

Vergaderjaar 2009–2010

31 953

Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2009

Inleiding

Bij de behandeling van de Invoeringswet Wabo in een wetgevingsoverleg d.d. 29 juni 2009 (Kamerstuk 31 953, nr. 24) heb ik toegezegd u eind 2009 te informeren over de uitkomst van het overleg met de provincies en de gemeenten over transparantie van de berekening van leges voor de omgevingsvergunning. De afgelopen maanden is hierover intensief overleg gevoerd met vertegenwoordigers van IPO en VNG en zijn belangrijke stappen gezet. In het overleg zijn, zoals door uw Kamer gevraagd in de motie-Wiegman (Kamerstukken (II) 2007/08, 30 844, nr. 33) afspraken gemaakt die ertoe moeten leiden dat voor aanvragers van een omgevingsvergunning inzichtelijk is welke kosten door middel van legesheffing op hen worden verhaald en hoe het gehanteerde legestarief tot stand is gekomen. In het navolgende ga ik nader in op de inhoud van deze afspraken.

Vanzelfsprekend zullen ook bestuursorganen van het Rijk voor zover zij leges heffen voor het behandelen van aanvragen om een omgevingsvergunning deze afspraken in acht nemen. Ik ben voornemens mede namens andere ministers die dit aangaat hiervoor bij ministeriële regeling regels te stellen op basis van een grondslag in het Besluit Omgevingsrecht (BOR).

U ontvangt deze brief mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken.

Verschillen zullen er blijven

Voordat ik inga op de afspraken met de VNG en het IPO hecht ik er aan erop te wijzen dat de gemaakte afspraken er niet aan in de weg zullen staan dat er verschillen in de hoogte van leges kunnen blijven. Ook wanneer volledig transparant is hoe het legesbedrag tot stand is

gekomen, kunnen er goede redenen zijn voor verschillende uitkomsten. In de eerste plaats betreft dit het onvermijdelijke en wat mij betreft niet onwenselijke gevolg van de autonomie van andere overheden om op dit punt verschillende beleidskeuzen te maken. Deze keuzen vallen onder de democratische controle door de vertegenwoordigende organen (gemeenteraad, provinciale staten). De ene gemeente of provincie zal ervoor kiezen de kosten voor vergunningverlening voor een deel te bekostigen uit de algemene middelen (bijvoorbeeld de provinciale opcenten of de OZB) waardoor ook anderen dan de aanvrager meebetalen aan de kosten van de vergunningverlening, terwijl de andere de kosten zo veel mogelijk verhaalt op degene die profijt heeft van de vergunning, namelijk de aanvrager. Het bevoegd gezag is hierin vrij, mits het tarief voor het totaal van de legesverordening ten hoogste kostendekkend is. Overheden mogen geen winst maken over het totaal van de legesheffing. Dat sluit niet uit, als het bevoegd gezag daarvoor kiest, dat voor sommige vergunningen een meer dan kostendekkend tarief wordt gehanteerd. Daar moet dan tegenover staan dat voor andere vergunningen een minder dan kostendekkend tarief geldt (kruissubsidiëring). Omdat gemeenten verschillende beleidskeuzen ten aanzien van de mate van kostendekking kunnen maken, kunnen de uiteindelijk via leges te verhalen bedragen voor op zichzelf eenzelfde activiteit (bijvoorbeeld een vergunning voor de bouw van een dakkapel) verschillen.

In de tweede plaats spelen ook niet of nauwelijks te beïnvloeden factoren bij de verschillen in legesbedragen tussen gemeenten onderling. Het gaat dan bijvoorbeeld om de omvang van de gemeente en de opbouw en omvang van de ambtelijke organisatie, de verhouding tussen huur- en koopwoningen, de aard van de bouwproductie (beheer versus ontwikkeling), enzovoort. Andere voor de legesberekening relevante niet of nauwelijks te beïnvloeden verschillen betreffen onder meer de bodemgesteldheid en de complexiteit van de gevraagde vergunningen of simpelweg het aantal vergunningen dat per jaar wordt afgegeven. Volstreekte uniformering van tarieven in combinatie met de eis dat deze gemeentebreed ten hoogste kostendekkend mogen zijn, zou voorbij gaan aan dergelijke factoren. Het zou voor een aantal gemeenten betekenen dat ze niet alle kosten kunnen verhalen die vervolgens moeten worden gecompenseerd uit de algemene middelen. Andere gemeenten die goedkoper kunnen werken dan een vastgesteld uniform tarief worden duurder dan nodig, hetgeen leidt tot onnodige lastenverzwaring.

Een en ander betekent dat een grotere transparantie weliswaar verschillen in efficiency aan het licht zal kunnen brengen en wellicht zal leiden tot aanpassing van werkwijzen en tarieven, maar niet per se tot gevolg zal hebben dat de burger overal even veel betaalt voor de vergunning voor bijvoorbeeld een dakkapel. Zowel de voor de vergunningverlening te maken kosten als de mate van kostendekking van het tarief kunnen en mogen verschillen.

Volledige uniformiteit van leges is alleen te bereiken door in te grijpen in de autonomie van andere overheden op dit punt en daarvoor zie ik op dit moment geen aanleiding. Bij de behandeling van de Wabo in de Tweede Kamer heb ik gezegd de motie-Wiegman en het amendement-Koopmans inzake een wettelijke grondslag voor een amvb die de hoogte van leges reguleert, als een tweetrapsraket te zien. De eerste trap is gericht op het maken van afspraken over grotere transparantie. Als die tot onvoldoende resultaat zouden leiden, zou trap twee, een amvb, in beeld komen. Het resultaat van trap 1 moet wat mij betreft, zoals hierboven uiteengezet, een grotere transparantie zijn. Voor trap 2 zie ik eerst aanleiding als transparantie blijft ontbreken. Gelet op het bovenstaande zie ik verschillen in

legeshoogten tussen gemeenten op zichzelf niet als reden om tot centrale regulering over te gaan.

Inhoud van de afspraken

Met IPO en VNG is afgesproken dat als gezamenlijk product van BZK, VROM, VNG en IPO een leidraad voor het bevoegd gezag zal worden uitgebracht waarin de afgesproken werkwijze die tot een transparante berekening van leges leidt, wordt beschreven. IPO en VNG hebben aangegeven dat zij voor zover dat in hun vermogen ligt, ervoor zorg dragen dat de in de leidraad beschreven werkwijze wordt toegepast door gemeenten en provincies. Deze leidraad zal voor 1 april 2010 gereed zijn, zodat deze verwerkt kan worden in de legesverordeningen die van kracht worden in het eerstvolgende jaar na de inwerkingtreding van de Wabo. Al eerder is aangegeven dat dit niet 1 januari 2010 zal zijn, maar drie maanden na plaatsing van de wetgeving in het Staatsblad. Volgens de huidige stand van de wetgeving wordt de inwerkingtreding waarschijnlijk 1 juli 2010. De transparante legesberekening zal dus doorwerken in de legesverordeningen voor 2011.

De leidraad omvat de volgende onderdelen:

1. een Stappenplan, waarin is aangegeven welke kosten die worden gemaakt in het kader van vergunningverlening mogen worden verhaald;
2. een Activiteitenlijst;
3. een rekenmodel;
4. een onderbouwing van de gemaakte keuzen in de begroting.

Met het Stappenplan en de daaraan gekoppelde «Activiteitenlijst» wordt inzichtelijk gemaakt welke kosten voor welke diensten door middel van leges worden verhaald. Het heeft als uitgangspunt dat per stap moet worden nagegaan of de kosten gemaakt zijn in het kader van de vergunningverlening. Zo ja, dan komen ze in beginsel voor verhaal via leges in aanmerking. Door de kostenopstelling te koppelen aan een activiteitenlijst blijven verschillen in kostenniveau zichtbaar. Als er verschillen tussen heffingen bestaan waarborgt deze methode dat transparant is of de verschillen worden veroorzaakt door de kosten of door beleidskeuzen.

Zowel VNG als IPO hebben inmiddels tools ontwikkeld die zij aan hun leden aanbieden die helpen bij een transparante kostentoerekening en die eenieder inzicht geven in het hele proces van tariefbepaling. Het IPO heeft haar leden daar reeds over geïnformeerd. De VNG zal binnenkort het stappenplan aan haar leden en naar verluidt ook aan de Kamer aanbieden. Dit stappenplan zal ook in de vernieuwde handreiking van BZK (de handreiking kostentoerekening leges en tarieven) worden opgenomen. De vernieuwde handreiking van BZK wordt nog voor het einde van dit jaar gepubliceerd.

De voor alle betrokken bestuursorganen te gebruiken Activiteitenlijst specifiek voor de uitvoering van de Wabo zal eveneens met gebruikmaking van reeds door IPO en VNG verricht voorwerk worden opgesteld en zal begin volgend jaar gereed zijn. Met het rekenmodel, waarvan inmiddels door verschillende partijen varianten op de markt zijn gebracht, kan het bevoegd gezag individuele beleidskeuzen maken voor wat betreft de mate van kostendekkendheid en de mate van kruissubsidiëring. Deze kunnen, zoals hierboven aangegeven, uiteenlopen. Als sluitstuk van het geheel dient het bevoegd gezag in de fiscale paragraaf van de begroting verantwoording af te leggen voor de gemaakte beleidskeuzen die vertaald zijn in het legestartief. Het geheel van componenten in deze werkwijze zal ertoe leiden dat vanaf het eerste volle kalenderjaar dat de Wabo van

kracht is, bij zoveel mogelijk gemeenten en provincies de leges voor de omgevingsvergunning op transparante wijze worden berekend.

Daarnaast is nog het volgende van belang voor een betere vergelijkbaarheid van legestarieven. Momenteel geldt in de meeste gemeenten de opgegeven bouwsom exclusief omzetbelasting als grondslag voor de berekening van het tarief voor de bouwgerelateerde leges. Ten tijde van de indiening van de aanvraag om vergunning is echter deze bouwsom veelal slechts globaal bekend. Gemeenten die aanvragen controleren volgens het in de modelverordening (VNG) aangewezen normblad stellen verschillen vast in de ordegrrootte van tientallen procenten. Ook hierdoor ontstaan onrealistische grote verschillen in grondslagen en dus in legestarieven. Dit knelpunt is te ondervangen door gemeenten en provincies te verzoeken voortaan te werken met de voor de aanvraag geldende normbouwkosten. Voor eenvoudige, veel voorkomende bouwwerken zal de leidraad vaste legesbedragen bevatten in plaats van een percentage van de bouwsom. Dit geheel zal, met medewerking van de Vereniging Bouwen Woningtoezicht Nederland en gebruik makend van de daar bestaande grote kennis van de praktijk van de vergunningverlening, in de komende maanden worden uitgewerkt in (het rekenmodel in) de op te stellen gezamenlijke leidraad.

Op deze wijze neemt zowel aan de kant van de door het bevoegd gezag te maken kosten als aan de kant van de te hanteren grondslag voor de legesberekening de transparantie aanzienlijk toe en zal ook de bandbreedte qua tariefstelling door goede vergelijkbaarheid en transparantie van oorzaken en resultaat worden ingeperkt. Zowel IPO als VNG zijn doordrongen van de noodzaak te komen tot grotere transparantie bij de berekening van leges. Daarom heb ik er vertrouwen in dat deze afspraken tot het gewenste resultaat zullen leiden. Niettemin zal de vinger aan de pols gehouden worden voor wat betreft uitvoering van het afgesprokene door gemeenten en provincies. Eind 2010 en eind 2011 zal geïnventariseerd worden of deze afspraken daadwerkelijk hun weerslag hebben gekregen in de verordeningen van individuele gemeenten. Ik zal uw Kamer over het resultaat daarvan informeren. Mocht blijken dat de afspraken er niet toe hebben geleid dat de werkwijze in bovenbedoelde zin is aangepast, dan kan alsnog een wettelijke regeling worden voorbereid. Aanpassing van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, in die zin dat hierin dwingend wordt vastgelegd wat nu is overeengekomen behoort dan tot de mogelijkheden.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer