

# Notitie Legesverordening 2022.

Ridderkerk  
Dominic van Leeuwen  
18 februari 2020

## Inleiding

Door inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in 2022 zal een aantal onderdelen van titel 2, 'Dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving/ omgevingsvergunning' van de legesverordening moeten worden aangepast. Op een aantal onderdelen zullen later in het jaar inhoudelijk en financiële keuzes moeten worden gemaakt.

Deze notitie dient als voorbereiding op de commissiebijeenkomst op 15 maart. Voor de verschillende keuzes geven we de voorkeur van het college aan en hopen we op hoofdlijnen gezamenlijk een richting te bepalen, zodat de keuzes kunnen worden gekwantificeerd en verwerkt in een concept-legesverordening aan de hand van het VNG-model.

De wijzigingen en te maken keuzes in de legesverordening hebben financiële en beleidsmatige consequenties. Een beleidsneutrale invoering van de Omgevingswet en de Wkb is naar ons huidige inzicht niet kostenneutraal.

Tijdens de commissiebijeenkomst op 15 maart worden de wijzigingen en keuzes in titel 2 van de legesverordening op hoofdlijnen uiteengezet en in de juiste context geplaatst. De op te halen wensen van de raad zullen worden verwerkt in een concept-legesverordening, waarna deze consequenties in kaart kunnen worden gebracht en kunnen worden verwerkt in te herziene beleidsstukken voor de VTH-taken (Vergunningen, Toezicht en Handhaving). Deze notitie dient daarvoor als naslagwerk.

## Leeswijzer

De notitie bevat achtergrondinformatie over het principe van legesheffing op hoofdlijnen, veranderingen op hoofdlijnen, het dekkingspercentage en een regionale vergelijking van leges. Ten slotte volgt een opsomming van de wijzigingen en keuzes voor de legesverordening in 2021 en een schets van de wijzigingen en keuzes op hoofdlijnen voor de middellange termijn.

## Bronnen

De legesverordening 2022 zal worden opgesteld aan de hand van een modelverordening van de VNG. Deze modelverordening is op het moment van schrijven nog in ontwikkeling.

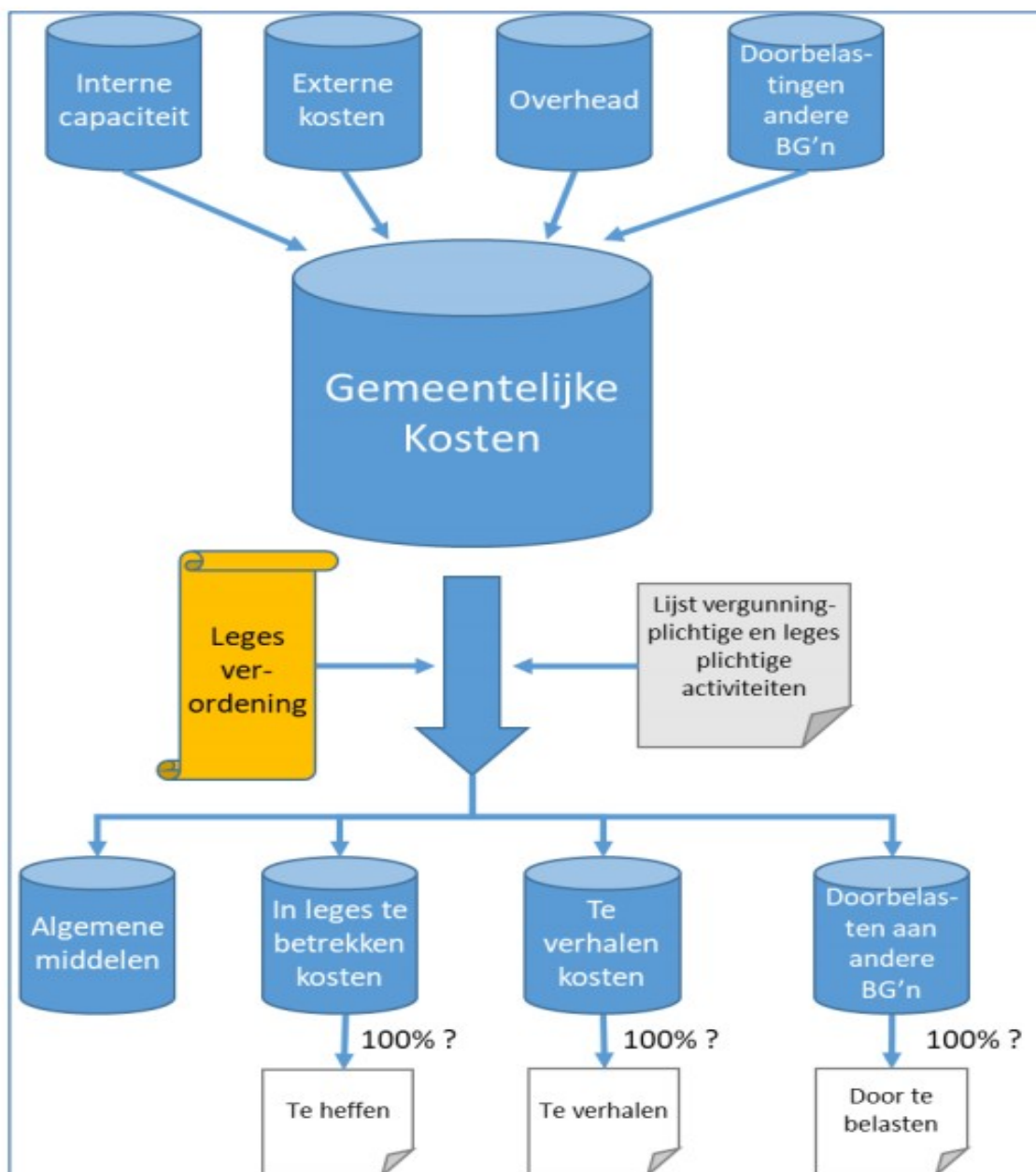
De gebruikte informatie voor de verkennende commissiebijeenkomst op 15 maart (notitie + presentatie) is naast interne gegevens gebaseerd op o.a. verschillende informatiebladen van de VNG en het ministerie van Binnenlandse zaken, een door Berenschot uitgevoerd onderzoek naar de financiële impact van de Wkb voor omgevingsdiensten, een door Senze en Ecorys uitgevoerd onderzoek naar de wijzigingen van VTH-taken door invoering van beide wetten en een door Senze uitgevoerde financiële impact-analyse van de Wkb voor de VTH taken binnen de BAR-organisatie.

# Achtergrondinformatie

## Legesheffing

Door het in werking treden van de nieuwe Omgevingswet verandert er veel. Het principe van legesheffing verandert niet. Ook de wettelijke grondslag voor het heffen van leges verandert niet. Toch zijn er een aantal zaken die wel gaan veranderen:

- Nieuwe activiteiten toegestaan om leges over te heffen
- (Mogelijk) minder vergunningplichten
- De 'knip': het splitsen van de bouwtechnische en de ruimtelijke vergunning
- Gemeentelijke kosten worden hoger of lager
- Gemeentelijke kosten verschuiven
- Meer integrale vergunningen (meerdere gezagen betrokken)
- Planactiviteiten worden minder complex (of juist complexer).



### Dekkingspercentage.

De Wet VTH wordt beleidsneutraal opgenomen in Ow. De legesverordening mag ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet maximaal kostendekkend 100% zijn. Kruissubsidie tussen aanvragen, activiteiten en hoofdstukken blijft mogelijk.

### Toe te rekenen kosten

Als kosten direct zijn toe te wijzen aan de dienst waarvoor leges geheven worden, mogen zij worden opgenomen. Dit geldt voor:

- interne capaciteitskosten (o.a. behandelen vergunning, toezicht bouw/uitvoering, intern advies)
- externe kosten (advies DCMR en VRR, welstandsadvies),
- doorbelastingen van andere gezagen bij meervoudige aanvragen,
- een opslag voor overhead.

Niet toe te rekenen kosten zijn:

- beleids- en planvorming
- toezicht in de gebruiksfase
- juridische handhaving
- juridische kosten bezwaar en beroep

Simpel gezegd: De kosten voor de afdeling vergunningverlening, inclusief de onderzoeken die daar gedaan worden, en met een opslag voor de overhead ten behoeve van deze afdeling. De kosten voor de planvorming en de kosten voor toezicht en handhaving niet.

### Kruissubsidie

Op dit moment is sprake van kruisfinanciering, waarbij de 'eenvoudige' vergunningen niet kostendekkend worden aangeboden. De resterende kosten worden goedge maakt door hogere leges op 'grote' vergunningen. Met andere woorden: Het behandelen van een vergunning voor een dakkapel wordt deels bekostigd uit leges voor grote (woning)bouwprojecten.

### Kosten en baten

<b>Leges omgevingsvergunning Ridderkerk</b>	
<b>Omschrijving</b>	<b>2021</b>
Kosten van de activiteit vanuit de BAR-organisatie	675.590
Kosten van de activiteit vanuit de gemeente, inclusief omslagrente	41.663
<b>Netto kosten van de activiteit</b>	<b>717.253</b>
<i>Toe te rekenen kosten</i>	
Overhead, inclusief omslagrente	559.983
BTW	5.880
<b>Totale kosten</b>	<b>1.283.116</b>
<b>Opbrengst leges omgevingsvergunning</b>	<b>€ 1.125.000,00</b>
Dekkingspercentage	88%

Als de overheadkosten worden meegerekend is het dekkingspercentage in 2021 88%. Hier vallen onder andere de huisvestingskosten, kosten van software en applicatiebeheer onder. De netto kosten van het behandelen van de vergunningaanvragen zijn meer dan 100% kostendekkend. Hier vallen alle toe te rekenen uren onder om de vergunning te behandelen en buiten te controleren. Ook advisering door andere teams (bijvoorbeeld verkeer en milieu) valt hier onder.

Beschouwing bouwleges regionaal (legespercentages 2019)

Bouwkosten	25.00 0	50.00 0	100.00 0	1.000.00 0	2000.00 0	5.000.00 0	7.000.00 0	10.000.00 0	Legesplafon d
Barendrecht	800	1.300	2.600	26.000	52.000	130.000	182.000	260.000	300.000
<b>Ridderkerk</b>	<b>747</b>	<b>1.529</b>	<b>2.979</b>	<b>28.035</b>	<b>40.035</b>	<b>76.000</b>	<b>100.035</b>	<b>134.706</b>	<b>200.000</b>
Albrandswaard	650	1.300	2.200	18.000	34.000	85.000	119.000	170.000	265.000
Rotterdam	395	905	1.810	18.805	38.945	99.545	139.945	200.545	1.034.095
Capelle a/d IJssel	420	840	1.680	16.800	33.600	84.000	117.600	147.000	640.000
H-I- ambacht	588	1.176	2.152	23.000	46.000	112.500	157.500	225.000	374.000
Zwijndrecht	840	1.690	3.380	33.800	67.600	169.000	236.600	338.000	Geen plafond
Hoekse Waard	1.000	1.900	3.200	27.000	54.000	135.000	189.000	270.000	500.000
Nissewaard	600	1.200	2.400	17.326	27.326	57.326	77.326	107.326	Geen plafond
Lansingerland	838	1.589	2.943	20.446	35.446	80.446	110.443	155.389	247.500
Gemiddelde	688	1.343	2.534	22.921	42.895	102.882	142.945	200.798	445.000

Leges in Ridderkerk zijn lager dan het gemiddelde in de regio. Voor grotere bouwprojecten is Ridderkerk zelfs de op een-na-goedkoopste. Het legesplafond (de maximale leges) is laag vergeleken met andere gemeenten in de regio maar vergelijkbaar met die van Barendrecht en Albrandswaard. De maximale leges zijn op dit moment 200.000 euro.

# Keuzes en wijzigingen in de legesverordening 2022

## Achtergrondinformatie en wijzigingen

- Kostendekkendheid van de legesverordening blijft maximaal 100% op basis van de Gemeentewet. De inkomsten mogen dus niet hoger zijn dan de kosten. Kruissubsidie tussen aanvragen, activiteiten en titels blijft mogelijk.
- De vergunning voor de activiteit bouwen wordt straks opgesplitst. Er komt een aparte vergunning voor de *Omgevingsplanactiviteit* (o.a. regels ruimtelijke ordening, welstand en milieu) en een bouwtechnische vergunning of melding.
- Voor het toetsen van de activiteit brandveilig gebruik mogen we in 2022 geen leges meer heffen. Dit wordt een melding. Deze activiteit wordt daarom niet meer in de legesverordening opgenomen in 2022.
- Een deel van de bouwtechnische toets en controle van bouwwerken worden geprivatiseerd door de Wkb. De gemeente toets geen constructieve gegevens meer voor deze bouwwerken vanaf 2022. De overgang is gelijkelijk vanwege de lange uitvoeringsfase van bouwprojecten. Vergunningen van voor 2022 zullen ook buiten nog op de 'oude' manier worden gecontroleerd.
- Daarnaast zijn er meerdere kostenposten om het wegvallen van gemeentelijk toezicht door de Wkb te compenseren. Denk hierbij aan veiligheid in de omgeving van bouwplaatsen en extra handhaving. Deze kosten zijn straks niet volledig meer toerekenbaar aan de leges, maar moeten uit de algemene middelen komen in het geval de gemeente deze activiteiten op het huidige niveau willen blijven uitvoeren.
- De overgangsfase direct na inwerkingtreding brengt incidentele kosten met zich mee. Bijvoorbeeld op het gebied van applicatiebeheer, informatievoorziening naar burgers en bedrijven en een verwachte toename van bezwaar en beroep.

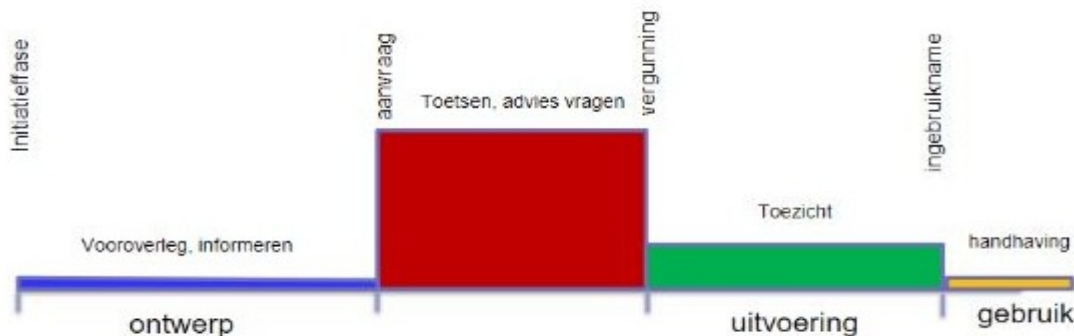
## Keuzes legesverordening 2022

- Worden alle kosten om omgevingsvergunningen te behandelen betaald vanuit leges of is een bijdrage vanuit de algemene middelen gewenst?
- Passen de kruissubsidiering toe? In de praktijk dragen hierdoor aanvragers van grote projecten, zoals bij woningbouwprojecten en de bouw van grote bedrijfspanden een deel van de kosten van alle verbouwingen van inwoners.
- Passen we het 'legesplafond' aan? Op dit is er een maximum van 2 ton vastgesteld in de legesverordening, ongeacht de bouwsom. Dit is laag vergeleken met andere gemeenten in de regio.
- Door de Wkb moet een opdrachtgever straks een kwaliteitsborger inhuren. Dit kost geld. De kwaliteitsborger voert taken uit die nu door de gemeente worden uitgevoerd. Gaan wij dit compenseren door naar rato de leges te verlagen?
- We mogen straks leges heffen voor de milieuvergunning. Dit is nu niet het geval. De DCMR behandelt deze aanvragen.
-

# Ontwikkelingen middellange termijn 2022-2025

## Verschuiving taken

Onder de omgevingswet zal er een verschuiving plaatsvinden van taken naar de voor- en achterkant van het proces. Op dit moment ligt de nadruk op de aanvraagfase.



Onder de Omgevingswet verschuift die nadruk naar de ontwerpfase en uitvoeringsfase. Hierdoor verschuiven ook een deel van de kosten. Kosten die we maken om burgers en bedrijven te informeren en kosten die we maken om te handhaven in de gebruiksfase zijn niet toerekenbaar aan de leges, maar komen uit algemene middelen. Hierdoor is een beleidsneutrale overgang niet kostenneutraal en andersom.



## Invoering Gevolgklasse 2 van de Wkb

Rond 2025 zullen ook complexere bouwtechnische controles worden geprivatiseerd. Alleen publieke gebouwen zoals stations, theaters en ziekenhuizen niet. De focus verschuift bij de gemeente daardoor nog meer naar de omgevingsplanactiviteit en de ruimtelijke kwaliteit van de bebouwde omgeving.

## Lokale regels in het Omgevingsplan

Gemeenten hebben onder de Omgevingswet meer ruimte om activiteiten vergunningvrij te maken. Dit is met name interessant voor kleine verbouwingen en bouwwerken. Vaak is sprake van kruisfinanciering, waarbij de 'eenvoudige' vergunningen niet kostendekkend worden aangeboden. De resterende kosten worden goedgemaakt door leges op 'grote' vergunningen. Als we in het Omgevingsplan de eenvoudige activiteiten vergunningvrij maken besparen we meer kosten dan dat de leges zouden opbrengen. Dat zou zorgen voor een positief effect bij de gemeente en bij de initiatiefnemer. Deze hoeft immers geen legeskosten meer te betalen. De keerzijde is dat je als gemeente minder grip hebt op de ruimtelijke kwaliteit in bestaande wijken. Dit kan worden opgelost door extra toezicht en handhaving. Per saldo dus een neutraal effect voor de gemeente, maar wel een maatschappelijke bate!

## Bruidsschat

Onder de Omgevingswet verhuist een aantal regels van het Rijk naar gemeenten. Het Rijk zorgt er met het Invoeringsbesluit voor dat deze regels automatisch in het omgevingsplan van rechtswege komen. Dit heet ook wel de 'bruidsschat'. Rond 2024 wordt naar verwachting een daadwerkelijk omgevingsplan vastgesteld. Bij het opmaken van dit omgevingsplan is er beleidsruimte om de verhuisde regels en vergunningplichten naar eigen inzicht aan te passen.

## Vragen Mentimeter

1. Worden alle kosten om omgevingsvergunningen te behandelen betaald vanuit leges of is een bijdrage vanuit de algemene middelen gewenst?

*a. Volledige of bijna volledige kostendeckendheid is gewenst. Initiatiefnemers willen wat veranderen in hun omgeving en dragen daarom alle kosten.*

b. Een bijdrage vanuit de algemene middelen naast legesinkomsten is gewenst. De vergunningen hebben namelijk ook een maatschappelijke functie waar alle inwoners baat bij hebben. (bescherming milieu, ruimtelijke kwaliteit, erfgoed etc.)

c. Leges moeten veel lager zijn. De kosten van omgevingsvergunningen kunnen voor een groot deel uit de algemene middelen worden betaald. Alle inwoners hebben baat bij goede ruimtelijke ordening in hun omgeving.

Voorbeeld : Voor 2021 is de kostendeckendheid van titel 2 van de legesverordening 88%. Een groot deel van de kosten wordt dus gedragen door initiatiefnemers door middel van leges. Een resterend bedrag komt uit de algemene middelen.

2. Passen de kruissubsidiering toe ? In de praktijk dragen hierdoor aanvragers van grote projecten, zoals bij woningbouwprojecten en de bouw van grote bedrijfspanden een deel van de kosten van alle verbouwingen van inwoners.

*a. Ja, grote bedrijven en projectontwikkelaars dragen extra bij zodat wij onze eigen inwoners ontlasten.*

b. Ja, maar in beperkte mate.

c. Nee. Leges moeten een reflectie zijn van de kosten die worden gemaakt voor de aanvraag.

Voorbeeld :

Een inwoner van uw gemeente vraagt een vergunning aan voor een dakkapel. Hiervoor betaalt hij nu €116,-. De kosten voor behandeling is een paar honderd euro hoger.

Een projectontwikkelaar bouwt 150 nieuwe woningen. De bouwkosten liggen rond de 20 miljoen euro. Hierdoor betaald hij de maximale leges; €200.000,-. Kosten voor behandeling liggen lager. De projectontwikkelaar draagt hierdoor de kosten voor behandeling van zijn vergunning en een deel van de kosten van vele inwoners met kleine verbouwingen.

3. Passen we het 'legesplafond' aan? Op dit is er een maximum van 2 ton vastgesteld in de legesverordening, ongeacht de bouwsom. Dit is laag vergeleken met andere gemeenten in de regio.

a. Ja. we schrappen het legesplafond. Voor alle aanvragen betaal je straks een vastgesteld percentage van de bouwsom.

*b. Ja. we verhogen het legesplafond naar een vergelijkbaar bedrag als andere gemeenten in de regio.*

c. Nee. We houden vast aan ons lage legesplafond.

Voorbeeld: een projectontwikkelaar vraagt een vergunning aan voor het bouwen van een appartementencomplex. De kosten bedragen 20 miljoen euro. Door het legesplafond betaald de ontwikkelaar nu €200.000,- aan leges. Zonder legesplafond zou hij ca. €260.000,- betalen.

4. Door de Wkb moet een opdrachtgever straks een kwaliteitsborger inhuren. Dit kost geld. De kwaliteitsborger voert taken uit die nu door de gemeente worden uitgevoerd. Gaan wij dit compenseren door naar rato de leges te verlagen?



a. Ja. We proberen de kosten van de kwaliteitsborger zoveel mogelijk te compenseren in de leges. De gemeente voert deze taak immers niet meer uit.

*b. Gedeeltelijk. We verlagen de leges, maar verwachten dat de aannemer ook gedeeltelijk bijdraagt aan de kosten van de kwaliteitsborger. Verbeterde kwaliteitszorg levert hem immers ook besparingen op.*

c. Nee. We gebruiken de verwachte besparing door de Wkb om onze leges kostendekkend te maken.

Voorbeeld : Een inwoner van uw gemeente bouwt een nieuwe vrijstaande woning. Hij betaald leges en moet een kwaliteitsborger inhuren. Bij antwoord a zijn de kosten voor deze inwoner in 2022 gelijk aan de huidige kosten. Bij antwoord b liggen zijn kosten iets hoger, maar gaan we ervan uit dat door de betere kwaliteitscontrole zijn bouwkosten omlaag gaan en dat de aannemer dit doorberekend naar de klant. Bij antwoord c gaan zijn kosten omhoog.

5. We mogen straks leges heffen voor de milieuvergunning. Dit is nu niet het geval. De DCMR behandelt deze aanvragen.

- a. Ja. Initiatiefnemers willen wat veranderen in hun omgeving en dragen daarom ook de kosten.
- b. Ja, mits andere bevoegd gezagen in de regio dit ook doen. Een groot deel van de milieuvergunningen zijn provinciaal of in het havengebied van de gemeente Rotterdam. Wij kijken eerst wat zij doen.*
- c. Nee. Net als in de huidige situatie willen we niet dat ondernemers extra kosten moeten maken voor een milieuvergunning.

Voorbeeld: Een lokaal bedrijf verwerkt en recyclet afval in een loods. De loods wordt uitgebreid en anders ingedeeld. Voor het wijzigen van de activiteit moet het bedrijf een milieuvergunning aanvragen en eventueel leges betalen.