



Handreiking

# Begroting en legesverordening

i.v.m. ontbreken zekerheid datum inwerkingtreding Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen



## **Colofon**

*Vormgeving*  
Chris Koning (VNG)

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>Kern van de probleemstelling</b>	<b>5</b>
<b>Uitgangspunt</b>	<b>6</b>
<b>Advies</b>	<b>7</b>
<b>Uitwerking</b>	<b>8</b>
Optie 1: Uitgaan van inwerkingtreding Ow op 1 januari 2023	8
Optie 2: Uitgaan van uitstel van inwerkingtreding van de Ow	9
<b>Contact</b>	<b>12</b>
<b>Bijlage bij optie 1:</b>	
<b>uitgaan van inwerkingtreding ow op 1 januari 2023</b>	<b>13</b>
Mogelijkheid 1	13
Artikel 11 Overgangsrecht	13
Artikel 12 Inwerkingtreding	14
Mogelijkheid 2	14
Mogelijkheid 2.1	14
Mogelijkheid 2.2	14

# Inleiding

Vooralsnog treden de Omgevingswet (Ow) en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking op 1-1-2023. Definitieve besluitvorming daarover vindt pas in de loop van november 2022 plaats. Daarmee ontstaat er voor gemeenten een probleem bij de vaststelling van de begroting en de legesverordening.

De *begroting* moet vóór 15 november door de gemeenteraad zijn vastgesteld en bij de provincie zijn ingediend (artikel 191, tweede lid, Gemeentewet). De provincie beoordeelt of de begroting (meerjarig) sluit, en of alle nodige posten zijn meegenomen. Eventueel kan de provincie de gemeente onder preventief financieel toezicht plaatsen. In de kern begroten we altijd onder onzekerheid, dat is waar we een risicoparagraaf voor hebben (als we de onzekerheid al kunnen identificeren). Ook is het een gebruikelijk proces om meerdere keren per jaar een begrotingsaanpassing te doen. Daarmee is het aan de begrotingskant misschien eenvoudiger om voor één van de opties (wel/niet in werking treden) de begroting op te stellen en vast te stellen. Vervolgens kan, als de andere optie werkelijkheid wordt, bij de eerstvolgende mogelijkheid een begrotingsaanpassing gedaan worden.

De *Legesverordening* moet zijn vastgesteld en bekendgemaakt voordat zij van kracht wordt.

*Verband*: De tarieven in de vastgestelde legesverordening moeten gebaseerd zijn op de vastgestelde begroting.

# Kern van de probleemstelling

De begroting moet zo goed mogelijk de bekende en verwachte situatie weergeven. Vaststelling van de gemeentebegroting 2023 vindt plaats als nog onduidelijk is of de Ow op 1 januari 2023 in werking treedt. Gaat de gemeente bij de vaststelling van de begroting uit van inwerkingtreding van de Ow op 1 januari 2023 of gaat de gemeente uit van uitstel van de inwerkingtreding van de Ow? En waar kan de gemeente op terugvallen als de keuze achteraf onjuist blijkt? Uiteindelijk is de keuze aan het lokale bestuur, waarbij het kiest voor de optie waarbij lokaal het beste gevoel bestaat.

De raming van baten en lasten van de legesverordening moet berusten op gegevens die in de begroting zijn opgenomen of op gegevens die op geraamde baten en lasten in de begroting zijn terug te voeren. De keuze bij de begroting heeft dus gevolgen voor de legesverordening. Als de Ow in werking getreden is, kan de gemeente niet meer uit de voeten met de 'oude' legesverordening, maar ook andersom: als de inwerkingtreding van de Ow wordt uitgesteld, moet de 'oude' legesverordening geldig blijven. Kan dat in één legesverordening geregeld worden?

# Uitgangspunt

We gaan uit van de verwachting dat de Ow (en de Wkb) op 1 januari 2023 in werking treedt. Dat is nog steeds het uitgangspunt van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Eerste Kamer, de VNG, maar bijvoorbeeld ook van de provincies, zo schrijven zij in hun circulaires over de begroting van 2023. Verder hanteren wij de huidige Model Verordening leges en de Model Verordening leges in verband met de Omgevingswet als uitgangspunt.

# Advies

Gelet op genoemde uitgangspunten ligt het voor de hand om bij de vaststelling van de begroting en de legesverordening uit te gaan van inwerkingtreding van de Ow op 1 januari 2023, al dan niet met een terugvalsscenario.

# Uitwerking

Vanuit de VNG zien we dat gemeenten op verschillende manieren met deze problematiek om willen gaan. Er is niet één voorgeschreven aanpak, maar er is wel een aantal aandachtspunten om rekening mee te houden, en daarmee is een aantal opties te schetsen. Het belangrijkste advies is: maak een bewuste afweging, en wees voorbereid. Verder dient de legesverordening afgestemd te zijn op de begroting. In deze handreiking zetten we de opties naast elkaar.

## Optie 1: Uitgaan van inwerkingtreding Ow op 1 januari 2023

### Optie 1a: inwerkingtreding met terugvalscenario

De gemeente gaat uit van inwerkingtreding op 1 januari, maar houdt de documenten achter de hand om in geval van uitstel op terug te kunnen vallen.

De begroting wordt opgesteld uitgaande van de inwerkingtreding van de Ow per 1 januari. Daarnaast wordt een concept-begrotingswijziging opgesteld op basis van uitstel van de inwerkingtreding van de Ow. Deze kan de gemeenteraad eventueel ook al bij de begrotingsbehandeling - onder voorbehoud van dit uitstel - vaststellen. Als achteraf blijkt dat de Omgevingswet in de loop van 2023 in werking treedt, kan in 2023 een begrotingswijziging worden voorbereid en vastgesteld.

Of de gemeenteraad stelt in de decemberraad een begrotingswijziging gebaseerd op het uitstel vast.

Voor de legesverordening zijn er meerdere opties.

- I. De legesverordening wordt bij de begrotingsbehandeling vastgesteld.
  - a. De gemeenteraad stelt een nieuwe legesverordening vast, uitgaande van de inwerkingtreding van de Ow per 1 januari en neemt overgangsrecht op voor het geval de inwerkingtreding van de Ow wordt uitgesteld. Zie het voorbeeld in de bijlage bij deze handreiking.
  - b. De gemeenteraad stelt een nieuwe legesverordening vast, uitgaande van de inwerkingtreding van de Ow per 1 januari. Daarnaast wordt de bestaande legesverordening in concept geactualiseerd, zodat zij tijdens de begrotingsbehandeling onder voorbehoud van uitstel van de Ow of in de decemberraad kan worden vastgesteld. (In de decemberraad wordt dan het eerdere besluit tot vaststellen van de nieuwe legesverordening ingetrokken. Die nieuwe legesverordening wordt niet bekendgemaakt.)
- II. De legesverordening wordt eerst na de begrotingsbehandeling in de decemberraad vastgesteld. Omdat in december bekend is of de Ow op 1 januari in werking treedt, kan de gemeenteraad een legesverordening vaststellen gebaseerd op de dan bekende situatie. Als de Ow op 1 januari in werking treedt, stelt de gemeenteraad de nieuwe legesverordening vast. Als de inwerkingtreding van de Ow wordt uitgesteld, stelt de gemeenteraad een wijziging van de bestaande legesverordening vast.

Dit is een optie die relatief arbeidsintensief is, omdat voor zowel de begroting als de verordening een alternatieve variant moet worden 'klaargelegd'. In het geval dat het inwerkingtredingsbesluit anders uitpakt dan verwacht, moet eventueel het 'andere' legesbesluit worden vastgesteld, maar moet ook zo snel mogelijk een begrotingswijziging (naar de 'andere' begroting) worden vastgesteld. Idealiter wordt de begrotingswijziging gelijktijdig met de legesverordening vastgesteld.

Voor de legesverordening is het doelmatiger om een nieuwe legesverordening met overgangsrecht vast te stellen (Ia) als besluitvorming daarover al bij de begrotingsbehandeling plaatsvindt. Vindt de besluitvorming in december plaats, dan kan in een keer de juiste legesverordening worden vastgesteld.

*Deze variant kiest de gemeente als ze de kans groot acht dat de Ow op 1 januari in werking treedt, maar geen risico wil lopen verrast te worden met de alternatieve uitkomst.*



### **Optie 1b: inwerkingtreding zonder terugvalscenario**

Deze optie is de optie die we vóór de onzekerheid over inwerkingtreding op het oog hadden: de gemeenteraad stelt vóór 15 november de begroting en de legesverordening vast gebaseerd op de stelselwijziging.

Wanneer rond 15 november inderdaad de inwerkingtreding van de Ow op 1 januari 2023 wordt bekrachtigd, bevestigt dat de gemeentelijke keuze. De gemeente heeft dan geen onnodig extra werk gedaan aan terugvalscenario's. Echter als onverhoopt de inwerkingtreding niet doorgaat, moet de gemeente een begrotingswijziging doen en de nieuwe, vastgestelde legesverordening vervangen door een legesverordening op basis van het oude stelsel (met al dan niet geïndexeerde tarieven). Die begrotingswijziging moet eigenlijk snel, omdat de geldende legesverordening op de juiste geldende begroting gebaseerd moet zijn. Dit kan veel herstelwerk in de laatste weken van het jaar met zich meebrengen.

*Deze variant kiest de gemeente als ze 'vrijwel zeker is' dat de Ow in werking treedt op 1 januari, en als ze geen tijd/capaciteit heeft voor het terugvalscenario.*

## **Optie 2: Uitgaan van uitstel van inwerkingtreding van de Ow**

### **Optie 2a: uitstel inwerkingtreding met terugvalscenario**

De gemeente gaat ervan uit dat de inwerkingtreding niet op 1 januari doorgaat, maar houdt wel documenten achter de hand om in geval van inwerkingtreding op terug te kunnen vallen. Ten opzichte van Optie 1a wordt steeds het 'oude stijl' document vastgesteld en het 'nieuwe stijl' document in reserve gehouden.

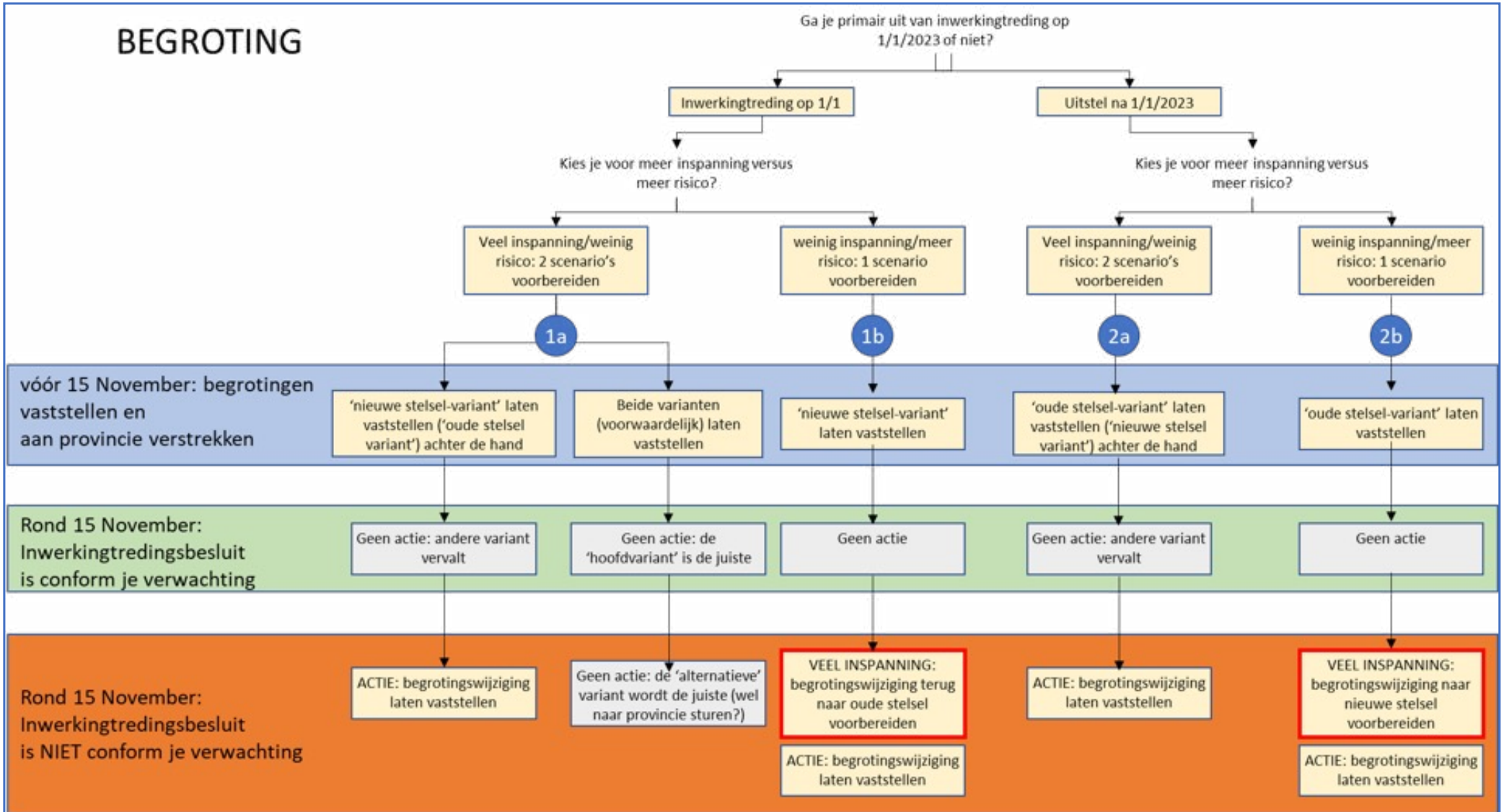
*Deze optie kiest de gemeente als ze de kans klein acht dat de wet wordt ingevoerd, maar ze geen risico wil lopen verrast te worden met de alternatieve uitkomst. Deze optie is wel in tegenspraak met de provinciale instructies.*

### **Optie 2b: uitstel inwerkingtreding zonder terugvalscenario**

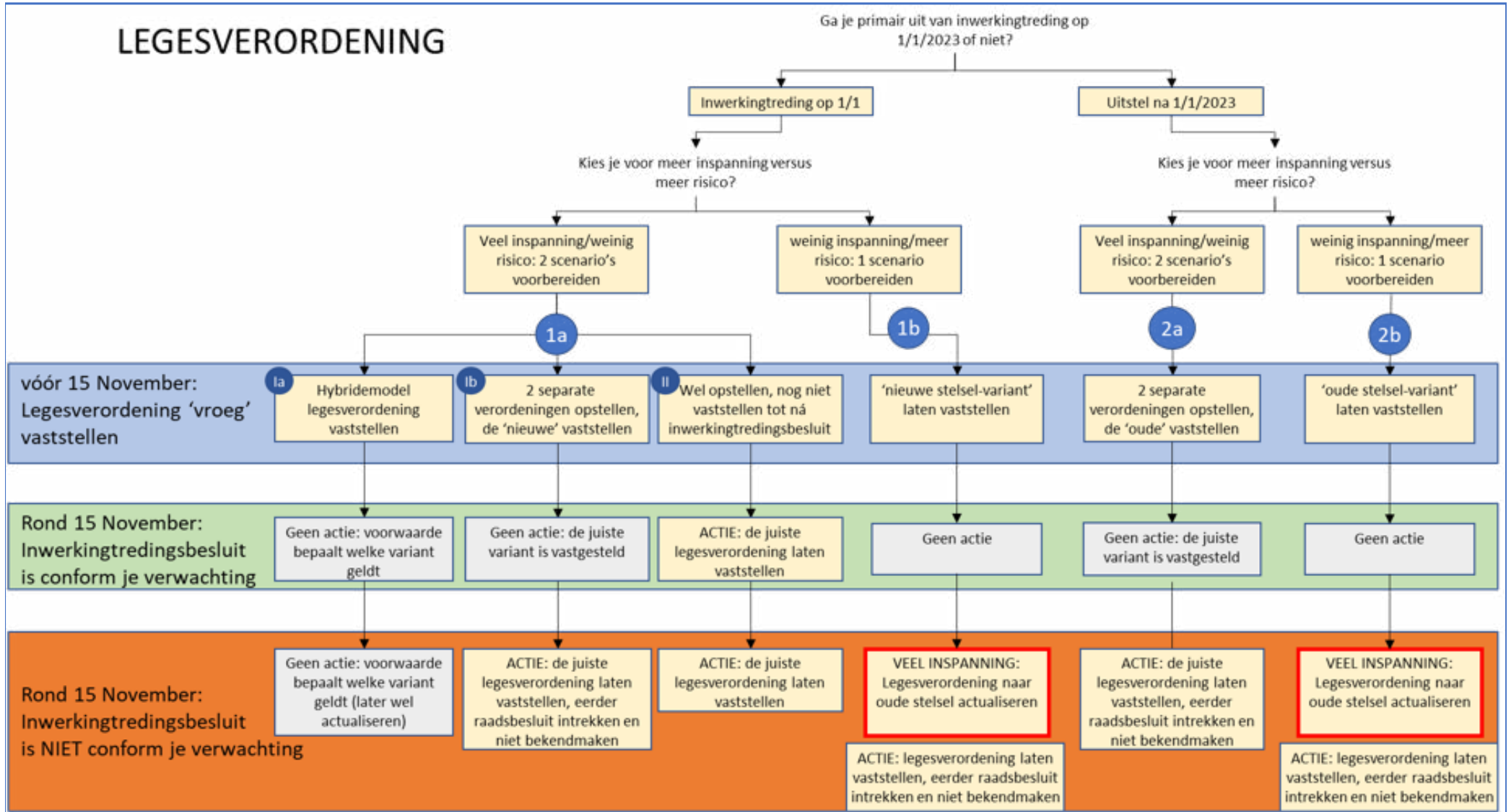
Deze optie kost waarschijnlijk (op dit moment) de minste inspanning: de begroting gebaseerd op het oude stelsel, en de legesverordening ook, alsof de Omgevingswet (nog) niet bestaat. Wanneer straks blijkt dat de inwerkingtreding wordt uitgesteld, bevestigt dat de gemeentelijke keuze. De gemeente heeft dan geen onnodig extra werk gedaan. Echter als toch de stelselwijziging op 1 januari doorgaat, moet een hoop werk alsnog verricht worden: een nieuwe legesverordening conform het nieuwe stelsel is vóór inwerkingtreding een noodzaak, en daarbij zal ook een snelle begrotingswijziging noodzakelijk zijn om de effecten van de inwerkingtreding (en van de nieuwe legesverordening) te accommoderen.

*Deze optie kiest de gemeente als ze 'vrijwel zeker is' dat de Omgevingswet niet in werking treedt op 1 januari, en als ze geen tijd/capaciteit heeft voor het terugvalscenario. Dit lijkt (vanuit VNG perspectief) geen verstandige keuze: de landelijke programma's gaan uit van inwerkingtreding. De provinciale toezichthouder gaat uit van inwerkingtreding (en verwacht dat de begroting daarop gebaseerd is), en het mogelijk noodzakelijk herzien van de legesverordening én de begroting in de laatste 4 weken van het jaar lijkt moeilijk realiseerbaar.*

# BEGROTING



# LEGESVERORDENING



# Contact

De keus is aan de gemeente. De VNG ondersteunt de discussie en de afweging via de forumgroep 'Netwerk Financiën' van de VNG ([link](#)). Ook kunt u een mail sturen naar [omgevingswet@vng.nl](mailto:omgevingswet@vng.nl). Vragen over de legesverordening kunt u mailen naar [info@vng.nl](mailto:info@vng.nl).

# Bijlage bij optie 1: uitgaan van inwerkingtreding Ow op 1 januari 2023

## Optie 1a: inwerkingtreding met terugvalsscenario

- I. De legesverordening wordt bij de begrotingsbehandeling vastgesteld.
  - a. De gemeenteraad stelt een nieuwe legesverordening vast, uitgaande van de inwerkingtreding van de Ow per 1 januari en neemt overgangsrecht op voor het geval de inwerkingtreding van de Ow wordt uitgesteld.

Uitgangspunt: de huidige Model Verordening leges en de Model Verordening leges in verband met de Omgevingswet.

De gele arceringen zijn de wijzigingen in de Model Verordening leges in verband met de Omgevingswet.

### Leeswijzer modelbepalingen

- [...] of bijvoorbeeld [aantal] = door gemeente in te vullen.
- [iets] = facultatief.
- [(iets)] = een voorbeeld ter illustratie of uitleg voor gemeente. Zie bijvoorbeeld onderdeel 1.3.3 van de tarieventabel.
- iets OF iets] = door gemeente te kiezen.
- Combinaties zijn ook mogelijk.

## Mogelijkheid 1

Nieuwe legesverordening vaststellen en in artikel 11 Overgangsrecht opnemen dat artikel 5, tweede lid (Crisis- en herstelwetprojecten) en titel 2 tarieventabel van toepassing blijven tot inwerkingtreding van de Ow, eventueel verhoogd met een x% in verband met inflatiecorrectie; in artikel 12 kan de gemeente de datum van ingang van de heffing op 1 januari 2023 stellen:

### Artikel 11 Overgangsrecht

1. De [**citeertitel oude verordening**] wordt ingetrokken met ingang van de in artikel 12, tweede lid, genoemde datum van ingang van de heffing, met dien verstande dat:
  - a. zij van toepassing blijft op de belastbare feiten die zich voor die datum hebben voorgedaan;
  - b. als de Omgevingswet niet op 1 januari 2023 in werking treedt, artikel 5, tweede lid, en titel 2 van de tarieventabel ook van toepassing blijven op de daarin genoemde belastbare feiten die zich na 1 januari 2023 en voor de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet voordoen, [*waarbij het op grond van dat artikel of die titel verschuldigde legesbedrag met ingang van 1 januari 2023 met [...] % wordt verhoogd en naar beneden op gehele euro's wordt afgerond,*] met toepassing van de formele heffings- en invorderingsbepalingen van deze verordening.
2. Indien de datum van inwerkingtreding van deze verordening ligt na de in artikel 12, tweede lid, genoemde datum van ingang van de heffing, blijft de in de aanhef van het eerste lid genoemde verordening gelden voor de in de tussenliggende periode plaatsvindende belastbare feiten voor zover de heffing van de leges hiervoor in die periode plaatsvindt.

## Artikel 12 Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van de **[achtste]** dag na die van de bekendmaking.
2. De datum van ingang van de heffing is 1 januari 2023, met dien verstande dat hoofdstuk 2 van de tarieventabel toepassing vindt vanaf de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet.
3. *De in artikel **[2.1, vijfde lid]** van de tarieventabel genoemde **[citeertitel gemeentelijke of regionale normbouwkostenregeling]** wordt met instemming van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie bekendgemaakt op **[ander algemeen toegankelijk elektronisch medium dan het gemeenteblad].***

## Mogelijkheid 2

Nieuwe legesverordening vaststellen met aan de tarieventabel na hoofdstuk 3 toegevoegd de bestaande titel 2 (desgewenst met geïndexeerde tarieven) en in [artikel 5 OF artikel 11] een lid opnemen waarin wordt bepaald wanneer hoofdstuk 2 en wanneer titel 2 van toepassing is en een voorziening treffen voor CHW-projectbesluiten (oud artikel 5, tweede lid) - de CHW vervalt bij inwerkingtreding (van artikel 3, aanhef en onder c,) van de Invoeringswet Omgevingswet - bijvoorbeeld als volgt:

### Mogelijkheid 2.1

#### Artikel 5 Maatstaven van heffing en tarieven

1. De leges worden geheven naar de maatstaven en tarieven, opgenomen in de bij deze verordening behorende tarieventabel.
2. Voor de berekening van de leges wordt een gedeelte van een in de tarieventabel genoemde eenheid als een volle eenheid aangemerkt.
3. Titel 2 van de tarieventabel is van toepassing en hoofdstuk 2 van de tarieventabel vindt geen toepassing op belastbare feiten tot het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het nemen van een projectuitvoeringsbesluit als bedoeld in artikel 2.10 van de Crisis- en herstelwet bedraagt het tarief de som van de bedragen die op grond van titel 2 van de tarieventabel verschuldigd zouden zijn voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een vergunning, ontheffing, vrijstelling of enig ander besluit in het kader van de ontwikkeling en verwezenlijking van het project, voor zover het projectuitvoeringsbesluit strekt ter vervanging van deze besluiten, zoals bedoeld in artikel 2.10, derde lid, van de Crisis- en herstelwet.

## Artikel 12 Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van de **[achtste]** dag na die van de bekendmaking.
2. De datum van ingang van de heffing is 1 januari 2023.
3. *De in artikel **[2.1, vijfde lid]** van de tarieventabel genoemde **[citeertitel gemeentelijke of regionale normbouwkostenregeling]** wordt met instemming van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie bekendgemaakt op **[ander algemeen toegankelijk elektronisch medium dan het gemeenteblad].***

**[toevoegen titel 2 huidige tarieventabel na hoofdstuk 3 van de nieuwe tarieventabel]**

### Mogelijkheid 2.2

#### Artikel 11 Overgangsrecht

1. De **[citeertitel oude verordening]** wordt ingetrokken met ingang van de in artikel 12, tweede lid, genoemde datum van ingang van de heffing, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de belastbare feiten die zich voor die datum hebben voorgedaan.
2. Indien de datum van inwerkingtreding van deze verordening ligt na de in artikel 12, tweede lid, opgenomen datum van ingang van de heffing, blijft de in het eerste lid genoemde verordening gelden voor de in de tussenliggende periode plaatsvindende belastbare feiten voor zover de heffing van de leges hiervoor in die periode plaatsvindt.
3. Titel 2 van de tarieventabel is van toepassing en hoofdstuk 2 van de tarieventabel vindt geen toepassing op belastbare feiten tot het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. Voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het nemen van een projectuitvoeringsbesluit als bedoeld in artikel 2.10 van de Crisis- en herstelwet bedraagt het tarief de som van de bedragen die op grond van titel 2 van de tarieventabel

verschuldigd zouden zijn voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een vergunning, ontheffing, vrijstelling of enig ander besluit in het kader van de ontwikkeling en verwezenlijking van het project, voor zover het projectuitvoeringsbesluit strekt ter vervanging van deze besluiten, zoals bedoeld in artikel 2.10, derde lid, van de Crisis- en herstelwet.

#### **Artikel 12 Inwerkingtreding**

1. Deze verordening treedt in werking met ingang van de **[achtste]** dag na die van de bekendmaking.
2. De datum van ingang van de heffing is 1 januari 2023.
- [3. De in artikel **[2.1, vijfde lid]** van de tarieventabel genoemde **[citeertitel gemeentelijke of regionale normbouwkostenregeling]** wordt met instemming van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie bekendgemaakt op **[ander algemeen toegankelijk elektronisch medium dan het gemeenteblad].**]

**[toevoegen titel 2 huidige tarieventabel na hoofdstuk 3 nieuwe tarieventabel]**

**Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12  
2514 JS Den Haag  
+31 70 373 83 93

[info@vng.nl](mailto:info@vng.nl)

september 2022

vng.nl