



Leges: feiten en inzichten ten aanzien van de stelselwijziging Omgevingswet

Versie: Mei 2019



Inhoud

Inleiding	2
Algemeen	2
Doorstroom van kosten in de gemeente	2
Welke kosten mogen in de “in leges te betrekken kosten”?	3
Dekking van in leges te betrekken kosten	3
Berekening leges per activiteit?	3
Andere dekkingsvarianten.....	3
Kern veranderingen in de Omgevingswet	4
A. Nieuwe activiteiten toegestaan om leges over te heffen	4
B. Mogelijk minder vergunningplichten	5
C. De ‘knip’: het splitsen van de bouwtechnische en de ruimtelijke vergunning	5
D. Gemeentelijke kosten worden hoger of lager	6
E. Gemeentelijke kosten verschuiven	6
Andere onderwerpen nader uit te werken:	6

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag

Mei 2019
Team Financiën Omgevingswet

Inleiding

Dit document poogt de feiten, inzichten en visies ten aanzien van Leges, binnen de scope van de stelselwijziging Omgevingswet voor de VNG bijéén te nemen.

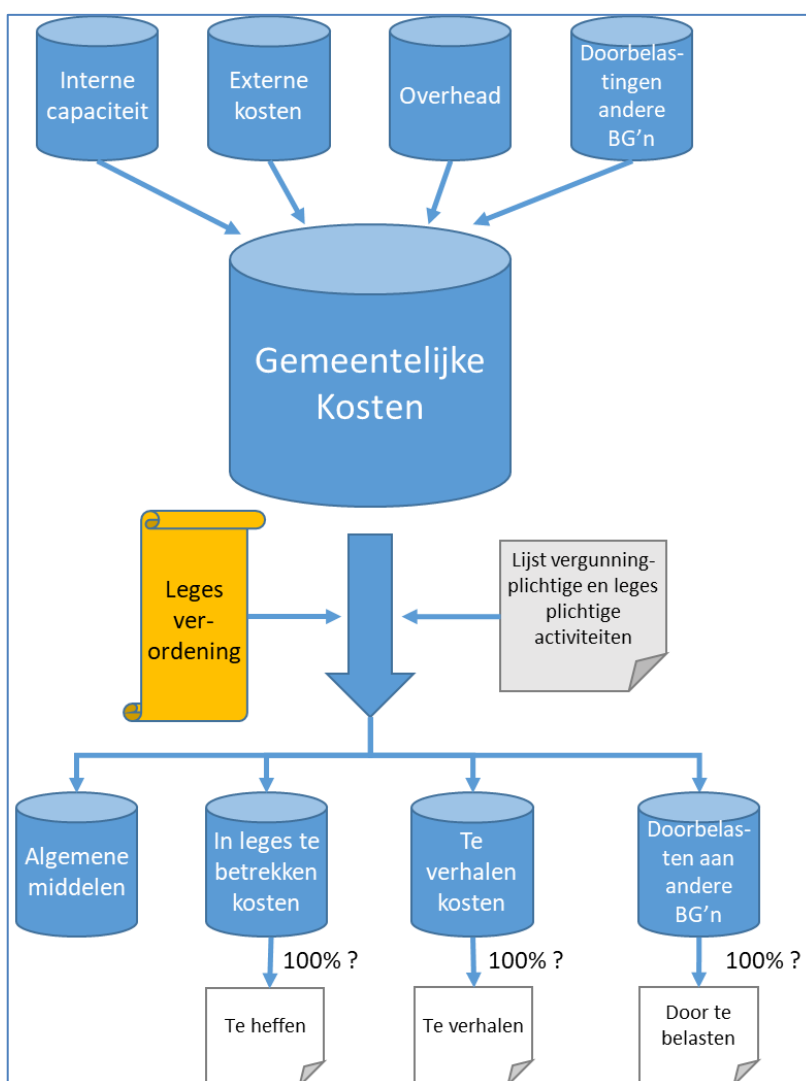
Het document is opgebouwd langs een aantal onderwerpen en toelichting daarop, en langs een aantal wijzigingen, met bij die wijzigingen de verwachte effecten. Het document bevat geen kwantificatie van de effecten – voor een indicatie van die kwantificatie verwijzen wij naar het Structureel Effectenmodel (in ontwikkeling). Dit is een groeidocument, er zullen steeds onderwerpen en uitwerkingen van hun impact worden toegevoegd.

Algemeen

Gemeenten gebruiken leges om kosten die specifiek zijn toe te wijzen aan bepaalde diensten te verhalen op gebruikers van die diensten. In het kader van de stelselwijziging Omgevingswet hebben we het dan over diensten zoals het verstrekken van een omgevingsvergunning.

Doorstroom van kosten in de gemeente

Zie het schema hiernaast: de gemeente maakt kosten – zie bovenin het schema. Onder andere capaciteitskosten (salarissen ed.), externe kosten (inhuur), overhead (gebouwhuur) en doorbelastingen van andere gezagen (milieuonderzoek door de provincie). Het kan dat deze kosten toe te rekenen zijn aan diensten die de gemeente levert, waarop leges geheven mogen worden. Dit wordt op dienstniveau bepaald door de legesverordening en door de lijst van vergunningplichtige en legesplichtige activiteiten. In de legesverordening worden de tarieven vastgesteld.



Nu kunnen we voor ons zien dat alle gemeentelijke kosten in één van de vier onderste 'potten' terecht komen: algemene middelen, in leges te betrekken kosten, te verhalen kosten of kosten door te belasten aan andere Bevoegd Gezagen.

Welke kosten mogen in de "in leges te betrekken kosten"?

Als kosten direct zijn toe te wijzen aan de dienst waarvoor leges geheven worden, mogen zij in deze pot worden opgenomen. Dit geldt voor interne capaciteitskosten, externe kosten, doorbelastingen van andere gezagen, en er mag een opslag worden gerekend voor overhead.

Concreet? 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.

Wat niet? De kosten voor de planvorming en de kosten voor toezicht en handhaving.

Dekking van in leges te betrekken kosten

De "in leges te betrekken kosten" zijn voor de gemeente te financieren door het heffen van leges (als de legesverordening daar de ruimte voor geeft). Maximaal 100% van deze kosten mogen door leges gedekt worden.

Berekening leges per activiteit?

Worden de legeskosten per activiteitsoort toegerekend om de hoogte van de leges te bepalen?

Nee, niet noodzakelijk. Er mag kruisfinanciering plaatsvinden, en dat gebeurt vaak ook:

- Eenvoudige vergunningaanvragen worden vaak onder de kostprijs geprijsd: de kosten die de gemeente maakt per vergunning zijn hoger dan de leges die zij ervoor vraagt.
- Dit wordt vaak goedge maakt door complexe vergunningen, die juist hoger geprijsd worden dan de kostprijs voor de gemeente
- Ook vindt kruisfinanciering plaats tussen de bouwtechnische en de ruimtelijke toets.

Andere dekkingsvarianten

Naast bekostiging uit de algemene middelen, is het ook nog mogelijk om kosten via "kostenverhaal" op een initiatiefnemer te verhalen. Hierbij moeten we denken aan het maken van directe kosten ten behoeve van een initiatief, bijvoorbeeld het aanleggen van een riool naar een nieuw te ontwikkelen woonwijk. Dit is anders dan het heffen van leges, omdat niet een tarief geldt, maar de werkelijke kosten worden doorbelast (of er wordt een 'anterieure overeenkomst' gesloten over de hoogte van de door te belasten kosten).

Ook kan het dat er kosten worden doorbelast aan een ander bevoegd gezag, die vervolgens die kosten mogelijk weer meeneemt in háár legesheffing.

Kern veranderingen in de Omgevingswet

Door het in werking treden van de nieuwe omgevingswet verandert het principe van legesheffing niet. Ook de wettelijke grondslag voor het heffen van leges verandert niet. Wat verandert er dan wel?

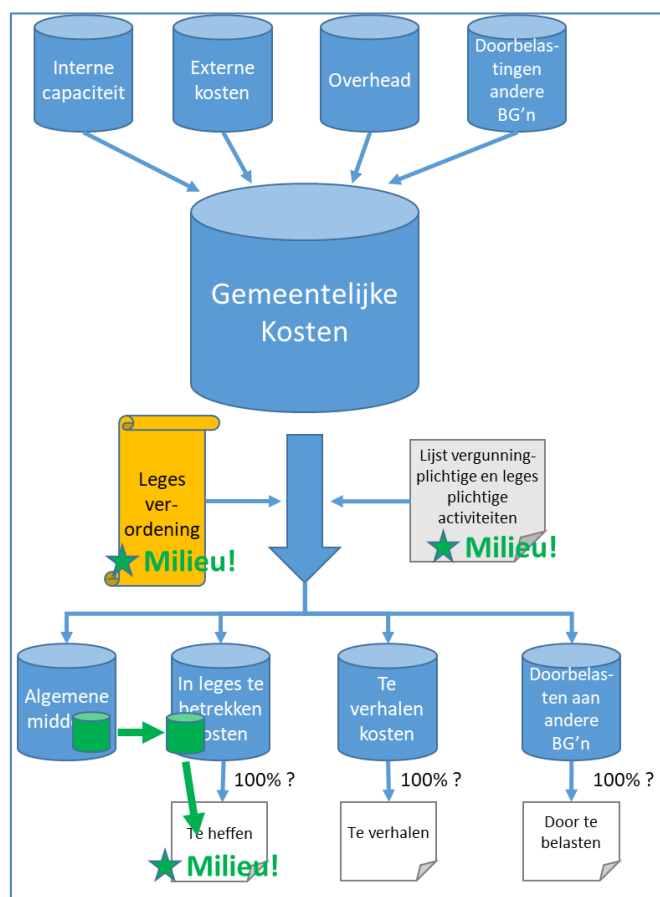
- A. Nieuwe activiteiten toegestaan om leges over te heffen
- B. (mogelijk) minder vergunningplichten
- C. De 'knip': het splitsen van de bouwtechnische en de ruimtelijke vergunning
- D. Gemeentelijke kosten worden hoger of lager
- E. Gemeentelijke kosten verschuiven
- F. Meer integrale vergunningen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

A. Nieuwe activiteiten toegestaan om leges over te heffen

Het nieuwe stelsel staat toe dat gemeenten leges gaan heffen over milieuvergunningen. Dit verandert een aantal dingen:

- 1) In de legesverordening kan worden vastgesteld dat ook leges over milieuvergunningen worden geheven (en wat de beprijzing hiervan is);
- 2) De gemeentelijke kosten die direct zijn toe te wijzen aan deze milieuvergunningen mogen dan in de "in leges te betrekken kosten" worden opgenomen;
- 3) Er worden dan leges geheven over milieuvergunningen;
- 4) Bij verder gelijkblijvende omstandigheden (c.p.) en wanneer geen kruisfinanciering plaatsvindt, blijven alle overige leges gelijk, en worden de milieu-leges zó gesteld dat zij precies de met deze vergunningen verband houdende kosten dekken.

Per saldo zal dit voor de gemeenten een verschuiving betekenen van kosten die in de algemene middelen gedekt worden naar kosten die door leges gedekt worden, dus een positief effect (stijgende inkomsten).



Figuur 1: waar werkt de wijziging t.a.v. milieu-leges door?

B. Mogelijk minder vergunningplichten

Het nieuwe stelsel gaat meer uit van algemene regels en de geest van de wet streeft naar minder vergunningplicht. De gemeente heeft echter wel (gedeeltelijk) vrijheid om de vergunningplicht vorm te geven. Als de gemeente ook streeft naar minder vergunningplicht:

- 1) Neemt de gemeente minder activiteiten op in haar legesverordening

Deze verandering op zichzelf maakt niet dat de totale kosten voor de gemeente sterk veranderen. Als de gemeente streeft naar dezelfde kostendekking door leges, zouden de legestarieven zelfs moeten stijgen, om met minder vergunningen dezelfde inkomsten te bereiken.

De verwachting is echter dat door het wegnemen van een aantal vergunningsplichtige activiteiten, de afdeling vergunningverlening kan worden ingekrompen. Dan:

- 2) Dalen de gemeentelijke kosten voor vergunningverlening.
- 3) Bij verder gelijkblijvende omstandigheden (c.p.) worden de gedaalde kosten verdeeld over minder vergunningen. Als er geen kruisfinanciering is, kunnen de leges voor de overblijvende vergunningen ongeveer gelijk blijven.
- 4) Vaak is sprake van kruisfinanciering, waarbij de 'eenvoudige' vergunningen niet kostendekkend worden aangeboden. De resterende kosten worden goedgemaakt door leges op 'complexe' vergunningen. Als we nu de eenvoudige activiteiten vergunningvrij maken, kan het zijn dat we meer kosten besparen dan we aan leges afschaffen. Dat zou zorgen voor een positief effect bij de gemeente, maar omdat we niet meer dan 100% kostendekkende leges mogen heffen, zullen de andere leges (voor de complexe vergunningen) moeten dalen. Dan resteert een kostenneutraal effect voor de gemeente, maar wel een belangrijke maatschappelijke bate!

C. De 'knip': het splitsen van de bouwtechnische en de ruimtelijke vergunning

De bouwtechnische toets¹ en de ruimtelijke toets voor bouwinitiatieven worden van elkaar losgehaald. Daarbij vervalt voor een aantal eenvoudige activiteiten de wettelijke plicht om een bouwtechnische toets te doen. Dit heeft de volgende effecten:

- 1) De knip op zich veroorzaakt dat elke gemeente haar legesverordening moet aanpassen, omdat er andere vergunningen ontstaan. Twee typen vergunning waar er nu eentje is.
- 2) De leges voor deze vergunningen moeten worden vastgesteld. Te verwachten is dat de gemeentelijke kosten (c.p.) niet sterk zullen veranderen door deze knip (alleen het uitgeven van meer vergunningen, maar de inhoud blijft hetzelfde). Dus de leges-tarieven die eerst voor één type vergunning golden zouden nu moeten worden verdeeld in een 'bouwtechnische vergunning'-deel en een 'ruimtelijke vergunning'-deel. Ook als de kosten van vergunningverlening iets stijgen, kunnen deze kosten in de leges worden betrokken en is er geen financieel effect voor de gemeente.
- 3) Door het schrappen van de bouwkundige toets voor een aantal eenvoudige bouwactiviteiten, vervallen een aantal vergunningplichten. Zie voor de impact hiervan het kopje hierboven.
- 4) De gemeente kan echt stappen maken door voor deze eenvoudige activiteiten ook de ruimtelijke toets los te laten. Dan is de activiteit volledig vergunningvrij en worden ook de maatschappelijke baten gerealiseerd.

¹ Een tweede onderwerp, hieraan gelieerd is: de gevolgen voor legesheffing van de Wet Kwaliteitsborging Bouw (Wkb). De bouwtechnische toets wordt dan niet meer door de gemeente uitgevoerd, maar door een marktpartij. De effecten worden nader uitgewerkt.

D. Gemeentelijke kosten worden hoger of lager

Voor een aantal van de veranderingen met de Omgevingswet zullen gemeentelijke kosten stijgen of dalen. Bijvoorbeeld: de gemeente gaat (via een uitname uit het gemeentefonds) bijdragen aan de beheerkosten van het DSO of de gemeente gaat nieuwe VTH software aanschaffen. Kunnen deze kosten worden doorberekend in de leges?

- 1) Hiervoor is het steeds de vraag of deze kosten zijn toe te rekenen aan een legesplichtige dienst. In het geval van de beheerkosten DSO misschien wel: Het stelsel wordt onder andere gebruikt om vergunningaanvragen digitaal te kunnen indienen. Dat deel van de beheerkosten kan dan betrokken worden in de 'in leges te betrekken kosten'. Maar kosten die niet direct toegewezen kunnen worden zullen ten laste van de 'algemene middelen' komen.
- 2) Deze kostenstijgingen hebben (c.p.) geen effect op het aantal vergunningaanvragen, dus de legestarieven zullen hierom moeten stijgen.

Een ander voorbeeld zou kunnen zijn dat door de vereenvoudigde planvorming via het omgevingsplan (niet steeds een nieuw bestemmingsplan) de kosten voor planvorming dalen.

- 3) Hier is het ook de vraag of de kosten zijn toe te rekenen aan een legesplichtige dienst. Het antwoord is NEE, dus komen de kosten niet in het potje 'in leges te betrekken kosten'. De besparing valt toe aan de 'algemene middelen', behalve als de kosten voor planvorming verhaald worden op de initiatiefnemer (via kostenverhaal). Dan dalen de opbrengsten via kostenverhaal evenredig met de dalende kosten.

E. Gemeentelijke kosten verschuiven

We voorzien voor een aantal veranderingen in het nieuwe stelsel dat op één plek in de beleidscyclus de kosten dalen, maar de werkzaamheden verschuiven naar een andere plek in de beleidscyclus. Dit kan betekenen dat kosten ineens niet meer in de leges te betrekken zijn, of juist wel. Bijvoorbeeld bij een verschuiving van vergunningplicht naar meldplicht:

- 1) De vergunningplicht voor een bepaalde activiteit vervalt. Dit moet worden verwerkt in het legesbesluit
- 2) De met deze vergunning verband houdende kosten verdwijnen bij de afdeling vergunningverlening.
- 3) De 'in leges te betrekken kosten' dalen dus. Wanneer er geen sprake is van kruisfinanciering, zullen de effecten tegen elkaar wegvallen en blijven de leges voor de resterende vergunningen gelijk.
- 4) Echter, de gemeente gaat kosten maken om de meldingen te beoordelen. De kosten voor de gemeente stijgen dus ook (misschien minder dan de kostendaling bij vergunningverlening, maar toch).
- 5) Omdat de kosten voor het behandelen van de meldingen (bij de afdeling T&H) niet in de leges te betrekken zijn, vallen deze kosten ten laste van de algemene middelen (een negatief effect dus).

Andere onderwerpen nader uit te werken:

- F. Meer integrale vergunningen (meerdere gezagen betrokken)
- G. Planactiviteiten worden minder complex (of juist complexer)
- Invloed van de Wet Kwaliteitsborging Bouw (Wkb).
- ...

Wij horen graag suggesties voor aspecten die binnen dit onderwerp nader uitgewerkt zouden moeten worden : omgevingswet@vng.nl