

bijlage

Leidraad legestarieven Wabo

Datum 13 april 2010
Ons Kenmerk 2010-0000265415

De leidraad berekening leges omgevingsvergunning

Op 20 november 2009 is door de minister van VROM en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief aan de Tweede Kamer verzonden met de gemaakte afspraken over de uitvoering van de motie-Wiegman (TK 31 953, nr. 27). Toegezegd is dat als gezamenlijk product van BZK, VROM, IPO en VNG een leidraad zou worden uitgebracht voor de berekening van leges.

Deze leidraad wordt tevens gepubliceerd ter uitvoering van de motie Heijnen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 B, nr. 9) waarin de regering wordt verzocht om de uitvoering van de afspraken met VNG en IPO eind 2010 niet alleen te toetsen op transparantie, maar ook op het in acht nemen van een redelijke bandbreedte. Door het opstellen van deze leidraad kan in de praktijk straks worden beoordeeld wat een redelijke bandbreedte is en waarom deze redelijk is.

Deze leidraad is tot stand gekomen als een gezamenlijke inspanning van de VNG, het IPO en de ministeries van VROM en BZK. Daarbij bijgestaan door de Vereniging van Bouw en Woningtoezicht Nederland, en een tweetal adviesbureaus.

De leidraad geeft invulling aan de door de Tweede Kamer in de motie-Wiegman gevraagde afspraken met IPO en VNG over transparante berekening van leges. Aanleiding daarvoor is de steeds terugkerende discussie over grote verschillen in legesbedragen tussen gemeenten. Door toepassing van de leidraad zullen, zoals aangegeven in de brief van 20 november 2009, niet verdwijnen, maar wel zal inzichtelijk worden waardoor deze zijn veroorzaakt".

De leidraad omvat de volgende onderdelen:

Datum
13 april 2010

1. Een Stappenplan in de vorm van een "model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning" (VNG);
2. Een Activiteitenlijst (Vereniging BWTN);
3. Rekenmodel Handreiking kostentoerekening (VNG);
4. Rekenmodel Methode Activity Based Costing inclusief toelichting (IPO);
5. Onderbouwing van de gemaakte keuzen (BZK).

In juli volgt er nog een zesde deel;

6. Normkosten (voorzien voor juli 2010, VBWTN).

Onderdeel 1

Datum
13 april 2010

Model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning

Op 1 april 2010 heeft de VNG het model 'kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning' op haar website gepubliceerd.

Dit model is gebaseerd op een inventarisatie van de te verrichten werkzaamheden. Daarvoor dient duidelijk in kaart te worden gebracht wat de kosten zijn, maar ook wat de gemeente moet doen om de vergunning te verlenen. Vervolgens worden de werkzaamheden in een standaard activiteitenoverzicht gepresenteerd. Het mes snijdt zo aan twee kanten. Burgers kunnen goed zien welke werkzaamheden moeten worden verricht en welke prioriteiten de gemeente daarbij stelt. Gemeenten kunnen zich op deze manier goed met elkaar vergelijken.

Op deze manier wordt ook duidelijk waarom tarieven tussen verschillende gemeenten kunnen variëren. Verschillen in gemeentelijke heffingen zijn vooral toe te rekenen aan de beleidskeuzes die gemeenten maken bij het verhalen van de kosten van diensten en taken. De verschillen worden veroorzaakt door:

- beleidskeuzes in tariefstelling;
- beleidskeuzes bij de heffingsmaatstaf;
- intrinsieke verschillen tussen gemeenten;
- kostenefficiëntie.

Voor een goede verantwoording van de gemeentelijke heffingen is het van belang dat de gemeente inzicht geeft in de kosten van de verrichte activiteiten, de gemaakte beleidskeuzes en de aard van de gemeente. Verder is het van belang dat deze verantwoording op eenduidige wijze plaats heeft, zodat voor iedereen inzichtelijk is waarvoor en hoe de gemeente de kosten verhaalt.

De modelverordening financiële functie van de VNG zal in de loop van 2010 op dit model worden aangepast.

Het werken met het model van de VNG heeft de volgende voordelen:

- De gemeente krijgt een goed inzicht in de eigen processen en de daaraan verbonden kosten.
- Het werken met begrotingscijfers betekent dat de kostenonderbouwing met reeds beschikbaar materiaal gebeurt.
- De continuïteit van de jaarlijkse overzichten geeft een goed beeld in de kostenontwikkelingen en de inspanningen van de gemeente
- Bij bezwaarschriften van burgers en fiscale beroepsprocedures kan worden verwezen naar de openbare kostenonderbouwing. Aparte kostenopstellingen in belastingzaken zijn niet meer nodig, het overzicht volstaat
- Benchmarking¹ en leereffecten van andere gemeenten zijn eenvoudiger te bereiken
- Vergelijkingen tussen gemeenten zijn gebaseerd op de echte verschillen tussen gemeenten. Bij publiciteit over verschillen tussen gemeenten zijn de echte feiten goed te achterhalen.

¹ De benchmark BWT, die model heeft gestaan voor andere gemeentelijke benchmarks, is jaren geleden ontwikkeld door het Platform BWT grote gemeenten. Uit deze informele organisatie is in 2003 de eerder genoemde vereniging BWT Nederland voortgekomen. Deze benchmark BWT wordt mede ingezet om legestarieven, doorlooptijden etc. te vergelijken en daaruit lering te trekken.

Het model 'kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning' is te downloaden via de website van de VNG.

Datum
13 april 2010

Handreiking kostentoerekening leges en tarieven

Naast het model van de VNG kan voor de juridische kaders van de kostentoerekening de 'Handreiking kostentoerekening leges en tarieven' van BZK worden geraadpleegd. Deze handreiking geeft inzicht in de wijze van doorberekening van kosten in rechten, heffingen en tarieven die maximaal kostendekkend mogen zijn. De handreiking is geschreven voor alle overheidsinstanties of uitvoeringsinstanties van overheidswege die een recht, heffing of tarief in rekening brengen aan een ander.

Het inzichtelijk maken van de doorberekening van kosten in leges en tarieven is niet alleen van belang voor de heffende instantie zelf, maar draagt ook bij aan een groter draagvlak voor de leges en tarieven.

De handreiking is opgesteld in opdracht van het ministerie van BZK en is bedoeld als handreiking voor de kostentoerekening, met de actuele wet- en regelgeving, jurisprudentie en inzichten. De handreiking is eind 2009 volledig herzien en gepubliceerd begin 2010.

Onderdeel 2

Activiteitenlijst Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland

De ontwikkelde rekenmodellen zijn gekoppeld aan een standaard activiteitenlijst van de Vereniging van Bouw en Woningtoezicht Nederland. Deze activiteitenlijst geeft gedetailleerd weer welke handelingen een gemeente of een provincie moet verrichten om op verzoek een omgevingsvergunning te kunnen afgeven aan de aanvrager daarvan.

Deze activiteiten lijst is de basis geweest voor de bij onderdeel 3. drie genoemde rekenmodellen. Door uit te gaan van een uniforme indeling van de te verrichten activiteiten zal de transparantie en de onderlinge vergelijkbaarheid van de tarieven aanzienlijk worden vergroot.

De standaardactiviteiten lijst van de vereniging BWTN is als bijlage bij Model kostentoe rekening van de VNG gevoegd. De VNG heeft daarnaast voor de berekening van rioolrechten en afvalstoffenheffing reeds vergelijkbare activiteiten lijsten opgesteld en op haar website geplaatst.

Zoals toegezegd in de brief van 20 november aan de Kamer wordt er door de Vereniging BWTN ook nog gewerkt aan een tabel met normtarieven. De Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland verwacht dat deze nog voor 1 juli beschikbaar zal komen.

Onderdeel 3

De rekenmodellen

Er zijn twee verschillende rekenmodellen opgesteld. De beide rekenmodellen zijn te benaderen via de link op de BZK website (www.minbzk.nl/legesentarieven). Deze rekenmodellen kunnen worden gebruikt om de kosten toe te rekenen aan de tarieven voor de verschillende onderdelen van de omgevingsvergunning.

Waarom twee modellen?

Er is gekozen om twee verschillende rekenmodellen te ontwikkelen omdat zich in de praktijk twee verschillende uitgangssituaties voordoen. Sommige decentrale overheden stellen het op prijs te werken vanuit een nul situatie. Anderen berekenen de tarieven liever vanuit de bestaande going-concern situatie. Door de gestandaardiseerde activiteitenlijst worden de tarieven beter vergelijkbaar, ongeacht of ze met het ene model of met het andere model zijn vastgesteld.

Het model van Deloitte, in eerste aanleg ontwikkeld in opdracht van het IPO, gaat uit van de benadering vanuit een blanco situatie, waarin een organisatie voor het eerst gaat werken met de tariefvaststelling en vergunningverlening. Deze methode gaat uit van "Activity Based Costing". Bekeken wordt hoeveel tijd er gemiddeld met een aanvraag is gemoeid en op basis daarvan wordt het tarief bepaald. Dit model zal met name geschikt zijn voor de provincies omdat zij nog niet eerder bouwvergunningen afgaven.

Dit model is te downloaden via de website van BZK (www.minbzk.nl/legesentarieven) en het Kennisplein omgevingsvergunning (www.omgevingsvergunning.vrom.nl).

Het tweede model, dat van Cap Gemini, is ontwikkeld vanuit een going-concern gedachte. Dit is een methode van kostenverhaal waarbij de bestaande begroting als uitgangspunt wordt genomen.

Ook dit model is te downloaden via de website van BZK (www.minbzk.nl/legesentarieven) en Kennisplein omgevingsvergunning (www.omgevingsvergunning.vrom.nl).

Deze rekenmodellen zijn globaal van opzet en geven aan hoe de kosten kunnen worden toegerekend aan de tarieven. Per individuele legesverordening zal per organisatie moeten worden beoordeeld hoe de unieke lokale situatie dient te worden ingepast in het model. Vooral het eerste jaar zal dat leiden tot belangrijke keuzes, zodra echter deze modellen breed worden toegepast zal dit de onderlinge vergelijkbaarheid en de wijze waarop verantwoording kan worden afgelegd over de tarieven aanzienlijk verbeteren.

Onderdeel 4

Verantwoording van de gemaakte beleidskeuzen

Om de transparantie te vergroten maar ook om duidelijk te maken waarom de tarieven zijn vastgesteld zoals ze zijn vastgesteld dienen gemeenten in de door het "Besluit Begroting en Verantwoording" verplicht voorgeschreven "paragraaf lokale heffingen" van hun begroting aan te geven welke beleidskeuzen zijn gemaakt bij de kostentoe rekening.

Een goede invulling hiervan wordt verkregen door de volgende aspecten aan de orde te laten komen:

- de maatstaf van heffing;
- het gekozen tariefstelsel;
- mate van kostendekkendheid;
- het buiten het kostenverhaal houden van specifieke activiteiten omdat de gemeente die niet via de heffing in rekening wil brengen;
- specifiek voor de gemeente geldende omstandigheden;
- het opnemen van niet wettelijk verplichte vrijstellingen in de belastingverordening.

In de paragraaf lokale heffingen zal de gemeente ook moeten aangeven hoe zij omgaat met de tariefstelling voor de leges en meer specifiek ook de leges voor omgevingsvergunning. Tevens moet worden aangegeven of en in hoeverre er sprake is van kruissubsidiëring binnen de kolom van de omgevingsvergunning en of de gemeente er voor kiest de tarieven voor de omgevingsvergunning al dan niet 100% kostendekkend vast te stellen.

Voor verdere toelichting op dit punt zie de Bijlage : "Fiscale paragraaf gemeentebegroting" bij deze leidraad.

Onderdeel 5

Datum
13 april 2010

Bepaling grondslag legesberekening op basis van normbouwkosten

Als laatste component ter verkrijging van grotere transparantie en beperking van de bandbreedte is de berekeningsgrondslag van belang. Momenteel hanteren de meeste gemeenten, conform het legesmodelverordening van de VNG, de opgegeven bouwkosten van het ingediende bouwplan als grondslag voor de legesheffing. De modelverordening van de VNG geeft aan op welke wijze de bouwkosten moeten worden vastgesteld. Veel gemeenten gebruiken echter een normbouwkostensysteem om die grondslag te controleren. Uit onderzoek, ingesteld door de Vereniging BWT Nederland, waaraan ruim 250 gemeenten hebben deelgenomen blijkt, dat 70 % van de gemeenten de legesberekening stelselmatig niet baseert op de opgegeven bouwsom maar op de aan de hand van een normbouwkostensysteem bepaald bedrag.

Zoals de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu reeds schreef in haar brief van 20 november 2009:

" (...) Momenteel geldt in de meeste gemeenten de opgegeven bouwsom exclusief omzetbelasting als grondslag voor de berekening van het tarief voor de bouwgerelateerde leges. Ten tijde van de indiening van de aanvraag om vergunning is echter deze bouwsom veelal slechts globaal bekend. Gemeenten die aanvragen controleren volgens het in de modelverordening (VNG) aangewezen normblad stellen verschillen vast in de ordegrrootte van tientallen procenten. Ook hierdoor ontstaan onrealistische grote verschillen in grondslagen en dus in legestarieven. Dit knelpunt is te ondervangen door gemeenten en provincies te verzoeken voortaan te werken met de voor de aanvraag geldende normbouwkosten. Voor eenvoudige, veel voorkomende bouwwerken zal de leidraad vaste legesbedragen bevatten in plaats van een percentage van de bouwsom. Dit geheel zal, met medewerking van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en gebruik makend van de daar bestaande kennis van de praktijk van de vergunningverlening, in de komende maanden worden uitgewerkt in (het rekenmodel in) de op te stellen gezamenlijke leidraad."

Dit normkosten deel van de leidraad (onderdeel 5) is per 1 april 2010 nog niet geheel voltooid, maar zal voor 1 juli 2010 zijn afgerond en aan de gebruikers (gemeenten, provincies) beschikbaar worden gesteld. Het werken met vaste bedragen voor kleine veel voorkomende bouwwerken en normbouwkosten in plaats van opgegeven bouwkosten vergroot, naast transparantie ook de vergelijkbaarheid. De te ontwikkelen normbouwkosten zijn gerelateerd aan objectieve meetbare criteria als stuks, m', m² en m³. De daardoor verbeterde vergelijkbaarheid helpt om de bandbreedte te beperken.

Statistisch gezien is het aannemelijk dat circa 80 % van de aldus bepaalde tarieven elkaar niet teveel zal ontlopen en dat 10 % (ver) boven en 10 % (ver) onder zal zitten. Het laatste hoeft geen bezwaar te zijn, maar bij de genoemde 10% boven de grens zou in eerste instantie dringend moeten worden geadviseerd tot neerwaartse bijstelling van de tarieven en de oorzaken te detecteren, waarbij de genoemde benchmark kan helpen om deze oorzaken vervolgens ook aan te pakken.

De tariefstelling hoort tot de gemeentelijke autonomie. Ook de verantwoording daarover dient op lokaal niveau plaats te vinden. Met deze leidraad zullen verschillen in tarieven transparant en verklaarbaar moeten worden.

Datum
13 april 2010

Op basis van de motie Heijnen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 B, nr. 9) zal het ministerie van BZK monitoren waar zich onverklaarbaar hoge tarieven voordoen en de betreffende overheden zullen daarop worden aangesproken.

Mocht in de praktijk blijken dat de tarieven over de gehele linie niet transparanter worden en dat de excessen niet zijn verdwenen, kan worden overwogen om wettelijke maatregelen te nemen. De Wabo bevat overigens al de grondslag om zonodig per AMvB regels te stellen met betrekking tot de legesberekening.

Fiscale paragraaf gemeentelijke begroting

A. Algemeen

De lokale lasten maken bij collegeprogramma en begrotingsbehandeling deel uit van het totale plaatje: bezuinigingen, voorzieningen, vrije ruimte en het beleid ten aanzien van lokale heffingen.

De keuzen die de raad maakt voor het voorzieningenniveau in de gemeente zijn onlosmakelijk verbonden met de omvang en de hoogte van de lokale heffingen. Het gaat hier om een wezenlijke politieke vraag: willen we als gemeente een wat hoger voorzieningenniveau en dus hogere lokale lasten, of kiezen we voor een 'basis'-voorzieningenniveau en lagere lokale lasten? In een duaal stelsel waar het college uitvoert en de raad stuurt en controleert, hoort de raad deze vraag te beantwoorden.

Het antwoord op die vraag kan voor de burger ook een belangrijke overweging bij de verkiezingen zijn: de keuze in de hoogte van voorzieningenniveau en wat men daarvoor over heeft in belangrijke mate op lokaal niveau wordt gemaakt en zorgt voor democratische legitimatie.

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV)² regelt hoe gemeenten hun begroting en jaarstukken moeten inrichten. In het BBV is sprake van een paragraaf lokale heffingen (de fiscale paragraaf). In deze paragraaf komen in vogelvlucht de lokale heffingen in brede zin aan de orde. De reden daarvan is dat de paragraaf lokale heffingen niet op zichzelf staat; juist de samenhang tussen paragrafen en begrotingsprogramma's, het collegeprogramma, de nota Lokale heffingen/Tarievenbeleid en andere beleidsdocumenten is cruciaal.

Uitgangspunt daarbij is dat de Gemeenteraad het beleid inzake lokale heffingen vaststelt.

B. Elementen voor de paragraaf lokale heffingen

Een goede invulling van de paragraaf lokale heffingen wordt verkregen door de volgende aspecten aan de orde te laten komen:

- *Visie*: Het BBV schrijft voor dat de paragraaf lokale heffingen tenminste bevat: '... het beleid ten aanzien van de lokale heffingen'. Als de raad een nota lokale heffingen heeft vastgesteld, dan kan dit in de paragraaf kort worden samengevat en kan er naar worden verwezen. Als dat *niet* het geval is, dan zal de visie op lokale heffingen alsnog in de paragraaf lokale heffingen aan de orde moeten komen;
- *Overzicht, de paragraaf bevat* een overzicht van diverse heffingen;
- *Tarieven*, hoe worden de tarieven samengesteld (mate van kostendekkendheid en kruisubsidiëring);

² *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Besluit van 17 januari 2003 (Stb 27), houdende de voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten.*

- *Samenhang*: Wordt er verwezen naar de nota lokale heffingen? Worden visie en uitgangspunten uit deze nota kort samengevat? Wordt de samenhang tussen de samenstelling en omvang van de lokale heffingen en de verschillende begrotingsprogramma's inzichtelijk gemaakt?
- *Lastendruk*: Hoe is ontwikkeling van de lokale lastendruk? Hoe past deze binnen het door de raad vastgestelde beleidskader? Hoe verhoudt deze ontwikkeling zich tot de ontwikkeling van de lastendruk in andere gemeenten? Is hier sprake van concurrentieoverwegingen?
- *Kwijtscheldingsbeleid*: Wat is het kwijtscheldingsbeleid zoals door de raad vastgesteld ?
- *Agenda*: Wat staat er komend jaar op de agenda waar het gaat om lokale heffingen? Over welke heffingsgrondslagen en tarieven zal de raad zich komend jaar een politiek oordeel vormen? Op welke tijdstippen?
- *Overige aandachtspunten*: Zijn er andere zaken die de aandacht van de raad vragen?

C. Kruissubsidiëring

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht brengt ongeveer 25 regelingen samen die de fysieke leefomgeving betreffen. Het gaat hierbij om bouw-, milieu-, natuur- en monumentenvergunningen. Die gaan op in één vergunning: de zogenoemde omgevingsvergunning. Zo hebben burgers en ondernemers nog maar te maken met één loket, één beschikking, één legesnota en één procedure.

In het kabinetstandpunt op het Project vereenvoudiging vergunningen (Taskforce Kraaijenveld) heeft het kabinet aangegeven dat voor de WABO geldt dat kruissubsidiëring alleen mag worden toegepast binnen de WABO kolom.

In het kader van de omgevingsvergunning is daarom op 28 april 2006 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 515, nr. 140, p 26) als uitgangspunt gekozen dat de totale legesomvang voor de omgevingsvergunning niet de totale kosten van verlening van deze vergunning mag overschrijden.

Dat betekent dat kruissubsidiëring toegestaan is tussen leges voor vergunningbehandeling inzake bouwen, slopen, kappen, monumenten, aanleggen, bestemmingswijzigingen en gebruiksvergunningen en andere dienstverleningen die de fysieke leefomgeving betreffen. Ook de VNG volgt dit uitgangspunt in haar model legesverordening.

Dit is in lijn met de strekking van de Dienstenrichtlijn, die regelt dat kruissubsidiëring tussen stelsels die onder de werkingssfeer daarvan vallen, wordt beperkt.

Ook de VNG heeft in haar model legesverordening gekozen voor deze lijn.

Het jaarverslag

De aandachtspunten bij de paragraaf lokale heffingen in het jaarverslag zijn in principe dezelfde als die bij de begroting, maar dan terugblikkend in plaats van vooruitblikkend. Kernvraag is: Heeft het college gedaan wat in de begroting was afgesproken? Is de 'jaarschijf' conform uitgevoerd (uitvoering agenda en besluitenlijst uit de begroting)?

- *Zijn er afwijkingen in opbrengsten*
- *Wat is de gerealiseerde lastendruk*
- *Uitvoering agenda: Wat is de stand van zaken ten aanzien van eerdere actiepunten die het college voor lokale heffingen in eerdere begrotingen en jaarverslagen heeft geformuleerd?*
- *Agenda volgende begroting: Ook de paragraaf lokale heffingen in het jaarverslag kan een agenda bevatten. Deze geeft dan een overzicht van punten waarop het college naar aanleiding van het jaarverslag volgend jaar actie wil ondernemen. Deze agenda vormt dan het startpunt voor de agenda in de paragraaf lokale heffingen in de volgende ontwerpbegroting.*

Datum
13 april 2010

Commissie BBV

Voor specifieke vragen over het BBV kunt u terecht bij de vraag en antwoordrubriek van de Commissie BBV.

www.commissiebbv.nl