

De overheid wil de regels voor ruimtelijke ontwikkeling via de Omgevingswet vereenvoudigen en samenvoegen. Een jaar voor de geplande invoering blijven de problemen zich echter opstapelen, melden ingewijden aan NRC Handelsblad ('Omgevingswet dreigt te stranden', 27 november 2019). Als vertegenwoordiger van een grote groep 'gebruikers' van de toekomstige Omgevingswet, de Nederlandse boeren en tuinders, maakt LTO Nederland zich grote zorgen over dit signaal.

LTO Nederland heeft een zeer divers palet aan leden – van hoogtechnologische bedrijven tot natuurinclusieve ondernemers, van biologische land- en tuinbouwers tot zorgboerderijen en educatieboeren. Soms zelfs een combinatie daarvan binnen hetzelfde bedrijf. Ten aanzien van de Omgevingswet en het digitale stelsel heeft men echter één gedeelde wens: vergunningverlening (en het indienen van meldingen) binnen een redelijke termijn en tegen aanvaardbare kosten.

Gevolgen gebrekkige invoering

LTO Nederland vreest dat boeren en tuinders geraakt worden door een gebrekkige invoering van de Omgevingswet. Het is helaas niet onwaarschijnlijk dat zowel gemeenten als de veelal noodzakelijke adviseurs de hogere kosten op onze leden afwentelen.

Eind 2017 heeft LTO Nederland onderzoek gedaan naar de advies- en legeskosten bij bedrijven die willen ontwikkelen. Een van de aandachtspunten uit het onderzoek was dat er grote verschillen tussen gemeenten zijn, in legeskosten en andere procedurekosten. Het is bovendien niet transparant waarom de ene gemeente hogere kosten maakt dan de andere. Als het toekomstige digitale stelsel niet optimaal werkt, is het niet onwaarschijnlijk dat de extra kosten voor de gemeente afgewenteld worden op de partij die een vergunning indient. Naast hogere kosten voor boeren en tuinders zou dat ook nog eens tot grotere verschillen tussen gemeenten kunnen leiden.

Het indienen van een vergunning of melding is vaak ingewikkeld. Boeren en tuinders schakelen bijna altijd een adviseur in. Bij een gebrekkig functionerend digitaal stelsel zal de adviseur meer tijd in een vergunningaanvraag moeten steken, waarvoor de rekening uiteindelijk bij de klant komt te liggen.

Boeren en tuinders zouden dan dubbel betalen voor een gebrekkige implementatie van het digitale stelsel van de Omgevingswet. Onacceptabel, gezien de nu al grote druk die regelgeving en administratieve lasten veroorzaken.

Terugbrengen administratieve lasten

Onze sector en de bedrijfsvoering van onze leden wordt steeds diverser. Helaas is een rode lijn dat de procedurekosten (advies- en legeskosten) voor bedrijfsontwikkeling steeds hoger worden. Procedures van tienduizenden euro's zijn al lang geen uitzondering meer, maar ook voor kleine aanpassingen worden forse bedragen gevraagd. Vooral het aantal extra onderzoekverplichtingen (archeologie, fijnstof, gezondheid, geur, ammoniak, geluid, et cetera) loopt uit de hand.

We hopen dat een goed werkend digitaal stelsel ertoe kan bijdragen dat het aantal onderzoekverplichtingen daalt; en dat berekeningen en/of onderbouwingen sneller en eenvoudiger aangeleverd en getoetst kunnen worden. Doelstelling van het digitale stelsel zou moeten zijn dat de boer of tuinder weer zélf eenvoudige wijzigingen of aanpassingen van het bedrijf kan uitvoeren.

Monitoring

De afgelopen tientallen jaren is het omgevingsbeleid alleen maar complexer geworden. Dat is niet onverklaarbaar. We wonen immers in een dichtbevolkt land met waar economische activiteiten in

balans moeten zijn met het landschap, de manier waarop mensen wonen en reizen, en het beschermen van natuur. De Omgevingswet is bedoeld om die complexiteit terug te dringen.

De naam van het programmastelsel van de Omgevingswet is Eenvoudig Beter. Dat impliceert dat de ambitie er is om een trendbreuk te forceren, zodat het voor burgers daadwerkelijk eenvoudiger wordt. Daar zijn nu al zorgen over.

LTO Nederland vindt ook daarom dat die doelstelling, Eenvoudig Beter, gemonitord moet worden. Wat ons betreft zijn gebruikersgemak, proceduretijd en kosten voor het verkrijgen van een vergunning belangrijke criteria voor het toetsen van een succesvol stelsel.

Meer informatie:

Trienke Elshof, portefeuillehouder Ondernemen in een Gezonde Omgeving via Wytse Sonnema, adviseur public affairs (06 83 69 14 78 / wsonnema@lto.nl)

Bijlage 1

Samenvatting resultaten onderzoek leges (2017)

Agrarische ondernemers krijgen te maken met leges voor een omgevingsvergunning wanneer zij hun bedrijf willen ontwikkelen. De hoogte van deze leges verschilt per gemeente. Gemeenten zijn binnen vastgestelde kaders vrij om te bepalen voor welke diensten zij leges heffen, en welke tarieven zij hiervoor rekenen. Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten kan dit dus leiden tot verschillen tussen gemeenten in legestarieven voor een omgevingsvergunning. Andere verschillen ontstaan doordat de ene gemeente meer kosten maakt bij de uitvoering dan de andere. Ook berekenen niet alle gemeenten alle kosten via de leges door, maar dekken deze bijvoorbeeld uit algemene belastingen (www.vng.nl). Om transparantie te bevorderen zijn gemeenten verplicht in hun legesverordening op te nemen wat de grondslagen zijn van de legesbedragen en op welke activiteiten deze bedragen gebaseerd zijn.

Door middel van een inventarisatie onder eigen adviseurs en adviesdiensten is een inschatting gemaakt van de leges waarmee agrarisch ondernemers geconfronteerd worden bij bedrijfsuitbreiding. Daarbij zijn een drietal voorbeelden vanuit verschillende sectoren opgesteld om de opbouw van de leges te verduidelijken. Daarnaast is gebruik gemaakt van een onderzoek van Joska Kraaijenbrink uit 2014, waarin alle bouwleges van de 65 gemeenten in Zuid-Holland zijn vergeleken.

Uit de inventarisatie blijkt dat agrarische ondernemers met hoge bedragen aan leges worden geconfronteerd, voordat zij hun bedrijf kunnen ontwikkelen. De hoogte van deze bedragen wisselt sterk per gemeente, en in tegenstelling tot wat door de VNG gemeld wordt is de totstandkoming niet transparant. Daarnaast is het aanvraagproces bureaucratisch en ingewikkeld, waardoor bijna alle ondernemers een adviseur in de hand nemen om hen te begeleiden. Ondernemers betalen daardoor niet alleen hun eigen adviseur, maar ook de gemeente ambtenaar en de adviseur die de gemeente inschakelt. Soms betalen ze ook nog twee keer voor dezelfde handeling omdat berekeningen door de gemeente helemaal overgedaan worden. Deze conclusies worden hieronder toegelicht:

- 1. De bedragen aan leges verschillen per gemeente zonder dat duidelijk waar deze verschillen op gebaseerd zijn.*

Het bedrag aan leges bestaat in eerste plaats uit bouwleges die bestaan uit een percentage van de bouwkosten. De percentages wisselen per gemeente en variëren tussen de 1 en 4%. In sommige gevallen wordt dit bedrag opgehoogd met een standaardbedrag, of beperkt door een minimum- of maximumbedrag. Deze kosten zouden gebaseerd moeten zijn op de daadwerkelijk gemaakte kosten door de gemeente. Echter, het is niet duidelijk waardoor de verschillen in percentages ontstaan.

Daarnaast betalen agrarisch ondernemers leges voor de aanvraag van vergunningen en beoordeling van onderzoeken en aanvragen. Voorbeelden hiervan zijn de beoordeling van bodemonderzoek en archeologisch onderzoek en de aanvraag van een natuurbeschermingswetvergunning. Welke vergunningen en toetsingen nodig zijn is afhankelijk van het type bedrijf, het soort bedrijfsuitbreiding en de wetten en regels rondom Ruimtelijke Ordening in provincies en gemeenten. Het is opvallend dat de bedragen aan leges voor deze diensten sterk uiteenlopen in de 3 voorbeelden in de bijlage. Ook het onderzoek van Kraaijenbrink laat uiteenlopende bedragen zien voor bijvoorbeeld de beoordeling van archeologisch onderzoek, zoals blijkt uit onderstaande tabel:

Gemeente	Leges 2014 (€)
<i>Gemiddeld</i>	348,36
Bodegraven-Reeuwijk	983,70
Zoeterwoude	946,4
Hardinxveld-Giessendam	774,00
Goeree-Overflakkee	0,00
Capelle aan den IJssel	53,50
Wassenaar	72,90

Het is volgens Kraaijenbrink lastig de tarieven te vergelijken omdat het niet altijd duidelijk is waar de bedragen uit bestaan en welke kosten hiermee gedekt worden. Gemeenten schakelen vaak een regionaal archeoloog of omgevingsdienst in. Je zou verwachten dat de kosten daarmee goed vergelijkbaar zijn, maar de voorbeelden laten zien dat verschillen toch vrij groot zijn.

De uiteenlopende bedragen aan leges en de onduidelijkheid waarop leges gebaseerd zijn, laten zien dat meer transparantie wenselijk zou zijn hoe gemeenten hun leges berekenen. Ook is afstemming tussen gemeenten en provincies gewenst zodat bedragen meer gelijk getrokken kunnen worden.

2. *Verschillende leges en procedures afhankelijk van verschillende agrarische sectoren*

Bedragen die ondernemers aan leges betalen verschillen daarnaast afhankelijk van de agrarische sector waarin ze werken en specifieke wetten en regels per gemeente en provincie. Een aantal voorbeelden:

- De meeste gemeenten in Limburg gaan uit van bouwkosten zonder dat daarbij een sectorbenadering geldt. Sommige gemeenten maken hier wel onderscheid in. Venray hanteert bijvoorbeeld aparte tarieven per m2 voor gebouwen voor de tuinbouw en veeteelt, en maakt bij daarbij ook nog weer onderscheid in verschillende type kassen en stallen (Adviseur Arvalis).
- De opbouw van de leges en advieskosten voor met name de varkenshouderij bevat zoveel gemeente en provincie-specifieke kosten dat ze praktisch onvergelijkbaar zijn met kosten in een andere gemeente, laat staan provincie (Adviseur LTO Noord West).
- Bij glastuinbouw heb je, afhankelijk van de omvang, vaak specifieke verkeerskundige onderzoeken nodig, omdat er behoorlijk wat verkeersbewegingen gegenereerd worden. (Adviseur LTO Noord West).

3. *Verschillende legeskosten voor wijziging bestemmingsplan*

Hoewel de percentages die worden gerekend voor bouwleges relatief weinig verschillen per gemeente, worden de verschillen groter als er een wijziging van het bestemmingsplan nodig is. Adviseurs geven aan dat dit vaak het geval is, zeker bij grotere bedrijfsuitbreidingen. De kosten van een bestemmingsplanwijziging kunnen flink oplopen. Een aantal voorbeelden:

- Een tuinder uit Pijnacker-Nootdorp zou 17 a 18 duizend euro kwijt zijn voor wijziging van het bestemmingsplan en kon dus zijn verbouwingsplannen niet door laten gaan (Adviseur RomBou).
- Een ondernemer uit Uden betaalde vanwege afwijking van het bestemmingsplan voor de bouw van een rijhal €9.975,- (Adviseur ZLTO).
- De gemeente Veghel hanteert 2 opties voor legeskosten herziening bestemmingsplan. Je kunt meedraaien in de algemene ronde gemeentelijke herziening bestemmingsplannen voor

€7500,-. Dit kost echter meer tijd en levert niet altijd het gewenste resultaat op. Volg je een separate procedure dan betaal je al snel richting €10.000,- aan leges (Adviseur ZLTO).

De verschillen in leges voor wijziging bestemmingsplan tussen gemeenten worden zichtbaar in de 3 voorbeelden en het onderzoek van Kraaijenbrink. De voorbeelden laten bedragen zien die uiteenlopen van €3.943 tot € 8.500. Kraaijenbrink laat de grootste verschillen tussen gemeenten zien bij verschillende bouwkosten:

Bouwkosten	Gemeente	Leges 2014
50.000	Gemiddeld	2.278,19
	Zoetermeer	9890,34
	Delft	7660
	Westland	6200
	Capelle aan den IJssel	285
	Goeree-Overflakkee	300
	Noordwijk	310
500.000	Gemiddeld	3.486,97
	Alphen aan den Rijn	15668
	Rijswijk	15200
	Zoetermeer	9890,34
	Goeree-Overflakkee	300
	Brielle	321,7
	Gorinchem	482,7
2.500.000	Gemiddeld	6.678,48
	Rijswijk	76000
	Alblasserdam	22910,7
	Leiden	15918,69
	Goeree-Overflakkee	300
	Brielle	321,7
	Gorinchem	482,7

Een bestemmingsplanwijziging is niet alleen nodig wanneer bedrijfsuitbreiding nieuwbouw betekent. Wanneer een ondernemer zijn bedrijfsactiviteiten wil verbreden door bijvoorbeeld een winkeltje te starten of zorgactiviteiten te verlenen is ook voor dit soort activiteiten een bestemmingsplanwijziging nodig. De trend is dat bedrijven steeds vaker een zelfstandige procedure moeten volgen. Gemeenten zijn steeds minder genegen latente ruimte op voorhand te bieden. Dit komt ook door jurisprudentie bijvoorbeeld op het gebied van natura 2000 en bestemmingsplannen.

Ook voor de leges wijziging bestemmingsplan is het onduidelijk waar de verschillende bedragen op gebaseerd zijn. Op basis van bovenstaande tabel lijkt er wel een verband tussen de hoogte van de leges en de omvang van de bedrijfsuitbreiding en de dichtheid van de bebouwing in gemeenten. Desondanks zijn de verschillen nog altijd groot, en de bedragen fors.

4. Dubbele kosten voor de ondernemer bij wijziging bestemmingsplan

Wanneer een bestemmingsplanwijziging nodig is komen er vaak extra kosten voor de ondernemer bij. Naast de kosten voor de aanvraag en behandeling van een bestemmingsplanwijziging betalen ondernemers ook voor onderzoeken die hiervoor nodig zijn, zoals een flora&fauna onderzoek, ruimtelijke onderbouwing, geluidsonderzoek en geuronderzoek. Hiervoor nemen ondernemers vaak een adviseur in de hand die hierover meer kennis heeft. In 2 van de 3 voorbeelden wordt duidelijk dat dit aanzienlijk extra kosten met zich meebrengt. Het verschilt per gemeente en per sector om welke gegevens gevraagd wordt voor het beoordelen en goedkeuren van een bestemmingsplanwijziging. In

sommige gevallen zijn de kosten voor een ruimtelijke onderbouwing voor afwijking van het bestemmingsplan ook al versleuteld in de leges omdat de gemeente die zelf regelt. In andere situaties zal de adviseur van de ondernemer dit zelf moeten regelen (Adviseur RomBou). Het komt ook voor dat boeren meerdere malen voor dezelfde advieskosten betalen, zoals blijkt uit het voorbeeld van de varkenshouderij. In dit voorbeeld betaalt de ondernemer € 68.750 aan zijn adviseur en € 15.000 aan adviseurs van de gemeente via een anterieure overeenkomst (Adviseur ZLTO).

Aanbevelingen

Het systeem van het berekenen van leges zou op de schop moeten. Het is belangrijk dat er meer uniformiteit komt in de totstandkoming van leges. In principe zouden legestarieven bepaald moeten worden door het aantal uren dat aan een activiteit van de gemeente besteed wordt, en de werkzaamheden die in die tijd gebeuren. Een transparante weergave helpt al om efficiënter met geld van initiatiefnemers voor een aanvraag van een omgevingsvergunning om te gaan. Gemeenten moeten gestimuleerd worden om kostenbewust met de procedures om te gaan, zodat niet zomaar alle kosten die ze maken op het bordje van de initiatiefnemer terecht komt. Daarnaast is het belangrijk dat er positieve prikkels komen zodat initiatiefnemers die zelf goed voorbereid zijn minder leges hoeven te betalen dan degene die het wat minder zorgvuldig doen. Hiermee kan worden voorkomen dat ondernemers tweemaal voor dezelfde dienstverlening betalen.