

## **Rapportage onderzoek Bouwleges (deel 1)**

*Quick scan naar rechtmatigheid en doelmatigheid van de Haarlemse bouwleges*

Rekenkamercommissie Haarlem  
Postbus 511  
2003 PB Haarlem  
Telefoon: 023-5113129  
E-mail: [mvos@haarlem.nl](mailto:mvos@haarlem.nl)

September 2007

## 1 INLEIDING

In de commissie Ontwikkeling van de Haarlemse gemeenteraad van 15 februari en 8 maart 2007 en in de gemeenteraad van 29 maart 2007 zijn voorstellen van het college van B&W besproken voor tariefaanpassing van de bouwleges. Basis van die voorstellen was 100% kostendekking van de aanvraagafhandeling voor bouwvergunningen. Verder werd aangegeven dat op de kosten- (= productie)kant een efficiëncytaakstelling (= kostenbesparing) van € 365.000,- van toepassing werd verklaard. Daarbij zijn in de voorstellen en in de commissie varianten met een knip (= gedifferentieerd) tarief bij kosten tot € 40.000,- besproken. Uiteindelijk heeft het college aan de raad een voorstel gedaan voor een uniform tarief voor alle aanvragen van 2,72% van de bouwsom met een minimum van € 120,-.

Tijdens de behandeling van deze voorstellen zijn vragen gerezen over de mate waarin in het verleden en nu voldoende kostendekkendheid is bereikt en of de raad hierover in het verleden juist en volledig is geïnformeerd.

## 2 VRAAGSTELLING

De Rekenkamercommissie heeft naar aanleiding van het bovenstaande de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- a. *Rechtmatigheid*: de vraag is of het college van B&W bij zijn voorstel voor de raadsvergadering van 29 maart 2007 een berekening van kosten heeft gegeven, die volgens de regels zijn gemaakt.
- b. *Doelmatigheid*: de indruk bestaat dat Haarlem in vergelijking tot andere gemeenten hoge kosten maakt voor de leges. De vraag is of deze kosten niet te hoog zijn.
- c. *Informatievoorziening*: de gemeente lijdt al gedurende enkele jaren verlies op de bouwleges. Volgens het college had de raad hiervan op de hoogte kunnen zijn. De vraag is in welke mate college en raad op de hoogte zijn geweest of hadden kunnen zijn van het niet kostendekkend zijn. Een afgeleide vraag daarbij is waarom – als het college op de hoogte was van het niet kostendekkend zijn - er in de praktijk tot nu toe geen kostendekkend tarief is gehanteerd. Ten slotte dient te worden opgehelderd waarom het college pas anderhalf jaar na afronding van het Kafi rapport voorstellen heeft gedaan om het legestartief kostendekkend te maken.

## 3 ONDERZOEKSOPZET

De RKC hecht er belang aan dat de vragen onder 2a en 2b zo snel mogelijk te beantwoorden, en heeft het onderzoek dat daarvoor nodig was daarom uitbesteed aan bureau Zenc. Mede op basis van de bevindingen van het onderzoek van Zenc zal de RKC een onderzoek uitvoeren naar de vragen onder 2c (informatievoorziening).

## 4 RAPPORTAGE ZENC

Het onderzoek van Zenc naar de vragen 2a en 2b is inmiddels uitgevoerd. De rapportage van het onderzoek is als bijlage bij deze nota gevoegd. De conclusies en aanbevelingen van het rapport worden hieronder samengevat.

### 4.1. Belangrijkste conclusies: rechtmatig, maar ook zeer hoge tarieven

De belangrijkste conclusies uit het rapport van Zenc zijn:

- *Rechtmatigheid*: de kosten, die de gemeente Haarlem in rekening brengt voor de bouwleges, zijn rechtmatig; d.w.z. Haarlem hanteert over het algemeen de gangbare normen voor de toerekening van kosten aan de bouwleges. Hierbij moet worden aangetekend dat er geen dwingende, harde norm is voor die toerekening. Er bestaan verschillende bronnen met aanbevelingen over die normen. De belangrijkste zijn een publicatie van de VNG uit 1999 en een handreiking van het Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties uit 2007.
- *Zeer hoge tarieven*: Haarlem brengt in relatie met vergelijkbare gemeenten zeer hoge tarieven in rekening. Zenc heeft hiervoor Haarlem vergeleken met de gemeenten Breda, Zaanstad en Nijmegen. In zes van de acht vergeleken procedures is Haarlem de duurste van die gemeenten. Alleen wanneer een bijzondere procedure moet worden doorlopen of wanneer een aanvraag wordt ingetrokken is Haarlem goedkoper en zelfs dan weer het goedkoopste van de vier gemeenten. Het beeld dat Haarlem zeer hoge tarieven hanteert wordt bevestigd in het onderzoek dat Vereniging Eigen Huis van 3 augustus 2007. Op basis van dat onderzoek hebben we de volgende tabel samengesteld.

Type activiteit	Kosten Haarlem	Gemiddelde kosten van 40 gemeenten	Plaats Haarlem in dure gemeenten	Factor t.o.v. goedkoopste gemeente
Bouwvergunning regulier €10.000,-- excl. BTW, incl. Welstand	€ 323	€ 222	5	9.71
Bouwvergunning regulier €45.500,-- excl. BTW, incl. Welstand	€ 1472	€ 1088	3	2.17
Bouwvergunning regulier €130.000,-- excl. BTW, incl. Welstand	€ 4207	€ 2997	4	2.17

Haarlem scoort in alle type activiteiten in de sfeer van de bouwleges hoog en zit in de top vijf van dure gemeenten.

De Rekenkamercommissie wijst er in dit verband op dat hoge tarieven op zich niet altijd een bezwaar hoeven te zijn; een gemeente kan er weloverwogen voor kiezen om op basis van een goede kostenbeheersing een hoge kwaliteitsnorm aan te houden bij de beoordeling van aanvragen voor een bouwvergunning. Hiermee komen we aan een andere conclusie uit het rapport van Zenc.

- *Kostenbeheersing*: Zenc concludeert dat de methoden, die de gemeente momenteel toepast om op de efficiency van de uitvoering te sturen, beperkt zijn en onvoldoende waarborgen bieden voor het beheersen van de efficiency van de vergunningverlening. Wij vinden deze conclusie verontrustend; dit vooral in samenhang met de conclusie over de zeer hoge tarieven. Wij vinden het van groot belang dat de gemeente een systeem hanteert, waarbij regelmatig wordt getoetst of de kosten van de vergunningverlening wel efficiënt zijn in relatie tot de gewenste kwaliteit bij de beoordeling van die vergunningen. Wij bevelen dan ook aan dat de gemeente binnen een half jaar een dergelijk systeem ontwerpt en in de organisatie implementeert.

## 4.2 De conclusies: meer gespecificeerd

### *Rechtmatigheid: conclusies en aanbeveling*

Met betrekking tot rechtmatigheid worden de volgende conclusies getrokken:

1) De gehanteerde methodiek van kostentoerekening op basis van kostenplaatsen, standaardtarieven en urenshrijven op kostendragers is een veelvoorkomende praktijk in zowel het bedrijfsleven als bij overheden. Over het algemeen wordt overheden ook aangeraden om een dergelijke methodiek te gebruiken voor de kostenbeheersing van taken met de karakteristieken van stuksproductie (zoals vergunningen) en projecten (zoals bijvoorbeeld bouwgrondexploitaties).

2) De vraag in hoeverre het dekken van bepaalde door de gemeente gemaakte kosten uit de bouwleges rechtmatig is, kan niet aan een dwingende, harde norm worden afgemeten. De verschillende bronnen waarop een gemeente zich kan richten gelden allen als aanbevelingen. De gemeente heeft daarom een zekere mate van beleidsvrijheid om de richtlijnen in de verschillende bronnen te volgen of naast zich neer te leggen.

3) Uit een vergelijking van de Haarlemse praktijk met de VNG lijst 1999, de Consensus benchmark BWT 1999 en de Handreiking van het ministerie van BZK 2007 en de opvattingen die in de branche bestaan over het toerekenen van kosten via de overhead kunnen de volgende conclusies getrokken worden met betrekking tot de kostentoerekening aan de bouwleges door de gemeente Haarlem:

- De gemeente Haarlem hanteert over het algemeen de gangbare normen voor de toerekening van kosten aan de bouwleges.
- Op een aantal punten kan heroverweging van de kostentoerekening een optie zijn, gegeven de interpretatieverschillen die hierover bestaan tussen de verschillende bronnen. In de volgende gevallen zou aanpassing van de methode tot hogere opbrengsten leiden:
  - Op dit moment worden geen kosten van het loket bouwen wonen en leefomgeving (BWL) bij de dienst Publiekszaken via de bouwleges doorbelast aan de aanvragers van bouwvergunningen. Voor zover hier diensten worden verleend voor individuele aanvragers van bouwvergunningen kunnen de kosten die BWL hiervoor maakt uit de leges worden gedekt.
  - De kosten van legesheffing en invordering komen momenteel niet ten laste van het product bouwvergunningen en worden ook niet via de overhead in de tarieven doorbelast. Volgens de geraadpleegde bronnen is dit wel toegestaan.
  - De verliezen die de gemeente lijdt omdat dubieuze debiteuren hun leges niet betalen mogen in principe omgeslagen worden over de wel betalende vergunningaanvragers.
  - Een aantal concerndiensten staan nu apart in de begroting als product, maar zouden mogelijk gedekt kunnen worden uit legesdragende producten via een opslag in de overhead (bijv. het product concernfinanciën).

De volgende aanpassingen zouden een verlaging van de legesopbrengsten tot gevolg hebben:

- De gemeente kent nu het gebruik om de beleidsontwikkeling en advisering hierover rondom de vergunningverlening te dekken uit de bouwleges. De meest recente handreiking van het ministerie van BZK raadt dit af.
- Met betrekking tot het toezicht op de bouw geven meerdere bronnen aan dat alleen de kosten van de eerste controle na oplevering tot de verhaalbare kosten mogen worden gerekend. Gegeven de consensus die er bestaat bij de bestaande praktijk om alle toezicht kosten die worden gemaakt in het kader van de vergunningverlening te dekken uit de bouwleges, raden wij echter aan het kostentoerekeningsbeleid van de gemeente Haarlem op dit punt niet te wijzigen.
- Op dit moment wordt technisch inhoudelijk advies door de afdeling BWT in bezwaaren beroepsprocedures door de gemeente Haarlem wel tot de verhaalbare kosten gerekend. In de meeste bronnen wordt ook de inhoudelijke behandeling van bezwaarschriften niet tot de uit de leges verhaalbare kosten gerekend.

4) Op basis van de bestudeerde stukken concludeert Zenc dat er vooralsnog geen aanleiding is om te twifelen aan de juistheid of volledigheid van de financiële administratie met betrekking tot de bouwvergunningverlening.

Daarnaast doet Zenc de volgende aanbeveling met betrekking tot de rechtmatigheid:

- Indien de gemeente zoveel mogelijk kosten uit de bouwleges wenst te dekken, kan het vooral interessant zijn om te onderzoeken in hoeverre kosten van het loket BW&L kunnen worden doorbelast op het product bouwvergunningen.

#### *Doelmatigheid: conclusies en aanbevelingen*

Met betrekking tot doelmatigheid worden de volgende conclusies getrokken:

1) De kosten van het bouw- en woningtoezicht van de gemeente Haarlem zijn verhoudingsgewijs hoger dan bij andere, vergelijkbare gemeenten. Mogelijke oorzaken voor de hogere kosten zijn de relatief hoge uitval, lage productiviteit, hoge overhead en het hoge percentage aanvragen dat een bijzondere procedure moet doorlopen.

2) De legestarieven zijn in de gemeente Haarlem relatief hoog in vergelijking met de meeste gemeenten in de benchmark BWT en met veel gemeenten in het VEH onderzoek. Daartegenover staat dat de gemeente relatief goedkoop genoemd kan worden voor wat betreft de kosten voor het voeren van bijzondere procedures.

3) Gegeven de grote schommelingen tussen de jaren, die zich niet alleen in de saldi voordoen, maar ook in de kosten en de baten afzonderlijk, kan Zenc niet concluderen dat de praktijk uitwijst dat de kosten in de afgelopen jaren goed beheerst zijn en dat in het werkapparaat voldoende waarborgen waren ingebouwd om de kosten te beheersen.

4) Op basis van de genoemde constatering concludeert Zenc dat zij met de gemeente weinig mogelijkheden zien om de voorspelbaarheid van de legesinkomsten te vergroten ten opzichte van wat de gemeente nu al doet.

5) Met de keuze voor het achteraf verrekenen van verschillen op de kostenplaatsen met het product bouwvergunningen als kostendrager accepteert de gemeente de kans op onverwachte mee- en tegenvallers na afsluiting van het begrotingsjaar. Het is echter de vraag of de kosten van de maatregelen om deze onvoorziene mee- en tegenvallers beheersbaar te maken opwegen tegen het voordeel van betere kostenbeheersing.

6) De maatregelen die de gemeente momenteel toepast om de kosten te beheersen, die kunnen ontstaan doordat men meer aanvragen te verwerken krijgt dan begroot, leiden er toe dat de intensiteit van de vergunningtoets en de wachttijden voor aanvragers de sluitposten zijn van het instrumentarium om de kosten te beheersen.

7) De methoden die de gemeente momenteel toepast om op de efficiency van de uitvoering te sturen zijn beperkt en bieden volgens Zenc onvoldoende waarborgen voor het beheersen van de efficiency van de vergunningverlening.

Daarnaast doet Zenc de volgende aanbevelingen met betrekking tot de doelmatigheid:

- Mede op basis van de eerste conclusie raadt men aan te onderzoeken hoe en in hoeverre de efficiency van de vergunningverlening kan worden verhoogd.
- Aanvullend op conclusie 4 geeft men aan dat wel kan worden overwogen om door het gebruik van voorzieningen en/of reserves het moment waarop de inkomsten worden bijgeboekt, meer gelijk te laten lopen met het moment waarop de gemeente kosten moet maken voor de toetsing

van de bijbehorende vergunningaanvraag. Een dergelijke maatregel kan de schommelingen tussen legesinkomsten en uitgaven in een jaar aanzienlijk dempen.

- Zenc raadt aan om de methodiek waarmee men de kosten als gevolg van schommelingen in de vergunningstromen probeert te beheersen (de trap-op-trap-af systematiek) te evalueren en zo mogelijk aan te passen op een manier die zowel rekening houdt met de veranderende behoefte aan capaciteit en de beperkte kostendekkingsgraad van de grote groep kleine aanvragen.
- Gegeven de verwachte beperkte mate waarin extra kostenbeheersings- maatregelen de voorspelbaarheid van mee- en tegenvallers bij de vergunningverlening kan verbeteren, raadt Zenc aan om kritisch te kijken naar de vraag in hoeverre extra maatregelen om de kosten te beheersen opwegen tegen de voordelen van extra waarborgen en extra sturing. Het is daarbij wenselijk de maatregelen voor de verschillende kostenbeheersingsvragen (m.b.t. de voorspelbaarheid van legesinkomsten, de nacalculatie van de tarieven, de beheersing van de vergunningstromen en de efficiency en kwaliteitsbeheersing op het niveau van afzonderlijke aanvragen) niet los van elkaar, maar in samenhang met elkaar te beschouwen. Criterium voor het doorvoeren van extra kostenbeheersingsmaatregelen is de mate waarin de maatregel bijdraagt aan het sober en doelmatig uitvoeren van de bouwvergunningverlening.

## 5 VERVOLGONDERZOEK

Zoals onder 3 aangegeven zal de RKC een vervolgonderzoek uitvoeren naar het vraagstuk van de informatievoorziening rond de bouwleges. Uitgangspunt daarbij wordt gevormd door de stelling van het college dat de raad ervan op de hoogte had kunnen zijn dat er al gedurende enkele jaren verlies wordt gemaakt op de bouwleges. Centrale vragen bij dit onderzoek zijn:

- *In welke mate en op welke momenten zijn college en raad op de hoogte geweest van het niet kostendekkend zijn?*
- *Waarom heeft het college pas anderhalf jaar na publicatie van het Kafi rapport voorstellen gedaan om het legestartief kostendekkend te maken?*

Als deze vragen beantwoord zijn, zal de RKC een antwoord trachten te formuleren op de vraag:

- *Waarom is in de praktijk tot nu toe geen kostendekkend tarief gehanteerd?*

Het vervolgonderzoek zal door de commissie zelf worden uitgevoerd. Het tijdschema is als volgt:

- September 2007 : dossieronderzoek.
- Oktober 2007 : interviews betrokken (ex)ambtenaren en (ex) collegeleden
- November 2007 : rapportage.

Bij dit onderzoek zal indien mogelijk een stagiair worden ingeschakeld voor voorbereiding, verslaglegging van de interviews en rapportages. Eventueel wordt nog gebruik gemaakt van de diensten van bureau Zenc.