

# Oplegvel Raadsstuk

Portefeuille C. van Velzen
Auteur Dhr. I.J. Evers
Telefoon 5113039 E-mail: ievers@haarlem.nl
CS/CC Reg.nr. 2009/149238
Bijlage Rapportage Onderzoek bouwleges
B & W-vergadering van 11 augustus 2009

**Onderwerp**  
Rapport Bouwleges

## DOEL: Besluiten

Naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de bouwleges (in 2007-2008) heeft het college aanvullend onderzoek laten verrichten. Dit rapport is in mei 2009 opgeleverd en is door het college van een reactie voorzien. Gelet op de betekenis en het belang van het onderwerp bouwleges in Haarlem, ligt het in de rede om de gemeenteraad kennis te laten nemen van dit rapport en de wijze waarop het college de aanbevelingen gaat uitvoeren.

---

## B&W

1. Het college stelt de raad voor kennis te nemen van de “Rapportage Onderzoek bouwleges”;
2. Het college stelt de raad voor kennis te nemen van de wijze waarop het college de aanbevelingen uit de rapportage gaat uitvoeren;
3. Het besluit heeft geen financiële consequenties;
4. Het college stuurt dit voorstel naar de gemeenteraad, nadat de commissie Bestuur hierover een advies heeft uitgebracht.

## Raad:

Besluit in te vullen door griffie	Moties en amendementen in te vullen door griffie	Raadsstuk in te vullen door griffie
<input type="checkbox"/> Conform	<input type="checkbox"/> Ja	Raadsstuknr
<input type="checkbox"/> Gewijzigd	<input type="checkbox"/> Nee	
<input type="checkbox"/> Aangehouden		Datum vergadering
<input type="checkbox"/> Afgevoerd		

# RAADSSTUK

**Onderwerp:** Rapport Bouwleges

**Reg.nr:** 2009/149238

## **Inleiding**

De afgelopen jaren zijn op initiatief van zowel college als gemeenteraad, meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de bouwleges in Haarlem. Vanaf begin 2007 is in de commissie ontwikkeling en de gemeenteraad een aantal keren over de tarieven van de bouwleges gesproken. Aanleiding van deze discussie waren voorstellen van het college om de tarieven voor bouwleges naar een 100% kostendekkend niveau te brengen. Naar aanleiding hiervan is de rekenkamercommissie medio 2007 gestart met een onderzoek naar de kostendekking van de bouwleges (*Bouwleges kan het een beetje minder?*).

Met de resultaten van en de besluitvorming over het rekenkamerrapport is door het college opdracht gegeven nader onderzoek naar de bouwleges en de kosten van vergunningverlening te doen. Het eindrapport "Rapportage bouwleges gemeente Haarlem" is medio mei opgeleverd. Het onderzoek bevatte een vijftal punten:

1. In kaart brengen van de kosten van vergunningverlening zodat keuzes gemaakt kunnen worden voor kostenverlaging, zonder hogere kostentoerekening naar andere diensten;
2. Vergelijking met drie "best-practice" gemeenten op het gebied van kosten, tarieven en processen, zodat inzichtelijk wordt waar "winst" is te behalen.
3. Onderzoek naar mogelijkheden om vergunningverlening verder te dereguleren en hoe automatisering kan bijdragen aan een efficiëntere bedrijfsvoering of informatieverstrekking.
4. Advies over voldoende waarborgen om de kosten te beheersen, gegeven de schommelingen in de vergunningstromen, met daarbij betrokken de wijze van kostentoerekening, van tijdverantwoording en van rapportering (ook tussentijds).
5. Een opzet voor een onderbouwde degressieve tariefstructuur en de financiële consequenties daarvan aan de hand van verleende vergunningen over de afgelopen jaren.

Uit dit laatste onderzoek is (in hoofdlijnen) naar voren gekomen dat de overhead, het grote aantal ruimtelijke procedures en het hoge uitvalpercentage vergunningsaanvragen van invloed zijn op de kosten van de vergunningverlening. Uit de benchmark blijkt dat in alle gemeenten het product bouwvergunningen kostendekkend is, waarbij de grote projecten voor dekking van het totale product zorgen. Haarlem is daarin een relatief dure gemeente. Het toepassen van licht degressieve tarieven functioneert in een aantal gemeenten goed.

De fluctuatie in de aanvragen en baten en lasten wordt verschillend opgevangen (o.a. egaliseringsreserve, lijst grote projecten, inhuur) waarbij in de verschillende p&c-documenten de verwachte uitkomsten aangepast worden.

Het verder invoeren van ICT en de actualisatie van de beleidskaders (inclusief het niveau van dienstverlening) leveren, naar verwachting, de grootste bijdrage aan het verder verbeteren van de efficiency. Trajecten die, onder meer door de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Omgevingsvergunning (Wabo), al in gang zijn gezet.

Voor wat betreft de kostentoerekening is opnieuw vastgesteld dat dit rechtmatig gebeurt. Wel kan in de sturing op de uitvoering en inzet van capaciteit meer gebruik gemaakt worden van bestaande ICT.

Voor wat betreft het al dan niet toepassen van een degressief stelsel is in afwachting van de Wabo geen concreet advies gegeven.

#### **Voorstel aan de raad**

1. Kennismaken van de “Rapportage Onderzoek bouwleges”.
2. Kennismaken van de wijze waarop het college de aanbevelingen uit de rapportage gaat uitvoeren.

#### **Beoogd resultaat**

Voldoen aan de toezegging aan de raad om nader onderzoek naar de bouwleges en de kosten van vergunningverlening te doen.

#### **Argumenten**

De aanbevelingen uit het rapport kennen (grotendeels) twee aspecten. Aanbevelingen die enerzijds met bedrijfsvoering, processen en interne organisatie te maken hebben. Anderzijds een aantal aanbevelingen, dat een duidelijke bestuurlijke component heeft. Deze vragen om expliciete bestuurlijke keuzes en worden hieronder gepresenteerd en van commentaar voorzien.

**Aanbeveling 1.2** *Actuele beleidskaders en het strikt hanteren hiervan beperkt het voeren van relatief veel ruimtelijke procedures waarmee veel tijd (en daarmee geld) bespaard kan worden.*

Om tot een goed en stabiel beleid te komen, ligt het voor de hand om met het opstellen van de beleidsmatige uitgangspunten en daaraan gekoppeld, het niveau van dienstverlening (strikt of soepel hanteren van de regels), te beginnen. Daarom hebben deze aanbeveling en aanbeveling 3.2 de hoogste prioriteit: i.c. het opstellen van ruimtelijk beleid. De inzet zal primair gericht moeten worden op deze twee aanbevelingen. Het actualiseren en -indien nodig- opstellen van het ruimtelijk beleid (zoals bestemmingsplannen, welstandsnota) is al in gang gezet of wordt in 2009 gestart. Een aanpak waarbij tegelijkertijd ook nadrukkelijk naar het niveau van dienstverlening gekeken moet worden en bij de dienstverleningsfilosofie van de gemeente Haarlem aangesloten moet worden.

#### **Aanbeveling overnemen.**

---

**Aanbeveling 3.2** *Maak op bestuur- en managementniveau een keuze welk niveau van dienstverlening wordt nagestreefd. Dit heeft invloed op de wijze waarop beleidskaders worden opgesteld (flexibel of strak), communicatie hierover en de toepassing ervan ('regels zijn regels' of 'meedenken vanuit de wens van de klant'). Zie de opmerkingen onder aanbeveling 1.2.*

#### **Aanbeveling overnemen.**

---

**Aanbeveling 5.1** *Overweeg een wijziging in de grondslag van het opleggen van bouwleges door in die overwegingen ook vierkante meters vloeroppervlak hierin mee te nemen. De vierkante meters als grondslag geeft een minder economische afhankelijkheid dan een bouwsom.*

Deze aanbeveling wordt in hoge mate beïnvloed (en bepaald) door ontwikkelingen op rijksniveau. De VNG heeft inmiddels de modelverordening leges Omgevingsvergunning gepubliceerd. Deze modelverordening neemt de bouwsom als basis voor de leges voor een bouwvergunning. Voorgesteld wordt om de modelverordening te volgen.

### **Aanbeveling niet overnemen.**

**Aanbeveling 5.2** *Een degressief tariefstelsel introduceren in de legesberekening maakt sturing op de economische omstandigheden mogelijk, geeft een betere verhouding weer tussen inspanning van de gemeente en de inkomsten die daar tegenover staan en ligt in de lijn van landelijke ontwikkelingen.*

In de modelverordening leges Omgevingsvergunning wordt voor de aanvraag bouwvergunning, een degressief stelsel voorgesteld. Een aanvraag met lage bouwkosten heeft dus een (relatief) hoger tarief.

De keuze voor het toepassen van een degressief heeft de nodige consequenties. Richting inwoners zal duidelijk aangegeven moeten worden dat voor kleinere aanvragen relatief hogere leges gerekend worden. Het toepassen van een degressief stelsel is ook van invloed op de totale legesopbrengst van de gemeente. Immers, de grote bouwsommen leveren minder op en de vraag is of dat wordt gecompenseerd door de meeropbrengst bij de lagere bouwsommen. Anderzijds geldt dat het beoordelen van een kleine bouwaanvraag niet een evenredig kleinere inspanning vraagt dan een het beoordelen van een grote aanvraag. Een degressief stelsel legt in die zin een beter verband tussen planbeoordeling en kosten.

Kortom, voordat besloten kan worden over het al dan niet invoeren van een degressief stelsel, is nader onderzoek naar de consequenties daarvan noodzakelijk. Eind 2009 moet de belastingverordening (inclusief leges) door de gemeenteraad vastgesteld worden. Voorafgaand aan die besluitvorming zal inzicht in de consequenties van een degressief stelsel gegeven worden.

### **Aanbeveling vooralsnog niet overnemen maar eerst meer duidelijkheid over en inzicht in de consequenties van het toepassen van een degressief stelsel geven.**

**Aanbeveling 5.3** *Wacht bij het introduceren van de wijze van legesoplegging de landelijke ontwikkelingen af (pilot VBWTN en het ministerie van VROM). Hierdoor wordt voorkomen dat het 'wiel moet worden uitgevonden' en wordt aangesloten op de ontwikkelingen rondom de komst van de Wabo. Vooruitlopende op deze wijziging kunnen wel de relevante gegevens worden verzameld.*

De modelverordening leges Omgevingsvergunning regelt feitelijk de wijze waarop legesoplegging binnen de kaders van de Wabo moet plaatsvinden. Het verdient aanbeveling om daar zoveel mogelijk bij aan te sluiten. In die zin is deze aanbeveling door de tijd ingehaald.

De modelverordening (wijze van legesoplegging) kent 3 belangrijke keuzemogelijkheden:

1. De bouwsom blijft basis voor de leges. Maar in de verordening is nu wel (standaard) een degressief tarief voor bouwvergunningen verwerkt. Een aanvraag met lage bouwkosten heeft dus een (relatief) hoger tarief.

2. Voor meervoudige aanvragen kan een lager tarief in rekening gebracht worden dan voor enkelvoudige aanvragen omdat een meervoudige aanvraag lagere administratieve lasten voor de gemeente met zich meebrengt. Eenzelfde korting zou toegepast kunnen worden voor aanvragen die volledig digitaal aangeleverd worden.
3. Het totaal van omgevingsvergunningleges mag niet meer dan 100% kostendekkend zijn (begroot). Dat is geen verandering ten opzichte van het huidige model.

Voor wat betreft punt 1 wordt verwezen naar aanbeveling 5.2. In lijn met die aanbeveling (nader onderzoek naar de consequenties van een degressief stelsel) wordt voorgesteld om hierin ook de (on)mogelijkheden van het verlenen van korting uit te werken.

Punt 3 spreekt voor zich, het streven blijft erop gericht om de bouwleges kostendekkend te maken.

#### **Aanbeveling overnemen en de consequenties van een degressief stelsel en het verlenen van kortingen onderzoeken (zie ook onder 5.2).**

*Aanbeveling 5.4 Maak een bestuurlijke keuze op welke wijze inkomstenschommelingen moeten worden opgevangen. Een egalisatievoorziening/reserve is mogelijk maar niet noodzakelijk. Neem in de overweging mee of kruissubsidiëring hierbij wel of niet een optie is.*

Deze aanbeveling werd in het rapport van de rekenkamercommissie gedaan (rapport Zenc, p.p. 16). Daarbij is destijds (eind 2008) aangegeven dat het beleid van de gemeente Haarlem is dat er geen behoefte is aan voorzieningen of een egalisatiereserve om een meer gelijkwaardige verdeling van kosten en opbrengsten te krijgen. Er is op dit moment geen aanleiding om hier van af te wijken.

#### **Aanbeveling niet overnemen.**

#### **Kantttekeningen**

De bestuurlijke aanbevelingen hebben een verschillende mate van urgentie, die in grote mate wordt bepaald door de invoering van de Wabo (Omgevingsvergunning) per 1 januari 2010. Er wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de landelijke ontwikkelingen.

#### **Afdoening diverse moties en amendementen**

De afgelopen jaren is het thema bouwleges diverse keren in de gemeenteraad aan de orde geweest. Wij gaan ervan uit dat met dit onderzoek de openstaande acties (nr. 745, 1021 en 1158) afdoende zijn beantwoord. Voor wat betreft nr. 1158 (motie 12/2 verlagen bouwleges met 20% per 1 januari 2010) merken wij het volgende op. Uit het onderzoek naar de bouwleges is niet gebleken dat een verlaging van de leges noodzakelijk is. Een verlaging met 20% achten wij onhaalbaar. Dat zal ook blijken uit de voorstellen voor de tarieven voor 2010, die eind 2009 ter besluitvorming aangeboden zullen worden.

#### **Uitvoering**

Zoals het er op dit moment naar uit ziet is de Wabo op 1 januari 2010 van kracht. De komende maanden wordt daarom stevig ingezet op het implementeren van de ICT-voorzieningen, werkprocessen en de actualisatie van diverse beleidskaders. Een

goed werkende ICT-voorziening is een noodzakelijke voorwaarde om volgens de Wabo te kunnen werken; daar ligt een grote prioriteit.

Daarnaast wordt zo snel mogelijk gestart met het opstellen van ruimtelijk beleid, inclusief het niveau van dienstverlening (mate van strakheid in de toepassing van het beleid).

### **Bijlagen**

Rapportage Onderzoek bouwleges

### **Raadsbesluit**

De raad der gemeente Haarlem,

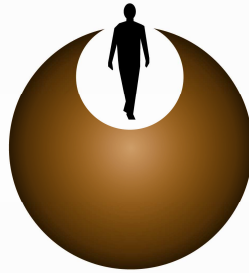
Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

<p>Besluit:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Kennis te nemen van de “Rapportage Onderzoek bouwleges”.</li><li>2. Kennis te nemen van de wijze waarop het college de aanbevelingen uit de rapportage gaat uitvoeren.</li></ol>
---

Gedaan in de vergadering van ... .. (in te vullen door de griffie)

De griffier

De voorzitter



**HAUTE EQUIPE**

I N V O L V E D P E O P L E

# Rapportage

## Onderzoek bouwleges

Gemeente Haarlem

Opdrachtnemer : Haute Equipe B.V.  
Domineeslaan 91  
1161 BW Zwanenburg  
Telefoonnummer: 020 – 407 20 00  
Faxnummer: 020 – 407 20 20  
Website: [www.Haute-Equipe.nl](http://www.Haute-Equipe.nl)

Adviseurs: Matthijs Wiggelaar  
Marion Schepers



## Inhoudsopgave

<b>MANAGEMENTSAMENVATTING .....</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEIDING .....</b>	<b>8</b>
1.1 AANLEIDING EN DOELSTELLING .....	8
1.2 ONDERZOEKSAANPAK EN LEESWIJZER .....	8
<b>2 TRENDS EN ONTWIKKELINGEN .....</b>	<b>10</b>
2.1 INLEIDING .....	10
2.2 LANDELIJKE TRENDS EN ONTWIKKELINGEN .....	10
<b>2.2.1 Richtlijnen en jurisprudentie kostentoe rekening .....</b>	<b>10</b>
<b>2.2.2 Invoering Wabo .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2.3 Nieuwe Wro .....</b>	<b>13</b>
2.3 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN GEMEENTE HAARLEM .....	14
<b>2.3.1 Nieuwe organisatiestructuur .....</b>	<b>14</b>
<b>2.3.2 Invoering Wabo .....</b>	<b>14</b>
<b>2.3.3 Deelname pilot transparante bouwleges .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3.4 Evaluatie en actualisatie beleidskaders .....</b>	<b>15</b>
<b>3 FINANCIËLE ANALYSE .....</b>	<b>16</b>
3.1 INLEIDING .....	16
3.2 KENGETALLEN VERGUNNINGVERLENING .....	16
3.3 KOSTENANALYSE .....	17
<b>3.3.1 Kosten per processtap .....</b>	<b>18</b>
<b>3.3.2 Gemiddelde kostprijs per vergunningtype .....</b>	<b>19</b>
<b>3.3.3 Gemiddelde kostprijs per vergunningklasse .....</b>	<b>21</b>
<b>3.3.4 Kostendekkendheid .....</b>	<b>21</b>
3.4 KOSTENBEHEERSING .....	24
<b>3.4.1 Huidige wijze van kostentoe rekening .....</b>	<b>24</b>
<b>3.4.2 Tijdverantwoording .....</b>	<b>24</b>
<b>3.4.3 Wijze van rapporteren .....</b>	<b>25</b>
3.5 BENCHMARK MET VERGELIJKBARE GEMEENTEN .....	25
3.6 BELANGRIJKSTE CONCLUSIES .....	28
3.7 AANBEVELINGEN .....	28
<b>4 NADERE ANALYSE EFFICIENCYMOGELIJKHEDEN .....</b>	<b>29</b>
4.1 INLEIDING .....	29
4.2 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN .....	29
4.3 AANBEVELINGEN .....	30
4.4 BEST PRACTICES VAN ANDERE GEMEENTEN .....	31
<b>5 TARIEFSTRUCTUUR .....</b>	<b>36</b>
5.1 INLEIDING .....	36
5.2 LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN TARIEFSTRUCTUUR .....	36
5.3 MOGELIJKHEDEN GEMEENTE HAARLEM .....	36
5.4 VOORSTEL DEGRESSIEVE TARIEFSTRUCTUUR .....	36
5.5 FINANCIËLE CONSEQUENTIES .....	37
<b>BIJLAGEN .....</b>	<b>41</b>

# Managementsamenvatting

In opdracht van de gemeente Haarlem heeft Haute Equipe een onderzoek uitgevoerd naar de bouwleges en kosten van vergunningverlening. Het onderzoek bevatte een vijftal onderdelen. In deze managementsamenvatting worden per onderdeel de belangrijkste conclusies en aanbevelingen weergegeven. Deze worden in de rapportage nader toegelicht.

## **1 In kaart brengen kosten van vergunningverlening zodat keuzes gemaakt kunnen worden voor kostenverlaging, zonder hogere kostentoe rekening naar andere diensten;**

De volgende onderdelen hebben sterke invloed op de hoogte van de totale kosten voor het product bouwvergunningen:

- Zoals uit het rapport van de Rekenkamercommissie (2007) blijkt is er sprake van een hoge overhead. De overhead bedraagt op dit moment ongeveer eenderde van de gemeentelijke kosten en is de afgelopen jaren flink gestegen.
- Er worden relatief veel ruimtelijke procedures gevoerd en deze kosten veel tijd (en daarmee geld) terwijl de inkomsten voor de ruimtelijke procedures relatief laag zijn. Het grote aantal ruimtelijke procedures wordt mede bepaald door deels niet actuele beleidskaders en daarnaast het flexibel hanteren van deze beleidskaders (bv. de wil tot medewerking aan afwijking van bestemmingsplannen).
- Er is een relatief hoog uitvalpercentage van vergunningaanvragen (ingetrokken aanvragen, definitief niet ontvankelijk, niet passend binnen bestemmingsplan, e.d.). Deze aanvragen kosten de gemeente wel tijd (en geld), maar leveren uiteindelijk geen of minder leges op omdat ze niet leiden tot een vergunning.

Zoals bij de meeste gemeenten, zorgen de reguliere en eerste en tweede fase vergunningen voor dekking van de kosten van de lichte vergunningen. Deze laatste zijn niet kostendekkend en daarmee betalen de grote aanvragen nu voor de kleine. Hoewel het volgens de wetgeving voldoende is dat het gehele product kostendekkend is, zou de gemeente Haarlem kunnen kijken naar het realiseren van een sterkere relatie tussen de kosten en opbrengsten (de gebruiker betaalt). Dit kan worden gerealiseerd door een degressief tariefstelsel (zie uitwerking bij onderdeel 5).

## **2 Vergelijking met drie “best-practice” gemeenten op het gebied van kosten, tarieven en processen, zodat inzichtelijk wordt waar “winst” is te behalen;**

De gemeente Delft, Nijmegen en Leiden hebben meegewerkt aan een benchmark. Hieruit zijn de volgende conclusies te trekken:

- *Kostendekkendheid:* voor alle benchmarkgemeenten was het product bouwvergunningen de afgelopen jaren kostendekkend. Géén van de gemeenten heeft de kostendekkendheid doorgerekend naar de diverse type vergunningen (licht, regulier, enz.) maar overal zorgen de grote projecten voor dekking van het gehele product.
- *Hoogte van de tarieven:* Haarlem is een relatief dure gemeente voor alle typen bouwvergunningen. Het bij Haarlem gebruikte legespercentage is hoger dan de percentages van de benchmarkgemeenten.
- *Meerjarenprognoses:* voor prognoses van de productie en baten en lasten wordt over het algemeen gebruik gemaakt van meerjarige ervaringscijfers. Deze worden geïndexeerd en een prognose van grote projecten wordt toegevoegd. De gemeente Delft houdt een lijst bij met grote projecten die de komende 20 jaar gaan spelen. Hier worden de inkomsten op geschat en de toegepaste egaliseringsreserve wordt gebruikt wanneer projecten in de tijd opschuiven. Gemeente Delft heeft positieve ervaringen met deze werkwijze.

- *Opvangen fluctuaties*: de meeste gemeenten monitoren de voortgang en passen bij de Planning en Control rapportage op basis van de realisatie de verwachting aan. Voor het opvangen van fluctuaties in het aantal vergunningen maken de gemeenten gebruik van externe inhuur. De gemeenten Delft en Nijmegen maken gebruik van een egaliseringsreserve voor de opvang van schommelingen in de legesopbrengsten.
- *Degressieve tarieven*: Delft en Leiden maken naar tevredenheid gebruik van licht degressieve leges tarieven. Ook Nijmegen heeft een lichte mate van degressiviteit in de legesverordening voor 2009 aangebracht. Ons advies is om in Haarlem met invoering van degressieve tarieven te wachten op de uitkomsten van de landelijke pilot en het model wat hier uit voortkomt.

Voor de benchmarkgemeenten was het niet mogelijk om gedetailleerde informatie te verschaffen over de kosten van vergunningverlening (bv. kosten per type vergunning). Voor dit onderzoek kon daarom op dit niveau geen vergelijking worden gemaakt tussen Haarlem en de benchmarkgemeenten.

### **3 Onderzoek naar mogelijkheden om vergunningverlening verder te dereguleren en hoe automatisering kan bijdragen aan een efficiëntere bedrijfsvoering of informatieverstrekking;**

Door de gemeente Haarlem is er organisatorisch al veel aandacht besteed aan een efficiënte inrichting van het proces van vergunningverlening. De organisatorische scheiding tussen eenvoudige en complexe aanvragen zorgt bv. voor efficiënte afhandeling van vergunningen en een snellere afhandeling van eenvoudige vergunningen. Accountmanagers zorgen voor procescoördinatie van complexe aanvragen en het contact met de klant, waardoor zij werk uit handen nemen van de backoffice.

Lopende trajecten op het gebied van vergunning-verlening:

- Traject rond automatisering in kader van de Wabo: o.a. invoering van één systeem, workflowmanagement en betere en snellere beschikbaarheid rapportages.
- Actualisatie van bestemmingsplannen in het project taskforce bestemmingsplannen.
- Evaluatie Welstand en Monumentennota om te komen tot een herziening van de Welstandsnota die gericht is op een heldere inhoud, hanteerbaarheid en implementatie.
- Pilot flitsvergunningen en pilot administratieve lastenverlichting.

Efficiencywinst is vooral te behalen in het verder invullen van de randvoorwaarden om het proces optimaal te laten verlopen. Veel van de gesignaleerde knelpunten kunnen echter worden opgelost door de reeds ingezette trajecten. De efficiëncymogelijkheden zijn:

- Automatisering: o.a. ontsluiting van informatie vanuit één systeem, organiseren workflowmogelijkheden, uitgebreide, tijdige en heldere managementinformatie en digitalisering van dossiers. Haarlem is reeds gestart met een traject rond automatisering.
- Actualisatie van beleidskaders, zoals de welstandsnota en bestemmingsplannen. De kaders zijn nu niet altijd duidelijk en worden wisselend toegepast (strak of flexibel).
- Vermindering van het aantal ruimtelijke procedures.
- Verbetering van de inhoudelijke afstemming tussen verschillende adviesafdelingen bij complexe vergunningen.
- Verbetering van de communicatie en informatievoorziening tussen verschillende vakafdelingen en tussen frontoffice en backoffice. Hierbij speelt ook een rol het verhogen van het kennisniveau in de frontoffice, zodat zij meer vragen van klanten kunnen beantwoorden en het werk in de backoffice efficiënter kan verlopen.
- Het maken van goede prognoses van de toekomstige werkvoorraad is lastig en gebeurt onvoldoende, vooral voor grote projecten.
- Ontwikkeling naar een meer op samenwerking gerichte cultuur met name tussen de hoofdafdelingen.

Op basis van deze bevindingen worden de volgende aanbevelingen gedaan:

*Lange termijn oplossingen:*

- Zorg voor een snelle en gedegen uitvoering van het automatiseringsplan in het kader van de Wabo. Het is belangrijk hier prioriteit aan te geven.
- Maak op bestuur- en managementniveau een keuze welk niveau van dienstverlening wordt nagestreefd. Dit heeft invloed op de wijze waarop beleidskaders worden opgesteld (flexibel of strak), communicatie hierover en de toepassing ervan ('regels zijn regels' of 'meedenken vanuit de wens van de klant'). Volgens ons leveren eenduidige beleidskaders en het hanteren van het principe 'regels zijn regels' de meeste efficiencywinst op. Dit laatste sluit echter niet aan bij de ambities uit de onlangs opgestelde dienstverleningsvisie voor Haarlem. Hierin wordt 'meedenken met de klant' als uitgangspunt genomen. Dit staat echter op gespannen voet met efficiency en kostenverlaging.
- Werk toe naar een set van heldere sneltoetscriteria en eenvoudige (enkelvoudige) vergunningen die in de frontoffice kunnen worden verleend. Belangrijke randvoorwaarden hiervoor zijn: heldere kaders, toegang voor de frontoffice tot alle relevante informatie en voldoende kennis in de frontoffice<sup>1</sup>.
- Geef prioriteit aan actualisatie van beleidsdocumenten en sluit bij het opstellen van de beleidsdocumenten aan bij de keuze omtrent het gekozen dienstverleningsniveau.

*Quick wins:*

- Organiseer een periodiek afstemmingsoverleg met de verschillende vakdisciplines voor inhoudelijke afstemming en besluitvorming over complexe vergunningen en benoem rollen en verantwoordelijkheden voor de deelnemers aan dit overleg.
- Intensiveer de informatie- en kennisoverdracht tussen de backoffice en frontoffice en informatievoorziening tussen verschillende afdelingen in de backoffice. Onlangs is reeds het FOBO-overleg van start gegaan waarin afstemming plaatsvindt tussen frontoffice en backoffice o.a. over het opstellen van vragenbomen.
- Onderzoek de mogelijkheden om het gebruik van het digitale instrument HOST (Haarlemse Ondernemers Service Team) te optimaliseren.

**4 Advies over voldoende waarborgen om de kosten te beheersen, gegeven de schommelingen in de vergunningstromen, met daarbij betrokken de wijze van kostentoerekening, van tijdverantwoording en van rapportering (ook tussentijds);**

Uit de kostenanalyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Haarlem rekent op een juiste (rechtmatige) wijze kosten toe aan het product bouwleges. De kosten van beleidsvorming worden bij Haarlem volledig aan het product bouwvergunningen toegerekend. Dit is rechtmatig, doch niet conform de handreiking kostentoerekening.
- Het huidige systeem van inhuur derden combineren met de onder vraag 5 voorgestelde controle op de voortgang grote projecten. Hierdoor hebben de kosten een aantoonbaar verband met de inkomsten.
- Er wordt in Haarlem al enkele jaren tijdgeschreven (m.u.v. de periode rond de reorganisatie), maar de aanwezige software blijkt onvoldoende ingericht om een koppeling te maken tussen de urenadministratie en de productie van het aantal aanvragen.
- Onder andere door een niet optimaal gebruik van de aanwezige software is er sprake van niet optimale kostentoerekening aan het product bouwleges.
- In de huidige situatie wordt alleen op redelijk abstract niveau bestuurlijk gerapporteerd.
- Conjunctuur en grote projecten hebben een grote invloed op de inkomsten en arbeidsinspanningen..

---

<sup>1</sup> In de praktijk zullen sommige vergunningen die nu in de frontoffice worden verleend straks in het kader van de Omgevingsvergunning (meervoudige vergunningen) weer in de backoffice worden verleend (bv. kapvergunningen wanneer zij samenvallen met andere vergunningen binnen de Wabo).

Op basis van deze conclusies doen wij de volgende aanbevelingen:

- Koppel de voor de uitvoering en sturing gebruikte softwaresystemen zoveel mogelijk aan elkaar, bv. koppeling tussen urenadministratie en productie van het aantal aanvragen.
- Koppel hieraan een meerjarig overzicht van activiteiten rondom grote projecten, waardoor pieken in arbeid (inspanning) en leges (inkomsten) beter kunnen worden ingeschat.

##### **5 Een opzet voor een onderbouwde degressieve tariefstructuur en de financiële consequenties daarvan aan de hand van verleende vergunningen over de afgelopen jaren.**

In de wetgeving worden momenteel regels rond legesheffing voor de omgevingsvergunning voorbereid. Het Ministerie van VROM komt met een internetapplicatie waarmee aanvragers op eenvoudige wijze inzicht kunnen krijgen in het tarief voor bouwleges. Het ontwikkelen van een landelijke tariefstructuur maakt het voor Haarlem wellicht minder noodzakelijk om op dit moment een eigen nieuwe tariefstructuur op te stellen.

Bij de uitwerking van een degressieve tarievenstructuur is uitgegaan van drie varianten; van licht degressief tot sterk degressief. Er is een vergelijking gemaakt tussen de huidige legesberekening en de effecten die uit de mate van degressiviteit voortkomen. Er is in de varianten uitgegaan van gelijkblijvende opbrengsten.

In de voorgestelde tarievenstructuur is berekening van de leges op basis van de hoogte van de bouwsom gehandhaafd. Haarlem doet momenteel echter mee aan een pilot van de VBWTN waarbij uitgangspunt voor de hoogte van de leges ligt in het aantal m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak. Aangezien de pilot nog niet is afgerond zijn de resultaten hiervan nog niet in dit onderzoek meegenomen.

De belangrijkste conclusies rond het invoeren van een degressief tariefstelsel:

- De mate van degressiviteit heeft een sturend karakter op verhogen danwel verlagen van bepaalde typen vergunningen.
- De landelijke trend is gericht op degressiviteit in de berekening van leges. De maatschappelijke behoefte lijkt vooral te zijn gericht op transparantie (leges moeten gerelateerd zijn aan de inspanning die de gemeente moet verrichten voor het verlenen van de vergunning). Bij een hoge mate van degressiviteit bereik je een groter evenwicht tussen gebruik en inspanning.
- Degressiviteit verhoogt de overeenkomst tussen de door de gemeente gemaakte lasten en de inkomsten. Hierdoor kan het aantal gerechtelijke procedures afnemen.
- Gebruik van bouwsommen als grondslag voor het opleggen van leges is economisch verbonden, omdat de bouwprijs afhankelijk is van de markt. De grondslag van een prijs per m<sup>2</sup> vloeroppervlak is minder afhankelijk van de economische omstandigheden.
- In het bepalen van de hoogte van leges wordt onvoldoende rekening gehouden met de al gedurende enkele jaren hogere opbrengsten dan kosten. Houdt hiermee rekening in de vaststelling van de hoogte van de legestarieven.

Wij doen de volgende aanbevelingen ten aanzien van de invoering van een degressief tariefstelsel:

- Wacht gezien de komst van een Wabo gerelateerde wijziging in de legesoplegging met het maken van de keuze op welke wijze degressiviteit moet worden toegepast. Kies daarbij voor een vorm van degressiviteit.
- Overweeg een wijziging in de grondslag van het opleggen van bouwleges door m<sup>2</sup> vloeroppervlak hierin mee te nemen. m<sup>2</sup> als grondslag geeft een minder economische afhankelijkheid dan de bouwsom als grondslag.

- Grote bouwprojecten worden weliswaar meerjarig vooruit gepland en gevolgd maar de consequenties van de voortgang niet meegenomen in de begroting rondom het product bouwleges. Hierdoor is Haarlem nu onvoldoende in staat om schommelingen in inkomsten en inspanningen als gevolg van uitstel van grote projecten op te vangen.
- Maak een keuze op welke wijze inkomstenschommelingen moeten worden opgevangen. Een egalisatievoorziening/reserve is mogelijk maar niet noodzakelijk. Neem in de overweging mee of kruissubsidiëring hierbij wel of niet een optie is.
- Wanneer er geen egalisatievoorziening/reserve wordt ingesteld maak gebruik van een instrument waarbij de ontwikkelingen rondom alle grote projecten goed wordt bijgehouden. Dit instrument is ook los van het instellen van een voorziening aan te raden.

### **Bestuurlijke keuzes:**

Op basis van bovengenoemde conclusies en aanbevelingen stellen wij het bestuur voor op de onderstaande punten een beslissing te nemen:

- Maak een keuze voor het dienstverleningsniveau dat zal worden gehanteerd en maak afspraken hoe hierop binnen de organisatie zal worden gestuurd.
- Geef daaraan gekoppeld prioriteit aan de actualisatie van beleidskaders en het zodanig formuleren van beleidskaders, dat deze zorgen voor eenduidigheid en duidelijkheid ten aanzien van de dienstverlening naar de klant.
- Maak een keuze voor de mate van degressiviteit die door de gemeente aanvaardbaar en realistisch wordt geacht.
- Maak een keuze op welke wijze inkomstenschommelingen moeten worden opgevangen.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doelstelling

In 2007 is binnen de gemeente Haarlem door de Rekenkamercommissie een onderzoek uitgevoerd naar de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de thans geldende bouwlegestoerekening. Uit dit onderzoek is onder andere gebleken dat de werkwijze rechtmatig is, maar dat de kosten van bouw- en woningtoezicht verhoudingsgewijs hoger liggen dan bij vergelijkbare gemeenten.

Daarnaast is het noodzakelijk dat de gemeente Haarlem op basis van jurisprudentie over gaat tot het instellen van degressieve tarieven voor bouwleges.<sup>2</sup> De gemeente Haarlem is voornemens per 1 januari 2010 degressieve tarieven in te voeren.

De opdrachtformulering voor dit onderzoek luidt als volgt:

1. Breng de kosten van de uitvoering van de vergunningverlening zodanig in kaart, dat er keuzes gemaakt kunnen worden op welke wijze de kosten kunnen worden verlaagd, zonder hogere kostentoekening naar andere diensten;
2. Maak daarbij o.m. gebruik van een benchmark (kosten en tarieven) met minimaal 3 "best-practice" gemeenten, gemeenten vergelijkbaar met infrastructuur als Haarlem en vergelijk de processen van de gemeenten en geef aan waar "winst" is te behalen;
3. Adviseer welke mogelijkheden er zijn om de vergunningverlening verder te dereguleren en op welke wijze automatisering een bijdrage kan leveren aan een efficiëntere bedrijfsvoering of informatieverstrekking;
4. Geef concreet aan hoe voldoende waarborgen kunnen worden ingebouwd om de kosten te beheersen, gegeven de schommelingen in de vergunningstromen en betrek daarbij de wijze van kostentoekening, de wijze van tijdverantwoording en de wijze van rapportering (ook tussentijds);
5. Maak - aan de hand van verleende vergunningen over de afgelopen jaren - een opzet voor een onderbouwde degressieve tariefstructuur en de financiële consequenties daarvan.

## 1.2 Onderzoeksanpak en leeswijzer

De processen van vergunningverlening vormden de basis bij de uitvoering van het onderzoek door Haute Equipe. Door de processen in kaart te brengen, wordt duidelijk waar in de organisatie welke processtappen worden uitgevoerd en waar welke kosten worden gemaakt. Door de kosten vervolgens te koppelen aan de processtappen wordt inzichtelijk waar de grootste efficiencywinst te behalen is. Door bij de kostentoekening een onderscheid te maken in type vergunningen is het tevens mogelijk om tarieven per type vergunning (licht/regulier/1<sup>e</sup> fase/2<sup>e</sup> fase) te bepalen en een degressieve tarievenstructuur op te stellen.

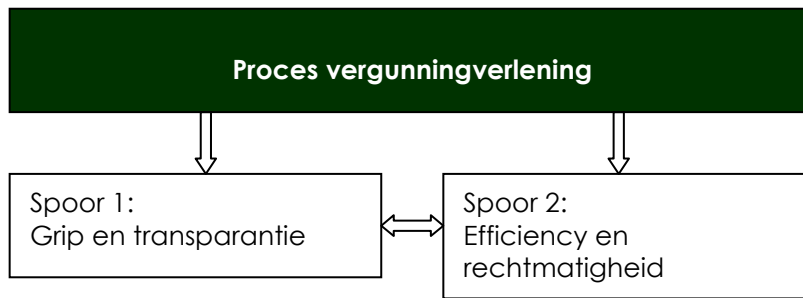
Daarnaast is de aanpak van het onderzoek gebaseerd op twee sporen:

Spoor 1: Grip en transparantie

---

<sup>2</sup> LJN: BB5435, Rechtbank Zutphen, 05/757

## Spoor 2: Efficiency en rechtmatigheid



Doel van het spoor *Grip en transparantie* is inzicht te verkrijgen in de kosten en de kostentoerekening bij het proces van bouwleges. Deze informatie vormt de basis voor een opzet voor een degressieve tariefstructuur. In dit spoor wordt tot slot aandacht besteed aan de beheersing van de kosten en het inbouwen van waarborgen voor deze beheersing.

Doel van het spoor *Efficiency en rechtmatigheid* is het in kaart brengen van de mogelijkheden om te komen tot een efficiëntere bedrijfsvoering en informatieverstrekking. Deze mogelijkheden worden in kaart gebracht op het vlak van de procedures, werkwijze, informatievoorziening en processen die gemoeid zijn met vergunningverlening. Ook wordt daarbij in kaart gebracht in hoeverre dit rechtmatig gebeurt.

Het onderzoeksproces bestond uit de volgende stappen:

Stap 1: *documentenstudie*: relevante documenten zijn bestudeerd om inzicht te krijgen in de huidige situatie van Haarlem.

Stap 2: *procesanalyse*: in deze stap is het proces van vergunningverlening in kaart gebracht om vervolgens op basis van de kostenanalyse en interviews de belangrijkste knelpunten en mogelijkheden voor efficiencywinst in beeld te krijgen.

Stap 3: *kostenanalyse*: in deze stap zijn de directe en indirecte kosten van de verschillende processtappen in kaart gebracht en zijn op basis daarvan kostprijzen bepaald per vergunningtype.

Stap 4: *verdiepende interviews met sleutelfiguren*: in deze stap zijn door middel van interviews de eerste bevindingen getoetst en de belangrijkste knelpunten en verbetermogelijkheden verder inzichtelijk gemaakt.

Stap 5: *benchmark met andere gemeenten*: in deze stap zijn de kostenopbouw, tarieven en tariefstructuur, werkwijze en processen van gemeente Haarlem vergeleken met een aantal soortgelijke gemeenten. Tevens heeft een analyse plaatsgevonden van een aantal best practices.

Het rapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 worden de belangrijkste trends en ontwikkelingen beschreven zowel op landelijk niveau als binnen de gemeente Haarlem. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van de financiële analyse beschreven. Hoofdstuk 4 bevat een nadere analyse van de gesignaleerde efficiëncymogelijkheden op basis van de gevoerde interviews en de documentenstudie. Er worden in dit hoofdstuk tevens enkele best practices van andere gemeenten beschreven. In hoofdstuk 5 is een voorstel uitgewerkt voor de opzet van een degressieve tariefstructuur. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.



## 2 Trends en ontwikkelingen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste trends en ontwikkelingen rond de kostentoerekening en tariefstructuur bouwleges en de wet- en regelgeving voor vergunningverlening toegelicht. Het gaat hier zowel om landelijke trends en ontwikkelingen als om ontwikkelingen binnen de gemeente Haarlem.

### 2.2 Landelijke trends en ontwikkelingen

#### 2.2.1 Richtlijnen en jurisprudentie kostentoerekening

De basis van kostentoerekening van de overheid voor gebruik en genotsrecht (o.a. bouwleges) is dat maximaal 100% van de door de overheid gemaakte kosten mag worden doorgerekend naar klanten (burgers, bedrijven). Voor gemeenten is de juridische basis gelegen in artikel 229b lid 1 van de Gemeentewet. Dit artikel geeft een zeer brede marge aan waarbij letterlijk wordt vermeld dat bij het vaststellen van tarieven rekening moet worden gehouden dat de geraamde baten niet uit mogen komen boven de geraamde lasten. Deze omschrijving laat veel ruimte voor interpretatie over. In de loop der jaren is getracht een kadering rondom de kostentoerekening te plaatsen door zowel gemeenten als rechtbank. Er is echter uit het bestaande recht en de hieruit ontstane jurisprudentie geen algemene lijn te halen. In 2007 is in opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeenteraad van de gemeente Haarlem onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bouwlegestoerekening. In ieder geval is duidelijk geworden dat Haarlem in de kostentoerekening rechtmatig handelt. In het nu gehouden onderzoek heeft geen herhaling van dit eerdere onderzoek plaatsgevonden. Er is door de adviseurs wel onderzocht of sinds 2007 wijzigingen in regelgeving of omstandigheden waarneembaar waren.

De komst van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) per 1 juli 2008 heeft nog geen invloed gehad op wijzigingen in de kostentoerekening. Onderdeel van de nieuwe Wro is echter dat voor bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar geen leges meer geheven mogen worden. Wanneer bestemmingsplannen niet actueel zijn kan dit dus een directe invloed hebben op de legesopbrengsten.

De legesverordening voor het jaar 2009 is eind 2008 door de Raad vastgesteld. De opbouw van de verordening is in vergelijking tot de legesverordening ten tijden van het rekenkameronderzoek ('Bouwleges: compensatie voor sober en doelmatig bouwtoezicht') nauwelijks gewijzigd. De komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) per 1 januari 2010 gaat waarschijnlijk wel gevolgen hebben voor de wijze van legesheffing. Onder leiding van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) wordt aan een algemeen te gebruiken wijze van legesheffing gewerkt. De methode die gaat worden gebruikt is tot op heden onbekend.

Hieronder vindt u samengevat het normenkader (uit de 'Handreiking kostentoerekening leges en tarieven van Deloitte in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken') en een bloemlezing uit recente jurisprudentie waardoor in het kort de kadering zichtbaar wordt.

Normenkader voor kostentoerekening:

- Het kostenverhaal is beperkt tot 100 % van de gemaakte kosten.

- Bij gemeenten is bepalend welke lasten en baten samenhangen met het voortbrengen van de diensten die de gemeente verleent. Het stelsel van baten en lasten geeft aan dat kostentoerekening op bedrijfseconomische grondslagen plaatsvindt.
- Bij leges en andere rechten gaat het daarom om lasten die behoren tot of toegerekend kunnen worden aan de gemeentelijke activiteiten en het gaat niet om de toevallige kasuitgaven in enig jaar.
- De rechten mogen slechts worden geheven ter vergoeding van kosten die door de verleende dienst worden veroorzaakt. Deze kosten kunnen direct dan wel indirect toe te rekenen zijn aan de specifieke dienstverlening.
- Onder directe kosten worden in dit kader verstaan de kosten die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verrichte dienstverlening. De directe kosten betreffen onder andere loonkosten, kapitaallasten en materiële kosten. Ook de kosten van de eerste controle na vergunningverlening worden tot de directe kosten gerekend, evenals afschrijvingskosten en onderhoudskosten.
- De indirecte kosten kunnen worden verhaald voor zover deze in verband staan met die specifieke dienstverlening. Deze indirecte kosten hebben wij met de term "overhead" aangeduid. Het gaat hier bijvoorbeeld om ondersteuning en management ten behoeve van de voor de dienstverlening te verrichten werkzaamheden. Ook huisvestingskosten en kosten van salarisadministratie voor de medewerkers, sociale lasten en verzekeringen zijn verhaalbare indirecte kosten (het verhalen van bijvoorbeeld bestuurskosten is niet mogelijk).
- Indirecte kosten die **niet** kunnen worden verhaald op de genietters van een specifieke dienstverlening zijn de kosten voor: beleidsvoorbereiding, handhaving, toezicht en controle (behoudens eerste controle), inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures. Deze kosten worden geacht te zijn gedekt in de algemene middelen ofwel in algemene en specifieke uitkeringen.

Uit het in opdracht van de Rekenkamercommissie (RKC) uitgevoerde onderzoek is al gebleken dat voor een groot gedeelte Haarlem zich houdt aan het facultatieve normenkader. Alleen op het gebied van procedures, handhaving en toezicht wijkt Haarlem af door ook het tweede toezichtmoment mee te rekenen in de kostentoerekening.

Uit de jurisprudentie van afgelopen jaren is het duidelijk geworden dat rechters het onderling niet eens zijn over de interpretatie van wetgeving. De algemene lijn lijkt te neigen naar een breed verband tussen de door de gemeente gemaakte kosten en de hoogte van de oplegging van leges. Een transparante overeenkomst tussen de baten en de lasten van bijvoorbeeld alleen het product bouwleges kan echter lastig worden teruggevonden in de huidige systematiek. Dat wil zeggen dat op basis van de huidige legesverordening er kortgezegd leges worden opgelegd met gebruik van één percentage, berekent over de hoogte van de van toepassing zijnde bouwsom. Dus hoe hoger de bouwsom des te hoger de leges. De hoogste bouwsom levert, ten opzichte van de kosten die aan de behandeling van de bouwaanvraag zijn verbonden, niet met de inspanning in verband staande hoge leges op. Eén van de mogelijkheden van een groter verband tussen inspanning en opbrengst is de toepassing van een degressief tariefsysteem. Het is echter volgens de wetgeving niet verplicht om een degressief tariefsysteem te hanteren. De diverse rechters zijn het hierover onderling echter niet eens. De rechtbank Haarlem heeft onder verwijzing naar vaste jurisprudentie van de Hoge Raad (voetnoot 2 en 3) in zijn uitspraak van 18 maart 2008 (voetnoot 4) in wezen de opvatting van het Hof Arnhem (voetnoot 5) over onredelijke en willekeurige belastingheffing terzijde geschoven en gesteld dat noch grote verschillen in kostendeckingspercentages, noch het ontbreken van een degressief tarief of tariefplafond kan leiden tot onverbindendheid van een legesverordening. Deze lijn wordt vervolgd in de uitspraak van 9 oktober 2008, waarin de rechtbank Haarlem heeft overwogen: "In artikel 229b van de Gemeentewet, gelezen in verbinding met artikel 229, eerste lid, aanhef en onder b, van die wet, is bepaald dat de tarieven in onder meer een legesverordening zodanig moeten worden vastgesteld, dat de geraamde opbrengsten niet uitgaan boven de

geraamde kosten van de aan de heffing van leges onderhevige door het gemeentebestuur verstrekte diensten (de zogenoemde "opbrengstlimiet")."

"De toets terzake dient plaats te vinden met betrekking tot alle in de verordening opgenomen diensten gezamenlijk " , aldus de Hoge Raad (2).

Op grond van vaste jurisprudentie van de Hoge Raad (3) behoeft er voorts geen rechtstreeks verband te bestaan tussen de hoogte van de in rekening gebrachte leges en de omvang van de dienst, of de kosten die daarmee gemoeid zijn. Bij het vaststellen van de legestarieven voor de onderscheiden groepen van diensten is de gemeentelijke wetgever in beginsel vrij. Het behoort tot zijn bevoegdheid om, indien hij dat gewenst acht, diensten van een bepaalde soort te onderwerpen aan een tarief dat slechts in geringe mate verband houdt met de hoogte van de aan de desbetreffende diensten voor de gemeente verbonden lasten, of sommige diensten zelfs in het geheel niet in de legesheffing te betrekken. Bij de tariefstelling geldt voor de gemeentelijke wetgever slechts de hiervoor genoemde opbrengstlimiet (...).

Deze uitspraken van de rechtbank Haarlem zijn in lijn met een tweetal uitspraken van het Hof Amsterdam van 23 maart 2007.

Ruimte in wetgeving geeft bijna automatisch verschillen in de lokale uitvoering ervan. Wel is landelijk duidelijk geworden dat gemeenten op zoek zijn naar een transparante uitwerking van de wetgeving. Transparantie betekent dat de heffingstructuur eenvoudig moet zijn. Transparantie houdt ook in dat de hoogte van de legestarieven (de baten) zoveel mogelijk aan de kosten die het behandelen van aanvragen met zich meebrengen wordt verbonden. Hierbij lijkt een aansluiting met een degressief tariefsysteem in een lijn met een transparantere verhouding tussen kosten en opbrengsten van leges.

Onder leiding van de Vereniging Bouw en Woning Toezicht Nederland (VBWTN) is recentelijk een initiatief op het gebied van de heffingsstructuur opgestart. In deze pilot, waar de gemeente Haarlem aan meewerkt, is een basis gevonden in de hoeveelheid m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlakte conform het gebruiksoppervlak volgens NEN 2580 in plaats van de vrij algemeen door gemeenten toegepaste berekeningsgrondslag op basis van de bouwsom. Voorlopig lijkt deze wijziging in ieder geval op de volgende aspecten voordeel op te leveren ten opzichte van de berekening op basis van bouwkosten:

- De heffingstructuur is eenduidig, geen ruimte voor interpretatieverschillen (NEN 2580).
- Voor dezelfde bouwwerken (in omvang) wordt hetzelfde legestartief in rekening gebracht.
- De legesopbrengsten zijn niet gevoelig voor prijsontwikkelingen in de markt.

In de pilot wordt gebruik gemaakt van een degressieve tariefsopbouw.

Ten slotte is op dit moment een recessie gaande. De recessie heeft, zonder dat daar op dit moment harde cijfers voor aanwezig zijn, vrijwel zeker invloed op de hoeveelheid bouwaanvragen. Een effect van de recessie is dat grote investeringen, zoals verbouwingen of nieuwbouw, voor burgers en bedrijven ten minste uitgesteld worden of in omvang afnemen. De waarschijnlijke afname in hoeveelheid aanvragen plus de waarschijnlijke daling in de hoogte van de bouwsommen leidt automatisch tot een afname van de legesinkomsten. Wanneer een koppeling wordt gemaakt met een degressieve legesopbouw zou bij de samenstelling hiervan een stimulans kunnen worden ingebouwd naar de uitvoer van grotere projecten. De grote projecten leveren per slot van rekening ook de hoogste legesopbrengsten op. Wanneer een stevige mate van degressiviteit (laag percentage) wordt toegepast voor de grote projecten (hoge bouwsom) kunnen ondernemingen dit als drempelverlagend, want kostenverlagend, ervaren en toch overgaan tot het uitvoeren van bouwprojecten.

### 2.2.2 Invoering Wabo

Op 4 november 2008 is het wetsvoorstel Wabo aangenomen door de Eerste Kamer. Dit betekent dat vanaf januari 2010 (richtdatum) de omgevingsvergunning wordt ingevoerd bij alle gemeenten. In deze wet zullen ongeveer 25 vergunningen worden samengevoegd tot één vergunning. Met de omgevingsvergunning wordt het straks voor burgers en bedrijven mogelijk om via één overzichtelijke procedure en bij één bevoegd gezag toestemming te vragen voor activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. De vergunning kan integraal worden aangevraagd en na behandeling van de aanvraag volgt er één besluit. Daarnaast komt er één procedure voor bezwaar en beroep en één handhavend bestuursorgaan. Vergunningen die straks onder de Wabo vallen zijn o.a. de bouwvergunning, sloopvergunning, aanlegvergunning, kapvergunning, uitwegvergunning, reclamevergunning, milieuvergunning en monumentenvergunning. Een belangrijke voorwaarde is de verandering van de termijnen waarbinnen een omgevingsvergunning verleend moet worden. Met de komst van de Wabo geldt voor de afgifte van een eenvoudige omgevingsvergunning een fatale termijn van acht weken. Voor de afgifte van een complexe omgevingsvergunning staat 26 weken. Dit is geen fatale termijn.

Tot 2010 zullen gemeenten zich moeten voorbereiden op de komst van de omgevingsvergunning voor wat betreft de processen, informatievoorziening en ICT. Ook het Ministerie van VROM is druk bezig met voorbereidingen rond de Wabo. Zo is vanaf januari 2009 de Landelijke Voorziening Omgevingsloket (LVO) beschikbaar voor alle gemeenten. In het LVO wordt een aantal modules aangeboden, zoals een digitale vragenboom, digitaal aanvragen van vergunningen en een dossiermodule.

Bij invoering van de Wabo treden er ook veranderingen op in het heffen van leges, aangezien niet meer voor iedere vergunning afzonderlijk leges worden geheven, maar voor de omgevingsvergunning als geheel. In de wetgeving worden momenteel regels rond legesheffing voor de omgevingsvergunning voorbereid. Het Ministerie van VROM komt met een internetapplicatie waarmee aanvragers op eenvoudige wijze inzicht kunnen krijgen in het tarief voor bouwleges.

Daarnaast heeft de Tweede Kamer in een aangenomen motie de wens neergelegd om per 1 januari 2010 tot transparante afspraken over de legesberekening te komen.

Deze ontwikkelingen hebben enerzijds invloed op de inrichting van de tariefstructuur voor Haarlem en de wijze van legesheffing, maar daarnaast ook op de processen en werkwijze voor vergunningverlening. Voor een goede kostenbeheersing is het belangrijk de processen en werkwijze zo efficiënt mogelijk in te richten. Invoering van de Wabo is een goed moment om hier als gemeente aandacht aan te besteden.

### 2.2.3 Nieuwe Wro

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Met deze nieuwe wet is het ruimtelijke ordeningsstelsel op een aantal punten ingrijpend gewijzigd. Hierdoor is de procedure voor de totstandkoming van een bestemmingsplan of een aanpassing van een bestemmingsplan een stuk sneller geworden. De nieuwe wet brengt de volgende belangrijkste wijzigingen met zich mee:

- Bepaalde bevoegdheden van overheden zijn verschoven of vervallen en er zijn nieuwe bevoegdheden bijgekomen. Daarnaast gelden er andere verplichtingen voor het betrekken van de andere overheden bij ruimtelijke besluiten. Een voorbeeld is het wegvallen van de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen.
- De gemeente is verplicht tenminste één structuurvisie vast te stellen voor het gehele grondgebied.

- De nieuwe Grondexploitatiewet (GREXwet) maakt het mogelijk een exploitatieplan op te stellen voor een bepaalde ontwikkeling. Dit instrument is vooral van belang als er geen overeenstemming is met een ontwikkelaar over de te verhalen kosten van een ontwikkeling. Met het exploitatieplan kan een private grondeigenaar ook worden verplicht een bepaald aantal sociale koop- of huurwoningen te realiseren danwel een bepaald aantal bouw kavels voor particulier opdrachtgeverschap te verkopen aan particulieren.
- Ruimtelijke plannen en besluiten moeten verplicht gedigitaliseerd worden. Met ingang van 1 juli 2009 zijn digitale plannen daadwerkelijk verplicht.
- Er zijn twee werkwijzen om een project te realiseren dat niet past in het geldende bestemmingsplan:
  - Opstellen van een klein bestemmingsplan (postzegelbestemmingsplan)
  - Voeren van een projectbesluit: dit is een nieuw instrument dat veel lijkt op de voormalige vrijstellingsprocedure artikel 19 lid 1, met het verschil dat na een projectbesluit verplicht een procedure gestart moet worden om het bestemmingsplan aan te passen.
- Wanneer een bestemmingsplan ouder is dan 10 jaar mogen er geen leges meer worden geheven voor vergunningen die op dat bestemmingsplan zijn gebaseerd.
- De ontheffing is in plaats van de vrijstelling gekomen. Er is een binnenplanse ontheffing en daarnaast zijn er twee soorten buitenplanse ontheffingen mogelijk:
  - De tijdelijke ontheffing
  - De ontheffing voor planologische kruimelgevallen
- De beheersverordening is een nieuw planologisch instrument en kan in plaats van een bestemmingsplan worden vastgesteld. De beheersverordening is een regeling voor gebieden waar het bestaande gebruik uitgangspunt is en geen ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien.

## **2.3 Relevante ontwikkelingen gemeente Haarlem**

### **2.3.1 Nieuwe organisatiestructuur**

Onlangs heeft de gemeente Haarlem een nieuwe organisatiestructuur gekregen. Deze structuur is de uitwerking van het Masterplan 'Een andere organisatie' dat op 1 februari 2007 is vastgesteld. De drie vertrekpunten van het Masterplan waren:

- Extern goed georiënteerd
- Eenheid van bestuur en beleid
- Intern goed georiënteerd

In de nieuwe organisatiestructuur zijn alle taken rond vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen één hoofdafdeling geplaatst, de afdeling Veiligheid, Vergunningen en Handhaving (VVH). De organisatiestructuur van VVH is verder uitgewerkt in het Inrichtingsplan VVH. Bij het opzetten van de organisatiestructuur is al rekening gehouden met de invoering van de Wabo en is het proces van vergunningverlening opgesteld op basis van de nieuwe wetgeving.

### **2.3.2 Invoering Wabo**

Gemeente Haarlem heeft de afgelopen jaren al veel gedaan aan de voorbereiding voor de Wabo. Tot maart 2008 is er een projectgroep Wabo aan de slag geweest met de voorbereidingen. Er is o.a. een procesmodel Wabo opgesteld op basis van de nieuwe organisatiestructuur. Hierin zijn ook de nieuwe rollen uitgewerkt. Daarnaast is de organisatie op onderdelen al enkele jaren voorbereid op de Wabo doordat bv. al gewerkt wordt met accountmanagers en planbegeleiders.

Een belangrijke opgave voor invoering van de Wabo is de automatisering. Er is in 2008 een plan van aanpak Wabo automatisering opgesteld. Uitvoering van dit plan is vervolgens vanwege uitstel van de invoering van de Wabo doorgeschoven naar 2009. In dit plan lag in eerste instantie de focus op de registratieve en rapporterende aspecten van het Wabo-proces. Daarna zou de focus komen te liggen op de workflowaspecten van het Wabo-proces. In 2009 is besloten beide sporen gelijktijdig op te pakken en beide vóór invoering van de Wabo in januari 2010 gerealiseerd te hebben. Uitvoering van het plan loopt reeds.

### **2.3.3 Deelname pilot transparante bouwleges**

Momenteel wordt door de VBWTN in samenwerking met een aantal gemeenten een nieuw model voor transparante bouwleges opgesteld. Aanleiding voor dit model is o.a. de maatschappelijke onvrede over de leges van bouwvergunningen (en vooral de verschillen tussen gemeenten wat betreft de tarieven).

Begin 2009 is er een pilot gestart waarin een aantal gemeenten de gevolgen van het model doorrekenen voor de legesinkomsten binnen de eigen gemeente. Gemeente Haarlem doet ook mee aan deze pilot. Het model gaat uit van standaardtarieven daar waar mogelijk en daarnaast legestarieven gebaseerd op de omvang van het bouwwerk (m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak). De heffingstructuur is daarnaast gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Minimumtarief
- Onderscheid tussen functies van bouwwerken
- Degressieve tariefsopbouw

Uitgangspunt van het model is kostendekkendheid van de tarieven en kostendekkendheid binnen de kolom van de omgevingsvergunning. Transparantie houdt in dat de hoogte van de legestarieven gerelateerd moet zijn aan de kosten die het behandelen van aanvragen met zich meebrengen. Omdat de leges afhankelijk zijn van het bruto vloeroppervlak zijn de legesopbrengsten niet gevoelig voor prijsontwikkelingen in de markt.

Op basis van de uitkomsten van de pilot wordt in april een rapportage aangeboden aan de Tweede Kamer.

Op moment van verschijnen van deze rapportage zijn er nog geen resultaten bekend ten aanzien van de pilot. Er is een eerste opzet gemaakt voor een aantal standaardtarieven voor 10 standaard kleine bouwwerken. Voor de standaardtarieven is gekeken naar de aard en omvang van de bouwwerken en naar de hoeveelheid uren die nodig zijn om een vergunning te verlenen. Er is echter nog geen doorrekening gemaakt voor het tarief per m<sup>2</sup> vloeroppervlak voor grotere bouwwerken.

### **2.3.4 Evaluatie en actualisatie beleidskaders**

Gemeente Haarlem is momenteel op een aantal onderdelen van het beleid bezig met een evaluatie of actualisatieslag:

- Evaluatie Welstand en Monumentennota. Het doel van de evaluatie is te komen tot aanbevelingen voor herziening van de welstandsnota.
- Actualisatie bestemmingsplannen, zodat tijdig kan worden voldaan aan de wettelijke verplichting volgens de nieuwe Wro dat bestemmingsplannen niet ouder mogen zijn dan 10 jaar. Zijn ze ouder dan 10 jaar dan mogen er op basis van de plannen geen leges meer worden geheven.
- Aanpassen verordeningen in het kader van de nieuwe Wro.
- Pilot flitsvergunningen.
- Pilot administratieve lastenverlichting.

## 3 Financiële analyse

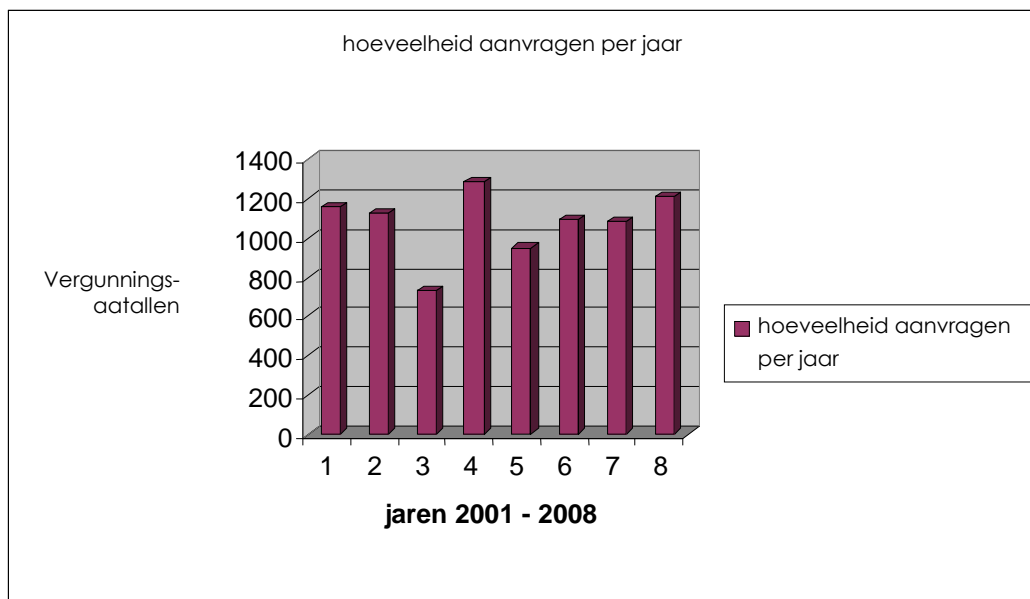
### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de financiële analyse beschreven. In deze analyse is op basis van het proces van vergunningverlening en de typen vergunningen inzichtelijk gemaakt waar de grootste kostenposten zich bevinden en wat de gemiddelde kostprijzen zijn per vergunningtype en voor de verschillende klassen van vergunningen. Tevens is in beeld gebracht welke instrumenten worden toegepast voor een goede kostenbeheersing. Tot slot worden deze resultaten afgezet tegen de cijfers van een drietal vergelijkbare gemeenten.

### 3.2 Kengetallen vergunningverlening

Tabel 1. productie cijfers Haarlem bouw aanvragen

Omschrijving	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
lichte bouwaanvraag (incl. sloof)	682	740	358	539	360	338	358	427
reguliere bouwaanvraag	479	384	364	690	543	698	641	695
fase 1 bouwaanvraag			7	38	31	30	47	48
fase 2 bouwaanvraag			1	22	15	28	36	44
Totaal.	1161	1124	730	1289	949	1094	1082	1214



Grafiek 1. Hoeveelheid aanvragen licht, regulier, fase 1 en fase 2 van 2001 tot en met 2008.

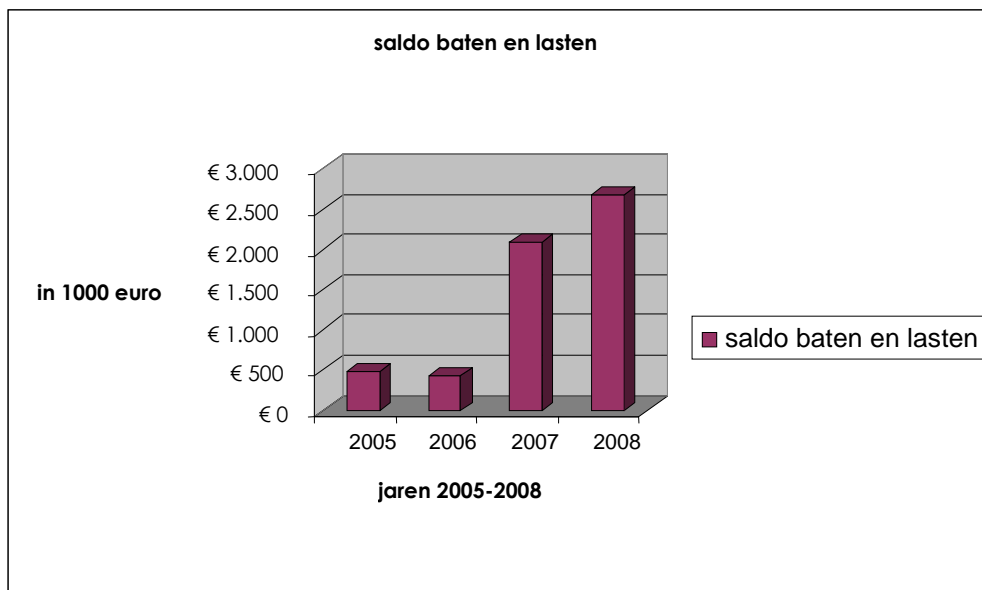
Bovenstaande tabel is een afgeleide van de gegevens welke door de gemeente Haarlem zijn verstrekt. In de bijpassende grafiek is een overzicht verwerkt van de hoeveelheid aanvragen bouwvergunningen over de periode 2001 tot en met 2008. Opvallend is de relatief lage hoeveelheid aanvragen in 2003. Dit is waarschijnlijk veroorzaakt door de toenmalige economische omstandigheden.

Een lichte bouwvergunning kan worden aangevraagd voor bepaalde minder ingrijpende verbouwingen, zoals het plaatsen van een dakkapel. De termijn waarbinnen een dergelijke vergunning moet worden verleend is voorsnog (tot aan invoering van de Wabo) zes weken. In het Besluit bouwvergunningvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken staat benoemd welke bouwwerken lichtvergunningplichtig zijn. Voor de overige bouwwerken geldt dat een reguliere aanvraag noodzakelijk is. De termijn voor een dergelijke aanvraag is

twalf weken. Wanneer de aanvrager eerst zekerheid wil hebben over de haalbaarheid van een aanvraag kan de aanvrager ervoor kiezen om de reguliere aanvraag in twee fasen aan te vragen (de eerste en tweede fase aanvraag). Voor beide fasen geldt een termijn van zes weken.

tabel .2. overzicht baten en lasten product bouwvergunningen 2005-2008			
	<b>baten</b>	<b>Lasten</b>	<b>saldo</b>
<b>2005</b>	<b>3.581</b>	<b>3.113</b>	<b>468</b>
<b>2006</b>	<b>2.820</b>	<b>2.393</b>	<b>427</b>
<b>2007</b>	<b>7.299</b>	<b>5.215</b>	<b>2.084</b>
<b>2008 *</b>	<b>7.512</b>	<b>4.838</b>	<b>2.674</b>

Grafiek 2. Saldo baten en lasten 2005-2008



Bovenstaand grafiek toont aan dat over de jaren 2005- 2008 aanzienlijk hogere baten dan lasten zijn gegenereerd. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door bouw aanvragen voor grote projecten in relatie tot de voorspoedige economische omstandigheden.

### 3.3 Kostenanalyse

Een onderdeel van beheersing van processen is een beoordeling van de gemaakte proceskosten. In hoofdstuk 2 is reeds ingegaan op de in Haarlem van toepassing zijnde rechtmatigheid van de lokaal gebruikte kostentoekening. Uitgaande van regelgeving en jurisprudentie was er geen noodzaak af te wijken van de lokaal gebruikte toerekening van kosten. Dat wil zeggen dat de kostenanalyse welke in dit onderzoek is gebruikt een actualisering betreft van de kostenanalyse die in het rapport van de RKC is weergegeven. Hieronder vindt u een kort overzicht van conclusies uit de toenmalige (2007) gehouden kostenanalyse.

- Er is geen harde norm voor het dekken van bepaalde door de gemeente gemaakte kosten uit de bouwleges. De verschillende bronnen waarop een gemeente zich kan richten, gelden allen als aanbevelingen. De gemeente heeft daarom een zekere mate van beleidsvrijheid om de aanbevelingen in de verschillende bronnen te volgen of naast zich neer te leggen.
- De gemeente Haarlem hanteert over het algemeen de gangbare normen en methoden voor de toerekening van kosten aan de bouwleges. Er is vooralsnog geen aanleiding om



te twijfelen aan de juistheid of volledigheid van de financiële administratie met betrekking tot de bouwvergunningverlening.

- Gegeven de interpretatieverschillen die tussen de verschillende bronnen bestaan, kan heroverweging van de kostentoerekening op een aantal punten een optie zijn, waarbij aanpassing van de methode zowel tot hogere als tot lagere opbrengsten kan leiden.
- 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.
- De afdelingskosten van de gemeente Haarlem zijn verhoudingsgewijs hoger dan bij andere vergelijkbare gemeenten. Mogelijke oorzaken voor hogere kosten zijn de relatief hoge uitval (weigering, intrekking, definitief niet ontvankelijk), hoge overhead en het hoge percentage aanvragen dat een bijzondere procedure moet doorlopen.
- Het grote aantal ruimtelijke procedures wordt mede bepaald door deels niet actuele beleidskaders en daarnaast het flexibel hanteren van deze beleidskaders (bv. de wil tot medewerking aan afwijking van bestemmingsplannen, kost meer tijd).
- Gegeven de grote schommelingen tussen de jaren, die zich niet alleen in de saldi voordoen, maar ook in de kosten en de baten afzonderlijk, is niet te 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.
- 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.
- 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 ertoe dat de intensiteit van de vergunningtoets en de wachttijden voor aanvragers de sluitposten zijn van het instrumentarium om de kosten te beheersen.
- De methoden die de gemeente momenteel toepast om op de efficiency van de uitvoering te sturen zijn beperkt en bieden onvoldoende waarborgen voor het beheersen van de efficiency van de vergunningverlening.

Ten opzichte van het onderzoek uit 2007 hebben zich een geringe hoeveelheid aan de kosten gerelateerde wijzigingen voorgedaan. Een organisatiewijziging plus de keuze in de richting van de Wabo de organisatie in te richten hebben wel impact gehad op de routing van de aanvragen. Tevens is een poging gedaan een egalisatiefonds te vormen om de schommelingen in vooral de inkomsten van de bouwleges in op te vangen. Deze poging is gestrand, omdat de Raad zo min mogelijk extra onoverzichtelijke potjes wil laten ontstaan.

### 3.3.1 Kosten per processtap

Bij de berekening van de kosten per processtap is in het onderzoek uitgegaan van aan de gemeente Haarlem gestelde vragen over door welke functionaris hoeveel uur wordt besteed aan welk proces en welke processtap. Hiertoe is een vragenlijst aan de gemeente verstrekt. Daarnaast hebben wij een vergelijking gemaakt met door Haarlem aangeleverde productiecijfers. Deze productiecijfers zijn op basis van de legesverordening ingedeeld in een vijftal type aanvragen, te weten:

- Lichte bouwaanvraag
- Reguliere bouwaanvraag
- Fase 1 bouwaanvraag
- Fase 2 bouwaanvraag
- Definitief niet ontvankelijk verklaarde aanvraag

Voor de grote projecten is rekening gehouden met de complexiteit van de aanvragen (en dus ook de extra productie-uren die hieraan gekoppeld zijn).

Per proces hebben wij op basis van de aanwezige procesbeschrijvingen zoveel mogelijk dezelfde processtappen in de berekening meegenomen. Door gebruik te maken van op persoonsniveau berekende uurtarieven is de kostprijs per vergunningtype verduidelijkt.

### 3.3.2 Gemiddelde kostprijs per vergunningtype

Vooruitlopend op de berekening van de gemiddelde kostprijs per vergunningtype is de gemeente Haarlem bevraagd op:

- aanwezig productiecijfermateriaal per vergunningtype;
- welke functionaris(sen) de processtappen uitvoert (uitvoeren);
- hoeveel tijd de functionaris gemiddeld besteedt per processtap;
- wat het interne tarief is voor deze functionaris.

Dit geeft onderstaand beeld op het niveau van vergunningtype:

tabel 3 productiekosten	Gemiddelde tijdsbesteding in uren	kosten procesonderdeel direct plus indirect	productiecijfers aanvragen bouwleges 2008	productie maal proces kosten
1. reguliere bouwaanvraag	34	<b>3.264,00</b>	654	2.134.656,00
2. Format lichte bouwaanvraag/sloopaanvraag	14	<b>1.344,00</b>	427	573.888,00
4. Format Fase 1 aanvraag	17	<b>1.632,00</b>	48	78.336,00
5. Format Fase 2 aanvraag	80,95	<b>6.498,65</b>	44	240.450,19
3. Format reguliere grote en complexe aanvraag	304	<b>29.184,00</b>	30	875.520,00
6. Kanjer aanvraag	1334	<b>128.064,00</b>	11	1.408.704,00

Bovenstaande informatie betreft de grootste aan het totale product verbonden geregistreerde hoeveelheid handelingen. In de tabel ontbreken bijvoorbeeld geregistreerde activiteiten die buiten het onderzoek zijn gehouden zoals aanvragen die niet ontvankelijk zijn verklaard.

In kolom (A) wordt getoond hoeveel uren de verwerking van het type vergunning de organisatie kost. In kolom (B) staat vermeld welke kosten dan aan het type vergunning zijn verbonden. Om tot een inzicht te komen van de aan het proces bouwaanvragen verbonden kosten is de productie (kolom (C)) vermenigvuldigd met de proceskosten (kolom (B)) en zichtbaar gemaakt in kolom (D). Genoemde cijfers zijn schattingen van gemiddelden per vergunningtype.

Binnen de processtappen die onderdeel uitmaken van bovengenoemde vergunningtypes in het overzicht zijn twee onderdelen die voor wat betreft de gemiddelde hoeveelheid tijdsbesteding opvallen.

- Vooral de activiteiten rondom ruimtelijke procedures, projectbesluiten en ingediende bedenkingen vergen een grote inspanning van de gemeente Haarlem. Omdat Geobars onvoldoende is ingericht op dit soort detailinformatie kan niet voor het geheel aan productie duidelijk worden gemaakt hoe vaak dergelijke procedures gemiddeld moeten worden gevoerd. Wel is door de afdeling een inschatting gemaakt, gebaseerd op ervaringscijfers en navraag bij medewerkers, van de aan de procedures verbonden ureninzet. Deze cijfers maken duidelijk dat het voeren van procedures een grote invloed heeft op de kosten per aanvraag, omdat het uitvoeren van de procedures veel tijd vergt van de organisatie. Door de gemeente wordt aangegeven dat de mate van actualiteit

en de flexibiliteit van de bestemmingsplannen van invloed is op de hoeveelheid te voeren procedures.

- Voor de diverse vergunningtypes is tevens duidelijk geworden dat de processtap 'toezicht' een opvallende inspanning vergt van de organisatie.
- Nog steeds (in vergelijking met het RKC onderzoek van 2007) worden beleidkosten toegerekend aan het product.

#### Overhead.

Bij de gemeente Haarlem is waargenomen dat overhead steeds een groot zorgpunt is door de hoogte ervan in combinatie met de stijging ervan (verschil tussen 2008 en 2009 20%). Een van de redenen van de hoge bouwleges is de hoge overhead, omdat zij onderdeel uitmaakt van de aan het product verbonden kosten. De door te rekenen loonkosten bedragen ongeveer 80% van de totaal door te rekenen kosten. De overige overhead (management, ICT, huisvesting, e.d.) bedraagt 20% van de totaal door te rekenen kosten. Los van de centrale overhead lijken de huisvestingskosten aan de stevige kant. De benchmark gemeenten zijn hier niet op zijn uitgevraagd, omdat een vergelijkbaar onderzoek als bij Haarlem een te hoge belasting van de benchmark gemeenten zou vragen, is hier geen vergelijking mogelijk. Door de gemeente Haarlem wordt onderzocht wat de reden is van de hoge en stijgende overhead en wat aan deze onwenselijke situatie kan worden gewijzigd. Via uitvoering van het Berenschotrapport (zie kadernota) wordt de overhead al gefaseerd teruggebracht.

Hieronder is in een tabel aangegeven wat de consequenties zijn voor de baten en lasten van de gemeente Haarlem bij een volgende situatieschets:

- 1214 aanvragen (zie voor de verdeling het eerste staatje in deze paragraaf),
- Legestartief van 2,72% van bouwsom (conform legesverordening 2009 gemeente Haarlem),
- Legestartief 1,4% voor fase 1 en fase 2 aanvragen (idem conform verordening),
- Het minimumtarief per aanvraag is € 126,40, het maximum tarief bedraagt € 850.000,-.
- De legesopbrengsten zijn gekoppeld aan de afhandelingactiviteiten die door de gemeente zijn uitgevoerd.

tabel 4	baten	lasten	saldo
regulier *	€ 5.915,90	€ 4.418,88	€ 1.497,02
licht	€ 185,63	€ 573,89	€ 388,26-
eerste fase	€ 1.236,19	€ 78,34	€ 1.157,85
tweede fase	€ 1.353,89	€ 240,45	€ 1.113,44

\* inclusief complexe en kanjer aanvragen (zie tabel 3)

De 'grote, complexe en kanjer' aanvragen generen de hoogste legesinkomsten, zelfs met de toepassing van het legesplafond van € 850.000,00.

De lichte bouwvergunningen zijn in bovenstaand voorbeeld niet kostendekkend, doordat de van toepassing zijnde bouwsommen laag zijn, waardoor de hierop van toepassing zijnde kosten voor de gemeente hoger blijven dan de leges opbrengsten.

De reguliere, eerste en tweede fase aanvragen laten in dit voorbeeld een ruimschoots kostendekkend saldo zien. Dit wordt vooral veroorzaakt door de hoge bouwsommen die in de voorbeeld berekening zijn meegenomen. Hoge bouwsommen hebben ook daarmee een regulerend effect naar de lichte vergunningen en de bouwaanvragen met een hoge bouwsom.

Indien de hoeveelheid aanvragen daalt, dalen de inkomsten waarschijnlijk sterker en sneller dan de lasten. De lasten worden namelijk bij begroting in eerste instantie bepaald en bij nacalculatie gecorrigeerd, terwijl daarnaast de investeringsdrang zal afnemen. Verder lopen de inkomsten voor op de afhandeling van de bouwaanvragen.

Omdat de grote- en kanjer aanvragen de grootste invloed hebben op de legesopbrengsten 'voelt' een gemeente conjuncturele schommelingen snel en stevig. Het is hierdoor zeer waarschijnlijk dat over 2009 de legesinkomsten aanzienlijk dalen.

### 3.3.3 Gemiddelde kostprijs per vergunningklasse

In het voortraject is slechts geringe aandacht besteed aan de berekening van de gemiddelde kostprijs per vergunningklasse, omdat dit in de praktijk weinig nuttige informatie oplevert. Het is namelijk duidelijk dat hoogte van de bouwsommen voornamelijk de mate van kostendekkendheid bepalen. De inspanningen die de gemeente Haarlem moet besteden aan de grote en complexe aanvragen zijn weliswaar in vergelijking tot de lichte en eenvoudige aanvragen stevig hoger doch de opbrengsten ervan staan niet in verhouding tot deze inspanningen en dekken daarmee ruimschoots de inspanningen op het gehele product (zie hiervoor tabel 4).

### 3.3.4 Kostendekkendheid

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) eist dat alle kosten voor bouwvergunningen op eenzelfde plek moeten worden verantwoord. In het kader van de externe verslaggeving moet de administratie van gemeenten en provincies worden (terug)vertaald naar de functionele indeling van de comptabiliteitsvoorschriften 1995. Dit betekent dat er op het product bouwvergunningen niet alleen kosten worden verantwoord die mogen worden doorbelast in de leges voor de bouwvergunningen. Een blik op de kosten, baten en het hieruit voortkomende saldo is dus niet voldoende om vast te stellen of de organisatie maximaal kostendekkend is geweest bij het heffen van de bouwleges. Het hanteren van een tijdschrijfsysteem kan een oplossing bieden om de van toepassing zijnde activiteiten aan het product te koppelen. Haarlem schrijft tijd op producten, alleen over het jaar 2008 is tijdelijk geen tijd geschreven in verband met de reorganisatie. Er zou een verbijzondering in het huidige tijdschrijfsysteem moeten komen, waardoor de indeling van het tijdschrijfformulier aansluit op de fiscale voorschriften m.b.t. de kostendragers. Wij raden aan ook bij het invoeren van de Wabo aansluiting te behouden bij de financiële regelgeving maar ook bij de legesverordening. Op dit moment geeft de financiële administratie nog onvoldoende expliciet inzicht in de verhaalbaarheid van de toegeschreven tijdsbesteding (kosten) door middel van de leges bouwvergunningen. Ook dit is een reden om voorzichtig met de raming van de opbrengsten van de leges en daarmee het vaststellen van de legestarieven om te gaan.

De afgelopen jaren is er een ruime aandacht in de media voor de tariefsverschillen tussen gemeenten als het gaat om bouwleges. De door de media geschetste beelden hebben soms de suggestie gewekt dat gemeenten onverklaarbaar kosten aan de afhandeling van bouwaanvragen verbinden. Dit blijkt echter niet uit de algemene trend die bijvoorbeeld uit de jurisprudentie te halen valt. Tariefverschillen bij gelijke dekkingsgraad kunnen gelegen zijn in de kostprijs van de gemeentelijke organisatie, het efficiëntieniveau, kwaliteit van de dienstverlening, aard en omvang bouwvolume. De echt relevante verschillen komen tot stand door zuivere politieke besluiten, zoals:

- de gewenste dekkingsgraad per verordening
- de gewenste dekkingsgraad per samenhangend cluster van diensten
- de gewenste dekkingsgraad per verrichte dienst
- het voorkomen/stimuleren van kruissubsidiëring (uitleg hieronder).

Er zijn verschillende vormen van kruissubsidiëring denkbaar:

- tussen groepen legesfeiten binnen de legesverordening (tussen bijvoorbeeld trouwen en het aanvragen van een omgevingsvergunning);
- binnen groepen legesfeiten (tussen bijvoorbeeld leges voor toestemming voor bouwen en toestemming voor slopen);

- door middel van het aanvullen van exploitatietekorten van legesheffende organisatieonderdelen vanuit andere financieringsbronnen, bijvoorbeeld uit de algemene dienst.

Uit de wetsgeschiedenis van de Wet Materiële Belastingbepalingen blijkt duidelijk dat de wetgever, in het besef van de risico's, gemeenten de vrijheid heeft willen geven beleid te voeren door middel van tariefstellingen; een dergelijke zaak binnen de grenzen van de algemene rechtsbeginselen. Het is duidelijk dat dit uitgangspunt van de wetgever tot gevolg kan hebben dat via de tariefstelling kruissubsidiëring binnen een verordening er toe kan leiden dat andere kosten worden verhaald dan overeenkomt met 'exacte' kostprijs (of profijt) van de overheidsdienst. Leges worden zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten (artikel 229b, eerste lid, Gemeentewet).

Voor de toetsing aan deze opbrengstennorm mogen gemeenten kijken naar de baten en lasten per afzonderlijke dienst, per samenhangende groep van diensten óf per het totaal van de in de verordening genoemde diensten. Voorwaarde is wel dat de gemeente daarin een consequente lijn volgt. Het is dus mogelijk dat een gemeente voor de ene dienstverlening hoge leges heft opdat de leges voor een andere dienst laag kunnen zijn.

Dit is een vorm van 'kruissubsidiëring'. Kruissubsidiëring kan gewenst zijn om bepaalde vormen van gedrag te stimuleren (bijvoorbeeld het aanvragen van een vergunning voor het kappen van een boom) of het ontmoedigen van bepaalde ontwikkelingen (bijvoorbeeld de vestiging van seksinrichtingen).

In principe lijkt een discussie over de rechtmatigheid van kostentoerekening weinig interessant (gezien de jurisprudentie in combinatie met het door de Rekenkamercommissie gehouden onderzoek). Mogelijk wel over de hoogte van de proceskosten. Nogmaals: de mogelijkheden voor gemeenten zijn ruim. Een van de gevolgen is natuurlijk dat de grote bouwprojecten ook relatief de hoogste leges opleveren. Het lijkt daarbij duidelijk dat deze opgelegde leges niet in verhouding staan tot de in dat geval geleverde prestaties en diensten van de gemeente. Tegelijkertijd maken deze hoge leges het mogelijk de leges voor de kleinere bouwer laag te houden en zelfs mogelijk 'niet dekkend'. De regelgeving maakt het mogelijk te sturen. De gemeente Haarlem heeft wel de behoefte getoond de legeskosten voor de grote projecten te beperken door in de legesverordening een maximering van de hoogte van legesoplegging toe te passen (stap één onderweg naar een transparantere koppeling tussen de legesoplegging en de inspanningen van de gemeente). Als stap twee is de wens geuit te onderzoeken welke effecten de toepassing van een degressieve tariefstructuur heeft voor de gemeente Haarlem. Ook voor Haarlem geldt dat er de behoefte bestaat aan te sluiten bij de landelijke discussie de proceskosten dichterbij de legesoplegging te laten uitkomen.

Zoals uit de kerncijfers (zie 3.2) blijkt en uit de vergelijking tussen de cijfers in oorspronkelijke begrotingen en de verantwoording in de jaarrekeningen over afgelopen jaren worden er telkens grote lastig te voorspellen afwijkingen aan de Raad gepresenteerd. Dit wordt vooral opgehangen aan het wel of niet in het jaar te realiseren grote (jaaroverschrijdende) projecten die gedurende het voorbereidingproces ook nog eens in omvang af- of toenemen. Dit heeft natuurlijk effect op de hoogte van de procesinspanningen maar ook op het moment en de hoogte van de opbrengst.

De bij de jaarrekening gepresenteerde opbrengsten van bouwleges zijn de afgelopen jaren hoger geweest dan de aan het product verbonden lasten. Duidelijk is dat de legesopbrengsten op het gebied van bouwen een verband hebben met de conjunctuur. Wanneer men bijvoorbeeld kijkt naar de hoeveelheid bouwaanvragen in 2003 en dan een blik op de productie nadien, is duidelijk waarneembaar dat in 2003 een kleine economische recessie gaande was.

De gemeente Haarlem heeft de afgelopen jaren regelmatig getracht de jaarlijks lastig op elkaar aansluitende schommelingen in inkomsten te beheersen. Zo is in het verantwoordingsproces van jaarrekening van 2007 een poging ondernomen een aparte egalisatievoorziening (deze bestaan al voor o.a. afvalstoffen- en rioolheffing) in te stellen waarin de schommelingen in de bouwleges kunnen worden opgevangen. Door de raad werd dit idee afgewezen ter voorkoming van het ontstaan van teveel 'potjes'. Maar wat is eigenlijk het verschil tussen reserves en voorzieningen?

Een reserve:

- is gevormd door bestemming van het resultaat (kan-bepaling);
- is vrij besteedbaar;
- behoort tot het eigen vermogen;
- mutaties vinden plaats in het resultaatbepalende deel.

Een voorziening:

- is verplicht gevormd door het nemen een last (zal-bepaling);
- heeft een verplichte bestedingrichting;
- behoort tot het vreemde vermogen;
- mutaties worden direct op het programma geboekt;
- de raad stelt de voorzieningen in, en besluit tot dotaties daarin, via de vaststelling van de programma's (dus in het resultaatbepalende deel van de begroting en/of de jaarrekening). De raad heeft bij het vaststellen van voorzieningen weinig ruimte voor het maken van keuzen (allocatiefunctie). Voorzieningen hebben een verplichtend karakter. Bevoegdheid tot het doen van uitgaven ligt bij het college, dat wel verantwoording aflegt over de uitgaven bij de rekening.

De keuze van het vormen van een reserve of een voorziening is een bestuurlijke keuze. Net zoals het kiezen tussen het vormen van een reserve of een voorziening. De gemeente Delft (één van de benchmark gemeenten) heeft gekozen voor het instellen van een egalisatiereserve (bestemmingsreserve) voor het geheel aan leges-opbrengsten. Los van het feit dat zelfs op productniveau een reserve of een voorziening kan worden gevormd is het een overweging het voorbeeld van Delft te volgen.

Aan de vorming van een vorm van egalisatievoorziening/reserve zijn voor- en nadelen verbonden.

Hieronder wordt een overzicht daarvan getoond (niet limitatief).

*Voordelen van de vorming van een **productgebonden** (alleen bouwleges) egalisatievoorziening:*

- Toppen en dalen in inkomsten kunnen worden opgevangen, zodat er in de planning en control instrumenten van de Raad minder schommelingen waarneembaar zijn.
- In laagconjunctuur kan de egalisatievoorziening voorkomen dat dekkingproblemen ontstaan, die indien geen voorziening bestond, zouden kunnen leiden tot een hogere legesoplegging. In hoogconjunctuur kan een buffer tegen laagconjunctuur of minder grote projecten dan verwacht worden opgevangen.
- In combinatie met het meerjarig sturen op grote projecten (zie verder) vermindert een voorziening schommelingen. Een voorziening moet goed onderbouwd zijn en blijven, waardoor de gemeente wordt gedwongen geen onnodige fondsen te laten bestaan. Hierdoor ontstaat een grotere beheersing rondom de mate van schommelingen in de inkomsten.
- Het voorkomt kruissubsidiëring. Kruissubsidiëring veroorzaakt mogelijk een onduidelijker verband tussen de op het product gemaakte kosten en de opgelegde leges (zoals de wet vereist).

*Nadelen van de vorming van een **productgebonden** (alleen bouwleges) egalisatievoorziening:*

- Het vormen van een voorziening is niet noodzakelijk, omdat de algemene reserve een vergelijkbaar effect heeft voor het opvangen van schommelingen.
- Hierdoor vervalt de mogelijkheid van kruissubsidiëring. Dat wil zeggen dat het wettelijk is toegestaan alle leges gebonden producten onderling kostendekkend te laten zijn. Hiermee zou een stuurinstrument van de raad kunnen vervallen.

In het benoemen van de voor- en nadelen van een productgebonden reserve of voorziening is de keuze voornamelijk verbonden aan welke mate van transparantie of welke mate van sturingsmogelijkheden de gemeente wenst.

### **3.4 Kostenbeheersing**

#### **3.4.1 Huidige wijze van kostentoe rekening**

Hier wordt in het kort aangegeven op welke wijze de gemeente haar kosten voor de verlening van bouwvergunningen toerekent. Bij de begroting wordt rekening gehouden met een precalculatorisch tarief, welke is gebaseerd op ervaringscijfers en verwachtingen. Voor de medewerkers die zich bezig houden met vergunningverlening is een op salaris gebaseerd standaard uurtarief vastgesteld. Het aantal productieve uren, bij een fulltime dienstverband is 1350 uur. Bij de tariefberekening wordt rekening gehouden met de hoeveelheid vergunningen (productie). Aan het eind van het jaar wordt n.a.v. de werkelijke kosten (bijvoorbeeld externe inhuur, vacatureruimte en of verzuim en verlofcijfers en urenontoe rekening vanuit andere afdelingen) een herberekening van de kosten gemaakt en worden deze kosten toegerekend aan het product. De door Haarlem gebruikte methodiek van kostentoe rekening is in gemeenteland algemeen gebruikelijk. Uit het onderzoek is gebleken dat een stevige toename van de uurtarieven zich over de jaren heeft voorgedaan (gemiddeld tarief 2007: € 83,00, in 2009 € 96,00).

#### **3.4.2 Tijdverantwoording**

Met ingang van het derde kwartaal van 2008 is Haarlem weer begonnen met tijdschrijven op het product bouwvergunningen, zodat aan het eind van 2009 inzichtelijk kan worden gemaakt wat de tijdsbesteding is voor vergunningverlening. Uit de aan ons verstrekte gegevens is echter gebleken dat de aanwezige software onvoldoende is ingericht om een koppeling te maken tussen de urenadministratie en de productie van het aantal aanvragen. Wat ons betreft is de beheersing van bepaalde processen onder andere verbonden aan de beheersing van de aan het product te besteden uren. De combinatie tussen urenregistratie op product (de tijdsverantwoording) en de productie (de hoeveelheid aanvragen bouwvergunningen) leidt aan de lastenkant tot duidelijkheid. Indien ook een eenvoudige koppeling valt te maken met de opbrengstenkant (de aan de bouwaanvragen verbonden bouwsom) zijn gedurende het jaar de ontwikkelingen rondom de realisatie op het product bouwvergunningen goed te volgen. Een resultaat hiervan is dat het management goed op de hoogte kan worden gehouden van deze ontwikkelingen en bij kan sturen op de momenten dat dit nodig is (bijvoorbeeld bij inhuur van extern personeel). Tegelijkertijd kunnen met relatief weinig inspanning begrotingstechnische wijzigingen worden doorgevoerd plus de bijkomende analyse van eventuele afwijkingen. Echter, zoals uit deze rapportage blijkt, is softwarematig niet alles optimaal ingericht. Ook het aanleveren van informatie in de Planning en Control cyclus (voor begroting, Kadernota, Bestuursrapportages en jaar/verslag/rekening) kan bij juist gebruik van bijpassende software in de praktijk tot tijdswinst leiden. Wij adviseren om bij het optimaliseren van het digitale proces aan te sluiten bij de ontwikkelingen rondom de Wabo. Daarnaast is het praktisch bij de keuze van software zo gebruiksvriendelijk mogelijke aansluiting tussen het workflowmanagement, tijdsverantwoording en financiële systeem te vinden. Aan de

bestuurlijke kant zou vanuit de organisatie aan het College en de Raad kunnen worden gevraagd welke informatie voor hen als nuttig wordt ervaren of op welke wijze zij op de hoogte van de ontwikkelingen willen worden gehouden. Op deze wens zou de software eventueel ook kunnen worden ingericht.

### 3.4.3 Wijze van rapporteren

In de huidige situatie wordt op redelijk abstract niveau bestuurlijk gerapporteerd in de vastgestelde Planning en Control cyclus (hoeveelheid aanvragen, afwijkingen op inkomsten en uitgaven en de analyse daarvan).

Aan gemeente Haarlem is gevraagd op welke wijze en op welk moment managementinformatie wordt verlangd. Hieruit blijkt dat er wel zicht is op de productie, maar managementinformatie niet op gestandaardiseerde wijze wordt verstrekt (ook omdat hier door het management niet standaard om wordt gevraagd). Bij de afwezigheid van tijdschrijven en de afwezigheid van een goed werkend workflowmanagementsysteem is het ook tijdrovend gedetailleerde informatie aan te leveren.

Om een goede sturing te hebben en te behouden is het in ieder geval aan te raden, gezien de omvang en de complexiteit van de processen, bijpassende software aan te schaffen of bestaande te optimaliseren. Hierbij is het aan te raden zo min mogelijk verschillende systemen naast elkaar te laten lopen, omdat uit de praktijk blijkt dat het lastig is de informatie uit de diverse systemen te koppelen. Bij het samenstellen van een goed pakket is het tevens raadzaam om over de afdelingsgrenzen heen te kijken zodat ook rekening wordt gehouden met door andere afdelingen uitgevoerde handelingen of de informatiebehoefte vanuit het management mee te wegen in de inrichting ervan.

### 3.5 Benchmark met vergelijkbare gemeenten

Onderdeel van het onderzoek was een benchmark onder een aantal met Haarlem vergelijkbare gemeenten. De gemeenten Nijmegen, Delft en Leiden hebben hiertoe een korte vragenlijst ingevuld. Hierna worden de resultaten van de benchmark weergegeven. Indien mogelijk worden vergelijkingen gemaakt tussen de situaties bij de deelnemende gemeenten en de Haarlemse situatie. In de benchmark is gebleken dat het voor de gemeenten niet mogelijk was om gegevens aan te leveren op hetzelfde detailniveau als de verzamelde gegevens van Haarlem. Hierdoor is vooral de vraag op welke manier de gemeente Haarlem aan de kostenkant afwijkt van de benchmarkgemeenten niet beantwoord.

De eerste benchmarkvraag betrof de hoeveelheid aanvragen over de jaren 2005 tot en met 2008. In onderstaande tabel is de informatie omgezet naar een gemiddelde hoeveelheid aanvragen onderverdeeld in lichte-, reguliere, fase 1-, en fase 2 bouwaanvragen. Opvallend is vooral het verschil tussen de gemeenten Nijmegen en Haarlem op het gebied van lichte en reguliere aanvragen. Haarlem heeft relatief meer reguliere dan lichte aanvragen.

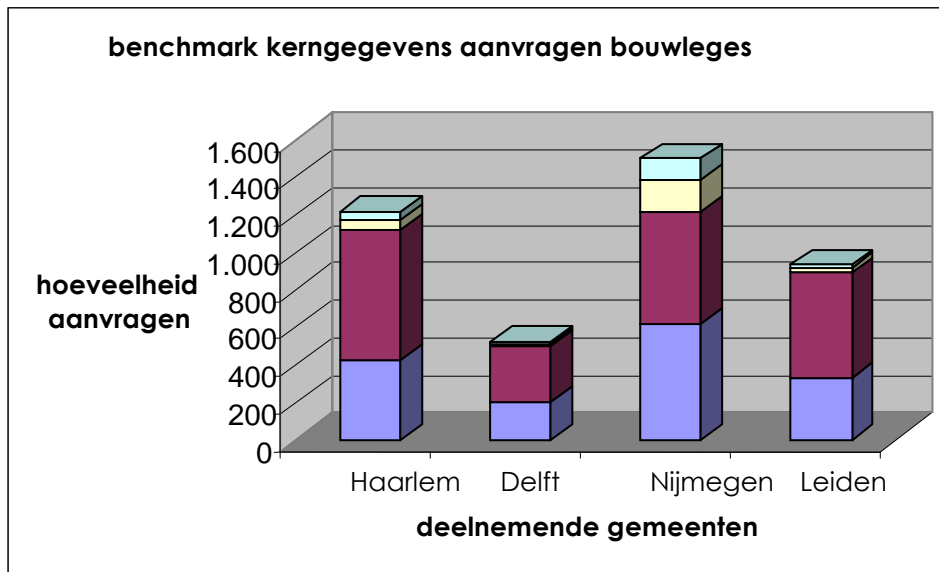
Tabel 5 kerngegevens benchmarkgemeenten.

	Haarlem	Delft	Nijmegen	Leiden
Aantal inwoners	147.640	96.172	161.000	116.818
Lichte bouwaanvragen (+ sloop)	427	203	623	334
reguliere bouwaanvragen	695	296	593	556
fase 1 bouwaanvragen	48	16	173	28
fase 2 bouwaanvragen	44	10	109	14
totaal	1.214	525	1.498	932

Het aantal aanvragen per gemeente per vergunningtype is hieronder in grafiek 3 gevisualiseerd.



grafiek 3



Een andere vraag betrof de wijze van kostentoerekening aan het product. In de wijze van kostentoerekening zijn tussen de gemeenten opvallend weinig verschillen terug te vinden. De ene gemeente schrijft tijd en heeft daarin vooral een scheiding aangebracht in dat wat wel en niet mag worden toegerekend aan het proces en de andere gemeente heeft de kostentoerekening veelal gebaseerd op ervaringscijfers. De afwijkingen doen zich voor bij Leiden en Haarlem. Deze twee gemeenten rekenen wel een gedeelte van de beleidsvormende- en toezichtkosten toe aan het product terwijl de gemeente Delft deze kosten expliciet niet toerekent. Overigens is niet gevraagd naar de hoogte van de diverse toe te rekenen kosten.

Voor alle deelnemende gemeenten was het product bouwvergunningen de afgelopen jaren kostendekkend en leidde tot een positief saldo tussen baten en lasten. Geen van de gemeenten heeft de kostendekkendheid doorgerekend naar de diverse type vergunningen (licht, regulier, enz.) maar komt tot dezelfde conclusie dat de grote projecten voor de dekking zorgen van het gehele product. De gemeente Delft heeft een aantal jaren geleden een start gemaakt met een integraal legesmodel. Dit integrale model is opgebouwd uit de reguliere stroom bouwvergunningen en een inschatting van de zogenaamde grote woningbouw projecten. In de reguliere stroom kunnen ook onverwachte zaken zitten: je weet nooit welke bedrijven in een bepaald jaar met een initiatief komen. Toch is dit aardig met extrapolatie te voorspellen door een voortschrijdend gemiddelde te nemen. De meeste onzekerheid zit in de planning van de grote woningbouwprojecten. Het model wordt integraal bijgewerkt naar de laatste inzichten van die planning. Doordat de grote woningbouwprojecten om verschillende redenen telkens niet of later doorgaan dan gepland ontstaat een onrustig beeld. De planning schuift telkens naar achter en er ontstaat een boeggolfeffect, waardoor te optimistisch kan worden begroot. De opbrengsten van de grote projecten worden pas in de begrotingscyclus opgenomen op het moment dat vrijwel zeker is, dat ze zullen doorgaan. De reguliere personele bezetting is afgestemd op de reguliere stroom. Grote projecten worden ingepast in de reguliere planning en indien nodig (piekbelasting of expertise) wordt er flexibel ingehuurd. Deze reëlere opbrengstraming is ook een betere basis voor de berekening van de kostendekkendheid, die uitgaat van wat er wordt begroot en niet van wat er feitelijk wordt gerealiseerd.

Voor prognoses van de productie en de baten en lasten wordt over het algemeen gebruik gemaakt van meerjarige ervaringscijfers. Deze worden vervolgens aangepast aan indexeringen en een prognose van grote projecten wordt toegevoegd. De gemeente Delft houdt een lijst bij met grote projecten die de komende 20 jaar zullen gaan spelen. Hier

worden de inkomsten op geschat en de toegepaste egalisereserve wordt gebruikt wanneer projecten in de tijd opschuiven. Door alle gemeenten wordt een inschatting gemaakt van de uitvoering van grote projecten doch de gedetailleerde werkwijze bij de gemeente Delft leidt mogelijk tot een geringere invloed op de meerjarige begroting.

De meeste gemeenten monitoren de voortgang en passen bij de Planning en Control rapportage op basis van de realisatie de verwachting aan. Voor het opvangen van fluctuaties in het aantal vergunningen maken de meeste gemeenten gebruik van externe inhuur waarmee pieken worden opgevangen. De algemene afspraak is dat de mate van inhuur gelijk loopt met de productie (dus: lagere inhuur bij lagere hoeveelheid aanvragen). De gedachte hierachter is dat bij een hogere productie ook een hogere hoeveelheid opbrengsten in de vorm van leges kan worden verwacht. De gemeenten Delft en Nijmegen maken gebruik van een egalisereserve voor de opvang van schommelingen in de leges opbrengsten. Op de momenten dat het product meer oplevert dan de aan het product gekoppelde lasten kan de gemeenteraad ervoor kiezen een egalisereserve in te stellen om de mindere jaren op te vangen of om andere negatieve legesproducten te dekken.

Alle gemeenten maken gebruik van tijdschrijven om informatie te verzamelen over tijdsbesteding en doorlooptijden per vergunning. Er worden diverse systemen gebruikt voor het bijhouden van de workflow. De gemeente Delft en de gemeente Haarlem bieden de mogelijkheid voor de aanvrager statusinformatie van de aanvraagbehandeling te volgen op het internet. Alle gemeenten gebruiken diverse systemen om de diverse onderdelen (tijdschrijven, workflow, inning van leges) bij te houden.

De gemeenten Delft en Leiden hebben beide ervaring met een lichte toepassing van degressiviteit op de leges. Beide gemeenten hebben er goede ervaringen mee, hoewel de gemeente Delft om een betere kostenverdeling te genereren nog een extra categorie wil toevoegen. De gemeente Nijmegen heeft een lichte mate van degressiviteit in de legesverordening voor 2009 aangebracht en heeft nog geen ervaring met de uitvoering.

Ten slotte is er een vergelijking gemaakt in de opbrengsten van de leges, onderverdeelt in vergunningtype licht, regulier, fase 1 en fase 2. Daarbij is als uitgangspunt de legesverordening van de gemeente Haarlem over 2008 genomen. In onderstaande tabel is voor elke gemeente een totaal 1321 aanvragen genomen (door Haarlem opgegeven). Per verordening is een vergelijking gemaakt in de tarieven van de verschillende gemeenten en is berekend hoe hoog de kosten per benchmarkgemeente zouden zijn in het geval van het aantal bouwaanvragen van de gemeente Haarlem.

In de tabel valt op, dat de gemeente Haarlem in de meeste vergelijkingsmogelijkheden de hoogste leges vraagt. De verschillen zijn vooral opvallend bij het type reguliere bouwaanvragen. Waar het gat tussen de benchmarkgemeente die de minste leges oplegt, Nijmegen, en de gemeente Haarlem aanzienlijk is. De oorzaak is voornamelijk gelegen in het wel (Nijmegen, Leiden en Delft) of het niet toepassen van een degressief tarief. Ten slotte lijkt onvoldoende rekening te worden gehouden met de hoge inkomsten uit de legesoplegging, want de gemeenten hebben meerjarig meer inkomsten dan lasten. De hoge opbrengsten van de afgelopen jaren zouden een dempend of zelfs verlagend effect kunnen hebben op de hoogte van de leges.

Tabel 6  
Vergelijking tarieven, opbrengsten /1000 2009

	Haarlem	Leiden	Delft	Nijmegen
Licht	186	147	168	121
Regulier	5.211	4.228	4.001	4.195
Eerste Fase	905	856	1.566	287
Tweede Fase	1.210	931	1.121	1.687

### 3.6 Belangrijkste conclusies

#### *Kostenbeheersing:*

- De volgende onderdelen van kostentoerekening hebben sterke invloed op de hoogte van de totale kosten:
  - overhead plus de stijging van de overhead: er is sprake van hoge overhead, waarbij de gemeente Haarlem zelf ten tijde van dit onderzoek op zoek gaat naar oplossingen voor dit ongewenste probleem. De overhead maakt voor ongeveer een derde deel uit van de gemeentelijke kosten.
  - de keuze de kosten van beleidsvorming volledig op het product te laten rusten. Dit is rechtmatig doch niet conform de handreiking kostentoerekening.
  - de hoeveelheid ruimtelijke procedures: er worden relatief veel ruimtelijke procedures gevoerd en deze kosten relatief veel tijd (en daarmee geld) terwijl de inkomsten op basis van de ruimtelijke procedures relatief laag zijn.
- De wijze van kostentoerekening is conform de wettelijke kaderstelling. De gemeente Haarlem rekent over het algemeen op een juiste (rechtmatige) wijze kosten toe aan het product bouwleges.
- In Haarlem worden grote bouwprojecten niet meerjarig vooruit gepland en gevolgd. Hierdoor is Haarlem nu onvoldoende in staat om schommelingen in inkomsten als gevolg van uitstel van grote projecten op te vangen. Met het volgen van de ontwikkelingen rondom grote projecten kan ook de inhuur bij derden op piekbelasting beter worden ingeschat.
- Schommelingen kunnen inzichtelijk en meer beheersbaar worden door de toepassing van de combinatie van het meerjarig bijhouden van ontwikkelingen rondom grote projecten in combinatie met een egalisatievoorziening danwel bestemmingsreserve.
- De begrotingscijfers 2009 zijn gebaseerd op ervaringscijfers uit het verleden.
- Onder andere door een niet optimaal gebruik van de aanwezige software is er sprake van niet optimale kostentoerekening aan het product bouwleges.

#### *Benchmark met vergelijkbare gemeenten:*

- Alle benchmarkgemeenten hebben een meerjarig kostendekkend product bouwvergunningen.
- De meeste gemeenten hebben niet op elkaar aansluitende systemen van workflowmanagement, tijdschrijven, financiën.
- Wanneer de legesoplegging van de benchmarkgemeenten worden vergeleken is Haarlem een relatief dure gemeente.
- Een vorm van degressiviteit wordt door de meeste benchmarkgemeenten reeds toegepast en heeft een dempende invloed op de legesheffing.
- Meerjarig zijn de inkomsten hoger dan begroot. Conjunctuur en grote projecten hebben een grote invloed op de inkomsten.

### 3.7 Aanbevelingen

#### *Kostenbeheersing:*

- Koppel de voor de uitvoering en sturing gebruikte softwaresystemen zoveel mogelijk aan elkaar. Ten tijde van het onderzoek bleken de systemen niet optimaal te worden gebruikt. Denk hier aan de koppeling tussen de typering en doorlooptijden van de workload (workflowmanagement in relatie tot de tijdspassing behorende bij de typen vergunningen (tijdschrijven).
- Koppel hier aan een meerjarig overzicht van activiteiten rondom grote projecten, waardoor pieken in arbeid (inspanning) en leges (inkomsten) beter kunnen worden ingeschat. Dit zorgt ook voor minder ruimte voor verrassingen tussen begroting en realisatie, gezien de invloed van de legesopbrengsten welke zijn te koppelen aan de grote projecten.

## 4 Nadere analyse efficiencymogelijkheden

### 4.1 Inleiding

Op basis van de documentenstudie en kostenanalyse is een nadere analyse uitgevoerd naar efficiencymogelijkheden. Hiertoe zijn interviews gehouden met de bij het proces van vergunningverlening betrokken medewerkers. Er zijn medewerkers geïnterviewd uit alle fasen van het vergunningverleningsproces (zie bijlage 1). In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit de documentenstudie en de interviews beschreven en worden aanbevelingen gedaan voor efficiencymogelijkheden. Tot slot worden enkele best practices van andere gemeenten toegelicht.

### 4.2 Belangrijkste bevindingen

Hierna volgt een weergave van de belangrijkste bevindingen op basis van de documentenstudie en de interviews.

De organisatie en het proces van vergunningverlening zijn grotendeels efficiënt ingericht. Bij de inrichting van de nieuwe organisatie VVH is hier nadrukkelijk rekening mee gehouden en is reeds ingespeeld op de komst van de Wabo. De reorganisatie heeft al efficiencywinst opgeleverd, o.a. op de volgende onderdelen:

- Scheiding tussen eenvoudige vergunningen in Bureau Vergunningverlening en complexe vergunningen in Bureau Regulering zorgt voor efficiency en het sneller kunnen afhandelen van eenvoudige vergunningen.
- De planadministratie werkt goed en zorgt ervoor dat administratieve werkzaamheden uit handen worden genomen van de planbeoordelaars.
- Een deel van de vragen wordt reeds door de frontoffice afgehandeld, waardoor de backoffice minder tijd kwijt is met het beantwoorden van eenvoudige vragen.
- Accountmanagers die optreden als procesmanagers zorgen voor het contact met de klant, waardoor de planbeoordelaars zich meer bezig kunnen houden met de inhoud.
- Integraal toezicht zorgt voor efficiency omdat verschillende vakdisciplines gezamenlijk toezicht houden en afstemmen met elkaar.

Daarnaast lopen momenteel enkele trajecten om het proces en de werkwijze rond vergunningverlening verder te optimaliseren:

- Er loopt een traject rond automatisering in de aanloop naar de invoering van de Wabo. Hierin wordt o.a. toegewerkt naar de invoering van één systeem, workflowmanagement en betere en snellere beschikbaarheid van rapportages. Ook wordt er bij toezicht binnenkort gewerkt met PDA's om het werk efficiënter uit te kunnen voeren.
- Actualisatie bestemmingsplannen: in het project taskforce bestemmingsplannen worden bestemmingsplannen geactualiseerd zodat Haarlem tijdig zal voldoen aan de nieuwe richtlijn van de Wro dat bestemmingsplannen niet ouder mogen zijn dan 10 jaar.
- Evaluatie Welstand en Monumentennota om te komen tot een herziening van de Welstandsnota die gericht is op inhoud, hanteerbaarheid en implementatie.
- Pilot flitsvergunningen en pilot administratieve lastenverlichting.

Hoewel organisatorisch al een grote slag is gemaakt om efficiënter te gaan werken, zijn er nog verbeteringen mogelijk om de werkwijze en het proces rond vergunningverlening verder te optimaliseren:

- Er zal nog een ontwikkeling plaats moeten vinden naar een meer op samenwerking gerichte cultuur. Binnen de hoofdafdelingen is de samenwerking reeds op orde, maar tussen de hoofdafdelingen kan dit nog verbeteren.
- Er is een aantal randvoorwaarden om optimaal efficiënt te kunnen werken nog niet ingericht. Dit betreft met name de automatisering. Op dit vlak moet nog veel gebeuren.

De noodzaak om aandacht te besteden aan automatisering wordt versterkt door het feit dat de taken rond vergunningverlening vanaf verschillende locaties worden verricht. De aspecten die worden genoemd zijn:

- o Er is behoefte aan één systeem waar alle betrokkenen toegang tot hebben.
  - o Er is behoefte aan een systeem met workflowmogelijkheden.
  - o De dossiers zijn nog niet digitaal.
  - o De informatie uit het vooroverleg kan niet in Geobars worden vastgelegd.
  - o De facturering gebeurt vanuit een ander systeem.
  - o Er is behoefte aan uitgebreidere, meer regelmatige en snelle managementinformatie.
  - o Er is nog geen mogelijkheid voor digitaal aanvragen.
  - o Vanwege de verschillende locaties is er momenteel nog veel postverkeer. Dit werkt niet efficiënt.
- Na de automatisering is de meeste efficiencywinst te behalen in het verminderen van het aantal ruimtelijke procedures en het verbeteren van de inhoudelijke afstemming / coördinatie bij complexe vergunningen. Dit laatste kan worden bereikt door het organiseren van een periodiek afstemmingsoverleg voor inhoudelijke afstemming / coördinatie bij complexe vergunningen. Het is belangrijk om aan de voorkant het doel en de werkwijze van een dergelijk overleg af te stemmen. Er is momenteel de mogelijkheid om gebruik te maken van een incidenteel planoverleg, maar hier wordt in de praktijk nog weinig gebruik van gemaakt. Ook sluit de werkwijze van het overleg onvoldoende aan bij de behoeften van de medewerkers. Er is vooral behoefte aan inhoudelijke afstemming (wat gaan we besluiten op grond van de diverse adviezen), terwijl het overleg nu meer gericht is op procesmatige afstemming (verdelen van werk, bespreken van voortgang, e.d.).
  - Veel beleidskaders behoeven actualisatie (welstandsnota, bestemmingsplannen, nieuw beleid in kader van nieuwe Wro) of sluiten onvoldoende aan bij de gewenste dienstverlening naar de klant. De toepasbaarheid van de beleidskaders is daarmee niet optimaal en zorgt voor vertraging in het proces. Naast actualiteit speelt ook een rol dat medewerkers kaders verschillend toepassen (strak of flexibel). Daarnaast zijn er verschillende opvattingen over de mate van flexibiliteit van de bestemmingsplannen.
  - De complexe situatie van Haarlem (monumentale binnenstad, e.d.) maakt het lastig om flitsvergunningen en loketcriteria te ontwikkelen en toe te passen.
  - Er wordt volgens de medewerkers door het management te weinig gestuurd op het tijdig aanleveren van adviezen door de andere hoofdafdelingen.
  - De informatievoorziening tussen afdelingen kan nog verbeteren, bv. de informatie over nieuw beleid. Afdelingen doen nog weinig aan pro-actieve informatievoorziening bv. vanuit de backoffice naar de frontoffice.
  - Er is efficiency mogelijk door meer vragen in de frontoffice af te handelen en een goede informatievoorziening vanuit de frontoffice aan de klant te organiseren. Hiervoor is nodig voldoende kennis in de frontoffice, maar ook een continue voeding vanuit de backoffice over ontwikkelingen, nieuw beleid, e.d. Op beide aspecten is nog verbetering mogelijk.
  - VVH vindt het lastig om fluctuaties in het aantal aanvragen goed te beheersen en een goede planning te maken van het aantal grote projecten waarvoor het komende jaar een aanvraag ingediend zal worden.

### 4.3 Aanbevelingen

Op basis van onze bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen:

*Lange termijn oplossingen:*

- Zorg voor een snelle en gedegen uitvoering van het automatiseringsplan in het kader van de Wabo. Belangrijkste eerste stap is te zorgen dat alle informatie zoveel mogelijk in één systeem wordt ondergebracht en voor de verschillende afdelingen inzichtelijk is. In een

tweede stap kan het workflowmanagement worden ingericht en kunnen de dossiers digitaal worden gemaakt.

- Zorg ervoor dat op bestuur- en managementniveau een keuze wordt gemaakt welk niveau van dienstverlening wordt nagestreefd ten aanzien van vergunningverlening. Deze keuze heeft invloed op de wijze waarop beleidskaders worden opgesteld (flexibel of strak), communicatie over deze kaders en de toepassing van deze kaders in de praktijk ('regels zijn regels' of 'meedenken vanuit de wens van de klant').
- Geef prioriteit aan actualisatie van beleidsdocumenten, zoals bestemmingsplannen, de welstandsnota en verordeningen in het kader van de Wro. Heldere kaders zorgen voor eenduidigheid en transparantie en ondersteuning een eenduidige uitvoering van het vergunningverleningsproces.
- Werk toe naar een set van heldere sneltoetscriteria daar waar mogelijk en benoem de eenvoudige vergunningen die in de frontoffice kunnen worden verleend. Belangrijke randvoorwaarden om dit te kunnen realiseren zijn heldere kaders, toegang voor de frontoffice tot alle relevante informatie en een voldoende kennisniveau in de frontoffice. In de praktijk zullen sommige vergunningen die nu in de frontoffice worden verleend straks in het kader van de Omgevingsvergunning weer in de backoffice worden verleend (bv. kapvergunningen wanneer zij samenvallen met andere vergunningen binnen de Wabo).

#### *Quick wins:*

- Organiseer een periodiek afstemmingsoverleg met de verschillende vakdisciplines voor inhoudelijke afstemming en besluitvorming over complexe vergunningen. Maak aan de voorkant duidelijk wat het doel is van het afstemmingsoverleg en welke rollen en verantwoordelijkheden eenieder heeft. Het is belangrijk dat duidelijk is wie bij tegenstrijdige inhoudelijke adviezen bevoegd is een doorslaggevend besluit te nemen.
- Intensiveer regelmatige informatie- en kennisoverdracht tussen de backoffice en frontoffice. Er zal bewustwording moeten worden gecreëerd dat elkaar structureel informeren van belang is voor een efficiënte vergunningverlening. Dit kan worden gedaan door het organiseren van een sessie met frontoffice en backoffice om meer gevoel te krijgen bij het werk dat de ander doet en welke informatie men van elkaar nodig heeft. Onlangs is reeds het FOBO-overleg (frontoffice- backoffice-overleg) gestart voor afstemming tussen frontoffice en backoffice op managementniveau. Dit is een goed voorbeeld van periodieke informatie-uitwisseling.
- Onderzoek de mogelijkheden om het gebruik van HOST te optimaliseren zodat het instrument helpt om aan de voorkant duidelijkheid te krijgen over de haalbaarheid van initiatieven.

#### **4.4 Best practices van andere gemeenten**

Hierna worden op de hiervoor besproken thema's enkele voorbeelden van andere gemeenten genoemd. Naast de best practices van de benchmarkgemeenten Delft, Leiden en Nijmegen zijn er ook best practices opgenomen van andere gemeenten. Hoewel deze laatste niet in alle gevallen vergelijkbaar zijn met gemeente Haarlem qua omvang en type gemeente, bieden de best practices zeker mogelijkheden voor Haarlem om de processen efficiënter in te richten.

##### *Flitsvergunningen en sneltoetscriteria:*

Gemeente Lelystad maakt succesvol gebruik van flitsvergunningen en sneltoetscriteria voor welstand. De sneltoetscriteria zijn opgenomen in de welstandsnota van 2007. Aan de hand van voorbeelden, foto's en tekeningen worden de sneltoetscriteria nader toegelicht. In 2007 is er een nieuwe welstandsnota opgesteld met het doel deze simpeler, duidelijker en dus democratischer te maken. Hierbij zijn de medewerkers uit de frontoffice actief betrokken, omdat zij dagelijks te maken krijgen met vragen van klanten. De flitsvergunningen worden binnen één dag in de frontoffice verleend. Het gaat dan om bepaalde type lichte

bouwvergunningen. In de toekomst zullen er steeds meer vergunningen in de frontoffice worden verleend. Kruisbestuiving tussen frontoffice en backoffice wordt in Lelystad mede gerealiseerd door enkele medewerkers die de helft van de tijd in de frontoffice zitten en de helft van de tijd in de backoffice. Het delen van kennis en ervaring tussen frontoffice en backoffice is volgens Lelystad erg belangrijk.

#### *Actualiteit en flexibiliteit van beleidskaders:*

Veel gemeenten worstelen momenteel met het actueel en toepasbaar maken en houden van de beleidskaders. Daarnaast speelt de vraag: kiest de gemeente voor strakke en duidelijke beleidskaders die duidelijkheid bieden aan de aanvragers en waaraan de aanvragers worden gehouden of wordt gekozen voor meer flexibele beleidskaders om de mogelijkheid te bieden om mee te gaan met de wensen van de aanvrager?

Beide keuzes kunnen worden geïnterpreteerd als een vorm van klantgerichtheid, de eerste vanwege de duidelijkheid en gelijkheid naar alle klanten en de tweede vanwege het meedenken met de wensen van de klant en het flexibel hierop kunnen inspelen. Wanneer beleidskaders niet actueel zijn is het meedenken met de klant de meest voor de hand liggende keuze. Leiden heeft bv. vooralsnog bewust hiervoor gekozen totdat alle beleidskaders actueel zijn. Hierin wordt de komende tijd een slag gemaakt, maar dit heeft tijd nodig. Wanneer beleidskaders actueel, duidelijk en eenduidig zijn, kan een gemeente kiezen om strak aan deze beleidskaders vast te houden. Gouda heeft hier bv. bewust voor gekozen. Aanvragen worden beoordeeld vanuit het perspectief van duidelijke kaders die voor iedereen inzichtelijk en begrijpelijk zijn.

In Delft worden voor bepaalde delen van de stad de bestemmingsplannen bewust heel strak opgezet om het behoud van de binnenstad te kunnen garanderen. In andere delen van de stad worden de bestemmingsplannen weer meer flexibel gehouden.

Nijmegen heeft bewust gekozen om nieuwe bestemmingsplannen flexibel op te stellen. Daarbij is de beleidsregel geformuleerd dat in principe niet mag worden afgeweken van deze plannen. In de praktijk blijft het lastig om deze regel te handhaven.

Veel gemeenten zijn bezig om het aantal bestemmingsplannen terug te brengen. Delft wil het aantal bestemmingsplannen terugbrengen van 120 naar ongeveer 50-60. Nijmegen wil het aantal bestemmingsplannen terugdringen tot ongeveer 20 stuks.

#### *Niveau van dienstverlening:*

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat de keuze voor de formulering van beleidskaders alles te maken heeft met de keuze die je als gemeente maakt voor het type dienstverlening dat je nastreeft. In Gouda is de dienstverlening gebaseerd op het principe 'regels-zijn-regels' en 'duidelijkheid en gelijkheid voor alle aanvragers'. Dit kan alleen wanneer de beleidskaders actueel en eenduidig zijn. In Leiden is dienstverlening gebaseerd op 'vanuit de beleidskaders flexibel meedenken met de wensen van de klant'. Lelystad kiest voor een combinatie van beide. In Lelystad zijn de beleidskaders zoveel mogelijk duidelijk en eenduidig geformuleerd. Lelystad ondersteunt de aanvragers echter wel in het vertalen van de beleidskaders voor de specifieke situatie van de aanvrager. Er is in het 'glazen huis' in het stadhuis vooroverleg met iedere aanvrager waarin wordt besproken: 'waar moet u rekening mee houden?', 'welke stukken moeten worden ingediend?' etc. Dit kost enkele fte's extra in de frontoffice, maar levert volgens Lelystad tijds winst op bij het verdere verloop van de aanvraag. En het zorgt bovendien voor tevreden klanten, omdat zij later in het proces niet voor verrassingen komen te staan. De keuze voor het type dienstverlening is van invloed op het aantal fte dat nodig is voor vergunningverlening. In het algemeen kan worden gesteld dat in het geval van het hanteren van het principe 'regels zijn regels' minder fte benodigd is dan wanneer er op basis van de aanvraag van de klant wordt gekeken naar de mogelijkheden die de beleidskaders bieden. Voorwaarde voor hanteren van het principe 'regels zijn regels' zijn actuele en eenduidige beleidskaders.

#### *Hoeveelheid ruimtelijke procedures:*

In onderstaande tabel is het percentage ruimtelijke procedures van de benchmarkgemeenten opgenomen afgezet tegen het percentage van Haarlem.

<b>Gemeente</b>	<b>Gemiddeld percentage ruimtelijke procedures</b>
Delft	20%
Leiden	30%
Nijmegen	12,5%
Haarlem	25%

#### *Inhoudelijke afstemming / coördinatie:*

Door de gemeenten Delft en Alphen aan de Rijn is in samenwerking met de TU Delft nagedacht over een aantal mogelijke modellen voor inhoudelijke coördinatie<sup>3</sup>. Deze modellen worden beschreven als orkestratormodellen. Orkestratie wordt daarbij gedefinieerd als de coördinatie vanuit een centrale entiteit van het ontwerp, de uitvoering en het beheer van een dienstverleningsproces, dat verschillende afdelingen en/of organisatie uitvoeren. Er worden drie varianten geformuleerd:

1. Orkestratie op frontoffice niveau;
2. Orkestratie op afdelingsniveau in de backoffice;
3. Ad hoc orkestratie: de orkestratie wordt verricht door een van de afdelingen in de backoffice, namelijk degene die het meest betrokken is bij het dienstverleningsproces.

In Haarlem is voor wat betreft de procescoördinatie gekozen voor de eerste variant, orkestratie op frontoffice niveau. De accountmanagers treden op als procesmanager. In Delft is gekozen voor de tweede variant, Alphen aan de Rijn heeft ook gekozen voor de eerste variant.

Bij de meeste gemeenten wordt de coördinatierol benoemd als een procesmanager / accountmanager. Maar tegelijkertijd ervaren veel gemeenten de complexiteit van tegenstrijdige inhoudelijke adviezen in de backoffice. Deze wordt niet opgelost door een procescoördinator. Voor de inhoudelijke coördinatie wordt daarom vaak een aparte inhoudelijk coördinator aangesteld. Leiden is bv. onlangs een pilot gestart voor de omgevingsvergunning waarbij in de frontoffice een procesregisseur de procescoördinatie organiseert en het contact met de klant onderhoudt en in de backoffice een inhoudelijk coördinator is aangesteld voor de complexe aanvragen waarbij meerdere disciplines zijn betrokken.

Er is vaak behoefte om de rollen van procescoördinator en inhoudelijk coördinator te scheiden om te voorkomen dat zij in een belangenconflict terecht komen tussen klantbehoeften en voldoen aan regels en procedures.

#### *Automatisering:*

Er zijn diverse gemeenten die al ervaring hebben met digitalisering van vergunningverlening. Een gemeente die hier al grote stappen in heeft gezet is gemeente Oss. Oss heeft vanaf 2007 DMS (document management systeem) en VMS (vergunningen management systeem) gekoppeld aan BWT4all. In Oss gebeurt hierdoor alles nu digitaal en hebben medewerkers geen papieren dossiers meer op het bureau liggen. De aanvraag wordt digitaal ingediend of wordt bij indiening door de gemeente direct ingescand. De aanvrager hoeft de aanvraag hierdoor nog maar in enkelvoud in te dienen in plaats van in zesvoud. In DMS wordt een nummer en status gekoppeld aan de aanvraag en komt deze via DMS terecht in het postvak voor vergunningverlening. Om te zorgen dat bouwtekeningen ook op het beeldscherm goed te lezen zijn, heeft gemeente Oss grotere beeldschermen aangeschaft waarop tekeningen makkelijk zijn in te zien (er kan met het systeem worden gemeten, ingezoomd, etc.). In principe hebben alle afdelingen toegang tot het systeem. Dit geldt ook voor de afdeling

<sup>3</sup> Regie op de omgevingsvergunning, deel 1 orkestratiearchitectuur.



belastingen die de leges heft en bezwaren op leges afhandelt. En ook de frontofficemedewerkers hebben toegang tot het systeem waardoor zij klanten aan de balie te woord kunnen staan.

VMS is het workflowsysteem dat Oss gebruikt. In VMS kan een medewerker zien wat er nog in zijn takenlijst staat en wordt de medewerker erop geattendeerd als de volgende processtap moet worden uitgevoerd.

Gemeente Oss ervaart veel voordelen van deze manier van werken. Het zorgt voor een snellere en efficiëntere manier van werken, alle informatie is voor iedereen beschikbaar en voor de klant heeft het als voordeel dat hij alles digitaal en in enkelvoud kan aanleveren.

Naast Oss maken ook gemeente Delft, Nijmegen en Leiden gebruik van workflowmanagement waarbij de taken per medewerker inzichtelijk worden en termijnen kunnen worden bewaakt. In Nijmegen geeft het systeem ook inzicht in de productie per medewerker. Waarbij de interpretatie van deze productie altijd afhankelijk is van type aanvraag, ingewikkeldheid, e.d.

De facturering gebeurt bij alle benchmarkgemeenten vanuit een ander systeem dan het vergunningensysteem.

Gemeente Enschede is koploper als het gaat om digitalisering van bestemmingsplannen. In Enschede zijn alle bestemmingsplannen digitaal beschikbaar. Daarmee voldoet Enschede reeds aan de eis vanuit de nieuwe Wro om vanaf juli 2009 alle ruimtelijke plannen digitaal beschikbaar te hebben.

#### *Vroegtijdig overleg over bouwinitiatieven:*

In Delft worden in het BAO (bouwadviesorgaan) bouwinitiatieven al direct na indiening besproken met de diverse disciplines. Het gaat om bouwinitiatieven die niet passen binnen het bestemmingsplan en waarbij medewerking aan een initiatief een complex proces is. In dit overleg worden de mogelijkheden van de aanvraag al aan de voorkant afgestemd (nog voordat de aanvraag bij de procesregisseur terecht komt). Het wordt al aan de voorkant duidelijk of een initiatief wel of niet mogelijk is.

#### *Planning en beheersing grote projecten:*

De meeste gemeenten vinden het lastig om een goede planning te maken van grote projecten die uitgevoerd gaan worden. In Leiden is er hiervoor regelmatig contact met projectmanagement en worden grote projecten in kaart gebracht op de stedenbouwkundige kaart. Ook Nijmegen heeft regelmatig afstemming met het projectbureau. Vooral de gemeentelijke projecten zijn goed te monitoren, maar voor externe projecten blijft het lastig. In Delft heeft men ervoor gekozen om voor grote projecten een meerjarige planning (komende 20 jaar) te maken met gebruik van een egalisereserve. Deze planning wordt iedere twee jaar bijgesteld op basis van nieuwe informatie. Van de meeste projecten weet je dat ze een keer gaan spelen, het is alleen vaak onduidelijk wanneer precies. Door een meerjarenplanning te maken, ontstaat een realistischer beeld van de totale inkomsten over meerdere jaren en is het geen probleem als een project eerder of later plaats vindt, want daar kan dan op worden bijgestuurd. Volgens gemeente Delft is het niet reëel om ieder jaar een prognose van grote projecten te maken.

Alle benchmarkgemeenten maken gebruik van externe inhuur voor het opvangen van fluctuaties in het aantal vergunningen.

#### *Beschikbaarheid informatie over tijdsbesteding:*

In gemeente Delft schrijven de medewerkers tijd op verschillende kostenplaatsen m.b.t. vergunningverlening, o.a. bouwvergunningen licht, bouwvergunningen regulier, sloopvergunningen, ontheffingen, juridische zaken. Op basis van deze informatie wordt ieder jaar getoetst of de begrootte kosten realistisch zijn. Eventueel wordt dit bijgesteld.

Elk jaar wordt vervolgens op basis van normuren per type vergunning en het aantal te verwachten vergunningen een raming gemaakt van de totale uren voor toetsing, toezicht, constructie en juridisch. Op basis van deze urenraming wordt bekeken of er voldoende capaciteit in huis is.

De tijdsregistratie is gekoppeld aan de begroting. Als er geen uren worden geschreven, wordt er ook geen geld beschikbaar gesteld vanuit de begroting.

De overige gemeenten in de benchmark schrijven alleen tijd op het product vergunningverlening of schrijven helemaal geen tijd.

## 5 Tariefstructuur

### 5.1 Inleiding

Een van de onderdelen van de onderzoeksopdracht is een voorstel voor een degressieve tariefstructuur. Dit voorstel wordt in dit hoofdstuk uitgewerkt en is gebaseerd op enerzijds de landelijke ontwikkelingen rond de (degressieve) tariefstructuur van bouwleges en anderzijds de mogelijkheden binnen de gemeente Haarlem voor een dergelijke structuur. Uitgegaan wordt in dit hoofdstuk van gelijkblijvende baten en lasten. Dat betekent dat het tariefsysteem geen consequenties mag hebben in kostendoorrekening naar andere afdelingen. Er is tevens een voorbeeld bijgevoegd van drie soorten degressieve tarieven. Belangrijk is te benadrukken dat het gaat om voorbeelden.

### 5.2 Landelijke ontwikkelingen tariefstructuur

Reeds in hoofdstuk 2 behandeld.

### 5.3 Mogelijkheden gemeente Haarlem

In een vergelijking tussen de gemeente Haarlem en andere gemeenten in combinatie met de landelijke ontwikkelingen, valt op dat er in Haarlem nog steeds gebruik wordt gemaakt van een progressieve structuur, waarbij de percentages voor het berekenen van de leges niet afwijken naar mate de bouwsom toeneemt. De gemeente Haarlem heeft een aantal mogelijkheden de legesstructuur aan te passen:

- Het voortzetten van de huidige structuur. Iedereen betaalt in principe hetzelfde legestartief, maar bij een vooraf vastgestelde bouwsom wordt een maximum vastgesteld. Daarbij kan vooraf jaarlijks een maximum legestartief worden vastgesteld. Tegelijkertijd wordt het minimumtarief opgehoogd om de lagere legesopbrengsten die uit de maximering voorkomen geheel of gedeeltelijk op te kunnen vangen.
- Gebruik maken van een degressieve tariefstructuur. Een degressieve structuur heeft als consequentie dat voor aanvragen met een lagere bouwsom relatief meer wordt betaald dan voor aanvragen met een hoge bouwsom. Over deze tariefstructuur meer in 5.4.
- Het berekenen van de bouwsom op basis van oppervlakte. Bij het indienen van een aanvraag wordt niet langer gekeken naar de hoogte van de bouwsom, maar naar het aantal vierkante meters vloeroppervlak en het type gebouw. Op basis daarvan kan vervolgens het legestartief worden bepaald. Daarbij kan ook worden uitgegaan van een degressieve structuur.

Degressiviteit lijkt onvermijdelijk te zijn gekoppeld aan de landelijke trend. Gezien de behoefte de leges zoveel mogelijk te koppelen aan de werkelijke inspanningen lijkt een aanpassing van de legesverordening voor Haarlem raadzaam.

### 5.4 Voorstel degressieve tariefstructuur

In de huidige legesstructuur wordt uitgegaan van een vooraf vastgesteld progressief tarief dat gelijk blijft bij elke bouwsom. Er wordt vooraf wel een maximum aan leges vastgesteld, over 2008 was dat € 850.000.

Een degressieve tariefstructuur heeft als consequentie dat voor lage bouwsommen relatief meer betaald moet worden in verhouding met hoge bouwsommen. Voorbeeld, voor het

bouwen van een garage van tienduizend euro moet procentueel gezien meer betaald worden dan voor het bouwen van een groot kantoorcomplex.

Daarbij kunnen we vaststellen dat het huidige systeem uitgaat van een solidariteitsprincipe, waarbij iedereen een gelijk percentage betaalt (de grootste gebruiker betaalt ook voor de kleinere gebruiker). De degressieve structuur gaat meer uit van berekening van de kosten die de gemeente daadwerkelijk maakt.

Tot nu toe is een politiek bestuurlijke keuze geweest uit te gaan van een solidair legestartief, waarbij de grootste aanvragen de grootste kosten dragen. Het artikel 229.b lid 2 geeft op dit moment zoveel ruimte dat gemeenten momenteel nog zoekende zijn naar een transparantere weergave van hoe de legesverordeningen zouden moeten worden weergegeven.

Er zijn uiteraard verschillende mogelijkheden voor het inrichten van een degressieve tariefstructuur. Er kan een grote fluctuering zijn in de percentages tussen de verschillende tariefschijven. Dat betekent dat de verschillen in tarieven voor een lage en een hoge bouwsom groot zijn. In het onderzoek is bijvoorbeeld bij reguliere bouwsommen het verschil tussen het hoogste en laagste percentage 1,7%. Uiteraard kan er ook gekozen worden voor kleinere verschillen tussen de percentages, in het licht degressieve voorbeeld in de bijlage is het verschil tussen het hoogste en laagste tarief bijvoorbeeld maar 0,7%.

## 5.5 Financiële consequenties

In de uitwerking van de degressieve tariefstructuur zijn de bouwaanvragen onderverdeeld in vier typen: lichte bouwaanvragen, reguliere bouwaanvragen, fase 1 bouwaanvragen en fase 2 bouwaanvragen. In de huidige legesstructuur wordt er geen rekening gehouden met verschillen tussen lichte en reguliere aanvragen. Lichte en kleine bouwaanvragen zijn in principe niet kostendekkend. De reguliere en grote bouwaanvragen compenseren door meer inkomsten uit leges te generen dan dat de uitvoering ervan kost.

Als voorbeeld zijn drie soorten degressieve tariefstructuren ontworpen. Een licht degressieve, een gemiddeld degressieve en een zwaar degressieve (zie tabel 7). Dat wil zeggen:

- Een licht degressieve structuur toont een licht aflopende percentage. Hierdoor worden de legesoplegging bij lage bouwsommen, ten opzichte van de huidige structuur, licht hoger. Dus hoe lager de bouwsom des te hoger het tariefpercentage.
- In vergelijking tot de lichte structuur zijn de gemiddelde- en sterk degressieve structuur zo ingericht dat de bouwaanvragen met een lage bouwsom een hoger legestartief in rekening wordt gebracht (in de tabellen 7 en 8 wordt dit gevisualiseerd).

In de licht degressieve structuur zijn omgerekend de verschillen in tarief percentages niet zo groot. De percentages lopen geleidelijk af richting de hoogste bouwsommen. De batendruk ligt bij deze structuur relatief gezien vooral bij de hogere bouwsommen, net als in de huidige structuur.

Minder geldt dat al bij een gemiddeld degressieve tariefstructuur, waar de verschillen tussen de tariefschijven groter zijn. De lagere tariefschijven hebben een hoger percentage leges en bij de hogere bouwsommen wordt weer een lager percentage gerekend. In het derde voorbeeld, de zwaar degressieve structuur, nemen de verschillen in de schijven verder toe. Voor aanvragen met een lage bouwsom wordt nu verhoudingsgewijs meer leges in rekening gebracht bij de aanvrager dan voor aanvragen met een hoge bouwsom.

Door een zwaar degressieve structuur wordt het mogelijk aantrekkelijker grote projecten uit te voeren of een grote bouwaanvraag in te dienen, omdat de kosten relatief laag zijn. Een ander gevolg kan zijn dat het minder aantrekkelijk wordt een kleine bouwaanvraag in te dienen, voor bijvoorbeeld een garage of dakkapel, omdat de bouwleges relatief hoog zijn. Het is een politieke vraag welke keuze de gemeente hierin maakt.

Een mogelijk bijkomend voordeel bij een zwaar degressieve structuur is, doordat de baten minder afhankelijk zijn van hoge bouwsommen, men in de begroting direct ook minder afhankelijk is van die hoge bouwsommen. Mocht aan het eind van een boekjaar een lager aantal grote bouwaanvragen ingediend zijn, heeft dit minder vergaande consequenties voor de jaarrekening.

Echter de meest transparante wijze van het een op een overnemen van de kostprijs in de oplegging van leges veroorzaakt, vooral bij bouwaanvragen met een lage bouwsom een hoge aanvraagdrempel. Hierdoor blijft ook bij de toepassing van degressiviteit de gemeenten afhankelijk van grote projecten voor wat betreft de kostendekkendheid van het product bouwaanvragen.

De eerste fase en tweede fase bouwaanvragen, zijn gebaseerd op de reguliere aanvragen, met beiden 50% van de kosten van een reguliere aanvraag. Dat geldt uiteraard ook voor de vaste kosten.

Hoe zijn de degressieve tarieven berekend? Totaal zijn er per type bouwaanvraag drie soorten degressieve tarief structuren ontworpen: licht, gemiddeld en zwaar. Voor de verschillende bouwsommen is berekend wat een dergelijke tariefstructuur betekent voor de tarieven die de aanvragers gaan betalen en wat het betekent voor de totale baten van de gemeente. Wij zijn hierbij uitgegaan van een ongeveer gelijkblijvende opbrengst. De aantallen aanvragen en uitkomsten van de legesinkomsten zijn gebaseerd op de verordeningen van 2009.

Er wordt gewerkt met tariefenschijven. Het berekenen van de leges gaat als volgt: kijk in welke tariefschijf de bouwsom valt (bijv. € 0 euro tot € 250.000 met een legestartief van 3,2% bij een lichte vergunning, of bij een sterk degressief tarief in dezelfde range € 0 euro tot € 250.000 wordt een percentage van 4% gebruikt), bereken hoeveel de bouwsom met het percentage wat onder tarief staat. De uitkomst van deze som is de totale legessom. In tabel 7 worden de tariefenschijven getoond per variant. In tabel 8 wordt getoond de verschillende effecten van de drie varianten op een aantal bouwsommen in vergelijking tot de huidige leges berekening. Daarnaast is in de laatste kolom van tabel 8 de gemiddelde kostprijs per vergunningtype zichtbaar gemaakt.

Tabel 7  
opbouw licht tot sterk degressief

	licht degressief tarief	gemiddeld degressief tarief	sterk degressief tarief
tariefschijf	3,2% - 2,5%	3,3% - 2,3%	4% - 2,2%
minumum tarief	€ 126,40	€ 250,00	€ 500,00
maximum tarief	€ 850.000,00	€ 850.000,00	€ 850.000,00

Hieronder een voorbeeld van een aantal mogelijke bouw aanvragen en wat dat betekent voor de hoogte van het legesbedrag.

Tabel 8

Voorbeeld aanvraag	Leges huidig tarief	Licht degressief	Gemiddeld degressief	Zwaar degressief	gemiddelde kostprijs per vergunning
Lichte vergunning 7.000 euro	€ 190	€ 224	€ 250	€ 500	€ 1.344
Lichte vergunning 58.000 euro	€ 1577,-	€ 1.856	€ 2.030	€ 2.320	€ 1.344
Reguliere vergunning 8.000 euro	€ 217,60,-	€ 256	€ 280	€ 500	€ 3.264
Reguliere vergunning 1.600.000 euro	€ 43.520,-	€ 48.000	€ 43.200	€ 44.800	€ 29.184
Reguliere vergunning 24.000.000 euro	€ 652.800,-	€ 600.000	€ 552.000	€ 528.000	€ 128.064

Conclusies:

- De mate van degressiviteit heeft een sturend karakter op verhogen danwel verlagen van bepaalde typen vergunningen. Hoe zwaarder de degressiviteit, des te groter de kans op interesse in het toch uitvoeren van grote projecten. Tegelijkertijd wordt 'de kleine bouwer' slechts gering tot een hogere betaling gedwongen.
- De landelijke trend is gericht op degressiviteit in de berekening van leges. De maatschappelijke behoefte lijkt vooral te zijn gericht op transparantie. Het onderzoek geeft diverse mogelijkheden in de mate van toepasbare degressiviteit. De uiteindelijke beslissing is aan het bestuur. De keuzes zijn gericht op de mate van eerlijke toerekening van de door de gemeente verrichte inspanningen aan de gebruiker en de wijze waarop de beurs van de diverse gebruikers wordt aangetast. Bij een hoge mate van degressiviteit bereik je een groter evenwicht tussen gebruik en inspanning.
- Degressiviteit verhoogt de overeenkomst tussen de door de gemeente gemaakte lasten en de inkomsten, waardoor ook gerechtelijke procedures kunnen afnemen.
- Degressiviteit zorgt daarmee ook voor een groter verband tussen kostprijs van het typevergunning en de opbrengst van de vergunning via de legesberekening.

Aanbevelingen:

- Overweeg een wijziging in de grondslag van het opleggen van bouwleges door in die overwegingen ook vierkante meters vloeroppervlak hierin mee te nemen. De vierkante meters als grondslag geeft een minder economische afhankelijkheid dan een bouwsom.
- Een degressief tariefsysteem introduceren in de legesberekening maakt sturing op economische omstandigheden mogelijk, geeft een betere verhouding weer tussen inspanning van de gemeente en de inkomsten die daar tegenover staan en ligt in de lijn van de landelijke ontwikkelingen.
- Wacht bij het introduceren van de wijze van legesoplegging de landelijke ontwikkeling af (pilot VBWTN en het ministerie van VROM). Hierdoor wordt voorkomen dat 'het wiel moet worden uitgevonden' en wordt aangesloten op de ontwikkelingen rondom de komst van de Wabo. Vooruitlopende op deze wijziging kunnen wel de relevante gegevens worden verzameld.

- Maak een bestuurlijke keuze op welke wijze inkomstenschommelingen moeten worden opgevangen. Een egalisatievoorziening/reserve is mogelijk maar niet noodzakelijk. Neem in de overweging mee of kruissubsidiëring hierbij wel of niet een optie is.
- Wanneer er geen egalisatievoorziening/reserve wordt ingesteld maak gebruik van een instrument waarbij de ontwikkelingen rondom alle grote projecten goed wordt bijgehouden. Overigens is dit instrument ook los van het instellen van een voorziening aan te raden. De gemeente Delft is vanwege de uitgebreide ervaring met dit instrument een goede sparringpartner.

# BIJLAGEN

**Bijlage 1: Geraadpleegde documenten**

**Bijlage 2: Geïnterviewde medewerkers**

**Bijlage 3: Lijst met afkortingen**



## Bijlage 1: geraadpleegde documenten

- Inrichtingsplan Hoofdafdeling Veiligheid, Vergunningen en Handhaving, juni 2007
- Inrichtingsplan Hoofdafdeling Dienstverlening, juni 2007
- Legesverordening 2009 gemeente Haarlem
- Legesverordening 2009 gemeente Leiden
- Legesverordening 2009 gemeente Delft
- Legesverordening 2009 gemeente Nijmegen
- Legesverordening 2009 gemeente Emmen
- Legesverordening 2009 gemeente Zaanstad
- 'Bouwleges: compensatie voor sober en doelmatig bouwtoezicht', rekenkameronderzoek naar de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de bouwlegestoerekening in de gemeente Haarlem, Zenc, 7 september 2007
- Presentatie over transparante bouwleges gehouden door gemeente Breda en SGBO tijdens het jaarcongres van de vereniging BWT Nederland in november 2008
- Kengetallen over tijdsverantwoording en productiecijfers vergunningverlening gemeente Haarlem 2007
- Diverse procesbeschrijvingen vergunningverlening
- Procesmodel omgevingsvergunning, 26 september 2007
- Voortgangsrapportage Meerjarenplan Bestemmingsplannen, december 2008
- Implementatie projectopzet Wabo
- Notulen projectoverleg en stuurgroepoverleg Wabo
- Voorstel plan van aanpak Wabo Automatisering 2008, januari 2008
- Checklisten en formats vergunningverlening bij gemeente Haarlem
- Voorstel plafond in hoogte opgelegde bouwleges Haarlem, 8 oktober 2008
- Welstandsnota gemeente Haarlem
- Evaluatie Welstand en Monumentennota Haarlem, concept 14 januari 2009
- 'De nieuwe wet ruimtelijke ordening, wat betekent dit voor de gemeente Haarlem?', december 2008
- Beleidsnota CKB, februari 2007
- Beleidsnota toezichtsprotocol, november 2007
- VROM inspectierapport van juli 2006 inclusief plan van aanpak
- Regie op de omgevingsvergunning, deel 1: orkestratiearchitectuur, opgesteld door gemeente Alphen aan de Rijn, EGEM, Gemeente Delft en TU Delft, oktober 2007.
- Handreiking kostentoerekening leges en tarieven – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – juli 2007
- Onderzoek 'Tarieven bouwleges 2007' – [http://www.bouwleges.nl/resultaten/Resultaat\\_01\\_TarievenBouwleges2007.pdf](http://www.bouwleges.nl/resultaten/Resultaat_01_TarievenBouwleges2007.pdf)
- Gewijzigde toelichting op de modelverordening leges – VNG – juli 2008
- Model voor het bepalen van de hoogte van de leges omgevingsvergunning – SGBO – december 2006
- Digitale Atlas van de lokale lasten 2008 – Coelo - <http://www.coelo.nl/digatlas/index.html>
- Circulaire Gemeentefonds mei 2008 – Ministerie BZK - § 7.3 Europese Dienstenrichtlijn, leges en kruissubsidiëring
- Verslag van bevindingen voor de Raad, uitkomsten controle jaarrekening 2007 (Ernst en Young)
- Begroting 2008, jaarverslag/jaarrekening 2006 en 2007, Burap 2 2008.

## Bijlage 2: lijst met geïnterviewden

<b>Naam</b>	<b>Functie en afdeling</b>
Paulien Pistor	Manager afdeling Veiligheid, Vergunningen en Handhaving (VVH)
Daniëlle de Boo	Afdelingshoofd VVH/OV (=Omgevingsvergunning)
Egbert Liefthing	Bureauhoofd bureau Regulering
José de Dood	Bureauhoofd bureau Vergunningverlening
Arnold Broekmeijer	Bureauhoofd Handhaving Bebouwde Omgeving Zuid
Ton van Buggenum	Bureauhoofd Handhaving Bebouwde Omgeving Noord
Hans van Everdingen	Senior Planbeoordelaar bureau Vergunningverlening
Ab Antonisse	Senior Planbeoordelaar bureau Regulering
Frank Rozendaal	Senior Planbeoordelaar bureau Regulering
Jeroen Duvekot	Teammanager PBO (Personen, Bedrijven en Omgeving)
Onno Vink	Accountmanager frontoffice
Karin Oostrijck	Dienstverlener bedrijven en omgeving
Hans Koridon	Stedenbouwkundige van Stedenbouw, verkeer en vervoer
Corina van der Meer	Medewerker planadministratie VVH/OV
Hans van de Staaten	Afdelingshoofd Stadszaken

### Bijlage 3: lijst met afkortingen en begrippen

Afkorting / begrip	Betekenis
ARK	Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit
BAO	Bouwadviesorgaan (gemeente Delft): adviesoverleg waarin de haalbaarheid bouwiniciatieven met diverse disciplines worden besproken.
CKB	Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen: ontwikkeling van landelijke normen en toetsingsprotocollen
Degressieve tarieven	Naarmate de bouwsom hoger wordt, betaald de aanvrager relatief gezien minder leges. Degressieve tarieven zijn er in lichte vorm en in zwaardere vorm.
DMS	Document Management Systeem
Eerste en tweede fase vergunning	Wanneer de aanvrager eerst zekerheid wil hebben over de haalbaarheid van een aanvraag kan de aanvrager ervoor kiezen om de reguliere aanvraag in twee fasen aan te vragen (de eerste en tweede fase aanvraag).
Flitsvergunning	Een vergunning voor een eenvoudige standaard aanvraag die binnen korte termijn (ongeveer een week) kan worden afgegeven.
HOST	Haarlemse Ondernemers Service Dienst (digitale overlegstructuur voor initiatievragen)
Kruis subsidiering	De mogelijkheid dat een gemeente voor de ene dienstverlening hoge leges heft opdat de leges voor een andere dienst laag kunnen zijn
Lichte bouwvergunning	Vergunning voor bepaalde minder ingrijpende verbouwingen, zoals het plaatsen van een dakkapel. In het Besluit bouwvergunningvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken staat benoemd welke bouwwerken lichtvergunningplichtig zijn.
Loketcriteria/sneltoetscriteria	Criteria waaraan een vergunningaanvraag moet voldoen om binnen korte termijn / direct aan de balie verleend te kunnen worden, bv. een standaard dakkapel.
LVO	Landelijke Voorziening Omgevingsloket
PDA	Personal Digital Assistent
Postzegelbestemmingsplan	Bestemmingsplan voor een klein deelgebied
Projectbesluit	Vrijstellingsprocedure (in het kader van de nieuwe Wro) die gevoerd kan worden wanneer een aanvraag niet past binnen het geldende bestemmingsplan. Na opstellen projectbesluit moet verplicht een procedure worden gestart voor het opstellen van een nieuw bestemmingsplan.
Reguliere bouwvergunning	Voor alle bouwwerken die niet vallen binnen het Besluit bouwvergunningvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken.
RKC	Rekenkamercommissie
VBWT	Vereniging Bouw- en woningtoezicht
VMS	Vergunningen Management Systeem
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening (nieuwe wet vanaf 1 juli 2008)
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht