

REKENKAMER LEIDERDORP EN
REKENKAMERCOMMISSIE KAAG EN BRAASSEM

Onderzoek leges,
lijkbezorgingsrechten en rioolheffing

Gemeente
Leiderdorp



Adviesgroep Nederlandse Gemeenten, Montfoort, februari 2013
Kenmerk: ANGo13-0013JvB

ANG Adviesgroep
Nederlandse Gemeenten

Inhoudsopgave

1	Inleiding en Leeswijzer	3
	Leeswijzer	3
2	Probleem /vraagstelling	5
	Het onderzoek.....	5
	Verhouding kostendekkendheidsonderzoek en rekenkameronderzoek.....	6
3	Uitvoering onderzoek	7
	Toerekeningsystematieken bij de kostendekkendheid	8
	Gebruikte toerekeningsystematiek, de ABC methode	8
	Systematiek berekenen uurtarief	9
	Vergelijken van legestarieven	11
4	Leges titel 1. Algemene Dienstverlening	12
	Algemeen aangaande de kostendekkendheid	12
	4.1 Burgerlijke stand.....	12
	4.2 Reisdocumenten.....	17
	4.3 Rijbewijzen	19
5	Leges titel 2. De omgevingsvergunning	22
	De Omgevingsvergunning	22
6	Leges titel 3. De evenementenvergunning	26
	De Evenementenvergunning (EDR)	26
7	Lijkbezorgingsrechten	34
8	Rioolheffing	37
9	Beantwoording onderzoeksvragen	40
10	Aanbevelingen en conclusie	50
11	Bijlage 1. Relevante wetsartikelen	52
12	Bijlage 2. Tabellen	58

1 Inleiding en Leeswijzer

In de startnotitie 'Quick Scan Leges' van afgelopen jaar is door de rekenkamer van de gemeente Leiderdorp en de rekenkamercommissie van de gemeente Kaag en Braassem (verder: de rekenkamers) de aanleiding voor dit onderzoek uiteengezet. Allereerst zijn er de veranderingen die in het legestaakveld hebben plaatsgevonden. De aanleiding hiervan was de wijziging van wet- en regelgeving die met name de mogelijkheid tot kruissubsidiëring ernstig beperkt heeft. Dit betrof de Europese Dienstenrichtlijn (EDR) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De kostendekkendheid van de leges mag op grond van het voorgaande niet meer aan de hand van kruissubsidiëring over de gehele tarieventabel bepaald worden, maar dient binnen de nieuwe drie titels van de legestarieventabel bepaald te worden. Daarbij verschillen de regels voor de mate van kruissubsidiëring per titel.

Voorts ontbreekt het momenteel aan voldoende inzicht in de kostendekkendheid, hetgeen de politieke besluitvorming omtrent de leges en de rechten niet ten goede komt. Met name bestaat het gevaar dat de door de gemeenteraad vastgestelde tarieven door de rechter achteraf alsnog onverbindend kunnen worden verklaard. Dit vanwege het feit dat de besluitvorming gebaseerd is geweest op onvoldoende inzicht in de kosten terwijl de laatste tijd juist een tendens is waar te nemen dat met name grote partijen als woningbouworganisaties, winkelketens en bouwbedrijven vaker tegen de legesaanslag gaan procederen met het oog op onverbindend verklaring van de legesverordening. Dit valt samen te vatten onder het begrip transparantie.

Tot slot is de onderlinge samenwerking tussen de gemeenten Leiderdorp en Kaag en Braassem, een belangrijke aanleiding voor het rekenkameronderzoek geweest. In basis van een gemeenschappelijk uitgevoerd onderzoek kan namelijk een diepgaandere vergelijking tussen de beide gemeenten plaatsvinden.

De rekenkamers hebben aan de Adviesgroep Nederlandse Gemeenten (ANG) verzocht in dit kader een onderzoek uit te voeren.

Leeswijzer

Het voorliggende rapport is tot stand gekomen door onderzoek van cijfermateriaal, documentatie en interviews. Dit kon niet zonder de medewerking van de medewerkers van beide gemeenten. De bij de interviews geleverde informatie over werkwijze en procedures is van grote waarde geweest bij de beantwoording van de vragen.

Tussentijds heeft de gemeente Leiderdorp zelfstandig een onderzoek laten uitvoeren naar de kostendekkendheid van de totale tarieventabel van de leges. Dit gedetailleerde onderzoek naar alle legesplichtige diensten heeft geleid tot nadere inzichten en op punten tot afwijkende dekkingspercentages van de in dit onderzoek beoordeelde diensten. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden deze verschillen per titel weergegeven en

van een toelichting voorzien. Uiteraard vormt een totaalonderzoek over de gehele tarieventabel een ander beeld dan de specifiek onderzochte diensten in dit rapport.

Dit rapport is onderverdeeld in totaal 12 hoofdstukken en volgt in chronologische wijze de stappen van het uitgevoerde onderzoek.

Om het lezen vanuit verschillende invalshoeken te vereenvoudigen wordt in deze leeswijzer aangegeven waar de lezer welke informatie kan vinden, zodat daar waar de lezer dit wenst niet noodzakelijkerwijs het gehele rapport doorgenomen hoeft te worden.

Beantwoording vragen en conclusies

Waar het gaat om de uitkomsten van het onderzoek, wordt de lezer direct verwezen naar hoofdstuk 9. In hoofdstuk 9 worden de dertien onderzoeksvragen beantwoord. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de hoogte van de gevoerde leges, inzicht in de tariefsberekening, inzicht in de processen rondom de tariefbepaling en de vaststelling van de tarieven én inzicht in de gevoerde transparantie.

Het hoofdstuk 10 bevat de aanbevelingen en de conclusies die volgen uit het onderzoek. Deze twee hoofdstukken tezamen vormen het advies.

Voor informatie over hoe en op welke gronden de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft plaatsgevonden en de gehanteerde methodieken wordt verwezen naar de voorliggende hoofdstukken, die elk hun eigen specifieke inhoud kennen. Deze worden hierna kort toegelicht.

Onderzoeksmethode en uitvoering

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de geformuleerde probleem/vraagstelling rondom de leges en rechten van de gemeenten Leiderdorp en Kaag en Braassem.

In hoofdstuk 3 wordt vervolgens diepgaand ingegaan op de uitvoering van het onderzoek, welke personen zijn geïnterviewd van beide gemeenten, de toegepaste rekenmethodiek wordt toegelicht en hoe het gebruikte uurtarief in het onderzoek is bepaald.

De hoofdstukken 4 tot en met 8 bevatten de detailinformatie welke is gebruikt bij de beantwoording van de onderzoeksvragen en de basis voor de conclusies en aanbevelingen vormen. Per legestitel en onderzochte heffing is een hoofdstuk opgenomen, zodat de afzonderlijke onderzoeksgebieden eenvoudig zijn na te lezen.

Leges

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 worden de drie afzonderlijke titels doorgenomen, zoals deze zijn opgenomen in de tarieventabel van de legesverordeningen van beide gemeenten en wordt aansluitend per titel de vergelijking gemaakt met drie vergelijkbare gemeenten. Per titel is op deze wijze een volledig beeld te vormen.

Rioolheffing en Lijkbezorging

Hoofdstuk 7 behandelt de Lijkbezorgingsrechten van beide gemeenten en hoofdstuk 8 gaat in op de Rioolheffing.

Bijlagen

De hoofdstukken 11 en 12 bevatten de bijlagen met respectievelijk de relevante wetsartikelen en de tabellen met de inhoudelijke detailgegevens.

2 Probleem /vraagstelling

Het onderzoek

In de kern samengevat is het geformuleerde doel van het onderzoek:

- Inzicht te verschaffen in de processen die leiden tot het vaststellen van de kostendekkendheid van de leges en rechten.
- Op basis van dit te verschaffen inzicht de beide gemeenteraden te voorzien van feitelijke informatie, als input voor het politieke debat over leges en rechten;
- Op grond van de onderzoeksresultaten bouwstenen leveren voor het verbeterproces in het legestaakveld dat de gemeente Leiderdorp reeds heeft ingezet en voor het opstarten van een mogelijk verbeterproces bij de gemeente Kaag en Braassem ;
- Een aanzet zijn, respectievelijk bouwstenen te leveren voor kostendekkendheids-trajecten binnen beide gemeenten.

Op basis van de voornoemde probleemstelling en de beoogde doelstelling zijn een dertiental vragen uitgewerkt die onderverdeeld zijn in vier clusters:

Hoogte van de leges	
1.	In hoeverre sporen de hoogtes van gemeentelijke leges in Leiderdorp en Kaag en Braassem met die van vergelijkbare andere gemeenten in Nederland?
2.	In hoeverre zijn leges kostendekkend?
3.	Is er ruimte, binnen de wettelijke kaders, legesopbrengsten te verhogen?
4.	In hoeverre bevinden leges zich in het kritische gebied van kostenoverstijgende tarieven?
5.	In welke gevallen en in welke mate is sprake van kruissubsidiering?
Tariefberekening	
6.	In hoeverre voldoet de kostenberekening, waarop de legeshoogte wordt gebaseerd, aan wettelijke en gemeentelijke vereisten? In hoeverre sluit zij aan op handreikingen van VNG en het ministerie van BZK? In hoeverre is voldaan de Europese Dienstenrichtlijn?
7.	In hoeverre worden alle relevante kostenplaatsen en kostensoorten in de kostenberekening meegenomen?
8.	In hoeverre sporen berekende kosten (uurtarieven, overheadtoeslag, normtijden e.d.) met die van vergelijkbare andere gemeenten?
Proces van tariefbepaling en vaststelling	
9.	Hoe verloopt het proces van bepaling en vaststellingen van leges? Welke waarborgen zijn er om in tarieven kostenoverstijging dan wel (onbedoelde) onderdekking van kosten te voorkomen?
10.	In hoeverre zijn het niet kostendekkend zijn van leges en kruissubsidiering onderwerp en gevolg van politieke besluitvorming?
11.	Wat zijn knelpunten en imperfecties in het proces van bepaling en vaststelling van leges? In hoeverre zijn daar in verbeteringen aan te brengen? Wat kan van andere gemeenten worden geleerd?

Transparantie

12. Op welke wijze en in welke mate worden gemeenteraad en burgers/bedrijven geïnformeerd over de onderbouwing van de legestarieven?
13. Hoe kan informatieverschaffing aan burgers/bedrijven op een zinvolle wijze verder gestalte worden gegeven? Wat kan hierbij van andere gemeenten worden geleerd?

Per gemeente worden de vragen die zich onder elke cluster bevinden afzonderlijk beantwoord zodat de relevante verschillen kunnen worden geconstateerd en gewaardeerd.

De rekenkamers geven aan dat het onderzoek zich dient uit te strekken over de navolgende leges, rechten en heffingen.

Onderzochte tarieven	Hoofdstuk
Titel 1 tarieventabel	
- Burgerlijke stand	4
- Reisdocumenten	
- Rijbewijzen	
Titel 2 tarieventabel	
- Omgevingsvergunning activiteit bouwen	5
Titel 3 tarieventabel	
- Organiseren evenementen of markten	6
Lijkbezorgingsrechten	7
Rioolheffing	8

Verhouding kostendekkendheidsonderzoek en rekenkameronderzoek

Een totaalonderzoek naar de kostendekkendheid van de tarieventabel van de leges kenmerkt zich door een totale beoordeling van de geraamde lasten en de geraamde baten van alle legesplichtige diensten. Hierbij vindt een herverdeling van personele en materiele kosten plaats over de diensten per afdeling en per titel en niet specifiek per dienst zoals bij het rekenkameronderzoek

In het rekenkameronderzoek is in tegenstelling tot een kostendekkendheidsonderzoek naar enkele specifieke tarieven gekeken en niet naar het totaal van alle diensten. Daarnaast heeft een vergelijking met andere vergelijkbare gemeenten op tariefniveau plaatsgevonden, wat bij een kostendekkendheidsonderzoek niet relevant is. Het rekenkameronderzoek is dan ook gericht op het proces van totstandkoming van de tarieven en niet op de kostendekkendheid als zodanig, in het licht van de positie van de gemeenten onderling en ten opzichte van vergelijkbare gemeenten.

Een kostendekkendheidsonderzoek geeft inzicht in de onderbouwing van het lopende jaar en vormt de rekenkundige basis (lees; raamwerk) voor de komende jaren van tariefsbepaling, maar geeft geen inzicht in de omliggende processen en bedrijfsvoering.

Kort samengevat worden beide onderzoeken vanuit een verschillend oogpunt uitgevoerd en zijn qua inhoud niet vergelijkbaar. Dit ondanks het feit dat voor beide dezelfde systematiek van kostenonderbouwing (ABC-methode) wordt toegepast.

3 Uitvoering onderzoek

Informatievergaring

Het onderzoek is gebaseerd op door de gemeente verstrekte gegevens die, waar hiertoe geen aanleiding bestond, inhoudelijk verder niet zijn onderzocht en beoordeeld. Daar waar gegevens niet duidelijk, of kennelijk onjuist, bleken te zijn in de optiek van de onderzoekers is dit in de interviews naar voren gebracht.

Zo veel mogelijk is de informatie op digitale wijze bijeengebracht en is na een eerste analyse om aanvullende informatie verzocht.

Met betrekking tot de lijkbezorging en de rioolheffing is de productenraming 2011 leidend geweest, aangevuld met opgevraagde gegevens ter verduidelijking van de gegevens uit de productenraming en daar waar nodig ondersteund door nadere documentatie in de vorm van notities en de daaraan verbonden besluitvorming. Tot slot hebben specifiek gerichte interviews plaatsgevonden met medewerkers van beide gemeenten om het proces rondom de tot standkoming van de leges en rechten in beeld te krijgen. Hiervoor zijn zowel medewerkers van de vakafdelingen als medewerkers vanuit Financiën/Belastingen/Beleid geïnterviewd.

De volgende medewerkers zijn geïnterviewd aangaande de daarbij genoemde producten.

Gemeente Leiderdorp:

Omgevingsvergunning	Dhr. R. de Smit
Lijkbezorgingsrechten	Dhr. E. van Zundert
Huwelijk/reisdocumenten	Dhr. D. van Leenen
Evenementenvergunningen	Mevr. E. Rijnders

Rioolheffing	Dhr. R. Roepan
Communicatie, vaststelling/proces, transparantie	Dhr. J. Edinga
Communicatie, vaststelling/proces, transparantie	Dhr. E. 't Hart
Communicatie, vaststelling/proces, transparantie	Mevr. E. Rijnders

Bij alle gesprekken is de heer S. Witteveen aanwezig geweest vanuit zijn rol als Financieel adviseur van de gemeente Leiderdorp.

Gemeente Kaag en Braasem:

Evenementenvergunning en omgevingsvergunning	Dhr. W. Stikkelorum
Evenementenvergunning en omgevingsvergunning	Dhr. M. Bril
Lijkbezorgingsrechten en rioolheffing	Dhr. G. Plancken

Lijkbezorgingsrechten	Dhr. A. van der Vlugt
Rioolheffing	Dhr. R. Damink
Huwelijk/reisdocumenten	Mevr. L. Koeman
Berekening en opbouw uurtarieven	Dhr. W. Stikkelorum

Communicatie, vaststelling/proces, transparantie
Communicatie, vaststelling/proces, transparantie

Mevr. A. Saarberg
Mevr. R. van der Ploeg

Toerekeningsystematieken bij de kostendekkendheid

Er zijn verschillende methodieken om de kosten aan de leges toe te rekenen om zo de kostendekkendheid van de legestarieven te onderbouwen. De drie bekendste methodieken zijn:

- De opslagmethode;
- De kostenplaatsmethode (soms productiecontramethode genoemd);
- De Activity Based Costing (ABC methode).

Bij de 'opslagmethode' worden de directe kosten voor een kostenobject bepaald. Vervolgens vindt een opslag plaats met een percentage van de indirecte kosten. Het percentage van de indirecte kosten wordt veelal bepaald door de indirecte kosten te delen door de directe kosten.

De 'kostenplaatsmethode' is verfijnder en maakt daarbij gebruik van een kostenverdeelstaat waarbij de kosten verzameld worden en vervolgens op basis van verschillende verdeelsleutels worden doorbelast. Een voorbeeld van een verdeelsleutel voor huisvestingskosten betreft het aantal vierkantmeters welke een afdeling in gebruik heeft.

Gebruikte toerekeningsystematiek, de ABC methode

Bij de meeste traditionele wijzen van kostenonderbouwing worden de kosten en baten niet tot op detailniveau inzichtelijk gemaakt. De oorzaak daarvan is mede gelegen in de Gemeentewet waarin is bepaald dat de tarieven zodanig moeten worden vastgesteld dat de geraamde baten niet uitgaan boven de geraamde lasten. Volstaan kan daarom worden met een onderbouwing van de kosten op hoofdlijnen. Evenzo geldt dit voor de raming van de opbrengsten. Het gevolg is echter wel dat, ondanks dat aan de wettelijke voorschriften is voldaan, er inzake de legesheffing nog steeds sprake is van weinig transparantie ten aanzien van de tarieven en de kostenonderbouwing. Dit geldt zowel naar de burger toe als ook binnen de interne organisatie.

Binnen de jurisprudentie is dan ook al sinds geruime tijd een ontwikkeling waarneembaar dat inzake de kostendekkendheid van de legestarieven de bewijslast van de gemeente toeneemt om aannemelijk te maken dat de opbrengstnorm niet overschreden wordt. Deze ontwikkeling was al voorzichtig ingezet voordat de betreffende wetswijzigingen (Wabo en EDR) van kracht zijn geworden en is daardoor versneld.

Voor de uitvoering van dit onderzoek is de ABC methode gebruikt. Met de 'Activity Based Costing' methode worden de (indirecte)kosten toegerekend naar de activiteiten waarop deze betrekking hebben. In de praktijk wordt deze wijze van kostenonderbouwing nog relatief weinig toegepast maar komt vanwege de ontwikkeling op het legestaakveld wel steeds meer in de aandacht te staan.

Bij de ABC methode vindt de registratie van de kostencomponenten, de opbrengsten en de berekeningen van de mate van kostendekkendheid in relatie tot de legestarieven in principe op navolgende wijze plaats:

- **aantal activiteiten x tijd x uurtarief = personele kosten**
- **personele kosten + materiële kosten = totale kosten**
- **aantal activiteiten x legestartief= baten**
- **baten / totale kosten = kostendekkendheidspercentage**

Hierbij worden alle toe te rekenen personele kosten meegenomen, ook de uren die beschikbaar worden gehouden voor de dienstverlening (leegloop). Onder materiële kosten

wordt verstaan de directe kosten en kosten derden welke aan de dienst kunnen worden toegerekend, zoals specifieke applicaties en materialen.

Voor een juiste berekening van de kostendekkendheid zijn alle elementen uit bovenstaande formules van belang. Daarmee kan in principe op activiteitsniveau in de tarieventabel de kostendekkendheid worden bepaald.

De ABC-methode kent een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van de andere methoden van kostenonderbouwing; te weten:

- De werkelijke kosten en opbrengsten per legestartief worden inzichtelijk;
- De gevolgen van wijzigingen zijn eenvoudig door te rekenen;
- Inefficiënte activiteiten zijn in principe direct te identificeren;
- Door vergelijking van vergunningprocedures komen onnodige kosten vanuit het proces naar voren.

Systematiek berekenen uurtarief

Voor het berekenen van de kostendekkendheid volgens de ABC-methode wordt mede gebruik gemaakt van het uurtarief van beide organisaties. Veel gemeenten maken gebruik van een intern uurtarief, al dan niet per afdeling of functiegroep, waarin ook de overhead is verdisconteerd. Voor de gemeenten Leiderdorp en Kaag en Braassem geldt dit evenzeer.

Uit de interviews blijkt dat de gemeente Kaag en Braassem tot en met 2012 een uiterst ingewikkelde systematiek hanteerde van personele kosten, directe kosten derden, apparaatkosten en doorbelaste indirecte kosten welke bij doorbelaste afdelingsonderlinge activiteiten systematisch leidde tot verhoging van het interne tarief. De ondoorgroondelijkheid van deze systematiek is reeds door de gemeente onderkend en inmiddels voorzien van een meer eenvoudige systematiek welke een verhoging van het inzicht in de opbouw bewerkstelligt. Feitelijk is het uurtarief per afdeling te bepalen vanuit de directe personele lasten en de per fte doorbelaste indirecte kosten van de totale organisatie. Hierdoor wordt het intern versturen van facturen ondervangen en de ondoorgroondelijkheid van de berekende interne tarieven goeddeels weggenomen.

Tijdens de interviews bij de gemeente Leiderdorp is door ANG doorgevraagd op de bepaling en berekening van de interne uurtarieven. Hoewel er in zijn algemeenheid geen duidelijke berekening ten grondslag ligt aan de interne uurtarieven, wordt er een systematiek gehanteerd die als volgt is opgebouwd:

- *Werkelijke kosten van een afdeling van het voorgaande jaar, gedeeld door het aantal uren dat daadwerkelijk door de afdeling is besteed.*

De werkelijke kosten bestaan uit alle op de dienst verantwoorde uren en kosten.

Deze systematiek geeft in de basis geen aanleiding tot opmerkingen van de zijde van ANG, maar kon ten tijde van het onderzoek niet specifiek worden gemaakt.

Gelet op het feit dat de uurtarieven van de gemeente Leiderdorp alleen de personele kosten betreffen, is voor de bepaling van de percentages van kostendeckendheid van de onderzochte legesplichtige diensten het kostentotaal per dienst, op basis van uren maal uurtarief, opgehoogd met direct toe te rekenen materiële kosten vanuit de door de afdelingen beschikbaar gestelde informatie. Dit om een complete kostencomponent te hebben voor de berekening en niet enkel de personele kosten. Hieruit is aldus een voor het onderzoek te gebruiken uurtarief per dienst berekend voor de gemeente Leiderdorp.

Voor de uurtarieven geldt in de praktijk enige onduidelijkheid over wat wel en wat niet mag worden meegerekend in de bepaling van het uurtarief.

Blijkens de wetsgeschiedenis en jurisprudentie kunnen in ieder geval de volgende kostensoorten via de leges verhaald worden:

- *personeelskosten;*
- *materiële kosten;*
- *overheadkosten.*

De "Handleiding kostentoerekening leges" voegt daar nog de volgende kostensoorten aan toe:

- *huisvestingskosten;*
- *specifieke automatiseringskosten.*

Opgemerkt dient te worden dat de personeelskosten (salaris, premie etc.), de bij de dienst behorende materiële kosten als ook de overhead (organisatie en coördinatie) altijd direct toerekenbaar zijn aan de leges. Strikt genomen vallen huisvestingskosten en specifieke automatiseringskosten onder de overhead. Voorts kunnen huisvestingskosten en automatiseringskosten niet zonder meer worden toegerekend. Er zal enig verband dienen te bestaan met de dienst die door de gemeente verleend wordt. In de praktijk komt het dan ook vaak neer op gebruik maken van verdeelsleutels en normbedragen. Wat het gebruik maken van normbedragen betreft is hoe dan ook voorzichtigheid geboden. Hier geldt de regel dat (juridisch) aannemelijk gemaakt moet kunnen worden waarom de normbedragen zijn gebruikt. Het toerekenen van kosten blijft in principe een stukje maatwerk dat per gemeente verschilt.

Resumé

De uurtarieven van beide gemeenten komen op basis van de verstrekte informatie, rekening houdende met de voor het onderzoek toegepaste correcties bij Leiderdorp, uit op:

	Leiderdorp	Kaag en Braassem
Uurtarief voor dit onderzoek	€ 48,00	€ 75,00

Dat er een groot verschil bestaat in de uurtarieven van beide gemeenten is evident. Indien in de gemeente Leiderdorp meer kosten direct aan diensten zouden worden toegerekend zal het uurtarief hoger uitvallen. Het uurtarief van de gemeente Kaag en Braassem ligt op het gemiddelde uurtarief van Nederlandse gemeenten, zoals ANG dit in andere onderzoeken constateert.

Waar voor de belastingtarieven geldt dat er in beide gemeenten sprake is van jaarlijkse indexering, kan dit voor de uurtarieven niet geconstateerd worden. De systematiek van beide gemeenten lijkt eerder op basis van realisatie in het voorgaande jaar te geschieden.

Vergelijken van legestarieven

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de kanttekeningen en aandachtspunten die gelden bij het vergelijken van tarieven van de ene organisatie met die van een andere organisatie.

Een vergelijkend onderzoek van de tarieven kan op zichzelf geen uitspraken doen over de kostendekkendheid en de juridische verbindendheid. Wel kan een dergelijke vergelijking de raden op het spoor zetten van kritisch kijken naar de opbouw en tariefstelling.

Ten aanzien van de leges, rechten en heffingen heeft elke gemeente zijn eigen werkwijze, kostenniveau en serviceniveau.

Daarnaast is er nog een (politieke) keuze of kosten geheel of gedeeltelijk in de tarieven worden doorberekend. Soms worden bepaalde tarieven op grond van politieke of maatschappelijke overwegingen laag gehouden en wordt het tekort uit de algemene middelen of via kruissubsidiëring verdisconteerd. Voorbeelden daarvan zijn de legestarieven voor een gehandicaptenparkeerkaart of de evenementenvergunningen die bij veel gemeenten ver beneden de kostendekkendheid zijn terwijl andere gemeenten in het kader van het profijtbeginsel juist de kosten daar willen neerleggen waar deze ontstaan.

Voorts is een vergelijking tussen de tarieventabellen lastig omdat deze voor een groot deel een individueel karakter hebben. Weliswaar zijn de meeste tarieventabellen aangepast aan het nieuwe model van de VNG maar dat neemt niet weg dat er op hoofdstuk- en onderdeelniveau alsnog grote verschillen kunnen bestaan.

De gemeenten Leiderdorp en Kaag en Braassem kennen een vergelijkbare indexatie van historische tarieven voor de leges, zonder dat exact te bepalen is van waaruit deze tarieven op historische basis zijn bepaald. Dit is een aandachtspunt voor de toekomst ter verbetering en verfijning van de berekening van de tarieven binnen de kaders van de kostendekkendheid.

Een van de vragen in het kader van dit onderzoek is:

In hoeverre sporen de hoogtes van de gemeentelijke leges in Leiderdorp en Kaag en Braassem met die van vergelijkbare andere gemeenten in Nederland?

Om deze deelvraag zo goed mogelijk te beantwoorden is er in het onderzoek voor gekozen om de legestarieven van de gemeenten Leiderdorp en Kaag en Braassem met een drietal andere gemeenten binnen de provincie Zuid-Holland te vergelijken. Het betreft de gemeenten Nieuwkoop, Noordwijk en Waddinxveen. De keuze voor deze drie gemeenten is gemaakt vanwege het feit dat alle gemeenten gevestigd zijn in de provincie Zuid-Holland en qua inwoneraantal ongeveer vergelijkbaar zijn met de gemeenten Leiderdorp en Kaag en Braassem.

In de meegeleverde bijlagen (zie hoofdstuk 12 Tabel vergelijking legestarieven) is een vergelijking opgenomen van de tarieven van de vijf gemeenten per hoofdstuk van de tarieventabel.

4 Leges titel 1. Algemene Dienstverlening

Algemeen aangaande de kostendekkendheid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kostendekkendheid van titel 1 van beide gemeenten. Daarnaast wordt aansluitend ingegaan op de vergelijking met een drietal gemeenten, te weten; Nieuwkoop, Noordwijk en Waddinxveen.

% kostendekkendheid	Leiderdorp	Kaag en Braassem
Algemeen	103%	92%

Leiderdorp

De gemeente Leiderdorp kent een kostendekkendheidspercentage van de onderzochte legesplichtige diensten in Titel 1 van 103%. Dit percentage komt aldus iets boven de norm van 100% uit. Hierbij dient bedacht te worden dat voor alle activiteiten onder Titel 1 kruissubsidiëring is toegestaan. Onder kruissubsidiëring wordt verstaan subsidiëring van onrendabele activiteiten uit de tarientabel met meer dan rendabele activiteiten, ofwel tarieven die overdekking hebben kunnen worden verrekend met de tarieven die een onderdekking hebben. Op zichzelf is de genoemde overschrijding van de 100%-norm geen juridisch knelpunt. Enkel indien het totaal van Titel 1 boven de 100%-norm uitstijgt brengt dit juridische, en indirect financiële, risico's met zich mee.

Kaag en Braassem

De berekende kostendekkendheid van de onderzochte legesplichtige diensten in Titel 1 van de tarientabel van Kaag en Braassem bedraagt 92%, hetgeen binnen het maximaal-100%-kostendekkendheidsprincipe valt.

4.1 Burgerlijke stand

Vergelijking legestarieven burgerlijke stand.

Hieronder een beknopt overzicht. In hoofdstuk 12 bij het rapport is het totaal overzicht gevoegd.

Tarieven	Leiderdorp	Kaag en Braassem	Nieuwkoop	Noordwijk	Waddinxveen
Burgerlijke stand 1.6.1.4	€ 264,05	€ 335,40	€ 513,00	€ 375,00	€ 307,55

Burgerlijke stand

Leiderdorp

Indien de tarieven van de burgerlijke stand worden vergeleken met de benoemde gemeenten valt direct op dat over het algemeen de tarieven van gemeente Leiderdorp vrij laag zijn. Dit komt met name tot uitdrukking in het tarief voor de voltrekking van een huwelijk of registratie van een partnerschap in een bijzonder huis op grond van artikel 64, Boek 1, van het Burgerlijk Wetboek met een tarief van € 218,00. Het gaat hier om gevallen waarbij een der partijen uit hoofde van een behoorlijk bewezen wettig beletsel verhinderd is om zich naar het gemeentehuis te begeven zodat het huwelijk elders voltrokken moet worden. Dit komt overigens slechts sporadisch voor. De vergelijkingsgemeenten kennen daarvoor toch een aanzienlijk hoger tarief. Hetzelfde geldt voor het verstrekken van een trouw- en partnerschapsboekje in normale uitvoering waarvoor Leiderdorp met een tarief van € 14,85 ook behoorlijk onder het tarief van de vergelijkingsgemeenten zit.

Verder zijn er diensten respectievelijk producten die de door gemeente Leiderdorp wel worden aangeboden maar niet door andere gemeenten. Deze betreffen onder meer het trouwboekje of partnerschapsboekje in een luxe uitvoering. In afwijking van de overige vergelijkingsgemeenten kent Leiderdorp een legestartief, in de vorm van een toeslag, voor het wijzigen van de reservering betreffende het tijdstip, de datum en de locatie voor het voltrekken van het huwelijk respectievelijk het registreren van een partnerschap.

Kaag en Braassem

Uit de vergelijking van de tarieven van de gemeente Kaag en Braassem met de overige gemeenten blijkt dat de gemeente Kaag en Braassem voor de voltrekking van een huwelijk, de registratie van een partnerschap en het omzetten van een geregistreerd partnerschap in een huwelijk (indien daarbij gebruik wordt gemaakt van de trouwzaal of een andere door de gemeente hiertoe aangewezen ruimte, op zaterdag) een vrij hoog tarief kent ten opzichte van de andere gemeenten. Het tarief bedraagt voor deze dienst € 1.072,60. Het voltrekken van een huwelijk bij de vergelijkingsgemeenten op zaterdag is circa 25% goedkoper.

Het beschikbaar stellen van een ambtenaar als getuige ten behoeve van een kosteloos huwelijk is in Kaag en Braassem bijna 100% duurder dan bij vergelijkingsgemeenten. Het tarief van de gemeente Kaag en Braassem bedraagt € 47,60 terwijl Leiderdorp in dat geval slechts € 11,35 in rekening brengt.

Conclusie

Op het gebied van de huwelijken zijn de verschillen tussen de tarieven van de gemeente Leiderdorp en de gemeente Kaag en Braassem aanzienlijk. De gemeente Kaag en Braassem brengt vaker het hogere tarief voor volledige huwelijken in rekening bij de aanvrager ten opzichte van de andere gemeenten, wat het gemiddelde beïnvloedt. Indien de tarieven worden vergeleken met de gemeente Leiderdorp zijn de verschillen veelal significant.

Burgerlijke stand Leiderdorp en Kaag en Braassem

% kostendekkendheid	Leiderdorp	Kaag en Braassem
Burgerlijke stand-huwelijken	113%	99%

Leiderdorp

De overschrijding van de kostendekkendheid van 113%, wordt met name veroorzaakt doordat het merendeel van de betaalde huwelijken een lichte overschrijding van

kostendekkendheid kent, welk effect nog versterkt wordt door de opbrengsten van de bijzondere huwelijken.

Uit het door Leiderdorp uitgevoerde kostendekkendheidsonderzoek over het totaal van de tarieventabel volgt een dekkingpercentage op het onderdeel Burgerlijke stand, waar de huwelijken deel van uit maken, van 70,55%. De reden voor het verschil met het rekenkameronderzoek is te verklaren uit het feit dat in de paragraaf Burgerlijke stand veel meer dan alleen de dienst huwelijksvoltrekking is opgenomen en berekend.

Kaag en Braassem

Het kostendekkendheidspercentage bij de gemeente Kaag en Braassem van 99% wordt met name veroorzaakt doordat het merendeel van de betaalde huwelijken op vrijdag plaatsvindt en het daarvoor geldende tarief een iets hogere opbrengst realiseert dan er kosten zijn, zodat het dekkingpercentage voor deze huwelijken op vrijdag 104% bedraagt. Daarnaast is bij Kaag en Braassem van de veronderstelling uitgegaan dat in 2012 nog één huwelijk op zaterdag plaatsvond. Ten tijde van de verstrekking van de gegevens door de vakafdeling had er zich nog geen zaterdaghuwelijk voorgedaan, waarbij wel beaamd werd dat er nog steeds huwelijken op zaterdag worden voltrokken, zodat het tarief in de tarieventabel nog steeds op zijn plaats is. In tegenstelling tot huwelijken op zaterdag bedraagt de kostendekkendheid van een (niet-kosteloos) huwelijk op maandag weer 75%.

Gratis huwelijken in Leiderdorp en Kaag en Braassem

Wat opmerkelijk is, zo blijkt uit de door de vakafdeling overgelegde informatie, is het grote aantal 'gratis huwelijken' dat zowel in Leiderdorp en Kaag en Braassem voltrokken wordt. Jaarlijks betreft het aantal kosteloze huwelijken bijna de helft van het aantal huwelijken waarvoor wel leges betaald worden. Op grond van de Wet rechten burgerlijke stand zijn gemeenten boven de tienduizend inwoners verplicht om minstens twee maal per week gelegenheid te bieden tot het voltrekken van kosteloze huwelijken of registraties van het partnerschap. Zowel in de gemeente Kaag en Braassem als in de gemeente Leiderdorp wordt op maandag de gelegenheid tot kosteloos trouwen geboden. Overigens geeft de gemeente Kaag en Braassem aan dat zij 'populair' is in de wijde omtrek bij het trouwen, als ook het kosteloos voltrekken, terwijl de gemeente Leiderdorp deze regionale functie niet kent. Mogelijk is dit voor het 'normale trouwen' in het type accommodaties voor de huwelijken gelegen. De kosteloze huwelijken worden in beide gemeenten tenslotte in het gemeentehuis voltrokken. Daarnaast geldt dat Leiderdorp, in tegenstelling tot Kaag en Braassem, voor de kosteloze huwelijken een restrictie kent in die zin dat tenminste één van de huwelijkspartners in de gemeente Leiderdorp woonachtig dient te zijn. Kaag en Braassem is uiterst flexibel bij de externe trouwlocaties aangezien vrijwel elke locatie c.q. accommodatie is toegestaan. De gemeente Leiderdorp is minder flexibel in deze.

In het kader van de kostentoerekening bij de legestarieven mogen echter de kosten die een gemeente heeft bij het uitvoeren van de kosteloze huwelijken niet doorberekend worden in de tarieven van de betaalde huwelijken. Dat betekent dat deze kosten uit andere middelen dienen te worden betaald (lees: de Algemene Middelen). Zoals hiervoor vermeld mogen bij de berekening van de kostendekkendheid de kosteloze huwelijken niet worden meegenomen. Om echter het aandeel van de kosten van deze huwelijken in het geheel aanschouwelijk te maken, is ter illustratie hieronder een overzicht opgenomen waarbij de huidige situatie afgezet wordt tegen de fictie dat de kosten van de kosteloze huwelijken wel verrekend zouden mogen worden.

Burgerlijke stand	Leiderdorp	Kaag en Braassem
Kostendekkendheid excl. kosten kosteloze	113%	99%

huwelijken		
Kostendekkendheid incl. kosten kosteloze huwelijken	98%	79%

De kosteloze huwelijksvoltrekking, oorspronkelijk bedoeld voor on- en mindervermogenden, wordt meer en meer gebruikt door anderen dan deze oorspronkelijk beoogde doelgroep. Dit als 'gratis' mogelijkheid tot voltrekking van een wettelijk huwelijk. De oorspronkelijk beoogde doelgroep vormt binnen beide gemeenten een minderheid in het totaal van de kosteloze huwelijksvoltrekkingen. Zowel in Leiderdorp als Kaag en Braassem wordt er naar gestreefd om de kosten voor de kosteloze huwelijksvoltrekkingen zo laag mogelijk te houden. Dit geschiedt bijvoorbeeld door de ceremonie zo veel mogelijk te marginaliseren, de huwelijksvoltrekking te beperken tot enkel de wettelijk noodzakelijke handelingen, en geen BABS maar een afdelingsmedewerker in te zetten. De gemeente Leiderdorp kent daarbij, zoals gezegd, nog de restrictie dat één van de partners uit Leiderdorp dient te komen om in de gemeente van de mogelijkheid tot het 'gratis' trouwen gebruik te mogen maken.

De kengetallen van beide gemeenten

Tijdsbesteding in minuten	Leiderdorp	Kaag en Braassem
Basishuwelijk (ter vergelijking)	120	116
Volledig huwelijk	300	356

Kengetallen Basishuwelijk en Volledig huwelijk

Ten aanzien van de administratieve stappen ten behoeve van het voltrekken van een standaard huwelijk, basishuwelijk, kan het volgende worden opgemerkt. Zowel voor Leiderdorp als Kaag en Braassem is in het kader van het onderzoek een format basishuwelijk opgesteld met de tijdsbesteding voor (administratieve) kernactiviteiten ten aanzien van de huwelijksvoltrekking, teneinde een zuivere vergelijking tussen de beide organisaties mogelijk te maken.

Gemeenten kunnen onderling sterk verschillen in de tijdsbesteding bij volledige huwelijken. Dat wil zeggen dat de tijdsbesteding van zowel de administratief verplichte handelingen, als de inzet van de bode, de ambtenaar burgerlijke stand en de Bijzonder ambtenaar burgerlijke stand (BABS) verschilt per organisatie. Het komt voor dat de BABS een vast bedrag per huwelijk ontvangt en er aldus verder geen tijdgerelateerde kosten voor de gemeente aanwezig zijn. Voort is van belang of een gemeente een huwelijk vrij marginaal voltrekt, of dat ruime aandacht aan de huwelijksvoltrekking wordt geschonken, hetgeen zich uiteraard ook uit in de tijdsbesteding van zowel de bode als de BABS. Er zijn voorts gemeenten waar men enkel op het stadhuis het huwelijk kan laten voltrekken of waar enkele aangewezen trouwlocaties aanwezig zijn. Soms huurt de gemeente deze locaties en berekent de kosten in de tarieven door. In andere gemeenten dient het aanstaande bruidspaar direct met de eigenaar/beheerder van de locatie af te rekenen. Dit laatste is een weergave van de praktijk in de gemeente Leiderdorp. De gemeente Kaag en Braassem stelt enkel veiligheidseisen aan een trouwlocatie waardoor vrijwel elke redelijkerwijs te aanvaarden locatie of accommodatie voldoet voor de huwelijksvoltrekking.

Een goede indicatie van de doorlooptijd kan met de tijdsbesteding van het zogenaamde basishuwelijk worden verkregen, aangezien dit enkel de administratieve kernactiviteiten van het huwelijk betreffen. Deze tijdsbesteding is bij Leiderdorp en Kaag en Braassem nagenoeg gelijk.

Leiderdorp

In Leiderdorp is voor het totaal van de huwelijkshandelingen (in afwijking van het basishuwelijk) uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding per huwelijk, dan wel de registratie van het partnerschap, van 300 minuten, oftewel vijf uren in totaal. Dat is inclusief voorbereidingstijd en de overige inzet door de BABS alsmede één uur gemiddelde tijdsbesteding die de bode voor een huwelijk nodig heeft. De berekening is gebaseerd op de door de gemeente in het format aangegeven tijdsbesteding.

De BABS krijgt een vast tarief per huwelijk dat ten tijde van de interviews helaas niet direct voor handen was. De daadwerkelijke kosten zijn daardoor niet direct inzichtelijk en mogelijk per BABS verschillend. In het kader van het onderzoek is uitgegaan van gemiddeld twee uren inzet door de BABS per huwelijk zoals vanuit de gemeente in de formats is aangegeven, zodat daarmee alsnog een vast bedrag per huwelijk tot stand komt. In de praktijk (informatie vanuit de interviews) besteedt de BABS meer tijd, maar door het vaste bedrag per huwelijk is dit 'eigen tijd' voor de BABS, die niet meetelt in de kosten.

Kaag en Braassem

In de gemeente Kaag en Braassem is voor een totaal van de huwelijkshandelingen (in afwijking van het basishuwelijk) uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding per huwelijk van 356 minuten, oftewel 5 uur en 56 minuten. Daarbij is uitgegaan van een opgegeven inzet van 180 minuten, oftewel 3 uren, voor de 'Buitengewoon Ambtenaar Burgerlijke Stand' (BABS). In Kaag en Braassem is de BABS daadwerkelijk aanzienlijk meer tijd voor een huwelijk kwijt dan vergoed wordt. Ook hierbij geldt dat dit geen 'last' voor de gemeente betreft door het vaste karakter van de vergoeding.

Door de bijzonderheid dat in principe, behoudens de geldende (veiligheids-)eisen, elke plek kan worden aangewezen als tijdelijke c.q. specifieke trouwlocatie hebben de BABS en de bode extra reistijd en voorbereidingstijd nodig. Deze is eveneens in de tijdsbesteding voor de kostendekkendheidsberekening meegenomen. De berekening is gebaseerd op de door de gemeente in het format aangegeven tijdsbesteding. Voor de goede orde, de huwelijkskandidaten dienen zelf de locatie te regelen en de daaraan verbonden kosten te dragen.

Conclusie

De kostendekkendheid voor de onderzochte legesplichtige diensten van de gemeente Kaag en Braassem ligt met 99% precies beneden de norm van 100% en voldoet daarmee aan het maximaal-100%-kostendekkendheidsprincipe. Die van de gemeente Leiderdorp bedraagt op dit punt echter 103%, hetgeen 3% overschrijding op tariefsniveaubeloopt, ingevolge waarvan gesteld kan worden dat op tariefsniveaude begrotingsnorm van 100% overschreden is en dus de kostendekkendheid zou moeten dalen.

Let wel, dit betreft enkel de onderzochte legesplichtige diensten, waardoor dit niet als totaal oordeel op Titel 1 geldt.

Het zonder meer vergelijken van de totale tijdsbesteding of tarieven van huwelijken is gelet op vorenstaande niet zinvol, doch wel behulpzaam waar het de individuele tariefbepaling betreft. Indien echter enkel de tijdsbesteding met betrekking tot het

basishuwelijk wordt bezien blijkt deze voor Leiderdorp en Kaag en Braassem nagenoeg gelijk te zijn.

Beiden gemeenten balanceren aldus op het randje van de 100% norm waar het de kostendekkendheid aangaat. Beiden berekenen door de vaste kosten voor de BABS te weinig kosten door naar het tarief, maar door de vaste-kosten-constructie is dit een gegeven. In de huidige kostenstructuur laat het individuele tarief voor de huwelijken in Titel 1 geen ruimte voor tariefsverhoging.

4.2 Reisdocumenten

Vergelijking van de tarieven Reisdocumenten

Tarieven	Leiderdorp	Kaag en Braassem	Nieuwkoop	Noordwijk	Waddinxveen
Reisdocumenten					
1.8.1.1	€ 48,70	€ 48,70	€ 48,50	€ 48,50	€ 48,70
Spoedlevering 1.2.2	€ 45,00	€ 45,90	€ 45,50	€ 45,90	€ 45,90
Verlies 1.2.5.1	€ 25,00	€ 23,80	€ 20,50	€ 26,00	€ 13,20

De gemeente Leiderdorp hanteert in de tarieventabel de wettelijke (maximum) tarieven met uitzondering van het zogenaamde 'spoedtarief'. Ten aanzien van de spoedlevering leggen zowel de gemeente Leiderdorp als de gemeente Nieuwkoop toe op het verplicht af te dragen rijkskostendeel dat voor spoedaanvragen € 45,90 bedraagt.

Opvallend is verder dat de gemeente Leiderdorp voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verstrekken van een reisdocument bij verlies of beschadiging het op één na hoogste tarief berekent. Alleen de gemeente Noordwijk hanteert een nog iets hoger tarief.

De gemeente Kaag en Braassem hanteert bij de leges reisdocumenten de wettelijke maximumtarieven. Het tarief voor het verstrekken van reisdocumenten in geval van verlies, diefstal of beschadiging ligt iets lager dan in Leiderdorp.

Conclusie

De tarieven voor het verstrekken van reisdocumenten zijn over het algemeen goed vergelijkbaar omdat Leiderdorp, Kaag en Braassem en de vergelijkingsgemeenten uitgaan van de wettelijke maximumtarieven.

Reisdocumenten Leiderdorp en Kaag en Braassem

% kostendekkendheid	Leiderdorp	Kaag en Braassem
Reisdocumenten	108%	84%

Leiderdorp

De kostendekkendheid van Hoofdstuk 2 'reisdocumenten' bedraagt 108%. Hoewel er sprake is van overschrijding van de 100%-norm kan deze niet als hoog worden aangemerkt.

De gemeente Leiderdorp is niet de enige gemeente met deze overschrijding. Reden dat bij veel gemeenten de kostendekkendheid van de reisdocumenten overschreden wordt, is dat aan de behandeling van de aanvragen tot verkrijging van een reisdocument een goed gestructureerde en geautomatiseerde werkwijze ten grondslag ligt en het wettelijk gemaximeerde tarief oorspronkelijk op een gemiddeld tarief van alle gemeenten is gebaseerd. De verstrekking van reisdocumenten heeft daarmee, naast de rijbewijzen, meer dan andere onderdelen uit de tarieventabel een procesmatig karakter. De doorlooptijd van een aanvraagbehandeling is daardoor relatief kort zodat de personele kosten per product ook laag zijn. Een geringe overschrijding is dan ook zo gerealiseerd.

Uit de door de gemeente overlegde gegevens blijkt dat de doorlooptijd geschat wordt tussen de 10 en 15 minuten per activiteit. In het kader van de berekening is uitgegaan van het gemiddelde van 13 minuten. Dit is weliswaar kort gelet op wat gemiddeld door het grootste deel van de door ANG onderzochte gemeenten aan tijdsbesteding wordt geraamd, te weten: tussen de 15 en 20 minuten. Het is anderzijds niet de kortste doorlooptijd die ANG tijdens onderzoeken is tegengekomen. De tarieven die de meeste gemeenten voor reisdocumenten hanteren zijn de wettelijke maximum tarieven die elk jaar bij ministerieel besluit vastgesteld worden. Indien bij de gemeente Leiderdorp van een iets hogere tijdsbesteding zou worden uitgegaan is er geen sprake meer van een overschrijding van de 100%-norm.

Bij geen van beide organisaties is blijkens de interviews sprake van een bewuste keuze tot het hanteren van het wettelijke maximumtarief.

In het kostendekkendheidsonderzoek dat de gemeente Leiderdorp heeft laten uitvoeren is gebleken dat de kostendekkendheid binnen het kader van het totaalonderzoek naar de tarieventabel bij de reisdocumenten uitkomt op 74,18%. De reden voor het verschil wordt veroorzaakt doordat bij het rekenkameronderzoek door Leiderdorp een aantal verstrekte reisdocumenten van circa 4.100 is opgegeven, terwijl in het detailonderzoek op nieuwere gegevensramingen is gebleken dat dit aantal blijft steken op circa 3.600. Hierdoor wordt de opbrengstzijde negatief beïnvloed en de kostendekkendheid positief beïnvloed bij gelijkblijvende kosten.

Kaag en Braassem

De kostendekkendheid van de reisdocumenten onder Hoofdstuk 8 in Titel 1 bedraagt slechts 84%. Deze relatief lage kostendekkendheid voor leges van de reisdocumenten blijkt te worden veroorzaakt doordat de doorlooptijd van een aanvraag in Kaag en Braassem gemiddeld 30 minuten bedraagt. Op basis van de door ANG uitgevoerde onderzoeken kan deze doorlooptijd van het in behandeling nemen van een aanvraag voor een reisdocument tot en met het verstrekken daarvan als lang worden beschouwd. De gemiddelde tijdsbesteding op basis van de gegevens die ANG heeft verzameld uit de uitgevoerde kostendekkendheidsonderzoeken blijkt te liggen tussen de 15 en 20 minuten. Een verklaring voor de doorlooptijd kan mogelijk worden gevonden in de gemeentespecifieke werkwijze bij het behandelen van deze aanvragen. Een gedetailleerde review op de procesvoering kan de aanwezigheid van eventuele inefficiëntie in het proces bloot leggen, maar het is ook goed mogelijk dat er geen sprake is van inefficiëntie. Dit is niet nader onderzocht.

Als Kaag en Braassem een tijdsbesteding zou realiseren op het niveau van het gemiddelde van andere gemeenten (circa 18 minuten), dan zou de kostendekkendheid 115% bedragen. Bepalend voor de onderbouwing van de kostendekkendheid is uiteindelijk de tijdsbesteding die Kaag en Braassem daadwerkelijk nodig heeft voor, en toerekent aan, de desbetreffende activiteiten.

Conclusie

De gemeente Leiderdorp heeft op het tariefsniveaueen kostendekkendheid van 108%. De kostenoverschrijding wordt veroorzaakt doordat het wettelijke maximumtarief wordt gehanteerd terwijl de doorlooptijd van de aanvraag kort is. In vergelijking met andere gemeenten is de doorlooptijd met gemiddeld 13 minuten aan de lage kant.

Kaag en Braassem kent een kostendekkendheid voor reisdocumenten van 84% dat voor de reisdocumenten als relatief laag kan worden ingeschaald. Ook Kaag en Braassem maakt gebruik van de wettelijke maximumtarieven voor reisdocumenten maar kent in tegenstelling tot Leiderdorp een verhoudingsgewijs lange doorlooptijd voor de behandeling van een aanvraag, zodat de kosten per product hoger uitvallen. Deze doorlooptijd is dan ook de reden voor het relatief lage percentage kostendekkendheid dat geldt voor het onderdeel reisdocumenten.

Een geringe tijdsbesteding aan beide activiteiten per handeling maakt dat een klein verschil in minuten tijdsbesteding al grote invloed uitoefent op het kostendekkendheidspercentage.

4.3 Rijbewijzen

Vergelijking van de tarieven Rijbewijzen

Tarieven	Leiderdorp	Kaag en Braassem	Nieuwkoop	Noordwijk	Waddinxveen
Rijbewijzen					
1.7.1	€ 39,00	€ 42,20	€ 40,00	€ 40,50	€ 41,00

Het zag er tot voor kort naar uit dat binnen afzienbare tijd het maximumtarief voor het rijbewijs wettelijk zou worden vastgesteld op een bedrag van rondom de € 37,00. Eén en ander was nog afhankelijk van de goedkeuring van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) door de Tweede Kamer die dat mogelijk maakt en publicatie in het Staatsblad. Vanwege de huidige regeringscoalitie is nog niet duidelijk of de invoering zal plaatsvinden. Overigens zitten alle vergelijkingsgemeenten met hun tarieven boven het voorgestelde wettelijke tarief van circa € 37,00.

Hoewel met betrekking tot het verstrekken van rijbewijzen (nog) geen wettelijke maximumtarieven bestaan, dient er voor elk verstrekt rijbewijs wel een wettelijk vastgesteld kostentarief, het zogenaamde rijkskostendeel, aan het rijk te worden afgedragen.

Van alle gemeenten hanteert de gemeente Leiderdorp tot op heden het laagste tarief voor het verstrekken van een rijbewijs. Het verschil met de andere gemeenten is echter klein. Het hoogste tarief voor het verkrijgen van een rijbewijs wordt gehanteerd door de gemeente Kaag en Braassem.

Conclusie

De tarieven op het gebied van de rijbewijzen liggen bij de vergelijkingsgemeenten vrij dicht bij elkaar. Het verschil tussen de gemeente Kaag en Braassem die het hoogste tarief hanteert en Leiderdorp die het laagste tarief hanteert bedraagt slechts € 3,20.

Rijbewijzen Leiderdorp en Kaag en Braassem

% kostendekkendheid	Leiderdorp	Kaag en Braassem
Rijbewijzen	91%	122%

Leiderdorp

Het tarief voor rijbewijzen onder Hoofdstuk 3 van Titel 1 kent een kostendekkendheid van 91%. De tijdsbesteding die gemoeid gaat met het verstrekken van de reisdocumenten is gemiddeld te noemen. De tijdsbesteding per activiteit met 15 minuten ligt iets onder het landelijk gemiddelde van 20 minuten.

Hoewel de rijbewijzen geen wettelijke maximumtarief kennen, blijkt ook hier dat een efficiënte werkwijze relatief lage kosten per product met zich meebrengt.

In het kostendekkendheidsonderzoek over de gehele tarieventabel bij de gemeente Leiderdorp is een dekkingspercentage van 146% berekend. Dit verschil vindt zijn oorzaak in een gehanteerd uurtarief van € 76,10, zonder direct toegerekende kosten, voor dit onderdeel, terwijl het rekenkameronderzoek uitgaat van een uurtarief van € 48,00, plus direct aan de dienst toe te rekenen directe kosten. Voor het specifieke tarief van rijbewijzen was in het rekenkameronderzoek eenvoudig kosten toe te rekenen, waar in het totaalonderzoek is gekozen voor een brede verdeling van directe kosten over meerdere diensten via het uurtarief. Dit is inherent aan het verschil in type onderzoek.

Kaag en Braassem

De kostendekkendheid van Hoofdstuk 7 'rijbewijzen' bedraagt 122% hetgeen als een behoorlijke overschrijding op individueel tariefsniveau kan worden beschouwd. Grond voor de overschrijding is dat aan het verlenen van rijbewijzen een goed gestructureerde en geautomatiseerde werkwijze ten grondslag ligt, zodat de doorlooptijd relatief kort is.

De overschrijding van de kostendekkendheid vloeit mede voort uit het gegeven dat Kaag en Braassem met ingang van 1 januari 2009 ontstaan is uit een fusie van de gemeenten Alkemade en Jacobswoude. De tarieven van beide herindelingsgemeenten hebben ten grondslag gelegen aan de keuze voor de tarieven van de nieuwe gemeente Kaag en Braassem. Er is destijds geen uitvoerig onderzoek gedaan naar de kostendekkendheid van de nieuwe tarieven. Vervolgens zijn de aldus vastgestelde tarieven jaarlijks geïndexeerd als gevolg waarvan de verhouding tussen de hoogte van de tarieven en de daadwerkelijke kostendekkendheid steeds verder uiteen zijn gaan lopen. Het strekt aldus tot aanbeveling de bij de fusie bepaalde tarieven nader te beoordelen als integraal geheel per titel van de tarieventabel teneinde tot een zuivere tariefsberekening te komen.

Conclusie

De kostendekkendheid van Leiderdorp ligt met 91% ruim beneden de genormeerde 100%. Daarmee kan het tarief zich lenen voor de kruissubsidiëring binnen Titel 1 met de tarieven die een overdekking kennen. De kostendekkendheid van de leges van de verstrekking van rijbewijzen bedraagt overigens feitelijk 195%, maar op hoofdstukniveau vindt er nivellering plaats als gevolg van de kosten die zich voordoen bij aanvraag van een verklaring van geschiktheid. Hierdoor komt de kostendekkendheid van het hoofdstuk uit op 91%.

De gemeente Kaag en Braassem kent een overschrijding van de kostendekkendheid op tariefsniveau met 22%. Hoewel het tarief op tariefsniveau niet voldoet aan de kostendekkendheidsvereisten, geldt echter ook hier dat op basis daarvan niets gezegd kan worden over de kostendekkendheid op titelniveau.

5 Leges titel 2. De omgevingsvergunning

De Omgevingsvergunning

Vergelijking van de tarieven Omgevingsvergunning

De verschillen tussen de tarieven van de andere gemeenten zijn zodanig dat een vergelijking in eerste instantie lastig is. Om toch zo goed mogelijk de tarieven van de overige gemeenten met elkaar te kunnen vergelijken is gekozen voor een structuur waarbij per gemeente een identieke staffel qua bouwkosten is gehanteerd. De bouwkosten vormen immers de heffingsgrondslag die deze gemeenten gemeenschappelijk hebben. Vervolgens is een doorberekening gemaakt op basis van de tarieven uit de tarieventabel van de desbetreffende gemeente. Dit levert het volgende op.

Tarieven	Leiderdorp	Kaag en Braassem	Nieuwkoop	Noordwijk	Waddinxveen
Bouwkosten € 2000		€104,00	€205,00	€50,00	€ 210,10
Bouwkosten € 50.000		€ 1.600,00	€ 1.350,00	€	€ 990,65
Bouwkosten € 500.000		€ 13.000,00	€ 11.500,00	€	€ 8.376,20

Leiderdorp

Bij de aanbesteding van het traject voor het rekenkameronderzoek is aangegeven dat de gemeente Leiderdorp de legesverordening en de daarbij behorende tarieventabel substantieel heeft herzien. De tarieventabel is goeddeels conform het model van de VNG ingericht. Het hoofdstuk omgevingsvergunning en dan met name de activiteit bouwen wijkt echter wel af van het VNG model, dat ook door de andere vergelijkingsgemeenten wordt gehanteerd.

De VNG gaat in de modelverordening uit van het gebruik van de bouwsom als heffingsgrondslag hetgeen voortkomt uit het "Model transparantie bouwgerelateerde leges" welke in het verleden door het ministerie van VROM ter beschikking is gesteld. Leiderdorp hanteert als heffingsgrondslag het gebruiksoppervlak conform NEN 2580.

Na bestudering van alle tarieventabellen van de gemeenten binnen de provincie Zuid-Holland blijkt dat geen enkele gemeente eenzelfde dan wel een vergelijkbare tariefsopbouw aanhoudt. Hierdoor is het voor ons niet mogelijk geweest een vergelijkend onderzoek van de tarieven van Leiderdorp door te voeren. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het gebruiksoppervlak als heffingsgrondslag evenzo legitiem is als gebruikmaking van de bouwkosten.

Kaag en Braassem

Voor de gemeente Kaag en Braassem geldt dat de gemeente voor projecten met een bouwsom boven de € 15.000,- een hoger legesbedrag in rekening brengt dan de andere gemeenten. Vooral het verschil tussen het gehanteerde leges tarief tussen de gemeenten

Waddinxveen en Kaag en Braassem is bij een bouwsom van € 500.000,- aanzienlijk. Dit betreft bijna € 5.000,-.

Omgevingsvergunning Leiderdorp en Kaag en Braassem

% kostendekkendheid	Leiderdorp	Kaag en Braassem
Omgevingsvergunning	51%*	88%

* Percentage komt uit het definitieve rapport kostendekkendheidsonderzoek leges van 7 november 2012

Kengetallen

In het kader van het onderzoek naar de tijdsbesteding is de benodigde tijd voor het behandelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning activiteit bouwen door de medewerkers geraamd. De gemiddelde tijdsbesteding die door de afdeling is geraamd voor het verlenen van een omgevingsvergunning activiteit bouwen bedraagt 1320 minuten ofwel 22 uren. De gemiddelde tijdsbesteding voor dit vergunningentrajec bedraagt, zo volgt uit door ANG uitgevoerde onderzoeken, ongeveer 1080 minuten ofwel 18 uren.

Vanuit de vakafdeling wordt al vanaf het ontstaan van de nieuwe gemeente Kaag en Braassem, met ingang van 1 januari 2009, de tijdsbesteding en de werkwijze ten aanzien van de bouwvergunningen gemonitord en bijgehouden. De aldus verkregen tijdsbesteding wordt, na inwerkingtreding van de Wabo, op dezelfde wijze bijgehouden. Verder is men bezig met een verbeteringsslag ten aanzien van de werkwijze en daarmee de tijdsbesteding. In dit verband wordt, zo blijkt uit het gehouden interview, een afname van de gemiddelde tijdsbesteding verwacht wegens het teruglopen van de grote en complexe bouwvergunningaanvragen. Deze terugloop is een direct gevolg van de economische crisis. De aldus verkregen resultaten van deze verbeteringsslag zullen uiteindelijk, zo is de bedoeling, in een afdelingsprogramma worden opgenomen.

De geraamde tijdsbesteding van Kaag en Braassem ligt hoger dan de gemiddelde tijd zoals die door ANG reeds uitgevoerde onderzoeken blijkt. Ingeval van een gemiddelde doorlooptijd van 18 uren zou worden uitgegaan zou het kostendekkendheidspercentage stijgen tot 108 %.

Leiderdorp

De kostendekkendheidsberekening met betrekking tot de omgevingsvergunning, activiteit bouwen, kon vanwege het ontbreken van essentiële kengetallen voor de gemeente Leiderdorp niet worden uitgevoerd. Weliswaar is een groot deel van de kengetallen waarom

verzocht is door de gemeente geleverd, maar het aantal bouwactiviteitenuitgesplitst naar detailniveau zijn voor het rekenkameronderzoek niet geleverd. De oorzaak ligt in de wijze van gegevensvastlegging in het geautomatiseerde systeem. Het opvragen van de relevante informatie uit het systeem blijkt in de praktijk wel vaker op moeilijkheden te stuiten. Het betreft echter vanuit het oogpunt van de legesheffing en de jaarlijkse vast te stellen begroting relevante informatie zodat hier een verbeterpunt ligt.

Vanwege de bijzondere tariefstructuur die Leiderdorp gebruikt met betrekking tot de omgevingsvergunning activiteit bouwen, gedifferentieerd naar gebruiksoppervlakte, was

het ook niet mogelijk om een prognoseberekening te maken voor het kostendekkendheidsonderzoek.

In de periode waarin het rekenkameronderzoek liep is voor de gemeente Leiderdorp ook een kostendekkendheidsonderzoek leges uitgevoerd. Doel van dit onderzoek was om gespecificeerd inzicht te verkrijgen in de kostendekkendheidspercentages per product/dienst. Met name is veel aandacht besteed aan de gegevens van de bouwactiviteiten. Uiteindelijk is het met de inzet van de gemeente alsnog gelukt om een voorlopig kostendekkendheidspercentage te berekenen van 51% voor de gehele Titel II (incl. de bouwactiviteiten). Voor verdere toelichting kan worden verwezen naar het definitieve rapport kostendekkendheidsonderzoek leges van 7 november 2012.

Kaag en Braassem

De kostendekkendheid van de omgevingsvergunning activiteit bouwen bedraagt voor de gemeente Kaag en Braassem 88%. De berekening is gebaseerd op het aantal verleende vergunningen en de gemiddelde tijdsbesteding die nodig is voor het in behandeling nemen en verlenen van een omgevingsvergunning activiteit bouwen.

Voor het berekenen van deze leges is uitgegaan van de gemiddelde doorlooptijd op grond van de door de vakafdeling verschaft informatie. Daarbij zijn ook de gerealiseerde aanvragen uit het verleden en de gerealiseerde opbrengsten mede in ogenschouw genomen. In het kader van de berekening zijn de op het tijdstip van gegevensaanlevering de voor 2012 gerealiseerde vergunningaanvragen en bijkomende kosten geëxtrapoleerd naar het gehele jaar 2012. Zodoende wordt een prognose van de verwachten aantallen en kosten voor 2012 verkregen. Tevens is daarbij de gerealiseerde legesopbrengst aan de hand van de gerealiseerde vergunningaanvragen berekend en op basis daarvan is een prognoseberekening voor het gehele jaar gemaakt.

Opgemerkt moet worden dat in deze kostenraming niet de eerste controle na het verlenen van de omgevingsvergunning activiteit bouwen is meegenomen, aangezien uit de kostenverdeelstaat 2012 niet is op te maken of enkel de kosten van de eerste controle zijn doorberekend in de leges dan wel dat er meer kosten zijn doorberekend. Deze specifieke kosten van de eerste controle mogen in tegenstelling tot de overige kosten met betrekking tot toezicht wel als legeskosten worden meegenomen. Het betreft hier volgens de wetgever de eerste controle na vergunningverlening (*Kamerstukken II 1987/88, 20 565, nrs. 1-3, V-N 1988/1835, pt. 38*). Deze specifieke controle is volgens de wetgever met name bedoeld om na te gaan of de desbetreffende inrichting bij de in bedrijfsstelling functioneert in overeenstemming met of voldoet aan de verleende vergunning of ontheffing en de daaraan verbonden voorwaarden of voorschriften. Indien deze kosten onterecht niet zijn meegenomen, komt het berekende dekkingspercentage uiteraard lager uit.

De legesberekening ter zake van de aanvragen omgevingsvergunning activiteit bouwen is gebaseerd op de (geraamde) bouwkosten, exclusief omzetbelasting, van het object waarvoor de vergunning wordt aangevraagd. Een tendens die overal waarneembaar is en, blijkens de overgelegde informatie ook niet aan Kaag en Braassem voorbijgaat, is dat de gemiddelde hoogte van de bouwkosten per aanvraag terugloopt zodat ook de legesopbrengsten teruglopen. Met deze tendens wordt door de gemeente reeds rekening gehouden bij de raming van de baten en lasten voor de bouwvoorstellen.

Conclusie

Het kostendekkendheidsniveau van de leges voor de omgevingsvergunning activiteit bouwen ligt voor de gemeente Kaag en Braassem beneden de genormeerde 100%. Als gevolg van een doorlooptijd voor het verlenen van de omgevingsvergunning activiteit

bouwen die uitkomt boven de gemiddelde tijdsbesteding, zijn de kosten relatief hoog zodat de kostendeckendheid beneden de normgrens van 100% uit komt. Ingeval de tijdsbesteding in de toekomst terugloopt zal dat tot gevolg hebben dat het kostendeckendheidspercentagestijgt.

6

Leges titel 3. De evenementenvergunning

De Evenementenvergunning (EDR)

Vergelijking van de tarieven

De hoofdstukken die zijn benoemd in Titel 3, vallend onder de EDR zijn in haar geheel beoordeeld. Per hoofdstuk worden nu de belangrijkste bevindingen vermeld.

Horeca

Tarieven	Leiderdorp	Kaag en Braassem	Nieuwkoop	Noordwijk	Waddinxveen
vergunning artikel 3	€ 188,55	€ 240,20	€ 145,00	€ 230,70	€ 279,15
ontheffing artikel 35	€ 54,30	€ 32,10	€ 73,00	€ 53,30	€ 32,70
Wijziging	€ 72,40	€ 32,10	€ 48,50	€ 217,00	€ 32,70

Leiderdorp

Voor het in behandeling nemen van een aanvraag op grond van artikel 3 van de Drank en Horecawet hanteert de gemeente Leiderdorp het op één na laagste tarief van de vergelijkingsgemeenten, te weten € 188,55. Alleen de gemeente Nieuwkoop hanteert met € 145,00 een nog lager tarief.

Het lage tarief dat de gemeente Leiderdorp in rekening brengt voor een vergunning op grond van artikel 3 van de Drank en Horecawet compenseert wellicht het wat hogere tarief voor het in behandeling nemen van een melding conform artikel 35 van de Drank en Horecawet. Dit ligt bij de andere gemeenten lager. Een uitzondering betreft de gemeente Nieuwkoop, waarbij het tariefverschil tussen een ontheffing en een nieuwe horecavergunningrelatief gering is.

Kaag en Braassem

De gemeente Kaag en Braassem kent voor de vergunning op grond van artikel 3 Drank- en Horecawet het op één na hoogste tarief en wel € 240,20. Enkel Waddinxveen maakt nog gebruik van een iets hoger tarief met een bedrag van € 279,15. De overige gemeenten berekenen ongeveer € 100,00 minder per vergunningaanvraag.

Opvallend is dan ook, dat daar waar het gaat om de andere horeca gerelateerde vergunningaanvragen, door de gemeente Kaag en Braassem met € 32,10 juist weer de laagste tarieven worden gehanteerd. Daarbij is het verschil in vergelijking met de gemeente Noordwijk significant. De gemeente Noordwijk brengt € 53,30 respectievelijk

€ 217,00 in rekening bij de aanvrager indien het gaat om een kleine wijziging van de verleende vergunning.

Overzicht van evenementen naar type en grootte (voor zover aanwezig)*

Tarieven	Leiderdorp	Kaag en Braassem	Nieuwkoop	Noordwijk	Waddinxveen
Organiseren evenementen en markten	€ 29,75	€ 153,20	€ 36,50	€ 27,45	€ 36,50
	€ 33,20		€ 97,00	€ 274,70	€ 97,00
	€ 200,20		€ 145,00	€ 1.647,95	€ 145,00
			€ 194,00		€ 194,00
			€ 385,00		€ 385,00

* In bovenstaande tabel worden verschillende tarieven per gemeenten (indien aanwezig) gegeven. De tarieven variëren afhankelijk van de grootte en het type evenement (categorie).

Leiderdorp

De tarieven voor het hoofdstuk evenementen zijn lastig met elkaar te vergelijken. De gemeente Leiderdorp heeft als enige van de vergelijkingsgemeenten de modelverordening van de VNG aangehouden. Hierbij is onder meer een onderverdeling gemaakt voor de categorieën: herdenkingsplechtigheid, braderie, optocht niet zijnde een betoging op de weg, een feest, muziekvoorstelling of wedstrijd op of aan de weg. Op tariefsniveau zijn wel enkele verschillen te constateren, maar door de verschillende nuances die zijn aangebracht in het format blijft het lastig om hier conclusies uit te trekken. Wel kan specifiek in vergelijking met de gemeente Kaag en Braassem worden aangegeven dat slechts bij het organiseren van een braderie of een commercieel evenement met meer dan 250 bezoekers of met een verhoogd risico profiel een hoger tarief van toepassing is. In de overige gevallen is het organiseren van een evenement in Leiderdorp structureel goedkoper dan het enige vaste tarief van € 153,20 wat de gemeente Kaag en Braassem als legestartief in haar tarieventabel heeft opgenomen.

Voor het organiseren van een snuffelmarkt, conform artikel 5.23 Algemene Plaatselijke Verordening (APV) dient binnen de gemeente Leiderdorp het hoogste tarief te worden betaald. Dit tarief van € 200,20 ligt zelfs 100% hoger dan bij de gemeente Nieuwkoop.

Kaag en Braassem

De gemeente Kaag en Braassem heeft gekozen voor slechts één uniform tarief van € 153,20 voor een evenementenvergunning. Als dit tarief bijvoorbeeld met de meer gedifferentieerde tarieven voor evenementenvergunningen van de gemeente Leiderdorp wordt vergeleken is enkel in het geval dat sprake is van een evenement waarvoor een toegangsprijs moet worden betaald en dat bezocht mag worden door 250 of meer personen, een grootschalig evenement of een evenement met verhoogd risicoprofiel, de aanvrager van de evenementenvergunning goedkoper uit. In de andere gevallen is het organiseren van een evenement in Leiderdorp goedkoper.

Een vergunning voor het innemen van een standplaats is binnen de gemeente Kaag en Braassem geldig voor een afgebakende periode. De andere gemeenten hanteren een iets afwijkende systematiek en dat maakt het vergelijken lastig. Voor een standplaats voor een dag bedraagt het tarief bij de gemeente Kaag en Braassem € 20,70 en bij Nieuwkoop € 20,00. De andere gemeenten hanteren een significant hoger bedrag, waarbij vooral het legesbedrag van € 109,50 van de gemeente Noordwijk opvalt.

Andere vergunningen op grond van de APV en andere verordeningen en regelingen

Leiderdorp

Bij de gemeente Leiderdorp komt dit onderdeel niet specifiek voor in de tarieventabel en als zodanig kan er geen vergelijking plaatsvinden.

Kaag en Braassem

In dit hoofdstuk zijn een aantal producten/diensten opgenomen die door de gemeente Kaag en Braassem worden aangeboden. Het valt op dat over de gehele linie een laag tarief wordt gehateerd van € 46,70, afgezien voor een vergunning ten behoeve van brandveilig gebruik.

Een ontheffing voor geluidshinder op basis van de APV voor € 46,70 is het laagst in Kaag en Braassem. Binnen de gemeente Nieuwkoop is de aanvrager bijna twee euro duurder uit. In de gemeente Leiderdorp bedraagt het tarief € 217,40 en in Noordwijk € 107,20.

Prostitutiebedrijven

Tarieven	Leiderdorp	Kaag en Braassem	Nieuwkoop	Noordwijk	Waddinxveen
Seksinrichting art. 3.3.1.1	€ 1.321,80	€ 555,20	€ 775,00	€ 2.546,10	€ 828,25
Escortbedrijf art. 3.3.1.2.	€ 536,60	€ 555,20	€ 775,00	€ 2.546,10	€ 828,25

De tarieven voor het hoofdstuk prostitutiebedrijven zijn heel verschillend qua hoogte. Een mogelijke verklaring voor de zeer hoge tarieven is dat sommige gemeenten doelbewust niet willen dat prostitutiebedrijven zich vestigen binnen de gemeente. Het is echter juridisch niet toegestaan zogenaamde schrikstarieven te hanteren. Daarnaast geldt voor deze tarieven eveneens de kostendekkendheidsnorm van 100% conform de EDR.

Leiderdorp

De gemeente Leiderdorp hanteert een gedifferentieerd tarief waarbij het exploiteren van een seksinrichting fors duurder is in vergelijking met de gemeente Kaag en Braassem. Het tarief voor het exploiteren van een escortbedrijf is nagenoeg gelijk. Bij de vergelijking is geconstateerd dat de gemeente Leiderdorp voor de wijziging van een exploitatievergunning in verband met uitsluitend een wijziging van het beheer in een seksinrichting of escortbedrijf een laag tarief á € 144,90 in rekening brengt bij de aanvrager. Zeker als de tarieven met bijvoorbeeld de gemeente Noordwijk worden vergeleken die een enkelvoudig basistarief kent van € 2.546,10 voor de exploitatievergunning, dat nog kan worden opgehoogd met de kosten van externe adviseurs indien deze voor de vergunningaanvraag moeten worden geraadpleegd.

Kaag en Braassem

Binnen het grondgebied van de gemeente Kaag en Braassem is de aanvrager het goedkoopste uit. Opvallend is wel dat de gemeente Noordwijk tarieven in rekening brengt die soms bijna 500% hoger zijn in vergelijking met de gemeente Kaag en Braassem.

Splitsingsvergunning

Tarieven	Leiderdorp	Kaag en Braassem	Nieuwkoop	Noordwijk	Waddinxveen
Splitsingsvergunning 3.4.	€ 177,35	n.v.t.	n.v.t.	€ 72,15	€ 325,55

Leiderdorp

Voor de splitsingsvergunning op grond van artikel 33 Huisvestingswet hanteert de gemeente Leiderdorp een tarief dat het midden houdt tussen het tarief van Noordwijk en het tarief van Waddinxveen.

Kaag en Braassem

Blijkens de tarieventabel van Kaag en Braassem kent de gemeente geen afzonderlijk leges voor de splitsingsvergunning.

Brandbeveiligingsverordening

Tarieven	Leiderdorp	Kaag en Braassem	Nieuwkoop	Noordwijk	Waddinxveen
brandbeveiliging	€ 326,05	€ 191,50	€ 194,00	€ 91,40	n.v.t.

Leiderdorp

Ten aanzien van de opbouw van de tarieven voor het hoofdstuk brandbeveiligingsverordening kent de gemeente Leiderdorp in vergelijking met de andere gemeenten een afwijkende tariefstructuur. Leiderdorp combineert een basistarief voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een gebruiksvergunning voor een inrichting (als bedoeld in artikel 2, lid 1, van de Brandbeveiligingsverordening) waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist. Vervolgens wordt dat basistarief verhoogd met een opslag naar gelang de grootte van de gebruiksoppervlakte van de inrichting.

Geen van andere gemeenten hanteert deze systematiek. De gemeente Leiderdorp brengt als vast bedrag (€ 326,05), een flink hoger tarief in rekening bij de aanvrager dan de andere gemeenten. Dit bedrag kan worden verhoogd met de opslag die afhankelijk is van het gebruiksoppervlak van de inrichtingen waarvoor een vergunning wordt aangevraagd. Daarmee hanteert de gemeente Leiderdorp fors hogere tarieven voor de brandveiligheidsvergunningen dan de omliggende gemeenten.

Het tarief voor brandveilig gebruik van inrichtingen voor de gemeente Kaag en Braassem is opgenomen onder het hoofdstuk 'Andere vergunningen op grond van de APV en andere verordeningen en regelingen'. Weliswaar kent Kaag en Braassem een differentiatie naar gebruiksoppervlak maar zonder een basistarief dat opgehoogd wordt. Voorts zijn de tarieven aanzienlijk lager dan van Leiderdorp.

In deze titel niet benoemde beschikking

Tarieven	Leiderdorp	Kaag en Braassem	Nieuwkoop	Noordwijk	Waddinxveen
Resttarief	€ 72,40	€ 47,60	€ 12,90	€ 72,15	-

Leiderdorp

Het 'resttarief', ook wel vangnetbepaling genoemd, is door de gemeente Leiderdorp op € 72,40 vastgesteld. Uit de vergelijking van de tarieven van de verschillende gemeenten blijkt dat de gemeente Leiderdorp het hoogste tarief heeft. De gemeenten Kaag en Braassem en Nieuwkoop hanteren afwijkende tarieven met € 47,60 respectievelijk € 12,90.

Kaag en Braassem

Door de gemeente Kaag en Braassem is het resttarief op € 47,60 vastgesteld. Dit tarief ligt ook in de lijn met de tarieven in hoofdstuk 3, Titel 3 van de tarieventabel. In vergelijking met de omliggende gemeenten blijkt dit tarief wellicht wat laag. Dit wordt versterkt doordat de gemeente Leiderdorp een tarief van € 72,40 voor de vangnetbepaling hanteert en Noordwijk een tarief van € 72,15.

De tijd die gepaard gaat met het verstrekken van een niet benoemde beschikking bedraagt al snel een uur. Een wat hoger tarief voor dit type beschikkingen is vanuit het perspectief van het kostenverhaal dan ook verklaarbaar.

Resumerend

Geconstateerd wordt dat het op dit punt zeer lastig is om de verschillende gemeenten met elkaar te vergelijken. Enerzijds heeft dit te maken met de opbouw van de tarieventabel en anderzijds met de ambtelijke en politieke keuzes van de desbetreffende gemeenten.

Over het algemeen blijkt echter wel dat de gemeente Leiderdorp in vergelijking met de andere gemeenten tarieven voor de producten en diensten hanteert die kunnen worden aangemerkt als gemiddeld tot laag. Uiteraard zijn er uitzonderingen op de hoofdregel maar deze zijn als zodanig ook benoemd.

Indien Titel 1 in haar geheel wordt beoordeeld kan gesteld worden dat de gemeente Kaag en Braassem over de gehele linie wat hogere tarieven hanteert. Ook voor Titel 2 en dan specifiek het onderdeel bouwactiviteiten is de voorgaande conclusie van toepassing. Alleen voor Titel 3 hanteert de gemeente Kaag en Braassem over de gehele linie gezien lagere tarieven dan de omliggende gemeenten.

EDR Leiderdorp en Kaag en Braassem

% kostendekkendheid	Leiderdorp	Kaag en Braassem
Evenementenvergunning	11%	42%

Leiderdorp

Binnen Titel 3 kennen de evenementenvergunningen een kostendekkendheid van 11%. Dit is buitengewoon laag te noemen. Voor de goede orde dient te worden opgemerkt dat geen materiële kosten in de berekening meegewogen zijn omdat deze vanuit de productenraming niet op het noodzakelijke detailniveau afgeleid kunnen worden. Het opvoeren van materiële kosten zal echter tot gevolg hebben dat het kostendekkendheidspercentage nog verder zal dalen.

Het hoofdstuk voor evenementenvergunningen is opgebouwd uit meerdere onderdelen met verschillende tarieven. Hoofdoorzaak van de lage kostendekkendheid is gelegen in de tijdsbesteding die noodzakelijk is voor het behandelen van een vergunningaanvraag in relatie met een relatief laag en uniform tarief. Zo wordt voor commerciële evenementen voor meer dan 250 personen, als ook voor evenementen met een verhoogd risicoprofiel, onderdeel 3.2.1.1, eenzelfde tarief gehanteerd.

De tijdsbesteding loopt, afhankelijk van het soort evenement uiteen van 10 uur tot 30 uur voor een vergunningaanvraag. Voor de berekening is uitgegaan van een aanname van een gemiddelde de tijdsbesteding van 15 uur per vergunningaanvraag.

Onderdeel 3.2.1.5. feest, muziekvoorstelling of wedstrijden aan de openbare weg kent een kostendekkendheid van 7%. Ook voor deze evenementen geldt dat de doorlooptijd van een vergunningaanvraag varieert van 5 tot 20 uur afhankelijk van het soort

evenement. Voor de berekening is uitgegaan van een aanname van een gemiddelde tijdsbesteding van 10 uren per aanvraag. Deze soort aanvraag blijkt in verhouding tot de andere onderdelen binnen dit hoofdstuk het meest voor te komen. Hiervoor worden alleen al personele kosten gemaakt ter hoogte van ruim € 28.000,00 terwijl de opbrengsten slechts € 1.925,60 bedragen.

Verder zijn er nog de kleine evenementen die niet voldoen aan de eisen van artikel 2.25 tweede lid van de APV ingevolge waarvan niet met een kennisgeving van het evenement kan worden volstaan. Deze evenementen zijn daarmee vergunningsplichtigen onder Titel 3 onderdeel 3.2.1.6 van de tarieventabel is daarvoor dan ook een tarief van € 33,20 opgenomen. Uit de door de vakafdeling tijdens het interview verschaft informatie blijkt dat hiervoor in de praktijk geen leges geheven worden. Duidelijk is naar voren gekomen dat het bestuur van deze werkwijze op de hoogte is. Aangezien deze vergunningsoort formeel wel legesplichtig is, zijn de kosten die met de behandeling daarvan gepaard gaan in de berekening van de kostendekkendheid meegenomen.

De tarieven voor de evenementenvergunning zijn historisch bepaald en worden jaarlijks geïndexeerd zonder daarbij met kostenonderbouwing rekening te houden. Verder zijn de tarieven gemiddeld aan de lage kant hetgeen de lage kostendekkendheidsgraad mede verklaart. Opmerkelijk is ook, zo is tijdens de interviews naar voren gekomen, dat in de gemeente Leiderdorp zeer veel tijd gestoken wordt in de afhandeling van de vergunningaanvragen. Aanleiding daartoe is het feit dat het overgrote deel van de vergunningaanvragen onvolledig wordt aangeleverd waarna de behandelend ambtenaar de aanvraag compleet probeert te maken om zo de vergunning tijdig te kunnen verlenen.

Regelmatig worden vergunningen te laat aangevraagd waarna het ambtelijk apparaat alsnog poogt tijdig voor het plaatsvinden van het evenement een vergunning te verlenen. Er wordt dan ook erg veel tijd gestoken in de vergunningverlening terwijl de kosten niet of nauwelijks worden verhaald op de aanvrager. Deze historisch gegroeide werkwijze is weliswaar buitengewoon klantvriendelijk, maar vanuit het economische en doelmatigheidsperspectief wellicht minder wenselijk.

Eenzijds is de werkwijze historisch zo gegroeid en wordt toegeschreven aan het oorspronkelijke 'dorpse karakter' van Leiderdorp waar men dan al snel genegen is om een helpende hand te bieden indien een aanvraag niet volledig of in principe al te laat is ingediend. Anderzijds was er weinig bestuurlijk draagvlak om de aanvraagprocedure strikter toe te passen of om de tarieven te verhogen. Veel meer lag de nadruk altijd op het ondersteunen van lokale evenementen. In deze context was het uitgangspunt ten aanzien van de hoogte van de legestarieven altijd de vergelijking met en de verhouding tot de tarieven van omliggende gemeenten. De daadwerkelijke kosten die met de vergunningaanvragen samenhangen zijn in het kader van het vaststellen van de tarieven voor de evenementenvergunning nooit onderzocht.

In het totaalonderzoek naar de kostendekkendheid van de gemeente Leiderdorp is nadere informatie beschikbaar gesteld over de werkelijke aantallen van de keren dat de dienst is verleend. Dit leidt tot een meer gedetailleerde weergave van de kosten en baten, waaruit een dekkingspercentage van 20% volgt. Dit is nog steeds ruim onder het maximum.

Kaag en Braassem

De kostendekkendheid van Hoofdstuk 2 van Titel 3 bedraagt 42% waarbij onder Hoofdstuk 2 zowel de evenementenvergunningen als standplaatsvergunningen zijn opgenomen. Binnen Hoofdstuk 2 kent enkel onderdeel 3.2.2 met betrekking tot de standplaatsvergunningen voor de duur van 5 jaar een overschrijding van de

opbrengstnorm. Het kostendekkendheidspercentage van dit specifieke legestartief bedraagt 200%.

Uit onderzoek van de gegevens blijkt dat de oorzaak van de overdekking gelegen is in een wijziging van de vergunningaanvragen voor standplaatsen conform de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). In dit verband zijn aanvragen voor standplaatsen te verkrijgen die geldig zijn voor de duur van één maand tot en met standplaatsvergunningen die geldig zijn voor de duur van 5 jaar. In 2012 is de mogelijkheid ingevoerd om voor de duur van 5 jaren een standplaatsvergunning aan te vragen. Van deze mogelijkheid is door belanghebbenden direct uitvoerig gebruik gemaakt zodat er een verschuiving is opgetreden in aanvragen van standplaatsvergunningen geldig voor één jaar naar standplaatsvergunningen geldig voor 5 jaren.

Voor standplaatsvergunningen voor de duur van 5 jaar geldt in 2012 een hoger legestartief (€ 300,20) dan voor bijvoorbeeld standplaatsvergunningen voor de duur van één jaar (€ 136,70). De gemiddelde doorlooptijd voor het afhandelen van deze standplaatsvergunningen is echter gelijk. Op dit moment bestaat er ten aanzien van de problematiek van overschrijding van opbrengstnorm nog geen gevaar aangezien reeds binnen onderdeel 3.2.2 voldoende ruimte is voor kruissubsidiëring.

Hoewel het geen onderdeel van de onderzoeksopdracht uitmaakt dient volledigheidshalve te worden opgemerkt dat het onderbrengen van de leges evenementenvergunningen en de leges standplaatsvergunningen binnen hetzelfde hoofdstuk juridisch gezien aanvechtbaar is. Op grond van de EDR mag kruissubsidiëring enkel plaatsvinden tussen clusters van onderling nauw samenhangende vergunningstelsels. Het is de vraag of het vergunningstelsel voor het innemen van standplaatsen als bedoeld in de APV wel kan worden aangemerkt als zodanig onderling nauw samenhangend met de evenementenvergunning dat kruissubsidiëring tussen beide vergunningstelsels is toegestaan. Het is logischer de standplaatsvergunning onder te brengen in Hoofdstuk 20 van Titel 1 van de tarieventabel.

Ten aanzien van de evenementenvergunningen geldt dat er nauwelijks sprake is van enige vergelijkbaarheid wat tijdsbesteding of tarieven betreft aangezien hier de gemeenten juist optimaal gebruik kunnen maken van de autonome beleidsbevoegdheid. Vergunningssoorten, werkwijzen en gemeentelijke voorschriften zoals de APV en het evenementenbeleid zijn van grote invloed op de wijze waarop de evenementen in de tarieventabel zijn opgenomen. Daar waar Kaag en Braassem een eenvoudig tarief kent voor een evenementenvergunning, kent Leiderdorp een gedifferentieerd tarief zodat er van enige vergelijkbaarheid wat tijdsbesteding of tariefhoogte geen sprake kan zijn.

Overigens wordt de kostendekkendheid van de evenementenvergunning bij de gemeente Kaag en Braassem beïnvloedt door de keuze om verenigingen vrij te stellen van de heffing van leges op dit punt.

Conclusie

Op grond van het strikte verbod op kruissubsidiëring welke voor de EDR gerelateerde legestartieven geldt, kan gesteld worden dat indien op hoofdstukniveau reeds niet is voldaan aan de norm van 100% kostendekkendheid kruissubsidiëring tussen onderdelen enkel is toegestaan als deze onderling zeer nauw samenhangen. Voor wat betreft het kostendekkendheidsniveau voor de evenementenvergunningen van de gemeente Kaag en Braassem en Leiderdorp kan geconcludeerd worden dat deze zich ruim onder de wettelijke 100% bevinden en dat er nog ruimte is voor tariefsverhoging.

Geconstateerd is dat de gemeente Kaag en Braassem onder Titel 3 niet alleen evenementenvergunningen heeft opgenomen maar ook de standplaatsvergunningen. Het betreft naar mening van ANG echter geen clusters van onderling nauw samenhangende vergunningstelsels zoals bedoeld in de EDR. Als gevolg daarvan is in principe kruissubsidiëring tussen beide vergunningstelsels niet toegestaan.

Het kostendekkendheidspercentage van de evenementenvergunningen bedraagt 41% en bevindt zich daarmee ver onder de kostendekkendheidsnorm van 100%. Voor wat de standplaatsvergunningen betreft verschilt de kostendekkendheid van de daartoe behorende verschillende vergunningssoorten tussen de 14% en de 200%. Kruissubsidiëring tussen de verschillende standplaatsvergunningen is uiteraard wel toegestaan. Op basis van de verkregen informatie heeft ANG de kostendekkendheid van de standplaatsvergunningen gezamenlijk op 55% berekend, zodat geconcludeerd kan worden dat de ook deze vergunningssoort zich ver onder de kostendekkendheidsnorm van 100% bevindt.

7 Lijkbezorgingsrechten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de Lijkbezorgingsrechten van beide gemeenten.

Resumé	Lasten	Baten	Dekkingspercentage
Leiderdorp	€ 440.268,00	€ 399.702,00	90,79%
Kaag en Braassem	€ 155.138,00	€ 69.690,00	44,92%

Leiderdorp

De weergave van de kosten en baten van de Lijkbezorging in de gemeente Leiderdorp zijn gebaseerd op de begroting 2011. De kostendekkendheid is berekend op basis van deze begroting 2011 en aanvullende gegevens van de gemeente.

Ten aanzien van de lijkbezorgingsrechten geldt dat historisch bepaalde tarieven jaarlijks geïndexeerd worden zonder dat er inzicht is in de daadwerkelijke kosten die aan de verschillende tarieven verbonden zijn. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de betrokken afdeling heeft aangegeven in 2013 werk te gaan maken van de bepaling van de tijdsbesteding in relatie tot de te verhalen kosten middels de lijkbezorgingsrechten. Nu is reeds duidelijk dat de medewerkers op de begraafplaats(en) meer werk verrichten dan de diensten waarvoor rechten worden geheven vereisen.

De budgetten voor de kosten zijn niet realistisch ten opzichte van de budgetten voor de opbrengsten, althans naar de mening van de betrokken afdeling. Voorts blijkt de egaliseringsreserve begraafplaatsen in 2012 leeg te zijn, hetgeen van invloed zal zijn op de kostenonderbouwing 2013.

Verder is een grondaankoop voor de uitbreiding van de begraafplaats(en) niet in de tarieven verwerkt, in die zin dat de uitbreiding van de exploitatie (nog) geen doorwerking in de tarieven heeft gehad. Mede hierdoor zullen de kosten in de toekomst verder stijgen. De inkomsten daarentegen lopen op dit moment jaarlijks terug. Om de budgettaire gevolgen daarvan te dempen wil de gemeente de tarieven zeker niet hoger vaststellen dan die van de omliggende gemeenten. Verwacht wordt dat een toename van begrafenissen op termijn tot een daling van de kosten zal leiden. Echter het aantal begrafenissen in enig jaar is niet te sturen. Door te sturen op de kostencomponent (reductie van kosten), is het kostendekkendheidsprincipe wel te behalen. Dit zal dan wel ten koste gaan van te leveren diensten op de begraafplaats(en).

Vanuit kostenoverwegingen is de vakafdeling voornemens beleid te maken op graven die in het verleden voor 'eeuwig' zijn afgekocht. Deze lange afkoop is niet meer gebruikelijk in de huidige tijd waar de termijn voor het recht van een graf veel korter is. Door actief te ruimen, ontstaat er ruimte voor nieuwe graven en dus opbrengsten. Tevens wordt de nu aanwezige gevoelsmatige rechtsongelijkheid bij belastingplichtigen weggenomen.

Niet inzichtelijk is of alle toerekenbare kosten van activiteiten wel in de tarieven zijn verdisconteerd en of in de tarieven eventueel ook niet toerekenbare kosten zijn verdisconteerd. De afdeling die hierover gaat heeft deze gegevens niet voorhanden. In de interviews is aangegeven dat de kosten groenonderhoud in ieder geval niet in de begrafenisrechten zaten verdisconteerd, maar dat mogelijk wel zouden moeten zijn.

De vakafdeling is zich bewust van de problematiek ten aanzien van de transparantie van kostentoerekening en is, zoals vermeld, voornemens om daar in de loop van 2013 aandacht aan te gaan besteden. Tot slot speelt de afdeling met het idee de afkooptermijn voor de onderhoudskosten te verkorten van 15 naar 10 jaar. Op die manier loopt de afkooptermijn meer in de pas met de omliggende gemeenten, en worden er meer opbrengsten gegenereerd in de toekomst. De opbrengsttoename zal na deze aanpassing nog wel enige jaren op zich laten wachten door de lopende contracten.

Kaag en Braassem

De kosten en baten van de Lijkbezorging in de gemeente Kaag en Braassem zijn gebaseerd op de begroting 2011 met daarnaast de werkelijke cijfers. Daarmee wordt de verhouding tussen de geraamde baten en opbrengsten en de gerealiseerde baten en opbrengsten inzichtelijk gemaakt.

Voorts is in het kader van het onderzoek nog aanvullende informatie gevraagd omtrent enkele begrotingsposten.

Uit het onderzoek blijkt dat kosten van de lijkbezorging en de begraafplaatsen de baten c.q. de opbrengsten overtreffen. Zoals uit onderstaande tabel blijkt worden de kosten globaal genomen voor 44,92 % (begroot) en voor 48,74 % (werkelijk) gedekt door de opbrengsten, zodat deze dienstverlening verre van kostendekkend is.

	Begroot	Werkelijk	Verplichting	Restant
Kosten	€ 155.138,00	€ 148.440,65	€ 0,00	€ 6.697,35
Baten	€ 69.690,00	€ 72.349,80	€ 0,00	-€ 2.659,80
Dekking	44,92%	48,74%		

Tijdens de interviews is geen verklaring gebleken voor de oorzaken van de dekkingsgraad. Het blijkt dat de tarieven van de lijkbezorging niet inzichtelijk zijn, aangezien deze zelfstandig door de afdeling belastingen worden opgesteld, zonder overleg met de uitvoerende afdeling en jaarlijks geïndexeerd worden. Er is op deze wijze geen sprake van enige vorm van transparantie bij de berekening en de vaststelling van de tarieven, waardoor ook geen enkel inzicht bestaat in de wijze van totstandkomen van de tarieven.

Conclusie

Concluderend kan ten aanzien van de tarieven van de Lijkbezorgingsrechten in zowel de gemeente Leiderdorp als de gemeente Kaag en Braassem worden gesteld dat de relatie tussen de kosten en de opbrengsten niet terugkomt in de tariefstelling. In beide gemeenten is sprake van een jaarlijkse index op de tarieven van het voorgaande jaar, zonder dat er gekeken wordt naar de kostencomponent die met deze opbrengsten gedekt dient te worden. Het gat tussen opbrengsten en kosten wordt aangevuld door de algemene middelen, waardoor de begraafplaatsen feitelijk gesubsidieerd worden.

Uit beide berekeningen blijkt dat er een substantieel verschil bestaat tussen de dekkingspercentages van beide gemeenten. De reden hiervoor is door de jaarlijkse indexering van een historisch tarief niet meer te achterhalen.

8

Rioolheffing

Als gevolg van het vaststellen van de 'Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken' en de daarmee samenhangende wijziging van de Gemeentewet wordt met ingang van 2008 rioolheffing geheven. Tot 2010 is er nog een overgangsregeling van kracht geweest om de gemeenten de gelegenheid te bieden de financiële administratie aan te passen. Met ingang van 2010 kan echter enkel nog rioolheffing conform artikel 228a Gemeentewet worden geheven. Ingevolge artikel 229 tweede lid Gemeentewet is het dan niet meer toegestaan om een rioolrecht te heffen.

Met invoering van de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken heeft de gemeente een zorgplicht voor hemel- en grondwater gekregen. Daarbij neemt het (verbrede) gemeentelijke rioleringsplan (GRP) een prominente plaats in, aangezien het GRP het beleidskader vormt voor de uitvoering van de zorgplichten. In verband daarmee is de rioolheffing ingevoerd ter vervanging van het rioolrecht. De rioolheffing is een bestemmingsheffing waarmee dan ook de kosten kunnen worden verhaald om maatregelen te treffen voor niet alleen het rioleringsstelsel maar ook ter uitvoering van de nieuwe zorgplichten. De gemeente mag echter ook bij de rioolheffing niet meer opbrengsten verhalen dan de uitvoering van de taken kost.

Leiderdorp

Uit de ter beschikking staande verordeningen blijkt dat de gemeente Leiderdorp in ieder geval al vanaf 2010 gebruik maakt van de rioolheffing overeenkomstig artikel 228a Gemeentewet. Echter, met name in de financiële administratie van Leiderdorp wordt nog steeds de term rioolrecht gebruikt. Hoewel deze term juridisch gezien dus niet meer van toepassing is, is deze term in het kader van het onderhavige onderzoek overgenomen om zo de aansluiting met de financiële administratie te houden en verwarring te voorkomen.

Inzicht in het rioolrecht is verkregen vanuit de begroting 2011 aangevuld met nadere informatie vanuit de gemeente.

Resumé	Lasten	Baten	Dekkingspercentage
riolering (excl. GRP extra)	€ 1.033.638	€ 1.156.519	111,89%
riolering (incl. GRP extra)	€ 1.296.762	€ 1.156.519	89,19%

In de begroting is een bedrag opgenomen voor de kosten van vegen van straten en wegen. Dit bedrag kan voor 50% worden toegerekend aan de kosten van de riolering en voor de overige 50% aan de reiniging, zoals in de bovenstaande tabel is gedaan. In de toelichting op de begrotingsraming is aangegeven dat er voor een deel rekening is gehouden met de effecten uit het GRP, en dat voor een deel nog rekening dient te worden gehouden met de besluitvorming door de gemeenteraad. Welke invloed dit zal hebben op de tarieven is vooralsnog onbekend.

Het GRP 2011-2015 van de gemeente Leiderdorp vormt het uitgangspunt voor de in de begroting opgenomen bedragen en de tarieven van de rioolheffing. Er is geconstateerd

dat er een 'reserve riolering' bestaat in het GRP, maar in de begroting is daarvoor niet expliciet een storting opgenomen. De reserve wordt aangevuld met een storting uit de

rioolheffing. De reserve riolering is een egalisatiereserve. Voor de volledigheid is de beoogde storting in bovenstaande tabel opgenomen onder GRP (extra). Het verschil in kostendekkendheid daalt dan tot onder de 100%-norm.

Het GRP is opgesteld exclusief BTW zodat de verhaalbare kosten niet volledig in beeld kunnen komen aangezien daarin BTW verdisconteerd zit. De BTW is echter ook een kostencomponent, zelfs de BTW die via het BTW-compensatiefonds compensabel is, mag als kosten worden meegenomen. Doordat de begroting van Leiderdorp sterk op het GRP gebaseerd is, zijn de kosten van de BTW en compensabele-BTW niet als kosten toegerekend, zodat niet de volledige verhaalbare kosten in de begroting zijn verdisconteerd.

Kaag en Braassem

Het GRP 2009 -2013 van de gemeente Kaag en Braassem vormt het uitgangspunt voor de in de begroting opgenomen bedragen en de rioolheffing.

Inzicht in de rioolheffing is verkregen vanuit de begroting 2011 aangevuld met nadere informatie vanuit de gemeente. Nadere informatie is gevraagd omtrent de volgende begrotingsposten:

Resumé	Lasten	Baten	Dekkingspercentage
Begroot	€ 2.568.725,00	€ 3.330.000,00	129,64%
Werkelijk	€ 2.390.498,81	€ 3.343.703,47	139,87%

Op basis van dit onderzoek blijkt dat de baten van de rioolheffing de kosten 'in zekere mate' overtreffen. De kosten worden globaal genomen met 29,64 % (begroot) en met 39,87 % (werkelijk) meer gedekt door de opbrengsten, zodat deze dienstverlening ruim meer dan kostendekkend is. Indien echter de BTW in de kosten zou worden meegenomen als ook de dotatie aan de reserves zou het kostendekkendheidspercentage en de overschrijding van de opbrengstnorm lager uitvallen.

De gemeente Kaag en Braassem heeft zeer veel kosten aan het in stand houden en onderhouden van het uitgebreide rioleringstelsel. Allereerst is vrijwel de gehele gemeente aangesloten en daarmee ook het buitengebied, zodat een zeer uitgebreid rioolnetwerk bestaat. De installaties en werken welke benodigd zijn voor het aansluiten van objecten in het buitengebied vergen hoge investeringen en brengen meer dan gemiddelde onderhoudskosten met zich mee. Dit is een niet te beïnvloeden lokale factor voor de gemeente Kaag en Braassem. In verband met de bodemstructuur en hoge grondwaterstand ontstaat er met enige regelmaat schade aan het rioleringsstelsel als gevolg van verzakking. Dit brengt de nodige niet voorzienbare kosten met zich mee. Er is niet gebleken dat hiermee in de begroting rekening gehouden wordt.

Tot slot heeft de gemeente Kaag en Braassem een inhaalslag qua aanleg van riolering gedaan in de jaren 70 van de vorige eeuw. Hierdoor zijn, rekening houdend met de gemiddelde levensduur van circa 40 jaren van een rioleringsstelsel, in de nabije toekomst vernieuwingskosten te verwachten voor dit deel van het rioolstelsel. Deze kosten dienen in een nieuw GRP helder meegenomen te worden, en zullen mogelijk tot een stijging van de kosten - en een druk om de tarieven te verhogen- leiden.

Conclusie

Zowel de gemeente Leiderdorp als de gemeente Kaag en Braassem werkt voor de kostentoerekening van de rioolheffing vanuit de basis van het geldende GRP, zoals dit is voorgeschreven. Vooral Kaag en Braassem heeft een gedetailleerd kostenplaatje in het GRP ter onderbouwing van de middels de rioolheffing te verhalen kosten. Aangezien het GRP in

wezen de kostenonderbouwing van de rioolheffing vormt is het voor het nieuw te maken GRP vanaf 2014 een aandachtspunt alle met de gemeentelijke watertaken samenhangende kosten, in relatie tot de begroting, in het GRP te verwerken, teneinde een correcte kostenonderbouwing van de rioolheffing te bewerkstelligen.

9 Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de dertien onderzoeksvragen beantwoord.

HOOGTE VAN DE LEGES

Vraag :

- 1 *In hoeverre sporen de hoogtes van gemeentelijke leges in Leiderdorp en Kaag en Braassem met die van vergelijkbare andere gemeenten in Nederland?*

Antwoord:

Het algemene beeld is dat de gemeente Leiderdorp in vergelijking met de andere gemeenten tarieven voor de producten en diensten hanteert die kunnen worden aangemerkt als gemiddeld tot laag. Uiteraard zijn er uitzonderingen op de hoofdregel maar de gemeente Leiderdorp heeft, blijkens de informatie uit de interviews met de vakafdelingen, in het verleden keuzes gemaakt aangaande een gematigde tariefstelling c.q. een keuze tot niet-maximaal kostendekkend heffen van de leges. Dat geldt met name voor de evenementen. In het algemeen wordt vanuit Leiderdorp de verhouding van de tarieven ten opzichte van de regio belangrijk geacht en dat speelt een rol bij de tariefvaststelling. Tenslotte valt tevens op dat de tariefstelling bij de leges gebaseerd is op een historische basis met een jaarlijks indexeringsproces, zonder herberekening van de basis.

Het algemene beeld bij de gemeente Kaag en Braassem is het tegenovergestelde van de gemeente Leiderdorp, zij hanteert over de gehele linie wat hogere tarieven. Dit met uitzondering van Titel 3 van de tarieventabel, want daar kent de gemeente Kaag en Braassem juist weer lagere tarieven dan de vergelijkingsgemeenten. De gemeente Kaag en Braassem heeft bij de interviews aangegeven eerder al delen van de tarieventabel aan nader onderzoek te hebben onderworpen waar het de hoogte aangaat, maar voor 2013 een integrale beoordeling te gaan uitvoeren.

Over het algemeen kan vanuit het kostendekkendheidsprincipe worden gesteld dat de verhouding van legestarieven met andere gemeenten in Nederland van niet meer of minder dan illustratieve waarde is, daar het tarief in grote mate wordt bepaald door de interne kosten en procesvoering (uren en prestatie) van de uitvoerende afdeling.

Vraag:

- 2 *In hoeverre zijn leges kostendekkend?*

Antwoord:

Het onderzoek heeft zich, zoals in Hoofdstuk 1 is verwoord, gericht op een selectie van legesplichtige diensten en niet op het totaal van de kostendekkendheid per titel, binnen de daarvoor geldende voorschriften. Op die basis kan vanuit dit onderzoek slechts een

oordeel worden geveld over de individuele in het onderzoek betrokken legesplichtige diensten en

niet in relatie tot de toegestane kruissubsidiering in titels 1 en 2. Alleen bij de evenementenvergunning kan op hoofdstukniveau van Titel 3 een oordeel worden geveld over de kostendekkendheid. De resultaten uit het kostendekkendheidsonderzoek zijn hieronder per gemeente opgenomen.

Tabel: Recapitulatie kostendekkendheid tarieventabel 2012.

Recapitulatie Kostendekkendheidsonderzoek tarieventabel Leiderdorp 2012				
		Kosten	Opbrengsten	Kostendekkendheid
Titel 1	Algemene dienstverlening	€ 387.483,00	€ 400.732,00	103%
Hoofdstuk 1	Burgerlijke stand – Huwelijken	€ 21.645,00	€ 24.466,00	113%
Hoofdstuk 2	Reisdocumenten	€ 258.302,00	€ 278.791,00	108%
Hoofdstuk 3	Rijbewijzen	€ 107.536,00	€ 97.475,00	91%
Titel 2	Dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving/omgevingsvergunning			51%
Hoofdstuk 3	Omgevingsvergunning*	€ 221.280,00	€ 113.493,00	51%
Titel 3	Dienstverlening vallend onder Europese dienstenrichtlijn	€ 37.298,00	€ 3.991,00	11%
Hoofdstuk 2	Organiseren evenementen of markten	€ 37.298,00	€ 3.991,00	11%
Saldo		€ 424.781,00	€ 404.723,00	95%

* Gegevens komen uit het definitieve rapport kostendekkendheidsonderzoek leges van 7 november 2012

Recapitulatie Kostendekkendheidsonderzoek tarieventabel Kaag en Braassem 2012				
		Kosten	Opbrengsten	Kostendekkendheid
Titel 1	Algemene dienstverlening	€ 502.283,00	€ 462.783,00	92%
Hoofdstuk 1	Burgerlijke stand – Huwelijken	€ 30.117,00	€ 29.705,00	99%
Hoofdstuk 2	Reisdocumenten	€ 91.809,00	€ 112.110,00	122%
Hoofdstuk 3	Rijbewijzen	€ 380.357,00	€ 320.968,00	84%
Titel 2	Dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving/omgevingsvergunning	€ 364.113,00	€ 320.472,00	88%
Hoofdstuk 3	Omgevingsvergunning	€ 364.113,00	€ 320.472,00	88%
Titel 3	Dienstverlening vallend onder Europese dienstenrichtlijn	€ 79.368,00	€ 33.498,00	42%
Hoofdstuk 2	Organiseren evenementen of markten	€ 79.368,00	€ 33.498,00	42%
Saldo		€ 945.764,00	€ 816.753,00	86%

Blijkens de bovenstaande gegevens overschrijdt de gemeente Leiderdorp de 100%-norm bij de leges voor de huwelijken en de reisdocumenten. Voor het overige is geen sprake van een overschrijding van de 100%-norm. Voor de gemeente Kaag en Braassem geldt dat zij bij het Hoofdstuk Reisdocumenten een overschrijding kent van de 100%-norm.

Vraag:

3 Is er ruimte, binnen de wettelijke kaders, legesopbrengsten te verhogen?

Antwoord:

Op deze vraag kan, behoudens de evenementenvergunning, voor de gemeenten Leiderdorp en Kaag en Braassem, pas een eenduidig antwoord worden gegeven indien een volledig kostendekkendheidsonderzoek van de tarieventabel heeft plaatsgevonden. Op dat moment is namelijk pas de volledige kostendekkendheid bekend van de verschillende titels en de onderlinge verhouding in het kader van de specifiek toegestane kruissubsidiëring binnen de Titels 1 en 2 van de tarieventabel.

Voor het tarief van de evenementenvergunning in de gemeente Leiderdorp geldt dat dit tarief dusdanig laag is ingeschaald met 11% kostendekkendheid, dat dit tarief zondermeer technisch gezien verhoogd kan worden. Gelet op de tarieven in vergelijkbare gemeenten is hiervoor in concurrentie-perspectief ook ruimte. Vanuit de interviews is overigens wel naar voren gekomen dat de gemeente door onvolledige aanvragen veel meer tijd kwijt is aan de verstrekking van een vergunning dan noodzakelijk, wat de kostendekkendheid negatief beïnvloedt. Ook in de gemeente Kaag en Braassem biedt het tarief voor de evenementenvergunning, met een kostendekkendheid van 42%, technisch gezien genoeg ruimte voor een tariefsverhoging. Of een toekomstige stijging van dit tarief politiek haalbaar is voor de recreatieve gemeente Kaag en Braassem valt te bezien. De medewerkers van de vakafdelingen van beide gemeenten geven aan geen aanzuigende werking van het lage tarief voor de evenementenvergunning te ervaren.

Als naar de cijfers van het tussentijds uitgevoerde legesonderzoek van de gemeente Leiderdorp wordt gekeken dan kan deze vraag met ja worden beantwoord. Voor de drie titels bij de gemeente Leiderdorp is er ruimte om de tarieven te verhogen.

Vraag:

4 *In hoeverre bevinden zich leges in het kritische gebied van kostenoverstijgende tarieven?*

Antwoord:

Voor het resultaat van de kostendekkendheid van de onderzochte legesplichtige diensten op tariefsniveau is hierboven onder vraag 2 een beknopt overzicht opgenomen. Voor de onderzochte legesplichtige diensten valt wel een individueel oordeel te geven. Blijkens de onder vraag 2 opgenomen gegevens overschrijdt de gemeente Leiderdorp de 100%-norm bij de leges voor de huwelijken en de reisdocumenten. Voor het overige is geen sprake van een overschrijding van de 100%-norm. Voor de gemeente Kaag en Braassem geldt dat zij alleen bij het Hoofdstuk Rijbewijzen een overschrijding kent van de 100%-norm. Op deze punten zitten beide gemeenten in het kritische gebied.

Ten aanzien van de tarieven die vallen onder de EDR geldt dat kruissubsidiëring enkel tussen onderling nauw samenhangende tarieven mogelijk is. Daartoe behoren ook de leges evenementenvergunningen. Zoals uit de tabel blijkt bevinden deze zich bij lange na niet in het kritische gebied van kostenoverstijgendetarieven.

Vraag:

5 *In welke gevallen en in welke mate is sprake van kruissubsidiëring?*

Antwoord:

In de onderzochte tarieven is geconstateerd dat er sprake is van kruissubsidiëring. Kruissubsidiëring in de tarieventabel was historisch toegestaan over de gehele tarieventabel. Zowel bij de gemeente Leiderdorp als voor de gemeente Kaag en Braassem wordt kruissubsidiëring nu ook nog steeds toegepast hetgeen niet meer is toegestaan. ANG komt tot deze conclusie aangezien beide gemeenten de huidige tariefstelling, na indexering, nog immer baseren op een historische bepaling van de tarieven, vanuit de tijd dat de kruissubsidiëring nog gemeengoed was. De kostendekkendheidsonderzoeken bij beide organisaties zullen inzicht verschaffen op individueel tariefsniveau, zodat dit voor de toekomst kan worden verbeterd.

TARIEFBEREKENING

Vraag:

6 *In hoeverre voldoet de kostenberekening, waarop de legeshoogte wordt gebaseerd, aan wettelijke en gemeentelijke vereisten? In hoeverre sluit zij aan op handreikingen van VNG en het ministerie van BZK? In hoeverre is voldaan de Europese Dienstenrichtlijn?*

Antwoord:

De bevindingen uit dit onderzoek leiden tot de conclusie dat beide gemeenten mogelijk wel voldoen aan de totale maximum kostendekkendheidsnorm van 100%, maar dat geen van beide gemeenten dit cijfermatig kan onderbouwen. Het gebrek aan transparantie vanuit de kostencomponent van toerekenbare en toegerekende kosten speelt hierbij een hoofdrol. Hoewel beide organisaties bekend zijn met de Modelhandreiking kostentoerekening leges van het Ministerie van BZK, en de berekeningsmodellen van de VNG, passen geen van beide organisaties deze toe. Daarmee wijken Leiderdorp en Kaag en Braassem niet af van het algemene beeld van het recent gepresenteerde onderzoek van Deloitte in opdracht van het Ministerie van BZK.

Zowel de gemeente Kaag en Braassem als de gemeente Leiderdorp voldoen, gelet op vorenstaande constatering, eveneens niet aan de voorschriften van de EDR. Er is geen transparante berekening van de onder de EDR vallende legesplichtige diensten beschikbaar.

De eisen ten aanzien van de kostendekkendheid vloeien in eerste instantie voort uit de wetgeving. De wijze waarop de kosten berekend en onderbouwd moeten zijn wordt inmiddels meer en meer invulling gegeven door de rechtspraak die op dit moment volop in ontwikkeling is. Een aantal jaren geleden, voor inwerkingtreding van de Wabo en de EDR, kon als bewijs in een gerechtelijke procedure om de kostenonderbouwing nog worden volstaan met een overzicht van de begrote baten en lasten en het overleggen van een volledige (product)begroting. Inmiddels is de bewijslast in een gerechtelijke procedure, mede als gevolg van de Wabo en de EDR, zwaarder geworden en dient de kostenonderbouwing middels het overleggen van gegevens aannemelijk gemaakt te worden. Zelfs ten aanzien van specifieke posten die in twijfel getrokken worden door een belanghebbende moet door de gemeente zodanige nadere inlichtingen worden verschaft dat de gerede twijfel wordt weggenomen. Een transparant proces op basis van geraamde en gerealiseerde cijfers is hiervoor een noodzaak geworden.

Zowel in Leiderdorp als Kaag en Braassem is mede als gevolg van de jaarlijkse indexering van een groot deel van de legestarieven de aansluiting tussen de tarieventabel en de begroting niet erg sterk, zo niet afwezig. De begroting zou juist dienst moeten doen als basis voor de kostenonderbouwing van de legestarieven. Zeker ten aanzien van de Wabo en EDR gerelateerde leges geldt dat op veel gedetailleerdere wijze dan voorheen aannemelijk moet kunnen worden gemaakt welke baten- en lastenraming aan de tarieven ten grondslag ligt.

Ten aanzien van de tariefberekeningen van zowel Leiderdorp als Kaag en Braassem geldt dat in geen van beide gemeenten bij de kostentoerekening gebruik werd gemaakt van de Modelhandreiking kostentoerekening legestarieven dat in opdracht van het Ministerie van BZK is opgesteld of van de door de VNG beschikbaar gestelde kostentoerekeningsmodellen. Tot op heden is de gebruikelijke werkwijze voor het vaststellen van de tarieven het jaarlijks indexeren van de tarieven van voorgaand jaar. Deze werkwijze sluit op geen enkele wijze aan bij de handreiking kostentoerekening

legestarieven en de modellen die door de VNG beschikbaar worden gesteld met het oog op meer transparantie met betrekking tot de kostenonderbouwing van de tarieven.

Voor wat de legestarieven betreft die onder de werking van de EDR vallen zijn de leges voor het organiseren van evenementen en markten onderzocht. Leiderdorp kent een kostendekkendheid van 11% en Kaag en Braassem van 42%. Bij deze legestarieven is kruissubsidiëring niet toegestaan, tenzij het onderling nauw samenhangende legestarieven betreft. Geconcludeerd wordt dat deze leges ruimschoots aan de kostendekkendheidseisenvoldoen waarbij er nog voldoende ruimte is voor tariefsverhoging.

Van de problematiek ten aanzien van de daadwerkelijke kostendekkendheid van de legestarieven is men zich in beide gemeenten bewust. Onafhankelijk van elkaar hebben Leiderdorp en Kaag en Braassem in dit kader dan ook inmiddels opdracht gegeven tot een kostendekkendheidsonderzoek van de legestarieven binnen de wettelijke kaders.

Vraag:

7 *In hoeverre worden alle relevante kostenplaatsen en kostensoorten in de kostenberekening meegenomen?*

Antwoord:

De financiële administratie van zowel de gemeente Leiderdorp als die van de gemeente Kaag en Braassem bevat onvoldoende detailniveau voor een correcte en volledig in overeenstemming met de wet- en regelgeving zijnde kostenonderbouwing. Hierdoor bestaat er onvoldoende inzicht in de juistheid en volledigheid van de toerekenbare en toegerekende kosten aan de legesproducten. Inherent hieraan bestaat het risico dat niet alle, of teveel kosten worden meegerekend bij de bepaling van de kostencomponent.

Het onderzoek naar de legestarieven is door ANG volgens de ABC-methode uitgevoerd voor de in dit onderzoek meegenomen legesplichtige diensten. Deze methode gaat in principe niet uit van de door de gemeente toegepaste financiële administratie met kostenplaatsen en kostensoorten, maar van een generieke methodiek. Reden is dat veelal de financiële administratie te weinig gedetailleerd is om op basis daarvan een raming van de kosten en opbrengsten te maken.

De gemeente Leiderdorp maakt gebruik van uurtarieven per afdeling waarin, voor zover na te gaan, met name de gemiddelde personele kosten zijn verdisconteerd. De opbouw van het uurtarief van Leiderdorp is weinig transparant en niet kon worden achterhaald welke kosten precies zijn verdisconteerd in het uurtarief. Het uurtarief uit de begroting is als uitgangspunt genomen bij de berekeningen voor de kostendekkendheid, waarbij de materiële kosten per dienst zijn opgeteld. Niet onderzocht is of er nog extracomptabele kosten zijn als ook de opbouw/samenstelling van de (verzamel)kostenposten in het kader van de toerekenbaarheid. Er kan dan ook niet met zekerheid gesteld worden welke kosten wel en niet in het uurtarief zijn omgeslagen en of alle relevante kosten daarin zijn meegenomen.

Kaag en Braassem kent een uurtarief waarin zowel de salariskosten zijn verdisconteerd alsook de diverse kostenplaatsen zijn omgeslagen middels een systeem van doorbelastingen. Daarmee zijn veel relevante kostenplaatsen en kostensoorten in het uurtarief meegenomen. Niet kan echter worden achterhaald in hoeverre alle kostensoorten middels deze systematiek in het uurtarief zijn meegenomen. De gebruikte systematiek is weinig transparant er worden bijvoorbeeld intern kosten gefactureerd tussen de afdelingen waarvan intern ook niet helemaal kan worden achterhaald of alles op de juiste manier doorberekend wordt.

Verder wordt door Kaag en Braassem voor de berekening van het uurtarief uitgegaan van een aantal van 1.413 productieve uren per fte waarvan de berekening niet meer te achterhalen is. De handleiding kostentoe rekening leges gaat uit van 1.362 productieve uren per fte. Dit zou doen vermoeden dat het gebruikte uurtarief aan de lage kant is. Verder moet ook deze keuze voor 1.413 productieve uren in het kader van de leges verklaard kunnen worden om zo de kostenberekening aannemelijk te maken.

Met name het gebrek aan transparantie is voor de gemeente Kaag en Braassem aanleiding geweest om in 2013 op een transparantere methode van berekenen over te stappen.

Ten aanzien van de uurtarieven van Kaag en Braassem kan gelet op vorenstaande eveneens niet met zekerheid vastgesteld worden welke kosten wel en welke niet daarin zijn omgeslagen. Het gebrek aan transparantie en de mogelijkheid tot het daadwerkelijk en legesconform herleiden van de kosten in de uurtarieven en daarmee de redelijkheid van de uurtarieven ontbreekt op dit moment.

Vraag:

8 *In hoeverre sporen berekende kosten (uurtarieven, overheadtoeslag, normtijden e.d.) met die van vergelijkbare andere gemeenten?*

Antwoord:

In vergelijking met andere gemeenten geldt uit onderzoek dat de gemeente Leiderdorp met een uurtarief vanuit de begroting van circa € 48,00 tenminste op punten opvallend lage uurtarieven hanteert. Bij Kaag en Braassem is, met een gemiddeld uurtarief van € 75,00 het landelijk gemiddelde benaderd. Zoveel is duidelijk dat Leiderdorp in haar uurtarieven geen directe kosten verdisconteert, waar Kaag en Braassem dit wel toepast, wat leidt tot het lage uurtarief van Leiderdorp.

De (al dan niet gebrekkig onderbouwde) gehanteerde uurtarieven van beide gemeenten zijn vergeleken met de kentallen van andere gemeenten. Aangezien de opbouw bij beide organisaties nogal verschilt en onduidelijk is vormgegeven, is een zuivere beantwoording van deze vraag onmogelijk.

Ten aanzien van de uurtarieven blijken deze, zowel in Leiderdorp als Kaag en Braassem, niet op transparante wijze te worden berekend. Het is dan ook niet goed mogelijk om de relevante kosten zoals de overhead, die in het uurtarief verdisconteert (c.q. verstopt) zitten, op eenduidige wijze uit de berekening te herleiden. Daarnaast bleek dat de gemeente Kaag en Braassem weliswaar aan tijd schrijven doet, maar dat niet alle afdelingen even gedetailleerd schrijven. In ieder geval werd vanuit de afdeling aangegeven dat ten aanzien van de tijdsbesteding onder Titel 1 niet gedetailleerd tijd geschreven wordt maar slechts in hoofdlijnen, hetgeen mogelijkwijs een rol gespeeld heeft bij de raming van de tijdsbesteding.

Voor wat betreft de onderzochte normtijden kan nog het volgende worden vermeld:

Kengetallen normtijden			
	tijdsbesteding in minuten		
	Leiderdorp	Kaag en Braassem	gemiddeld
Titel 1 Algemene dienstverlening			
Burgerlijke stand (Basis huwelijk)	120	116	n.v.t.

Burgerlijke stand (regulier huwelijk door de weeks)	300	356	339
Rijbewijzen	15	13	20
Reisdocumenten	13	30	18
Titel 2 Dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving/omgevingsvergunning			
Omgevingsvergunning	n.v.t.	1325	1080
Titel 3 Dienstverlening vallend onder Europese dienstenrichtlijn			
Organiseren evenementen of markten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

Op grond van de bovenstaande gegevens kan worden gesteld dat de normtijden van beide organisaties, voor zover te bepalen vanuit de beschikbaar gestelde informatie, niet noemenswaardig afwijken met uitzondering van de reisdocumenten.

Meer specifiek zijn hieronder vanuit de onderzochte legesplichtige diensten nog enkele zaken opgesomd.

Titel 1

Om een vergelijking te maken tussen Leiderdorp en Kaag en Braassem zijn de administratieve handelingen met betrekking tot het huwelijk vergeleken. Deze zitten normaliter in de kosten voor het huwelijk verdisconteerd. De reguliere huwelijken op een doordeweekse dag liggen in lijn met een gemiddelde berekening. Ook hier moet worden opgemerkt dat de tijd die met een huwelijksvoltrekking of een partnerschapsregistratie gemoeid is eveneens van gemeente tot gemeente kan verschillen en sterk samenhangt met de mate van 'dienstverlening'.

Titel 2

De tijdsbesteding met betrekking tot de omgevingsvergunning in Kaag en Braassem is hoog te noemen, maar het is de daadwerkelijk verantwoorde tijdsbesteding. Wel wordt een terugloop in de gemiddelde tijdsbesteding verwacht als gevolg van de afname van bouwaanvragen van grote complexe projecten.

Titel 3

Wat de evenementen betreft is het niet goed mogelijk een vergelijking op basis van benchmarkcijfers te maken. Hier komt de autonome bevoegdheid van de gemeente volledig tot uiting in de vergunningvoorschriften vanuit de APV, de wijze van behandelen, de tariefsdifferentiatie in de tarieventabel ten aanzien van de verschillende vergunningstypen, de verschillende soort evenement die bij verschillende gemeenten plaatsvinden, enzovoort. Blijkens de informatie uit de interviews hebben beide organisaties regulier te maken met kleine evenementen en een paar jaarlijks terugkerende grote evenementen, is geen sprake van hele grote evenementen.

PROCES VAN TARIEFBEPALING EN VASTSTELLING

Vraag:

9 *Hoe verloopt het proces van bepaling en vaststellingen van leges? Welke waarborgen zijn er om in tarieven kostenoverstijging dan wel (onbedoelde) onderdekking van kosten te voorkomen?*

Antwoord:

Zowel in Leiderdorp als Kaag en Braassem worden de historische legestarieven in een jaarlijks terugkerende cyclus geïndexeerd. Er is geen sprake van een gedegen procesvoering noch van intensief en geborgd overleg tussen de afdelingen inzake de toerekening van de kosten en de daarop gebaseerde hoogte van de tarieven. De kostenonderbouwing is dan ook zeker niet transparant. Daarnaast is er geen enkele waarborg vooraf die er zorg voor draagt dat de tarieven zodanig worden vastgesteld dat de kostendekkendheid zich binnen de wettelijke kaders bevindt. Op dit punt verdient het aanbeveling een werkproces te beschrijven en uit te voeren waarin de organisatie als geheel tijdig haar bijdrage(n) levert aan de kostenonderbouwingen van de leges en de rechten.

Vraag:

10 *In hoeverre zijn het niet kostendekkend zijn van leges en kruissubsidiëring onderwerp en gevolg van politieke besluitvorming?*

Antwoord:

In zijn algemeenheid geldt dat de wet in formele zin het kader vormt wat betreft de kostendekkendheid en de beperkte mogelijkheden van kruissubsidiëring bepaalt. In Hoofdstuk 2 is hierover al het één en ander uiteengezet. Binnen dit wettelijke kader heeft de raad van een gemeente echter volledige bewegingsvrijheid met betrekking tot de toepassing van kruissubsidiëring en het vaststellen van tarieven. Zo kan bijvoorbeeld besloten worden om tarieven maar voor een deel kostendekkend te doen zijn en de rest van de kosten uit de algemene middelen te financieren. Evenzo kan, binnen de wettelijke marges, een gemeenteraad bijvoorbeeld besluiten om voor een bepaald tarief 'winst' te maken om daarmee een lage kostendekkendheid bij een ander tarief te financieren (kruissubsidiëring). Een concreet voorbeeld daarvan is dat de lage kostendekkendheid van de evenementen onder Titel 3 juridisch toegestaan is. Het is belangrijk om zo optimaal mogelijk van de autonome bevoegdheid gebruik te maken en daarvoor is inzicht in de gehele kostendekkendheid van de tarieventabel noodzakelijk. Door transparant te werken bij de vaststelling van de kostencomponent en de bepaling van de tarieven, wordt het benodigde inzicht verschaft op basis waarvan het gemeentelijke bestuur haar koers voor eventuele bewuste onderdekking van de legesplichtige diensten en de rechten kan varen. Op dit moment is het voor beide besturen niet mogelijk besluitvorming te baseren op een transparante kostencomponent, aangezien het benodigde inzicht vanuit de begroting, noch de financiële administratie, kan worden gegeven.

Vraag:

11 *Wat zijn knelpunten en imperfecties in het proces van bepaling en vaststelling van leges? In hoeverre zijn daar in verbeteringen aan te brengen? Wat kan van andere gemeenten worden geleerd?*

Antwoord:

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat er bij zowel de gemeente Leiderdorp als de gemeente Kaag en Braassem nauwelijks sprake is van een proces dat leidt tot een (transparante) berekening van de toerekenbare kosten en daarmee de tarieven. In feite is

er sprake van een geïndexeerde voortzetting van het tarief van het voorgaande jaar, waarbij er wordt uitgegaan van een evenzo geïndexeerde kostencomponent. Bij de realisatie van de afzonderlijk onderzochte leges en rechten komt het uiteenlopen van de raming en de realisatie telkens naar voren.

De financiële administratie van een gemeente wordt gevoerd op een wijze waarbij deze voldoet aan de eisen die de wet en regelgeving daaraan stelt. Jaarlijks vinden in dit kader ook de nodige accountantscontroles plaats. Het probleem is dat juist de wet- en regelgeving die voor de gemeentelijke administratie geldt niet of nauwelijks rekening houdt met bijvoorbeeld de eisen die voor de legesheffing gelden. Dat betekent concreet dat een belangrijk knelpunt vormt de vertaling respectievelijk het destilleren van de legesrelevante gegevens uit deze administratie ten behoeve van de legesheffing. Een bijkomend probleem vormen daarbij de nieuwe eisen voor de kostendekkendheid op basis van de Wabo en de EDR als ook een zich ter zake van de kostendekkendheid steeds verder ontwikkelende jurisprudentie waarbij de bewijslast voor de gemeente steeds zwaarder wordt.

Voor beide gemeenten geldt het dringende advies de afdeling belastingen de tarieven niet jaarlijks zelfstandig vast te stellen vanuit de integrale percentuele opbrengstverhoging, maar deze - voorafgaand aan de tariefsberekening voor de nieuwe verordening - af te stemmen in nauw overleg met de desbetreffende uitvoerende afdeling. Tevens biedt dit ruimte voor het juist en volledig doorvoeren van proces-specifieke wijzigingen in wet- en regelgeving.

Voor wat betreft het leren van andere gemeenten geldt dat veel gemeenten zich bevinden in het proces van verbetering van de bedrijfsvoering op het vlak van de tariefsbepaling en de onderbouwing van de tarieven van de rechten en leges. Samenvattend kan worden gesteld dat er nog geen gemeenten zijn die het totaal geregeld hebben en waarvan de praktische werking overgenomen kan worden.

TRANSPARANTIE

Vraag:

12 *Op welke wijze en in welke mate worden gemeenteraad en burgers/bedrijven geïnformeerd over de onderbouwing van de legestarieven?*

Antwoord:

In het algemeen worden door de beide gemeenten naar buiten toe geen mededelingen gedaan over de kostenonderbouwing van de legestarieven, noch aangaande de tarieven van de rechten. Op de website nemen beide organisaties de belangrijkste tarieven overzichtelijk op. De rest van de tarieven is beschikbaar middels raadpleging van de op de websites gepubliceerde verordeningen. Beide gemeenten stellen de verordeningen op aanvraag ook, conform de regelgeving, ter hand aan de balie van het gemeentekantoor. Kopieën zijn voor geïnteresseerden, na betaling van leges, te verkrijgen. Hoewel beide gemeenten met de bovenvermelde werkwijze werken binnen de geldende voorschriften, wordt er niet actief gecommuniceerd inzake de totstandkoming van de tarieven. Desgevraagd blijken beide organisaties ook niet of nauwelijks vragen van burgers en bedrijven te krijgen op dit vlak. Hierin zijn beide gemeenten niet uniek, want dit beeld komt ook voor bij andere gemeentelijke organisaties.

Voor de interne communicatie naar college en raad ligt dit iets genuanceerder. De transparantie op met name het vlak van de legestarieven, zoals die inmiddels door de rechtspraak steeds vaker wordt vereist, is bij zowel de gemeente Leiderdorp als de gemeente Kaag en Braassem vrijwel afwezig. Het college- en raadsvoorstel bij de nieuwe verordeningen, waarmee ook de tarieven worden vastgesteld, bevat slechts zeer globale

en summiere informatie aangaande de tariefsberekening en -bepaling. Hoewel dit (nog) niet verplicht is, is het wel wenselijk dat bijvoorbeeld een raadscommissie gedetailleerd op de hoogte kan worden gebracht van de achterliggende berekening. Alleen op die basis kan een gewogen en bewust besluit worden genomen over de nieuwe tarieven.

Vraag

13 Hoe kan informatieverschaffing aan burgers/bedrijven op een zinvolle wijze verder gestalte worden gegeven? Wat kan hierbij van andere gemeenten worden geleerd?

Antwoord

Hoewel er gemeenten zijn die experimenteren met klantgesegmenteerde informatieverstrekking die bewust op een bepaalde doelgroep is gericht, is dit geen gemeengoed. Sterker nog, dit is ronduit nieuw, waardoor de resultaten hiervan nog nauwelijks beschikbaar en/of bruikbaar zijn.

Indien de noodzaak tot het verschaffen van de gevraagde informatie wordt afgeleid uit de bestaande vraag hiernaar, kan de conclusie worden getrokken dat deze behoefte bij burgers en/of bedrijven niet of nauwelijks aanwezig is. Bij de interviews is gebleken dat er nauwelijks vragen over worden gesteld door burgers en bedrijven. Uiteraard is dit, gelet op de jarenlange 'stilte' naar buiten toe, niet met zekerheid te stellen, want de mogelijkheid bestaat dat burgers en bedrijven verwachten toch geen antwoord te krijgen en daarom de vraag niet stellen.

De beide organisaties zouden dienen te onderzoeken aan welk klantsegment zij bepaalde informatie zouden willen gaan verstrekken, en dit bij wijze van experiment te gaan doen, teneinde zich een beeld te vormen van de effectiviteit en doelmatigheid hiervan.

Ten aanzien van de evenementenvergunning is bij de interviews naar voren gekomen dat informatieverstrekking, dan wel het mogelijk maken van een digitale aanvraagvorm (Leiderdorp), de kwaliteit van de aanvraag kan verbeteren. Hierdoor kan de kostenzijde van dit proces worden gereduceerd.

Er kan in het kader van deze vraagstelling van de rekenkamers dus ook worden gedacht aan informatieverstrekking aan burgers en bedrijven om de procesvoering van de gemeentelijke organisatie te verbeteren.

Ditzelfde geldt aangaande het voorkomen en verminderen van bezwaarschriften naar aanleiding van besluiten. Door een gerichte informatieverstrekking bij, of voorafgaand aan, het besluit, kunnen kosten welke voortvloeien uit bezwaar- en verzoekschriften worden beperkt. Ook hier geldt dat klantgesegmenteerde informatieverstrekking de doelmatigheid ervan verhoogt.

Een optie is om informatie over de tarieven, de totstandkoming en de achterliggende gegevens via de website beschikbaar te stellen. Natuurlijk dienen deze gegevens dan wel beschikbaar te zijn. De gemeente Zoetermeer is hier een voorbeeld van. Deze gemeente doet veel moeite om - als voorloper - haar transparantie op deze wijze te tonen naar de buitenwereld. Het is de vraag of deze werkwijze het gewenste doel bereikt, maar dat zal in de toekomst blijken.

10 Aanbevelingen en conclusie

In kort bestek worden hieronder de meest in het oog springende bevindingen uit het onderzoek opgesomd. Voor de onderbouwing hiervan wordt naar de voorgaande hoofdstukken verwezen. Voorafgaand aan de onderstaande conclusies en aanbevelingen wil ANG benadrukken dat de medewerking van de functionarissen die betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van dit rapport een positieve bijdrage heeft geleverd bij het verkrijgen van de antwoorden op de onderzoeksvragen.

ANG beveelt op basis van het uitgevoerde onderzoek de volgende zaken aan ter verbetering en/of ter verdere verfijning:

- Zowel wet- en regelgeving als de politiek en maatschappelijk verwachte transparantie vraagt dat door beide gemeenten opnieuw wordt gekeken naar de wijze van berekening en bepaling van de interne uurtarieven, aangezien er op dit moment nog geen zuiver uurtarief kan worden bepaald.
- Het lopende het onderzoek meermalen ter sprake gekomen en aanbevolen onderzoek aangaande de kostendekkendheid van de leges, waarbij de geldende wet- en regelgeving wordt meegewogen in de kostendekkendheid, is door beide organisaties inmiddels gestart c.q. uitgevoerd.
- In het kader van gemeentelijk risicomanagement zou als beheersmaatregel tegen het mogelijk optredende risico van betwiste legesheffingen gewerkt moeten worden aan een stevige onderbouwing van de kosten, die bij procedures overeind zal blijven. Te beginnen met die tarieven waar relatief grote inspanningen en grote legesbedragen mee gemoeidgaan en er zakelijke klanten zijn. Met de bouwleges wordt in financiële zin al 90% van het risico ondervangen.
- Voor Leiderdorp geldt specifiek dat zij haar eerdere besluit aangaande de heffingsgrondslag voor de bouwleges op vierkante meters in plaats van de regulier door gemeenten gehanteerde berekeningsmethode op basis van de bouwkosten dient te heroverwegen met gebruikmaking van de informatie uit het kostendekkendheidsonderzoek. ANG vermoedt dat er sprake kan zijn van nivellering in de huidige systematiek.
- Als aandachtspunt geldt dat alvorens besluiten te nemen over het verhogen of verlagen van individuele tarieven in de tarieventabel van de leges een volledig en onderbouwd beeld aanwezig is aangaande de kostendekkendheid van de afzonderlijke titels, rekening houdend met de voorschriften van kruissubsidiering binnen een titel. De kostendekkendheidsonderzoeken kunnen dit beeld leveren.

- Voor beide gemeenten geldt dat in 2013 de onderbouwing van de lijkbezorgingsrechten uitgevoerd dient te worden, aangezien beide organisaties op dit moment een onvoldoende onderbouwing hebben. Hierbij gaat het hoofdzakelijk om het inzichtelijk maken van welke kosten samenhangen met deze dienst en op welke wijze deze worden verhaald via de lijkbezorgingsrechten. De systematiek van het legesonderzoek kan hierbij worden gevolgd.
- De berekening en de bepaling van de tarieven van de legesen de rechten als onderdeel van het begrotingsproces van beide gemeenten kan beschreven en geborgd worden in een jaarlijkse cyclus. Hierbij is een nauwe samenwerking tussen de afdeling belastingen, de financiële administratie en de afzonderlijke uitvoerende afdeling noodzakelijk. Het resultaat hiervan is een jaarlijkse heroriëntering en heroverweging van kosten en baten, die bijdraagt aan de transparantie van de totstandkoming van tarieven.
- Indien vanuit het bestuurlijk niveau van zowel de gemeente Leiderdorp als vanuit de gemeente Kaag en Braassem stimulerende sturing en invulling wordt gegeven aan het vereiste van transparantie waar het de heffing en invordering van leges en rechten aangaat, hieronder begrepen de rioolheffing, zal dit positief bijdragen aan het proces en de kwaliteit van de onderbouwingen en de totstandkoming van afzonderlijke tarieven. In de praktijk blijkt namelijk dat de vakafdelingen hieraan veelal uit eigen beweging te weinig invulling geven.
- Bij de rioolheffing behoort- meer dan nu - aandacht te worden gegeven aan de kostencomponenten die in deze heffing thuishoren, waaronder de BTW.

De conclusie uit het onderzoek luidt dat over het geheel genomen beide gemeenten onvoldoende inzicht hebben en kunnen geven over de totstandkoming van de tarieven en de onderbouwing van de tarieven. Gecombineerd met de praktijk van jaarlijkse indexering zonder rekenschap met de werkelijkheid en onderbouwde ramingen, geeft dit onvoldoende basis voor een juridisch en naar onze mening ook maatschappelijk houdbare kostenonderbouwing van de leges, de lijkbezorgingsrechten en de rioolheffing.

11

Bijlage 1. Relevante wetsartikelen

Hieronder volgen het juridisch kader en een aantal relevante wetsartikelen aangaande de bevoegdheid tot heffen van leges/rechten en de rioolheffing. Het betreft artikelen uit de volgende wetten:

- De Gemeentewet;
- De Wet op de Lijkbezorging;
- De Wet Milieubeheer.

De historie

Gelet op de grote verscheidenheid aan diensten waarvoor leges zouden kunnen worden geheven, is het voor de wetgever in formele zin niet mogelijk gebleken om voorschriften op te stellen zonder te vervallen in zeer gedetailleerde regelgeving. De wetgever heeft het daarom aan de gemeentelijke autonomie over willen laten om te bepalen welke diensten tegen welk tarief in één verordening worden vastgelegd. Dit is als zodanig ook verwoord in de wetsgeschiedenis. In dit verband is de mogelijkheid van kruissubsidiëring (subsidiëring van onrendabele activiteiten met 'winst' uit rendabele activiteiten) binnen een verordening door de wetgever onder ogen gezien en bewust aanvaard. Dit komt tot uiting in artikel 229b Gemeentewet waarin de zogenaamde opbrengstnorm is vastgelegd. Artikel 229b Gemeentewet bepaalt dat de tarieven voor de leges zodanig dienen te worden vastgesteld dat de geraamde baten daarvan niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake. Om eventuele misverstanden te voorkomen dient hierbij nog te worden opgemerkt dat de Gemeentewet spreekt van 'rechten' en dat leges hier onderdeel van uit maken. Anders gezegd: 'leges' zijn rechten.

Regelmatig is in de jurisprudentie de vraag aan de rechter voorgelegd op welk niveau deze opbrengsttoets moet worden beoordeeld: per dienst, per groep van gelijksoortige diensten of op het niveau van alle diensten? En, als bij de ene groep diensten 'winst' wordt gemaakt, mag deze dan altijd worden gecompenseerd met het verlies van de andere groep diensten (kruissubsidiëring)?

Mede op basis van de wetsgeschiedenis oordeelde de Hoge Raad 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. Voor de toetsing aan de opbrengstlimiet is daarmee niet meer van belang of de geraamde opbrengst van een afzonderlijke heffing al dan niet uitgaat boven de ter zake geraamde uitgaven. Immers, toetsing aan de opbrengstnorm dient te geschieden op basis van de totale baten en lasten aangaande de tarieventabel.

Derhalve was tot 2010 het vraagstuk van de kostenonderbouwing van de verschillende legestarieven nog niet zo relevant. Op basis van de Gemeentewet werd ten aanzien van de legesverordening slechts de eis gesteld dat de geraamde baten de geraamde lasten niet mochten overtreffen. Daarmee was kruissubsidiëring tussen de verschillende legestarieven onderling dan ook toegestaan.

De actuele stand van zaken

Als gevolg van nieuwe wetgeving zijn op de hiervoor beschreven regels van de traditionele kostentoerekening op basis van de Gemeentewet grote wijzigingen opgetreden. Hieronder volgt een beknopte uiteenzetting van de relevante wetgeving in het legestaakveld en de invloed daarvan op de kostenonderbouwing.

Gemeentewet

Zoals gezegd vormt de Gemeentewet (artikel 229b) sinds jaar en dag de basis voor de legesheffing waarbij het uitgangspunt is dat de tarieven van de leges zodanig dienen te worden vastgesteld dat de geraamde opbrengsten van de leges niet uitgaan boven de geraamde lasten daarvan. Een rechtstreeks verband tussen de hoogte van de tarieven en de door de gemeente verstrekte diensten is niet noodzakelijk, slechts de legesverordening in haar geheel dient kostendekkend te zijn. Het merendeel van de in de tarieventabel opgenomen tarieven vallen ook na de relevante wetswijzigingen onder de vigeur van de Gemeentewet.

Europese Dienstenrichtlijn (EDR)

De eerste wetswijziging waarmee gemeenten in het kader van de leges werden geconfronteerd is de EDR, welke op 28 december 2009 in werking is getreden. Het doel van de EDR is om de toegang tot dienstenmarkten in de Europese Unie te vereenvoudigen. In het kader van de kostendekking stelt de EDR de eis dat de tarieven die betrekking hebben op EDR-gerelateerde diensten (maximaal) kostendekkend dienen te zijn. Kruissubsidiëring van leges die onder de EDR vallen met andere legestarieven, zoals voorheen mogelijk was, is in beginsel niet meer toegestaan. Enkel binnen een cluster van een sterk en samenhangend stelsel van vergunningen is kruissubsidiëring nog toegestaan. In principe geldt voor de legestarieven die onder de werking van de EDR vallen dat deze op tariefniveau kostendekkend dienen te zijn.

Slechts een beperkt aantal tarieven die in de tarieventabel zijn opgenomen vallen onder de werking van de EDR en zijn geclusterd in Titel 3 van de tarieventabel. De EDR is daarmee in de legesverordening geïmplementeerd.

Voorts dienen op sanctie van onverbindendheid de leges die onder de dienstenrichtlijn vallen via een elektronisch loket (www.antwoordvoorbedrijven.nl) beschikbaar te worden gesteld. Na inwerkingtreding van de dienstenrichtlijn is deze eis die voortvloeit uit de 'één loket gedachte' wat afgezwakt. Bij de implementatie van de Dienstenwet blijkt dat Nederland uitgaat van de 'meer loketten gedachte'. In deze visie hoeft niet alles gecentraliseerd plaats te vinden maar kan dat op verschillende websites, platforms en wat dies meer zij.

Crisis- en Herstelwet (CHW)

Met ingang van 31 maart 2010 is de CHW in werking getreden met het oog om, in het kader van de bestrijding van de economische crisis, de ontwikkeling en realisering van ruimtelijke en infrastructurele projecten te versnellen. In dit kader heeft de gemeenteraad de mogelijkheid gekregen om een projectuitvoeringsbesluit vast te stellen welke bestaande vergunningen, ontheffingen en dergelijke vervangt. De CHW heeft weliswaar geen directe invloed op de kostentoerekening, echter wel op de mogelijkheid van legesheffing zelf. Indien de legesverordening niet aan de CHW is aangepast, is het niet mogelijk om leges te heffen ingeval de Raad medewerking wenst te verlenen aan een verzoek om vaststelling van een projectuitvoeringsbesluit.

Deze wet zou oorspronkelijk tot 1 januari 2014 gelden. Het kabinet wilde vervolgens middels een wetsvoorstel de wet permanent maken omdat dat in het regeerakkoord was overeengekomen. Na scherpe kritiek van de Raad van State is (voorlopig) besloten om de

CHW slechts te verlengen. De Tweede Kamer heeft donderdag 6 juli inmiddels ingestemd om de Crisis- en herstelwet langer door te laten werken. De CHW blijft nu bestaan totdat er een nieuwe wet is. Naar verwachting zal er uiterlijk in 2017 een Omgevingswet komen, die een veeltal andere wetten vervangt. Dan zal de Crisis- en herstelwet ook op houden te bestaan.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo is met ingang van 1 oktober 2010 in werking getreden, waarbij een 25 tal vergunningsstelsels zijn samengevoegd tot één 'omgevingsvergunning'. Met name de bouwgerelateerde legestarieven vallen onder de werking van de Wabo. Waar voorheen kruissubsidiëring binnen de gehele tarieventabel mogelijk was, is dit wat de Wabo gerelateerde legestarieven betreft nog slechts tussen deze legestarieven onderling toegestaan.

Gevolgen van de wetswijzigingen

Uit vorenstaande uiteenzetting omtrent de wetswijzigingen blijkt dat inmiddels het legestaakveld, in het bijzonder de problematiek rondom de kostenonderbouwing, behoorlijk complex geworden is. Dientengevolge zijn de gemeenten dan ook genoodzaakt om de kostendekking van de legesverordening te onderzoeken.

Met name als gevolg van inwerkingtreding van de Wabo ligt het in de lijn der verwachtingen dat procedures omtrent de kostendekkendheid meer succesvol zullen zijn dan voorheen het geval was toen de leges nog volledig onder de werking van de Gemeentewet vielen. Reden hiervoor is dat veelal de noodzaak van een goede kostentoerekening van de leges niet altijd voldoende wordt onderkend. Daarmee stijgt het financiële risico voor elke gemeente aanzienlijk. Het onverbindend verklaren van een tarief of de tarieventabel door de rechter, wegens een onvoldoende onderbouwing of overschrijding van het dekkingspercentage, zal immers onherroepelijk aanleiding zijn tot het starten van meer juridische procedures.

Vanuit het oogpunt van de huidige wetgeving is het verklaarbaar om in de tarieventabel een onderscheid aan te brengen tussen de leges waarop de Gemeentewet, de EDR of de Wabo van toepassing is. Derhalve heeft de VNG in dit verband dan ook een nieuwe modelverordening gemaakt waarin de verschillende tarieven zijn geclusterd op basis van de eisen die de specifieke wetgeving aan de kostendekkendheid stelt.

Gemeentewet van 14 februari 1992, sindsdien gewijzigd

Hoofdstuk XV. De gemeentelijke belastingen

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 216

De raad besluit tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een gemeentelijke belasting door het vaststellen van een belastingverordening.

Artikel 217

Een belastingverordening vermeldt, in de daartoe leidende gevallen, de belastingplichtige, het voorwerp van de belasting, het belastbare feit, de heffingsmaatstaf, het tarief, het tijdstip van ingang van de heffing, het tijdstip van beëindiging van de heffing en hetgeen overigens voor de heffing en de invordering van belang is.

Artikel 219

1. Behalve de gemeentelijke belastingen waarvan de heffing krachtens andere wetten dan deze geschiedt, worden geen andere belastingen geheven dan die bedoeld in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk.
2. Behoudens het bepaalde in andere wetten dan deze en in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk kunnen de gemeentelijke belastingen worden geheven naar in de belastingverordening te bepalen heffingsmaatstaven, met dien verstande dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen.

§ 3. Bijzondere bepalingen omtrent de andere belastingen dan de onroerende-zaakbelastingen

Artikel 228a

1. Onder de naam rioolheffing kan een belasting worden geheven ter bestrijding van de kosten die voor de gemeente verbonden zijn aan:
 - a. de inzameling en het transport van huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater, alsmede de zuivering van huishoudelijk afvalwater en
 - b. de inzameling van afvloeiend hemelwater en de verwerking van het ingezamelde hemelwater, alsmede het treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.
2. Ter zake van de kosten, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, kunnen twee afzonderlijke belastingen worden geheven.
3. Onder de kosten, bedoeld in het eerste lid, wordt mede verstaan de omzetbelasting die als gevolg van de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit dat fonds.

Artikel 229

1. Rechten kunnen worden geheven ter zake van:
 - a. het gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde gemeentebezittingen of van voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij de gemeente in beheer of in onderhoud zijn;
 - b. het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten;
 - c. het geven van gemakkelikheden waarbij gebruik wordt gemaakt van door of met medewerking van het gemeentebestuur tot stand gebrachte of in stand gehouden voorzieningen of waarbij een bijzondere voorziening in de vorm van toezicht of anderszins van de zijde van het gemeentebestuur getroffen wordt.
2. Geen rechten kunnen worden geheven ter zake van het gebruik van voorzieningen en het genot van diensten waarvan de kosten kunnen worden bestreden door het heffen van een belasting als bedoeld in artikel 228a, zulks met uitzondering van het aanbrengen van een aansluiting op een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater als bedoeld in artikel 10.30, eerste lid, van de Wet milieubeheer of op een systeem als bedoeld in artikel 10.33, tweede lid, van die wet.
3. Voor de toepassing van deze paragraaf en de eerste en vierde paragraaf van dit hoofdstuk worden de in het eerste lid bedoelde rechten aangemerkt als gemeentelijke belastingen.

Artikel 229a

De rechten, bedoeld in artikel 229, eerste lid, onder a en b, kunnen worden geheven door de gemeente die het gebruik van de bezittingen, werken of inrichtingen toestaat of de diensten verleent, ongeacht of het belastbare feit zich binnen of buiten het grondgebied van de gemeente voordoet.

Artikel 229b

1. In verordeningen op grond waarvan rechten als bedoeld in artikel 229, eerste lid, onder a en b, worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake.
2. Onder de in het eerste lid bedoelde lasten worden mede verstaan:
 - a. bijdragen aan bestemmingsreserves en voorzieningen voor noodzakelijke vervanging van de betrokken activa;
 - b. de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds.

Artikel 229c

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen inzake de belastingen, bedoeld in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk, nadere regels worden gegeven.

Wet op de Lijkbezorging van 7 maart 1991, sindsdien gewijzigd.

Artikel 90

De bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp, waarin deze wet voorziet, gehandhaafd, voor zover die verordeningen niet met deze wet in strijd zijn.

Artikel 90 van de Wet op de Lijkbezorging sluit aan bij artikelen 216 tot en met 219 en 229 en verder van de Gemeentewet.

Wet Milieubeheer van 13 juni 1979, sindsdien gewijzigd.

Titel 15.9. Heffingen op gemeentelijk en provinciaal niveau

Artikel 15.33

1. De gemeenteraad kan ter bestrijding van de kosten die voor haar verbonden zijn aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen een heffing instellen, waaraan kunnen worden onderworpen degenen die, al dan niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht, gebruik maken van een perceel ten aanzien waarvan krachtens de artikelen 10.21 en 10.22 een verplichting tot het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen geldt.
2. Voor de toepassing van het eerste lid, wordt:
 - a. gebruikmaken van een perceel door de leden van een huishouden aangemerkt als gebruikmaken door het door de in artikel 231, tweede lid, onderdeel b, van de Gemeentewet bedoelde gemeenteamtenaar aangewezen lid van dat huishouden;
 - b. gebruikmaken door degene aan wie een deel van een perceel in gebruik is gegeven, aangemerkt als gebruikmaken door degene die dat deel in gebruik heeft gegeven, met dien verstande dat degene die het deel in gebruik heeft gegeven, bevoegd is de heffing als zodanig te verhalen op degene aan wie dat deel in gebruik is gegeven;
 - c. het ter beschikking stellen van een perceel voor volgtijdig gebruik aangemerkt als gebruikmaken door degene die dat perceel ter beschikking heeft gesteld, met dien verstande dat degene die het perceel ter beschikking heeft gesteld, bevoegd is de heffing als zodanig te verhalen op degene aan wie het perceel ter beschikking is gesteld.

3. Onder de in het eerste lid bedoelde kosten wordt mede verstaan de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds recht geeft op een bijdrage uit het fonds.
4. Met betrekking tot deze heffingen zijn de artikelen 216 tot en met 219 en 230 tot en met 257 van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing.

Met de vermelding van de genoemde wetsartikelen is het normen en toetsingskader van de getoetste heffingen aangegeven. (Leges de Titels I, II en III, de Lijkbezorgingsrechten, de Rioolheffing.)

12

Bijlage 2. Tabellen

Als bijlage is voor Leiderdorp en Kaag een Braassem een afzonderlijk bijlagenboekje bijgevoegd waarin de tabellen staan opgenomen waar in het rapport naar wordt verwezen.