

Memo

Aan

Het College van Burgemeester en Wethouders
Gemeente Hilversum

Van

H.G.A.M. (Huib) Pijpers

19 oktober 2023

Onderwerp: Onderzoek Duurzame Leges

1. Vraagstelling

Involon is gevraagd om voor de gemeente Hilversum een onderzoek te doen naar de Duurzame Leges. Dit onderzoek dient Involon uit te voeren gelet op de aangenomen motie in de gemeenteraad 8 maart 2023 (M23/44), die wij als bijlage 1 hebben opgenomen. In de motie wordt het college verzocht om een onderzoek uit te voeren naar het verduurzamen van de leges. In de motie wordt verder gevraagd, of het mogelijk is om de leges te berekenen over de daadwerkelijke kosten en niet over een percentage van de investering.

2. Huidige kaders gemeente Hilversum

Huidige Legesverordening 2023

Met ingang van de Legesverordening 2016 kent deze een vrijstelling voor zonnepanelen/collectoren. Naar aanleiding van de motie "De zon schijnt voor iedereen" is de legesverordening aangepast, om daarmee de leges voor zonnepanelen/collectoren op nul Euro te stellen. Deze leges waren verschuldigd voor een dergelijke vergunning in een beschermd stads- of dorpsgezicht, dan wel bij een monument.

Artikel 4 Vrijstellingen

Leges worden niet geheven voor:

10. het in behandeling nemen van een aanvraag tot verlening van een Omgevingsvergunning voor een activiteit die betrekking heeft op een collector voor warmteopwekking of een paneel voor elektriciteitsopwekking of voor het voor een dergelijk bouwwerk in behandeling nemen van een verzoek om vooronderzoek, zoals wordt bedoeld in artikel 2.2.1 van de bij deze verordening behorende tarieventabel.

Artikel 5 Maatstaven van heffing en tarieven

4. In de bouwkosten als grondslag voor de berekening van leges, zoals bedoeld in artikel 2.1.1.2 van de bij deze verordening behorende tarieventabel, worden de bouwkosten van een collector voor warmteopwekking of een paneel voor elektriciteitsopwekking, zoals bedoeld in artikel 4, negende lid, niet betrokken.

3. Wettelijke bepalingen duurzaamheidsmaatregelen

Er zijn verschillende wettelijke kaders die bijdrage aan de verduurzamingsopgave. Deze zijn hieronder in beeld gebracht.

a. Woningwet en Bouwbesluit

In de Woningwet is bepaald dat de gemeentelijke bevoegdheid voor het vaststellen van verordeningen niet mag worden toegepast voor onderwerpen waarvoor een algemene maatregel van bestuur geldt. Dat betekent dat gemeenten in hun verordeningen niet mogen afwijken van het Bouwbesluit door bijvoorbeeld andere toetsingsnormen toe te passen.

- b. Gemeentewet en legesverordening
Omdat gemeenten een ruime beleidsvrijheid hebben bij het opstellen van hun verordeningen, zal de belastingrechter zich in eventuele procedures terughoudend opstellen. Sinds de invoering van de “nieuwe vrijheid” voor gemeentelijke belastingen in 1995, hebben gemeenten immers meer mogelijkheden om tariefdifferentiatie toe te passen bij gemeentelijke belastingen. Deze vrijheid werd met name mogelijk gemaakt voor het stimuleren van milieubewust gedrag. Belangrijk blijft de bepaling in de Gemeentewet, dat de leges maximaal kostendekkend mogen zijn.
- c. Gemeentewet en bekostiging van Duurzame Leges
De belangrijkste mogelijkheden voor bekostiging is kruissubsidiëring of de inzet van de algemene middelen. Bekostiging vanuit de algemene middelen heeft als nadeel dat er minder budget beschikbaar is voor andere taakvelden. Bij het toepassen van kruissubsidiëring binnen de legesverordening zullen andere tarieven verhoogd moeten worden om vast te houden aan de 100% kostendekking.
- d. Bouwbesluit en BENG-eisen
Op 24 december 2019 is de wijziging van het Bouwbesluit 2012 met de definitieve BENG-eisen vastgesteld. Met deze wijziging worden met ingang van 2021 de EPC-eisen vervangen door de eisen voor Bijna Energie Neutrale Gebouwen (BENG). Dat betekent dat met ingang van 2021, nieuwe gebouwen aan de BENG-vereisten moeten voldoen.
- e. Bouwbesluit en Milieuprestatie voor gebouwen (MPG)
Met ingang van 1 juli 2021 is het Bouwbesluit gewijzigd om daarmee regels voor de Milieu Prestatie voor Gebouwen (MPG) aan te scherpen, gericht op het meer circulair en milieuvriendelijker bouwen. Stapsgewijs worden de regels aangescherpt met het streven dat geldende de norm voor milieuprestaties uiterlijk in 2030 gehalveerd is. Momenteel is nog in onderzoek, hoe de wettelijke eisen verder verbreed kunnen worden van deze huidige regels voor nieuwbouw naar regels voor renovaties en naar andere gebruiksfuncties dan alleen wonen.
- f. Ervaringen gemeente Hilversum
Dit meeste duurzaamheidsmaatregelen, zoals het isoleren van gevels en dak, vervangen van glas, installatie van zonnepanelen en warmtepompen zijn omgevingsvergunning vrij. Een omgevingsvergunning is wel nog nodig bij het isoleren buitenaf of voor het plaatsen van een buitenunit voor een warmtepomp aan de voorzijde.

De gemeente Hilversum ontvangt daardoor op jaarbasis slechts circa 15 tot 20 aanvragen om een omgevingsvergunning gericht op het verduurzamen van bestaande woningen. Ook is het een gegeven dat deze aanvragen veelal een complete verbouwingen betreffen, waar de verduurzamingsmaatregelen een onderdeel zijn. Voor monumentale woningen geldt een verbijzondering, daarbij zijn deze aanpassingen niet omgevingsvergunning vrij maar betaalt de aanvrager in Hilversum € 125,- aan leges (een vast bedrag). Gelet op het beperkt aantal aanvragen, die ook nog moeilijk zijn af te splitsen van een complete verbouwing lijkt het nut voor de gemeente Hilversum beperkt.

4. Manieren om duurzaamheid te stimuleren

De zogenaamde Duurzame Leges staan momenteel opnieuw in de aandacht. Samen met de gemeente Hilversum, maakt circa tien percent van de gemeenten gebruik van Duurzame Leges. Een voorbeeld waar regelmatig naar verwezen wordt, is de regeling vermindering van de gemeente Den Haag. Deze kent een uitgebreide lijst van duurzame maatregelen, waarbij de legesaanslag tot een bepaald maximum wordt verminderd, wanneer de maatregelen daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

Het succes van de Duurzame Leges is wisselend, omdat er weinig gebruik van wordt gemaakt. De meeste gemeenten hebben inmiddels deze regels weer afgeschaft of (sterk) aangepast. Belangrijke reden voor het in meer of mindere mate terugdraaien van deze regelingen is het feit dat verduurzaming voor een deel inmiddels wettelijk is geregeld, zie de BENG-vereisten en de MPG.

De VNG heeft in 2018 een uitwerking gepubliceerd van alternatieve bepalingen die in de legesverordening kunnen worden opgenomen om deze heffing te verduurzamen. In deze uitwerking kwam de VNG tot de conclusie dat een fiscale maatregel juridisch houdbaar is, omdat de wetgever het mogelijk heeft gemaakt om de legesheffing af te stemmen op het gemeentelijke beleid. De VNG kiest in die uitwerking om de drempel voor duurzame initiatieven weg te nemen of te verlagen door een teruggaaf van leges in te voeren. Met deze aanpak wordt na afronding van de activiteiten voor bepaalde leges teruggaaf verleend, wanneer blijkt dat duurzaam is gebouwd of verbouwd. De invoering van de Omgevingswet heeft géén invloed op deze aanpak, zodat in toelichting en niet in de tarieventabel van de model legesverordening onder de Omgevingswet, deze methode wederom wordt gesuggereerd. In de bijlage 2 hebben wij dit onderdeel uit modelverordening overgenomen.

Kijkend naar de verduurzamingsmethoden kiezen gemeenten in de praktijk ook voor andere vormen van Duurzame Leges dan gesuggereerd door de VNG, alsmede voor subsidies.

a. Vrijstelling

Zoals bij de gemeente Hilversum, wordt het vrijstellen van leges het meest toegepast voor het aanvragen van een omgevingsvergunning voor zonnepanelen. Andere activiteiten waarvoor vrijstellingen worden verleend zijn onder meer: verbouwingen met een nul-op-de-meterresultaat, het plaatsen van buitenunits voor warmtepompen en het aanbrengen van isolerend glas.

Een vrijstelling is de meest vergaande variant van Duurzame Leges. Met een vrijstelling is er géén legesheffing, terwijl er wél sprake is van een belastbaar feit: het in behandeling nemen van de aanvraag. Voor het toepassen van een vrijstelling geldt dat deze objectief te rechtvaardigen moet zijn. Gelet op de eerder geschetste wettelijke stimuleringsmaatregelen, kan daarop de grondslag gebaseerd worden voor het objectief rechtvaardigen.

b. Korting

Bij een korting wordt de legesaanslag voor bepaalde bouwactiviteiten verminderd. Gemeenten kiezen voor een percentuele korting of voor een vast bedrag. Bij een percentuele korting geldt vaak een maximum bedrag. Het percentage ligt veelal tussen de 25% en 75%. In het kader van het toezicht dient geconstateerd te worden of de duurzaamheidsmaatregelen gerealiseerd zijn, zodat vervolgens de korting kan worden verleend. Dit vraagt extra capaciteit.

c. Teruggaaf

Als gesteld wordt teruggaaf gesuggereerd in de modelverordening van de VNG. Daarbij wordt het verschuldigde legesbedrag in zijn geheel op aanslag gebracht. De initiatiefnemer kan (meestal) gelijktijdig met het doen van de aanvraag van de omgevingsvergunning, om teruggaaf verzoeken van de geheven leges. De teruggaaf wordt verleend, nadat in het kader van het toezicht geconstateerd is dat de duurzaamheidsmaatregelen gerealiseerd zijn. Deze maatregel kan verder aantrekkelijk gemaakt worden door uitstel van betaling te verlenen voor deze leges. De initiatiefnemer hoeft dan niet te vooraf de leges te betalen en krijgt na het realiseren van de maatregelen een verminderingnota waarop de teruggaaf is verrekend.

5. Alternatieven voor Duurzame Leges

Het verlenen van subsidies voor het stimuleren van duurzaamheidsmaatregelen wordt als alternatief voor Duurzame Leges beschouwd. Kijkend naar subsidies zien wij twee vormen. Subsidies die expliciet gericht zijn op duurzaamheidsmaatregelen en het subsidiëren van (een deel) van de legesaanslag.

Voor de eerste categorie geeft website van de gemeente Hilversum een opsomming van reeds bestaande subsidiemaatregelen: <https://hilversum.nl/subsidie/subsidies-duurzaamheid>. Voordeel van deze variant is, dat het gemeentelijk budget voor subsidies gemaximeerd kan worden terwijl een faciliteit via de legesverordening een "open eind" heeft. Daarnaast kunnen alle eigenaren hier aanspraak op maken. Ook wanneer (zoals in de meeste gevallen) geen omgevingsvergunning verplicht is. Verder kan de gemeente een subsidie op specifieke doelgroepen richten. Zo is het Hilversums Isolatie Programma gericht op inwoners met een inkomen tot 130% van het wettelijk sociaal minimum die in een woning wonen met energielabel C of lager.

Bij de tweede categorie worden de verschuldigde leges volledig geheven. Vervolgens wordt op verzoek van de initiatiefnemer subsidie verstrekt voor (een deel) van de legesaanslag wanneer gebleken is dat aan de subsidievoorwaarden is voldaan. Materieel hetzelfde effect als de teruggaaf, met als voordeel dat de tegemoetkoming buiten de fiscaliteit is gehouden, het fiscale rechtsgebied is immers gevoelig voor bezwaar en beroep. Het nadeel voor de aanvrager van deze tweede variant is dat in eerste instantie leges betaald moet worden én vervolgens weer een subsidieaanvraag moet worden gedaan waarna (een deel) van de leges weer worden terugbetaald.

6. Conclusies

a. Motie: opdracht onderzoek verduurzamen van de leges

Het inzetten van gemeentelijke belastingen om het gedrag te beïnvloeden wordt sinds jaar en dag toegepast. In 1995 is juist hierom de Gemeentewet gewijzigd. Het inzetten van de legesverordening voor het stimuleren van duurzaamheidsmaatregelen is daarom een logische reflex. De invoering hiervan is eenvoudig te realiseren door het aanpassen van de legesverordening, waarbij de VNG voor bepaalde methoden een modelregeling heeft opgesteld.

Sinds 2021 worden duurzaamheidsmaatregelen afgedwongen via de bouwregelgeving, zoals de BENG-vereisten en de MPG. Deze maatregelen zijn voornamelijk gericht op nieuwbouw en respectievelijk op woningen. De ervaring is dat voor deze bouwactiviteiten geen resultaten te behalen zijn met Duurzame Leges. Alleen bij bestaande gebouwen of voor het faciliteren van bepaalde specifieke duurzaamheidsmaatregelen kunnen stimuleringsmaatregelen mogelijk uitkomst bieden.

Bij gemeenten met een duurzame legesregeling, is het nut hiervan niet bewezen. Veel gemeenten zien geen stijging in het aantal aanvragen en bij een enkele gemeente blijft het gereserveerde budget zo goed als onbenut. Duurzame Leges hebben geen opvallend positief effect op het verduurzamen van bouwwerken. Daarmee is het nut van regelingen voor Duurzame Leges nog niet bewezen. Deze worden beschouwd als een groene pluim en hebben ook wel het cadeau-effect. In het geval er een groot verschil bestaat tussen de grootte van de investering en het bedrag van de incentive, gaat daar geen stimulans van uit.

Nadelig effect kan zijn dat Duurzame Leges géén gelijke kansen biedt voor alle inwoners, uit ervaring van verschillende gemeenten blijkt dat het voordeel veelal valt bij de initiatiefnemers die de duurzame maatregelen ook zonder een groene pluim kunnen financieren. Een nadeel dat hierbij aansluit komt voor uit het gegeven dat alle gemeente kruissubsidiëring toepassen binnen de legesverordening. Bij het wegvallen van leges, zullen andere tarieven verhoogd moeten worden om vast te houden aan de 100% kostendekking. Het voordeel voor de aanvragers van duurzame initiatieven, wordt via de kruissubsidiëring betaald door de aanvragers die geen duurzame maatregelen kunnen of willen realiseren.

De tweede categorie voor subsidies heeft samen met de korting en de teruggave, als nadeel dat het daadwerkelijk realiseren van maatregelen tijdens het toezicht vastgesteld moet worden. Gelet op het VTH-beleid zijn deze opties mogelijk moeilijk uitvoerbaar gelet op de beperkte beschikbaar capaciteit voor het houden van de toezicht.

b. Motie vraag inzake het berekenen van leges de daadwerkelijke kosten

In de motie is de vraag gesteld of het mogelijk is om de leges te berekenen over de daadwerkelijke kosten en niet over een percentage van de investering.

Kort gezegd is het antwoord alles mag, zolang de geraamde baten de lasten niet overstijgen. Praktisch gezien is dit ongewenst. Het principe van de kruissubsidiëring wordt hiermee losgelaten. Ook is het complex om vooraf in te schatten wat de verwachte inzet zal zijn. De administratieve lasten zullen hierdoor stijgen, die ook bij de aanvrager moeten worden doorbelast. Ook zal deze aanpak naar verwachting leiden tot bezwaar- en beroepschriften want de aanvrager zal de tijdbesteding willen aanvechten omdat deze de basis vormt de leges aanslag.

c. Afsluitend

Kijkend naar de uitvoerbaarheid van de geschetste verduurzamingsmethoden, ligt de inzet van subsidies en vrijstellingen die gericht zijn op specifiek aangewezen duurzaamheidsmaatregelen het meest voor de hand. Daarbij kan het gemeentelijk budget voor subsidies gemaximeerd worden, terwijl een faciliteit via de legesverordening een "open eind" heeft.

Bijlage 1. Motie vreemd aan de orde van de dag: onderzoek vrijstelling/verlichting leges duurzaamheidsmaatregelen

De gemeenteraad van Hilversum, in vergadering bijeen op 8 maart 2023,

overweegt dat:

- de kosten voor het aanvragen van een vergunning voor de plaatsing van zonnepanelen al enige jaren nihil zijn;
- besloten is om zo min mogelijk drempels op te werpen voor deze maatregel,

overweegt voorts dat:

- er nog andere vergunningsplichtige maatregelen zijn dan zonnepanelen die bijdrage aan duurzaamheid;
- deze in sommige gevallen geld kosten voor onze inwoners om ze aan te vragen, zoals door de wethouder opgesomd in het vragenuurtje op 8 februari 2023, zoals vergunningen voor gevelisolatie, het plaatsen van warmtepompen of het plaatsen van monumentenglas;
- sommige van deze leges berekend worden over een percentage van de investeringen, wat niet per definitie overeen komt met de inzet van de gemeente,

stelt vast dat:

- leges voor het aanvragen van vergunningen in beginsel een logische zaak is;
- korting op leges de drempel kan verlagen voor het aanvragen van vergunningen,

verzoek het college:

1. in de aanloop naar de kadernota en begroting te onderzoeken:
 - of er vergunningsplichtige duurzaamheidsmaatregelen zijn waar de gemeente, net als bij zonnepanelen, de leges zou kunnen schrappen;
 - of het mogelijk is om de leges te berekenen over de daadwerkelijke kosten en niet over een percentage van de investering;
2. de Raad hier in het najaar van 2023, maar vóór de behandeling van de begroting, over te rapporteren en gaat over te orde van de dag.

Bijlage 2. Toelichting model legesverordening van de VNG i.v.m. de Omgevingswet (1 juli 2023)

Teruggaaf in verband met het realiseren van duurzaamheidsmaatregelen

De legesverordening kan worden gebruikt als instrument om duurzaamheidsdoelen te realiseren. De gemeente wil bijvoorbeeld een bijdrage leveren aan de verbetering van het klimaat en de vermindering van de CO₂-uitstoot. Een belangrijke bijdrage aan deze doelstelling kan worden geleverd door het realiseren van duurzaamheidsmaatregelen bij bestaande gebouwen en nieuwbouw, door de bouw van zonneparken en windturbines en door de aanleg van (verzwaarde) elektriciteitsnetwerken en warmtenetten. In veel gevallen is voor het verrichten van deze duurzaamheidsmaatregelen een omgevingsvergunning nodig (bouwactiviteit, aanlegactiviteit, buitenplanse omgevingsplanactiviteit). De leges die de gemeente hiervoor heft, werken kostenverhogend en vormen een drempel om tot het nemen van duurzaamheidsmaatregelen over te gaan. De wetgever heeft het mogelijk gemaakt de legesheffing af te stemmen op het gemeentelijke beleid, zoals zij dat heeft geformuleerd op het gebied van de energietransitie.

De gemeente kan genoemde drempel wegnemen of verlagen door een teruggaaf van bepaalde leges te verlenen voor die gevallen waarin een omgevingsvergunning is verleend en waarin na afronding van de activiteiten blijkt dat duurzaam is gebouwd of verbouwd, dan wel een collectieve voorziening voor duurzame energieopwekking is gerealiseerd.

De VNG heeft voor de volgende duurzaamheidsmaatregelen modelteruggaafbepalingen geformuleerd:

- Bestaande woningen isoleren
- Renovatie tot nul-op-de-meter-woning
- Plaatsen van zonnepanelen op daken of aan gevels
- Aanbrengen van een begroeid dak
- Buitenunit voor een warmtepomp
- Plaatsing zonnecollectoren voor zonneboiler
- Energiezuinige nieuwbouw
- Bouw van zelfstandige, grondgebonden zonnepanelen
- Bouw van windturbine(s)
- Aanleg (verzwaard) elektriciteitsnet of een warmtenet

De modelteruggaafbepalingen zijn te vinden op <https://vng.nl/files/vng/20180509-legesverordening-als-instrument-duurzaamheidsbevordering.pdf> en moeten in overeenstemming worden gebracht met de nieuw structuur van de tarieventabel van de legesverordening. De teruggaafbepalingen kunnen worden ingevoegd na artikel 2.59.

De legesteruggaaf heeft uitsluitend betrekking op de leges voor de activiteiten bouwen, aanleggen of buitenplannen afwijken en voor zover deze de duurzaamheidsmaatregel(en) betreffen en ziet niet op eventuele andere activiteiten.