

Gevolgen Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) *voor het heffen van leges*

Gemeente Nijmegen

April 2023

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Omgevingswet	3
1.3 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen	3
1.4 Legesverordening	4
2. Gevolgen voor het heffen van leges.....	4
2.1 Gevolgen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.....	4
2.2 Milieuleges	6
2.3 Vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit	7
2.4 Vooroverleg	7
3. Financiële gevolgen	7
4. Wat spreken we af?	8

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) treden naar verwachting tegelijkertijd in werking op 1 januari 2024. Beide wetten hebben gevolgen voor het heffen van leges. Zo biedt de Omgevingswet bijvoorbeeld de mogelijkheid om milieuleges te heffen. En de Wkb zorgt ervoor dat een deel van het werk door een private partij wordt uitgevoerd, waardoor we minder leges kunnen heffen. We staan stil bij deze veranderingen. Daarnaast formuleren we uitgangspunten, die we gebruiken om de legesverordening aan te passen. Het daadwerkelijk aanpassen van de legesverordening gebeurt in de reguliere procedure voor de legesverordening 2024. Deze ligt in december 2023 ter besluitvorming voor aan de gemeenteraad.

1.2 Omgevingswet

Het huidige stelsel van wet- en regelgeving voor de leefomgeving wordt als complex, versnipperd en onoverzichtelijk ervaren. Daarom werkt de Rijksoverheid aan de Omgevingswet. Deze nieuwe wet bundelt en moderniseert de wetten voor de leefomgeving. Hierbij gaat het onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. In totaal gaan 26 wetten geheel of gedeeltelijk over naar de Omgevingswet. Deze nieuwe wet heeft veel impact en brengt veranderingen met zich mee voor de gemeentelijke organisatie. Hierbij gaat het niet alleen om nieuwe regelgeving, maar ook andere werkwijzen, een nieuwe digitale omgeving en nieuwe instrumenten.

We moeten lokaal keuzes maken hoe we de veranderingen van de Omgevingswet verwerken in de legesverordening. Er ontstaan bijvoorbeeld nieuwe diensten zoals het vooroverleg met een intake- en omgevingstafel, om op tijd te kunnen reageren op een (complexe) vergunningaanvraag.

1.3 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

De Wkb moet zorgen voor meer toezicht en controle in de bouw, zodat bouwers zich aan de geldende kwaliteitseisen houden. Dit moet leiden tot minder bouwfouten en gebreken, zoals constructiefouten, onvoldoende isolatie of brandonveilige situaties. Het doel van de Wkb is dat de bouwkwaliteit van gebouwen verbetert.

Een belangrijke verandering is dat onafhankelijke kwaliteitscontroleurs controleren of een gebouw voldoet aan de wettelijke technische eisen. Deze controleurs heten kwaliteitsborgers. Dit betekent dat de huidige omgevingsvergunning straks gesplitst wordt in een 'technisch deel' en een 'ruimtelijk deel'. De technische bouwkundige toets voert de private kwaliteitsborger uit en niet langer de gemeente. De gemeente controleert alleen nog de bouw- en gereedmelding. Voor het controleren van meldingen mogen geen leges worden geheven, omdat dit geen dienst is. De Wkb geldt niet direct voor alle bouwwerken, maar gaat in fases in.

In het optimale scenario waarbij de werking van de Wkb en de uitvoering helemaal verloopt zoals de wetgever voor ogen heeft, heeft de gemeente beperkt extra werkzaamheden. In dat geval wordt het bouwwerk gebouwd volgens het Besluit bouwwerken leefomgeving, geeft de kwaliteitsborger een verklaring af dat het voldoet aan de regels en worden alle meldingen tijdig en volledig ingediend bij de gemeente.

In het suboptimale scenario wordt bijvoorbeeld een bouwwerk in gebruik genomen zonder correcte gereedmelding. Dat betekent extra werkzaamheden voor de gemeente, die niet worden gedekt uit leges.

1.4 Legesverordening

In de legesverordening zijn de tarieven opgenomen voor onze diensten en producten. We mogen alleen leges heffen voor het verrichten van diensten die in het individueel belang van de aanvrager zijn¹. De legesverordening passen we minimaal één keer per jaar in december aan, maar we mogen dit ook vaker doen. Door de komst van de Omgevingswet en de Wkb verandert de opzet van het heffen van leges. De VNG heeft een model legesverordening opgesteld, die als voorbeeld kan dienen.

Model legesverordening VNG als uitgangspunt

Met de regiogemeenten hebben we afgesproken dat we de model legesverordening zoveel mogelijk als uitgangspunt hanteren. Dit betekent in ieder geval dat we de artikelnummering van het VNG model aanhouden. Dit is gemakkelijk voor de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN), die de leges voor de verschillende gemeenten berekent.

Maximale kostendekkendheid van 100%

Op het totale niveau van de legesverordening² – dus voor alle diensten en producten die daarin staan – mogen de opbrengsten, de kosten niet overstijgen. De tarieven moeten zodanig zijn vastgesteld dat de geraamde opbrengsten niet uitgaan boven de geraamde kosten. De kostendekkendheid, zoals dat wordt genoemd, mag niet hoger zijn dan 100%. Boven de 100% voldoen we niet meer aan de Gemeentewet en ontstaat het risico dat in een juridische procedure de hele verordening onverbindend wordt verklaard.

Kruissubsidiering

Wat wel is toegestaan is kruissubsidiering. Dit betekent dat de ene belastingplichtige meer bijdraagt in de gemeentelijke lasten dan overeenkomt met zijn aandeel in die lasten. Gemeenten passen kruissubsidiering bijna altijd toe bij de activiteit bouwen. Dit geldt ook voor Nijmegen. Door de leges te relateren aan de bouwsom dragen grote projecten meer bij dan kleinere projecten. De kleinere projecten worden zo gesubsidieerd door de grotere projecten. Voor hoofdstuk 3 van de legesverordening geldt een specifiek vereiste. De producten en diensten in hoofdstuk 3 vallen onder de regels van de Europese Dienstenrichtlijn. Dat betekent dat de kostendekking per categorie product of dienst maximaal 100% mag bedragen.

2. Gevolgen voor het heffen van leges

2.1 Gevolgen Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

De huidige omgevingsvergunning voor bouwen wordt met de Wkb gesplitst in een ‘technisch deel’ en een ‘ruimtelijk deel’. Dat levert 2 activiteiten op:

1. de technische bouwactiviteit en,
2. de omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk.

De technische bouwactiviteit gaat over de toets van een aanvraag aan de regels voor de technische bouwkwaliteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Deze technische toets wordt niet langer uitgevoerd door de gemeente, maar door een private kwaliteitsborger. De gemeente moet de bouw- en gereedmelding van de kwaliteitsborger wel controleren, maar mag voor dat werk, het afdoen van meldingen, geen leges heffen.

¹ De grondslag voor de legesverordening is de Gemeentewet, artikel 229b, lid 1 onder b

² De legesverordening bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 1 gaat over algemene dienstverlening (burgerzaken). In hoofdstuk 2 staan de leges voor dienstverlening en besluiten over de Omgevingswet. Hoofdstuk 3 gaat over dienstverlening vallend onder de Dienstenrichtlijn.

De gemeente blijft de vergunning verlenen voor het 'ruimtelijk deel'. Dit is een toets aan de ruimtelijke regels en de regels voor welstand die zijn vastgelegd in het omgevingsplan. Handhaving blijft de taak van de gemeente.

In fases over naar het nieuwe systeem

De Wkb geldt in eerste instantie alleen voor nieuwbouw van bouwwerken in de laagste risicoklasse (gevolgklasse 1). Dit zijn bijvoorbeeld eengezinswoningen en kleinere bedrijfspanden. Zes maanden na inwerkingtreding geldt de Wkb ook voor verbouw van gevolgklasse 1. De verwachting is dat vijf jaar later, na een evaluatie, ook gevolklassen 2 en 3 volgen. Dit zijn bijvoorbeeld bibliotheken en onderwijsgebouwen (gevolgklasse 2) en voetbalstadions en ziekenhuizen (gevolgklasse 3).

Vast tarief versus percentage van de bouwsom

Nu heffen we leges door een percentage van de bouwsom te vragen. Dat percentage is 2,7%. Dit betekent dat een groter project, met een hogere bouwsom, meer betaalt dan een kleiner project met een lagere bouwsom. De VNG model legesverordening hanteert voor de ruimtelijke toets een vast tarief. Net als veel andere gemeenten volgen wij de model legesverordening op dit punt niet. Voorlopig blijven wij werken met een percentage van de bouwsom.

Een extern bureau rekende eerder namelijk voor ons uit dat het werken met een vast tarief grote negatieve gevolgen kan hebben voor de legesopbrengsten. Bij een vast tarief zullen de opbrengsten zeer waarschijnlijk meer dalen dan de kosten. Een gemiddelde tariefstelling zal namelijk leiden tot maatschappelijk onacceptabele tarieven voor kleine projecten. De VNG heeft ook gekeken naar de optie om met gedifferentieerde tarieven te werken, maar kwam tot de conclusie dat dit te complex was waardoor dit niet in de model legesverordening is opgenomen.

Heffing naar percentage over de bouwsom	Heffing met vast bedrag
Sluit het meest aan bij huidige systematiek	Sluit aan bij visie van de VNG
Kruissubsidiering blijft in stand	Kruissubsidiering wordt verminderd of afgeschaft
Legesopbrengsten dalen in redelijke mate gelijk aan de daling van de gemeentelijke inzet	De legesopbrengsten dalen sterk
De aanvragers van kleinere projecten gaan per saldo meer betalen aan private kwaliteitsborger en gemeente	Er ontstaat een causaal verband tussen de kosten die voor een aanvraag worden gemaakt en de leges. In de praktijk zal dit betekenen dat de tarieven voor kleinere projecten flink omhoog gaan.

Lager percentage van de bouwsom voor bouwwerken gevolgklasse 1

Op dit moment moet voor een omgevingsvergunning voor bouwen een percentage van de bouwsom worden betaald (2,7%). Als de Wkb in werking treedt dan voert een private kwaliteitsborger de bouwtechnische toetst uit voor nieuwe bouwwerken gevolgklasse 1. Naar (landelijke) inschatting betekent dit 20-30 % minder uren worden gemaakt door de gemeente bij een aanvraag. Daarom kan het percentage voor de ruimtelijke toets (voor nieuwbouw gevolgklasse 1) omlaag. Hoeveel lager dat percentage is zal per gemeente verschillen, zoals nu ook het percentage van de bouwsom verschilt per gemeente voor een omgevingsvergunning bouwen. Wij stellen voor om aan de voorzichtige kant te zitten en voor nieuwbouw gevolgklasse 1 een percentage van 2,2% te vragen. Dit is een verlaging van net geen 20%. Een lager percentage heeft vooral voordelen voor de grotere ontwikkelingen, met een hogere bouwsom. Na een jaar evalueren we deze keuze.

De technische toets wordt duurder

Als sprake is van een nieuwbouwactiviteit die onder gevolgklasse 1 valt, zal een private kwaliteitsborger per 1 januari 2024, een kostendekkende tarieven in rekening gaan brengen. Deze tarieven worden voor 'kleine projecten' naar verwachting veel hoger dan de huidige leges. De private kwaliteitsborger zal de tarieven namelijk baseren op de werkelijke kosten per dossier, vermeerderd met een rendement en BTW.

Een private kwaliteitsborger past geen kruissubsidiering toe waarbij grote projecten meebetalen aan de kleinere projecten. De prijs die de private kwaliteitsborger zal berekenen voor kleinere projecten zal een stuk hoger zijn dan de vermindering aan leges die wij als gemeente vragen voor de ruimtelijke toets. Voor de grote aanvragen die vallen onder gevolgklasse 1, bijvoorbeeld meerdere grondgebonden woningen, zullen de kosten afnemen. Dit is een gevolg van de gemaakte keuzes van de wetgever, waaraan we als Nijmegen niets kunnen doen.

2.2 Milieuleges

Onder de Omgevingswet verdwijnt het begrip 'inrichting' uit de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit. Het wordt vervangen door een regulering per milieubelastende activiteit (mba). Hierdoor is het straks mogelijk om voor een specifieke milieubelastende activiteit van een bedrijf een vergunningplicht voor te schrijven, in plaats van dat deze vergunningplicht voor de hele 'inrichting' geldt.

Een milieubelastende activiteit is een activiteit 'die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op het oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit'.

De Omgevingswet maakt het mogelijk om leges te heffen over milieubelastende activiteiten. Sinds eind jaren '90 was dit niet meer toegestaan. Ons uitgangspunt van beleid is dat kostendekkende leges worden geheven bij vergunningverlening, zodat degene die profijt heeft van de vergunning ervoor betaalt. Dit geldt straks ook voor vergunningen voor milieubelastende activiteiten. Met de aangenomen motie 'De vervuiler betaalt' heeft de gemeenteraad van Nijmegen het college ook opgeroepen om milieuleges te gaan heffen. De provincie Gelderland en de regiogemeenten hebben ook het voornemen om dit te gaan doen.

Milieuleges per milieubelastende activiteit

We gaan per milieubelastende activiteit leges heffen, hierin volgen we de model legesverordening van de VNG. Daarbij passen we, net als in het VNG model, onderstaande beperkte staffel toe. Dit betekent dat bij de aanvraag van meer milieubelastende activiteiten, het tarief lager is. De reden hiervan is dat de uitvoeringskosten lager zijn als er meerdere mba's tegelijkertijd in één keer worden vergund. De regiogemeenten waaronder Arnhem en de provincie Gelderland zijn van plan om op dezelfde manier te werken.

- Tariefbedrag voor één milieubelastende activiteit;
- Tariefbedrag per milieubelastende activiteit, bij twee milieubelastende activiteiten;
- Tariefbedrag per milieubelastende activiteit, bij drie of meer milieubelastende activiteiten.

Nog geen ervaring met werken met milieubelastende activiteiten

We hebben nog geen ervaring opgedaan met het werken met mba's, omdat onder het huidige recht nog de term 'inrichting' geldt. Dit leidt tot onzekerheid bij het bepalen van de omvang van legesopbrengsten. Vooral nog nemen we aan dat er geen grote veranderingen zijn in het aantal uren voor het verlenen van de omgevingsvergunningen voor een mba onder de Omgevingswet ten opzichte van de huidige situatie. Dit betekent dat de uren die we nu maken, we ook onder de Omgevingswet zullen maken. De tarieventabel baseren we op een inschatting van deze uren. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de legesverordening zal worden gemonitord in hoeverre de geheven legestarieven kostendekkend zijn. Als dit uit de pas loopt, kunnen we de legesverordening op elk gewenst moment aanpassen.

2.3 Vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Voor een omgevingsplanactiviteit is een omgevingsvergunning nodig. Is een omgevingsvergunning nodig op basis van regels uit het omgevingsplan? Dan is er sprake van een binnenplanse vergunningplicht. In het omgevingsplan staan de beoordelingsregels en de aanvraagvereisten voor deze vergunning. Er is ook een vergunningplicht als een activiteit volgens de regels van het omgevingsplan niet is toegestaan. Dat heet een buitenplanse vergunningplicht. Met deze vergunning wijk je af van de regels die in het omgevingsplan staan. Van een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, een bopa, kan alleen gebruik worden gemaakt als er sprake is van een concreet bouwplan. Dit kan ook alleen een wijziging van gebruik betreffen. Is er nog geen concreet bouwplan, dan moet het omgevingsplan worden gewijzigd.

Onder het huidige recht kan op nog een andere manier van het bestemmingsplan worden afgeweken: met de kruimelgevallenregeling. Het Rijk heeft enkele gevallen aangewezen waarvoor met een omgevingsvergunning van het bestemmingsplan kan worden afgeweken. Dit geldt bijvoorbeeld voor tijdelijke vergunningen en het anders gebruiken van bestaande gebouwen.

Onder de Omgevingswet is de reguliere procedure met een behandeltermijn van 8 weken de standaard. Dit geldt straks ook voor de omgevingsvergunning die nodig is om af te wijken van het omgevingsplan (bopa), waarvoor nu nog een behandeltermijn van 26 weken geldt. Omdat reguliere procedure de standaard wordt heeft de wetgever geen aparte kruimellijst meer opgenomen. Voorzover de huidige kruimelgevallen niet worden opgenomen in het omgevingsplan, maken we die straks mogelijk met een bopa. Hierdoor ontstaat er een onderscheid tussen eenvoudige en complexe afwijkingen. Voor een eenvoudige bopa (kruimelgeval) zal een lager tarief gaan gelden, dan voor een complexe afwijking van het omgevingsplan.

2.4 Vooroverleg

De korte procedure van 8 weken is het uitgangspunt onder de Omgevingswet. Daarom is het fijn als aanvragen voor een omgevingsvergunning al is besproken en beoordeeld voordat de vergunning formeel is aangevraagd. Dit geldt zeker voor een complexe vergunningaanvraag. Op dit moment kijken we naar de verschillende vormen van vooroverleg (onder de Omgevingswet: omgevingsoverleg) die we al aanbieden. Dit zijn vooral schriftelijke overleggen. Voor de complexe aanvragen kijken we of we een nieuw proces moeten inrichten om snel en integraal te kunnen adviseren, met bijvoorbeeld een intake- en omgevingstafel.

De huidige tarieven voor het vooroverleg zijn niet kostendekkend. We vinden het belangrijk dat we met burgers en bedrijven op een laagdrempelige manier in gesprek blijven over hun ideeën en wensen in de fysieke leefomgeving. Dit houden we als vertrekpunt bij het opstellen van de nieuwe tarieven. Om het vooroverleg te stimuleren kijken we ook naar de mogelijkheid om een deel van het bedrag dat is betaald voor het vooroverleg, als korting te verrekenen bij de definitieve vergunningaanvraag.

3. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van de invoering van de Omgevingswet en de Wkb zijn nog niet goed aan te geven. Door het overhevelen van werkzaamheden naar de markt, besparen we personeelskosten. Hier staat een lagere opbrengst van leges tegenover. Bovendien moeten we nieuwe werkzaamheden uitvoeren, zoals het afdoen van meldingen, waarvoor we geen leges mogen vragen. Verder vindt er compensatie plaats via het Rijk en zullen er door de invoering van leges voor milieubelastende activiteiten meer leges binnenkomen.

We gaan er voor de Stadsbegroting 2024 vooralsnog vanuit dat we kostenneutraal uitkomen. In de risicoparaagraaf nemen we wel een bedrag op voor mogelijke gevolgen. In 2024 gaan we de daadwerkelijke gevolgen van de invoering monitoren. Dit nemen we mee in het vervolgtraject.

4. Wat spreken we af?

Voor het opstellen van de legesverordening hanteren we de volgende uitgangspunten:

- We volgen zoveel mogelijk de model legesverordening van de VNG en nemen in ieder geval de artikelnummering over.
- In afwijking van de model legesverordening blijven we leges heffen door een percentage van de bouwsom te vragen. Het gaat om een percentage van 2,7%.
- Voor gevallen die onder de Wkb vallen, geldt voor de ruimtelijke toets een percentage van 2,2% van de bouwsom.
- We gaan milieuleges heffen. Daarbij gaan we ervan uit dat het beoordelen van een milieubelastende activiteit niet meer tijd kost dan het beoordelen van een inrichting. We passen een beperkte staffel toe.
- We kiezen voor verschillende tarieven voor een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa), omdat er verschil is in eenvoudige (kruimelgevallen) en complexe aanvragen.
- Het vooroverleg willen we stimuleren. Het tarief zal daarom niet kostendekkend zijn.
- Na een jaar brengen we de effecten in beeld en passen we de legesverordening waar nodig aan. Dit kunnen we ook tussentijds doen als daar aanleiding voor is.