Implementatiehandleiding bij de Model Verordening leges in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet

Algemeen

De Omgevingswet treedt op 1 oktober 2022 of 1 januari 2023 in werking. De Model Verordening leges is hierop aangepast. De Model Verordening leges bestaat uit het zogenaamde lichaam van de verordening en een tarieventabel. In verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn in beide delen wijzigingen aangebracht. Het lichaam van de verordening bevat de artikelen die van belang zijn voor de heffing en de invordering van de leges, zoals bedoeld in artikel 217 van de Gemeentewet: het belastbaar feit, de belastingplichtige, eventuele vrijstellingen, de maatstaven van heffing en de tarieven (verwijzing naar de bij de verordening behorende tarieventabel), betaaltermijnen en de datum van ingang van de heffing.
Als in deze handleiding staat ‘artikel […] van de modelverordening bedoelen we het artikel in het lichaam van de verordening. Gaat het om de tarieventabel, dan benoemen we dat.

Structuur tarieventabel gewijzigd

Bij de tarieventabel is gekozen voor een andere structuur. De indeling was in titels, hoofdstukken, onderdelen, subonderdelen en subsubonderdelen. De nieuwe indeling is in hoofdstukken, paragrafen en artikelen. De paragrafen en artikelen zijn per hoofdstuk doorlopend genummerd. De hoofdstukken komen overeen met de voormalige titels:

- Hoofdstuk 1 Algemene dienstverlening
- Hoofdstuk 2 Dienstverlening en besluiten in het kader van de Omgevingswet
- Hoofdstuk 3 Dienstverlening vallend onder de Dienstenrichtlijn en niet vallend onder hoofdstuk 2

Vooral de tarieventabel is een onderdeel waarbij het aan individuele gemeenten is om keuzes te maken. De hoofdstukken 1 en 3 zijn in vergelijking met de voormalige titels 1 en 3 inhoudelijk niet gewijzigd. Hoofdstuk 2 van de tarieventabel bevat de tariefbepalingen die betrekking hebben op de Omgevingswet. In dit hoofdstuk zijn bestaande tariefbepalingen gewijzigd of vervallen en nieuwe tariefbepalingen toegevoegd. De transponeringstabel geeft hiervan een overzicht.

Leeswijzer

Bovenaan de modelverordening staat een leeswijzer. Het kan gaan om invulbepalingen, varianten, keuzemogelijkheden en bepalingen die als facultatief zijn aangemerkt (deze laatste zijn te herkennen aan de cursieve tekst tussen vierkante haken). Uiteraard is het gehele model in zekere zin facultatief, in die zin dat de gemeente een legesverordening *kan* vaststellen en zelf bepaalt waarvoor zij leges heft.
In de toelichting op de modelverordening zijn de facultatieve bepalingen ook als facultatief (cursief) aangemerkt. De toelichting op de modelverordening kunnen gemeenten gebruiken als ze ook het bijbehorende artikel overnemen. Bij vaststelling van de legesverordening maakt de toelichting geen deel uit van het raadsbesluit. De toelichting maakt wel de bedoeling van de raad als wetgever duidelijk en kan in eventuele belastingprocedures behulpzaam zijn.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
(februari 2022)

Gemeenten die ervoor kiezen om de bepalingen uit de modelverordening niet of in gewijzigde vorm over te nemen of deze aan te vullen, zullen er zelf scherp op moeten zijn dat deze keuzes zowel in lijn zijn met de toepasselijke wetgeving als met de systematiek van de bepalingen uit de modelverordening die wel overgenomen worden. Artikelen of artikelleden of verwijzingen moeten mogelijk vernummerd worden.

Hoofdkeuzes

De hoofdkeuzes bij het opstellen van de gemeentelijke legesverordening betreffen de volgende vragen:

1. Nemen we vrijstellingen op?
2. Welke betaaltermijnen gelden?
3. Zijn er situaties te benoemen waarin aanspraak op vermindering of teruggaaf bestaat?
4. Dragen we raadsbevoegdheden over aan het college?
5. Welke heffingsmaatstaven en tarieven nemen we op in de tarieventabel?
    - Welke mate van kostendekking?
    - Gaan we ‘milieuleges’ heffen?

Deze keuzes lichten we hieronder toe. Daarna geven we een toelichting op de inhoudelijke wijzigingen van de verordening en de tarieventabel.

1. Nemen we vrijstellingen op?

Artikel 4 van de modelverordening gaat over de vrijstellingen. Daarin staat een vrijstelling voor zover kostenverhaal via afdeling 3.6 van de Omgevingswet plaatsvindt. Deze afdeling bevat een regeling over kostenverhaal bij bouwactiviteiten en activiteiten vanwege gebruikswijzigingen in het kader van gebiedsontwikkeling (voorheen: grondexploitatie op basis van afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening). Het kan gaan om kosten voor het bouwrijp maken van gronden, de aanleg van wegen, riolering, straatverlichting, maar ook de zogenoemde plankosten voor het maken en uitvoeren van een omgevingsplan. Het verhaal van deze kosten is verplicht en gaat voor op het publiekrechtelijk afdwingen van een financiële bijdrage. Het overzicht van kostenverhaalplichtige activiteiten staat in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit. Geen leges worden geheven voor de behandeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning waarvan de kosten op grond van afdeling 13.6 van de Omgevingswet zijn of worden verhaald.
Net als onder de Wet ruimtelijke ordening kan de gemeenteraad in bepaalde (kruimel)gevallen afzien van bovengenoemd kostenverhaal (artikel 13.11, tweede lid, van de Omgevingswet in samenhang met artikel 8.14 van het Omgevingsbesluit; dat is dezelfde regeling als in artikel 6.12, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening in samenhang met artikel 6.2.1a van het Besluit ruimtelijke ordening). Dan volgt legesheffing voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.
Verder bestaan er wettelijke legesvrijstellingen. Deze zijn benoemd in de artikelsgewijze toelichting op artikel 4. In de toelichting benoemen we twee facultatieve vrijstellingen:

- Facultatieve vrijstelling voor instellingen van maatschappelijke, sociale of culturele aard
- Facultatieve vrijstelling voor screeningsorganisaties die bevolkingsonderzoek doen

Wij merken hierbij op dat vrijstellingen in beginsel niet passen bij de aard van de legesheffing: een heffing voor dienstverlening die op verzoek plaatsvindt en dient ter bestrijding van de gemeentelijke kosten. Wij hebben in artikel 4 zelf daarom geen facultatieve vrijstellingen opgenomen.

2. Welke betaaltermijnen gelden?

De gemeente kan het aantal betaaltermijnen opnemen in de verordening. In de modelverordening is dat geregeld in artikel 7. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen mondelinge, schriftelijke of elektronische kennisgevingen van de verschuldigde leges. Als de gemeente geen betaaltermijnen in de verordening opneemt, geldt de wettelijke termijn van artikel 9, eerste lid, van de Invorderingswet 1990 (betaling binnen zes weken).

3. Zijn er situaties te benoemen waarin aanspraak op vermindering of teruggaaf bestaat?

Vermindering

Een vermindering van leges kan gewenst zijn als er voordat een belanghebbende de aanvraag om een vergunning indient al omgevingsoverleg (vooroverleg) is geweest en hiervoor ook leges verschuldigd zijn. Bij de heffing van leges voor de aanvraag om de vergunning kunnen de voor het omgevingsoverleg geheven leges dan geheel of gedeeltelijk in mindering worden gebracht. Dat is een systematiek die wij al in de bestaande modelverordening leges hadden staan en hebben gecontinueerd in het kader van de Omgevingswet. De achterliggende gedachte is dat de gemeente door het omgevingsoverleg minder werk heeft aan het behandelen van de aanvraag om de omgevingsvergunning. De verwachting is dat er meer omgevingsoverleg zal plaatsvinden, omdat de reguliere vergunningprocedure is teruggebracht naar acht weken (was 26 weken). De vermindering kan voor de aanvrager een stimulans zijn om omgevingsoverleg te plegen.
In artikel 9 van de modelverordening staat dat de omstandigheid die recht geeft op vermindering in de tarieventabel is benoemd. Zie voor het omgevingsoverleg artikel 2.4 van de tarieventabel en voor de vermindering artikel 2.52 van de tarieventabel. Ook andere situaties zijn denkbaar. Zie de toelichting op artikel 9 van de modelverordening en paragraaf 2.13 van de tarieventabel.

Teruggaaf

De teruggaaf is een soort hardheidsclausule die voorzienbaar is en daarom in de verordening wordt opgenomen. De algemene bepaling staat in artikel 9 van de verordening. De omstandigheden die recht op teruggaaf van een deel van de leges geven, staan in paragraaf 2.14 van de tarieventabel. Leges worden geheven voor het in behandeling nemen van een aanvraag. Dat betekent dat ze op dat moment verschuldigd worden. Als een aanvraag bijvoorbeeld wordt ingetrokken voordat erop beslist is of als de vergunning wordt geweigerd of niet wordt gebruikt, kan dat een zekere hardheid of ervaren onbillijkheid opleveren. Daar zien de teruggaafbepalingen op.

4. Dragen we raadsbevoegdheden over aan het college?

Op grond van artikel 156, eerste en tweede lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet kan de raad het vaststellen of wijzigen van de legesverordening overdragen aan het college. In artikel 10 van de modelverordening is een delegatiebepaling opgenomen. De raad draagt daarin zijn bevoegdheid om de legesverordening te wijzigen over aan het college:

a. voor zuiver redactionele aanpassingen;
b. als er een korte implementatieperiode is na inwerkingtreding van voor legesheffing relevante wetgeving;
c. als wettelijke maximumtarieven pas laat bekend worden gemaakt, bijvoorbeeld voor reisdocumenten of rijbewijzen.

Facultatief hebben wij opgenomen dat het college ook bevoegd is een bijlage van de tarieventabel te wijzigen, bijvoorbeeld een normbouwkostenregeling. Dat kan natuurlijk alleen aan de orde zijn als de gemeente zo'n normbouwkostenregeling kent.

Achterliggende gedachte bij de overdracht van bevoegdheden is het sneller kunnen inspelen op gewenste wijzigingen in de verordening of de tarieventabel. Vanzelfsprekend kan de raad een andere keuze maken.

5. Welke heffingsmaatstaven en tarieven nemen we op in de tarieventabel?

Tarieventabel

De heffingsmaatstaven en tarieven staan in de bij de modelverordening behorende tarieventabel. Deze is in drie hoofdstukken verdeeld:

- Hoofdstuk 1 Algemene dienstverlening
- Hoofdstuk 2 Dienstverlening en besluiten in het kader van de Omgevingswet
- Hoofdstuk 3 Dienstverlening vallend onder de Dienstenrichtlijn en niet vallend onder hoofdstuk 2

Elk hoofdstuk is ingedeeld in paragrafen. Elke paragraaf kent een of meer samenhangende artikelen.
De hoofdstukken 1 en 3 zijn inhoudelijk niet gewijzigd in vergelijking met de voormalige titels 1 en 3. Hoofdstuk 2 is geheel nieuw. Dat neemt niet weg dat een aantal omgevingsvergunningen ook nu al bestaat. Gekozen is voor een zo beleidsneutraal mogelijke overgang. Wij verwijzen voor de hoofdstukken 1 en 3 naar de transponeringstabel en de bij de modelverordening behorende integrale toelichting. Ook voor hoofdstuk 2 staan in de transponeringstabel een aantal omgevingsvergunningen genoemd, die nu ook al voorkomen.

Beleidsvrijheid

De gemeente is vrij in het opnemen van de heffingsmaatstaven en tarieven en kan deze afstemmen op het gemeentelijk beleid. De gemeente mag niet differentiëren naar inkomen, winst of vermogen (artikel 219 van de Gemeentewet).
In de tarieventabel van de modelverordening leges staan geen tarieven. In een aantal gevallen gelden maximumtarieven (onder andere voor reisdocumenten, rijbewijzen, verklaring omtrent het gedrag, aanwezigheidsvergunning speelautomaten). Meestal is de vormgeving van een tariefbepaling een vast tarief voor bepaalde dienstverlening. Soms is er een tariefdifferentiatie opgenomen of zijn er tariefklassen. Zo is er bij de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit (bouwtechnische deel) gekozen voor tariefklassen, waarbij de bouwkosten als heffingsmaatstaf gelden. De gemeente kiest zelf waarvoor ze leges heft en naar welke heffingsmaatstaven en tarieven. Daarbij dienen de algemene rechtsbeginselen (zoals het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel) en het verbod van willekeur in acht te worden genomen.

Welke mate van kostendekking?

De tarieven moeten zodanig worden vastgesteld dat de geraamde baten de geraamde lasten niet overschrijden. Dit geldt op verordeningenniveau (artikel 229b van de Gemeentewet). Er is dus kruissubsidiëring mogelijk. Kruissubsidiëring houdt in dat sommige tarieven minder dan kostendekkend worden vastgesteld en andere tarieven ter compensatie meer dan kostendekkend. Voorwaarde is dus wel dat de gehele verordening niet meer dan kostendekkend is. Verder moet erop worden gelet dat voor de diensten die vallen onder de Dienstenrichtlijn (hoofdstuk 3 van de tarieventabel en bijvoorbeeld bij omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten) geldt dat deze per cluster van samenhangende vergunningstelsels niet meer dan kostendekkend mogen zijn.[1]

[1] De memorie van toelichting bij de Omgevingswet vermeldt: “In de omgevingsvergunningen worden toestemmingen geïntegreerd die voor een deel zijn aan te merken als een vergunning die valt onder de dienstenrichtlijn. De

De gemeente neemt in de financiële verordening op grond van artikel 212 van de Gemeentewet de grondslagen voor de berekening van tarieven voor rechten op en werkt dat uit in de paragraaf lokale heffingen die hoort bij de begroting.
Bij het opnieuw vaststellen of wijzigen van de legesverordening moet een nieuw overzicht van geraamde baten en lasten worden opgesteld.

Gaan we 'milieuleges' heffen?

Het heffen van leges voor milieubelastende activiteiten is een nieuwe mogelijkheid. Het is een kunnen, niet een moeten. Legesheffing kan voor een klein deel compensatie bieden aan het wegvallen van legesinkomsten bij de bouwactiviteiten als gevolg van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.
Onder het regime van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) was het niet mogelijk om leges te heffen voor een aanvraag om een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) en voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor milieu-inrichtingen. De legesvrijstellingen waren geregeld in artikel 4:10 van het Besluit omgevingsrecht (voor aanvraag OBM) en artikel 2.9a van de Wabo (voor aanvraag omgevingsvergunning milieu-inrichting). Onder de Omgevingswet is legesheffing wel mogelijk. Verder is niet de inrichting vergunningplichtig (uitgezonderd de complexe inrichtingen waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn), maar de milieubelastende activiteiten die op een locatie plaatsvinden. Er zijn ook veel vergunningvrije milieubelastende activiteiten. Een en ander is geregeld in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).
Wij hebben voor de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten in de tarieventabel model-tariefbepalingen opgenomen (paragraaf 2.5). Deze zijn tot stand gekomen in overleg met een werkgroep milieuleges van de omgevingsdiensten. De omgevingsdienst waaronder de gemeente ressorteert zal de gemeente kunnen informeren over de werkzaamheden en kosten.
Op het Informatiepunt Leefomgeving (www.iplo.nl) staat een Stappenplan milieubelastende activiteit.

Wijzigingen in de modelverordening leges en de tarieventabel

In deze handleiding focussen we verder op de wijzigingen die het gevolg zijn van de Omgevingswet.

Verordening

Aanhef

In de aanhef is artikel 13.1a van de Omgevingswet toegevoegd als grondslag voor de legesheffing. Artikel 13.1a van de Omgevingswet bepaalt dat gemeenten rechten kunnen heffen voor het in behandeling nemen van aanvragen om een omgevingsvergunning, wijzigen van voorschriften van een omgevingsvergunning of intrekking van een omgevingsvergunning. Dat is een aanvulling op de mogelijkheid om leges te heffen op grond van artikel 229, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Gemeentewet ('rechten voor het genot van door of vanwege de gemeente verleende diensten').

---

omgevingsvergunning is daarom voor een deel van de activiteiten geheel of gedeeltelijk aan te merken als een dienstenrichtlijnvergunning. Het betreft de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit, de stortingsactiviteit op zee, de brandveilig gebruiksactiviteit, de milieubelastende activiteit, de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk, de wateronttrekkingsactiviteit, de mijnbouwactiviteit, de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, de Natura 2000-activiteit en de omgevingsvergunning voor activiteiten waarvoor in de waterschapsverordening of in de omgevingsverordening een verbod is opgenomen om zonder een omgevingsvergunning een activiteit te verrichten." (Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, pag. 228/229).

Artikel 2 Belastbaar feit

De omschrijving van het belastbaar feit is gewijzigd (geobjectiveerd). Het gaat altijd om een aanvraag:

a. *het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verlenen van een dienst*

Voorbeelden: eenmalig benoemen buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand, rijbewijzen, de meeste vergunningen (behalve omgevingsvergunning), verstrekken kopieën en dergelijke, omgevingsoverleg, maatwerkvoorschriften, gelijkwaardige maatregel.

… of het nemen van een besluit

Voorbeelden: omgevingsvergunning, wijziging voorschriften omgevingsvergunning, intrekken omgevingsvergunning.

b. *het verlenen van een dienst op aanvraag*

Voorbeelden: huwelijksvoltrekking (de Wet rechten burgerlijke stand noemt ‘voor de huwelijksvoltrekking’), beschikbaar stellen getuige.

c. *het verrichten van handelingen ten behoeve van een aanvraag van een document*

Voorbeelden: reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaart.

Artikel 3 Belastingplicht

Een redactionele wijziging door een eenvoudiger formulering.

Artikel 4 Vrijstellingen

De vrijstelling die verband houdt met kostenverhaal via grondexploitatie (afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)) is aangepast. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de Wro ingetrokken. Afdeling 13.6 van de Omgevingswet kent een vergelijkbare regeling over kostenverhaal bij bouwactiviteiten en activiteiten vanwege gebruikswijzigingen. Het heet geen grondexploitatie meer, maar gebiedsontwikkeling. Wij schreven hierover al bij *Hoofdkeuzes*, onder ‘*Nemen we vrijstellingen op?*’ in deze handleiding.

Artikel 5 Heffingsmaatstaven en tarieven

Door het vervallen van de Crisis- en herstelwet vervalt het tweede lid en is het derde lid vernummerd tot tweede lid.

Artikel 10 Overdracht van bevoegdheden

We hebben een facultatief tweede lid toegevoegd (en de bestaande tekst facultatief tot eerste lid vernummerd). Het tweede lid houdt verband met een eventueel in de tarieventabel genoemde bijlage waarnaar wordt verwezen, zoals een normbouwkostenregeling die wij noemen in het facultatieve artikel 2.4, vierde lid, van de tarieventabel. Deze normbouwkostenregeling is een bijlage bij de tarieventabel en wordt door de raad vastgesteld. De raad maakt het college in het tweede lid bevoegd tot wijziging van de normkostenregeling. Daarmee kan sneller op de actualiteit worden ingespeeld als een wijziging van de bouwkostennormen nodig is.

Artikel 11 Overgangsrecht

Het overgangsrecht in het tweede lid maakt het mogelijk ingetrokken tarieven toe te passen als de inwerkingtreding van de gewijzigde tariefbepaling later was dan de datum van ingang van de heffing. Deze bepaling is niet gewijzigd, maar kan niet worden toegepast op hoofdstuk 2 van de tarieventabel bij de overgang naar de Omgevingswet. Op aanvragen omgevingsvergunning die vanaf de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet worden ingediend, zijn het nieuwe recht en de nieuwe tariefbepalingen van toepassing.

Artikel 12 Inwerkingtreding

De datum van ingang van de heffing hebben wij gesteld op de datum waarop de Omgevingswet in werking treedt.
Het derde lid kan worden opgenomen als in de tarieventabel een bijlage is opgenomen die vanwege aard of omvang niet in het elektronisch gemeenteblad kan worden bekendgemaakt. Dat zou kunnen gelden voor de normbouwkostenregeling genoemd in het facultatieve artikel 2.4, vierde lid, van de tarieventabel. Op grond van artikel 7, tweede lid, van de Bekendmakingswet is voor de bekendmaking in een ander elektronisch medium vooraf instemming van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nodig. Betreft de bijlage een norm van niet-publiekrechtelijke aard waarop auteursrecht rust (bijvoorbeeld een NEN-norm), dan volstaat terinzagelegging, mits de auteursrechthebbende daarmee heeft ingestemd (zie artikel 14a van de Bekendmakingswet).

Artikel 13 Citeertitel

In de citeertitel kan het jaartal worden ingevuld en de relatie met de Omgevingswet tot uitdrukking worden gebracht (Ow) ter onderscheiding van de te vervangen legesverordening.

Tarieventabel

Vormgeving tarieventabel

Er is gekozen voor een andere vormgeving van de tarieventabel. Bij verdeling op twee niveaus is het hoofdstuk – paragraaf, gevolgd door artikel.

Bestaand	Nieuw
Titel	Hoofdstuk
Hoofdstuk	Paragraaf
Onderdeel, subonderdeel of subsubonderdeel	Artikel

Soms is in een paragraaf de volgorde van artikelen anders dan in de bestaande hoofdstukken de volgorde van de (sub)onderdelen in de modelverordening leges zoals die tot inwerkingtreding van de Omgevingswet geldt. Zoals eerder beschreven zijn de hoofdstukken 1 en 3 in vergelijking met de voormalige titels 1 en 3 inhoudelijk niet gewijzigd. Daarom besteden wij daar in deze implementatiehandleiding geen aandacht aan. Wij lichten op hoofdlijnen de inhoudelijke wijzigingen als gevolg van de Omgevingswet toe (hoofdstuk 2 van de tarieventabel). De modelverordening leges zelf is voorzien van een integrale toelichting. Wij verwijzen op deze plaats ook naar de transponeringstabel.

Hoofdstuk 2 Dienstverlening en besluiten in het kader van de Omgevingswet

Afkortingen

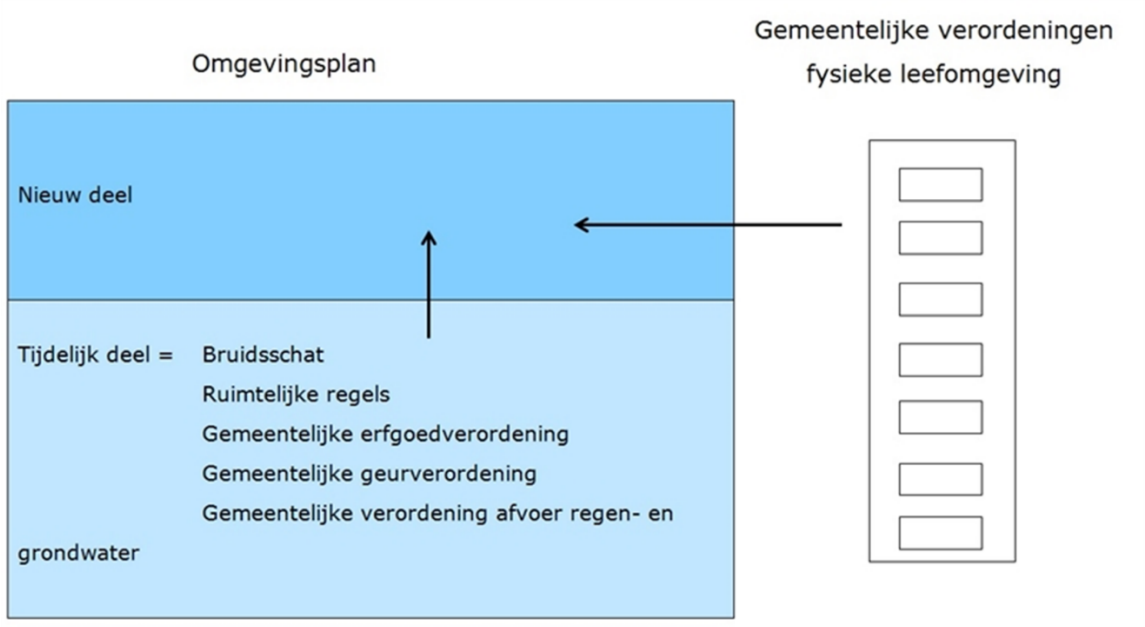
We gebruiken de volgende afkortingen:

Afkorting	Citeertitel regeling
Ow	Omgevingswet
Ob	Omgevingsbesluit
Or	Omgevingsregeling
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving

Afkorting	Citeertitel regeling
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
IwOw	Invoeringswet Omgevingswet
Bruidsschat	Regels opgenomen in artikel 7.1 van het IbOw
IbOw	Invoeringsbesluit Omgevingswet
Wkb	Wet kwaliteitsborging voor het bouwen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
amvb	algemene maatregel van bestuur
APV	Algemene plaatselijke verordening

Overgangsrecht

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt elke gemeente van rechtswege over een omgevingsplan. Daarin zijn opgenomen de bestaande ruimtelijke regels die de gemeente kent (bestemmingsplannen, beheersverordeningen en dergelijke) en een paar verordeningen. Zie onderstaand schema.



De bruidsschat bevat een pakket rijksregels die van rechtswege deel uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Deze bruidsschat staat in artikel 7.1 van het IbOw.
Gemeenten krijgen volgens afspraak tot eind 2029 de tijd om zelf een afweging te maken hoe ze de onderwerpen uit het tijdelijke deel willen overhevelen naar het nieuwe deel van het omgevingsplan, rekening houdend met de instructieregels van het rijk of de provincie. Hetzelfde geldt voor regels uit verordeningen die de leefomgeving wijzigen. Als gemeenten regels uit verordeningen gaan overhevelen naar het omgevingsplan, waar kiezen ze dan voor: algemene regel (zorgplicht), meldingsplicht of vergunningplicht? Als het een vergunningplicht in het omgevingsplan wordt, wordt het een verbod om zonder een omgevingsvergunning een bepaalde activiteit te verrichten. Een in het omgevingsplan opgenomen activiteit wordt een omgevingsplanactiviteit genoemd, bijvoorbeeld een omgevingsplanactiviteit bestaande uit – bij wijze van voorbeeld – het kappen van een boom. Voor de ‘artikel 2.2 Wabo-vergunningen’ die in bijvoorbeeld de APV zijn opgenomen (zoals sloopvergunning monumenten, uitwegvergunning, kapvergunning, handelsreclamevergunning,

alarminstallatievergunning, vergunning opslag roerende zaken en eventueel ‘aangehaakte vergunningen) geldt op grond van overgangsrecht dat deze vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet als omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit worden aangemerkt (artikel 22.8 van de Ow in samenhang met artikel 2.1a van het Ob). Maar die APV-bepalingen maken geen deel uit van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

Gevolgen overgangsrecht voor keuzes in tarieventabel

Bovengenoemd overgangsrecht heeft gevolgen voor de tariefbepalingen. Waar is de vergunningplicht geregeld? Staat de vergunningplicht in het (tijdelijk deel van het) omgevingsplan of in een verordening? Betreft de regeling in de verordening een vergunning of ontheffing als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, van de Wabo of is het een aangehaakte omgevingsvergunning op grond van artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo? Voor zover de in de gemeentelijke verordening geregelde vergunning niet valt onder artikel 2.2 van de Wabo, hoort deze niet in hoofdstuk 2 van de tarieventabel thuis zolang de gemeente deze niet in het nieuwe deel van het omgevingsplan heeft opgenomen. Het is dan namelijk geen omgevingsvergunning.

Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de standplaatsvergunning in artikel 2.33 van de tarieventabel. In de model-APV is niet aangehaakt bij de omgevingsvergunning. Dan hoort de tariefbepaling in hoofdstuk 3 van de tarieventabel (zie artikel 3.10). Daarom hebben wij beide bepalingen als facultatief opgenomen. Uit een ervan kan de gemeente kiezen, afhankelijk van de eigen regeling in de APV (of straks in het omgevingsplan).

Regels die niet in het omgevingsplan mogen

Er zijn ook regels die niet in het omgevingsplan mogen, bijvoorbeeld als een specifieke wet een uitputtende regeling kent (artikel 1.4 van de Ow). Voorbeelden hiervan zijn: Huisvestingswet 2014, Leegstandwet, Wegenverkeerswet 1994, Winkeltijdenwet, Alcoholwet. Vergunningen of ontheffingen blijven dus op die wetten gebaseerd. Dat is van belang voor de indeling in hoofdstuk 1 of 3 van de tarieventabel die betrekking hebben op deze wetten.

Paragraaf 2.1 Algemene bepalingen

Artikel 2.1 Definities

De bijlagen bij de Ow, Ob, Bbl, Bal, Bkl en Or bevatten een veelheid aan begripsbepalingen. Daarin staan bijvoorbeeld de verschillende activiteiten omschreven. Ook in het omgevingsplan zullen in een bijlage begripsbepalingen zijn opgenomen. Begrippen die in hoofdstuk 2 voorkomen hebben dezelfde betekenis als in deze wet- en regelgeving (eerste lid). In bijlage I van de Or staat een definitie van bouwkosten, die ontleend lijkt aan de modelverordening leges zoals die tot inwerkingtreding van de Ow geldt. Opgave van de bouwkosten is een aanvraagvereiste bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit (bouwtechnische deel). Op grond van artikel 22.35 van de bruidsschat is het ook een aanvraagvereiste bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwen (ruimtelijke deel). Bij regeling van de vergunningplicht in het omgevingsplan moet de gemeente de aanvraagvereisten voor omgevingsplanactiviteiten in het omgevingsplan opnemen (artikel 16.55 van de Ow in samenhang met artikel 7.207b van de Or). Dit is dus van belang als de gemeente bij de omgevingsplanactiviteit bouwen of aanleggen kiest voor de bouw- of aanlegkosten als heffingsmaatstaf. Wij hebben hiervoor niet gekozen.

De bijlage bij de Ow bevat een definitie van een omgevingsplanactiviteit zoals bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Ow en van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De in artikel 2.1

van de tarieventabel opgenomen definitie van binnenplanse omgevingsplanactiviteit is daaraan ontleend en is opgenomen in verband met de tariefdifferentiatie tussen deze activiteit en een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die we bij de tariefbepalingen over omgevingsplanactiviteiten hebben opgenomen. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit leidt tot meer werk voor de gemeente, omdat strijd met het omgevingsplan bestaat en getoetst moet worden of de activiteit in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en met instructieregels van het rijk en de provincie.
De omgevingsplanactiviteiten betreffen de in het tijdelijk deel van het omgevingsplan (zie het schema bij *Overgangsrecht*)) opgenomen vergunningplichten, de vergunningplichten bedoeld in artikel 22.8 van de Ow in samenhang met artikel 2.1a van het Ob (de 'artikel 2.2 Wabo-vergunningplichten') en eventuele andere vergunningplichten die de gemeente in het omgevingsplan opneemt. Het is van belang dit te onderkennen in verband met de verschillende varianten die bij deze vergunningplichten in de tarieventabel staan. Zie de artikelen 2.26, 2.27 en 2.29 tot en met 2.32 van de tarieventabel.
Zie verder de toelichting op de tarieventabel van de Model Verordening leges.

Artikel 2.2 Dienstverlening en besluiten waarvoor leges worden geheven
Dit artikel bevat in de onderdelen a tot en met h de belastbare feiten waarvoor leges worden geheven. Het betreft altijd een aanvraag tot het verlenen van een dienst of het nemen van een besluit (zie ook artikel 2 van de verordening).
We hebben 'besluiten' toegevoegd omdat de grondslag in artikel 13.1a van de Ow nu nog is gekoppeld aan 'rechten als bedoeld in artikel 229 van de Gemeentewet', maar die koppeling gaat vervallen. Het is bedoeld als een zelfstandige grondslag, waarbij het dienstbegrip niet van belang is. De wetgeving daarvoor kan waarschijnlijk niet vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet worden gerealiseerd.
De tarieven voor de belastbare feiten zijn opgenomen in de paragrafen 2.3 tot en met 2.11 van hoofdstuk 2. Deze kunnen worden verhoogd als een of meer modaliteiten van paragraaf 2.12 van toepassing zijn en worden verminderd als een omstandigheid genoemd in paragraaf 2.13 van toepassing is.
De systematiek van legesheffing is dezelfde als onder de bestaande modelverordening leges. Omdat het belastbaar feit 'het in behandeling nemen van een aanvraag' in artikel 2.2 van de tarieventabel is opgenomen, kan bij de activiteiten worden volstaan met de formulering 'Als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op …'.
Wij verwijzen naar de toelichting op de tarieventabel van de Model Verordening leges voor een toelichting op deze paragrafen en de daarin opgenomen artikelen.

Meervoudige aanvragen
Als er sprake is van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit (meervoudige aanvraag), is de gemeente in veel gevallen het bevoegde gezag. De aanvraag kan dan ook een activiteit betreffen waarvoor de gemeente bij een enkelvoudige aanvraag geen bevoegd gezag zou zijn. Het bestuursorgaan dat bij een enkelvoudige aanvraag bevoegd gezag zou zijn, heeft dan het recht van advies en instemming (artikelen 16.15 en 16.16 van de Ow). Dit bestuursorgaan kan de kosten voor het nemen van een besluit over instemming doorberekenen aan het bevoegd gezag. Dit wordt nog geregeld in de Omgevingswet (betalingsbeschikking) en gebeurt tot dan op basis van bestuurlijke afspraken. Zie de toelichting bij artikel 2.51 van paragraaf 2.12 Modaliteiten.

Artikel 2.3
Dit artikel geeft aan hoe het tarief moet worden bepaald. De systematiek is dezelfde als onder de bestaande (model)verordening leges. Als er sprake is van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten, is het tarief de som van de verschuldigde leges voor elke activiteit, inclusief eventuele modaliteiten (toeslagen) en vermindering (tweede tot en met vierde lid).
Het vijfde lid bepaalt dat de tarieven voor aanvragen om maatwerkvoorschriften (artikel 4.5 van de Ow) of toestemming voor een gelijkwaardige maatregel (artikel 4.7 van de Ow) alleen van toepassing zijn als geen sprake is van een aanvraag om een omgevingsvergunning. Als sprake is van een aanvraag om een omgevingsvergunning maken maatwerkvoorschriften of een toestemming voor een gelijkwaardige maatregel namelijk deel uit van de omgevingsvergunning.

Paragraaf 2.2 Voorfase

Artikel 2.4 Omgevingsoverleg
Het omgevingsoverleg is de fase die voorafgaat aan het formeel aanvragen van de omgevingsvergunning. In de praktijk kent het verschillende benamingen, zoals vooroverleg, principeverzoek, beoordelen schetsplan, beoordelen conceptvergunningaanvraag of omgevingstafel. De gemeente is vrij om de door haar gewenste benaming te kiezen. Wij hebben gekozen voor de term ‘omgevingsoverleg’. Dit is ook de benaming die het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) eraan geeft. De tariefstelling moet de gemeente afstemmen op de eigen werkwijze.

Paragraaf 2.3 Activiteiten met betrekking tot bouwwerken

Paragraaf 2.3 betreft de bouw- en sloopactiviteiten. Deze is onderverdeeld in drie artikelen:
- artikel 2.5 Bouwactiviteit (bouwtechnische toets)
- artikel 2.6 Bouwactiviteit (ruimtelijke toets)
- artikel 2.7 Slopen van een bouwwerk

De splitsing die plaatsvindt tussen de artikelen 2.5 en 2.6 heeft te maken met de Wkb die voor gevolgklasse 1 de bouwtechnische toets door een private kwaliteitsborger laat doen. Die werkzaamheden vallen dus weg bij de gemeente. Ook worden meer bouwactiviteiten vergunningvrij. De gemeente zal dus minder inkomsten uit ‘bouwleges’ genereren.
De regeling van de ruimtelijke aspecten blijft bij de gemeente berusten. Zij kan daaraan een vergunningplicht koppelen, maar kan ook volstaan met algemene regels of een meldingsplicht. Zolang de gemeente geen nieuwe regeling in het omgevingsplan heeft opgenomen, geldt een vergunningplicht op grond van artikel 22.26 van de bruidsschat.
Voor de bouwactiviteit (bouwtechnische deel) handhaven we de heffing naar een percentage van de bouwkosten. Voor het ruimtelijke deel gelden op grond van het model vaste bedragen, met een aantal verhogingen; de bouwkosten zijn in dit stadium van een initiatief vaak nog niet bekend. Een vast bedrag betekent wel dat voor grote en kleinere bouwplannen waarvoor op grond van (het tijdelijke deel van) het omgevingsplan een omgevingsvergunning (ruimtelijke deel) nodig is, hetzelfde bedrag verschuldigd is. De gemeente kan voor een andere passende tariefsystematiek kiezen.

Paragraaf 2.4 Activiteiten met betrekking tot cultureel erfgoed en werelderfgoed

In deze paragraaf zijn de bestaande tariefbepalingen zoveel mogelijk gehandhaafd. De formulering is wel anders. Ook is een nieuwe bepaling toegevoegd (artikel 2.11 Omgevingsplanactiviteit: overig

cultureel erfgoed en werelderfgoed). Paragraaf 5.1.5.5 van het Bkl bevat instructieregels over cultureel erfgoed en werelderfgoed voor het omgevingsplan. Hieraan kan bijvoorbeeld worden voldaan door het opnemen van een vergunningenstelsel in het omgevingsplan op grond waarvan het verboden is om zonder omgevingsvergunning een bepaalde activiteit te verrichten met het oog op het behoud van cultureel erfgoed of van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. Wij hebben gekozen voor een vast tarief.

Paragraaf 2.5 Milieubelastende activiteiten

In het eerste deel van deze handleiding zijn wij al ingegaan op de vraag om 'milieuleges' te gaan heffen.
Op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de Ow is het verboden om zonder omgevingsvergunning een milieubelastende activiteit te verrichten voor zover het gaat om een bij amvb aangewezen geval. In paragraaf 22.3.26 van de bruidsschat staan vergunningplichten voor activiteiten die voorheen de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) betroffen. Dit is overgangsrecht. De tariefbepaling hiervoor staat in artikel 2.12 van de tarieventabel.
Andere regels over milieubelastende activiteiten staan in het Bal. Hoofdstuk 3 daarvan bevat algemene voorschriften en vergunningplichten. In overeenstemming met de werkgroep milieuleges van de omgevingsdiensten (ODNL) is gekozen voor een clustering die overeenkomt met de sectorale rubricering (bedrijfstakken) in afdelingen in hoofdstuk 3 van het Bal. Die clustering heeft geleid tot de artikelen 2.13 tot en met 2.19 van de tarieventabel.
Binnen de clustering is gekozen voor een gestaffeld tarief, afhankelijk van het aantal vergunningplichtige activiteiten die binnen het betreffende cluster aan de orde kunnen zijn. De gemeente kan daarbij kiezen voor een degressieve tariefstelling naarmate het aantal vergunningplichtige activiteiten toeneemt. Binnen elke staffel kan de gemeente ervoor kiezen om een tarief per milieubelastende activiteit in rekening te brengen. Dan vervalt de zinsnede 'in afwijking van artikel 2.3, tweede lid', omdat dan de leges in overeenstemming met artikel 2.3, tweede lid, worden bepaald op de som van de tarieven. Kiest de gemeente niet voor een tariefstelling per milieubelastende activiteit, maar voor een vast bedrag per staffel, dan is artikel 2.3, tweede lid, van de tarieventabel op die activiteiten niet van toepassing. De tariefbepalingen betreffen dus twee varianten. Ter verduidelijking een voorbeeld: de variant 'voor twee tot vijf milieubelastende activiteiten, in afwijking van artikel 2.3, tweede lid: € [**…**]' **OF** de variant: 'voor twee tot vijf milieubelastende activiteiten, per milieubelastende activiteit: € [**…**]'.
Verder is nog een samenloopbepaling opgenomen die regelt wat te doen als een milieubelastende activiteit onder meer bedrijfstakken valt of als er sprake is van kernactiviteiten en functioneel ondersteunende activiteiten die onder verschillende bedrijfstakken vallen (artikel 2.20 van de tarieventabel).
Meer informatie over de milieubelastende activiteiten kan de gemeente krijgen van de omgevingsdienst waaronder zij ressorteert.

Paragraaf 2.6 Lozingsactiviteiten

Het waterschap is bevoegd gezag voor lozing op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het waterschap en op een zuiveringtechnisch werk en het rijk is bevoegd gezag voor rijkswater. Daarmee zijn de meeste vergunningplichtige lozingsactiviteiten geregeld. Niet uit te sluiten valt dat lozingen ook op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij de gemeente plaatsvinden. Voor die gevallen zijn in deze paragraaf tariefbepalingen opgenomen.

Paragraaf 2.7 Aanlegactiviteiten

De aanlegactiviteiten worden onder de Ow gereguleerd door het omgevingsplan. Deze activiteiten zijn dus omgevingsplanactiviteiten (artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow). Aanlegactiviteiten betreffen het uitvoeren van een werk, niet zijnde een bouwwerk, of werkzaamheid. Vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet betrof het artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo of de op grond van de APV in samenhang met artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder d en e, van de Wabo opgenomen vergunningplichten over de aanleg van een weg (artikel 2.26 van de tarieventabel) of een uitweg/uitrit (artikel 2.27 van de tarieventabel)). Voor de laatste twee geldt overgangsrecht op grond van artikel 22.8 van de Ow in samenhang met artikel 2.1a van het Ob: de verordeningsbepalingen worden aangemerkt als verbod om de activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. De verordeningsbepalingen zijn geen onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.
Voor zover de vergunningen in de Model-APV of een andere modelverordening stonden waarbij sprake was van een omgevingsvergunning, hebben wij twee varianten opgenomen.
Variant 1 betreft dan de gemeentelijke regeling in de APV of andere verordening waarvoor genoemd overgangsrecht geldt (tot 2030).
Variant 2 betreft de nieuwe gemeentelijke regeling in het omgevingsplan. De VNG heeft twee staalkaarten voor het omgevingsplan gepubliceerd die betrekking hebben op verordeningen:

- Staalkaart ‘Integratie verordeningen in omgevingsplan, deel I’
- Staalkaart ‘Verordeningen in het omgevingsplan, deel II’

Hierin is een aantal bepalingen uit de Model-APV verwerkt in het omgevingsplan.
Afhankelijk van waar de vergunningplicht in de gemeente geregeld is, kiest de gemeente voor variant 1 of variant 2 bij die tariefbepalingen. Als gekozen wordt voor een locatiegerichte aanpak bij het vormgeven van het omgevingsplan, kan ook een combinatie nodig zijn.
De artikelen 2.23 (Omgevingsplanactiviteit: opbreken en graven), 2.24 (Omgevingsplanactiviteit: overige activiteiten beperkingengebied leidingen, landschapselement en aardkundige waarde) en 2.25 (Omgevingsplanactiviteit: geluid weg) zijn nieuwe tariefbepalingen. De artikelen 2.23 en 2.24 zijn ontleend aan genoemde staalkaarten. De Model-APV bevatte hiervoor geen vergunningplichten. Daarom is bij deze tariefbepalingen geen APV-variant opgenomen. Als de gemeente wel een APV-vergunning hiervoor kent, moet zij kiezen voor een formulering overeenkomstig variant 1 bij de artikelen 2.26 en 2.27 van de tarieventabel. Artikel 2.25 (Omgevingsplanactiviteit: geluid weg) houdt verband met de in artikel 22.272 van de bruidsschat voor deze aanlegactiviteit geregelde vergunningplicht. Artikel 2.28 betreft een vangnet-tariefbepaling voor overige aanlegactiviteiten.

Paragraaf 2.8 Overige activiteiten

De meeste van de in deze paragraaf opgenomen tariefbepalingen zijn bestaande tariefbepalingen, aangepast aan de Ow en het overgangsrecht. Hiervoor geldt hetzelfde als is beschreven bij paragraaf 2.7 Aanlegactiviteiten. Het betreft in paragraaf 2.8 alarminstallatie, kappen, handelsreclame, opslag roerende zaken. Of in de gemeentelijke verordening is voor een activiteit bij de omgevingsvergunning aangehaakt op grond van artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo. Voor deze vergunningstelsels geldt het overgangsrecht bedoeld in artikel 22.8 van de Ow in samenhang met artikel 2.1a van het Ob: de regels worden aangemerkt als verbod om de activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Dit overgangsrecht is van toepassing tot uiterlijk eind 2029 en geldt niet meer als de gemeente het vergunningstelsel in het nieuwe deel van het omgevingsplan heeft opgenomen.

Voor zover de in de gemeentelijke verordening geregelde vergunning niet valt onder artikel 2.2 van de Wabo, geldt niet het overgangsrecht van artikel 22.8 van de Ow, maar dat van artikel 22.4 van de Ow op grond waarvan artikel 122 van de Gemeentewet gedurende de overgangsfase buiten toepassing blijft. Dat betekent dat gemeentelijke verordeningen niet van rechtswege vervallen door de Omgevingswet. Tariefbepalingen voor dergelijke vergunningen horen dan niet thuis in hoofdstuk 2, maar in hoofdstuk 1 of 3 van de tarieventabel. Zie wat we daarover opmerken aan het begin van de toelichting op hoofdstuk 2, onder *Gevolgen overgangsrecht voor keuzes in tarieventabel*.

Paragraaf 2.9 Maatwerkvoorschriften

In deze paragraaf staan tarieven voor het in behandeling nemen van een aanvraag om maatwerkvoorschriften, als uitwerking van het belastbare feit in artikel 2.2, aanhef en onder c, van de tarieventabel. Deze tariefbepalingen zijn alleen van toepassing als geen sprake is van een aanvraag om een omgevingsvergunning (zie artikel 2.3, vijfde lid, van de tarieventabel). We hebben de tariefbepalingen gesplitst in bouw- en sloopactiviteiten, milieubelastende activiteiten en overige activiteiten. De tariefstelling geldt per te stellen maatwerkvoorschrift of aantal milieubelastende activiteiten. Een andere tariefstelling is vanzelfsprekend mogelijk.
De basis voor het stellen van maatwerkvoorschriften staat in artikel 4.5 van de Ow. Met een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag voor concrete gevallen afwijken van algemene regels voor een activiteit.

Paragraaf 2.10 Gelijkwaardigheid

Het in deze paragraaf opgenomen artikel bevat de tariefbepalingen voor het in behandeling nemen van een aanvraag om toestemming tot het treffen van een gelijkwaardige maatregel, als uitwerking van het belastbare feit in artikel 2.2, aanhef en onder d, van de tarieventabel. Deze tariefbepalingen zijn alleen van toepassing als geen sprake is van een aanvraag om een omgevingsvergunning (zie artikel 2.3, vijfde lid, van de tarieventabel). Wij hebben gekozen voor afzonderlijke tariefbepalingen voor een gelijkwaardige maatregel bij bouwactiviteiten, cultureel erfgoed, milieubelastende activiteiten en overige activiteiten, en voor een tariefstelling per uur. Hierop is de zgn. begrotingsconstructie van toepassing.
De basis voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel staat in artikel 4.7 van de Ow. De memorie van toelichting op de Ow vermeldt: “Als een initiatiefnemer voldoet aan de bepalingen die in algemene regels zijn opgenomen, mag hij ervan uitgaan dat zijn initiatief voor de daarin gereguleerde aspecten past binnen het wettelijk kader voor activiteiten in de fysieke leefomgeving. Afhankelijk van de manier waarop een bepaling is geformuleerd, zijn er maatregelen denkbaar, waarmee hetzelfde resultaat wordt bereikt.”

Paragraaf 2.11 Overige tarieven

In deze paragraaf staan overige tarieven die ook in de bestaande modelverordening leges staan. Het betreft in deze paragraaf geen aanvragen om een omgevingsvergunning.
In de bestaande modelverordening hebben wij een tariefbepaling staan voor het op aanvraag wijzigen van het bestemmingsplan. Deze bepaling keert ook terug in de nieuwe modelverordening (artikel 2.45 Wijzigen van het omgevingsplan). Legesheffing is mogelijk als de gevraagde wijziging van het omgevingsplan rechtstreeks en in overheersende mate het belang van de aanvrager dient, omdat dan sprake is van het genot van een door de gemeente verleende dienst. De Hoge Raad heeft het in 2009 als volgt verwoord:

> “3.3.1. Het Hof is terecht ervan uitgegaan dat door of vanwege het gemeentebestuur verrichte werkzaamheden slechts als een dienst kunnen worden aangemerkt, indien het

gaat om werkzaamheden die liggen buiten het gebied van de publieke taakuitoefening en rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Voorts heeft het Hof terecht tot uitgangspunt genomen dat de handhaving van de regels van het bestemmingsplan tot die publieke taakuitoefening behoort omdat daarmee het algemene belang is gediend dat is gebaat bij een goede ruimtelijke ordening in de gemeente. Uit dit uitgangspunt vloeit echter voort dat het verzoek van een particulier om van een bestemmingsplan af te wijken in het algemeen niet op het publieke belang zal zijn gericht, maar zal zijn gestoeld op een persoonlijke wens van de verzoeker. Dat geldt ook voor het onderhavige verzoek van belanghebbende om haar tijdelijk vrijstelling te verlenen van het verbod van permanente bewoning van de recreatiewoning, zoals dat in het bestemmingsplan is opgenomen. De werkzaamheden van het gemeentebestuur bij de beoordeling van dat verzoek houden rechtstreeks en in overwegende mate verband met dit individuele belang van belanghebbende. Dat wordt niet anders door de omstandigheid dat het gemeentebestuur bij zijn beslissing op het verzoek de belangen van belanghebbende afweegt tegen de gevolgen voor de ruimtelijke ordening." (HR 17-04-2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1253)

Met de Omgevingswet is niet beoogd hierin wijziging te brengen. Andere mogelijkheden die de gemeente heeft zijn kostenverhaal met toepassing van afdeling 3.6 van de Ow of de aanvraag behandelen als aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en legesheffing hiervoor. De gemeente moet dan wel binnen vijf jaar het omgevingsplan daarop aanpassen. Aanvrager kan er echter belang bij hebben dat direct de route van het wijzigen van het omgevingsplan wordt gevolgd.

Paragraaf 2.12 Modaliteiten

De in deze paragraaf opgenomen modaliteiten betreffen tariefverhogingen die zich bij verschillende activiteiten kunnen voordoen. De meeste staan ook in de bestaande modelverordening leges. De tariefbepaling over instemming betreft een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor verschillende activiteiten, waarbij verschillende overheden betrokken zijn en de gemeente bevoegd gezag is. In de toelichting op artikel 2.2 van de tarieventabel zijn wij hierop al ingegaan.

Paragraaf 2.13 Vermindering

Artikel 2.52 Vermindering na omgevingsoverleg

De strekking van dit artikel komt overeen met de vermindering die geregeld is in onderdeel 2.4.1 van de bestaande modelverordening leges. Er gelden wel aanvullende regels. Vanuit de praktijk is de wens geuit om een extra vermindering te kunnen geven ter stimulering van het omgevingsoverleg. Dat is in het artikel tot uitdrukking gebracht door de vermindering te bepalen op een percentage van de leges die voor het omgevingsoverleg verschuldigd waren. Bij stimulering van omgevingsoverleg kan de gemeente voor een hoog percentage kiezen, zelfs hoger dan 100%, bijvoorbeeld 120%. Als die stimuleringsgedachte niet bestaat, kan een gemeente ook een lager percentage hanteren. Of natuurlijk gewoon 100%.

In het tweede lid zijn voorwaarden opgenomen waaraan voldaan moet zijn.

De aanvraag om een omgevingsvergunning moet zijn gedaan:

a. voor dezelfde activiteit of activiteiten als waarop het omgevingsoverleg betrekking had;
b. in overeenstemming met de uitkomsten van het omgevingsoverleg; en
c. binnen […] maanden na het laatste omgevingsoverleg of, als het omgevingsoverleg volgens afspraak leidt tot een kennisgeving aan de aanvrager, na de dagtekening van de kennisgeving.

Op grond van het derde lid blijft na vermindering altijd een minimumbedrag verschuldigd. De vermindering kan er dus niet toe leiden dat voor de aanvraag van de omgevingsvergunning geen leges meer verschuldigd zijn of zelfs een bedrag zou moeten worden teruggegeven.

[***Artikel 2.53 Vermindering bij meervoudige aanvraag***
Dit artikel stemt overeen met onderdeel 2.4.2 van de tarieventabel van de bestaande modelverordening leges. Wij hebben het artikel nu als facultatief opgenomen. De gemeente moet zelf de wenselijkheid ervan afwegen. De milieubelastende activiteiten hebben wij uitgezonderd omdat bij de tariefstelling voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit al een clustering van activiteiten heeft plaatsgevonden.]

Paragraaf 2.13 Teruggaaf

Een teruggaaf is een voorzienbare hardheid die zich bij toepassing van de verordening kan voordoen. (Bij onvoorziene gevallen kan het college de hardheidsclausule toepassen (artikel 63 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen).)
Ten opzichte van de teruggaafbepalingen in de tarieventabel van de bestaande modelverordening leges zijn twee teruggaafbepalingen toegevoegd, namelijk in de artikelen 2.54 en 2.55, en is een teruggaafbepaling gesplitst in twee artikelen (de artikelen 2.56 en 2.57). Alleen deze lichten we hier toe.

Artikel 2.54 Teruggaaf bij aanvraag en oordeel geen omgevingsvergunning nodig
Als iemand wil weten of een omgevingsvergunning nodig is, kan hij/zij een aanvraag om een omgevingsvergunning indienen. Voor het in behandeling nemen van zo'n aanvraag worden de reguliere leges voor de betreffende activiteit geheven. Als het college tot het oordeel komt dat geen omgevingsvergunning nodig is, is een teruggaaf van een legesdeel mogelijk door de bepaling in artikel 2.54. Als de gemeente deze bepaling overneemt, kan zij ook voor een ander teruggaafpercentage kiezen dan de facultatief genoemde 85%. Een teruggaafpercentage van 85% leidt tot een effectief tarief van 15%. Dat is voor het rijk opgenomen in artikel 14.4, eerste lid, van de Or.
Zie ook: https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2004:AQ7004. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt daarin: 'Voor de beantwoording van de vraag of voor een voorgenomen handeling een vergunning vereist is, kan een vergunning worden aangevraagd (…). Het bevoegde bestuursorgaan dient bij het nemen van een besluit op zulk een aanvraag of verzoek de vraag naar de vergunningplicht als een voorvraag te beoordelen.' Gelet op het bovenstaande hebben wij in de tarieventabel geen tariefbepaling opgenomen voor een zogenaamde 'verklaring vergunningvrij'.

Artikel 2.55 Teruggaaf als aanvraag verder buiten behandeling wordt gelaten
Als na toepassing van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een aanvraag buiten behandeling wordt gelaten, voorziet artikel 2.55 in een teruggaaf omdat het heffen van het volledige legesbedrag onredelijk kan zijn. De teruggaaf van de door ons facultatief genoemde 85% leidt tot een effectief tarief van 15% van de leges voor het in behandeling nemen van de aanvraag om de omgevingsvergunning of het maatwerkvoorschrift. Zie voor de rijksregeling artikel 14.4, tweede lid, van de Or. De gemeente is autonoom om een ander percentage te hanteren.

Artikelen 2.56 en 2.57 Teruggaaf als gevolg van intrekking aanvraag omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift bij reguliere procedure en uitgebreide voorbereidingsprocedure
Deze artikelen komen overeen met onderdeel 2.5.1 van de tarieventabel van de bestaande modelverordening leges, zij het dat in de nieuwe tarieventabel gekozen is voor een onderscheid tussen de reguliere procedure en uitgebreide voorbereidingsprocedure. Hiervoor gelden namelijk verschillende beslistermijnen.