

Rapportage kostendekkendheid leges 2019

Gemeente Brielle

T. Nieuwpoort

ANG, Montfoort, oktober 2018

Kenmerk: ANG018-0252TvN

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1	
Uitgangspunten van het onderzoek.....	4
1.1 Werkwijze leges.....	4
2	
Het algehele kader	6
2.1 Juridisch kader.....	6
2.2 Leges.....	6
2.3 Gemeentewet.....	7
2.4 Wabo	8
2.5 EDR	8
2.6 AVG.....	9
2.7 BBV	10
3	
Resultaten leges.....	12
3.1 Kostendekkendheid van de leges.....	12
3.2 Belastingjaar 2018.....	13
4	
Conclusies en aanbevelingen	23
4.1 Leges.....	23
4.2 Aanbevelingen.....	23
5	
Bijlagen.....	26
5.1 Wet kwaliteitsborging bouwen	26
5.2 Jurisprudentie leges	27

Inleiding

De gemeente Brielle heeft ANG verzocht om een onderzoek uit te voeren naar de kostendekkendheid van de leges per belastingjaar 2019.

Gemeenten moeten juist nu, mede gezien vanuit de wijzigingen die voortvloeien uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), maatregelen gaan nemen om aan de veranderende juridische en financiële eisen te kunnen blijven voldoen. Dit biedt tegelijkertijd een mogelijkheid om te komen tot een transparantere onderbouwing van de legestarieven en de overige rechten en heffingen. De gemeente Brielle is zich bewust van een goede onderbouwing van de tarieven van de leges en overige rechten en heffingen en vindt het belangrijk om hier voldoende aandacht aan te besteden. Voor belastingjaar 2019 heeft zij er dan ook voor gekozen om de onderbouwing voor de legestarieven samen met ANG nader vorm te geven.

In hoofdstuk 1 zijn de uitgangspunten van het onderzoek uitgewerkt. Op welke wijze is het algehele onderzoek opgesteld? Wat zijn de belangrijkste uitgangspunten om te komen tot een berekening van de kostendekkendheid van leges?

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de juridische aspecten. Welke juridische ontwikkelingen zijn van invloed op het onderzoek? In hoeverre is kruissubsidiëring binnen de legesverordening toegestaan? Welke kosten mogen wel en welke mogen niet worden toegerekend aan een product/dienst?

In hoofdstuk 3 zijn de resultaten van het onderzoek op het gebied van de leges uitgewerkt. Tot slot zijn in hoofdstuk 4 de conclusies en aanbevelingen uiteengezet.

1

Uitgangspunten van het onderzoek

In dit hoofdstuk is uiteengezet op welke wijze het algehele onderzoek is vormgegeven en wat de belangrijkste uitgangspunten zijn geweest om te komen tot de berekeningen van de kostendekkendheid. Uitgangspunt vormt de begroting 2019 en de beschikbare capaciteitsplanningen, waarbij de focus ligt op het vergaren/inzicht creëren in de mate van kostendekkendheid per belastingjaar 2019.

1.1 Werkwijze leges

Bij aanvang van het project is een startbijeenkomst gehouden met medewerkers van de diverse betrokken vakafdelingen. Tijdens deze bijeenkomst zijn het doel en de werkwijze uiteengezet, zijn er afspraken gemaakt inzake de rol van diverse medewerkers en is de planning afgestemd. De werkzaamheden voor het onderzoek inzake de kostendekkendheid van de leges zijn onder te verdelen in een viertal (uitvoerende) fasen. Iedere fase is hieronder in het kort uiteengezet.

1. *Verzamelen informatie*

Na de startbijeenkomst is begonnen met het verzamelen van informatie per product/dienst. Het gaat hier specifiek om de benodigde kengetallen 2019, de tijdschrijfgegevens, begrotingsgegevens en de resourceplanningen en/of capaciteitsplanningen voor zover beschikbaar. Benadrukt dient te worden dat belastingjaar 2019 als uitgangspunt dient.

2. *Analyse van de aangeleverde gegevens*

In deze fase zijn de geleverde gegevens geanalyseerd, geïnventariseerd en gecontroleerd op actualiteit en volledigheid en indien nodig is om een aanvulling van ontbrekende of onvolledige informatie verzocht.

3. *Verdiepingsslag door middel van interviews en nadere uitvraag*

Nadat alle gegevens waren verzameld en geïnventariseerd, is gestart met een verdiepingsslag. Door middel van interviews op locatie met de verschillende afgevaardigden van de desbetreffende vakafdelingen is inzichtelijk gemaakt in hoeverre bepaalde begrotingsposten toerekenbaar zijn, gelet op de van belang zijnde activiteiten en/of diensten. Waar nodig is nadien een nadere procentuele onderverdeling gemaakt, zodat het geheel ook meer toekomstvast is.

4. Opstellen van de rapportage

Op basis van de voorgaande stappen is vervolgens de rapportage opgesteld met daarin alle deelaspecten op het gebied van de leges met inachtneming van de opdrachtomschrijving.

2

Het algehele kader

Bij de berekening van de kostendekkendheid dient juridische, financiële en begrotingstechnische wet- en regelgeving gevolgd te worden. In dit hoofdstuk zijn deze kaders uiteengezet. Daarnaast zijn in dit hoofdstuk enkele zaken opgemerkt ten aanzien van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Voor het deel Wet kwaliteitsborging bouwen verwijzen wij graag naar de bijlage, waarbij de opmerking op zijn plaats is dat het wetsvoorstel naar verwachting pas per 2021 in werking zal treden.

2.1 Juridisch kader

Voor een gedegen kostenonderbouwing van de tarieven, en dan met name ten aanzien van het belastingjaar 2019, is het belangrijk om een aantal aspecten nader uit te werken.

Op het financiële vlak is de huidige systematiek van kostentoerekening, de registratie van de kostencomponenten, de opbrengsten en de berekeningen van de mate van kostendekkendheid in relatie tot de tarieven (op hoofdstukniveau) getoetst. Voor deze toetsing is gebruik gemaakt van de volgende formule:

$$\frac{\text{Aantal prestaties} \times \text{tarief van desbetreffende dienst}}{\text{(Aantal prestaties} \times \text{tijd per prestatie} \times \text{intern uurtarief)} + \text{materiële kosten}}$$

De uitkomst van deze formule mag vanuit het oogpunt van de maximale kostendekkendheid nooit hoger zijn dan 1. In de teller (het bovenste deel van de formule) worden de baten van gemeente Brielle berekend door het aantal prestaties (van alle diensten in principe op hoofdstukniveau) te vermenigvuldigen met het tarief dat in de tarieventabel is opgenomen. Vervolgens dienen deze baten te worden gedeeld door de noemer (het onderste deel van de formule). Dit betreffen de lasten die gepaard gaan met het verlenen van de diensten. Voor een juiste berekening zijn alle elementen uit deze formule van eminent belang. Hieronder is eerst het juridisch kader nader uitgewerkt en vervolgens zijn enkele elementen toegelicht.

2.2 Leges

De wettelijke basis ten aanzien van de kostendekkendheid ter zake van de leges is gelegen in artikel 229 Gemeentewet. Op grond van dit artikel is het mogelijk dat rechten dan wel leges worden geheven.

Om de mate van kostendekkendheid te bepalen, zijn in eerste instantie de opbrengsten

van belang. Hierbij is de aanvraag leidend, omdat de aanvraagdatum bepaalt welk bedrag in rekening wordt gebracht bij de aanvrager van een dienst.

Voor het bepalen van de opbrengsten zijn een tweetal variabelen van belang:

1. De aantallen producten/diensten die zijn verstrekt.
2. Het tarief dat de gemeente hanteert voor de desbetreffende dienst/product.

De verschillende diensten/producten zijn opgenomen in de legestarieventabel van de gemeente met een daarbij behorend tarief. Veelal hebben we het in de verordening over diensten. De definitie van dienst is lastig te formuleren vanwege het karakter en de diversiteit aan diensten.

Zonder volledig te zijn kan een dienst worden aangemerkt als een handeling door het bestuursorgaan die het mogelijk maakt dat het rechtssubject bepaalde werkzaamheden mag verrichten (bouwen van een object) of de bevoegdheid geeft tot bepaalde handelingen (paspoort). In het verlengde hiervan mag het gemeentebestuur de verrichte werkzaamheden slechts aanmerken als een dienst in de zin van artikel 229, lid 1, letter b, van de Gemeentewet (en daarvoor leges heffen), indien die werkzaamheden rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met de dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang.

2.3 Gemeentewet

De Gemeentewet (artikel 229 b) is sinds jaar en dag de basis voor de legesheffing. Op basis van de wetsgeschiedenis kan ten aanzien van de leges worden geconcludeerd dat de raming van zowel de baten als de lasten op het niveau van de gehele legesverordening dient te geschieden en niet per individuele dienst of groep van diensten.¹ Voor de toetsing aan de opbrengstlimiet is het niet van belang of de geraamde baten van een afzonderlijke heffing al dan niet uitgaan boven de ter zake geraamde kosten. Het inzicht in de raming van de baten en lasten kan worden verschaft aan de hand van de gemeentelijke begroting, maar ook op basis van andere gegevens, waaronder ook gegevens die niet bekend gemaakt zijn ten tijde van de vaststelling van de (belasting)verordening.²

Anders gezegd, het uitgangspunt is dat de tarieven van de leges op een zodanige wijze dienen te worden vastgesteld dat de geraamde opbrengsten van de leges niet hoger zijn dan de geraamde lasten. Een rechtstreeks verband tussen de hoogte van de tarieven en de door de gemeente verstrekte diensten is niet noodzakelijk, slechts de (leges)verordening in haar geheel mag niet meer dan maximaal kostendekkend zijn. De gemeente mag dus (binnen de redelijkheid en met uitzondering van wettelijk vastgestelde tarieven) zelf bepalen wat het tarief is. Dit heeft onder meer tot gevolg dat kruissubsidiëring tussen de verschillende legestarieven onderling ook nog in haar geheel is toegestaan.

Kruissubsidiëring is het bewust hanteren van een hoger tarief voor een bepaalde dienst/product om de andere dienst tegen een lager tarief aan te bieden. Hierdoor wordt op de ene dienst winst gemaakt en zodoende kan het verlies van de andere dienst worden

¹ Hof. Arnhem-Leeuwarden 30 juli 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:5629.

² HR 16 april 2010, LJNB1236.

gecompenseerd. In het verleden werd bijvoorbeeld vaak de gehandicaptenkaart bekostigd uit de opbrengsten van de bouwleges.

Als gevolg van nieuwe wetgeving, met name de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Europese Dienstenrichtlijn ten aanzien van de voornoemde regel van de traditionele kostentoe rekening, zijn op basis van de Gemeentewet enkele wijzigingen opgetreden. De belangrijkste wijzigingen op het gebied van de leges zijn hieronder kort uitgewerkt.

2.4 Wabo

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is per 1 oktober 2010 in werking getreden, waarbij een 25-tal vergunningsstelsels zijn samengevoegd tot één 'omgevingsvergunning'. Dit betekent onder meer dat bouwgerelateerde legestarieven vallen onder de werking van de Wabo. Waar voorheen kruissubsidiëring binnen de gehele tarieventabel mogelijk was, was dit vanaf 1 oktober 2010 wat de Wabo-gerelateerde legestarieven betreft nog slechts tussen deze Wabo-legestarieven onderling toegestaan. Immers bij de introductie van de Wabo (omgevingsvergunning) heeft de wetgever aangegeven dat kruissubsidiëring tussen het cluster omgevingsvergunning en andere in de legesverordening opgenomen dienstverleningen niet mogelijk is.³ Echter, door de Hoge Raad is in 2015 alsnog geoordeeld dat kruissubsidiëring mogelijk is en derhalve is dit dan ook het uitgangspunt.⁴

Verder is nog steeds van belang dat een gemeente de legestarieven op een goede wijze kan onderbouwen. Mocht dit niet het geval zijn dan loopt de gemeente een financieel risico. Immers, een onverbindend verklaring van een tarief of de tarieventabel door de rechter wegens een onvoldoende onderbouwing of overschrijding van het dekkingspercentage, resulteert in onder andere het mislopen of verplichte teruggave van leges.⁵

2.5 EDR

Een andere belangrijke ontwikkeling betreft de Europese Dienstenrichtlijn (EDR). De EDR is op 28 december 2009 in werking getreden. Het doel van de EDR is om de toegang tot dienstenmarkten in de Europese Unie te vereenvoudigen en om geen extra belemmeringen op te werpen voor iedere Europeaan om een dienst aan te vragen. Slechts een beperkt aantal tarieven die in de tarieventabel zijn opgenomen, vallen onder de werking van de EDR en deze zijn doorgaans geclusterd in Titel III.

Een recente uitspraak van het Europese Hof van Justitie dat detailhandel in goederen een 'dienst' is in de zin van de Dienstenrichtlijn⁶, heeft tot gevolg dat de legesonderdelen zoals Markten en Winkeltijdenwet nu ook vallen onder de EDR. De VNG heeft daarop aangeraden om de betreffende hoofdstukken, zoals Markten en Winkeltijdenwet, die doorgaans in Titel I van de tarieventabel worden opgenomen, voortaan in Titel III op te nemen.

³ Kamerstukken II 2005/2006, 29515, nr. 140, p. 26.

⁴ Hoge Raad 13 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:82.

⁵ Zie Rb. Gelderland 30 juli 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:1963.

⁶ HvJEU 30 januari 2018, C 31/16 (Appingedam), ECLI:EU:C:2018:44

Hoewel een logische groepering van de legesonderdelen weliswaar is aan te bevelen, brengt het verplaatsen van deze legesonderdelen mogelijk hoge kosten met zich mee voor gemeenten, wanneer dit ook gevolgen heeft voor uitingen, toelichtingen, website en formulieren. ANG adviseert de gemeente Brielle om eerst te onderzoeken of het verplaatsen van deze legesonderdelen naar Titel III consequenties heeft op dit vlak.

ANG is van mening dat het verplaatsen van deze onderdelen naar Titel III weliswaar wenselijk, maar niet noodzakelijk is wanneer dit onevenredige kosten met zich meebrengt, zo lang de betreffende legesonderdelen voor wat betreft de kostendekkendheid maar worden beoordeeld volgens de voor de EDR geldende richtlijnen.

In het kader van de kostendekking stelt de EDR de eis dat de tarieven die betrekking hebben op EDR-gerelateerde diensten (maximaal) kostendekkend mogen zijn. Kruissubsidiëring van leges die onder de EDR vallen met andere legestarieven is in beginsel niet toegestaan. Enkel binnen een cluster waarin sprake is van een sterk en samenhangend stelsel van vergunningen (bijvoorbeeld het hoofdstuk Horeca) is kruissubsidiëring nog toegestaan. In principe geldt dat leges die onder de werking van de EDR vallen, op tariefniveau kostendekkend dienen te zijn. Verder zijn wij (ANG) gelet op de Hoge Raad van 13 februari 2015 nog steeds van mening dat de EDR-diensten niet meer dan kostendekkend mogen zijn, ondanks dat de toets der kostendekkendheid over de algehele verordening plaatsvindt.

Voor wat betreft de Dienstenrichtlijn komt er in alle lidstaten een centraal elektronisch loket waar dienstverleners al hun zaken met de overheid elektronisch kunnen regelen (het Dienstenloket). Voorts dienen, op sanctie van onverbindendheid, de belastbare feiten die onder de EDR vallen via een elektronisch loket (www.ondernemersplein.nl) beschikbaar te worden gesteld. Voorlopig is het beschikbaar stellen van de verordeningen en de daarbij behorende tarieventabellen via de website www.overheid.nl afdoende.⁷

2.6 AVG

De recente invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en het vervallen van de Wet bescherming persoonsgegevens heeft gevolgen voor de leges die verband houden met persoonsgegevens. Art. 12, vijfde lid, van de AVG bepaalt dat de behandeling van een verzoek tot inzage, rectificatie, gegevensuitwissing en dergelijke van persoonsgegevens kosteloos is, tenzij verzoeken van een betrokkene kennelijk ongegrond of buitensporig zijn, met name vanwege hun repetitieve karakter. Alleen dan mag een redelijke vergoeding in rekening worden gebracht in het licht van de administratieve kosten of mag het verzoek worden geweigerd, waarbij dan wel de kennelijk ongegronde of buitensporige aard van het verzoek door de gemeente dient te worden aangetoond. De VNG gaat er vanuit dat er hierdoor voor dit soort verzoeken geen tarieven meer in de legesverordening zullen worden opgenomen.

⁷ De nieuwe ontwikkelingen zoals de verordening betreffende elektronische identificatie en diensten voor elektronische transacties in de interne markt heeft hier ook geen effect op. Zie ook: Verordening (EU) nr. 910/2014.

De gemeente Brielle heeft al geen hoofdstuk Verstrekkingen op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens meer in de leges tarieventabel opgenomen, zodat hier geen actie meer nodig is.

2.7 BBV

In het kader van de huidige opdracht is het verder van belang om de ontwikkelingen, en met name het Besluit Begroot Verantwoorden (BBV) dat per belastingjaar 2017 in werking is getreden, nader te belichten. Hierbij gaat het met name om het deel overhead en de paragraaf lokale heffingen.

Inzicht in de opbouw van overhead

De overhead dient centraal te worden begroot en verantwoord op het overzicht overhead middels het taakveld 0.4 overhead, ondersteuning en organisatie.

Onder overhead wordt verstaan het geheel van functies gericht op de sturing (in de breedste zin) en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces (het vervaardigen van een product). Om te zorgen dat de overhead in eerste instantie zo laag mogelijk is, conform de uitgangspunten en zodanig ook verwoord in het rapport 'hoofdlijnen vernieuwingen, besluit begroting en verantwoording', dienen de kosten zoveel mogelijk direct te worden toegerekend aan de betreffende taken/activiteiten.⁸ Anders gezegd dienen alle bedrijfskosten die direct verbonden zijn aan het taakveld als zodanig ook te worden verantwoord op dat taakveld.

De overhead die dan feitelijk nog resteert, is voor een groot deel aan te duiden als de PIOFACH taken.⁹ De gemeente Brielle was ten tijde van het onderzoek nog bezig met de afronding van een nieuwe kostenverdeling 2019. Tijdens het onderzoek is ervan uitgegaan dat de keuzes die in de politieke voorstellen zijn uitgewerkt, maar nog wel definitief dienen te worden vastgesteld, per belastingjaar 2019 van toepassing zijn. Indien er wijzigingen op de beleidsvoorstellen worden doorgevoerd, dient de gemeente na te gaan of dit gevolgen heeft voor de resultaten alsmede van de gehanteerde variabelen in het kostendekkendheidsonderzoek.

In de huidige financiële verordening zijn de personeelslasten van de taakvelden met inbegrip van ingeleend personeel doorslaggevend voor de nadere doorverdeling van de overhead, waarbij voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing de overhead met vaste percentages wordt door verdeeld.

Voor het onderzoek is gerekend met een extracomptabel uurtarief met een opslag voor overhead per uur op basis van de gegevens die zijn aangereikt door de organisatie.

Paragraaf lokale heffingen

In de paragraaf lokale heffingen dient, mede gelet op het BBV, meer aandacht te worden besteed aan de opbouw van de geraamde baten en lasten ter zake van de leges en overige rechten en heffingen. Uit de paragraaf lokale heffingen, en dan met name het overlegde overzicht, dient dan ook de opbouw van de baten en lasten te worden verantwoord. Dit

⁸ Rapport: Hoofdlijnen vernieuwing, Besluit Begroting en Verantwoording d.d. 1 juli 2015.

⁹ Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Administratieve organisatie, Communicatie en Huisvesting.

gebeurt in feite voor de leges op hoofdstukniveau. Daarmee is dan ook direct inzichtelijk wat de mate van kruissubsidiëring is. Tevens dienen de beleidskeuzes nader te worden onderbouwd (voor zover dit ook mogelijk is).

Voor 2019 is deze onderbouwing ten behoeve van de leges opgesteld en derhalve is dan ook inzichtelijk wat de mate van kostendekkendheid is per titel en hoofdstuk. Zodoende kan ook de mate van kruissubsidiëring worden aangetoond.

In hoofdstuk 3 zijn de resultaten in het kader van de leges van nader commentaar voorzien.

3

Resultaten leges

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het onderzoek uitgewerkt op het gebied van de leges.

3.1 Kostendekkendheid van de leges

Bij de beoordeling van de kostendekkendheid van de leges voor belastingjaar 2019 is gebruik gemaakt van de tarieventabel van 2018. Immers, de nieuwe verordening en daarbij behorende tarieventabel per belastingjaar 2019 is formeel nog niet vastgesteld. Vooralnog is op verzoek van de gemeente een berekening gemaakt waarbij de tarieven (op de wettelijke tarieven na) in beginsel met een inflatiecorrectie van 2,5% zijn opgehoogd voor 2019. Daarbij is afgerond op € 0,05. Bij zeer lage tarieven kan deze afronding anders zijn vormgegeven.

Inflatiecorrectie is een optie zolang de totale kostendekkendheid niet uitkomt boven de 100%. Verder dient benadrukt te worden dat bij een jaarlijks terugkerend onderzoek naar de mate van kostendekkendheid niet alleen rekening moet worden gehouden met de verwachte ontwikkelingen die van toepassing zijn in het toekomstige belastingjaar, maar ook met bijzonderheden uit het verleden (voor zover van belang). In de meeste gevallen gaat het dan om incidentele, veelal grote bouwactiviteiten die een stempel drukken op de verhouding tussen de geraamde lasten en baten. Afhankelijk van de voorzienbaarheid dient hier, mede vanuit juridisch oogpunt, wel degelijk rekening mee te worden gehouden.

Verder dient benadrukt te worden dat het kostendekkendheidsformat zodanig is opgesteld dat rekening is gehouden met de laatste financiële gegevens. De begrotingsposten zoals opgenomen in het format dienen dan ook voor wat betreft de baten en eventuele aangepaste lasten in de primitieve begroting 2019 te worden verwerkt. Zodoende ontstaat een sluitend geheel en zijn het kostendekkendheidsformat en de begroting als zodanig communicerende vaten. Tegelijkertijd is de opmerking op zijn plaats dat formeel juridisch de primitieve begroting 2019 al is vastgesteld. In zoverre is sprake van een juridisch risico, maar door het doorvoeren van de hierboven aangegeven acties ontstaat wel een sluitend geheel wat ook rechtens uitlegbaar is.

De gemeente Brielle heeft ANG daarnaast gevraagd om aan te geven waar er mogelijk nog (financiële) ruimte in de huidige tarieventabel aanwezig is om de tarieven te verhogen, zodat een hogere legesopbrengst kan worden behaald. Wanneer de gemeente Brielle naar aanleiding van de adviezen van ANG daadwerkelijk alsnog tarieven wenst aan te passen nadat de eerste wijziging is doorgevoerd, dan dient het model opnieuw te worden doorgerekend met de nieuwe tarieven en dient de begroting (eerste wijziging) inzicht te

geven in de mutaties die zijn doorgevoerd. Zodoende is het geheel weer op elkaar afgestemd. In het legesformat zijn extra berekeningen toegevoegd waarmee de ruimte in de tarieven inzichtelijk wordt gemaakt.

Hoewel aan ANG geen opdracht is verstrekt om de legesverordening en -tarieventabel juridisch te screenen, zijn er tijdens het project wel al een aantal zaken geconstateerd die hieronder zijn opgesomd (niet limitatief):

- Er is geen legesonderdeel in het kader van de Kinderopvang in de tarieventabel opgenomen. Dit is aan te bevelen omdat dit voor meer legesinkomsten zal zorgen.
- Bij het onderdeel Kansspelen worden in de verordening 2018 tarieven genoemd die hoger zijn dan wettelijk is toegestaan. Dit is voor 2019 hersteld.
- Legesonderdeel 1.15.2.a luidt als volgt: *“Het tarief bedraagt voor het verrichten van handelingen ten behoeve van een aanvraag voor een persoon die op het moment van de aanvraag de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt:*
a. tot het verstrekken van een nationaal paspoort, een reisdocument voor vluchtelingen of een reisdocument voor vreemdelingen:”
 Hier wordt voor een reisdocument voor vreemdelingen hetzelfde tarief gerekend als voor gewone paspoorten. Dit is niet juist. Voor vreemdelingen geldt voor volwassenen een ander maximumtarief. Dit legesonderdeel dient te worden aangepast.
- Verder is het vanuit het kenbaarheidsvereiste raadzaam om voor het verstrekken van een Gezondheidsverklaring (voorheen Eigen Verklaring) een apart belastbaar feit op te nemen. Zodoende is het geheel weer juridisch ‘afgedekt’.

3.2 Belastingjaar 2019

De kostendekkendheid van de leges mag, gelet op het eerder geschetst algemeen kader, worden beoordeeld op basis van de gehele legesverordening. Om toch meer inzicht te genereren in het geheel zijn hieronder per belastingjaar 2019 en per titel de belangrijkste aandachtspunten en resultaten uiteengezet.

Titel I

Titel I betreft de algemene dienstverlening. In deze titel zijn onder andere de producten/diensten ten behoeve van de huwelijken, reisdocumenten, rijbewijzen etc. opgenomen.

De kostendekkendheid voor Titel I komt uit op 65,3%. De kostendekkendheid mag in haar geheel worden beoordeeld en kruissubsidiëring is daarbij toegestaan. Kruissubsidiëring betreft subsidiëring van onrendabele activiteiten met ‘winst’ uit rendabele activiteiten. Voor zover een toelichting bij een hoofdstuk noodzakelijk is, wordt hieronder dat hoofdstuk afzonderlijk behandeld.

Ontheffing Sluitingsuren

De kostendekkendheid van dit hoofdstuk komt uit op 8,1%. Dit lage percentage is het gevolg van een tarief dat niet in verhouding staat tot de aangegeven tijdsbesteding. Elke aanvraag kost 67 minuten om af te handelen. De aanvrager betaalt hier slechts € 7,15 voor. Een aanpassing van het tarief is hier mogelijk. Daarnaast dient acht te worden geslagen op het feit dat het hier gaat om een EDR-activiteit. Overheveling van het belastbaar feit is dan ook raadzaam.

Wet op de kansspelen

Dit hoofdstuk kenmerkt zich doordat er in de wet maximumtarieven zijn opgenomen voor sommige aanvragen. Dit heeft tot gevolg dat doorgaans een laag kostendekkendheidspercentage wordt behaald. In dit geval bedraagt de kostendekkendheid 66,8%. Dit percentage kan nog enigszins stijgen door eventueel het tarief voor loterijvergunningen te verhogen.

Ontheffing op grond van de Winkeltijdenwet

Er wordt in 2019 slechts 1 aanvraag verwacht. Het behandelen van een aanvraag kost gemiddeld 102 minuten. Er wordt echter slechts € 8,90 per aanvraag in rekening gebracht, een fractie van de werkelijke kosten. Het dekkingspercentage in dit hoofdstuk is daardoor slechts 6,7%. Opmerking geniet dat sprake is van een EDR-activiteit. Overheveling van het belastbaar feit naar Titel III is dan ook wenselijk.

Verkeer en vervoer

Onder dit hoofdstuk 'vallen' ook de aanvragen om een gehandicaptenparkeerkaart. Deze worden doorgaans op grond van politieke keuzes tegen een minder dan kostendekkend tarief aangeboden. In Brielle wordt slechts 29,7% van de gemaakte kosten voor deze aanvragen terugverdiend met de huidige tarieven. Er is hier forse financiële ruimte om de tarieven te verhogen.

Reisdocumenten en rijbewijzen

In hoofdstuk 10 en 15 zijn de belastbare feiten opgenomen voor het verstrekken van rijbewijzen en voor paspoorten en identiteitskaarten. Deze hoofdstukken worden gekenmerkt door de wettelijke (maximum) tarieven die van toepassing zijn. Concreet betekent dit dat de tarieven wel op een lager niveau mogen worden vastgesteld, maar niet op een hoger niveau. De gemeente Brielle hanteert de maximaal toegestane tarieven. Opmerking geniet dat voor deze hoofdstukken is gerekend met de voorgestelde tarieven 2019, die echter nog wel dienen te worden vastgesteld. Dit is doorgaans een formaliteit.

Rijbewijzen

Voor het hoofdstuk rijbewijzen is een kostendekkendheidspercentage van 83,9% berekend. Aan dit hoofdstuk zijn ook de lasten die gepaard gaan met het verstrekken van Gezondheidsverklaringen (voorheen Eigen Verklaringen) toegerekend. Voor het afgeven van deze Verklaringen heeft de gemeente Brielle geen belastbaar feit opgenomen, terwijl men deze wel afgeeft. Vanwege het kenbaarheidsvereiste is het wenselijk om hiervoor een onderdeel op te nemen in de tarieventabel. Uitgaande van het feit dat dit alsnog gebeurt, is het dan ook terecht om de baten en lasten te betrekken in de berekening inzake de kostendekkendheid van de leges.

Zowel bij rijbewijzen als bij reisdocumenten is naast de directe tijdsbesteding voor het behandelen van de aanvragen ook rekening gehouden met de tijdsbesteding voor zaken als het maandelijks aanschrijven van burgers voor niet afgehaalde of verlopen documenten, alsmede voor een maandelijks controle van voorraden en facturen (dit laatste in verband met de afdracht van Rijksleges of afdracht aan de RDW) en voor applicatiebeheer voor zover dat door de afdeling zelf gebeurt.

Reisdocumenten

Het kostendekkendheidspercentage voor de reisdocumenten komt uit op 82,4%. Vanaf 2019 dient rekening te worden gehouden met een daling qua baten. Immers, sinds 2014 zijn voor een aantal documenten de geldigheidsduur verhoogd naar 10 jaar. Gelet op het document van de Nederlandse Vereniging van Burgerzaken (NVVB) en de beschikbare informatie zal deze daling van het aantal reisdocumenten in 2024 stabiliseren. Gelet op de ontwikkeling van de daling van het aantal aanvragen op het gebied van de reisdocumenten, is het van belang dat hieromtrent een nader omliggende visie wordt ontwikkeld. Het valt niet uit te sluiten dat de aanvragen op het gebied van de reisdocumenten in de toekomst op een andere wijze wordt georganiseerd, met als gevolg dat de gemeente een kleinere rol krijgt in het algehele proces. De eerste aanzet hiertoe betreft het voornemen elektronische functionaliteiten toe te voegen aan reisdocumenten.¹⁰

Burgerlijke Stand, Bevolking

De kostendekkendheid voor dit hoofdstuk komt uit op 66,8%. In de lasten is een doorbelasting van de raadszaal als trouwlocatie opgenomen van in totaal € 24.564. Het aantal verwachte huwelijken op deze locatie in 2019 is 117 stuks, waarvan 52 kosteloos. Bij kosteloze huwelijken mogen de lasten niet worden doorberekend. Alleen al op grond van deze doorbelasting zijn de lasten per huwelijk al € 377,91. Vervolgens komen daar de personeelslasten en overhead nog bij, alsmede extra-comptabele uren die direct aan de leges gerelateerd zijn en de materiële kosten. Het huidige tarief voor een regulier huwelijk is € 340,80. Een verhoging van de tarieven behoort zeker tot de mogelijkheden.

Van belang is verder om hier op te merken dat de tijdsbesteding van de Bode niet doorbelast wordt, omdat de Bode is ondergebracht in het taakveld Overhead.

Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens

Dit hoofdstuk heeft een kostendekkendheid van 10,1%. Dit lage percentage wordt mede veroorzaakt doordat een deel van het applicatiebeheer van de BRP toegerekend is aan dit hoofdstuk. Er is ruimte voor een verhoging van het tarief, echter, het huidige tarief van € 5,85 per verstrekking lijkt redelijk. Gelet op jurisprudentie dat een uittreksel uit de BRP niet meer dan maximaal kostendekkend mag zijn, is het advies om dit tarief niet te verhogen.

Meldingsplichtige werkzaamheden op grond van de Telecommunicatiewet

De kostendekkendheid komt voor dit hoofdstuk uit op 35,9%. Er is ruimte om de tarieven te verhogen. Echter, in verband met dit legesonderdeel dient te worden vermeld dat prejudiciële vragen zijn gesteld door het Hof van Justitie over Telecommunicatie en leges.

¹⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-39.html>
KENMERK: ANG018-0252TVN

Voorlopig lijkt de uitkomst te zijn dat de kostendekkendheid minimaal over het hoofdstuk mag worden berekend. Nadat de uitspraak van de Hoge Raad bekend is, kan hiernaar worden gehandeld. Een en ander betekent dat als de variabelen voor dit legesonderdeel nog veranderen en als gevolg hiervan de kostendekkendheid boven de 100% uitkomt, dat dit een mogelijk financieel en juridisch risico met zich meebrengt.

Titel II

Titel II van de tarieventabel heeft betrekking op de fysieke leefomgeving (Wabo) en de bestemmingswijzigingen zonder activiteiten. Binnen deze Titel mag kruissubsidiëring worden toegepast. De kostendekkendheid voor Titel II komt in haar geheel uit op 46,2%. In dit hoofdstuk is voldoende ruimte om de tarieven te verhogen. Het invoeren van verschillende bouwcategorieën is daarnaast ook wenselijk.

Uren en overige lasten

Bij de verlening van omgevingsvergunningen speelt de tijdsbesteding die een directe relatie heeft met het behandelen van de individuele aanvraag een grote rol. Aangezien Titel II van de legesverordening doorgaans in belangrijke mate de kostendekkendheid van de tarieventabel als geheel beïnvloedt, is het van belang om deze uren vooraf zo goed mogelijk te begroten. Om zo nauwkeurig mogelijk onderscheid te kunnen maken tussen wel en niet toerekenbare uren, zijn voor de verschillende soorten aanvragen de tijdsbestedingen op detailniveau uitgevraagd door ANG met behulp van standaard stappen per soort aanvraag.

De ingevulde tijdschrijfformats van ANG zijn vergeleken met de formatie en productieve uren op de verschillende taakvelden. De verschillen tussen de uitkomsten zijn in interviews besproken met mensen van de vakafdeling(en) en met de afdeling Financiën met als doel om de feitelijke werkzaamheden boven tafel te krijgen, waarna de tijdsbesteding kan worden bijgesteld en eventueel extra comptabel nog uren kunnen worden toegevoegd. Hierbij valt dan onder meer te denken aan adviesuren, toezichtsuren en applicatiebeheer. Op basis van het ingevulde kostendekkendheidsformat komen wij uiteindelijk voor het onderdeel vergunningverlening uit op ongeveer 7.100 toerekenbare uren. De beschikbare capaciteit betreft 11.000 uur, gelet op de aangeleverde gegevens. De resterende tijdsbesteding betreft werkzaamheden die niet rechtstreeks verband houden met vergunningverlening, of niet individualiseerbaar zijn naar specifieke aanvragen. Het gaat dan om werkzaamheden als handhaving, beleid, bezwaar/beroep en algemene informatieverschaffing. Met de tijdsbesteding aan deze werkzaamheden is de formatie geheel afgedekt.

Zaken/werkzaamheden waar het algemeen belang prevaleert boven het individuele belang mogen niet worden betrokken in de kostenonderbouwing van de leges. Het gaat hier bijvoorbeeld om het opstellen van een (algemeen) bestemmingsplan of de uren die gepaard gaan met (algemene) informatieverschaffing. Deze uren zijn niet toebedeeld.

Tegelijkertijd is het van belang om een onderscheid aan te brengen tussen de uren 'bouwbegeleiding' en het deel, en daarmee de uren, van de werkzaamheden die na de gereedmelding worden verricht. Juist dat laatste deel is wat ANG betreft niet meer toerekenbaar en het andere deel van de werkzaamheden nog wel. Dit is in zoverre ook in lijn met het standpunt van het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen Lokale Overheden

(ESBL) en de parlementaire geschiedenis.¹¹ Kortom, tot aan de gereedmelding mogen de uren/werkzaamheden worden toebedeeld en nadien niet meer. Nu deze uren apart zijn geraamd, zijn de handhavingsuren gewoonweg niet toebedeeld.

Overige lasten die zijn toebedeeld betreffen onder andere materiaalkosten, technische advieskosten en toezicht bij de bouw. Een deel van het applicatiebeheer voor het vergunningensysteem wordt door de afdeling uitgevoerd. Deze uren zijn toegerekend aan de leges.

Verder is van belang om te vermelden dat Brielle een Rijksbeschermd Stadsgezicht heeft en dat er ruim 300 Rijksmonumenten in de stad aanwezig zijn. Dit zorgt ervoor dat de tijdsbesteding aan omgevingsvergunningen wat hoger liggen dan soortgelijke gemeenten waarbij deze omstandigheden zich niet voor doen. Er zijn dus relatief hoge lasten. Dit komt dan ook tot uitdrukking in een laag dekkingspercentage in dit hoofdstuk.

Tot slot dient ook nog te worden vermeld dat de verwachte baten in 2019 naar verwachting vergelijkbaar zullen zijn als de gerealiseerde baten in 2017 (dat was € 322.000) Deze verwachte baten in 2019 wijken aanzienlijk af van de realisatie tot op heden in 2018 (per oktober ongeveer € 130.000) en van de realisatie in 2016 (€ 160.000) Een analyse van deze verschillen door de vakafdeling wijst uit dat in 2017 enkele grote bouwprojecten voor de hogere inkomsten hebben gezorgd. Dergelijke grote projecten zijn in 2016 en 2018 niet aangevraagd, maar worden in 2019 wel verwacht. Het betreft dan projecten als het Zorggebouw SOR, RIK appartementen en een aantal grote woningbouwprojecten waarvan de aanvraag in 2019 wordt verwacht en elk met bouwkosten ruim boven de miljoen euro, enkelen boven de 5 miljoen.

Voor een volledig overzicht is een verwijzing op zijn plaats naar het kostendekkendheidsformat.

Baten en prestatiegegevens

De prestatiegegevens per belastingjaar 2019, met inbegrip van de gemiddelde bouwsom, bepalen uiteindelijk de baten die geraamd dienen te worden. Door de vakafdeling is, mede aan de hand van de realisatiegegevens uit voorgaande jaren, de raming opgesteld. Tevens is rekening gehouden met de (voorzienbare) incidentele activiteiten. Aangezien de tarieven uitgaan van een vast bedrag met een opslag die afhankelijk is van de hoogte van de bouwsom van de aanvraag en deze bouwsommen thans nog niet bekend zijn, is van realisatiegegevens gebruik gemaakt om de gemiddelde bouwsommen te bepalen, waarmee de prognose is bepaald.

In hoofdstuk 3 (Omgevingsvergunning) zijn alle producten en/of diensten geschaard die betrekking hebben op de omgevingsvergunning. Het gaat dan bijvoorbeeld om het in behandeling nemen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning activiteit bouwen, voor een kapactiviteit en voor planologische afwijkingen. Het geheel is zoals gezegd vanuit de realisatiegegevens en de huidige capaciteitsplanning gecalculeerd, mede op basis van

¹¹ Wijziging van de Gemeentewet op het stuk der belastingen (limitering onroerendgoedbelasting, leges en rechten), *Kamerstukken II 1987/88*, 20 565, nrs. 1-3, *V-N 1988/1835*, pt. 38.

de tijdschrijfformats. Hierdoor ontstaat een detailonderbouwing per product/dienst.

De bouwactiviteiten vormen de grootste categorie qua baten. Het legestartief voor een bouwactiviteit is een vast bedrag met een percentage van de bouwkosten als opslag. Deze systematiek komt ook bij andere gemeenten voor. Het merendeel van de gemeenten kiest in basis enkel en alleen voor een percentage van een bouwsom. Daarnaast wordt er vaak gedifferentieerd naar bouwsomranges waarbij het tarief van de hogere bouwsommen meer dan kostendekkend is om zodoende de minder dan kostendekkende tarieven bij kleine bouwprojecten mee af te dekken. De gemeente Brielle hanteert op dit moment slechts 1 tarief met 1 opslag.

Iedere gemeente, en daarmee de raad, heeft enige vrijheid om de tarieven te bepalen. De vrijheid is wel enigszins beperkt, omdat de tariefstelling niet afhankelijk mag worden gesteld van bijvoorbeeld het inkomen. ANG adviseert om legesonderdeel 2.3.1 nader uit te splitsen naar bouwsomranges met oplopende tarieven. De huidige verhouding tussen baten en lasten op uitsluitend dit onderdeel is overigens € 325.000 baten om € 346.000 lasten. Dit is een dekking van 93,9%.

Verder is door de gemeente blijkens de tarieventabel leges, de keuze gemaakt om geen legesplafond op te nemen. Tegelijkertijd zijn steeds meer gemeenten van mening dat het legesbedrag meer in verhouding dient te staan tot de werkzaamheden die gepaard gaan met de aanvraag omgevingsvergunning en hebben daarom alsnog de keuze gemaakt om een legesplafond op te nemen. Meer richting de toekomst, en gelet op het feit dat op den duur de werkzaamheden niet meer toenemen, is het gewenst om de aangehaalde (beleids)keuze nog eens te (her)overwegen.

Ten aanzien van de overige belastbare feiten zoals opgenomen in hoofdstuk 2 (titel II), zijn geen bijzonderheden te vermelden en is een verwijzing op zijn plaats naar het kostendekkendheidsformat dat integraal deel uitmaakt van deze rapportage.

Titel III

In Titel III zijn onder meer de EDR-gerelateerde activiteiten ondergebracht, zoals de Drink- en HorecaverGUNningen en evenementenvergunningen. Voor deze activiteiten dient per product/dienst of samenhangend stelsel nog steeds te worden beoordeeld wat het kostendekkendheidspercentage is. Het algehele kostendekkendheidspercentage voor deze titel komt uit op 4,2%. Ook hier is ruimte om de tarieven naar boven bij te stellen. Met name de evenementen komen hiervoor in aanmerking.

Drank- en Horecawet

Dit hoofdstuk heeft een dekkingspercentage van 3,6%. Dit is zeer laag. Vergelijking van de gemiddelde werkelijke tijdsbesteding per aanvraag met de geldende tarieven per aanvraag laat de oorzaak zien van dit lage percentage: er is minimaal 1,5 uur per aanvraag nodig, soms zelfs meer dan 6 uur. Het tarief bij de aanvragen die 1,5 uur of minder dan 6 uur kosten, bedraagt € 8,90. Het tarief bij de aanvragen waar meer dan 6 uur voor nodig is, bedraagt slechts € 107,65. Er is hier ruimte om de tarieven aan te passen.

Exploitatie horecabedrijf

Dit hoofdstuk heeft een dekkingpercentage van 61,2%. Er is nog ruimte om de tarieven te verhogen. Voor het overige zijn er geen bijzonderheden te vermelden.

Vergunningen voor evenementen

Het hoofdstuk evenementen kent een dekkingpercentage van 1,7%. Hoewel de gemeente Brielle onderscheid maakt tussen wijk-, lokale en regionale evenementen en hier ook verschillende tarieven voor in rekening brengt, zijn deze tarieven slechts een fractie van de werkelijke kosten die gemoeid zijn met het behandelen van een aanvraag. Doorgaans wordt bij deze vergunning geen 100% kostendekkendheid nagestreefd, omdat dan de tarieven te hoog zullen worden gevonden door de aanvragers. Toch is een aanpassing van de tarieven in dit hoofdstuk aan te raden.

Vergunningen voor standplaatsen

Het hoofdstuk Vergunningen voor standplaatsen heeft een kostendekkendheid van 10,1%. Er is ruimte voor een verhoging van de tarieven.

3.3 Aanpassen tarieven 2019

Het kostendekkendheidsonderzoek heeft aangetoond dat er financiële ruimte is om meer inkomsten te genereren met de leges dan tot op heden het geval is. ANG heeft in het kostendekkendheidsformat per legesonderdeel berekend wat de mogelijke financiële ruimte op dat onderdeel ongeveer is. Daar waar naar de mening van ANG een tariefsaanpassing zinvol kan zijn, is dat tarief en de bijbehorende ruimte waarmee dat tarief kan worden aangepast groen gearceerd. Het is nu aan de gemeente Brielle om met behulp van deze informatie de tarieventabel te beoordelen en aan te passen waar dat nodig wordt geacht.

Bij het aanpassen van de tarieven dient rekening gehouden te worden met het feit dat sommige tarieven wettelijk vaststaan en niet mogen worden overschreden. Daarnaast geldt voor de legesonderdelen die onder de werking van de EDR vallen dat deze op onderdeelniveau niet meer dan kostendekkend mogen zijn.

Voorts dient bij het vaststellen van nieuwe tarieven ook gekeken te worden naar de verhouding met andere tarieven. Zo komt het tarief van € 8,90 bijvoorbeeld veelvuldig voor, maar is niet overal duidelijk of dat tarief kostendekkend is. Niet elk onderdeel is immers begroot. Toch zal er ook naar de tarieven van niet begrote onderdelen gekeken dienen te worden om deze in verhouding te laten staan met de nieuw vast te stellen tarieven.

Bij het aanpassen van de tarieven kan er ook voor gekozen worden om sommige meer dan 100% kostendekkend te maken en andere minder dan kostendekkend te laten zijn. Dit heet, zoals eerder al is uitgelegd, kruissubsidiëring en is (behalve voor wettelijk vastgestelde tarieven, het onderdeel Telecom en de EDR-onderdelen) toegestaan zo lang de kostendekkendheid van de tarieventabel als geheel maar niet boven de 100% uitkomt.

Verder dient te worden opgemerkt dat de kostendekkendheid in beginsel beoordeeld dient te worden aan de hand van de vastgestelde primaire begroting. Als de primaire

begroting eenmaal is vastgesteld en daarna de tarieventabel wordt aangepast, dient het gehele format opnieuw te worden doorgerekend en dient de gemeentelijke begroting tussentijds te worden aangepast voor de legesgerelateerde posten die met behulp van die nieuwe tarieven in het format worden berekend.

Op de volgende pagina is in tabelvorm op hoofdstukniveau op basis van de beschikbare informatie de kostendekkendheid van de diverse legesgerelateerde diensten/producten overzichtelijk weergegeven. De legestarieven waarvan de kostendekkendheid op 0% staat, zijn de legestarieven waarvan geen aanvragen worden verwacht en/of waarvan de invloed op de gehele kostendekkendheid niet significant is.

RECAPITULATIE KOSTENDEKKENDHEID TARIEVENTABEL GEMEENTE BRIELLE 2019

		Kosten (uren)	Overhead	Overige kosten	Totale Kosten	Opbrengsten	Percentage
Totaal		€ 605.687	€ 617.041	€ 250.572	€ 1.456.753	€ 644.865	44,3%
Titel 1	Algemene dienstverlening	€ 131.408	€ 133.874	€ 121.732	€ 387.014	€ 252.575	65,3%
Hoofdstuk 1	Algemeen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0,0%
Hoofdstuk 2	Kaarten, tekeningen	€ 197	€ 201	€ -	€ 398	€ 169	42,5%
Hoofdstuk 3	Verordeningen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	
Hoofdstuk 4	Legalisatie/waarmerking	€ 482	€ 491	€ -	€ 973	€ 945	97,2%
Hoofdstuk 5	Ontheffing Sluitingsuur	€ 1.523	€ 1.552	€ -	€ 3.076	€ 250	8,1%
Hoofdstuk 6	Wet op de Kansspelen	€ 756	€ 771	€ -	€ 1.527	€ 1.019	66,8%
Hoofdstuk 7	Ontheffing op grond van de Winkeltijdenwet	€ 66	€ 68	€ -	€ 134	€ 9	6,7%
Hoofdstuk 8	Huisvestingsverordening	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0,0%
Hoofdstuk 9	Verkeer en vervoer	€ 6.325	€ 6.444	€ 5.240	€ 18.008	€ 5.353	29,7%
Hoofdstuk 10	Rijbewijzen	€ 38.101	€ 38.816	€ 22.575	€ 99.492	€ 83.426	83,9%
Hoofdstuk 11	Europees medisch paspoort	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0,0%
Hoofdstuk 12	Algemene vergunningen, diverse beschikkingen, ontheffingen	€ 390	€ 397	€ -	€ 787	€ 45	5,7%
Hoofdstuk 13	Burgerlijke Stand, Bevolking	€ 10.126	€ 10.316	€ 30.750	€ 51.191	€ 30.148	58,9%
Hoofdstuk 14	Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens	€ 11.000	€ 11.206	€ -	€ 22.206	€ 2.235	10,1%
Hoofdstuk 15	Reisdocumenten	€ 31.868	€ 32.466	€ 48.250	€ 112.583	€ 92.761	82,4%
Hoofdstuk 16	Verklaringen omtrent personen	€ 1.191	€ 1.213	€ 8.090	€ 10.495	€ 10.066	95,9%
Hoofdstuk 17	Verzoeken tot naturalisatie	€ 2.861	€ 2.915	€ 6.827	€ 12.603	€ 9.586	76,1%
Hoofdstuk 18	Begroting, jaarrekening	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0,0%
Hoofdstuk 19	Meldingplichtige werkzaamheden op grond van de Telecommunicatiewet.	€ 16.044	€ 16.344	€ -	€ 32.388	€ 11.624	35,9%
Hoofdstuk 20	Milieupas	€ 10.479	€ 10.675	€ -	€ 21.153	€ 4.940	23,4%
Titel 2	Activiteiten onder de Omgevingsvergunning.	€ 385.129	€ 392.325	€ 60.931	€ 827.948	€ 382.123	46,2%
Hoofdstuk 1	Begripsomschrijvingen	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0,0%
Hoofdstuk 2	Beoordeling conceptaanvraag	€ 32.620	€ 33.230	€ -	€ 65.850	€ 150	0,2%
Hoofdstuk 3	Omgevingsvergunning	€ 352.509	€ 359.095	€ 50.494	€ 762.098	€ 381.973	50,1%
Hoofdstuk 4	Teruggaaf	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0,0%
Hoofdstuk 5	Wijziging omgevingsvergunning	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0,0%
Hoofdstuk 6	Bestemmingswijzigingen zonder activiteiten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0,0%
Hoofdstuk 7	Publicatiekosten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0,0%
Hoofdstuk 8	In deze titel niet benoemde beschikking	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0,0%
Titel 3	Dienstverlening vallen onder Europese dienstenrichtlijn	€ 89.149	€ 90.842	€ 67.909	€ 241.791	€ 10.167	4,2%
Hoofdstuk 1	Drank- en Horecawet	€ 5.080	€ 5.177	€ 20.000	€ 30.257	€ 1.091	3,6%

Hoofdstuk 2	Exploitatie seksinrichtingen.	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0,0%
Hoofdstuk 3	Exploitatie horecabedrijf	€ 3.703	€ 3.773	€ -	€ 7.477	€ 4.573	61,2%
Hoofdstuk 4	Huisvestingswet	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	0,0%
Hoofdstuk 5	Vergunningen voor evenementen	€ 74.445	€ 75.858	€ 37.472	€ 192.103	€ 3.255	1,7%
Hoofdstuk 6	Vergunningen voor standplaatsen	€ 5.921	€ 6.033	€ -	€ 11.955	€ 1.248	10,4%

4

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen uitgewerkt die betrekking hebben op het algehele onderzoek.

4.1 Leges

De kostendekkendheid van de leges is een jaarlijks terugkerend item. Mede door de voorschriften van het BBV is zoveel mogelijk op basis van de P x Q systematiek een kostendekkendheidspercentage berekend per hoofdstuk.

Titel I heeft betrekking op de algemene dienstverlening. De kostendekkendheid voor deze Titel komt uit op 65,3%.

Titel II heeft betrekking op de fysieke leefomgeving. De kostendekkendheid komt uit op 46,2%.

Titel III heeft betrekking op de EDR gerelateerde activiteiten. De kostendekkendheid komt gemiddeld gezien uit op 4,2%.

Het kostendekkendheidspercentage over de tarieventabel als geheel is 44,3%.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de gemeente Brielle een zeer lage kostendekkendheid van de legestarieven heeft. Dat betekent dat er zeker ruimte is om de tarieven waar nodig te verhogen.

Concluderend en rekening houdend met het meest recente standpunt van de Hoge Raad, dat de kostendekkendheid van de leges mag worden beoordeeld uitgaande van de integrale legestarieventabel, voldoet de gemeente aan de eis van maximale kostendekkendheid. Het totale kostendekkendheidspercentage komt uiteindelijk uit op 44,3%.

Titel	Lasten	Baten	Percentage
Titel I	€ 387.014	€ 252.575	65,3%
Titel II	€ 827.948	€ 382.123	46,2%
Titel III	€ 241.791	€ 10.167	4,2%
Totaal	€ 1.456.753	€ 644.865	44,3%

4.2 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van het totale uitgevoerde onderzoek zijn hieronder de belangrijkste aanbevelingen per onderdeel uitgewerkt.

Algemeen

- ✓ Gewenst is dat structureel aandacht wordt besteed aan de leges. Eenieder dient zich ervan bewust te zijn dat het uitgevoerde onderzoek een basis vormt die in de loop der jaren nader kan worden verfijnd. Verder dient het algehele proces ingebed te worden in de interne organisatie. In het verlengde hiervan kan nog worden aangegeven dat voor de nieuw op te stellen begroting en de verordening

en de daarbij behorende tarieventabel, jaarlijks op een zo goed mogelijke wijze de kostendekkendheid dient te worden bepaald. Aan te bevelen is dan ook dat één persoon als projectleider wordt aangewezen inzake het project kostendekkendheid leges. Zo is het mogelijk om het algehele proces te stroomlijnen.

- ✓ Aanbevolen wordt om de tarieven waar mogelijk te verhogen, rekening houdend met hetgeen is gesteld in paragraaf 3.3 van dit rapport.

Leges

- ✓ De vakafdelingen hebben het beste inzicht in de prestatiegegevens die kunnen worden gehanteerd om de baten jaarlijks zo goed mogelijk te ramen. Aan te bevelen is om de vakafdeling verantwoordelijk te maken voor de aanlevering van de baten en lasten. De afdeling financiën kan de vakafdeling uiteraard wel over bepaalde aspecten adviseren, zodat in gezamenlijkheid de baten en lasten worden onderbouwd. Uiteindelijk is het doel om ervoor zorg te dragen dat de juiste baten en lasten jaarlijks in de begroting worden opgenomen. Zodoende ontstaat een sluitend geheel.
- ✓ Indien de gemeente het advies van de VNG ten aanzien van de nieuwe EDR-onderdelen als *Winkeltijden* wenst op te volgen en deze wenst toe te voegen aan Titel III, dan adviseert ANG om eerst na te gaan welke gevolgen dit heeft op systemen en communicatie-uitingen. Het verplaatsen is niet verplicht.
- ✓ Wanneer er wijzigingen worden doorgevoerd in aantallen of tijdsbestedingen, dient het gehele model opnieuw te worden doorgerekend. Het opnieuw doorrekenen van het model kan ook gevolgen hebben voor de in de begroting op te nemen baten en lasten, zodat validatie bij voorkeur voor het definitief vaststellen van de begroting 2019 plaatsvindt.
- ✓ Het jaarlijks valideren van de gegevens (Titel I, II en III) zoals opgenomen in het kostendekkendheidsformat is gewenst. Het overlegde format maakt dan ook integraal deel uit van het geheel.
- ✓ De afgifte van de gezondheidsverklaringen is nog niet als apart belastbaar feit opgenomen in de tarieventabel leges. Aan te bevelen is om een aanpassing van de tarieventabel door te voeren in verband met het kenbaarheidsvereiste.
- ✓ De gemeente Brielle kent geen legesonderdeel voor het starten van Kinderopvang. Het invoeren van dit onderdeel kan extra inkomsten genereren.
- ✓ De raming van de baten voor de opgenomen onderdelen/hoofdstukken in Titel I, II en III dient in de begroting te worden aangepast. Het advies is om hiermee rekening te houden per belastingjaar 2019 en aan te sluiten op de geïnventariseerde gegevens in het onderzoek en zoals opgenomen in het overlegde kostendekkendheidsformat. Indien nodig dient nog wel de inflatiecorrectie te worden doorgevoerd.
- ✓ In het verlengde hiervan is ook het advies om de bijbehorende Rijksafdrachten conform de geïnventariseerde gegevens aan te passen in de begroting en deze aan de baten- en lastenkant op elkaar te laten aansluiten.
- ✓ De reisdocumentendip start per belastingjaar 2019 en duurt tot 2024. In de tussentijd zal het aantal aanvragen drastisch afnemen. Aan te bevelen is om een visie te ontwikkelen hoe met de huidige inzet van het personeel wordt omgegaan.
- ✓ Aan te bevelen is om een maximumtarief/legesplafond ter zake van de omgevingsvergunning activiteit bouwen te overwegen. Zo wordt bewerkstelligd

dat het geheel, en daarmee de verleende diensten, nog enigszins in verhouding staat tot het gehanteerde legestartief. Uiteraard is dit een politieke keuze.

- ✓ Los van de aanbevelingen hiervoor dient ook acht te worden geslagen op de andere wijzigingen die van invloed zijn op de kostendekkendheid van de leges. Gedacht kan worden aan de aankomende Wet Kwaliteitsborging Bouwen. Dit zal uiteindelijk ook zijn uitwerking hebben op de kostendekkendheid van de leges.
- ✓ Vanuit juridisch oogpunt zijn in de rapportage enkele aandachtspunten benoemd om verfijningen in de legesverordening en tarieventabel door te voeren. Hierbij gaat het onder meer om de volgende zaken (geen limitatieve opsomming):
 - In legesonderdeel 1.15.2.a wordt voor een reisdocument voor vreemdelingen hetzelfde tarief gerekend als voor gewone paspoorten. Dit is niet juist. Voor vreemdelingen geldt voor volwassenen een ander maximumtarief. Dit legesonderdeel dient te worden aangepast.
 - De thans geldende wettelijke tarieven dienen goed gecontroleerd te worden. Voor Kansspelen zijn reeds in de tarieventabel 2018 bovenwettelijke tarieven opgenomen.
 - Opnemen van belastbare feiten (kenbaarheidsvereiste);

5

Bijlagen

5.1 Wet kwaliteitsborging bouwen

Zoals bekend kunnen voor diensten die worden verleend door het gemeentebestuur leges worden geheven. De basis hiervoor is de Gemeentewet die vervolgens verder is uitgewerkt in de van toepassing zijnde legesverordening en daarbij behorende tarieventabel van de gemeente. De uiteindelijke inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging bouwen heeft consequenties voor het kostenverhaal ter zake van de leges.

Tot op heden is nog steeds onduidelijk wanneer de WKB wordt aangenomen en wanneer de Wet vervolgens definitief in werking zal gaan treden. De signalen zijn op dit moment divers van aard. Wel kan het zo zijn dat de gemeente per belastingjaar 2021 e.v. ineens wordt geconfronteerd met een kostenpost (uren) die zij voorheen nog ten laste kon brengen van de leges, maar straks niet meer of slechts ten dele. Kortom de eventuele inwerkingtreding van de Wet heeft nog wel wat gevolgen die hieronder vanuit het perspectief van de leges kort worden toegelicht.

Wat voor veranderingen heeft de voorliggende Wet tot gevolg? De voorliggende Wet heeft tot gevolg dat de toetsing door het bevoegd gezag (de gemeente) aan de bouwtechnische voorschriften zal komen te vervallen. De aanvrager van een omgevingsvergunning dient zich op dat moment dan ook te wenden tot een gecertificeerde private partij die gebruik dient te maken van een instrument voor kwaliteitsborging. Deze instrumenten voor kwaliteitsborging worden door de (private) markt zelf gemaakt en beheerd om te zorgen dat het geheel met voldoende waarborgen is omkleed zodat aan de wettelijke vereisten wordt voldaan.

Het bevoegd gezag kan vervolgens nog ten tijde van de beoordeling van de aanvraag toetsen of het gekozen toegelaten instrument voor kwaliteitsborging past bij het bouwwerk en of de aanvrager de opdracht heeft verstrekt aan een kwaliteitsborger (private partij) die hiertoe gekwalificeerd is.

Voor wat betreft het instrument dat wordt gehanteerd door de private partij dient te worden aangegeven dat het instrument moet zijn ingeschreven in het hiervoor ingestelde register en daarnaast moet het geschikt zijn voor de specifieke risicoklasse van het bouwwerk. Kortom hoe hoger de risicoklasse, hoe zwaarder de voorschriften (de toetsing) zijn voor het gehanteerde instrument om te komen tot de specifieke bouwbesluittoets.

Los van de bouwbesluittoets zal ook het toezicht worden overgeheveld naar de kwaliteitsborger. De kwaliteitsborger controleert tijdens het bouwen of het bouwwerk wordt gebouwd conform de gestelde bouwtechnische voorschriften. Tevens zal voor de

oplevering van het bouwwerk worden gecontroleerd of het geheel voldoet aan de bouwtechnische voorschriften en zal de kwaliteitsborger een verklaring afgeven aan de vergunninghouder dat de kwaliteitsborging is uitgevoerd conform het eerder gestelde.

Het voorgaande maakt duidelijk dat onder andere de kosten op het gebied van de toetsing van het Bouwbesluit alsmede het toezicht op de desbetreffende bouwwerken geheel of voor een deel komen te vervallen. Of en in hoeverre een deel van de werkzaamheden komt te vervallen, hangt verder voor een deel samen met de indeling van het bouwwerk in desbetreffende gevolgklasse.

De gevolgklassen, en daarmee de bouwwerken, zijn onderverdeeld in drie klassen. Deze indeling staat of valt met de mate van risico's die zich kunnen voordoen als niet wordt voldaan aan de toetsing van het Bouwbesluit, waarbij dan voornamelijk het soort bouwwerk, de constructieve elementen en de brandveiligheidsaspecten van belang zijn. Dit betekent dat de bouw van een tunnel, ziekenhuis of een gebouw hoger dan 70 meter (klasse III), qua risico hoger wordt ingeschaald dan de bouw van een eengezinswoning (klasse I).

Tot slot wordt in de WKB voorgesteld om een verruiming van de Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken te realiseren. Kortom ook voor de kleinere bouwwerken zoals aanbouwen, dakkappen etc. is straks geen toetsing meer nodig aan het Bouwbesluit. Het moge duidelijk zijn dat dit nogal wat financiële consequenties heeft, omdat minder uren uiteindelijk ten laste moge worden gebracht ter zake van de leges.

Voorlopig wordt de ingangsdatum van de Wet gesteld op 1 januari 2020. Per die datum zal de verruiming van de Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken van toepassing zijn en zal de private toetsing voor de gevolgklasse I (minste risico) door een private gekwalificeerde partij worden uitgevoerd. Per kalenderjaar 2021 zullen normaliter ook de andere gevolgklassen II en III door de private partij worden getoetst. Het is dan ook aan te bevelen om hier als gemeente alvast rekening mee te houden en de eventuele financiële consequenties door te rekenen.

5.2 Jurisprudentie leges

Identiteitsarrest¹²

In dit arrest stelt de Hoge Raad dat een gemeente volgens vaste jurisprudentie alleen leges mag heffen als zij een dienst verricht die in overheersende mate een individualiseerbaar belang dient. Volgens de Wet op de uitgebreide identificatieplicht is iedereen die in Nederland verblijft sinds 2005 verplicht een geldig identiteitsbewijs te dragen en op verzoek te tonen. Die algemene draag- en toonplicht dient uitsluitend een algemeen belang. Derhalve is legesheffing niet gerechtvaardigd en is een wijziging in de Paspoortenwet doorgevoerd om het euvel te herstellen en alsnog legesheffing voor de gemeenten mogelijk te maken.

Een individualiseerbaar belang is ook niet aanwezig geacht in het 'Brandweerkostenarrest'. De rechtsvraag die centraal stond was of legesheffing mogelijk was voor de te verrichten

¹² HR 9 september 2011, LJN BQ4105.
KENMERK: ANG018-0252TVN

werkzaamheden van de brandweer bij het uit het water takelen van een auto. De Hoge Raad maakt duidelijk dat er geen sprake is van een dienst in de zin van de Gemeentewet. Zij overweegt dat het niet alleen gaat om werkzaamheden die buiten het gebied liggen van brand- en rampenbestrijding maar ook van beperking en bestrijding van gevaar voor mens en dier bij ongevallen. Bovendien dient de verrichte dienst rechtstreeks en in overheersende mate verband te houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang.¹³

Een ander voorbeeld dat kan worden aangehaald ter verduidelijking van het begrip dienst, betreft het arrest van de Hoge Raad van 14 juli 2009, waarbij het ging om de vraag of het heffen van leges voor een vrijstelling van een verbod van een bestemmingsplan mogelijk was.

Wederom wordt gesteld dat de verrichte werkzaamheden door, of vanwege het gemeentebestuur slechts als dienst kunnen worden aangemerkt, indien het gaat om werkzaamheden die liggen buiten het gebied van de publieke taakuitoefening. Daarnaast dient deze publieke taakuitoefening rechtstreeks en in overheersende mate verband te houden met de dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Dit heeft onder meer tot gevolg dat het handhaven van regels ten aanzien van het bestemmingsplan tot het algemeen belang en de publieke taakuitoefening mag worden gerekend. Echter, het persoonlijk schriftelijk verzoek wat is ingediend dat het mogelijk maakt dat wordt afgeweken van het bestemmingsplan heeft in overheersende mate betrekking op het individuele belang van de aanvrager.

Aan deze conclusie doet niet af de omstandigheid dat het gemeentebestuur bij zijn beslissing op het verzoek de belangen van de belanghebbende afzet tegen de gevolgen voor de ruimtelijke ordening.¹⁴

De laatste uitspraak van de Hoge Raad is in 2013 gepubliceerd en heeft betrekking op de vraag of informatieverstrekking op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) een dienst is in de zin van de Gemeentewet.¹⁵ In deze casus heeft belanghebbende onder verwijzing naar de WOB aan het College verzocht om informatie te verstrekken inzake gedane betalingen die geen reguliere loonbetaling zijn. Het college heeft het verzoek ingewilligd en heeft ook de kosten (leges) in het kader van het WOB-verzoek in rekening gebracht bij de belanghebbende (aanvrager).

De Hoge Raad is van oordeel dat hier geen sprake is van een dienstverlening. Immers, volgens artikel 2 van de WOB is overheidsinformatie in beginsel openbaar, tenzij andere, zwaarder wegende belangen, dat beletten. Kortom de openbaarheid dient het algemene belang van een goede en democratische bestuursvoering. Derhalve is de legesheffing niet gerechtvaardigd. Wel mogen voor het vervaardigen van kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud daarvan, kosten in rekening worden gebracht bij de aanvrager.

¹³ HR BNB 1997/208.

¹⁴ HR 14 juli 2009, LJNB1253.

¹⁵ HR 8 februari 2013, LJNBZ0693.

Het mag duidelijk zijn dat telkens een afweging dient te worden gemaakt of er sprake is van een individualiseerbaar belang of algemeen belang alvorens de verrichte werkzaamheden als dienst kunnen worden aangemerkt in de zin van artikel 229 lid 1 aanhef en onder b van de Gemeentewet.