Nr. 2247

De raad van de gemeente Barneveld;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders, nr. 2247;

b e s l u i t :

1. in te stemmen met de kaders voor het heffen van leges onder de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging (bijlage 1);
2. in te stemmen met het heffen van leges voor het vergunnen van milieubelastende activiteiten;
3. de kaders uit te werken in de later vast te stellen nieuwe Legesverordening met bijbehorende tarieventabel.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 29 september 2022.
De raad voornoemd,
de griffier, de voorzitter,

Behoort bij raadsbesluit nr. 2247 d.d. 29 september 2022

Uitgangspunten legesheffing onder de Omgevingswet en Wet private kwaliteitsborging

30 augustus 2022

Inleiding

Per 1 januari 2023 treedt de Omgevingswet (verder: Ow) in werking, samen met de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (verder: Wkb). Met de komst van de Ow worden vele wetten op het gebied van het ruimtelijk domein samengevoegd in 1 nieuwe wet. Dit met als doel alles overzichtelijker en sneller te maken. De Wkb heeft als doel de bouwkwaliteit te verbeteren en introduceert de onafhankelijke kwaliteitsborger. Door de Wkb verandert de rol van gemeenten tijdens het bouwproces. Beide wetten leiden tot ingrijpende gevolgen, ook op het gebied van de heffing van leges. Voorliggend stuk bevat de kaders welke gehanteerd worden bij de op te stellen Legesverordening 2023 met tarieventabel.

Op 18 maart 2021 stelde de gemeenteraad het Koersdocument Omgevingswet unaniem vast. Onder nummer 20 is in dat document (bladzijde 51) de koers uitgezet voor de leges:

20. ONZE KOERS
De komst van de Omgevingswet heeft vrijwel zeker aanzienlijke effecten voor de leges. We zullen deze gevolgen zo snel mogelijk in beeld brengen in een verkennende notitie en daarover met de gemeenteraad in gesprek gaan. We zoeken naar mogelijkheden om structureel inkomstenverlies te compenseren.

Met als toelichting:

LEGESVERORDENING

De komst van de Omgevingswet heeft gevolgen voor de leges. Deze zullen dalen, mogelijk aanzienlijk. De belangrijkste oorzaak is het feit onder de Omgevingswet minder vaak sprake zal zijn van een vergunningplicht. Dit structurele effect zal nog worden versterkt door de komst van de **Wet Kwaliteitsborging**[5]. Hoe groot dit effect zal zijn, valt nu nog nauwelijks aan te geven. In de loop van de tijd zal dit steeds duidelijker worden en is mede afhankelijk van de keuzes die Barneveld zal maken. Bij het aanpassen van de legesverordening zal onderscheid gemaakt moeten worden tussen de ruimtelijke toets en de bouwtechnische toets (dit worden twee verschillende vergunningen). Daarnaast moet de gemeente een besluit nemen over invoering van milieuleges. Die mogelijkheid ontstaat namelijk onder de Omgevingswet en zou het legesverlies enigszins kunnen compenseren. Compensatiemogelijkheden vloeien wellicht ook voort uit de nieuwe regelingen voor grondeigendom en kostenverhaal. Die mogelijkheden willen we onderzoeken.

Mede op basis van het Koersdocument zullen wij ons oriënteren op de gevolgen voor de leges en zullen wij op basis van een verkennende notitie met de gemeenteraad daarover spreken en de keuzes aan de orde stellen die wij in Barneveld willen maken. Op basis daarvan zal een herziening van de legesverordening worden voorbereid.

Voorliggend stuk is de verkennende notitie zoals bedoeld in het Koersdocument. De in rekening te brengen kosten zijn daarbij gebaseerd op de huidige uitgangspunten en tarieven waar er sprake is van bestaande leges. De komst van de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is geen aanleiding te komen tot een hele nieuwe doorrekening van de kostendekkendheid van de leges.

1 Huidige situatie

1.1 Omgevingswet

In de huidige situatie is er geen sprake van één allesomvattende Omgevingswet maar van de Wet ruimtelijke ordening en een reeks aan aanverwante wetgeving zoals de Wet geluidhinder en Wet natuurbescherming. Voor alle aanverwante wetgeving gelden aparte procedures en leges. In het voorliggende stuk worden alleen kaderstellende uitspraken gedaan voor de ruimtelijke procedure en de milieubelastende activiteiten. Aspecten als toeslag bij legalisatie of teruggave van leges bij het stoppen van een procedure komen niet aan bod maar zijn zeker wel aan de orde in de uiteindelijke tarieventabel.

1.1.1 Ruimtelijke procedure

In de huidige situatie is er bij ruimtelijke procedures sprake van drie stappen te weten:

1. **Vooronderzoek**, een aanvraag om een indicatie te verkrijgen of medewerking aan een verzoek of vergunningsaanvraag naar verwachting mogelijk zal zijn
2. **Principeverzoek**, een aanvraag bij burgemeester en wethouders om voor projecten waarvoor een ruimtelijke onderbouwing nodig is de haalbaarheid te beoordelen en te inventariseren welke onderzoeken en andere gegevens noodzakelijk zijn ten behoeve van de ruimtelijke onderbouwing
3. **Wijziging of herziening van het bestemmingsplan**, het verzoek daadwerkelijk mogelijk maken

Aan iedere stap zijn aparte kosten verbonden. Het gaat daarbij om:

1. € 343 (zonder interne bespreking) of € 573 (met interne bespreking in het planatelier)
2. € 4.030
3. Op basis van een begroting. Een verzoek kost gemiddeld tussen de € 12.500 en € 15.000

1.1.2 Milieubelastende activiteiten

Voor milieuvergunningen is het nu niet mogelijk om leges te heffen. Sinds 1998 is deze mogelijkheid afgeschaft. Reden hiervoor waren de enorme verschillen tussen de legesbedragen die door gemeenten en provincies werden geheven. Mede onder druk van het bedrijfsleven is destijds door het Rijk besloten de legesmogelijkheden voor milieuvergunningen te schrappen. Als compensatie hiervoor werd tot en met 2003 jaarlijks geld gestort in het gemeente- en provinciefonds om de wegvallende inkomsten te compenseren. Vanaf 2004 komen de kosten dus volledig voor rekening van de gemeente.

Milieuvergunningen worden nu verleend aan bedrijven (inrichtingen) die vergunningplichtige activiteiten uitvoeren. De meeste bedrijven vallen tegenwoordig onder de werking van het activiteitenbesluit en hebben hiervoor geen vergunning nodig. Volstaan kan dan worden met een melding die legesvrij is.

1.2 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

In de huidige situatie is er sprake van één tarief voor het verlenen van omgevingsvergunningen (bouwvergunning). Daarbij gaat het om de toetsing aan het Bouwbesluit, het bestemmingsplan, de Bouwverordening en welstand.

De leges die betaald moeten worden, zijn afhankelijk van de bouwsom. Hoe duurder dus het bouwwerk, hoe hoger de leges.

2 Nieuwe situatie en uitgangspunten

Vooraf zijn enkele algemene uitgangspunten voor de nieuwe situatie aan te wijzen. Zo blijft de Model verordening Leges van de VNG de basis danwel het vertrekpunt. Dat geldt in ieder geval voor de definities, opbouw en structuur. Al jaren wordt het betreffende model gebruikt voor de gemeentelijke verordening. In de nieuwe situatie verandert dat niet.

Daarnaast is regionale afstemming (gebied Omgevingsdienst) zeer gewenst. Deze afstemming vindt al plaats voor zover het de opbouw en uitgangspunten van de tarieventabel betreft. Hierdoor zijn namelijk tarieven binnen de regio goed vergelijkbaar en vereenvoudigt dit het werk voor de Omgevingsdienst. Deze afstemming staat los van de uniformering van tarieven. Iedere gemeente is en blijf hierin, net als in de huidige situatie, autonoom.

2.1 Omgevingswet

2.1.1 Ruimtelijke procedure

Onder de Omgevingswet is er sprake van een:

1. **Intaketafel**, ambtelijke toets op basis van beleid en wet- en regelgeving of een initiatief wenselijk is
2. **Omgevingstafel**, is gericht op het haalbaar maken van het initiatief, waarbij twee vormen worden onderscheiden. De eerste is de kleine omgevingstafel waaraan deelnemen de initiatiefnemer (en adviseur) alsmede interne adviseurs. Op de tweede plaats de grote omgevingstafel. In dat geval nemen ook belanghebbenden/omwonenden aan het overleg deel.
3. **Ruimtelijke procedure**, de formele vergunningenprocedure. De termijn daarvoor is 8 weken, ook voor complexe aanvragen. Om die termijn te halen moet de voorbereiding via de stappen 1. en 2. volledig zijn. Dit heeft tot gevolg dat de inspanning die met die voorbereiding is gemoeid groter is dan in de huidige situatie.

De VNG stelde een modellegesverordening op met daarin een drietal varianten voor het vooroverleg (Intaketafel en Omgevingstafel):

1. Vast bedrag plus een percentage van de bouwsom
2. Vast bedrag per overleg, vervolgoverleg en per in te schakelen deskundige
3. Via begroting/geschatte tijdsbesteding

Vertrekpunt is de huidige werkwijze en het algemene uitgangspunt binnen de gemeente Barneveld is dat we beleidsneutraal over gaan naar de Omgevingswet. Vertrekpunt voor de leges is dan ook dat aan iedere stap aparte kosten zijn verbonden waarbij bij de eerste stappen gewerkt wordt met een vast bedrag. Dat leidt tot de keuze voor variant 2 van de VNG modelverordening.

In de Barneveldse situatie gaat daarbij om:

1. **Intaketafel:** vaste en relatief lage (niet-kostendekkende) ureninschatting voor het in behandeling nemen met daarbovenop een extra tijdsbesteding per adviseur, volledig te betalen bij zowel een positieve als een negatieve uitkomst. Deze worden niet hoger dan de huidige kosten van een vooronderzoek (met bespreking in het planatelier).
2. **Omgevingstafel:** net als bij de Intaketafel een vaste urenbesteding met daarbovenop een tijdsbesteding per adviseur. Gestreefd wordt dezelfde mate van het dekken van de kosten als in de huidige situatie.
3. **Ruimtelijke procedure:** op basis van begroting

Per 28 september 2022 wordt gestart met de werkwijze met de Intake- en Omgevingstafel om ervaring op te doen (in 2022 blijven echter de huidige vooronderzoeksleges gehandhaafd). In 2023 wordt bekeken wat de daadwerkelijke urenbesteding is zodat bij de tarieven voor 2024 de daadwerkelijke kosten (voor dat moment) in rekening worden gebracht. Daarbij moet dan wel in ogenschouw worden genomen dat het wellicht geen representatieve periode is geweest aangezien er geoefend is met zowel inhoud als proces.

2.1.2 Milieubelastende activiteiten (MBA)

Onder de Omgevingswet is niet de inrichting vergunningplichtig, maar de milieubelastende activiteit (verder: MBA) die wordt uitgevoerd. Een bedrijf kan meerdere MBA's hebben die vergunningplichtig zijn. Over deze MBA's kan met de komst van de Omgevingswet leges worden geheven.

Argumenten voor de herinvoering van de leges voor MBA's zijn:

- de vervuiler danwel degene die profijt heeft van de vergunning betaalt;
- de ondernemer gaat verantwoordelijker om met zijn aanvraag;
- provincies gaan wel leges heffen en ook de regiogemeenten zijn voornemens om legesheffing hiervoor in te voeren;
- je betaalt voor een dienst die wordt geleverd door de gemeente (de compensatie die we als gemeente kregen bij de eerdere afschaffing van de milieuleges ontvingen we tot 2003);

Tegenargumenten zijn er ook in de vorm van meer administratieve lastendruk en het behoud gunstig vestigingsklimaat voor ondernemers. De administratieve lastendruk is echter met de gekozen variant zeer beperkt. Het vestigingsklimaat verandert niet of nauwelijks aangezien naar verwachting alle regiogemeentes leges gaan heffen voor MBA's.

De opgesomde tegenargumenten gelden ook bij het heffen van leges voor het bouwen van bijvoorbeeld een woning of bedrijfspand maar desondanks worden die leges geheven. Als er geen leges geheven worden, betaalt de maatschappij in z'n geheel de kosten. Gelet hierop is het uitgangspunt tot invoering van leges voor milieubelastende activiteiten legitiem.

De hoogte van de leges willen we baseren op de daadwerkelijke kosten die de Omgevingsdienst maakte in de kalenderjaren 2017 - 2020. Bij de verder uitwerking van de leges maken we onderscheid in leges voor inrichtingen waarvoor tot op heden de gemeente het bevoegd gezag was en die waarvoor de provincie dat was. Dit in verband met het verschil in omvang en impact tussen die inrichtingen. In 2023 wordt bekeken wat de daadwerkelijke kosten inclusief gemeentelijke overhead zijn zodat bij de tarieven voor 2024 de daadwerkelijke kosten in rekening worden gebracht. Daarbij moet dan wel in ogenschouw worden genomen dat het wellicht geen representatieve periode is geweest aangezien er geoefend is met zowel inhoud als proces.

Toelichten waarom we afwijken van het VNG-model:

- geen ervaringscijfers (kunnen de milieubelastende activiteiten dus niet onderscheiden)
- complexe opbouw (hoe bij meerdere mba's)

2.2 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

In de huidige situatie toetst de gemeente een aanvraag aan het Bouwbesluit, het bestemmingsplan, de Bouwverordening en welstand. De toetsing aan het Bouwbesluit wordt met de Wkb voor vergunningplichtige bouwwerken in de laagste risicoklasse, bijvoorbeeld eengezinswoningen en simpele bedrijfspanden, overgelaten aan de markt. Dat betekent dat een gecertificeerd bedrijf in staat voor de kwaliteit van de aanvraag. Daardoor hoeft de gemeente de aanvraag niet meer op die punten te toetsen. De gemeente kan er dan logischerwijs ook geen leges meer voor heffen.

Uitgangspunt voor de het heffen van leges onder de Wkb is het huidige tarief (plus inflatiecorrectie) minus de kosten die de Omgevingsdienst maakte voor de toetsing aan het Bouwbesluit in 2022.

De huidige tarieventabel bij de legesverordening kent met punt 2.3.1.3 overigens al een voorloper van de Wkb. Op basis van dit punt krijgt een aanvrager een korting als de aanvrager een gecertificeerde Bouwbesluittoets aanlevert.

2.3 Overige aspecten legesverordening en tarieventabel

De in werkingtreding van de Omgevingswet leidt tot een groot aantal wijzigingen en veranderingen in de huidige legesverordening en tarieventabel. Daarbij gaat het om zowel de aanpassingen van termen en wettelijke grondslagen. De werkzaamheden zijn in de nieuwe situatie echter veelal wel 1-op-1 te koppelen aan werkzaamheden in de oude situatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om een vergunning voor het slopen van een pand, het uitvoeren van werkzaamheden aan een monument of de aanleg van een uitrit. Uitgangspunt is dan ook dat, daar waar dit het geval is, de huidige tarieven overgenomen worden (met een inflatiecorrectie).

Ook voor administratieve aspecten die hetzelfde blijven, worden de huidige tarieven overgenomen (met een inflatiecorrectie). Daarbij moet gedacht worden aan het op een andere naam zetten van de vergunning, toeslag bij legalisatie, advies of instemming van instanties en het beoordelen van rapporten.

Bijlage 1: VNG-modelverordening

Het onderstaande betreft een beperkt deel van de VNG-modelverordening Leges – Omgevingswet (paragraaf 2.2, Voorfase). De volledige modelverordening (met toelichting) is te raadplegen via deze link.

Artikel 2.4 Omgevingsoverleg		
Variant 1		
1.	Als de aanvraag betrekking heeft op het houden van omgevingsoverleg over een of meer activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, bedraagt het tarief:	€ [**…**].
2.	De op grond van het eerste lid verschuldigde leges worden verhoogd met:	[…]%
	van de leges zoals deze bij een daadwerkelijke aanvraag om een omgevingsvergunning voor die activiteit of activiteiten zouden worden vastgesteld.	
Variant 2		
Als de aanvraag betrekking heeft op het houden van omgevingsoverleg over een of meer activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, bedraagt het tarief:		
a.	voor een eerste overleg:	€ [**…**];
b.	voor elk volgend overleg:	€ [**…**];
	per in te schakelen adviseur verhoogd met:	€ [**…**].
Variant 3		
1.	Als de aanvraag betrekking heeft op het houden van omgevingsoverleg over een of meer activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, bedraagt het tarief per uur:	€ […].
2.	Het op grond van het eerste lid verschuldigde bedrag wordt voorafgaand aan het in behandeling nemen van de aanvraag aan de aanvrager meegedeeld. De aanvraag wordt dan in behandeling genomen op de vijfde werkdag na de dag waarop het verschuldigde bedrag aan de aanvrager ter kennis is gebracht, tenzij de aanvraag voor deze vijfde werkdag schriftelijk is ingetrokken.	

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

In sommige gevallen is een enkelvoudig overleg wenselijk en in bijzondere gevallen zijn wellicht meerdere overleggen nodig. Dit is afhankelijk van hoever de gemeente haar dienstverlening wil inrichten. Het belang van omgevingsoverleg is toegenomen in verband met de kortere beslistermijn op aanvragen voor een omgevingsvergunning (standaardtermijn 8 weken, met mogelijkheid van verlenging met 6 weken). Het omgevingsoverleg kan verschillende en meerdere vormen hebben.

De vorm en inhoud van het omgevingsoverleg is vrij: omgevingsoverleg is niet verplicht en niet wettelijk geregeld. Het is aan de gemeente of ze hier wel of geen leges voor heft.

In een omgevingsoverleg tussen het bevoegd gezag en de aanvrager ervan:
- kan de aanvrager een indicatie verkrijgen of een of meer activiteiten passen in de regelgeving en het overheidsbeleid over de fysieke leefomgeving, waaronder de omgevingsvisie van de gemeente en andere overheidsinstanties, en kansrijk is om verder te ontwikkelen;
- kan de aanvrager een advies verkrijgen over een of meer activiteiten, waarmee de initiatiefnemer de vergunningaanvraag kan opstellen en indienen;
- kan op basis van een conceptaanvraag een beoordeling plaatsvinden.
- kunnen conceptoverwegingen en voorschriften met de initiatiefnemer worden besproken en ontwikkeld.

Uit het voorgaande komt naar voren dat het omgevingsoverleg een verschillende intensiteit en omvang kan hebben, wat de tariefstelling in een model bemoeilijkt.

Variant 1
Variant 1 kent een vast bedrag, dat wordt vermeerderd met een deel (percentage) van de leges die voor de activiteit(en) verschuldigd zouden zijn bij een daadwerkelijke aanvraag. Als de activiteit(en) bij de aanvraag om omgevingsoverleg nog te weinig omlijnd zijn, zal het overleg een globaal karakter hebben en is toepassing van de verhoging wellicht niet aan de orde.

Variant 2
In variant 2 hebben wij gekozen voor een vast bedrag per overleg, gesplitst in een eerste overleg en elk volgend overleg. Een eerste overleg kan oriënterend zijn. Daarvoor kan het tarief bijvoorbeeld lager worden vastgesteld dan voor een volgend overleg, omdat bij een volgend overleg meer duidelijk zal zijn over de betrokkenheid van adviseurs (ketenpartners). Het tarief voor elk volgend overleg wordt verhoogd met een tarief ter dekking van de kosten van adviseurs.

Variant 3
In variant 3 is een tariefstelling per uur opgenomen. Omdat van tevoren bekend moet zijn wat de aanvrager verschuldigd is, brengt de gemeente (het college) vooraf het verschuldigde bedrag ter kennis aan de aanvrager. Die heeft dan vijf werkdagen de tijd om zijn aanvraag in te trekken. Doet hij dat niet, dan wordt de aanvraag in behandeling genomen.

Als na het omgevingsoverleg een (‘echte’) aanvraag om een omgevingsvergunning wordt ingediend, worden de leges daarvoor verminderd met de op grond van artikel 2.4 geheven leges. Om omgevingsoverleg te stimuleren kan dan ook een hogere vermindering worden gegeven. Een en ander is geregeld in artikel 2.52.