



Aan: gemeenteraad Hilvarenbeek

Betreft: onderzoek legeskosten

10 november 2021,

Geachte leden van de gemeenteraad,

Op 10 december 2020 werd in uw vergadering motie M2 met algemene stemmen aangenomen. Strekking van deze motie was dat de legestarieven (Titel 2 Legesverordening Hilvarenbeek) substantieel hoger zijn dan in de regiogemeenten en dat er geen afdoende verklaring voor deze verschillen kon worden gegeven. Uw raad sprak uit het gewenst te vinden de verschillen te (laten) onderzoeken, bij voorkeur door de Rekenkamercommissie waarbij Hilvarenbeek zich inmiddels aangesloten heeft. De Rekenkamercommissie in Midden-Brabant (RMB) heeft op basis van de aangehaalde motie een quickscan uitgevoerd en stelt uw raad middels deze brief in kennis van onze bevindingen.

Doel

Uw raad heeft aangegeven het wenselijk te vinden dat er gerichte maatregelen genomen kunnen worden om de leges naar beneden bij te stellen.

Onderzoeksvraag

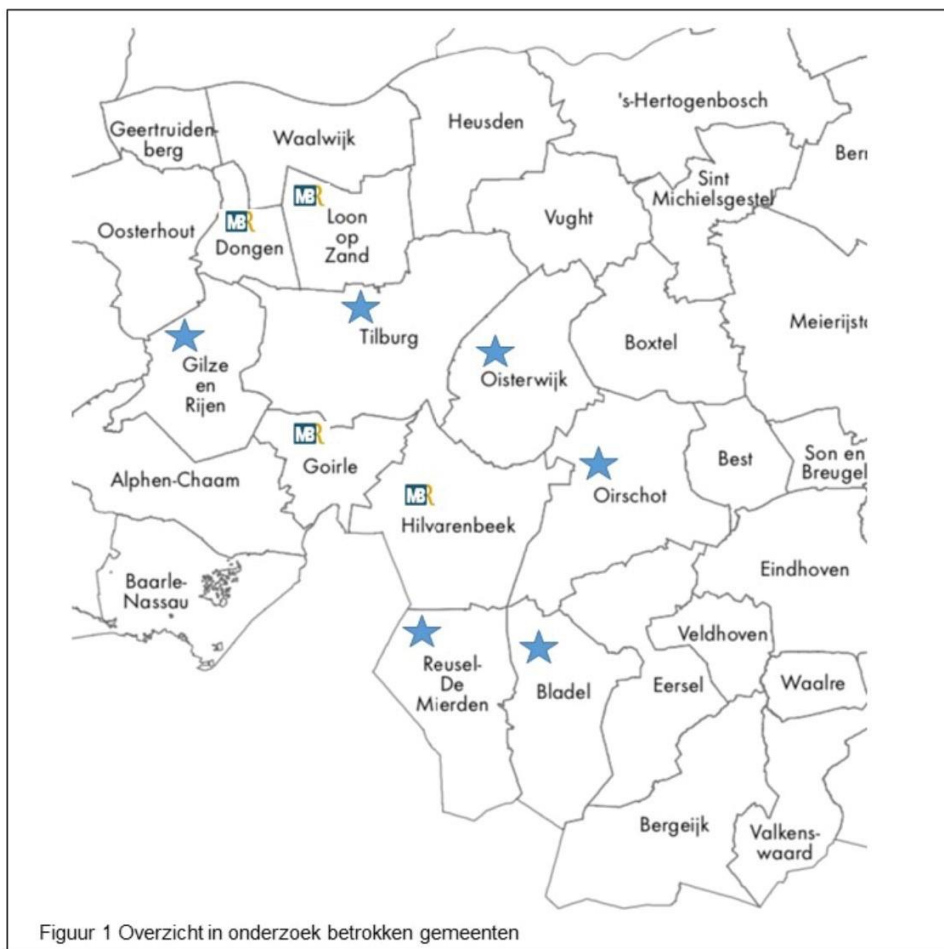
In de quickscan hebben wij in beeld gebracht hoe de Hilvarenbeekse legestarieven voor 2021 zich verhouden tot die van de regiogemeenten. Daarbij is inzichtelijk gemaakt op basis van welke uitgangspunten (mate van kostendeckendheid en heffingsgrondslag) de gemeenten in de regio hun legestarieven hebben bepaald.

Afbakening/reikwijdte

De Legesverordening van de gemeente Hilvarenbeek strookt met de Modelverordening die de VNG heeft opgesteld en regelmatig actualiseert. De 2^e titel in de verordening betreft de “dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving/omgevingsvergunning”.

De tarieventabel voor dit onderdeel bevat tientallen legestarieven met eventuele procentuele opslagen die van toepassing kunnen zijn bij een specifiek type vergunning. Een gedetailleerde vergelijking van deze tarieven is praktisch onmogelijk omdat gemeenten vrij zijn om in de legesverordening een omschrijving van de te leveren dienst naar eigen inzicht te formuleren. Hoewel doorgaans wordt uitgegaan van de VNG-Modelverordening, komt het voor dat sommige diensten niet worden opgenomen in de (tarieventabel van de) verordening.

Voor de quickscan is gebruik gemaakt van vergelijkbare relevante gegevens van de gemeenten Bladel, Dongen, Eersel, Gilze en Rijen, Goirle, Loon op Zand, Oisterwijk, Oirschot, Reusel de Mierden, Tilburg en Hilvarenbeek. Dit betreft de gemeenten in de directe nabijheid van Hilvarenbeek, aangevuld met de gemeenten die zijn aangesloten bij de RMB.



In de quickscan is, uitgaande van een fictief bedrag voor een verbouwing of te bouwen woning, per gemeente berekend welk legesbedrag een aanvrager van een omgevingsvergunning verschuldigd zou zijn voor een dergelijke vergunning. In een dergelijke opzet wordt impliciet verondersteld dat de bouwsom van een verbouwing of nieuwbouw bepalend is voor de te betalen leges.

In veel gemeenten is dat daadwerkelijk het geval. Maar er zijn gemeenten, ook in de regio van Hilvarenbeek, die een andere heffingsgrondslag hanteren dan de bouwsom. Dit geldt onder andere voor de Kempengemeenten (Bladel, Eersel, Oirschot, Reusel-De Mierden) en gemeente Goirle. In deze gemeenten worden de legestarieven voor de omgevingsvergunningen niet gebaseerd op de bouwsom, maar op het aantal vierkante meter gebruiksoppervlak van het bouwwerk waar de aanvraag betrekking op heeft.

Gemeenten die de leges wel baseren op de bouwsom hanteren daarbij hun eigen uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn in onderstaande tabel weergegeven:

<i>gemeente</i>	<i>definitie bouwsom</i>
Dongen	tabel grondslag legesverordening
Gilze en Rijen	berekeningsmodule NBI
Hilvarenbeek	ROEB-lijst
Loon op Zand	aanneemsom UAV
Oisterwijk	ROEB-lijst
Tilburg	tabel grondslag legesverordening

Er worden uiteenlopende grondslagen gehanteerd om de bouwkosten te bepalen. Hierbij kan het gaan om werkelijke kosten, gebaseerd op de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken 2012 (UAV), of om kosten die voortvloeien uit een lijst of calculatiemodel. Gemeenten Hilvarenbeek en Oisterwijk hanteren de lijst die afkomstig is van het Regionaal Overleg Eindhoven Bouwtoezicht. De overzichten die gemeenten Dongen en Tilburg gebruiken lijken daar enigszins op, maar kennen wezenlijke verschillen met de gehanteerde bedragen uit de ROEB-lijst.

Werkwijze

Om een beeld te krijgen van de hoogte van de leges voor omgevingsvergunningen is gebruik gemaakt van een tweetal onderzoeken die speciek op dit thema ingaan. Ten eerste betreft dit het jaarlijkse onderzoek van Vereniging Eigen Huis¹ (uitgevoerd door IGG Bouwactiviteit). In dit onderzoek wordt, per gemeente, uitgegaan van een verbouwing van €10.000 excl. Btw en bouwkosten voor een nieuwbouwwoning (exclusief bouwgrond) van €170.000 excl. Btw.

Daarnaast is gebruik gemaakt van de Atlas Gemeenten 2021² van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (Coelo). Dit onderzoeksinstituut is gelieerd aan de Rijksuniversiteit Groningen en stelt jaarlijks een atlas op met vergelijkende gegevens van alle Nederlandse gemeenten, waaronder leges omgevingsvergunningen.

Er is aangehaakt bij deze bestaande onderzoeken vanwege de eenvoud en mogelijkheden om gemeenten onderling te vergelijken. Nadeel van deze aanpak is dat er geen rekening is gehouden met de definities die gemeenten hanteren betreffende de bouwsommen.

Bevindingen

Onderzoek VEH

Het onderzoek van de VEH vergelijkt welk bedrag aan leges er zou zijn betaald in zowel 2020 als in 2021, voor de twee onderscheiden typen vergunningaanvragen. Dit leidt tot het volgende overzicht:

gemeente	leges verbouwing € 10.000				leges nieuwbouw € 170.000		
	2020	2021	stijging		2020	2021	stijging
Bladel	€ 202	€ 207	2,5%		€ 2.935	€ 3.011	2,6%
Dongen	€ 320	€ 325	1,6%		€ 4.617	€ 4.799	3,9%
Eersel	€ 205	€ 207	1,0%		€ 2.935	€ 3.035	3,4%
Gilze en Rijen	€ 240	€ 282	17,5%		€ 3.497	€ 4.099	17,2%
Goirle	€ 289	€ 367	27,0%		€ 3.963	€ 5.038	27,1%
Hilvarenbeek	€ 438	€ 590	34,7%		€ 6.003	€ 8.210	36,8%
Loon op Zand	€ 319	€ 327	2,5%		€ 3.913	€ 4.011	2,5%
Oirschot	€ 205	€ 207	1,0%		€ 2.935	€ 3.036	3,4%
Oisterwijk	€ 486	€ 494	1,6%		€ 6.481	€ 6.594	1,7%
Reusel-De Mierden	€ 205	€ 208	1,5%		€ 2.935	€ 2.994	2,0%
Tilburg	€ 249	€ 267	7,2%		€ 4.233	€ 4.539	7,2%
Regionaal gemiddelde	€ 432	€ 459	8,9%		€ 3.872	€ 4.282	9,8%

Uit bovenstaande cijfers kan worden afgeleid dat de VEH in haar onderzoek een manier heeft gevonden om een vergelijking te maken van de legeskosten per type omgevingsvergunning, ongeacht de heffingsgrondslag waarop de legestarieven gebaseerd zijn.

¹ <https://www.eigenhuis.nl/huis-kopen/nieuwbouw/kosten-bouwvergunning-2021#kostenbouwvergunning>

² <https://www.coelo.nl/index.php/wat-betaal-ik-waar/interactieve-kaarten/atlas-gemeenten-2021>

Kennelijk heeft de VEH in haar onderzoek naast de fictieve bouwkosten tevens aannames gedaan voor het aantal vierkante meter gebruiksoppervlak in de onderscheiden typen omgevingsvergunningen.

Onderzoek Coelo

Het onderzoek van het Coelo onderscheidt een drietal typen aanvragen voor een omgevingsvergunning. Ten eerste een dakkapel met een waarde van € 11.300 excl. Btw, ten tweede een uitbouw van een woning ter waarde van € 50.600 excl. Btw en tenslotte een nieuwbouwwoning met een bouwsom (exclusief bouwgrond) van € 158.000 excl. Btw.

Het Coelo presenteert jaarlijks de kosten van dergelijke aanvragen, maar biedt niet de mogelijkheid om een vergelijking te maken met 2020. Hoewel er ook voor dat jaar een Atlas Gemeenten bestaat, zijn de gehanteerde fictieve bedragen van de bouwkosten niet identiek. Daartegenover staat dat het Coelo wel inzicht geeft in hoe de gemiddelde kosten van omgevingsvergunningen van een gemeente zich verhouden tot alle overige Nederlandse gemeenten. Dit wordt aangeduid als de *index kosten omgevingsvergunning woning*.

Het gemiddelde van deze index is 1,0. Is de index hoger, dan is de betreffende gemeente gemiddeld genomen duurder voor wat betreft de legestarieven omgevingsvergunningen. Het Coelo presenteert tevens de *mutatie gemiddelde kosten omgevingsvergunning*. Dit betreft de wijziging (2021 ten opzichte van 2020) van de gemiddelde legestarieven voor omgevingsvergunningen per gemeente. Het overzicht dat voortvloeit uit de gegevens van het Coelo voor de regio Hilvarenbeek ziet er als volgt uit:

	leges	leges	leges		index	mutatie
	dakkapel	uitbouw	nieuwbouw		kosten	kosten
<i>gemeente</i>	2021	2021	2021		2021	2021/2020
Dongen	€ 306	€ 1.275	€ 3.773		0,80	8,9%
Gilze en Rijen	€ 319	€ 1.282	€ 3.816		0,81	24,7%
Hilvarenbeek	€ 667	€ 2.837	€ 7.670		1,71	43,6%
Loon op Zand	€ 370	€ 1.642	€ 3.876		0,94	7,8%
Oisterwijk	€ 558	€ 2.355	€ 6.168		1,41	7,7%
Tilburg	€ 302	€ 1.351	€ 4.219		0,84	14,3%
Subregionaal gemiddelde	€ 649	€ 1.823	€ 4.506		1,09	17,8%

Omdat het Coelo-onderzoek alleen met de fictieve bouwkosten werkt, is het aantal gemeenten waarmee Hilvarenbeek kan worden vergeleken in het Coelo-onderzoek beperkter van omvang dan het geval is bij het onderzoek van de VEH. Desalniettemin is het mogelijk om Hilvarenbeek te vergelijken met de regiogemeenten.

Een belangrijke kanttekening is hierbij op zijn plaats. De bouwkosten worden in Hilvarenbeek niet bepaald aan de hand van een aanneemsom, maar in beginsel aan de hand van een kostentabel; de zogenaamde ROEB-lijst. Het hanteren van deze lijst leidt in de praktijk tot significant lagere leges dan de legesbedragen die zijn gepresenteerd in de onderzoeken van Coelo of VEH.

Zo is, bij een bouwsom van € 11.300 excl. Btw voor een dakkapel (zoals in onderzoek Coelo), de feitelijke heffingsgrondslag die door Hilvarenbeek wordt toegepast op grond van de ROEB-lijst afhankelijk van de maten van die dakkapel. De hieruit voortvloeiende bouwsom waarop de Hilvarenbeekse legestarieven worden gebaseerd komt hierdoor uit op een bedrag tussen de € 5.800 en € 8.200 (afhankelijk van de afmetingen van de dakkapel). De leges die hieruit voortvloeien zijn significant lager dan de legesbedragen die voortkomen uit de onderzoeken van de Coelo en de VEH. Hierdoor liggen de werkelijke Hilvarenbeekse legestarieven in de buurt van de (sub)regionale gemiddelden.

Vergelijkbare effecten kunnen eveneens aan de orde zijn bij de referentiegemeenten. Zoals is aangegeven bij de paragraaf afbakening/reikwijdte voert het te ver om in deze quickscan per gemeente exact te berekenen wat de hoogte van de leges zou zijn bij de gedefinieerde dakkapel, uitbouw of nieuwbouw.

Tussenconclusie over de hoogte van de legestarieven

Hoewel het beeld uit beide onderzoeken in grote lijnen overeenkomt, kan op basis daarvan niet zondermeer geconcludeerd worden dat de legestarieven in Hilvarenbeek hoger zijn dan in de regiogemeenten. Het staat gemeenten immers vrij zelf hun heffingsgrondslag en daarbij behorende definities (in het bijzonder over bouwsommen) te kiezen.

Mate van kostendekkendheid leges

Gemeenten mogen, met inachtneming van enkele wettelijke voorschriften, zelf bepalen welke mate van kostendekkendheid gehanteerd wordt bij het bepalen van de legestarieven. De (geraamde) kostendekkendheid van de leges mag daarbij nooit boven de 100% uitkomen. Tevens is wettelijk bepaald dat bepaalde typen kosten geen onderdeel mogen uitmaken van de kostprijsberekening die aan de legestarieven ten grondslag ligt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over de kosten die voortvloeien uit toezicht, handhaving, bezwaar en beroep.

Bij het vaststellen van de gemeentelijke legestarieven is naast de mate van kostendekkendheid ook de kostenopbouw van de dienstverlening (die ten grondslag ligt aan de uiteindelijke legestarieven) van groot belang. Met inachtneming van bepalingen uit het Besluit begroten en verantwoorden (Bbv) over de toerekening van overheadkosten, zijn gemeenten vrij in de wijze waarin deze kostenopbouw plaatsvindt.

De keuze of de te hanteren mate van kostendekkendheid maximaal dient te zijn, ligt bij de politiek. De gemeenteraad bepaalt deze mate van kostendekkendheid middels het vaststellen van de begroting. Deze wordt doorgaans gepresenteerd in de paragraaf Lokale Heffingen van de gemeentelijke begroting.

Voor deze quickscan is onderzocht welke mate van kostendekkendheid de regiogemeenten hanteren. Daarbij bleek dat de wijze waarop en de diepgang waarin deze mate van kostendekkendheid gepresenteerd wordt in de gemeentebegrotingen 2021 sterk uiteenlopend is. Bij de meeste gemeenten werd naast de kostendekkendheid voor het totaal van alle leges ook de kostendekkendheid van de afzonderlijke onderdelen (waaronder de omgevingsvergunningen) gepresenteerd. Enkele gemeenten tonen enkel de totale mate van kostendekkendheid en er bleken ook enkele gemeenten te zijn die hierover geen concrete informatie verstrekken in de gemeentelijke begroting.

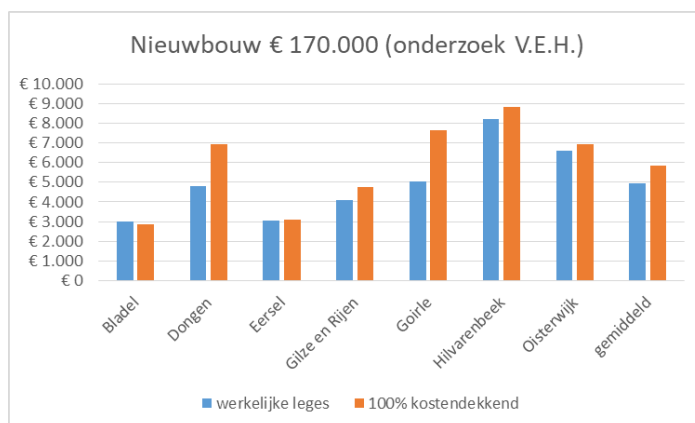
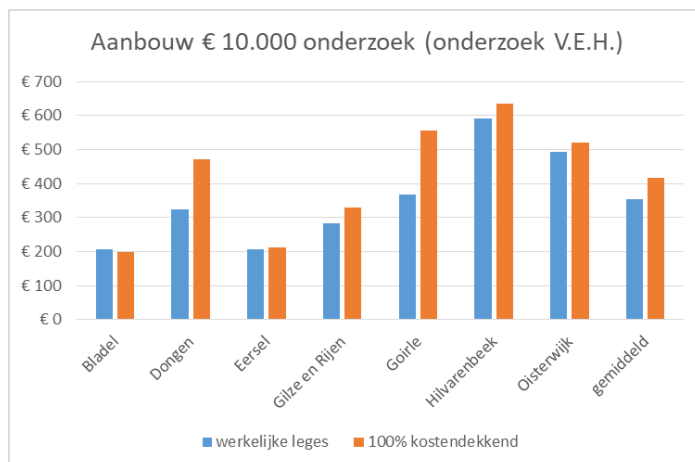
Daar waar enkel het totaal van baten en lasten werd gepresenteerd is het kostendekkendheidspercentage berekend op basis van deze totalen. In onderstaand overzicht wordt per gemeente de mate van kostendekkendheid gepresenteerd zoals is opgenomen in de begroting voor 2021.

kostendeckendheid gemeente	totaal leges- verordening	omgevings- vergunningen
Bladel	100%	105%
Dongen	61%	69%
Eersel	86%	98%
Gilze en Rijen	85%	86%
Goirle	66%	66%
Hilvarenbeek	88%	93%
Loon op Zand	n.a.	n.a.
Oirschot	n.a.	n.a.
Oisterwijk	92%	95%
Reusel-De Mierden	98%	n.a.
Tilburg	79%	n.a.
Regionaal gemiddelde	84%	87%

n.a.: niet blijkend uit de onderzochte openbare documenten

Het is mogelijk om, zonder inzicht te hebben in de gehanteerde kostenopbouw per gemeente, een vergelijking te maken van de legestarieven indien iedere gemeente eenzelfde mate van kostendeckendheid zou hanteren. Deze vergelijking is gebaseerd op de uitkomsten van de onderzoeken van het Coelo en de VEH.

Uitgaande van een (fictieve) integrale kostendeckendheid van 100% is, bij die gemeenten waar dit mogelijk was, in beeld gebracht hoe hoog de legeskosten zouden zijn in het geval van een aanbouw van € 10.000 excl. Btw of een nieuwbouw van € 170.000 excl. Btw (conform het onderzoek van de VEH).



Tussenconclusie over de mate van kostendekkendheid

- Uit de voorgaande grafieken blijkt dat de (fictieve) leges stijgen indien de mate van kostendekkendheid stijgt naar het maximum van 100%. Dit speelt met name bij de gemeenten Dongen en Goirle, hetgeen niet verrassend is, omdat juist deze gemeenten in de regio de laagste mate van kostendekkendheid hanteren.
- De legestarieven in de (fictieve) voorbeelden lijken voor gemeente Hilvarenbeek het hoogste zijn in de regio, ongeacht of het effect van de mate van kostendekkendheid wordt geëlimineerd. Dit geeft een vertekend beeld, omdat de werkelijke legestarieven beduidend lager (kunnen) liggen dan de legestarieven die gebaseerd zijn op fictieve bouwkosten.
- De hoogte van de Hilvarenbeekse legestarieven wordt slechts in beperkte mate bepaald door de gehanteerde mate van kostendekkendheid. Deze is in Hilvarenbeek immers al betrekkelijk hoog (93% voor de omgevingsvergunningen). Dit laat onverlet dat indien in overweging wordt genomen de kostendekkendheid te verlagen, dit zal leiden tot lagere legestarieven. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat in een dergelijke situatie de gedeelde inkomsten elders gecompenseerd dienen te worden. Het hanteren van een lagere mate van kostendekkendheid leidt immers niet tot lagere kosten.

Conclusie

Op basis van een tweetal landelijke onderzoeken zou geconcludeerd kunnen worden dat de legestarieven in gemeente Hilvarenbeek hoog zijn in vergelijking tot andere gemeenten in de regio. Uit de voorliggende quickscan blijkt dat dit genuanceerder ligt. De methodiek die in de onderzoeken van het Coelo en de VEH is gehanteerd maakt het weliswaar mogelijk om gemeenten op regionale schaal met elkaar te vergelijken, maar de gehanteerde generieke definitie van de bouwsom kan leiden tot grote verschillen tussen de werkelijke legestarieven en de fictieve legestarieven. Gebleken is dat dit bij gemeente Hilvarenbeek het geval is. Vandaar dat niet zondermeer kan worden geconcludeerd dat de legestarieven in Hilvarenbeek hoger zijn dan in de regiogemeenten.

De RMB heeft geen inzicht op basis waarvan uw gemeenteraad in december 2020 stelde dat de legestarieven in Hilvarenbeek substantieel hoger zijn dan in de regiogemeenten. De motie over dit onderwerp gaat daar niet concreet op in. Wij sluiten niet uit dat op basis van eerdere onderzoeken van het Coelo of de VEH een dergelijk beeld is ontstaan.

Slotwoord

De RMB is een instrument van en voor de raad. Door middel van het uitvoeren van onderzoeken en quickscans wil de RMB de aangesloten gemeenteraden bijstaan in hun kaderstellende en controlerende rol.

Het past niet in de beperkte diepgang van de quickscan om uitgebreidere uitspraken te doen over de hoogte van de legestarieven in gemeente Hilvarenbeek. Hiervoor is het enerzijds noodzakelijk om inzicht te hebben in de gehanteerde kostenopbouw per gemeente en anderzijds zou per gemeente moeten worden berekend wat de exacte legestarieven zouden zijn bij bepaalde type aanvragen (zoals een dakkapel, aanbouw of nieuwbouw). Dit laat onverlet dat gemeente Hilvarenbeek de kosten die ten grondslag liggen aan de dienstverlening waarop de legestarieven gebaseerd zijn kritisch onder de loep kan nemen. Hiervoor is een vergelijking met andere gemeenten niet noodzakelijk.

Doel van de voorliggende quickscan is om inzichtelijk te krijgen welke gerichte maatregelen er genomen kunnen worden om de leges(tarieven) te verlagen. Enerzijds kunnen er maatregelen genomen worden die leiden tot een verlaging van de kostendekkendheid. Anderzijds kan er worden ingestoken op de verlaging van de kosten van de dienstverlening.

Indien de mate van kostendekkendheid neerwaarts wordt bijgesteld, dient dit ter voorkoming van een “gat in de begroting”, gepaard te gaan met een alternatieve dekking voor dat deel van de kosten dat niet langer door de leges wordt gedekt. Om de kosten van de dienstverlening te verlagen dient eerst de opbouw hiervan in beeld gebracht te worden en dient vervolgens te worden bestudeerd welke onderdelen tegen lagere kosten kunnen worden gerealiseerd. Duidelijk mag zijn dat dit diepgaander onderzoek vergt dan de reikwijdte van deze quickscan.

De RMB hoopt met deze quickscan uw raad meer inzicht gegeven te hebben in de hoogte en mate van kostendekkendheid van de legestarieven in vergelijking met omliggende gemeenten. Daarbij gaan we er van uit handvatten te bieden om invulling te geven aan de aangehaalde kaderstellende rol van uw raad. De quickscan geeft inzicht in welke bestuurlijke keuzes de hoogte van de legestarieven beïnvloeden en kan daarmee ondersteunend zijn aan een eventueel debat tussen college en raad aangaande de wenselijkheid van te nemen maatregelen.