



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning (versie 1.0)

Transparantie in zeven stappen

Inhoudsopgave

	blz
Hoofdstuk 1.	
Model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning.....	3
Hoofdstuk 2	
Verschillen in de heffing tussen gemeenten.....	5
Hoofdstuk 3	
Welke kosten kunnen worden verhaald?.....	7
Hoofdstuk 4	
Stappenplan kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning.....	9
Stap 1: bepaal voor welke diensten leges omgevingsvergunning in rekening mag worden gebracht.....	9
Stap 2: breng de activiteiten in kaart.....	10
Stap 3: zoek de activiteiten in de productbegroting.....	12
Stap 4: verdeling gezamenlijke en gemengde begrotingsposten.....	15
Stap 5: toevoegen overige kosten.....	18
Stap 6: onderzoek bijzonderheden.....	21
Stap 7: de kostenopstelling in meerjarig perspectief.....	23
Hoofdstuk 5	
Toelichting op de beleidskeuzes voor de heffing	27
Bijlage 1	
Standaard activiteitenoverzicht.....	28

Hoofdstuk 1.

Model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning¹

Algemene toelichting

De modellen kostenonderbouwing van de VNG leiden tot een duidelijke onderbouwing van de kosten die de gemeente verhaalt. Gemeenten maken zichtbaar welke kosten in rekening worden gebracht voor de diensten en de taken van de gemeente.

De modellen leiden tot standaard activiteitenoverzichten waarin aan de hand van een stappenplan de kosten worden verantwoord

Het stappenplan is gebaseerd op een inventarisatie van de werkzaamheden. Er wordt niet alleen duidelijk wat de kosten zijn, maar ook wat de gemeente doet om de dienstverlening te realiseren.

Vervolgens worden de werkzaamheden in een standaard activiteitenoverzicht gepresenteerd. Het mes snijdt zo aan twee kanten. Burgers kunnen goed zien welke prioriteiten de gemeente stelt en gemeenten kunnen zich goed met elkaar vergelijken. Gemeenten kunnen beter presteren door van elkaar te leren zonder dat daarbij de beleidskeuzes worden ingeperkt.

Aanleiding

Al vele jaren is er veel te doen over de gemeentelijke tarieven en vooral over de verschillen tussen gemeentelijke tarieven. Zonder eenduidige vastlegging van de kosten en de beleidskeuzes is het lastig te verklaren waaruit deze verschillen bestaan. Sommigen concluderen al te makkelijk dat gemeenten inefficiënt werken, soms wordt zelfs de suggestie gewekt dat gemeenten verdienen aan de heffingen.

Om de verschillen helder te verklaren moeten gemeenten duidelijk en eenduidig inzicht geven in de kosten, de activiteiten en de beleidskeuzes. Het stappenplan voorziet hierin.

Verschillen

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
- kostenefficiency

Met een aantal voorbeelden illustreren wij de verschillen in de heffing die kunnen optreden tussen gemeenten op basis van bovenstaande indeling. Dat de verschillen vooral worden veroorzaakt door de eerste drie factoren wordt duidelijk gemaakt in hoofdstuk 2.

Het opstellen van een goede kostenonderbouwing

¹ De titel is niet helemaal volledig, onder de kosten van dit model vallen alle activiteiten betreffende aanvragen over de fysieke leefomgeving. Het voeren van vooroverleg valt hier wel onder terwijl dat strikt genomen niet valt onder de omgevingsvergunning. Het model ziet op de kosten van de activiteiten uit titel 2 van de tarieventabel bij de model legesverordening van de VNG

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. Op de volgende wijze voorziet het model hierin.

Allereerst legt de gemeente vast welke activiteiten voor de dienst of taak worden verricht. De kosten die volgens de reguliere begrotingsmethode aan deze activiteiten worden toegerekend zijn de kosten die voor verhaal in aanmerking komen (zie ook hoofdstuk 3). Vervolgens wordt de kostenopstelling aangevuld met de perceptiekosten en de meerjaren analyse (toevoeging/onttrekking reserve en voorziening).

Dit resulteert in een overzicht van alle gemeentelijke activiteiten die voor de dienstverlening worden verricht en de maximale kosten die kunnen worden verhaald.

Vervolgens wordt het gemeentelijke overzicht ingepast in een standaard activiteitenoverzicht. Dit standaardoverzicht omvat alle mogelijke activiteiten die kunnen worden verricht. Het standaardoverzicht zorgt voor een eenduidige vastlegging van de activiteiten en de daarbij behorende kosten. Hierdoor wordt vergelijking tussen gemeenten mogelijk terwijl de verschillen tegelijkertijd zichtbaar blijven. Gemeenten kunnen dus zien op welke onderdelen andere gemeenten efficiënter werken. Het van elkaar leren wordt derhalve vergemakkelijkt.

Het overzicht van activiteiten wordt vervolgens aangevuld met de beleidskeuzes van de gemeente. Hieronder worden in ieder geval de volgende keuzes verstaan:

- 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
- de maatstaf van heffing
- het gekozen tariefstelsel
- het opnemen van niet wettelijk verplichte vrijstellingen in de belastingverordening.

Tot slot worden de overzichten inclusief beleidskeuzes per afzonderlijke heffing ter vaststelling aan de raad aangeboden. De modelverordening financiële functie van de VNG zal in de loop van 2010 hierop worden aangepast.

Voordelen van het stappenplan kostenonderbouwing

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

- De gemeente heeft een goed inzicht in de eigen processen en de daaraan verbonden kosten.
- Het werken met begrotingscijfers betekent dat een kostenonderbouwing met reeds beschikbaar materiaal gebeurt. Zeker nadat het eerste overzicht is gemaakt levert dit een kostenbesparing op.
- 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
- Benchmarking 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.

Hoofdstuk 2

Verschillen in de heffing tussen gemeenten

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven zijn verschillen tussen gemeentelijke heffingen 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
- kostenefficiency
-

Tariefstelling

Stel dat in twee gemeenten er voor is gekozen de leges te heffen op basis van de bouwsom. Dat is de gangbare maatstaf voor een omgevingsvergunning in verband met bouwactiviteiten. In de tariefstelling kiezen beiden gemeenten voor heffing op basis van een percentage van de bouwsom. Ook dat is de gangbare tariefstelling. In de ene gemeente kent het tarief echter een maximum bij een bouwsom van €1.000.000. De andere gemeente kent dit maximum niet.

Beide gemeenten grenzen aan elkaar.

Voor de aanleg van twee identieke bruggen over een kanaal die worden gerealiseerd in deze twee verschillende gemeenten dient de opdrachtgever een aanvraag omgevingsvergunning aan te vragen bij beide gemeenten. Voor beide bruggen levert dit een bouwsom op van €10 miljoen. In de ene gemeente levert dit een aanslag op gebaseerd op het maximumtarief, een bouwsom tot maximaal €1.000.000. De andere gemeente heft echter over de totale bouwsom van het gemeentelijke deel; €10.000.000. Bij gelijke tarieven heft deze gemeente dus wellicht wel tien keer zoveel leges als in de andere gemeente.

Het verschil in leges is niet alleen voor de opdrachtgever van deze bruggen groot maar een dergelijk verschil werkt ook door in de heffing voor andere bouwwerken. De gemeente die veel meer heft van dergelijke grote projecten kan, om kostendekkend te zijn, de leges beperken bij kleinere aanvragen zoals een aanvraag voor het plaatsen van een dakkapel. Het wel of niet opnemen van een maximumbedrag in de tariefstelling kan daarom leiden tot grote verschillen in de leges bij de reguliere, kleinere aanvragen.

Heffingsmaatstaf

Stel dat gemeente A de leges voor de welstandstoets heft naar een vast bedrag per aanvraag. Gemeente B heft de leges voor de welstandstoets via een opslag op de heffing naar bouwsom. In gemeente A draagt iedereen evenveel bij in de kosten van de welstandstoets. In gemeente B is de bijdrage van grotere, duurder bouwwerken (veel) groter. In een vergelijking van de leges voor welstand komt gemeente B veel goedkoper uit dan gemeente A. Tenminste, als het relatief goedkopere bouwwerken zijn, zoals dakkapellen of eengezinswoningen.

Intrinsieke verschillen tussen gemeenten

Intrinsieke verschillen tussen gemeenten kunnen leiden tot verschillen in kosten en inkomsten. Een groeigemeente heeft een heel ander scala aan aanvragen voor een omgevingsvergunning dan een beheergemeente. De aanvragen voor een nieuwbouwwijk zijn heel anders dan aanvragen in een historische binnenstad. Ook de samenstelling van de woningvoorraad heeft invloed. Verbouwingen en groot onderhoud bij woningen van een corporatie wordt veelal tegelijkertijd aangevraagd en op identieke wijze uitgevoerd. Bij een relatief groot particulier eigenwoning bezit zijn de kleinere aanvragen juist verschillend.

Kostenefficiency

De ene gemeente zal de processen rond de omgevingsvergunning efficiënter hebben georganiseerd dan de andere. Bij efficiencyverschillen is over het algemeen sprake van verschillen van enkele procenten van de kosten. Het ligt daarom niet in de lijn der verwachtingen dat de verschillen even groot zijn als bij de beleidskeuzes en de intrinsieke verschillen tussen gemeenten. Immers, die verschillen lopen in individuele gevallen al gauw in de tientallen procenten.

Hoofdstuk 3

Welke kosten kunnen worden verhaald?

Het bepalen van de kostprijs van een dienst of een product is een bedrijfseconomisch vraagstuk. Er zijn vele bedrijfseconomische verhandelingen geschreven over verschillende methodes om tot een verantwoorde kostentoerekening te komen. Ook in de fiscale publicaties wordt veelal inhoudelijk ingegaan op een kostprijsberekening die fiscaal-juridisch de toets der kritiek zou kunnen doorstaan. Al deze verhandelingen hebben als gezamenlijk kenmerk dat ze vreselijk ingewikkeld zijn.

Ook de wetgever in formele zin gaat uit van het berekenen van de kosten op basis van bedrijfseconomische principes. Voor de uitvoeringspraktijk is in de wetsgeschiedenis een belangrijke handreiking gegeven:

‘ Bij het bepalen van de gemeentelijke lasten kan worden aangesloten bij de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften, die uitgaan van kostentoerekening op bedrijfseconomische principes’ (Kamerstukken II, 1990-1991, 21 591, nr 7, blz 34).

De gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften zijn inmiddels vervangen door het Besluit Begroting Verantwoording voor provincies en gemeenten (hierna BBV). Het BBV gaat ook uit van bedrijfseconomische principes.

De wetgever geeft aan dat voor de fiscale kostentoerekening kan worden aangesloten bij de gemeentelijke begroting. Het systeem van kostentoerekening in de begroting is dus leidend. De gemeentelijke begroting is geen onderwerp van accountantscontrole zodat er geen oordeel over wordt geveld door een onafhankelijke specialist. De gemeentelijke jaarrekening is echter wel onderwerp van accountantscontrole. Nu het BBV uitgaat van een consistente gedragslijn zal het systeem van kostentoerekening in de begroting gelijk zijn aan de systematiek in de jaarrekening. Een goedkeurende verklaring van de accountant geeft voldoende rechtszekerheid om uit te gaan geven van onderstaande stelregel.

Stelregel 1:

De te verhalen kosten staan in de gemeentelijke begroting

De volgende vraag is dan: ‘Welke kosten kunnen worden meegenomen in de heffing?’. In de wetsgeschiedenis en de literatuur wordt hier in behoorlijk abstracte termen over gesproken. De wetgever maakt een niet bedrijfseconomisch onderscheid tussen directe kosten en indirecte kosten.²

Directe kosten worden door de wetgever aangeduid als ‘kosten die samenhangen met de verrichte dienstverlening’. Indirecte kosten mogen niet worden verhaald en worden aangeduid als ‘kosten die in een verder verwijderd verband staan tot de verrichte dienstverlening’. Vervolgens geeft de wetgever aan dat onder de directe kosten ook de in redelijkheid toe te rekenen kosten van overhead vallen.

² In tegenstelling tot de wetsgeschiedenis worden in de bedrijfseconomie de kosten van overhead niet tot de directe kosten gerekend.

Pas als we de behandelingen in de Tweede Kamer inzien komen we tot een meer concrete invulling van het kostenbegrip. Staatssecretaris De Graaff-Nauta antwoordt als volgt: *‘De heer Van Amelsvoort heeft het kostenbegrip genoemd en gevraagd of de term “samenhangen met” moet worden geïnterpreteerd als “veroorzaakt door” en of “verrichte dienstverlening” “verleende dienst” is. Zoals hij terecht veronderstelt, gaat het om kosten die worden veroorzaakt doordat de dienst is gevraagd en verleend.’ (Handelingen, TK 32-1921, 6 december 1988)*

De kosten die in de heffing kunnen worden betrokken zijn dus die kosten die de verleende dienst veroorzaakt. De vraag die bij een bepaalde kostenpost moet worden beantwoord is de volgende:

Controlevraag
‘Heeft de gemeente de kosten gemaakt omdat de dienst is gevraagd en verleend?’

Is het antwoord op deze vraag bevestigend, dan kunnen de kosten van de activiteiten worden opgenomen in het kostenverhaal.

Voor een uitgebreide toelichting op de te verhalen kosten, de wettelijke uitgangspunten en de jurisprudentie in het kader van het kostenverhaal verwijzen wij naar de Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven van het Ministerie van BZK (www.minbzk.nl)

Als het antwoord op deze vraag is gegeven, dan is het zaak om vast te stellen hoe hoog de kosten precies zijn. Zoals hierboven is aangegeven kunnen de directe kosten worden verhoogd met een redelijke opslag in verband met overhead. Om deze redelijke opslag te kunnen bepalen keren we weer terug bij stelregel 1. Uitgangspunt bij het kostenverhaal is dat de begroting de basis is voor de te verhalen kosten. Onderdeel van de begroting is dat kosten worden toegerekend aan producten. Gezien de door de wetgever gekozen systematiek is de kostentoe rekening in de begroting leidend. De kosten die via de kostenverdeelstaat in de begroting worden toegerekend aan een begrotingspost bevatten dus de redelijke (want binnen de boekhoudkundige grenzen) overheadkosten die aan een dienst kunnen worden toegerekend. De aldus vastgestelde kosten worden de integrale kosten genoemd en staan eenvoudigweg in de productbegroting.

Stelregel 2:
De integrale kostprijs zoals deze in de productbegroting is opgenomen kan worden meegenomen in het kostenverhaal.

Hoofdstuk 4

Stappenplan kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning

Leges omgevingsvergunning zijn rechten die worden geheven op basis van artikel 229, eerste lid, onderdeel b van de Gemeentewet. Dit artikel luidt:

Rechten kunnen worden geheven ter zake van het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten

Essentie van het kostenverhaal bij de omgevingsvergunning is dat de gemeente een dienst verleend en de kosten van de dienstverlening in rekening kan brengen diegenen die een dienst vragen.

De dienst bestaat uit het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van de vergunning. Het al dan niet krijgen van de vergunning is niet van invloed op de vraag of er sprake is van dienstverlening.

De leges omgevingsvergunning maakt deel uit van de totale legesverordening van de gemeente. In de modelverordening van de VNG is de dienstverlening vallend onder de fysieke leefomgeving (omgevingsvergunning) opgenomen in een aparte titel van de tarieventabel. Gezien de parlementaire behandeling van de omgevingsvergunning raadt de VNG kruissubsidiëring tussen dienstverlening voor de omgevingsvergunning en overige diensten binnen de legesverordening af.

Het is daarom wenselijk de kostenonderbouwing apart voor de leges omgevingsvergunning op te stellen. Dat laat onverlet dat in het stappenplan ook meer algemene activiteiten met betrekking tot dienstverlening worden beschreven. De publieksbalie is bij uitstek een activiteit die vele diensten combineert, waaronder de omgevingsvergunning.

Berekening tarieven

Het model kostenonderbouwing voorziet in een methode om de kosten van de behandeling van aanvragen voor een omgevingsvergunning vast te stellen. Het vaststellen van de tarieven in de legesverordening is iets heel anders. Titel 2 van de modelverordening leges kent vele tarieven die op één of andere wijze in verband staan met de behandeling van aanvragen voor een omgevingsvergunning. Het verdelen van de kosten naar de verschillende tarieven hoort nadrukkelijk niet tot de uitkomst van dit model kostenonderbouwing. Het model kostenonderbouwing legt de totale kosten vast voor de behandeling van aanvragen voor een omgevingsvergunning. Het vaststellen van individuele tarieven kan aan de hand van een rekenmodel voor tariefvaststelling. Op www.omgevingsvergunning.vrom.nl zal een rekenmodel voor de vaststelling van individuele tarieven worden aangeboden.

STAP 1: BEPAAL VOOR WELKE DIENSTEN LEGES OMGEVINGSVERGUNNING IN REKENING MOGEN WORDEN GEBRACHT

De burger komt voor vele zaken bij de gemeentelijke balie. Voor een paspoort, om te trouwen, om aangifte van geboorte te doen, voor een omgevingsvergunning etc. Voor de ene dienst vraagt de gemeente wel een vergoeding terwijl dat voor een andere dienst niet het geval is. De voorwaarden die gesteld zijn om leges te vragen bevatten twee kernelementen. Die elementen zijn:

1. de dienst moet op verzoek en in het eigen belang van de aanvrager zijn en
2. de dienst moet voor de aanvrager iets mogelijk maken wat zonder de dienst niet mag.

De Nederlandse wetgeving verbiedt bouwen. Daarop zijn twee uitzonderingen. Er mogen sommige dingen wel worden gebouwd, zoals dakkapellen aan de achterzijde van een huis. En er mag worden gebouwd indien de gemeente een vergunning heeft gegeven voor het bouwwerk. Op basis van bovenstaande criteria kan voor bouwwerken een driedeling worden gemaakt.

- Voor het bouwwerk is geen vergunning nodig, er is ook geen meldingsplicht. Er zijn geen leges verschuldigd, de gemeente verleent geen dienst.
- Voor het bouwwerk is geen vergunning nodig, er is wel een meldingsplicht voor het bouwwerk. Er zijn geen leges verschuldigd, het oprichten van het bouwwerk is toegestaan en de melding is niet in het eigen belang van de bouwer.
- Voor het bouwwerk is een vergunning vereist. Er zijn leges verschuldigd, de aanvrager krijgt een beslissing of hij iets mag wat hij zonder de vergunning niet zou mogen.

Als de dienst voor kostenverhaal in aanmerking komt moet nog de vraag worden beantwoord of er sprake is van dienstverlening vallend onder de omgevingsvergunning. Onder de omgevingsvergunning worden de diensten opgenomen die invloed hebben op de fysieke leefomgeving en plaatsgebonden zijn. De indeling van de model legesverordening van de VNG geeft een goed overzicht.

STAP 2: BRENG DE ACTIVITEITEN IN KAART

Om te bepalen welke kosten kunnen worden verhaald is het zaak om een goed beeld te hebben wat de dienstverlening inhoudt. Voor de kostenonderbouwing is het dan ook goed om in eerste instantie niet te denken in 'kosten' maar in 'activiteiten'. Wat doet de gemeente om de gevraagde dienst te verlenen?

De controlevraag is:

Controlevraag: Welke activiteiten verricht de gemeente om de dienst te verlenen?

Bij de leges valt uit de legesverordening te lezen wat onder de dienstverlening wordt verstaan. Indien de modelverordening van de VNG wordt gevolgd is de dienst ‘het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning’.

De vraag om te beoordelen bij de leges omgevingsvergunning is dan de volgende. Wat doet de gemeente vanaf het moment dat de aanvraag in behandeling is genomen tot het moment dat het traject is afgelopen?

Om inzicht in het werkproces te krijgen voor de behandeling van een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld een bouwactiviteit is input van de vakafdeling nodig. Waarschijnlijk is er op deze afdeling een procesbeschrijving voor de activiteit en kan deze worden gebruikt. In ieder geval is er op deze afdeling kennis aanwezig om de activiteiten die voortkomen uit de dienstverlening te benoemen.

Bij deze methode is het van belang dat de beschrijving vanuit het perspectief van het kostenverhaal wordt bekeken. Een procesbeschrijving van de activiteiten die de afdeling Bouw- en woningtoezicht verricht is niet volledig. Het is dan zaak om vanuit het perspectief van de kostenonderbouwing door te vragen. Schakelt de afdeling derden in bij het proces en is dat wel benoemd? Verrichten andere gemeentelijke diensten hand- en spandiensten bij de vergunningsverlening? Voorbeelden van deze activiteiten zijn de baliecontacten bij het gemeentelijke servicecentrum of de adviezen van de brandweer. Kern van deze stap is om de activiteiten zo volledig mogelijk in beeld te krijgen. Bij twijfel of de activiteit aan de dienst kan worden toegerekend is de volgende controlevraag behulpzaam:

Controlevraag: Was de activiteit verricht als de dienst niet zou zijn verleend?

Ja: de activiteit is niet veroorzaakt door de verleende dienst, niet verhaalbaar.

Nee: de activiteit is veroorzaakt door de verleende dienst en verhaalbaar.

Voorbeeld activiteitenoverzicht na stap 2. Het voorbeeld is op hoofdlijnen, een volledig overzicht is te vinden in bijlage 1.

Activiteit	Bedrag	Gemengde activiteit	Toerekening	Toelichting	Verhaalbare kosten
Algemeen					
....					
Bouwen					
....					
Aanleggen					
....					
Brandveilig gebruik					
....					
Slopen					
....					
Monumenten					
....					

STAP 3: ZOEK DE ACTIVITEITEN IN DE PRODUCTBEGROTING

Stelregel 1 uit hoofdstuk 3 maakt duidelijk dat de kosten uit de begroting kunnen worden gehaald. Stap 3 bestaat uit het vinden van de activiteiten in de productbegroting.

Om de activiteiten goed in beeld te krijgen is het zaak de productbegroting tot op het laagste niveau beschikbaar te hebben. Dus de begrotingsposten zo ver mogelijk uitgesplitst.

Dit levert een lange lijst op van begrotingsposten die onder de activiteit vallen. Dat is natuurlijk niet handzaam om te gebruiken in het overzicht voor de kostenopstelling. Doel van de uitgebreide lijst is om een gedetailleerd beeld te krijgen van de categorieën die in de doorbelasting naar de activiteiten staan.

De afronding van stap 3 is het beoordelen van elke begrotingspost op de daarin opgenomen activiteiten. Komen de activiteiten volledig voor rekening van de dienstverlening dan kunnen alle kosten worden opgenomen in het kostenverhaal. Uit hoofdstuk 3 blijkt namelijk dat de integrale kosten in het kostenverhaal mogen worden opgenomen.

Staan op de begrotingspost ook activiteiten die niet kunnen worden verhaald dan moet een verdeelsleutel worden gevonden (gezamenlijke activiteit). Een laatste mogelijkheid is dat de begrotingspost een enkele activiteit omvat maar dat deze meerdere doelen dient (gemengde activiteit). Dan moet ook een redelijke verdeelsleutel worden gevonden.

Voorbeeld gezamenlijke activiteit:

Stel de gemeente heeft de kosten van de publieksbalie apart in de begroting opgenomen. Aan de publieksbalie komen burgers voor allerhande activiteiten. Gewoon voor informatie, om aangifte te doen van geboorte, rijbewijzen, paspoorten en ook met vragen over bouwaanvragen. De ene activiteit is wel verhaalbaar en andere activiteit niet. Voor het kostenverhaal zullen de kosten dus moeten worden toebedeeld aan de verschillende activiteiten. (zie stap 4) Een ander voorbeeld is de brandweer. Ook de brandweer kan activiteiten verrichten voor bouwaanvragen en gebruikersvergunningen.

Voorbeeld gemengde activiteit:

Stel dat de begroting de post handhaving en toezicht kent. Deze activiteit vindt plaats zonder dat er een aanvraag aan ten grondslag ligt maar ook als gevolg van een aanvraag. De activiteit handhaving moet via een verdeelsleutel worden omgerekend naar verhaalbare handhaving en niet-verhaalbare handhaving.

Stap 3 resulteert in een overzicht van begrotingsposten (met bedragen) die 1 op 1 (voor 100%) kunnen worden verhaald en begrotingsposten waar nader naar gekeken moet worden. Zie stap 4.

Voorbeeld activiteitenoverzicht na stap 3. Het voorbeeld is op hoofdlijnen, een volledig overzicht is te vinden in bijlage 1. De opgenomen bedragen zijn fictief en alleen opgenomen ter illustratie:

Activiteit	Bedrag	Gemengde	Toerekening	Toelichting	Verhaalbare
------------	--------	----------	-------------	-------------	-------------

		activiteit			kosten
Algemeen					
Publieksbalie	€2.000.000	Ja			
Bouwen					
Toets bestemmingsplan	€ 25.000	nee			
Handhaving/toezicht	€ 30.000	Ja			
Aanleggen					
....					
Brandveilig gebruik					
....					
Slopen					
....					
Monumenten					
....					

STAP 4: VERDELING GEZAMENLIJKE EN GEMENGDE BEGROTINGSPOSTEN

De begrotingposten waar gezamenlijke en gemengde activiteiten op staan kunnen niet één op één worden overgenomen in het kostenoverzicht. Om de kosten te achterhalen die in het kostenverhaal kunnen worden meegenomen is een nadere uitsplitsing nodig.

Bij het zoeken naar de verdeelmaatstaven is het nuttig diegenen te raadplegen die de activiteit ook daadwerkelijk uitvoeren. Voor de verdeling geldt de volgende stelregel:

Stelregel:

Bepaal het deel van de kosten dat redelijkerwijs kan worden toegerekend aan de verhaalbare activiteit

Bovenstaande stelregel laat behoorlijk wat ruimte voor interpretatie en discussie. Om beslagen ten ijs te komen als de kostenonderbouwing ter discussie wordt gesteld is onderstaande tip van belang

Tip:

Leg de gekozen verdeelsleutel gemotiveerd en controleerbaar vast

Rekenkundige methode:

Om tot een verdeelsleutel te komen kan in eerste instantie worden gezocht naar rekenkundige criteria. Voordeel van rekenkundige criteria is dat ze aanwijsbaar zijn en dat derden goed kunnen zien op welke basis de verdeling heeft plaats gevonden.

Voorbeeld:

Als bijvoorbeeld de publieksbalie niet al in de begroting is verbijzonderd moet deze als gezamenlijke activiteit worden verdeeld. Een objectief criterium om de kosten te verdelen zou het aantal klantcontacten per onderwerp kunnen zijn. Veel gemeenten kennen in de publiekshal de computer waar de burger via een keuzemenu alvast aangeeft waarvoor hij komt. Als deze computer de gegevens registreert is dit een goede basis om de kosten te verdelen. Dit kan leiden tot het volgende overzicht:

- 10.000 paspoorten
- 3.000 identiteitsbewijzen
- 4.000 rijbewijzen
- 1.250 verklaringen omtrent gedrag
- 35 naturalisatieverzoeken
- 500 omgevingsvergunningen (bouwen)
- 25 omgevingsvergunningen (slopen)
- 25 monumentenbeschikkingen
- 55 beschikkingen ruimte (vrijstellingsprocedures)
- 145 beschikkingen milieu
- 2.000 parkeervergunningen
- 628 APV vergunningen
- 85 vergunningen bijzondere wetten
- 300 aanvragen gehandicaptenparkeerkaarten, Etc.

Op basis van het totaal van de geleverde diensten kunnen de totale kosten van de publieksbalie worden omgeslagen over de diensten.

Stel dat er jaarlijks 50.000 diensten worden verleend en de publieksbalie in zijn totaliteit € 2.000.000 op jaarbasis kost. Op basis van het bovenstaande voorbeeld zou dan aan de bouwvergunningen kunnen worden toegerekend:

$$[500/50.000] * 2.000.000 = €20.000,-$$

De ene dienst is echter de andere niet. Sommige diensten vergen meer tijd (en kosten) dan andere. Het is denkbaar de systematiek te verfijnen door een relatief gewicht toe te kennen aan de verschillende diensten. De aangifte van een geboorte is een relatief lichte handeling waardoor deze dienst het gewicht 0,5 krijgt. Voor een paspoort moet de burger tweemaal naar het loket (aanvragen en afhalen). Aangezien het afhalen weinig werk is krijgt het paspoort de factor 1,25. Een omgevingsvergunning bouwen krijgt een gewicht van 1,5. De rekensom van hierboven zou na het toerekenen van de gewichten aan de diensten voor de bouwvergunningen als volgt kunnen uitpakken:

$$[500 * 1,5] / 50.000 * (\text{stel } 1,25) * 2.000.000 = €24.000$$

Deze systematiek van het toekennen van gewichten kan op objectieve basis door steekproefsgewijs vast te stellen hoeveel tijd en moeite een bepaalde dienst bij de publieksbalie kost. Een minder arbeidsintensieve methode voor het vaststellen van de relatieve gewichten is om deze vast te stellen door een inschatting van de gemeentelijke (ervarings)deskundigen. Dan heeft deze systematiek overigens al kenmerken van de zakenkundige methode.

Zakenkundige methode

De rekenkundige methode om de kosten te verdelen is niet altijd mogelijk. Gewoonweg omdat er geen rekenkundige gegevens voorhanden zijn of omdat het niet doelmatig is om hiernaar onderzoek te doen. In dat geval moet het deel van de kosten dat redelijkerwijs aan de verhaalbare activiteit kan worden toegerekend op zakenkundige wijze worden vastgesteld. De beste informatie is te verkrijgen bij de deskundigen die de activiteit uitvoeren. Het is namelijk zaak om bij de zakenkundige methode zoveel mogelijk een deskundige inschatting te geven van het deel dat redelijkerwijs aan de verhaalbare activiteit kan worden toegerekend. Ook bij de zakenkundige methode geldt: Leg de gemaakte keuze controleerbaar vast en motiveer op basis van welke inschatting de keuze is gemaakt.

Voorbeeld

Een controleur bouw- en woningtoezicht kan zelf het beste inschatten welk deel van zijn tijd hij bezig is met controles naar aanleiding van een recente omgevingsvergunning bouwen (verhaalbaar) en welk deel van zijn tijd opgaat aan algemene controles.

Uit de werkwijze bij de zakenkundige methode kan worden opgemaakt dat niet kan worden volstaan met het overnemen van percentages van andere gemeenten. Zaak is om een inschatting van de eigen gemeentelijke situatie te maken.

Stap 4 resulteert in een bedrag of een percentage van de kosten die van de gezamenlijke en gemengde activiteiten in het kostenverhaal kunnen worden betrokken.

Voorbeeld activiteitenoverzicht na stap 4. Het voorbeeld is op hoofdlijnen, een volledig overzicht is te vinden in bijlage 1. De opgenomen bedragen en percentages zijn fictief en alleen opgenomen ter illustratie:

Activiteit	Bedrag	Gemengde activiteit	Toerekening	Toelichting	Verhaalbare kosten
Algemeen					
Publieksbalie	€2.000.000	Ja	1%		€ 20.000
Bouwen					
Toets bestemmingsplan	€25.000	nee	100%		€ 25.000
Handhaving	€30.000	Ja	50%		€ 15.000
Aanleggen					
....					
Brandveilig gebruik					
....					
Slopen					
....					
Monumenten					
....					

STAP 5: TOEVOEGEN OVERIGE KOSTEN

Stap 5 ziet op kosten die niet specifiek de omgevingsvergunning betreffen. De perceptiekosten van de heffing mogen in het kostenverhaal worden betrokken. Ook de compensabele BTW die op de activiteiten drukt kan worden meegenomen in het kostenverhaal.

Perceptiekosten van de heffing

Naast de kosten van de dienstverlening kunnen ook de kosten worden meegenomen die gepaard gaan met de heffing. Net als bij de dienstverlening kunnen de integrale kosten van de heffing in rekening worden gebracht. De controlevraag uit stap 2 kan ook hierbij dienst doen. Enigszins anders geformuleerd luidt deze:

Controlevraag: Welke activiteiten verricht de gemeente als gevolg van de heffing?

Voor de berekening van de integrale perceptiekosten moeten de stappen uit dit stappenplan nogmaals worden doorlopen. Activiteiten die volledig aan een specifieke belasting kunnen worden toegerekend (opleggen aanslagen leges omgevingsvergunning) en het vaststellen van

gezamenlijke activiteiten (de gemeentelijke belastinggids). Die gezamenlijke activiteiten moeten over de verschillende heffingen worden verdeeld, conform stap 4.

Tot de perceptiekosten van de heffing behoren ook de kosten van bezwaar en beroep tegen de aanslagen. Deze activiteiten staan in een rechtstreeks verband met de belastingheffing. In de wetsgeschiedenis wordt aangegeven dat de kosten van algemene bezwaar-, beroep- en inspraakprocedures niet kunnen worden verhaald. Dat zijn beleidskosten. De specifiek tegen de aanslagen gerichte bezwaren en beroepen vallen niet onder de uitzondering. Die horen bij de perceptiekosten

Tot de perceptiekosten van de heffing rekenen sommige gemeenten ook de kosten van kwijtschelding, de kosten van oninbaar en de verlagingen naar aanleiding van bezwaarschriften. Dat is geen verkeerde methode en dus toegestaan. En andere wijze van het verrekenen van deze 'kosten' is het verminderen van de geraamde opbrengsten. Beide handelwijzen leiden tot hetzelfde netto resultaat en zijn toegestaan.

Compensabele BTW

De compensabele BTW die kan worden toegerekend aan activiteiten waarvan de kosten worden verhaald komt ook in aanmerking voor kostenverhaal. Hoeveel dat is zal door gemeentelijke financiële deskundigen moeten worden vastgesteld.

Opmerking:

De compensabele BTW mag worden toegerekend omdat de vergoeding die gemeenten ontvangen een sigaar uit eigen doos is. Het BTW-compensatiefonds is gevuld met gelden die zijn onttrokken aan het gemeentefonds. Gemeentegeld dus. Als gemeenten BTW, die voorheen niet aftrekbaar was en dus in de kosten zat, niet meer kunnen meenemen, ontstaat er een gat. Dat de gemeente deze kosten mag meenemen is dus te verklaren. De VNG is van mening dat de rijksoverheid maatregelen moet nemen zodat de compensabele BTW in de toekomst uit de heffing kan worden gehaald. Allereerst doet het vreemd aan dat de gemeente de BTW terugkrijgt en toch kan verhalen. Dat is de burger lastig uit te leggen. Verder leidt het toerekenen van compensabele BTW aan individuele heffingen tot administratieve lasten. De rijksoverheid zou voor het deel van de compensabele BTW dat betrekking heeft op heffingen de uitname uit het gemeentefonds ongedaan moeten maken. Dat leidt tot een heffing die beter is uit te leggen, rechtstreeks financieel voordeel bij de burger en tot vermindering van de administratieve lasten

Stap 5 leidt tot het toevoegen van een aantal kostenposten. De opgenomen bedragen en percentages zijn fictief en alleen opgenomen ter illustratie:

Activiteit	Bedrag	Gemengde activiteit	Toerekening	Toelichting	Verhaalbare kosten
Algemeen					
....					
Bouwen					
Toets bestemmingsplan	€25.000	nee	100%		€25.000
Handhaving	€30.000	Ja	50%		€15.000
Publieksbalie	€2.000.000	Ja	1%		€20.000
Aanleggen					
....					
Brandveilig gebruik					
....					
Slopen					
....					
Monumenten					
....					
Overig					
<i>Doorbelasting afdeling belastingen</i>					
<i>Toerekenbare BTW</i>					

STAP 6: ONDERZOEK BIJZONDERHEDEN

Voor elke gemeentelijke dienst kan er iets bijzonders zijn en dat moet in deze stap worden nagegaan. Wettelijke regelingen, gemeentelijke keuzes of rechterlijke uitspraken kunnen voor uitzonderingen zorgen. Om deze stap te voltooien moet met zoveel mogelijk kennis van zaken het hele kostenplaatje nogmaals worden nagelopen. Deze stap is daarmee tegelijkertijd een definitieve controle van de kostenopstelling.

Er vanuit gaande dat er binnen de gemeente voldoende basiskennis aanwezig is bestaat deze stap uit de volgende elementen:

Analyse recente ontwikkelingen

Zijn er wijzigingen in wet- en regelgeving?

Het is zaak om de raming van de kosten te baseren op de meest recente stand van zaken. Het overzicht regelgeving van de VNG is een goede basis om inzicht te krijgen in de recente en de aanstaande wijzigingen in de fiscale regelgeving (www.vng.nl <beleidsterrein belastingen>). Ook de jurisprudentie op het terrein van gemeentelijke moet naar de meest recente stand van zaken worden meegewogen. De database jurisprudentie van de VNG is hiervoor de standaard. In deze database staan samenvattingen van uitspraken gesorteerd per heffing. Indien nodig voorzien van een noot gericht op de gemeentelijke praktijk. De database is niet vrij toegankelijk, er moet een wachtwoord voor worden aangevraagd. Gemeenteambtenaren kunnen deze kosteloos aanvragen via <http://jdb.vng.nl/djb/contents/Register.asp>

Analyse eigen organisatie

In de eerste stappen van dit stappenplan is al uitvoerig het proces rond de omgevingsvergunning bestudeerd. Het is goed om ook aan het eind van de kostenonderbouwing nogmaals naar de organisatie te kijken. In de eerste stappen wordt vooral gekeken naar de aard van de activiteiten. In deze stap dient vooral door de 'kostenbril' gekeken te worden. Wat springt er qua kosten uit? Is daar een verklaring voor. Zijn er bijvoorbeeld speciale projecten die nader bekeken moeten worden?

Provincie

Soms is de provincie³ het bevoegde gezag voor de omgevingsvergunning (milieu-inrichtingen) De provincie kan als bijvoorbeeld bouwactiviteiten moeten worden beoordeeld een beroep op de gemeente doen. De gemeente kan hierover afspraken maken en voor de activiteiten kosten in rekening brengen bij de provincie.

De vergoeding die de gemeente van de provincie ontvangt is geen belastingopbrengst. Immers, de gemeente stuurt geen aanslag naar de provincie. Voor de kostenonderbouwing worden de vergoedingen als negatieve kostenpost opgevoerd. Verhaalbaar via de heffing zijn enkel geraamde lasten die op de gemeente drukken. Dus als de provincie een bijdrage levert moet de bijdrage van de kosten worden afgetrokken.

De bijdrage van de provincie kan als afzonderlijke post worden opgenomen en zodoende van de totale kosten worden afgetrokken. De gemeente kan er ook voor kiezen om de bijdrage van de provincie te splitsen naar de verschillende activiteiten. De bijdrage wordt dan afgetrokken van de activiteit die het betreft.

Analyse gemeentelijke belastingverordening

Ook de gemeentelijke belastingverordening is een bron van informatie om de kosten nog eens kritisch tegen het licht te houden. De gemeenteraad kan keuzes hebben gemaakt die gevolgen hebben voor het kostenverhaal. Met name vrijstellingen in de belastingverordening verdienen extra aandacht. Als de gemeenteraad er voor heeft gekozen om geen leges te heffen voor een uitwegvergunning dan mogen de kosten voor deze vergunningen ook niet meer worden opgenomen in het kostenverhaal. Immers, de dienst maakt geen onderdeel meer uit van de belastingverordening.

³ En soms de minister

Stap 6 resulteert in de definitieve opstelling van de kosten voor het betreffende jaar. De opgenomen bedragen en percentages zijn fictief en alleen opgenomen ter illustratie:

Activiteit	Bedrag	Gemengde activiteit	Toerekening	TOELICHTING	Verhaalbare kosten
Algemeen					
Publieksbalie	€2.000.000	Ja	1%		€20.000
Bouwen					
Toets bestemmingsplan	€25.000	nee	100%		€25.000
Handhaving	€30.000	Ja	50%		€15.000
Aanleggen					
....					
Brandveilig gebruik					
....					
Slopen					
....					
Monumenten					
....					
Overig					
Doorbelasting afdeling belastingen					
Toerekenbare BTW					
<i>Bijdrage provincie</i>	<i>-/- € pm</i>	<i>Nee</i>	<i>100%</i>		<i>-/- € pm</i>

STAP 7 DE KOSTENOPSTELLING IN MEERJARIG PERSPECTIEF

Als de kosten voor een individueel jaar zijn vastgesteld is het nog niet klaar. De toets aan de opbrengstlimiet is een toets aan de jaarlijkse geraamde lasten en baten. Dat betekent echter niet dat de kostenopstelling geen jaaroverschrijdende elementen kan bevatten.

Voor het opnemen van jaaroverschrijdende elementen kunnen meerdere redenen zijn zoals:

- Er wordt een behoorlijke stijging van de lasten in de komende jaren verwacht
- In het onderhavige jaar is er sprake van een piek in de kosten
- Er wordt in de nabije toekomst een eenmalige grote meevaller verwacht
- In het onderhavige jaar is sprake van een piek in de baten

Stel dat in de gemeente een bouwproject van vele miljoenen euro's in de maak is. De voorbereidingen starten ruim voordat er een vergunningsaanvraag is. Dat kan jaren in beslag nemen. Nadat de vergunningsaanvraag binnen is en deze is afgehandeld kan het ook nog jaren duren voordat het gehele project in afgehandeld. Gedurende dit traject is het niet denkbeeldig

dat de gemeente extra kosten moet maken vanwege extra inhuur van personeel en specialistische kennis.

De kosten van het project omvatten meerdere jaren terwijl de (hoge) opbrengst is gefixeerd in het jaar van het aanvragen van de vergunning. Zonder aanvullende maatregelen zouden de tarieven omhoog gaan in de jaren dat de bouwaanvraag niet wordt gedaan. Spiegelbeeld is dat in het jaar van de aanvraag de tarieven eenmalig fors dalen. Dat is een ongewenst effect. Om dit te voorkomen zijn er twee oplossingsrichtingen.

1. meerjarenperspectief aan de lastenkant

Schommelingen in de lasten kan de gemeente opvangen door in de kostenopstelling een dotatie aan een voorziening op te nemen. In een jaar met meer dan gemiddelde lasten wordt een bedrag aan de voorziening onttrokken. In een jaar met minder lasten wordt als extra kostenpost een bedrag aan de voorziening toegevoegd.

Op deze wijze kunnen ongewenste tariefschommelingen worden voorkomen.

De introductie van een voorziening kan ook zinvol zijn als er een structurele verhoging van de lasten aan zit te komen. Om te voorkomen dat een plotselinge tariefsprong nodig is kan de gemeente er voor kiezen geleidelijk naar het nieuwe hogere tarief toe te groeien. In de eerste jaren wordt dan vanuit het tarief een dotatie aan de voorziening gedaan. Na de kostensprong wordt de voorziening afgebouwd.

2. meerjarenperspectief aan de batenkant

Schommelingen aan de batenkant kunnen heel lastig te voorspellen zijn. Tijdens het ramen is het moeilijk in te schatten of die hele grote bouwaanvraag komend jaar december binnenkomt of dat het in januari het jaar daarna zal zijn.

Om een evenwichtig beeld te krijgen in de verwachte baten kan de gemeente er voor kiezen om niet specifiek de verwachte bouwsom voor het komende jaar te ramen. De raming wordt dan gebaseerd op de verwachte bouwsommen in een meerjarig perspectief.

Dit is te rechtvaardigen vanwege de onzekerheid van het tijdstip waarop bouwaanvragen worden gedaan. Het is dan beter om op de grote lijn te koersen. Heel grote bouwprojecten worden dan verdisconteerd in de meerjarige trendlijn.

Kiest de gemeente er voor om het meerjarig perspectief in de batenkant te verwerken dan is een voorziening voor incidentele baten via de lastenkant niet meer nodig. De voorziening blijft wel zijn nut behouden als er in de nabije toekomst een structurele kostenverhoging zit aan te komen.

Reserves en voorzieningen

In gemeentelijke begrotingen wordt gewerkt met reserves en voorzieningen. De raad heeft de zeggenschap over de aanwending van reserves. De raad stelt vast waarvoor de reserve wordt aangewend. Bij veranderende inzichten kan de raad de bestemming van de reserve wijzigen. Een reserve voor de tariefegalitatie kan dus door de raad uiteindelijk worden herbestemd voor een ander doel.

Bij een voorziening heeft de raad die zeggenschap niet. Een voorziening legt een gemeente aan als er kosten zijn waar nog geen uitgaven tegenoverstaan. Groot onderhoud is het bekendste voorbeeld. Door het huidige gebruik van een productiemiddel is over vijf jaar groot onderhoud nodig. De kosten van dat groot onderhoud worden nu al veroorzaakt maar de

uitgave vindt over vijf jaar plaats. Daarom wordt er nu al geld opzij gelegd. Het dan is natuurlijk niet de bedoeling dat na drie jaar het opzij gelegde geld een andere bestemming krijgt. Immers, de uitgave zit er aan te komen. Middelen die in een voorziening zijn opgenomen mogen daarom niet door de raad worden herbestemd.

De leges omgevingsvergunning is een retributie. Middelen die in de kostenraming van de heffing zijn opgenomen moeten aan de dienstverlening worden besteed. Ook de geraamde inkomsten die pas in een later jaar tot uitgaven leiden. Om te waarborgen dat deze gelden niet worden herbestemd moeten ze als een bijdrage aan een voorziening worden meegenomen. In de kostenonderbouwing kunnen dus alleen toevoegingen aan een voorziening worden opgenomen. De heffing kan niet worden ingezet om reserves op te bouwen, dat zijn altijd voorzieningen.

Stap 7 leidt tot een analyse van het meerjarenperspectief en indien gewenst, het opnemen van een dotatie aan de voorziening in de kostenopstelling. De opgenomen bedragen en percentages zijn fictief en alleen opgenomen ter illustratie:

Activiteit	Bedrag	Gemengde activiteit	Toerekening	Toelichting	Verhaalbare kosten
Algemeen					
Publieksbalie	€2.000.000	Ja	1%		€20.000
Bouwen					
Toets bestemmingsplan	€25.000	nee	100%		€25.000
Handhaving	€30.000	Ja	50%		€15.000
Aanleggen					
....					
Brandveilig gebruik					
....					
Slopen					
....					
Monumenten					
....					
Overig					
Doorbelasting afdeling belastingen					
Toerekenbare BTW					
Bijdrage provincie	-/- €pm	Nee	100%		-/- €pm
<i>Meerjarig perspectief</i>					
<i>Onttrekking reserve</i>					
<i>Onttrekking/toevoeging voorziening</i>					
Totaal					

Hoofdstuk 5

Toelichting op de beleidskeuzes voor de heffing

Het model kostenonderbouwing leidt tot een overzicht van de totale kosten die via de heffing in rekening gebracht kunnen worden. De heffing mag kostendekkend zijn, het hoeft niet. Ook de wijze waarop gemeenten de heffing inrichten kent een grote mate van vrijheid. Afhankelijk van politieke keuzes, beleidsmatige doelstellingen en plaatselijke omstandigheden kan iedere gemeente maatwerk leveren bij het verhalen van de kosten. Transparantie bij de volledige kosten is dus nog geen transparantie voor de heffing.

Mate van kostendekkendheid

Gemeenten mogen alle kosten verhalen maar dat hoeft niet. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom gemeenten er voor kiezen om niet alle kosten te verhalen. Daaraan kunnen tijdelijke motieven ten grondslag liggen, maar gemeenten kunnen ook permanent minder dan alle kosten in rekening brengen.

Een oorzaak van een minder dan volledige kostendekkendheid kan liggen in het risicobeleid van de gemeente. Door een deel van de kosten via de OZB in rekening te brengen loopt de gemeente minder risico dat de heffing onderuit gaat bij de belastingrechter. Zelfs als de gemeente kosten in de heffing heeft opgenomen die de rechter afwijst is er nog geen probleem. Door de lagere kostendekkendheid is er een marge bij de eis dat de heffing niet meer dan kostendekkend mag zijn⁴.

Binnen titel 2 van de tarieventabel van de modelverordening leges (de omgevingsvergunning) is kruissubsidiëring mogelijk. Kruissubsidiëring is het vragen van een hoger bedrag voor de ene dienst om een andere dienst te subsidiëren. Dat kan op verschillende manieren. Kruissubsidiëring kan een gevolg zijn van de gekozen heffingsmaatstaf. Een percentage van de bouwsom leidt er toe dat de aanslag hoger is naarmate de bouwsom hoger is. Dat hoeft natuurlijk niet op te gaan voor de kosten. Toepassing van het profijtbeginsel (dat is heffen op basis van de bouwsom) leidt dan tot kruissubsidiëring. Deze vorm van kruissubsidiëring is het gevolg van de keuze van de heffingsmaatstaf en hoeft niet expliciet toegelicht te worden. Een andere vorm van kruissubsidiëring wel; als de gemeente ervoor kiest om een tarief te verhogen om een ander tarief te kunnen verlagen. Zonder toelichting ontstaat er bij vergelijking van de tarieven een onverklaarbaar verschil.

Buiten het kostenverhaal houden van specifieke activiteiten

Gemeenten kunnen de keuze maken dat ze het niet wenselijk vinden om alle activiteiten daadwerkelijk te verhalen via de leges.

Om te bevorderen dat voor het kappen van bomen vooraf een vergunning wordt aangevraagd kan de gemeente beslissen geen leges te heffen. De financiële drempel is dan volledig weggehaald. Vanzelfsprekend kunnen de kosten van de activiteiten waarvoor geen leges in rekening worden gebracht niet in het kostenverhaal bij andere diensten worden betrokken.

⁴ Door een recente uitspraak is dit risico belangrijk kleiner dan voorheen. Bij een meer dan kostendekkende heffing is nu de hoofdregel dat de aanslag proportioneel wordt verlaagd (Hoge Raad, 10 april 2009, nr. 43747, LJN: BC3691, vng- 2977)

De maatstaf van heffing en tariefstelling

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven kan de maatstaf van heffing grote invloed hebben op de hoogte van individuele aanslagen. Voor de transparantie van de heffing is informatie over de maatstaf van heffing van groot belang.

De maatstaf van heffing kan binnen één verordening verschillen. Zo kan de gemeente een vast bedrag per aanvraag heffen maar daarnaast ook een variabel bedrag naar rato van de bouwsom.

Voor de verantwoording bij de belastingrechter heeft een goede motivering van de maatstaf van heffing toegevoegde waarde. Gemeenten hebben een grote mate van vrijheid bij de vormgeving van de heffing maar deze is niet ongelimiteerd. Uit artikel 219 Gemeentewet en de wetsgeschiedenis bij dit artikel kan de volgende driedeling worden gemaakt.

1. De heffing mag **niet** worden gebaseerd op het inkomen, de winst of het vermogen.
2. De heffing mag **wel** worden gebaseerd op het profijtbeginsel of het kostenveroorzakingsbeginsel
3. De heffing mag **wel** worden gebruikt ter ondersteuning van beleidsdoelstellingen, in dat geval mag er geen sprake zijn van willekeurige en/of onredelijke belastingheffing.

De gebruikelijke heffingsmaatstaven bij de leges omgevingsvergunning vallen onder categorie 2. Een vast bedrag per aanvraag is voornamelijk kostenveroorzaking. Heffing naar een percentage van de bouwsom is primair gebaseerd op het profijtbeginsel.

Als de leges omgevingsvergunning elementen bevat die onder categorie 3 vallen is een toelichting noodzakelijk. Gemeenten die financiële prikkels in de leges omgevingsvergunning opnemen om gewenste ontwikkelingen te ondersteunen zullen dus moeten aangegeven welke beleidsdoelstellingen worden gediend. Voor een verschillende behandeling is een (objectieve) rechtvaardigingsgrond nodig. Het onderdeel beleidskeuzes is een logische plek om deze informatie vast te leggen.

Hoger tarief legaliserende omgevingsvergunning.

De gemeente constateert dat een bouwwerk is opgericht zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning is aangevraagd. Dan kan alsnog een legaliserende vergunning worden gevraagd. In sommige verordeningen is voor deze legaliserende aanvragen een hoger tarief verschuldigd. De rechtvaardiging van het hogere tarief ligt niet in extra kosten. Als er al extra kosten zijn betreffen die handhaving (niet verhaalbaar als er geen aanvraag is). De rechtvaardiging moet dus op basis van categorie 3. De verhoging is een financiële prikkel om te bevorderen dat een omgevingsvergunning (tijdig) wordt aangevraagd.

Het vrijstellingenbeleid

Uitgangspunt is dat alle belastingplichtigen in de heffing worden betrokken. Anders komt de gemeente in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Vrijstellingen zijn alleen mogelijk indien de gemeente daarvoor een rechtvaardigingsgrond heeft die niet in strijd is met de aard van de heffing. Bij de leges omgevingsvergunning zijn niet veel rechtvaardigingsgronden te bedenken om vrijstellingen op te baseren.

Omdat vrijstellingen het aantal belastingplichtigen beïnvloeden die de kosten dragen is het voor een goed inzicht in de heffing nodig de vrijstellingen te benoemen en het aantal belastingplichtigen dat onder de vrijstelling valt.

Bijlage 1: standaard activiteitenoverzicht

De activiteitenlijst zoals de gemeente die heeft opgesteld op basis van het stappenplan zal hoogstwaarschijnlijk niet één op één overeenkomen met de standaardlijst uit deze bijlage. De activiteiten zijn in de gemeentelijke begroting waarschijnlijk anders benoemd en geclusterd. Het is nadrukkelijk wel de bedoeling dat de gemeentelijke activiteitenlijst uiteindelijk wordt opgesteld volgens de indeling van de hoofdcategorieën van het standaardoverzicht. De gemeente zal de eigen activiteiten moeten indelen naar de categorieën van het standaardoverzicht. Als er activiteiten zijn die niet in het standaard overzicht zijn onder te brengen kan dit worden gemeld via belastingen@vng.nl

De standaard indeling geeft een grotere transparantie in de vergelijking tussen gemeenten. Hierdoor wordt het mogelijk activiteiten en kosten te vergelijken terwijl de verschillen zichtbaar blijven.

De activiteiten

De vetgedrukte activiteiten betreffen de hoofdcategorieën bij de uitvoering van de omgevingsvergunning en het realiseren van de heffing. De indeling is gebaseerd op een inschatting van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland.

Om tot een transparante kostenonderbouwing te komen is het noodzakelijk dat de indeling in de hoofdcategorieën door elke gemeente wordt gevolgd.

De activiteiten die niet vetgedrukt zijn opgenomen in het standaardoverzicht zijn een inschatting van de activiteiten die worden ondernomen. Het strekt tot de aanbeveling om zoveel mogelijk de indeling van het standaardoverzicht te volgen. Voor alle duidelijkheid; het activiteitenoverzicht betreft de activiteiten uit de stappen 1 tot en met 4. De overige kosten, bijzonderheden en het meerjarenperspectief moeten er nog aan worden toegevoegd.

De Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland geeft de onderstaande toelichting bij het activiteitenoverzicht.

Toelichting VBWTN op de activiteitenlijst

Binnen de behandeling van de aanvraag om omgevingsvergunning is er verschil tussen de algemene behandeling van de aanvraag (coördinatie) en de behandeling van de specifieke activiteiten binnen een aanvraag.

Bij een enkelvoudige aanvraag zullen de algemene activiteiten veelal door de behandelaar van de specifieke activiteit worden gedaan. Bij een meervoudige aanvraag zullen de activiteiten in het algemene deel (coördinatie) door de casemanager/vergunningcoördinator worden gedaan. Dit kan uiteraard wel een persoon zijn die ook een specifieke activiteit behandelt.

In de activiteitenmatrix is het algemene (coördinerende) deel opgesplitst in 5 verschillende hoofdactiviteiten nl;

- **Bepalen activiteiten**
- **Intake aanvraag**
- **Coördinatie op de ontvankelijkheid**
- **Activiteiten tijdens de inhoudelijke behandeling**
- **Het afdoen (beschikken) van de aanvraag**

Parallel aan de hoofdactiviteiten coördinatie lopen afhankelijk van het aantal vergunningplichtige activiteiten binnen een aanvraag de activiteit afhankelijke werkzaamheden. Deze zijn telkens opgesplitst in 4 verschillende hoofdactiviteiten nl;

- **Volledigheidstoets**
- **Toetsen van de activiteit**
- **Besluitvorming activiteit**
- **Uitvoering**

De matrix kent de volgende binnen een aanvraag om omgevingsvergunning vallende activiteiten

- **Bouwen**
- **Aanleggen**
- **Planologische afwijking**
- **Brandveilig gebruik**
- **Wijzigen monument**
- **Slopen**
- **Uitweg**
- **Alarminstallatie**
- **Vellen houtopstand**
- **Reclame**
- **Opslag**
- **Autonoom geïntegreerde activiteit (dit kan per gemeente verschillen)**

Vooroverleg.

Activiteiten die in het vooroverleg worden ondernomen kunnen verschillen afhankelijk van het onderhavige plan en het toetsingskader. Het gaat dan ook om verschillende onderdelen uit de verschillende tabs. In het vooroverleg komen bijna altijd de planologische aspecten aan de orde: past de aanvraag in het bestemmingsplan? moet een afwijkingsprocedure worden gevolgd? bestaat de bereidheid om daaraan medewerking te verlenen? welke nadere voorwaarden gelden daarbij? Ook welstand is vaak aan de orde bij vooroverleg. Het vooroverleg wordt doorgaans niet gebruikt voor bouwtechnische zaken, maar bij bijzondere aspecten van constructieve en brandveiligheid of innovatieve materialen o.d. kunnen reden zijn om dat toch te doen. Verder valt te denken aan afstemming met andere disciplines, al dan niet legesplichtig: monumenten, verkeer, milieu, bouwplaatsinrichting, etc.

De mogelijkheid bestaat om voor het vooroverleg leges te heffen. Dit mag niet een bijkomende heffing zijn, maar een deel (bijv. 10 tot 20 %) van de totale leges zoals berekend op basis van de indieningsgegevens⁵. Voor aanvragen, die na het vooroverleg daadwerkelijk tot indiening komen, wordt het voor het vooroverleg in rekening gebrachte bedrag daarop in mindering gebracht. Men kan voor gevallen waarin het vooroverleg niet wordt gevolgd door een dienovereenkomstige formele aanvraag een gedeeltelijke terugbetaling toepassen, zoals dat ook kan voor vergunningen, die na verlening op verzoek van de aanvrager worden ingetrokken. Dergelijke oplossingen behoeven uiteraard een formele grondslag in de legeverordening van het betreffende bevoegd gezag.

⁵ Veelal zijn deze indieningsgegevens (berekenningsgrondslag voor de leges) tijdens het vooroverleg nog niet bekend, maar op basis van een normbouwkostensysteem kan een betrouwbare indicatie worden gegeven van de berekeningsgrondslag.

Als een tarief voor vooroverleg of het beoordelen van een conceptaanvraag omgevingsvergunning in de legesverordening is opgenomen, moet daarin ook een bepaling over verrekening van de leges staan als dat vooroverleg of die conceptaanvraag wordt gevolgd door een definitieve aanvraag voor een omgevingsvergunning op basis van hetzelfde plan. Zie bijvoorbeeld de model-legesverordening van de VNG (onderdelen 2.2 en 2.4.1 van de tarieventabel).

*) Veelal zijn deze indieningsgegevens (berekenningsgrondslag voor de leges) tijdens het vooroverleg nog niet bekend, maar op basis van een normbouwkostensysteem kan een betrouwbare indicatie worden gegeven van de berekeningsgrondslag.

Activiteiten milieu

Buiten beschouwing gelaten in deze matrix is de activiteit milieu. Hiervoor mogen op grond van de Wabo geen leges worden geheven.

Vaste of planafhankelijke werkzaamheden en beleidsafhankelijke werkzaamheden

In de matrix zijn tevens twee kolommen opgenomen waarin duidelijk wordt dat aan een werkzaamheid niet een vast bedrag kan worden gehangen.

De kolom **Vast** of **Planafhankelijk** geeft aan of een werkzaamheid tijd kost afhankelijk van het soort aanvraag (omvang, complexiteit etc). En de kolom **Beleidsafhankelijk** geeft aan of een gemeente ruimte heeft om een bepaalde werkzaamheid bijvoorbeeld globaal of zeer gedetailleerd uit kan voeren. Bijvoorbeeld door een lager koersniveau te hebben vastgelegd in het vergunningenbeleid.

Het resultaat van deze 2 laatste kolommen geeft aan dat er binnen een aanvraag slechts een paar werkzaamheden zijn die qua tijdsbesteding niet afhankelijk zijn van de omvang en complexiteit van een plan. Daarnaast is duidelijk dat vooral als het gaat om de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag er ook veel beleidsafhankelijke keuzes meespelen bij de behandeling van de aanvraag. Met de komst van de Wabo en de ruimte die wordt geboden in de Bor en Mor zullen deze beleidsafhankelijke keuzes alleen nog maar toenemen.

De voorwaarde voor een transparante legesheffing is dat de legestarieven zijn gerelateerd aan de kosten voor de gemeente die gemoeid zijn met het in behandeling nemen van de vergunningaanvraag. De activiteitenlijst geeft inzicht in het aantal werkzaamheden per aanvraag, maar geeft niet aan hoeveel tijd een werkzaamheid kost. Dit is gelet op de grote mate van verschillen per aanvraag in tijdsbesteding per werkzaamheid niet vast te leggen.

Integratie van toestemmingen krachtens verordeningen

De activiteitenlijst bevat naast de bij wet geïntegreerde vergunningplichtige activiteiten (art 2.1 Wabo) ook de bij provinciale of gemeentelijke geïntegreerde vergunningplichtige activiteiten, zoals de activiteit wegaanleg, uitweg, alarminstallatie, kap (vellen hout), handelsreclame en de activiteit opslag roerende zaken (artikel 2.2 Wabo). Deze zijn vanzelfsprekend alleen van belang als de provincie of de gemeente deze als vergunningplichtige activiteit nog kent. Zo kent de model-Algemene plaatselijke verordening van de VNG alleen nog de activiteit wegaan en de activiteit vellen houtopstand (kap). Omdat er maar één bevoegd gezag is, is het voor de tariefstelling in de eigen legesverordening wel van belang om na te gaan of de andere overheid (provincie of gemeente) deze vergunningstelsels nog kent.

Algemene werkzaamheden bij iedere aanvraag om omgevingsvergunning (coördinatie)

hoofdactiviteit	werkzaamheid	wettelijke grondslag	Vast of Planafhankelijk	Beleidsafhankelijk
bepalen activiteiten	Specifieke informatieverstrekking aan (potentiële) aanvrager Aan de balie beoordelen of activiteiten vergunningsplichtig zijn (check OLO) Samenstellen aanvraagformulier aan de balie (activiteitenbepaling)	art. 3.20 lid 1 Awb Hfdst 2 Bor art. 4.2 lid 1 Bor	Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk	Ja Nee Nee
intake aanvraag	In ontvangst nemen aanvraag aan balie of ontvangst via OLO Bij analoge indiening beoordelen of aanvrager bevoegd is anoloog aan te vragen Beoordelen of de aanvraag voldoende gegevens bevat om deze in te boeken (Hfdst 1 Mor) Inboeken aanvraag in registratiesysteem / OLO Aanmaken projectdossier Activiteitencheck aanvraag (bepalen aantal activiteiten binnen project) Uitvoeren onderzoek samenhang activiteiten (onlosmakelijke verbondenheid) Legesbepaling aanvraag (berekenen oppervlakte/inhoud e.d.) Raadplegen archief voor beoordeling bestaande situatie/toestand Uitvoeren bestemmingsplantoets om te bepalen of er een planologische afwijking is Bepalen welke procedure er voor aanvraag geldt (regulier, uitgebreid, gefaseerd) Vaststellen bevoegd gezag en eventueel doorzenden naar juiste bevoegd gezag Vaststellen of er een aanhoudingsgrond is Sturen van een ontvangstbevestiging (Alleen bij reguliere procedureverplicht) deelactiviteiten verzenden / openzetten richting activiteit gerelateerde adviseurs	art. 4.1 en 4.2. Bor art. 4.1 lid 2 Bor hfdst 1 Mor art 7.6 Wabo art. 2.7 Wabo art. 2.7 Wabo art. 2.9 Wabo art. 4.4.2.a Bor art. 2.10 lid 2 Wabo art. 3.10 Wabo art 3.1 Wabo art. 3.3 Wabo e.v. art. 3.8 Wabo	Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Vast Planafhankelijk	Nee Nee Nee Nee Nee Nee Nee Nee Nee Nee Nee Nee Nee Nee
volledigheid (ontvankelijk)	verzamelen deeladviezen volledigheid opstellen integraal aanvullingsverzoek ontvangen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens uitzetten ontvangen gegevens naar adviseurs betreffende activiteiten eventueel omzetten procedure (van regulier naar uitgebreid of omgekeerd) verzenden adviesvragen aan andere bevoegde gezagen	art. 4.5 Awb art. 4.5 Awb art. 4.5 Awb art. 4.5 Awb	Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk	Nee Nee Nee Nee Nee
Processturing	Termijnbewaking gehele projectaanvraag Uitvoeren regierol, procesbewaking	art 3.9 en 3.10 Wabo	Planafhankelijk Planafhankelijk	Nee Nee
Afdoen	Verzamelen deelbeschikkingen verschillende activiteiten Beoordeling gedeeltelijke weigering/verlening Juridische check op tegenstrijdige voorschriften opstellen van de ontwerpbeschikking (bij uitgebreide voorbereidingsprocedure) publiceren ontwerpbeschikking en bekendmaken direct belanghebbenden (bij UoV) ontvangen en verwerken zienswijzen op ontwerpbeschikking (bij UoV) opstellen van de beschikking Publicatie van het besluit Dossier gereedmaken voor controle Dossier gereedmaken voor archivering	art 2.21 Wabo art 3.22 Wabo Afd 3:4 Awb Afd 3:4 Awb Afd 3:4 Awb	Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk	Nee Nee Nee Nee Nee Nee Nee Nee Nee

Deelactiviteiten binnen de aanvraag	
Bouwen	art. 2.1 lid 1 a
Aanleggen	art. 2.1 lid 1 b (aanleggen op grond van de Wro)
Planologische afwijking	art. 2.1 lid 1.c
Brandveilig gebruik	art. 2.1 lid 1 d
Wijzigen monument	art. 2.1 lid 1 f (wijzigen rijksmonument)
Slopen	art. 2.1 lid 1 g en h. (slopen op grond van Wro)
Slopen	art. 2.2 lid 1 a (slopen op grond van Bouwverordening)
Wijzigen monument	art. 2.2. lid 1 b (gemeentelijk monument)
Aanleggen	art 2.2 lid 1 d (aanleggen op grond van een verordening)
Uitweg	art. 2.2 lid 1 e
Alarminstallatie	art. 2.2 lid 1 f
Vellen houtopstand	art. 2.2 lid 1 g
Aanbrengen reclame	art. 2.2 lid 1 h en i
Opslag roerende zaken	art. 2.2 lid 1 j en k
autonoom geïntegreerd	art. 2.2 lid 2

Bouwen (Adviseur) art. 2.1 lid 1a

hoofdactiviteit	werkzaamheid	wettelijke grondslag	Vast of Planafhankelijk	Beleidsafhankelijk
ontvankelijkheidstoets	Beoordeling in te dienen gegevens volgens Mor (hfdst 2)	WW/Bouwverd/BB.	Planafhankelijk	Ja
	Bepalen of specifieke rapporten nodig zijn (bodemonderzoek, archeologie)	WW/Bouwverd/BB.	Planafhankelijk	Ja
	Uitvoeren planoverleg (beoordelen of er relatie is met andere activiteiten, adviseurs)		Planafhankelijk	Ja
	Beoordeling bestaande situatie/toestand ter plaatse		Planafhankelijk	Ja
	Uitvoeren volledigheidstoets	Hfdst 2 Mor	Planafhankelijk	Ja
	Opstellen aanvullingsverzoek activiteit en aanbieden aan regiseur	art. 4.5 Awb	Planafhankelijk	Ja
	Ontvangen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens van regiseur	art. 4.5 Awb	Planafhankelijk	Nee
	Beoordelen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens	Hfdst 2 Mor	Planafhankelijk	Ja
	Aangeven aan regiseur of aanvraag volledig is		Vast	Nee
	Toetsen van de activiteit	Aanvraag uitzetten naar verschillende deeladviseurs (parkeren, brandweer e.d.)		Planafhankelijk
Toetsen aan bestemmingsplan (gedetailleerd)		art.2.1 lid 1.c	Planafhankelijk	Ja
Beoordeling Welstand		art. 2.10 lid 1.d Wabo	Planafhankelijk	Ja
Toetsen aan archeologische waarden		gem. beleid	Planafhankelijk	Ja
Toetsen aan Natuurbeschermingswetgeving (Flora Fauna, Natuurbeschermingswet)		art. 2.19 Wabo	Planafhankelijk	Nee
Toetsen aan Bouwbesluit		art. 2.10 lid1 a Wabo	Planafhankelijk	Ja
- Brandveiligheid		art. 2.10 lid1 a Wabo	Planafhankelijk	Ja
- Constructieve veiligheid		art. 2.10 lid1 a Wabo	Planafhankelijk	Ja
- Gebruiksveiligheid		art. 2.10 lid1 a Wabo	Planafhankelijk	Ja
- Bruikbaarheid		art. 2.10 lid1 a Wabo	Planafhankelijk	Ja
- Gezondheid		art. 2.10 lid1 a Wabo	Planafhankelijk	Ja
- Energiezuinigheid		art. 2.10 lid1 a Wabo	Planafhankelijk	Ja
- Milieu		art. 2.10 lid1 a Wabo	Planafhankelijk	Ja
Toetsen aan bouwverordening / Gebruiksbesluit		art. 2.10 lid1 b Wabo	Planafhankelijk	Ja
- Bereikbaarheid / Brandblusvoorzieningen		art. 2.10 lid1 b Wabo	Planafhankelijk	Ja
- Brandweeringang		art. 2.10 lid1 b Wabo	Planafhankelijk	Ja
- Bereikbaarheid van gebouwen voor gehandicapten		art. 2.10 lid1 b Wabo	Planafhankelijk	Ja
- Planologische aspecten bouwverordening		art. 2.10 lid1 b Wabo	Planafhankelijk	Ja
- Parkeergelegenheid en laad- en losmogelijkheden		art. 2.10 lid1 b Wabo	Planafhankelijk	Ja
- Brandmeldinstallaties/aanduidingen		art. 2.10 lid1 b Wabo	Planafhankelijk	Ja
- Aansluiting water, gas, elektriciteit, riolering	art. 2.10 lid1 b Wabo	Planafhankelijk	Ja	
- Bemaling, bronnering	art. 2.10 lid1 b Wabo	Planafhankelijk	Ja	
- Bouwveiligheid/afscheiding van het bouwterrein	art. 2.10 lid1 b Wabo	Planafhankelijk	Ja	
- Bouwafval	art. 2.10 lid1 b Wabo	Planafhankelijk	Ja	
Toetsen aan bodemkwaliteit	art. 2.10 lid1 b Wabo	Planafhankelijk	Ja	
Toetsen aan Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur	art. 2.20 Wabo	Planafhankelijk	Ja	
Overleg, bouwplaatsbezoek, bouwvergadering		Planafhankelijk	Ja	
Aanvraag in laten zien door omgeving (informatieverstrekking over plan aan balie)	AwB	Planafhankelijk	Nee	
Besluitvorming activiteit	Beoordelen, samenvoegen verschillende adviezen onder activiteit bouwen		Planafhankelijk	Ja
	Opstellen conceptbesluit activiteit bouwen		Planafhankelijk	Nee
	Opstellen legesberekening activiteit Bouwen		Planafhankelijk	Ja
	Opstellen en verzenden deelbeschikking aan regiseur		Vast	Nee
Uitvoering	Uitvoering uitgestelde toetsing (beoordeling later in te dienen gegevens)		Planafhankelijk	Ja
	Uitzetten/controleren rooilijnen		Planafhankelijk	Ja
	Uitvoeren controles noodzakelijk voor besluitvorming aanvraag		Planafhankelijk	Ja
	Uitvoeren van toezicht tijdens het bouwproces		Planafhankelijk	Ja
	Onderhouden contact met de aannemer		Planafhankelijk	Ja

[Aanleggen](#) 2.1 lid 1 b en art 2.2 lid 1 d

hoofdactiviteit	werkzaamheid	wettelijke grondslag	Vast of Planafhankelijk	Beleidsafhankelijk
Ontvankelijkheidstoets	Beoordeling in te dienen gegevens volgens Mor (hfdst 3)	Bouwwerd/Wro	Planafhankelijk	Ja
	Bepalen of specifieke rapporten nodig zijn (bodemonderzoek, archeologie)	Bouwwerd/Wro	Planafhankelijk	Ja
	Uitvoeren planoverleg (beoordelen of er relatie is met andere activiteiten, adviseurs)		Planafhankelijk	Ja
	Beoordeling / opnemen bestaande situatie/toestand ter plaatse		Planafhankelijk	Ja
	Uitvoeren volledigheidstoets	Hfdst 3 Mor	Planafhankelijk	Ja
	Opstellen aanvullingsverzoek activiteit en aanbieden aan regiseur	art. 4.5 Awb	Planafhankelijk	Ja
	Ontvangen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens van regiseur	art. 4.5 Awb	Planafhankelijk	Nee
	Beoordelen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens	Hfdst 2 Mor	Planafhankelijk	Ja
	Aangeven aan regiseur of aanvraag volledig is		Vast	Nee
	Toetsen van de activiteit	Aanvraag uitzetten naar verschillende deeladviseurs (archeologie, bodem e.d.)		Planafhankelijk
Toetsen aan bestemmingsplan (gedetailleerd)		art. 2.11	Planafhankelijk	Ja
Toetsen aan archeologische waarden		gem. beleid	Planafhankelijk	Ja
Toetsen aan Natuurbeschermingswetgeving (Flora Fauna, Natuurbeschermingswet)		art. 2.19 Wabo	Planafhankelijk	Nee
Toetsen aan bodemkwaliteit		art. 2.10 lid1 b Wabo	Planafhankelijk	Ja
Aanvraag in laten zien door omgeving (informatieverstrekking over plan aan balie)		AwB	Planafhankelijk	Nee
Besluitvorming activiteit	Beoordelen, samenvoegen verschillende deeladviezen onder activiteit aanleggen		Planafhankelijk	Ja
	Opstellen conceptbesluit activiteit aanleggen		Planafhankelijk	Ja
	Opstellen legesberekening activiteit aanleggen		Planafhankelijk	Ja
	Opstellen en verzenden deelbeschikking aan regiseur		Vast	Ja
Uitvoering	Overleg met vergunninghouder over voorschriften		Planafhankelijk	Ja
	Uitvoeren controles noodzakelijk voor besluitvorming aanvraag		Planafhankelijk	Ja
	Uitvoeren van controles tijdens het aanlegproces		Planafhankelijk	Ja
	Controle op grondtransport		Planafhankelijk	Ja

Brandveilig gebruik	art. 2.1 lid 1 d
-------------------------------------	------------------

hoofdactiviteit	werkzaamheid	wettelijke grondslag	Vast of Planafhankelijk	Beleidsafhankelijk
Ontvankelijkheidstoets	Beoordeling in te dienen gegevens volgens Mor (art 4.2)	GB/BB/Bouwver.	Planafhankelijk	Ja
	Bepalen of specifieke rapporten nodig zijn (beheersbaarheid van brand, sprinkler e.d.)	GB/BB/Bouwver.	Planafhankelijk	Ja
	Uitvoeren planoverleg (beoordelen of er relatie is met andere activiteiten, adviseurs)		Planafhankelijk	Ja
	Beoordeling / opnemen bestaande situatie/toestand ter plaatse		Planafhankelijk	Ja
	Uitvoeren volledigheidstoets	Art 4.2 Mor	Planafhankelijk	Ja
	Opstellen aanvullingsverzoek activiteit en aanbieden aan regiseur	Art. 4.5 Awb	Planafhankelijk	Ja
	Ontvangen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens van regiseur	Art. 4.5 Awb	Planafhankelijk	Ja
	Beoordelen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens	Hfdst 2 Mor	Planafhankelijk	Ja
	Aangeven aan regiseur of aanvraag volledig is		Vast	Ja
	Toetsen van de activiteit	Aanvraag uitzetten naar eventuele specialisten (sprinkler, beheersbaarheid)		Planafhankelijk
Toetsing aan Gebruiksbesluit		Art 2.13 Wabo	Planafhankelijk	Ja
Toetsing aan Bouwbesluit		Art 2.13 Wabo	Planafhankelijk	Ja
Toetsing aan Bouwverordening		Art 2.13 Wabo	Planafhankelijk	Ja
Beoordeling relatie monumentenzorg		Art 2.7 Wabo	Planafhankelijk	Nee
Aanvraag in laten zien door omgeving (informatieverstrekking over plan aan balie)		AwB	Planafhankelijk	Nee
Besluitvorming activiteit	Beoordelen, samenvoegen verschillende deeladviezen onder activiteit brandveilig gebruik		Planafhankelijk	Ja
	Opstellen conceptbesluit activiteit brandveilig gebruik		Planafhankelijk	Ja
	Opstellen legesberekening activiteit brandveilig gebruik		Planafhankelijk	Ja
	Opstellen en verzenden deelbeschikking aan regiseur		Vast	Nee
Uitvoering	Overleg met vergunninghouder over voorschriften		Planafhankelijk	Ja
	Uitvoeren controles noodzakelijk voor besluitvorming aanvraag		Planafhankelijk	Ja

Wijzigen monument	2.1 lid 1 f en art 2.2. lid 1 b
-----------------------------------	---------------------------------

hoofdactiviteit	werkzaamheid	wettelijke grondslag	Vast of Planafhankelijk	Beleidsafhankelijk
Ontvankelijkheidstoets	Beoordeling in te dienen gegevens volgens Mor (art 4.4 t/m 4.6) Bepalen of specifieke rapporten nodig zijn (rapporten e.d.) Uitvoeren planoverleg (beoordelen of er relatie is met andere activiteiten, adviseurs) Beoordeling / opnemen bestaande situatie/toestand ter plaatse Uitvoeren volledigheidstoets Opstellen aanvullingsverzoek activiteit en aanbieden aan regiseur Ontvangen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens van regiseur Beoordelen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens Aangeven aan regiseur of aanvraag volledig is	BB/Bouwver. BB/Bouwver. art. 4.4 t/m 4.6 Mor art. 4.5 Awb art. 4.5 Awb art 4.4 t/m 4.6 Mor	Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Vast	Ja Ja Ja Ja Ja Ja Ja Ja Ja
Toetsen van de activiteit	Aanvraag uitzetten naar eventuele specialisten (Rijksdienst, monumentencommissie) Activiteit beoordelen aan betreffende regelgeving (monumentenverordening e.d.) Beoordeling onlosmakelijkheid activiteit Bouwen en Brandveilig gebruik Aanvraag in laten zien door omgeving (informatieverstrekking over plan aan balie)	art 2.15 Wabo art 2.15 Wabo art 2.7 Wabo AwB	Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk	Ja Ja Nee Nee
Besluitvorming activiteit	Beoordelen, samenvoegen verschillende deeladviezen onder activiteit wijzigen monument Opstellen conceptbesluit activiteit wijzigen monument Opstellen legesberekening activiteit wijzigen monument Opstellen en verzenden deelbeschikking aan regiseur		Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk	ja ja ja ja
Uitvoering	Overleg met vergunninghouder over voorschriften Uitvoeren controles noodzakelijk voor besluitvorming aanvraag		Planafhankelijk Planafhankelijk	Ja Ja

Slopen	2.1 lid 1 g en h. en art 2.2. lid 1 a
------------------------	---------------------------------------

hoofdactiviteit	werkzaamheid	wettelijke grondslag	Vast of Planafhankelijk	Beleidsafhankelijk
Ontvankelijkheidstoets	Beoordeling in te dienen gegevens volgens Mor (hfdst 6)	Wro/WW/Bouwverd	Planafhankelijk	Ja
	Bepalen of specifieke rapporten nodig zijn (asbestinventarisatie/sloopveiligheidsplan e.d.)	Wro/WW/Bouwverd	Planafhankelijk	Ja
	Uitvoeren planoverleg (beoordelen of er relatie is met andere activiteiten, adviseurs)		Planafhankelijk	Ja
	Beoordeling / opnemen bestaande situatie/toestand ter plaatse		Planafhankelijk	Ja
	Uitvoeren volledigheidstoets	Hfdst 6 Mor	Planafhankelijk	Ja
	Opstellen aanvullingsverzoek activiteit en aanbieden aan regiseur	art. 4.5 Awb	Planafhankelijk	Ja
	Ontvangen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens van regiseur	art. 4.5 Awb	Planafhankelijk	Ja
	Beoordelen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens	Hfdst 6 Mor	Planafhankelijk	Ja
	Aangeven aan regiseur of aanvraag volledig is		Vast	Ja
	Toetsen van de activiteit	Aanvraag uitzetten naar eventuele specialisten (asbest, openbare ruimte)		Planafhankelijk
Toetsing aan Bouwverordening		art. 2.18 Wabo	Planafhankelijk	Ja
Toetsen aan Natuurbeschermingswetgeving (Flora Fauna, Natuurbeschermingswet)		art. 2.19 Wabo	Planafhankelijk	Nee
Toetsen aan bodemkwaliteit		art. 2.10 lid1 b Wabo	Planafhankelijk	Ja
Beoordeling relatie monumentenzorg		art 2.7 Wabo	Planafhankelijk	Nee
Besluitvorming activiteit	Aanvraag in laten zien door omgeving (informatieverstrekking over plan aan balie)	AwB	Planafhankelijk	Nee
	Beoordelen, samenvoegen verschillende deeladviezen onder activiteit slopen		Planafhankelijk	Ja
	Opstellen conceptbesluit activiteit slopen		Planafhankelijk	Ja
	Opstellen legesberekening activiteit slopen		Planafhankelijk	Ja
Uitvoering	Opstellen en verzenden deelbeschikking aan regiseur		Planafhankelijk	Ja
	Overleg met vergunninghouder over voorschriften		Planafhankelijk	Ja
	Uitvoeren controles noodzakelijk voor besluitvorming aanvraag		Planafhankelijk	Ja
	Uitvoeren van controles tijdens het sloopproces		Planafhankelijk	Ja
	Controle op sloopveiligheid		Planafhankelijk	Ja

[Uitweg](#) 2.2 lid 1 e

hoofdactiviteit	werkzaamheid	wettelijke grondslag	Vast of Planafhankelijk	Beleidsafhankelijk
Ontvankelijkheidstoets	Beoordeling in te dienen gegevens volgens art 7.1 Mor Uitvoeren planoverleg (beoordelen of er relatie is met andere activiteiten, adviseurs) Uitvoeren volledigheidstoets Opstellen aanvullingsverzoek activiteit en aanbieden aan regiseur Ontvangen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens van regiseur Beoordelen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens Aangeven aan regiseur of aanvraag volledig is	Apv art. 7.1 Mor art. 4.5 Awb art. 4.5 Awb art. 7.1 Mor	Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Vast	Ja Ja Ja Ja Ja Ja Ja
Toetsen van de activiteit	Activiteit beoordelen aan betreffende regelgeving Aanvraag in laten zien door omgeving (informatieverstrekking over plan aan balie) Toetsen aan Natuurbeschermingswetgeving (Flora Fauna, Natuurbeschermingswet)	art 2.18 Wabo AwB art. 2.19 Wabo	Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk	Ja Nee Nee
Besluitvorming activiteit	Opstellen conceptbesluit activiteit uitweg Opstellen legesberekening activiteit wijzigen uitweg Opstellen en verzenden deelbeschikking aan regiseur		Planafhankelijk Planafhankelijk Vast	Ja Ja Ja
Uitvoering	Overleg met vergunninghouder over voorschriften		Planafhankelijk	Ja

Alarminstallatie	2.2 lid 1 f
----------------------------------	-------------

hoofdactiviteit	werkzaamheid	wettelijke grondslag	Vast of Planafhankelijk	Beleidsafhankelijk
Ontvankelijkheidstoets	Beoordeling in te dienen gegevens volgens art 7.2 Mor Uitvoeren planoverleg (beoordelen of er relatie is met andere activiteiten, adviseurs) Uitvoeren volledigheidstoets Opstellen aanvullingsverzoek activiteit en aanbieden aan regiseur Ontvangen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens van regiseur Beoordelen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens Aangeven aan regiseur of aanvraag volledig is	Apv art. 7.2 Mor art. 4.5 Awb art. 4.5 Awb art. 7.2 Mor	Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Vast	Ja Ja Ja Ja Ja Ja Ja
Toetsen van de activiteit	Activiteit beoordelen aan betreffende regelgeving Aanvraag in laten zien door omgeving (informatieverstrekking over plan aan balie)	art 2.18 Wabo AwB	Planafhankelijk Planafhankelijk	Ja Ja
Besluitvorming activiteit	Opstellen conceptbesluit activiteit alarminstallatie Opstellen legesberekening activiteit alarminstallatie Opstellen en verzenden deelbeschikking aan regiseur		Vast Vast Vast	Ja Ja Ja
Uitvoering	Overleg met vergunninghouder over voorschriften		Planafhankelijk	Ja

Vellen houtopstand	2.2 lid 1 g
--------------------	-------------

hoofdactiviteit	werkzaamheid	wettelijke grondslag	Vast of Planafhankelijk	Beleidsafhankelijk		
Ontvankelijkheidstoets	Beoordeling in te dienen gegevens volgens art 7.3 Mor	Apv/kapverordening	Planafhankelijk	Ja		
	Uitvoeren planoverleg (beoordelen of er relatie is met andere activiteiten, adviseurs)		Planafhankelijk	Ja		
	Uitvoeren volledigheidstoets		art. 7.3 Mor	Planafhankelijk	Ja	
	Beoordeling / opnemen bestaande situatie/toestand ter plaatse		art. 4.5 Awb	Planafhankelijk	Ja	
	Opstellen aanvullingsverzoek activiteit en aanbieden aan regiseur		art. 4.5 Awb	Planafhankelijk	Ja	
	Ontvangen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens van regiseur		art. 7.3 Mor	Planafhankelijk	Ja	
	Beoordelen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens			Planafhankelijk	Ja	
	Aangeven aan regiseur of aanvraag volledig is			Vast	Nee	
	Toetsen van de activiteit		Activiteit beoordelen aan betreffende regelgeving	art 2.18 Wabo	Planafhankelijk	Ja
			Aanvraag in laten zien door omgeving (informatieverstrekking over plan aan balie)	AwB	Planafhankelijk	Nee
Toetsen aan Natuurbeschermingswetgeving (Flora Fauna, Natuurbeschermingswet)		art. 2.19 Wabo	Planafhankelijk	Nee		
Besluitvorming activiteit	Opstellen conceptbesluit activiteit vellen houtopstand		Vast	Ja		
	Opstellen legesberekening activiteit vellen houtopstand		Vast	Ja		
	Opstellen en verzenden deelbeschikking aan regiseur		Vast	Ja		
Uitvoering	Overleg met vergunninghouder over voorschriften		Planafhankelijk	Ja		

Aanbrengen reclame	2.2 lid 1 h en i
------------------------------------	------------------

hoofdactiviteit	werkzaamheid	wettelijke grondslag	Vast of Planafhankelijk	Beleidsafhankelijk
Ontvankelijkheidstoets	Beoordeling in te dienen gegevens volgens art 7.4 Mor Uitvoeren planoverleg (beoordelen of er relatie is met andere activiteiten, adviseurs) Uitvoeren volledigheidstoets Beoordeling / opnemen bestaande situatie/toestand ter plaatse Opstellen aanvullingsverzoek activiteit en aanbieden aan regiseur Ontvangen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens van regiseur Beoordelen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens Aangeven aan regiseur of aanvraag volledig is	Apv art. 7.4 Mor art. 4.5 Awb art. 4.5 Awb art. 7.4 Mor	Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Vast	Ja Ja Ja Ja Ja Ja Ja Nee
Toetsen van de activiteit	Activiteit beoordelen aan betreffende regelgeving Aanvraag in laten zien door omgeving (informatieverstrekking over plan aan balie)	art 2.18 Wabo AwB	Planafhankelijk Planafhankelijk	Ja Nee
Besluitvorming activiteit	Opstellen conceptbesluit activiteit alarminstallatie Opstellen legesberekening activiteit alarminstallatie Opstellen en verzenden deelbeschikking aan regiseur		Planafhankelijk Vast Vast	Ja Ja Ja
Uitvoering	Overleg met vergunninghouder over voorschriften		Planafhankelijk	Ja

[Opslag roerende zaken](#) 2.2 lid 1 j en k

hoofdactiviteit	werkzaamheid	wettelijke grondslag	Vast of Planafhankelijk	Beleidsafhankelijk
Ontvankelijkheidstoets	Beoordeling in te dienen gegevens volgens verordening Uitvoeren planoverleg (beoordelen of er relatie is met andere activiteiten, adviseurs) Uitvoeren volledigheidstoets Beoordeling / opnemen bestaande situatie/toestand ter plaatse Opstellen aanvullingsverzoek activiteit en aanbieden aan regiseur Ontvangen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens van regiseur Beoordelen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens Aangeven aan regiseur of aanvraag volledig is	Apv verordening art. 4.5 Awb art. 4.5 Awb verordening	Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Vast	Ja Ja Ja Ja Ja Ja Ja Nee
Toetsen van de activiteit	Activiteit beoordelen aan betreffende regelgeving Aanvraag in laten zien door omgeving (informatieverstrekking over plan aan balie)	art 2.18 Wabo AwB	Planafhankelijk Planafhankelijk	Ja Nee
Besluitvorming activiteit	Opstellen conceptbesluit activiteit opslag Opstellen legesberekening activiteit opslag Opstellen en verzenden deelbeschikking aan regiseur		Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk	Ja Ja Ja
Uitvoering	Overleg met vergunninghouder over voorschriften		Planafhankelijk	Ja

autonoom geïntegreerd	2.2 lid 2
---------------------------------------	-----------

hoofdactiviteit	werkzaamheid	wettelijke grondslag	Vast of Planafhankelijk	Beleidsafhankelijk
Ontvankelijkheidstoets	Beoordeling in te dienen gegevens volgens verordening Uitvoeren planoverleg (beoordelen of er relatie is met andere activiteiten, adviseurs) Uitvoeren volledigheidstoets Beoordeling / opnemen bestaande situatie/toestand ter plaatse Opstellen aanvullingsverzoek activiteit en aanbieden aan regiseur Ontvangen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens van regiseur Beoordelen op aanvullingsverzoek ingediende gegevens Aangeven aan regiseur of aanvraag volledig is	Apv verordening art. 4.5 Awb art. 4.5 Awb verordening	Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk Vast	Ja Ja Ja Ja Ja Ja Ja Nee
Toetsen van de activiteit	Activiteit beoordelen aan betreffende regelgeving Aanvraag in laten zien door omgeving (informatieverstrekking over plan aan balie)	art 2.18 Wabo AwB	Planafhankelijk Planafhankelijk	Ja Nee
Besluitvorming activiteit	Opstellen conceptbesluit activiteit opslag Opstellen legesberekening activiteit opslag Opstellen en verzenden deelbeschikking aan regiseur		Planafhankelijk Planafhankelijk Planafhankelijk	Ja Ja Ja
Uitvoering	Overleg met vergunninghouder over voorschriften		Planafhankelijk	Ja