

# Onderzoek alternatieven voor financiering omgevingsvergunningen en toezicht, activiteit bouwen

## Rapportage

Opdrachtgevers: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, Vereniging Nederlandse  
Gemeenten en Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Rotterdam, augustus 2014

# Onderzoek alternatieven voor financiering omgevingsvergunningen en toezicht, activiteit bouwen

## Rapportage

Opdrachtgevers: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging  
Bouw- en Woningtoezicht Nederland, Vereniging Nederlandse Gemeenten en  
Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Senze

Ecorys

### Colofon

Ir. drs. J.W.C. van Gurchom (SENZE)

J. Roodnat MSc (SENZE)

Ir. M. Hek (ECORYS)

Ir. C. van Bree (ECORYS)

SENZE  
Stationsplein 45  
Groothandelsgebouw, Unit: D.138  
3013 AK ROTTERDAM

Postbus 19035  
3001 BA Rotterdam  
t: 010-411 07 07  
e: [info@senze-groep.nl](mailto:info@senze-groep.nl)  
w: [www.senze-groep.nl](http://www.senze-groep.nl)

ECORYS Nederland BV  
Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
t: 010-453 88 00  
e: [netherlands@ecorys.nl](mailto:netherlands@ecorys.nl)  
w: [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)



## Inhoud

Samenvatting .....	4
Hoofdstuk 1. Inleiding .....	6
1.1 Doel- en vraagstelling .....	6
1.2 Aanpak onderzoek .....	7
1.3 Leeswijzer .....	9
Hoofdstuk 2. Het huidige stelsel en nieuwe ontwikkelingen .....	10
2.1 Het huidige financieringsmodel .....	10
2.2 Nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw .....	14
2.3 Economische ontwikkelingen .....	17
Hoofdstuk 3. Uitgangspunten en kentallen .....	27
Hoofdstuk 4. Oplossingsrichtingen .....	36
4.1 Mogelijke oplossingsrichtingen .....	36
4.2 Impact oplossingsrichtingen .....	37
0. Huidige legesstelsel .....	37
1. Anterieur contract voor gemeentelijke taken .....	38
2. Hogere heffing/ belasting bij bestemmingswijziging .....	39
3. Omgevingsbijdrage .....	41
4. Uurtje - Factuurtje .....	43
5. Geen rekening, financieren uit Gemeentefonds of herverdeling .....	44
6. Geen rekening. Bestaand personeel herverdelen voor nieuwe taken gemeenten .....	45
7. Extra aanslag OZB bij waardecreatie gebouwen (toegevoegde taxatiewaarde) .....	46
8. Vennootschapsbelasting (voor bedrijven) .....	48
9. Heffing per gebied .....	49
10. Sloop/ Stortbelasting .....	51
4.3 Resume .....	54
Hoofdstuk 5. Conclusies en denkrichtingen .....	56
5.1 Conclusies .....	56
5.2 Denkrichtingen .....	57

## Samenvatting

De Kwaliteitscriteria, een nieuws stelsel van private kwaliteitsborging in de bouw, de Omgevingswet en de economische situatie zijn de meest majeure ontwikkelingen die nu en de komende periode van invloed zijn op het taakveld vergunningen, toezicht en handhaving (VTH) en het Bouw- en Woningtoezicht (BWT) in het bijzonder. Zij hebben ook effect op de betaalbaarheid van het systeem en zijn daarom in dit onderzoek beschreven en geanalyseerd op hun (mogelijke) effecten. Nu al is duidelijk merkbaar dat de betaalbaarheid niet meer zo voorspelbaar is als een paar jaar geleden en dat komende ontwikkelingen dat gaan versterken. Ook gaat het takenpakket veranderen doordat marktpartijen zelf verantwoordelijk worden voor het borgen van bouwkwiteit. De overheid behoudt 'algemeen belang taken' op het gebied van ruimtelijke ordening en welstand. Daarmee verdwijnt een deel van de grondslag voor het huidige legesstelsel, dat gestoeld is op individueel belang. Door de onvoorspelbaarheid en de taakverschuiving is de algemene beleving dat de houdbaarheid van (de grondslag van) het huidige legesstelsel aanstaande is. Naast het kiezen van oplossingen voor de financiering van BWT taken, geven de ontwikkelingen aanleiding tot een strategische heroverweging van de taken van het Bouw- en woningtoezicht binnen gemeenten.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, Vereniging Nederlandse Gemeenten en Ministerie van Infrastructuur en Milieu hebben Senze en Ecorys gevraagd een verkennend onderzoek te verrichten naar alternatieve oplossingen voor dit financieringsvraagstuk. Uit de analyse en consultatie van de branche en uitvoeringspraktijk zijn 10 mogelijke oplossingsrichtingen gekomen. Deze oplossingsrichtingen zijn beschreven en voorzien van voor- en nadelen. Daarnaast zijn de oplossingsrichtingen getoetst aan een aantal eigenschappen en tevens aan uitgangspunten die in de consultatie bij de branche zijn geïventariseerd.

Voor een nieuw stelsel geldt (onder andere):

- Dat het transparant moet zijn, zodat voor alle belanghebbenden duidelijk is wie wat betaalt;
- Dat een directere koppeling tussen hoeveelheid werk en prijs gewenst is;
- Dat een individualiseerbaar belang als grondslag dient bij aanvragen en algemeen belang bij taken na oplevering bouw;
- Dat een lichte vorm van kruissubsidiering acceptabel is;
- Dat oplossingen met vooraf vastgestelde vaste prijzen (meerdere oplossingen combineerbaar) de voorkeur genieten;
- Dat het Rijk kaders/randvoorwaarden stelt en er ruimte voor lokale invulling is.

### Financiële impact

In dit onderzoek is in kaart gebracht wat de baten van de verschillende oplossingsrichtingen kunnen zijn, in relatie tot de kosten van het huidige stelsel. Een uitgangspunt van het huidige legesstelsel is dat deze (maximaal) kostendekkend is. Een stelsel is altijd kostendekkend te maken. De vraag is of het bedrag dat daarvoor in rekening wordt gebracht, redelijk is ten opzichte van de prestatie die daarvoor wordt geleverd.

In tabel 4.2 (pagina 55) staat een overzichtelijke tabel met de tien oplossingsrichtingen, hun eigenschappen en karakteristieken alsmede de financiële impact in termen van baten en kosten.

Van de 10 oplossingsrichtingen is een drietal oplossingen op redelijke wijze kostendekkend te maken. Dat zijn de *omgevingsbijdrage*, *uurtje factuurtje* en de *extra aanslag op de OZB*. Tevens zijn er oplossingen die alleen niet het totaal aan kosten compenseren, maar wel inkomsten genereren. Dit zijn de heffing bij een bestemmingswijziging, het bestaand personeel bij gemeenten herverdelen, vennootschapsbelasting, BIZ en stortbelasting.

### **Oplossing: slim combineren**

Om een kostendekkend stelsel te krijgen hoeft niet gekozen te worden voor één van de tien losse alternatieven. Een bruikbaar alternatief ligt waarschijnlijk in een combinatie van meerdere alternatieve oplossingen. Met name het combineren van alternatieven waarbij een algemene heffing wordt gecombineerd met een specifieke heffing biedt potentie. Dit kan door de kosten voor taken in het kader van aanvragen te verhalen vanuit het oogpunt van individualiseerbaar belang en kosten voor taken uitgevoerd na oplevering van de bouw vanuit het oogpunt van algemeen belang.

Verder kan men denken aan een aantal additionele maatregelen bovenop de modellen. Mogelijke suggesties zijn:

#### 1. Toepassing lichte kruissubsidiering

Voorstel kan zijn om toch deels kruissubsidiering in stand te houden, maar dit transparant te communiceren. Dit kan plaats vinden door kleinere aanvragen (bouwsom < € 50.000) voor een lager bedrag aan te slaan en door de grotere bouwprojecten > € 400.000 additioneel te belasten. De totale opbrengsten blijven hiermee nagenoeg gelijk, maar zorgen voor een evenwichtigere verdeling.

#### 2. Kostenreductie

Daarnaast kan gezien worden of er aan de kostenkant efficiëntie bereikt kan worden om het systeem betaalbaarder te maken. Dit kan door een betere procesinrichting, digitalisering, standaardiseren en efficiënter beleid. Indien taakstellend uitgegaan wordt van een kostenreductie van 10%, dan levert dat een besparing op van circa € 20 mln.

#### 3. OZB verhoging (generiek)

Een generieke verhoging van de OZB kan een bijdrage leveren in de financiering van het stelsel, waardoor de lasten niet bij slechts enkele private partijen (aanvragers) terecht komen. Een generieke verhoging van de OZB met 1% voor zowel woningen als niet-woningen levert een baat op van € 48 mln.

## Hoofdstuk 1. Inleiding

Het werkveld vergunningen en handhaving is sterk in beweging. (Inhoudelijke) Wetswijzigingen volgen elkaar snel op. Steeds vaker hebben deze wetswijzigingen ook impact op de organisatie van de werkzaamheden binnen overheid en markt. Het gevorderde initiatief om marktpartijen de mogelijkheid te geven de borging van bouwtechnische kwaliteit zelf vorm te geven ('het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw') gaat een substantiële verandering geven in het werkveld. De rol van de gemeente als bevoegd gezag verandert door het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw. De bouwtechnische toets en het toezicht tijdens de bouw zullen in het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw uitgevoerd worden door een marktpartij en niet meer door de gemeente. De gemeente behoudt wel haar taak voor de planologische beoordeling, welstandstoets en toetsing van de omgevingsveiligheid. Ook blijft de gemeente verantwoordelijk voor toezicht op welstand, monumenten, bestaande bouw (minimumeisen bestaande bouw en gebruikseisen) en voor de handhaving. De vergunningverlening en toezichttaken bij gemeenten worden nu voornamelijk via het legesstelsel voor aanvragen van omgevingsvergunningen gefinancierd, zo ook de bouwtechnische toetsing en toezicht op (ver)bouw. Echter, door de recessie is een afname in zowel het aantal aanvragen om omgevingsvergunning (activiteit bouwen), als de omvang van de bouwprojecten en de legesinkomsten waar te nemen. Het wordt voor gemeenten steeds lastiger om kostendekkend te werken. Daarnaast is een ontwikkeling te zien van het verruimen van vergunningvrij bouwen binnen dit vakgebied, waardoor gemeenten voor minder activiteiten leges kunnen vragen. In veel gevallen leidt het vergunningvrij bouwen echter niet tot minder werkzaamheden bij gemeenten. Zo is het toetsingskader van de sloopmelding hetzelfde als het toetsingskader dat voorheen voor de sloopvergunning werd gehanteerd en vraagt de uitleg over vergunningvrij bouwen veel tijd en specifieke kennis van gemeenten. Deze ontwikkelingen doen vragen oprijzen over de betaalbaarheid van de uitvoering van (achterblijvende) vergunning en toezichttaken binnen de overheid. Bovendien verandert de rol van de gemeente. De taken die overblijven in het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging zien meer toe op een algemeen belang dan een individualiseerbaar, economisch belang. De grondslag voor een legesheffing is een individueel belang. Als in mindere mate het individuele belang met de achterblijvende taken wordt gediend, heeft dit invloed op de grondslag van het legesstelsel. Dit vraagt om een herbezinning van de rol van het bouw en woningtoezicht (BWT) van gemeenten in de toekomst.

### 1.1 Doel- en vraagstelling

Samen met de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Min. I&M), heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Min. BZK) aan Senze en Ecorys de opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de houdbaarheid van het legesstelsel voor vergunningen en toezicht en mogelijke financieringsalternatieven. Om deze mogelijkheden te onderzoeken is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

"Hoe kunnen na invoering van wijzigingen in het stelsel van de bouwregelgeving en het invoeren Omgevingswet, de kosten van de overblijvende taken van de gemeenten voor Wabo vergunningverlening en het houden van toezicht worden gefinancierd voor de activiteit bouwen?"

Daarnaast zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Wat zijn de voor- en nadelen (impactanalyse) van de voorgestelde oplossingsrichtingen voor het nieuwe financieringsmodel op:

- a. Financiële druk voor ondernemers en burgers
- b. Administratieve lastendruk ondernemers, burgers en overheid
- c. Draagvlak bij gemeenten en belangengroepen
- d. Effectiviteit van het behandelproces bij de gemeentelijke overheden
- e. Personeel (kennis & kunde) bij de private toetsers en gemeente
- f. Kwaliteitscriteria

Voor het onderzoek is een stuurgroep aangesteld met vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, de VNG en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Naast de rol als inhoudelijk opdrachtgever, vervult de stuurgroep een faciliterende, signalerende en bijsturende rol met betrekking tot het onderzoek en de rapportage. Elke onderzoeksfase is in afstemming met de stuurgroep afgerond en de rapportage is tevens in afstemming met de stuurgroep tot stand gekomen.

## 1.2 Aanpak onderzoek

Om bovenstaande onderzoeksvraag en deelvragen te beantwoorden is de volgende aanpak gehanteerd. Het onderzoek bestaat uit 4 fasen. Dit zijn een beschrijving en analyse van de huidige situatie (fase 1), verkenning van de impact om oplossingsrichtingen te genereren (fase 2), beschrijving en uitwerking van de meest haalbare oplossingsrichtingen (fase 3) en tot slot het verzorgen van een rapportage met de resultaten, bevindingen en aanbevelingen (fase 4).

### ***Fase 1. Huidige situatie en ontwikkelingen***

Fase 1 bestaat uit twee analyses: een kwalitatieve beschrijving van de ontwikkelingen en een kwantitatieve analyse van de kosten en baten van het huidige legesstelsel. Voor de kwalitatieve analyse is een inventarisatie van alle lopende en komende ontwikkelingen gemaakt, die van invloed zijn op het stelsel van vergunningen en handhaving (Wabo) en is het effect in kwalitatieve zin op de omgevingsvergunningen en handhaving omschreven. De benoemde effecten van de ontwikkelingen bij de overheid vormen een inschatting op basis van informatie die op het moment van schrijven beschikbaar is. Mogelijk dat de uitgangspunten en invulling van omschreven ontwikkelingen op een later moment worden gewijzigd en daarmee de genoemde effecten ook wijzigen. De beschreven effecten zijn daarom indicatief. Uit de kwalitatieve beschrijving zijn vervolgens onderzoeksvariabelen/parameters afgeleid voor de financiële doorrekeningen. Dit onderzoeksonderdeel bestaat uit deskresearch.

Om te onderzoeken hoe de kosten voor de overblijvende taken van de gemeenten voor Wabo vergunningverlening en het houden van toezicht gefinancierd kunnen worden, is het allereerst van belang inzicht in de totale kosten en opbrengsten structuur te krijgen. Hiervoor is gebruik gemaakt van de beschikbare data uit de 'MKBA Privatisering van kwaliteitsborging in de bouw'. Ecorys beschikt over alle relevante data en het financiële model dat gebruikt is voor de MKBA. De MKBA vertegenwoordigt de situatie anno 2013. Wat meegenomen is in de

analyse vanuit een kwalitatief beeld zijn externe effecten en ontwikkelingen vanuit de markt (bv. op het gebied van vergunningvrij bouwen, etc.). Deze ontwikkelingen zijn financieel vertaald, op basis van reële aannames en kengetallen. Deze data diende als het vertrekpunt van het onderzoek. Daarnaast is in interviews, focusgroepen, de stuurgroep, bij individuele gemeenten en op een managementsymposium van VBWTN gevraagd om extra input en reflectie op de huidige cijfers. Hierdoor zijn extra aanvullingen en aanscherpingen ontstaan die de financiële onderbouwing vormen voor de huidige situatie.

Op basis van de omvang en de verdeling van de middelen zijn oplossingsrichtingen bepaald.

### ***Fase 2. Impact verkenning***

In deze fase is langs drie sporen informatie verzameld om de impact van oplossingsrichtingen in kaart te brengen. De aanpak is erop gericht eerst te verbreden (met interviews en focusgroepen) zodat alle mogelijke oplossingsrichtingen in beeld komen. In de oorspronkelijke onderzoeksopzet is uitgegaan van een uitwerken en onderbouwen van drie meest haalbare oplossingsrichtingen. Gedurende het onderzoek is besloten alle oplossingsrichtingen uit te werken.

Er is gestart met een interviewronde onder relevante stakeholders en betrokken personen. Het doel van de interviews was om een breder beeld te krijgen van de perceptie en beleving van ontwikkelingen in de uitvoering. Hiermee zijn zo veel mogelijk nieuwe oplossingsrichtingen verzameld die niet uit de vorige fase zijn verkregen. In de focusgroepen zijn alle oplossingsrichtingen gepresenteerd en getoetst op de voor- en nadelen, het draagvlak en de haalbaarheid van de verschillende oplossingsrichtingen. Daarmee vormde dit een waardevol instrument om te begrijpen welke processen en motivaties leiden tot bepaalde acties en beslissingen van de relevante actoren. De focusgroepen boden de mogelijkheid om stakeholders gezamenlijk te laten debatteren over oplossingen. Ondanks de relevantie en urgentie van het onderwerp, konden de focusgroepen moeizaam gevuld worden met respondenten. Andere prioriteiten en afspraken, gebrek aan voorkennis en gebrek aan interesse werden daarvoor als belangrijkste redenen aangedragen.

Vervolgens zijn relevante cases op gebied van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw geanalyseerd. Ervaringen uit de praktijk zijn als extra toetsingskader voor de oplossingsrichtingen toegevoegd. De cases hebben daarnaast belangrijke kwantitatieve informatie voor de cijfermatige onderbouwing geleverd.

### ***Fase 3. Toekomstig kostenstelsel***

De oplossingen uit fase 2 zijn in deze fase zowel kwantitatief als kwalitatief volledig belicht. Alle informatie uit fase 1 en fase 2 leidt tot een beschrijving van de financiële impact van de oplossingsrichtingen en een beschrijving van de kwalitatieve impact op een aantal aspecten. Deze aspecten zijn:

- financiële druk
- administratieve lasten druk
- draagvlak
- effectiviteit behandelproces



- personeel (kennis en kunde)
- kwaliteitscriteria

Als onderdeel van de verslaglegging van de resultaten van het onderzoek is een overzicht gevormd van de oplossingsrichtingen. In de rapportage zijn de oplossingen uitgebreid beschreven. Naast deze kwalitatieve beschrijving, uitgedrukt in voor- en nadelen, is de oplossing financieel vertaald. Deze kwantitatieve analyse geeft een financiële opbrengst (baat) op de verschillende onderdelen weer. Daarnaast is gekeken naar eventuele additionele kosten die gemaakt moeten worden, voordat de baat gerealiseerd kan worden.

#### ***Fase 4. Rapportage***

In deze laatste fase is alle verkregen informatie overzichtelijk opgeschreven in een rapportage. Deze rapportage is met de Stuurgroep besproken en heeft voldoende draagvlak opgeleverd bij de Stuurgroep.

### **1.3 Leeswijzer**

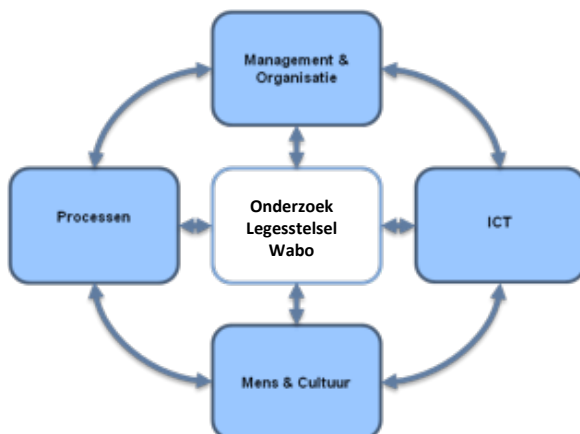
In voorliggende rapportage wordt in hoofdstuk 2 eerst aandacht geschonken aan het huidige financieringsmodel en alle ontwikkelingen waar gemeenten mee te maken hebben of krijgen. Daarbij worden de effecten op de organisatie in kaart gebracht en de knelpunten daarvan met het huidige financieringsmodel. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de uitgangspunten en de kentallen onderbouwd die gebruikt zijn voor de doorrekeningen. In hoofdstuk 4 worden de oplossingsrichtingen besproken en wordt de impact hiervan omschreven en doorgerekend. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 afgesloten met conclusies en denkrichtingen.

## Hoofdstuk 2. Het huidige stelsel en nieuwe ontwikkelingen

Er komen veel verschillende ontwikkelingen op gemeenten af, onder andere op het gebied van de VTH taken. Zo wordt overwogen kwaliteitscriteria voor VTH taken verplicht te stellen, zijn er plannen om het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw door te voeren en werkt de overheid aan een nieuwe Omgevingswet. Daarnaast is er op het huidige legesstelsel veel kritiek. Ook wordt afgevraagd of dit stelsel nog houdbaar is in de huidige economische situatie en met toekomstige ontwikkelingen.

In dit hoofdstuk worden het huidige legesstelsel en de verschillende ontwikkelingen kort omschreven. Van een aantal ontwikkelingen zijn alleen nog de kaders duidelijk (bijvoorbeeld de Omgevingswet) van een andere is al duidelijker hoe deze eruit gaat zien (bijvoorbeeld de kwaliteitscriteria). Om meer inzicht in de consequenties te krijgen is van elke ontwikkeling een inschatting gemaakt van de kwalitatieve effecten voor gemeenten. De effecten zijn ingedeeld volgens het zogenaamde 'klaverblad' (figuur 1). Op grond van deze methode worden effecten vanuit 4 perspectieven bekeken:

- Management en organisatie
- ICT en informatievoorziening
- Processen
- Mens en Cultuur



Figuur 1. Het klaverblad (Senze, 2014)

In de volgende paragrafen wordt eerst het huidige financieringsmodel beschreven en vervolgens het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw, economische ontwikkelingen, de omgevingswet, de kwaliteitscriteria en deregulering. Tot slot zal een kort overzicht van de ontwikkelingen en de effecten daarvan gegeven worden.

### 2.1 Het huidige financieringsmodel

Gemeenten kunnen voor taken, die in de vorm van een dienst aan bewoners of bedrijven verleend worden, leges heffen (genotsrechten). Dit is ook voor een omgevingsvergunningen het geval. Uitgangspunt hierbij is: de aanvrager, degene die baat heeft bij de dienst, betaalt. Het criterium voor het bepalen of er sprake is van een 'dienst' ligt daar waar het

individualiseerbare belang voorop staat. In de Nederlandse Grondwet is opgenomen dat er alleen belastingen mogen worden geheven die hun grondslag vinden in een landelijke wet. Leges omgevingsvergunning zijn rechten die worden geheven op basis van artikel 229, eerste lid, onderdeel b van de Gemeentewet. De diensten waar leges voor kunnen worden geheven, bestaat uit het in behandeling nemen van een aanvraag, het nemen van een besluit op de aanvraag en het toezicht op het naleven van de vergunning (in geval van bouwactiviteiten is het toezicht tijdens de bouw). Of de vergunning wel of niet verleend wordt, is niet van invloed op de vraag of er sprake is van dienstverlening (VNG, 2010).

De gemeenteraad dient voor het heffen van leges, een legesverordening vast te stellen. In deze verordening zijn bepalingen opgenomen over de activiteiten waarvoor de gemeente leges in rekening brengt, de tarieven en de grondslagen die de gemeente hanteert bij het heffen van de leges. De gemeenteraad mag hierin in principe zelf bepalen waarvoor leges worden geheven, wat de hoogte van de tarieven is en hoe de kosten worden toegerekend.

Er zijn kaders gesteld aan de legesheffing. Zo zijn voor bepaalde diensten van de gemeente maximumtarieven vastgesteld door het Rijk. Gemeenten dienen zich bij vaststelling van de tarieven te houden aan deze maximale tarieven. Ook mag de hoogte van het bedrag van de leges niet afhankelijk worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen van de aanvrager. Gemeenten mogen de financiële positie van een aanvrager dus niet meewegen bij de bepaling van de hoogte van de leges (artikel 219 Gemeentewet). Daarnaast dienen de leges die gemeenten heffen, de kosten die zij maken voor de diensten te dekken en mogen deze niet overschrijden. Gemeenten moeten dus vanuit de leges kostendekkend werken en mogen geen winst maken op de geleverde diensten (artikel 229b Gemeentewet).

Uit jurisprudentie blijkt dat de eis van kostendekkendheid slechts dient te worden toegepast op het totaal van de in de verordening neergelegde rechten, en dus niet op één bepaald te heffen recht. Gemeenten mogen op de leges 'verdienen', zolang het totaal van de geraamde baten van de leges die in een verordening zijn geregeld het totaal van de geraamde lasten die de werkzaamheden meebrengen maar niet overstijgt (HR 4 februari 2005, BR 2005, p. 725 en HR 13 mei 2005, Belastingblad 2005, p. 647). Dit wordt kruissubsidiëring genoemd.

In haar 'Model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning' raadt de VNG kruissubsidiëring tussen dienstverlening voor de omgevingsvergunning en overige diensten binnen de legesverordening af. Dit om de transparantie van het kostenverhaal te stimuleren. (VNG, 2010, p.11). Onlangs heeft de rechter bepaald dat de kostendekkendheid op het niveau van de gehele legesverordening is toegestaan, waarmee het bijvoorbeeld ook mogelijk is dat kosten voor paspoorten en rijbewijzen met de leges voor een omgevingsvergunning worden gedekt (Hof Arnhem-Leeuwarden 28 januari 2014, nr. 13/00081ECLI:NLCHARL:2014:494). Gemeenten zijn dus niet verplicht de kostendekkendheid te beperken tot het onderdeel van de omgevingsvergunning in de legesverordening.

Gemeenten heffen in de praktijk leges voor de omgevingsvergunningen. In de meeste gevallen wordt de hoogte van leges voor omgevingsvergunningen gerelateerd aan de bouwkosten van het bouwwerk waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd, door

een bepaald percentage van de bouwkosten door te rekenen in de vorm van leges (al dan niet gestaffeld).

Het in behandeling nemen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning en het toezicht op de naleving van de vergunningsvoorwaarden, zijn niet de enige taken op gebied van het VTH domein. Taken op gebied van bestaande bouw, vergunningvrij bouwen en de (juridische) handhaving worden ook uitgevoerd door gemeenten. Deze taken moeten ook bekostigd worden en worden vaak (deels) betaald uit de algemene middelen. Naast de legesinkomsten zijn er dus ook nog additionele middelen nodig om de werkzaamheden van vergunningen, toezicht en handhaving te bekostigen. De bekostiging in het huidige stelsel bestaat uit een mix van legesinkomsten aangevuld met extra middelen uit de algemene middelen.

### Het profijtbeginsel en kruissubsidiëring

In de praktijk worden de termen 'profijtbeginsel' en 'kruissubsidiëring' verschillend uitgelegd en toegepast. Beide zijn van belang in de analyse van het huidige stelsel. In deze subparagraaf wordt daarom aandacht geschonken aan de verschillende vormen en niveaus hiervan.

Aan het legessysteem ligt het profijtbeginsel ten grondslag. Eerder is het uitgangspunt 'de aanvrager, degene die baat heeft bij de dienst, betaalt' genoemd. Dit is een uitwerking van het profijtbeginsel. Het profijt bestaat uit de toestemming om iets te mogen doen dat wettelijk zonder die toestemming verboden is, namelijk (ver)bouwen. Het profijt betreft dan iets anders dan het verdelen van de rekening, het is een voorwaarde om een (belasting)rekening te sturen. Zoals eerder ook benoemd is het criterium daarbij volgens de Hoge Raad dat iets een dienst is wanneer het individualiseerbare belang voorop staat. Een andere uitwerking van het profijtbeginsel is tot stand gekomen bij het bepalen van de hoogte van de rekening. Deze uitwerking is bij de leges omgevingsvergunning gevonden door het heffen naar bouwsom. Hoe hoger de bouwsom, hoe groter het (gemiddeld) veronderstelde individualiseerbaar belang bij de aanvraag. Dit is de fiscale benadering van het profijtbeginsel. In de navolgende hoofdstukken wordt ook aandacht geschonken aan de grondslag van de financieringsalternatieven. De focus ligt daarbij op de eerste vorm. Er wordt gekeken naar het belang van de geleverde diensten: is dit een individualiseerbaar belang of een algemeen belang? Om de duidelijkheid te vergroten, wordt de term 'profijtbeginsel' in navolgende paragrafen en hoofdstukken niet gebruikt en in de plaats daarvan de termen 'individualiseerbaar en algemeen belang' gehanteerd.

Naast het profijtbeginsel is ook kruissubsidiëring van toepassing op het legessysteem. Per definitie is kruissubsidiëring iets dat alleen vanuit kostenveroorzaking wordt bekeken. Er zijn verschillende vormen van kruissubsidiëring mogelijk, namelijk door binnen dezelfde verleende diensten kruissubsidiëring toe te passen (bijvoorbeeld de aanvrager van een dakkapel in een 'Vinex-wijk' mee te laten betalen voor een dakkapel op een monumentale villa in beschermd stadsgezicht). Beide aanvragers kunnen evenveel betalen, maar de behandelkosten van het laatste geval (de monumentale villa) liggen mogelijk hoger. Een tweede vorm van kruissubsidiëring is die waarin projecten met een hogere bouwsom mee betalen aan de bekostiging van het behandelen van aanvragen van projecten met een lage bouwsom, zoals de eerder genoemde dakkapellen bijvoorbeeld. De derde vorm van kruissubsidie overstijgt de individuele vorm van dienstverlening. Bijvoorbeeld niet kostendekkende leges voor

paspoorten aanvullen met de winst op de leges omgevingsvergunning. Zoals eerder ook gesteld zijn alle vormen van kruissubsidiëring toegestaan. In de navolgende paragrafen en hoofdstukken wordt verwezen naar 'kruissubsidiëring', waarmee bedoeld wordt op alle omschreven vormen van kruissubsidiëring, tenzij specifiek anders vermeld.

## Kritiek op het financieringsmodel

Vanuit verschillende hoeken is inmiddels veel kritiek<sup>1</sup> op het legesstelsel ontstaan. Samengevat gaat het onder andere om de volgende punten:

### 1. De hoogte van de legestarieven

Verschillende organisaties melden een flinke stijging in de legestarieven door de jaren heen. Zo zouden de legestarieven in de periode van 2004 tot 2012 gestegen zijn van minder dan 2% van de bouwsom naar 3,5% van de bouwsom (de Wildt & Scholten, 2014). Ten opzichte van 2013, vermeldt Vereniging Eigen Huis (2014) een stijging van zo'n 2,1% van het legestarief voor een vergunning voor een nieuwbouwwoning (met een aanneemsom van 130.000 euro) in 2014. Belangenverenigingen van projectontwikkelaars, beleggers en woningcorporaties geven aan dat de doorgerekende percentages van de bouwsommen voor de bouwleges vaak hoger liggen dan het rendement van de bouwer en ontwikkelaar. Zij geven aan dat de maatschappelijke acceptatie van deze percentages onder grote druk staat en onhoudbaar is.

### 2. Uniformiteit in legestarieven tussen gemeenten

Doordat gemeenten lokaal maatwerk op de legestarieven mogen toepassen, zijn er in Nederland verschillen te zien in de hoogte van de tarieven. Deze verschillen kunnen sterk uiteen lopen. De verschillen ontstaan doordat de ene gemeente meer kosten maakt bij de uitvoering dan andere, gemeenten verschillende vormen van kruissubsidiëring hanteren en doordat niet alle gemeenten alle kosten via de leges door berekenen, maar deze bijvoorbeeld dekken uit algemene belastingen. Aanvragers ervaren dat het aanvragen van eenzelfde bouwwerk in de ene gemeente flink duurder kan zijn dan in een andere gemeente. Dit voelt onlogisch. Er verschijnen steeds meer nieuwsberichten met een roep om meer uniformiteit in de legestarieven van gemeenten.

### 3. Kruissubsidiëring

Met name vanuit belangenverenigingen van projectontwikkelaars, beleggers en woningcorporaties wordt stevige kritiek geuit op de tweede vorm van kruissubsidiëring. Zij geven aan dat de hoogte van de leges regelmatig niet in verhouding staat tot de door de gemeenten verrichte werkzaamheden en dat de zeer forse bijdragen vanuit de leges van omvangrijke (nieuw)bouwprojecten aan activiteiten van geringe omvang, zoals het plaatsen van een dakkapel of een kapvergunning, mede als gevolg van de crisis niet langer houdbaar is. Enige mate van solidariteit mag, maar moet wel acceptabel blijven. Daarnaast wordt ook de derde vorm van kruissubsidiëring bekritiseerd. Belangenverenigingen stellen dat

---

<sup>1</sup> De in deze paragraaf omschreven punten, zijn punten van kritiek geuit door belanghebbenden. De kritiekpunten worden niet door iedereen op dezelfde manier beleefd. Daarnaast zijn de kritiekpunten niet feitelijk getoetst, maar geven zij het algemene beeld van meningen en percepties over het huidige legesstelsel weer.

kruissubsidiëring alleen van toepassing zou mogen zijn op activiteiten op grond van de Wabo. Zij ervaren het als oneerlijk dat aanvragers van een omgevingsvergunning ook voor de andere overheidstaken moeten meebetalen.

#### 4. Transparantie in kostentoerekening

In de laatste jaren blijkt het aantal WOB-verzoeken en bezwaar- en beroepschriften over de kostenonderbouwing van de Wabo-leges sterk toe te nemen. Klanten vinden de kostentoerekening van de leges onvoldoende transparant. Belangenverenigingen adviseren hun leden om bij de gemeente een deugdelijke onderbouwing van de leges op te vragen om hier zo nodig bezwaar tegen aan te tekenen en vragen om het kostentoerekeningsmodel van de VNG verplicht te stellen voor gemeenten.

## 2.2 Nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw

Onder voorzitterschap van oud-minister Sybilla Dekker heeft de commissie 'Fundamentele Verkenning Bouw' onderzoek gedaan naar de rol van wet- en regelgeving in het bouwproces. De begrippen 'vertrouwen' en 'verantwoordelijkheid' staan hierbij centraal. Vanuit het principe 'Publiek wat moet, privaat wat kan', heeft de commissie aan de overheid en bedrijfsleven een aantal aanbevelingen gedaan waarin enkele verantwoordelijkheden voor vergunningverlening en toezicht opnieuw en uitdrukkelijker worden overgedragen aan de markt. De Woningwet wijst immers al langer op de uiteindelijke verantwoordelijkheid van private partijen voor het eindresultaat van bouwwerken. In de praktijk blijkt dat in veel gevallen niet helder is wie de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van een bouwwerk draagt. Door gemeenten worden bouwplannen getoetst, waarvoor leges worden geheven. Vanuit de gedachte dat anders dubbel betaald werd voor de kwaliteitsborging, heeft een deel van de bedrijven in de afgelopen decennia hun eigen kwaliteitsborging afgebouwd. Hierdoor is de kwaliteitsborging in de bouw steeds meer beperkt tot de gemeentelijke bouwplantoets en toezicht. Deze toetsing biedt echter onvoldoende waarborgen voor de bouwkwaliteit, daar de toetsing voorafgaand aan de bouw plaats vindt op basis van papier en omdat regelmatig in afwijking van de omgevingsvergunning wordt gebouwd, doordat de plannen nog niet volledig uitontwikkeld zijn. Het begrip 'bouwkwaliteit' is daarnaast niet eenduidig gedefinieerd. Voor toetsende overheden gaat het om het voldoen de technische eisen zoals vastgelegd in bijvoorbeeld het Bouwbesluit. Consumenten daarentegen hebben het vaak over functionele eisen of afwerking als het gaat om bouwkwaliteit. De kwaliteit zoals bedoeld in het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw gaat over het voldoen aan de technische eisen van het Bouwbesluit.

Daarnaast is er kennis en capaciteit bij de afdelingen BWT van gemeenten verdwenen door opeenvolgende taakstellingen. Al deze punten zijn aanleiding tot het vernieuwen van het stelsel van kwaliteitsborging in de bouw, zo wordt gesteld in de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel 'Wet kwaliteitsborging voor het bouwen'.

Inmiddels ligt per 25 juni 2014 het wetsvoorstel klaar ter consultatie. In dit wetsvoorstel wordt onder andere (naast bijvoorbeeld versterking van de posities van de consument) omschreven dat in het nieuwe stelsel private partijen voorstellen kunnen doen voor instrumenten waarmee

de kwaliteit in het bouwproces geborgd wordt. De rol van de gemeente als bevoegd gezag voor de bouwkwaliteit verandert door het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw. De bouwtechnische toets en het toezicht tijdens de bouw op grond van het bouwbesluit zullen in het nieuwe stelsel uitgevoerd worden door een marktpartij. De gemeente behoudt haar taak voor de planologische beoordeling, welstandstoets en toetsing van de omgevingsveiligheid. Ook blijft de gemeente verantwoordelijk voor toezicht op welstand, monumenten en bestaande bouw (minimumeisen bestaande bouw en gebruikseisen) en voor de handhaving. Het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw zal dus onder andere consequenties hebben op de formatie (bouwtechnische taken) en werkaanbod, legesinkomsten en afstemming en samenwerking met private partijen.

In het Algemeen Overleg tussen de Kamercommissie en minister Blok op 27 maart 2014 is besloten om te starten met een gefaseerd stelsel, waarbij een gedeelte van de bouwtechnische toetsing en toezicht naar de markt gaat en een gedeelte bij de gemeente blijft. Hierbij zullen in eerste instantie de bouwwerken met een laag risico-profiel naar de markt gaan. Het plan is om uiteindelijk alle bouwtechnische toetsing en toezicht aan de markt over te laten.

#### Verwachte effecten

De introductie van een nieuw stelsel voor kwaliteitsborging zal diverse effecten hebben. Hieronder worden de belangrijkste verwachte effecten beschreven.

##### *Management en organisatie*

Door deze ontwikkeling zullen het werkaanbod en de legesinkomsten binnen gemeenten dalen. Daarnaast levert het nieuwe stelsel andere taken op voor de gemeente, zoals bijvoorbeeld in de afstemming met private partijen. Op dit moment zijn partijen bezig om te kijken wat de haalbaarheid is van een zogenaamd 'as-built-dossier'. Dit zou een overdrachtdossier moeten worden dat de marktpartij bij oplevering beschikbaar stelt. Mogelijk dat deze werkzaamheden extra kosten met zich mee brengen. Ook is het mogelijk dat gemeenten beleid, protocollen en werkprocessen met de komst van het nieuwe stelsel aanpassen, wat eveneens extra kosten met zich mee kan brengen.

Zoals eerder ook omschreven, zullen verschillende toezichtstaken bij de gemeente blijven. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het toezicht en toetsing op welstandsaspecten en het bestemmingsplan en daarnaast voor het toezicht op bestaande bouwwerken. De kosten die de gemeente maakt voor de bouwtechnische toets en het toezicht komen te vervallen.

##### *ICT en informatievoorziening*

De ICT en informatievoorziening zal zo ingericht moeten worden dat deze het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw en de afstemming tussen gemeente, aanvrager en markt faciliteert. Zo zullen bij gemeenten intern maatregelen moeten worden genomen om data-uitwisseling te faciliteren. Daarnaast zullen delen van ICT applicaties die bij gemeenten bij de introductie van de Wabo zijn geïmplementeerd voor het registreren van de bouwbesluittoets niet meer nodig zijn.

##### *Processen*

Processen en beleid moeten de afstemming met marktpartijen faciliteren en procesbeschrijvingen moeten hierop worden aangepast. Dit zal echter een eenmalige aanpassing zijn en beleid zal uiteindelijk versimpeld worden door het verdwijnen van de bouwtechnische toetsing en toezicht.

### *Mens en Cultuur*

Doordat de markt de bouwtechnische toetsing en het toezicht daarop gaat overnemen, is de verwachting dat de markt personeel gaat aantrekken vanuit gemeenten. Anderzijds kunnen er ook verschuivingen in taken plaats vinden voor vergunningverleners en toezichthouders. Waar generieke medewerkers nu zowel de planologische als de bouwtechnische aspecten beoordelen, komt de focus op RO, welstand, monumenten, bestaande bouw en handhaving te liggen. Vanuit hun verantwoordelijkheidsgevoel zal het voor toezichthouders van gemeenten wennen zijn om buiten op de bouwplaats ook daadwerkelijk niet meer naar de bouwtechnische aspecten te kijken. Dit vereist een cultuur en gedragsverandering en zal leiden tot een nieuwe visie op het BWT in Nederland.

### Het financieringsmodel en het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw

Het huidige legessysteem gaat uit van het profijtbeginsel, de aanvrager heeft profijt bij de geleverde dienst en betaalt daarvoor. Met de komst van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw zijn de meningen verdeeld of de achterblijvende taken het individueel belang of het algemeen belang dienen. Ook jurisprudentie geeft daar (nog) geen uitsluitsel over. Enerzijds is in een arrest bepaald "dat bij het nemen van een besluit tot (tijdelijke) vrijstelling van een bestemmingsplan het individuele belang van de aanvrager rechtstreeks en in overwegende mate wordt gediend" (HR, 17-4-2009). Anderzijds volgt uit de arresten Mulder/Nunspeet en Jacobswoude (Hoge Raad 2 mei 2003, JB 2003, 122 en Hoge Raad 13 augustus 2004, BR 2004, p. 871) dat het individuele belang van de aanvrager bij het verlenen van bijvoorbeeld ontheffingen, projectbesluiten en bestemmingsplanherzieningen slechts in ondergeschikte mate wordt gediend. Als daarvan wordt uitgegaan, is er geen sprake van een dienst als bedoeld in artikel 229 Gemeentewet en zal legesheffing niet op deze grondslag gebaseerd kunnen worden. Dit vraagt om een herbezinning van de rol van BWT. Daarnaast kan gevraagd worden of de huidige basis voor het bepalen van het tarief nog relevant is in het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging. In het huidige legessysteem wordt het tarief aan de hand van de bouwsom bepaald. De achterblijvende taken zullen een minder sterke relatie met de bouwsom dan de bouwtechnische toetsing en toezicht hebben.

#### Herbezinning BWT in Nederland?

Het speelveld van vergunningen en handhaving is sterk in beweging. Naast nieuwe wetgeving, veranderende werkvoorraden en (bouw)opgaven, zal BWT zich meer bezig gaan houden met activiteiten die het algemeen belang dienen (ro, welstand) en minder met techniek. Deze verantwoordelijkheid komt meer en meer bij marktpartijen zelf te liggen. Hierdoor verdwijnt o.a. een grondslag voor het heffen van leges zoals dat nu in Nederland plaats vindt. Een en ander leidt tot een noodzaak om te onderzoeken wat de rol, functie en toegevoegde waarde van BWT in Nederland is in de toekomst. Hiervoor is aanvullend onderzoek nodig.



Bij de oplossingsrichtingen voor de financiering van de gemeentelijke omgevingsvergunning en het toezicht zal in de toetsing aandacht geschonken moeten worden aan:

- de grondslag in de vorm van individualiseerbaar of algemeen belang
- de grondslag voor het bepalen van tarieven (nu de bouwsom).

## 2.3 Economische ontwikkelingen

Sinds 2008 verkeert de wereldwijde economie in zwaar weer. In de VS stortte de huizenmarkt in, raakten banken in problemen en door de verbondenheid tussen financiële markten raakten ook banken in Azië en Europa in de problemen. Vandaag de dag heeft Nederland nog steeds te kampen met de economische crisis.

De economische ontwikkelingen hebben ook hun weerslag gehad op het bedrijfsleven en met name op de vastgoedmarkt. Dit geldt voor zowel nieuwe ontwikkelingen in de woningbouw als voor het bedrijfsonroerendgoed (BOG). In veel regio's worden ontwikkelingen gefaseerd uitgevoerd of zelfs helemaal stil gezet. Ook is een focusverschuiving te zien van nieuwbouw naar groot onderhoud, herbestemming en renovatie van bestaande bouw, welke voor een deel vergunningvrij zijn en waarvan de bouwkosten lager zijn. Deze ontwikkelingen hebben een nadelig invloed op de (geraamde) legesopbrengsten. Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren als gevolg hiervan de geraamde legesopbrengsten stevig naar beneden moeten bijstellen. Naar verwachting zullen de aanvragen van kleinere projecten en het vergunningvrij bouwen toenemen. Dit betekent echter niet dat gemeenten minder werk krijgen. De kleinere aanvragen dienen ook getoetst te worden en de gemeente zal rondom het vergunningvrij bouwen veel tijd kwijt zijn aan het informeren van burgers en bedrijven. Ook is er veel onzekerheid rond de bijstellingen aan het gemeentefonds, maar de verwachting is dat er een korting rond de €300 miljoen op het gemeentefonds komt (VNG). Dit betekent een korting op de algemene middelen van gemeenten, waaruit verschillende taken van BWT betaald worden. In hoofdstuk 3 zal nader ingegaan worden op de cijfers met betrekking tot de kosten en baten van gemeenten en de prognose daarvan.

### Verwachte effecten

De volgende effecten van de huidige economische ontwikkelingen kunnen verwacht worden.

#### *Management en organisatie*

Sinds 2008 is een daling te zien in het aantal vergunningaanvragen en de bouwsom per vergunningaanvraag. Dit heeft effect op het werkaanbod van de gemeente en de legesinkomsten, zowel het werkaanbod als de legesinkomsten zijn gedaald door de economische situatie. De daling in het werkaanbod is niet gelijk aan de daling van de legesinkomsten. Gemeenten zijn nog veel tijd kwijt aan het informeren omtrent het vergunningvrij bouwen en het in behandeling nemen van de aanvragen voor projecten met een relatief lage bouwsom.

#### *ICT en informatievoorziening*

Door de huidige economische situatie kunnen gemeenten minder investeren in ICT. Ook komt het voor dat door verschillende gemeenten meer wordt samengewerkt en daardoor systemen

worden gekoppeld. Ook bij een relatief kleine werkvoorraad moeten gemeenten volledige workflow applicaties in de lucht houden.

#### *Processen*

Verschillende gemeenten hebben door de financiële situatie, beleid, protocollen en procesbeschrijvingen vereenvoudigd, actualisatie daarvan uitgesteld of gekozen om meer zaken, daar waar mogelijk, te dereguleren. Dit betekent dat er in de praktijk bewust minder diepgaand wordt getoetst bij relatief eenvoudige bouwwerken, en dat soms onconventionele oplossingen worden gezocht (b.v. 'flitsvergunningen').

#### *Mens en Cultuur*

In de huidige situatie wordt steeds vaker op een andere manier naar de organisatie gekeken, zo ook naar de medewerkers. Er is sprake van een verzakelijking en versoering op de werkvloer. De arbeidscontracten zijn veranderd, er komen meer tijdelijke contracten en flexibele medewerkers. Daarnaast voelen BWT-medewerkers een sterke verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de bouwsector, juist in tijden van crisis waarin andere afwegingen worden gemaakt tussen geld en kwaliteit.

#### **Het financieringsmodel en de economische ontwikkelingen**

Gemeenten hebben op verschillende fronten te maken met dalende inkomsten. Met name het aantal grotere projecten is gedaald, waardoor de verhouding tussen de grotere projecten, de kleine aanvragen (zoals dakkapellen e.d.) en vergunningvrij bouwen is verschoven. Gemeenten hebben te maken met meer kosten doordat de kruissubsidiëring de kleinere projecten onvoldoende dekt en het stijgende aantal vergunningvrije activiteiten. Tarieven worden, of zijn, geoptimaliseerd. Landelijk gezien zijn de inkomsten van leges kostendekkend. Lokaal is dit voor veel gemeenten niet (meer) te realiseren. Het draagvlak voor het huidige legesstelsel is daarom tanende.

Bij de oplossingsrichtingen voor de financiering van de gemeentelijke omgevingsvergunning en het toezicht zal in de toetsing aandacht geschonken moeten worden aan:

- de stabiliteit van de inkomsten
- mate van dekking van de taken van BWT

## 2.4 Omgevingswet

Het interdepartementale programma 'Eenvoudig Beter', dat onder leiding staat van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, is sinds 2010 bezig met de ontwikkeling van de nieuwe Omgevingswet. Zes ministeries zijn bij de totstandkoming van het wetsvoorstel betrokken. Na een jaar met internetconsultaties en aanvullende onderzoeken verscheen in februari 2013 een concept wetsvoorstel met memorie van toelichting van de Omgevingswet. Het voorstel is in juni aan de Tweede kamer aangeboden.

Het wetsvoorstel presenteert een stelselherziening dat past in de ontwikkeling van het laatste decennium toen de Wabo in gang is gezet. Het doel van de nieuwe Omgevingswet is een verdere bundeling van de wetgeving voor ruimtelijke ordening, water, milieu, bouwen en natuur. Dit gebeurt door elf bestaande wetten op te laten gaan in de nieuwe Omgevingswet.

Door veel bedrijven en burgers wordt het omgevingsrecht al jarenlang als ingewikkeld en omvangrijk ervaren. De bundeling van regels moet leiden tot vereenvoudiging van de wet- en regelgeving. Ook wordt aansluiting gezocht bij bestaande Europese regelgeving. Met de Omgevingswet wordt meer ruimte geboden voor algemene bepalingen en om regelgeving voor burgers en bedrijven inzichtelijker te maken en bevordert het gebruiksgemak. Waar toch een vergunning aangevraagd moet worden geldt als uitgangspunt één loket, één bevoegd gezag en één besluit.

De Omgevingswet moet leiden tot meer flexibiliteit in het instrumentarium zodat gedifferentieerd per regio specifiek gewerkt kan worden. Hiermee wordt de meest gewenste ontwikkeling en het behoud van een optimale kwaliteit van de leefomgeving gewaarborgd. Daarvoor zullen nieuwe instrumenten ontwikkeld worden en oude verdwijnen. Ook komt een nieuwe structuur van AmvB's gebaseerd op doelgroepenbenadering.

De stelselherziening voor de nieuwe Omgevingswet moet leiden tot:

- Snellere procedures;
- Hogere voorspelbaarheid, inzichtelijkheid en gebruiksgemak;
- Meer bestuurlijk afwegingsruimte;
- Meer samenhang beleid, besluitvorming en regelgeving
- Meer algemene regels en minder vergunningdruk.

Op 17 juni 2014 is het wetsvoorstel voor de Omgevingswet aan de Tweede Kamer aangeboden. Alvorens de wet in werking treedt, zal het parlement de Invoeringswet van de Omgevingswet en de nieuwe AMvB's nog moeten behandelen. Het streven is om de Omgevingswet begin 2018 in werking te laten treden.

### ***Verwachte effecten***

Samengevat worden de volgende effecten van de Omgevingswet verwacht.

#### *Management en organisatie*

De komst van de Omgevingswet zal een wijziging betekenen in de beleidsstrategie van gemeenten. Zo zullen er verschillende nieuwe beleidsinstrumenten komen, die van generiek, meer gebieds-specifiek gericht zijn, zullen er meer algemene regels in de plaats van vergunningen komen en zullen wetten en AmvB's voor doelgroepen gebundeld worden. Door deze ontwikkelingen zullen gemeenten extra moeten investeren in de aanpassing van beleid, om-/bijscholing van medewerkers en digitalisering en zullen het werkaanbod en de legesinkomsten dalen.

#### *ICT en informatievoorziening*

De overheid zal, door de nieuwe beleidsstrategie en sturingsfilosofie, applicaties en processtromen aan moeten passen. Ook dit zal een extra investering vergen. Voor een goede dienstverlening wordt een integrale beschikbaarheid van informatie, over processen en organisaties heen, steeds belangrijker. Vergunningen en handhaving wordt in grotere mate een informatie gestuurd proces. Dit zal flink wat investering vergen in de informatievoorziening en werkwijzen van overheden, ook voor het Bouw- en Woningtoezicht.

### *Processen*

Doelstelling is om de procedures te versnellen. Het voornemen is om de reguliere voorbereidingsprocedure (8 weken) voor (bijna) alle aanvragen toe te passen en de fatale termijnen af te schaffen. Het adagium 'één loket, één bevoegd gezag en één besluit' wordt uitgebreid naar een nog breder wetgevingspakket.

Ook zal in de procedures meer interne afstemming tussen verschillende vakdisciplines en externe afstemming met andere overheden en private partijen geborgd moeten worden. Aangezien de bouwtechnische toets en – toezicht dan in de markt is ondergebracht, betreft dit vooral de taken op ruimtelijke procedures.

### *Mens en Cultuur*

De overheid zal een meer strategische, faciliterende en informerende rol krijgen, in plaats van het toetsende en uitvoerende takenpakket. Deze veranderende rol van de overheid vraagt van de medewerkers mogelijk een aanpassing van de kennis, opleiding en competenties. De overheid zal hierin moeten investeren.

### **Het financieringsmodel en de Omgevingswet**

Door de komst van de omgevingswet krijgt de overheid een meer uitnodigende en faciliterende rol. Er ontstaat een duidelijker onderscheid in het algemeen belang dat de overheid dient en het individuele belang van burgers en ondernemers. Die worden meer en meer gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid. Als de werkzaamheden van de overheid zich meer richten op het algemeen belang, dan passen leges daar minder goed bij. Immers de grondslag van de leges, betalen voor een verleende dienst, wordt gevormd door het profijtbeginsel (individualiseerbaar belang). De Omgevingswet versterkt daarmee de veronderstelling dat het huidige legesstelsel niet goed houdbaar is.

Bij de oplossingsrichtingen voor de financiering van de gemeentelijke omgevingsvergunning en het toezicht zal in de toetsing aandacht geschonken moeten worden aan:

- de grondslag in de vorm van individualiseerbaar of algemeen belang
- mate van dekking van de taken van BWT

## 2.5 Kwaliteitscriteria

In 2009 hebben de rijksoverheid, VNG en IPO gezamenlijk een ambitie uitgesproken om te komen tot eenduidige kwaliteitscriteria, waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) in het kader van de Wabo moeten voldoen. Dit als onderdeel van de zogenaamde 'package deal'. Met de kwaliteitscriteria wil men zorgen voor voldoende deskundigheid en capaciteit binnen de overheidsorganisaties die de vergunning, toezicht en handhavingstaken uitvoeren. Zo worden eisen gesteld aan het aantal medewerkers, frequentie ('vliegreun'), jaren ervaring en het opleidingsniveau per deskundigheidsgebied. Noot hierbij is dat in de Memorie van toelichting van het *Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen* is aangegeven dat deze criteria niet van toepassing zullen zijn op het onderdeel dat naar private partijen gaat, het bouwtechnisch toetsen en toezicht houden. Naast deze criteria voor de kritieke massa zijn ook procescriteria geformuleerd. Dit betekent dat de samenhangende processtappen van de

zogenoemde BIG-8 binnen alle overheidsorganisaties volledig moeten worden geïmplementeerd om de VTH-taken verder te professionaliseren.

Begin 2013 is een tweejarig implementatietraject voor de kwaliteitscriteria gestart, dat gezamenlijk is opgezet door provincies en gemeenten. Voor VTH-organisaties (zoals Gemeenten, Omgevingsdiensten en Provincies) is de zelfevaluatiETOOL kwaliteitscriteria beschikbaar. Deze tool kan gebruikt worden om in kaart te brengen of de organisatie voldoet aan de criteria en welke verbeterpunten er zijn. Op basis van de uitkomsten kan een verbeterplan opgesteld worden en hier uitvoering aan worden gegeven. De tool blijft beschikbaar om de organisatie te toetsen.

In het wetsvoorstel VTH (= aankomende wijziging van hoofdstuk 5 van de Wabo) worden onder andere de kwaliteitscriteria 2.1 vastgelegd. Het wetsvoorstel is begin februari 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd en 11 april behandeld. Vervolgens is in augustus 2014 een brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer verschenen, waarin wordt aangegeven dat de beantwoording van de vragen van de Kamer wordt uitgesteld. De Staatssecretaris wil eerst een rapport van de commissie Wolfsen afwachten betreffende een evaluatie van de omgevingsdiensten (welke ook in de VTH-wet behandeld worden). Indien de VTH-wet wordt aangenomen, moet elke gemeente en regionale uitvoeringsdienst aan de kwaliteitscriteria voldoen.

### ***Verwachte effecten***

Samengevat worden de volgende effecten van de kwaliteitscriteria verwacht.

#### *Management en organisatie*

Voor het invullen van de tool en het opstellen en implementeren van het verbeterplan zal extra inzet nodig zijn. Daarnaast vragen de criteria bij met name de kleine gemeenten om meer capaciteit voor de uitvoering van de VTH taken dan dat daar aanwezig is. Wel zijn de effecten van de kwaliteitscriteria mede afhankelijk van de wijze waarop gemeenten aan de criteria willen voldoen, zelfstandig of in samenwerking met anderen. Als (kleine) gemeenten hier zelfstandig aan willen voldoen, zullen veelal extra medewerkers moeten worden aangetrokken of meer diensten moeten worden ingekocht. Daarom kiezen veel gemeenten ervoor om in samenwerking met anderen (andere overheden en marktpartijen) aan de criteria te voldoen door te schuiven in taakverdeling en het werkaanbod om extra kosten te drukken. Op deze manier kunnen de kwaliteitscriteria aanjager zijn voor meer externe afstemming.

Ook zal men de big 8 moeten implementeren in alle processen voor zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving. Dit betekent voor de meeste gemeenten een extra investering in bijvoorbeeld het beleidsplan en het uitvoeringsprogramma, werkinstructies/protocollen, jaarverslag, kwaliteitshandvest, opleidingsplan, financiële cyclus, afdelingsplan, functieboek en samenwerkingsafspraken. Anderzijds ontstaat, als alle processen en beleidsstukken conform de criteria zijn ingericht, een sluitende beleidscyclus en een efficiënte organisatie, waaruit baten voort kunnen vloeien (bv door een strak uitvoeringsplan en risicoanalyse een goede basis voor toezicht en handhaving en eventueel opleggen van dwangsommen e.d.).

### *ICT en informatievoorziening*

De kwaliteitscriteria verlangen een geautomatiseerd systeem voor planning, programmering en de voortgangsbewaking van de vergunningsverlening en de handhavingstaak. Dit is niet bij alle gemeenten aanwezig en zal in gevallen een extra investering vergen.

### *Processen*

Overheden zullen de 'big 8' in het proces van zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving moeten gaan implementeren, wat waarschijnlijk aanpassingen aan procesbeschrijvingen en beleid vraagt.

### *Mens en Cultuur*

De criteria voor kritieke massa stellen ook eisen aan de opleiding van medewerkers. In veel gevallen voldoen gemeenten hier niet volledig aan en zullen medewerkers moeten worden bijgeschoold. Dit zorgt voor extra kosten. Ook is het mogelijk dat er geschoven wordt in taken en werkzaamheden van medewerkers om de vliegreun te behalen. Dit kan leiden tot een nauwer takenpakket voor medewerkers.

### **Het financieringsmodel en de kwaliteitscriteria**

Veel gemeenten zullen extra moeten investeren in de medewerkers en processen en dit moeten blijven doen om de kennis en processen actueel te houden. Hierdoor stijgen de kosten. Dit zijn echter geen kosten die direct in de leges meegenomen kunnen worden. Gemeenten kunnen dit financieren uit de algemene middelen of doorbelasten in de leges via het uurtarief. Indien dit wordt verrekend met de uurtarieven, zullen de legestarieven ook naar boven afgesteld moeten worden om kostendekkend te kunnen blijven werken. Gezien de huidige kritiek op de legestarieven, lijkt dit niet wenselijk. Daarnaast komen de algemene middelen door de extra kosten voortvloeiend uit de kwaliteitscriteria nog meer onder druk te staan.

Bij de oplossingsrichtingen voor de financiering van de gemeentelijke omgevingsvergunning en het toezicht zal in de toetsing aandacht geschonken moeten worden aan:

- stabiliteit van de inkomsten
- mogelijkheid dekking extra kosten (zoals bijvoorbeeld opleidingskosten)

## **2.6 Deregulering**

De afgelopen decennia heeft de rijksoverheid in wisselende mate geprobeerd om regelgeving af te schaffen, te vereenvoudigen of te versoepelen. In 2003 is het toenmalige ministerie van VROM gestart met het Meerjarenprogramma Modernisering VROM-regelgeving. Het doel was om de administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven met 25% te reduceren. Een belangrijke lastenverlaging moest komen door de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Met de inwerkingtreding van de Wabo in 2010 werd de omgevingsvergunning geïntroduceerd. De omgevingsvergunning integreerde verschillende deelvergunningen voor bouwen, ruimtelijke ordening en milieu in één vergunning voor de fysieke leefomgeving. Hierbij geldt als uitgangspunt één loket, één bevoegd gezag en één besluit. Een belangrijk doel van de

Wabo is om administratieve lasten voor bedrijven, burgers en gemeenten te verminderen. Eén van de voortvloeiende hiervan is het vergunningvrij bouwen zoals vastgelegd in bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Deze regels voor het vergunningvrij bouwen worden binnenkort opnieuw aangepast als gevolg van het wetsvoorstel dat in 2013 aan de Tweede Kamer is aangeboden voor het permanent maken van de Crisis- en Herstelwet. De Crisis- en Herstelwet (CHW) moet het proces van ruimtelijke projecten versnellen zodat de economische structuur van Nederland wordt versterkt en de crisis wordt bestreden. De Crisis- en Herstelwet was een tijdelijke maatregel toegespitst op aangewezen ruimtelijke projecten, maar is in 2013 voor onbepaalde tijd verlengd.

Naast de Crisis- en Herstelwet zijn nog enkele andere wijzigingen in het omgevingsrecht voorgesteld om de lastenverlichting voor bedrijven, burgers en gemeenten te verminderen. Het gaat hier om de zogenoemde 'quick wins'. Eén van de 'quick wins' zijn wijzigingen in het vergunningvrij bouwen. Enerzijds wordt de mogelijkheid tot vergunningvrij bouwen uitgebreid (bijvoorbeeld de verruiming van de bebouwingszone van 2,5 meter naar 4 meter of de mogelijkheid om gebouwen zonder woonbestemming vergunningvrij in gebruik te nemen in het kader van mantelzorg). Anderzijds leiden de wijzigingen van artikel 2 en 3, bijlage II van het Bor niet alleen tot verruiming van vergunningvrij bouwen, maar biedt op sommige punten ook strengere kaders aan het vergunningvrij bouwen (bijvoorbeeld het stellen van een maximum oppervlakte aan bijbehorende bouwwerken).

De wet Chw (*Wet tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent worden van de Chw en het aanbrengen van verbeteringen in het omgevingsrecht*) is op 25 april 2013 in werking getreden. Door het permanent worden van de Chw kunnen procedures sneller worden doorlopen.

### **Verwachte effecten**

Samengevat worden de volgende effecten van deregulering verwacht.

#### *Management en organisatie*

Door de deregulering zal er een verandering en vermindering in het werkaanbod optreden bij gemeenten wat betreft het in behandeling nemen van vergunningaanvragen, waardoor ook minder baten uit bouwleges verkregen kunnen worden. In veel gevallen leidt het vergunningvrij bouwen niet tot minder werkzaamheden bij gemeenten. De uitleg over vergunningvrij bouwen vraagt veel tijd en specifieke kennis van gemeenten. Wijzigingen van vergunningplicht naar meldingsplicht zorgt ook niet voor vermindering van het werkaanbod. Zo is het toetsingskader van de sloopmelding hetzelfde als het toetsingskader dat voorheen voor de sloopvergunning werd gehanteerd. Bovendien ontstaat een sterkere focus op het toezicht en de handhaving door deregulering. Hiervoor kunnen echter geen leges worden gevraagd. Ook zal geïnvesteerd moeten worden in de aanpassing van beleid, protocollen en werkprocessen van gemeenten.

#### *ICT en informatievoorziening*

De overheid zal de ICT, zoals bijvoorbeeld het Omgevingsloket Online en interne programma's bij gemeenten, moeten aanpassen op de vermindering in het aantal vergunningplichtige activiteiten. Hier zal eenmalig in geïnvesteerd moeten worden.

#### *Processen*

Door deze ontwikkeling zullen procedures een snellere doorlooptijd procedures krijgen. Ook zullen gemeenten eenmalig moeten investeren in de aanpassing van beleid, procesbeschrijvingen en werkinstructies aan de nieuwe regelgeving.

#### *Mens en Cultuur*

Door de algemene regelgeving zal er sprake zijn van versoering van het takenpakket van medewerkers van gemeenten. De medewerkers zullen bijgeschoold moeten worden betreffende de nieuwe regelgeving.

#### **Het financieringsmodel en deregulering**

Door het vergunningvrij bouwen zullen er taken die nu gedekt zijn door de leges komen te vervallen. Gemeenten besteden meer tijd aan de voorkant door het informeren van burgers en bedrijven over de wet- en regelgeving omtrent het vergunningvrij bouwen. Ook is bijvoorbeeld bij de sloopmelding het werk niet verminderd, doordat gemeenten nog hetzelfde toetsingskader moeten doorlopen als bij de voormalig sloopvergunning. Deze taken worden niet gedekt door de leges en zullen toch bekostigd moeten worden, waarschijnlijk uit de algemene middelen. Afgevraagd kan worden of dit niet ook diensten zijn zoals bedoeld in artikel 229 van de Gemeentewet. Daarnaast komt er waarschijnlijk nog meer druk op de algemene middelen te staan doordat gemeenten de toezicht- en handhavingstaken versterken naar aanleiding van het vergunningvrij bouwen, want ook deze taken kunnen niet gedekt worden door de leges.

Bij de oplossingsrichtingen voor de financiering van de gemeentelijke omgevingsvergunning en het toezicht zal in de toetsing aandacht geschonken moeten worden aan:

- stabiliteit van de inkomsten
- mate van dekking van de taken van BWT

## 2.7 Overzicht ontwikkelingen

Er zijn verschillende effecten van de ontwikkelingen die elkaar versterken, maar ook effecten die elkaar tegenspreken. Om hiervan een overzicht te geven wordt een aantal effecten van de verschillende ontwikkelingen in deze paragraaf schematisch weergegeven in tabel 1. Noot hierbij is dat ook in dit schema de verwachtingen zijn op basis van de huidige stand van wetgevingstrajecten en ontwikkelingen.



	Economische ontwikkelingen	Nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw	Kwaliteitscriteria	Omgevingswet	Deregulering
<b>Management en organisatie gemeenten</b>					
Werkaanbod	minder	minder	geen invloed	meer	minder V, meer T&H
Kosten	minder	minder	meer	meer	meer
Baten	minder	minder	geen invloed	minder	minder
Samenwerking extern	meer	geen invloed	meer	meer	geen invloed
Samenwerking intern, vakdisciplines	geen invloed	geen invloed	meer	meer	geen invloed
Beleid	minder	minder	meer	meer	minder
<b>ICT en informatievoorziening gemeenten</b>					
Aangepaste ICT	geen invloed	meer (eenmalig) minder (structureel)	meer (eenmalig)	meer	meer (eenmalig) geen (structureel)
<b>Processen gemeenten</b>					
Aangepaste processen/ -beschrijvingen	geen invloed	meer (eenmalig)	meer (voortdurend)	meer (eenmalig)	meer (eenmalig)
Beschikbare processen/ -beschrijvingen	geen invloed	minder	meer	minder	minder
Faciliteren interne afstemming	geen invloed	geen invloed	meer	meer	geen invloed
Faciliteren afstemming extern	geen invloed	meer	meer	meer	geen invloed
Snelheid doorlooptijd procedures	geen invloed	meer	geen invloed	meer	meer
<b>Mens en cultuur gemeenten</b>					
Veranderde rol- en taakverdeling	geen invloed	meer	meer	meer	meer
Bij-/omscholing	geen invloed	meer	meer	meer	meer

Tabel 1. Overzicht effecten ontwikkelingen

Zoals in de tabel te zien is, worden met name de effect van de baten (minder baten), bij- en omscholing, de veranderende rol- en taakverdeling en het aanpassen van processen en beschrijvingen (al dan niet eenmalig) door de verschillende ontwikkelingen versterkt. Effecten op de kosten en het werkaanbod pakken juist verschillend uit.

## 2.8 Resume

Verschiedende ontwikkelingen omtrent het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw, de economie, de kwaliteitscriteria, deregulering en de omgevingswet zullen diverse effecten hebben op gemeenten. Veel van deze ontwikkelingen zorgen voor een afname van de baten bij gemeenten en een andere verdeling van de kosten. Er zijn verschillende knelpunten van

het huidige financieringsmodel (legessysteem en aanvullend uit algemene middelen) voor de VTH taken in relatie tot de ontwikkelingen te benoemen:

- Er is veel kritiek vanuit belanghebbenden op de legestarieven, de huidige toepassing van kruissubsidiëring, de transparantie in kostentoerekening en de verschillen in de legestarieven tussen gemeenten;
- Met de komst van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw het criterium 'individualiseerbaar belang' minder van belang. Gezien de achterblijvende taken is daarmee niet geheel duidelijk of nog er sprake is van een dienst. Ook lijkt de grondslag van de bouwsom om het tarief te bepalen niet meer geschikt. Dit vraagt om een herbezinning van het stelsel en de rol van BWT;
- Door een dalend aantal grotere projecten worden de mogelijkheden voor kruissubsidiëring beperkter;
- Door deregulering en een focusverschuiving van nieuwbouw naar bestaande bouw zal in veel gevallen niet in gelijke mate afnemen als de legesinkomsten;
- Door economische ontwikkelingen, de kwaliteitscriteria en deregulering komen de algemene middelen meer onder druk te staan.

Bij de oplossingsrichtingen voor de financiering van de gemeentelijke omgevingsvergunning en het toezicht zal naar aanleiding van de omschreven ontwikkelingen in de toetsing aandacht geschonken moeten worden aan:

- stabiliteit van de inkomsten;
- mate van dekking van de taken van BWT;
- de grondslag in de vorm van individualiseerbaar of algemeen belang;
- de grondslag voor het bepalen van tarieven;
- mogelijkheid dekking extra kosten.

In dit hoofdstuk is een kwalitatieve analyse op hoofdlijnen gegeven van het huidige legesstelsel, de belangrijkste komende ontwikkelingen, de mogelijke effecten voor gemeenten en toetsingspunten van de oplossingsrichtingen. In het volgende hoofdstuk wordt het huidige legesstelsel van een kwantitatieve onderbouwing voorzien. De ontwikkeling van het nieuwe stelsel voor kwaliteitsborging in de bouw is de meest concrete en urgente van dit moment. Daarom is in het volgende hoofdstuk ook het effect van de werking van dit nieuwe stelsel kwantitatief onderbouwd.

## Hoofdstuk 3. Uitgangspunten en kentallen

In hoofdstuk 2 is een kwalitatieve analyse gemaakt van het huidige legesstelsel, de belangrijkste komende ontwikkelingen en de mogelijke effecten voor gemeenten. In dit hoofdstuk wordt een kwantitatieve onderbouwing gegeven. Er is daarbij gefocust op de volledige invoering van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw in relatie tot de economische ontwikkelingen. De kengetallen en uitgangspunten in dit hoofdstuk zijn specifiek van toepassing op de activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning activiteit bouwen wordt aangevraagd. De kosteneffecten van vergunningvrij bouwen, bezwaar en beroep op vergunningen, de kwaliteitscriteria, deregulering en de omgevingswet zijn niet doorgerekend.

### 3.1 Aantal aanvragen

De verdeling van het aantal aanvragen is gebaseerd op de verdeling van de aanvragen per prijscategorie, zoals omschreven in diverse legesverordeningen. Het aantal aanvragen boven de €50.000,- is gebaseerd op CBS statistiek, hierbij is als uitgangspunt 2013 genomen. Voor de aanvragen onder de € 50.000,- moet een bijschatting worden gemaakt. Deze bijschatting is gemaakt op basis van de verhouding tussen de aanvragen onder en boven de €50.000,- van diverse gemeenten<sup>2</sup>. Wij hebben de cijfers van 2013 gehanteerd voor de aanvragen boven de €50.000,-.

Om een compleet beeld te krijgen van het totaal aan aanvragen zijn de resultaten van diverse gemeenten gebruikt, die exact geregistreerd hebben hoeveel bouwaanvragen er hebben plaatsgevonden en geregistreerd naar bouwsom. Hieruit is een verhouding gegenereerd van het aanvragen boven de €50.000,- en het aandeel onder deze bouwsom.

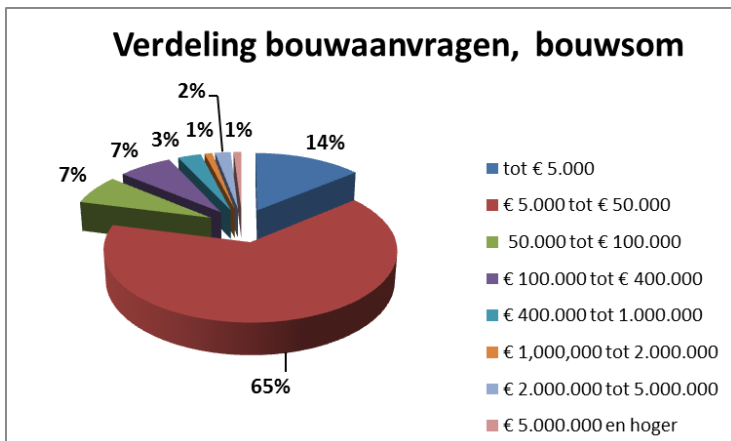
Tabel 3.1 Overzicht bouwaanvragen

Parameter	Output	Bron
Aantal aanvragen boven € 50.000 in 2013 in %	21%	Diverse gemeenten
Aantal aanvragen onder € 50.000 in 2013 in %	79%	Diverse gemeenten
Aantal aanvragen boven € 50.000 in 2013	16.092	CBS
Aantal aanvragen onder € 50.000 in 2013	60.537	Diverse gemeenten
<b>Totaal aantal bouwaanvragen 2013</b>	<b>76.629</b>	<b>CBS; Diverse gemeenten</b>

Uitgangspunt voor deze studie is het aantal aanvragen van 76.629. In onderstaand overzicht is te zien hoe de verdeling van de bouwaanvragen over de verschillende categorieën van de bouwsom is.

<sup>2</sup> Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Nieuwegein, Deventer, Eindhoven, Waterland, Aalten en Schouwen-Duiveland.

Figuur 3.1 Verdeling bouwaanvragen naar bouwsom



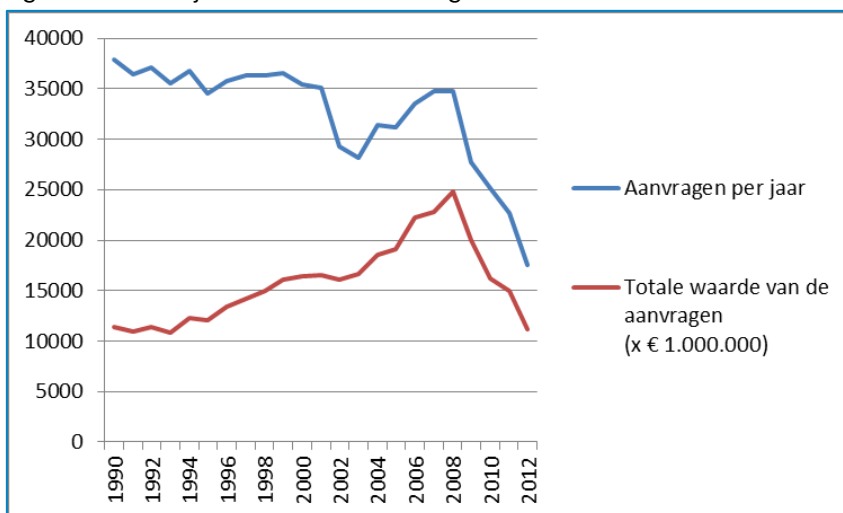
Bron: Eindhoven, 2013.

### 3.2 Mutatie aanvragen

Momenteel bevinden wij ons in een grote dip ten aanzien van de bouwproductie. Dit onderzoek heeft een scope van 8 jaar. Hiervoor is het noodzakelijk inschattingen te maken ten aanzien van het verloop van de bouwaanvragen.

De trendlijn rond bouwaanvragen (binnen de periode 1990-2008) kent een tweetal fenomenen die elkaar min of meer compenseerden. Ten eerste is sinds het begin van dit millennium de economie flink gegroeid, resulterend in veel nieuwbouwactiviteiten. Ten tweede heeft het (voormalige) ministerie van VROM sinds 2003 de vergunningvrije bouw mogelijkheden fors uitgebreid. Belangrijk hierbij was de introductie van het Besluit bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb), later de Wabo en het Besluit omgevingsrecht. Hierdoor werd een flink aantal bouwwerken bouwvergunningvrij, maar daarnaast werd ook een categorie licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken geïntroduceerd. Deze categorie is inmiddels afgeschaft en veel ervan is nu ook vergunningvrij. In figuur 3.2 is de trendmatige ontwikkeling van het aantal aanvragen weergegeven.

Figuur 3.2 Trendlijn van het aantal aanvragen boven € 50.000 en de waarde hiervan op jaarbasis



Bron: CBS, 2013.

Het resultaat is dat het aantal vergunning aanvragen over de periode 1990-2008 redelijk stabiel is gebleven met slechts een licht dalende trend van 0,3% per jaar. Na 2008 zien we een zeer scherpe neergang. Als we de jaren vanaf 2008 zouden meenemen in de trendlijn, zou een jaarlijkse daling van 2,9% moeten worden toegepast. Omdat we deze daling als een tijdelijke dip beschouwen, rekenen we erop dat wanneer de daling stabiliseert, deze weer eenzelfde trend als voor 2008 zal volgen. Het EIB voorspelt een groei in de bouwvolume t/m 2018 van circa 4,2%. Dit is echter een korte termijn inschatting. Voor een stabiele oplossing hanteren wij de meerjarige trendlijn van het CBS.

De historische jaarlijkse mutatie m.b.t. het aantal bouwaanvragen is gebaseerd op het CBS, gecorrigeerd voor de terugval in de crisis. De mutatie van het bouwvolume (en daarmee in lijn het aantal bouwaanvragen) voor de jaren 2014 t/m 2018 is afgeleid van prognoses van het EIB.

Tabel 3.2 Mutatie bouwaanvragen

Parameter	Output	Bron
Gemiddelde mutatie bouwaanvragen op jaarbasis sinds 1990	-0,3%	CBS, met correctie
Mutatie bouwvolume volgens EIB in 2014	0,60%	EIB
Mutatie bouwvolume volgens EIB in 2015, 2016, 2017 en 2018	4,20%	EIB

De verwachtingen<sup>3</sup> geven een stijging aan van de bouwproductie. Tegelijkertijd zal er ook rekening gehouden moeten worden met een grotere focus op bestaande bouw. Enerzijds in de vorm van onderhoud en (kleine) verbouwingen, anderzijds in de vorm van herbestemming en transformatie. Met name deze laatste categorie zal meer expertise vragen van de toetsers en daarmee zullen ook de behandeltijd en kosten kunnen gaan toenemen.

<sup>3</sup> EIB - Verwachtingen voor de bouwproductie na het Regeerakkoord (2012)

Samengevat is het reëel om uit te gaan van een voorzichtige groei. Daarnaast om rekening te houden met een verschuiving van de bouwopgave van nieuwbouw naar bestaande bouw en kleinere projecten.

### 3.3 Aandeel bouwbesluittoets

Om de effecten van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw te kunnen berekenen is het nodig het aandeel bouwbesluittoets in een totale vergunningprocedure te bepalen.

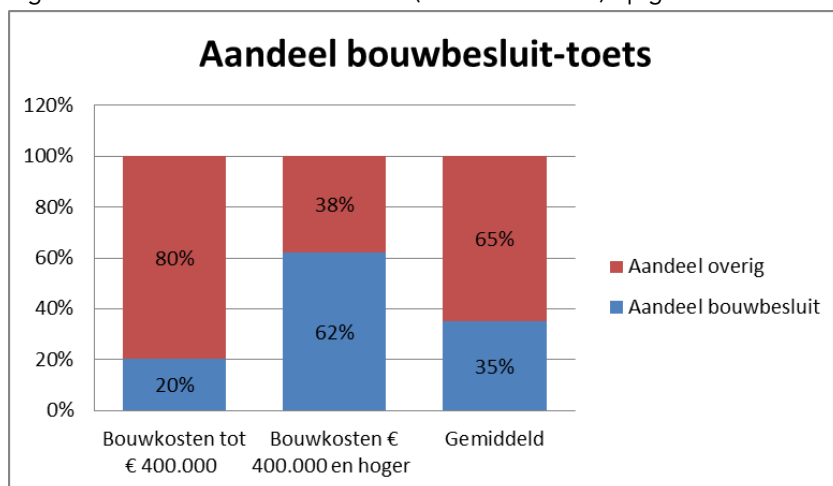
In figuur 3.3. is dit aandeel schematisch weergegeven. In tabel 3.3. is dit aandeel verder uitgewerkt.

Voor het verzamelen van informatie over de hoeveelheid tijd die gemeenten besteden aan het bouwbesluit bij toetsing en toezicht is een beroep gedaan op veel gemeenten. De meeste gemeenten registreren de tijdsbesteding echter niet of heel globaal. Daardoor zijn er weinig bronnen beschikbaar voor de kwantitatieve analyse en onderbouwing. Belangrijkste bronnen zijn de gemeente Eindhoven met een nauwkeurige registratie, een regionale uitvoeringsdienst en 14 gemeenten die een inschatting hebben gemaakt. De gegevens van de gemeente Eindhoven zijn het meest gedetailleerd en deze zijn daarom als basis gebruikt. Vervolgens zijn deze gegevens op basis van de overige bronnen aangevuld en bijgeschat.

Vanuit de gemeente Eindhoven kwam naar voren dat het aandeel bouwbesluit 43% van de totale tijd bedroeg (dit is het aandeel dat straks privaat wordt uitgevoerd), gemeten over alle aanvragen. Dit hebben wij gecorrigeerd naar 35% op basis van de overige bronnen. In de verdere berekeningen gaan wij daarom uit van het percentage van 35%. Dit impliceert dat 65% van de werkzaamheden achterblijven bij de gemeenten.

Uit een nadere analyse van de feitelijke urenbesteding blijkt een significant verschil tussen de "kleinere" projecten, waarbij dit op circa 20% ligt en de "grotere" projecten, waarbij het aandeel bouwbesluit op circa 62% ligt. Gemiddeld wordt 35% aan de bouwbesluittoets en toezicht besteed.

Figuur 3.3 Aandeel bouwbesluittoets (inclusief toezicht) op gehele bouwaanvraag procedure



Hierbij kan het voorkomen dat in gemeenten met veel grote projecten het aandeel bouwbesluit hoger, en in gemeenten met veel kleine projecten lager uitvalt dan het

gemiddelde. Daarnaast kunnen beleidsmatige keuzes over diepgang van toetsing ook van grote invloed zijn om de urenbesteding aan de bouwbesluittoets.

In de tabel is een scheidslijn van € 400.000,- aangenomen. Dit is een hele grove scheidslijn tussen wat getypeerd zou kunnen worden als kleinere bouwprojecten, globaal vallend onder de risicoklassen 1 en 2a woningbouwprojecten tot 4 bouwlagen (onder € 400.000,-) en utiliteitsbouw en woningbouwprojecten met meer dan 4 bouwlagen (boven € 400.000,-).

Onderstaand vindt u de onderliggende getallen voor het staafdiagram terug in een gedetailleerde tabel.

Tabel 3.3 Aandeel bouwbesluittoets (inclusief toezicht) op gehele bouwaanvraag procedure

	Uren bouwbesluit	Uren overig	Uren totaal	Aandeel bouwbesluit
Lager dan € 5.000	-	166.284	166.284	0%
Tussen € 5.000 en € 50.000	81.489	939.587	1.021.076	8%
Tussen € 50.000 en € 100.000	100.920	169.962	270.882	37%
Tussen € 100.000 en € 400.000	195.259	201.677	396.936	49%
<i>Bouwkosten tot € 400.000</i>	<i>377.668</i>	<i>1.477.510</i>	<i>1.855.178</i>	<i>20%</i>
Tussen € 400.000 en 1.000.000	146.679	126.885	273.564	54%
Tussen € 1.000.000 en 2.000.000	87.757	54.772	142.529	62%
Tussen € 2.000.000 en 5.000.000	175.514	109.545	285.058	62%
Meer dan € 5.000.000	214.377	92.137	306.514	70%
<i>Bouwkosten € 400.000 en hoger</i>	<i>624.327</i>	<i>383.338</i>	<i>1.007.666</i>	<i>62%</i>
<b>Totaal</b>	<b>1.001.995</b>	<b>1.860.848</b>	<b>2.862.843</b>	<b>35%</b>

Bron: Ecorys, 2014.

### 3.4 Verdeling leges

In de onderstaande tabel is te zien hoe de aanvragen en de leges verdeeld zijn per prijs categorie. De berekeningen zijn gemaakt op basis van bovenstaande kengetallen en de verdeling van het aantal aanvragen per prijs categorie zoals voortvloeide uit de cijfers van de gemeenten die geconsulteerd zijn. Uit het overzicht blijkt dat 93% van de aanvragen een bouwsom lager dan € 400.000 heeft.. Tegelijkertijd komen vanuit deze groep 'slechts' 21% van de legesinkomsten binnen. Andersom zien we een verhouding van 7% van de aanvragen die goed zijn voor 79% van de legesinkomsten. Hieruit afleidend kan gesteld worden dat er nadrukkelijk sprake is van kruissubsidiëring, waarbij de grote aanvragen betalen voor de kleinere.

In tabel 3.4 is de verdeling van de leges en het aantal aanvragen over de verschillende categorieën weergegeven.

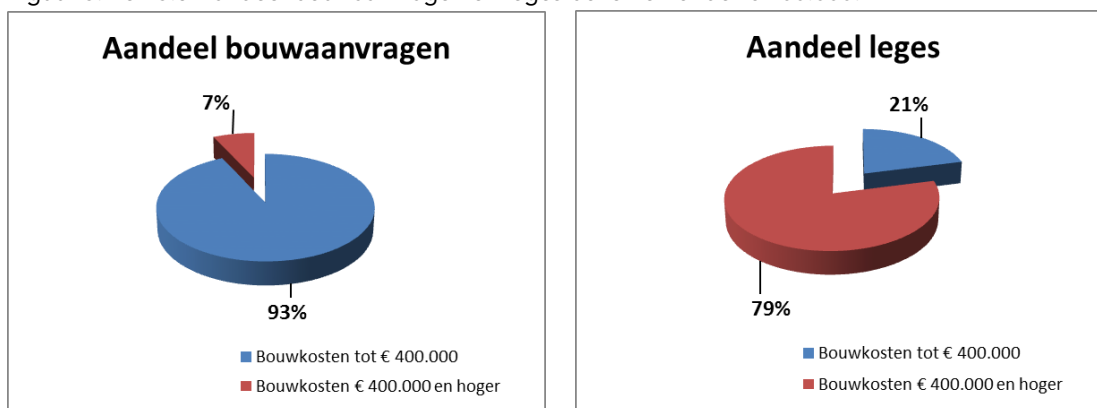
Tabel 3.4 Verdeling leges

Prijscategorie bouwkosten	Aantal aanvragen	Bouwsom	Leges	% van aanvragen	% van leges	% van bouwsom
Tot € 5.000	10.728	€ 17.880.000	€ 1.350.807	14%	0%	7,55%
€ 5.000 tot € 50.000	49.809	€ 996.171.429	€ 32.025.725	65%	9%	3,21%
€ 50.000 tot € 100.000	5.364	€ 357.600.000	€ 10.851.122	7%	3%	3,03%
€ 100.000 tot € 400.000	5.364	€ 1.072.800.000	€ 33.331.735	7%	9%	3,11%
<b>Bouwkosten &lt; € 400.000</b>	<b>71.265</b>	<b>€ 2.444.451.429</b>	<b>€ 77.559.389</b>	<b>93%</b>	<b>21%</b>	<b>3,17%</b>
€ 400.000 tot 1.000.000	2.299	€ 1.379.314.286	€ 41.327.182	3%	11%	3,00%
€ 1.000.000 tot 2.000.000	766	€ 1.021.714.286	€ 29.959.214	1%	8%	2,93%
€ 2.000.000 tot 5.000.000	1.533	€ 4.597.714.286	€ 120.121.957	2%	33%	2,61%
€ 5.000.000 en hoger	766	€ 5.108.571.429	€ 100.142.882	1%	27%	1,96%
<b>Bouwkosten &gt; € 400.000</b>	<b>5.364</b>	<b>€ 12.107.314.286</b>	<b>€ 291.551.235</b>	<b>7%</b>	<b>79%</b>	<b>2,41%</b>
<b>Totaal</b>	<b>76.629</b>	<b>€ 14.551.765.714</b>	<b>€ 369.110.623</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>2,54%</b>

Bron: Ecorys, 2014.

In figuur 3.4 en figuur 3.5 is dit middels grafieken nogmaals overzichtelijk weergegeven.

Figuur 3.4 en 3.5 Aandeel bouwaanvragen en leges boven en onder € 400.000.



Bron: Ecorys, 2014.

### Legesinkomsten provincies

Naast gemeenten behandelen ook provincies aanvragen omgevingsvergunning activiteit bouwen voor inrichtingen waarvoor zij bevoegd gezag zijn. Op basis van de begrotingen 2014 van de provincies bedragen de legesinkomsten hiervoor landelijk circa € 10 miljoen. Er is niet onderzocht wat de kosten zijn die hier tegenover staan.

### 3.5 Kosten en arbeid

Om de kosten die gepaard gaan met het behandelen van aanvragen omgevingsvergunning activiteit bouwen te kunnen bepalen is een aantal uitgangspunten relevant. Van voornaamste belang is het gehanteerde uurtarief. Als uitgangspunt is voor de berekeningen een gemiddeld uurtarief van € 90,- gehanteerd.

Op basis van de aantallen aanvragen en de tijdsbesteding per aanvraag is berekend wat het theoretisch aantal fte moet zijn om de aanvragen te kunnen uitvoeren op basis van een 100%



bezetting. In tabel 3.5. is stapsgewijs de berekening uitgevoerd die leidt tot het resultaat van € 90.179.550,- aan kosten voor het uitvoeren van toets en toezichtwerk gerelateerd aan het bouwbesluit.

Tabel 3.5 Kosten en arbeid

Omschrijving	Overheid	Bron
Productieve arbeidsuren pppj	1.350	KEA ECLO/Ecorys
Uurtarief	€ 90,00	Gemiddeld schaal 9
Aantal uren omgevingsvergunning (activiteit Bouwen) NL	2.862.843	Diverse gemeenten; CBS
Waarvan uren bouwbesluit (35%)	1.001.995	Diverse gemeenten; CBS
Fte afdeling omgevingsvergunning (activiteit Bouwen) NL	2.121	Diverse gemeenten; CBS
Waarvan fte bouwbesluit (35%)	742	Diverse gemeenten; CBS
Kosten omgevingsvergunning (activiteit Bouwen) NL	€ 257.655.870	Diverse gemeenten; NLingenieurs; CBS; KEA ECLO
Waarvan bouwbesluit (35%)	€ 90.179.550	Diverse gemeenten; NLingenieurs; CBS; KEA ECLO/Ecorys

Bron: Ecorys, 2014.

### 3.6 Vergelijking leges en kosten

De berekening van de kosten is ook uitgevoerd voor de verschillende categorieën bouwwerken. Het resultaat daarvan staat in tabel 3.6.

Indien de totaal ontvangen leges voor een bouwproject worden afgezet tegen de geregistreerde tijd voor een vergunningplichtig bouwwerk ontstaat een duidelijk beeld. Voor alle aanvragen onder de € 400.000,- levert dit een negatief saldo op, voor de aanvragen boven €400.000,- een positief saldo. Vergunningaanvragen vanaf een bouwsom van €400.000,- "genereren" opbrengsten. Hiermee is het verschijnsel kruissubsidiering kwantitatief gemaakt.

Tabel 3.6 Overzicht legesinkomsten versus werkelijk gemaakte kosten (voor activiteit Bouwen)

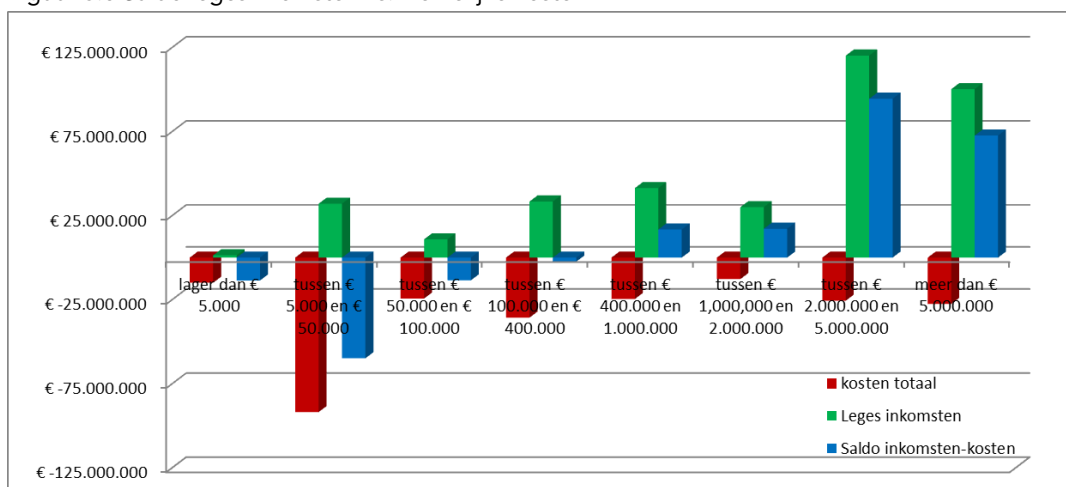
	kosten totaal	Leges inkomsten	Saldo inkomsten-kosten
lager dan € 5.000	€ -14.965.560	€ 1.350.807	€ -13.614.753
tussen € 5.000 en € 50.000	€ -91.896.814	€ 32.025.725	€ -59.871.090
tussen € 50.000 en € 100.000	€ -24.379.380	€ 10.851.122	€ -13.528.258
tussen € 100.000 en € 400.000	€ -35.724.240	€ 33.331.735	€ -2.392.505
tussen € 400.000 en 1.000.000	€ -24.620.760	€ 1.327.182	€ 16.706.422
tussen € 1.000.000 en 2.000.000	€ -12.827.623	€ 29.959.214	€ 17.131.591
tussen € 2.000.000 en 5.000.000	€ -25.655.246	€ 120.121.957	€ 94.466.712
meer dan € 5.000.000	€ -27.586.286	€ 100.142.882	€ 72.556.596

Noot:

1. **LET OP:** Er mag in het kader van deze verkenning geen absolute waarde gehecht worden aan de berekende baten en lasten. De berekeningen zijn gemaakt op basis van data van enkele gemeenten. Daarbij is er vanuit gegaan dat de urenregistratie ook de uren zijn die daadwerkelijk aan de dossiers zijn besteed. Er is niet onderzocht of dat klopt. Daarnaast mogen gemeenten ook kosten buiten de bouwvergunningplichtige aanvragen onderdeel laten zijn van de legesheffing. Hiervan is geen goede registratie bij gemeenten van de uren en/ of kosten. Deze additionele kosten (zoals toetsing vergunningvrij, beroep en bezwaar op vergunningen) en vormen van kruissubsidiëring zijn niet meegenomen in de berekeningen. Voor de onderlinge vergelijking van de scenario's zijn de berekeningen bruikbaar, maar niet om generieke uitspraken over het stelsel over te doen.

Grafisch gezien zien we de volgende verdeling:

Figuur 3.6 Saldo legesinkomsten vs. werkelijke kosten



### 3.7 Resterende taken gemeenten

De achterblijvende taken voor de gemeenten zijn zowel uit te drukken in totaal aantal uren alsmede de kosten. Op basis daarvan kan bepaald worden wat de gemiddelde kosten per aanvraag zijn, gespecificeerd naar categorie.

Resterende taken gemeenten	Uren overig	Kosten overig	Aantal aanvragen	Kosten / aanvraag	Uren/ aanvraag	% van de bouwsom
lager dan € 5.000	166.284	€ 14.965.560	10.728	€ 1.395	16	83,7%
tussen € 5.000 en € 50.000	939.587	€ 84.562.849	49.809	€ 1.698	19	8,5%
tussen € 50.000 en € 100.000	169.962	€ 15.296.546	5.364	€ 2.852	32	4,3%
tussen € 100.000 en € 400.000	201.677	€ 18.150.930	5.364	€ 3.384	38	1,7%
tussen € 400.000 en € 1.000.000	126.885	€ 11.419.622	2.299	€ 4.968	55	0,8%
tussen € 1.000.000 en € 2.000.000	54.772	€ 4.929.506	766	€ 6.433	71	0,5%
tussen € 2.000.000 en € 5.000.000	109.545	€ 9.859.012	1.533	€ 6.433	71	0,2%
meer dan € 5.000.000	92.137	€ 8.292.315	766	€ 10.821	120	0,2%
<b>Totaal</b>	<b>1.860.848</b>	<b>€ 167.476.341</b>	<b>76.629</b>	<b>€ 2.186</b>		<b>1,2%</b>

Tabel 3.7 Kosten van resterende taken gemeenten

### 3.8 Resume

Om in het volgende hoofdstuk de verschillende alternatieven te kunnen beoordelen op het onderdeel kostendekkendheid is het relevant om een nulsituatie bepaald te hebben. Voor de huidige situatie is daarom een rekenkundig saldo van de baten (het totaal aan bouwaanvragen x gemiddeld legestartief) minus de kosten (de gemiddelde tijdsbesteding per aanvraag x gemiddeld uurtarief) gemaakt. Deze berekening zegt niets over de kostendekkendheid van het stelsel. De kosten zijn een weerspiegeling van de geadmisteerde uren. Op basis van de berekening van de kosten is een inschatting gemaakt van de kosten die achterblijven bij gemeenten bij de invoering van volledige privatisering van de kwaliteitsborging.

#### Stelsel bij 100% invoering van het nieuwe stelsel voor kwaliteitsborging in de bouw

Rol gemeenten: 65% van de totale tijdsbesteding van een reguliere bouwaanvraag  
Aantal: 76.629 bouwaanvragen  
Kosten: 167,5 mln. euro (bestede uren, naar rato tijdsbesteding x kostprijsdekkend uurtarief)

## Hoofdstuk 4. Oplossingsrichtingen

Met behulp van informatie uit interviews en deskresearch zijn verschillende oplossingsrichtingen geformuleerd voor de financiering van de omgevingsvergunning. In focusgroepen zijn alle oplossingsrichtingen gepresenteerd en getoetst op de voor- en nadelen, het draagvlak en de haalbaarheid van de verschillende oplossingsrichtingen. In dit hoofdstuk worden deze oplossingen kort benoemd en worden enkele algemene conclusies beschreven. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de financiële impact van de oplossingsrichtingen en een beschrijving van de kwalitatieve impact op een aantal aspecten.

### 4.1 Mogelijke oplossingsrichtingen

In deze paragraaf worden de mogelijke oplossingsrichtingen benoemd en enkele uitgangspunten gegeven, die uit de focusgroepen en stuurgroepen volgen. Er is een tiental oplossingsrichtingen besproken, namelijk:

- 1 Anterieur contract voor gemeentelijke taken
- 2 Hogere Heffing/ belasting bij bestemmingswijziging
- 3 Omgevingsbijdrage
- 4 Uurtje - Factuurtje
- 5 Geen rekening, tekort financieren uit Gemeentefonds of herverdeling van middelen
- 6 Geen rekening. Bestaand personeel herverdelen voor nieuwe taken gemeenten
- 7 Extra aanslag OZB bij waarde-creatie GEBOUWEN (toegevoegde taxatiewaarde)
- 8 Vennootschapsbelasting (voor bedrijven)
- 9 Heffing per gebied
- 10 Sloop/ Stortbelasting

De volgende uitgangspunten voor een nieuw financieringsmodel bleken uit de focus- en stuurgroepssessies:

- Transparantie moet het belangrijkste uitgangspunt zijn;
- Koppeling tussen uitgevoerde werkzaamheden en de gevraagde prijs is belangrijk;
- In de discussie over het profijtbeginsel versus het solidariteitsbeginsel (in de zin van 'individualiseerbaar belang' versus 'algemeen belang' van het uitvoeren van achterblijvende VTH taken bij de gemeente) zijn de meningen verdeeld. Deelnemers vanuit marktpartijen vonden het profijtbeginsel prevaleren, deelnemers vanuit de overheid gaven aan dat taken tot de oplevering van een gebouw onder het profijtbeginsel geschaard moeten worden en daarna past het solidariteitsbeginsel beter;
- Kruissubsidiering in de huidige vorm is niet houdbaar, een lichte vorm daarvan zou wel acceptabel zijn (mits transparant);
- Oplossingen met vooraf vastgestelde, vaste prijzen verhogen voorspelbaarheid;
- Het Rijk stelt kaders/randvoorwaarden, maar er moet wel ruimte voor lokale invulling zijn;
- Op enige manier zou de volledigheid van aanvragen gestimuleerd moeten worden. Het scheelt gemeenten aanzienlijk veel tijd en kosten, als aanvragen op een juiste wijze en volledig (zouden) worden ingediend.

## 4.2 Impact oplossingsrichtingen

In deze paragraaf is de impact van de oplossingen beschreven. Dit bestaat enerzijds uit een kwalitatieve beschrijving, uitgedrukt in voor- en nadelen, anderzijds is de oplossing financieel vertaald. Deze financiële vertaling heeft geresulteerd in een financiële opbrengst (baat) op de verschillende onderdelen. Daarnaast is gekeken naar eventuele additionele kosten die gemaakt moeten worden, voordat de baat gerealiseerd kan worden. Eerst is het huidige legesstelsel belicht en vervolgens de 10 oplossingsrichtingen.

De kwalitatieve beschrijving zal in ieder geval aandacht schenken aan de uitgangspunten die uit de onderzoeksvraag, de focusgroepen en de ontwikkelingen voortvloeien. Samengevat zijn dit onder andere:

- de grondslag (algemeen of individualiseerbaar belang);
- stabiliteit van de inkomsten (afhankelijk van aanvragen of breder);
- mate van dekking van de taken van BWT (alleen de toetsing en toezicht van de aanvraag of breder);
- de grondslag voor het bepalen van tarieven;
- mogelijkheid dekking extra kosten;
- transparantie in kostentoerekening / koppeling werkzaamheden en kosten;
- efficiënt werken.

Ook worden de voor en nadelen van de oplossingsrichtingen genoemd.

### 0. Huidige legesstelsel

Eerder in deze rapportage is een uitgebreide omschrijving van het legesstelsel gegeven, aangegeven welke problemen van dit stelsel worden ervaren en dat dit niet goed meer in de huidige situatie past. In dit hoofdstuk wordt het huidige stelsel als nulsituatie genomen en op een zelfde wijze geanalyseerd als de oplossingsrichtingen. Op deze manier kunnen het huidige stelsel en de oplossingsrichtingen op eenduidige wijze vergeleken worden.

In deze nulsituatie wordt ervan uitgegaan dat het legesstelsel wordt behouden en dat uiteindelijk het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw doorgang vindt.

#### Kenmerken

- Grondslag: individualiseerbaar belang;
- Inkomsten leges afhankelijk van vergunningaanvragen;
- Leges dekken behandeling aanvraag en toezicht naar aanleiding daarvan, overige werkzaamheden uit algemene middelen;
- Prijsstelling op basis van de bouwsom;
- Extra kosten worden in het uurtarief verdisconteerd of uit algemene middelen betaald;
- Door verschillende vormen van kruissubsidiëring weinig transparant;
- Het legesstelsel vormt geen specifieke stimulans om efficiënt te werken

#### Voordelen van het huidige legesstelsel

- Gemeenten hebben de mogelijkheid om elk jaar de tarieven aan te passen, zodat kosten gedekt blijven;
- Door de kruissubsidiëring blijven vergunningen voor kleine projecten betaalbaar;

- Ondanks de kritiek op het legessysteem is er wel draagvlak voor de insteek ervan: betalen voor geleverde dienst (individualiseerbaar belang);
- Door het behouden van het systeem hoeven er geen kosten en werkzaamheden in het invoeren van een nieuw systeem te worden geïnvesteerd.

### Nadelen van het huidige legesstelsel

- Er is veel kritiek op de tarieven en de verschillen in tarieven tussen gemeenten;
- De huidige mate van kruissubsidiëring wordt als onrechtvaardig ervaren;
- Het gebrek aan transparantie van kostentoerekening en gebrek aan inzicht tussen daadwerkelijk werk en de prijzen;
- Met de komst van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw lijkt het profijtbeginsel (individualiseerbaar belang) minder geschikt, gezien de achterblijvende taken, en lijkt de grondslag van de bouwsom om het tarief te bepalen ook niet meer geschikt;
- Door een dalend aantal grotere projecten worden de kosten van kleinere aanvragen onvoldoende middels kruissubsidiëring gedekt;
- Door economische ontwikkelingen, de kwaliteitscriteria en deregulering komen de algemene middelen meer onder druk te staan;
- Er is sprake van een stijgend aantal bezwaren tegen de hoogte van de leges, wat de gemeente veel tijd en geld kost;
- In het huidige stelsel ontbreekt een prikkel om kostenefficiënt te werken.

Situatie bij volledige invoering van het nieuwe stelsel voor kwaliteitsborging in de bouw (65% van totale tijdsbesteding van gemeente aan reguliere bouwaanvraag behandeling resterend)

Aantal	76.629 aanvragen	
Kosten	€ 167,5 mln	bestede uren, naar rato tijdsbesteding x kostprijsdekkend uurtarief

### 1. Anterieur contract voor gemeentelijke taken

Deze oplossingsrichting betreft het maken van afspraken inzake contractuele relaties tussen private partijen en gemeenten als het gaat om gebiedsontwikkelingen. Hierbij wordt bedoeld op zowel de anterieure route (op basis van vrijwilligheid) als de posterieure route (via het exploitatieplan). Uitgangspunt is dat de 'vervuiler' betaalt. Veelal worden hier zaken als infrastructuur, plankosten en dergelijke verrekend. Momenteel laat de Wet op ruimtelijke ordening niet toe andere kosten dan de plankosten via een vooraf vastgestelde lijst in rekening te brengen. Een anterieur contract biedt wel mogelijkheden tot uitbreiding met bijvoorbeeld de kosten voor vergunning toetsing en toezicht. Dit is vooral interessant voor grotere projecten waar marktpartijen en gemeente al rond de tafel zitten.

### Kenmerken

- Grondslag: individualiseerbaar belang;
- Inkomsten afhankelijk van vergunningaanvragen;
- Inkomsten dekken behandeling aanvraag en toezicht naar aanleiding daarvan, overige werkzaamheden uit algemene middelen;

- Prijsstelling op basis van een plankostenregeling, deze dient verruimd te worden om deze kosten te kunnen verhalen;
- Extra kosten worden in het uurtarief verdisconteerd of uit algemene middelen betaald;
- Transparant doordat voorwaarden vooraf worden besproken;
- De oplossingsrichting kan een stimulans vormen om efficiënt te werken.

#### **Voordelen van dit model**

- Dit model is geschikt voor grote projecten, waar de kosten verlaagd worden indien geen gebruik gemaakt wordt van kruissubsidiëring
- Veel ruimte voor maatwerk en lokale invulling
- Vooraf kunnen afspraken gemaakt worden over prijzen en kwaliteit

#### **Nadelen van dit model**

- Minder geschikt voor kleinere projecten doordat dit bewerkelijk voor de gemeente is en ingewikkeld en prijzig voor de aanvrager zonder kruissubsidiëring
- Geen passende oplossing voor bestaande bouw en extra kosten vergunningvrij bouwen
- Bewerkelijk systeem voor gemeenten, voor elk project om de tafel zitten

#### **Financiële impact**

De financiële onderbouwing is gebaseerd op de aanname dat alle aanvragen boven de € 100.000,- te maken krijgen met afstemming met de gemeente, of dit nu het bestemmingsplan is of welstand. Hiervoor bestaat er een verhaaltitel. De opbrengsten zijn vervolgens gebaseerd op basis van het principe 100% financiering van de resterende taken van de gemeente bij een vergunningaanvraag.

Aantal	10.728 aanvragen (alle aanvragen > 100.000 euro)	
Opbrengsten	€ 52,6 mln	Kostprijsdekkend tarief voor aanvragen > €100.000,-
Kosten (totaal)	€ 167,5 mln	(bestede uren, naar rato tijdsbesteding x kostprijsdekkend uurtarief)
Kosten (specifiek)	€ 52,6 mln	(bestede uren, naar rato tijdsbesteding x kostprijsdekkend uurtarief voor alle aanvragen > € 100.000,-)
<b>Saldo</b>	<b>- € 114,9 mln</b>	Negatief

Op het totaal bezien is het systeem niet kostendekkend, wordt er echter gekeken naar de impact van de regeling zelf dan is deze sluitend. Immers alle kosten die gemaakt worden voor aanvragen > €100.000,- worden 100% vergoed door middel van een vergoeding.

#### **2. Hogere heffing/ belasting bij bestemmingswijziging**

Indien de bestemming van een plan gewijzigd wordt, wordt hiervoor door de gemeente een rekening gevraagd, ter bekostiging van de ambtelijke inzet. Er is een duidelijke relatie tussen dienst en product. In veel gevallen leidt deze bestemmingswijziging ook tot een

bouwactiviteit. In deze oplossingsrichting worden de leges voor een ontheffingsprocedure of het (laten) opstellen van een nieuw bestemmingsplan opgehoogd om daarmee een deel van de kosten van de activiteit bouwen te dekken. Deze heffing staat naast het huidige legesstelsel voor de activiteit bouwen. Een tweede variant is het afschaffen van het huidige legesstelsel en de volledige kosten via de bedoelde heffing binnenhalen.

### **Kenmerken**

- Grondslag: combinatie individualiseerbaar en algemeen belang (specifieke heffing);
- Inkomsten afhankelijk van aantal bestemmingswijzigingen, naast het huidige stelsel dat afhankelijk is van het aantal vergunningaanvragen of volledig afhankelijk van bestemmingswijzigingen en ontheffingsprocedures;
- Inkomsten dekken bestemmingswijziging en behandeling aanvraag en toezicht naar aanleiding daarvan, overige werkzaamheden uit algemene middelen;
- Prijsstelling op basis van gemaakte uren;
- Extra kosten worden in het uurtarief verdisconteerd of uit algemene middelen betaald;
- Deze oplossing heeft geen invloed op de transparantie;
- Het legesstelsel waarbij wordt aangesloten vormt niet in specifieke wijze een stimulans om efficiënt te werken.

### **Voordelen**

- Er is een koppeling tussen werkzaamheden en kosten
- Aansluiting bij het huidige systeem

### **Nadelen**

- Er kunnen alleen kosten in rekening gebracht worden bij een bestemmingswijziging of ontheffingsprocedure en kan alleen in combinatie met andere modellen een betaalbaar model opleveren;
- Niet alle omgevingsvergunning bouwen behoeven een bestemmingswijziging;
- Onzekere inkomstenbron;
- Prikkel ontbreekt om bestemmingsplannen actueel te hebben en houden;
- Dit model kan leiden tot hoge kosten voor een simpel bouwwerk.

### **Financiële impact**

In plaats van leges wordt er bij deze oplossing gekeken naar een extra heffing bij het wijzigen van de bestemming. Op basis van historische data van de Omgevingsvergunning (Bron: Omgevingsloket Online) zijn er gemiddeld 4.000 aanvragen waarbij de bestemming gewijzigd wordt. Voor deze aanvragen is een tabel gemaakt met vergoeding van de aanvraag, waarbij de goedkopere bouwwerken gecompenseerd worden door de duurdere bouwprojecten. Hiermee ontstaat een vorm van kruissubsidiëring, Het aantal bouwprojecten is gelijkmatig verdeeld over alle categorieën qua bouwsommen.



Aantal	4.000 aanvragen (aanvragen met bestemmingswijziging)	
Opbrengsten	€ 37,3 mln	Kostprijsdekkend tarief voor aanvragen, gemiddeld over alle categorieën
Kosten (totaal)	€ 167,5 mln	(bestede uren, naar rato tijdsbesteding x kostprijsdekkend uurtarief)
Kosten (specifiek)	€ 26,7 mln	(bestede uren, naar rato tijdsbesteding x kostprijsdekkend uurtarief voor de 4000 aanvragen verdeeld over alle bouwsom-categorieën)
Saldo	- <b>€ 130,2 mln</b>	Negatief

Gezien het feit dat deze oplossing slechts een beperkt deel van alle aanvragen betreft is het totaal negatief. Wordt vervolgens gekeken naar de specifieke kosten die gemaakt worden (uren x uurtarief) versus de vergoeding die gevraagd wordt, is het saldo batig ter grootte van 10,6 miljoen euro. Met deze oplossing kan geen kostendekkend stelsel gecreëerd worden waarin de kosten voor volledige BWT worden gedekt en waarbij nog sprake is van reële tarieven. Aanvragers zouden dan gemiddeld meer dan € 40.000,- per procedure moeten afrekenen.

### 3. Omgevingsbijdrage

Bij de omgevingsbijdrage wordt het toevoegen of veranderen van een bouwwerk belast. Uitgangspunt is dat de toevoeging of verandering een extra belasting van de planeet is. Er wordt niet alleen naar de bouwkosten gekeken maar ook naar duurzaamheid, vervuiling, aantasting en dergelijke. Ook kunnen positieve economische effecten worden meegenomen, bijvoorbeeld het creëren van werkgelegenheid. Deze oplossing biedt ruimte voor lokaal maatwerk en er kan ook gewerkt worden met een landelijk vastgestelde methodiek of normbedragen, waarbij men op basis van een vast bedrag kan "plussen" of "minnen". De omgevingsbijdrage kan ook gecombineerd worden met andere heffingen en belastingen in het fysieke domein, zoals bijvoorbeeld hondenbelasting en precario.

#### Kenmerken

- Grondslag: individualiseerbaar belang,
- Inkomsten afhankelijk van vergunningaanvragen, kwaliteit bouwwerk, economische impact en milieubelasting;
- Inkomsten dekken alle resterende taken BWT;
- Prijsstelling op basis van combinatie van factoren (baten van het gebouw, belasting op de omgeving, duurzaamheid etc.). Gemeenten krijgen additionele vrijheid om accenten te plaatsen bij de aanvraag;
- Extra kosten kunnen in de belasting worden toegerekend;
- Deze oplossing vormt niet specifiek een stimulans om efficiënt(er) te werken;
- Door de mogelijkheid van het bepalen van verschillende accenten in de berekening van de heffing, is deze oplossing minder transparant.

### Voordelen van dit model

- Geen apart belastingsysteem (leges), maar aansluiten bij generiek systeem (OZB);
- Hele levenscyclus van een gebouw kan worden meegenomen, dus ook het toezicht op bestaande gebouwen in de gebruiksfase;
- Verschillende thema's kunnen worden meegenomen: bouwen (b.v. energiezuinigheid), milieu ('footprint'), economie (werkgelegenheid) etc.;
- Combinatie met diverse andere heffingen in de fysieke leefomgeving mogelijk;
- Een landelijke methodiek geeft uniformiteit in de bepaling;
- Kan *boost* aan duurzaamheid geven;
- Werkgelegenheid kan gestimuleerd worden (nieuwe banen en/ of social return)
- Veel mogelijkheden voor lokaal maatwerk;
- Ook vergunningvrije bouwwerken kunnen worden belast;
- Toegevoegde waarde voor omgevingsdiensten door hun kennis op gebied van duurzaamheid;
- Sluit naadloos aan op Omgevingswet.

### Nadelen van dit model

- Ook dat wat nu niet belast is met leges (bijvoorbeeld vergunningvrij) wordt nu belast;
- Ontwikkelen methodiek kost tijd en geld;
- Minder relatie tussen kosten en dienstverlening;
- Aanvrager moet op volledig andere wijze naar bouwplan gaan kijken;
- Transparantie (ofwel weten waar je aan toe bent) verdwijnt.

### Financiële impact

Uitgangspunt bij de berekening van de omgevingsbelasting is dat er minimaal een kostprijsdekkend systeem ontstaat. Deze oplossing biedt de mogelijkheid om andere belastingen op te nemen (zoals bijvoorbeeld precario). In onderstaande berekeningen worden voor nu alleen de resterende taken van BWT meegenomen.

Het uitgangspunt is dat voor alle aanvragen in rekening gebracht wordt wat er door gemeenten aan tijd besteed wordt (uurtje factuurtje). Dit vormt de basis van de berekening. Per aanvraag kan van dit basisbedrag afgeweken worden, naarmate een aanvraag wel of niet voldoet aan gestelde doelen. Als voorbeeld is meegenomen:

- Milieubelasting/ duurzaamheid: hier kunnen eisen aan gesteld worden zoals 'voldoen aan Breeam-eisen' of vergelijkbaar. Baten kunnen niet direct hard gekwantificeerd worden. Wel kan er gedacht worden aan rijksmiddelen die ingezet worden voor duurzaamheidsprojecten (€ 10 mln. op jaarbasis) <sup>4</sup>
- Werkgelegenheid (directe banen): Gemeenten kunnen bouwprojecten, die door de aard van de activiteiten van de aanvrager werkgelegenheid creëren, een verlaging van de omgevingsheffing doorvoeren. Afhankelijk van het type beroep kan er berekend worden wat de directe en indirecte toegevoegde waarde van de werkgelegenheid is. Voor dit onderzoek is dat nog een stap te ver.

---

<sup>4</sup> [http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173855\\_27.html](http://www.rijksbegroting.nl/2013/voorbereiding/begroting,kst173855_27.html)

- Werkgelegenheid (indirecte banen): Gemeenten kunnen een social return regeling doorvoeren bij de uitvoering van het bouwproject. Hierbij worden tijdens de bouw mensen ingezet met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Hiervoor zou een gemeente middelen kunnen herverdelen om daarmee de aanvrager te compenseren in zijn omgevingsheffing.

Aantal	76.629 aanvragen	
Opbrengsten	€ 167,5 mln	Kostprijsdekkend tarief voor aanvragen, gemiddeld over alle categorieën
Kosten (totaal)	€ 167,5 mln	(bestede uren, naar rato tijdsbesteding x kostprijsdekkend uurtarief)
Kosten (specifiek)	€ 167,5 mln	
<b>Saldo</b>	<b>€ 0 mln</b>	

Uitgangspunt van de regeling is dat een kostprijsdekkend systeem moet zijn, waarbij maatwerk en differentiatie mogelijk is, gebruik makend van bestaande regelingen en/ of bijdragen.

#### 4. Uurtje - Factuurtje

Bij het uurtje factuurtje stelsel wordt een directe koppeling gemaakt tussen de aanvraag en de geleverde dienst. De werkelijk bestede tijd wordt in rekening gebracht. De gemeente geeft op voorhand aan wat de te verwachten kosten zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een offerte. Hierbij kan ervoor gekozen worden om categorieën te bepalen en bijvoorbeeld met vooraf vastgestelde, vaste prijzen te werken voor veel voorkomende aanvragen om niet voor iedere specifieke aanvraag een offerte op te stellen. Wel dient het bedrag overeen te komen met de bestede tijd door de gemeente.

#### Kenmerken

- Grondslag: individualiseerbaar belang, kostenveroorzaking;
- Inkomsten afhankelijk van vergunningaanvragen;
- Inkomsten dekken behandeling aanvraag en toezicht naar aanleiding daarvan, overige werkzaamheden uit algemene middelen;
- Prijsstelling op basis van gemaakte uren;
- Extra kosten worden in het uurtarief verdisconteerd of uit algemene middelen betaald;
- Deze oplossing kan een stimulans vormen om efficiënt te werken;
- Transparant doordat gemaakte uren in rekening worden gebracht.

#### Voordelen van dit model

- Het systeem is transparant ;
- Het systeem is relatief eenvoudig en duidelijk;
- Er is een directe koppeling met werkzaamheden en kosten en deze staan tot elkaar in verhouding;
- Kruissubsidiëring (in zijn huidige vorm) verdwijnt;

- Met dit systeem wordt vastgehouden aan het uitgangspunt: het individualiseerbaar belang;

### Nadelen van dit model

- De kosten voor vergunningen voor kleinere projecten zullen, zonder kruissubsidiëring aanzienlijk stijgen;
- Er kunnen discussies ontstaan over uurtarieven, zoals de hoogte en het verschil tussen verschillende gemeenten;
- Indien niet gekozen wordt voor een cafetariamodel of een andere vorm waarbij vooraf kosten worden vastgesteld, kunnen door tijdschrijven en offertes opstellen de administratieve lasten bij gemeenten hoog oplopen;
- De grondslag van het systeem, het individualiseerbaar belang, lijkt minder geschikt voor achterblijvende taken (vooral planologische taken).

### Financiële impact

Voor de financiële doorrekening van dit model is uitgegaan van de gemiddelde kosten per aanvraag. De gemiddelde kosten per aanvraag bedraagt € 2346,- en varieert tussen € 1700,- (voor een aanvraag van een bouwproject < € 5.000,-) en € 6415,- (voor een aanvraag van een bouwproject > € 5.000.000). Dit model kan als kostendekkend worden bestempeld.

Aantal	76.629 aanvragen	
Opbrengsten	€ 167,5 mln	Kostprijsdekkend tarief voor aanvragen,
Kosten (totaal)	€ 167,5 mln	(bestede uren, naar rato tijdsbesteding x kostprijsdekkend uurtarief)
Kosten (specifiek)	€ 167,5 mln	
<b>Saldo</b>	<b>€ 0 mln</b>	

### 5. Geen rekening, financieren uit Gemeentefonds of herverdeling

De gemeente is bij deze oplossing zelf verantwoordelijk om het tekort dat ontstaat door het afschaffen van de leges op te lossen. Dit kan betekenen uit eigen middelen of herverdelen van gemeentelijke financieringsruimte. Hierbij speelt ook de discussie binnen gemeenten inzake het vergroten van het eigen belastinggebied. In hoeverre zijn gemeenten in staat om zelf te sturen op de prioriteiten binnen de eigen gemeente. De meest simpele oplossing is dat de extra tekorten vanuit het gemeentefonds worden gefinancierd.

### Kenmerken

- Grondslag: algemeen belang;
- Geen extra inkomsten, afhankelijk van algemene middelen;
- Alle werkzaamheden worden uit algemene middelen bekostigd ;
- Kosten BWT taken dienen in de begroting te worden opgenomen;
- Extra kosten worden uit algemene middelen betaald;
- Transparant;
- De oplossingsrichting kan een stimulans vormen om efficiënt te werken.

### Voordelen

- De financiering van toezicht op bestaande gebouwen in de gebruiksfase komt op gelijkwaardige voet met de werkzaamheden voor nieuwbouw;
- Gemeenten gaan kritischer naar hun werkgeverschap en professionalisering kijken.

### Nadelen

- Deze oplossing lijkt op zichzelf niet haalbaar (mogelijk wel in combinatie met een andere oplossing)
- Geen relatie tussen inkomsten-uitgaven-doelen;
- Ruimtelijke en milieudoelen komen onder druk te staan;
- Mogelijk minder kwaliteit om gedwongen kosten te besparen;
- Lastiger te combineren met beoogde kwaliteitsslag o.b.v. kwaliteitscriteria.

### Financiële impact

Voor deze oplossingsrichting is er geen directe baat te realiseren. Het is aan de betreffende gemeente zelf, om tot oplossingen te komen. Dit kan gevonden worden door werkzaamheden op een andere wijze uit te voeren dan nu gebruikelijk is, het herverdelen van middelen of het tekort uit de algemene reserve te financieren.

Aantal	76.629 aanvragen	
Opbrengsten	€ 0 mln	,
Kosten (totaal)	€ 167,5 mln	(bestede uren, naar rato tijdsbesteding x kostprijsdekkend uurtarief)
Kosten (specifiek)	€ 167,5 mln	
Saldo	- € 167,5 mln	negatief

Per saldo heeft deze oplossing het grootste negatieve resultaat, gezien het feit dat er geen opbrengsten tegenover staan.

### 6. Geen rekening. Bestaand personeel herverdelen voor nieuwe taken gemeenten

In aanvulling op het vorige punt, kan de gemeente ervoor kiezen de arbeidsplaatsen die verdwijnen doordat werkzaamheden in het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw in te zetten voor andere diensten (waar een tekort aan is en waar wel dekking voor is in de begroting). In deze oplossing gaan gemeenten verder op zoek naar mogelijkheden om de kosten te beperken door medewerkers op andere taken in te zetten. Ook kunnen gemeenten medewerkers efficiënter inzetten.

### Kenmerken

- Grondslag: algemeen belang;
- Geen extra inkomsten, afhankelijk van algemene middelen;
- Alle werkzaamheden worden uit algemene middelen bekostigd;
- Kosten BWT taken dienen in de begroting te worden opgenomen;
- Extra kosten worden uit algemene middelen betaald;

- Transparant;
- De oplossingsrichting kan een stimulans vormen om efficiënt te werken.

### Voordelen

- Gemeenten gaan kritischer naar hun werkgeverschap en professionalisering kijken
- Stimuleert gemeenten tot het creëren van 'de multifunctionele ambtenaar'

### Nadelen

- Deze oplossing lijkt op zichzelf niet haalbaar (mogelijk wel in combinatie met een andere oplossing);
- Geen relatie tussen inkomsten-uitgaven-doelen;
- Extra kosten door omscholing personeel, wat hoog kan oplopen door bijvoorbeeld de kwaliteitscriteria;
- Mogelijk minder kwaliteit om gedwongen kosten te besparen;
- Mogelijk niet nodig, bouwplantoetsers en toezichhouders zullen ook door de markt worden opgepakt.

### Financiële impact

Het bestaande personeel herverdelen is een nadere uitwerking van de tekorten financieren uit eigen middelen/ Gemeentefonds.

Uitgangspunt hierbij is dat van het personeel dat verdwijnt ten gevolge van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw er 25% herverdeeld kan worden binnen de eigen gemeentelijke organisatie (de overige medewerkers gaan ofwel naar private toetsers of vloeien natuurlijk af). Medewerkers worden herverdeeld naar afdelingen waarvoor wel reeds budget beschikbaar is, maar geen of onvoldoende personeel beschikbaar.

De opbrengsten worden berekend door het aantal fte dat herverdeeld kan worden x aantal werkzame uren x gemiddeld uurtarief te berekenen.

Aantal	76.629 aanvragen	
Opbrengsten	€ 22,5 mln	Op basis van 186 fte te herverdelen
Kosten (totaal)	€ 167,5 mln	(bestede uren, naar rato tijdsbesteding x kostprijsdekkend uurtarief)
Kosten (specifiek)	€ 0 mln	
<b>Saldo</b>	<b>- € 145 mln</b>	negatief

Per saldo levert deze oplossing geen kostprijsdekkend resultaat. Wel is er een batig saldo van € 22,5 miljoen te realiseren.

### 7. Extra aanslag OZB bij waardecreatie gebouwen (toegevoegde taxatiewaarde)

Onroerendezaakbelasting (OZB) is een belasting die huiseigenaren jaarlijks aan de gemeente betalen. De gemeente bepaalt de hoogte van de OZB aan de hand van de WOZ-waarde. Gemeenten zijn vrij in het vaststellen van het OZB-tarief. Zij moeten wel rekening houden met de totale lastenstijging voor hun inwoners. OZB wordt nu al generiek geheven. De mogelijkheid bestaat om dit te verhogen (generiek), maar het kan ook gericht. Indien een

verbouwing plaatsvindt kan er eenmalig een hogere OZB worden geheven, waarbij er dus een OZB+ in rekening wordt gebracht, bijvoorbeeld in een jaar dat een bouwwerk wordt opgeleverd. Los van de waardestijging van het pand dat zich automatisch terugvertaalt in hogere OZB, wordt over de gecreëerde waarde een extra heffing geheven.

#### **Kenmerken gerichte OZB verhoging (eenmalig)**

- Grondslag: individualiseerbaar belang (specifieke heffing);
- Inkomsten afhankelijk van (ver)bouw;
- Alle werkzaamheden kunnen uit ophoging worden bekostigd;
- Prijsstelling op basis van bouwsom, gemaakte kosten of ander stelsel;
- Extra kosten kunnen in de ophoging verdisconteerd worden;
- Minder transparant;
- De oplossingsrichting vormt geen specifieke stimulans om efficiënt te werken.

#### **Kenmerken generieke OZB verhoging**

- Grondslag: algemeen belang (generieke heffing);
- Inkomsten afhankelijk van tarief van de ophoging;
- Alle werkzaamheden kunnen uit ophoging worden bekostigd;
- Prijsstelling: bouwsom, gemaakte kosten of ander stelsel;
- Extra kosten kunnen in de ophoging verdisconteerd worden;
- Minder transparant;
- De oplossingsrichting vormt geen specifieke stimulans om efficiënt te werken.

#### **Voordelen**

- Ook kosten die gemaakt worden voor vergunningvrije activiteiten kunnen bekostigd worden;
- Relatief simpel en overzichtelijk systeem;
- Aanhaking bij bestaand systeem;
- Mogelijkheid voor lokaal maatwerk.

#### **Nadelen**

- Gevoelig onderwerp (OZB) bij politiek en burgers;
- Alleen eigenaren van gebouwen worden op deze wijze belast en daarmee alleen een geschikte oplossing in combinatie met andere oplossingen;
- Geen relatie met door gemeente uitgevoerde werkzaamheden/gemaakte kosten;
- Administratieve lasten voor gemeenten nemen toe bij een gerichte OZB verhoging.

#### **Financiële impact**

In de financiële berekeningen gaan wij vooralsnog alleen uit van alle bouwprojecten waarvoor een aanvraag wordt ingediend, vergelijkbare situatie als met de huidige leges. Desgewenst kan de oplossing worden uitgebreid voor alle verbouwingen waarbij een waardestijging plaatsvindt. Hiermee kunnen dan ook vergunningvrije werken verrekend worden.

De specifieke verhoging van de OZB gaat uit van een belasting van de aanvrager. Als uitgangspunt is hierbij meegenomen dat alle aanvragen < € 400.000,- gemakshalve woningen zijn en alles daarboven niet-woningen. Dit resulteert in een berekende jaarlijkse OZB-opbrengst van € 63 mln. Gebaseerd op het meenemen van alleen het eigenaarsdeel voor woningen en eigenaars- en gebruikersdeel voor niet-woningen.

Om een kostprijsdekkend systeem te maken moet de OZB met 265% stijgen (€176,5 mln/€63 mln). Voor een reguliere woning<sup>5</sup> komt daarmee de aanslag neer op € 646,- (ten opzichte van €244,-), voor een bedrijfspand van 1 miljoen euro komt de aanslag op €13.271,- uit (eigenaars + gebruikersdeel OZB) (ten opzichte van € 5.008,-)

Aantal	76.629 aanvragen	
Opbrengsten	€ 167,5 mln	Verhoging OZB eenmalig met 265%
Kosten (totaal)	€ 167,5 mln	(bestede uren, naar rato tijdsbesteding x kostprijsdekkend uurtarief)
Kosten (specifiek)	€ 0 mln	
<b>Saldo</b>	<b>€ 0 mln</b>	

Er is een kostprijsdekkend systeem te maken, door aan te sluiten op de systematiek van de OZB bepaling. Door bij oplevering van het bouwwerk een eenmalige opslag te vragen worden de achterblijvende taken bij de gemeente gefinancierd.

## 8. Vennootschapsbelasting (voor bedrijven)

Bedrijven kunnen extra aangeslagen worden voor hun aanvraag. Bedrijven zijn in dit geval eigenaar-gebruikers (veelal bedrijfshuisvesting) of professionele partijen (ontwikkelaars/ bouwers). De bedrijven betalen vennootschapsbelasting over de belastbare winst in een bepaald jaar, verminderd met de aftrekbare verliezen. In economisch goede tijden levert bouwproductie ook extra winsten op.

### Kenmerken

- Grondslag: individualiseerbaar belang/ algemeen belang (specifieke heffing);
- Inkomsten afhankelijk van aantal aanvragen door bedrijven;
- Alle werkzaamheden kunnen uit ophoging worden bekostigd;
- Prijsstelling op basis van winst per bouwproject ;
- Extra kosten kunnen in de ophoging verdisconteerd worden;
- Minder transparant;
- De oplossingsrichting vormt geen specifieke stimulans om efficiënt te werken.

### Voordelen

- Ook kosten die gemaakt worden voor vergunningvrije activiteiten kunnen bekostigd worden;
- Relatief simpel en overzichtelijk systeem;

<sup>5</sup> Gemiddelde WOZ waarde 2013: € 232.234



- Aanhaking bij bestaand systeem;
- Mogelijkheid voor lokaal maatwerk.

### Nadelen

- Alleen bedrijven worden op deze wijze belast en daarmee alleen een geschikte oplossing in combinatie met andere oplossingen
- Geen relatie met door gemeente uitgevoerde werkzaamheden/gemaakte kosten
- Bedrijven vinden de belastingdruk nu al hoog
- Naleving problematisch: hoe wordt er gemeten wat de winst is?
- Conjunctuurgevoelig en middelen heb je juist in slechte tijden extra nodig.

### Financiële impact

Op basis van de totale bouwsom van alle gerealiseerde bouwprojecten, waarvoor een vergunning wordt aangevraagd (zijnde €14,5 miljard), wordt bij deze oplossing een additionele vennootschapsbelasting geheven. Hierdoor worden de bouwende en de ontwikkelende bedrijven belastingtechnisch aangeslagen. Gedachte hierbij is dat deze partijen de rekening vervolgens kunnen verdisconteren in de prijs aan de consument/ eigenaar bouwwerk.

De winst op een bouwwerk is bij bouwende partijen gebaseerd op generieke winst- en verliesgegevens per bouwwerk: zijnde 3% en de algemene bedrijfskosten zijnde 6% (beiden voor-calculatorisch).<sup>6</sup> In de berekeningen nemen we zekerheidshalve alleen het percentage van 3% winst mee. De vennootschapsbelasting wordt dan met 5% verhoogd (wat neerkomt op 25% voor een winst > €200.000,-).

De additionele opbrengst die dan behaald wordt bedraagt € 21,8 miljoen.

Aantal	76.629 aanvragen	
Opbrengsten	€ 21,8 mln	Op basis van 76.629 aanvragen
Kosten (totaal)	€ 167,5 mln	(bestede uren, naar rato tijdsbesteding x kostprijsdekkend uurtarief)
Kosten (specifiek)	€ 0 mln	
<b>Saldo</b>	- <b>€ 145,7 mln</b>	negatief

Per saldo levert deze oplossing geen kostprijsdekkend resultaat. Wel is er een batig saldo van € 21,8 miljoen te realiseren.

### 9. Heffing per gebied

In de oplossingsrichting 'heffing per gebied' worden de kosten voor het toetsen van een vergunningaanvraag en het toezicht erop meegenomen bij een gebiedsgerichte aanpak. Dat kan bijvoorbeeld daar waar sprake is van een anterieure overeenkomst of bij een aanpak volgens de Bedrijveninvesteringszone (BIZ). Een BIZ kan gebruikt worden om een bepaald gebied aan te merken om extra aandacht of extra heffing toe te passen. Een BIZ is op basis

<sup>6</sup> Taxatieboekje (Her)bouwkosten, Vastgoedmarkt 2014

van vrijwilligheid, waarbij gebiedsgerichte investeringen mogelijk worden. Een BIZ is een bedrijventerrein, winkelgebied, of een gemengd gebied met woningen waarbinnen ondernemers gezamenlijk investeren in activiteiten in de openbare ruimte. Alle ondernemers betalen mee aan een gemeentelijke heffing om activiteiten mee te financieren. Op veel bedrijventerreinen en winkelgebieden willen ondernemers gezamenlijk investeren om de omgeving veiliger of aantrekkelijker te maken. Het ontbreekt echter vaak aan de benodigde financiering, een evenwichtige verdeling van de kosten en goede afspraken met de gemeente. Oprichting van een investeringszone kan dan een oplossing bieden, wat als een fonds fungeert waaruit de bekostiging van de BWT taken kan plaatsvinden. De inkomsten worden gegenereerd door een heffing op te leggen aan bewoners en ondernemers in het betreffende gebied. Ook kan een gebiedsgerichte ophoging van de OZB ingezet worden. Essentie van deze oplossingsrichting is dat kosten en inkomsten allemaal binnen het gebied plaatsvinden. Voor de berekeningen zijn nu alleen de bedrijven belast. In theorie kunnen ook bewoners belast worden.

### **Kenmerken**

- Grondslag: combinatie van individualiseerbaar belang bepaalde gebieden en algemeen belang (gebiedsspecifieke heffing);
- Inkomsten afhankelijk van tarief van de heffing/ophoging;
- Inkomsten dekken alle BWT taken;
- Prijsstelling op basis van de daadwerkelijk te maken kosten;
- Extra kosten kunnen in de belasting worden toegerekend;
- Minder transparant, wel vroegtijdig inzicht in kosten;
- De oplossingsrichting vormt geen specifieke stimulans om efficiënt te werken.

### **Voordelen van dit model**

- Het betreft een incidentele heffing. Het aanvragen van de vergunningen wordt gratis. Ook in armere wijken kan via de OZB relevante inkomsten verkregen worden omdat de woningdichtheid daar gemiddeld groter is;
- Geen apart circuit meer voor het heffen van leges, er kan worden gebruik gemaakt van de OZB administratie. Dit bespaart kosten;
- De belanghebbenden in het gebied betalen (individualiseerbaar belang), en het is transparant waar het geld een bijdrage aan levert. Binnen het gebied heeft de een er meer profijt van dan een ander (algemeen belang);
- Ook kosten voor toezicht bestaande voorraad kunnen worden meegenomen in dit systeem;
- In een vroeg stadium is duidelijk welke kosten er spelen voor de aanvrager. Op dat moment kan de aanvrager ook de kosten voor de bouwtechnische toetsing in kaart brengen;
- Veel ruimte voor lokaal maatwerk;
- Via deze aanpak hebben gemeenten in een vroeg stadium een duidelijker beeld van de komende werkvoorraad;
- Model leent zich voor een integrale aanpak die beoogd wordt met de omgevingswet. In de visievorming kunnen nieuwe instrumenten als de omgevingsvisie of omgevingsplan in een worden toegepast.

### Nadelen van dit model

- Alle werkzaamheden voor vergunningen of toezicht moet bij de start van een project duidelijk zijn;
- Minder directe relatie tussen werkzaamheden overheid en de dienstverlening.
- Dit model kan niet het hele grondgebied van een gemeente bestrijken. Daarom is een combinatie met een ander model nodig;
- Het toepassen in gemengde gebieden is lastig;
- De afbakening van een tijdsperiode waarin het fonds loopt is niet eenvoudig;
- Werkt alleen als free-riders worden uitgesloten;
- Risico dat woningcorporaties relatief zwaar bijdragen aan dit stelsel, voor een bepaald gebied;
- De transparantie in de grondslag van de berekeningen.

### Financiële impact

Voor de financiële doorrekening is aangenomen dat het betrekking heeft op aanvragen zijnde niet-woningen. Ten behoeve van het vormen van een fonds dat toekomstig toezicht afdekt wordt er van de OZB betaling 10% additioneel in rekening gebracht. Van alle bouwaanvragen bedraagt de jaarlijkse OZB inkomsten voor niet-woningen € 60,5 miljoen. Gebruikelijk bij BIZ regelingen is dat 10% van de OZB apart wordt gezet voor specifieke investeringen. Voor deze oplossingsrichting wordt ervoor gekozen om 10% additioneel in rekening te brengen bij niet-woningen, wat neerkomt op 6 miljoen op jaarbasis. Omdat jaarlijks nieuwe bouwopgaven worden toegevoegd aan de gebouwenvoorraad, vindt er snel een landelijke spreiding plaats.

Aantal	76.629 aanvragen	
Opbrengsten	€ 6 mln	10% OZB van niet-woningen
Kosten (totaal)	€ 167,5 mln	(bestede uren, naar rato tijdsbesteding x kostprijsdekkend uurtarief)
Kosten (specifiek)	€ 0 mln	
<b>Saldo</b>	<b>- € 161,5 mln</b>	negatief

Het saldo is op jaar 1 zwaar negatief. Naarmate de jaren verstrijken komt er meer geld in het fonds. Ter illustratie: over een looptijd van 50 jaar bedraagt de waarde van het fonds 95 miljoen euro (netto contant).

### 10. Sloop/ Stortbelasting

Om een koppeling te leggen met de exploitatie van een object kan ervoor gekozen worden om een sloopbelasting te heffen. Hiervoor betaalt de aanvrager alvast de kosten voor toekomstig onderhoud/ toezicht of als bekostiging voor een toekomstige aanvraag. Deze heffing heeft een directe relatie met milieu en afvalstoffenheffing.

Daarnaast zou ook een stortbelasting geïntroduceerd kunnen worden, op bijvoorbeeld containers. Deze extra heffing kan dan terugvloeien naar gemeenten.

### Kenmerken

- Grondslag: individualiseerbaar belang (specifieke heffing);
- Inkomsten afhankelijk van aantal gevallen van sloop en storten;

- Alle werkzaamheden kunnen uit ophoging worden bekostigd;
- Prijsstelling op basis van hoeveelheid en type stortafval met daaraan gekoppelde tarieven;
- Extra kosten kunnen in de ophoging verdisconteerd worden;
- Transparant: directe relatie tussen afval en tarief, niet met kosten BWT;
- De oplossingsrichting vormt geen specifieke stimulans om efficiënt te werken.

### Voordelen

- Ook kosten die gemaakt worden voor vergunningvrije activiteiten kunnen bekostigd worden;
- Mogelijkheid voor lokaal maatwerk;
- Deze oplossing stimuleert duurzaamheid.

### Nadelen

- Alleen sloop en stortactiviteiten kunnen op deze wijze worden belast;
- Geen relatie met door gemeente uitgevoerde werkzaamheden/gemaakte kosten;
- Mogelijk dat door deze oplossing meer illegaal gestort wordt;
- Indien er zuiniger wordt gewerkt (minder afval) komen er ook minder opbrengsten binnen;
- Deze oplossing bestaat onder de noemer 'stortbelasting' al.

### Financiële impact

Uitgangspunt bij de berekening van deze oplossingsrichting is het verhogen van de stortbelasting. De huidige stortbelasting bedraagt 17 eurocent per ton. Het oorspronkelijk plan van de rijksoverheid was 51 eurocent per ton. Voor een additioneel resultaat wordt het oorspronkelijke hoge storttarief van 51 eurocent aangehouden. Gebaseerd op een jaarlijkse afvalproductie van 60 mln. ton, waarvan de bouwproductie 40% bedraagt<sup>7</sup>, is er een additioneel resultaat te behalen van 8,2 mln. euro op jaarbasis.

Aantal		Al het bouwafval (24 mln. ton)
Opbrengsten	€ 8,2 mln	Verhoging storttarief met € 0,34
Kosten (totaal)	€ 167,5 mln	(bestede uren, naar rato tijdsbesteding x kostprijsdekkend uurtarief)
Kosten (specifiek)	€ 0 mln	
<b>Saldo</b>	<b>- € 159,3mln</b>	negatief

Per saldo levert deze oplossing geen kostprijsdekkend resultaat. Wel is er een batig saldo van € 8,2 miljoen te realiseren.

<sup>7</sup> <http://www.milieuloket.nl/9353000/1/j9vvhurbs7rzkq9/vhurdyxq2n7u>

Tot zo ver de beschrijving van de 10 oplossingsrichtingen, die alleen of in combinatie een alternatieve oplossing kunnen bieden voor het huidige legesstelsel. De volgende paragraaf geeft een kort resume van de oplossingsrichtingen in dit hoofdstuk.

### 4.3 Resume

Uit de focusgroepsessies en stuurgroepsessies zijn 10 oplossingsrichtingen gedestilleerd. In de vorige paragraaf zijn de oplossingsrichtingen beschreven, de voor- en nadelen aangegeven en is een indicatie gegeven van de financiële effecten. Daarbij is gekeken naar een aantal uitgangspunten zoals die in de focusgroepsessies zijn geïnventariseerd. Deze uitgangspunten zijn:

- Transparantie;
- Koppeling tussen hoeveelheid werk en prijs;
- Individualiseerbaar belang is grondslag bij aanvragen en algemeen belang bij taken na oplevering bouw;
- Lichte vorm van kruissubsidiering acceptabel;
- Oplossingen waarbij gewerkt wordt met vooraf vastgestelde vaste prijzen voor vergunningaanvragen geniet voorkeur;
- Het Rijk stelt kaders/randvoorwaarden, ruimte voor lokale invulling;
- Efficiency stimuleren.

Deze randvoorwaarden zijn in de analyse meegenomen en telkens is aangegeven in welke mate er aan de voorwaarden wordt voldaan.

Hieronder worden de oplossingsrichtingen nogmaals met elkaar vergeleken. Alle voor en nadelen zijn ondergebracht onder drie thema's

- Toekomstbestendigheid
- Kostendekkendheid
- Draagvlak.

In tabel 4.2 is staat een overzicht van de score van de tien oplossingsrichtingen op deze drie thema's, alsmede een overzicht van de kenmerken en de baten van elke oplossing.

Tabel 4.2. Vergelijking oplossingsrichtingen

Oplossingsrichting	Toekomstbestendigheid			Kostenefficiëntie			Draagvlak			Baat maatregel (min.)			Grondslag: Belang			Inkomsten afhankelijk van...			Prijstelling op basis van...			dekking kosten van taken			mogelijkheid dekking extra kosten			Stimulans efficiënt werken			Transparant			Legenda: Bedragen in mln + Scoort goed op dit aspect 0 scoort netraal op dit aspect - scoort slecht op dit aspect Indiv.: individualiseerbaar belang Alg.: algemeen belang
	bron: focusgroepen+onderzoek			bron: onderzoek			bron: onderzoek			bron: onderzoek			bron: onderzoek			bron: onderzoek			bron: onderzoek			bron: onderzoek			bron: onderzoek									
0	Continueren huidige legesstelsel	-	0/+	-	€ 369,0	Indiv.	aanvragen	bouwsom	toetsing en toezicht aanvraag	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	contineren huidig systeem					
1	Anterieur contract +	+	0	0	€ 52,6	Indiv.	aanvragen	plankosten-regeling	toetsing en toezicht aanvraag	niet of in uurtarief	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	kosten grote aanvragen 1 op 1 factureren					
2	Heffing bij bestemmingswijziging	0	-	-	€ 37,3	Indiv./Alg.	bestemmingswijzigingen	gemaakte uren	bestemmingsplanwijziging + toetsing en toezicht act. Bouwen	niet of in uurtarief	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	vastgesteld tarief per categorie					
3	Omgevingsbijdrage	0/+	0	0	€ 167,5	Indiv.	aanvragen en diverse factoren bouwwerk	divers	alle taken	ja	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	combinatie economische + maatschappelijke effecten					
4	Uurtje - Factuurtje	+	+	+	€ 167,5	Indiv.	aanvragen	gemaakte uren	toetsing en toezicht aanvraag	niet of in uurtarief	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	alle gemaakte uren worden in rekening gebracht					
5	Tekort financieren uit Gemeentefonds	+	-	-	€	Alg.	geen, uit algm. middelen	algemene middelen	algemene middelen alle taken	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	gemeenten compenseren zelf tekort aan inkomsten					
6	Bestaand personeel herverdelen	-	-	+	€ 22,5	Alg.	geen, uit algm. middelen	algemene middelen	algemene middelen alle taken	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	doorlopende loonkosten worden herverdeeld					
7a	Extra aanslag OZB - Specifiek	+	+	-	€ 167,5	Indiv.	(ver)bouw	bouwsom/ gemaakte kosten /anders	alle taken	ja	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	100% extra eenmalige belasting van de OZB van het jaar van ingebruikname vastgoedobject					
7b	Extra aanslag OZB - Generiek	+	+	-	€ 167,5	Alg.	tarief ophoging	bouwsom/ gemaakte kosten /anders	alle taken	ja	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	100% extra eenmalige belasting van de OZB van het jaar van ingebruikname vastgoedobject					
8	Vennootschapsbelasting	-	0	-	€ 21,8	Indiv./Alg.	aanvragen door bedrijven	winst per bouwproject	alle taken	ja	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	5% vpb verhoging op winst van bouwbedrijven, gerelateerd aan vergunde projecten					
9	Heffing per gebied	+	0	+	€ 6,0	Indiv./Alg.	heffing	gemaakte kosten	alle taken	ja	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	10% verhoging van het OZB tarief, gebaseerd op bouwsom aanvraag					
10	Sloop/ Stortbelasting	0	-	-	€ 8,2	Indiv.	sloop en storten	stortafval	alle taken	ja	nee	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	verhoging van het storttarief per ton afval					

## Hoofdstuk 5. Conclusies en denkrichtingen

Centraal in dit onderzoek staat de vraag wat alternatieve mogelijkheden zijn voor de financiering van de uitvoering van VTH taken die nu (deels) door leges worden bekostigd. Uit de analyse en consultatie van branche en uitvoeringspraktijk zijn 10 mogelijke oplossingsrichtingen gekomen.

### 5.1 Conclusies

In dit onderzoek is in kaart gebracht wat de baten van de verschillende oplossingsrichtingen kunnen zijn. Een uitgangspunt van het huidige legesstelsel is dat deze kostendekkend is. Een stelsel is altijd kostendekkend te maken. De vraag is of het bedrag dat daarvoor in rekening wordt gebracht, redelijk is ten opzichte van de prestatie die daarvoor wordt geleverd.

Uit het onderzoek blijkt dat de houdbaarheidsdatum van het legesstelsel, in de huidige vorm, aanstaande is. Door het nieuwe stelsel van private kwaliteitsborging in de bouw zijn de (resterende) taken van de overheid veel meer gericht op het algemeen belang (ro, welstand) en minder op een individualiseerbaar belang van de aanvrager. De grondslag van het legesstelsel zoals het nu bestaat verdwijnt daarmee. Er dient daarmee gekeken te worden naar alternatieven om opbrengsten te genereren.

Uit het onderzoek komen enkele uitgangspunten naar voren waaraan een nieuw stelsel moet voldoen. Voor een nieuw stelsel geldt:

- Dat het transparant moet zijn, zodat voor alle belanghebbenden duidelijk is wie wat betaalt;
- Een directere koppeling tussen hoeveelheid werk en prijs;
- Individualiseerbaar belang als grondslag bij aanvragen en algemeen belang bij taken na oplevering bouw;
- Dat een lichte vorm van kruissubsidiering acceptabel is;
- Dat oplossingen met vooraf vastgestelde vaste prijzen (meerdere oplossingen combineerbaar) de voorkeur genieten;
- Dat het Rijk kaders/randvoorwaarden stelt en er ruimte voor lokale invulling is;

Van de 10 oplossingsrichtingen is een drietal oplossingen op redelijke wijze kostendekkend te maken. Dat zijn de omgevingsbijdrage, uurtje factuurtje en de extra aanslag op de OZB. Tevens zijn er oplossingen die alleen niet het totaal aan kosten compenseren, maar wel een inkomsten genereren. Dit zijn de heffing bij een bestemmingswijziging, het bestaand personeel bij gemeenten herverdelen, vennootschapsbelasting, BIZ en stortbelasting.

In het algemeen kan gesteld worden dat met het kiezen voor een van de tien oplossingen nog veel randvoorwaarden niet ingevuld zijn. Door slimme combinaties te maken van verschillende oplossingen kan aan meer randvoorwaarden worden voldaan.



## 5.2 Denkrichtingen

Om een kostendekkend stelsel te krijgen hoeft niet gekozen te worden voor één van de tien losse alternatieven. Een bruikbaar alternatief ligt waarschijnlijk in een combinatie van meerdere alternatieve oplossingen. Met name het combineren van alternatieven waarbij een algemene heffing wordt gecombineerd met een specifieke heffing biedt potentie. Dit kan door de kosten voor taken in het kader van aanvragen te verhalen vanuit het oogpunt van individualiseerbaar belang en kosten voor taken uitgevoerd na oplevering van de bouw vanuit het oogpunt van algemeen belang.

Verder kan men denken aan een aantal additionele maatregelen bovenop de modellen. Mogelijke suggesties zijn:

### 4. Toepassing lichte kruissubsidiering

Voorstel kan zijn om toch deels kruissubsidiering in stand te houden, maar dit transparant te communiceren. Dit kan plaats vinden door kleinere aanvragen (bouwsom < € 50.000) voor een lager bedrag aan te slaan en door de grotere bouwprojecten > € 400.000 additioneel te belasten. De totale opbrengsten blijven hiermee nagenoeg gelijk, maar zorgen voor een evenwichtigere verdeling.

### 5. Kostenreductie

Daarnaast kan gezien worden of er aan de kostenkant efficiëntie bereikt kan worden om het systeem betaalbaarder te maken. Dit kan door een betere procesinrichting, digitalisering, standaardiseren en efficiënter beleid. Indien taakstellend uitgegaan wordt van een kostenreductie van 10%, dan levert dat een besparing op van circa € 20 mln.

### 6. OZB verhoging (generiek)

Een generieke verhoging van de OZB kan een bijdrage leveren in de financiering van het stelsel, waardoor de lasten niet bij slechts enkele private partijen (aanvragers) terecht komt. Een generieke verhoging van de OZB met 1% voor zowel woningen als niet-woningen levert een baat op van € 48 mln.