| | |
|---|---|
| **Datum vergadering:** | 14 juni 2022 |
| **Omschrijving agendapunt:** | Discussienota legesverordening |
| **Portefeuillehouder:** | Wethouder J. Werkman / Wethouder M. van Oostenbrugge-Bertou |

**Samenvatting**

Zoals bekend wordt er al enige tijd gewerkt aan de invoering van de Omgevingswet (Ow). Deze wet treedt volgens de laatste berichtgevingen in werking op 1 januari 2023. Voordat deze wet in werking treedt dient de legesverordening te worden aangepast en vastgesteld door uw raad. Zonder vastgestelde legesverordening kunnen wij immers geen leges heffen. De Ow biedt een aantal opties / keuzemogelijkheden bij het vaststellen van de leges. Daarnaast heeft de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor bouwen (Wkb) grote impact op de begroting. De vergunningverlening op het bouwtechnische vlak voor alle bouwwerken in gevolgklasse 1 is straks niet langer een taak van de gemeente, met als gevolg dat wij minder leges zullen ontvangen. Middels deze notitie wordt uw commissie op de hoogte gebracht van de structurele effecten van de Ow en de gevolgen van de invoering van de Wkb. Tevens wordt uw raad input gevraagd over de keuzemogelijkheden voor het vaststellen van de legesverordening, zodat we deze mee kunnen nemen bij de voorbereiding van verdere besluitvorming.

Aan de commissie,

Op 9 november 2021 is uw raad middels een presentatie geïnformeerd over de financiële gevolgen van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging. Ten tijde van deze presentatie waren er veel onduidelijkheden over de kosten die de invoering van deze beide wetten met zich mee zou brengen. Ook was niet duidelijk of een vergoeding vanuit het Rijk beschikbaar zou worden gesteld ter compensatie voor de kosten die de gemeente moet maken voor de invoering van deze beide wetten. Enig inzicht in de kosten is noodzakelijk voor de begroting en voor het vaststellen van de ‘nieuwe’ legesverordening. In de legesverordening worden immers kosten vastgesteld voor het uitvoeren van procedures en het verlenen van vergunningen.

Om een nieuwe legesverordening te kunnen vaststellen is het noodzakelijk een beeld te hebben van de structurele effecten die de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor bouwen met zich meebrengen. Het blijft echter moeilijk omdat de gevolgen van de invoering van de wet nog onzeker zijn en we afhankelijk zijn van de toekomstige ruimtelijke aanvragen. De posten waarvan nu bekend is dat die structureel van invloed zijn op de begroting en de legesverordening, hebben wij opgenomen in deze discussienota. In eerste instantie zorgt vooral de Wet kwaliteitsborging voor de grootste kostenderving. Doordat de vergunningverlening op het bouwtechnische vlak voor gevolgklasse 1 niet langer een taak van de gemeente is, zullen wij minder leges ontvangen.

**Nieuwe Model Verordening leges (versie 23-02-22)**

De inhoud van de legesverordening zal aangepast moeten worden op de regelgeving van de Omgevingswet en een herberekening van de kostendekking zal moeten plaatsvinden. De VNG heeft hiertoe een model verordening leges beschikbaar gesteld. De nieuwe modelverordening is, evenals de huidige legesverordening 2022 die is vastgesteld door uw raad op 23 december 2021, opgebouwd in drie hoofdstukken. Bij de tarieventabel is echter gekozen voor een andere structuur. De hoofdstukken komen overeen met de voormalige titels:

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

De hoofdstukken 1 : Algemene dienstverlening en 3 : Dienstverlening vallend onder de Dienstenrichtlijn en niet vallend onder hoofdstuk 2 zijn in vergelijking met de voormalige titels 1 en 3 inhoudelijk niet gewijzigd.

Hoofdstuk 2 van de tarieventabel bevat de tariefbepalingen die betrekking hebben op de Omgevingswet. In dit hoofdstuk zijn bestaande tariefbepalingen gewijzigd of vervallen en nieuwe tariefbepalingen toegevoegd.

**Tweesporenbeleid**

Omdat het nog steeds niet voor 100% duidelijk is of de Ow en de Wkb op 1 januari 2023 in werking treden dienen we in te steken op 2 sporen : een verordening gestoeld op de nieuwe Omgevingswet en een verordening conform huidige wet- en regelgeving

**Structurele effecten Ow**

1. Legesvermindering als gevolg van de Wkb

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) is een stelselwijziging die juridisch losstaat van de Omgevingswet, maar die wel in de financiële effecten meeloopt. Deze wet maakt namelijk een knip tussen de bouwtechnische kwaliteit (bouwactiviteit) en de ruimtelijke kwaliteit omgevingsplanactiviteit) en bepaalt dat vergunningverlening op het bouwtechnische vlak voor bouwwerken niet langer een taak van de gemeente is, maar wordt overgedragen aan de private markt. Dit geldt vooralsnog enkel voor bouwwerken in gevolgklasse 1. U moet hierbij denken aan bijvoorbeeld grondgebonden eengezinswoningen, vakantiewoningen, kleinschalige bedrijfspanden en aanbouwen. Na drie jaar zal er een evaluatie plaatsvinden om te kijken wat de ervaringen zijn en of er eventueel ook gevolgklassen 2 en 3 richting de marktpartijen gestuurd kunnen worden. Categorie 2 en 3 betreffen de meer risicovolle bouwwerken zoals gemeentehuizen, onderwijsgebouwen, appartementsgebouwen en ziekenhuizen.

Nu wij als gemeente niet langer bevoegd zijn een vergunning te verlenen voor de bouwactiviteit onder gevolgklasse 1 heeft dit gevolgen voor de inkomsten uit leges. Op basis van de aantallen aanvragen voor een omgevingsvergunning in 2018-2020 hebben wij een impactanalyse uitgevoerd naar de financiële gevolgen van de invoering van de Wkb. Dit eerste onderzoek laat zien dat de legesinkomsten als gevolg van de invoering van de Wkb met circa 30% zullen dalen. Deze daling vertegenwoordigd een bedrag van circa € 210.000,-. In deze impactanalyse geen rekening gehouden met de knip tussen de bouwactiviteit en de ruimtelijke activiteit - voorheen werd dit gezien als één onderdeel.

Ondanks deze wijziging is de verwachting niet dat dit de komende jaren zichtbaar wordt in de ambtelijke formatie. De gemeente blijft namelijk het bevoegd gezag voor de ruimtelijke toets en ook voor bouwwerken in gevolgklasse 2 en 3 blijft de gemeente na inwerkingtreding van de Wkb nog zeker drie jaar verantwoordelijk voor de bouwtechnische toets. Op basis van het overgangsrecht dienen bovendien de aanvragen die zijn ingediend voor de inwerkingtreding van de Wkb afgehandeld te worden op basis van de oude wetgeving. Voorlopig wijzigt voor de medewerkers dus enkel de werkwijze betreffende een aanvraag om vergunningen voor de bouwactiviteit in de gevolgklasse 1. Tot de taken van de gemeente behoort het beoordelen van de risicobeoordeling en het borgingsplan voor aanvang en bij moment van opleveren controleren of de gereedmelding juist en volledig is en daarbij de Verklaring van de Kwaliteitsborger dat het bouwwerk voldoet aan de geldende wetgeving. Hiervoor kunnen geen leges geheven worden.

Voor de ruimtelijke toets gelden nu ook al legestarieven die samen met de bouwtechnische toets in de bouwleges zijn verdisconteerd. Vanaf 2022 zal de ruimtelijke toets als apart onderdeel in de legesverordening moeten worden opgenomen. Ook zal er een apart tarief voor de bouwtechnische toets voor bouwwerken in klasse 2 en 3 opgenomen worden. Per saldo genereert het echter geen extra inkomsten.

2. Beheersbijdrage DSO;

De gemeenten betalen 70% van de kosten om het Digitaal Stelsel Omgevingswet te beheren. Voor het huidige omgevingsloket online (OLO) betalen wij als gemeenten geen beheerkosten. Jaarlijks wordt een vast bedrag van € 18 miljoen ten laste gebracht van het Gemeentefonds tot 2023, wat voor onze gemeente

uitkomt op € 1,- per inwoner. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd. Na de inwerkingtreding wordt vooralsnog een bijdrage van € 2,50 per inwoner ten laste gelegd bij de gemeenten. Deze bedragen worden verrekend in het Gemeentefonds.

Onduidelijk is welke kosten er nog gemaakt moeten worden voor verdere ontwikkeling van het DSO. Het Rijk levert in eerst instantie het basisniveau van het DSO. Het DSO zal de komende jaren verder ontwikkelt worden, maar onbekend is of alle informatieproducten uiteindelijk ontwikkeld gaan worden, wat de kosten zullen zijn en waar deze kosten exact gaan landen. Dit betekent dat wij ons zaaksysteem daar voortdurend op moeten aanpassen en er wellicht nog nieuwe koppelingen of applicaties voor nodig zijn. De kosten voor het DSO kunnen vooralsnog niet verhaald worden via de leges.

De verdergaande digitalisering zal op termijn voordeel opleveren. Wanneer het zaaksysteem volledig is ingericht en het DSO verder ontwikkelt, dan zal onder andere procesoptimalisatie, eenduidige afhandeling en uniformiteit leiden tot vereenvoudiging van afhandeling van de werkzaamheden en een betere dienstverlening. Er is echter geen duidelijkheid over de termijn die nodig is hieruit baten te realiseren.

3. Overdracht bodemtaken;

Als gevolg van de aanvullingswet bodem gaat een aantal bodemtaken over van de provincie naar de gemeente. Dit betreft onder meer onderzoek en regelgeving van bodemsanering. De gemeenten worden bevoegd gezag voor een groot deel van de bodemtaken (vergunningverlening, toezicht en handhaving). Dit is momenteel bij de provincie zijn belegd. Budget voor de uitvoering van deze taken wordt vanuit de provincie niet overgedragen aan de gemeente.

Op grond van de Omgevingswet gaat straks voor een groot deel van de bodemtaken een meldingsplicht gelden. Voor een meldingsplicht kunnen geen leges geheven worden.

Voordat de Omgevingswet in werking treedt, moeten gemeenten en omgevingsdiensten zijn voorbereid op de uitvoering van de bodemtaken. Uitvoering vindt nu plaats bij de RUD en dit zal naar verwachting ook zo blijven. Met het uitvoeren van deze bodemtaken zijn extra kosten gemoeid. De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) zet zich in voor budget voor deze nieuwe gemeentelijke taak, maar het is nog niet gelukt met de ministeries Infrastructuur en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijk relaties hier een afspraak over te maken. Het is daarmee onzeker of er extra budget voor de bodemtaken komt.

4. Omgevingsplan (Op);

Op de datum van inwerkingtreding van de Ow beschikken alle gemeenten van rechtswege over een omgevingsplan. Het omgevingsplan bestaat uit een omgevingsplan tijdelijk deel en een omgevingsplan nieuw deel. Het omgevingsplan tijdelijk deel omvat alle huidige vigerende bestemmingsplannen, verordeningen en de bruidsschat. In de bruidsschat zijn regels opgenomen die van het Rijk naar de gemeente verhuizen. Het nieuw deel van het omgevingsplan is in eerste instantie nog leeg en we hebben tijd tot 31 december 2029 om dit deel te vullen conform de regels en doelstelling van de Ow.

Bij het invullen van het Op-nieuwe deel heeft uw raad de mogelijkheid te kiezen voor de ‘open norm’, ‘de tussenvariant’ of ‘behoud van het huidige regime’. Uw raad heeft in januari 2021 de ambitie uitgesproken te kiezen voor de tussenvariant. Dit betekent dat wij in het Op meer mogelijkheden opgenomen zullen worden ten gunste van de bewoners en / of bedrijven dan nu in het bestemmingsplan. Dit kan betekenen dat er meer activiteiten vergunningsvrij worden gemaakt. In principe is het ook de insteek van de Omgevingswet meer vergunningsvrij te maken en meer verantwoording bij de burger neer te leggen. Op lange termijn zal dit dus effecten gaan hebben op de leges en de organisatie.

Voorlopig heeft het Op nog geen of weinig effect op de legesinkomsten. Pas op het moment dat een nieuw Op in werking treedt zullen de gevolgen zichtbaar worden (afhankelijk van keuzes die gemaakt worden). Dit betekent dus dat de consequenties van de keuzes die gemaakt worden bij het invullen van het Op in beeld gebracht moeten worden en meegewogen bij de vaststelling.

5. Vooroverleg;

In de Omgevingswet is specifiek de mogelijkheid opgenomen voor het vooroverleg/intaketafel voor de reguliere aanvragen en het organiseren van een omgevingstafel voor de buitenplanse aanvragen.

Reguliere aanvragen
De verwachting is dat er meer vooroverleg gepleegd zal gaan worden na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zodat het daarna ook daadwerkelijk haalbaar is dat de omgevingsvergunning binnen 8 weken wordt verleend. Het voorstel is om hiervoor geen leges te heffen, omdat je daarmee een drempel opwerpt voor de aanvrager. Het treft aanbeveling het vooroverleg juist te stimuleren. Onder de huidige wetgeving werken wij met een bouwplan-vooroverleg, waarbij reeds bouwtechnisch, ruimtelijk en aan welstand getoetst wordt. Wanneer vervolgens de omgevingsvergunning daadwerkelijk wordt aangevraagd, dan ontvangt de aanvrager een korting op te leges. Ons voorstel is om dit te behouden.

Buitenplanse aanvragen
Voor de buitenplanse aanvragen dient een omgevingstafel ingericht te worden, waarbij ook de ketenpartners aansluiten. Van diverse ketenpartners hebben wij inmiddels vernomen dat zij leges zullen heffen voor deelname aan deze omgevingstafel. In de legesverordening is de mogelijkheid opgenomen om deze kosten, evenals kosten van externe adviezen, te verhalen middels de legesverordening.

De omgevingstafel is ons inziens vergelijkbaar met het Principeverzoek. Het treft aanbeveling om ook hier te werken met een korting op de leges wanneer de Omgevingsvergunning ook daadwerkelijk wordt aangevraagd zoals bij bouwplanvooroverleg. Daarbij kan overigens nog onderscheid gemaakt worden in en eerste gesprek en vervolggesprekken.

6. Milieuleges;

Het heffen van milieuleges voor milieubelastende activiteiten (mba) is een nieuwe mogelijkheid. Onder het huidige regime van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het niet mogelijk om leges te heffen voor een aanvraag om een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (artikel 4:10 BOR) en omgevingsvergunning voor milieu-inrichtingen (artikel 2.9a Wabo). Het verlenen van deze vergunningen wordt uitgevoerd door de RUD, die deze taak namens onze gemeente uitvoert. De kosten hiervoor komen voor rekening van onze gemeente. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid deze kosten te verhalen door middel van het heffen van leges.

Het lijkt erop dat de meeste Zeeuwse gemeentes willen overgaan tot het doorberekenen van de milieuleges aan de aanvrager. Vanuit de RUD-Zeeland is een kostprijsberekening gemaakt voor de mba's zoals opgenomen in de modelegesverordening. De insteek is dat alle Zeeuwse gemeentes dezelfde tarieven zullen gaan hanteren voor de milieu belastend activiteiten (mba). Een eerste berekening laat zien dat dit voor onze gemeente zo'n €53.000,- oplevert.

7. Adviesrecht;

Voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan ('buitenplanse omgevingsplanactiviteiten') kan de gemeenteraad in de huidige situatie – vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet- beslissen dat er 'geen bedenkingen' zijn, met een zogenoemde 'verklaring van geen bedenkingen'. Om het werkbaar te houden wijst de raad gevallen aan waarin die verklaring van geen bedenkingen niet nodig is. Voor alle overige gevallen is deze verklaring dus wel nodig.

Onder de Omgevingswet is het precies omgekeerd. Dan wijst de gemeenteraad gevallen aan waarin wel een bindend advies nodig is van de raad om af te wijken van het omgevingsplan. Voor de niet-aangewezen gevallen vervalt het adviesrecht. Deze werkwijze brengt extra werkzaamheden met zich mee en daarmee ook extra kosten. Deze kosten kunnen worden verhaald middels leges of anterieure overeenkomst. Per-saldo zou het effect dan op nul uitkomen.

**Compensatie vanuit het Rijk**

Het rijk heeft de gemeenten de komende vier jaar een bedrag toegezegd als tegemoetkoming voor de uitvoeringskosten van de Omgevingswet en tevens ook een bedrag voor de invoeringskosten van de Wet kwaliteitsborging (zie onderstaande tabel).

| | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **structureel** |
|---|---|---|---|---|---|
| **Uitvoeringskosten Ow gemeenten** | 150 mln | 110 mln | 70 mln | 80 mln | 0 |
| **Uitvoeringskosten Wkb gemeenten** | 30 mln | 10 mln | 10 mln | 10 mln | 0 |

Tijdens de decembercirculaire 2021 is aan onze gemeente een bedrag toegekend van **€ 22.000,-** (in principe staat dit bedrag vrijwel gelijk aan de bijdrage DSO ad. 1 euro per inwoner). In de meicirculaire wordt bekend gemaakt welk bedrag in 2022 wordt toegekend. Vanuit de VNG is het voorstel, dat inmiddels door de commissie Financiën van de VNG is overgenomen, een verdeelsleutel toe te passen waarbij alle gemeenten een vast deel van 15 % ontvangen en het inwonersaantal voor 60% en gemeenteoppervlak voor 25% meetelt. Ook de komende jaren ontvangen wij dus een bijdrage.

Het Rijk gaat er nog steeds vanuit dat de terugverdientijd van de invoering van de Ow 10 jaar bedraagt en dat de Ow dan kostenbesparend zal werken. Voor de komende jaren zien wij enkel hogere lasten op ons afkomen, zijn mogelijke besparingen op personeel nog niet te realiseren en verwachten wij minder inkomsten uit leges.

**Kostendekking**

In 2020 is door Van den Bosch & Partners een onderzoek uitgevoerd naar de kostentoerekening leges. Uit dit onderzoek (zie onderstaande tabel) blijkt dat het verhalen van de leges slecht 69% kostendekkend is en daarmee de legesverordening 2020 onderdekkend is. Er is dus ruimte voor een ruimer kostenverhaal. Opvallend is dat vooral Dienstverlening EDR (hoofdstuk 3 in de (model-)legesverordening) een erg laag percentage kostendekkendheid heeft. Hoofdstuk 3 van de (model-)legesverordening heeft met name betrekking op horeca, evenementen en standplaatsen. Deze laatste categorie wensen wij zo laagdrempelig mogelijk te houden ter stimulering van deze activiteiten.

| **Soort leges** | **Verhaalbare lasten** | **Toerekenbare baten** | **%** |
|---|---|---|---|
| **Algemene dienstverlening** | € 488.166 | € 400.285 | 82% |
| **Omgevingsvergunningen** | € 1.218.132 | € 958.929 | 79% |
| **Dienstverlening EDR** | € 312.410 | € 42.805 | 14 % |
| **Totaal leges** | € 2.018.708 | € 1.402.18 | 69% |

Bron : Gegevens *uit* onderzoek Van den Bosch & partners 2020

Een van de vragen is welk percentage van kostendekking we nastreven. Bekend is dat we op basis van de Wkb minder leges zullen ontvangen. De kostendekking zal hierdoor omlaag gaan. Dit zal met name zichtbaar zijn in hoofdstuk 2 : Dienstverlening en besluiten in het kader van de Omgevingswet. Aangezien uit het onderzoek blijkt dat er ruimte is voor een ruimer kostenverhaal stellen we voor te streven naar 80% kostendekking van de leges. Wanneer we een kostendekking van 80% hanteren, dan betekent dit dat de leges voor omgevingsvergunningen moeten verhogen of dat kruissubsidiëring wordt toegepast. Kruissubsidiëring houdt in dat de legestarieven voor sommige diensten hoger worden gesteld dan de lasten ten einde de legestarieven voor andere diensten lager te kunnen houden.

**Advies**

Op basis van deze notitie wordt voorgesteld in te stemmen met onderstaande uitgangspunten en deze te hanteren als basis voor het opstellen van de legesverordening Omgevingswet :

- Leges op te nemen voor de ruimtelijke toets bij bouwactiviteit (gevolgklasse 1) en ook de leges voor gevolgklassen 2 en 3 op te splitsen in een bouwtechnisch deel en ruimtelijk deel;
- In te stemmen met het heffen van milieuleges voor milieubelastende activiteiten;
- In te stemmen met het opnemen van leges voor de Omgevingstafel;
- De kosten van externe adviseurs door te berekenen aan de aanvrager;
- Voor Dienstverlening en besluiten in het kader van de Omgevingswet (hoofdstuk 2 van de legesverordening) een kostendekking na te streven van 100%;
- kruissubsidiëring toe te passen;
- jaarlijkse monitoring van de legesverordening.

**Vervolgstappen**

Aan de hand van uw input gaan wij verder met de voorbereiding en uitwerking van de legesverordening en zullen toerekenen naar 100% kostendekking voor Dienstverlening en besluiten in het kader van de Omgevingswet (hoofdstuk 2 van de legesverordening). Dit betekent dat de leges voor de vergunningaanvragen en ruimtelijke procedures omhoog gaan. Vooralsnog is de planning dat de legesverordening 2023 aan uw raad wordt aangeboden in oktober 22 in concept en voor vaststelling in december.

Vervolgens zal jaarlijks een monitoring plaatsvinden.

**Tot slot**

Wij horen graag of u kunt instemmen met de uitgangspunten inzake de nadere uitwerking en invulling van de legesverordening. Wij zullen dit meenemen bij onze verder voorbereiding van besluitvorming.

Oostburg,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN SLUIS,

| | |
|---|---|
| De secretaris,<br><br>S.I. de Kievit-Minnaert | De burgemeester,<br><br>mr. M.M.D. Vermue |