een lage bouwsom. Bij gelijk tarief financieren de projecten met een hoge bouwsom dus een deel van de kosten van projecten met een lagere bouwsom. Daarnaast is door het gelijke tarief de afhankelijkheid van de gemeente van grote projecten groot. Wanneer een lager tarief voor grotere projecten en een hoger tarief voor projecten met een lagere bouwsom gehanteerd wordt, is deze afhankelijkheid van grote projecten kleiner. De gemeente dient na te gaan of dit een wenselijk beleid is en wat de gevolgen zijn van een aanpassing naar een gedifferentieerd tarief. De gemeente heeft hier eerder onderzoek naar gedaan. Het zou goed zijn dit opnieuw te onderzoeken. In dit onderzoek kunnen ook aanvullende differentiaties, zoals het bieden van maatwerkoplossingen of het stimuleren van duurzaam bouwen, worden meegenomen.

3. *Laat de raad expliciet beslissen over de mate van kostendekkendheid ten aanzien van de bouwleges.*

Ons advies is om de kostprijs, vernieuwd en verbeterd, in beeld te brengen (zie aanbeveling 1). Dit dient ook richting de raad gecommuniceerd te worden aangaande het vaststellen van de tarieven van de leges, zodat de raad optimaal inzicht heeft in wat de activiteiten met betrekking tot de leges kosten. Op basis hiervan kan de raad beslissen wat de hoogte van de tarieven wordt. Indien men deze gelijk stelt aan de kostprijs, is de mate van kostendekkendheid 100%. Indien men de kostprijs en dus het tarief te hoog vindt (vanwege maatschappelijke effecten), kan men ook besluiten tot een lager tarief. Dit betekent een lagere mate van kostendekkendheid (< 100%) en de consequentie is dat een deel van de kosten gefinancierd wordt via de algemene middelen. Dit inzicht in de keuzes die de raad heeft ten aanzien van het legestartief en de effecten van deze keuzes zouden opgenomen kunnen worden in een beleid omtrent leges. Dit vergroot het inzicht in de kaderstellende mogelijkheden van de raad met betrekking tot de leges en de effecten die de verschillende beleidskeuzes (kunnen) hebben. Hierbij kan gedacht worden aan het stimuleren van duurzaam bouwen of het mogelijk maken van maatwerkoplossingen.

4. *Maak de doorbelasting van overhead ten aanzien van de producten apart inzichtelijk.*

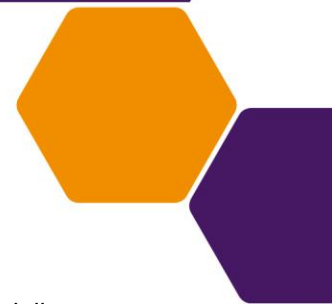
Bij de berekening van de kostprijs komt het de mate van transparantie ten goede wanneer de overhead apart inzichtelijk wordt gemaakt. Ons advies is daarom om de berekening van overhead in de berekening van het uurtarief apart weer te geven. Gezien de veranderingen in het BBV, zal de doorbelasting van overhead naar de tarieven van leges extracomptabel berekend moeten worden.

5. *Maak de niet-verhaalbare indirecte kosten (conform definitie Ministerie van BZK) apart inzichtelijk.*

Zoals weergegeven in paragraaf 2.2 mogen indirecte niet-verhaalbare kosten niet worden doorbelast in de leges aan de burger. Ons advies is om deze kosten per leges inzichtelijk te maken, zodat doorbelasting aan de burger wordt voorkomen. Op dit moment is niet inzichtelijk welke activiteiten zijn meegenomen in de kosten voor bouwleges. Hierbij merken wij op dat er aandacht besteed dient te worden aan de eerste controle, die wel doorbelast mag worden aan de burger. Verdere controles behoren tot de niet-verhaalbare indirecte kosten.

6. *Stel duidelijke kaders op voor het gebruik van Bouwkompas*

Er zijn nu geen duidelijke kaders wanneer een berekening gemaakt wordt met behulp van Bouwkompas, ter verificatie van de opgegeven bouwsom. Het gebruik van Bouwkompas wordt tevens niet genoemd in de legesverordening. Het opnemen in de legesverordening schept meer duidelijkheid naar derden over het gebruik hiervan. Ook kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een grensbedrag, waarboven een toets wordt uitgevoerd via bouwkompas. Daarnaast wordt op het moment vrij rigide omgegaan met de uitkomsten van bouwkompas: bij afwijkingen van de aanneemsom wordt direct het via bouwkompas berekende tarief gehanteerd. Overwogen kan worden hierin wat flexibiliteit aan te brengen, zoals een bandbreedte van 10% waarbinnen de aanneemsom als acceptabel gezien wordt. Dit kan zorgen voor meer begrip bij aanvragers voor het gebruik van bouwkompas. Ook dit kan opgenomen worden in de legesverordening.



Bijlage 1

Normenkader

Voor dit onderzoek is het normenkader geoperationaliseerd met een onderverdeling naar:

- A. Rechtmatigheid
- B. Doelmatigheid
- C. Doeltreffendheid
- D. Transparantie en verantwoording

A. Rechtmatigheid		
De leges voldoen aan de wet- en regelgeving.		
Object van onderzoek	Norm	Indicator
Kaders van de (Europese) wetgever, raad en college	Het beleid en de praktijk van leges-heffing zijn rechtmatig: voldoen aan zowel de Europese, de landelijke als de gemeentelijke wettelijke en beleids-kaders.	Legesverordening Besluiten van raad en college Programmabegroting
	De begrote en gerealiseerde kosten-dekking van de leges voldoen aan voorschriften van artikel 13.2 van de Europese Dienstenrichtlijn, artikel 229 van de Gemeentewet en de Wabo.	
	Het beleid en eventuele wijzigingen zijn beschreven in de ‘paragraaf lokale heffingen’ van de begroting, conform aanwijzingen van het Ministerie van BZK.	
B. Doelmatigheid		
De opbrengst van de leges staat in redelijke verhouding tot de kosten van de dienstverlening.		
Object van onderzoek	Norm	Indicator
Kostenberekening en -onderbouwing	De kostenonderbouwing en -toe-rekening is gebaseerd op de voor-schriften in de BZK Handreiking Kostentoerekening leges en tarieven en de VNG-modellen over kosten-onderbouwing.	Kostenberekeningsmethode
Kwaliteitsmanagement	De gemeentelijke organisatie zet in op kostenbeheersing en verbetering van doelmatigheid en kwaliteit van dienstverlening, waarvoor de leges kostendekkend mogen zijn.	Servicenormen
Benchmarking	De tarieven van de gemeente wijken niet sterk af van die van referentie-gemeenten. Eventuele aanzienlijke verschillen zijn verklaarbaar vanuit expliciete beleidskeuzes, wijze van kostentoerekening en/of aantoonbare verschillen in doelmatigheid en kwaliteit.	Benchmark en jaarrekening/begroting

C. Doeltreffendheid		
De leges zijn een vergoeding tot maximaal 100% van de kosten van de geleverde dienst.		
Object van onderzoek	Norm	Indicator
Kostendekkendheid van de leges	Er is vastgelegd gemeentelijke beleid over de hoogte en kostendekkendheid van de leges, tot maximaal 100%. Afwijkingen van het profijtbeginsel zijn expliciet door het bestuur besloten.	Legesverordening en Besluiten van de raad en het college
	De hoogte van de leges vertonen over meerdere jaren een gelijkmatig verloop. Grote afwijkingen zijn expliciet gemotiveerd.	Meerjarig tarievenoverzicht
	Jaarlijks vindt er evaluatie plaats van de mate van gerealiseerde kostendekkendheid. Er vindt een vorm van benchmarking plaats met referentie-gemeenten.	Jaarrekening en -verslagen
D. Transparantie en verantwoording		
De wijze van vaststelling van de leges is openbaar en begrijpelijk. De gemeenteraad stelt de kaders en neemt verantwoording af.		
Object van onderzoek	Norm	Indicator
Berekeningsmethodiek en besluitvormingsproces	De kostenonderbouwing en -toerekening zijn openbaar en transparant en blijven in juridische procedures in stand.	Communicatie Klachten en juridische procedures
	De gemeenteraad heeft inzicht in de berekeningsmethodiek, stelt kaders ten aanzien van de kostentoerekening en de hoogte van de tarieven en controleert de realisatie.	Raadsvoorstel en -besluit bij legesverordening en tarieven-tabel Jaarrekening en -verslag



Bijlage 2

Literatuurlijst

Externe documenten en websites

Berenschot, 2013, *Rapportage benchmark overhead RDOG Hollands Midden*, mei 2013, p. 1-39.

Berenschot, 2011, *Benchmarkonderzoek overhead universiteiten*, november 2011, p. 1-30.

VNG, 2010, Model kostenonderbouwing leges Omgevingsvergunning versie 1.0: Transparantie in zeven stappen, VNG, april, p. 1-43.

VNG, 2015, Factsheet 'Aan de slag met de omgevingswet: wat kunt u nu al doen?', november 2015, P. 1-4

KING, 2014, Omgevingswet Onderzoek naar impact voor gemeenten, p. 1-34.

VNG, 2015, Factsheet 'Aan de slag met de omgevingswet: wat kunt u nu al doen?', november 2015, P. 1-4.

Ministerie van Financiën, 2015, Handleiding Overheidstarieven 2016, september 2015, p. 1-9.

VNG, 2010, Model kostenonderbouwing leges Omgevingsvergunning versie 1.0: Transparantie in zeven stappen, april, p. 1-43.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, Handreiking kosten-toerekening heffingen, rechten en tarieven, 10 oktober 2014, p. 1-188.

www.bouwkostenkompas.nl

Documenten van de gemeente Hilversum

Gemeente Hilversum, 2015, Plan van aanpak 'Integraal art. 213a onderzoek tarieven 2015' & Resultaten 'Voorloperonderzoek leges omgevingsvergunning 2015', oktober 2015, p. 1-20.

Inerviewverslagen behorende bij 'Plan van aanpak 'Integraal art. 213a onderzoek tarieven 2015' & Resultaten 'Voorloperonderzoek leges omgevingsvergunning 2015'.

Begroting 2016, Gemeente Hilversum

Legesverordening 2016, gemeente Hilversum

Berekening kostendekkendheid bouwleges gemeente Hilversum 2013.

Leges grote projecten, versie september 2015.

Verschillen bouwlegesprognoses Pb 2015 en Pb 2016 gemeente Hilversum.

Raadsvoorstel en raadsbesluit legesverordeningen 2016.

Nota bouwleges B&W, d.d. 28 februari 2011.

Nota Wabo pieken leges B&W, d.d. 2 september 2012

Nota kostendekkendheid overige Wabo leges, d.d. 17 september 2013