



Opinienota

Onderwerp: Opinie nota Wabo-leges
BBV nr: 2015/414823

1. Inleiding

Voorgeschiedenis

De opdracht om te komen met een uitwerking om het product “bouwvergunningen” meer kostendekkend te maken komt uit de motie “bouwleges” van 27 juni 2013. Om de hoeveelheid aan keuzes en beslissingen helder en goed in beeld te brengen, is op 7 november 2013 een opinienota met nummer 2013/380592 besproken en heeft u toen de wethouder een aantal denkrichtingen en kaders meegegeven.

Op dat moment leek het verstandig om eerst de diverse factoren die de kostendekkendheid beïnvloeden goed in beeld te krijgen. Daarom zijn eerst die factoren in beeld gebracht (denk hierbij aan het vaststellen van kengetallen over 2013; doorrekenen op details; nieuwe maatgevende elementen en criteria benoemd; nagedacht over en het uitwerken in rekenmethoden). Parallel hieraan, werd de laatste fase van het traject ‘Triple S’ uitgevoerd; dit traject heeft geresulteerd in een lean inrichting van het proces rond vergunningen en ruimtelijke plannen (voor meer informatie over Triple S, zie 2014/0711290).

Vlak voor het reces zijn, in een zgn. technisch vragenuurtje, twee mogelijke berekeningsmethoden voorgelegd, te weten het beëindigen van de kruissubsidiëring en een wijziging van de berekeningsmethodiek.

Hieronder worden de verschillende methodieken uiteengezet.

Huidige legessystematiek

In de huidige situatie zijn twee factoren bepalend voor de hoogte van de leges. Ten eerste is dat de aanneemsom: de leges is een percentage hiervan.

Ten tweede wordt kruissubsidiëring toegepast: de grote Wabooaanvragen (ca. 3% van het totaal) betalen relatief veel leges zodat de leges voor kleine aanvragen kunstmatig laag gehouden kan worden. Deze methode (percentage van de aanneemsom) wordt in grote delen van het land toegepast, past binnen de wettelijke kaders, maar staat al jaren ter discussie omdat deze methode rechtsongelijkheid als basis heeft. En mede door de crisis in de bouwwereld is het draagvlak hiervoor bij de aanvragers van grote vergunningen niet meer aanwezig. Het systeem van kruissubsidiëring wordt in de meeste gemeenten in Nederland toegepast.

Kruissubsidiëring

Het geheel of gedeeltelijk loslaten van de kruissubsidiëring, uitgaande van een kostendekkende leges, betekent dat de leges voor kleine Wabooaanvragen sterk toeneemt; de leges voor grote aanvragen neemt immers af. Het geheel of gedeeltelijk loslaten van de kruissubsidiëring is onderdeel van de in deze opinienota uitgewerkte scenario's.

Verandering berekeningsmethodiek

Een tweetal veranderingen in de berekeningsmethodiek kunnen de leges meer kostendekkend maken.

Ten eerste verschilt de beoordelingstijd over de verschillende delen van de stad. In het beschermd Stads- en Dorpsgezicht worden meer eisen aan aanvragen gesteld, waardoor meer tijd nodig is voor de beoordeling.

Ten tweede is het voorstel om niet de aanneemsom (zoals tot nu toe gebruikelijk) maar het bouwoppervlak als basis voor de leges berekening te gebruiken. In tegenstelling tot de aanneemsom, levert het bouwoppervlak minder aanleiding tot misverstanden of verschil in interpretatie. Daarom wordt voorgesteld het bouwoppervlak als basis voor de berekening te gaan gebruiken.

Het bouwoppervlak geeft in de meeste gevallen een goede indruk van de complexiteit van de aanvraag, en daarmee van het aantal ingediende stukken en de benodigde beoordelingstijd. Door zowel het bouwoppervlak als een gebiedsindeling als basis te gebruiken, is vooraf helder aan te geven wat het basisbedrag aan leges is. Een aspect dat veelal voor de aanvrager als heel prettig wordt ervaren.

Er zijn maar twee gemeenten in Nederland die ook het bouwoppervlak als basis gebruiken, te weten Zaanstad en Peel en Maas. De kostendekkendheid van de leges is overigens ook in deze gemeenten nog niet 100%.

Voor de weging van de alternatieven zijn ook de volgende zaken relevant.

Omgevingswet

Relevant bij de beoordeling van de scenario's is de ontwikkeling van de Omgevingswet. Deze wet beoogt alle bestaande ruimtelijke wetten te vervangen. Op vele onderdelen wordt met de invoering van de Omgevingswet ook het nodige verandert. Voor deze discussie is relevant dat het nog zeer reëel is dat in de Omgevingswet leges waarschijnlijk wordt afgeschaft.

De hier geschetste scenario's betreffen daarom de -relatief beperkte- tijd tot invoering van de Omgevingswet. Deze invoering is voorzien in 2018.

Bepaalde onderdelen buiten leges houden

Een beperkt aantal onderwerpen is door de gemeente vrijgesteld van leges. Het gaat hier om onderwerpen of zaken die de gemeente vanuit specifieke beleidsterreinen wil stimuleren, zoals gemeentelijke monumenten, zonnepanelen en –collectoren, gevelstenen en vooroverleg. Door vergunningen voor deze onderwerpen leges-vrij te houden worden beleidsdoelstellingen bevorderd. De keerzijde is dat voor het verlenen van een vergunning –uiteeraard—wel kosten gemaakt worden. Deze kosten worden veelal indirect uit de algemene middelen gedekt.

2. Kernvraag aan de commissie

Hoe worden de gemaakte keuzes, te weten het beëindigen van de kruissubsidiëring en het kostendekkend maken, in de toekomst in de legesverordening verwerkt?

Hiervoor zijn een aantal keuzes denkbaar. Het college vraagt de commissie zijn voorkeur uit te spreken voor een van de volgende alternatieven:

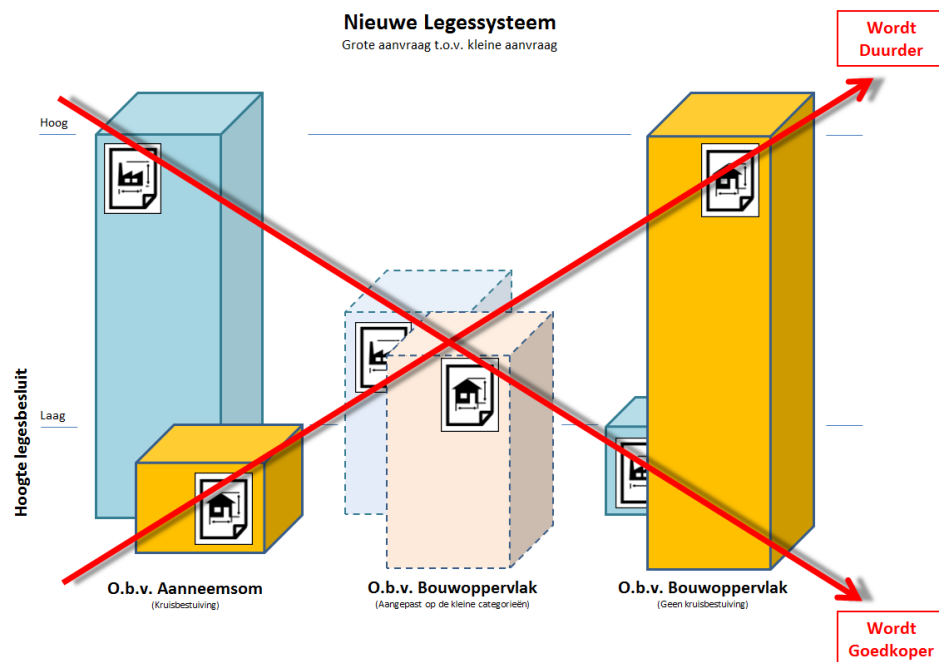
1. Kruissubsidiëring geheel afschaffen en zuiver per m² leges heffen

De kruissubsidiëring wordt geheel afgeschaft; voor alle Wabovergunningen wordt de leges kostendekkend berekend op basis van oppervlak. De Waboaanvragen worden in enkele categorieën ingedeeld (van klein naar groot). Er wordt gewerkt met basisbedragen per categorie; als een aanvraag binnen de gestelde normen blijft, betaalt men alleen het basisbedrag. Moet er meer werk verricht worden, bv door een

onvolledige aanvraag, dan betaalt men bij. Op deze wijze wordt 'goed gedrag' (= vooraf nadenken over de aanvraag) beloond.

Het nadeel van scenario 1 is dat de leges voor kleine aanvragen in vergelijking tot de huidige situatie sterk toeneemt. Immers, de leges wordt niet meer door middel van kruissubsidiëring kunstmatig laag gehouden. De leges voor een dakkapel, bijvoorbeeld, is nu minimaal €133,99 en wordt minimaal €503,57. (Bedragen o.b.v. leges 2013). De hoogte van dit bedrag ontmoedigt inwoners van Haarlem kleine verbouwingen uit te voeren, of men bouwt zonder vergunning.

In de illustratie hieronder is deze variant geheel rechts ingetekend.



2. Kruissubsidiëring verregaand terugdringen, maar wel (beperkt) handhaven

Een optie om het nadeel van scenario 1 te beperken is mogelijk door een beperkte kruissubsidiëring te handhaven voor aanvragen van minder dan 10m², denk hierbij aan het kappen van een boom, een dakkapel of het doorbreken van een muur. Het nadeel van dit alternatief is dat deze methode een rechtsongelijkheid in zich heeft.

3. Geen leges meer heffen, maar de kosten via de OZB verrekenen

Theoretisch gezien is het mogelijk de leges af te schaffen. De kosten die gemaakt worden kunnen via de OZB verrekend worden. Het voordeel is dat hiermee zowel verbeteringen aan woningen als grote(re) bouwwerken gestimuleerd worden en daarmee de bouwkundige- en beeldkwaliteit van de stad. Het op eenvoudige, goedkope wijze kunnen krijgen van advies of vergunning sluit overigens goed aan bij de nieuwe bestuursstijl en dienstverleningsvisie. Hoewel het in een ieders belang is dat er goed gebouwd wordt, is het nadeel van dit alternatief dat de woonlasten voor alle Haarlammers toenemen. Niet voor iedereen wordt de toename van de woonlasten gecompenseerd door het wegvallen van de leges. De commissie Ontwikkeling heeft

deze optie in 2013 verworpen; voor de volledigheid is deze hier toegevoegd. Als met de invoering van de Omgevingswet de mogelijkheid om leges te heffen vervalt, dan komt deze optie opnieuw in beeld.

4. Doorgaan met het huidige systeem

Bestaand beleid in Haarlem is dat de kostendekkendheid van de activiteiten waarvoor leges wordt geheven, moet worden vergroot. Het huidige systeem biedt ook de mogelijkheid de kostendekkendheid te vergroten, en wel door het basispercentage te verhogen. Aangezien de invoering van een nieuwe leges systematiek op z'n vroegst pas begin 2017 ingevoerd kan worden en de invoering van de Omgevingswet in 2018 is voorzien, is het doorzetten van het huidige systeem een goede optie. Het nadeel van dit systeem, namelijk grote aanvragen betalen relatief te veel leges, wordt met de verhoging van het basispercentage niet opgelost.

Landelijk gezien is het Haarlemse legestartief gemiddeld. Door het basispercentage beperkt te verhogen van 2,91% naar bijvoorbeeld maximaal 3,5% wordt de kostendekkendheid vergroot. De verhoging kan per 1-1-2016 ingevoerd worden, indien deze tijdig in de legesverordening ter besluitvorming wordt meegenomen.

3. Overeenkomsten

Belangrijke overeenkomst bij elke variant: met de invoering van de omgevingswet vervalt leges mogelijk. Kortom, welk alternatief ook gekozen wordt, het is van tijdelijke aard.

Alternatief	Vroegste invoering ¹	Frictie kosten	Kosten-dekkendheid	Coalitieakkoord	Overig
1 Afschaffen kruissubsidiëring en leges per m²	1-1-2017	Ja	Geheel kostendekkend	Sterke lastenverzwaring voor kleine aanvragen	
2 Beperkte kruissubsidiëring en leges per m²	1-1-2017	Ja	Grotendeels kostendekkend	Lastenverzwaring voor kleine aanvragen	
3 Leges afschaffen	1-1-2017	Ja	Kostendekkendheid via algemene middelen regelen, bijvoorbeeld via verhoging OZB	Beperkte lastenverzwaring voor alle bewoners. Past in nieuwe bestuursstijl	In 2013 verworpen
4 Doorgaan huidige methodiek met verhoging basis-percentage	1-1-2016	Geen	Beperkt kostendekkend, en leidt tot voordeel in de begroting.		Ongelijkheid blijft bestaan.

¹ De (vroegste) datum van invoering hangt af van de werkzaamheden die verricht moeten worden. De alternatieven 1 tot en met 3 vereisen complexe wijzigingen: naast de aanpassing van de

legesverordening, ook een begrotingswijziging en uitgebreide communicatie. Alternatief 3 heeft daarnaast nog een aanpassing van de belastingverordening. Voor alternatief 4 is alleen een kleine aanpassing van de legesverordening noodzakelijk.

De budgettaire effecten verschillen per variant. In het kader van deze nota zijn deze niet nader gespecificeerd. Als aanpassing van de huidige werkwijze gewenst is, wordt dit verwerkt in een concreet voorstel waarin ook de precieze financiële consequenties zijn benoemd.

4. Vervolg

Het vervolg hangt af van welke variant gekozen wordt. Wordt gekozen voor doorgaan met het huidige systeem, dan is er uiteraard geen vervolgnota nodig; in alle overige gevallen wel.

Systeemwijzigingen in de berekening van de leges kunnen op z'n vroegst pas in 2017 ingevoerd worden. De invoering van de Omgevingswet is voorzien in 2018. De afgelopen twee jaar is veel kennis vergaard over de factoren die kostenbepalend zijn bij het afgeven van de Wabo-vergunningen. Deze kennis wordt ingezet om de invoering van de Omgevingswet te accommoderen.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester