

Gemeente Haarlem

Onderzoek beoordeling legessystematiek en kostendekking i.v.m. overgang naar systematiek Omgevingswet

Hardinxveld-Giessendam, 24 januari 2022

Inhoudsopgave

1	Achtergrond en doelstelling onderzoek	5
1.1	Achtergrond.....	5
1.2	Doelstelling onderzoek	5
1.3	Onderzoeksvragen en beoogd resultaat.....	5
2	Aanpak onderzoek, werkwijze en rapportage	6
2.1	Uitvraag informatie.....	6
2.2	Interviews	6
2.3	Informatie VNG en andere gemeenten	6
2.4	Opzet rapportage	7
3	Beoordeling huidige legessystematiek	8
3.1	Inleiding.....	8
3.2	Juridisch kader kostenonderbouwing leges.....	8
3.2.1	<i>Eis maximale kostendekkendheid</i>	8
3.2.2	<i>Inzichtelijkheid</i>	8
3.2.3	<i>Herleidbaarheid tot de begroting</i>	9
3.2.4	<i>Directe en indirecte kosten</i>	9
3.2.5	<i>Overhead</i>	10
3.2.6	<i>Verboden kosten</i>	10
3.2.7	<i>Omzetbelasting</i>	11
3.2.8	<i>Perceptiekosten en kwijtschelding</i>	11
3.2.9	<i>Dubieuze debiteuren en oninbaarheid</i>	11
3.2.10	<i>Baten</i>	11
3.2.11	<i>Eisen BBV</i>	12
3.3	Beschrijving inhoud legessystematiek Haarlem (onderzoeksvraag 1).....	12
3.3.1	<i>Inleiding</i>	12
3.3.2	<i>Kostendekkingsonderbouwing</i>	12
3.3.3	<i>Paragraaf lokale heffingen</i>	13
3.3.4	<i>Personele directe kosten</i>	14
3.3.5	<i>Materiële directe kosten</i>	14
3.3.6	<i>Indirecte kosten, overhead</i>	14
3.3.7	<i>Baten</i>	14
3.4	Beoordeling inhoud legessystematiek Haarlem (onderzoeksvraag 1)	14
3.4.1	<i>Eis maximale kostendekkendheid 100%</i>	14
3.4.2	<i>Inzichtelijkheid</i>	14
3.4.3	<i>Herleidbaarheid tot de begroting</i>	15
3.4.4	<i>Personele directe lasten</i>	15
3.4.5	<i>Materiële directe kosten</i>	16
3.4.6	<i>Indirecte kosten, overhead</i>	16
3.4.7	<i>Verboden kostenposten</i>	16
3.4.8	<i>Omzetbelasting, perceptiekosten en oninbaar</i>	16
3.4.9	<i>Baten</i>	17
3.4.10	<i>BBV</i> 17	
3.5	Beschrijving proces kostenonderbouwing leges Haarlem (onderzoeksvraag 5).....	17
3.5.1	<i>Inleiding</i>	17

3.5.2	Vullen van kostendekkingsmodel	18
3.5.3	Verwerken effecten begroting en bestuurlijke besluitvorming	19
3.5.4	Verwerking in Paragraaf lokale heffing	19
3.5.5	Overig	19
3.6	Beoordeling proces kostenonderbouwing leges Haarlem (onderzoeksvraag 5)	20
3.6.1	Inleiding	20
3.6.2	Raming van de baten verbeteren	20
3.6.3	Raming van de lasten verbeteren.....	20
3.6.4	Overig	20
3.7	Conclusies en aanbevelingen.....	20
3.7.1	Conclusies en aanbevelingen onderzoeksvraag 1.....	20
3.7.2	Conclusies en aanbevelingen onderzoeksvraag 5.....	21
4	Gevolgen Omgevingswet voor legesheffing	23
4.1	Inleiding.....	23
4.2	Doelen Omgevingswet	23
4.3	Keuzes in het omgevingsplan.....	23
4.3.1	Totstandkoming omgevingsplan.....	23
4.3.2	Beleidsvrijheid omgevingsplan en gevolgen voor de legesheffing	25
4.3.3	Omgevingsplan Haarlem.....	26
4.3.4	Gevolgen Omgevingsplan voor mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)	26
4.3.5	Gevolgen Omgevingsplan voor de te verwachten kosten en opbrengsten en betrouwbaarheid ramingen (onderzoeksvragen 3 en 4)	27
4.3.6	Conclusies.....	28
4.4	Wet kwaliteitsborging bouwen.....	28
4.4.1	Doelen Wet kwaliteitsborging bouwen.....	28
4.4.2	De 'knip'	28
4.4.3	Melding en gereedmelding	29
4.4.4	Wkb-scan Senze.....	29
4.4.5	Gevolgen Wkb voor mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2).....	30
4.4.6	Gevolgen Omgevingsplan voor de te verwachten kosten en opbrengsten en betrouwbaarheid ramingen (onderzoeksvragen 3 en 4)	30
4.4.7	Transitiekosten	30
4.4.8	Conclusies.....	31
4.5	Legesheffing milieuvergunningen.....	31
4.5.1	Milieubelastende activiteiten	31
4.5.2	Mogelijkheid heffing milieuleges	31
4.5.3	Situatie Haarlem	32
4.5.4	Gevolgen voor mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)	32
4.5.5	Gevolgen voor de te verwachten kosten en opbrengsten en betrouwbaarheid ramingen (onderzoeksvragen 3 en 4)	32
4.5.6	Conclusies.....	32
4.6	Legesheffing overige activiteiten	32
4.6.1	Overige activiteiten.....	32
4.6.2	Gevolgen mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2).....	33
4.6.3	Gevolgen voor de te verwachten kosten en opbrengsten en betrouwbaarheid ramingen (onderzoeksvragen 3 en 4)	33
4.6.4	Conclusies.....	33
4.7	Omgevingsoverleg.....	33
4.7.1	Inleiding	33

4.7.2	<i>Gevolgen mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)</i>	34
4.7.3	<i>Gevolgen voor de te verwachten kosten en opbrengsten en betrouwbaarheid ramingen (onderzoeksvragen 3 en 4)</i>	34
4.7.4	<i>Conclusies</i>	35
4.8	<i>Participatie</i>	35
4.8.1	<i>Inleiding</i>	35
4.8.2	<i>Gevolgen mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)</i>	35
4.8.3	<i>Gevolgen voor de te verwachten kosten en opbrengsten en betrouwbaarheid ramingen (onderzoeksvragen 3 en 4)</i>	35
4.8.4	<i>Conclusies</i>	36
4.9	<i>Kosten Digitaal Stelsel Omgevingswet</i>	36
4.9.1	<i>Kosten Digitaal Stelsel Omgevingswet</i>	36
4.9.2	<i>Gevolgen voor de te verwachten kosten en opbrengsten en betrouwbaarheid ramingen (onderzoeksvragen 3 en 4)</i>	36
4.9.3	<i>Conclusies</i>	37
4.10	<i>Adviezen VNG en keuzes andere gemeenten (onderzoeksvraag 6)</i>	37
4.10.1	<i>Adviezen VNG</i>	37
4.10.2	<i>Keuzes andere gemeenten</i>	39
4.11	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	41
4.11.1	<i>Conclusies en aanbevelingen onderzoeksvraag 2</i>	41
4.11.2	<i>Conclusies en aanbevelingen onderzoeksvragen 3 en 4</i>	42
4.11.3	<i>Conclusies en aanbevelingen onderzoeksvraag 6</i>	43
5	<i>Conclusies en aanbeveling</i>	44
5.1	<i>Onderzoeksvraag 1</i>	44
5.2	<i>Onderzoeksvraag 2</i>	44
5.3	<i>Onderzoeksvragen 3 en 4</i>	45
5.4	<i>Onderzoeksvraag 5</i>	46
5.5	<i>Onderzoeksvraag 6</i>	46

1 Achtergrond en doelstelling onderzoek

1.1 Achtergrond

Conform art. 213a Gemeentewet voert het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlem periodiek onderzoeken uit naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur. Het uitgangspunt van dit type onderzoek is leren en verbeteren. Eén van de twee onderzoeken die in dit kader is opgenomen in de Programmabegroting 2021-2025, is een art. 213a-onderzoek naar de beoordeling van de legessystematiek en de kostendekkendheid gericht op de overgang naar de systematiek van de Omgevingswet.

1.2 Doelstelling onderzoek

Het doel van het onderzoek is om inzicht te verschaffen in de vraag hoe de huidige legessystematiek is opgezet en zich verhoudt tot de wettelijke regels en hoe de huidige legessystematiek het beste omgezet kan worden naar een systematiek die past in de Omgevingswet en waarbij een bepaalde mate van betrouwbaarheid en voorspelbaarheid ten aanzien van de kostendekkendheid en ramingen opgebouwd kan worden. Hoe doen we het nu en in het verleden en wat hebben we daar aan in de toekomst?

1.3 Onderzoeksvragen en beoogd resultaat

De centrale vragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe zit de huidige legessystematiek in elkaar (kosten en opbrengsten, grote versus kleine vergunningen), hoe verhoudt zich dat tot de landelijke spelregels en hoe worden de mogelijke beleidskeuzes gemaakt?
2. Hoe zit de nieuwe systematiek o.b.v. de Omgevingswet in elkaar; waar kunnen wel/geen leges voor gevraagd worden, waar zit gemeentelijke beleidsvrijheid?
3. Hoe verhoudt zich de nieuwe systematiek o.b.v. de Omgevingswet t.o.v. de te verwachten kosten/opbrengsten?
4. Welke onderdelen van de nieuwe systematiek o.b.v. de Omgevingswet kunnen betrouwbaar (op basis van kennis uit het verleden) geraamd worden, welke onderdelen kunnen nog niet geraamd worden?
5. Hoe moeten rollen en verantwoordelijkheden worden ingevuld? Wie is verantwoordelijk dat voor de verleende vergunningen juiste en kostendekkende tarieven worden berekend en vastgesteld?
6. Hoe gaan andere gemeenten met deze veranderingen om? Hoe adviseert de VNG?

Het beoogd resultaat van het onderzoek is dat de eindrapportage van het onderzoek conclusies bevat over de veranderingen in de legessystematiek n.a.v. de invoering van de Omgevingswet.

2 Aanpak onderzoek, werkwijze en rapportage

2.1 Uitvraag informatie

Wij zijn begonnen met een uitgebreide uitvraag van onder andere de volgende informatie die we hebben betrokken bij ons onderzoek:

- de kostendekkingsonderbouwing leges voor belastingjaar 2021;
- de Begroting 2021 (ook in excel-format inclusief de taakveldenraming);
- de jaarrekeningen 2020 en 2019;
- de Financiële verordening;
- de Nota reserves en voorzieningen;
- de berekeningsmethodiek en berekening van de overhead-opslag;
- de samenstelling van het uurtarief/uurtarieven;
- de BCF-BTW op de directe kosten en BCF-BTW op de overhead;
- de methodiek van de raming van de baten, zowel voor wat betreft de aantallen vergunningaanvragen als voor Titel 2 de omvang van de met die vergunningaanvragen samenhangende bouwkosten;
- de bronnen/documenten waarop de te verwachten aantallen vergunningaanvragen (en bouwkosten) zijn geraamd;
- een beschrijving van de huidige werkwijze/proces van het maken van een kostenonderbouwing leges en de daarbij betrokken afdelingen/personen;
- stukken en notities over het opstellen van een omgevingsplan;
- stukken en notities over de implementatie van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

2.2 Interviews

Om verder inzicht in de kostenonderbouwing zelf en de werkwijze en het proces van de kostenonderbouwing leges te krijgen, hebben we (online) interviews gehouden met:

- Joke Koster, Rob de Nieuwe, Sander de Boer, adviseurs afdeling Interne Dienstverlening.

Voor verdieping van het inzicht in de consequenties van de implementatie van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, hebben we interviews gehouden met:

- Heleen de Boer, hoofd afdeling vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH);
- Ronald van der Linden, beleidsmedewerker afdeling VTH;
- Hans Egthuisen, teammanager vergunningen, afdeling VTH;
- Jenny Perquin, coördinerend senior planbeoordelaar, afdeling VTH;
- Nanno Brink, procesmanager omgevingsplan.

2.3 Informatie VNG en andere gemeenten

We hebben voor ons onderzoek gebruik gemaakt van diverse publicaties die de VNG heeft uitgebracht over de gevolgen van de Omgevingswet voor de legesheffing, waaronder een Werkmodel verordening leges 2022 in verband met de Omgevingswet.

Verder hebben we de keuzes die andere gemeenten hebben gemaakt bij de legesheffing als gevolg van de Omgevingswet geïnventariseerd. Dit is deels gebaseerd op onze eigen kennis hieromtrent en deels op (openbare) stukken van een aantal gemeenten.

2.4 Opzet rapportage

In hoofdstuk 3 beoordelen we de huidige legessystematiek zowel inhoudelijk als procesmatig. Vanwege de samenhang beantwoorden we in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen 1 en 5.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de consequenties van de Omgevingswet voor de legesheffing. Daarbij beantwoorden we de onderzoeksvragen 2, 3, 4 en 6.

Hoofdstuk 5 bevat samenvattend onze conclusies en aanbevelingen.

3 Beoordeling huidige legessystematiek

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de volgende onderzoeksvragen:

- Onderzoeksvraag 1: Hoe zit de huidige legessystematiek in elkaar (kosten en opbrengsten, grote versus kleine vergunningen), hoe verhoudt zich dat tot de landelijke spelregels en hoe worden de mogelijke beleidskeuzes gemaakt?
- Onderzoeksvraag 5: Hoe moeten rollen en verantwoordelijkheden worden ingevuld? Wie is verantwoordelijk dat voor de verleende vergunningen juiste en kostendekkende tarieven worden berekend en vastgesteld?

Dit hoofdstuk bevat:

- juridisch kader van de kostenonderbouwing leges (par. 3.2);
- beschrijving inhoud legessystematiek Haarlem (par. 3.3);
- beoordeling inhoud legessystematiek Haarlem (par. 3.4);
- beschrijving proces kostenonderbouwing leges Haarlem (par. 3.5);
- beoordeling proces kostenonderbouwing leges Haarlem (par. 3.6);
- conclusies en aanbevelingen (par. 3.7).

3.2 Juridisch kader kostenonderbouwing leges

3.2.1 Eis maximale kostendekkendheid

Voor de leges geldt de eis dat ze maximaal kostendekkend mogen zijn. De geraamde baten mogen de geraamde lasten niet overschrijden. Deze kostendekkendheid wordt in beginsel op het niveau van de gehele verordening beoordeeld. Kruissubsidiëring is tussen hoofdstukken en titels dus mogelijk.¹

Van algehele onverbindendheid is sprake als – na correctie – de geraamde baten in betekenende mate (> 10%) uitgaan boven het bedrag van de geraamde lasten. De aanslag wordt dan geheel vernietigd. Blijft de overschrijding beneden de 10% dan wordt de aanslag verminderd met het percentage van die overschrijding.²

Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van overschrijding van de kostendekkendheid is dus belangrijk welke kosten kunnen worden toegerekend aan de leges en dat de legesopbrengsten juist worden geraamd.

3.2.2 Inzichtelijkheid

Via de heffing van leges kunnen de kosten van de taken worden doorberekend aan burgers en bedrijven. De jurisprudentie over de toerekening van baten en lasten is nog steeds volop in ontwikkeling. Niet alleen in de soorten kosten die mogen worden doorberekend, maar ook in de

¹ HR 13 februari 2015, nr. 14/00655, ECLI:NL:HR:2015:282. Op basis van art. 13 lid 2 Europese Dienstenrichtlijn geldt voor titel 3 dat slechts kruissubsidiëring binnen een hoofdstuk mogelijk is. Een hoofdstuk in titel 3 betreft een individueel vergunningstelsel dan wel een cluster van samenhangende vergunningstelsels.

² HR 12 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:360.

bewijslevering van de juistheid van de kosten. Het inzichtelijk maken dat de juiste kosten zijn toegerekend, is veelal niet eenvoudig.

De ramingen van baten en lasten moeten inzichtelijk zijn. De eis van inzichtelijkheid is neergelegd in diverse uitspraken van de Hoge Raad.³ De Hoge Raad geeft aan dat er verzwaarde eisen zijn voor de motivering die de heffingsambtenaar moet geven om te betwisten dat de limiet is overschreden. Het inzicht in de ramingen kan worden verschaft op basis van de gemeentelijke begroting, maar ook op basis van andere gegevens, waaronder ook gegevens die niet bekendgemaakt zijn ten tijde van de vaststelling van de verordening.⁴

Als de gemeente de inzichtelijkheid niet kan aantonen, zal de rechter de belastingverordening onverbindend achten.⁵

3.2.3 *Herleidbaarheid tot de begroting*

Een van de belangrijkste eisen is die van de herleidbaarheid van de baten en lasten tot de begroting. Alle ramingen van baten en lasten moeten terug te voeren zijn op de begroting.⁶ Het moet overigens gaan om de begroting zoals deze ten tijde van de vaststelling van de tarieven van de belastingverordening (voorafgaand aan het belastingjaar) is of wordt vastgesteld. Deze eis leidt er toe dat een overzicht van geraamde baten en lasten op zichzelf niet meer genoeg is, hoe aannemelijk deze lijst er ook uit ziet. Duidelijk zal moeten zijn op welke wijze deze ramingen aan de begroting/administratie zijn ontleend. Als deze herleiding niet slaagt, dan is dit een extra reden voor twijfel bij de rechter. Het oordeel van onverbindendheid hangt dan boven de verordening.

Volgens de Hoge Raad⁷ mag van een gemeente niet worden verlangd dat van alle in de verordening en de tarieventabel opgenomen diensten afzonderlijk op controleerbare wijze wordt vastgelegd hoe zij de kosten daarvan heeft geraamd. De ramingen mogen dus wel enige globaliteit kennen, doch moeten herleidbaar zijn tot de begroting. Gelet op de jurisprudentie is het beter daarbij het zekere (gedetailleerd) voor het onzekere (globaal) te nemen.

Een ander ijkpunt is de Financiële Verordening ex art. 212 Gemeentewet. In deze verordening worden door gemeenten uitgangspunten genoemd met betrekking tot de toerekening van kosten, afschrijvingen en waardering. Ook deze aspecten dienen bij de kostentoerekening voor een bepaald jaar in acht te worden genomen.

Hierna wordt een aantal – voor de leges relevante – kosten beschreven welke volgens de wet en/of jurisprudentie mogen worden doorberekend.

3.2.4 *Directe en indirecte kosten*

Directe kosten zijn kosten die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verrichte dienstverlening zoals loonkosten van de dienstverlenende afdeling zelf, kapitaallasten en materiële kosten. Deze kosten worden rechtstreeks op het taakveld in de begroting geboekt.

³ HR 24 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1968.

⁴ HR 16 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM1236.

⁵ HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:777 (m.n. over lasten), HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:780 (m.n. over baten) en HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:938.

⁶ HR 6 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BR0707.

⁷ HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:777.

Onder indirecte kosten verstaan wij kosten die op een ander taakveld worden geboekt, doch meer dan zijdelings ook in verband staan met de dienstverlening of het gebruik van gemeentebezittingen. Daarnaast kan een deel van de overhead worden toegerekend aan de dienstverlening of het gebruik van gemeentebezittingen.

Volgens de Hoge Raad⁸ mogen kosten worden toegerekend als deze meer dan zijdelings met die dienst samenhangen. De desbetreffende kostenposten kunnen slechts dan niet (geheel of ten dele) als 'lasten ter zake' worden aangemerkt indien zij geheel of nagenoeg geheel andere doeleinden dienen.

De Hoge Raad heeft verder geoordeeld dat het de gemeente vrij staat om kosten geheel aan een heffing toe te rekenen als die kosten meer dan zijdelings verband houden met de taak. Dit omdat het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV) de gemeenten niet beperkt in de mate waarin lasten worden toegerekend aan posten waarmee zij meer dan zijdelings verband houden.⁹ Dit geeft een zeer ruime marge voor gemeenten om kosten toe te rekenen. Uiteraard dient daarbij te worden voorkomen dat kosten dubbel worden toegerekend.¹⁰

3.2.5 Overhead

Sinds de wijziging van het BBV in 2017 moeten gemeenten de overhead op een afzonderlijk taakveld boeken. Onder overhead wordt verstaan de kosten van management en secretariële ondersteuning, maar ook alle activiteiten die dienen ter ondersteuning van de gemeentelijke taken, zoals personeel, ICT, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting. Omdat de overhead vanaf 2017 op een afzonderlijk taakveld wordt geboekt, is het toegestaan om extracomptabel, dus buiten de begroting om, een deel van de overhead aan de dienstverlening toe te rekenen.

3.2.6 Verboden kosten

Er zijn kosten die niet verhaald mogen worden via de leges omdat de wetgever dat zo heeft beschreven in de parlementaire geschiedenis van de Gemeentewet. In de praktijk worden dit ook wel 'verboden kosten' genoemd. De wetgever heeft het niet gewenst geacht dat deze kosten individueel worden verhaald op degenen ten behoeve van wie de dienst wordt verleend.

Het kan hier gaan om:

- kosten voor beleidsvoorbereiding. Dit zijn kosten die worden gemaakt voor het opstellen van plannen of voorschriften en het vaststellen van criteria voor dienstverlening. Deze kosten dient een gemeente te maken om het beleid te formuleren. Bij het formuleren van beleid wordt een belangenafweging gemaakt ten behoeve van de gemeenschap. Er wordt bijvoorbeeld bepaald in welke gevallen er een vergunning of ontheffing kan worden afgegeven (algemene vergunningvoorwaarden);
- kosten van handhaving, toezicht en (periodieke) controle. Deze werkzaamheden dragen er toe bij dat de gemeentelijke voorschriften worden nageleefd. Het belang van het (doen) naleven van voorschriften is gelegen in bescherming van de gemeenschap in haar geheel.

⁸ HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:777.

⁹ HR 26 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:1016.

¹⁰ Het beste voorbeeld betreft andere heffingen. Veegkosten (straatreiniging) kunnen natuurlijk niet 100% worden doorgerekend aan zowel de riool- als de afvalstoffenheffing.

De kosten van de eerste controle zijn van dit verbod tot verhaal uitgezonderd.¹¹ Toezicht op de uitvoering van de vergunningvoorschriften tot en met de eerste controle op naleving van de voorschriften als de activiteit gereed is, is te verhalen via de leges. De latere controles hebben echter het karakter van generieke controles en toezicht met het oog op naleving van de zijde van de vergunninghouder van de voorschriften;

- kosten voor inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures.

Een andere groep van 'verboden kosten' betreft de kosten van diensten die niet mogen worden toegerekend, zoals de beoordeling van aanvragen voor omgevingsvergunningen voor milieuhandelingen¹² en de vrijgestelde of gratis diensten die samenhangen met diensten in de legesverordening (bijvoorbeeld gratis huwelijken).

3.2.7 Omzetbelasting

De in rekening gebrachte omzetbelasting (hierna: BTW) vormt een kostenpost die kan worden verhaalbaar via de tarieven. Op grond van het BTW-Compensatiefonds (BCF) hebben gemeenten voor bepaalde prestaties recht op compensatie van de aan hen in rekening gebrachte BTW. Ondanks dat die BTW-last dus vrijwel geheel vergoed wordt, mag die BTW toch als kostenpost worden aange-merkt en kan deze ook worden doorberekend (extracomptabel, aangezien de begroting meestal exclusief BTW is).¹³

3.2.8 Perceptiekosten en kwijtschelding

De kosten van heffing en invordering van belasting behoren tot de verhaalbare kosten. De verliezen wegens oninbaarheid en kwijtschelding worden vaak als kostenpost genomen, doch dienen systematisch gezien eigenlijk in mindering op de baten te komen¹⁴. Van de leges wordt overigens geen kwijtschelding verleend.

3.2.9 Dubieuze debiteuren en oninbaarheid

Een voorziening voor dubieuze debiteuren en oninbaarheid dient (net als kwijtschelding) te worden beschouwd en behandeld als een vermindering op de geraamde baten. Men verwacht immers minder baten binnen te krijgen.

3.2.10 Baten

Er is ook steeds meer aandacht voor de raming van de baten. Een jaarlijkse procentuele verhoging van de jaarlijkse tarieven of legesopbrengst is niet voldoende. De gehele opbouw van de baten moet inzichtelijk worden gemaakt en berusten op betrouwbare en actuele gegevens. Voorzienbare vergunningaanvragen moeten in de raming van de baten zijn meegenomen.

¹¹ Deze uitzondering is in het leven geroepen, omdat de eerste controle op de naleving van vergunningvoorschriften het karakter heeft van een specifieke controle, met name gericht op het nagaan door de gemeente van de opgelegde voorwaarden.

¹² Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit wel mogelijk.

¹³ HR 21 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:1016.

¹⁴ HR 2 december 2005, nr. 39 275 en nr. 39 273, LJN AU7345 (rioolheffing) en ook Gerechtshof Arnhem 30 januari 2004, nr. 02/01519, ECLI:NL:GHARN:2004:AO6647 (afvalstoffenheffing).

3.2.11 Eisen BBV

Het Besluit Begroting en Verantwoording vereist sinds 1 januari 2017 een grote mate van transparantie en inzichtelijkheid van gemeenten die veel verder gaat dan de hiervoor beschreven fiscale eisen. Per heffing en per hoofdstuk of onderdeel van kostendekkende verordeningen zal moeten worden aangegeven:

- wat de geraamde baten en lasten zijn;
- wat de mate van kostendekking is per verordening en per hoofdstuk of onderdeel;
- welke beleidskeuzes er zijn gemaakt;
- of er kruissubsidiëring optreedt, zowel per heffing als per hoofdstuk of onderdeel.

Verder bevat de op 13 april 2021 verschenen Notitie Lokale heffingen van de Commissie BBV richtlijnen die van belang zijn voor de kostentoerekening en voor de verantwoording en verslaglegging.

3.3 Beschrijving inhoud legessystematiek Haarlem (onderzoeksvraag 1)

3.3.1 Inleiding

Bij de beschrijving van de legessystematiek van de gemeente Haarlem hebben wij als uitgangspunt genomen de Verordening leges 2021, de daarbij behorende tarieventabel en de kostenonderbouwing (raming van de lasten en baten) die betrekking heeft op deze tarieventabel.

3.3.2 Kostendekkingsonderbouwing

De kostendekkingsonderbouwing van de leges bestaat uit twee excelbestanden:

- excelbestand met een onderbouwing van de lasten en de baten van Titel 1 behoudens de hoofdstukken die betrekking hebben op burgerzaken, Titel 2 en Titel 3 van de tarieventabel behorende bij de legesverordening;
- excelbestand met een onderbouwing van de lasten en de baten van de hoofdstukken die betrekking hebben op burgerzaken van Titel 1 van de tarieventabel behorende bij de legesverordening.

Deze excelsheets bestaan uit een samenvattend overzicht waarin per hoofdstuk en per titel van de tarieventabel zijn opgenomen de ramingen van de:

- personele directe kosten;
- materiële directe kosten;
- overhead;
- baten;
- kostendekkingspercentages.

In onderliggende bladen van de excelsheets zijn de in het samenvattend overzicht opgenomen bedragen onderbouwd.

Deze modellen van de kostendekkingsonderbouwing worden vanaf 2018 gebruikt.

3.3.3 Paragraaf lokale heffingen

De gecomprimeerde resultaten van de kostenonderbouwingen zijn opgenomen in de Paragraaf Lokale heffingen van de Programmabegroting 2021-2025.¹⁵ Hierin staan de lasten en de baten per titel en hoofdstuk van de tarieventabel:

Onderbouwing kostendekkendheid naar hoofdstuk legesverordening						
Leges verordening	Lasten product	Overhead	Toe te rekenen kosten	Totaal lasten	Leges	Kostendekkendheid
Algemene dienstverlening						
1. Burgerlijke stand	181	168	67	371	363	98%
2. Reisdocumenten	559	240	99	898	835	93%
3. Rijbewijzen	403	275	113	791	712	87%
4. en 7. GBA en bestuursstukken	58	68	28	154	100	65%
8. Bodem- en vastgoedinformatie	36	30	0	66	57	87%
9. Ov. Publiekstaken	329	116	40	530	433	82%
11. Huisvestingswet	6	7	0	13	7	55%
12. Leegstandswet	5	6	0	11	5	52%
14. Standplaatsen	4	4	1	9	9	98%
16. Kansspelen	4	4	0	8	7	88%
18. Telecom en civiele werken	128	149	3	280	257	89%
19. Verkeer en vervoer	25	20	1	46	40	87%
20. Diversen (< € 1.000)	2	2	0	4	1	17%
Totaal	1.740	1.089	352	3.181	2.826	89%

Titel 1

Leges fysieke leefomgeving	Rekening 2019	Begroting 2020	begroting 2021
Baten totaal	7.751	5.797	5.558
Lasten totaal	6.461	5.850	5.671
Kostendekkendheid	120%	99%	98%

Titel 2

Onderbouwing kostendekkendheid naar hoofdstuk legesverordening					
Leges verordening	Lasten product	Overhead	Totaal lasten	Leges	Kostendekkendheid
Dienstenrichtlijn					
1. Horeca	40	50	90	79	89%
2. Evenementen en markten	46	59	105	49	46%
3. Prostitutiebedrijven	2	2	4	2	53%
4. Huisvesting	15	7	22	17	80%
7. Overige	44	44	88	69	79%
Totaal	147	162	309	216	70%

Titel 3

Hieruit blijkt dat de kostendekkendheid van elke titel en elk hoofdstuk van de tarieventabel minder dan 100% is en dat er dus geen sprake is van kruissubsidiëring tussen de verschillende hoofdstukken.

¹⁵ Onderdeel 3.2 Programmabegroting 2021-2025 Gemeente Haarlem.

3.3.4 Personele directe kosten

De personele lasten zijn gebaseerd op de verwachte tijdsbesteding per product of dienst. Deze tijdsbesteding vindt zijn basis in een in 2017 uitgevoerd onderzoek bij de gemeente Haarlem.

Deze tijdsbesteding per product is vermenigvuldigd met de raming van het aantal te verstrekken producten.

Deze totale tijdsbesteding van alle producten is vermenigvuldigd met een uurtarief van € 41,40 dat is gebaseerd op het gemiddelde uurtarief van de afdeling VTH.

3.3.5 Materiële directe kosten

De materiële kosten zijn gebaseerd op bedragen die in de Begroting 2021 zijn vermeld en die samenhangen met het betreffende product of groep van producten. Soms zijn deze posten uit de begroting deels toegerekend of gesplitst toegerekend aan verschillende hoofdstukken van de tarieventabel.

3.3.6 Indirecte kosten, overhead

Op de personele directe kosten is een opslag voor overhead toegepast tegen een uurtarief van € 55,00. Dit bedrag is gebaseerd op het saldo van de totale overheadkosten en -baten gedeeld door het aantal productieve uren (exclusief overhead).

3.3.7 Baten

De baten per product zijn gebaseerd op de raming van het aantal producten maal het tarief dat is opgenomen in de tarieventabel.

De raming van het aantal producten is vooral gebaseerd op de ervaringen in de afgelopen jaren. Een afwijking tussen realisatie en raming in een eerder jaar is aanleiding voor nader onderzoek en kan in overleg met de vakafdeling leiden tot bijstelling van de raming. De trendmatige ontwikkelingen worden hierbij betrokken.

3.4 Beoordeling inhoud legessystematiek Haarlem (onderzoeksvraag 1)

3.4.1 Eis maximale kostendekkendheid 100%

Voor de gehele legesverordening overschrijden de geraamde baten niet de geraamde lasten. Er is voldaan aan de eis dat de legesverordening maximaal 100% kostendekkend mag zijn.

De titels en hoofdstukken van de tarieventabel zijn ook afzonderlijk niet meer dan 100% kostendekkend. Er vindt dus geen kruissubsidiëring plaats. Dit is een beleidsmatige keuze.

3.4.2 Inzichtelijkheid

De kostendekkingsonderbouwing voldoet aan de eisen van inzichtelijkheid.

De excelsheets zitten wel ingewikkeld in elkaar, bijvoorbeeld omdat er nog gegevens inzitten uit voorgaande jaren, en er is voortgeborduurd op een basismodel uit 2017. Wij adviseren de kostendekkingsonderbouwing te actualiseren en te schonen (bijvoorbeeld oude informatie verwijderen).

3.4.3 Herleidbaarheid tot de begroting

De bedragen in de kostendekkingsonderbouwing zijn herleidbaar tot de begroting.

3.4.4 Personele directe lasten

3.4.4.1 Systematiek

De personele lasten zijn gebaseerd op de verwachte tijdsbesteding per product of dienst. Die tijdsbesteding vindt zijn basis in onderzoek bij de gemeente Haarlem in 2017 en betreft uitsluitend de tijdsbesteding die direct samenhangt met het behandelen van de vergunningaanvraag. Het gaat om de gemiddelde tijd van de ambtelijke inzet voor het afhandelen van de vergunningaanvraag (van moment van registratie tot en met het moment dat de beschikking op de post gaat).

Dit is juridisch geen probleem, maar leidt waarschijnlijk wel tot een onderschatting van de aan de leges toerekenbare lasten.

Uren van bijvoorbeeld afdelingsoverleg, scholing of implementatie van de Omgevingswet zijn dan niet toegerekend aan de leges, terwijl die ook (kunnen) samenhangen met de taak. Ook kan het zijn dat medewerkers meer tijd besteden dan de gehanteerde normtijd. Ook toerekening van deze uren aan de leges is mogelijk. Eventuele ondoelmatigheid speelt in juridisch opzicht geen rol.

In plaats van een toerekening op basis van genormeerde tijdsbesteding per product of dienst, kan ook worden gekozen voor een systeem waarbij wordt toegerekend het gedeelte van het aantal productieve uren (bijvoorbeeld 1.300) dat wordt besteed aan de taak. De hiervoor genoemde tijdsbesteding van bijvoorbeeld afdelingsoverleg, scholing of implementatie van de Omgevingswet wordt dan ook toegerekend aan de taak. Dit is een juridisch geaccepteerde methodiek.

Het is uiteraard wel denkbaar dat op beleidsmatige gronden wordt gekozen voor het uitsluitend meenemen van de gemiddelde tijdsbesteding die direct samenhangt met de vergunningaanvraag, zodat de burger niet meer betaalt voor het product dan de kosten die daar direct voor zijn gemaakt.

Wij adviseren de gekozen systematiek te heroverwegen.

Voor de tijdsbesteding per product of dienst wordt nog steeds uitgegaan van de inschattingen in het onderzoek bij Haarlem uit 2017. Wij adviseren om die tijdsbesteding te actualiseren en in de toekomst periodiek tegen het licht te houden.

3.4.4.2 Uurtarief

Het gehanteerde uurtarief van € 41,40 is gebaseerd op het gemiddelde uurtarief van de afdeling VTH (schaal 9 trede 10).¹⁶ Het uurtarief wordt echter toegepast op alle diensten, ook die van Titel 1 en Titel 3. Wij adviseren om meer gedifferentieerde uurtarieven te hanteren.

Verder wijzen we erop dat inzet van inhuurkrachten kennelijk ook plaatsvindt tegen dit uurtarief. Volgens de algemene richtlijnen van de gemeente Haarlem¹⁷, vinden doorbelastingen aan projecten

¹⁶ Niet geheel duidelijk hoe dit resulteert in het tarief van € 41,40.

¹⁷ Directienota, Uurtarieven en doorbelastingen projecten 2021.

plaats tegen aparte uurtarieven voor medewerkers die in dienst zijn bij de gemeente en voor inhuurkrachten. Dit verdient ook aanbeveling bij de kostentoerekening aan de leges (zie ook par. 3.4.5).

3.4.5 Materiële directe kosten

De toegerekende materiële kosten zijn herleidbaar tot de begroting. Van sommige toegerekende begrotingsposten staat wel vast dat er een verband is met de dienstverlening maar is niet direct duidelijk wat er precies in zit of hoe die zijn verdeeld (bijvoorbeeld 'overige diensten'). Wij adviseren deze posten en verdeling nader te onderbouwen.

Een specifiek aandachtspunt hierbij zijn de kosten van inhuur. Deze zijn volgens de kostendekkingsonderbouwing bij de burgerzaken-producten deels toegerekend als indirecte kosten¹⁸, bij de overige producten is dit niet gedaan. Voorkomen moet worden dat de kosten van inhuur dubbel worden toegerekend, namelijk zowel via de personele directe lasten (via de tijdsbesteding per product of dienst) als via de indirecte kosten.

Verder wijzen we erop dat de kosten van implementatie van de Omgevingswet ook nu al deels toerekenbaar zijn aan de leges. Daarvan is niet of hooguit beperkt gebruik gemaakt.

3.4.6 Indirecte kosten, overhead

De onderbouwing en toerekening van de overhead aan de leges (€ 55,00 per uur) is conform de regels die daarvoor zijn gesteld in art. 11 lid 4 Financiële verordening gemeente Haarlem.

3.4.7 Verboden kostenposten

Uit de kostendekkingsonderbouwing blijkt niet duidelijk op welke wijze is omgegaan met de zogenoemde 'verboden kostenposten'. Vanuit de gekozen systematiek waarbij de personele lasten zijn gebaseerd op de werkelijk verwachte tijdsbesteding per product of dienst, kan impliciet worden afgeleid dat de met de verboden kostenposten samenhangende tijdsbesteding niet is toegerekend aan de leges. Wij adviseren in het kostendekkingsmodel meer inzicht te geven in de omvang van de verboden kostenposten die niet zijn toegerekend aan de leges.¹⁹

3.4.8 Omzetbelasting, perceptiekosten en oninbaar

De ramingen van omzetbelasting (BCF-BTW), perceptiekosten en kosten van oninbaar zijn niet toegerekend aan de leges. Dit leidt tot te lage toerekenbare lasten.

Deze keuze is ook strijdig met art. 11 lid 2 Financiële verordening gemeente Haarlem waarin staat dat voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) wordt betrokken.

Wij adviseren alsnog de BTW, perceptiekosten en kosten van oninbaar toe te rekenen aan de leges.

¹⁸ De benaming "indirecte kosten" in de kostendekkingsonderbouwing is eigenlijk onjuist. Sinds de wijziging van het BBV in 2017 bestaan er alleen nog maar directe kosten en overhead.

¹⁹ Deze verplichting vloeit voort uit de jurisprudentie, HR 13 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW1928.

3.4.9 Baten

De raming van het aantal producten is vooral gebaseerd op de ervaringen in de afgelopen jaren.

Wij adviseren om meer dan nu het geval is hierbij de toekomstige al dan niet trendmatige ontwikkelingen te betrekken. Bovendien is het concept-kostendekkingsmodel reeds voor de zomer klaar en verdient het aanbeveling in het tweede half jaar extra te controleren of er nog bouwplannen zijn die forse impact hebben op de kostendekking.

De kans is daarmee aanwezig dat de informatie over grote bouwplannen zodanig verouderd is dat bouwplannen die voorzienbaar in het komende jaar zullen worden ingediend, niet in de raming terecht komen. Het is ook mogelijk dat plannen uit de raming hadden moeten worden gehaald.

De belastingrechter toetst de geraamde baten en lasten (desgevraagd) aan de stand van zaken van de begroting op het moment van vaststellen van de belastingverordening. Als blijkt dat er voorzienbare wijzigingen zijn opgetreden die in de ramingen hadden moeten worden meegenomen, dan zal de belastingrechter blijkens jurisprudentie de geraamde baten corrigeren.

Het risico bestaat derhalve dat de belastingrechter voorzienbare plannen bij de geraamde baten optelt, en zodoende tot een overschrijding van de geraamde lasten komt. Als die overschrijding op ramingsbasis meer dan 10% bedraagt, zal de rechter de legesverordening onverbindend achten en de in geschil zijnde legesaanslag vernietigen.²⁰

Dit is dus een belangrijk aandachtspunt.

3.4.10 BBV

De Paragraaf lokale heffingen voldoet voor wat betreft de leges aan de daaraan gestelde regels in het BBV.

3.5 Beschrijving proces kostenonderbouwing leges Haarlem (onderzoeksvraag 5)

3.5.1 Inleiding

Het proces van kostenonderbouwing van de leges bestaat uit een aantal onderdelen:

- het vullen van de kostendekkingsmodel met de juiste data;
- het verwerken van eventuele effecten van (aanpassingen in) de begroting en bestuurlijke besluitvorming over legestarieven in het kostendekkingsmodel;
- het cijfermatig en tekstueel verwerken van het kostendekkingsmodel in de Paragraaf lokale heffingen.

Er is geen notitie of protocol beschikbaar waarin dit proces en de daarbij betrokken personen is beschreven. De hierna volgende beschrijving van het proces is gebaseerd op de interviews en de aanvullend ingewonnen informatie.

²⁰ Zie voor een recent voorbeeld Hoge Raad 12 maart 2021, ECLI:NL:HR:2021:360 over de rioolheffing van Oostzaan die voor één jaar geheel onverbindend wordt geacht en voor een ander jaar partieel onverbindend.

3.5.2 Vullen van kostendekkingsmodel

De basis voor het proces van kostenonderbouwing van de leges vormen de hiervoor genoemde modellen van de kostendekkingsonderbouwing (hierna: het kostendekkingsmodel). Dit kostendekkingsmodel heeft tot doel om enerzijds een goede raming van de baten en anderzijds tot een goede raming van de lasten te komen. Daarbij zijn diverse personen betrokken.

Bij de afdeling Interne Dienstverlening (hierna: ID) is een adviseur A belast met het vullen van het kostendekkingsmodel.

Voor wat betreft de batenkant worden in januari voorafgaand aan het begrotingsjaar de aantallen vergunningen en legesopbrengsten van het voorgaande belastingjaar uit de applicatie Squit (software voor vergunningverlening, toezicht en handhaving) en de applicatie producten dienstverlening (informatie systeem afdeling Klant Contact Centrum) gehaald.

Die informatie over de baten wordt tevens gebruikt ten behoeve van het aanleveren van informatie voor het opstellen van de jaarrekening van het voorgaande jaar en de begroting voor het volgend jaar.

Voor de ramingen van de baten (aantallen producten en diensten) wordt als uitgangspunt genomen de realisatie van de afgelopen jaren. Als er substantiële verschillen zijn tussen de realisatie en de raming voor die jaren, vindt er nader onderzoek plaats, veelal bij de betreffende vakafdeling.

Daarnaast worden hierbij betrokken de verwachtingen omtrent trendmatige ontwikkelingen (bijvoorbeeld economische ontwikkelingen, ruimtelijke ontwikkelingen, corona etc.). Dit leidt tot een raming van aantallen producten en diensten voor het volgend jaar die samen met (voorlopige) legestarieven leiden tot een raming van de legesbaten.

Er wordt niet specifiek rekening gehouden met voorzienbare grote bouwaanvragen voor het volgend jaar, dit wordt wel meegenomen bij de trendmatige ontwikkelingen.

Wij hebben ook een excelbestand ontvangen met een 'legesprognose' waarin de realisatie van leges gedurende het jaar wordt bijgehouden, maar dit document wordt niet gebruikt voor het ramen van de baten voor het volgend jaar.

Voor de raming van de lasten wordt in het kostendekkingsmodel de informatie verwerkt van de voorlopige versies van begroting. Dit geldt met name voor de materiële directe kosten en het overheadtarief.

Ten aanzien van de directe personele kosten wordt voor de tijdsbesteding per product of dienst nog steeds uitgegaan van de inschattingen uit 2017. Het gehanteerde uurtarief wordt wel jaarlijks geactualiseerd.

De adviseurs A van de afdeling ID werken in dit proces samen en kunnen voor de coördinatie worden bijgestaan door een adviseur A die niet direct is verbonden met deze afdeling.

Het concept van het kostendekkingsmodel wordt rond april voorgelegd aan de betreffende controller van de afdeling concerncontrol en de afdelingsmanager VTH (mede in verband met mogelijke beleidsmatige aspecten). Dit kan tot aanpassingen leiden.

3.5.3 Verwerken effecten begroting en bestuurlijke besluitvorming

Het proces van ramen van de baten en lasten voor de leges is ook van belang voor de vaststelling van de legestarieven. Als (voorlopig) duidelijk is wat de geraamde baten en de geraamde lasten zijn voor het komend jaar, ontstaat ook inzicht in de kostendekking van de legesverordening en de hoofdstukken binnen die legesverordening. Dit kan aanleiding zijn tot bijstelling van de tarieven.

Het kostendekkingsmodel wordt daarom rond juni doorgeleid naar de coördinator planning & controlcyclus ten behoeve van de bestuurlijke besluitvorming over de legesverordening en de leges-tarieven.

De ramingen van de baten en lasten in het kostendekkingsmodel en de cijfers in de begroting moeten op elkaar aansluiten. De effecten van deze bestuurlijke besluitvorming (legestarieven) en eventuele wijzigingen van lastenposten in de begroting, worden daarom door de adviseur A in de tweede helft van het jaar veelal verwerkt in het kostendekkingsmodel. Er wordt in de tweede helft van het jaar geen geactualiseerde raming gemaakt van de baten (raming aantallen producten en diensten).

De tekst en tarieventabel de van legesverordening worden gemaakt door de coördinator planning & controlcyclus en de juridisch adviseur.

3.5.4 Verwerking in Paragraaf lokale heffing

De cijfers van het definitieve kostendekkingsmodel worden door adviseur A in overleg met de coördinator planning & controlcyclus verwerkt in de Paragraaf lokale heffingen van de begroting. De coördinator planning & controlcyclus schrijft de teksten van de Paragraaf lokale heffingen.

3.5.5 Overig

Er is een stuurgroep Omgevingswet die zich bezighoudt met de implementatie van de Omgevingswet. De afdeling ID is niet vertegenwoordigd in de stuurgroep.

De Omgevingswet zal gevolgen hebben voor het kostendekkingsmodel. Zo zal de tijdsbesteding per product of dienst aangepast moeten worden. Dit is nog niet gebeurd en er is ook nog geen start mee gemaakt. Eerst moet ook nog bestuurlijke besluitvorming plaatsvinden over een aantal onderwerpen.

De personele bezetting is een knelpunt. Van de drie adviseurs A die nu direct bij het proces betrokken zijn, vertrekken er op korte termijn twee. Deze twee adviseurs werken vooral aan het model van de afdeling vergunningen, toezicht en handhaving. De kennis van de kostenonderbouwing van het Klant Contact Centrum (hierna: KCC) is aan de betreffende adviseur A overgedragen en is dus na het vertrek van de andere adviseurs geborgd. Bij de afdeling concerncontrol vertrekt de coördinator planning & controlcyclus op korte termijn. Hierdoor ontstaat er voor dit onderdeel een aanzienlijk kennislek.

3.6 Beoordeling proces kostenonderbouwing leges Haarlem (onderzoeksvraag 5)

3.6.1 Inleiding

Het huidige proces van kostenonderbouwing en de rollen en verantwoordelijkheden van personen en afdelingen voor de verschillende werkzaamheden, is logisch vormgegeven. Wel zijn er enkele aandachtspunten, die overigens deels samenhangen met de inhoud van de kostenonderbouwing.

3.6.2 Raming van de baten verbeteren

De actualiteit en kwaliteit van de raming van de baten kan op enkele punten worden verbeterd. Wij adviseren om:

- de voorzienbare grote bouwaanvragen nadrukkelijk(er) te betrekken bij de raming van de baten;
- in het tweede half jaar de raming van de baten (raming aantallen producten en diensten) te actualiseren. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het binnen de gemeente beschikbare excelbestand met een 'legesprognose' waarin de realisatie van leges gedurende het jaar wordt bijgehouden.

3.6.3 Raming van de lasten verbeteren

Bij de directe personele kosten wordt voor de tijdsbesteding per product of dienst nog steeds uitgegaan van de inschattingen uit 2017. Wij adviseren om die tijdsbesteding te actualiseren en in de toekomst periodiek tegen het licht te houden.

3.6.4 Overig

De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 juli 2022 in werking. In verband daarmee moet de legesverordening worden aangepast per die datum. Wij adviseren daarom om waar mogelijk een start te maken met het verwerken van de consequenties van de Omgevingswet in het kostendekkingsmodel. Daarvoor begint de tijd te dringen.

De personele bezetting ten aanzien van de kostenonderbouwing (behoudens het KCC-deel) is een knelpunt. Mede in het licht van de noodzakelijke wijzigingen in de kostenonderbouwing als gevolg van de Omgevingswet, adviseren wij om de personele bezetting en het fiscale kennisniveau (bijvoorbeeld via opleidingen) op korte termijn op orde te brengen.

3.7 Conclusies en aanbevelingen

3.7.1 Conclusies en aanbevelingen onderzoeksvraag 1

Onderzoeksvraag 1: Hoe zit de huidige legessystematiek in elkaar (kosten en opbrengsten, grote versus kleine vergunningen), hoe verhoudt zich dat tot de landelijke spelregels en hoe worden de mogelijke beleidskeuzes gemaakt?

Conclusies en aanbevelingen:

- a. Het kostendekkingsmodel van Haarlem is in de basis een goed model voor het in beeld brengen van de raming van de baten en de lasten van de leges.

- b. Het kostendekkingsmodel voldoet aan de eisen van inzichtelijkheid en herleidbaarheid tot de begroting. Wij adviseren wel het model te schonen van oude informatie.
- c. De geraamde baten overschrijden niet de geraamde lasten, waarmee is voldaan aan de eis van een kostendekkendheid van maximaal 100%.
- d. De titels en hoofdstukken van de tarieventabel zijn ook afzonderlijk niet meer dan 100% kostendekkend. Er vindt geen kruissubsidiëring plaats. Dit is een toegestane beleidsmatige keuze.
- e. De gekozen systematiek voor de berekening van de personele lasten is juridisch toegestaan maar leidt waarschijnlijk tot een onderschatting van de aan leges toerekenbare lasten. Wij adviseren deze methodiek te heroverwegen.
- f. Bij de directe personele kosten wordt voor de tijdsbesteding per product of dienst nog steeds uitgegaan van de inschattingen uit 2017. Wij adviseren om die tijdsbesteding te actualiseren en in de toekomst periodiek tegen het licht te houden.
- g. Bij de directe personele kosten is het gehanteerde uurtarief gebaseerd op het gemiddelde uurtarief van de afdeling VTH (Titel 2). Dat wordt ook toegepast op de diensten van Titel 2 en Titel 3. Wij adviseren om meer gedifferentieerde uurtarieven te hanteren. Verder verdient het overweging om tevens een differentiatie in uurtarieven aan te brengen tussen medewerkers die in dienst zijn bij de gemeente en inhuurkrachten.
- h. Bij de materiële directe kosten adviseren wij sommige posten en verdelingen van posten beter te onderbouwen. Bij de kosten van inhuur moet methodisch worden voorkomen dat deze dubbel worden toegerekend. Kosten van implementatie van de Omgevingswet zijn ook nu al deels toerekenbaar aan de leges.
- i. Wij adviseren in het kostendekkingsmodel meer inzicht te geven in de omvang van de verboden kostenposten die niet zijn toegerekend aan de leges.
- j. Wij adviseren de BTW, perceptiekosten en kosten van oninbaar toe te rekenen aan de leges.
- k. Wij adviseren om bij de raming van de baten meer dan nu het geval is de toekomstige al dan niet trendmatige ontwikkelingen te betrekken. Bovendien is het concept-kostendekkingsmodel reeds voor de zomer klaar en verdient het aanbeveling in het tweede half jaar extra te controleren of er nog bouwplannen zijn die forse impact hebben op de kostendekking.

3.7.2 Conclusies en aanbevelingen onderzoeksvraag 5

Onderzoeksvraag 5: Hoe moeten rollen en verantwoordelijkheden worden ingevuld? Wie is verantwoordelijk dat voor de verleende vergunningen juiste en kostendekkende tarieven worden berekend en vastgesteld?

Conclusies en aanbevelingen:

- a. Het huidige proces van kostenonderbouwing en de rollen en verantwoordelijkheden van personen en afdelingen voor de verschillende werkzaamheden, is logisch vormgegeven.
- b. Wij adviseren in het proces de voorzienbare grote bouwaanvragen nadrukkelijk(er) te betrekken bij de raming van de baten en in het tweede half jaar de raming van de baten (raming aantallen producten en diensten) te actualiseren.
- c. Voor de tijdsbesteding per product of dienst wordt nog steeds uitgegaan van de inschattingen uit 2017. Wij adviseren om die tijdsbesteding te actualiseren en in de toekomst periodiek tegen het licht te houden.
- d. Wij adviseren om waar mogelijk een start te maken met het verwerken van de consequenties van de Omgevingswet in het kostendekkingsmodel. Daarvoor begint de tijd te dringen.
- e. De personele bezetting ten aanzien van de kostenonderbouwing (behoudens het KCC-deel) is een knelpunt. Mede in het licht van de noodzakelijke wijzigingen in de

kostenonderbouwing als gevolg van de Omgevingswet, adviseren wij om de personele bezetting en het fiscale kennisniveau omtrent de kostenonderbouwing van de leges op korte termijn op orde te brengen.

4 Gevolgen Omgevingswet voor legesheffing

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de volgende onderzoeksvragen:

- Onderzoeksvraag 2: Hoe zit de nieuwe systematiek o.b.v. de Omgevingswet in elkaar; waar kunnen wel/geen leges voor gevraagd worden, waar zit gemeentelijke beleidsvrijheid?
- Onderzoeksvraag 3: Hoe verhoudt zich de nieuwe systematiek o.b.v. de Omgevingswet t.o.v. de te verwachten kosten/opbrengsten?
- Onderzoeksvraag 4: Welke onderdelen van de nieuwe systematiek o.b.v. de Omgevingswet kunnen betrouwbaar (op basis van kennis uit het verleden) geraamd worden, welke onderdelen kunnen nog niet geraamd worden?
- Onderzoeksvraag 6: Hoe gaan andere gemeenten met deze veranderingen om? Hoe adviseert de VNG?

Hierbij behandelen we de onderzoeksvragen 2, 3 en 4 in samenhang, vanwege hun inhoudelijke raakvlakken. Daarbij gaan we in op de volgende onderwerpen:

- keuzes in het omgevingsplan (par. 4.3);
- Wet kwaliteitsborging bouwen (par. 4.4);
- leges milieuvergunningen (par. 4.5);
- leges overige activiteiten (par. 4.6);
- omgevingsoverleg (par. 4.7);
- participatie (par. 4.8);
- Digitaal Stelsel Omgevingswet (par. 4.9).

4.2 Doelen Omgevingswet

De Omgevingswet bevat de regels voor de fysieke leefomgeving. De nu over vele wetten verspreide regels voor ruimte, natuur, infrastructuur, milieu en water zijn daarmee gebundeld in één wet. De huidige wirwar aan regels verdwijnt en daarvoor komt een eenvoudiger en duidelijker stelsel in de plaats. Door de Omgevingswet kunnen integrale afwegingen over de fysieke leefomgeving worden gemaakt, in plaats van de huidige versnipperde sectorale afwegingen. De Omgevingswet versterkt ook de positie van de decentrale overheden volgens het principe 'Decentraal, tenzij'. De Omgevingswet biedt die decentrale overheden daarbij meer ruimte voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen. Burgers en bedrijven krijgen daarbij meer eigen verantwoordelijkheden, er gelden meer algemene regels waarin de zorgplichten staan en het aantal vergunningplichten zal hoogstwaarschijnlijk afnemen. Daarnaast zal de Omgevingswet moeten leiden tot snellere en betere besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. Zo gaat de beslistermijn in veel gevallen van 26 weken naar 8 weken.

4.3 Keuzes in het omgevingsplan

4.3.1 Totstandkoming omgevingsplan

Niet alleen in de Omgevingswet worden de regels in één wet ondergebracht. Dat gebeurt ook op decentraal niveau. Gemeenten, provincies en waterschappen brengen hun regels over de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk samen in één regeling. De gemeenten doen dat in het omgevingsplan.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt het omgevingsplan van rechtswege tot stand. De bestaande bestemmingsplannen, beheersverordeningen en wijzigings- en uitwerkingsplannen komen terecht in het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

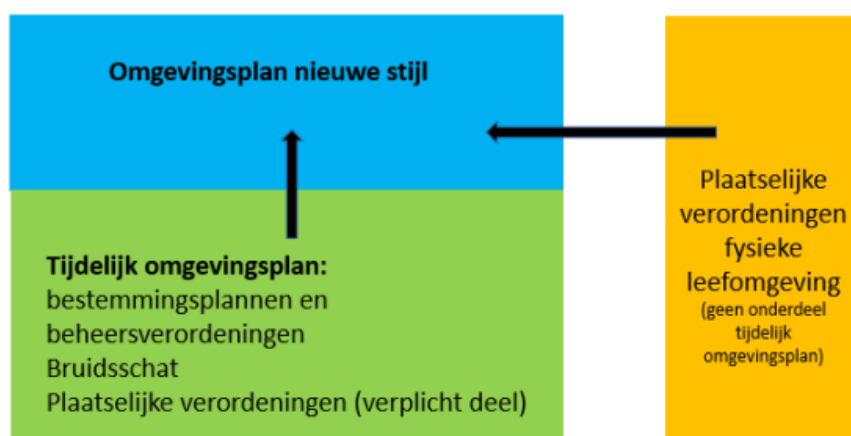
Daaraan wordt toegevoegd een pakket rijksregels die overgaan naar de gemeenten (de zogeheten bruidsschat). Voor deze regels moet een voorziening getroffen worden om te voorkomen dat deze regels vervallen voordat de gemeente vergelijkbare of vervangende regels heeft kunnen vaststellen. Het gaat dus om een tijdelijke oplossing, bedoeld om een rechtvacuüm te voorkomen. De bruidsschat bestaat uit ongeveer 600 regels uit het huidige Activiteitenbesluit, Bouwbesluit en het Besluit omgevingsrecht. De regels hebben betrekking op een grote diversiteit aan onderwerpen, zoals horeca, detailhandel, recreatie, lozingen, emissies van geluid, geur en trillingen door bedrijven en bouwen.

Inhoudelijk bevat een van rechtswege ontstaan omgevingsplan dus weinig veranderingen ten opzichte van de huidige situatie.

In de periode van de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot 2029 moeten gemeenten het tijdelijke omgevingsplan omzetten in het omgevingsplan nieuwe stijl: een omgevingsplan dat voldoet aan alle regels van de Omgevingswet.

In deze overgangsfase moeten gemeenten nieuwe regels in het omgevingsplan opnemen ter vervanging van de oude ruimtelijke plannen en verordeningen. Ook moeten in dit omgevingsplan de instructieregels vanuit het rijk en de provincie verwerkt worden.

De gemeentelijke verordeningen met regels over de fysieke leefomgeving komen niet van rechtswege terecht in het tijdelijke omgevingsplan. Deze regels moeten, voor zover gemeenten dat nodig vinden, ook voor 2029 zijn toegevoegd aan het omgevingsplan.



Figuur 1 Totstandkoming omgevingsplan

'Overbrengen' en 'toevoegen' naar het omgevingsplan nieuwe stijl gaat door raadsbesluiten die het van rechtswege ontstane omgevingsplan wijzigen. Daarbij worden de regels door de gemeente geïntegreerd en geactualiseerd, passend bij de maatschappelijke opgaven, de gemeentelijke ambities en bij de beoogde structuur en opzet van het omgevingsplan. Iedere gemeente kan de overgangsfase zelf vormgeven op een tijdstip en manier die past bij de eigen ambities en de lokale relevante maatschappelijke opgaven. Dit kan integraal, gebiedsgewijs, themagewijs, met veel wijzigingen, beleidsneutraal etc.

4.3.2 Beleidsvrijheid omgevingsplan en gevolgen voor de legesheffing

Gemeenten krijgen onder de Omgevingswet meer vrijheid voor gebiedsgericht maatwerk en het maken van eigen afwegingen. Er kan in het omgevingsplan bijvoorbeeld worden gekozen voor verboden, vergunningplichten, maatwerkvoorschriften of slechts zorgplichten, al dan niet met informatie- of meldingsplichten. De keuzes hierover behoren tot de gemeentelijke beleidsvrijheid. De verwachting is dat er uiteindelijk meer algemene regels komen waarin de zorgplichten staan en het aantal vergunningplichten zal afnemen.

De keuzes die hierbij in het omgevingsplan worden gemaakt, hebben belangrijke gevolgen voor de legesheffing.

Alleen voor de vergunningplichten en maatwerkvoorschriften die in het omgevingsplan zijn opgenomen, is het immers zinvol om belastbare feiten en tarieven in de legesverordening op te nemen.

Verder hangt het samen met het feit dat legesheffing alleen mogelijk is voor gemeentelijke dienstverlening. Van een dienst is slechts sprake als degene aan wie de dienst wordt verleend daar een individueel belang bij heeft (individualiseerbaar belang). Volgens de jurisprudentie is dat niet het geval bij meldingen. Meldingen hebben vooral tot doel om het gemeentelijke toezicht op, en de handhaving van de naleving van de regels te vergemakkelijken. Hier staat dus het algemeen belang voorop. Voor het in behandeling nemen van meldingen is dus geen legesheffing mogelijk. Dat betekent ook dat de met het behandelen van die meldingen samenhangende gemeentelijke lasten, niet toerekenbaar zijn aan de leges. Die lasten zullen moeten worden gedekt uit de algemene middelen.

Het voorgaande geldt ook voor de gemeentelijke verwerking van informatie in het geval van een informatieplicht.

Als de gemeente in het omgevingsplan een vergunningplicht vervangt door een meldingsplicht, heeft dit dus gevolgen voor de legesheffing. Een meldingsplicht leidt er toe dat de afdeling die zich bezig houdt met vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH) per saldo minder werkzaamheden gaat verrichten omdat zij geen vergunningaanvragen meer hoeft te behandelen. De verhaalbare lasten voor de legesheffing dalen daardoor. Tegelijkertijd vervalt daarmee de mogelijkheid om leges te heffen. Voor het behandelen van vergunningaanvragen is legesheffing immers wel mogelijk, voor het beoordelen van meldingen niet. De met het behandelen van die meldingen samenhangende lasten zijn daarmee ook niet langer verhaalbaar via de legesheffing.

Kortom, de beleidsmatige keuzes die in het omgevingsplan worden gemaakt, bepalen de op te nemen belastbare feiten en tarieven in de legesverordening maar ook de maximaal toe te rekenen baten en lasten. Aanpassing van de legesverordening is eigenlijk niet mogelijk zonder de gemaakte beleidsmatige keuzes in het omgevingsplan en de financiële effecten daarvan in beeld te brengen. Afstemming daarover met de beleidsafdelingen is noodzakelijk.

4.3.3 Omgevingsplan Haarlem

De gemeente Haarlem kiest voor een gefaseerde aanpak bij het vormgeven van het nieuwe omgevingsplan en maakt hierbij gebruik van de mogelijkheden die het overgangsrecht daarvoor biedt.²¹

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet komt het omgevingsplan van rechtswege tot stand. Dit is een tijdelijk omgevingsplan dat in de periode daarna wordt aangepast.

Deze fasering verloopt via diverse sporen:²²

“In spoor 1 worden de regels uit het tijdelijk omgevingsplan, de onherroepelijke projectbesluiten en de regels over de fysieke leefomgeving uit lokale verordeningen integraal vastgelegd in het nieuwe omgevingsplan. Dit vormt de beleidsneutrale basis van het nieuwe omgevingsplan. In spoor 2 worden de stedelijke ontwikkelingen vastgelegd in het omgevingsplan. Deze ontwikkelingen volgen hun eigen planning en procedure aan de hand van het Haarlems Ruimtelijk Planproces, eventueel parallel lopend aan spoor 1. In spoor 3 worden de beleidskaders en programma’s voortkomend uit de Omgevingsvisie verwerkt in het nieuwe omgevingsplan.”

Er wordt naar gestreefd om spoor 1 in 2025 gereed te hebben.

Dit betekent dat er bij het van rechtswege ontstaan van het omgevingsplan op de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet (vermoedelijk 1 juli 2022) en in de periode tot 2025 (spoor 1) sprake is van een beleidsneutrale overgang naar, en aanpassing van het omgevingsplan.

4.3.4 Gevolgen Omgevingsplan voor mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)

De beleidsneutrale overgang naar het omgevingsplan betekent:

- bestaande vergunningplichten blijven in stand;
- geen vervanging van vergunningplichten door zorgplichten met een informatie- of meldingsplicht;
- geen mogelijkheid van een maatwerkvoorschrift, omdat het omgevingsplan daar niet in voorziet;
- geen inhoudelijke veranderingen in sfeer van advies of instemming van de gemeenteraad of gemeentelijke adviescommissie (dan wel bestuursorgaan andere overheid bij meervoudige aanvraag).

Tot 2025 heeft het omgevingsplan dus geen of weinig consequenties voor de gevallen waarin de gemeente wel en geen leges kan heffen. Als in de toekomst in het omgevingsplan andere keuzes worden gemaakt (bijvoorbeeld minder vergunningplichten, introductie van maatwerkvoorschriften) verandert dit.

²¹ Startnotitie Omgevingsplan Haarlem – Centrum en de bruidsschat, 27 augustus 2021, vastgesteld door de gemeenteraad op 14 oktober 2021, 2021/171036.

²² Startnotitie Omgevingsplan Haarlem – Centrum en de bruidsschat, 27 augustus 2021, p. 1.

4.3.5 *Gevolgen Omgevingsplan voor de te verwachten kosten en opbrengsten en betrouwbaarheid ramingen (onderzoeksvragen 3 en 4)*

De (implementatie van) de Omgevingswet brengt naast structurele financiële effecten²³ ook transformatiekosten mee. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om:²⁴

1. Juridische transformatie (tegelijk werken onder meerdere juridische systemen, met effecten voor werkwijze, bezetting, onzekerheden en mogelijk bezwaarprocedures);
2. ICT Systemen en informatievoorziening (verschillende systemen naast elkaar, met name de huidige systemen en DSO);
3. Veranderingen van werkwijze (het leren werken met de veranderde werkwijzen door andere regelgeving, andere verantwoordelijkheden, samenwerking);
4. Personele frictie (effecten van boventaligheid/herplaatsing/afvloeien van personeel gedurende de transformatie);
5. Dienstverlening en interactie met betrokkenen (betrokkenen buiten de gemeente moeten ook leren werken met het nieuwe stelsel);
6. Samenwerking in de keten (bijvoorbeeld nieuwe manier van samenwerking met Omgevingsdienst, GGD, Veiligheidsregio).

Een deel van deze structurele kosten en transformatiekosten zijn toerekenbaar aan de leges van Titel 2. Deze kosten doen zich overigens ook al voor in de periode vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet en kunnen nu ook al deels worden toegerekend aan de leges. In dit verband wijzen wij erop dat alleen lasten kunnen worden toegerekend aan de leges als die lasten zijn opgenomen in, en daarmee herleidbaar zijn tot, de begroting.

De beleidsneutrale overgang naar het omgevingsplan brengt als zodanig (dus los van de structurele en transformatiekosten) waarschijnlijk mee dat de aan Titel 2 toerekenbare lasten en baten voor bouwactiviteiten niet veel zullen verschillen ten opzichte van de huidige situatie. Dit is een betrouwbare voorspelling. Hierin zijn niet meegenomen de effecten van de mogelijkheid van legesheffing voor milieuactiviteiten. Deze worden later in het rapport besproken.

Wel zullen in de eerste periode na de inwerkingtreding van de Omgevingswet de lasten naar verwachting hoger uitvallen omdat gedurende die periode vergunningaanvragen die zijn ingediend vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog volgens het huidige recht afgehandeld moeten worden en vergunningaanvragen die zijn ingediend na de inwerkingtreding van de Omgevingswet volgens het nieuwe recht. In de beginperiode moeten vergunningaanvragen dus volgens verschillende rechtsregimes behandeld worden, dit leidt tot inefficiency en extra werkzaamheden en lasten. De omvang van deze extra werkzaamheden en lasten is niet goed te voorspellen en dus niet betrouwbaar te ramen.

Een belangrijke vraag is verder of aanvragers van vergunningen wachten met de indiening van de aanvraag tot na inwerkingtreding van de Omgevingswet of juist niet (aanvragen ingediend vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet worden volgens huidig recht afgehandeld, aanvragen na inwerkingtreding van de Omgevingswet worden volgens de regels van de Omgevingswet afgehandeld)? Aspecten die hierbij een rol kunnen spelen zijn de verkorting van de afhandelingstermijn, het zelf moeten organiseren van participatie, onzekerheden omtrent de regels Omgevingswet etc.

²³ Voor het in beeld brengen daarvan zijn tools beschikbaar zoals het Financieel Dialoogmodel van de VNG.

²⁴ Zie Resultaten werkgroep Transformatiekosten, Wat komt er op gemeenten af in de transformatieperiode, VNG december 2021.

De verwachting is dat voorafgaand aan de inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet een piek aan vergunningaanvragen binnenkomt. Dit leert de ervaring bij eerdere wetswijzigingen. Dit heeft gevolgen voor zowel de lasten als de baten. De omvang van deze piek aan aanvragen en de consequenties voor de lasten en de baten is niet goed te voorspellen en dus niet betrouwbaar te ramen.

4.3.6 Conclusies

	Gevolgen mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)	Gevolgen lasten en baten (onderzoeksvraag 3)	Betrouwbaar te ramen (onderzoeksvraag 4)
Omgevingsplan	Nee	Nee	Ja
Dubbel rechtsregime	Nee	Ja	Nee
Piek aanvragen	Nee	Ja	Nee

4.4 Wet kwaliteitsborging bouwen

4.4.1 Doelen Wet kwaliteitsborging bouwen

Gelijktijdig met de Omgevingswet treedt de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking.

De Wkb heeft als doel de bouwkwaliteit en het bouwtoezicht te verbeteren door inschakeling van private kwaliteitsborgers. Daarnaast wordt de aansprakelijkheid van aannemers ten opzichte van particuliere en professionele opdrachtgevers uitgebreid.

De Wkb gaat gefaseerd in. Er wordt gestart met de eenvoudige bouwprojecten, namelijk de bouwwerken in gevolgklasse 1 (o.a. woningen en kleinere bedrijfspanden). In de 3 jaar na invoering van de Wkb wordt geëvalueerd of ook bouwwerken in de gevolklassen 2 en 3 onder de Wkb gaan vallen.

4.4.2 De 'knip'

Met de Wkb wordt het proces voor vergunningverlening in tweeën opgeknipt, namelijk:

- de ruimtelijke toets: toets aan omgevingsplan en -veiligheid, dit blijft de gemeente doen voor alle bouwwerken;
- de bouwtechnische toets: hiervoor wordt de papieren toets op het bouwplan vooraf vervangen door toetsing in de praktijk op het bouwwerk zoals dat is gebouwd. De initiatiefnemer wordt verplicht een onafhankelijke kwaliteitsborger in te schakelen die tijdens de bouw toetst of wordt voldaan aan de bouwtechnische voorschriften van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en verklaart of de getoetste onderdelen aan de voorschriften voldoen. Dit wordt bij private partijen belegd. De verklaring van de kwaliteitsborger bij de gereedmelding is voorwaarde voor ingebruikname.

4.4.3 *Melding en gereedmelding*

De gemeente blijft verantwoordelijk voor het toezicht op de bestaande bouw en omgevingsveiligheid en blijft het bevoegd gezag. De initiatiefnemer voor een bouwproject legt inhoudelijk verantwoording af aan het bevoegd gezag.

Dit doet hij door uiterlijk 4 weken vóór aanvang van de bouwwerkzaamheden een melding bij de gemeente te doen waarin staan:

- het gebruikte instrument;
- de gekozen kwaliteitsborger;
- het borgingsplan;
- de risicobeoordeling.

Als de bouw gereed is, doet de initiatiefnemer een gereedmelding bij de gemeente. Die gereedmelding bestaat uit een verklaring van de kwaliteitsborger en een dossier met de informatie over het bouwwerk (dossier bevoegd gezag). Het bouwwerk mag 2 weken na gereedmelding in gebruik worden genomen.

Voor het in behandeling nemen van deze melding vooraf en gereedmelding achteraf, kan de gemeente geen leges heffen. Er is namelijk geen sprake van een dienst, omdat de melding en gereedmelding vooral het algemeen belang dienen. De gemeente gebruikt de risicobeoordeling om zijn handhavende taak van waarnemen, beoordelen en interveniëren vooraf inhoud en richting te geven en het dossier met informatie om achteraf op te treden als het bouwwerk niet aan de voorschriften voldoet.

Nu ter zake van het in behandeling nemen van deze melding en gereedmelding geen legesheffing mogelijk is, zijn de daarmee samenhangende gemeentelijke lasten ook niet toerekenbaar aan de leges. De gemeente moet deze lasten dus bekostigen uit de algemene middelen.

4.4.4 *Wkb-scan Senze*

Senze heeft de impact van de Wkb voor de gemeente Haarlem geïnterviewd.²⁵

Hierbij is in beeld gebracht welke consequenties de Wkb heeft op de benodigde formatieve capaciteit voor vergunningverlening en toezicht. Daarbij is er rekening mee gehouden dat er bij de gemeente:

- werkzaamheden verdwijnen als gevolg van het wegvallen van de bouwtechnische toets voor gevolgklasse 1;
- nieuwe werkzaamheden bij komen in verband met het beoordelen van de melding vooraf en het verwerken van de gereedmelding achteraf.

Dit leidt per saldo:

- bij vergunningverlening tot een afname van 3,45 fte ten opzichte van de huidige capaciteit;
- bij toezicht tot een afname van 4,76 fte ten opzichte van de huidige capaciteit.

²⁵ Wkb-scan Gemeente Haarlem, Senze, 30 januari 2020 (herzien 12 februari 2020).

4.4.5 Gevolgen Wkb voor mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)

Voor het in behandeling nemen van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in gevolgklassen 2 en 3 is nog steeds legesheffing mogelijk voor de ruimtelijke toets en de bouwtechnische toets.²⁶

Voor het in behandeling nemen van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in gevolgklasse 1 is alleen nog legesheffing mogelijk voor de ruimtelijke toets. Voor het in behandeling nemen van de melding vooraf en de gereedmelding achteraf in het kader van die bouwtechnische toets kunnen immers geen leges worden geheven.

4.4.6 Gevolgen Omgevingsplan voor de te verwachten kosten en opbrengsten en betrouwbaarheid ramingen (onderzoeksvragen 3 en 4)

De nieuwe werkzaamheden in verband met het beoordelen van de melding vooraf en het verwerken van de gereedmelding achteraf, zijn niet toerekenbaar aan de leges. Deze moeten worden gedekt uit de algemene middelen. Volgens de Wkb-scan gaat het hierbij overigens slechts om 0,17 fte. De omvang van deze extra lasten is voorspelbaar en is dus betrouwbaar te ramen.

De werkzaamheden en lasten ten aanzien van de ruimtelijke toets veranderen niet, ook niet voor bouwwerkzaamheden in gevolgklasse 1. Dit is een betrouwbare voorspelling.

4.4.7 Transitiekosten

Uit de Wkb-scan van Senze blijkt dat als gevolg van de Wkb de benodigde capaciteit bij Haarlem afneemt met 8,21 fte. De vraag is of de kosten van eventueel overtollige medewerkers die (deels) nog geen andere werkzaamheden verrichten, nog steeds toerekenbaar zijn aan de leges. Het gaat hier in feite om frictie- of transitiekosten.

Wij achten dit wel juridisch pleitbaar omdat deze lasten nog steeds meer dan zijdelings samenhangen met de taak omdat ze een soort gevolgkosten zijn die samenhangen met het afronden van de werkzaamheden. Wij achten dit overigens hooguit gedurende een beperkte periode van maximaal 1 jaar mogelijk. Wij adviseren om terughoudendheid te zijn bij het toerekenen van deze lasten.

Voor zover een medewerker inmiddels andere werkzaamheden verricht voor bijvoorbeeld de bouwtechnische toetsing van bouwwerken in de gevolgklassen 2 en 3 of voor de ruimtelijke toets, zijn de daarmee samenhangende lasten gewoon toerekenbaar aan de leges. Voor zover een medewerker inmiddels werkzaamheden verricht voor meldingen in het kader van de Wkb zijn de daarmee samenhangende lasten niet toerekenbaar aan de leges. Dat geldt ook als een medewerker inmiddels geheel andere werkzaamheden binnen de gemeente verricht.

Wij wijzen er overigens op dat de kostenonderbouwing van de leges op ramingsbasis geschiedt, het gaat dus om de verwachtingen vooraf omtrent eventueel overtollige medewerkers.

²⁶ Momenteel is nog onduidelijk of de toets bouw- en sloopveiligheid onderdeel vormt van de vergunning voor de omgevingsplanactiviteit. Mogelijk wordt deze gekoppeld aan de bouwactiviteit, via een aparte melding die separaat van de bouwmelding (gevolgklasse 1) of vergunning bouwactiviteit (gevolgklassen 2 en 3) moet worden ingediend. Dit zou betekenen dat hiervoor geen leges kunnen worden geheven terwijl gemeenten niet minder werk krijgen. De VNG heeft BZK daarom dringend verzocht het aspect bouw- en sloopveiligheid alsnog onder te brengen bij het omgevingsplan en de vergunning omgevingsplanactiviteit. Zie brief VNG 21 juni 2021, TLE/U202100527.

Deze hiervoor beschreven met de Wkb samenhangende transitiekosten doen zich naar verwachting overigens niet voor bij Haarlem. Ten eerste omdat Haarlem heeft geanticipeerd op de inwerkingtreding van de Wkb door in de aanloopfase waar mogelijk te kiezen voor inhuur. Ten tweede vanwege de krapte op de arbeidsmarkt waardoor er onderbezetting is omdat vacatures niet ingevuld kunnen worden, noch met vaste medewerkers noch met inhuur. Er zullen daarom waarschijnlijk geen overtoollige medewerkers zijn als gevolg van de Wkb.

4.4.8 Conclusies

	Gevolgen mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)	Gevolgen lasten en baten (onderzoeksvraag 3)	Betrouwbaar te ramen (onderzoeksvraag 4)
Wkb	Ja	Ja	Ja

4.5 Legesheffing milieuvergunningen

4.5.1 Milieubelastende activiteiten

Een milieubelastende activiteit (hierna: mba) is een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekingsactiviteit.

De rijksregels voor milieubelastende activiteiten staan in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal). Voor milieubelastende activiteiten die niet in het Bal zijn aangewezen, gelden geen algemene rijksregels. Voor die activiteiten kunnen decentrale overheden regels stellen, bijvoorbeeld in het omgevingsplan. In het omgevingsplan staan bijvoorbeeld regels over geur, geluid en veiligheid. De rijksoverheid heeft de regels op milieugebied toegevoegd aan het omgevingsplan via de bruidsschat.

Als er geen specifieke regels door het rijk of door decentrale overheden zijn gesteld voor een milieubelastende activiteit, is de algemene zorgplicht en het algemene verbod uit de Omgevingswet van toepassing.

4.5.2 Mogelijkheid heffing milieuleges

Op dit moment kunnen gemeenten geen milieuleges heffen voor een aanvraag om een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) en voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor milieu-inrichtingen. Voor deze milieubelastende activiteiten staan vrijstellingen in art. 4.10 Besluit omgevingsrecht en art. 2.9a Wabo.

Onder de Omgevingswet is het wel mogelijk om leges te heffen voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten. Hiervoor kunnen gemeenten dus tariefbepalingen opnemen in de legesverordening en extra inkomsten genereren. Het is een mogelijkheid, geen verplichting.

4.5.3 Situatie Haarlem

De uitvoering van de vergunningverlening voor milieu-inrichtingen, milieutoezicht en handhaving ligt bij de Omgevingsdienst IJmond.

Als gevolg van het overgangsrecht en de bruidsschat blijven de bestaande vergunningplichten bestaan, tenzij in het omgevingsplan iets anders wordt geregeld. Zoals hiervoor geschetst, is dat in het omgevingsplan van Haarlem niet het geval (beleidsneutraal).

4.5.4 Gevolgen voor mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)

De gemeente Haarlem heeft aan de Omgevingsdienst IJmond gevraagd om de consequenties van de Omgevingswet in kaart te brengen en voorstellen te doen omtrent de invoering en vormgeving van legesheffing.

Omdat de gemeente Haarlem streeft naar kostendekkende tarieven ligt het heffen van milieuleges voor de hand. Het verdient overweging om hierbij te kiezen voor een eenvoudige tariefstructuur die bij voorkeur zo uniform mogelijk is voor de 16 gemeenten waarvoor de Omgevingsdienst IJmond werkt.

4.5.5 Gevolgen voor de te verwachten kosten en opbrengsten en betrouwbaarheid ramingen (onderzoeksvragen 3 en 4)

De verwachting is dat de werkzaamheden van de Omgevingsdienst IJmond zullen toenemen als gevolg van de Omgevingswet, zeker in de beginfase. Het gaat onder de Omgevingswet namelijk niet langer om de milieu-inrichting als zodanig maar om de activiteiten die milieubelastend en eventueel vergunningplichtig zijn. Dit brengt veranderingen in de werkprocessen met zich mee. En daarmee dus ook voor de met die vergunningverlening samenhangende lasten.

De Omgevingsdienst IJmond gaat de consequenties van de Omgevingswet in kaart brengen, dat zal naar verwachting ook inzicht geven in de extra lasten. Die extra lasten zijn op dit moment nog niet betrouwbaar te ramen.

4.5.6 Conclusies

	Gevolgen mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)	Gevolgen lasten en baten (onderzoeksvraag 3)	Betrouwbaar te ramen (onderzoeksvraag 4)
Milieubelastende activiteiten	Ja	Ja	Nee

4.6 Legesheffing overige activiteiten

4.6.1 Overige activiteiten

Veel van deze activiteiten vallen nu onder art. 2.2 lid 1 Wabo, nl. waarbij in een gemeentelijke verordening (doorgaans de APV) een verbod geldt om zonder omgevingsvergunning de activiteit te verrichten. Het gaat bijvoorbeeld om de aanleg of het veranderen van een weg, uitweg,

alarminstallatie, kappen, handelsreclame, opslag roerende zaken). Verder kan het gaan om daaraan toegevoegde categorieën op grond van art. 2.2 lid 2 Wabo.

Door het overgangsrecht worden deze activiteiten gezien als een omgevingsplanactiviteit waarvoor een verbod geldt zonder omgevingsvergunning. Op grond van de overgangstermijn moet de gemeente deze regels uiterlijk in 2029 opnemen in het nieuwe deel van het omgevingsplan.

4.6.2 *Gevolgen mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)*

De beleidsneutrale overgang naar het omgevingsplan betekent dat de bestaande vergunningplichten in stand blijven. Dit impliceert dat voor de overige gevallen er geen of weinig consequenties zijn voor de gevallen waarin de gemeente wel en geen leges kan heffen. Als in de toekomst in het omgevingsplan andere keuzes worden gemaakt (bijvoorbeeld minder vergunningplichten) verandert dit.

4.6.3 *Gevolgen voor de te verwachten kosten en opbrengsten en betrouwbaarheid ramingen (onderzoeksvragen 3 en 4)*

De beleidsneutrale overgang naar het omgevingsplan brengt als zodanig mee dat de aan Titel 2 toerekenbare lasten en baten van deze diensten niet veel zullen verschillen ten opzichte van de huidige situatie. Dit is een betrouwbare voorspelling.

4.6.4 *Conclusies*

	Gevolgen mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)	Gevolgen lasten en baten (onderzoeksvraag 3)	Betrouwbaar te ramen (onderzoeksvraag 4)
Overige activiteiten	Nee	Nee	Ja

4.7 **Omgevingsoverleg**

4.7.1 *Inleiding*

De beslistermijn gaat voor de meeste vergunningaanvragen van 26 weken naar 8 weken.²⁷ Waarschijnlijk leidt dit ertoe dat er een verschuiving van werkzaamheden naar het vooroverleg over de vergunningaanvraag ('omgevingsoverleg') gaat plaatsvinden. De initiatiefnemer en de vergunningverlener kunnen beiden belang hebben bij zo'n omgevingsoverleg. De initiatiefnemer omdat de kans op een juiste aanvraag en de vergunningverlening toeneemt. De vergunningverlener omdat deze meer tijd heeft om de aanvraag te beoordelen, wat bij 'koude' aanvragen niet het geval is.

De werkwijzen in de voorfase kan allerlei vormen hebben: vooroverleg, principeverzoek, beoordelen schetsplan, beoordelen concept vergunningaanvraag, omgevingstafel, intaketafel etc. De intensiteit en omvang kunnen verschillen.

²⁷ Behoudens de gevallen die zijn aangewezen in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit of het omgevingsplan.

4.7.2 *Gevolgen mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)*

Voor een omgevingsoverleg op aanvraag is net als in de huidige situatie legesheffing mogelijk. Er kan voor worden gekozen in zo'n geval alle kosten door te belasten in het tarief. Maar omdat een hoog tarief het vragen van omgevingsoverleg kan ontmoedigen, verdient een lager tarief ook overweging. Dat is een beleidsmatige keuze.

Haarlem heeft op dit moment geen tarief in de legesverordening voor vooroverleg.

Haarlem heeft in het kader van de komst van de Omgevingswet geëxperimenteerd met een Stads-
tafel in samenwerking met de Stadarchitect van Haarlem.²⁸ Daarnaast zijn enkele pilots uitgevoerd. Het gaat hierbij om grote projecten. Het gaat om een methode om in het voortraject samenhang aan te brengen en tot een concept-vergunning te komen waarbij verschillende disciplines vanuit de gemeente met de initiatiefnemers aan tafel zitten. Het moet leiden tot meer snelheid en meer integraal werken.

Haarlem heeft op dit moment nog niet besloten voor welk soort plannen omgevingsoverleg mogelijk wordt onder de Omgevingswet en hoe dit omgevingsoverleg precies zal worden vorm gegeven.

Er is ook nog niet besloten of, op welke wijze en tegen welke tarieven leges in rekening zullen worden gebracht voor het omgevingsoverleg (al dan niet in combinatie met vergoedingen via anterieure overeenkomsten).

4.7.3 *Gevolgen voor de te verwachten kosten en opbrengsten en betrouwbaarheid ramingen (onderzoeksvragen 3 en 4)*

Zoals gezegd, heeft Haarlem nog niet besloten voor welk soort plannen omgevingsoverleg mogelijk wordt onder de Omgevingswet en hoe dit omgevingsproces precies zal worden vormgegeven.

Deze keuzes zullen invloed hebben op de werkprocessen en daarmee op de met het omgevingsoverleg samenhangende lasten. Wij merken daarbij op dat het omgevingsoverleg tot extra werkzaamheden aan de voorkant kan leiden maar waarschijnlijk resulteert in vermindering van de werkzaamheden bij de behandeling van de vergunningaanvraag en tot meer draagvlak en minder kans op bezwaar en beroep.

De keuzes omtrent het al dan niet heffen van leges en de wijze waarop, beïnvloeden de legesbaten.

Wij merken hierbij op dat de kosten van het omgevingsoverleg ook toerekenbaar zijn aan de leges als daarvoor geen afzonderlijk tarief in de legesverordening is opgenomen, mits de daarmee samenhangende lasten meer dan zijdelings samenhangen met de vergunningverlening.

Op dit moment zijn de met het omgevingsoverleg samenhangende lasten en baten nog niet betrouwbaar te ramen.

²⁸ Informatienota, Stand van zaken implementatie Omgevingswet in Haarlem, 2019/39992, vastgesteld door college van burgemeester en wethouder 17 maart 2020.

4.7.4 Conclusies

	Gevolgen mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)	Gevolgen lasten en baten (onderzoeksvraag 3)	Betrouwbaar te ramen (onderzoeksvraag 4)
Omgevingsoverleg	Ja	Ja	Nee

4.8 Participatie

4.8.1 Inleiding

Eén van de pijlers van de Omgevingswet is participatie. De initiatiefnemer moet de participatie organiseren. Hij moet in de vergunningaanvraag aangeven hoe er overleg is geweest met belanghebbenden en wat het resultaat daarvan is. Dit is een aanvraagvereiste.

Er is een zekere samenhang tussen de omgevingstafel en participatie. Eventueel kan de initiatiefnemer ervoor kiezen om belanghebbenden samen met de gemeente uit te nodigen aan de omgevingstafel. Het wezenlijke verschil is wie de regie heeft: de initiatiefnemer van zijn eigen participatieproces, de gemeente van de omgevingstafel.

4.8.2 Gevolgen mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)

De gemeente kan zich ten aanzien van participatie lijdelijk opstellen en slechts in het kader van de vergunningaanvraag toetsen of de participatie op de juiste wijze heeft plaatsgevonden. De gemeente kan er beleidsmatig echter ook voor kiezen om zich veel actiever op te stellen en participatie te stimuleren en faciliteren.

Als de gemeente participatie faciliteert door op verzoek van een initiatiefnemer bijvoorbeeld een ambtenaar ter beschikking te stellen bij de vormgeving van de participatie, lijkt sprake te zijn van een dienst waarvoor in de legesverordening een afzonderlijk tarief kan worden opgenomen. Er is namelijk sprake van een individualiseerbaar belang. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de gemeente dit waarschijnlijk om twee redenen doet: ondersteuning van de initiatiefnemer (individueel belang) en verbetering van de participatie en daarmee de betrokkenheid van burgers (algemeen belang).

Beleidsmatig moet worden afgewogen of het zinvol is om een afzonderlijk tarief in de legesverordening op te nemen voor een verzoek om ondersteuning bij participatie. Dit kan immers het vragen van ondersteuning ontmoedigen. Net als bij het vooroverleg/omgevingsoverleg zou echter in de verordening een verrekeningsbepaling kunnen worden opgenomen.

4.8.3 Gevolgen voor de te verwachten kosten en opbrengsten en betrouwbaarheid ramingen (onderzoeksvragen 3 en 4)

Zoals gezegd kan de gemeente volstaan met het bij de vergunningaanvraag toetsen of de participatie op de juiste wijze heeft plaatsgevonden. De daarmee samenhangende kosten zijn dan verhaalbaar via de legesheffing.

De gemeente kan er beleidsmatig echter ook voor kiezen om zich veel actiever op te stellen en participatie stimuleren en faciliteren. De kosten zijn dan alleen verhaalbaar voor zover ze meer dan

zijdelings samenhangen met de vergunningverlening. Pleitbaar is een deel van de kosten van participatie als toerekenbare kosten aan te merken, maar terughoudendheid is geboden.

Haarlem heeft op dit moment nog geen besluit genomen over de vormgeving van het participatiebeleid onder de Omgevingswet en evenmin over de legesheffing.

Deze keuzes zullen invloed hebben op de werkprocessen en daarmee op de met het omgevingsoverleg samenhangende lasten. De keuzes omtrent het al dan niet heffen van leges en de wijze waarop, beïnvloeden de legesbaten.

Op dit moment zijn de met participatie samenhangende lasten en baten nog niet betrouwbaar te ramen.

4.8.4 Conclusies

	Gevolgen mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)	Gevolgen lasten en baten (onderzoeksvraag 3)	Betrouwbaar te ramen (onderzoeksvraag 4)
Participatie	Ja	Ja	Nee

4.9 Kosten Digitaal Stelsel Omgevingswet

4.9.1 Kosten Digitaal Stelsel Omgevingswet

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) is het technische en digitale fundament onder de Omgevingswet. Hieraan zijn hoge kosten verbonden. Over de verdeling van deze kosten zijn de volgende afspraken gemaakt:²⁹

- de transitiekosten worden gedragen door de 'eigen' organisatie;
- besparingen die samenhangen met de invoering van de Omgevingswet komen ten gunste van de betrokken partijen ter dekking van de te maken transitiekosten. Ook vindt er geen additionele verrekening plaats voor de herintroductie van milieuleges;
- de rijksoverheid draagt de investeringskosten van het Digitale Stelsel Omgevingswet, de invoeringsondersteuning en het informatiepunt;
- alle bevoegd gezagen dragen via een verdeelsleutel bij aan de beheerkosten van het DSO-LV, de gemeenten dragen samen 70% van deze kosten. In de BALV van november 2018 is het voorstel voor de afspraken over het beheer van het Digitaal Stelsel goedgekeurd door de leden. In dit voorstel wordt jaarlijks een vast bedrag van € 18 mln. euro ten laste gebracht van het Gemeentefonds tot en met 2023. Dit bedrag wordt geïndexeerd en herzien voor de periode na 2023.

4.9.2 Gevolgen voor de te verwachten kosten en opbrengsten en betrouwbaarheid ramingen (onderzoeksvragen 3 en 4)

Het omgevingsloket is één van de onderdelen van het DSO. Het omgevingsloket heeft meerdere functies. Niet alleen de functie om vergunningen aan te vragen, meldingen te doen etc. maar het

²⁹ <https://vng.nl/artikelen/financiële-beleidsafspraken>

biedt ook de interactieve vindplaats van alle regels voor de fysieke leefomgeving die op een bepaalde locatie gelden.

De gemeente is verplicht om gebruik te maken van een loket omgevingsvergunning. De kosten die daarmee zijn gemoeid, zijn in elk geval deels nodig om de dienstverlening (het behandelen van omgevingsvergunningen) te kunnen verrichten. De kosten daarvan zijn daarmee in beginsel toerekenbaar en dus verhaalbaar via de legesheffing.

Dit is overigens slechts mogelijk als er specifieke kosten in rekening worden gebracht aan de gemeente voor dit loket. Voor zover de kosten via een uitname uit het Gemeentefonds worden betaald, is het juridisch lastig om deze kosten toerekenbaar te achten aan de legesheffing. Toe- en afnames van de algemene uitkering of zelfs verfijningsuitkeringen zijn namelijk niet specifiek genoeg om te kunnen toerekenen aan heffingen.³⁰

Wij hebben van de VNG begrepen dat er nog steeds overleg plaatsvindt over de wijze waarop de kosten in rekening gebracht gaan worden aan de individuele gemeenten.

4.9.3 Conclusies

	Gevolgen mogelijkheden legesheffing (onderzoeksvraag 2)	Gevolgen lasten en baten (onderzoeksvraag 3)	Betrouwbaar te ramen (onderzoeksvraag 4)
DSO	Nvt	Ja	Nee

4.10 Adviezen VNG en keuzes andere gemeenten (onderzoeksvraag 6)

4.10.1 Adviezen VNG

4.10.1.1 Inleiding

De VNG heeft de afgelopen jaren talloze publicaties uitgebracht over de Omgevingswet en de implementatie daarvan door de gemeenten.

Een aantal van deze publicaties heeft specifiek betrekking op de consequenties van de Omgevingswet voor de heffing van leges. Wij bespreken hierna de volgende VNG-publicaties:

- Leges, feiten en inzichten ten aanzien van de stelselwijziging Omgevingswet, mei 2019;³¹
- Factsheet, Discussie-leidraad leges en de stelselwijziging Omgevingswet (incl. Wkb), april 2020;³²
- Werkmodel verordening leges 2022, Actualisering in verband met inwerkingtreding Omgevingswet, versie 30 maart 2021;³³
- Legesverordening 2022 en Omgevingswet, 28 juli 2021.³⁴

³⁰ HR 8 april 1987, BNB 1987/177, Belastingblad 1987, blz. 342, inzake de rioolrechten van gemeente Kockengen en Gerechtshof Arnhem 19 oktober 1994, nr. 931000, Belastingblad 1995/361.

³¹ <https://vng.nl/publicaties/leges-feiten-en-inzichten-ten-aanzien-van-de-stelselwijziging-omgevingswet>

³² https://vng.nl/sites/default/files/2020-04/discussie-leidraad-leges_20200415-2.pdf

³³ <https://vng.nl/nieuws/werkmodel-verordening-leges-2022-omgevingswet>

³⁴ <https://vng.nl/nieuws/legesverordening-2022-en-omgevingswet>

4.10.1.2 Leges, feiten en inzichten ten aanzien van de stelselwijziging Omgevingswet

Het document beschrijft enkele feiten, inzichten en visies ten aanzien van de leges, binnen de scope van de stelselwijziging Omgevingswet.

Daarbij wordt o.a. ingegaan op:

- nieuwe activiteiten toegestaan om leges over te heffen (milieuvergunningen);
- (mogelijk) minder vergunningplichten;
- de 'knip': het splitsen van de bouwtechnische en de ruimtelijke vergunning (Wkb);
- gemeentelijke kosten worden hoger of lager;
- gemeentelijke kosten verschuiven.

4.10.1.3 Factsheet, Discussie-leidraad leges en de stelselwijziging Omgevingswet

Volgens de factsheet heeft de stelselwijziging Omgevingswet, samen met de invoering van de Wkb, ingrijpende gevolgen voor de legesheffing door gemeenten. Die gevolgen zijn sterk afhankelijk van de lokale ambities, beleidsinvulling en inrichtingskeuzes bij gemeenten en hun uitvoeringsdiensten. Daarom is er niet een standaardoplossing of handleiding te ontwikkelen.

De factsheet wijst op het belang voor gemeenten om hier, op basis van de eigen keuzes, over na te gaan denken.

Volgens de factsheet kent het vraagstuk leges in het kader van de stelselwijziging Omgevingswet twee hoofdonderwerpen:

- de wijzigingen die dienen te worden aangebracht in de legesverordening;
- de wijzigingen in legestarieven, onderbouwing daarvan, grondslagen en de financiële consequenties van veranderende legesinkomsten (en daar onder liggende kosten).

4.10.1.4 Werkmodel verordening leges 2022

De VNG heeft in maart 2021 aan gemeenten een werkmodel verordening leges 2022 beschikbaar gesteld in verband met de Omgevingswet. Met behulp van dit werkmodel kunnen gemeenten hun legesverordening aanpassen. Dit is maatwerk omdat het afhankelijk is van de lokaal gemaakte keuzes.

Het werkmodel is afgestemd met een landelijke werkgroep en met een werkgroep van omgevingsdiensten voor de 'milieuleges' en wordt dus breed gedragen.

In de begeleidende tekst bij dit werkmodel staat ter toelichting o.a.:

- in het werkmodel zijn bestaande vergunningplichten opgenomen, maar ook nieuwe toegevoegd, zoals voor milieubelastende activiteiten. Vergunningplichten kunnen in een verordening, maar ook in het omgevingsplan staan. Er geldt overgangsrecht dat op basis van afspraken geldt tot eind 2029;
- er ontstaat veel keuzevrijheid om iets te regelen over de leefomgeving: algemene regels (zorgplichten), meldingsplichten of vergunningplichten. Alleen bij de vergunningplichten is legesheffing mogelijk. Die keuzevrijheid bemoeilijkt het opstellen van een

modelverordening leges. Daarom is het een werkmodel, zodat gemeenten er alvast mee aan de slag kunnen;

- voor de bouwactiviteiten wijzigt er veel, onder andere door de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, die tegelijkertijd in werking treedt. Er is een knip gemaakt tussen een bouwtechnisch deel en een ruimtelijk deel. Voor beide kan een omgevingsvergunning nodig zijn, maar er zijn ook veel bouwwerken vergunningsvrij;
- nieuw is dat gemeenten leges kunnen gaan heffen voor milieubelastende activiteiten. Het wettelijk verbod daarop keert niet terug in de Omgevingswet. Het gaat niet langer om de milieu-inrichting als zodanig, maar om de activiteiten die milieubelastend zijn. Alleen voor complexe bedrijven geldt nog een integrale vergunningsplicht, maar daarvoor zijn gedeputeerde staten bevoegd gezag;
- het kan zijn dat er nog wijzigingen in het model optreden, mede naar aanleiding van ontvangen reacties op het werkmodel;
- in de toelichting op het werkmodel wordt aandacht besteed aan de inhoudelijke wijzigingen.

De VNG heeft aangegeven dat er in februari 2022 een geactualiseerde versie van het werkmodel zal verschijnen.

4.10.1.5 Legesverordening 2022 en Omgevingswet

Deze publicatie gaat vooral over de gevolgen van het uitstel van inwerkingtreding van de Omgevingswet naar 1 juli 2022 en de gevolgen daarvan voor het vaststellen van de legesverordening.

De VNG adviseert om met ingang van 1 januari 2022 de legesverordening te wijzigen zonder rekening te houden met de Omgevingswet. In de eerste helft van 2022 kan dan de aanpassing aan de Omgevingswet plaatsvinden.

4.10.2 Keuzes andere gemeenten

4.10.2.1 Inleiding

In zijn algemeenheid geldt dat veel gemeenten de verkenning naar en besluitvorming over de legesheffing in verband met de Omgevingswet voor zich uit hebben geschoven, vanwege de onzekerheid over een inwerkingtredingsdatum en het herhaalde uitstel daarvan. Ook de nu voorziene inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2022 staat niet vast.

We hebben bij veel gemeenten gekeken of er reeds besluitvorming over de legesheffing in verband met de Omgevingswet heeft plaatsgevonden, maar dat bleek veelal niet het geval. Afstemming met de VNG heeft dit beeld bevestigd.

Bij enkele gemeenten heeft in beperkte mate wel besluitvorming plaatsgevonden. De keuzes van die gemeenten beschrijven we hierna. Dit is deels gebaseerd op onze eigen kennis hieromtrent en deels op (openbare) stukken van die aantal gemeenten. We hebben daarbij gekozen voor grotere gemeenten die in dezelfde regio liggen:

- Zaanstad;
- Haarlemmermeer;
- Amsterdam.

We hebben voor zover bekend de door die gemeente gemaakte keuzes in beeld gebracht op de belangrijkste beleidsmatige onderwerpen, namelijk:

- vormgeving omgevingsplan, gebruik overgangsrecht;
- consequenties Wkb;
- leges milieuvergunningen;
- leges omgevingsoverleg.

We hebben dit verwerkt in tabellen.

Ook hier valt op dat er nog nauwelijks (formele) besluitvorming heeft plaatsgevonden over de legesheffing onder de Omgevingswet. Vaak zijn de beleidsmatige keuzes die voorafgaan aan de keuzes omtrent legesheffing ook nog niet gemaakt (bijvoorbeeld vormgeving omgevingsoverleg).

De situatie bij andere gemeenten lijkt daarmee vergelijkbaar met die bij Haarlem.

4.10.2.2 Zaanstad

Impact vormgeving omgevingsplan	- de impact op de organisatie, kosten en (leges) inkomsten wordt medebepaald door lokale bestuurlijke keuzes, zoals bijvoorbeeld de mate waarin meer activiteiten vergunningsvrij worden. Naar mate het omgevingsplan duidelijkere vormen gaat aannemen komt hier meer duidelijkheid over. In de periode tot aan vaststelling van het omgevingsplan komen deze keuzes nog bij het bestuur op tafel³⁵ - verwachting kort voor 1 juli een flinke stijging van het aantal vergunningaanvragen³⁶
Consequenties Wkb	- de invoering van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging Bouw leidt structureel tot extra lasten voor de gemeente (€ 0,5 miljoen) ³⁷
Leges milieuheffingen	- invoering milieuleges, 100% kostendekkend³⁸ - door het invoeren van milieuleges kunnen de baten structureel met € 0,2 miljoen worden verhoogd³⁹
Leges omgevingsoverleg	- invoering omgevingstafel voor het vooroverleg, zodat de termijn van acht weken haalbaar is⁴⁰ - invoering legesheffing voor omgevingsoverleg nog onbekend

4.10.2.3 Haarlemmermeer

Impact vormgeving omgevingsplan	- de gemeenteraad heeft in juli 2020 het model-omgevingsplan Haarlemmermeer vastgesteld - om te komen tot een omgevingsplan, worden de regels uit alle bestaande bestemmingsplannen van de gemeente overgezet. Dat geldt ook voor alle regels uit de Verordening fysiek domein. Dit gebeurt zoveel mogelijk zonder inhoudelijke wijzigingen (beleidsneutraal)
Consequenties Wkb	- vooruitlopend op de Omgevingswet is het Besluit vergunningvrij bouwen vastgesteld. Dit leidt tot lagere opbrengst uit bouwleges € 280.000 per jaar en lagere kosten aan ambtelijke inzet ad € 280.000 per jaar ⁴¹

³⁵ Begroting Zaanstad 2022-2025, p. 93.

³⁶ Begroting Zaanstad 2022-2025, p. 103.

³⁷ Begroting Zaanstad 2022-2025, p. 102.

³⁸ Begroting Zaanstad 2022-2025, p. 15.

³⁹ Begroting Zaanstad 2022-2025, p. 102.

⁴⁰ Begroting Zaanstad 2022-2025, p. 103.

⁴¹ Raadsvoorstel 2018.0030238, 5 juni 2018.

Leges milieuheffingen	- invoering milieuleges nog onbekend
Leges omgevingsoverleg	- er vinden pilots en onderzoeken plaats naar het efficiënter inrichten van het proces in verband met verkorting van de beslistermijn naar 8 weken ⁴² - invoering legesheffing voor omgevingsoverleg onbekend

4.10.2.4 Amsterdam

Impact vormgeving omgevingsplan	- indien de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging bouwen op 1 juli 2022 worden ingevoerd, zal in de loop van 2022 een voorstel tot wijziging van de legesverordening worden voorgelegd aan de gemeenteraad. De impact van de nieuwe wetgeving worden in beeld gebracht aan de hand van een integrale impactanalyse. Onderdeel daarvan is het in kaart brengen van de gevolgen voor de leges ⁴³
Consequenties Wkb	- zie hiervoor
Leges milieuheffingen	- invoering milieuleges nog onbekend
Leges omgevingsoverleg	- van toetsen achteraf naar adviseren vooraf. We verwachten daarom dat het aantal formele adviesverzoeken in het kader van aanvragen omgevingsvergunning zal afnemen. De verwachting is tegelijk dat de werklust door opgevoerde serviceverlening aan burgers en initiatiefnemers (meer ruimte voor initiatieven, minder starre regelgeving) en door een uitbreiding van de adviestaken zal toenemen ⁴⁴

4.11 Conclusies en aanbevelingen

4.11.1 Conclusies en aanbevelingen onderzoeksvraag 2

Onderzoeksvraag 2: Hoe zit de nieuwe systematiek o.b.v. de Omgevingswet in elkaar; waar kunnen wel/geen leges voor gevraagd worden, waar zit gemeentelijke beleidsvrijheid?

Conclusies en aanbevelingen:

- Haarlem kiest voor een beleidsneutrale overgang naar het omgevingsplan. Tot 2025 heeft het omgevingsplan daarmee weinig consequenties voor de gevallen waarin de gemeente wel en geen leges kan heffen. Als in de toekomst in het omgevingsplan andere keuzes worden gemaakt (bijvoorbeeld minder vergunningplichten, introductie van maatwerkvoorschriften) verandert dit.
- Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging bouwen is voor het in behandeling nemen van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in de gevolgklassen 2 en 3, nog steeds legesheffing mogelijk voor de ruimtelijke toets en de bouwtechnische toets. Voor het in behandeling nemen van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in gevolgklasse 1 is alleen nog legesheffing mogelijk voor de ruimtelijke toets. Voor het in behandeling nemen van de melding vooraf en de gereedmelding achteraf in het kader van die bouwtechnische toets kunnen geen leges worden geheven.

⁴² Programmabegroting 2022-2025 Haarlemmermeer.

⁴³ Begroting Gemeente Amsterdam 2022, p. 321.

⁴⁴ Begroting Gemeente Amsterdam 2022, p. 162.

- c. Transitiekosten als gevolg van de Wet kwaliteitsborging bouwen zijn hooguit gedurende een beperkte periode van 1 jaar mogelijk. Waarschijnlijk doen deze transitiekosten zich bij Haarlem feitelijk niet voor.
- d. Onder de Omgevingswet kan de gemeente wel leges heffen voor milieuvergunningen. Omdat de gemeente Haarlem streeft naar kostendekkende tarieven ligt het heffen van milieu-leges voor de hand. Het verdient overweging om hierbij te kiezen voor een eenvoudige tariefstructuur die bij voorkeur zo uniform mogelijk is voor de 16 gemeenten waarvoor de Omgevingsdienst IJmond werkt.
- e. De beleidsneutrale overgang naar het omgevingsplan betekent dat de Omgevingswet geen of weinig consequenties heeft voor legesheffing voor overige activiteiten (zie ook onderdeel a).
- f. De beslistermijn gaat voor de meeste vergunningaanvragen van 26 weken naar 8 weken. Waarschijnlijk leidt dit ertoe dat er een verschuiving van werkzaamheden naar het voor-overleg over de vergunningaanvraag ('omgevingsoverleg') gaat plaatsvinden. Voor een omgevingsoverleg op aanvraag is net als in de huidige situatie legesheffing mogelijk. Er kan voor worden gekozen in zo'n geval alle kosten door te belasten in het tarief. Maar omdat een hoog tarief het vragen van omgevingsoverleg kan ontmoedigen, verdient een lager tarief ook overweging. Dat is een beleidsmatige keuze die Haarlem nog niet heeft gemaakt.
- g. Eén van de pijlers van de Omgevingswet is participatie. De gemeente kan zich ten aanzien van participatie lijdelijk opstellen en slechts in het kader van de vergunningaanvraag toetsen of de participatie op de juiste wijze heeft plaatsgevonden. De gemeente kan er beleidsmatig echter ook voor kiezen om zich veel actiever op te stellen en participatie te stimuleren en faciliteren. Die keuze moet Haarlem nog maken. Beleidsmatig moet ook worden afgewogen of het zinvol is om een afzonderlijk tarief in de legesverordening op te nemen voor een verzoek om ondersteuning bij participatie. Ook die keuze is nog niet gemaakt.

4.11.2 Conclusies en aanbevelingen onderzoeksvragen 3 en 4

Onderzoeksvraag 3: Hoe verhoudt zich de nieuwe systematiek o.b.v. de Omgevingswet t.o.v. de te verwachten kosten/opbrengsten?

Onderzoeksvraag 4: Welke onderdelen van de nieuwe systematiek o.b.v. de Omgevingswet kunnen betrouwbaar (op basis van kennis uit het verleden) geraamd worden, welke onderdelen kunnen nog niet geraamd worden?

De conclusies en aanbevelingen zijn verwerkt in onderstaande tabel:

	Gevolgen mogelijk- heden legesheffing (onderzoeksvraag 2)	Gevolgen lasten en baten (onderzoeksvraag 3)	Betrouwbaar te ramen (onderzoeksvraag 4)
Omgevingsplan	Nee	Nee	Ja
Dubbel rechtsregime	Nee	Ja	Nee
Piek aanvragen	Nee	Ja	Nee
Wkb	Ja	Ja	Ja
Milieubelastende activiteiten	Ja	Ja	Nee
Overige activiteiten	Nee	Nee	Ja
Omgevingsoverleg	Ja	Ja	Nee
Participatie	Ja	Ja	Nee
DSO	Nvt	Ja	Nee

4.11.3 Conclusies en aanbevelingen onderzoeksvraag 6

Onderzoeksvraag 6: Hoe gaan andere gemeenten met deze veranderingen om? Hoe adviseert de VNG?

Conclusies en aanbevelingen:

- a. De VNG heeft de afgelopen jaren talloze publicaties uitgebracht over de Omgevingswet en de implementatie daarvan door de gemeenten. Een aantal van deze publicaties heeft specifiek betrekking op de consequenties van de Omgevingswet voor de heffing van leges.
- b. In zijn algemeenheid geldt dat veel gemeenten de verkenning naar, en besluitvorming over de legesheffing in verband met de Omgevingswet voor zich uit hebben geschoven, vanwege de onzekerheid over een inwerkingtredingsdatum en het herhaalde uitstel daarvan.
- c. Bij de meeste gemeenten heeft er nog nauwelijks (formele) besluitvorming plaatsgevonden over de legesheffing onder de Omgevingswet. Vaak zijn de beleidsmatige keuzes die voorafgaan aan de keuzes omtrent legesheffing ook nog niet gemaakt. De situatie bij andere gemeenten is daarmee vergelijkbaar met die bij Haarlem.

5 Conclusies en aanbeveling

5.1 Onderzoeksvraag 1

Onderzoeksvraag 1: Hoe zit de huidige legessystematiek in elkaar (kosten en opbrengsten, grote versus kleine vergunningen), hoe verhoudt zich dat tot de landelijke spelregels en hoe worden de mogelijke beleidskeuzes gemaakt?

Conclusies en aanbevelingen:

- a. Het kostendekkingsmodel van Haarlem is in de basis een goed model voor het in beeld brengen van de raming van de baten en de lasten van de leges.
- b. Het kostendekkingsmodel voldoet aan de eisen van inzichtelijkheid en herleidbaarheid tot de begroting. Wij adviseren wel het model te schonen van oude informatie.
- c. De geraamde baten overschrijden niet de geraamde lasten, waarmee is voldaan aan de eis van een kostendekkendheid van maximaal 100%.
- d. De titels en hoofdstukken van de tarieventabel zijn ook afzonderlijk niet meer dan 100% kostendekkend. Er vindt geen kruissubsidiëring plaats. Dii is een toegestane beleidsmatige keuze.
- e. De gekozen systematiek voor de berekening van de personele lasten is juridisch toegestaan maar leidt waarschijnlijk tot een onderschatting van de aan leges toerekenbare lasten. Wij adviseren deze methodiek te heroverwegen.
- f. Bij de directe personele kosten wordt voor de tijdsbesteding per product of dienst nog steeds uitgegaan van de inschattingen uit 2017. Wij adviseren om die tijdsbesteding te actualiseren en in de toekomst periodiek tegen het licht te houden.
- g. Bij de directe personele kosten is het gehanteerde uurtarief gebaseerd op het gemiddelde uurtarief van de afdeling VTH (Titel 2). Dat wordt ook toegepast op de diensten van Titel 2 en Titel 3. Wij adviseren om meer gedifferentieerde uurtarieven te hanteren. Verder verdient het overweging om tevens een differentiatie in uurtarieven aan te brengen tussen medewerkers die in dienst zijn bij de gemeente en inhuurkrachten.
- h. Bij de materiële directe kosten adviseren wij sommige posten en verdelingen van posten beter te onderbouwen. Bij de kosten van inhuur moet methodisch worden voorkomen dat deze dubbel worden toegerekend. Kosten van implementatie van de Omgevingswet zijn ook nu al deels toerekenbaar aan de leges.
- i. Wij adviseren in het kostendekkingsmodel meer inzicht te geven in de omvang van de verboden kostenposten die niet zijn toegerekend aan de leges.
- j. Wij adviseren de BTW, perceptiekosten en kosten van oninbaar toe te rekenen aan de leges.
- k. Wij adviseren om bij de raming van de baten meer dan nu het geval is de toekomstige al dan niet trendmatige ontwikkelingen te betrekken. Bovendien is het concept-kostendekkingsmodel reeds voor de zomer klaar en verdient het aanbeveling in het tweede half jaar extra te controleren of er nog bouwplannen zijn die forse impact hebben op de kostendekking.

5.2 Onderzoeksvraag 2

Onderzoeksvraag 2: Hoe zit de nieuwe systematiek o.b.v. de Omgevingswet in elkaar; waar kunnen wel/geen leges voor gevraagd worden, waar zit gemeentelijke beleidsvrijheid?

Conclusies en aanbevelingen:

- a. Haarlem kiest voor een beleidsneutrale overgang naar het omgevingsplan. Tot 2025 heeft het omgevingsplan daarmee weinig consequenties voor de gevallen waarin de gemeente wel en geen leges kan heffen. Als in de toekomst in het omgevingsplan andere keuzes worden gemaakt (bijvoorbeeld minder vergunningplichten, introductie van maatwerkvoorschriften) verandert dit.
- b. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging bouwen is voor het in behandeling nemen van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in de gevolgklassen 2 en 3, nog steeds legesheffing mogelijk voor de ruimtelijke toets en de bouwtechnische toets. Voor het in behandeling nemen van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in gevolgklasse 1 is alleen nog legesheffing mogelijk voor de ruimtelijke toets. Voor het in behandeling nemen van de melding vooraf en de gereedmelding achteraf in het kader van die bouwtechnische toets kunnen geen leges worden geheven.
- c. Transitiekosten als gevolg van de Wet kwaliteitsborging bouwen zijn hooguit gedurende een beperkte periode van 1 jaar mogelijk. Waarschijnlijk doen deze transitiekosten zich bij Haarlem feitelijk niet voor.
- d. Onder de Omgevingswet kan de gemeente wel leges heffen voor milieuvergunningen. Omdat de gemeente Haarlem streeft naar kostendekkende tarieven ligt het heffen van milieuleges voor de hand. Het verdient overweging om hierbij te kiezen voor een eenvoudige tariefstructuur die bij voorkeur zo uniform mogelijk is voor de 16 gemeenten waarvoor de Omgevingsdienst IJmond werkt.
- e. De beleidsneutrale overgang naar het omgevingsplan betekent dat de Omgevingswet geen of weinig consequenties heeft voor legesheffing voor overige activiteiten (zie ook onderdeel a).
- f. De beslistermijn gaat voor de meeste vergunningaanvragen van 26 weken naar 8 weken. Waarschijnlijk leidt dit ertoe dat er een verschuiving van werkzaamheden naar het vooroverleg over de vergunningaanvraag ('omgevingsoverleg') gaat plaatsvinden. Voor een omgevingsoverleg op aanvraag is net als in de huidige situatie legesheffing mogelijk. Er kan voor worden gekozen in zo'n geval alle kosten door te belasten in het tarief. Maar omdat een hoog tarief het vragen van omgevingsoverleg kan ontmoedigen, verdient een lager tarief ook overweging. Dat is een beleidsmatige keuze die Haarlem nog niet heeft gemaakt.
- g. Eén van de pijlers van de Omgevingswet is participatie. De gemeente kan zich ten aanzien van participatie lijdelijk opstellen en slechts in het kader van de vergunningaanvraag toetsen of de participatie op de juiste wijze heeft plaatsgevonden. De gemeente kan er beleidsmatig echter ook voor kiezen om zich veel actiever op te stellen en participatie te stimuleren en faciliteren. Die keuze moet Haarlem nog maken. Beleidsmatig moet ook worden afgewogen of het zinvol is om een afzonderlijk tarief in de legesverordening op te nemen voor een verzoek om ondersteuning bij participatie. Ook die keuze is nog niet gemaakt.

5.3 Onderzoeksvragen 3 en 4

Onderzoeksvraag 3: Hoe verhoudt zich de nieuwe systematiek o.b.v. de Omgevingswet t.o.v. de te verwachten kosten/opbrengsten?

Onderzoeksvraag 4: Welke onderdelen van de nieuwe systematiek o.b.v. de Omgevingswet kunnen betrouwbaar (op basis van kennis uit het verleden) geraamd worden, welke onderdelen kunnen nog niet geraamd worden?

De conclusies en aanbevelingen zijn verwerkt in onderstaande tabel:

	Gevolgen mogelijk- heden legesheffing (onderzoeksvraag 2)	Gevolgen lasten en baten (onderzoeksvraag 3)	Betrouwbaar te ramen (onderzoeksvraag 4)
Omgevingsplan	Nee	Nee	Ja
Dubbel rechtsregime	Nee	Ja	Nee
Piek aanvragen	Nee	Ja	Nee
Wkb	Ja	Ja	Ja
Milieubelastende activiteiten	Ja	Ja	Nee
Overige activiteiten	Nee	Nee	Ja
Omgevingsoverleg	Ja	Ja	Nee
Participatie	Ja	Ja	Nee
DSO	Nvt	Ja	Nee

5.4 Onderzoeksvraag 5

Onderzoeksvraag 5: Hoe moeten rollen en verantwoordelijkheden worden ingevuld? Wie is verantwoordelijk dat voor de verleende vergunningen juiste en kostendeekkende tarieven worden berekend en vastgesteld?

Conclusies en aanbevelingen:

- Het huidige proces van kostenonderbouwing en de rollen en verantwoordelijkheden van personen en afdelingen voor de verschillende werkzaamheden, is logisch vormgegeven.
- Wij adviseren in het proces de voorzienbare grote bouwaanvragen nadrukkelijk(er) te betrekken bij de raming van de baten en in het tweede half jaar de raming van de baten (raming aantallen producten en diensten) te actualiseren.
- Voor de tijdsbesteding per product of dienst wordt nog steeds uitgegaan van de inschattingen uit 2017. Wij adviseren om die tijdsbesteding te actualiseren en in de toekomst periodiek tegen het licht te houden.
- Wij adviseren om waar mogelijk een start te maken met het verwerken van de consequenties van de Omgevingswet in het kostendeekkingsmodel. Daarvoor begint de tijd te dringen.
- De personele bezetting ten aanzien van de kostenonderbouwing (behoudens het KCC-deel) is een knelpunt. Mede in het licht van de noodzakelijke wijzigingen in de kostenonderbouwing als gevolg van de Omgevingswet, adviseren wij om de personele bezetting en het fiscale kennisniveau op korte termijn op orde te brengen.

5.5 Onderzoeksvraag 6

Onderzoeksvraag 6: Hoe gaan andere gemeenten met deze veranderingen om? Hoe adviseert de VNG?

Conclusies en aanbevelingen:

- De VNG heeft de afgelopen jaren talloze publicaties uitgebracht over de Omgevingswet en de implementatie daarvan door de gemeenten. Een aantal van deze publicaties heeft specifiek betrekking op de consequenties van de Omgevingswet voor de heffing van leges.

- b. In zijn algemeenheid geldt dat veel gemeenten de verkenning naar, en besluitvorming over de legesheffing in verband met de Omgevingswet voor zich uit hebben geschoven, vanwege de onzekerheid over een inwerkingtredingsdatum en het herhaalde uitstel daarvan.
- c. Bij de meeste gemeenten heeft er nog nauwelijks (formele) besluitvorming plaatsgevonden over de legesheffing onder de Omgevingswet. Vaak zijn de beleidsmatige keuzes die voorafgaan aan de keuzes omtrent legesheffing ook nog niet gemaakt. De situatie bij andere gemeenten is daarmee vergelijkbaar met die bij Haarlem.