

Leges en Kostendekkendheid bij invoering fase 1 Wet kwaliteitsborging bouw Gevolgklasse 1

Bij de vraag in hoeverre de privatisering van de Bouwbesluittoetsing en het bouwtoezicht bijdraagt aan de vermindering van regeldruk en lasten voor burger en bedrijfsleven zijn de leges een zeer belangrijk onderdeel.

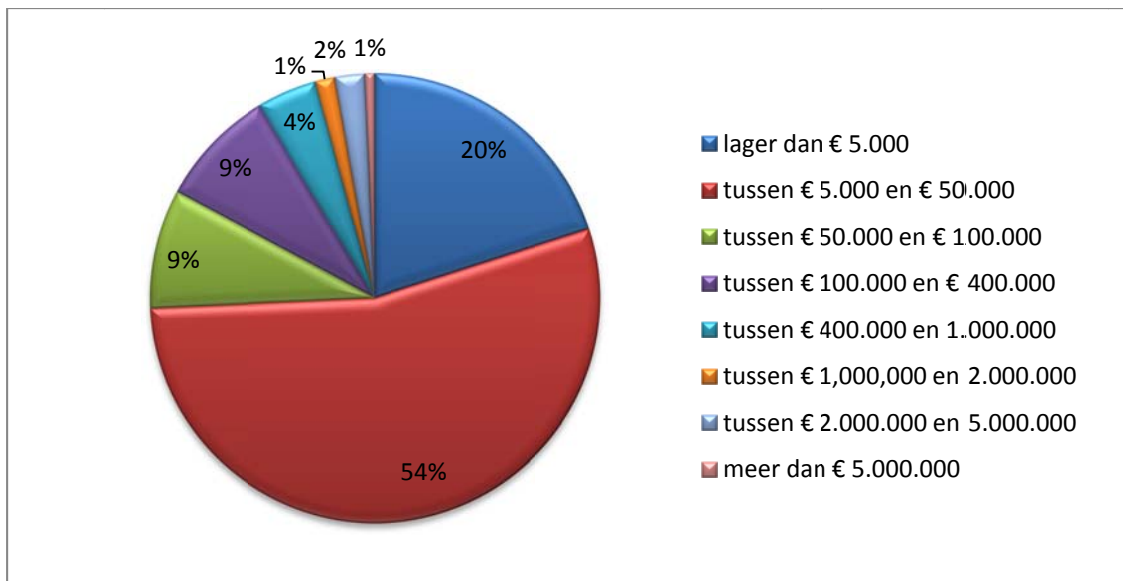
Centrale vraag is in hoeverre het percentage leges kan worden gereduceerd. Dit is afhankelijk van de te handhaven kostendekkendheid van het product vergunningverlening bij het bevoegd gezag.

Dit document laat zien dat door de private kwaliteitsborging slechts een deel van de taken van het Bouw- en Woningtoezicht verdwijnen. Bij inwerkingtreding van het stelsel onder de Wet kwaliteitsborging Bouw waarbij wordt gestart met bouwwerken binnen de gevolgklasse 1 wordt het onderdeel 'Bouwbesluit toets en toezicht' voor een deel overgedragen van het bevoegd gezag naar de markt. Taken zoals het informeren van de initiatiefnemer en omgeving, het behandelen van de aanvraag, het toetsen aan bestemmingsplan en welstand, de relatie met andere activiteiten binnen het fysieke domein, de procestoets, het beschikken van de aanvraag en het houden van toezicht tijdens de uitvoering op de eerder genoemde punten blijven taken onder het bevoegd gezag die gedekt dienen te worden door leges, zolang er geen andere financieringsvorm wordt toegepast. Daarnaast is er binnen kaders vrijheid om ook nog andere kosten die niet direct gerateerd zijn aan het product toe te rekenen aan de leges. Dit maakt dat er per gemeente grote verschillen zijn.

Om een beeld te geven van de verhoudingen tussen bouwwerksoorten en hun kostendekkendheid is in dit document een aantal tabellen en grafieken opgenomen die per tabel worden toegelicht.

Deze gegevens zijn een grof gemiddelde van de resultaten van de impactanalyse die binnen de projectgroep PKB van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht zijn uitgevoerd. Per gemeente verschillen de getallen waarbij deze verschillen afhankelijk zijn van de grootte van de gemeente, de bouwopgave en ook de wijze waarop de betreffende gemeente haar taken uitvoert. Uiteraard zal dan ook een groei-gemeente een ander beeld laten zien dan een krimp-gemeente. Het onderzoek is dan ook puur bedoeld om te laten zien hoe de kostendekkendheid bij gemeenten wordt berekend. In dit voorbeeld is uitgegaan van een gemeente met zo'n 700 aanvragen op jaarbasis. Dit betreft een grote gemeente (+/-150.000 inwoners). Kleine gemeenten hebben aanzienlijk minder grote projecten van boven de 1.000.000,- bouwkosten. Zij zijn voor hun kostendekkendheid dan ook nog meer afhankelijk van bouwaanvragen met lagere bouwkosten.

In de in dit document gebruikte berekeningen is uitgegaan van een totaal van 700 vergunningaanvragen in verschillende categorieën bouwkosten. Dit aantal van 700 vergunningaanvragen is opgesteld op basis van gegevens over 2014 waarbij vergunningvrije bouwwerken niet zijn meegerekend.



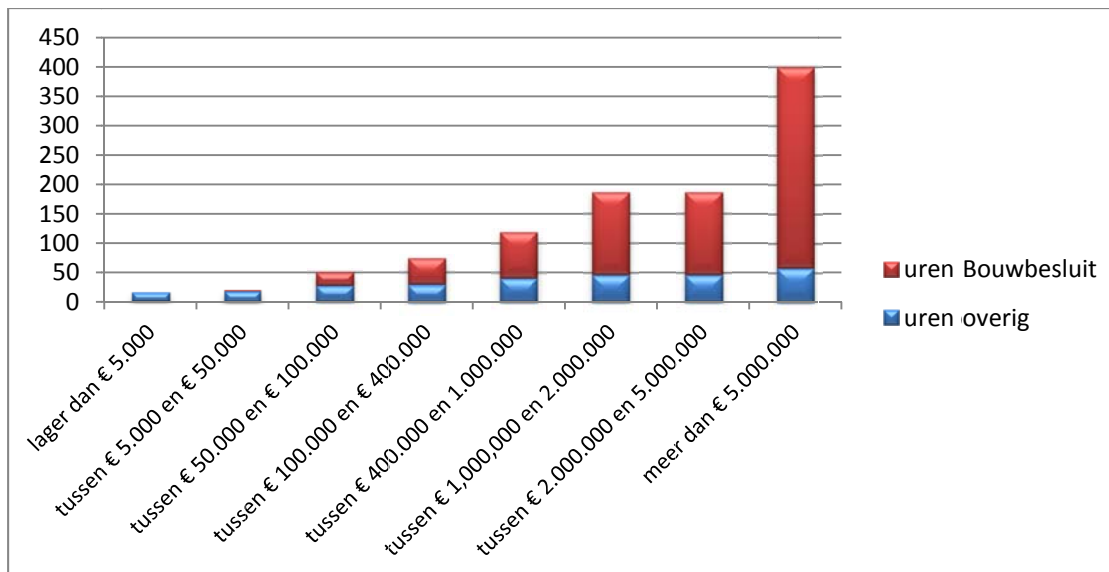
Grafiek 1. Verdeling van aanvragen over de bouwkosten categorieën.

Uit de grafiek hierboven is te herleiden dat 83% van de aanvragen een bouwsom hebben van onder de € 100.000,- (de kleine bouwwerken) en 17% van de aanvragen een bouwsom hebben van boven de € 100.000,- (De grotere en heel grote bouwwerken). Slechts 4,2% (in totaal 30 aanvragen) zijn begroot met een bouwsom van meer dan € 1.000.000,- Het betreft hier de grotere projecten zoals appartementengebouwen, kantoorgebouwen en grotere utiliteits- en civiele projecten.

Productkosten

Onder de productkosten wordt verstaan de uren die noodzakelijk zijn voor het behandelen van de aanvraag zowel technisch als ook administratief en het volgens de binnen de gemeenten vastgestelde kwaliteitsnormering toetsen van aanvragen en het houden van toezicht op de verleende vergunningen. Daarnaast is er binnen de regelgeving ruimte om ook nog een aantal andere werkzaamheden toe te rekenen aan de leges. (De totale kosten die de gemeente mag toerekenen aan de leges)

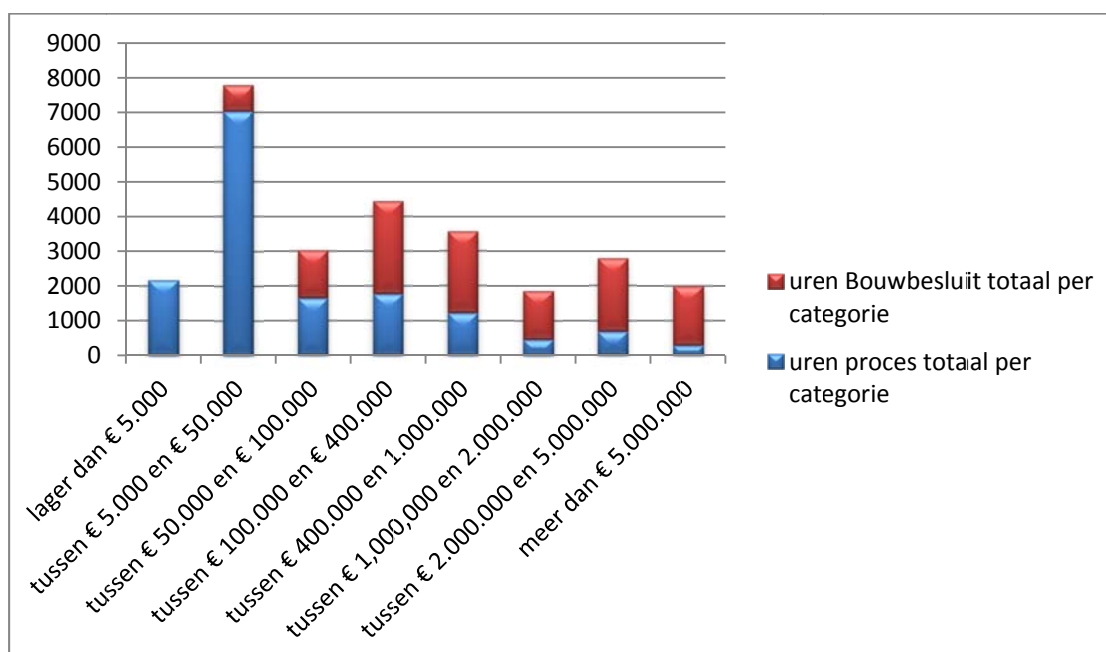
De kosten voor het product zijn onder te verdelen in twee hoofdcategorieën. Namelijk als eerste categorie de Bouwbesluittoets en het toezicht op het Bouwbesluit die bij privatisering naar de markt zal gaan, en derhalve zal wegvallen bij de gemeente. Als tweede categorie de 'overige uren' die nodig zijn voor de behandeling van de aanvraag, en het houden van toezicht op de uitvoering van het project. Binnen deze tweede categorie vallen de uren die niet privaat gaan worden uitgevoerd zoals de interne administratieve ondersteuning, de coördinatie van de aanvraag, de toets aan het bestemmingsplan, de ambtelijke welstandstoets, maar ook kosten zoals de frontoffice, en het toezicht op het bouwen volgens het bestemmingsplan en aan redelijke eisen van Welstand. Dit noemen we in de grafieken de proceskosten. Juridische handhaving is niet meegenomen binnen deze kosten.



Grafiek 2: uren per vergunningaanvraag

In bovenstaande tabel is te zien dat naar mate de bouwkosten van een aanvraag hoger zijn, er veel meer uren nodig zijn voor de Bouwbesluittoets en het toezicht op het Bouwbesluit ten opzichte van de overige uren. Ook is in deze tabel te zien dat het aantal proces uren slechts zeer beperkt toeneemt naar mate de bouwkosten stijgen (van 15,5 uur tot maximaal 58 uur). De 'Bouwbesluit uren' stijgen van 0 uur bij de kleine bouwwerken tot 342 uur bij heel grote bouwwerken.

Er zitten ook grote verschillen in Bouwbesluit uren voor grote bouwprojecten. Repeterende woningbouwprojecten hebben aanzienlijk minder Bouwbesluit uren dan bijvoorbeeld een utiliteitsgebouw met ondergrondse parkeergarage.



Grafiek 3: Totaal producturen Bouwbesluit in relatie tot overige uren behandeling per categorie bouwplannen

Als we kijken naar de grafiek met de totale uren van het product Vergunningverlening en toezicht omgevingsvergunning bouw dan zien we bijvoorbeeld dat in de categorie tussen de € 5.000,- en € 50.000,- de proceskosten rond de 7000 uur bedragen, terwijl in deze categorie de uren Bouwbesluit slechts 760 uur bedragen. Bij de categorie bouwwerken tussen de 2 en 5 miljoen Euro is deze verhouding duidelijk andersom. Hier betreffen de procedures 690 uur, en de Bouwbesluit uren 2100 uur.

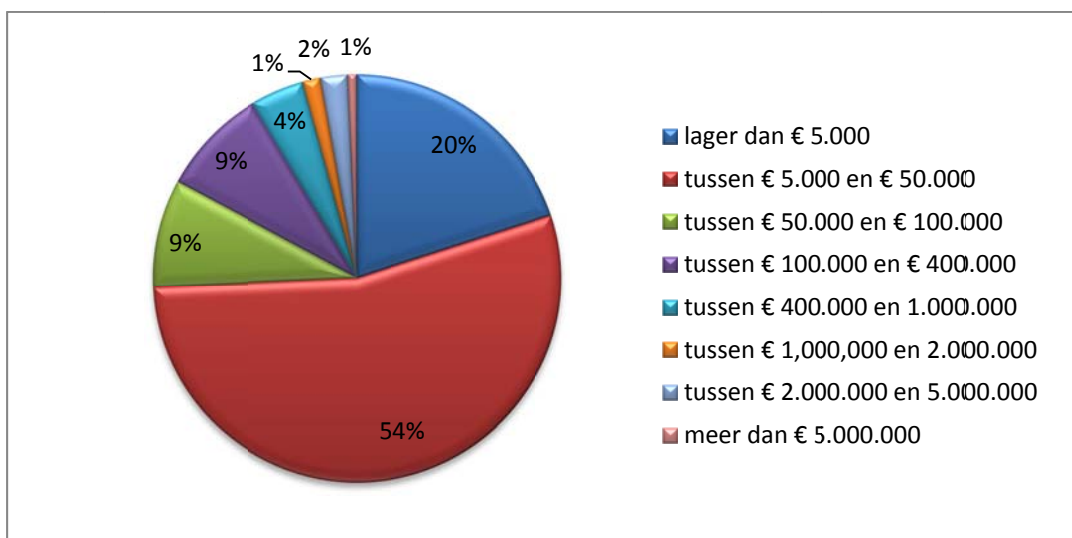
Als we met bovenstaande gegevens kijken naar de te realiseren vermindering van bestuurlijke regeldruk en administratieve lasten als de gemeente geen rol meer heeft bij de Bouwbesluit toets en het toezicht op het Bouwbesluit kan worden geconcludeerd dat tot bouwkosten van rond de € 100.000,- de gevoelde regeldruk slechts zeer beperkt zal afnemen. Dit komt doordat het deel van de werkzaamheden dat de gemeente blijft uitvoeren in verhouding tot de eventueel privaat uit te voeren Bouwbesluittoets evident hoger is.

Met betrekking tot de kostendekkendheid van het product vergunningen toezicht en handhaving omgevingsvergunning bouw geheel uitgevoerd door het bevoegd gezag, zijn de drie volgende grafieken van belang.

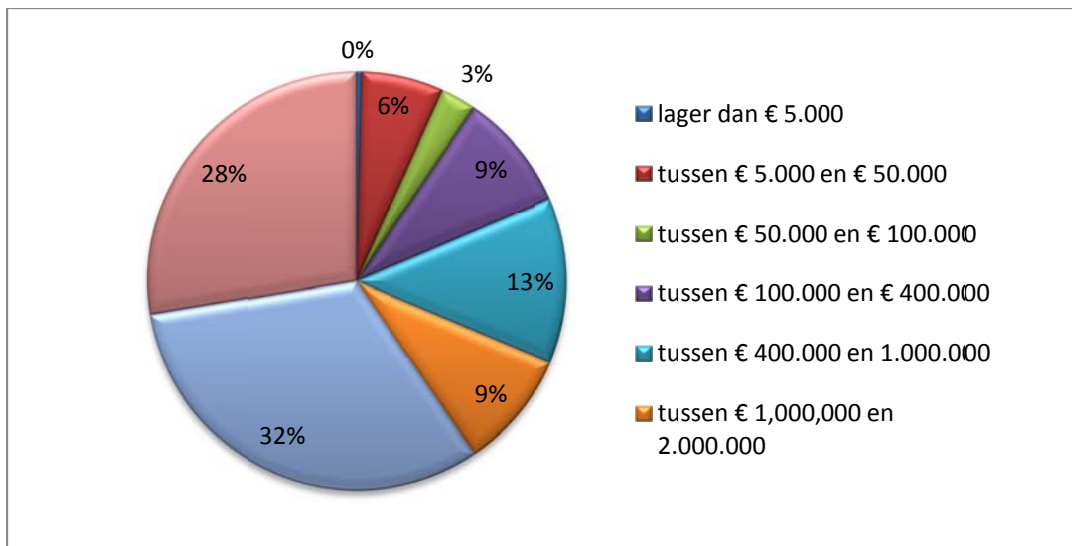
De volgende drie grafieken laten de relatie tussen aantallen aanvragen, kosten per aanvraag en legesopbrengsten per aanvraag zien. Hier is gebruik gemaakt van een voorbeeld van een gemeente met ongeveer 150.000 inwoners.

Uit onderstaande (grafiek 4) is te lezen dat 83% van de aanvragen een bouwsom hebben van onder de € 100.000,- (de kleinere bouwwerken). Deze 83% van de aanvragen brengen 12% van de totale leges op (grafiek 5) en daar tegenover kosten deze kleinere bouwwerken 47% van de totale tijd van het product (grafiek6).

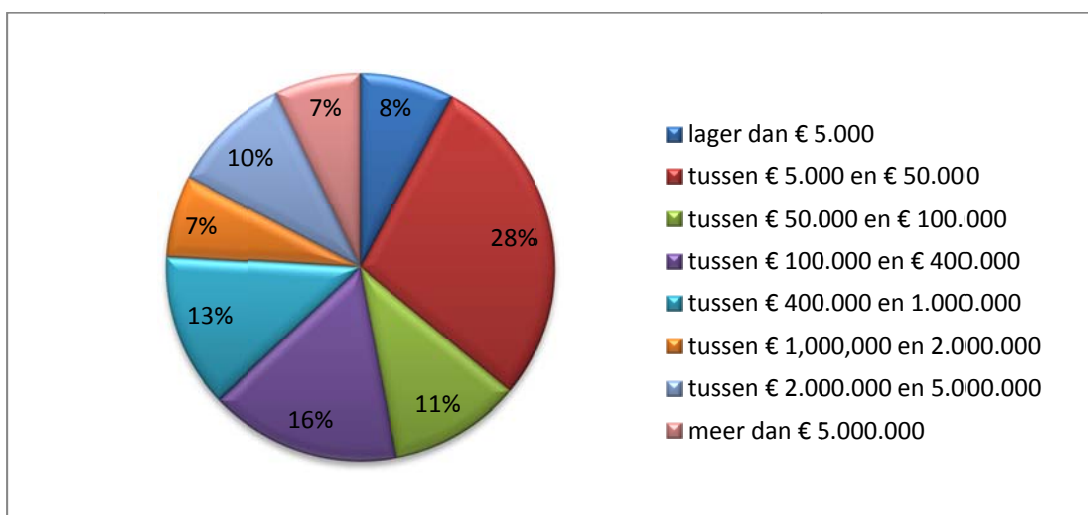
Voor wat betreft de grote bouwplannen vanaf € 1.000.000,- betreft dit slechts 4% van de aanvragen (grafiek 4). Deze 4% grote aanvragen leveren wel 62% van de totale leges op (grafiek 5), en daar tegenover staat dat deze grote plannen 24% van de totale tijd van het product kosten (grafiek 6).



Grafiek 4: percentage aanvragen per categorie bouwkosten



Grafiek 5: percentage legesopbrengsten per categorie bouwkosten (2,2% leges per aanvraag)



Grafiek 6: percentage kosten product per categorie bouwkosten zonder private kwaliteitsborging

Om vervolgens inzicht in de feitelijke tijdsbesteding (urenbegroting) van de producten te krijgen is onderstaande tabel opgenomen. In deze grafiek is zowel het aantal uren per product in een bouwkostencategorie opgenomen, alsook de totaaluren per bouwkostencategorie. Hierbinnen is weer onderscheid gemaakt tussen de uren Bouwbesluit, en de overige procesuren.

bouwkosten categorie	aantal aanvragen per cat.	percentage van totaal	uren per aanvraag	uren proces per aanvraag	uren Bouwbesluit per aanvraag	percentage Bouwbesluit t.o.v. proces	totaal uren product per categorie	uren proces totaal per categorie	uren Bouwbesluit totaal per categorie
lager dan € 5.000	140	20	15,5	15,5	0	0	2170	2170	0
tussen € 5.000 en € 50.000	380	54,3	20,5	18,5	2	9,7	7790	7030	760
tussen € 50.000 en € 100.000	60	8,6	50,5	27,5	23,0	45,5	3030	1650	1380
tussen € 100.000 en € 400.000	60	8,6	74,0	29,5	44,5	60,1	4440	1770	2670
tussen € 400.000 en 1.000.000	30	4,3	119,0	41,0	78,0	65,5	3570	1230	2340
tussen € 1.000.000 en 2.000.000	10	1,4	186,0	46,0	140,0	75,3	1860	460	1400
tussen € 2.000.000 en 5.000.000	15	2,1	186,0	46,0	140,0	75,3	2790	690	2100
meer dan € 5.000.000	5	0,7	400,0	58,0	342,0	85,5	2000	290	1710

Om vervolgens inzicht te krijgen in de kosten per product is een algemeen uurtarief aan bovenstaande cijfers gekoppeld van € 85,- (dit gemiddelde uurtarief is ook gebruikt in de MKBA)

Hieronder is te zien dat een kleine aanvraag met bouwkosten tussen de € 5.000,- en € 50.000,- een kostprijs heeft van $20,5 \times € 85,- = € 1.742,50$. Een grote aanvraag van meer dan € 5.000.000,- heeft een kostprijs van $400 \text{ uur} \times € 85,- = € 34.000,-$.

bouwkosten	aantal aanvragen	percentage	kosten per product totaal	kosten per product proces	kosten per product Bouwbesluit	percentage BB ten opzichte totaal uren
lager dan € 5.000	140	20	€ 1.317,50	€ 1.317,50	€ 0,00	0
tussen € 5.000 en € 50.000	380	54,3	€ 1.742,50	€ 1.572,50	€ 170,00	9,7
tussen € 50.000 en € 100.000	60	8,6	€ 4.292,50	€ 2.337,50	€ 1.955,00	45,5
tussen € 100.000 en € 400.000	60	8,6	€ 6.290,00	€ 2.507,50	€ 3.782,50	60,1
tussen € 400.000 en 1.000.000	30	4,3	€ 10.115,00	€ 3.485,00	€ 6.630,00	65,5
tussen € 1.000.000 en 2.000.000	10	1,4	€ 15.810,00	€ 3.910,00	€ 11.900,00	75,3
tussen € 2.000.000 en 5.000.000	15	2,1	€ 15.810,00	€ 3.910,00	€ 11.900,00	75,3
meer dan € 5.000.000	5	0,7	€ 34.000,00	€ 4.930,00	€ 29.070,00	85,5

Bij vermenigvuldiging van de kostprijs per product met het aantal aanvragen in een bouwkosten categorie zien we de totaalprijs per kostencategorie.

bouwkostencategorie	Totaal kosten per categorie	Totaal kosten proces per categorie	Totaal kosten Bouwbesluit per categorie
lager dan € 5.000	€ 184.450,0	€ 184.450,0	€ 0,0
tussen € 5.000 en € 50.000	€ 662.150,0	€ 597.550,0	€ 64.600,0
tussen € 50.000 en € 100.000	€ 257.550,0	€ 140.250,0	€ 117.300,0
tussen € 100.000 en € 400.000	€ 377.400,0	€ 150.450,0	€ 226.950,0
tussen € 400.000 en 1.000.000	€ 303.450,0	€ 104.550,0	€ 198.900,0
tussen € 1,000,000 en 2.000.000	€ 158.100,0	€ 39.100,0	€ 119.000,0
tussen € 2.000.000 en 5.000.000	€ 237.150,0	€ 58.650,0	€ 178.500,0
meer dan € 5.000.000	€ 170.000,0	€ 24.650,0	€ 145.350,0
Totale kosten product Bouwactiviteit	€ 2.350.250,00	€ 1.299.650,0	€ 1.050.600,0

Uit de bovenstaande berekening komt naar voren dat de totale kostprijs bestaat uit 55% uren proces en 45% uren Bouwbesluit. Bij totale invoering Private kwaliteitsborging Dus zowel Gevolgklasse 1, 2 en 3 zou dit betekenen een maximale legesderiving van 45%.

Kostendekkendheid

Om vervolgens het totale product kostendekkend te krijgen is de gemeente vrij om via de legesverordening een legesstaffel toe te passen, die gebaseerd op het verwachte aantal aanvragen per bouwkostencategorie, leidt tot 100% kostendekkendheid.

bouwkosten	aantal verwachte aanvragen.	legesstaffel	Gem. leges per plan	totaal inkomsten
lager dan € 5.000	140	2,40%	€ 60,00	€ 8.400,00
tussen € 5.000 en € 50.000	380	2,40%	€ 660,00	€ 250.800,00
tussen € 50.000 en € 100.000	60	2,20%	€ 1.650,00	€ 99.000,00
tussen € 100.000 en € 400.000	60	2,20%	€ 5.500,00	€ 330.000,00
tussen € 400.000 en 1.000.000	30	2,00%	€ 14.000,00	€ 420.000,00
tussen € 1,000,000 en 2.000.000	10	1,80%	€ 27.000,00	€ 270.000,00
tussen € 2.000.000 en 5.000.000	15	1,40%	€ 42.000,00	€ 630.000,00
meer dan € 5.000.000	5	1,20%	€ 70.000,00	€ 350.000,00
				€ 2.358.200,00

In de bovenstaande tabel leidt de toegepaste staffel in relatie tot de te verwachten bouwaanvragen tot totale legesinkomsten van € 2.358.200,- Dit levert een begroote kostendekkendheid op van ongeveer 100%. Duidelijk is ook dat als een aantal grote en zeer grote plannen (bijvoorbeeld door de recessie van de afgelopen jaren) uitblijven. De daadwerkelijke kostendekkendheid direct enorm afneemt, terwijl de totale uren van het product slechts beperkt afneemt. Dit is dan ook de reden dat de afgelopen jaren de leges zijn gestegen.

Bij invoering Gevolgklasse 1

Om inzicht te krijgen in de kosten die moeten blijven worden gedekt bij invoering van de Wet kwaliteitsborging eerste fase (Gevolgklasse 1) moet worden gekeken hoeveel van de bouwaanvragen onder deze categorie vallen. Aangezien het een gemiddelde is van de analyse resultaten is het aantal woningbouwprojecten niet specifiek te herleiden.

bouwkosten	aantal aanvragen	totaal uren product	uren proces totaal pp	uren BB totaal pp	% aanvragen onder GK1	uren bij GK1 met reductie uren BB	kostprijs bij GK1
lager dan € 5.000	140	2170,0	2170	0	100%	2170	€ 184.450,00
tussen € 5.000 en € 50.000	380	7790,0	7030	760	100%	7030	€ 597.550,00
tussen € 50.000 en € 100.000	60	3030,0	1650	1380	100%	1650	€ 140.250,00
tussen € 100.000 en € 400.000	60	4440,0	1770	2670	50%	3105	€ 263.925,00
tussen € 400.000 en 1.000.000	30	3570,0	1230	2340	50%	2400	€ 204.000,00
tussen € 1.000.000 en 2.000.000	10	1860,0	460	1400	0%	1860	€ 158.100,00
tussen € 2.000.000 en 5.000.000	15	2790,0	690	2100	0%	2790	€ 237.150,00
meer dan € 5.000.000	5	2000,0	290	1710	0%	2000	€ 170.000,00
							€ 1.955.425,00

Uit dit gemiddelde blijkt bij invoering van Gevolgklasse 1 totaal de kosten van het product Omgevingsvergunning Bouw in afnemen van € 2.350.250,- naar € 1.955.425,- Dit is een percentage van 17%.

Om kostendekkend te kunnen blijven werken is derhalve een afname van uren van 17% en een gelijke legesderiving van 17% over het totale product aan de orde. Uit de impactanalyse hadden hierbij de verschillen tussen de gemeenten overigens een bandbreedte van 10% tot 30%. Belangrijke verschillen kunnen hierbij direct ontstaan door het percentage grondgebonden woningen. In 2014 lag de woningbouw landelijk redelijk op zijn gat, maar als deze weer aantrekt zullen hierdoor meer bouwwerken onder gevolgklasse 1 vallen.

Om de kostendekkendheid na invoering van Gevolgklasse 1 100% te houden zal dan vervolgens de legesstaffel naar beneden dienen te worden bijgesteld. Ook hierbij zal de mate van kruissubsidiering niet afnemen, en is te zien dat de afname van leges beperkt blijft. Ook hier betreft het weer een voorbeeld om te laten zien hoe dit voor een gemeente zou kunnen worden toegepast.

bouwkosten	aantal aanv.	Legesstaffel na inv. GK1		totaal inkomsten
lager dan € 5.000	140	2,20%	€ 55,00	€ 7.700,00
tussen € 5.000 en € 50.000	380	2,20%	€ 605,00	€ 229.900,00
tussen € 50.000 en € 100.000	60	2,00%	€ 1.500,00	€ 90.000,00
tussen € 100.000 en € 400.000	60	1,90%	€ 4.750,00	€ 285.000,00
tussen € 400.000 en 1.000.000	30	1,60%	€ 11.200,00	€ 336.000,00
tussen € 1.000.000 en 2.000.000	10	1,40%	€ 21.000,00	€ 210.000,00
tussen € 2.000.000 en 5.000.000	15	1,20%	€ 36.000,00	€ 540.000,00
meer dan € 5.000.000	5	1,00%	€ 50.000,00	€ 250.000,00
				€ 1.948.600,00

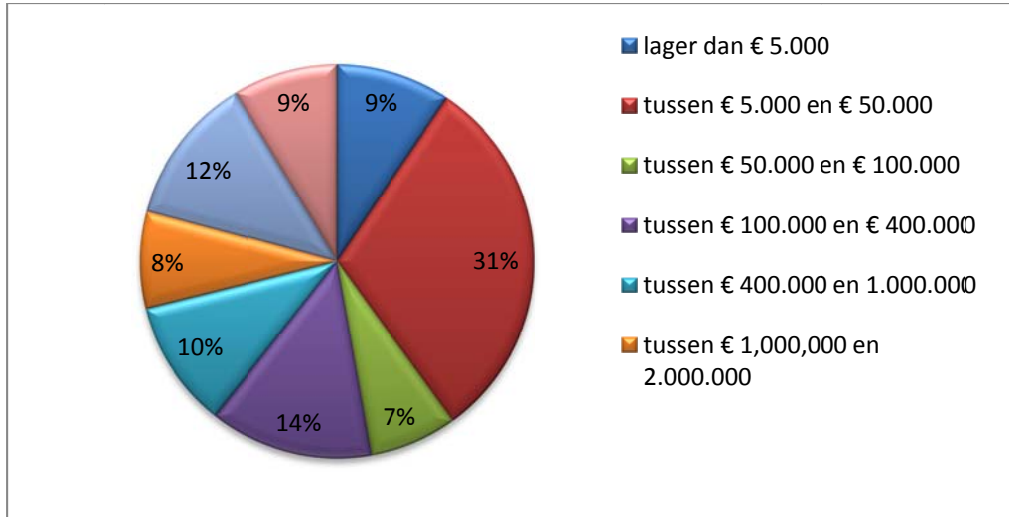
Bij invoering Gevolgklasse 1 met verruiming Bouwbesluit vergunningvrije bouw

Bij een verruiming van Bouwbesluit vergunningvrije bouw, waarbij wordt voorgesteld om onder andere alle bijbehorende bouwwerken tot 5 meter hoog voor het onderdeel Bouwbesluit-toets vergunningvrij te maken, is de verwachte impact op uren voor de gemeente slechts zeer beperkt. Voor deze bouwactiviteiten blijft namelijk ook nog de vergunning gelden voor de toets aan het bestemmingsplan en de toets aan redelijke eisen van welstand. Met andere woorden de uren proces zullen niet afnemen en de uren Bouwbesluit zouden al naar de markt worden overgeheveld. De impact van het verruimen van het Bouwbesluit vergunningvrije bouwen heeft uitsluitend invloed op de kosten die de markt moet maken voor private kwaliteitsborging. Hier zal pas een impact plaatsvinden na invoering van de Omgevingswet.

Wat bij het verruimen van Bouwbesluit vergunningvrije bouwwerken wel meespeelt is dat deze in repressieve zin bij de gemeente blijven. Aangezien er namelijk geen private kwaliteitsborging op plaats vindt, zal bij deze categorie vaker door de gemeente handhavend dienen te worden opgetreden. Aangezien sanctionele handhaving niet onder de legesdekking valt heeft dit echter geen invloed op de kostendekkendheid van de leges. Dat is ook één van de redenen dat er in de praktijk slechts beperkt wordt toegezien op vergunningvrije bouw. Het zijn echter wel administratieve lasten die op een andere wijze dienen te worden gefinancierd.

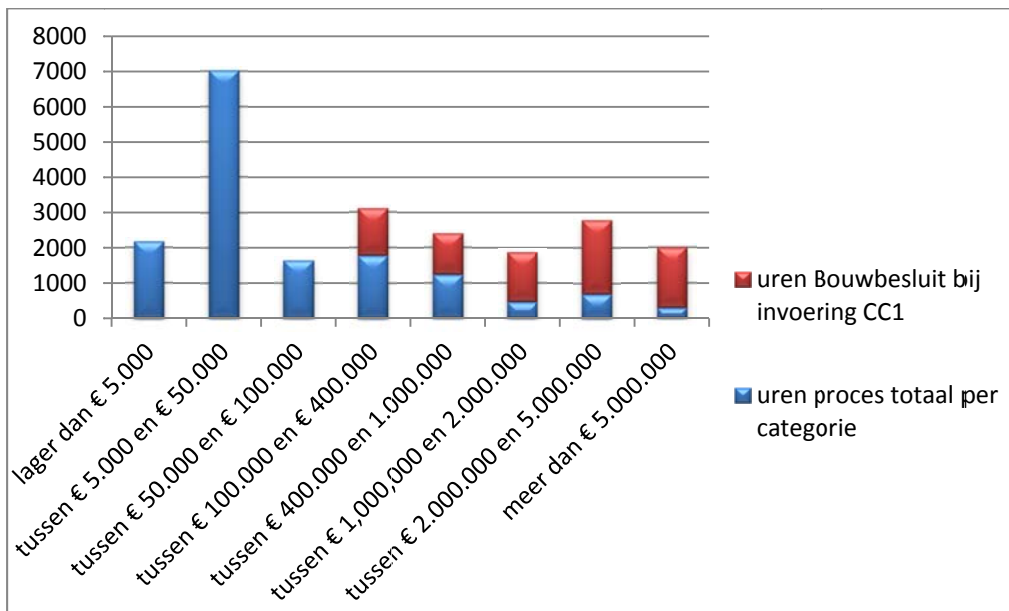
Wijziging kruissubsidiering

Door de invoering van Risicoklasse 1 zal de kostenverdeling tussen de verschillende bouwwerk categorieën slechts beperkt wijzigen (zie grafiek 5 voor de verschillen). Hieruit kan worden geconcludeerd dat ook de kruissubsidiering slechts beperkt zal hoeven te worden bijgesteld.



Grafiek 6: percentage kosten product per categorie bouwkosten met private kwaliteitsborging CC1

De laatste grafiek geeft het verschil aan tussen de totale uren zonder private kwaliteitsborging zoals te zien



Grafiek 7: Totaal producturen Bouwbesluit in relatie tot proces uren behandeling per categorie bouwplannen na invoering CC1

Disclaimer

De gegevens uit dit document zijn gebaseerd op een door een beperkt aantal gemeenten aangeleverde impactanalyse. Deze is uitgevoerd door de werkgroep private kwaliteitsborging van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Deze is uitgevoerd in het eerste kwartaal van 2015. De analyse is ook uitgevoerd op basis van de toenmalige voorgestelde Gevolgklasse 1. Deze is echter nog steeds aan verandering onderhevig.

Duidelijk willen we ook aangeven dat iedere gemeente afzonderlijk andere gegevens zal opleveren. Dit heeft te maken met de grootte van de gemeente, de bouwopgave in de gemeente, en de wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan de uitvoering van taken. Daarnaast is het aan iedere gemeente vrij om binnen de ruimte van de regelgeving de kostendekkendheid te realiseren met andere vormen van legesberekening.

Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland
december 2015

Wico Ankersmit, directeur.
