Rekenkamer Aalten, Oost Gelre en Winterswijk (AOGW)



Onderzoek kostendekkendheid leges omgevingsvergunning

1 oktober 2025

Voorwoord

De Rekenkamer van de gemeenten Aalten, Oost Gelre en Winterswijk (AOGW) heeft in 2025 onderzoek gedaan naar de kostendekkendheid van leges voor de omgevingsvergunningen. Dit gebeurde op verzoek van de financiële (raads)commissie van de gemeenteraad van Aalten, mede vanwege de invoering van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging (Wkb) per 1 januari 2024. Het doel is inzicht verkrijgen in de opbouw van de legestarieven, de kostentoerekening, en de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraden.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat luidt:
Hoe berekenen de gemeenten Aalten, Oost Gelre en Winterswijk de kosten van producten en diensten door in de (bouw)leges voor een omgevingsvergunning en hoe worden de tarieven van de (bouw)leges voor een omgevingsvergunning bepaald en welke sturingsmogelijkheden hebben de gemeenteraden?

Het onderzoek is gestart in het 4e kwartaal van 2024 om zo enig zicht te hebben op de uitkomsten van de nieuwe legesheffing van 2024 en afgerond in juni 2025. Het onderzoek is in eigen beheer met ondersteuning van externe deskundigheid uitgevoerd. In juni 2025 is de concept nota van bevindingen voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. Dit wederhoor is uiteindelijk verwerkt in de definitieve nota van bevindingen samen met de conclusies en aanbevelingen.

De Rekenkamer heeft bij het onderzoek alle mogelijke medewerking van betrokkenen ondervonden. De Rekenkamer wil van de gelegenheid gebruik maken om een ieder die aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport een bijdrage heeft geleverd en daarvoor te bedanken.

Namens de Rekenkamer AOGW,

André de Boer, directeur Rekenkamer AOGW
Nick Lindenberg (LindenbergAdvies)

1 oktober 2025

Inhoudsopgave

		Pagina
Voorwoord		2
Bestuurlijke samenvatting		4
Hoofdstuk 1. Inleiding		7
1.1 Aanleiding		7
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen		8
1.3 Aanpak		9
1.4 Leeswijzer		9
Hoofdstuk 2. Beleid en regelgeving: waaraan moet de gemeente voldoen?		10
2.1 Wettelijke regelgeving		10
2.2 Lokale beleidskaders/verordeningen		13
Hoofdstuk 3. Procesinzicht		18
3.1 Proces vergunningen/ Organisatie van de taken		18
Hoofdstuk 4. Financieel inzicht		21
4.1 Inleiding		21
4.2 Kaders voor kostentoerekening		21
4.3 Bevindingen kostprijsbepaling en kostentoerekening		23
Hoofdstuk 5. Rol gemeenteraden		31
5.1 Sturings- en controlemogelijkheden van de gemeenteraad		31
5.2 Informatieverstrekking aan de gemeenteraad/BBV		32
5.3 Bevindingen per gemeente		33
Hoofdstuk 6. Conclusies, aanbevelingen en aansporingen		35
6.1 Conclusies		35
6.2 Aanbevelingen en aansporingen		40
Bijlagen:		
Bijlage 1	Uitleg berekening leges bij verschillende hoogten van bouwkosten	42
Bijlage 2	Overige artikelen uit de legesverordening	43
Bijlage 3	Casusvergelijking legestarieven	46

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding en doel

De Rekenkamer van de gemeenten Aalten, Oost Gelre en Winterswijk (AOGW) heeft onderzoek gedaan naar de kostendekkendheid van leges voor de omgevingsvergunningen. Dit gebeurde op verzoek van de financiële commissie van de gemeenteraad van Aalten, mede vanwege de invoering van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging (Wkb) per 1 januari 2024. Het doel is inzicht verkrijgen in de opbouw van de legestarieven, de kostentoerekening, en de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraden.

Aanpak van het onderzoek

Dit rekenkameronderzoek richt zich op de wijze van legesbepaling voor de dienstverlening in het kader van de Omgevingswet. Om hier inzicht in te krijgen is een documentanalyse uitgevoerd en zijn meerdere gesprekken gevoerd met de materiedeskundige medewerkers van de drie gemeenten. Belangrijk onderdeel was om financieel inzicht te verkrijgen in de berekening van de legestarieven en om een vergelijking hiervan te maken tussen de drie gemeenten. Ook hebben we gekeken naar de rol van de gemeenteraad en de informatie die de raad over dit onderwerp ontvangt. Het onderzoek is in eigen beheer met ondersteuning van externe deskundigheid uitgevoerd.

Landelijke kaders èn lokale beleidsvrijheid

Het heffen van deze leges is een belangrijke bevoegdheid van de gemeente en is om die reden gebonden aan regelgeving.

- In de Omgevingswet staat dat de gemeente leges kan heffen voor het in behandeling nemen van aanvragen om een omgevingsvergunning.
- Gemeenten mogen leges heffen tot maximaal kostendekkendheid (art. 229b Gemeentewet).
- Kruissubsidiëring is toegestaan: financiële overdekking op diensten in het kader van de Omgevingswet is toegestaan om tekorten op andere diensten in het kader van de Omgevingswet te compenseren.
- De Wkb heeft de bouwtechnische toetsing van vergunningaanvragen naar private kwaliteitsborgers verplaatst.
- Gemeenten zijn verplicht gebruik te maken van een landelijk digitaal platform voor de vergunningverlening, het Digitaal Stelsel Omgevingswet.
- Gemeenten moeten volgens het Besluit begroting en verantwoording (BBV) in de paragraaf lokale heffingen in de begroting inzicht geven in de begrote kostendekking van alle heffingen.
- De gemeenten bepalen zelf:
    - voor welke diensten leges worden geheven;
    - de hoogte van de tarieven;
    - hoe kosten worden toegerekend.
- Er is een VNG-model voor de legesverordening, gemeenten zijn niet verplicht dit toe te passen.

Bevindingen

Het onderzoek levert de volgende bevindingen op.

Procesinrichting

- Alle gemeenten gebruiken hun eigen zaaksysteem voor de digitale ondersteuning van de vergunningverleningsprocessen; procesbeschrijvingen zijn beperkt aanwezig.
- Gemeenten stimuleren omgevingsoverleg met de aanvrager voorafgaand aan vergunningaanvraag.
- De legesberekening is gebaseerd op de hoogte van de bouwkosten (veelal met staffels), en de bouwkosten worden gecontroleerd via de applicaties en normen uit Bouwkosten-kompas of de applicatie Casadata.

- De behandelingstijd van aanvragen wordt niet door middel van tijdregistratie gemeten. Dit beperkt het inzicht in de werkelijke kosten.
- Alle drie de gemeenten passen in hoge mate de modelverordening van de VNG toe.

Kostprijsbepaling

Iedere gemeente hanteert zijn eigen werkwijze voor de kostprijsbepaling voor het behandelen van vergunningaanvragen en de overige activiteiten in het kader van de Omgevingswet:

- De gemeente Aalten stelt een globale raming op basis van historische cijfers en maakt geen specifieke kostenraming op het niveau van activiteiten en diensten binnen de Omgevingswet. Aalten hanteert voor 2025 een uniform uurtarief van € 86, waarvan € 31 bestaat uit overhead.
- Oost Gelre gebruikt een gedetailleerd Excel-model met een ureninschatting voor de deelactiviteiten binnen het aanvraagproces. Aan deze ureninschatting worden per betrokken functionaris de directe loonkosten, overige kosten en overheadtarief van € 39 (2025) per uur gekoppeld.
- Winterswijk werkt sinds 2025 met de webapplicatie kostendekkendheid.nl en hanteert een uurtarief voor doorberekening van € 111,95 waarvan € 52,85 overhead.

Tarieven en kostendekking

De tarieven tussen de drie gemeenten lopen sterk uiteen. Dit leidt er toe dat ook de leges onderling sterk verschillen. In bijlage 3 van dit rapport is voor een drietal (fictieve) casussen een vergelijking gemaakt van de hoogte van de leges. De uitkomsten zijn in onderstaande tabel samengevat.

Casus	Aalten	Oost Gelre	Winterswijk
Splitsing van een boerderij, bouwkosten € 150.000 (met welstand en milieu-bodemonderzoek)	€ 7.745	€ 6.407	€ 7.079
In geval van nieuwbouw, bouwkosten € 450.000 vallende onder BOPA	€ 24.034	€ 12.270	€ 29.217
In geval van een bedrijfspand, bouwkosten € 3.000.000	€ 41.450	€ 51.350	€ 84.700
Realisatie kostendekkendheid 2024	82%	86%	128%*

** Winterswijk geeft als verklaring voor de overdekking aan dat voor een groot woningbouwproject in 2024 in één keer ca. € 487.000 aan leges in rekening gebracht, terwijl een deel van de kosten in 2025 valt. Zonder dit legesbedrag zou het percentage voor kostendekkendheid onder de 100% liggen. Daarnaast zijn er enkele andere incidentele oorzaken die leiden tot de overdekking.*

Ook de tarieven voor andere activiteiten (zoals slopen, milieubelastende activiteiten) verschillen sterk. Voor deze verschillen kunnen veel uiteenlopende verklaringen zijn. Deze zijn ten dele terug te voeren op de beleidsvrijheid en de autonome keuzes van de gemeenten. Zo verhoogde de gemeente Winterswijk de legestarieven in 2024 met 25% om de kostendekkendheid te verbeteren.
Ook verschillen in lokale fysieke context (aantallen en complexiteit van aanvragen), overhead, personeelskosten, tariefstructuur, toepassing van kruissubsidiëring en de behoedzaamheid van ramen van kosten en opbrengsten leidt tot verschillende legestarieven.

Rol gemeenteraden

- Beleidskeuzes en sturingsmogelijkheden zijn in de voorbereidingsfase van de Omgevingswet met de raden besproken. In de jaarlijkse begrotingscyclus worden de sturingsmogelijkheden (tarieven, gewenste kostendekkendheid, vrijstellingen) niet expliciet aan de raden voorgelegd. Ook zijn er geen actuele kadernota's op dit vlak. Gemeenteraden stellen elk jaar de legesverordeningen vast, maar

worden beperkt geïnformeerd over tariefbepaling, gemaakte keuzes in de verordening en kostentoerekening.
- De paragraaf lokale heffingen in de begroting en het jaarverslag biedt onvoldoende inzicht in methodiek van kostentoerekening en tariefbepaling.

Conclusies

- **Startfase Omgevingswet**: Gemeenten staan nog aan het begin van het werken met de per 1 januari 2024 ingevoerde Omgevingswet en bevinden zich nog in de leer- en ontwikkelfase.
- **Geen goed of fout systeem van kostprijsbepaling**: Er is geen uniforme of 'juiste' methode; beleidsvrijheid speelt een grote rol. Oost Gelre heeft het meest transparante systeem voor kostprijsbepaling, maar loopt risico's door gebruik van een model in Excel. Winterswijk heeft met ingang van 2025 gekozen voor standaardisatie via het gebruik van de applicatie kostendekkendheid.nl. Aalten baseert tarieven op historische gegevens zonder actuele kostencalculatie.
- **Grote verschillen tussen gemeenten**: De drie onderzochte gemeenten (Aalten, Oost Gelre, Winterswijk) hanteren uiteenlopende methoden voor kostprijsbepaling, kostentoerekening en tariefstelling van leges voor omgevingsvergunningen. De grote verschillen in tarieven tussen de drie gemeenten zijn deels beleidsmatig, deels procesmatig te verklaren en vloeien daarnaast voort uit de interne gemeentelijke doorberekeningssystematiek.
- **Meten en monitoren**: Het ontbreekt bij de gemeenten systematische gegevensverzameling en monitoring zijn nodig voor betere sturing en verantwoording en het beter ramen van kosten en opbrengsten.
- **Raming van vergunningaanvragen en overige belastbare feiten Omgevingswet is globaal en behoedzaam:** daarmee is de opbrengstenraming in begroting ook behoedzaam en wordt niet altijd een zo realistische mogelijke opbrengstraming weergegeven.
- **Informatievoorziening aan de raad:** De paragraaf lokale heffingen biedt onvoldoende inzicht in kostenstructuur en beleidskeuzes en daarmee nog te summiere informatie voor de raad.

Aanbevelingen

1. **Verbeter dataverzameling en registratie**: Investeer in monitoring, evaluatie en bijstelling van kostentoerekening en tariefstelling. Gemeente Aalten wordt geadviseerd een transparant berekeningsmodel te hanteren, zoals Oost Gelre en Winterswijk dat ook gedaan hebben.
2. **Verbeter de paragraaf lokale heffingen**: Maak deze transparanter en verwijs naar relevante documenten zoals de financiële verordening.
3. **Herijk het beleid inzake heffingen en de beleidskeuzes in de paragraaf lokale heffingen**: Herijk om de vier jaar de beleidskeuzes en leg dit separaat aan de legesverordening en de begroting voor aan de raad. In principe wordt het beleid dan voor meerdere jaren vastgesteld.
4. **Werk aan meer gedetailleerde ramingen**: Splits kosten en opbrengsten per activiteit binnen Hoofdstuk 2 van de tarieventabel om meer financieel inzicht te krijgen in de daadwerkelijke kosten per activiteit.
5. **Doorlichting processen**: Laat primaire en ondersteunende processen na 1 tot 2 jaar evalueren om tot verbetering te komen in procesuitvoering en inzicht in uitvoering van de Omgevingswet, eventueel met extern hulp.

Aansporingen

- **Tijdregistratie:** Overweeg het tijdelijk invoeren van tijdregistratie om inzicht te krijgen in behandeltijden en kosten.
- **Intergemeentelijke samenwerking**: Vergelijk jaarlijks tarieven en werkwijzen tussen gemeenten (intervisie).

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De financiële (raads)commissie van de gemeente Aalten heeft in 2024 de rekenkamer AOGW gevraagd een onderzoek te laten doen naar de kostendekkendheid van de (bouw)leges voor een (omgevings)vergunning van de gemeente Aalten. De raadsleden willen inzicht krijgen in de opbouw en kostendekkendheid van de tarieven en hoe de tarieven van Aalten zich verhouden tot tarieven in vergelijkbare omliggende gemeenten, zoals de gemeenten Oost Gelre en Winterswijk.

De opbrengst van (bouw)leges kan jaarlijks sterk fluctueren. De leges zijn gerelateerd aan het aantal af te geven vergunningen die niet een gelijkmatige stroom aan opbrengsten genereren en sterk afhankelijk zijn van externe factoren waar de gemeente niet altijd invloed op heeft. De kosten/lasten kunnen daarentegen wel binnen zekere marges een constante kostenstructuur vertonen. Inzicht in de mate waarin en op welke wijze kosten worden doorberekend levert inzicht op hoe tarieven voor leges worden (door)berekend. De vraag is ook in hoeverre de hoogte van leges sturend kunnen zijn bij ingediende plannen. De hoogte en de tariefstelling van de leges kan variëren afhankelijk van de beleidskeuzes die iedere gemeente maakt.

Daarbij speelt de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging (Wkb) per 1 januari 2024 een grote rol. Er verandert veel aan de basis waarop wel of geen kosten in rekening worden gebracht terwijl tegelijkertijd door het nieuwe stelsel nog veel onduidelijkheid is (bijvoorbeeld ten aanzien van Buitenplanse Omgevingsactiviteit (BOPA), wijzigingen van het Omgevingsplan). Veranderingen zitten met name in het bouwtechnische en ruimtelijk deel bouwactiviteit.
In het algemeen zou een gemiddelde vergunning met ingang van het nieuwe stelsel minder duur worden omdat het bouwtechnisch toezicht [1] is geprivatiseerd en bij onafhankelijke externe kwaliteitsborgers is ondergebracht. Externe kwaliteitsborgers hebben volgens huidige opvattingen en ervaringen veelal een kosten opdrijvend effect. Voor de aanvrager zijn de leges voor een vergunning bij de gemeente weliswaar minder geworden. Echter in z'n totaliteit inclusief de kwaliteitsborger kunnen de kosten hoger uitvallen.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet geeft een geheel andere dimensie bij het vaststellen van leges voor een omgevingsvergunning. De hoogte en opbouw van de leges wijken fundamenteel af met de in het verleden berekende leges voor een bouwvergunning. Een vergelijking met voorgaande jaren is derhalve moeilijk te maken. Daarentegen zijn de effecten van de nieuwe leges bij aanvragen voor een vergunning op dit moment niet bekend of in 2024 nog onvoldoende zichtbaar. Eind 2023 zijn nog veel Wabo vergunningen aangevraagd, waar in 2024 op besloten is, waardoor de legesinkomsten 2024 grotendeels ook nog afkomstig zijn uit vergunningen van voor de Omgevingswet. We weten niet welke effecten de nieuwe leges hebben op het aantal ingediende aanvragen voor een vergunning, zowel wat betreft de hoogte van de leges als de nieuwe aanvraag- en behandelprocedures.

Voorgesteld wordt het onderzoek te baseren op de berekening en kostendekkendheid van de leges onder het nieuwe regime van de Omgevingswet, als een soort 0-meting en de komende jaren de uitkomsten te monitoren.

[1] Niet alleen bouwtechnisch toezicht, maar ook voor nieuwbouw, gevolgklasse 1 geldt een meldingsplicht, waardoor de technische toets en toezicht bij private partij komt.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling onderzoek
Het doel van het rekenkameronderzoek is inzicht krijgen in hoe en in welke mate de gemeenten Aalten, Oost Gelre en Winterswijk de kosten voor de producten en diensten doorberekent in de (bouw)leges voor een omgevingsvergunning, zoals deze geldt m.i.v. 2024, hoe de tarieven voor de leges tot stand komen en welke sturingsmogelijkheden de gemeenteraden hierbij hebben.

Centrale onderzoeksvraag:
Om dit doel te bereiken zijn de volgende hoofdvraag en onderzoeksvragen geformuleerd:
Hoe berekenen de gemeenten Aalten, Oost Gelre en Winterswijk de kosten van producten en diensten door in de (bouw)leges voor een omgevingsvergunning en hoe worden de tarieven van de (bouw)leges voor een omgevingsvergunning bepaald en welke sturingsmogelijkheden hebben de gemeenteraden?

Onderzoeksvragen:
Om bovenstaande vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

A. Beleid en regelgeving Bouwen

1. Aan welke regelgeving moeten de gemeenten voldoen?
2. Wat zijn de lokale (beleids)kaders waarbinnen de tarieven voor en kostendekkendheid van (bouw)leges tot stand komen?
3. Voor welke onderdelen van de (bouw)leges heffen de gemeenten leges? Zijn hier verschillende differentiaties in aangebracht?
4. In hoeverre zijn de drie gemeenten met elkaar vergelijkbaar?

B. Procesinzicht

5. Op welke wijze is het proces rondom de behandeling van aanvragen en afgifte van vergunningen gedocumenteerd en in welke mate wordt de procesuitvoering door geautomatiseerde systemen ondersteund?
6. Hoe zijn de taken binnen het proces afgebakend en in organieke functies vormgegeven?
7. Welke impact heeft de hoogte van de leges gehad op aanvragen voor vergunningen? Denk daarbij aan aanvragen van diverse groepen zoals inwoners, bedrijven e.d. en aan toegewezen en afgewezen aanvragen.

C. Financieel inzicht

8. Hoe en op welke wijze berekenen de gemeenten de kosten van haar producten en diensten door in de leges? Hoe is de kostenopbouw?
9. Welke kosten worden wel of niet meegerekend in de tarieven? Op welke wijze worden deze kosten bijgehouden en toegerekend?
10. Op welke wijze wordt het volume en omvang van de vergunningaanvragen (meerjarig) geraamd?
11. Zijn voor de (door)berekening van kosten eenduidige interne richtlijnen opgesteld, zoals de wijze van budgettering, boekings- en rapportagevoorschriften voor bijvoorbeeld de kosten van urentoerekening. Wordt er overeenkomstig deze richtlijnen ook gehandeld en waaruit blijkt dat?
12. Worden er voor- en nacalculaties gemaakt van de kosten voor de leges en op welke wijze en methode wordt er gecalculeerd en begroot? Wordt hierover gerapporteerd en aan wie?

D. *Rol gemeenteraden*

13. Welke sturings- en controlemogelijkheden hebben de drie gemeenteraden op de hoogte van de legestarieven?
14. Worden de gemeenteraden geïnformeerd over de tariefberekeningen, kosten en opbrengsten en kostendekkendheid van de tarieven en zo ja, hoe?

1.3 Aanpak en uitvoering onderzoek

Het onderzoek is in nauwe samenwerking en afstemming met de ambtelijke organisatie van de gemeenten uitgevoerd. De uitkomsten van het onderzoek zijn zowel bestemd voor de raden als voor de ambtelijke organisaties.
Naast een documentstudie en -analyse zijn er meerdere gesprekken geweest met gemeentelijke functionarissen die betrokken zijn bij de kosten- en tariefbepaling en uitvoering van de (bouw)leges. Met de verantwoordelijke wethouders van de drie gemeenten zijn tenslotte nog gesprekken gehouden.
Het onderzoek is gestart in het 4e kwartaal van 2024 om zo enig zicht te hebben op de uitkomsten van de nieuwe legesheffing van 2024. Het onderzoek is in eigen beheer met ondersteuning van externe deskundigheid uitgevoerd.
Op basis van de documentstudie en interviews zijn de onderzoeksresultaten verwerkt in een nota van bevindingen. De nota van bevindingen is voorgelegd aan de ambtelijke respondenten voor een check op de feiten. De rekenkamer heeft vervolgens na verwerking van de reacties de conclusies en aanbevelingen toegevoegd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden beleid en regelgeving (wettelijke regelgeving en lokale beleidskaders) waaraan de gemeenten moeten voldoen beschreven. Hoofdstuk 3 gaat nader in op procesinzicht en procesuitvoering van de dienstverlening in het kader van de Omgevingswet. Hoofdstuk 4 behandelt de door de drie gemeenten gehanteerde methode van kostprijsbepaling en toerekening van kosten aan de diensten en activiteiten in het kader van de Omgevingswet. Hoofdstuk 5 gaat over de rol van de gemeenteraad.
In hoofdstuk 6 zijn op basis van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken conclusies, aanbevelingen en aansporingen opgesteld.

Hoofdstuk 2. Beleid en regelgeving: waaraan moet de gemeente voldoen?

In dit hoofdstuk bespreken we in paragraaf 2.1 de wettelijke grondslagen en strekking van de leges en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). In paragraaf 2.2 komen de lokale beleidskaders van de gemeentebesturen aan de orde evenals de wijze waarop de bouwleges zijn samengesteld.

Onderzoeksvragen:
1. Aan welke regelgeving moeten de gemeenten voldoen?
2. Wat zijn de lokale (beleids)kaders waarbinnen de tarieven voor en kostendekkendheid van (bouw)leges tot stand komen?
3. Voor welke onderdelen van de (bouw)leges heffen de gemeenten leges? Zijn hier verschillende differentiaties in aangebracht?
4. In hoeverre zijn de drie gemeenten met elkaar vergelijkbaar?

2.1 Wettelijke regelgeving

Leges, in het algemeen, is één van de soorten van gemeentelijke belasting, namelijk die van de zogenaamde rechten. Daarnaast kennen we nog algemene belastingen (zoals onroerendezaakbelasting) en heffingen (zoals rioolheffing). Leges zijn bedragen die in rekening worden gebracht door de gemeente in ruil voor een concrete tegenprestatie voor een dienst van de gemeente. Er moet sprake zijn van een individueel aanwijsbare tegenprestatie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het aanvragen van een omgevingsvergunning, maar ook bij een paspoort.
Gemeenten hebben een eigen bevoegdheid om leges te heffen. Deze bevoegdheid staat in de Gemeentewet. De basis voor het opleggen van leges vormen artikel 229, lid 1 onder b en 229b van de Gemeentewet.

Bij leges mag de gemeente over het geheel van de leges niet meer heffen dan de kosten die ze maakt. Gemeenten mogen geen winst maken met de heffing van de leges. De tarieven moeten dus zodanig zijn vastgesteld dat de geraamde baten niet uitkomen boven de geraamde kosten. In de Gemeentewet wordt dit de opbrengstnorm genoemd. De berekening van de kostendekking moet op basis van de begroting plaatsvinden. Artikel 229b, lid 1 van de Gemeentewet ziet de kostendekkendheid van alle belastbare feiten van een verordening als één geheel. De totale begrote baten mogen de totale begrote lasten niet overschrijden. Lokaal kunnen gemeenten op hoofdstukniveau van de eigen legesverordening de kostendekking regelen (zie hiervoor de uitleg over kruissubsidiering).

Het staat gemeenten vrij om het soort kosten in rekening te brengen die het beste passen bij het gemeentelijk beleid en de praktijk van de belastingheffing. Leges kunnen namelijk worden geheven naar verschillende grondslagen, zoals de hoogte van de bouwkosten, een vast bedrag of een bedrag afhankelijk van het oppervlak van het bouwwerk.

Omgevingswet
Om te bouwen of te verbouwen kan een omgevingsvergunning van de gemeente nodig zijn. De aanvrager betaalt leges aan de gemeente wanneer een omgevingsvergunning wordt aangevraagd en door de gemeente in behandeling wordt genomen. In artikel 13.1a Omgevingswet staat dat de gemeente leges kan heffen voor het in behandeling nemen van aanvragen om een omgevingsvergunning.
De Omgevingswet, die op 1 januari 2024 in werking is getreden, bundelt en vereenvoudigt de regelgeving rondom de fysieke leefomgeving. Waar eerder 26 wetten, 60 Algemene Maatregelen van Bestuur en 75

ministeriële regelingen bestonden, is dit nu teruggebracht tot één wet en vier AMvB's. De wet heeft als doel een evenwicht te vinden tussen het benutten en beschermen van de leefomgeving
De belangrijke veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt:

- Gemeenten krijgen meer vrijheid om via de legesverordening regels op te stellen die beter aansluiten bij lokale behoeften.
- Snellere vergunningprocedures: Door de integratie van verschillende wetten en regels wordt het aanvragen van vergunningen eenvoudiger en sneller.
- Verplichte participatie: Burgers en bedrijven worden aangemoedigd om actief mee te denken en mee te beslissen over veranderingen in hun leefomgeving.
- Digitaal Omgevingsloket: Alle regels en plannen van gemeenten, provincies en waterschappen zijn nu toegankelijk via een centraal digitaal platform.

Deze veranderingen maken een meer geïntegreerde en efficiënte aanpak van ruimtelijke ordening en milieubeheer mogelijk.

Kruissubsidiering
Bij kruissubsidiëring gebruikt de gemeente een verwacht overschot bij de ene activiteit voor de dekking van een tekort bij een andere activiteit. Hiermee wordt invulling gegeven aan de gemeentelijke autonomie en de politieke keuzevrijheid van de gemeente. De balans tussen enerzijds de dienstverlening van de gemeente en anderzijds de hoogte van de leges aan de gemeente ligt dus volledig binnen de keuzevrijheid van de gemeenteraad. Een gemeente kan er bijvoorbeeld voor kiezen om voor een bepaalde vergunning maar 50% van de kosten te verhalen. De kosten die de gemeente daardoor niet verhaalt, kan ze dan betalen uit de algemene middelen of uit een hoger tarief van een andere dienst.

Een voorbeeld. De drie gemeenten maken al in de tarieventabel onder de Wabo gebruik van kruissubsidiëring. Zo kende de omgevingsvergunningen activiteit bouwen voor bouwwerken met relatief lage bouwkosten legestarieven die minder dan kostendekkend zijn en wordt dit 'verlies' weer afgedekt door meer dan kostendekkende legestarieven voor een omgevingsvergunningen activiteit bouwen met hogere bouwkosten. Kleine vergunningen, zoals dakkapellen en schuttingen, daarvan zijn de leges niet kostendekkend. Daarentegen zijn grote aanvragen, hoge bouwkosten, de leges boven kostendekkend. De gemeenten hebben deze wijze van kruissubsidiering doorgetrokken naar de legestarieven onder het regime van de Omgevingswet.

Wet Kwaliteitsborging
Met de intrede van de Omgevingswet is ook het systeem van leges voor het verstrekken van omgevingsvergunningen drastisch veranderd. Zonder in te gaan op alle gevolgen van de nieuwe Omgevingswet kan wel gesteld worden dat de invoering van de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) vanaf 2024 een grote impact heeft op de berekening van de leges.
Tot en met 2023 was de controle van de kwaliteit van de bouwwerkzaamheden een gemeentelijke taak. Deze kon bekostigd worden uit de legesopbrengsten. Met de inwerkingtreding van de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) met ingang van 2024 is de kwaliteitscontrole voor een deel van de bouwprojecten te liggen bij commerciële bedrijven. Gemeenten hebben daardoor minder werkzaamheden bij het verstrekken van een omgevingsvergunning om te bouwen. Dit betekent dat zij minder kosten maken die verband houden met de omgevingsvergunning bouwen. Omdat de opbrengst uit de legesverordening maximaal kostendekkend mag zijn, zou dat zich kunnen vertalen in lagere tarieven voor omgevingsvergunningen, omdat er voor de technische bouwactiviteit geen vergunningplicht geldt (bij nieuwbouw, gevolgklasse 1). Er geldt dan enkel een meldingsplicht (waarvoor de aanvrager een

kwaliteitsborger moet inschakelen). Voor een melding mogen gemeentes geen leges heffen. Er geldt nog wel een vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit bouwen. Deze legesbedragen zijn dus minder dan voorheen de omgevingsvergunningen bouwen, omdat de technische toets hier niet bij in zit (enkel omgevingsplan/bestemmingsplan en welstand).

VNG handreikingen
De VNG heeft enkele modelverordeningen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontwikkeld. Voor gemeenten is een werkmodel verordening leges 2022 opgesteld. Het gaat om een werkmodel dat gemeenten zelf kunnen aanpassen vanwege de grote keuzevrijheid. Gemeenten kunnen in hun verordening bijvoorbeeld bepalen dat het bevoegd gezag achteraf leges heft in plaats van vooraf. Daarnaast werken gemeenten met een model tarieventabel. Ook heeft de VNG de modelverordening leges geactualiseerd en een implementatiehandleiding voor gemeenten opgesteld i.v.m. inwerkingtreding van de Omgevingswet.
De gemeente Winterswijk meldt in de memo Legestarieven Hoofdstuk 2 onder de Omgevingswet (van 27 januari 2023) "*dat de VNG model-tarieventabel slechts bedoeld is als handreiking. Het is zeker niet verplicht om de voorgestelde belastbare feiten ongewijzigd en in zijn geheel over te nemen. Van het model mag gerust worden afgeweken. Slechts van belang is dat de belastbare feiten onder de nieuwe wetgeving juridisch stand moeten houden. Daarnaast kunnen er alleen leges in rekening worden gebracht voor een dienst als daarvoor een belastbaar feit met een tarief in de tarieventabel is opgenomen*.".

Besluit begroting en verantwoording (BBV)
Gemeenten moeten in de paragraaf lokale heffingen in de begroting inzicht geven in de begrote kostendekking van alle heffingen die maximaal kostendekkend mogen worden vastgesteld. Voor de leges geldt daarbij dat van gemeenten wordt verwacht dat zij niet alleen de kostendekking voor de hele verordening melden, maar ook voor afzonderlijke onderdelen. Voor gemeenten die de legesverordening indelen in de hoofdstukken die worden genoemd aan het begin van de paragraaf geldt dat zij in ieder geval inzicht moeten bieden in de kostendekking per hoofdstuk.
Een gemeente kan er volgens het BBV voor kiezen om (deels) te verwijzen naar de plek waar informatie te vinden is die relevant is om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de lokale heffingen in plaats van de informatie op te nemen. Hoofdstuk 5 van dit rapport gaat verder in op de toepassing van de voorschriften uit het BBV.

2.2 Lokale beleidskaders/leges verordeningen

2.2.1 Inleiding

Voor het heffen van leges voor het aanvragen van een omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet is de legesverordening is het belangrijkste jaarlijkse beleidskader. Het is aan de gemeenteraad om met de legesverordening te bepalen:

1. welke leges worden geheven;
2. wat de hoogte is van de tarieven die worden gehanteerd;
3. hoe en in welke mate de kosten worden toegerekend.

In het kader van dit onderzoek hebben wij de legesverordeningen van de drie betrokken gemeenten geanalyseerd in samenhang met de landelijke modelverordening van de VNG. De landelijke modelverordening is toegankelijk via de databank decentrale regelgeving van SDU, via het gemeentelijk abonnement.

2.2.2 Bevindingen legesverordening 2025

De diensten waarvoor de gemeenten leges heffen, zijn vastgelegd in de tarieventabel behorende bij de legesverordening 2025. Hoofdstuk 2 van deze tarieventabel bevat de diensten en tarieven in het kader van de Omgevingswet. De andere hoofdstukken van de tarieventabel gaan over andere diensten, zoals het voltrekken van huwelijken, de afgifte van reisdocumenten en het afgeven van een evenementenvergunning.

2.2.3 Algemene bevindingen

1. De gemeenten hebben de algemene bepalingen in de modelverordening van de VNG met de bijbehorende tarieventabel (Hoofdstuk 2) als uitgangspunt gehanteerd en de bepalingen uit de modelverordening zijn vrijwel geheel in de gemeentelijke verordening overgenomen.
2. De algemene bepalingen in de legesverordening geven onder andere aan of en welke vrijstellingen voor heffing er zijn, welke betaaltermijnen gelden en of teruggaaf of kwijtschelding mogelijk is. Het is een keuze van de gemeenteraad om af te wijken van de bepalingen door bijv. geen leges te heffen over specifieke activiteiten, deze vrij te stellen van heffing en wel of niet ruimhartig te zijn bij teruggaaf of kwijtschelding.
3. Bij alle drie de gemeenten was het streven om zoveel mogelijk 1:1 over te gaan van de WABO naar de Omgevingswet en het bestaande beleid en zoveel mogelijk de tarievenstructuur van de leges te continueren. Prioriteit lag bij het continueren en functioneren van de primaire processen in relatie tot de Omgevingswet.
4. De legesverordeningen 2025 zijn, als hamerstuk, tijdig door de raden vastgesteld.

Gemeente specifieke bepalingen ten opzichte van de modelverordening worden in de volgende paragraaf benoemd.

2.2.4 Bevindingen per gemeente

<u>Aalten</u>

De modelverordening wordt in zijn geheel toegepast. Bij de invoering van de Omgevingswet in 2024 heeft Aalten ervoor gekozen om de tarieven te indexeren en zoveel mogelijk op dezelfde wijze door te gaan als het voorgaande jaar en op basis van de ervaringen met de Omgevingswet te beoordelen of bijsturing wenselijk is. Indien er afwijkende keuzes zijn gemaakt is dit beschreven in het raadsvoorstel voor het

betreffende jaar. In het raadsvoorstel 2024 heeft Aalten aangegeven de lijn van de afgelopen jaren zo veel mogelijk overgenomen is.
De volgende keuzes zijn in het raadsvoorstel benoemd:

1. Zo veel mogelijk te sturen op het indienen van een conceptaanvraag ten behoeve van omgevingsoverleg kunnen de aanvragen om omgevingsvergunningen binnen de daarvoor gestelde termijnen worden afgehandeld. De leges voor de conceptaanvraag worden in mindering gebracht op de leges voor de omgevingsvergunning.
2. Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA) wordt er onderscheid gemaakt tussen een 'kleine' BOPA en 'grote' BOPA. Op de kleine BOPA (huidige kruimelgevallen) is de reguliere procedure van toepassing. Dit zijn de activiteiten zoals vermeld op bijlage A van de tarieventabel behorende bij de legesverordening. Voor de overige buitenplanse omgevingsplanactiviteiten geldt de uitgebreide procedure en wordt er een ontwerpbesluit ter inzage gelegd. Daar is het verschil in leges op gebaseerd. Er is voor gekozen om de tarieven gelijk te houden met de situatie van voor de Omgevingswet.
3. Met de komst van de Omgevingswet is er onderscheid (knip) gemaakt tussen de technische bouwactiviteit en de ruimtelijke bouwactiviteit. Er is ervoor gekozen de tarieven gelijk te houden met de situatie van voor de Omgevingswet. Dit is opgesplitst in een verhouden 35% en 65% (artikelen 2.5 en 2.6).
4. Milieuleges worden ingevoerd. Deze diensten worden door de ODA gedaan, maar zij brengen die kosten in rekening bij de gemeente.

In het raadsvoorstel bij de verordening 2025 zijn vervolgens de afwijkende keuzes ten opzichte van 2024 benoemd. Dit betrof enkele correcties die voortvloeiden uit een andere inschatting van behandelingskosten van aanvragen.

<u>Oost Gelre</u>
Bij artikel 9 Vermindering of teruggaaf heeft Oost Gelre als specifieke bepaling toegevoegd:
Plaatselijke verenigingen en particulieren wordt de mogelijkheid geboden om subsidie aan te vragen waarmee de kosten voor de gemeentelijke leges alsnog worden gedekt. Hiermee wordt voorkomen dat evenementen voor plaatselijke goede doelen geen doorgang vinden vanwege de hoge opstartkosten. Hierbij mag de opbrengst niet ten goede komen aan de organiserende plaatselijke vereniging en particulieren.

Dit artikel is volgens de gemeente bewust zo opgenomen. Als uitleg is gegeven dat in plaats van het regelen in de legesverordening de gemeente tegemoet komt met het verstrekken van subsidies. Op zich is het denkbaar dat in de legesverordening een objectieve norm kan worden opgenomen voor lagere tarieven voor bepaalde instellingen, maar in de praktijk is dit, gelet op de vele verschillende situaties die men tegenkomt, erg lastig te regelen en te omschrijven.

Daarnaast is in het raadsvoorstel bij de legesverordening 2025 is opgenomen:
De grootste wijziging betreft de aanpassing van de legesverordening als gevolg van de invoering van de heffing van milieuleges met ingang van 2025.
Dit betrof een collegebesluit met een mededeling (geen separaat voorstel) in het raadsvoorstel.

<u>Winterswijk</u>
Bij artikel 4 Vrijstellingen zijn ten opzichte van de modelverordening twee toevoegingen gedaan:

- *d. het in behandeling nemen van een aanvraag zoals genoemd in de bij deze verordening behorende tarieventabel, indien deze aanvraag een aanvraag betreft door de gemeente zelf en het bedrag van de verschuldigde leges niet meer dan € 1.000 (duizend euro) bedraagt.*
- *2. Het bevoegde bestuursorgaan kan vanwege bijzondere omstandigheden besluiten dat voor het verlenen van een dienst geen of minder leges verschuldigd zijn.*

Winterswijk heeft aangegeven dat van deze vrijstellingsmogelijk nauwelijks gebruik wordt gemaakt.

2.2.5 Bevindingen Tarieventabel Hoofdstuk 2 Dienstverlening en besluiten in het kader van de omgevingswet

De tarieventabel in Hoofdstuk 2 is ingedeeld in paragrafen die uit artikelen bestaan. De gemeenten hebben deze indeling in de eigen tarieventabel overgenomen. De bevindingen hierna zijn conform deze indeling weergegeven. Doel is om verschillen tussen de gemeenten te illustreren en een beeld te geven van de keuzemogelijkheden en beleidsvrijheid van de gemeenten. De inventarisatie is geen uitputtend overzicht van verschillen.

Paragraaf 2.1 Algemene bepalingen

Het kernartikel uit deze paragraaf is artikel 2.2 Dienstverlening en besluiten waarvoor leges worden geheven. Dit artikel is voor alle drie gemeenten identiek:

Leges worden geheven voor het in behandeling nemen van een aanvraag om:
a. omgevingsoverleg;
b. een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.1 of artikel 22.8 van de Omgevingswet in samenhang met artikel 2.1a van het Omgevingsbesluit;
c. een of meer maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5 van de Omgevingswet;
d. toestemming voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel als bedoeld in artikel 4.7 van de Omgevingswet;
e. een wijziging van voorschriften van een omgevingsvergunning;
f. intrekking van een omgevingsvergunning;
g. wijziging van een besluit als bedoeld in de onderdelen b, c en d;
h. een besluit in het kader van de Omgevingswet, anders dan bedoeld in de onderdelen b t/m g.

Paragraaf 2.2 Voorfase (omgevingsoverleg)

Het omgevingsoverleg is de fase die voorafgaat aan het formeel aanvragen van de omgevingsvergunning. Hiervoor hanteren gemeenten verschillende benamingen, zoals omgevingstafel.

- Aalten hanteert één tarief voor vooroverleg van € 215, ongeacht of er vervolgoverleggen zijn.
- Oost Gelre rekent voor een eerste advies m.b.t. beoordeling van een schetsplan geen kosten, voor vervolg overleggen € 101 en voor de intaketafels respectievelijk € 767 (binnen beleid) en € 1535 (buiten beleid).
- Winterswijk hanteert net zoals Aalten één tarief van € 613 met een aanvulling voor kosten voor extern adviseurs. Deze aanvullende kosten worden vooraf aan de aanvrager kenbaar gemaakt.
- Alle drie de gemeenten verrekenen 100% of een deel van de kosten van het vooroverleg als de vergunning daadwerkelijk wordt aangevraagd of blijkt dat geen vergunning nodig is (artikelen 2.52 en 2.54).
- Het is een autonome keuze van de gemeente om één vast tarief te hanteren of dit te vermeerderen met kosten voor (extern) adviseurs en voor eventuele vervolgoverleggen. Ook staat het de gemeente vrij om (een deel van) de kosten van het vooroverleg in mindering te brengen op de kosten van de

vergunningaanvraag indien de aanvraag wordt doorgezet of als uit het overleg blijkt dat geen omgevingsvergunning nodig is.

Paragraaf 2.3 Activiteiten met betrekking tot bouwwerken

De artikelen 2.5 en 2.6 vorm de kern van de tarieventabel dienstverlening Omgevingswet en van voorliggend onderzoek. Met het van kracht worden van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen (Wkb) bestaat de omgevingsvergunning om te bouwen nu uit twee onderdelen, een bouwtechnisch deel en een ruimtelijk deel. Gemeenten hanteren hier afzonderlijke tarieven voor. In onderstaande tabel is voor enkele bouwbedragen aangegeven welke tarieven de gemeenten hanteren voor de verschillende diensten. De tarieven zijn afhankelijk van de financiële omvang van de bouwsom. Om de kosten te kunnen vergelijken is in de oranje kolom in onderstaande tabel uitgegaan van verschillende bouwsommen.

Tarieven Bouwwerken	Aalten	Oost Gelre	Winterwijk
Artikel 2.5 Bouwkosten / Bouwtechnisch deel			
€ 500.000	€ 5.450	€ 3.770	€ 5.000
€ 1.000.000	€ 7.050	€ 7.440	€ 9.000
€ 2.000.000	€ 10.250	€ 14.600	€ 17.000
Artikel 2.6 Bouwkosten / Ruimtelijk deel, binnenplans			
€ 500.000	€ 10.000	€ 5.500	€ 13.625
€ 1.000.000	€ 13.000	€ 10.500	€ 23.500
€ 2.000.000	€ 19.000	€ 20.000	€ 43.250
Artikel 2.6 Bouwkosten / Ruimtelijk deel, buitenplans (BOPA)			
€ 500.000	€ 9.720	begroting	€ 11.509
€ 800.000	€ 10.710	begroting	€ 11.509
€ 1.000.000	€ 11.370	begroting	€ 17.261
€ 2.000.000	begroting	begroting	€ 17.261

(In **bijlage 1** is een uitwerking van de legesberekening opgenomen).

De splitsing tussen de artikelen 2.5 en 2.6 vloeit vooral voort uit de Wkb die voorschrijft dat de toetsing van bouwtechnische eisen bij nieuwbouw, gevolgklasse 1, wordt uitgevoerd door onafhankelijke, private kwaliteitsborgers in plaats van de gemeente. De regeling van de ruimtelijke omgevingsplan aspecten berust bij de gemeenten. Een vergunningplichtige binnenplanse omgevingsplanactiviteit voldoet aan de regels in het omgevingsplan. Een buitenplanse activiteit is in strijd met het omgevingsplan.

De tarieven tussen de drie gemeenten lopen sterk uiteen. Dit leidt er toe dat ook de leges onderling sterk verschillen. In **bijlage 3** (Casusvergelijking legestarieven) is in geval van een drietal casussen een vergelijking gemaakt van de hoogte van de leges.
In het kader “Tariefverschillen uitgelicht” treft u de factoren die van invloed zijn op de hoogte van de tarieven. De gemeente Winterwijk heeft bij de vaststelling van de begroting 2024 besloten de kostendekkendheid van de legestarieven verder de verhogen en heeft de baten structureel met € 108.000 verhoogd om meer kostendekkend te worden.

Verder valt op dat de tarieven voor de omgevingsplanactiviteit bouwen bij Aalten en Winterswijk hoger zijn dan de tarieven voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

In de artikelsgewijze toelichting op de modelverordening van de VNG staat over het onderscheid binnen- en buitenplans*:*
Als de aanvraag niet voldoet aan de beoordelingsregels in het omgevingsplan, wordt het vanzelf een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het kan hierbij dus gaan om een activiteit waarvoor het omgevingsplan bepaalt dat een vergunning nodig is, maar het volgens de beoordelingsregels niet mogelijk is de vergunning te verlenen. Of het betreft een activiteit die het omgevingsplan in absolute zin verbiedt en waarvoor geen binnenplanse beoordelingsregels zijn gesteld. In beide gevallen is de activiteit dus in strijd met het omgevingsplan, maar kan de omgevingsvergunning niet zomaar worden geweigerd. Deze kan mogelijk wel worden verleend als voldaan wordt aan een evenwichtige toedeling van functies en de instructieregels en instructies van rijk en provincie. De buitenplanse omgevingsplanactiviteiten vergen dus een uitgebreidere beoordeling, wat een andere tariefstelling rechtvaardigt. Bovendien kan de raad voor bepaalde buitenplanse omgevingsplanactiviteiten bepaald hebben dat hij adviesrecht heeft. Ook kan de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing zijn.

Aalten heeft in reactie hierop aangegeven sinds de invoering van de Omgevingswet meer leges voor de Omgevingsplanactiviteit in rekening worden gebracht dan bij de Bouwactiviteit. In de opbouw van de leges is gekozen om voor de omgevingsplanactiviteit (artikel 2.6 Legesverordening) 65% leges in rekening te brengen en voor de bouwactiviteit artikel 2.5 Legesverordening) 35%. Beide activiteiten samen 100% net zoals onder de Wabo. Het verschil is gemaakt vanwege de verwachte urenbesteding per activiteit.

Oost Gelre hanteert afwijkende staffels voor de bouwactiviteiten (artikel 2.5) met tariefpercentages op basis van de interne berekening van de kostendekkendheid. Ook voor de omgevingsplanactiviteiten (artikel 2.6) hanteert Oost Gelre als heffingsmaatstaf een percentage van de bouwkosten met dezelfde staffels, maar andere tarieven, als in artikel 2.5.
Oost Gelre heeft het voornemen met ingang van 2026 niet meer te werken met begrotingen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Het is de ervaring dat het opstellen van de begrotingen bij elke procedure arbeidsintensief is. Vaste bedragen voor leges worden als minder tijdrovend gezien. Er blijven situaties bestaan waarbij nog wel met begrotingen wordt gewerkt.

In **bijlage 2** (Overige artikelen uit de legesverordening) zijn de tariefvergelijkingen van een aantal andere diensten en activiteiten in het kader van Omgevingswet opgenomen.

Hoofdstuk 3. Procesinzicht/ Procesuitvoering dienstverlening Omgevingswet

Onderzoeksvragen:

5. Op welke wijze is het proces rondom de behandeling van aanvragen en afgifte van vergunningen gedocumenteerd en in welke mate wordt de procesuitvoering door geautomatiseerde systemen ondersteund?
6. Hoe zijn de taken binnen het proces afgebakend en in organieke functies vormgegeven?
7. Welke impact heeft de hoogte van de leges gehad op aanvragen voor vergunningen? Denk daarbij aan aanvragen van diverse groepen zoals inwoners, bedrijven e.d. en aan toegewezen en afgewezen aanvragen.

3.1 Proces vergunningen/ Organisatie van de taken

De invoering van de Omgevingswet met het Omgevingsloket als landelijk portaal voor het doen van vergunningaanvragen betekende, tezamen met de inwerkingtreding van de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen (Wkb), per 1 januari 2024 een aanzienlijke wijziging van werkwijze en processen bij de gemeenten.
De Omgevingswet heeft verschillende wetten en regelingen samengevoegd en dwong daarmee een meer integrale werkwijze af. Daarbij bepaalde de Omgevingswet een maximale doorlooptijd voor het reguliere aanvraagproces van acht weken wat een behoorlijke impact heeft op de snelheid van besluitvorming en communicatie van de gemeenten over de aanvraag. Ook kent de Omgevingswet nieuwe en concrete procedurebepalingen over de communicatie met de aanvrager, beoordeling en aanvulling van de aanvraag en opschorting van de beslistermijn. Dit vraagt van de gemeenten een strakke planning en een efficiënte procesinrichting. De Wkb bepaalt dat de toetsing aan de bouwtechnische eisen vanaf 2024 uitgevoerd wordt uitgevoerd door onafhankelijke kwaliteitsborgers in plaats van de gemeente. Voor meer achtergrondinformatie over de implicaties van de invoering van de Omgevingswet verwijzen we naar de website van het Informatiepunt Leefomgeving.

Wij hebben ons in het kader van dit onderzoek in beperkte mate laten informeren over de procesuitvoering. Uit de ontvangen informatie en het verkregen beeld van de procesuitvoering formuleren wij enkele bevindingen en aandachtspunten

Bevindingen

1. Voor alle drie gemeenten geldt dat de continuïteit van de primaire procesuitvoering na de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 het belangrijkst was en dat de praktijk moet uitwijzen hoe de processen het best ingericht en uitgevoerd kunnen worden. Ook kozen de gemeenten voor een zo beleidsneutrale overgang als mogelijk.
2. De gemeenten hanteren verschillende zaaksystemen van verschillende leveranciers voor de digitale procesondersteuning van de registratie en behandeling van aanvragen. De gemeenten ervaren geen grote knelpunten in het gebruik van deze zaaksystemen.
3. Procesbeschrijvingen zijn nog beperkt aanwezig zowel voor het opstellen van de verordeningen en de bijbehorende tarieven, voor de berekening van de kostendekkendheid en de primaire vergunningverleningsprocessen. Dat wil niet zeggen dat de verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn belegd of dat dit anderszins problematisch is. Ons is uit de gevoerde gesprekken niet gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag wie, welke rol en verantwoordelijkheid in het aanvraagproces en de ondersteunende processen heeft. Bovendien zijn de processen steeds vaker geïncorporeerd in

het zaakafhandelingssysteem dat de gehele procesuitvoering ondersteunt met verplicht te doorlopen stappen en toegewezen taken aan functionarissen.

4. Alle drie gemeenten sturen op een voorafgaande bespreking en toets van concept aanvragen via het zogenaamde omgevingsoverleg of schetsplan. Het omgevingsoverleg is de fase die voorafgaat aan het formeel aanvragen van de omgevingsvergunning. In dit overleg komen (in een of meerdere sessies) de initiatiefnemer en andere betrokkenen bij elkaar. Het initiatief wordt dan besproken vanuit de gedachte om de aanvraag mogelijk te maken. Dit levert de initiatiefnemer een integraal advies op, waarmee hij de vergunningaanvraag kan opstellen en indienen. Dit voorafgaande overleg moet er aan bijdragen de vergunningaanvraag in acht weken kan worden afgehandeld.
5. Alle drie gemeenten baseren de leges op de bouwsom. De opgegeven bouwkosten worden gecontroleerd aan de hand van de kengetallen van het Bouwkostenkompas (Aalten en Winterswijk) of nagerekend middels de basisbedragen gebouwleges Gelderland 2024 van Casadata (Oost Gelre). Casadata levert informatie voor de bouwsector en vastgoedbranche over techniek, kwaliteit en kosten van woningen en gebouwen. Voor 2025 geldt de basisbedragen bouwleges Gelderland 2025 - V2 van Casadata.
6. Het komt voor dat een aanvrager een lagere berekening van de bouwkosten heeft in vergelijking met de berekening volgens de basisbedragen voor de bouwkosten. Het verschil zit veelal in de berekening van de zelfwerkzaamheden. Indien het bouwen geheel of gedeeltelijk door zelfwerkzaamheid geschiedt, wordt in deze titel onder bouwkosten verstaan: de prijs die aan een derde in het economisch verkeer zou moeten worden betaald voor het tot stand brengen van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft. In een enkel geval leidt dit tot een bezwaar van de zijde van de aanvrager.
7. In geen van de gemeenten wordt tijd geschreven op de activiteiten in het kader van de uitvoering van de Omgevingswet.

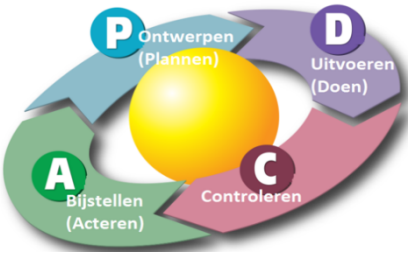
Aandachtspunten

Uit het verkregen beeld van de procesuitvoering volgen een drietal aandachtspunten:

Meten en monitoren van behandeltijd en doorlooptijden van aanvragen
In geen van de gemeenten is of wordt tijd niet op het niveau van diensten en activiteiten tijd geschreven. Tijdregistratie is een manier om de feitelijke behandelkosten van aanvragen en activiteiten in het kader van de uitvoering van de Omgevingswet nauwkeurig in beeld te kunnen krijgen. Met inzicht in de werkelijke kosten voor de betreffende diensten of activiteiten kan veel nauwkeuriger kostendekkende tarieven per dienst of activiteit worden bepaald.
Vanwege de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 zijn de werkprocessen ingrijpend gewijzigd. Het meten en monitoren van behandel- en doorlooptijden belangrijke informatie kan opleveren voor procesoptimalisatie. Zonder inzicht in de tijdsbesteding, wachttijden en doorlooptijden is het lastig capaciteit plannen en bijsturen. Ad-hoc inschakelen van externe capaciteit is relatief duur. Tijdregistratie biedt een goed aangrijpingspunt voor vergelijkend onderzoek op bestede tijd aan diensten en activiteiten met andere (regio)gemeenten.

Evalueren en bijstellen in een cyclus van leren en verbeteren
De gemeenten hebben aangegeven vooral aan de hand van praktijkervaring te willen evalueren, bijstellen en verbeteren.

Dat geldt voor de interne procedures en zeker ook voor de geautomatiseerde ondersteuning van de processen. We hebben begrepen dat de koppeling van het eigen zaaksystemen met het Digitaal Stelsel Omgevingswet nog voor verbetering vatbaar is, evenals de digitale uitwisseling van gegevens met de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA). Het zaaksysteem, dat per gemeente verschilt, wordt, met uitzondering van de gemeenten Winterswijk en Aalten, vooral getypeerd als een registratiesysteem en minder als een procesondersteunend systeem.



Transparante kostentoerekening en verantwoording van externe advieskosten

Ons is gebleken dan niet altijd helder is hoe de doorberekening van kosten van de Omgevingsdienst Achterhoek tot stand komt. De herleidbaarheid naar het door ODA uitgevoerde werk is nog beperkt aanwezig. Per 2025 stuurt de ODA per dossier een overzicht van de werkzaamheden en kosten welke zij hebben verricht en stuurt facturen voor verrichte werkzaamheden zodat deze makkelijker door gefactureerd kunnen worden.

ODA heeft een rol in het beoordelen van aanvragen voor omgevingsvergunningen om ervoor te zorgen ervoor dat deze voldoen aan de relevante milieuwetten en -regels. Daarnaast adviseert deze omgevingsdienst de gemeenten over milieuvraagstukken en heeft zij een verantwoordelijkheid in het toezicht en de handhaving.

Wij hebben begrepen dat er in samenwerking met ODA aan gewerkt wordt om in de doorbelasting van kosten aan gemeenten meer transparantie te krijgen en de verdeelsleutel van de kosten meer toe te spitsen op het voor de gemeenten verrichte werk. De opdrachtgever (gemeente) betaalt voor de daadwerkelijk afgenomen producten en dienstverlening tegen vooraf bepaalde prijzen.

Hoofdstuk 4. Financieel inzicht

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de door de drie gemeenten gehanteerde methode van kostprijsbepaling en toerekening van kosten aan de diensten en activiteiten in het kader van de Omgevingswet. Het hoofdstuk biedt inzicht in de wijze waarop de gemeenten de omvang van de kosten bepalen en hoe vanuit deze kosten tot een tarief wordt gekomen. In de volgende paragraaf starten we met de kaders en begrippen die voor de kostprijsbepaling en toerekening van belang zijn. Vervolgens beschrijven we de bevindingen per gemeente.

Onderzoeksvragen:

8. Hoe en op welke wijze berekenen de gemeenten de kosten van haar producten en diensten door in de leges? Hoe is de kostenopbouw?
9. Welke kosten worden wel of niet meegerekend in de tarieven? Op welke wijze worden deze kosten bijgehouden en toegerekend?
10. Op welke wijze wordt het volume en omvang van de vergunningaanvragen (meerjarig) geraamd?
11. Zijn voor de (door)berekening van kosten eenduidige interne richtlijnen opgesteld, zoals de wijze van budgettering, boekings- en rapportagevoorschriften voor bijvoorbeeld de kosten van urentoerekening. Wordt er overeenkomstig deze richtlijnen ook gehandeld en waaruit blijkt dat?
12. Worden er voor- en nacalculaties gemaakt van de kosten voor de leges en op welke wijze en methode wordt er gecalculeerd en begroot? Wordt hierover gerapporteerd en aan wie?

4.2 Kaders voor kostentoerekening

Voor de bepaling en toerekening van de kosten aan de activiteiten en diensten in het kader van de Omgevingswet gelden de volgende basisregels en principes.

Maximaal kostendekkend
Voor de kostprijsbepaling gelden landelijke regels. Zo bepaalt de Gemeentewet artikel 229b lid 1 dat de tarieven zodanig vastgesteld worden dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten, dat wil zeggen dat deze rechten (waaronder de leges bouwvergunning ook vallen) in de begroting maximaal kostendekkend mogen zijn.

Kruissubsidiëring toegestaan
De eis van maximale kostendekkendheid geldt niet per dienst of activiteit maar voor het geheel van Hoofdstuk 2 van de legesverordening. Dit hoofdstuk bevat de tarieven voor de dienstverlening en besluiten in het kader van de Omgevingswet. Zolang het maximum van 100% voor het geheel niet overschreven wordt mag dit per artikel (dienst of activiteit) wel gelden. Door kruissubsidiëring is het mogelijk om de ‘winst’ van bepaalde diensten te gebruiken om het ‘verlies’ op andere diensten te dekken. Hiermee wordt dus de opbrengst van de ene dienst of activiteit gebruikt om de kosten van een andere dienst of activiteit te dekken.

Principes voor borging van de kwaliteit
Afgezien van de wettelijke bepalingen over kostprijsbepaling en kostentoerekening kunnen ook andere beginselen of principes van toepassing zijn op kostenbepaling en -toerekening. Denk bijvoorbeeld aan

betrouwbaarheid van de ramingen, transparantie, eenduidigheid, proportionaliteit, toerekenbaarheid van de kosten aan activiteiten en diensten en de controleerbaarheid. Ook deze beginselen hebben wij, waar relevant, in onze oordeelsvorming betrokken.

Uniforme richtlijnen voor definities en kostentoerekening
Het is van belang dat gemeenten dezelfde definities hanteren voor de kostenbepaling en -doorberekening omdat dat bijdraagt aan rechtszekerheid, transparantie en een éénduidige toepassing van de Omgevingswet. De begrippen staan met name vermeld in de stelselcatalogus Omgevingswet en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het BBV is het wettelijk kader voor gemeenten met voorschriften over financiën, de vastlegging daarvan en verantwoording daarover.

Uit de wettelijke voorschriften en jurisprudentie blijkt dat de gemeente uitsluitend kostencomponenten kan verhalen als er sprake is van een directe relatie met de dienstverlening:

- personeelskosten (directe loonkosten)
- huisvestingskosten
- specifieke automatiseringskosten
- kapitaallasten
- materiële kosten, waaronder externe advieskosten
- direct toerekenbare overhead.

Voor het ramen van kostendekkende heffingen moet de gemeente dus eerst het aandeel van de kosten bepalen dat direct samenhangt met de betreffende dienst. Het gaat dan bijvoorbeeld om de tijd die het vergt om een vergunningaanvraag te behandelen. Daarnaast gaat het ook om kosten met betrekking tot handhaving, toezicht en controle mits het hier de eerste controle op het nakomen van vergunningsverlening betreft of specifiek samenhangt met de verleende dienst zoals de milieucontrole. Ook kosten voor het opstellen en publiceren van de vergunning en de kosten van externe adviseurs zoals van de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA), Gelders Genootschap zijn direct toerekenbaar.
Daarnaast mogen overheadkosten toegerekend en verhaald worden. Dit zijn de kosten die weliswaar niet rechtstreeks samenhangen met de verleende dienst, maar wel in enig verband hiermee staan.
In het BBV is bepaald welke kosten tot de overhead behoren. De commissie BBV, verantwoordelijk voor nadere duiding en interpretatie van de voorschriften in het BBV, heeft een precisering van de overheadkosten gegeven, zie onderstaand kader.

Het BBV bevat geen voorschriften over de wijze waarop de overhead aan de legestarieven moet worden toegerekend. De gemeenteraad bepaalt welke methode wordt toegepast en legt dit vast in de gemeentelijke financiële verordening. Hierdoor kunnen er verschillen ontstaan in de kostentoerekening aan leges.
Daarbij komt dat de omvang en de samenstelling van de overhead mede wordt beïnvloed door de keuze die het college van B en W maakt over de omvang en inrichting van de organisatie. Vergelijking van de omvang van de overhead tussen gemeenten op basis van het overzicht overhead is dan ook lastig. De commissie BBV is van mening dat in dit geval de lokale autonomie belangrijker is dan uniformering. In de paragraaf lokale heffingen moet de gemeente aangeven hoe ze de overheadkosten toerekent.

Daarnaast zijn er niet toe te rekenen kosten. Dit zijn kosten die niet toe te rekenen zijn aan het individueel belang of dienst. Deze kosten kan de gemeente niet verhalen via leges. Voorbeelden hiervan zijn beleidsvoorbereiding, handhaving en algemene inspraak.

Het begrip overheadkosten
Onder overheadkosten verstaan we alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces (artikel 1 BBV). Door de commissie BBV in de notitie overhead 2023 geduid als: *het geheel van functies gericht op de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. Hiertoe behoren ook de systemen en aanverwante lasten die deze functies ondersteunen.*
De commissie BBV heeft over overhead enkele zogenaamde "stellige uitspraken" gedaan waarvan verwacht wordt dat gemeenten die overnemen:

1. Voor de berekening van de tarieven voor lokale heffingen moet de methodiek voor de toerekening van overhead worden gebruikt zoals deze is opgenomen in de financiële verordening.
2. De methodiek voor het toerekenen van overhead, zoals opgenomen in het overzicht overhead, aan lokale heffingen en rechten mag niet afwijken van de overige methodieken voor het toerekenen van overhead aan overige taakvelden van de begroting.

Inhoudelijk gaat het bij overhead om de volgende kosten:

- loonlasten van functies in het zogenaamde PIOFACH domein (personeel, informatisering en automatisering, organisatie, financiën, archivering, communicatie en huisvesting);
- ICT lasten van de PIOFACH-systemen (gemeentebrede toepassingen als personeels- en financieel systeem, zaaksysteem;
- facilitaire zaken en huisvesting;
- rentelasten die niet zijn rechtstreeks toe te delen aan het primaire proces.

4.3 Bevindingen kostprijsbepaling en kostentoerekening

Deze paragraaf beschrijft per gemeente de methode van kostprijsbepaling van de diensten en activiteiten in het kader van de Omgevingswet en de wijze waarop de kosten worden toegerekend aan deze activiteiten om tot een tarief te komen voor de vergunningaanvragen en de overige belastbare activiteiten.

4.3.1 Algemene bevindingen

Verschillende systemen voor kostprijsbepaling
De systemen die de gemeenten hanteren staan hierna getypeerd en nader omschreven in de bevindingen per gemeente in de volgende paragraaf.

Gemeente	Systeem voor kostprijsbepaling
Aalten	- Globale raming op basis van historische cijfers. - Geen specifieke kostenraming op het niveau van activiteiten en diensten binnen Hoofdstuk 2 van de tarieventabel - Jaarlijkse verhoging van de tarieven met inflatiepercentage. - Percentage kostendekkendheid is de uitkomst van de (gescheiden) processen van kosten- en opbrengstenraming.
Oost Gelre	- Specifieke raming van uren en kosten met behulp van Excel. - Specifieke kostenraming op het niveau van activiteiten en diensten binnen Hoofdstuk 2 van de tarieventabel. - Jaarlijkse verhoging van de tarieven met inflatiepercentage - Streven is 100% kostendekkendheid
Winterswijk	- Tot en met 2024 is voor het bepalen van de kosten de Excel-toepassing van adviesbureau ANG gehanteerd. Dit model geeft inzicht in de kosten, baten,

	aantallen en kostendekkendheid op artikelniveau. Het systeem had geen geautomatiseerde koppelingen met het financieel systeem of administratie. - Over 2024 zijn geen ervaringscijfers opgebouwd over behandeltijden en kosten van diensten en activiteiten. - Met ingang van 2025 (jaarrekening 2024) wordt gebruik gemaakt van de van de webapplicatie kostendekkendheid.nl. Deze toepassing werkt volgens de Activity Based Costing (ABC)-methode waarmee per dienst/activiteit de kostprijs kan worden berekend. - Geen jaarlijkse indexatie van de tarieven (percentages) vanwege aanname dat deze in hoogte van de bouwkosten is verwerkt. Vaste tarieven (bedragen) zijn wel geïndexeerd. - Streven is 100% kostendekkendheid.

Tarieven en kostendekkendheid
De opbrengsten uit de leges mogen maximaal kostendekkend zijn: de in de begroting geraamde opbrengsten mogen niet hoger zijn dan de geraamde kosten. De opbrengsten mogen wel lager zijn dan de begrote kosten; dat is een jaarlijks besluit van de gemeenteraad dat zij neemt bij de behandeling van de legesverordening. Als een gemeente besluit om de kostendekkendheid van de leges te verhogen of te verlagen dan heeft dit vrijwel zeker gevolgen voor de tarieven. Een hogere kostendekkendheid betekent hogere tarieven en omgekeerd. Het zal verder duidelijk zijn dat als de geraamde opbrengsten lager zijn dan de geraamde kosten het deel van de kosten dat niet kan worden gedekt uit de opbrengsten gedekt wordt uit de algemene middelen van de gemeente. In hoofdstuk 2 zijn we ingegaan op de tarieven die de gemeenten hanteren.

Uiteenlopende toelichtingen op de toerekening van overheadkosten
De tarieven zijn veelal jaren historisch bepaald en worden vervolgens telkens percentueel verhoogd met de inflatiecorrectie. Hierdoor kan er geleidelijk een zekere mismatch ontstaan met de werkelijke overheadkosten. Verdere digitalisering en automatisering kan de overhead substantieel beïnvloeden.
Aalten: uit de financiële verordening, de paragraaf bedrijfsvoering (uniform uurtarief) en de aanvullend verkregen informatie blijkt – generiek - dat overhead volledig wordt doorberekend aan de productie en diensten. Of -specifiek- de juiste toerekening aan de activiteiten en diensten in het kader van de Omgevingswet geschiedt is niet waarschijnlijk omdat geen actuele specifieke kostprijzen zijn bepaald, maar dat dit op basis van historische ramingen geschiedt.
Oost Gelre: deze gemeente geeft in de paragraaf lokale heffingen van de begroting 2025 de volgende overheadkosten aan: automatisering, huisvesting, overige personeelskosten, financiën en archief.
Zoals uit de vorige paragraaf blijkt is de opsomming niet volledig.
De inflatiecorrectie zit vooral op het direct toe te rekenen deel. Er wordt namelijk rekening gehouden met de werkelijke personele kosten en daarbij ook de werkelijke ingeschatte overheadkosten (en dus niet de overheadkosten van het jaar ervoor + inflatie).
Winterswijk: De toelichting op de toerekening van overheadkosten is summier. Uit de opgevraagde informatie is gebleken dat de overheadkosten vrijwel volledig worden doorberekend. In de paragraaf lokale heffingen wordt volstaan met het benoemend van de definitie uit het BBV: “kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces”.

Kostentoerekening is een beleidsmatige keus
Gemeenten hebben enige vrijheid hoe en welke kosten zij toerekenen aan de activiteiten in het kader van de Omgevingswet. Ze kunnen ervoor kiezen om bepaalde activiteiten die wel of toch een relatie hebben met leges buiten het kostenverhaal te houden. De geraamde kosten zijn dan dus lager. Als gemeenten dus

spreken over volledige kostendekkendheid is het van belang te beoordelen welke kosten doorberekend worden.
Twee gemeenten met volledige kostendekkendheid kunnen dus verschillende kosten dekken. Een gemeente die heeft besloten om bepaalde kosten niet te verhalen via de leges kan dat beleid later aanpassen.
De legestarieven zijn gerelateerd aan de omvang van de bouwsom. Aalten hanteert een bedrag afhankelijk van de hoogte van de bouwsom. De overige gemeenten hanteren een percentage van de bouwkosten volgens een gestaffeld tarief als heffingsmaatstaf. Dit geldt uiteraard alleen voor de omgevingsplanactiviteiten met bouwactiviteit.
In onderstaande tabel zijn de tarieven opgenomen die de gemeenten hanteren voor het bepalen van de door te berekenen kosten van diensten activiteiten.

Gemeente	Tarief voor doorberekening 2025	waarvan overhead
Aalten	€ 86,00	€ 31,00
Oost Gelre	Divers: afhankelijk van loonkosten betreffende medewerkers	€ 39,00
Winterswijk	€ 111,95	€ 52,85

Zoals hiervoor aangeven zijn de aanzienlijke verschillen waarschijnlijk terug te voeren op gemeentelijke keuzes over omvang en inrichting van de organisatie en wijze van bepaling en toerekening van overhead. Uit de tabel kan niet de conclusie worden getrokken dat de ene gemeente doelmatiger functioneert dan de andere. Om tot een meer specifieke verschillenverklaring te komen is nader onderzoek nodig.

Wijze van raming van aantallen vergunningaanvragen opbrengsten
De gemeenten hanteren de volgende werkwijze voor het ramen van aantallen aanvragen en het bepalen van de opbrengsten:

Gemeente	Wijze van ramen van aantallen en opbrengsten
Aalten	- Geen raming van aantallen diensten en activiteiten. - In plaats daarvan worden opbrengsten geraamd op basis van historische cijfers (realisatie afgelopen jaren). - Indien er grote afwijkingen worden verwacht ten opzichte van de afgelopen jaren (bijv. grote projecten) dan wordt bijgeraamd. - Bijstellingen van opbrengstenraming via de tussentijdse rapportage aan de raad over de begrotingsuitvoering (voorjaarsnota of najaarsnota)
Oost Gelre	- Geen raming van aantallen diensten en activiteiten. Aantallen bij (ingekomen en verleende vergunningen) worden bijgehouden en aan de hand hiervan wordt een schatting gemaakt voor volgend jaar gemaakt. - De geraamde opbrengsten 2024 zijn geraamd op ongeveer 1/3 van de opbrengsten in 2022 en 2023. Tussentijds bleken de leges echter hoger, doordat er eind 2023 nog veel vergunningen zijn aangevraagd. Voor 2025 zijn de opbrengsten wederom op 1/3 van de opbrengsten in 2022 en 2023 (en op ½ van 2024) geraamd. - In de bestuursrapportage (peildatum 1 juli jaar t) worden de opbrengstramingen zonodig bijgesteld.
Winterswijk	- Raming van aantallen per artikel van Hoofdstuk 2 tarieventabel als input voor de webapplicatie kostendekkendheid.nl. - Door de vakafdeling wordt een inschatting gemaakt van het volume en de omvang van de vergunningaanvragen op basis van historische cijfers, mutaties t.g.v. veranderende wetgeving en de jaarlijkse in B&W vastgestelde

	planningslijst woningbouw. Ook wordt gebruik gemaakt van aantallen milieuactiviteiten aangeleverd door de ODA. - Eventuele bijstelling van opbrengstenraming via de bestuursrapportage (peildatum 1 april) of 2e voortgangsrapportage (peildatum 1 oktober).

4.3.2 Bevindingen per gemeente

4.3.2.1 Aalten

Interne regelgeving
De financiële verordening van de gemeente Aalten (artikel 17, lid 1) stelt dat voor het bepalen van de kostprijs een apart systeem van kostentoerekening wordt gehanteerd. Dit betreft ondermeer de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht. Bij deze kostentoerekening worden de directe kosten, de overheadkosten en de rente betrokken.
Lid 5 van artikel 17 van de verordening bepaalt dat voor de toerekening van de overheadkosten uitgegaan wordt van het uurtarief zoals weergegeven in de paragraaf Bedrijfsvoering. Dit tarief is gebaseerd op de totale loon- en overheadkosten en wordt gedeeld door de op begrotingsbasis geschatte ureninzet personeel.
In de paragraaf Bedrijfsvoering van de begroting 2025 is opgenomen:
Voor het doorberekenen van diverse werkzaamheden wordt gewerkt met een uniform uurtarief. Er is een berekening gemaakt op basis van totale loon- en overheadkosten voor het tarief per uur. Dit resulteert in een uurtarief voor 2025 van € 86, waarvan € 31 per uur voor overhead. In 2024 was het uurtarief € 82.
Paragraaf lokale heffingen: geen relevante bepalingen.

1. De gemeente Aalten heeft een geraamde kostendekkendheid van 42% in de paragraaf lokale heffingen van de begroting 2025 opgenomen. Dit percentage is de uitkomst van het saldo van lasten (direct toe te rekenen en overhead) en baten. De jaarrekening 2024 meldt een gerealiseerde kostendekkendheid van 82%.
2. De tarieven voor de activiteiten en diensten in Hoofdstuk 2 zijn historisch bepaald en worden jaarlijks verhoogd met het inflatiepercentage. Er wordt geen specifieke raming gemaakt of op basis van tijdschrijven.
3. Aalten raamt de gemiddelde behandeltijd per vergunning. Deze uren worden vermenigvuldigd met het uniform tarief van € 86. Gemeente Aalten geeft aan dat de urenraming vaak te rooskleurig is, dat de behandeling van aanvragen meer tijd kost dan geraamd. Externe inhuur is structureel nodig. Deze (hogere) kosten zijn echter niet verdisconteerd in het uurtarief. Ook dit maakt dat de werkelijke kosten hoger zijn van vooraf geraamd.
4. Voor ramingen van aantallen wordt vooral teruggeblikt naar de afgelopen jaren. De aantallen aanvragen zijn redelijk constant (2025 nagenoeg gelijk aan 2024). Als er bijzondere projecten zijn raamt de gemeente bij.
5. Aalten kent geen specificatie van directe ureninzet naar de activiteiten en diensten binnen de omgevingsvergunning. De kosten- en batenraming geschiedt op het niveau van Hoofdstuk 2.

4.3.2.2 Oost Gelre

Interne regelgeving
Financiële verordening, artikel 17. Kostprijsberekening
1. Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht en van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel stelsel van kostentoerekening gehanteerd. Bij deze kostentoerekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen, reserves en voorzieningen voor de financiering van de in gebruik zijnde activa betrokken.
5. Voor de toerekening van de overheadkosten aan de kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht en van goederen, werken, diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, voor zover dat niet activiteiten als bedoeld in het derde en vierde lid betreffen, wordt uitgegaan van een aandeel in de totale overheadkosten. Dit ter grootte van de geraamde directe kosten van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel die worden besteed aan de desbetreffende goederen, werken, diensten en heffingen, gedeeld door de totale geraamde directe kosten van de economische categorieën 1.1 Salarissen en sociale lasten en 3.5.1 Ingeleend personeel.
Paragraaf Bedrijfsvoering begroting 2025: geen relevante bepalingen.
Paragraaf lokale heffingen begroting 2025:
De overheadkosten rekenen we naar rato van de bestede formatie wat betrekking heeft op het taakveld. We hanteren de volgende overheadkosten: automatisering, huisvesting, overige personeelskosten, financiën en archief.

1. Deze gemeente hanteert een Excel- rekenmodel “kostentoerekening van leges” om voor de artikelen 2.5 (bouwactiviteiten, bouwtechnisch deel) en 2.6 (bouwactiviteiten, ruimtelijk deel) uit de legesverordening de directe kosten te bepalen. In dit model wordt gerekend met een uurloon afhankelijk van de schaal van de betrokken medewerker en er wordt een inschatting van de benodigde uren en onderzoeken gemaakt.
2. De berekeningsmethode in het rekenmodel is als volgt: A) Geschatte bestede tijd voor een vergunning * B) Welke functionaris met de bijbehorende salarisschaal is betrokken + C) Overige kosten welke gemaakt moeten worden om de vergunning te verlenen (m.n. publicatiekosten, externe adviezen, kapitaallasten, druk- en bindwerk of afdrachten rijksleges zijn) + A*D) De indirecte kosten zijn voor het jaar 2024 bepaald op € 36,50 per uur en voor 2025 € 39,00.
3. Voor het wijzigen van het omgevingsplan voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (Bopa) wordt ook een urenraming met een standaard sjabloon in Excel gemaakt. Deze raming is afhankelijk van de omvang en complexiteit van de wijziging. De geraamde uren worden vermenigvuldigd met het uurtarief (€ 82) en hierop wordt een opslag van 20% voor onvoorzien toegepast. De inschatting van de benodigde uren en onderzoeken wordt op voorhand met de initiatiefnemer gedeeld.
4. Voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit met bouwactiviteit worden de leges specifiek begroot. Deze begroting wordt door het college van B en W vastgesteld en voorafgaand aan het in behandeling nemen van de aanvraag om een omgevingsvergunning aan de aanvrager verstrekt.
5. Voor 2025 zijn de opbrengsten op 1/3 van de opbrengsten in 2022 en 2023 (en op ½ van 2024) geraamd. De begrotingsraming 2024 is bij bestuursrapportage (peildatum 1 juli begrotingsjaar) bijgeraamd van € 334.000 naar € 592.544. Dit duidt mogelijk op een te behoedzame raming van de opbrengsten in de begroting. Tegelijkertijd kan één grote aanvraag met een hoge bouwsom veel invloed op de baten hebben. Daarbij komt dat de ramingen voor het volgende begrotingsjaar al in juni worden opgesteld. Op dat moment is er nog veel onzeker over de daadwerkelijke aanvragen voor het volgende jaar.

6. De kosten per aanvraag worden voorcalculatorisch bepaald. Er wordt niet tijdgeschreven. Er is een correctiemogelijkheid op de begrote kosten als producten niet of in mindere mate worden afgenomen.
7. Er wordt gerekend met een overhead bedrag van € 36,50 per uur. Dit is gebaseerd op loonkosten en overheadkosten volgens de begroting. Hierbij wordt rekening gehouden met kosten die wel volledig toegerekend kunnen worden aan de leges (kosten financiën en automatisering) en kosten die deels worden toegerekend (zoals loonkosten van het management).
8. In de paragraaf lokale heffingen staat: *De overheadkosten rekenen we naar rato van de bestede formatie wat betrekking heeft op het taakveld. We hanteren de volgende overheadkosten: automatisering, huisvesting, overige personeelskosten, financiën en archief.* Volgens de begripsomschrijving in de vorige paragraaf vallen meer kostensoorten onder de overhead. De gemeente heeft in de gesprekken aangegeven dat ook deze kostensoorten worden doorberekend.
9. In artikel 2.50 van de legesverordening (modaliteiten) zijn advieskosten opgenomen voor een advies van de welstandscommissie Gelders Genootschap (Commissie Ruimtelijke Kwaliteit). Het legestarief wordt verhoogd met het bedrag zoals bepaald in de welstandstariefregeling van het Gelders Genootschap. De tarievenregeling Gelders Genootschap is als bijlage bij de tarieventabel van de legesverordening opgenomen, zie bijlage 2 van de verordening. Dit geldt ook voor de twee andere gemeenten
10. De gemeente streeft naar een kostendekkendheid van 100%. De paragraaf lokale heffingen in het jaarverslag 2024 meldt een gerealiseerde kostendekkendheid van 86%. Op Hoofdstuk 2 Omgevingsvergunning is € 1.032 000 aan lasten verantwoord en € 887.000 aan baten.

4.3.3.3 Winterswijk

Interne regelgeving
Financiële verordening, artikel 16:
1.Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, en van goederen, werken en diensten die worden geleverd aan overheidsbedrijven en derden, wordt een extracomptabel stelsel van kostentoerekening gehanteerd. Bij deze kostentoerekening worden naast de directe kosten, de overheadkosten en de rente van de inzet van vreemd vermogen, voor de financiering van de in gebruik zijnde activa betrokken.
2.Bij de directe kosten worden betrokken de bijdragen aan en onttrekkingen van voorzieningen voor de noodzakelijke vervanging van de betrokken activa en de afschrijvingskosten van de in gebruik zijnde activa. Voor de rechten en heffingen waarmee kosten in rekening worden gebracht, worden daarbij ook de compensabele belasting over de toegevoegde waarde (BTW) en de gederfde inkomsten van het kwijtscheldingsbeleid betrokken.
Paragraaf Bedrijfsvoering begroting 2025:
We rekenen de overhead toe aan grondexploitaties, investeringen en andere (subsidie)projecten. In de praktijk doen we dit door in het taakveld overhead (onderdeel van beleidsveld 4.1) onder de lasten een negatief bedrag op te nemen, en dit bedrag in het betreffende taakveld (beleidsveld) weer als last te verantwoorden.
Paragraaf lokale heffingen begroting 2025:
Beleid: Bij de leges streven we naar 100% kostendekking.
Onder maximaal kostendekkend verstaan we dat de geraamde baten de geraamde kosten niet mogen overschrijden. Verder houden we rekening met de overhead, waarbij deze omschreven zijn als: ‘die kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces’.

Tot en met 2024 hanteerde de gemeente Winterwijk, net zoals Oost Gelre nu nog doet, een rekenmodel in Excel voor het bepalen van de kosten voor de omgevingsplanactiviteiten. Dit rekenmodel was afkomstig van adviesbureau ANG. Er zijn met behulp van het model inschattingen gemaakt van de aantallen aanvragen per belastbaar feit en de gemiddelde tijdsbesteding per aanvraag om zo tot een kostprijs per belastbaar feit te komen.
Het rekenmodel bevat een aantal tabbladen (zie ter illustratie onderstaande afbeelding). Op basis van de urenraming per aanvraag / artikel uit Hfdst. 2 van de verordening en uurtarieven van medewerkers (intern en omgevingsdienst ODA) zijn de directe personeelskosten bepaald (uren * tarief). Daarnaast zijn de overige lasten van de uitvoeringsdienst ODA en overige lasten (materieel + inhuur) vanuit de begroting meegenomen bij de kostenbepaling. Het format legt een relatie met de kosten en baten in de begroting en bevat een raming van de aantallen aanvragen per artikel.

Recapitulatie kostendekkendheid leges 2023 Hoofdstuk 2 Ow Winterswijk							
		Personeelslasten	Overhead	Overige lasten	Totale lasten	Baten	Kostendekkendheidspercentage
Hoofdstuk 2	**DIENSTVERLENING EN BESLUITEN IN HET KADER VAN DE OMGEVINGSWET**	**€ 465.063**	**€ 396.653**	**€ 359.356**	**€ 1.221.072**	**€ 874.428**	**72%**
Paragraaf 2.1	Algemene bepalingen						
Paragraaf 2.2	Voorfase	€ 20.612	€ 17.580	€ 0	€ 38.192	€ 5.960	16%
Paragraaf 2.3	Activiteiten met betrekking tot bouwwerken	€ 381.791	€ 325.630	€ 255.025	€ 962.446	€ 791.387	82%
Paragraaf 2.4	Activiteiten met betrekking tot cultureel erfgoed en werelderfgoed	€ 8.760	€ 7.472	€ 0	€ 16.232	€ 2.040	13%
Paragraaf 2.5	Milieubelastende activiteiten	€ 0	€ 0	€ 38.880	€ 38.880	€ 38.880	100%
Paragraaf 2.6	Lozingsactiviteiten	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	0%
Paragraaf 2.7	Aanlegactiviteiten	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	0%
Paragraaf 2.8	Overige activiteiten	€ 39.575	€ 33.754	€ 0	€ 73.329	€ 4.794	7%
Paragraaf 2.9	Maatwerkvoorschriften	€ 824	€ 703	€ 1.536	€ 3.064	€ 3.064	100%
Paragraaf 2.10	Gelijkwaardigheid	€ 206	€ 176	€ 0	€ 382	€ 382	100%
Paragraaf 2.11	Overige tarieven	€ 928	€ 791	€ 0	€ 1.719	€ 671	39%
Paragraaf 2.12	Modaliteiten	€ 12.367	€ 10.548	€ 63.915	€ 86.830	€ 53.250	61%
Paragraaf 2.13	Vermindering	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	-€ 20.000	
Paragraaf 2.14	Teruggaaf	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	-€ 6.000	

... Recapitulatie | Uitvraag prestaties en tijd | Bouw en Ruimtelijk baten | Capaciteit | Begrotingspo ...

Van een klein deel van de belastbare feiten waren geen realisatieaantallen beschikbaar omdat deze nieuw waren. Voor deze categorie zijn door de vakafdelingen aantallen en tijdsbestedingen ingeschat. Van sommige van deze belastbare feiten was het echter niet zeker of de ingeschatte tijdsbestedingen realistisch zijn en hierover was afgesproken dat de werkelijke tijdsbestedingen gemonitord zouden worden, zodat zonodig de tariefstelling kon worden aangepast.
Met behulp van de interne inzet per aanvraag, het uurtarief van de betreffende medewerker(s), een opslag voor overhead, de externe inzet en de eventuele toegerekende specifieke kosten vanuit de begroting (met name ICT, externe advieskosten, leasekosten voertuigen) is een kostprijs per dienst berekend.
Vervolgens zijn, met behulp van een raming van het volume en de omvang van de vergunningaanvragen op basis van historische cijfers, de totale kosten van alle diensten in Hoofdstuk 2 van de tarieventabel bepaald. De volgende stap was het bepalen van tarieven:

- Legesonderdelen die in beginsel niet wijzigden bij de inwerkintreding van de Omgevingswet kregen bij de eerste doorrekening het tarief zoals dat in de tarieventabel 2023 onder de Wabo was opgenomen. Afhankelijk van de verhouding van dit tarief tot de berekende kostprijs is het Wabo-tarief gehandhaafd, of handmatig bijgesteld.
- De tarieven voor de bouwtechnische bouwvergunning en de ruimtelijke bouwvergunning zijn handmatig opnieuw bepaald.
- Voor nieuwe legesonderdelen is in beginsel een tarief bepaald op 100% van de berekende kostprijs. Na de eerste doorrekening is soms in samenspraak met de vakafdeling een ander tarief voorgesteld.

Vanaf 2025

1. Bovenstaande methode vond de gemeente zeer bewerkelijk en men was te afhankelijk van de input van een groot aantal mensen. Door de arbeidsintensieve methode van het ophalen van de input, de vele mutaties in personeel en de grote werkdruk is besloten gebruik te gaan maken van de dienstverlening van adviesbureau kostendekkendheid.nl. Ook in het kader van uniformiteit (m.b.t. de kostendekkendheid van de overige heffingen) en toegankelijkheid is voor deze webapplicatie gekozen. De voor-en nacalculatie vindt vanaf begroting 2025 plaats door inschakeling van genoemd bureau.
2. Nacalculatie van de kosten over 2024 is niet mogelijk omdat de monitoring van arbeidsinzet om diverse redenen (vele personeelswisselingen, wijzigingen in leidinggevenden, besluit om over te gaan naar inschakeling van kostendekkendheid.nl) niet heeft plaatsgevonden. Er is en wordt niet tijdgeschreven en er zijn dus geen ervaringscijfers opgebouwd over behandeltijd en kosten van de verschillende diensten binnen de Omgevingswet.
3. In het standaard gemeentelijk uurtarief (2025: € 111,95) is een overheadtarief van € 52,85 inbegrepen. Externe advieskosten worden rechtstreeks geboekt. Vanwege personeelstekorten zijn deze van materiële omvang. De verdeling van de overhead per taakveld is bepaald in overleg met de teammanagers en nog gebaseerd op de begroting 2023. In 2026 wordt de uitvraag opnieuw gedaan.
4. De van de gemeente ontvangen specificatie van de toegerekende overheadkosten (raming overheadkosten 2025 volgens paragraaf Lokale heffingen: € 666.617) en de methode voor bepaling van de overhead geeft aan dat vrijwel alle kostensoorten worden doorberekend. Publicatiekosten van vergunningen / kosten van de website worden niet doorberekend.
5. De gemeente heeft in de nota Lokale Heffingen aan de raad uit 2017 de belangrijkste beleidsmatige keuzes voorgelegd over de legesheffing. Deze nota is niet meer actueel, onder meer door verwijzing naar het coalitieprogramma 2014-2018 en gewijzigde landelijke regelgeving (o.a. Omgevingswet).
6. De gemeente streeft naar een kostendekkendheid van 100%. De paragraaf lokale heffingen in het jaarverslag 2024 meldt een gerealiseerde kostendekkendheid van 128%. De toelichting op deze overdekking in het jaarverslag geeft aan dat voor een groot woningbouwproject zijn in 2024 in één keer ca. 487.000 euro aan leges in rekening gebracht terwijl een deel van de kosten later wordt gemaakt. Verder zijn eind 2023 zijn i.v.m. de aanstaande inwerkingtreding van de Omgevingswet veel aanvragen ingediend om nog onder de Wabo te vallen. Deze zijn veelal pas in 2024 aangevuld en behandeld. Hiermee zijn meer leges opgehaald dan verwacht. Tot slot zijn de leges voor de ruimtelijke bouwactiviteiten zijn in 2024 verhoogd vanwege de verwachte terugloop van leges door inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.
7. Medio 2023 zijn bij de voorbereiding van de begroting de leges in het kader van de toenmalige bezuinigingsopdracht per 1 januari 2024 met 25% verhoogd.

Hoofdstuk 5. Rol gemeenteraden

Hoofdstuk 5 gaat over de rol van de gemeenteraad. In paragraaf 5.1 zijn de verschillende sturings- en controlemogelijkheden van de gemeenteraad beschreven. Paragraaf 5.2 gaat in op de informatieverstrekking aan de gemeenteraad.

Onderzoeksvragen:

13. Welke sturings- en controlemogelijkheden hebben de drie gemeenteraden op de hoogte van de legestarieven?
14. Worden de gemeenteraden geïnformeerd over de tariefberekeningen, kosten en opbrengsten en kostendekkendheid van de tarieven en zo ja, hoe?

5.1 Sturings- en controlemogelijkheden van de gemeenteraad

De vaststelling van de belastingverordeningen (lees legesverordeningen) is de exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad. Binnen de grenzen van de wet heeft de gemeenteraad enkele vrijheden bij de invulling van de verordening. Deze vrijheid komt het meest naar voren in:

- de keuze om een belasting wel of niet te heffen;
- de heffingsmaatstaven, op basis waarvan de belastingen/leges berekend zijn;
- het tarief;
- eventuele vrijstellingen.

De gemeenteraad stelt niet alleen de tarieven vast, maar bepaalt ook de kaders waarop deze tarieven zijn gebaseerd (de heffingsmaatstaf). Zolang de norm van 100%-kostendekkendheid van de totale leges van de Omgevingswet niet wordt overschreden, kan de gemeenteraad per tarief besluiten of en met hoeveel procent het tarief verhoogd wordt.

In de aanloop naar de invoering van de Omgevingswet zijn de raden van de drie gemeenten daar volop in meegenomen. Door middel van raadsmededelingen, informatiebijeenkomsten en raadswerkgroepen zijn de raden geïnformeerd over - en betrokken geweest bij - de invoering van de Omgevingswet. De invoering van de Omgevingswet heeft een langdurig/langjarig traject doorlopen en gezien de complexiteit van de wet kent het een veelheid aan onderdelen. De leges, laat staan de kostendekkendheid ervan, zijn veelal in de laatste fase van de invoering summier aan de orde gekomen. De wet is lokaal met ingang van 1-1-2024 ingevoerd en de te nemen raadsbesluiten zijn in het vierde kwartaal van 2023 aan bod gekomen. De leges zijn beleidsneutraal ingebracht, dat wil zeggen een voortzetting van de tarievenstructuur en -opbouw, voor zover deze past binnen de Omgevingswet.

We zien dat veel afwegingen en te maken keuzes, zoals over welke belastbare feiten leges worden geheven, de tarievenstructuur en de daarbij horende grondslagen, de bouwkostenranges waarover leges worden geheven, en ook de kostendekkendheid, in ambtelijke werksessies en met afgevaardigden van de diverse betrokken vakafdelingen via meerdere sessies met elkaar zijn afgestemd en voorbereid.
We zien ook dat bij de behandeling en vaststelling van de belastingverordening en de daarbij horende tarieventabel legesverordening gemaakte keuzes niet tot weinig aan de raden zijn voorgelegd. De gemeente Aalten maakt in het raadsvoorstel wel gewag van een aantal keuzes ten aanzien van het vooroverleg/omgevingsoverleg, milieuleges, de BOPA en impact en verschil tussen technische bouwactiviteit en ruimtelijke bouwactiviteit. Er zijn op ambtelijk niveau memo's opgesteld die meer duiding geven over wijzigingen en gemaakte keuzes ten aanzien van de legestarieven. Een samenvatting

van deze memo's zou als bijlage bij de legesverordeningen wel meer inzicht voor raadsleden hebben kunnen bieden.

Er zijn geen debatten gevoerd over de kaders van de tarieven en de mate van kostendekkendheid. Dit zijn belangrijke sturingsmogelijkheden van de raad. De meeste belastingverordeningen zijn hamerstukken. De raden gaan logischer wijze uit van de deskundigheid van de ambtenaren. Het is wel verstandig om keuzes in de belastingheffing vast te leggen in een separate beslisnota of oplegger bij de verordening. Bij de gemeenten zijn alleen de resultaten van de verplichte keuzes vastgelegd in belastingverordeningen.

5.2 Informatieverstrekking aan de gemeenteraad

De informatie over kostendekkendheid die de colleges verstrekken, is te beperkt. De raadsleden krijgen informatie over de tariefberekeningen via de gegevens in de programmabegroting, zie de paragraaf lokale heffingen. Zoals al eerder vermeld in hoofdstuk 2 wordt van gemeenten verwacht dat zij de ontwikkeling van de lokale heffingen (waaronder de tarieven van de (bouw)leges) toelichten in de paragraaf lokale heffingen van de begroting. Dit doen zij vooral wanneer er sprake is van een relatief grote mutatie. Gemeenten moeten in de betreffende paragraaf echter ook inzicht geven in de kostendekkendheid van de legesverordening. De paragraaf lokale heffingen in de begroting is daarmee dé plek om toe te lichten waarom tarieven dalen of sterk stijgen.
De BBV bevat de wettelijke eisen voor de opzet en inhoud van de begroting en de jaarrekening. Artikel 10 van dit besluit vermeldt dat de paragraaf over de lokale heffingen ten minste bevat:

a) De geraamde inkomsten.
b) Het beleid ten aanzien van de lokale heffingen.
c) Een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen, waarin inzichtelijk wordt gemaakt hoe bij de berekening van tarieven van heffingen, die hoogstens kostendekkend mogen zijn, wordt bewerkstelligd dat de geraamde baten de ter zake geraamde lasten niet overschrijden, wat de beleidsuitgangspunten zijn die ten grondslag liggen aan deze berekeningen en hoe deze uitgangspunten bij de tariefstelling worden gehanteerd.
d) Een aanduiding van de lokale lastendruk.
e) Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid.

De gemeenten Aalten en Winterswijk voldoen grotendeels aan bovenstaande eisen en uitgangspunten. Aangegeven wordt wat de toe te rekenen kosten/lasten, de kosten van overhead, de baten en de dekking zijn. Zo komt bij Aalten in de programmabegroting 2025 bij Titel 2 Dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving de dekking uit op 42%. Voor Winterswijk is dat 84%. In de programmabegroting 2025 van de gemeente Oost Gelre komen slechts de opbrengstcijfers voor van de jaarrekening 2023 en van de begrotingen 2024 en 2025.
De gemeente Winterswijk heeft voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet bij de behandeling van de programmabegroting 2024 de tarieven voor de leges omgevingsvergunning vanuit de doelstelling van een beter toekomstig financieel perspectief met 25% verhoogd en daarmee de kostendekkendheid gebracht naar 70%. Bij deze aanpassing van de leges is gekeken naar de hoogte van de leges van de omliggende gemeenten. Ons is meegedeeld dat de verhoging van de tarieven passend zijn in vergelijking met die van de gemeente Berkelland.
De drie gemeenten vermelden wel dat het steven bij leges 100% kostendekkendheid is en dat de tarieven van de lokale heffingen/leges jaarlijks worden aangepast met het inflatiepercentage.

De colleges informeren de raadsleden beperkt tot niet over de wijze waarop tarieven en kostendekking tot stand komen. De eindresultaten worden in de regel wel gedeeld en de raad stelt deze vast.

De gemeente Winterswijk werkt vanaf het begrotingsjaar 2025 volgens de methode kostendekkendheid.nl. Jaarlijks ontvangt de gemeente een rapportage (Onderzoek kostendekkendheid leges begroting 2025) waarmee inzicht wordt gegeven in de mate van de kostendekkendheid van de leges. Dit document bevat bruikbare bouwstenen voor de kostenonderbouwing van leges en of de gemeente voldoet aan de wettelijke eisen van het BBV en geeft aanbevelingen betreffende de bedrijfsvoering. De rapportage wordt gebruikt als input voor de paragraaf lokale heffingen bij de programmabegroting. De conclusie uit het rapport is dat de gemeente Winterswijk voldoet aan de wettelijk gestelde eisen.
Het rapport bevat nuttige informatie voor de raad om een beter inzicht te krijgen in de kostendekkendheid van leges.

De opbrengsten uit de leges omgevingsvergunningen worden bij de programmabegrotingen behoedzaam en voorzichtig geraamd. Dat betekent dat het geraamde dekkingspercentage de 100% niet te boven komt en aanzienlijk lager is dan de 100%. Zoals al eerder vermeld worden lopende het jaar de opbrengsten en de kosten (inhuur) bijgesteld. De raden worden hierover geïnformeerd gedurende het jaar bij de verschillende bestuurlijke rapportages (bestuursrapportages, voorjaars- en najaarsnota's) en tenslotte ook bij de jaarrekeningen.

5.3 Bevindingen per gemeente

De paragraaf lokale heffingen is zoals vermeld een voorgeschreven paragraaf op grond het BBV. We hebben de paragrafen uit de programmabegrotingen van de drie gemeenten beoordeeld en komen tot de volgende bevindingen.

<u>Gemeente Aalten</u>

1. Aalten heeft de geraamde opbrengst bouwleges van € 103.000 niet gespecificeerd naar de verschillende paragrafen / artikelen binnen Hoofdstuk 2 Dienstverlening Omgevingswet.
2. In het overzicht over de kostendekkendheid zijn de baten omgevingsvergunning geraamd op € 127.000. De overige baten ad € 24.000 bestaan grotendeels uit de leges Welstand ad € 18.000.
3. De paragraaf geeft aan dat maximale kostendekkendheid van 100% is toegestaan en geeft inzicht in het percentage kostendekkendheid.
4. Aalten presenteert een percentage kostendekkendheid van 42% op het niveau van Hoofdstuk 2. Dit is niet het streefpercentage maar de uitkomst van het ramingsproces van kosten en baten. In 2024, het eerste werkingsjaar van de Omgevingswet, was het dekkingspercentage 82%. Een meer gedetailleerde raming op het niveau van paragrafen of artikelen is niet aanwezig.
5. De paragraaf bevat geen toelichting op de methodiek van kostentoerekening en op toe te rekenen overheadkosten. Daarvoor is het nodig om de paragraaf bedrijfsvoering te raadplegen, waarin is opgenomen: *Voor het doorberekenen van diverse werkzaamheden wordt gewerkt met een uniform uurtarief. Er is een berekening gemaakt op basis van totale loon- en overheadkosten voor het tarief per uur. Dit resulteert in een tarief voor 2025 van € 86. In 2024 was het uurtarief € 82. Dit uurtarief wordt gebruikt voor onder meer het bepalen van de legestarieven.* In de financiële verordening (artikel 17) staan de bepalingen over berekening van overhead en kostendoorberekening.
6. De aandacht voor beleid en beleidskeuzes is gering.
7. De indeling van de tabel is nog niet aangepast aan de nieuwe indeling van de tarieventabel in de modelverordening. Deze indeling is gewijzigd met ingang van de inwerkingtreding van de Omgevingswet:

Voor 2024	Vanaf 2024
Titel	Hoofdstuk
Hoofdstuk	Paragraaf
Onderdeel, subonderdeel of subsubonderdeel	Artikel

Oost Gelre

1. De paragraaf voldoet aan de vereisten van het BBV met uitzondering van de geraamde mate van kostendekkendheid. De baten bouwleges zijn geraamd, maar niet de lasten, waarmee de begroting geen inzicht geeft in de geraamde mate van kostendekkendheid.
2. De raming van de baten is op het niveau van “bouwleges” benoemd. Een relatie naar de indeling van de legesverordening wordt niet gelegd. Een meer gedetailleerde raming op het niveau van paragrafen of artikelen is niet aanwezig.
3. In de paragraaf lokale heffingen van de programmabegroting 2025 is in de tabel met de opbrengsten uit heffingen in de kolom begroting 2024 geen juist beeld van de opbrengstraming weergegeven. Deze raming is bij de tussentijdse Bestuursrapportage bijgesteld naar € 592.544, een stijging van 77%. De gemeente heeft aangegeven dat de reguliere werkwijze is om bij de Bestuursrapportage de actuele raming op te nemen en de actuele raming ook op te nemen in de kolom van het boekjaar.
4. De paragraaf meldt een maximale kostendekkendheid van 100%. Dit percentage is het streefpercentage. In 2024 is het dekkingspercentage uitgekomen op 86%.
5. De aandacht voor beleid en beleidskeuzes is gering.
6. De daling van de opbrengst in 2025 t.o.v. 2023 is niet toegelicht. Is de daling een gevolg van nieuwe regelgeving (Omgevingswet, Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen (Wkb), aantallen of beleidsmatige aanpassingen? Ambtelijk is aangegeven dat vragen zoals deze worden behandeld op thema-avond (en) over de begroting met de raad en de Bestuursrapportage (peildatum 1 juli, behandeling in gemeenteraad september) een toelichting bevat.

Winterswijk

1. De paragraaf meldt een maximale kostendekkendheid van 100% en geeft inzicht in het geraamde percentage kostendekkendheid (84%). In 2024 was het dekkingspercentage 128%. De toelichting op deze overdekking is opgenomen in het vorige hoofdstuk.
2. De paragraaf bevat geen toelichting op de methodiek van kostentoerekening en op toe te rekenen overheadkosten.
3. De tabel kostendekkendheid leges geeft op het niveau van de Omgevingswet (Hoofdstuk 2) inzicht in de raming van lasten, baten en het percentage overhead. Een meer gedetailleerde raming op het niveau van paragrafen of artikelen is niet aanwezig.
4. De aandacht voor beleid en beleidskeuzes is gering.
5. De indeling van de tabel is nog niet aangepast aan de nieuwe indeling van de tarieventabel in de modelverordening. Deze indeling is gewijzigd met ingang van de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 2024.

Hoofdstuk 6. Conclusies, aanbevelingen en aansporingen

6.1 Conclusies

Op basis van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken trekt de rekenkamer een aantal conclusies.

Algemeen
Op grond van het gedane onderzoek concludeert de rekenkamer dat bij de drie onderzochte gemeenten de kostprijsbepaling, de kostentoerekening en de mate van kostendekkendheid van de leges voor een omgevingsvergunning sterk verschilt. Dat heeft te maken met de wijze van kostenbepaling (welke kosten reken je mee), en op welke wijze reken je kosten toe, op historische grondslag of een dynamisch berekeningsmodel). Gemeenten hebben beleidsvrijheid om zelf keuzes te maken over de kostentoerekening, de hoogte van de tarieven en de kostendekkendheid. De hoogte van kostendekkendheid wordt niet echt als een direct sturingsinstrument toegepast. Daarvoor bepalen andere factoren (aantal aanvragen, woningbouwproductie enz.) het beleid in deze.

De hoofdconclusie is dat de wijze waarop de drie gemeenten de leges en daarmee de kostendekkendheid bepalen niet als goed of fout getypeerd kan worden. Ondanks het feit dat het juridisch kader vrijwel identiek is (Omgevingswet, Wkb) en de VNG-modelverordening vrijwel geheel in alle drie de gemeenten wordt toegepast, hanteren de gemeenten verschillende methoden voor kostenbepaling, kostentoerekening en hebben de gemeenten uiteenlopende keuzes gemaakt over de vertaling van kosten naar leges.

Toch levert het onderzoek een aantal conclusies en aanbevelingen op die zowel de methode als de werkwijze rondom leges en kostendekkendheid alsmede de informatievoorziening aan de gemeenteraden kunnen verbeteren. Onderstaand wordt dit zowel bij de conclusies als bij de aanbevelingen aangevuld met enkele aansporingen dit helder gemaakt. Opgemerkt dient nog wel dat bij zowel de huidige uitvoering als bij het toepassen van verbeteringen de personele beschikbaarheid en tijd en kwetsbaarheid van kennisoverdracht een rol kan spelen.
Met de ambtelijke organisaties van de drie gemeenten is op een intensieve manier het onderzoek tot stand gekomen. Met dank voor de hartelijke en goede samenwerking en inbreng van beide kanten. Door deze vorm van samenwerking is veel informatie tijdens het onderzoek met elkaar gedeeld en zijn nieuwe inzichten ontstaan.

- **Gemeenten staan aan het begin**

De Omgevingswet is pas recent, per 1 januari 2024, ingevoerd. De invoering betrof een complexe operatie en de gemeenten staan nog aan het begin van het werken met de Omgevingswet, het nieuwe digitale stelsel en het ervaring opdoen met de omgevingsvergunning. De komende 2 tot 3 jaar gaat het om het doorlopen van het proces van leren en aanpassen om de interne methode en werkwijze van kostentoerekening en tariefstelling te verbeteren en optimaliseren. Denk bijvoorbeeld aan het op basis van ervaringscijfers verder bijstellen en specificeren van de kosten- en opbrengstenramingen per paragraaf en artikel binnen Hoofdstuk 2 van de tarieventabel en het verbeteren van de financiële ramingen in de begroting. Hopelijk biedt onder andere dit rapport daar aanknopingspunten voor.

- **Geen goed of fout systeem van kostprijsbepaling**

De gemeente **Aalten** heeft tot op heden de tarieven van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet als vertrekpunt genomen. Doordat een specifieke calculatie van kosten voor de verschillende (gewijzigde) en diensten en activiteiten nog ontbreekt loopt deze gemeente het risico dat de tarieven niet direct

gebaseerd zijn op de daadwerkelijke kosten en de tarieven dus geen goede afspiegeling vormen van de kosten.

Oost Gelre is van de drie gemeenten de gemeente die de meest specifieke en gespecificeerde methode van kostentoerekening hanteert voor de bepaling van de directe kosten van de activiteiten in het kader van de Omgevingswet. Zij hanteert daarvoor een zelf ontworpen Excel-model waarin uren en uurkosten per activiteit overzichtelijk zijn opgenomen.
Wij stellen vast dat Oost Gelre hiermee een geschikt, uitlegbaar en transparant middel in handen heeft voor het ramen van de kosten van diensten en activiteiten in het kader van de Omgevingswet.
Hierbij past de kanttekening dat aan het gebruik van Excel berekeningsmodellen risico's kleven: de foutgevoeligheid is hoger dan bij professionele standaardapplicaties en de transparantie, toegankelijkheid en betrouwbaarheid (geen ingebouwde controles) zijn over het algemeen minder goed geborgd dan in specifiek voor het doel ontwikkelde standaard applicaties die een grote groep (gemeentelijk) gebruikers bedient. Ook kent een moderne applicatie vaak een ingebouwde workflow met overzichtelijke invoerschermen die de gebruiker door de applicatie leidt.

Vanaf 2025 maakt **Winterswijk** gebruik van de webapplicatie van kostendekkendheid.nl. De methode met een uitgebreid rekenmodel in Excel die in 2024 is gehanteerd bleek te tijdrovend en complex. De webapplicatie vermijdt de standaard risico's die verbonden zijn met het werken met Excel: foute formules of verkeerde verwijzingen, beperkte toegankelijkheid en overdraagbaarheid. De methode van kostendekkendheid.nl borgt een eenduidige werkwijze voor verschillende leges en heffingen die de gemeente in rekening brengt. Daarnaast voorkomt toepassing mogelijk discussies over de te hanteren methode. De toepassing biedt overzichten die voldoen aan de eisen van het BBV en wordt door een groot aantal gemeenten gebruikt. Er moet nog ervaring en kennis met de nieuwe systematiek worden opgedaan om na te gaan of deze webapplicatie voldoet aan alle wensen en eisen.

- **Meten is weten**

Uit het verkregen beeld van de procesuitvoering valt de rekenkamer op dat het proces van gegevensverzameling, monitoren, evalueren en bijstellen in een cyclus van leren en verbeteren nog onvoldoende is ontwikkeld. Gegevensverzameling om te monitoren en te verbeteren geschiedt nog niet voldoende. Dit is echter noodzakelijk om tot een beter inzicht te komen van de toe te rekenen kosten en opbrengsten. Bovendien past dit bij het uitgangspunt dat de gemeenten bij de invoering van de Omgevingswet zelf hanteerden: zoveel mogelijk 1:1 over om de continuïteit van de taakuitvoering te borgen en aan de hand van praktijkervaring te willen evalueren, bijstellen en verbeteren.
Ook geldt dat de interne procedures en zeker ook voor de geautomatiseerde ondersteuning van de processen, zoals de koppeling van het eigen zaaksystemen met het Digitaal Stelsel Omgevingswet nog verbetering behoeft.
Om een beter inzicht te krijgen in de behandeltijd en doorlooptijden van aanvragen en daarmee in de feitelijke behandelkosten van aanvragen en activiteiten kan het registreren van tijd een uitkomst bieden. Zonder inzicht in de tijdsbesteding, wachttijden en doorlooptijden is het ook lastig capaciteit plannen en bijsturen. Tijdschrijven kan continu, maar ook periodiek om te toetsen of bepaalde uitgangspunten (zoals de behandeltijd per dienst of activiteit) nog actueel en juist zijn. Opvallend is dat
geen van de gemeenten tijd is of wordt geschreven op de activiteiten en diensten binnen de omgevingsvergunning.

- **Procesbeschrijvingen zijn nog beperkt aanwezig**

Procesbeschrijvingen zijn nog beperkt aanwezig zowel voor het opstellen van de verordeningen en de bijbehorende tarieven, voor de berekening van de kostendekkendheid en de primaire

vergunningverleningsprocessen. De primaire processen zijn steeds meer geïncorporeerd in het zaakafhandelingssysteem dat de gehele procesuitvoering ondersteunt met verplicht te doorlopen stappen en toegewezen taken aan functionarissen. Het zaaksysteem, dat per gemeente verschilt, wordt vooral getypeerd als een registratiesysteem en minder als een procesondersteunend systeem. Wij verwachten dat de zaaksystemen zich de komende jaren zullen doorontwikkelen.

- **Tariefverschillen uitgelicht: waarom verschillen de tarieven tussen de gemeenten?**

De tarieftabellen en de vergelijking van de casussen tussen de gemeenten (bijlage 3) laten aanzienlijke tariefverschillen zien. De oorzaak hiervan zal veelal bestaan uit een combinatie van de volgende factoren:

- Omvang personele (formatie, functiewaardering) en materiële kosten
- Omvang indirecte (overhead)kosten.
- Kostentoerekening: welke kosten(soorten) worden meegenomen in de tarieven, in welke mate worden bijv. de indirecte kosten toegerekend en welke methode van kostentoerekening.
- Meer of minder precieze toerekening van behandelkosten binnen “Hoofdstuk 2 Dienstverlening in het kader van de Omgevingswet). Kruissubsidiëring binnen dit hoofdstuk is toegestaan. Soms zijn tarieven jaren geleden bepaald en worden deze jaarlijks met een percentage voor kostenstijgingen verhoogd.
- Beleidsmatige keuzen:
    - tarief als middel om te kunnen sturen;
    - gewenste mate van kostendekkendheid en de sturing hierop;
    - ambitie inzake lokale lastendruk;
    - de mogelijkheid van kruissubsidiëring binnen Hoofdstuk 2 (Leges Omgevingswet);
    - mate van behoedzaamheid van de ramingen (bijv. om niet meer dan kostendekkend uit te komen).
- De lokale taxatie van redelijkheid, evenwichtigheid en billijkheid, denk bijvoorbeeld aan vermindering of teruggaaf in situaties dat achteraf geen vergunning nodig blijkt of de aanvraag wordt ingetrokken.
- Invloed van lokale context (bijv. relatief veel complexe projecten) lokale regelgeving maar ook algehele financiële gezondheid.
- Doelmatigheid van het proces behandeling aanvragen, bijv. de ondersteuning door een efficiënt zaaksysteem, maar ook interne controles, diepgang van toetsing in het aanvraagproces.

In het kader van dit onderzoek hebben wij geen analyse uitgevoerd op de (combinatie van) factoren die voor de verschillen tussen Aalten, Oost Gelre en Winterswijk van toepassing zijn. Dat zou een veel diepgaandere analyse vergen. De in beeld gebrachte tariefverschillen hebben een signalerende functie voor de betrokken gemeenten en kunnen aanleiding vormen om zelf een nadere analyse op te stellen om de kostenraming en de tariefbepaling naar de toekomst toe te wijzigen. Daarnaast wordt uit de opsomming van factoren helder dat lagere leges in de ene gemeente ten opzichte van de andere, dat niet wil zeggen dat de ene gemeente doelmatiger of beter werkt dan de andere.
Ook het jaarlijks onderling vergelijken en bespreken van tarieven en werkwijze tussen de gemeenten op ambtelijk niveau (intervisie) kan bijdragen aan het optimaliseren van de kwaliteit van tariefbepaling.

- **Grip houden op externe advieskosten wenselijk**

De externe advieskosten maken een substantieel onderdeel uit van de kostprijs van de dienstverlening Omgevingswet. Dit komt niet alleen vanwege externe inhuur ten gevolge van tekortschietende personele capaciteit bij de gemeenten, maar ook vanwege de verplichte uitbesteding van werkzaamheden aan de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA), de welstandscommissie Gelders Genootschap en de VeiligheidsRegio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG). Deze kosten zijn direct toerekenbaar en verhaalbaar. Contractpartners moeten transparant aan de opdrachtgevende gemeenten verantwoorden. Op dit vlak hebben de gemeenten zelf aangegeven dat deze verantwoording nog te weinig specifiek inzicht geeft in de opbouw van de tarieven. We hebben begrepen dat de doorberekening van kosten van de ODA inmiddels transparant is.

- **Raming van vergunningaanvragen en overige belastbare feiten Omgevingswet is globaal en behoedzaam: daarmee is opbrengstenraming in begroting ook behoedzaam**

Voor veel gemeenten is het “behoedzaam begroten” onderdeel van het financieel beleid. Zij vinden dat baten pas mogen geraamd als zeker of bijna zeker is dat deze ook worden gerealiseerd. Omdat de begroting medio het jaar (t-1) wordt opgesteld betekent dit automatisch een behoedzame raming van aantallen vergunningen en belastbare activiteiten omdat er nog veel onzeker is over de feitelijke aantallen aanvragen. Dit leidt tot een behoedzame raming van de baten. Een ander argument dat veel opgeld doet bij gemeenten is dat het gedurende de begrotingsuitvoering eenvoudiger en meer geaccepteerd is om financiële meevallers te melden dan tegenvallers: een financiële meevaller leidt over het algemeen tot minder politiek rumoer dan een tegenvaller.

Tegelijkertijd wordt van gemeenten verwacht dat zij een begroting en meerjarenraming opstellen die correct, begrijpelijk en volledig is. Dit betekent dat de financiële plannen gebaseerd moeten zijn op realistische aannames en verwachtingen. Bij erg grote afwijkingen tussen begroting en realisatie komt immers snel de vraag op tafel of de gemeente afdoende in control is op – in dit geval - de uitvoering van de Omgevingswet en of de raad wel goed genoeg wordt geïnformeerd. Er ligt dus een opgave om - gegeven de onzekerheden - een zo realistisch mogelijke raming op te stellen. Ook voor de sturende en ondersteunende processen rondom de Omgevingswet, zoals de planning & control, is 2024 een startjaar: de ramingen kunnen op basis van gestructureerde dataverzameling van de veelheid aan data (denk aan de prognoses van nieuwe bouwactiviteiten, behandeltijden, doorlooptijden) en monitoring de komende jaren worden verbeterd. Ons inziens verdient dit de aandacht bij alle drie de gemeenten.

- **Kosten zijn in beeld, maar de paragraaf lokale heffingen biedt nog te summiere informatie voor de raad**

De drie gemeenten hanteren uiteenlopende omschrijvingen en toelichtingen hanteren voor de kosten die zij toerekenen.
Ter illustratie:

a. Oost Gelre meldt in de paragraaf lokale heffingen: *We hanteren de volgende overheadkosten: automatisering, huisvesting, overige personeelskosten, financiën en archief.*
b. Winterwijk en Aalten hebben aangegeven dat publicatiekosten van vergunningen en kosten van de website niet worden doorberekend in de kostprijs.

Met dit soort omschrijvingen is voor de lezer niet in één oogopslag helder in welke mate de directe in indirecte (overhead)kosten worden meegenomen in de kostprijsbepaling. De toelichting is daarvoor te summier.

Uit de openbaar beschikbare documenten (financiële verordening, legesverordening, begroting, jaarverslag) hebben wij de volledigheid van de kostenramingen voor de dienstverlening in het kader van

de Omgevingswet (Hoofdstuk 2 van de tarieventabel behorend bij de legesverordening) niet kunnen vaststellen. Op basis van gedurende het onderzoek verkregen informatie stellen wij vast dat de kosten bij de gemeenten vrijwel volledig in beeld zijn. Dat wil echter nog niet zeggen dat deze kosten vervolgens volledig worden meegenomen in de tarieven. Bij de gemeente Aalten is de mate van kostendekkendheid de uitkomst van de saldering van de raming van lasten en baten. Bij de gemeenten Oost Gelre en Winterswijk is het streven naar 100% kostendekkende legestarieven, maar zijn de afwijkingen tussen de initiële kosten- opbrengstenramingen en de realisatie fors.

Gemeente	Geraamde kostendekkendheid initiële / primitieve begroting 2024	Gerealiseerde kostendekkendheid jaarverslag 2024
Aalten	18%	82%
Oost Gelre	40%	86%
Winterswijk	72%	128%

De raden van de gemeenten mogen een transparante en duidelijke toelichting op de methode van kostentoerekening en tariefbepaling verwachten. Juist vanwege de beleidsmatige bevoegdheid, dus sturingsmogelijkheid, die zij heeft om de mate van kostendekking en de hoogte van de tarieven te bepalen. En omdat er bij onvolledige kostendoorberekening automatisch een beroep wordt gedaan op (de schaarse) algemene middelen van de gemeenten.
De gemeenten hebben verder de verplichting om de onderliggende kosten inzichtelijk te maken en de tarieven te onderbouwen indien een inwoner bezwaar maakt tegen opgelegde leges. Tot slot is inzicht in de wijze waarop de tarieven tot stand komen onontbeerlijk om tot een tariefvergelijking tussen gemeente te komen en iets te kunnen zeggen over de mate van kostendekkendheid.

De paragraaf lokale heffingen biedt nog te summiere informatie voor de raad. De volgende aspecten zijn ons opgevallen:

1. De paragrafen bieden een overzichtelijke presentatie van kosten, baten en (met uitzondering van Oost Gelre) het percentage kostendekkendheid.
2. De omvang van de uitvoeringskosten worden vooral bepaald door de toegerekende directe en indirecte kosten uit de gemeentelijke organisatie. Verder bestaan de uitvoeringskosten uit de kosten voor externe inhuur en advies. Op dit vlak kan de raad als kader stellen wat de mate van kostendekkendheid moet zijn, rekening houdend met diverse factoren.
   De omvang van de opbrengsten (baten) wordt bepaald door het aantal en de omvang van de aanvragen en kan daarmee significant per jaar verschillen.
3. Het percentage kostendekkendheid dat volgt uit het delen van de kosten en opbrengsten is voor de gemeenteraad is een belangrijk element in de paragraaf lokale heffingen. Het is nadrukkelijk een politieke keuze om het streefpercentage te bepalen. Zolang de norm van 100%-kostendekkendheid van het geheel van Hoofdstuk 2: Dienstverlening en besluiten in het kader van de Omgevingswet niet overschreden wordt, kan door de gemeenteraad per tarief besloten worden of en met hoeveel procent het tarief verhoogd wordt. Kanttekening hierbij is dat het eenzijdig koersen op volledige kostendekkendheid het risico reëel is dat in de realisatie de opbrengsten de kosten overstijgen.
4. Voor alle gemeenten geldt dat de paragraaf lokale heffingen summier ingaat op het beleid inzake heffingen en de beleidskeuzes. De gemeenten Oost Gelre en Winterswijk vermelden in dit verband als beleidsuitgangspunt een gewenste kostendekkendheid van 100%. De gemeente Aalten heeft hierop geen beleid vastgesteld.
5. Artikel 10 lid c van het BBV schrijft voor dat in de paragraaf inzicht wordt gegeven in de berekening van de tarieven. Onze conclusie is dat geen van de gemeenten in de paragraaf in afdoende mate beschrijft

hoe de kostenbepaling, de kostentoerekening en de tarieven tot stand komen, hoe gestuurd wordt op het kostendekkendheidspercentage en het voorkomen van hogere opbrengsten dan kosten. Deze informatie is ten dele te vinden in de paragraaf bedrijfsvoering en/of de financiële verordening van de gemeenten.

6. De volledigheid van kostendoorberekening kan op basis van de begroting niet worden vastgesteld.

6.2 Aanbevelingen en aansporingen

Op basis van de resultaten en conclusies uit dit onderzoek doen we een aantal aanbevelingen en geven we een aantal aansporingen mee.

Aanbevelingen:

1. **Verbeter dataverzameling en registratie**
   Versterk het gebruik van data en informatie: investeer in gegevensverzameling om het monitoren en verbeteren van kostentoerekening, raming en kostendekkendheid te ondersteunen.

   Meet, monitor, evalueer en stel bij in een cyclus van leren, aanpassen en verbeteren om de interne methode en werkwijze van kostentoerekening en tariefstelling te verbeteren en optimaliseren.

   Voor de gemeente Aalten: baseer de kosten en kostentoerekening op actuele kosten, hanteer een berekeningsmodel, zoals Oost Gelre en Winterswijk dat ook gedaan hebben, en leg dit vast in een informatiesysteem. De gemeente Aalten maakt niet jaarlijks een berekening van het tarief dat inwoners moeten betalen voor diverse producten en diensten maar gebruikt mogelijk verouderde ervaringscijfers. Wij adviseren Aalten om nieuwe berekeningen te maken van de kosten van de activiteiten en diensten in het kader van de Omgevingswet.

2. **Verbeter de paragraaf lokale heffingen**
   Herzie de opzet van de paragraaf lokale heffingen in de begroting en jaarrekening en zorg dat deze voldoet aan de eisen van het BBV en aan algemene kwaliteitseisen als volledigheid en transparantie. Concrete mogelijkheden in dit verband zijn:
   - neem verwijzingen op naar andere relevante informatiebronnen. zoals naar artikelen in de financiële verordening, de paragraaf bedrijfsvoering en artikelen in de legesverordening. Op het moment dat de methodiek van kostentoerekening en toe te rekenen overheadkosten voor meer activiteiten en diensten geldt dan voor de heffingen, is de paragraaf bedrijfsvoering of de financiële verordening een logische plek om op de methodiek in te gaan;
   - zorg voor een meer gedetailleerde raming van kosten en opbrengsten binnen Hoofdstuk 2 Dienstverlening Omgevingswet en een uitsplitsing naar de verschillende paragrafen / activiteiten;
   - voor Oost Gelre: neem in de paragraaf de raming van kosten en percentage kostendekkendheid op;
   - voor Winterswijk: pas de presentatie in paragraaf aan op het moment dat er geen verdere uitsplitsing van lasten en baten plaatsvindt naar de verschillende activiteiten.

3. **Herijk het beleid inzake heffingen en de beleidskeuzes in de paragraaf lokale heffingen**
   Voor alle gemeenten geldt dat de paragraaf lokale heffingen summier ingaat op het beleid inzake heffingen en de onderliggende beleidskeuzes. De gemeenten Oost Gelre en Winterswijk vermelden in dit verband als beleidsuitgangspunt een gewenste kostendekkendheid van 100%. De gemeente Aalten

heeft hierop geen beleid vastgesteld. Overige beleidsopties en keuzes zijn beperkt voor de raad inzichtelijk gemaakt.
Wij bevelen aan om de beleidskeuzes minimaal vierjaarlijks te maken en dit separaat aan de legesverordening en de begroting aan de raad voor te leggen. In principe wordt het beleid dan voor meerdere jaren vastgesteld. Echter, indien gewenst kunnen deze keuzes jaarlijks bij de behandeling van de voorjaarsnota/perspectiefnota worden aangepast, waarna deze worden opgenomen in de begroting en de legesverordening.

4. **Werk aan meer gedetailleerde en realistische ramingen**
Splits kosten en opbrengsten per activiteit binnen Hoofdstuk 2 van de tarieventabel om meer financieel inzicht te krijgen in de daadwerkelijke kosten per activiteit.

Er ligt een opgave om - gegeven de onzekerheden - een zo realistisch mogelijke raming op te stellen. De ramingen kunnen op basis van gestructureerde dataverzameling van de veelheid aan data (denk aan de prognoses van nieuwe bouwactiviteiten, behandeltijden, doorlooptijden) en monitoring de komende jaren worden verbeterd. Ons inziens verdient dit de aandacht bij alle drie de gemeenten.

5. **Doorlichting processen**
Laat primaire en ondersteunende processen over 1 tot 2 jaar evalueren om tot verbetering te komen in procesuitvoering en inzicht in uitvoering van de Omgevingswet, eventueel met externe hulp.

Omdat de gemeenten hebben aangegeven vooral aan de hand van praktijkervaring te willen evalueren, bijstellen en verbeteren maar daarover geen concrete afspraken met de raden zijn gemaakt, sporen wij aan om na 1 tot 2 jaar intern of met externe ondersteuning de primaire en ondersteunende processen door te laten lichten. Dit kan ook in intergemeentelijk verband, zodat de gemeenten van elkaar kunnen leren en mogelijk tijds- en doelmatigheidswinst kan worden behaald.

Aansporingen:

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aansporingen (punten waarop de gemeente aangespoord wordt om daar op in te zetten).

a) Tijdregistratie
Overweeg het tijdelijk invoeren van tijdregistratie om inzicht te krijgen in behandeltijden en kosten. Wij geven de ambtelijke organisatie van de drie gemeenten in overweging om bijvoorbeeld over een periode van een half tot een heel jaar de tijd registeren die besteed is aan de te onderscheiden activiteiten binnen de Omgevingswet en om inzicht te krijgen in behandeltijden en kosten.

b) Intergemeentelijke samenwerking
Vergelijk jaarlijks tarieven en werkwijzen tussen gemeenten (intervisie).
Het jaarlijks onderling vergelijken en bespreken van tarieven en werkwijze tussen de gemeenten op ambtelijk niveau (intervisie) kan bijdragen aan het optimaliseren van de kwaliteit van tariefbepaling.

Bijlage 1 Uitleg berekening leges bij verschillende hoogten van bouwkosten (zie tabel onder paragraaf 2.2.5.)

De berekening van de leges is gebaseerd op de tarieven in de tarieventabel in de door de raden vastgestelde en gepubliceerde legesverordening 2025:

- Aalten: legesverordening Aalten 2025
- Oost Gelre: legesverordening Oost Gelre 2025
- Winterswijk: legesverordening Winterswijk 2025.

Ter illustratie is in onderstaande tabel voor artikel 2.5 van de tarieventabel in de verordening aangegeven hoe de leges zijn berekend voor een bepaalde omvang van de bouwsom.

Gemeente	Tariefstaffels artikel 2.5 (bouwtechnisch deel)	Leges bouwsom van € 1 miljoen
Aalten	a. indien de bouwkosten € 500.000,- of minder bedragen voor elke € 100,00 aan bouwkosten of een gedeelte daarvan € 1,09 met een minimum van € 86,00 b. indien de bouwkosten meer dan € 500.000 bedragen: Over de eerste € 500.000 aan bouwkosten voor elke € 100 aan bouwkosten € 1,09 Voor elke € 100 of een gedeelte daarvan aan bouwkosten boven € 500.000 aan bouwkosten € 0,32	5000*1,09 + 5000* 0,32 = **€ 7.050**
Oost Gelre	a. indien de bouwkosten minder dan € 200.000 bedragen: 0,97% van die bouwkosten met een minimum van € 81,- b. indien de bouwkosten € 200.000 tot € 500.000 bedragen: 0,75% van die bouwkosten met een minimum van € 1.950,- c. indien de bouwkosten € 500.000 tot € 1.000.000 bedragen: 0,74% van die bouwkosten met een minimum van € 3.770,- d. indien de bouwkosten € 1.000.000,00 tot € 2.000.000,00 bedragen: 0,72% van die bouwkosten met een minimum van € 7.440,- e. indien de bouwkosten € 2.000.000 tot € 5.000.000 bedragen: 0,70% van die bouwkosten met een minimum van € 14.600,- f. indien de bouwkosten € 5.000.000 of meer bedragen: 0,68% van die bouwkosten met een minimum van € 35.500,-	1.000.000*0,72= €7.200, echter met een minimum van **€ 7.440**
Winterswijk	a. als de bouwkosten € 500.000 of minder bedragen 1,00% van de bouwkosten, met een minimum van € 82,75 b. als de bouwkosten € 500.000 tot en met € 2.000.000 bedragen € 5.000,00 plus een percentage van 0,80% van de bouwkosten boven de € 500.000 c. als de bouwkosten meer bedragen dan € 2.000.000 € 17.000,00 plus een percentage van 0,50% van de bouwkosten boven de € 2.000.000	5.000 + 0,80%*500.000 = **€ 9.000**

Bijlage 2 Overige artikelen uit de legesverordening

In paragraaf 2.2.3 (Bevindingen Tarieventabel Hoofdstuk 2 Dienstverlening en besluiten in het kader van de omgevingswet) zijn een aantal artikelen uit de legesverordeningen beschreven. In de legesverordeningen zijn meer artikelen opgenomen die we op deze plaats niet weergegeven en die hieronder zijn terug te vinden.

Paragraaf 2.4 Activiteiten met betrekking tot cultureel erfgoed en werelderfgoed

Tarieven	Aalten	Oost Gelre	Winterwijk
Artikel 2.8 Monumenten			
voor het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een (voorbeschermd) monument	€ 172	€ 171	€ 131
archeologisch monument	€ 172	€ 256	€ 208

Deze activiteiten lopen vaak samen met bouwactiviteiten waarvoor ook een omgevingsvergunning nodig is. Het betreft dus een opslag op de bouwleges in de vorm van een vast bedrag.

Paragraaf 2.5 Milieubelastende activiteiten

Tarieven	Aalten	Oost Gelre	Winterwijk
Artikel 2.12 Milieubelastende activiteiten			
Omgevingsplanactiviteit-milieubelastend	€ 2.825	€ 2.837	€ 2.467
Artikel 2.13 Overige milieubelastende activiteiten			
2 tot 5 milieubelastende activiteiten	€ 5.085	€ 5.107	€ 4.441

Paragraaf 2.6 Lozingsactiviteiten

Tarieven	Aalten	Oost Gelre	Winterwijk
Artikel 2.21 Lozingsactiviteit			
niet afkomstig van milieubelastende activiteit	€ 452	€ 451	€ 395

Artikel 2.7 Omgevingsplanactiviteit: slopen van een bouwwerk

Tarieven	Aalten	Oost Gelre	Winterwijk
Artikel 2.7 Slopen			
binnenplans	€ 86	€ 138	€ 125
buitenplans	€ 86	€ 277	€ 125

Er zijn aanzienlijke tariefverschillen voor de aanvraag voor een vergunning voor een sloopactiviteit-buitenplans. Oost Gelre heeft aangegeven dat de tarieven voor slopen niet in rekening worden gebracht, dat met een melding kan worden volstaan. Ook in de andere twee gemeenten zijn deze tarieven afgelopen jaar niet in rekening gebracht.

Paragraaf 2.9 Maatwerkvoorschriften

Tarieven	Aalten	Oost Gelre	Winterwijk
Artikel 2.35 Maatwerkvoorschriften bij bouwactiviteiten			
a. per maatwerkvoorschrift	€ 86	niet opgenomen	€ 393

Dit tarief is van toepassing als geen sprake is van een aanvraag omgevingsvergunning. Als een vergunning wel nodig is, staat het maatwerk in het vergunningvoorschrift. In de praktijk komt deze activiteit weinig voor. Oost Gelre heeft er daarom voor gekozen geen tarief hiervoor op te nemen in de tarieventabel.
Soms past de gemeente een maatwerkvoorschrift toe voor activiteiten van de eigen gemeente. Een ander voorbeeld is wanneer een bedrijf hiermee toestemming krijgt om meer koelwater te lozen dan algemeen is toegestaan of een specifiek voorschrift voor geluidhinder.
Ook op dit artikel constateren we grote tariefverschillen.

Paragraaf 2.11 Overige tarieven

Tarieven	Aalten	Oost Gelre	Winterwijk
Artikel 2.39 Verlengen tijdelijke omgevingsvergunning bouwactiviteit			
in behandeling nemen aanvraag voor verlenging	€ 301	€ 240	€ 88
Artikel 2.41 Wijzigen voorschriften omgevingsvergunning			
in behandeling nemen aanvraag tot wijziging voorschriften van een omgevingsvergunning	€ 301	€ 240	€ 795
Artikel 2.45 Wijzigen van het omgevingsplan			
bouwkosten € 50.000	€ 6.074	begroting	€ 6.903
bouwkosten € 200.000	€ 7.274	begroting	€ 9.206
bouwkosten € 1.000.000	€ 11.370	begroting	€ 17.261

Leges heffen voor de gevraagde wijziging van het omgevingsplan (artikel 2.45) is mogelijk als de gevraagde wijziging van het omgevingsplan rechtstreeks en in overheersende mate het belang van de aanvrager dien, omdat dan sprake is van het genot van een door de gemeente verleende dienst.
Oost Gelre heeft aangegeven met ingang van 2026 met een tarief te werken gebaseerd op de hoogte van de bouwkosten in plaats van met een specifieke door het college van B en W vastgestelde kostenbegroting.

Paragraaf 2.12 Modaliteiten

	Model verordening	Aalten	Oost Gelre	Winterwijk
Artikel 2.47 Achteraf ingediende aanvraag				
Verhoging leges met	10% tot een maximum van €....	€ 301	50%	25% tot een maximum van €1.028
Artikel 2.49 Beoordeling onderzoeksrapporten				
a2. voor de beoordeling van een milieukundig historisch, complexer aanvullend of nader bodemonderzoeksrapport:	n.v.t.	€ 1.356	€ 1.355	€ 1.184

Bovenstaande tabel geeft een beeld van de keuzevrijheid van gemeenten om tarieven te bepalen. Daarom is als referentie opgenomen wat de modelverordening op deze artikelen benoemt.

Modaliteiten kunnen worden toegepast als bij bepaalde aanvragen aanvullende werkzaamheden nodig zijn. Deze leiden tot een verhoging van de leges om de werkelijke kosten zo goed mogelijk te kunnen benaderen. Bij het behandelen van de aanvraag moeten bijvoorbeeld een of meer onderzoeksrapporten worden beoordeeld (artikel 2.49).
Daarnaast kan er om beleidsmatige redenen soms een verhoging worden toegepast; bij de tariefstelling mag de gemeente immers die heffingsmaatstaven kiezen die passen bij het gevoerde gemeentelijke beleid. Een voorbeeld hiervan staat in artikel 2.47. De extra leges zijn dan een financiële prikkel om vooraf voorafgaand aan het bouwen een omgevingsvergunning aan te vragen.
Oost Gelre pas het hogere percentage dan de modelverordening al lange tijd toe om daarmee te late indiening te voorkomen.

Paragraaf 2.13 Vermindering

Voor alle drie gemeenten geldt dat als de aanvraag om een omgevingsvergunning is voorafgegaan door een aanvraag om omgevingsoverleg de vermindering voor het omgevingsoverleg 100% bedraagt. Dit betreft een autonome keuze van de gemeente.

Paragraaf 2.14 Teruggaaf

	Model verordening	Aalten	Oost Gelre	Winterwijk
Artikel 2.54 Als het college van B en W op grond van een aanvraag tot het verlenen van een omgevingsvergunning oordeelt dat voor de voorgenomen activiteit geen omgevingsvergunning is vereist, bestaat aanspraak op teruggaaf van een deel van de leges.				
teruggaaf	85%	85%	100%	100%
Artikel 2.56 Teruggaaf als gevolg van intrekking aanvraag omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift bij reguliere procedure				
Vanaf 4 tot 6 weken na indiening aanvraag	50%	50%	75%	50%
Artikel 2.61 Minimumbedrag voor teruggave				
	€ 85	€ 85	€ 120	€ 75

Ook bovenstaande tabel illustreert de beleidsvrijheid van gemeenten. Omdat wel sprake is van het in behandeling nemen van een aanvraag is formeel het reguliere tarief van toepassing. Echter uit oogpunt van redelijkheid kan de gemeente kiezen voor een bepaald percentage voor teruggaaf.

Bijlage 3 Casusvergelijking legestarieven:

Legesvergelijking op basis van tarieven 2025

Aalten			Oost Gelre			Winterswijk		
Activiteiten/onderdelen	**artikel**	**Leges €**	**Activiteiten/onderdelen**	**artikel**	**Leges €**	**Activiteiten/onderdelen**	**artikel**	**Leges €**
a. In geval van een splitsing van een boerderij, bouwkosten € 150.000 (met welstand en milieu-bodemonderzoek)								
Bouwactiviteit (bouwtechnische deel)	2.5	1.635	Bouwactiviteit (bouwtechnische deel)	2.5 lid 1 onder a	1.456	Bouwactiviteit (bouwtechnische deel)	2.5	1.500
Omgevingsplanactiviteit: bouwactiviteit, in stand houden of gebruiken bouwwerk (ruimtelijk deel)	2.6.1	3.000	Omgevingsplanactiviteit: bouwactiviteit, in stand houden of gebruiken bouwwerk (ruimtelijk deel)	2.6 lid 1 onder a, sub 1	1.800	Aanvraag omtrent het splitsen van een woning in maximaal 3 wooneenheden	2.6a.f	2.303
Omgevingsplanactiviteit: milieubelastende activiteit	2.12	2.825	Omgevingsplanactiviteit: milieubelastende activiteit	2.12 en art. 2.49	2.837	Omgevingsplanactiviteit: milieubelastende activiteit	2.13	2.961
Advies Commissie Ruimtelijke Kwaliteit Gelders Genootschap (welstand)	2.50.1a	315	Advies Commissie Ruimtelijke Kwaliteit Gelders Genootschap (welstand)	2.50 lid 1 en bijlage 'kosten advisering per 01-01-2025'	315	Advies Commissie Ruimtelijke Kwaliteit Gelders Genootschap (welstand)	2.50.1.b	315
	Totaal	**7.775**		**Totaal**	**6.407**		**Totaal**	**7.079**
b. In geval van nieuwbouw, bouwkosten € 450.000 vallende onder BOPA								
Bouwactiviteit (bouwtechnische deel)	2.5	4.905	Bouwactiviteit (bouwtechnische deel)	2.5 lid 1 onder b	3.375	Bouwactiviteit (bouwtechnische deel)	2.5	4.500
Omgevingsplanactiviteit: bouwactiviteit, in stand houden of gebruiken bouwwerk (ruimtelijk deel)	2.6.1	9.000	Omgevingsplanactiviteit: bouwactiviteit, in stand houden of gebruiken bouwwerk (ruimtelijk deel)	2.6 lid 1 onder a, sub 2	4.950	Omgevingsplanactiviteit: bouwactiviteit, in stand houden of gebruiken bouwwerk (ruimtelijk deel)	2.6.1	12.263
Omgevingsplanactiviteit (buitenplanse omgevingsplanactiviteit / BOPA)	2.6.2b	9.274	Omgevingsplanactiviteit (buitenplanse omgevingsplanactiviteit / BOPA)	2.6 lid 1 onder e (lid f is alleen van toepassing mits het geen nieuw hoofdgebouw betreft)	3.000	Omgevingsplanactiviteit (buitenplanse omgevingsplanactiviteit / BOPA)	2.6a	11.509
Advies Commissie Ruimtelijke Kwaliteit Gelders Genootschap (welstand)	2.50.1a	945	Advies Commissie Ruimtelijke Kwaliteit Gelders Genootschap (welstand)	2.50 lid 1 en bijlage 'kosten advisering per 01-01-2025'	945	Advies Commissie Ruimtelijke Kwaliteit Gelders Genootschap (welstand)	2.50.1.b	945
	Totaal	**24.124**		**Totaal**	**12.270**		**Totaal**	**29.217**
c. In geval van een bedrijfspand, bouwkosten € 3.000.000,-								
Bouwactiviteit (bouwtechnische deel)	2.5	13.450	Bouwactiviteit (bouwtechnische deel)	2.5 lid 1 onder e	21.000	Bouwactiviteit (bouwtechnische deel)	2.5	22.000
Omgevingsplanactiviteit: bouwactiviteit, in stand houden of gebruiken bouwwerk (ruimtelijk deel)	2.6.1	25.000	Omgevingsplanactiviteit: bouwactiviteit, in stand houden of gebruiken bouwwerk (ruimtelijk deel)	2.6 lid 1 onder a, sub 5	27.000	Omgevingsplanactiviteit: bouwactiviteit, in stand houden of gebruiken bouwwerk (ruimtelijk deel)	2.6.1	59.350
Advies Commissie Ruimtelijke Kwaliteit Gelders Genootschap (welstand)	2.50.1a	3.350	Advies Commissie Ruimtelijke Kwaliteit Gelders Genootschap (welstand)	2.50 lid 1 en bijlage 'kosten advisering per 01-01-2025'	3.350	Advies Commissie Ruimtelijke Kwaliteit Gelders Genootschap (welstand)	2.50.1.b	3.350
	Totaal	**41.800**		**Totaal**	**51.350**		**Totaal**	**84.700**

Voor de gemeente Oost-Gelre is bij art. 2.49 het volgende als een disclaimer opgenomen. In de praktijk zullen deze kosten/activiteit nooit voorkomen bij de casus woningsplitsing. De kosten voor het beoordelen van een milieukundig onderzoek, zoals bodemonderzoek (art. 2.49 legesverordening) wel. In dit geval is dat dus een niet realistische casus, waarbij de kosten extreem hoog lijken door de milieubelastende activiteit (welke niet bij woningsplitsing voorkomt).