

Sector Stedelijke Ontwikkeling Vergunningen & Toezicht

Aan Leden van de commissie Ontwikkeling

Van E. Liefthing/H. Rooijers
Sector/Afdeling SO/V&T

Doorkiesnummer 023-5113593
E-mail e.liefthing@haarlem.nl, h.rooijers@haarlem.nl
Datum 13 februari 2007
Bijlage(n) 3
Onderwerp beantwoording vragen D66 inzake nota "Bouwleges"

Geachte leden van de commissie,

De sector Stedelijke Ontwikkeling ontving op vrijdag 9 februari j.l. in een viertal e-mails een aantal opmerkingen en vragen van de fractie van D66 met betrekking tot de aan de commissie Ontwikkeling ter bespreking voorgelegde nota "Kostendekkendheid bouwleges, bouwlegestarieven en de zekerstelling van de productie". In de mails werd verzocht om snelle beantwoording, voorafgaand aan de commissie-behandeling van donderdag 15 februari a.s..

Om de discussie in de commissie niet te compliceren met technische details, worden deze vragen voorafgaand aan de commissiebehandeling in bijgaand schrijven van een antwoord voorzien en wordt deze memo naar alle leden van de commissie Ontwikkeling gezonden.

De vragen van D66 zijn gesteld middels toevoegingen/aanvullingen in de teksten van respectievelijk de oorspronkelijke nota, de bijlage E van de nota en het Raadstuk behorende bij de nota. Om de beantwoording voor alle commissieleden 'leesbaar' te maken, zijn de vragen van D66 hieronder in verkorte vorm herhaald.

Vragen m.b.t. het raadsstuk:

Vraag 1: Is dekking digitaliseringkosten uit bouwleges nu wel mogelijk?

De kosten van archivering van de bouw aanvraag dossiers mogen worden meegenomen in het berekenen van de kosten die door legesopbrengsten gedekt mogen worden. De vorm waarin deze archivering plaatsvindt is daarbij niet relevant: de kosten van digitale opslag kunnen dus als zodanig worden meegenomen. Echter, omdat bij de start van het project schoning en digitalisering van het bouwarchief sprake was van een achterstandssituatie (het archief diende vanaf 1905 te worden geschoond en gedigitaliseerd) konden de extra kosten van deze operatie niet zonder meer als normale kosten in de kostentoe rekening worden opgenomen. Daar de projectkosten van de digitalisering eenmalig zijn is voor de dekking een specifieke constructie gekozen. Dit staat overigens los van het onjuist

en door elkaar hanteren van termen als kostendekkend, meeropbrengst leges en verhoogde opbrengsten in het begrotingsbeeld. Zie beantwoording latere vragen.

Vraag 2: welke toezegging zijn door het College gedaan bij de raadsbehandeling Kadernota (2004)?

Bij de raadsbehandeling van de kadernota 2004 is door het College toegezegd de volgende elementen rond de (bedrijfsvoering van de) afhandeling van de bouwaanvragen nader te beoordelen:

- de mate van kostendekkendheid van de bouwleges,
- de gehanteerde systematiek van “trap-op-trap-af”
- de mogelijkheden van het invullen van bezuinigingstaakstellingen

De nota geeft invulling aan die toezegging; de conclusies uit het onderzoek inzake de kostendekkendheid, gecombineerd met de wens van het College om kostendekkende tarieven te hanteren, hebben geleid tot het besluit om de raad het voorstel te doen voor tariefbijstelling.

Vraag 3: Waarom geen gedifferentieerde tarieven hanteren?

Tot op heden kende de gemeente Haarlem een tweetal tarieven op basis van de bouwsom. Hiervoor is destijds gekozen om een onderscheid te maken tussen de bulk en complexe aanvragen. Daarbij werd de differentiatie (in complexiteit) afgeleid van de hoogte van de bouwsom. In de huidige tijd blijkt echter, dat door de complexiteit aan regelgeving er geen direct verband meer bestaat tussen de bouwsom en de complexiteit van de aanvraagafhandeling. Kleine aanvragen (met relatief geringe bouwsom) kunnen net zo tijdrovend zijn als de aanvraag van een fabriekshal (waarbij een aanzienlijke bouwsom aan de orde is). Een differentiatie op basis van de bouwsom is dan ook niet meer gewenst. Ten aanzien van de houdbaarheid van een door één tarief voor alle bouwleges wijzen wij op het arrest van de belastingkamer van de Hoge Raad (zie bijlage), waarin zelfs de mate van kostendekkendheid van het totaal aan alle leges in beschouwing genomen mag worden.

Vraag 4: Wanneer is het besluit voor dekking uit algemene middelen genomen? (Gebruik van de term groter inzake het beroep op de algemene middelen lijkt in dit verband onjuist)

De kostendekkendheid van de bouwleges is de afgelopen jaren geen 100% geweest (m.a.w. de kosten van de afhandeling van bouwaanvragen werden NIET voor 100% gedekt uit de legesopbrengsten).

De activiteiten voor afhandeling van de aanvragen werden daardoor deels bekostigd uit de algemene middelen. In de productbegroting is dit altijd zichtbaar geweest door een (vrij aanzienlijk) saldo (kosten hoger dan inkomsten) op het product bouwaanvragen (product 09.02.01) (in begroting 2005 bijv. ruim € 1,1 miljoen). De raad heeft deze begrotingen de afgelopen jaren vastgesteld en beschikte bij de vaststelling van de begrotingen over de relevante informatie rond dit product. Meldingen over de mate van kostendekkendheid in bestuursrapportages, jaarrekening e.d. waren daarom NIET aan de orde. Wel zijn de afgelopen jaren meldingen gedaan over meer- en minderopbrengsten t.o.v. de begrotingsramingen (zie latere vragen).

Bij de vaststelling van de begrotingen is de afgelopen jaren door College en Raad gekozen voor een terughoudend beleid t.a.v. de opbrengstramingen. Bijstellingen

van circa 1% per jaar van de opbrengstraming, tezamen met een snellere stijging van de (personele) kosten, hebben er toe geleid dat langzaam maar zeker de kostendekkendheid op begrotingsbasis is afgenomen.

Het voortzetten van deze conservatieve ramingen van de opbrengsten en het sneller laten stijgen van de kosten zou leiden tot een verdere afname van de kostendekkendheid (op begrotingsbasis). Het bijstellen van het tarief biedt de mogelijkheid om deze trend te doorbreken.

Vragen m.b.t. bijlage E van de nota

Vraag 5: Is een nuancering van de term “niet verhoogd” (van de tarieven) te geven?

Het tarief van de leges is in de afgelopen jaren nimmer bijgesteld. In de afgelopen jaren is echter inderdaad sprake geweest van stijgende bouwsommen. In deze trend lijkt overigens (zie o.a. aanbestedingsresultaten) een kentering plaats te vinden.

De stijging van de bouwsommen in het verleden heeft echter geen invloed op de berekening van de kostendekkendheid op dit moment. Voor de beoordeling van de mate van kostendekkendheid is een calculatie gemaakt op basis van de bouwsom 2005 (circa € 166 miljoen). Uitgaande van deze feitelijke bouwsom is vastgesteld welk tarief zou zorg dragen voor een 100% kostendekkendheid. Dit tarief komt op basis van de kosten en deze bouwsom uit op 2,94%. Met deze tariefstijging wordt een reeds jaren bestaand lager percentage van kostendekkendheid in één keer ‘recht’ getrokken.

Ook op andere wijze is vast te stellen dat een dergelijk(e) tarief(stijging) noodzakelijk is om tot 100% kostendekkendheid te komen. De mate van kostendekking was circa 66%; om tot 100% kostendekking te komen (is een factor 1,5 tov de bestaande dekking) dient het tarief met circa de helft te worden verhoogd.

Vraag 6: Wat is de status van de VNG-lijst inzake de toe te rekenen kosten?

VROM heeft duidelijk aangegeven dat de legesopbouw een lokale aangelegenheid is. Dit laatste wordt nog eens bevestigd door het arrest van Den Bosch waarbij wordt erkend dat het een lokale aangelegenheid is. Ook in de nieuwe Wabo (omgevingsvergunning) heeft VROM duidelijk aangegeven dit niet landelijk te willen regelen.

De VNG heeft gemeend aan de gemeentes een leidraad aan te reiken voor de toe te rekenen kosten aan de leges, waarmee wordt beoogd een transparant legesopbouwstelsel te bewerkstelligen. De lijst wordt door Haarlem al jaren gebruikt om aan te geven wat wel en wat niet aan de bouwleges mag worden toegerekend.

Vraag 7: Kunnen de kosten digitalisering worden toegerekend? Wat is de stand van zaken van het digitaliseringproject?

Bij beantwoording van vraag 1 is reeds uiteengezet, dat de kosten van archivering kunnen worden toegerekend aan de leges. De extra kosten i.v.m. de inhaalslag (archief vanaf 1905) zijn niet toe te rekenen aan de thans lopende aanvragen en afhandeling daarvan.

Het schonings- en digitaliseringstraject is door de Raad getemporiseerd. De aanvankelijke planning (eind 2006 archief geschoond en gedigitaliseerd) is op grond hiervan bijgesteld. Tevens is de personele inzet voor het project drastisch teruggebracht. Op basis van de huidige bezetting zullen de werkzaamheden nog circa 2 jaar moeten worden voortgezet. Wel al worden nu de nieuwe bouwdoSSIers direct na afSchouw gedigitaliseerd (werkzaamheden ingebouwd in de reguliere afhandeling).

De beoogde efficiencyvoordelen worden in de organisatie en bij het te woord staan van klanten aan de balie nu al zichtbaar (vermindering zoektijd, informatie altijd beschikbaar). Daarmee worden de doelen van dit project (voldoen aan de wettelijke verplichting voor digitale ontsluiting van gemeentelijke informatie, verbetering van de dienstverlening zowel intern als extern, alsmede de verhoging van de efficiency in de organisatie) langzaam maar zeker gerealiseerd.

Vraag 8: Hoe kunnen de controlekosten van de gemeente de kosten van vervaardigen overstijgen?

Het college stelt voor het tarief bij te stellen naar 2,94%. Dit tarief ligt binnen de door D66 genoemde bandbreedte van 2,5 – 3%. De nadere vraagstelling over de relatie tussen de toegestane tariefstijging van de honoraria van ingenieurs- en architectenbureau's en de thans voorgestelde stijging van de legestartief achten wij een bedrijfsvoeringkwestie van de betreffende beroepsgroep, waarover wij verder geen uitspraken (kunnen) doen.

Vraag 9: Welke interpretatie geeft het college aan de uitspraak van het hof Arnhem?

De uitspraak van het Hof Arnhem richt zich op het ontbreken van een onderbouwing van de gehanteerde legestartieven. Met deze nota en de daaronder liggende calculaties is de onderbouwing in de Haarlemse situatie in voldoende mate aanwezig.

Daarnaast wijzen wij op het arrest van Den Bosch. Dit arrest geeft aan dat het billijk is dat grote aanvragen (leges) meebetalen aan de kleinere aanvragen. Het arrest geeft aan dat het een kerntaak van een gemeente is om zorg te dragen voor de uitvoering van o.a. de Woningwet. Om alle gemaakte kosten voor een kleine aanvraag in rekening te brengen bij de aanvrager staat niet in verhouding tot de bouwkosten van kleine aanvragen (bv dakkapel). Daarom vindt het arrest het redelijk en billijk dat er een verdeelsleutel - middels een tarief over de bouwsom - wordt gehanteerd om de totale kosten voor de uitvoering van de Woningwet te bekostigen.

Vraag 10: Heeft het College de Raad van juiste informatie voorzien inzake de meeropbrengsten, nu feitelijk op dit moment pas helder wordt dat sprake is van niet kostendekkend zijn van de leges?

De Raad stelt jaarlijks de begroting vast. In deze begroting zijn bedragen opgenomen van de te verwachten opbrengsten. De begroting vormt het vertrekpunt voor de rapportages en informatievoorziening aan de Raad. Bij afwijkingen van de in de begroting opgenomen ramingen wordt gerapporteerd in bestuursrapportages. Indien sprake is van een hoger dan geraamde opbrengst van de leges, wordt gesproken over een *meeropbrengst* t.o.v. de begrotingsraming. Deze

meeropbrengsten leveren een ‘meevaller’ op voor de financiële huishouding van de gemeente.

Omdat sprake was van een dekking van een deel van de kosten van afhandeling van de bouwaanvragen uit de algemene middelen, mogen deze meevallers worden ingezet voor niet direct aan de bouwaanvragen gerelateerde zaken, dan wel vloeien deze meeropbrengsten naar de algemene reserve. Het college was toentertijd (2004) van oordeel dat de schoning en digitalisering van de bouwaanvragen noodzakelijk was en dat dekking uit de meevaller op de bouwlegesopbrengst was aangewezen. De feitelijke opbrengst bouwleges wordt voor circa 60% bepaald door een zeer beperkt (25 - 30) aantal grote bouwaanvragen. De verwachting was en is nog steeds dat in de komende jaren deze instroom van grote aanvragen zal worden gecontinueerd, mede door de in gang gezette projecten van zowel de gemeente zelf als van particuliere ontwikkelaars en de inspanningen van gemeentezijde in de woningbouwproductie (+5000 woningen tot 2010) en de herstructurering van bedrijventerrein Waarderpolder.

Het risico van afwijkingen in opbrengsten in 1 boekjaar kunnen als gevolg van het gering aantal grote bouwaanvragen overigens aanzienlijk zijn (leges worden geheven op het moment van indiening van de aanvraag en met grote aanvragen kan een bedrag gemoeid zijn van enkele tonnen per aanvraag). Gezien echter de verwachte constante stroom van grote aanvragen zullen voor- en nadelen zich in de komende jaren uitmiddelen.

Het proces van afhandeling van bouwaanvragen wordt – mede in dat verband – stringent gemonitord. Maandelijks worden de kosten en opbrengsten geanalyseerd en worden prognoses inzake de verwachte instroom van grote aanvragen (projecten) geactualiseerd.

Vraag 11: Wat zijn de “resterende taakstellingen sector Stedelijke Ontwikkeling” waarover in de nota wordt gesproken?

In het coalitieakkoord is vastgesteld dat de komende jaren een aanzienlijke reductie van de ambtelijke organisatie noodzakelijk is. De formatiereductie was voor de sector SO gesteld op 12%. Aan de formatiereductie is tevens een financiële taakstelling gekoppeld (€ 50.000 per formatieplaats). Bij de behandeling van kadernota en begroting heeft de Raad de uitwerking van deze reductie en taakstelling geaccordeerd. Omdat binnen de sector SO sprake is van een grote mate van reguliere werkzaamheden (circa 70% van de formatie is belast met afhandeling van aanvragen, doen van onderhoud en beheer aan het gemeentelijk bezit etc.) en de overige formatie grotendeels wordt gedekt door gelden van derden, kredieten en grondexploitaties, resteerde na reductie van de formatie met (meer dan) het beoogd percentage een financiële taakstelling. Deze financiële taakstelling wordt thans afgedekt door de bijstelling van de raming van de legesopbrengsten.

Vraag 12: Komt, met het aannemen van een dergelijk majeur structureel voordeel het beginsel van kostendekkendheid juridisch niet in de gevarenzone?

Zoals bij eerder vragen reeds aangegeven, dienen de verhoging van de raming in de begroting (en daarmee het realiseren van een voordeel in het - meerjarig - financieel beeld) en de (houdbaarheid van de) kostendekkendheid niet met elkaar te worden verward. Bij de berekening van de mate van kostendekkendheid mogen alle relevante kosten worden betrokken (zie bijlage bij de nota). Dit staat los van het

resultaat voor de begroting, dat mede door de huidige dekking van een deel van deze kosten uit de algemene middelen, een gunstiger beeld gaat vertonen.

Vraag 13: Stroomt er geen geoormerkt geld van Samenleving naar Ontwikkeling?

Het college is sterk voorstander van transparantie in kosten, subsidies e.d. In dat kader ook streeft het College (en ook gesteund door de Raad) bijvoorbeeld naar een kostendekkende verhuur voor de maatschappelijke en culturele instellingen en wordt verkapte subsidiëring vermeden.

In het verlengde hiervan geldt ook dat voor de bouwkosten van onderwijsgebouwen de feitelijke gemeentelijke kosten in rekening gebracht moeten worden. Van de gesuggereerde overheveling vanuit het programma Samenleving naar het programma Ontwikkeling is dus geen sprake (de kosten bij Ontwikkeling zijn er immers feitelijk al, maar worden in het vervolg reëel in rekening gebracht).

Vragen mbt de feitelijke nota

Vraag 14: Wanneer is gerapporteerd over kostendekkendheid van 66%?

Zoals al eerder aangegeven is bij de vaststelling van de begrotingen in de afgelopen jaren aan de Raad alle relevante informatie verstrekt inzake de kosten en opbrengsten van het product bouwvergunningen. Hoewel een klein deel van de kosten niet mag worden toegerekend aan de leges kan hieruit (er is een saldo op dit product) direct worden afgeleid dat de afhandeling van bouw aanvragen niet voor 100% kostendekkend was.

Vraag 15: Is het dwingende argument brandveiligheid nodig voor onderbouwing tariefstijging?

Om vast te stellen of een tariefstijging naar 100% kostendekkendheid geoorloofd is, dient allereerst te worden vastgesteld of de toe te rekenen kosten daadwerkelijk reëel zijn. Immers de vraag kan worden opgeworpen: “zijn alle werkzaamheden wel nodig en kan het niet efficiënter?”

Het uitgevoerde onderzoek heeft zich dan ook gericht op alle aspecten van de aanvraagafhandeling. Ondersteund door het inspectierapport van VROM is geconstateerd dat binnen de gemeente Haarlem de afhandeling van de bouw aanvragen inclusief de toetsing op brandveiligheid en constructies, thans voldoet aan de daaraan te stellen eisen, maar dat van verdere beperking van de capaciteitsinzet geen sprake kan zijn, omdat daarmee de afhandeling onder een aanvaardbaar niveau komt. De genoemde passage in de nota wijst op de onmogelijkheid van beperking van de inzet (waarbij brand- en constructieveiligheid als absolute minimumnorm zijn gedefinieerd) en daarmee de houdbaarheid van de kosten, die kunnen worden toegerekend aan de leges. NB. De veiligheidsaspecten worden overigens in alle fasen van de afhandeling van de aanvragen (van toetsing achter het bureau, tot controle op de bouwplaats) nadrukkelijk in ogen schouw genomen en overstijgen in ruime mate het genoemde percentage van 6-7% beslag op de capaciteit.

Vraag 16: Hoe valt kostendekkendheid te rijmen met de constatering dat de structurele meeropbrengsten 1,7 miljoen bedragen?

Zie beantwoording diverse eerdere vragen

Vraag 17: Wanneer is het verzoek gedaan door de Raad aan het College voor deze nota?

Zie beantwoording vraag 2

Vraag 18: Kan de gemeenteraad inzage krijgen in het Kafirapport/ Voor welke gemeentes heeft Kafi nog meer dergelijke rapportages gemaakt?

Het Kafirapport bevindt zich nog in een ambtelijk stadium van behandeling. Helaas heeft het ons nog aan tijd ontbroken om vast te stellen voor welke gemeentes Kafi ook dergelijke rapporten heeft opgesteld.

Hoewel de definitieve afhandeling van het Kafirapport nog moet plaatsvinden, is het rapport wel al aanleiding geweest om in de financiële administratie van de gemeente (ihkv de reorganisatie) zodanig te uniformeren dat de kostentoerekening uniform en inzichtelijk kan plaatsvinden.

Vraag 19: Is geen sprake van onvolledige informatie (door het College) inzake de tarief- en bouwkostenstijging?

Zie beantwoording vraag 5; los van de bouwkostenstijging in de afgelopen jaren is bij het vaststellen van het tarief de bouwsom 2005 (circa € 166 miljoen) als basis aangenomen.

Vraag 20: Verzoek om het benchmarkartikel uit BWT Bouwtoezicht (jan 2005) aan de cie, alsmede de aanbeveling van de VNG (aanleiding onderzoek).

Het artikel uit BWT-bouwtoezicht van januari 2005 zal aan D66 ter beschikking worden gesteld (zie bijlage).

Ter aanvullende info nog het volgende.

Haarlem heeft niet meegedaan aan de genoemde benchmark (geen prioriteit in het geheel van de werkzaamheden). De onderzoeksresultaten zijn in uitgebreide vorm alleen ter beschikking gesteld aan de deelnemende gemeenten. Wel hebben wij via één van deze gemeenten de beschikking gekregen over een vergelijkend staatje van de gehanteerde tarieven. In de nota wordt geduid op dit vergelijkend staatje. Onderstaand een staatje van de tarieven, die thans door een aantal gemeenten worden gehanteerd.

Gemeente	Percentage in %
Utrecht	1,6 tot 1,9
Amsterdam	1,6 tot 3,23
Rotterdam	Getrapt systeem
Dordrecht	1,23 tot 2,44
Leiden	2,3
Alkmaar	1,4 tot 1,8
Zaanstad	Getrapt systeem
Arnhem	Getrapt systeem
Haarlemmermeer	0,85 tot 2,5
Velsen	2,5 tot 3,1

Gemiddeld in Nederland voor bouwaanvragen	2,3 (peil 2006)
---	-----------------

Noot 1: Niet alle gemeenten hanteren een percentage van de bouwkosten om de hoogte van de lokale bouwleges vast te kunnen stellen. Er zijn ook gemeenten die een getrapt systeem per bouwkosten op na houden.

Noot 2: De vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland heeft uit intern onderzoek geconstateerd dat er heel weinig gemeenten zijn die kostendekkend werken. Vandaar ook de grote verschillen in percentages.

Met bovenstaande uitgebreide beantwoording van de gestelde vragen hopen wij de commissie van voldoende informatie te hebben voorzien.

Met vriendelijke groet,

Egbert Liefting
Afdeling Vergunningen & Toezicht
Burohoofd Beschikkingen

Hans Rooijers
Afdeling Middelen - SO
Sectorcontroller

BOUWLEGES: DE KOSTEN EN DE BATEN

DOOR CHRISTINE VAN EERD

Bouwleges: het laatste woord is er nog niet over gezegd. In de loop van dit jaar presenteert de VNG waarschijnlijk een model voor transparante berekening van de leges. Daarmee wordt betere vergelijking mogelijk en kan de consument de berekening ook controleren. Maar hoe je de leges ook berekent, het blijft lastig om uit te leggen waarvoor ze eigenlijk nodig zijn. Heeft de klant profijt van de controle of is de bouwvergunning alleen een verhoging van de bouwkosten? 'In tachtig tot negentig procent van de constructieve berekeningen zitten fouten', zegt Joop Arts uit Venlo. En hij is niet de enige die overtuigd is van de toegevoegde waarde van controle door Bouwtoezicht.

Sinds begin 2004 zijn de bouwleges in de gemeente Venlo kostendekkend. Hiervoor zijn alle kosten op jaarbasis berekend voor eigen personeel, adviseurs op het gebied van milieu of brandveiligheid en de kosten voor de welstandscommissie. In 2004 is op basis daarvan een percentage van 1,54 procent van de bouwsom voor de bouwleges vastgesteld. Dat is tien procent meer dan het jaar ervoor. 'Nu we de kosten in beeld hebben, blijkt dat we de klanten jarenlang minder hebben laten betalen dan de werkelijk gemaakte kosten', zegt Joop Arts, hoofd van de afdeling bouwen, wonen en leefomgeving. Het gaat om veel geld: in Venlo is met de bouwleges een jaarlijks bedrag van bijna 1,6 miljoen euro gemoeid. En daarover zijn natuurlijk altijd de nodige discussies. Waarom moet dat stukje papier, die formaliteit zo duur zijn? Volgens Joop Arts zou je de vraag ook eens moeten omkeren. 'Wat levert de gemeente voor het bedrag dat aan leges wordt betaald?'

TOT OP HET RANDJE

In Venlo voert de constructeur per jaar ongeveer honderdvijftig controles uit bij grotere projecten. Bij zo'n honderdttwintig daarvan is er een opmerking op de constructie. Nadere controle leidt uiteindelijk tot ongeveer tien procent van de bouwprojecten waar grotere aanpassingen nodig zijn om de constructie aan de veiligheidsvoorschriften te laten voldoen. Daarbij gaat het vooral om zaken die te maken hebben met de afstemming tussen verschillende partijen. 'Tot onze grote schrik zien we dat er vaak te weinig coördinatie plaatsvindt', aldus Arts. Men komt rare dingen tegen: 'Een fout in de constructie van balkons, waardoor een instorting, zoals in Maastricht, is voorkomen. Fouten in de vloerconstructie van een groot gebouw dat zeker zou zijn ingestort, hoewel je dat laatste natuurlijk nooit helemaal hard kunt maken. Er wordt tegenwoordig vaak net tot aan het randje berekend. Vroeger werd er nog een veiligheidsmarge ingebouwd en was er een

hoofdconstructeur die coördineerde. Niet voor niets vraagt de Vereniging BWT Nederland aan het ministerie van VROM om de hoofdconstructeur verplicht te stellen. Ook tijdens de bouwfase worden er nog oneigenlijkheden gevonden. Aannemers lezen de tekeningen vaak slecht en dan loop je de kans op bijvoorbeeld een verkeerde uitvoering van de dakconstructie, met alle gevolgen van dien. Of fouten bij de wapening. Laatst werd er bijvoorbeeld een situatie geconstateerd waarbij 1278 staven niet waren aangebracht in een keldervloer. En uit gesprekken met collega's blijkt dat dergelijke zaken ook voorkomen in andere gemeenten.'

MODDERFIGUUR

De controle door Bouwtoezicht is er dus zeker niet voor niets, vindt Joop Arts. 'Omdat aannemers en constructeurs hun werk niet altijd goed doen, heeft de echte klant echt wel iets aan de controle door de gemeente. Als er bijvoorbeeld te weinig wapening is aangebracht, heeft de opdrachtgever twee problemen: hij betaalt teveel omdat niet alles wordt geleverd, terwijl het eindproduct niet de kwaliteit heeft die het moet hebben.'

In deze mening staat hij niet alleen. Henk Marinus is beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening bij de VNG en adviseert in die hoedanigheid gemeentes over bouwregulering. 'Ik kan me voorstellen dat de consument in eerste instantie geen prijs stelt op een bouwvergunning. Deze is door de overheid ingesteld en de consument moet er nog voor betalen ook. Toch heeft controle door de gemeente zeker nut. In de eerste plaats omdat er veel fouten worden ontdekt en daarmee dus veel narigheid wordt voorkomen, tot instortingen aan toe, maar ook doordat er van die controle een preventieve werking uitgaat. Architecten en constructeurs die weten dat er controle komt, zullen beter werk leveren. Ze slaan immers een modderfiguur tegenover hun opdrachtgevers als de gemeente grove



fouten vindt. Omdat dat nog regelmatig gebeurt, is het duidelijk dat Bouwtoezicht bestaansrecht heeft.'

PROFIJT VOOR DE KLANT

Marinus noemt verschillende criteria voor het verlenen van een bouwvergunning, waarvan de consument zeker profijt heeft. 'Sterkteberekeningen voor de constructieve veiligheid bijvoorbeeld. Er zouden veel meer balkons naar beneden komen als we dat niet zouden controleren. En voor brandveiligheid heb je specialistische kennis nodig die op menig architectenbureau niet aanwezig is. De gemeente haalt die expertise bij de brandweer.' Naast deze veiligheidsaspecten vindt Marinus ook de toetsing aan het bestemmingsplan en aan de welstandseisen in het voordeel van de consument: 'Uiteindelijk levert dat een ordelijk straatbeeld op en een woning die voldoet aan bepaalde esthetische criteria. En dat is belangrijk voor de waarde van je huis.'

'Architecten en constructeurs die weten dat er controle komt, zullen beter werk leveren'

Theo de Bruin van Bouw- en Woningtoezicht in Tilburg ziet nog een extra toegevoegde waarde: 'Onze kennis en kunde hoeft niet alleen te worden gebruikt voor handhaving. Bij de bouw van Westpoint, de hoogste woontoren van Nederland, treden we op als sparring-partner. Er is veel tijd gaan zitten in overleg met architecten en constructeurs. Met woontorens hoger dan zeventig meter was toen immers geen ervaring, het was voor alle partijen nieuw. Je moet als Bouwtoezicht je rol bewaken en toezicht blijven houden, maar je kunt wel meedenken. Je hoeft niet altijd de boeman te zijn.'

TRANSPARANTE BOUWLEGES

Arts, Marinus en De Bruin zijn het er dus over eens: de controle door Bouwtoezicht is er niet voor niets en die mag ook best iets kosten. Maar hoe bereken je de hoogte van de leges? Om daarover duidelijkheid te krijgen werd een werkgroep Bouwleges in het leven geroepen, met vertegenwoordigers van tien gemeenten, drie ministeries en de VNG. Eind 2004 heeft de werkgroep een eindvoorstel geformuleerd dat is voorgelegd aan de bewindslieden van de drie betrokken ministeries: BZK, FZ en VROM. Hans in 't Hout van het ministerie van VROM: 'Aangezien het model unaniem is voorgesteld verwacht ik geen rare dingen. Als de ministers akkoord gaan, zullen zij het aanbieden aan het VNG-bestuur met het verzoek om de aanbevelingen in het model over te nemen in het Model Legesverordening. Parallel aan deze juridische stappen heeft de werkgroep voorgesteld om een ICT-toepassing te ontwikkelen op basis van het nieuwe model. Hierbij gaat het om hetzelfde berekeningsmodel, maar per gemeente met zelf te bepalen tarieven. Deze toepassing zou dan via de websites van de gemeentes die het model overnemen, beschikbaar moeten komen. Op die manier kan de consument eenduidig berekenen wat de legeskosten zullen zijn.'

KORTING

Frans Lemmens nam namens de gemeente Breda plaats in de werkgroep Bouwleges. 'We hebben het ook wel gehad over de vraag "Hoe vertel ik het mijn burger?", maar dat is nog niet uitgewerkt. De belangrijkste opdracht was het ontwikkelen van een rekenmodel waarmee de transparantie groter wordt.' De gemeente Breda werkt al voor een groot deel volgens het nu geadviseerde rekenmodel. Wel hanteert deze gemeente een bijzondere kortingsregeling voor grotere bouwprojecten. Projecten van meer dan twee miljoen euro kunnen achteraf korting krijgen als er sprake is van een volledige opdracht voor één architect, als er wordt gewerkt met één hoofdconstructeur en als er dagelijks toezicht is op de bouwplaats. Lemmens: 'De filosofie daarachter is dat de gemeente minder werk heeft als de verschillende partijen die bij een bouwproject betrokken zijn, gecoördineerd in teamverband werken. Want juist bij de afstemming gaat het meeste mis. Het tarief in Breda is momenteel 2,1 procent, maar grote projecten kunnen via deze weg drie keer 7,5 procent korting krijgen; het tarief loopt dan terug tot 1,63 procent. Deze regeling is niet opgenomen in het aanbevolen model. Breda moet te zijner tijd nog beslissen of we dit handhaven of ons geheel conformeren aan het model.'

KOSTENDEKKEND?

Welk tarief er ook wordt gehanteerd, meer dan kostendekkend mogen de Bouwleges nooit zijn. Nog niet alle gemeenten hebben de kosten in kaart gebracht, zoals Venlo begin 2004 heeft gedaan. Andere gemeen-

Geen open kaart

Een beroep moeten doen op de Wet Openbaarheid van Bestuur om van het Rijk gegevens te verkrijgen die voor gemeenten essentieel zijn. Tot dit treurige dieptepunt zijn de verhoudingen tussen VNG en Rijk inmiddels gedaald. Daar helpt kennelijk ook geen Code Interbestuurlijke Verhoudingen meer aan. Waar gaat het om? Gemeenten zijn op dit moment bezig hun begroting voor 2006 af te ronden, maar er bestaat nog grote onzekerheid over de gevolgen van de gedeeltelijke afschaffing van de OZB. Minister Remkes heeft weliswaar op de ledenvergadering in Goes toegezegd dat geen enkele gemeente er op achteruit zal gaan door deze maatregel, maar dat kan op dit moment niet beoordeeld worden. Remkes en Zalm weigeren namelijk om cijfers te geven over de manier waarop individuele gemeenten de komende jaren gecompenseerd worden. We moeten het doen met de informatie in de meicirculaire en die is nogal onduidelijk. De informatievoorziening van BZK en Financiën is dermate beneden peil dat de VNG nu probeert via het inroepen van de WOB om alsnog cijfers boven tafel te krijgen. Toch is het merkwaardig dat de ministeries geen openheid van zaken bieden. Wat voor reden zouden zij hebben om het begrotingsproces van medeoverheden te bemoeilijken? Het blijft natuurlijk gissen, maar het ligt voor de hand om te veronderstellen

dat deze cijfers nogal wat commotie zouden veroorzaken. Die commotie komt slecht uit, want het wetsvoorstel over de gedeeltelijke afschaffing van de OZB moet nog in noodtempo door het parlement gehaald worden. Men hoopt wellicht dat deze lastenverschuiving voor de burger met volstrekt willekeurige koopkrachteffecten en inkomstenvermindering voor veel gemeenten geruisloos door beide Kamers kan worden gelooft. Groot verzet van nadeelgemeenten komt dan niet zo goed uit.

Het is in ieder geval een teken van zwakte om niet volledig open kaart te spelen. Indien het kabinet zou menen meer dan voldoende steekhoudende argumenten te hebben om deze ingrijpende en kostbare maatregel te nemen, dan zou men helemaal niet zo ingewikkeld hoeven te doen. Maar de argumentatie wordt er alleen maar zwakker op. Binnenkort moet er een kabinetsstandpunt komen over het advies van de door Rijk, VNG en IPO gezamenlijk ingestelde commissie-Eenhoorn. Die commissie adviseert uitbreiding in plaats van inkrimping van het lokaal belastinggebied.

dr. W. Kuiper,
lid directieraad VNG

Uniform model leidt niet tot gelijke tarieven

Verschillen in bouwleges zullen blijven

De VNG is, net als de Vereniging Eigen Huis, voorstander van een uniform model voor het berekenen van de hoogte van bouwleges. Zij waarschuwt echter dat zo'n model niet leidt tot gelijke tarieven in Nederland.

Eigen Huis deed ook dit jaar onderzoek naar de hoogte van bouwleges. De vereniging klopte bij veertig gemeenten aan. Het bedrag dat een huiseigenaar aan bouwleges moet betalen voor verbouw van zijn huis of voor de bouw van een nieuwe woning verschilt per gemeente. Een vergelijkbare bouwvergunning kost volgens Eigen Huis in de ene gemeente soms vijf keer zo veel als in een andere gemeente.

Kostendekkend

Legestarieven mogen nooit meer zijn dan kostendek-

kend. Veel gemeenten maken de burger in hun legesverordening niet duidelijk hoe zij tot hun tarieven komen. Daarnaast zijn de verordeningen soms voor meerdere uitleg vatbaar, zo blijkt uit het onderzoek. De verschillen in bouwleges zijn al langer onderwerp van gesprek. Inmiddels hebben enkele ministeries, de VNG en twaalf gemeenten het *model transparantie bouwgerelateerde leges* ontwikkeld. Dat biedt volgens Eigen Huis geen uitzicht op een einde aan de soms grote verschillen in leges tussen

gemeenten. Een uniform model van kostentoekening moet daar volgens de vereniging een eind aan maken. Met behulp daarvan kunnen de kostenverschillen tussen gemeenten worden opgespoord.

De VNG staat achter een uniform rekenmodel, maar waarschuwt dat daarvan geen wonderen moeten worden verwacht. De ingewikkelde bouwreggeving zorgt er bijvoorbeeld voor dat er veel varianten in vergunningen zijn. Zo zitten bij de ene gemeente de kosten van de welstandscommissie in het tarief verwerkt, terwijl een andere gemeente daarvoor een aparte heffing kent. Dat maakt vergelijking van tarieven moeilijk. Daarnaast hangen de kosten die in de

leges worden doorberekend af van de bouwintensiteit en de bouwkosten in gemeenten. Zo zijn in een groeigemeente met een grote hoeveelheid bouw-aanvragen de kosten lager dan in een gemiddelde gemeente.

Autonoom

Gemeenten zijn autonoom in het vaststellen van tarieven voor bouwleges. Zij kunnen er dus voor kiezen om niet de volledige kosten door te berekenen. Wanneer de duurste gemeente besluit de kosten volledig door te berekenen en de goedkoopste gemeente de kosten lager voor driekwart doorberekent, blijven de verschillen in hoogte van bouwleges groot, aldus de VNG. Uniform rekenmodel of niet. •

ten hebben al veel meer ervaring op dat gebied. In Breda werken ze al een aantal jaren met berekening van integrale kosten van de medewerkers. Daaruit blijkt dat een BWT'er in Breda tachtig tot negentig euro per uur kost. Lemmens: 'De afgelopen jaren zijn de kosten opgelopen, doordat er steeds meer regelgeving is gekomen. Maar of de door VROM beloofde deregulering leidt tot kostenbesparing moet ik nog zien. Als er per saldo minder vergunningen nodig zijn, neemt het werk niet af. Je moet immers blijven controleren of er inderdaad geen vergunning nodig is.'

'Je hoeft niet altijd de boeman te zijn'

TOEGEVOEGDE WAARDE

Ook in Tilburg hebben ze goed zicht op de kosten, via het inmiddels vermaarde Tilburgse Model. Theo de Bruin: 'De capaciteit van de afdeling Bouw- en Woningtoezicht wordt gebaseerd op de bouwprognose. Daarvoor bestaat de bemanning uit vaste formatie en flexibele inzet, beide betaald uit de bouwleges. En die vormen weer de basis voor de tarieven van de bouwleges, die in staffels kostendekkend worden doorberekend. Tilburg werkt bovendien met een nieuw Toetsingsprotocol, gebaseerd op tien bouwcategorieën. Voor elke categorie hebben we kengetallen die de benodigde capaciteit bepalen. Die kengetallen zijn echt op de Tilburgse situatie afgestemd, dus mijn collega's in andere gemeenten hebben daar niets aan. Het is elke keer een hele rekenarij om de begroting rond te krijgen, maar het is wel erg betrouwbaar. Per bouwcategorie wordt geïnventariseerd wat er komend jaar aan zit te komen. We hebben een diffe-



rentiatie in de toetsing per bouwcategorie. Bij woningen controleren we bijvoorbeeld extra op wooncomfort, zoals thermische isolatie, geluidsisolatie en ventilatie. En bij publiekstoegankelijke gebouwen, zoals de Schouwburg, zetten we zwaar in op veiligheid. Mensen moeten erop kunnen vertrouwen dat ze veilig een avondje uit kunnen. En op dat gebied heeft Bouw- en Woningtoezicht echt wel een toegevoegde waarde.'

TOE(N)ZICHT

WELSTANDSTOEZICHT IN DE MIDDELEEUWEN



DANNY VERBAAN

Een van de associaties met de Middeleeuwen is dat het binnen de stadsmuren een ongeorganiseerde janboel moet zijn geweest. Een bont gezelschap van bedelaars, ambachtslieden, edelen, boeren, soldaten en handelsreizigers bevolkte de straten, waar ook varkens en schurftige zwerfhonden rondscharrelden. Iedereen leek maar wat aan te rommelen, zodat de veronderstelling voor de hand ligt dat de situatie op het gebied van het bouwen, laat staan op het toezicht hiervan, niet veel beter zal zijn geweest. Het blijkt een misvatting te zijn, want juist het bouwrecht vormde een belangrijk punt van aandacht voor de stadsbestuurders van weleer. Dr. E.H.A. Kocken

schreef er een boek over: *Van bouwen, breken en branden in de lage landen; oorsprong en ontwikkeling van het middeleeuws stedelijk bouwrecht tussen ca. 1200 en ca. 1550*. Het is recentelijk verschenen in de reeks *Bouwrecht Monografieën* van het in Den Haag gevestigde Instituut voor Bouwrecht. Het bevat helder geformuleerde, maar stevige wetenschappelijke kost die bijvoorbeeld duidelijk maakt dat vanaf de veertiende eeuw een gestructureerd 'versteningsproces' op gang kwam. Omdat brand voor de binnensteden het grootste gevaar vormde, verboden steeds meer stadsbesturen dakbedekkingen van stro en riet. Pannen en leisteen namen hun plaats in. Begin 1400 werd om diezelfde reden paal en perk gesteld aan het gebruik om in de huizen een open vuur te stoken. De woningen – die bovendien niet meer van hout of leem, maar van steen dienden te zijn – kregen een schouw tegen de wand, met daarboven een schoorsteen.

Speciale ambtenaren controleerden of het publiek dit soort voorschriften naleefde. Wie er lak aan had, werd hard aangepakt. Weliswaar kwamen, voorzover Kocken kon nagaan, in het bouwrecht geen doodstraffen en lijfstraffen voor, maar daar stond tegenover dat niet moeilijk werd gedaan over boetes, gevangenisstraffen tot zelfs verbanningen uit Amsterdam, Haarlem en Zierikzee aan toe.

Wat dat betreft is de situatie van nu wel wat soepeler geworden. Toch zijn sommige zaken hetzelfde gebleven, zoals het welstandstoezicht, bedoeld om ervoor te zorgen dat de panden aan de openbare weg zorgvuldig waren afgewerkt en ook aan andere eisen voldeden. Om open plekken in de binnenstad tegen te gaan, konden in 1190 bij de stichting van Zutphen de burgers bijvoorbeeld een boete krijgen als zij hun erf onbebouwd lieten. In Breda moesten na een grote brand in 1534 de nieuwe huizen over een verdieping beschikken. En een inwoner van Doetinchem die een moestuin had, kreeg aan het eind van de vijftiende eeuw te horen dat hij zijn heg elke week diende te snoeien.

Vooral aan de hoofdstraten diende de bebouwing 'van een zekere allure en grootte te zijn', stelt Kocken vast. Hij concludeert ook dat de huizen van de 'minderbedeelden' er 'niet toe deden', omdat die zich doorgaans bevonden op binnenterreinen en in sloppen, en daarom niet zichtbaar waren vanaf de weg. En misschien heeft dát laatste er wel voor gezorgd, dat we tegenwoordig zo'n verkeerd beeld hebben van de stad van toen.

Uw historische tips zijn welkom: verbaan@rutten.net.