



Collegebesluit

Onderwerp: Bouwleges: terugbetaling bij bestemmingsplannen ouder dan tien jaar
BBV nr: 2015/515934

1. Inleiding

In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is bepaald dat de bevoegdheid tot het invorderen van leges vervalt in gebieden met een bestemmingsplan ouder dan tien jaar. Het gaat hierbij om de leges die verband houden met de door of namens het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan (bouwleges c.s.). Deze bepaling is ingegaan op 1 juli 2013.

In dit kader is relevant dat een betreffend bestemmingsplan maximaal tien jaar geleden onherroepelijk mag zijn geworden: deze datum is niet de datum waarop de gemeenteraad het bestemmingsplan heeft vastgesteld, maar hangt af van het moment waarop de Raad van State uitspraak heeft gedaan. Sinds 1 juli 2013 is het van belang dat de bestemmingsplannen actueel blijven en dat bestemmingsplannen tijdig worden herzien.

In de Wro wordt op dit moment gesproken over het invorderen van de leges en niet over het heffen. In belastingtechnische zin bestaat hiertussen een onderscheid. Verschillende gemeenten, waaronder Haarlem, zijn er dan ook vanuit gegaan dat er wel leges mogen worden geheven, maar niet mogen worden ingevorderd. Als er door de belastingplichtige niet wordt betaald, kan de gemeente dus niet tot invordering in rechte overgaan. De VNG heeft destijds bij de inwerkingtreding van de Wro op de eigen website bij de veelgestelde vragen aangegeven dat deze werkwijze tot de mogelijkheden behoort.

Deze handelwijze leek in overeenstemming met de regelgeving en was daarnaast naar ons oordeel ook niet onredelijk. De gemeente maakt immers kosten voor het behandelen van aanvragen, welke kosten moeten worden betaald. Het gaat hierbij onder meer om salariskosten en kosten van externe adviseurs. Het is niet meer dan redelijk dat deze kosten door de aanvrager worden voldaan, zoals dat ook voor alle overige aanvragen ook gebeurt.

Inmiddels is echter door meerdere lagere rechters uitgesproken dat niet alleen de bevoegdheid tot het invorderen van leges, maar ook de bevoegdheid tot het heffen van leges is komen te vervallen. Wij dienen daarom te overwegen of wij afzien van het heffen van leges in voorkomende gevallen of dat wij een uitspraak in hoogste instantie willen afwachten. Indien wordt besloten om van heffing af te zien, dienen wij te besluiten of wij al betaalde leges ambtshalve terugbetalen.

2. Besluitpunten college

1. Het college besluit met onmiddellijke ingang geen leges te heffen voor aanvragen waarop artikel 3.1, vierde lid, Wro van toepassing is (zie hiervoor het overzicht in bijlage A);
2. Het college besluit om voor alle gevallen waarop artikel 3.1, vierde lid, Wro van toepassing is en waarvoor tussen 1 juli 2013 en heden wel leges is betaald, de reeds betaalde leges terug te betalen aan de aanvrager onder de voorwaarden zoals opgenomen in bijlage B (beleidsprogramma 6.3);
3. Het college besluit om voor alle gevallen waarop artikel 3.1, vierde lid, Wro niet van toepassing is en waar in afwachting van het nu voorliggende collegebesluit nog geen leges is geheven, alsnog de leges in rekening te brengen;

4. De lasten van dit besluit bedragen € 58.133,21. De lasten worden in mindering gebracht op de baten leges Wabo 2015;
5. Het college stuurt bijgevoegd besluit ter informatie naar de commissies Bestuur.

3. Beoogd resultaat

Het geven van uitvoering aan de uitspraken van de lagere rechters.

4. Argumenten

1.1 Er wordt uitvoering gegeven aan de uitspraken van lagere rechters

Het besluit om geen leges meer in rekening te brengen sluit aan bij de jurisprudentie die door de lagere rechters is ontwikkeld.

1.2 Het huidige stelsel leidt tot rechtsongelijkheid tussen aanvragers in dezelfde plangebieden

De ervaring leert dat een groot deel van de aanvragers wel betaalt, maar een klein deel niet. Dat betekent dat er rechtsongelijkheid ontstaat tussen de aanvragers in hetzelfde plangebied.

1.3 Het besluit treedt met onmiddellijke ingang van kracht

Gelet op het bovenstaande, ziet ons college geen aanleiding om de inwerkingtreding van het besluit uit te stellen tot een nader tijdstip. Er worden geen personen individueel benadeeld, zodat niet in een overgangsfase hoeft te worden voorzien. De legesheffing is overigens in afwachting van de bestuurlijke besluitvorming vanaf 27 juli 2015 gestaakt en zal nu dus niet worden hervat in alle gevallen die voldoen aan het gestelde in bijlage A.

2.1 Het is redelijk om alle aanvragers in dezelfde omstandigheden hetzelfde te behandelen

Formeel bestaat er geen verplichting om de reeds betaalde leges terug te betalen. De betrokken aanvragers hebben immers geen bezwaar gemaakt tegen de legesbesluiten, zodat deze onherroepelijk zijn geworden. Er wordt dan uitgegaan van de rechtmatigheid van deze legesbesluiten. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid zijn wij echter van mening dat het redelijk is om de reeds betaalde leges terug te betalen voor de gevallen die voldoen aan het gestelde in bijlage A. Daarbij zijn wel aanvullende voorwaarden opgenomen in bijlage B om te voorkomen dat de gemeente verwickeld raakt in erfeniskwesties en/of uitgebreide onderzoekskosten moet maken voor het terugbetalen van onherroepelijk geworden legesheffingen. Omdat er sprake is van onherroepelijk vastgestelde legesbesluiten en er geen plicht tot terugbetaling bestaat, zien wij overigens geen aanleiding om tot het uitkeren van wettelijke rente over te gaan.

3.1 De legesheffing wordt in alle overige gevallen weer hervat

Zoals vermeld is de legesheffing in de afgelopen periode tijdelijk gestaakt in afwachting van de bestuurlijke besluitvorming. De aanvragers zijn hier ook over geïnformeerd, waarbij erop is gewezen dat het mogelijk is dat het college alsnog tot legesheffing overgaat.

In incidentele (zeven) gevallen is geen leges geheven voor aanvragen, die niet voldoen aan het gestelde in bijlage A. Deze leges ad € 7.689,36 moeten daarom nu alsnog worden voldaan. De betrokken aanvragers zullen hiervoor alsnog een rekening ontvangen.

4.1 De terug te betalen kosten worden ten laste gebracht van de ontvangen baten Wabo 2015

De hoogte van de terug te betalen leges in de periode vanaf 1 juli 2013 tot 27 juli 2015 bedraagt € 58.133,21. Dit bedrag is al betaald aan de gemeente en zal worden terugbetaald, terugbetaald (is al zo verwerkt in de jaarrekening 2015). De legesderving vanaf 27 juli 2015 tot en met 31 december 2015 is geraamd op € 110.832,98. Voor dit bedrag zijn in 2015 dus geen rekeningen zijn opgesteld en verzonden. In totaal wordt dus een bedrag van zo'n € 170.000 in de periode na 1 juli 2013 tot 31 december 2015 niet geïnd.

Het gaat hier dus altijd om vergunningen voor de activiteiten bouwen, aanleggen en slopen in de plangebieden die zijn genoemd in overzicht C. Zoals uit dit overzicht blijkt, is voor een aantal plangebieden inmiddels een bestemmingsplan vastgesteld, zodat hiervoor de legesheffing inmiddels weer is hervat en uitsluitend voor een beperkte periode tot terugbetaling wordt overgegaan.

5.1 Het besluit heeft tot gevolg dat een deel van de kosten die voor de behandeling van aanvragen wordt gemaakt, niet kan worden betaald vanuit de leges. Deze moeten daarom op andere wijze worden gedekt.

Vanuit het oogpunt van kostendekkende legesheffing en kruissubsidiëring, zou het wellicht mogelijk zijn om de bouwleges c.s. te verhogen, waardoor het verlies aan opbrengsten kan worden bekostigd aan hogere legesinkomsten voor de plannen waarvoor wel leges verschuldigd is. Maar los van het feit dat het niet duidelijk is of dit mogelijk is, vinden wij het ook niet redelijk om de leges voor de overige aanvragers in andere plangebieden te verhogen. Dat betekent dat de gederfde inkomsten niet uit de leges kunnen worden gedekt, waardoor de kostendekkendheid van de bouwleges in de komende jaren onder druk komt te staan.

5. Risico's en kanttekeningen

1.1 Bestemmingsplannen die in feite nog toereikend zijn moeten worden geactualiseerd, terwijl deze actualisatie-eis naar verwachting zal komen te vervallen

In de praktijk blijkt de ouderdom van het bestemmingsplan niet zoveel te zeggen over de actualiteit ervan. In dynamische gebieden (zoals de binnenstad) verliest een bestemmingsplan sneller zijn waarde dan in een gebied waar relatief weinig gebeurt. De wetgever is dan ook voornemens om de actualisatie-eis in de Omgevingswet te laten vervallen.

Tot die tijd (op basis van de huidige planning 1 januari 2019) dienen de bestemmingsplannen echter nog wel elke tien jaar te worden herzien, ongeacht de feitelijke waarde van het bestemmingsplan. Doordat de systematiek van een bestemmingsplan in de loop van de tijd wijzigt (mede onder invloed van jurisprudentie, landelijke regels en voortschrijdende digitalisering), is het echter niet mogelijk om een bestemmingsplan elke 10 jaar 1 op 1 over te zetten, maar is hier elke keer een nieuwe procedure voor nodig. Omdat er daarnaast in Haarlem geen enkel gebied is waar volledig consoliderend kan worden bestemd, biedt een beheersverordening in principe geen oplossing.

Dat neemt niet weg dat het college overweegt om, gelet op de nu ontstane situatie, voor een aantal locaties toch een beheersverordening op te stellen waarin tijdelijk de bestaande situatie wordt bestemd, totdat duidelijkheid bestaat over de herontwikkeling. Alhoewel duidelijk is dat hiermee kosten worden gemaakt voor de uitvoering van regelgeving die binnen een aantal

jaren komt te vervallen, zijn deze kosten lager dan de inkomstenderving door het wegvallen van de leges voor ontwikkellocaties.

Omdat niet kan worden voorzien welke ontwikkelingen zich tot 2019 zullen voordoen en of er nog relevante wijzigingen komen in de Omgevingswet, zal capaciteit moeten worden ingezet op het opstellen van beheersverordeningen en het herzien van bestemmingsplannen, ook als er in feite nog sprake is van een inhoudelijk actueel toetsingskader of als er nog onvoldoende duidelijkheid is over de ontwikkeling van een locatie om tot een goed ruimtelijk plan te kunnen komen.

In Bijlage D is een kort overzicht opgenomen van de stand van zaken met betrekking tot de actualisatie van de bestemmingsplannen tot nog toe en aangegeven waarom sommige plannen zijn vertraagd.

1.2 Er ontstaat rechtsongelijkheid tussen de aanvragers in gebieden met bestemmingsplannen jonger en bestemmingsplannen ouder dan tien jaar

Zoals uit het bovenstaande blijkt, is het voor een aanvrager minder relevant of hij woont in een gebied met een bestemmingsplan ouder of jonger dan tien jaar. Een recent bestemmingsplan kan zelfs minder actueel zijn dan een ouder plan. Zo waren de bestemmingsplannen Rozenprieel en Pijslaan e.o. met uitzondering van een enkele ontwikkelingslocatie nog toereikend. Dat neemt niet weg dat aanvragers in deze plangebieden (tijdelijk) geen bouwleges c.s. hoeven te betalen, terwijl aanvragers in andere gebieden dat wel moeten doen. Bovendien hebben de bouwleges niet alleen betrekking op het bestemmingsplan, maar bijvoorbeeld ook op de welstandstoets en het Bouwbesluit 2012. Niet goed valt in te zien waarom deze kosten niet hoeven te worden voldaan als een bestemmingsplan ouder is dan tien jaar. Deze rechtsongelijkheid volgt echter uit de Wro, zodat ons college hier geen invloed op heeft.

6. Uitvoering

De legesheffing wordt in de gevallen die genoemd zijn in bijlage A gestaakt.

De reeds betaalde leges wordt terugbetaald conform het gestelde bijlage B.

Er wordt een bedrag van € 7.689,36 alsnog in rekening gebracht.

7. Bijlagen

Bij deze nota zijn gevoegd:

Bijlage A	Overzicht van de voorwaarden waaronder geen leges worden geheven
Bijlage B	Overzicht van de aanvullende voorwaarden waaronder reeds betaalde leges worden terugbetaald
Bijlage C	Overzicht van de te actualiseren bestemmingsplannen
Bijlage D	Stand van zaken actualisatie van bestemmingsplannen

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester