

---

# **Eindrapportage onderzoek Inventarisatie en Analyse Leges**

*Onderzoek naar het heffen van leges door de overheid en mogelijkheden voor de toekomst.*

---

Eindrapportage versie 1.0  
21 april 2006

## **Eindrapportage onderzoek Inventarisatie en Analyse Leges**

*Onderzoek naar het heffen van leges door de overheid en mogelijkheden voor de toekomst.*

Nieuwegein, 21 april 2006

Drs. ing. P.M.H.H. Bex  
Dr. ir. H.F.L. Kaltenbrunner MSc  
Drs. J. de Wolff



## Inhoudsopgave

	<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Definities en uitgangspunten leges</b>	<b>15</b>
2.1	Definitie leges, heffingen en tarieven	15
2.2	Juridische grondslag leges	17
2.3	Uitgangspunten onderzoek naar legestarieven	19
<b>3</b>	<b>Legesopbrengsten en kostendekkendheid</b>	<b>23</b>
3.1	Raming legesopbrengsten	23
3.2	Legesopbrengsten van het Rijk en ZBO's	24
3.3	Legesopbrengsten van provincies, gemeenten en waterschappen	25
3.4	Kostendekkendheid legesopbrengsten	26
3.5	Allocatie legesopbrengsten	31
<b>4</b>	<b>Totstandkoming van legestarieven en transparantie</b>	<b>33</b>
4.1	Uitgangspunten en methoden vaststellen van legestarieven	33
4.2	Transparantie van de tariefstelling	37
4.3	Kruissubsidiëring	38
<b>5</b>	<b>Denkbeelden over het afschaffen van leges</b>	<b>41</b>
5.1	Ervaringen met afschaffing van leges in het verleden	41
5.2	Denkbeelden over afschaffen van leges in de toekomst	42
5.3	Administratieve lasten van het heffen van leges	43
<b>6</b>	<b>Oplossingsrichtingen en Scenario's</b>	<b>45</b>
6.1	Inleiding	45
6.2	Uitwerking oplossingsrichting afschaffen van leges	46
6.3	Uitwerking oplossingsrichting vergroten van transparantie	50
<b>7</b>	<b>Conclusies</b>	<b>55</b>
	<b>Bijlagen</b>	
I	Onderzoeksverantwoording	
II	Betrokkenen projectuitvoering en -begeleiding	
III	Literatuurlijst	
IV	Tekst Motie Van Aartsen C.S.	
V	Tekst Kabinetsreactie op rapport 'Eenvoudig Vergunnen'	
VI	Overzicht Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's)	

## **Samenvatting**

### **Achtergrond en doelstelling**

In het advies “Eenvoudig vergunnen” van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen zijn voorstellen gedaan om het stelsel van vergunningen voor het bedrijfsleven eenvoudiger te maken. Naar aanleiding van de kabinetsreactie op het rapport heeft het kamerlid Van Aartsen een motie ingediend, waarin het kabinet wordt gevraagd een voorstel te doen om leges voor vergunningen af te schaffen. In de kabinetsreactie op beide stukken is aangegeven dat onderzoek inzicht moet bieden in legesheffing door de overheid. Het Project Vereenvoudiging Vergunningen geeft uitvoering aan het advies van de Taskforce en heeft tevens als opdracht het onderzoek naar leges uit te voeren. Begin 2006 is het onderzoek uitgevoerd, onder de naam “Inventarisatie en Analyse Leges”.

Het onderzoek heeft zich gericht op alle overheidsinstanties die leges in rekening brengen (Rijk, Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's), provincies, gemeenten en waterschappen) en had enerzijds als doel om inzicht te krijgen in de factoren die bepalend zijn voor de hoogte van leges. Hierbij is aandacht besteed aan thema's als transparantie van de tariefberekening en kruissubsidiëring. Anderzijds zijn scenario's uitgewerkt gericht op twee oplossingsrichtingen: (1) afschaffen van leges en (2) vergroten van de transparantie in de berekening van de legestarieven. De voor- en nadelen van de scenario's zijn in kaart gebracht in afstemming met een klankbordgroep, waarin belanghebbende partijen zitting namen. De rapportage bevat geen aanbevelingen voor de keuze van één van de scenario's, maar is gericht op het aandragen van informatie voor politieke besluitvorming.

### **Onderzoeksresultaten**

De resultaten van het onderzoek worden in deze samenvatting op hoofdlijnen weergegeven aan de hand van de volgende thema's:

1. Legesopbrengsten en kostendekkendheid.
2. Totstandkoming van legestarieven en transparantie.
3. Denkbeelden over het afschaffen van leges.
4. Oplossingsrichtingen en scenario's.

#### *Ad 1. Legesopbrengsten en kostendekkendheid*

In het onderzoek is geconstateerd dat kwantitatieve gegevens over legesopbrengsten van de verschillende overheden niet eenduidig van alle overheden beschikbaar zijn. In het onderzoek is veel aandacht besteed aan het verkrijgen van representatieve cijfers, maar er moet een voorbehoud worden gemaakt bij verschillende cijfers die in deze rapportage zijn opgenomen. Op basis van de verzamelde gegevens worden de legesopbrengsten voor alle overheden samen in totaal geraamd op ca. €1,1 miljard per jaar. Hierin is waarschijnlijk nog een dubbeltelling van Rijksbijdragen in de legestarieven van medeoverheden opgenomen.

De legesheffende onderdelen van de Rijksoverheid verzorgen aanvragen van ca. 1.100 verschillende vergunningen, voor zeer uiteenlopende doelgroepen (zie bijlage I voor onderbouwing van dit cijfer).

De leges voor deze vergunningen kunnen - in uitzonderlijke gevallen - oplopen tot meer dan €100.000 per vergunning. In totaal worden de totale legesopbrengsten van het Rijk geraamd op ca. €250 mln. per jaar.

De ZBO's verzorgen de aanvragen voor ongeveer 75 verschillende vergunningen, eveneens voor zeer uiteenlopende doelgroepen. De leges kunnen hierbij - eveneens in uitzonderlijke gevallen - oplopen tot meer dan €100.000 per vergunning. In totaal worden de totale legesopbrengsten van deze organisaties geraamd op €300 mln. per jaar. Dit is echter een grove raming, omdat deze gegevens niet centraal worden bijgehouden en niet altijd in de begrotingen van de betreffende organisaties zijn terug te vinden. Daarnaast moet worden opgemerkt dat dit beeld hoofdzakelijk wordt bepaald door een klein aantal ZBO's met hoge legesopbrengsten (veelal het gevolg van grote aantallen van aanvragen, zoals voor het kentekenbewijs bij de Dienst Wegverkeer).

De totale legesopbrengsten van de medeoverheden worden geraamd op €584 mln. per jaar:

- De legesopbrengsten van provincies worden geraamd op meer dan €5 mln. per jaar.
- De legesopbrengsten van gemeenten worden geraamd op €577 mln. per jaar. Het overgrote gedeelte hiervan is afkomstig uit bouwleges.
- De legesopbrengsten van waterschappen worden geraamd op €2,4 mln. per jaar.

Legesopbrengsten mogen maximaal kostendekkend zijn: er mag geen winst worden gemaakt op verstrekte legesfeiten. Deze randvoorwaarde geldt over de gehele legesverordening van een organisatie en is dus niet van toepassing voor afzonderlijke legesfeiten.<sup>1</sup> De legesopbrengsten over alle legesfeiten heen mogen dus de totale geraamde kosten niet overstijgen.<sup>2</sup> Een voorwaarde om uitspraken te kunnen doen over kostendekkendheid van de legesopbrengsten is dat (1) duidelijk is welke kosten door leges mogen worden gedekt en (2) overheidsorganisaties inzicht hebben in deze kosten.

Ondanks het bestaan van richtlijnen voor kostenberekening, worden geen eenduidig vastgestelde uitgangspunten gehanteerd. Daardoor kent het begrip kostendekkendheid in de praktijk verschillende invullingen. Bij de legesheffende Rijksinstanties lopen verschillende initiatieven om kosten op het niveau van de individuele legesfeiten beter in kaart te kunnen brengen, maar deze hebben echter nog vaak niet de gewenste duidelijkheid gebracht. ZBO's hebben over het algemeen goed inzicht in de kosten op het niveau van individuele legesfeiten. Dit komt vooral omdat ZBO's (financiële) verantwoording af moeten leggen aan de departementen.

Ook bij vele medeoverheden lopen initiatieven om de kosten op het niveau van individuele legesfeiten in kaart te brengen, onder andere door de invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV, 2004). Deze hebben echter over het algemeen nog niet tot volledige navolging geleid. Uitzonderingen doen zich voor bij zowel grote als kleine gemeenten. Het transparant maken van kosten op het niveau van individuele legesfeiten krijgt veelal geen prioriteit, omdat de kosten hiervoor als te hoog worden ervaren.

Algemene constatering ten aanzien van kostendekkendheid zijn:

- Wanneer de kosten op het niveau van individuele legesfeiten niet bekend zijn, is het moeilijk om na te gaan of legesopbrengsten kostendekkend zijn.

---

<sup>1</sup> Een legesfeit is product of dienst waarvoor leges betaald moeten worden.

<sup>2</sup> Dit uitgangspunt is op verschillende plaatsen vastgelegd: voor de medeoverheden in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet en voor de legesheffende onderdelen van het Rijk en de ZBO's in de voor hen relevante wet- en regelgeving.

- De onduidelijkheid over kostendekkendheid spitst zich in de praktijk toe op de vraag in hoeverre, naast directe kosten, ook overhead- en andere indirecte kosten aan individuele legesfeiten mogen worden toegerekend.
- Het in beeld brengen van de personele (directe) kosten wordt bemoeilijkt doordat tijdsregistratie doorgaans niet consequent en alleen op organisatieniveau plaatsvindt, waardoor hooguit inzicht in de kosten op afdelingsniveau en (eventueel) clusters van legesfeiten daarbinnen bestaat.

Hoewel inzicht in de kosten bij de legesheffende onderdelen van het Rijk nog niet overal eenduidig aanwezig is, kan worden gesteld dat de tarieven van het Rijk over het algemeen niet kostendekkend zijn. Dit komt mede doordat – wanneer geen goed zicht bestaat in de kostprijzen op het niveau van individuele legesfeiten – wordt uitgegaan van de laagste bekende kostprijs. Hiermee wordt voorkomen dat de kostendekkendheid meer dan 100% is. Ten aanzien van ZBO's is in het uitgevoerde onderzoek het beeld ontstaan dat de legesopbrengsten van ZBO's in hoge mate kostendekkend zijn. Dit kan over het algemeen goed worden onderbouwd door middel van een uitgewerkte kostentoekening.

Omdat inzicht in de kosten bij medeoverheden doorgaans alleen op afdelingsniveau aanwezig is, kan alleen op dit niveau worden geconstateerd dat de legesopbrengsten minder dan kostendekkend zijn. Ook bij de op dit niveau bekende percentages van kostendekking (variërend van ca. 30% tot 80%) moet een voorbehoud worden gemaakt ten aanzien van de onderlinge vergelijkbaarheid, omdat verschillende berekeningswijzen gehanteerd worden.

#### *Ad 2. Totstandkoming van legestarieven en transparantie.*

Het verband tussen kosten en tarieven kan doorgaans moeilijk worden gelegd. Alleen in die organisaties waarin kostentoekening verder is uitgewerkt, kan een keuze worden gemaakt om dit verband aan te brengen. Ook dan kan echter omwille van beleidsoverwegingen en politieke keuzes worden afgeweken van het kostendekkendheidsprincipe. Hierbij speelt de wens om bepaalde vormen van gedrag te stimuleren (bijv. het aanvragen van een vergunning voor het kappen van een boom) of het ontmoedigen van bepaalde ontwikkelingen (bijv. de vestiging van seksinrichtingen) een rol.

De legestarieven worden met name bij de medeoverheden veelal gebaseerd op een jaarlijkse aanpassing van de tarieven die al in de legesverordening zijn vastgelegd. Van deze “historische” tarieven is het over algemeen niet meer bekend hoe deze oorspronkelijk tot stand zijn gekomen. Vaak zijn de legestarieven van medeoverheden die wel kostendekkende tarieven (kunnen) stellen herkenbaar, omdat deze duidelijk hoger liggen dan die van vergelijkbare legesfeiten van andere medeoverheden.

Onder de huidige wetgeving is kruissubsidiëring toegestaan, zoals in een uitspraak van de Hoge Raad is bevestigd. Omdat maximale kostendekkendheid niet op het niveau van individuele legesfeiten hoeft te worden gehanteerd, mag compensatie tussen legestarieven plaatsvinden. Uit het onderzoek komt naar voren dat kruissubsidiëring bij alle overheden voorkomt. Hierbij worden de legestarieven voor sommige legesfeiten hoog gehouden om daarmee andere legesfeiten goedkoper aan te kunnen bieden.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Bron: HR 4 februari 2005, nr. 38 860 en nr 40 072 Belastingblad 2005

Kruissubsidiëring komt voor:

- ❑ Tussen groepen legesfeiten binnen de legesverordening (tussen bijvoorbeeld trouwen binnen de gemeente en aanvraag van een bouwvergunning).
- ❑ Binnen groepen legesfeiten (tussen bijvoorbeeld legestarieven voor lichte bouwvergunningen en reguliere bouwvergunningen).
- ❑ Door middel van het aanvullen van exploitatietekorten van legesheffende organisatieonderdelen vanuit andere financieringsbronnen, bijvoorbeeld uit de algemene middelen.

Legesheffende Rijksonderdelen staan in toenemende mate onder druk om meer transparantie aan te brengen in hun legessystematiek. Een groot aantal Rijksonderdelen heeft op dit punt vooruitgang geboekt, maar de inspanningen hebben nog niet binnen alle organisaties tot volledige transparantie geleid. ZBO's hebben transparantie in de tariefstelling over het algemeen gerealiseerd. De tariefopbouw wordt door enkele ZBO's actief gecommuniceerd.

Ook van de medeoverheden wordt verlangd dat zij meer transparantie bieden, onder andere in het kader van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Bij de medeoverheden lopen dan ook eveneens initiatieven op dit punt. Transparantie in de berekening van legestarieven vraagt echter veelal om inspanning en kosten, zoals voor aanpassing van administratieve systemen. Dit betekent dat transparantie een prijs heeft. Deze kosten kunnen voor medeoverheden bepalend zijn in de beslissing om (meer) transparantie al dan niet na te streven. Ook het vermoeden dat leges vaak minder dan kostendekkend zijn speelt een rol.

### *Ad 3. Denkbeelden over het afschaffen van leges.*

De motie Van Aartsen c.s. stelt de vraag, of de leges kunnen worden afgeschaft voor die vergunningen, die na de besluitvorming over de resultaten van het project Vereenvoudiging Vergunningen blijven gehandhaafd. Om deze reden heeft dit onderzoek de ervaringen en denkbeelden ten aanzien van het afschaffen van leges geïnventariseerd.

De ervaringen met het afschaffen van leges hebben vooral een relatie met het afschaffen van de milieuleges in 1998. Dit had vooral gevolgen voor provincies, gemeenten en waterschappen. Provincies en gemeenten zijn door het Rijk gecompenseerd uit het Provinciefonds en het Gemeentefonds. De waterschappen hebben de tarieven van de heffingen verhoogd. Het afschaffen van deze leges heeft niet geleid tot een merkbare toename van het aantal aanvragen van milieuvergunningen of een afname van de kwaliteit van de aanvragen.

Gelijktijdig met of na het afschaffen van leges voor vergunningen in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (Wvo) heeft een aantal waterschappen besloten om al hun leges af te schaffen. De redenen voor dit besluit lagen deels in het afschaffen van de milieu- en Wvo-leges, deels in de toename van algemene regelgeving, waarbinnen legesvrije meldingen de plaats kunnen innemen van vergunningen. Daarnaast werden de bestuurlijke lasten van legesheffing, afgezet tegen de opbrengsten ervan, als te hoog ervaren. Na het afschaffen van de leges zijn de overige belastingen verhoogd.

De overheden hebben een aantal aandachtspunten aangegeven ten aanzien van het afschaffen van leges. (Dit zijn dus geen feiten.)

- ❑ Het afschaffen van leges betekent het loslaten van het profijtbeginsel. Dit beginsel gaat ervan uit dat de aanvrager van een legesfeit een individueel profijt ondervindt.



Financiering van de kosten zou om deze reden plaats moeten vinden door legesheffing. Wat individueel profijt en wat algemeen belang is, kan ter discussie staan. Enkele uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst, geven aan dat vergunningverlening een overheidstaak is. Om deze reden brengen zij zelf geen leges in rekening.

- Vooral de medeoverheden spreken de verwachting uit dat afschaffen van leges zal leiden tot een toename van het aantal (minder goed voorbereide) aanvragen en dus de kosten voor de organisatie. De aanname is dat leges als financiële drempel regulerend werken.
- Compensatie van de legesopbrengsten wordt als randvoorwaarde aangegeven om leges te kunnen afschaffen. De legesheffende instanties merken hierbij op:
  - Wanneer de kosten van legesfeiten niet via leges maar door het Rijk worden bekostigd, kan de prikkel voor efficiënt en klantvriendelijk werken verdwijnen.
  - Het afschaffen van leges kan een kostenbesparing opleveren, omdat hierdoor minder kosten hoeven te worden gemaakt voor het transparant maken van tarieven.
  - Een mogelijke compensatie door het Rijk wordt door de gemeenten met gemengde gevoelens gezien, omdat de onderlinge verhoudingen zijn veranderd ten opzichte van de periode ten tijde van het afschaffen van de milieuleges. Daarnaast zal de ongelijke verdeling van activiteiten over verschillende gemeenten compensatie via het Gemeentefonds onmogelijk kunnen maken.

De discussie over milieuleges is momenteel weer actueel in het kader van de de wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) of wel de omgevingsvergunning. Zoals dit zich op dit moment laat aanzien, worden de milieuleges in het kader van de invoering van deze wet niet opnieuw geïntroduceerd.

#### *Ad 4. Oplossingsrichtingen en scenario's.*

In het onderzoek is uitwerking gegeven aan oplossingsrichtingen voor de bovengenoemde vraagstukken. Als onderdeel hiervan zijn concrete scenario's uitgewerkt en afgestemd met de klankbordgroep. Deze hebben betrekking op twee oplossingsrichtingen:

##### 1) Het afschaffen van leges

###### *Scenario 1.1 Leges voor vergunningen in 'medebewind' worden afgeschaft.*

De leges voor vergunningen die rechtstreeks voortvloeien uit landelijke wet- en regelgeving - en dus niet het gevolg zijn van regelgeving van een bestuursorgaan met autonome bevoegdheden (gemeenten, provincies en waterschappen) - worden afgeschaft.

###### *Scenario 1.2 Leges voor autonome vergunningen worden afgeschaft.*

Concreet gaat het om vergunningen die provincies, gemeenten en waterschappen aan burgers en bedrijven verstrekken op basis van eigen regelgeving, zoals de Algemeen Plaatselijke Verordening van gemeenten (bijv. de kapvergunning en precariovergunning).

###### *Scenario 1.3 Leges voor vergunningen met een algemeen belang worden afgeschaft*

- Leges voor vergunningen die een algemeen belang dienen, worden afgeschaft.
- Leges voor vergunningen waarvan een exclusief individueel profijt wordt vastgesteld, blijven bestaan.

###### *Scenario 1.4 Alle leges worden afgeschaft.*

Leges voor alle legesfeiten van de overheid (documenten, vergunningen, ontheffingen, e.a.) worden afgeschaft.

## 2) Het vergroten van de transparantie van de tariefstelling

*Scenario 2.1 De transparantie wordt vergroot door een richtlijn kostendragers.*

Dit scenario gaat er vanuit dat, wanneer (een deel van) de leges worden gehandhaafd, richtlijnen voor kostenberekening en tariefstelling van legesfeiten van de verschillende overheden kunnen worden afgegeven.

*Scenario 2.2 De transparantie wordt vergroot door een berekeningsinstrument.*

Dit scenario gaat ervan uit dat het mogelijk is om een berekeningsmodel voor legestarieven van de verschillende overheden op te stellen, uitgaande van standaard procesbeschrijvingen waarbinnen bepaalde vaste waarden gelden.

*Scenario 2.3 De transparantie wordt vergroot door introductie van richttarieven.*

In dit scenario worden richttarieven door het Rijk geïntroduceerd. Dit geldt in principe alleen voor leges voor medebewindsvergunningen.

*Scenario 2.4 De transparantie wordt vergroot door introductie van standaardtarieven.*

In dit scenario worden standaardtarieven door het Rijk geïntroduceerd. Dit geldt in principe alleen voor leges voor medebewindsvergunningen.

## **Conclusies**

### 1. De totale legesopbrengst van de Nederlandse overheid is geraamd op €1.1 mld. per jaar.

De leges van het Rijk en ZBO's worden geraamd op ca. €50 mln. Voor medeoverheden is dit ca. €84 mln. Het merendeel hiervan is van gemeenten (ca. €77 mln.).

### 2. Over toepassing van het profijtbeginsel bestaat discussie.

Deze discussie spitst zich met name toe op wat als individueel profijt en wat als algemeen belang van vergunningverlening kan worden gezien.

### 3. Inzicht in de kosten op het niveau van individuele legesfeiten is over het algemeen beperkt aanwezig

Binnen het Rijk en de medeoverheden lopen verschillende initiatieven om de kosten op het niveau van individuele legesfeiten beter inzichtelijk te maken. Het inzicht bij ZBO's is beter ontwikkeld.

### 4. Er wordt geen winst gemaakt met leges. De totale opbrengst op het niveau van de legesverordening is niet kostendekkend. Aangetroffen percentages variëren van 30- 80%.

Overheden maken bij het vaststellen van tarieven gebruik van conservatieve ramingen. Wanneer geen inzicht bestaat in de kostprijs op het niveau van individuele legesfeiten, wordt veelal uitgegaan van de laagste bekende kostprijs. Deze conclusie is in lijn met eerder uitgevoerd onderzoek.

### 5. De legestarieven per legesfeit variëren van minder tot meer dan maximaal kostendekkend.

Meer dan maximaal kostendekkende leges brengen meer op dan de geraamde kosten. Met name, als gevolg van de tariefstellingsgrondslag, bij bouwleges voor grote bouwprojecten.

6. *Met name bij medeoverheden wordt de hoogte van de legestarieven bepaald door een aanpassing van in het verleden berekende legestarieven voor inflatiecorrectie.*

---

Hieraan ligt dan geen actuele kostenberekening ten grondslag. De achterliggende berekening van legestarieven is over het algemeen niet meer bekend.
7. *Kruissubsidiëring is wettelijk toegestaan en komt in de drie genoemde vormen algemeen voor bij alle overheden. De mate en vorm waarin verschilt echter per organisatie.*

---

De meest voorkomende vorm is kruissubsidiëring vanuit algemene middelen en/of andere belastingen. Daarnaast komt kruissubsidiëring voor tussen en binnen groepen legesfeiten.
8. *Transparantie in de tariefstelling is beperkt, positieve uitzonderingen daargelaten.*

---

Transparantie is in beperkte mate aangetroffen, mede door beperkt inzicht in de kosten op het niveau van individuele legesfeiten. Ook ontbreken de uitgangspunten voor tariefstelling doorgaans. Met name de ZBO's vormen een uitzondering op dit punt.
9. *De ervaringen met het afschaffen van leges zijn beperkt. Leges die centraal zijn afgeschaft, zijn milieu- en Wvo-leges. Enkele waterschappen hebben alle leges afgeschaft.*

---

Provincies en gemeenten zijn gecompenseerd door het Rijk. Waterschappen hebben de tarieven van de heffingen verhoogd. Het afschaffen van de leges heeft in deze gevallen niet geleid tot merkbare toename van het aantal of afname van de kwaliteit van aanvragen.
10. *De aanname dat leges als drempel voor een vergunningaanvraag kunnen werken, kan niet worden onderbouwd met ervaringen uit het verleden.*

---

Het denkbeeld, met name bij gemeenten, is dat het aantal aanvragen kan toenemen als leges worden afgeschaft. Deze aanname heeft in eerste instantie betrekking op aanvragen van burgers en betreft vooral het lichtvaardig indienen van een vergunningaanvraag.



# 1 Inleiding

## *Aanleiding*

In het advies “Eenvoudig vergunnen” heeft de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen tien voorstellen gedaan om het stelsel van vergunningen voor het bedrijfsleven eenvoudiger te maken. Naar aanleiding van dit advies heeft kamerlid Van Aartsen een motie ingediend, waarin het kabinet wordt gevraagd een voorstel te doen om de leges voor vergunningen af te schaffen en daarbij aan te geven hoe het kostennadeel voor gemeenten tot het minimum kan worden beperkt<sup>4</sup>.

In de kabinetsreactie op het advies van de Taskforce en de motie is aangegeven dat een onderzoek zal worden uitgevoerd naar de mate waarin de financiering van overheidsorganisaties afhangt van legesheffing. Het onderzoek dient tevens meer inzicht te geven in de transparantie van legestarieven. Het Project Vereenvoudiging Vergunningen – ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken – geeft uitvoering aan het advies van de Taskforce en heeft tevens de opdracht het onderzoek naar leges uit te voeren. Deze rapportage geeft de resultaten van dit onderzoek weer.

## *Doelstelling van het onderzoek*

De doelstellingen van het onderzoek “Inventarisatie en analyse leges” kunnen als volgt worden samengevat:

1. Het nagaan in hoeverre (kwantitatief) de financiering van de overheid afhangt van de heffing van leges.
2. Het verkrijgen van inzicht in de factoren die de omvang van de leges bepalen en het in kaart brengen in welke mate kruissubsidiëring voorkomt.
3. Het in kaart brengen van de – in het verleden geconstateerde en in de toekomst te verwachten – effecten van het afschaffen van leges.
4. Het analyseren van de verzamelde gegevens en ontwikkelen van scenario’s voor (1) het afschaffen van leges en (2) het vergroten van de transparantie van leges.

## *Aanpak van het onderzoek*

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn – in relatie tot de doelstellingen van het onderzoek – onderzoeksvragen gedefinieerd (zie tabel 1). De onderzoeksvragen zijn enerzijds gericht op het verkrijgen van inzicht in leges en de transparantie daarvan (feitenonderzoek). Anderzijds op het verkrijgen van inzicht in aangrijpingspunten om leges af te schaffen en de transparantie van de legestariëfstelling te vergroten (scenario’s). De onderstaande tabel geeft aan in welk hoofdstuk van de rapportage de afzonderlijke onderzoeksvragen worden behandeld.

Voor het feitenonderzoek is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeken die recentelijk zijn uitgevoerd naar leges.<sup>5</sup> In aanvulling hierop zijn de bevindingen uit deze onderzoeken verder geanalyseerd en getoetst met gemeenten, provincies, waterschappen, uitvoeringsorganisaties van het Rijk en Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO’s).

<sup>4</sup> Bron: Nota over de toestand van ’s Rijks Financiën, Motie van het lid Van Aartsen c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300, nr. 15

<sup>5</sup> Zie bijlage III voor een overzicht van de gebruikte literatuur.

**Tabel 1.** Onderzoeksvragen

Doelstelling	Onderzoeksvragen	Zie hoofdstuk:
1.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Wat is de totale opbrengst van de leges die in rekening worden gebracht door het Rijk, door gemeenten, door provincies en door waterschappen?</li> <li>b. Wat is het aandeel van de legesopbrengst in de financiering van de taken die de genoemde overheden uitvoeren?</li> <li>c. Wat is de kostendekkendheid van de legestarieven</li> <li>d. Kan een groepsindeling worden gemaakt van legesfeiten die gezamenlijk maximaal kostendekkend mogen zijn?</li> <li>e. Welke taken worden door de leges gefinancierd (incl. eventuele toezichttaken)? Gebeurt dat specifiek of via de algemene middelen van de overheden?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3</li> <li>3</li> <li>3</li> <li>3</li> <li>3</li> </ul>
2.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Welke aspecten spelen een rol bij het vaststellen van het legestarief?</li> <li>b. In welke mate komt kruissubsidiëring voor en welke effecten heeft dit?</li> <li>c. Welke aspecten spelen een rol bij het kostendekkend maken per legesfeit of per legessoort na eventuele afschaffing van de kruissubsidiëring?</li> <li>d. Worden er bepaalde beleidsdoelstellingen met leges nagestreefd?</li> <li>e. Worden bedrijven die zich bezighouden met projectontwikkeling benadeeld door projectafspraken met gemeenten? Moeten deze kosten niet eigenlijk via de leges worden verhaald?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>4</li> <li>4</li> <li>4</li> <li>4</li> <li>4</li> </ul>
3.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Voor welke overheidsstaken is in het verleden de legesheffing afgeschaft? Wat waren hiervoor de argumenten?</li> <li>b. Op welke wijze worden de taken die samenhangen met de hierbij betrokken vergunningen nu gefinancierd? (Zijn hiervoor bijv. belastingen verhoogd?)</li> <li>c. Welke prikkels voor eenvoudige vergunningverlening gaan uit van legesheffing?</li> <li>d. Wat is de omvang van administratieve last verbonden aan legesheffing?</li> <li>e. Wat zijn de effecten (op bijvoorbeeld irritatie van burgers en bedrijven, de financiering van de betrokken overheden en op de kwaliteit van vergunningverlening/toezicht) van de afschaffing van de leges?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5</li> <li>5</li> <li>5</li> <li>5</li> <li>5</li> </ul>
4.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Is het mogelijk het stelsel van leges zo in te richten dat een sterke(re) prikkel uitgaat naar het zo eenvoudig en snel mogelijk verlenen van vergunningen?</li> <li>b. Op welke wijze kan de transparantie van de legestarieven worden verbeterd zodat dit leidt tot een zo groot mogelijk draagvlak bij de contribuabelen?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>6</li> <li>6</li> </ul>

Op basis van het feitenonderzoek zijn de scenario's uitgewerkt gericht op (1) het afschaffen van leges en (2) het vergroten van de transparantie in de berekening van de legestarieven. In de beschrijving van de scenario's is aangegeven wat de voor- en nadelen zijn. Vervolgens heeft hierover afstemming plaatsgevonden met diverse deskundigen en de leden van de klankbordgroep.<sup>6</sup> Hierbij dient te worden opgemerkt dat in dit onderzoeksrapport geen aanbevelingen worden gedaan voor de keuze van één van de scenario's maar dat uitsluitend een presentatie van de mogelijkheden – inclusief voor- en nadelen – wordt gegeven.

Een voorbehoud moet worden gemaakt bij de kwantitatieve gegevens die in deze rapportage zijn opgenomen. Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat onder meer door een gebrek aan eenduidige definities van begrippen (zoals het onderscheid tussen legestarieven en tarieven) en het feit dat legesopbrengsten van de diverse uitvoeringsinstanties niet op hetzelfde detailniveau worden gerapporteerd (in financiële rapportages wordt soms alleen een totaalbedrag aan legesopbrengsten aangegeven), de in dit rapport opgenomen kwantitatieve gegevens niet volledig kunnen zijn of elkaar overlappen. Waar dit relevant is, wordt aangegeven wat de gegevens betekenen en wordt uitdrukkelijk vermeld welke aannames hierbij zijn gemaakt.

<sup>6</sup> Zie bijlage II voor samenstelling klankbordgroep.

#### **Kader 1. Leeswijzer**

In de rapportage worden achtereenvolgens de volgende thema's behandeld:

- ❑ Hoofdstuk 2 besteedt aandacht aan de definities en uitgangspunten ten aanzien van het onderwerp leges;
- ❑ Hoofdstuk 3 gaat in op de geïnventariseerde legesopbrengsten en de kostendekkendheid van leges;
- ❑ Hoofdstuk 4 brengt de factoren in kaart die in de praktijk in de berekening van het legestarief worden meegenomen en besteedt aandacht aan kruissubsidiëring en de transparantie van de tariefberekening;
- ❑ Hoofdstuk 5 gaat in op ervaringen in het verleden met afschaffen van leges en de verwachtingen ten aanzien van effecten van het eventueel afschaffen van leges;
- ❑ Hoofdstuk 6 geeft op basis van de onderzoeksresultaten uitwerking aan de scenario's voor het afschaffen van leges en de mogelijkheden om de transparantie in de tariefberekening van resterende leges te vergroten;
- ❑ Hoofdstuk 7 tenslotte beschrijft de algemene conclusies van het onderzoek.





## 2 Definities en uitgangspunten leges

### 2.1 Definitie leges, heffingen en tarieven

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het begrip leges – en de daaraan gerelateerde begrippen zoals heffingen en tarieven – niet eenduidig wordt gebruikt. Onderstaand zijn deze definities toegelicht.

#### *Leges*

Leges zijn genotsrechten die worden geheven als vergoeding van genot c.q. profijt van legesfeiten die door een bestuursorgaan zijn verstrekt. Het gaat om de prijs die individuele burgers en bedrijven betalen voor legesfeiten die zij op eigen initiatief bij de overheid aanvragen.<sup>7</sup>

Formeel komt het begrip leges vanaf 1 januari 1995 niet meer voor in de wet- en regelgeving en wordt hiervoor de term ‘rechten’ gehanteerd. Ook worden de aanduidingen als ‘heffing’ of ‘retributie’ gebruikt. In dit onderzoek is ervoor gekozen deze rechten ‘leges’ te blijven noemen omdat dit een herkenbaar begrip is.

#### **Kader 2.** Gerelateerde begrippen

##### *Legesfeit*

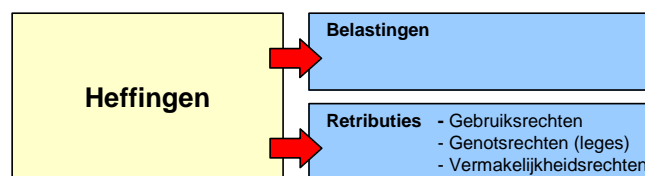
Een product of dienst waarvoor leges betaald moeten worden. Voorbeelden hiervan zijn de aanvraag van een bouwvergunning of het aanvragen van vergaderstukken van de gemeenteraad.

##### *Legestartief*

Een legestartief is het bedrag voor een individueel legesfeit dat aan leges in rekening wordt gebracht. Als in dit rapport de aanduiding ‘legestartief’ wordt gebruikt, heeft dit betrekking op leges. Dit moet dus niet verward worden met de andere betekenis van het woord tarief (zie ook definitie begrip tarieven).

#### *Heffingen*

Heffingen bestaan uit belastingen en retributies. Overheden kunnen geen andere heffingen heffen dan die in de wet- of regelgeving zijn genoemd.<sup>8</sup> In de onderstaande figuur wordt het begrip heffingen schematisch samengevat en vervolgens toegelicht.



**Figuur 1.** Definitie heffingen

<sup>7</sup> Zie ook de definitie van het begrip profijtbeginsel.

<sup>8</sup> Bron: ‘Onderzoek tariefontwikkeling gemeentelijke heffingen 2000-2004’, MKB-Nederland, 2004

Belastingen zijn gedwongen betalingen van burgers of bedrijven aan de overheid, waarvoor geen rechtstreekse individuele contraprestatie (een legesfeit op aanvraag van individuele burgers of bedrijven) door de overheid wordt geleverd. Belastingen kunnen op basis van algemene regels worden geheven, in het ‘algemeen maatschappelijk belang’.<sup>9</sup> Belastingen kunnen ook aan specifieke doelgroepen gebonden zijn, zoals hondenbezitters (hondenbelasting) of de kentekenhouders van een auto (motorrijtuigenbelasting).

Het kenmerk van retributies, ook wel rechten genoemd, is dat tegenover de aan de overheid verschuldigde betaling een direct aanwijsbare contraprestatie voor burgers of bedrijven staat. Die contraprestatie van de overheid kan bestaan uit een product of een dienst. Retributies kunnen worden onderscheiden in gebruiksrechten, genotsrechten en gemakrechten.<sup>10</sup> Leges vallen onder genotsrechten.

**Kader 3.** Verschil tussen gebruiksrechten en genotsrechten

*Gebruiksrechten* worden aan de overheid betaald voor het gebruik van publieke voorzieningen, zoals het rioolstelsel (Rioolrechten). Deze rechten worden verdeeld over de gehele gemeenschap die van de voorziening in kwestie gebruik maakt.

*Genotsrechten* zijn financiële vergoedingen die individuele burgers of bedrijven aan de overheid betalen voor het profijt (‘genot’) dat zij van bepaalde legesfeiten van de overheid hebben. Leges voor vergunningen, waarmee burgers of bedrijven onder voorwaarden mogen afwijken van regelgeving, zijn voorbeelden van genotsrechten.

### *Tarieven*

Overheden kunnen op privaat- of publiekrechtelijke wijze tarieven bij burgers en bedrijven in rekening brengen. Dit is met name aan de orde bij de Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO’s).

Tarieven verschillen van leges omdat deze anders in rekening worden gebracht en geïnd:

- Leges worden als onderdeel van het stelsel van belastingen in rekening gebracht.
- Tarieven worden door middel van een nota aan burgers en bedrijven in rekening gebracht.

Op basis van de zogenaamde tweewegenleer mag de overheid kiezen voor de privaatrechtelijke weg tenzij (1) de publiekrechtelijke weg dwingend is voorgeschreven en (2) de publiekrechtelijke weg met meer waarborgen voor de burger is omkleed en deze door de privaatrechtelijke weg niet in een nadeliger positie komt.

Uit het uitgevoerde onderzoek komt naar voren dat een onderscheid tussen leges en tarieven niet altijd helder is bij de organisaties die hiermee te maken hebben. Ook burgers en bedrijven zien leges en tarieven vaak als synoniemen. Om het onderscheid in deze rapportage duidelijk te maken worden de begrippen legestarieven en tarieven gebruikt.

<sup>9</sup> Bron: ‘Inleiding tot het Nederlandse belastingrecht’, H.J. Hofstra, Kluwer, Deventer, 1992, achtste druk

<sup>10</sup> Vermakelijkheidsrechten zijn in het kader van dit onderzoek niet relevant.

## 2.2 Juridische grondslag leges

De grondslag voor het heffen van leges verschilt per overheidsinstantie. Op hoofdlijnen wordt onderscheid gemaakt in:

1. Rijk en Zelfstandige Bestuursorganen: het gaat hierbij om leges die door het Rijk (bijvoorbeeld de Belastingdienst, Inspectie Verkeer en Waterstaat) of Zelfstandige Bestuursorganen (bijvoorbeeld De Nederlandse Bank, en de Dienst Wegverkeer) worden geheven;
2. Medeoverheden: het gaat hierbij om leges die door gemeenten, provincies en waterschappen worden geheven.

### *Ad. 1. Rijk en Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's)*

De huidige grondslag voor het heffen van leges door het Rijk en de ZBO's is niet in overkoepelende wetgeving vastgelegd. Het heffen van leges door het Rijk en de ZBO's vindt plaats op basis van specifieke wetgeving met betrekking tot het werkveld van de afzonderlijke Rijksinstanties en ZBO's. Soms is verschillende nationale en/of internationale wet- en regelgeving voor hetzelfde taakgebied van toepassing (zie voorbeelden in tekstkader).

Uit de regelgeving volgt de taakuitvoering van het Rijksonderdeel resp. de ZBO in kwestie en zijn de algemene uitgangspunten voor het in rekening brengen van leges opgenomen. De legetarieven worden vastgesteld bij ministerieel besluit en gepubliceerd in de Staatscourant.

#### **Kader 4. Voorbeelden juridische grondslag leges Rijk en ZBO's**

##### *Rijk*

- De tarieven voor de dienstverlening door departementale diensten zijn vastgelegd in wetgeving. Zo biedt de Vreemdelingenwet de basis voor het berekenen van leges door de Immigratie- en Naturalisatiedienst voor de afgifte van verblijfsvergunningen.
- De basis voor het berekenen van tarieven voor dienstverlening door inspecties zijn vastgelegd in ministeriele regelingen, zoals de Regeling Tarieven Luchtvaart 2005.
- Een voorbeeld van wetgeving op basis waarvan medeoverheden leges in rekening brengen, die deels wordt afgedragen aan het Rijk, is de Rijksverordening.

##### *ZBO's*

- De taakuitvoering van de Dienst Wegverkeer (RDW) vindt plaats op basis van de Wegenverkeerswet (1994). Hierin is ten aanzien van het heffen van leges opgenomen: "De inkomsten van de Dienst Wegverkeer bestaan uit: a. de opbrengst van de heffingen; b. vergoedingen voor verrichte diensten; en c. andere baten hoe ook genoemd." [Bron: Wegenverkeerswet 1994, Artikel 4p]
- De taakuitvoering van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) vindt momenteel plaats op basis van 7 verschillende wetten:
  - Wet toezicht beleggingsinstellingen (Wtb),
  - Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte),
  - Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (Wtv),
  - Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf (Wtn),
  - Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 (Wmz),
  - Wet financiële dienstverlening (Wfd) en
  - Wet inzake de geldtransactiekantoren (Wgt)

Binnenkort komen hier nog enkele bij (o.a. Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) en Wet toezicht financiële verslaggeving (Wtfv)). De grondslag voor leges is bijvoorbeeld in Art. 42 van de Wet toezicht effectenverkeer als volgt opgenomen: "Onze Minister dan wel een rechtspersoon waaraan (...) bevoegdheden zijn overgedragen, kan de kosten die worden gemaakt voor de uitvoering van die taken en de uitoefening van die bevoegdheden volgens door Onze Minister te stellen regels in rekening brengen bij (...)." [Bron: Wet toezicht effectenverkeer 1995, Artikel 42]

## Ad 2. Medeoverheden: Provincies, Gemeenten en Waterschappen

De medeoverheden brengen hun leges in rekening op basis van de voor hen relevante overkoepelende wetgeving, resp. de Provinciewet<sup>11</sup>, de Gemeentewet<sup>12</sup> en de Waterschapswet<sup>13</sup>.

Leges worden hierin aangeduid als rechten, waarbij onderscheid gemaakt wordt in:

- a. rechten voor gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde bezittingen van de betreffende overheid of van de voor de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij de betreffende overheid in beheer of in onderhoud zijn;
- b. rechten voor genot van door of vanwege het bestuur van de betreffende overheid verstrekte diensten.

Alleen de onder b genoemde rechten worden aangemerkt als leges. De hoogte van de legestarieven wordt vastgelegd in een legesverordening. Dit is een besluit (een Algemeen verbindend voorschrift) van provincies, gemeenten en waterschappen, waarin de uitgangspunten van het heffen van leges worden toegelicht. De legesverordening bevat veelal een tarieventabel of heeft deze als bijlage. Hierin staan de verschillende legesfeiten omschreven en zijn de legestarieven aangegeven.

Voor het opstellen van de legesverordening kunnen gemeenten en waterschappen gebruik maken van modelverordeningen die beschikbaar worden gesteld door de koepelorganisaties (de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW)). Deze modelverordeningen, die geen verplichtend karakter hebben, worden over het algemeen als basis voor de inrichting van de legesverordeningen gehanteerd. Voor provincies zijn dergelijke modelverordeningen niet beschikbaar.

Voor de medeoverheden dient onderscheid te worden gemaakt in vergunningen in medebewind en autonome vergunningen. Bij *vergunningen in medebewind* geven de medeoverheden invulling aan hun verplichting om vergunningen af te geven met betrekking tot landelijk geldende wet- en regelgeving. Hierbij is in de landelijke regelgeving opgenomen of hiervoor legestarieven mogen worden berekend. Voor sommige vergunningen is een bandbreedte of een maximumbedrag aangegeven.

### Kader 5. Voorbeelden vergunningen in medebewind

*Vuurwerkvergunning:* Op basis van het landelijk geldende vuurwerkbesluit dienen bedrijven een vergunning bij de provincie aan te vragen voor activiteiten waarbij vuurwerk wordt opgeslagen, verkocht of gebruikt voor andere bedrijfsdoeleinden. Voor deze vergunning is landelijk vastgesteld dat geen leges in rekening worden gebracht.

*Horecavergunning:* Op basis van de Drank en Horecawet dienen caféhouders diverse vergunningen bij de gemeente aan te vragen om hun café te mogen exploiteren. Gemeenten kunnen hier, binnen de grenzen van redelijkheid en maximale kostendekkendheid, zelf bepalen welke leges in rekening worden gebracht. Tarieven voor bijvoorbeeld de ontheffing van art. 35 van de Drank- en Horecawet kunnen hierdoor uiteenlopen van €10 tot €18 [Bron: Onderzoek 'Vereenvoudiging Gemeentelijke Vergunningen' KvK West-Brabant, 2006].

*Paspoort:* Op basis van het Besluit Paspoortgelden worden de tarieven voor de Nederlandse reisdocumenten vastgesteld. Het hierin opgenomen maximum legestarief dat gemeenten in rekening mogen brengen aan de burger is €39,40 [Bron: Besluit Paspoortgelden 2006].

<sup>11</sup> Bron: Provinciewet, Artikel 223 jo. 225

<sup>12</sup> Bron: Gemeentewet, Artikel 229 jo. 229b

<sup>13</sup> Bron: Waterschapswet, Artikel 115

Vergunningen in medebewind worden vooral verleend door provincies en gemeenten. Waterschappen kunnen op basis van een provinciale verordening of een Algemene Maatregel van Bestuur vergunningen in medebewind afgeven en verlenen daarnaast op basis van de Wet op de waterhuishouding, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Scheepsvaartverkeerswet en de wegenverkeerswetgeving vergunningen in medebewind. In de praktijk verlenen waterschappen echter vooral autonome vergunningen.

*Autonome vergunningen* worden verleend op basis van de bevoegdheid van medeoverheden om zelf regels te stellen binnen de grenzen van hun taakgebied. Regelgeving op dit gebied wordt door provincies vastgelegd in de Provinciale Verordeningen, door gemeenten o.a. in de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) en door waterschappen in de Keur.

#### **Kader 6.** Voorbeelden autonome vergunningen

*Wadloopvergunning:* In de provincies die grenzen aan het waddengebied is de zogenaamde Waddenverordening van toepassing. In deze verordening is een vergunning opgenomen voor (georganiseerde) burgers om over het wad te lopen.

*Vergunning voor een werk:* Waterschappen hanteren de Keur, op basis waarvan vergunningen of ontheffingen van de Keur worden afgegeven, zoals voor het planten van bomen aan de rand van een sloot of het maken van een aanlegsteiger.

*Kapvergunning:* In de Algemene Plaatselijke Verordening of andere gemeentelijke verordeningen zijn diverse autonome vergunningen opgenomen. Voorbeelden hiervan zijn de kapvergunning, de uitritvergunning en de marktvergunning.

## **2.3 Uitgangspunten onderzoek naar legestarieven**

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop legestarieven worden bepaald, berekend en vastgesteld, dient rekening te worden gehouden met een aantal aandachtsgebieden. Er bestaat veel discussie over de invulling van de begrippen die hieraan gerelateerd zijn. Het uitgevoerde onderzoek was er in belangrijke mate op gericht, inzicht te bieden in de invulling van deze begrippen. Navolgend komen aan de orde:

1. De kostendekkendheid van leges.
2. De transparantie van berekening.
3. De vormen van kruissubsidiëring.
4. Het profijtbeginsel.

### *Ad 1. De kostendekkendheid van leges*

Het begrip kostendekkendheid heeft betrekking op de mate waarin de kosten worden gedekt door de opbrengsten. De tarieven voor leges mogen maximaal kostendekkend worden vastgesteld. Met andere woorden: hierop mag geen winst gemaakt worden. Artikel 229b Gemeentewet stelt hier bijvoorbeeld over:

*‘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.’*

Dit is, in bewoording van gelijke strekking, eveneens in de Provinciewet, de Waterschapswet en voor legesheffende onderdelen van het Rijk en de ZBO's relevante wetgeving opgenomen. Het uitgangspunt van maximale kostendekkendheid heeft in de praktijk tot veel discussie geleid, met als centrale vraag: op welk niveau moet de norm van maximale kostendekkendheid worden toegepast? Kostendekkendheid kan immers betrekking hebben op individuele legesfeiten, clusters hiervan, de afdelingen die ze voortbrengen of op de gehele legesverordening.

De Belastingkamer van de Hoge Raad heeft op basis van de relevante wetteksten aangegeven dat dit criterium geldt over *de gehele legesverordening* en dus niet van toepassing is op de afzonderlijke legesfeiten. De legesopbrengsten over alle in die verordening opgenomen legesfeiten mogen de totale geraamde kosten dus niet overstijgen.<sup>14</sup> Van belang hierbij is de opmerking dat de norm betrekking heeft op de vooraf geraamde kosten van een legesfeit, dus het achteraf in rekening brengen van leges om daarmee de werkelijke kosten te kunnen dekken, is niet toegestaan.<sup>15</sup>

In het kader van het bepalen van de kostendekkendheid van leges dient bovenal te worden opgemerkt dat de mate waarin hierover uitspraken kunnen worden gedaan, wordt bepaald door het inzicht in de kosten en de opbrengsten van de legestarieven en de wijze waarop deze zijn berekend (transparantie).

#### *Ad. 2. De transparantie*

Transparantie wordt in lijn met het kabinetsstandpunt gedefinieerd als het inzicht in de wijze waarop kosten aan legesfeiten worden toegerekend en worden doorvertaald in de legestarieven. Het gaat hierbij om:

- ▣ een onderbouwing waarom voor bepaalde legesfeiten leges in rekening worden gebracht; en als legestarieven in rekening worden gebracht;
- ▣ een onderbouwing van de hoogte van het legestarief met een berekeningsmethodiek en de daarbij gehanteerde uitgangspunten voor de kostentoekening.

Het begrip transparantie wordt ook gebruikt om aan te geven dat leges bekend zijn - bijvoorbeeld op een website of in een gemeentelijke verordening. In dit onderzoek wordt dit echter niet tot de definitie van transparantie gerekend.

#### *Ad. 3. De vormen van kruissubsidiëring*

Het begrip kruissubsidiëring heeft betrekking op de mate waarin de legestarieven voor bepaalde legesfeiten bewust worden hoog gehouden om daarmee andere legesfeiten goedkoper te kunnen aanbieden.

Onderscheid kan worden gemaakt in:

- ▣ Kruissubsidiëring tussen groepen van legesfeiten binnen de totale legesverordening. Bijvoorbeeld een gemeente financiert met de legesopbrengsten van de afdeling Bouwen en Wonen, lage leges van de legesfeiten van de afdeling Burgerzaken.

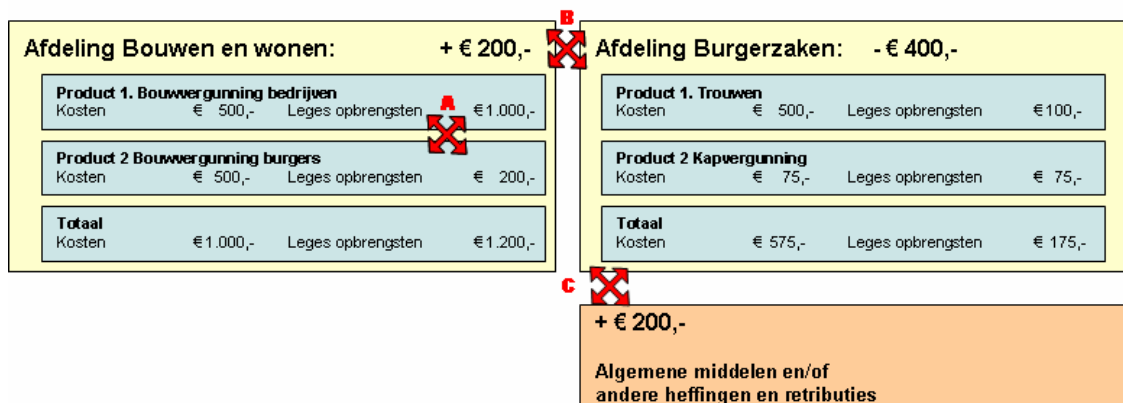
---

<sup>14</sup> Bron: HR 4 februari 2005, nr. 38 860 en nr 40 072 Belastingblad 2005

<sup>15</sup> Bron: C.J.G. Dosker, Legesheffing en kostenverhaal, Belastingblad 1989. Fiscale Encyclopedie De Vakstudie.

- Kruissubsidiëring tussen legesfeiten binnen een groep van legesfeiten. Bijvoorbeeld een gemeente financiert de aanvragen voor de lichte bouwvergunning met legesopbrengsten uit de reguliere bouwvergunning.
- Kruissubsidiëring tussen de totale legesverordening en andere financieringsbronnen. Bijvoorbeeld een gemeente financiert exploitatietekorten die als gevolg van lage legestarieven zijn ontstaan uit algemene middelen of via tarieven van lokale belastingen.

In de onderstaande figuur zijn de verschillende vormen van kruissubsidiëring samengevat en met een fictief voorbeeld toegelicht.



**Figuur 2.** Vormen van kruissubsidiëring

Het toepassen van kruissubsidiëring is toegestaan. De Hoge Raad geeft aan dat de hoogte van de individuele legestarieven niet (meer) specifiek is begrensd. Overheden mogen volgens de Hoge Raad eventuele lagere tarieven dus compenseren met de hoogte van andere tarieven, zolang op verordeningniveau de totale geraamde opbrengsten de totale vooraf geraamde kosten niet overstijgen.<sup>16</sup> De rechterlijke toets bepaalt of er eventueel sprake is van onredelijkheid van de afzonderlijke legestarieven of van een wanverhouding tussen de legestarieven.

#### *Ad. 4. Het profijtbeginsel*

Het profijtbeginsel gaat ervan uit dat personen, groepen van personen of bedrijven voordeel ondervinden van een legesfeit van de overheid. Indien dit voordeel in het algemeen belang is (bijvoorbeeld politiebescherming), dan vindt bekostiging van de overheidsdienst plaats uit algemene middelen (zoals bijvoorbeeld belastingen). Indien dit voordeel echter alleen betrekking heeft op de aanvraag van een individu, dan vindt financiering van de gemaakte kosten plaats door het heffen van leges. Uitgangspunt hierbij is dat deze kosten niet gemaakt waren, wanneer de aanvrager van het legesfeit de aanvraag niet had ingediend.<sup>17</sup>

Het criterium voor het al dan niet in rekening brengen van leges is dan ook of sprake is van het profijtbeginsel. De wetgever zegt op dit punt dat geen sprake is van een dienst – en dus geen leges in rekening gebracht mogen worden – indien:

- de dienst ambtshalve wordt verleend (Tweede Kamer, 1989-1990, 21 591, nr 3 blz. 78);
- als het algemeen belang groter is dan het individuele belang van de aanvrager.

<sup>16</sup> Bron: HR 4 februari 2005, nr. 38 860 en nr 40 072 Belastingblad 2005

<sup>17</sup> Bron: zie bijvoorbeeld recente Uitspraak Hof Arnhem, 24 januari 2006, nr. 04/1076

In bijvoorbeeld artikel 229; eerste lid, onderdeel b Gemeentewet wordt hierop ook ingegaan. Hierin staat dat gemeenten onder andere rechten kunnen heffen ter zake van het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten. Het begrip 'dienst' is niet nader gedefinieerd in de wet. Wel is in de jurisprudentie invulling gegeven aan het begrip.<sup>18</sup>

Het profijtbeginsel is daarmee één van de uitgangspunten van legesheffing. De discussie over de reikwijdte van het profijtbeginsel als rechtvaardiging voor het heffen van leges wordt onderstaand met enkele voorbeelden geïllustreerd.

**Kader 7.** Voorbeelden discussie profijtbeginsel (individueel belang versus algemeen belang)

*Voorbeeld 1. Terrasvergunning*

Mening 1: De uitbater van een café profiteert van een vergunning waarmee deze in de zomermaanden een terras voor zijn zaak kan opzetten. Om deze reden moet deze via de leges de kosten betalen die met het verlenen van de vergunning zijn gemoeid en kunnen deze kosten niet via belastingen worden gefinancierd.

Mening 2: De uitbater van het café dient met het aanvragen van de vergunning een algemeen belang. Als deze de vergunning niet zou aanvragen, maar het terras zou opzetten zonder daarmee aan de regels te voldoen, zou een wanordelijke situatie ontstaan. Daarom moeten de kosten van de vergunningverlening via belastingen worden gefinancierd.

*Voorbeeld 2. Bouwvergunning*

Mening 1: De burger die een dakkapel voor zijn woning wil bouwen, moet daarvoor een vergunning aanvragen en de kosten daarvan dragen. De burger wil immers een uitbreiding van de eigen woonruimte.

Mening 2: Waarom zou de burger moeten betalen om een verandering aan een eigen woning te mogen aanbrengen? Van profijt is geen sprake, want met de vergunning moet worden aangetoond dat aan bepaalde veiligheidsregels is voldaan en dat de bouwstijl binnen het straatbeeld past: een algemeen belang.

---

<sup>18</sup> Bron: HR 13 april 1994, nr 28 887, Belastingblad 1994, en HR 7 mei 1997, nr 31.845, Belastingblad 1997



### 3 Legesopbrengsten en kostendekkendheid

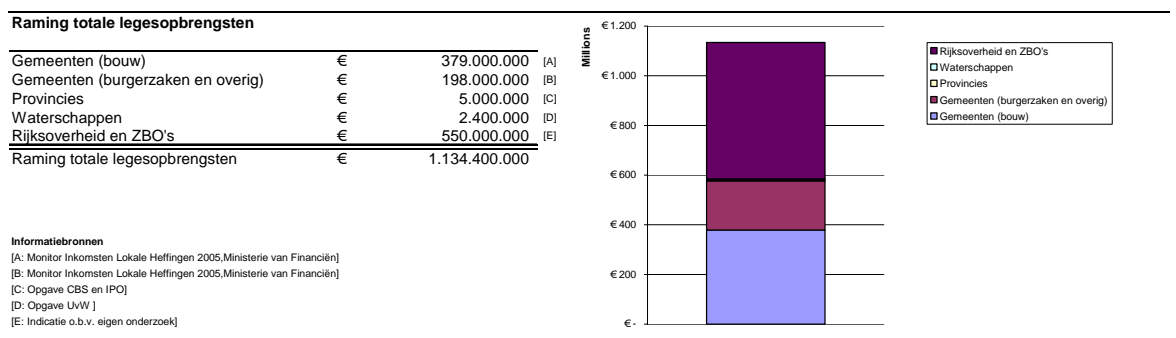
#### 3.1 Raming legesopbrengsten

Op basis van het uitgevoerde onderzoek is geconstateerd dat gegevens over legesopbrengsten niet eenduidig beschikbaar zijn bij de verschillende overheden.<sup>19</sup> Het is afhankelijk van de betreffende organisatie of, en zo ja, op welk detailniveau gegevens over legesopbrengsten beschikbaar zijn. Hierbij speelt bovendien dat het onderscheid tussen leges en andere vormen van heffingen of tarieven vaak niet bekend is.

In het uitgevoerde onderzoek is het daarom noodzakelijk geweest om van verschillende informatiebronnen gebruik te maken. Hierbij is onder ander gebruik gemaakt van gegevens van de verschillende koepelorganisaties en het overzicht van vergunningen zoals gehanteerd door het Project Vereenvoudiging Vergunningen. Hoewel in het onderzoek veel aandacht is besteed aan het verkrijgen van representatieve cijfers, moet een voorbehoud worden gemaakt bij de cijfers die in deze rapportage zijn opgenomen.

Op basis van de verzamelde gegevens worden de legesopbrengsten voor alle overheden samen in totaal geraamd op ca. €1,1 miljard per jaar. In de onderstaande figuur zijn de legesopbrengsten uitgesplitst naar legesheffende instanties. De bedragen voor de Rijksoverheid en de ZBO's hebben grotendeels betrekking op vergunningen; in het bedrag voor de medeoverheden zijn ook leges voor andere legesfeiten opgenomen, zoals voor de afgifte van documenten.

Bij de opgenomen bedragen dient te worden opgemerkt dat het hierbij waarschijnlijk gaat om een overschatting omdat een dubbeltelling kan zijn ontstaan. Dit gaat om de bedragen die als Rijksbijdragen zijn opgenomen in de legestarieven van medeoverheden, zoals de Rijksbijdragen voor het verstrekken van paspoorten door de gemeenten. Hiervoor dragen gemeenten een deel van hun legesopbrengsten af aan het agentschap Basisregistratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) van het Ministerie van BZK.



**Figuur 3.** Raming leges (in €per jaar)

Voor een inzicht in de legesopbrengsten van het Rijk en de ZBO's is een indicatieve berekening gemaakt op basis van het overzicht met vergunningen van het Project Vereenvoudiging Vergunningen. Het is echter niet mogelijk om op basis van de resultaten hiervan een hard cijfer te kunnen afgeven, waarbij de bovengenoemde factoren eveneens een rol spelen.

<sup>19</sup> Dit wordt ook door andere recent uitgevoerde onderzoeken ondersteund: Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, Inventarisatie van de voor het bedrijfsleven relevante vergunningen, 2005 MKB-Nederland, De Bomen en het Bos, vergunningverlening en het MKB, 2005

Een nadere onderbouwing van de gegevensverzameling en -analyse is opgenomen in bijlage I bij deze rapportage. In de onderstaande paragrafen wordt een toelichting op deze cijfers gegeven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar leges voor Rijk en ZBO's en leges voor Provincies, Gemeenten, en Waterschappen.

## 3.2 Legesopbrengsten van het Rijk en ZBO's

### *Rijk*

Een groot aantal vergunningen wordt afgegeven door het Rijk, waarvan departementale diensten, agentschappen en inspecties uitvoering geven aan de vergunningstelsels. Voorbeelden van dergelijke organisaties zijn de Belastingdienst/Douane (in- en uitvoervergunningen), het ministerie van VROM (vergunningen Kernenergiewet) of de Inspectie Verkeer en Waterstaat (zoals bemanningscertificaat voor de zeevaart).

De legesheffende onderdelen van de Rijksoverheid verzorgen aanvragen van ca. 1.100 verschillende vergunningen, voor zeer uiteenlopende doelgroepen (zie bijlage I voor onderbouwing van dit cijfer). De leges voor deze vergunningen kunnen - in uitzonderlijke gevallen - oplopen tot meer dan €100.000 per vergunning. In totaal worden de totale legesopbrengsten van het Rijk geraamd op ca. €250 mln. per jaar.

#### **Kader 8.** Voorbeelden Legesopbrengsten Rijk

##### *IND*

Een voorbeeld van een ministeriële dienst die leges in rekening brengt is de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND). De IND verzorgt de aanvragen van 20 verschillende soorten verblijfsvergunningen. In totaal bedragen de voor 2006 begrote leges een bedrag van ca. €9,1 mln.<sup>20</sup>

##### *IVW*

Een voorbeeld van een inspectie die tarieven in rekening brengt is de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). Deze hebben betrekking op o.a. vergunningen, onthoudingen, certificeringen, erkenningen, brevetten en taxipassen. In totaal bedragen de voor 2006 begrote opbrengsten een bedrag van ca. €20 mln.<sup>21</sup>

### *ZBO's*

Op basis van een opgave van het ministerie van Financiën zijn ca. 178 ZBO's vastgesteld<sup>22</sup>. Hierin zijn enkele clusters van organisaties opgenomen zodat – wanneer al deze afzonderlijke organisaties zouden worden meegeteld – ca. 430 organisaties als ZBO kunnen worden aangemerkt. Een relatief klein aantal hiervan verstrekt vergunningen (ca. 15%). Het werkgebied van de ZBO's varieert van toezicht op de financiële markt tot de registratie van plantensoorten, van keuringen van motorvoertuigen tot registratie van bedrijfsgegevens.

De ZBO's verzorgen de aanvragen voor ongeveer 75 verschillende vergunningen, eveneens voor zeer uiteenlopende doelgroepen. De leges kunnen hierbij - eveneens in uitzonderlijke gevallen - oplopen tot meer dan €100.000 per vergunning. In totaal worden de totale legesopbrengsten van deze organisaties geraamd op €300 mln. per jaar.

<sup>20</sup> Bron: Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2005

<sup>21</sup> Bron: Interview met de IVW.

<sup>22</sup> Zie bijlage VI.

Afgezien van uitzonderlijke omstandigheden zoals verandering van wetgeving, zijn deze opbrengsten over de jaren heen redelijk constant.

Dit houdt in dat de ZBO's op basis van een aanzienlijk kleiner aantal vergunningen meer legesopbrengsten genereren dan de legesheffende onderdelen van de Rijksoverheid. Dit is echter een grove raming, omdat deze gegevens niet centraal worden bijgehouden en niet altijd in de begrotingen van de betreffende organisaties zijn terug te vinden. Daarnaast moet worden opgemerkt dat dit beeld voornamelijk wordt bepaald door een klein aantal ZBO's met hoge legesopbrengsten, zoals de Dienst Wegverkeer (RDW) en het Kadaster. Zij genereren deze hoge legesopbrengsten met name door grote aantallen legesfeiten, zoals de afgifte van het Kentekenbewijs door de RDW.

#### **Kader 9. Voorbeelden Legesopbrengsten ZBO's**

##### *ZBO met leges*

Een voorbeeld van een ZBO die vergunningen verstrekt waarvoor leges in rekening gebracht worden, is Luchtverkeersleiding Nederland. Deze worden aangemerkt als landingsgelden en bedroegen in 2004 €207.601.000. [Bron: Jaarverslag Luchtverkeersleiding Nederland 2004]

##### *ZBO zonder leges*

Een voorbeeld van een ZBO die geen leges in rekening brengt voor haar vergunningen is het Centrum Werk en Inkomen (CWI). De vergunningverlening (zoals voor de ontslagvergunning en de tewerkstellingsvergunning) wordt, naast rijksbijdragen, gefinancierd door bijdragen vanuit andere overheden (UWV, EU) en onderverhuur van panden en ruimten aan derden.

### **3.3 Legesopbrengsten van provincies, gemeenten en waterschappen**

Provincies, gemeenten en waterschappen heffen leges die in de legesverordening als zodanig zijn omschreven en vastgesteld (met name het verstrekken van vergunningen en de afgifte van documenten). Leges kunnen op basis hiervan duidelijk worden onderscheiden van andere inkomstenbronnen, waaronder zoals belastingen en heffingen. De totale legesopbrengsten van provincies, gemeenten en waterschappen worden geraamd op €584 mln. per jaar.

#### *Provincies*

De legesopbrengsten van provincies worden geraamd op meer dan €5 mln. per jaar. Het gaat hierbij om leges voor diverse legesfeiten zoals afgifte van een bestek of het verstrekken van vergunningen voor grondwateronttrekking. In totaal zijn de provincies verantwoordelijk voor ca. 60 verschillende vergunningen (medebewind en autonoom).

De totale legesopbrengsten verschillen aanzienlijk per provincie, dit loopt uiteen van €2.000 tot €1,2 mln. en meer per jaar.<sup>23</sup> Dit wordt enerzijds veroorzaakt doordat de leges voor legesfeiten per provincie verschillen. Hierdoor kan het voorkomen dat voor eenzelfde legesfeit in de ene provincie geen leges worden geheven en in de andere wel. Anderzijds worden deze verschillen veroorzaakt door verschillen in de aantallen aanvragen van legesfeiten.

<sup>23</sup> Deze bedragen zijn gebaseerd op een vergelijking van de legesinkomsten van 6 provincies in 2005 zoals deze zijn opgenomen in de programmabegrotingen van 2006.

### *Gemeenten*

De legesopbrengsten van gemeenten worden geraamd op €577 mln. per jaar. Uit figuur 3. blijkt dat het overgrote gedeelte hiervan afkomstig is van de bouwleges. Met name voor de legesopbrengsten van gemeenten geldt dat in dit bedrag een dubbel telling voorkomt.

Dit gaat om bedragen die als Rijksbijdragen zijn opgenomen in de legestarieven, zoals de legestarieven voor het verstrekken van paspoorten (afdracht aan BZK) en rijbewijzen (afdracht aan VenW) en verklaringen omtrent gedrag (afdracht aan Justitie). Gemeenten verstrekken ca. 100 verschillende vergunningen (medebewind en autonoom).

De totale legesopbrengsten verschillen aanzienlijk per gemeente. Dit wordt – naast verschillende legestarieven per gemeente – voornamelijk veroorzaakt door verschillen in het aantal aanvragen van legesfeiten.

### *Waterschappen*

De legesopbrengsten van waterschappen worden geraamd op €2,4 mln. per jaar. Het gaat hierbij om leges voor diverse legesfeiten zoals de afgifte van stukken of een vergunning voor het aanleggen van een pijpleiding van een dijk. In totaal zijn de waterschappen verantwoordelijk voor ca. 8 verschillende categorieën vergunningen.

Ten aanzien van de legesopbrengsten van de waterschappen kan worden opgemerkt dat 7 van de 26 waterschappen hebben besloten om geen leges meer in rekening te brengen voor hun dienstverlening aan burgers en bedrijven. De resterende 19 waterschappen brengen niet allen in dezelfde mate leges in rekening.

## **3.4 Kostendekkendheid legesopbrengsten**

Een voorwaarde om uitspraken te kunnen doen over kostendekkendheid is dat (1) duidelijk is welke kosten door leges mogen worden gedekt en (2) overheidsorganisaties inzicht hebben in deze kosten. Aan deze voorwaarden wordt – ondanks het bestaan van diverse richtlijnen voor kostenberekening, maar geen eenduidig vastgestelde uitgangspunten – niet voldaan en kent het begrip kostendekkendheid in de praktijk verschillende invullingen.

### *Algemene opmerkingen over legestarieven en tarieven*

De belangrijkste uitgangspunten met betrekking tot kostendekkendheid zijn:

1. *Leges mogen maximaal kostendekkend zijn over het hele assortiment aan legesfeiten binnen de verordening van een overheidsinstantie.*  
Leges mogen dus niet als inkomstenbron worden gebruikt. De overheid mag geen winst maken op legesfeiten door meer leges te heffen dan de kosten die daarvoor worden geraamd.<sup>24</sup>
2. *Op onderdelen van de verordening mogen de leges de geraamde kosten overstijgen.*  
Op de afzonderlijke legesfeiten binnen het totale aanbod mag dus winst of verlies worden gemaakt, zolang de kosten en gestelde tarieven elkaar over het geheel compenseren en geen sprake is van een wanverhouding. Dit is een conclusie van vaste jurisprudentie.

---

<sup>24</sup> Dit uitgangspunt is op verschillende plaatsen vastgelegd: voor de medeoverheden in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet en voor de legesheffende onderdelen van het Rijk en de ZBO's in de voor hen relevante wet- en regelgeving.

3. *Leges dienen betrekking te hebben op vooraf geraamde kosten.*

Jurisprudentie heeft uitgewezen dat de norm betrekking heeft op vooraf geraamde kosten van een legesfeit, dus het achteraf in rekening brengen van leges om daarmee de werkelijke kosten te kunnen dekken, is niet toegestaan.<sup>25</sup> Een uitzondering met betrekking tot de kosten van derden is de zogenaamde Begrotingsconstructie. (Zie hoofdstuk 4.)

De bovenstaande uitgangspunten geven aan dat de centrale vraag over kostendekkendheid van legesopbrengsten gericht is op de mate waarin alle geraamde legesopbrengsten tezamen de totale geraamde kosten dekken. Dit heeft geen betrekking op de opbrengsten uit de afzonderlijke legesfeiten en dus is inzicht in de kosten op het niveau van individuele legesfeiten niet noodzakelijk. Wanneer dit inzicht er niet is, kan echter worden verwacht dat het verband tussen de kosten en de uiteindelijke tariefstelling – of wel de kostendekkendheid van de legestarieven – moeilijk kan worden aangetoond.

*Kostendekkendheid bij het Rijk en de ZBO's*

Inzicht in de kosten van de legesfeiten van de Rijksoverheid en ZBO's kan nog niet door alle legesheffende organisaties eenduidig worden gegeven. Het is vooral afhankelijk van de organisatie en de wijze waarop deze omgaat met kostentoedeling en -verantwoording in welke mate dit inzicht ontwikkeld is. Hiervoor is geen actuele kostenberekenningsmethodiek met heldere uitgangspunten beschikbaar die door het Rijk en de ZBO's wordt toegepast.

Op basis van de gesprekken die zijn gevoerd met de verschillende instanties van het Rijk blijkt dat er verschillende trajecten lopen om inzicht te krijgen in de kostendekkendheid van legesfeiten. Dit wordt onder meer gestimuleerd door de omslag van een kasstelsel naar een Baten-Lastenstelsel. Aangezien echter een deel de overheidsinstanties deze omslag nog niet heeft gemaakt, zijn hierbij de implementatie van verbeteringen in de kostenmonitoringsystemen nog niet volledig doorgevoerd.

Ook heeft de introductie van het project Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB, 1999) een stimulerende invloed gehad op de ontwikkeling van betere kostenmonitorings-systematieken en een meer bedrijfsmatige organisatiecultuur.

**Kader 10.** Inzicht in de kosten van vergunningen bij de IVW

Met de reorganisatie van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de omvorming naar een Baten-Lastenstelsel, waarvoor de IVW op dit moment in een pilot-fase verkeert, zal verbetering optreden in de mate waarin inkomsten kunnen worden toegerekend aan legesfeiten die de kosten veroorzaken. Op dit moment worden de inkomsten nog niet volledig aan legesfeiten toegerekend. Dit heeft alles te maken met de overgangssituatie waarin de IVW op dit moment verkeert, waarbij de inkomsten uit leges tot 31-12-2005 nog werden geschreven op de oude 'divisies'.

Hoewel een toerekening naar de legesfeiten nu nog niet mogelijk is, zijn de inkomsten over 2005 goed te herleiden tot de organisatieonderdelen die de kosten hebben gemaakt. Met name voor de Luchtvaartdomeinen en de domeinen Goederenvervoer, Taxivervoer en Busvervoer is dit nu al het geval. In de omvorming naar een Baten-Lastenstelsel zal verder toerekening naar de individuele legesfeiten plaatsvinden.

<sup>25</sup> Bron: C.J.G. Dosker, Legesheffing en kostenverhaal, Belastingblad 1989, blz. 375-378. Fiscale Encyclopedie De Vakstudie.

De huidige toegepaste kostenberekeningen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op tijdregistratie. De kostprijs wordt vervolgens berekend als het product van tijdsbesteding en uurtarief. Hierbij wordt gerekend met een zogenaamd voorcalculatorisch uurtarief, waarin ook de indirecte kosten van de organisatie zijn opgenomen.

**Kader 11. Richtlijnen voor uurtarieven overheid niet actueel**

De richtlijnen voor het vaststellen van een voorcalculatorisch uurtarief zijn vastgelegd in het rapport 'Maat houden' van de werkgroep Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit uit 1996.<sup>26</sup> In het rapport is een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het doorberekenen van toelatings- en handhavingskosten en samengevat in twee checklists.

Na evaluatie van de methodiek is in 1997 besloten om DAR-tarievenhandleiding van het ministerie van Financiën als bijlage bij de checklists te voegen.<sup>27</sup> In deze handleiding zijn uurtarieven vermeld, die gebaseerd zijn op gemiddelden voor salariskosten, huisvestingskosten en overheadkosten. Deze richtlijnen worden nog steeds toegepast maar zijn sinds 1997 niet meer geactualiseerd.

Samenvattend kan op basis van het uitgevoerde onderzoek voor de legesheffende onderdelen van de Rijksoverheid worden gesteld:

- Inzicht in de kostprijzen is een randvoorwaarde om de kostendekkendheid van de legestarieven te bepalen. Dit inzicht bestaat over het algemeen nog niet volledig.
- Hoewel kostendekkendheid van de legesopbrengsten op het niveau van individuele legesfeiten als onderdeel van het kabinetsbeleid wordt nagestreefd, wordt dit beperkt gerealiseerd.
- Wel kan worden gesteld dat de tarieven van het Rijk over het algemeen niet kostendekkend zijn. Dit komt mede doordat – wanneer geen goed zicht bestaat in de kostprijzen op het niveau van individuele legesfeiten – wordt uitgegaan van de laagste bekende kostprijs. Hiermee wordt voorkomen dat de kostendekkendheid meer dan 100% is.
- Bepaalde legesheffende onderdelen van de Rijksoverheid hebben – soms volledig maar vaker op onderdelen – de kosten expliciet in beeld gebracht. Voor deze organisaties kunnen meer concrete uitspraken over de kostendekkendheid worden gedaan.

**Kader 12. Kostendekkende tarieven IVW**

De dienstverlening van de IVW binnen het domein Lucht is, op het niveau van individuele legesfeiten voor de tarifeerbare productie, ca. 75% kostendekkend. Binnen de domeinen Goederenvervoer, Taxivervoer en Busvervoer wisselt dit % sterk per legesfeit. Voor de overige domeinen is de kostendekkendheid minder goed aan te geven, omdat er geen actuele kostprijsberekeningen zijn gemaakt.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek bestaat de indruk dat ZBO's kostprijsmonitoring – en daarmee de kostendekkendheid – verder ontwikkeld en geïmplementeerd hebben.

Dit wordt veroorzaakt door (1) de rapportageverplichtingen aan de departementen en (2) de noodzaak om een groot deel van de inkomsten te voorzien uit de leges. Hierdoor kunnen beter onderbouwde uitspraken worden gedaan over de kostendekkendheid van de legestarieven (op het niveau van individuele legesfeiten).

<sup>26</sup> Bron: Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 036, nr. 22

<sup>27</sup> Bron: Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 036, nr. 64

### **Kader 13.** Kostendekkende tarieven bij ZBO's

#### *Autoriteit Financiële markten*

De Autoriteit Financiële markten heeft een gedetailleerd systeem om werktijden te registreren. Het gaat hierbij om directe toezichtsuren en uren die niet direct aan toezichtsactiviteiten zijn toe te wijzen (indirecte uren). Alleen de directe uren worden meegenomen in de berekening van de kosten die voor de leges van belang zijn. De kosten van handhaving worden gedekt door een overheidsbijdrage. De rest van de kosten wordt uit leges gefinancierd.

#### *Dienst wegverkeer*

De Dienst Wegverkeer heeft een kostprijs calculatiemodel ontwikkeld; hierin worden voor de verschillende clusters de bestede uren verwerkt; alle productie-eenheden moeten tijdschrijven. Niet voor alle legesfeiten is dit praktisch mogelijk - bijvoorbeeld legesfeiten met kleine aantallen - zoals bij het cluster typegoedkeuringen. Voor deze legesfeiten wordt regelmatig een tijdmeting uitgevoerd. Per afdeling / divisie worden met de tijdmetingen en het tijdschrijven de kosten percentage-gewijs naar de taakclusters toegerekend. Hierdoor kunnen de uurtarieven over de clusters verschillen. Wel wordt binnen ieder cluster op dezelfde wijze met de toerekening van indirecte kosten en overhead omgegaan. In de tarieven zijn de totale apparaatskosten opgenomen.

#### *Raad voor de Plantenrassen*

De Raad voor de Plantenrassen financiert alle gemaakte kosten die direct met de door hen verstrekte legesfeiten samenhangen, met de legesopbrengsten. Kosten voor beleid worden niet meegenomen in de berekening van de leges maar worden vergoed door het ministerie van LNV. De Raad maakt eveneens gebruik van een tijdregistratiesysteem om de tijdbesteding per legesfeit te monitoren. Deze tijden wijken doorgaans niet af van de vooraf begrote uren. De feitelijke kosten worden berekend door het product van de geraamde uren en een standaard uurtarief. In dit tarief zijn de indirecte kosten - m.u.v. de kosten voor beleid - versleuteld.

### *Kostendekking bij Provincies, Gemeenten en Waterschappen*

Het onderwerp kostendekking van leges – met name bij gemeenten – is in verschillende onderzoeken beoordeeld<sup>28</sup>. Uit deze onderzoeken komt unaniem naar voren dat kostendekking slechts beperkt kan worden bepaald doordat geen of beperkt inzicht bestaat in de feitelijke kosten op het niveau van individuele legesfeiten (zie onderstaande kader).

### **Kader 14.** Onderzoeken naar kostendekking

#### *Bouwleges doorgelicht* Research voor Beleid 2001

In een onderzoek uit 2001 naar de kostendekking van bouwleges bij gemeenten werd hierover het volgende opgemerkt: "Het onderzoek toont aan dat de gegevens noodzakelijk voor een beter inzicht in de mate van kostendekking van sec de bouwleges binnen de legesverordening als geheel, vooralsnog beperkt voorhanden zijn. (...) Het onderzoek onderschrijft dat het opstellen en bijhouden van uniforme kengetallen een beter inzicht in de mate van kostendekking biedt en bijdraagt aan een beter inzicht in de gemaakte keuzes van gemeenten binnen de bouwleges."

#### *Verschillen in leges van gemeentelijke diensten*, Deloitte 2003

Een onderzoek naar verschillen in gemeentelijke leges, waarin met name aandacht werd besteed aan de clusters Bouw- en Woningtoezicht en Burgerzaken, gaf ten aanzien van de relatie tussen kosten en tariefstelling aan dat "uit het onderzoek blijkt dat een groot deel van de onderzoeksgemeenten bij het vaststellen van de leges slechts in beperkte mate kostengeoriënteerd zijn op productniveau. Tariefstelling vindt doorgaans plaats op het niveau van de productgroep of organisatie-eenheid."

In de interviews met provincies en waterschappen is bevestigd dat ook voor deze medeoverheden over het algemeen geen gedetailleerd inzicht bestaat in de kosten. Inzicht in de kosten is overigens wel vaak op het niveau van groepen van legesfeiten of per afdeling aanwezig.

<sup>28</sup> Bron: o.a. *Bouwleges doorgelicht* Research voor Beleid 2001 en *Verschillen in leges van gemeentelijke diensten*, Deloitte 2003

Het gebrek aan inzicht in kosten op het niveau van individuele legesfeiten wordt veroorzaakt door:

1. Een gebrek aan uniforme uitgangspunten voor het bepalen van kosten op het niveau van individuele legesfeiten: uit het uitgevoerde onderzoek komt naar voren dat vooral behoefte is aan een eenduidige methode voor het toerekenen van de indirecte kosten.
2. Een beperkte prioriteit binnen de organisatie om kosten toe te rekenen op het niveau van individuele legesfeiten: in de interviews is aangegeven dat voor dergelijke berekeningen veel capaciteit en middelen nodig zijn. Hierbij is bovendien aangegeven dat het aandeel van de leges in de totale inkomsten van provincies, gemeenten en waterschappen klein is, waardoor de kosten voor het bepalen van de kosten op het niveau van individuele legesfeiten als te hoog worden ervaren.
3. Een gebrek aan informatie over de tijdsbesteding per legesfeit: wel is er doorgaans sprake van tijdregistratie, maar de gehanteerde systemen geven een algemeen beeld van de tijdsbesteding en niet op het niveau van de individuele legesfeiten.

**Kader 15.** Inzicht in de kosten bij gemeenten

Uit het uitgevoerde onderzoek komt naar voren dat voor de clusters Burgerzaken en Bouw- en woningtoezicht over het algemeen een beter inzicht bestaat in de kosten. Dit betekent echter niet dat ook het inzicht in de kosten op het niveau van de individuele legesfeiten bekend zijn.

Zo heeft een gemeente binnen de onderzoeksgroep aangegeven dat alleen voor de clusters Burgerzaken en Bouw- en Woningtoezicht wordt gestreefd naar 100% kostendekkendheid. De gemeente heeft echter alleen inzicht in de kostendekkendheid van de afdeling maar niet van de individuele legesfeiten. Dit wordt veroorzaakt doordat alleen uren op afdelingsniveau worden geregistreerd en niet per legesfeit.

Slechts in uitzonderingsgevallen is - bij gemeenten - een kostenberekening op het niveau van individuele legesfeiten aangetroffen. Een doorlichting van het proces, waarbij voor ieder legesfeit de behandeltijden in kaart zijn gebracht, heeft hieraan ten grondslag gelegen. Daarnaast vindt een regelmatige actualisatie (om de 2 a 3 jaar) van deze kostenberekening plaats. Hiervoor worden de behandeltijden per legesfeit opnieuw doorgemeten. Deze uitzonderingen zijn zowel bij grote als kleine gemeenten aangetroffen.

In de interviews zijn op het niveau van de totale legesverordening kostendekkendheidspercentages van 30% tot 80% aangegeven. Hoewel doorgaans geen inzicht in de kosten op het niveau van individuele legesfeiten bestaat, blijkt uit enkele voorbeelden evident dat kostendekkendheidspercentages variëren van enkele procenten tot meer dan 100%.

Hierbij wordt onderscheid gemaakt in:

- *minder dan kostendekkende legestarieven*: hiervan is sprake wanneer de legestarieven voor een bepaald legesfeit niet voldoende zijn om de kosten van de werkzaamheden die hiervoor moeten worden verricht te financieren. Een voorbeeld van een dergelijk te laag legestarief is een kapvergunning met een tarief van € 10,- of een vergunning waarvoor geen leges in rekening worden gebracht;
- *meer dan kostendekkende legestarieven*: deze leveren meer op dan de geraamde kosten. Dit is voornamelijk van toepassing op de bouwleges en is het gevolg van de tariefstellingsgrond (percentages van de bouwsom, toenemend in staffels) die hierbij wordt toegepast. Met name voor de grotere bouwprojecten lopen de legesopbrengsten hoog op, terwijl de gemaakte kosten veelal niet evenredig stijgen.



#### **Kader 16. Kostendekkendheid**

In 2005 is in een onderzoek van de Vereniging van Directeuren van Waterschappen (de 'Begrotingsvergelijking') in kaart gebracht in welke mate de waterschappen kostendekkende legestarieven hanteren bij het verlenen van vergunningen en keurontheffingen. De kostendekkendheid van de 11 waterschappen varieerde van 5 tot 50% met een gemiddelde van 24%.<sup>29</sup> Bij dit cijfer, alsmede de door andere medeoverheden op organisatieniveau afgegeven percentages (variërend van ca. 10% tot 80%), dienen kanttekeningen te worden geplaatst, omdat de wijze waarop de berekening van de kostendekkendheid tot stand gekomen is, niet uniform is.

Voor het toerekenen van kosten aan individuele legesfeiten bestaan ook voor de medeoverheden geen actuele richtlijnen. Voorbeelden van richtlijnen dateren voor waterschappen uit 1989 en voor gemeenten uit 1999 en zijn niet meer actueel. Voor bouwleges is in 2004 door VROM, BZK en Financiën het onderzoek "transparantie bouwgerelateerde leges" uitgevoerd. Dit heeft geresulteerd in het 'Model transparantie bouwgerelateerde leges' dat door de VNG via de modellegesverordening aan de gemeenten zal worden aangeboden.

### **3.5 Allocatie legesopbrengsten**

Legesopbrengsten worden doorgaans besteed om (een deel van) de kosten die voor de legesfeiten worden gemaakt, te financieren. De wijze waarop dit plaatsvindt, moet in principe teruggevonden kunnen worden in de begroting van de verschillende overheidsinstanties. Daarnaast dienen cijfers op dit punt te worden opgenomen in de jaarverslaglegging.

In de praktijk gebeurt dit, in lijn met de constatering dat kosten vaak alleen inzichtelijk zijn op afdelingsniveau, door de legesopbrengsten in de begroting toe te wijzen aan de groepen van legesfeiten of afdelingen waarvoor de lasten in kaart gebracht zijn. De inzichtelijkheid van de toewijzing van de opbrengsten aan de gemaakte kosten is wisselend per organisatie. In enkele gevallen is geconstateerd dat de legesopbrengsten niet worden toegerekend aan de afdelingen die de kosten maken, waaruit moet worden afgeleid dat de legesopbrengsten niet worden toegewezen aan die activiteiten, waarvoor de kosten worden gemaakt.

#### **Kader 17. Leges als onderdeel van de financiële begroting.**

Bij een gemeente binnen de onderzoeksgroep is geconstateerd dat de legesopbrengsten samen met de inkomsten uit overige inkomstenbronnen worden gezien als één geheel. Het totaal aan inkomsten wordt verdeeld over de gehele gemeentelijke organisatie. Er is dus geen directe relatie te leggen tussen de legesopbrengst en de financiering van de uit te voeren taken. Evenmin is er een specifieke koppeling van de legesopbrengsten aan de uit te voeren taken waarvoor de leges betaald worden.

Voor provincies en gemeenten is sinds 2004 het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten van toepassing (BBV, opvolger van de Comptabiliteitsvoorschriften '95). Hierbij is een categoriale indeling voor de inrichting van de jaarrekening en de begroting vastgesteld, die kan worden gebruikt voor de begroting van provincies en gemeenten. Ook de opgave en allocatie van de legesopbrengsten is hierin opgenomen.

Het beeld naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek is, dat gezien de recente invoeringsdatum, nog slechts op beperkte schaal invulling wordt gegeven aan dit voorschrift. Daarnaast laat ook het BBV nog op vele punten de ruimte aan provincies en gemeenten om hun jaarverslaglegging en begrotingssystematiek zelf in te richten.

<sup>29</sup> Bron: Unie van Waterschappen



## 4 Totstandkoming van legestarieven en transparantie

### 4.1 Uitgangspunten en methoden vaststellen van legestarieven

In de verschillende wettelijke grondslagen voor het heffen van leges door de overheid (zie hoofdstuk 2) wordt maximale kostendekkendheid als randvoorwaarde voor de tariefstelling genoemd. Kortom legestarieven mogen maximaal kostendekkend zijn. Door de Hoge Raad is bepaald dat dit criterium geldt over de gehele legesverordening van de organisatie: de legesopbrengsten van alle legesfeiten samen mogen de totale geraamde kosten niet overstijgen.<sup>30</sup>

Naast deze randvoorwaarde hebben overheidsorganisaties de beleidsvrijheid om invulling te geven aan de uitgangspunten bij het bepalen en vaststellen van de legestarieven. Beleidsoverwegingen en politieke keuzes spelen hierbij een belangrijke rol. Voorbeelden van beleidsoverwegingen en politieke keuzes zijn:

- *Het profijtbeginsel*: hierbij wordt er vanuit gegaan dat de aanvrager individueel voordeel heeft van een dienst van de overheid en dus voor deze dienst moet betalen. Wanneer sprake is van een individueel voordeel, wordt politiek bepaald en speelt een belangrijke rol bij het vaststellen van de legestarieven.
- *Kruissubsidiëring*: het gaat hierbij om de mate waarin legestarieven voor bepaalde diensten van de overheid, al dan niet bewust, hoog worden gehouden, zodat andere legesfeiten goedkoper kunnen worden aangeboden. Zolang aan de randvoorwaarde van maximale kostendekkendheid wordt voldaan, mag kruissubsidiëring worden toegepast.
- *Leges als instrument voor regulering*: bij het vaststellen van de legestarieven worden soms afwegingen gemaakt om een bepaald gedrag te stimuleren of juist te ontmoedigen. In het eerste geval betekent dit vaak dat wordt besloten om tarieven niet vast te stellen op basis van kostendekkendheid, omdat dit te hoge tarieven zou opleveren. In het tweede geval worden tarieven vastgesteld op een hoogte waarvan men verwacht dat hiervan een remmend effect zal uitgaan. Dit laatste hoeft overigens niet te betekenen dat de tarieven meer dan kostendekkend zijn.

#### Kader 18. Voorbeelden van reguleren met legestarieven

- Een laag tarief van een vergunning voor evenementen die de identiteit van een provincie uitdragen.
- Een laag tarief van de kapvergunning om daarmee te voorkomen dat burgers illegaal gaan kappen.
- Het gratis bijschrijven van kinderen in het paspoort voorafgaand aan de vakantieperiode, om daarmee een meer gelijkmatige verdeling van de werkbelasting te bewerkstelligen.
- Een vergunning voor seksinrichtingen die aanzienlijk duurder is dan andere exploitatievergunningen.

Door het ontbreken van eenduidige richtlijnen in de toerekening van kosten aan legesfeiten, is een relatie tussen kosten en legestarieven slechts beperkt aangetroffen. In de praktijk worden diverse methodieken toegepast waarbij wordt uitgegaan van verschillende uitgangspunten. Deze variëren van het vaststellen van tarieven door deze jaarlijks te corrigeren met de inflatiecorrectie (vooral bij gemeenten en provincies) tot uitgebreide berekeningsmethoden waarbij de tijdsbesteding wordt bepaald of gemonitord (vooral bij Rijk en ZBO's). Het aanpassen van de legestarieven met de inflatiecorrectie wordt niet eenduidig uitgevoerd. Uit dit onderzoek blijkt dat hiervoor verschillende percentages worden gebruikt (ondanks het feit dat het percentage voor inflatiecorrectie jaarlijks door het CBS wordt vastgesteld).

<sup>30</sup> Bron: HR 4 februari 2005, nr 38 860 en nr 40 072 Belastingblad 2005

Uit eerder onderzoek is bekend dat gemeenten bij het vaststellen van de leges slechts in beperkte mate kostengeoriënteerd zijn op het niveau van de individuele legesfeiten en dat tariefstelling doorgaans plaatsvindt op het niveau van de groep legesfeiten of organisatie-eenheid.<sup>31</sup> Deze conclusie is tot op zekere hoogte ook van toepassing op de overige overheden. Verschillende methodieken voor de toerekening van kosten aan legesfeiten kunnen daarnaast resultaten in aanzienlijke tariefverschillen.<sup>32</sup>

Uit het uitgevoerde onderzoek zijn de volgende aandachtspunten naar voren gekomen voor het bepalen van de uurtarieven en het doorberekenen van kosten:

1. Het toerekenen van overhead en andere indirecte kosten.
2. Het doorberekenen van kosten van derden.

#### *Ad 1. Toerekenen van overhead en andere indirecte kosten.*

In wet- en regelgeving is ten dele aangegeven welke kosten als onderdeel van de legestartiefstelling mogen worden meegerekend.<sup>33</sup> Voorbeelden van kosten die niet mogen worden meegerekend zijn bezwaar- en beroepschriften en toezicht. De kaders die hiervoor binnen wet- en regelgeving zijn gegeven, gaan ervan uit dat deze kosten worden gemaakt voor het maatschappelijk belang. Deze kosten dienen vanuit de algemene middelen te worden gedekt.<sup>34</sup>

Overhead- en andere indirecte kosten worden in de praktijk of (1) versleuteld in de uurtarieven of (2) bewust buiten het uurtarief gehouden. Het toerekenen van de indirecte kosten gebeurt niet altijd op dezelfde wijze. Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt bovendien dat ook binnen organisaties gebruik wordt gemaakt van verschillende methoden van toerekenen. In principe kan echter de volgende leidraad worden aangehouden.<sup>35</sup>

#### **Kader 19.** Indirecte kosten die kunnen worden doorberekend

Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen de kosten die verhaalbaar zijn en de kosten die niet verhaalbaar zijn. De eerste categorie mag in principe worden doorberekend in het legestartief, de tweede niet.

*Verhaalbare indirecte kosten* (hebben nog enig verband met de specifieke dienstverlening, ook wel 'overhead')

- ondersteuning en management
- huisvesting
- salarisadministratie
- sociale lasten
- verzekeringen

*Niet-verhaalbare indirecte kosten*

- beleidsvoorbereiding
- handhaving, toezicht en controle (m.u.v. 1e controle)
- inspraak, bezwaar- en beroepsprocedures

Ondanks dit onderscheid zullen in de praktijk interpretatieverschillen kunnen optreden ten aanzien van kostenposten die niet duidelijk binnen een categorie kunnen worden ingedeeld, zoals ten aanzien van bestuurskosten.

<sup>31</sup> Bron: "Verschillen in leges van gemeentelijke diensten", Deloitte, 2003

<sup>32</sup> Bron: "De praktijk van kostprijsberekening en tariefbepaling door gemeenten", G. Budding en T Groot., B&G, april 1998

<sup>33</sup> Bron: o.a. Wijziging Gemeentewet op het stuk der belastingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 20 565, nr. 140a

<sup>34</sup> Bron: Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 036, nr. 64

<sup>35</sup> Bron: Kostentoerekening en gemeentelijke heffingen, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1999

## Ad 2. Het doorberekenen van externe kosten van derden

Wanneer inhuur van expertise of diensten van derden nodig is, kunnen de medeoverheden de kosten die zij hiervoor maken, aan de aanvrager in rekening brengen. Hiervoor kan de zogenaamde *Begrotingsconstructie* worden toegepast.

De Begrotingsconstructie houdt in dat, wanneer een extern advies noodzakelijk is om een vergunning te kunnen afgeven, de externe adviseur een prijsopgave doet. Op basis hiervan kunnen de totale kosten voor het in behandeling nemen van de aanvraag worden vastgesteld. De heffingsambtenaar stelt een begroting op waarin deze kosten zijn meegenomen en legt deze voor aan de aanvrager van de vergunning. Binnen vijf werkdagen kan deze de aanvraag dan nog intrekken.

### **Kader 20.** Voorbeelden van kosten van derden die kunnen worden doorberekend

- Waterschappen brengen de kosten van drukberekeningen door een ingenieursbureau in rekening bij de afgifte van vergunningen voor het leggen van pijpleidingen.
- Gemeenten rekenen de kosten van het advies van de welstandscommissie door bij de afgifte van een bouwvergunning.
- Ook andere externe kosten - dan advies- en onderzoekskosten – kunnen worden berekend. Een voorbeeld hiervan zijn de publicatiekosten bij vergunningaanvragen.

De Begrotingsconstructie dient zorgvuldig te worden toegepast en kan alleen dan tot vergoeding van de externe kosten leiden wanneer de gemeente de termijn van vijf werkdagen in acht neemt. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van een uitspraak van de Hoge Raad inzake doorberekening van de kosten voor inschakeling van de Welstandscommissie.

### **Kader 21.** Uitspraak Hoge Raad over doorberekenen externe kosten

In een recent arrest over doorberekening van kosten voor advies van de Welstandscommissie door een gemeente concludeerde de Hoge Raad:<sup>36</sup>

*Voorop staat dat gemeenten in beginsel vrij zijn in de keuze van de heffingsmaatstaven voor de gemeentelijke belastingen (art. 219, lid 2, Gemeentewet), doch dat in geval van onredelijke en willekeurige belastingheffing plaats is voor ingrijpen door de rechter.*

*Dat de Gemeente aansluiting heeft gezocht bij het factuurbedrag, kan - gelet op Uw arrest uit 1982 - geenszins als willekeurig of onredelijk worden beschouwd, noch dat dit bedrag mede wordt bepaald door de wetgeving betreffende de omzetbelasting die niet voor elke factuur tot dezelfde uitkomst leidt.*

De Hoge Raad betrok in haar oordeel dat doorberekening van betreffende kosten geoorloofd is, het feit dat de gemeente in haar legesverordening de volgende passage had opgenomen:

*"Indien een bouw aanvraag uit oogpunt van welstand door de Welstandscommissie wordt beoordeeld, wordt het berekende bedrag aan leges vermeerderd met de door deze commissie voor deze beoordeling aan de gemeente in rekening gebrachte kosten."*

Doordat de gemeente de aanvrager echter niet in de gelegenheid had gesteld om binnen een termijn van vijf werkdagen te reageren op een begroting van de in rekening te brengen kosten, oordeelde de Hoge Raad dat de gemeente de kosten voor het inschakelen van de Welstandscommissie niet in rekening kon brengen.

<sup>36</sup> Bron: LJN: AS4911, Hoge Raad, 39999, 24 februari 2006

### *Aandachtspunten berekening van legestarieven bij het Rijk en de ZBO's*

De uitgangspunten voor het berekenen van de legestarieven van de legesheffende instanties van de Rijksoverheid en ZBO's kunnen onder druk van belanghebbende partijen (politiek/maatschappelijk) expliciete aandacht krijgen. Bij dergelijke discussies is het profijtbegin-sel – zoals opgenomen in de richtlijnen uit het rapport 'Maat houden' – een uitgangspunt.<sup>37</sup>

#### **Kader 22. Meer inzicht in legestarieven door politieke druk**

Zo is in 2004 besloten voor toelatingen in de luchtvaartsector in de Tweede Kamer besloten om de tarieven tot 2007 niet te verhogen, ook wanneer toename van de kosten hiervoor aanleiding zou kunnen geven.

In veel gevallen worden tarieven vastgesteld op een niveau waarvan met enige zekerheid kan worden gesteld dat daarmee in ieder geval geen winst op de tarieven wordt gemaakt. Hierbij wordt vaak nog uitgegaan van historisch bepaalde tarieven, zonder dat hieraan een recente kostenanalyse van de processen heeft plaatsgevonden.

De tariefstelling van ZBO's kan doorgaans worden onderbouwd op basis van een berekening van de kosten op het niveau van individuele legesfeiten. Zoals aangegeven is binnen deze groep vastgesteld dat hiervoor vaker een gedetailleerd inzicht in de kosten op dit niveau bestaat. Mede gezien het feit dat ZBO's voor een groot gedeelte van de financiering van hun taken afhankelijk zijn van de inkomsten uit leges en tarieven, is maximale kostendekkendheid hierbij een uitgangspunt dat doorgaans ook bij benadering wordt gerealiseerd. De legestarieven van Rijk en ZBO's worden formeel door de departementen vastgesteld en vastgelegd in een ministerieel besluit.

#### **Kader 23. Publicatie van legestarieven Rijk en ZBO's**

De legestarieven van bijvoorbeeld de RDW zijn vastgesteld in het Besluit Tarieven Dienst Wegverkeer dat jaarlijks in de Staatscourant wordt gepubliceerd, na bespreking met de branchevertegenwoordigers en goedkeuring door de Raad van Toezicht RDW en Minister van Verkeer en Waterstaat.

### *Aandachtspunten berekening legestarieven Provincies, Gemeenten en Waterschappen*

De berekening van legestarieven door de medeoverheden is relatief vaker onderwerp van discussie dan dat dit bij het Rijk en de ZBO's het geval is. Met name vanuit het bedrijfsleven worden vraagtekens gezet bij de manier waarop de legestarieven tot stand komen. Aanleiding hiervoor zijn de vaak verschillende legestarieven voor vergelijkbare legesfeiten. Hierbij moet worden opgemerkt dat het ongenoegen zich met name richt op leges die door gemeenten in rekening worden gebracht, waarbinnen bouwleges de grootste bron van ergernis vormen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat over het algemeen kan worden gesteld dat de legesin-komsten van gemeenten, provincies en waterschappen – over het totale pakket aan legesfeiten – minder dan kostendekkend zijn. Dit kan worden onderbouwd doordat bij geschillen hier-over, gemeenten vaak in het gelijk worden gesteld. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat legestarieven van individuele legesfeiten wel meer dan kostendekkend mogen zijn.

<sup>37</sup> Bron: Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 036, nr. 64

#### **Kader 24.** Willekeur bij legestarieven

Meerdere malen is op dit punt gesproken van willekeur van de overheid en het beeld is ontstaan dat de legestarieven worden gebruikt als inkomstenbron. De tarieven zouden met andere woorden meer dan maximaal kostendekkend zijn. Het VNO-NCW schreef hierover:<sup>38</sup>

*Gemeenten mogen geen winst maken op het afgeven van vergunningen. Dat staat in de wet. (...) Maar wie de moeite neemt een legesverordening door te nemen, komt al gauw tot de ontdekking dat er nauwelijks een direct verband bestaat tussen de hoeveelheid werk die gemeenten voor vergunningen moeten verrichten en de kosten die daarvoor worden berekend. (...) Een gang naar de rechter - om aan te tonen dat gemeenten er een potje van maken en bijvoorbeeld winst maken op het uitschrijven van vergunningen - is voor burgers en bedrijven doorgaans niettemin weinig lonend.*

De legestarieven van provincies, gemeenten en waterschappen worden jaarlijks vastgesteld als onderdeel van de begrotingsronde. Per legesfeit worden de tarieven afzonderlijk geregeld, zoals de tarieven voor akten burgerlijke stand. Deze worden jaarlijks opnieuw geïndexeerd op basis van artikel 1 van het Legesbesluit akten burgerlijke stand.

Uit eerder onderzoek naar verschillen in gemeentelijke legestarieven is geconstateerd dat soms kosten in de tariefstelling worden opgenomen die daarin volgens bestaande wet- en regelgeving geen plaats horen te hebben.<sup>39</sup> Voorbeelden hiervan zijn bezwaar- en beroepschriften, correctionele acties en de kosten van GBA (burgerzaken). Deze kosten dienen zoals gezegd vanuit algemene middelen te worden gedekt, omdat zij volgens de kaders van de wet- en regelgeving voor het algemeen maatschappelijk belang worden gemaakt.

#### *Het doorberekenen van kosten aan projectontwikkelaars*

Een apart aandachtspunt is de doorberekening van de kosten van gemeenten voor het toetsen van bouwplannen van projectontwikkelaars. Uit het onderzoek komt naar voren dat deze kosten nu reeds via de leges worden verrekend en deze worden meegenomen in de zogenaamde 'eerste controle'. Enkele gemeenten hebben besloten om de kosten hiervoor niet meer in rekening te brengen, aangezien zij aangeven zelf ook baat te hebben bij betrokkenheid in de totstandkoming van bouwplannen. Dit levert immers een latere besparing in de handhavingskosten op.

## **4.2**      **Transparantie van de tariefstelling**

Transparantie wordt gedefinieerd als het inzicht in de wijze waarop kosten aan legesfeiten worden toegerekend en worden doorvertaald in de legestarieven. Het gaat hierbij om:

- Een onderbouwing waarom voor legesfeiten leges in rekening worden gebracht.
- Als legestarieven in rekening worden gebracht: een onderbouwing van het legestartief met een berekeningsmethodiek en de gehanteerde uitgangspunten voor de kostentoekening.

Door gemeenten wordt onderschreven dat niet altijd transparant en expliciet wordt vastgelegd op basis van welke overwegingen tarieven tot stand komen. Oordeelsvorming over (de redelijkheid van) het niveau van tarieven dient in de eerste plaats binnen de gemeenten (gemeenteraden) zelf plaats te vinden, waarbij inzicht in tariefstelling een aandachtspunt is. Maximale kostendekkendheid fungeert hierbij slechts als kader ter bescherming van de burger om te hoge tariefstelling te voorkomen.

<sup>38</sup> Bron: 'Willekeur! Grote verschillen in kosten bedrijfsvergunningen.', VNO/NCW, 2000

<sup>39</sup> Bron: "Verschillen in leges van gemeentelijke diensten", Deloitte, 2003

#### **Kader 25.** Transparantie legestarieven ZBO's

Bij ZBO's is het beeld dat transparantie in vergaande vorm kan worden geboden. Tarieven kunnen worden onderbouwd met berekeningsmethodieken en worden desgevraagd ook aan de afnemers van de legesfeiten verstrekt.

Een voorbeeld van een ZBO waarbij transparantie ook een onderwerp is dat daadwerkelijk door afnemers aan de orde wordt gesteld, is de Autoriteit Financiële Markten. Transparantie heeft bij deze organisatie geleid tot het inrichten van een werkgroep, waarbinnen in overleg met de marktpartijen is gezocht naar het juiste 'transparantieniveau'. Hierbij is overwogen in hoeverre het bieden van aanvullende transparantie meerwaarde zou bieden ten opzichte van de extra kosten die hiervoor gemaakt zouden moeten worden.

Het belang van transparante legestarieven is door alle respondenten onderkend omdat hiermee wordt aangetoond dat de overheid bereid is om verantwoording af te leggen over kosten die aan de afnemers van legesfeiten in rekening worden gebracht. Op basis van het uitgevoerde onderzoek wordt gesteld dat de transparantie van legestarieven wisselt per organisatie. Over het algemeen wordt geconstateerd dat de transparantie in de berekening van de legestarieven beperkt is. De indruk is dat - onder meer door politieke druk - transparantie in de tariefstelling van het Rijk en ZBO's verder ontwikkeld is dan bij de meeste medeoverheden. Ook van de medeoverheden wordt echter verlangd dat zij meer transparantie bieden, onder andere in het kader van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. Bij de medeoverheden lopen dan ook eveneens initiatieven op dit punt.

De redenen waarom in de praktijk veelal nog geen invulling wordt gegeven aan transparantie, kunnen als volgt worden samengevat:

- ❑ Een vastgestelde methodiek voor toerekening van kosten ontbreekt.
- ❑ Inzicht in de feitelijke kosten van legesfeiten ontbreekt veelal en administratieve systemen zijn niet geschikt om de informatie te genereren die vereist is om transparantie daadwerkelijk te realiseren.
- ❑ De legesinkomsten niet meer dan kostendekkend zijn waardoor er geen directe aanleiding is om de legestarieven op het niveau van de individuele legesfeiten te berekenen.
- ❑ De verwachte kosten voor het transparant maken van de legestarieven hoog zijn.

### **4.3 Kruissubsidiëring**

Het toepassen van kruissubsidiëring is onder de huidige wetgeving toegestaan. De legestarieven voor bepaalde legesfeiten worden door kruissubsidiëring hoog gehouden om daarmee andere legesfeiten goedkoper te kunnen aanbieden. Dit gebeurt echter niet altijd expliciet. Hier van kan impliciet sprake zijn, wanneer maximale kostendekkendheid over de totale legesinkomsten niet wordt nagestreefd en compensatie van tarieven dus geen argument is.

Uit het uitgevoerde onderzoek komt naar voren dat de onderscheiden vormen van kruissubsidiëring in de praktijk allen voorkomen:

- ❑ *Kruissubsidiëring tussen groepen van legesfeiten binnen de totale legesverordening.*  
Deze vorm van kruissubsidiëring is alleen geconstateerd bij gemeenten. De indruk bestaat dat het hierbij voornamelijk gaat om een impliciete vorm van kruissubsidiëring. Een voorbeeld hiervan zijn hogere tarieven voor bouwleges om hiermee de leges voor trouwen te kunnen reduceren.



- *Kruissubsidiëring tussen legesfeiten binnen een groep legesfeiten.*  
Dit komt voornamelijk voor bij afdelingen Bouw en Woningtoezicht, waarbij sprake is van samenloop van bepaalde vergunningaanvragen. Een voorbeeld hiervan is een gemeente die wel bouwleges vraagt, maar de sloopvergunning gratis verstrekt.
- *Kruissubsidiëring tussen de totale legesverordening en andere financieringsbronnen.*  
Deze vorm van kruissubsidiëring is aangetroffen bij alle overheden en wordt verklaard doordat de tekorten op de kostendekkendheid op afdelingsniveau of op het niveau van een groep legesfeiten wordt aangevuld uit de algemene middelen. Deze situatie ontstaat vaak doordat leges vanwege de eerder genoemde factoren niet als een reële vergoeding van de gemaakte kosten worden gezien, maar een tegemoetkoming in de kosten zijn.

Uit het uitgevoerde onderzoek komt naar voren dat kruissubsidiëring vooral ontstaat door een samenloop van factoren en omstandigheden, namelijk doordat:

- Het inzicht in feitelijke kosten doorgaans ontbreekt.
- De overheid slechts in uitzonderlijke gevallen kiest voor kostendekkende tariefstelling.
- De hoogte van de tarieven wordt bepaald door politieke en beleidskeuzes.



## 5 Denkbeelden over het afschaffen van leges

### 5.1 Ervaringen met afschaffing van leges in het verleden

In de huidige praktijk is beperkt ervaring opgedaan met het afschaffen van leges. Het belangrijkste voorbeeld is de afschaffing van milieuleges. Het afschaffen van deze leges heeft invloed gehad op de bevoegde gezagen die verantwoordelijk zijn voor het afgeven van de milieuvergunningen, te weten Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Naast deze ingrijpende wijziging in het legesbeleid zijn uitsluitend nog op individueel niveau van uitvoeringsorganisatie besluiten genomen om leges af te schaffen. Een voorbeeld hiervan zijn enkele waterschappen die in het verleden besloten om geen leges meer voor hun dienstverlening in rekening te brengen.

#### *Milieuleges*

Op 1 januari 1998 zijn de milieuleges (voor verlening, wijziging of intrekking van een vergunning of ontheffing in het kader van de Wet Milieubeheer - Wm) afgeschaft.<sup>40</sup>

- In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor het afschaffen van milieuleges is aangegeven “dat deze leges voor bedrijven een negatieve incentive zijn voor activiteiten die moeten bijdragen aan een beter milieu.”<sup>41</sup> In de Memorie van Toelichting werd bovendien aangegeven dat leges de verhouding tussen de overheid en het bedrijfsleven konden verstoren, door de grote verschillen waarmee de legestarieven door de medeoverheden destijds werden berekend. Voorbeelden van berekeningsgrondslagen die werden toegepast zijn: vastgestelde bedragen, in- of exclusief variabele kosten, tarieven op basis van een promillage van de installatiekosten (vergelijkbaar met de grondslag voor de bouwleges), deelbedragen, gebaseerd op verschillende organisatorische grootheden, het aantal pagina's van de milieuvergunning, etc.<sup>42</sup>
- Medeoverheden gaven daarnaast aan dat de legesopbrengsten uit de milieuleges de gemaakte kosten slechts beperkt konden dekken.<sup>43</sup>
- Een specifiek bezwaar van het bedrijfsleven tegen de manier waarop milieuleges werden berekend, had vooral te maken met de indruk dat de legestarieven werden vastgesteld op basis van standaardtarieven. Deze zouden ongeacht de complexiteit van de aanvraag in rekening worden gebracht.

Bij de besluitvorm om de milieuleges af te schaffen hebben bovenstaande ontwikkelingen een belangrijke rol gespeeld<sup>44/45</sup>.

Het afschaffen van de milieuleges is door het Rijk gecompenseerd via een jaarlijkse uitkering in het Provinciefonds resp. het Gemeentefonds. De jaarlijkse uitkering werd vastgesteld op basis van de jaarlijks door middel van milieuleges geïnde bedragen. De waterschappen hebben de tarieven van hun heffingen verhoogd.

<sup>40</sup> Bron: Vastgelegd in art. 15.34a Wet Milieubeheer (Stb. 1997, 730)

<sup>41</sup> Bron: Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25 691, nr. 3

<sup>42</sup> Bron: E.N. Neuerburg en P. Verfaillie, Schets van het Nederlands milieurecht, Alphen a/d Rijn 1988

<sup>43</sup> Ook hier doet zich de discussie ten aanzien van het vaststellen van kostendekkendheid voor. Volgens Tonnaer bedroeg deze aan het begin van de jaren '90 ca. 50%. F.P.C.L. Tonnaer, Handboek van het Nederlands milieurecht, boek 2, Utrecht 1994

<sup>44</sup> Bron: Prof. dr. C.G.M. Sterks, Alternatieven voor milieuleges, COELO-rapport 97-2, Groningen

<sup>45</sup> Bron: Eindrapport van de MDW-werkgroep, Maat houden, juni 1996

Uit het onderzoek komt naar voren dat de effecten van het afschaffen van de milieuleges voor de medeoverheden grotendeels dezelfde waren:

- ▣ In financieel opzicht had het afschaffen van de milieuleges voor de medeoverheden geen significante gevolgen; de medeoverheden zijn over het geheel voldoende gecompenseerd. De waterschappen geven aan dat het afschaffen van de milieuleges heeft geleid tot relatief geringe tariefstijgingen.
- ▣ Het afschaffen van de milieuleges heeft niet geleid tot een significante toename van het aantal aanvragen van milieuvergunningen of een afname van de kwaliteit van de vergunningen. Het drempel­effect van leges voor de aanvraag van een milieuvergunning bleek in dit opzicht klein: bedrijven hebben het bestaan van de milieuleges destijds dus niet als aanleiding gezien om geen milieuvergunning aan te vragen.
- ▣ Voor de handhaving van de voorschriften uit de Wm heeft het afschaffen van milieuleges geen effect gehad. In algemene zin gaat voor leges immers op, dat de hand­havingskosten niet in de legestarieven mogen worden doorberekend.

De discussie over milieuleges is momenteel weer actueel in het kader van de de wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) of wel de omgevingsvergunning. Zoals dit zich op dit moment laat aanzien, worden de milieuleges in het kader van de invoering van deze wet niet opnieuw geïntroduceerd.

#### *Overige afgeschafte leges*

Nadat het Rijk besloot om de milieuleges af te schaffen, hebben alle waterschappen, mede op basis van een advies van de Unie van Waterschappen, besloten de leges in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (Wvo) af te schaffen. De overweging hierbij was dat de Wvo-vergunning en de Wm-vergunning dusdanig in elkaars verlengde lagen, dat het handhaven van Wvo-leges niet door bedrijven zou worden begrepen.

Het ging om een totaalbedrag van ca. €3 mln.; hiervoor heeft geen compensatie plaatsgevonden.<sup>46</sup> De waterschappen hebben dit bedrag verdisconteerd in de tarieven van hun heffingen. De effecten die de betreffende waterschappen na het afschaffen van hun resterende leges hebben ondervonden, zijn vergelijkbaar met de gevolgen van het afschaffen van milieuleges.

Zeven waterschappen hebben sindsdien besloten om naast de leges voor de Wvo alle leges af te schaffen. De overwegingen hierbij waren ondermeer dat het aandeel van de legesopbrengsten op de totale inkomsten van de waterschappen als gevolg van de hierboven beschreven ontwikkelingen dusdanig klein was geworden, dat het in stand houden van de legesverordening teveel bestuurlijke lasten met zich mee bracht. Daarnaast heeft ook meegespeeld dat het aandeel van de legesopbrengsten, gekoppeld aan de ontwikkeling naar een stelsel met algemene regelgeving en legesvrije meldingen, verder afnam. Tenslotte was serviceverlening richting burgers en bedrijven een belangrijk argument.

## **5.2 Denkbeelden over afschaffen van leges in de toekomst**

In het uitgevoerde onderzoek is geïnventariseerd wat de verwachte effecten zullen zijn indien leges worden afgeschaft. De overheden hebben hierbij de volgende aandachtspunten aangegeven (dit zijn dus geen feiten).

---

<sup>46</sup> Bron: Unie van Waterschappen

### *Denkbeelden van het Rijk en de ZBO's*

- De ZBO's, die in financieel opzicht op afstand zijn geplaatst van de Rijksoverheid, geven aan dat, wanneer de mogelijkheid zou wegvallen om via leges en tarieven zelf opbrengsten voor hun dienstverlening te genereren, de prikkel voor efficiënt en klantvriendelijk werken deels zou kunnen verdwijnen. Dit houdt volgens hen overigens niet in dat de geboekte resultaten op dit punt volledig teniet zouden worden gedaan.
- Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat ook de gemaakte kosten voor het monitoren en doorberekenen van kosten voor een gedeelte zouden komen te vervallen. Indien de legestarieven komen te vervallen, zou een minder gedetailleerde kostentoerekening volstaan. Wel zou het monitoren van kosten nog vanuit efficiencyoverwegingen worden gehandhaafd, maar hiermee hoeven in dat geval de kosten op het niveau van individuele legesfeiten niet meer noodzakelijkerwijs in beeld te worden gebracht.
- De verwachting is niet dat het afschaffen van leges zal leiden tot het toename van het aantal aanvragen. Leges worden doorgaans geheven voor vergunningen die worden aangevraagd vanuit de verplichting van de aanvrager om aan bepaalde regels te voldoen. De verwachting is niet dat het aanvragen van een vergunning per definitie aantrekkelijker zou worden, wanneer hiervoor geen leges meer zouden hoeven worden betaald. Ook kan worden vastgesteld dat de legestarieven voor de aanvrager veelal een klein deel bedragen van de totale kosten om een bepaalde activiteit te kunnen uitvoeren (bijvoorbeeld het opstarten van een financiële instelling of vestiging in Nederland) en dat het drempel-effect dat hiervan uitgaat, klein is.

### *Denkbeelden van Provincies, Gemeenten en Waterschappen*

- Met name de medeoverheden geven aan dat het profijtbeginsel zou komen te vervallen, omdat het principe dat de kosten niet meer worden doorberekend aan de partij waarvoor de kosten worden gemaakt, wordt losgelaten. Ook al kan veelal niet worden aangegeven of de leges daadwerkelijk kostendekkend zijn, gaat het om het principe dat kosten die voor individueel profijt worden gemaakt, niet over de gemeenschap worden omgeslagen.
- De medeoverheden verwachten over het algemeen een toename van de werkzaamheden en als gevolg daarvan de kosten voor de organisatie. Het zou bij de overheden veelal om legesfeiten gaan, waarbij leges als financiële drempel voor het aanvragen van het legesfeit kunnen werken. Wanneer deze drempel wegvalt, zullen burgers en bedrijven vaker geneigd zijn om het betreffende legesfeit aan te vragen. Een voorbeeld dat hierbij wordt aangegeven is het aanvragen van een paspoort: wanneer hiervoor geen leges meer in rekening worden gebracht, zouden burgers wellicht minder zorgvuldig met het document omgaan en sneller geneigd zijn om een nieuw document aan te vragen wanneer zij dit kwijt zijn. In organisatorisch opzicht betekent dit een toename van de werkbelasting en de gemaakte kosten, met name wanneer de aanvraag minder nauwkeurig wordt voorbereid en de organisatie dus veel aanvullende werkzaamheden moet verrichten.
- Compensatie door het Rijk wordt door de medeoverheden in het algemeen als randvoorwaarde gezien om leges te kunnen afschaffen.

## **5.3 Administratieve lasten van het heffen van leges**

Lastendruk voor burgers en bedrijven is een centraal thema in discussies over het terugdringen van het aantal regels en verplichtingen. Een onderdeel van deze lastendruk betreft de administratieve lasten. Ook leges brengen administratieve lasten met zich mee.

Administratieve lasten (AL) zijn de kosten voor ondernemers en burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen van de overheid. Het gaat hierbij om het opstellen, verzamelen, beschikbaar stellen en overleggen van informatie. In nulmetingen van de ministeries zijn de AL voor de verschillende informatieverplichtingen – zoals voor vergunningen – gekwantificeerd. De informatieverplichtingen bij leges zijn uitsluitend gericht op het innen van de bedragen. Het gaat dus niet om de AL voor het aanvragen van het betreffende legesfeit.

Concreet betekent dit dat de volgende handelingen relevant zijn voor het bepalen van de AL:

- Het ontvangen van de belastingaanslag.
- Het controleren van de belastingaanslag.
- Het betalen van de belastingaanslag.

Een indicatieve raming van de AL is opgenomen in de onderstaande tabel. Hierin is uitgegaan van aannames en veronderstellingen uit de uitgevoerde nulmetingen voor bedrijven en het overzicht met vergunningen van het Project Vereenvoudiging Vergunningen.

Nr.	Omschrijving	Aantal / kosten	Aanname
1	Aantal vergunning aanvragen per jaar	4,1 miljoen	4,1 miljoen Project Vereenvoudiging vergunningen
2	Percentage vergunningen met leges	46%	Schatting op basis overzicht Project Vereenvoudiging vergunningen
3	Aantal betalingen per jaar	1,9 miljoen	Berekend
4	Uurtarief	€ 45	Standaarduurtarief
5	Tijdsbesteding	15 minuten	AL kostenmodel gemeenten
<b>Indicatieve raming AL per jaar</b>		<b>€21 miljoen</b>	<b>Berekend</b>

Naast de administratieve lasten is ook aandacht besteed aan de bestuurlijke lasten, met andere woorden, de organisatorische lasten voor de legesheffende instanties zelf. Deze worden in onderstaand tekstkader aan de orde gesteld.

**Kader 26.** Bestuurlijke lasten van het heffen van leges

Bestuurlijke lasten van legesheffing bestaan voor de legesheffende instanties uit de volgende lastencomponenten:

- Het berekenen van de kostprijs van het legesfeit, incl. alle daarvoor relevante kosten.
- Het doorvertalen van de kostprijs in een legestartief.
- De besluitvorming over het vaststellen van legestartieven en kostendekkendheid daarvan.
- Het opstellen van de legesverordening c.q. het toevoegen of wijzigen van het betreffende legestartieven in de bestaande legesverordening en het vaststellen van de legesverordening.
- Jaarlijks actualiseren van de legestartieven, waarin de volgende factoren een rol spelen:
  - het actuele inzicht in de kosten;
  - eventuele politieke / beleidskeuzen om tarieven niet kostendekkend te stellen;
  - correctie voor inflatie;
- Het publiceren van de legesverordening.

Deze lasten zouden deels komen te vervallen wanneer de leges zouden worden afgeschaft. Met name het monitoren van de kosten is zoals eerder beschreven, zij het in mindere mate, nog steeds van belang. In de discussie over benodigde kostendekkendheid van alternatieve financiering is dit immers belangrijke informatie.

## 6 Oplossingsrichtingen en Scenario's

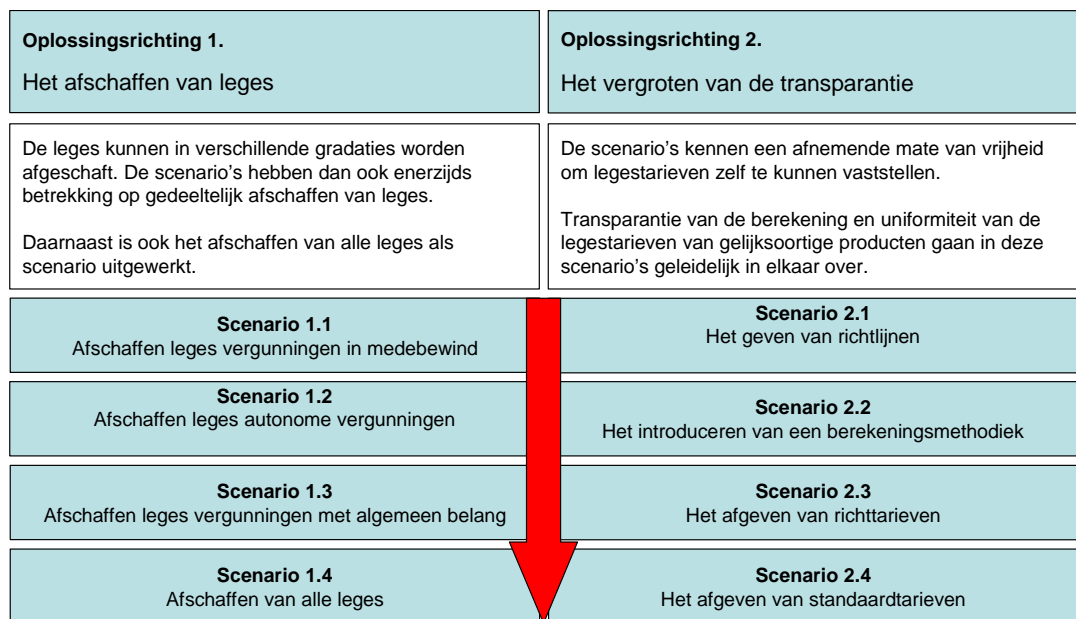
### 6.1 Inleiding

Naar aanleiding van de motie Van Aartsen c.s. zijn twee oplossingsrichtingen uitgewerkt:

1. Het afschaffen van leges en
2. Het vergroten van de transparantie van de tariefberekening.

De oplossingsrichtingen moeten worden gezien binnen de context van het project Vereenvoudiging Vergunningen: zij hebben betrekking op de vergunningen die na politieke besluitvorming over de resultaten van het project Vereenvoudiging Vergunningen zullen worden gehandhaafd.

Per oplossingsrichting zijn 4 scenario's geïnventariseerd. Voor alle scenario's is uitgewerkt op welke wijze hieraan concreet invulling kan worden gegeven. In de onderstaande figuur worden beide oplossingsrichtingen en de scenario's schematisch weergegeven.



**Figuur 4 .** Oplossingsrichtingen en scenario's

#### **Kader 27** Algemene aandachtspunten.

De verwachting is dat de mate waarin de scenario's voor de verschillende legesheffende overheden realistisch zijn, uiteenlopen. Desondanks is, gelet op de objectiviteit en voor de vergelijkbaarheid in het afwegingsproces, besloten om voor alle overheden dezelfde scenario's te beschrijven. In enkele gevallen kan een scenario niet van toepassing zijn, bijv. wanneer een type vergunning (in medebewind of autonoom) niet door de betreffende overheid wordt verstrekt. Dit wordt dan vermeld.

In de volgorde waarin de scenario's zijn gepresenteerd, is geen prioritering aangebracht. Deze is met andere woorden niet tot stand gekomen op basis van een beoordeling van de wenselijkheid of de uitvoerbaarheid van de scenario's. Deze beoordeling maakt onderdeel uit van het politieke besluitvormingstraject dat op basis van deze rapportage zal worden gestart. Wel is in de presentatie van de scenario's een indeling gemaakt naar oplossingsrichting en is daarbinnen een logische rangschikking aangebracht.

De beschreven scenario's kunnen in combinatie in de praktijk worden gebracht. Voorbeelden hiervan zijn:

- Afschaffen leges voor vergunningen in medebewind en geven van een richtlijn kostendragers voor het vaststellen van overgebleven legestarieven;
- Afschaffen leges met een algemeen belang en vaststellen van standaardtarieven voor overgebleven leges.
- Handhaven van leges en geven van richtlijnen en/of introduceren van een berekeningsmethodiek

Bij de scenario's dient te worden opgemerkt dat, ook wanneer wordt besloten om leges (deels) af te schaffen, transparantie in de kosten nog noodzakelijk is om te kunnen bepalen hoe de kosten op een andere manier kunnen worden gefinancierd. Ook dan zullen de mogelijkheden moeten worden bekeken om transparantie in de kostenberekening te vergroten, voor zover deze nog niet voldoende wordt geborgd. Waarschijnlijk zal dit echter op een minder hoog detailniveau behoeven te gebeuren dan wanneer de berekening van de legestarieven meer transparant moeten worden gemaakt. Hiervoor is immers een inzicht in de kosten op het niveau van individuele legesfeiten noodzakelijk.

## **6.2 Uitwerking oplossingsrichting afschaffen van leges**

Het afschaffen van leges heeft tot gevolg dat de kosten op een andere manier moeten worden gefinancierd. Dit raakt twee onderwerpen waarover veel discussie bestaat, te weten het profijtbeginsel en de kostendekkendheid van leges.

### *Het profijtbeginsel*

De scenario's met betrekking tot het afschaffen van leges sluiten aan bij het uitgangspunt dat vergunningverlening en de daaraan gekoppelde dienstverlening door de overheid een algemeen belang dienen. Het principiële vraagstuk hierbij is, in hoeverre het loslaten van het profijtbeginsel tot bezwaren leidt.

Het profijtbeginsel houdt in, dat degene die het legesfeit van de overheid aanvraagt en hiervan een bepaald voordeel heeft de gemaakte kosten voor dat legesfeit dient te betalen.<sup>47</sup> De redenering hierbij is dat sprake is van een individueel belang en dat geen algemeen belang is gediend met het verstrekken van de vergunning. Over de vraag wanneer sprake is van een individueel belang bestaat veel discussie en is mede afhankelijk vanuit welk standpunt wordt geredeneerd (zie hiervoor kader 7 van hoofdstuk 2).

<sup>47</sup> Bron: o.a. Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, vergaderjaar 1996–1997, Tweede Kamer, 24 036, nr. 64



### *De kostendekkendheid van leges*

Wanneer besloten wordt om de leges af te schaffen, zullen de kosten op alternatieve wijze moeten worden gefinancierd. In het kader van de oplossingsrichting afschaffen leges is het belangrijk om inzicht te hebben in de hoogte van de kosten. Een mogelijke manier om deze vast te stellen – zoals door het Rijk is toegepast bij compensatie voor het afschaffen van de milieuleges – is het vaststellen van de historische cijfers over de legesinkomsten. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat dan – voor bepaalde overheidsorganisaties – geen volledige dekking van de kosten wordt gegeven omdat de totale legesinkomsten minder dan kostendekkend kunnen zijn. Wanneer de hoogte van de te financieren kosten is vastgesteld, doet zich vervolgens de vraag voor welke alternatieve financieringsbronnen mogelijk zijn.

### *Voor- en nadelen scenario's afschaffen van leges*

<b>Kader 28</b> Voor en nadelen.	
<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Er treedt een directe lastenvermindering op voor legesbetalende burgers en bedrijven. De mate waarin, verschilt per scenario. Zo wordt met het afschaffen van leges voor vergunningen in medebewind het merendeel afgeschaft, bij autonome vergunningen gaat het om een beperkt aandeel.</li> <li>▪ De irritatie van burgers en bedrijven over wisselende legestarieven neemt af. Ook dit is het meeste aan de orde bij vergunningen in medebewind, waaronder de bouwleges van gemeenten.</li> <li>▪ Burgers en bedrijven kunnen geneigd zijn om eerder een vergunning aan te vragen, als daarvoor geen kosten in rekening worden gebracht.</li> <li>▪ Overheden kunnen worden gestimuleerd om kostenefficiënter te werken, bijvoorbeeld door uitbesteding aan marktpartijen, die goedkoper kunnen werken, bijv. bij keuring en certificering.</li> <li>▪ De bestuurlijke lasten voor legesheffende organisaties, bijv. het berekenen, vaststellen en het innen van de leges, nemen af.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het inzetten van legestarieven met bepaald beleidsdoel komt te vervallen, dus de autonomie van de overheden wordt beperkt. Dit is minder aan de orde bij vergunningen in medebewind.</li> <li>▪ De gewenste kostendekkendheid van alternatieve financiering kan in de begrotingsronde een terugkerend discussiepunt zijn; bij compensatie door het Rijk ook tussen Rijk en medeoverheden. Dit laatste geldt niet voor autonome vergunningen.</li> <li>▪ Financiering uit andere middelen kan leiden tot een toename van belastingen en heffingen.</li> <li>▪ Door het wegvallen van een financiële vergoeding, gekoppeld aan de dienstverlening, kan de prikkel om efficiënt te werken verdwijnen.</li> <li>▪ Daarnaast vervalt de mogelijkheid om een hoger serviceniveau via (hogere) leges te financieren.</li> <li>▪ Het wegvallen van de financiële drempel kan tot gevolg hebben dat het aantal aanvragen van bepaalde legesfeiten toeneemt.</li> </ul>

### *Scenario 1.1 Afschaffen legesvergunningen in medebewind*

Dit scenario is erop gericht om de (irritatie over) landelijk bestaande verschillen tussen legestarieven voor vergelijkbare vergunningen weg te nemen.

De leges voor vergunningen die voortvloeien uit landelijke wet- en regelgeving worden afgeschaft. Voorbeelden van dergelijke vergunningen zijn de bouwvergunning, de vergunning in het kader van de Drank- en Horecawet en het verstrekken van een paspoort of identiteitskaart. Het uitgangspunt hierbij is dat landelijk vastgestelde regelgeving uniform moet worden uitgevoerd en bekostigd.

**In aanvulling op de voor- en nadelen in kader 28 zijn de volgende aandachtspunten van belang:**

- Legesheffende Rijksinstanties en ZBO's verstrekken alleen vergunningen op basis van landelijke wet- en regelgeving. Dit scenario is hiervoor dus gelijk aan het afschaffen van alle leges. (Zie scenario 1.4.)
- Voor de medeoverheden vindt in principe compensatie vanuit het Rijk plaats, omdat de basis voor de vergunningverlening in door het Rijk vastgestelde kaders ligt.
- Een specifiek voordeel voor provincies en gemeenten is dat bekostiging eenduidig kan worden doorgevoerd omdat de financiële consequenties voor gelijksoortige organisaties hetzelfde zijn.
- Een specifiek aandachtspunt is dat de bestuurlijke lasten, zoals voor het berekenen, vaststellen en innen van de leges, voor autonome vergunningen blijven bestaan.

### *Scenario 1.2 Afschaffen leges autonome vergunningen.*

Dit scenario is erop gericht om de (irritatie over) verschillende legestarieven voor gelijksoortige autonome vergunningen weg te nemen.

De leges voor autonome vergunningen van de medeoverheden worden afgeschaft. Het gaat hierbij om vergunningen die provincies, gemeenten en waterschappen verstrekken op basis van eigen regelgeving, zoals de Algemeen Plaatselijke Verordening van gemeenten. Voorbeelden van dergelijke vergunningen zijn de terrasvergunning, de uitritvergunning en de evenementenvergunning.

**In aanvulling op de voor- en nadelen in kader 28 zijn de volgende aandachtspunten van belang:**

- Dit scenario is niet van toepassing op legesheffende Rijksinstanties en ZBO's.
- De waterschappen verlenen vooral autonome vergunningen. Dit scenario komt voor waterschappen dan ook grotendeels neer op het afschaffen alle leges. (Zie scenario 1.4.)
- In de Financiële-verhoudingswet, Art. 2, is opgenomen dat het Rijk aan provincies, gemeenten en waterschappen alternatieven moet aangeven voor de bekostiging van de betreffende vergunningen.
- Een specifiek voordeel voor provincies, gemeenten en waterschappen is dat de impact van alternatieve financiering uit eigen middelen relatief beperkt is. De bijdrage van leges voor autonome vergunningen is namelijk over het algemeen beperkt ten opzichte van de totale legesopbrengsten.
- Een aandachtspunt met betrekking tot de medeoverheden is dat over invoering van dit scenario niet landelijk kan worden besloten. Dit zou de autonome bevoegdheid van de medeoverheden doorkruisen.
- Ook is de directe lastenvermindering voor specifieke doelgroepen die relatief veel leges betalen bij dit scenario beperkt, omdat leges voor autonome vergunningen beperkt bijdragen aan de totale lastendruk. De meest omvangrijke bestuurlijke lasten voor legesheffende organisaties, verbonden aan leges voor vergunningen in medebewind, blijven bestaan.

### *Scenario 1.3 Afschaffen leges vergunningen met algemeen belang (profijtbeginsel)*

Dit scenario geeft direct invulling aan het profijtbeginsel en is er dan ook op gericht om aan burgers en bedrijven die een vergunning aanvragen, duidelijkheid te kunnen bieden of sprake is van het profijtbeginsel:

1. Leges voor vergunningen met een algemeen belang worden afgeschaft (bijvoorbeeld leges voor de welstand commissie);
2. Leges voor vergunningen waarvan een exclusief individueel profijt wordt vastgesteld niet (bijvoorbeeld de leges voor een paspoort).

**In aanvulling op de voor- en nadelen in kader 28 zijn de volgende aandachtspunten van belang:**

- Bij dit scenario is de vraag aan de orde wat als exclusief individueel profijt kan worden gezien en wat als algemeen belang kan worden aangemerkt. Er dient daarom vooral een principiële afweging te worden gemaakt: hoe zwaar wegen de componenten van individueel en algemeen belang ten opzichte van elkaar?
- Denkbare alternatieve vormen van financiering zijn: verhoging heffingen / belastingen, compensatie door het Rijk middels algemene uitkeringen en compensatie door het Rijk middels specifieke doeluitkeringen.
- Een specifiek voordeel met betrekking tot de medeoverheden is dat de autonomie van de medeoverheden bij het vaststellen legestarieven met een beleidsdoel blijft bestaan voor die vergunningen, waarvan het exclusieve individuele profijt wordt vastgesteld.

### *Scenario 1.4 Afschaffen van alle leges.*

Dit scenario is erop gericht om de discussie over leges weg te nemen.

De leges voor alle legesfeiten van de overheid worden afgeschaft. Dit raakt niet alleen de vergunningverlening, maar ook alle andere legesfeiten waarvoor leges worden gerekend.

**In aanvulling op de voor- en nadelen in kader 28 zijn de volgende aandachtspunten van belang:**

- De denkbare alternatieve vormen van financiering zijn dezelfde als in het voorgaande scenario.
- Een specifiek voordeel met betrekking tot de medeoverheden is dat voor gelijksoortige legesfeiten van vergelijkbare medeoverheden dezelfde alternatieve financieringsvormen kunnen worden ingevoerd.
- Een specifiek aandachtspunt met betrekking tot het Rijk en de ZBO's is dat de gevolgen betrekking hebben op een grote hoeveelheid verschillende legesfeiten voor uiteenlopende doelgroepen. Het specifiek in kaart brengen van de financiële consequenties voor de verschillende organisaties vraagt om inventarisatie.
- Een ander aandachtspunt is dat de consequenties voor de totale Rijksbegroting en het effect van lastenverschuiving moeten worden onderzocht, met name als het Rijk ook andere overheden (deels) moet compenseren.

### 6.3 Uitwerking oplossingsrichting vergroten van transparantie

Het vergroten van de transparantie is aan de orde wanneer de leges (deels) worden gehandhaafd. Eerder is vastgesteld, dat transparantie daarnaast een belangrijk aandachtspunt is bij het bepalen van de financiële compensatie wanneer leges worden afgeschaft. In deze oplossingsrichting speelt ook kruissubsidiëring een belangrijke rol.

#### *De transparantie van berekening*

In de kabinetsreactie op het advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen en de motie Van Aartsen c.s. heeft het kabinet aangegeven dat over de toerekening van kosten volledige transparantie dient te bestaan.

Een gebrek aan transparantie heeft doorgaans te maken met het gebrek aan eenduidige richtlijnen op het gebied van kostentoerekening aan legesfeiten, waardoor inzicht in de kosten op het niveau van individuele legesfeiten slechts beperkt bestaat. Daardoor komen uiteenlopende invullingen van het begrip kostendekkendheid voor, wat de doorvertaling van kosten in legestarieven bemoeilijkt. Uniformiteit in de berekening van legestarieven kan tot grotere transparantie voor alle belanghebbenden (burgers en bedrijven, bestuursorganen en interne organisaties) leiden. Wanneer duidelijkheid over toerekening van kosten wordt bereikt, hoeft dit echter niet automatisch te leiden tot een berekening van legestarieven die hiermee één-op-één verband houdt. Wanneer beleids- en politieke afwegingen een rol spelen, is ook het bieden van inzicht in de afwegingen om af te wijken van het kostendekkendheidsprincipe een vorm van transparantie.

Hoewel de beschreven scenario's niet tot doel hebben, de mogelijkheden voor het tot stand brengen van uniforme legestarieven in kaart te brengen, hebben zij hier wel een verband mee. Wanneer uniforme berekeningswijzen worden gehanteerd, kan dit immers leiden tot (meer) uniforme legestarieven.

#### *De vormen van kruissubsidiëring*

Wanneer de overheid er, onder andere vanwege politieke en beleidskeuzes, voor kiest om geen kostendekkende tarieven te stellen, wordt veelal ook geen inzicht in de feitelijke kosten nagestreefd. Hierdoor komt kruissubsidiëring voor.

Wanneer meer transparantie in de kostentoerekening wordt bereikt, wordt duidelijker in welke gevallen kruissubsidiëring voorkomt en biedt dit een betere basis om expliciet te kunnen maken waarom kruissubsidiëring al dan niet wordt toegepast. Hierbij moet in gedachten gehouden worden dat kruissubsidiëring op dit moment wettelijk is toegestaan. Het kabinet heeft echter aangegeven dat kruissubsidiëring ongewenst is.

*Voor- en nadelen scenario's vergroten van transparantie*

<b>Kader 29</b> Voor en nadelen.	
<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meer transparantie verbetert het imago van de overheid bij burgers en bedrijven.</li> <li>▪ Uniformiteit in de berekening leidt tot minder irritatie: gelijke gevallen, gelijke behandeling.</li> <li>▪ Kaders voor de berekening van legestarieven kunnen de uniformiteit in de berekening bevorderen, zeker als naleving kan worden gestimuleerd.</li> <li>▪ Algemene afwegingskaders scheppen mogelijkheden om werkprocessen af te zetten tegen standaarden en hiermee efficiencywinst na te streven.</li> <li>▪ Met kaders voor de berekening van legestarieven hoeft het wiel niet door iedere organisatie opnieuw te worden uitgevonden.</li> <li>▪ Wanneer overheden al inspanningen hebben verricht op het gebied van kostentoerekening, kunnen kaders van dienst zijn bij toetsing en waar nodig verdere onderbouwing van de legestarieven.</li> <li>▪ De bestuurlijke lasten voor legesheffende organisaties voor het berekenen en vaststellen van legestarieven, nemen deels af. Het vaststellen van legestarieven vraagt nog wel om een inspanning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Algemene kaders zijn voor legesheffende rijksonderdelen en de ZBO's, gezien hun grote diversiteit, waarschijnlijk niet goed toepasbaar.</li> <li>▪ Kaders voor berekening van legestarieven leveren, wanneer zij afwijken van het BBV<sup>48</sup> een extracomptabele verantwoordingsplicht op.</li> <li>▪ Door het stellen van kaders voor het berekenen van tarieven wordt de autonomie van de mede-overheden beperkt, met name wanneer de kaders een meer dwingend karakter hebben.</li> <li>▪ Als de kaders een dwingend karakter hebben, bestaat het risico dat eventuele eigen inspanningen op het gebied van kostentoerekening teniet worden gedaan, wat tot weerstand kan leiden.</li> <li>▪ Als lokale verschillen tussen gelijksoortige overheidsinstanties niet in de kaders worden meegenomen, kan dit negatieve financiële/organisatorische lokale effecten hebben.</li> <li>▪ Wanneer legestarieven nog niet op basis van een kostentoerekening werden vastgesteld, vraagt toepassing van kaders om een inspanning van de organisatie, die soms beperkt beschikbaar is.</li> </ul>

*Scenario 2.1 Het geven van richtlijnen voor kostendragers.*

Dit scenario is erop gericht om de legesheffende organisaties te ondersteunen in hun berekeningen van de legestarieven. Een richtlijn is een handreiking, die geen dwingende voorschriften met zich mee brengt.

De richtlijn voor kostenberekening en berekening van legestarieven besteedt aandacht aan onderwerpen als:

- Het meten van de kosten per legesfeit (bestede tijd maal uurtarief).
- Het doorberekenen van de kosten, incl. indirecte kosten zoals overhead.
- Het verhogen van tarieven voor inflatiecorrectie.
- Benchmarking met vergelijkbare organisaties.
- Omstandigheden waaronder van de richtlijn kan worden afgeweken.

Het uitgangspunt is dat vergelijkbare processen en kostensoorten ten grondslag liggen aan bepaalde legesfeiten die door meerdere overheden worden verstrekt. Voor zover mogelijk, worden de richtlijnen specifiek gemaakt voor (groepen van) legesfeiten (vergunningen en andere legesfeiten). Als dit niet mogelijk is, wordt volstaan met algemene uitgangspunten.

<sup>48</sup> Besluit Begroting en Verantwoording voor Provincies en Gemeenten, zie ook hoofdstuk 3.

*Scenario 2.2: Het introduceren van een berekeningsmethodiek.*

Dit scenario is er eveneens primair op gericht om de legesheffende organisaties te ondersteunen; de marges om af te wijken van standaard uitgangspunten worden bij toepassing van het kostenmodel kleiner. Gebruikmaking van het model kan al dan niet dwingend worden voorgeschreven.

De toegevoegde waarde van dit scenario is het verder standaardiseren van berekeningswijze van kosten en tarieven. Binnen dit instrument worden variabele grootheden opgenomen, waarmee het nog mogelijk is om legestarieven uiteindelijk zelf vast te stellen.

**In aanvulling op de voor- en nadelen in kader 29 is het volgende aandachtspunt van belang:**

- De transparantie is alsnog beperkt, als de werkelijke kosten afwijken van de standaardcijfers in het model.

*Scenario 2.3: Het afgeven van richttarieven.*

Dit scenario is gericht op het verder vergroten van de uniformiteit van de berekening van legestarieven, zonder dat autonomie van medeoverheden volledig wordt ingeperkt.

In dit scenario worden richttarieven voor leges geïntroduceerd door het Rijk. Deze hebben alleen betrekking op vergunningen in medebewind. Deskundigen stellen onderbouwde legestarieven voor gelijksoortige vergunningen vast. Wanneer een organisatie meer dan X% afwijkt van het landelijk richttarief, moet deze hiervoor een expliciete rechtvaardiging aandragen en opnemen in de belastingparagraaf van de begroting.

**In aanvulling op de voor- en nadelen in kader 29 zijn de volgende aandachtspunten van belang:**

- Er ontstaat duidelijkheid over reële kosten van te leveren inspanningen door een oordeel van deskundigen.
- Organisaties kunnen niet zomaar (in belangrijke mate afwijken) van de richttarieven, waardoor de uniformiteit van de kostenberekening en berekening van legestarieven grotendeels behouden blijft.
- Wanneer aan de orde, kan gemotiveerd worden afgeweken van de richttarieven, waardoor autonomie van de medeoverheden deels wordt behouden.
- Er kan van het hanteren van richttarieven een prikkel uitgaan om efficiënter te werken.
- Een aandachtspunt is dat uitgebreid onderzoek noodzakelijk is voordat richttarieven kunnen worden bepaald.
- Ook kan veel discussie ontstaan over de hoogte van de richttarieven; het verkrijgen van draagvlak is hiervoor van belang.

*Scenario 2.4: Het afgeven van standaardtarieven.*

In dit scenario resulteert het nastreven van transparantie in de berekening van legestarieven ook in uniformiteit van de legestarieven. Er wordt in principe geen berekening meer gemaakt door de medeoverheden, omdat alle tarieven landelijk worden vastgesteld.

In dit scenario worden standaardtarieven voor leges geïntroduceerd door het Rijk. Deze hebben alleen betrekking op vergunningen in medebewind. Deskundigen stellen onderbouwde legestarieven voor gelijksoortige vergunningen vast. Voor de relevante processen worden gemiddelde doorlooptijden, uurtarieven van behandelende ambtenaren en vaste maatstaven voor het doorberekenen van indirecte kosten gehanteerd. De autonomie van de medeoverheden om van de standaardtarieven af te wijken kan eventueel worden gehandhaafd binnen een voorgeschreven bandbreedte.

**In aanvulling op de voor- en nadelen in kader 29 zijn de volgende aandachtspunten van belang:**

- De individuele organisaties hoeven geen verantwoording meer af te leggen over de legestarieven.
- Ook hier gaat echter op dat de transparantie alsnog beperkt is, wanneer werkelijke kosten afwijken van de standaardcijfers die in de berekening van de standaardtarieven zijn gehanteerd. Als het standaardtarief de werkelijke kosten niet dekt, zullen organisaties alsnog naar compensatiemogelijkheden zoeken.
- Een aandachtspunt hierbij is ook dat de directe aanleiding om kosten in beeld te brengen wegvalt, en daarmee ook de prikkel om efficiënt te werken kan verdwijnen.
- De mogelijkheid voor medeoverheden om zich, bij vergelijkbare legesfeiten, van anderen te onderscheiden door efficiënter te werken en daardoor lagere legestarieven te hanteren, vervalst. Daarnaast vervalst ook de mogelijkheid om een hoger serviceniveau via (hogere) leges te financieren.
- Bedrijven hebben in de discussie rondom milieuleges aangegeven dat zij van mening zijn dat het hanteren van standaardtarieven geen recht doet aan de wisselende complexiteit van aanvragen en het daarbij behorende kostenniveau.





## 7 Conclusies

*1. De totale legesopbrengst van de Nederlandse overheid is geraamd op €1.1 mld. per jaar.*

De leges van het Rijk en ZBO's worden geraamd op ca. €50 mln. Dit betreft een voorzichtige raming op basis van beschikbare gegevens over legesinkomsten bij de belangrijkste organisaties. Voor medeoverheden is dit ca. €84 mln. Het merendeel hiervan is van gemeenten (ca. €77 mln.). Voor provincies is dit jaarlijks ca. €5 mln. en voor waterschappen ca. €2 mln.

*2. Over toepassing van het profijtbeginsel bestaat discussie.*

Deze discussie spitst zich met name toe op wat als individueel profijt en wat als algemeen belang van vergunningverlening kan worden gezien.

*3. Inzicht in de kosten op het niveau van individuele legesfeiten is over het algemeen beperkt aanwezig*

Inzicht in de kosten op het niveau van individuele legesfeiten is bij het Rijk en medeoverheden beperkt aanwezig. Binnen het Rijk en de medeoverheden lopen verschillende initiatieven om de kosten op het niveau van individuele legesfeiten beter inzichtelijk te maken. Het inzicht bij ZBO's is beter ontwikkeld, mede omdat deze verantwoording moeten afleggen aan het betreffende departement en marktpartijen.

*4. Er wordt geen winst gemaakt met leges. De totale opbrengst op het niveau van de legesverordening is niet kostendekkend. Aangetroffen percentages variëren van 30- 80%.*

Uit het uitgevoerde onderzoek komt naar voren dat overheden bij het vaststellen van de tarieven gebruik maken van conservatieve ramingen. Wanneer geen inzicht bestaat in de kostprijs op het niveau van individuele legesfeiten, wordt veelal uitgegaan van de laagste bekende kostprijs. Deze conclusie is in lijn met eerder uitgevoerd onderzoek.

*5. De legestarieven per legesfeit variëren van minder tot meer dan maximaal kostendekkend.*

Meer dan maximaal kostendekkende legestarieven leveren meer op dan de geraamde kosten. Dit betreft met name de bouwleges voor grote bouwprojecten, veroorzaakt door de tariefstellingsgrondslag (percentage van de bouwsom toenemend in staffels). Ook worden voor bepaalde vergunningen geen leges (meer) geheven. Een voorbeeld hiervan zijn de leges voor de milieuvergunning.

*6. Met name bij medeoverheden wordt de hoogte van de legestarieven bepaald door een aanpassing van in het verleden berekende legestarieven voor inflatiecorrectie.*

Hieraan ligt dan geen actuele kostenberekening ten grondslag. De achterliggende berekening van legestarieven is over het algemeen niet meer bekend.

*7. Kruissubsidiëring is wettelijk toegestaan en komt in de drie genoemde vormen algemeen voor bij alle overheden. De mate en vorm waarin verschilt echter per organisatie.*

In het uitgevoerde onderzoek zijn verschillende vormen van kruissubsidiëring geconstateerd. De meest voorkomende vorm is kruissubsidiëring vanuit algemene middelen en/of andere belastingen. Daarnaast komt kruissubsidiëring voor tussen en binnen groepen van legesfeiten. Hiermee worden de verschillen tussen minder en meer kostendekkende legestarieven gecompenseerd.

*8. Transparantie in de tariefstelling is beperkt, positieve uitzonderingen daargelaten.*

---

Transparantie in wijze waarop legestarieven zijn vastgesteld, is in beperkte mate aange troffen, mede door beperkt inzicht in de kosten op het niveau van individuele legesfeiten. Ook ontbreken doorgaans eenduidige uitgangspunten voor tariefstelling. Met name de ZBO's vormen een uitzondering op dit punt.

*9. De ervaringen met het afschaffen van leges zijn beperkt. Leges die centraal zijn afgeschaft, zijn milieu- en Wvo-leges. Enkele waterschappen hebben alle leges afgeschaft.*

---

Provincies en gemeenten zijn gecompenseerd door het Rijk. Waterschappen hebben de tarieven van de heffingen verhoogd. Het afschaffen van de leges heeft in deze gevallen niet geleid tot merkbare toename van het aantal of afname van de kwaliteit van aanvragen.

*10. De aanname dat leges als drempel voor een vergunningaanvraag kunnen werken, kan niet worden onderbouwd met ervaringen uit het verleden.*

---

Het denkbeeld, met name bij gemeenten, is dat het aantal aanvragen kan toenemen als leges worden afgeschaft. Deze aanname heeft in eerste instantie betrekking op aanvragen van burgers en betreft vooral het lichtvaardig indienen van een vergunningaanvraag.

## **Bijlagen bij:**

### **Eindrapportage onderzoek Inventarisatie en Analyse Leges**

#### **Bijlagen**

- I            Onderzoeksverantwoording**
- II            Betrokkenen projectuitvoering en -begeleiding**
- III           Literatuurlijst**
- IV           Tekst Motie Van Aartsen C.S.**
- V            Tekst Kabinetsreactie op rapport 'Eenvoudig Vergunnen'**
- VI           Overzicht Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's)**



# I Onderzoeksverantwoording

## Fasering onderzoek

Het onderzoek “Inventarisatie en analyse leges” is in januari en februari 2006 uitgevoerd.

Om de doelstellingen van het onderzoek in een beheersbare opzet te realiseren, is het project in 4 fasen onderverdeeld. Elke fase is afgerond met een concreet en toetsbaar resultaat. Daardoor zijn in de loop van het project enkele eenduidige meetpunten aangebracht die informatie hebben verschaft over de voortgang van het project. Deze dienden voor de opdrachtgever als beslispunten om de projectwerkzaamheden tussentijds te evalueren en gericht aan te sturen. De uitvoering van het onderzoek is in de afzonderlijke fasen verlopen:

Fase 1: Opstellen raamwerk en voorbereiden onderzoek	
<i>Doelstelling</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Het definitief vaststellen van de te hanteren definities en uitgangspunten voor het onderzoek, het detailleren van de verwachtingen van de opdrachtgever en het opzetten van de planning en de projectorganisatie.</li> <li><input type="checkbox"/> Het uitvoeren van een deskstudie naar leges, met als doel de onderzoeksvragen al zoveel mogelijk te beantwoorden.</li> </ul>
Fase 2: Inventariseren en verzamelen van informatie over leges	
<i>Doelstelling</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Het uitvoeren van een praktijkonderzoek gericht op inventariseren en verzamelen van de relevante informatie over leges bij Rijk, ZBO's, provincies, gemeenten en waterschappen en het beantwoorden van de resterende onderzoeksvragen.</li> </ul>
Fase 3: Nader onderzoek en identificeren scenario's	
<i>Doelstelling</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Het analyseren van de verzamelde gegevens over leges en het op basis daarvan ontwikkelen van mogelijke scenario's.</li> <li><input type="checkbox"/> Het verkrijgen van een eerste inzicht in het draagvlak voor scenario's gericht op het afschaffen van leges c.q. het vergroten van de transparantie van het heffen van de resterende leges.</li> </ul>
Fase 4: Consolideren onderzoeksresultaten en eindrapportage	
<i>Doelstelling</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Het verifiëren en nader onderbouwen van de resultaten van het onderzoek en de randvoorwaarden voor het realiseren van de aangrijpingspunten gericht op het afschaffen van leges c.q. het vergroten van de transparantie van het heffen van de resterende leges.</li> <li><input type="checkbox"/> Het streven naar consensus over de resultaten van het onderzoek en verkrijgen van draagvlak voor de scenario's bij alle betrokkenen.</li> </ul>

## Analyse reeds uitgevoerde onderzoeken

Als onderdeel van de onderzoeksaanpak zijn relevante onderzoeken die zijn uitgevoerd naar leges en de wijze waarop hiermee door overheden wordt omgegaan verzameld, doorgenomen en geanalyseerd. Hierbij is nagegaan welke informatie kwantitatief kon worden gebruikt en welke informatie meer kwalitatief bruikbaar was.

Aan de hand hiervan zijn de onderzoeksvragen voor zover mogelijk beantwoord. Dit heeft als input gediend bij het samenstellen van de vragenlijsten voor aanvullende interviews.

## Aanvullende interviews

In overleg met de opdrachtgever zijn 25 aanvullende interviews gehouden aan de hand van een interviewprotocol met een beknopte toelichting van de achtergronden van het onderzoek en de belangrijkste onderzoeksvragen.

De interviews zijn verdeeld over de verschillende legesheffende overheidsinstanties. Tijdens de interviews is aanvullende relevante informatie over leges geïnventariseerd en verzameld. De resultaten uit de interviews zijn steeds met de betrokkenen afgestemd.

### **Draagvlak voor de uitkomsten en vervolg**

Gezien de korte doorlooptijd van het onderzoek heeft op regelmatige, veelal praktische basis overleg plaatsgevonden met de opdrachtgever. De resultaten zijn daarnaast besproken met een klankbordgroep, waarin verschillende belanghebbende partijen zitting genomen hebben (zie bijlage II). De klankbordgroep is in de looptijd van het project vijf maal bijeengekomen.

Tijdens een workshop met de klankbordgroep, met betrekking tot de uitkomsten van het onderzoek en een daaraan voorafgaande gesprekkenronde, is getracht om draagvlak voor de onderzoeksresultaten en te nemen vervolgstappen te verkrijgen.

#### **Kader 30** Onderbouwing inventarisatie en analyse kwantitatieve gegevens (m.n. Rijk en ZBO's).

In hoofdstuk 3 zijn cijfers opgenomen over de legesopbrengsten van de diverse overheden. Omdat gegevens over legesopbrengsten bij de verschillende overheden niet eenduidig beschikbaar zijn, is het in het uitgevoerde onderzoek noodzakelijk gebleken om gebruik te maken van verschillende informatiebronnen, zoals gegevens van de verschillende koepelorganisaties en het overzicht van vergunningen zoals gehanteerd door het Project Vereenvoudiging Vergunningen.

Dit overzicht is met name voor het verkrijgen van gegevens over de legesopbrengsten van de legesheffende onderdelen van het Rijk en de ZBO's van belang geweest. Omdat gegevens van deze organisaties moeilijker te verkrijgen waren dan voor de medeoverheden, moest hiervoor een indicatieve berekening worden gemaakt. Hierbij is uitgegaan van de definitie van het begrip vergunning zoals vastgesteld door de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen.<sup>49</sup>

- ▣ Naast het hierboven genoemde overzicht van vergunningen, is gebruik gemaakt van separate (actuele) opgaven van de ministeries van BZK, EZ, Financiën, Justitie, LNV, VenW, VROM en VWS. Het overzicht is hiermee aangevuld en gepoogd is om de dubbelingen eruit te filteren. Dit is echter beperkt mogelijk gebleken, omdat de vormgeving van de bijdragen van de departementen zeer verschilde en gehanteerde benamingen van vergunningen veelal afweken van die van het Project Vereenvoudiging Vergunningen.
- ▣ In totaal zijn op basis hiervan 1301 vergunningen vastgesteld. De stijging ten opzichte van de 791 door de Taskforce aangetroffen vergunningstelsels is deels te verklaren door het feit dat na afronding van de rapportage van de Taskforce nieuwe vergunningstelsels zijn aangetroffen die in de oorspronkelijke inventarisatie niet aan de Taskforce waren aangeleverd. Daarnaast zijn in de separate opgaven van de departementen ook vergunningen voor burgers opgenomen. Tenslotte konden zoals gezegd eventuele dubbelingen vanwege afwijkende naamgeving van vergunningen beperkt worden geëlimineerd.
- ▣ Door middel van een telefonisch onderzoek, waarbij in eerste instantie aandacht is besteed aan de vergunningen met de hoogste aantallen aanvragen, is voor 472 vergunningen onderzocht waar de uitvoering van de vergunning is belegd. Hiermee kon de indicatie worden gegeven dat van de 1301 vergunningen ca. 1.100 vergunningen door het Rijk worden uitgevoerd en ca. 75 door ZBO's.
- ▣ De legesopbrengst voor de onderzochte vergunningen is berekend op basis van het aantal afgegeven vergunningen maal het opgegeven tarief, of vastgesteld op basis van een opgave door het betreffende departement zelf. Voor het Rijk zijn de gedeeltelijke legesopbrengsten hiermee vastgesteld op ca. €148 mln. en voor ZBO's op ca. €50 mln. Uitgaande van een indicatie van het CBS, dat de legesopbrengsten van het Rijk (incl. ZBO's) op meer dan €500 mln. liggen, is na extrapolatie naar vergunningen van legesheffende rijksonderdelen en ZBO's die niet konden worden onderzocht, de indicatieve berekening gemaakt dat ca. €250 mln. door het Rijk wordt geïnd en ca. €300 mln. door ZBO's.
- ▣ Binnen de beperkingen van het uitgevoerde onderzoek konden verdere dubbeltellingen in deze opgave niet worden geïnventariseerd. Hierbij moet worden gedacht aan de bedragen die als Rijksbijdragen zijn opgenomen in de legestarieven van medeoverheden, zoals de Rijksbijdragen aan BZK voor het verstrekken van paspoorten door de gemeenten of afdracht aan Justitie voor verklaringen omtrent gedrag.

<sup>49</sup> De beschikking op een aanvraag, die toestaat voorgenomen activiteiten te verrichten die in de wet- of regelgeving verboden zijn. [Bron : Inventarisatie Vergunningen, Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, mei 2005]

## II Betrokkenen projectuitvoering en -begeleiding

### *Opdrachtgever en projectleiding*

<b>Organisatie</b>	<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
Ministerie van EZ Project Vereenvoudiging Vergunningen	Dhr. Drs. H.A.M. Grol	Projectdirecteur <i>Opdrachtgever</i>
	Dhr. Drs. G.P. Hootsen	Projectsecretaris <i>Projectbegeleider</i>
Ministerie van BZK	Dhr. Mr. R.H.A.G. Stam	Senior Fiscaal Beleidsmedewerker <i>Projectleider</i>

### *Klankbordgroep*

<b>Organisatie</b>	<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
Interprovinciaal Overleg	Dhr. R. Fredriksz	Coördinerend senior adviseur Financiën
Ministerie van Financiën	Dhr. Dr. N.A.C. Schilder	Fiscaal Beleidsmedewerker
MKB-Nederland	Dhr. Drs. F. Veenema	Secretaris Omgevingsvraagstukken
Unie van Waterschappen	Dhr. Ir. J.W.C. Dekking	Beleidsmedewerker Financiën
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	Dhr. Drs. J. Slomp	Fiscaal-juridisch beleidsmedewerker
VNO-NCW	Mevr. Mr. J. Kamp	Secretaris Fiscale Zaken

### *Projectuitvoering*

<b>Organisatie</b>	<b>Naam</b>	<b>Functie</b>
SIRA Consulting	Dhr. Drs. Ing. P.M.H.H. Bex	Consultant – <i>Projectleider</i>
SIRA Consulting	Dhr. Dr. ir. H.F.L. Kaltenbrunner MSc	Consultant
SIRA Consulting	Dhr. Drs. J. de Wolff	Consultant
SIRA Consulting	Dhr. Mr. L. Schoonbrood	Consultant
SIRA Consulting	Dhr. Drs. J. Sterrenburg	Consultant





### III Literatuurlijst

Jaar	Titel	Soort / Auteur
2006	Belastingoverzicht grote gemeenten 2006	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)
2006	De Financiële Verhouding onder de Loep	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)
2006	Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, Tweede Kamer 2004-2005, 29515, nr 93, zie bijlage IV	Kamerstuk
2006	LJN: AS4911, Hoge Raad, 39999, 24 februari 2006	Arrest Hoge Raad
2006	Monitor Inkomsten Lokale Heffingen 2005	Ministerie van Financiën
2005	Advies 'Eenvoudig Vergunnen', Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 515, nr. 84	Kamerstuk
2005	Begroting 2006	Unie van Waterschappen
2005	Belastingoverzicht grote gemeenten 2005	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)
2005	Bouwleges 2004-2005	Kamer van Koophandel Rotterdam
2005	Bouwleges, een fiscaaljuridische kijk op bouwgerelateerde leges	Erasmus Studiecentrum Belastingen Lokale overheden
2005	De bomen en het bos, Vergunningverlening en het MKB	Koninklijke Vereniging MKB-Nederland
2005	HR 4 februari 2005, nr. 38 860 en nr 40 072 Belastingblad 2005	Arrest Hoge Raad
2005	Inventarisatie van voor het bedrijfsleven relevante vergunningen	Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen
2005	Mogelijkheden en gevolgen van het invoeren van leges, Onderzoek omgevingsvergunning 2005/01	Ministerie van VROM
2005	Nota over de toestand van 's Rijks Financiën, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 300, nr. 15	Kamerstuk
2005	Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2005	Begroting
2005	Mogelijkheden en gevolgen van het invoeren van leges omgevingsvergunning 2005/01.	Ministerie VROM
2004	Belastingoverzicht grote gemeenten 2004	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)
2004	Handleiding Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten	Ernst & Young
2004	Onderzoek tariefontwikkeling gemeentelijke heffingen 2000-2004	Koninklijke Vereniging MKB-Nederland
2004	"Opbrengst lokale heffingen stijgt met 7 procent" (persbericht, PB04-039)	CBS
2004	Stijging bouwleges 2003-2004 20 gemeenten	Vereniging Eigen Huis
2004	"Wat is de oorzaak van gemeentelijke tariefsverschillen?" (artikel B&G)	P.M.A. Princen, G. Budding en R.H. Dubbeldeman
2003	Offerteaanvraag 'Onderzoek naar risico's op kruissubsidiëring en functievermenging'	Ministerie van EZ
2003	Onderzoek naar risico's op kruissubsidiëring en functievermenging bij gemeenten, provincies en waterschappen	Ministerie van EZ
2003	Verschillen in leges van gemeentelijke diensten, onderzoek naar mogelijke maatregelen ter bevordering van harmonisatie en transparantie	Deloitte in opdracht van het Ministerie van BZK
2002	Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 24 036, nr. 260	Kamerstuk ('Lokaal loket')
2001	Bouwleges doorgelicht	Research voor Beleid in opdracht van de MDW-werkgroep Servicegerichte Overheid en het Ministerie van VROM
2000	'Willekeur! Grote verschillen in kosten bedrijfsvergunningen.'	VNO/NCW
1999	Kostentoerekening en gemeentelijke heffingen	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
1998	"De praktijk van kostprijsberekening en tariefbepaling door gemeenten" (artikel B&G)	G. Budding en T. Groot
1998	Memorie van Toelichting Wetsvoorstel, Tweede Ka-	Kamerstuk

Jaar	Titel	Soort / Auteur
	mer,vergaderjaar 1997/1998, 25 691, nr. 3	
1997	Alternatieven voor milieuleges	Prof. dr. C.G.M. Sterks, COELO-rapport
1997	HR 7 mei 1997, nr 31.845, Belastingblad 1997	Arrest Hoge Raad
1997	Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 036, nr. 64	Kamerstuk ('Maat houden' - actualisering)
1996	Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 036, nr. 22	Kamerstuk ('Maat houden')
1994	Handboek van het Nederlands milieurecht	F.P.C.L. Tonnaer
1994	HR 13 april 1994, nr 28 887, Belastingblad 1994	Arrest Hoge Raad
1989	Hof 's-Gravenhage 12 juli 1989, nr 2995/88, Belastingblad 1990	Arrest Gerechtshof
1989	Wijziging Gemeentewet op het stuk der belastingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 20 565, nr. 140a	Kamerstuk
1989	Legesheffing en kostenverhaal, Belastingblad 1989	C.J.G. Dosker
1988	Schets van het Nederlands milieurecht	E.N. Neuerburg en P. Verfaille
1986	Inleiding tot het Nederlandse belastingrecht	H.J. Hofstra
	<b>Wetgeving:</b>	
o.a.:	Provinciewet, Gemeentewet, Waterschapswet, Wegenverkeerswet 1994, Wet toezicht effectenverkeer 1995, Financiële-verhoudingswet 1996, Wet Milieubeheer 1997	
	<b>Internetbronnen:</b>	
	Statline (www.cbs.nl)	

## IV Tekst Motie Van Aartsen C.S.

### Tweede Kamer der Staten-Generaal

# 2

Vergaderjaar 2005–2006

30 300

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 15

#### MOTIE VAN HET LID VAN AARTSEN C.S.

Voorgesteld 22 september 2005

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen voorstellen heeft gedaan ter verbetering van de vergunningverlening aan burgers en bedrijfsleven;

constaterende, dat Nederland ca. negenhonderd vergunningenstelsels kent;

overwegende, dat het jaarlijks aanvragen van deze vergunningen het bedrijfsleven 400 mln. per jaar kost;

overwegende, dat het bedrijfsleven aangeeft, een sterke behoefte te hebben aan vermindering van het aantal regels;

overwegende, dat investeringen en ondernemerschap moeten worden gestimuleerd;

overwegende, dat de huidige vergunningenstelsels het ondernemerschap onnodig remmen en dat leges als een boete op investeringen worden ervaren;

verzoekt de regering versneld uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de commissie-Kraaijeveld;

verzoekt de regering direct te beginnen met het verminderen van het aantal vergunningen en de Kamer daarover te rapporteren;

verzoekt de regering het aantal vergunningenstelsels en de bijbehorende administratieve lasten voor het bedrijfsleven uiterlijk 31 december 2006 te halveren;

verzoekt de regering tevens een voorstel te doen om de leges voor de overgebleven vergunningen af te schaffen, inclusief een voorstel om het kostennadeel voor gemeenten tot het minimum te beperken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Aartsen  
Van As  
Verhagen

## V Tekst Kabinetsreactie op rapport ‘Eenvoudig Vergunnen’

Uit: Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, Tweede Kamer 2004-2005, 29515, nr 93

### 8. Rechtvaardiger Kostentoedeling

Het kabinet ziet vooralsnog geen aanleiding het pleidooi van de ondernemersorganisaties inzake afschaffing van de legesheffing over te nemen. Onderzoek moet wel een beeld geven van de mate waarin de financiering van overheidsorganisaties afhangt van legesheffing. Ook wordt nagegaan welke effecten afschaffing van leges (zoals de milieuleges) heeft gehad op het vergunningenbeleid.

Met de Taskforce meent het kabinet dat er over de toerekening van kosten volledige transparantie dient te zijn. Het kabinet acht kruissubsidiëring tussen verschillende overheidsproducten (zoals vergunningen) ongewenst. Het kabinet zal in dit project onderzoeken of er maatregelen nodig zijn. Daartoe wordt in beeld gebracht in welke mate kruissubsidiëring voorkomt en tot welke effecten dat leidt.

*Toelichting:* Het beginsel dat een vergunningvragers de kosten moet dragen, die de overheid maakt voor de behandeling van zijn verzoek, is nauwelijks omstreden. Maar de feitelijke legesheffing is een voortdurende bron van kritiek op de overheid. Tussen gemeenten bestaan zeer grote verschillen in de leges die voor een vergunning voor eenzelfde object worden geheven. Te vaak ontbreekt een (redelijk) verband tussen de geheven leges en de kosten die met de behandeling van een vergunningaanvraag zijn gemoeid.

In de Taskforce hebben de ondernemersorganisaties daarom een minderheidsstandpunt ingenomen en gepleit voor de afschaffing van leges. Daar staat tegenover dat met name de VNG zeer hecht aan de beleidsvrijheid van gemeenten op dit punt. De ondernemersorganisaties willen in elk geval dat er een rechtstreeks verband ontstaat tussen de kosten die de vergunningverlener maakt en de leges die hij heft. De Taskforce is tegenstander van het maken van «winst» op de kostendoorberekening. In gemeentelijke kring is er bezwaar tegen «maatwerk», omdat voor het bepalen van de heffing een extra administratie moet worden opgezet.

Voor de doorberekening van kosten wordt op rijksniveau een beleidskader («Maat houden», Stcrt 2000, 90) gehanteerd. Dat heeft overigens niet geleid tot een vast patroon. Uitgangspunt is wel dat voor vergunningen kosten worden doorberekend, maar daarop zijn tal van uitzonderingen gemaakt.

Wat betreft de gemeentelijke leges heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven dat de besturen van gemeenten verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van de leges en voor informatieverstrekking daarover aan burger en bedrijf.<sup>50</sup> Het gaat dan om verantwoording over de hoogte van tarieven en de verschillen als ook over de wijze waarop die tarieven tot stand komen. Het is van belang dat verschillen zichtbaar worden gemaakt (benchmarking) door publicaties. Voor wat betreft de leges voor bouwvergunningen is een model «transparantie bouwgerelateerde leges» ontwikkeld, dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan zijn modelverordening heeft gekoppeld.

Voor de beoordeling van de legesheffing is voorts van belang dat de EU Richtlijn Diensten een «proportionele» heffing gaat verlangen.

<sup>50</sup> Bron: Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer naar aanleiding van onderzoek tarieven gemeentelijke leges, 25 september 2003.

Het kabinet ziet vooralsnog geen reden in te gaan op het minderheidstandpunt van de ondernemersorganisaties in de Taskforce om te besluiten tot afschaffing van legesheffing. Het is alleszins redelijk dat de vergunningvrager de kosten betaalt die met de behandeling van zijn verzoek zijn gemoeid.

Afschaffing van leges zou voor wat betreft de gemeenten niet kunnen zonder compensatie te bieden, bijvoorbeeld via de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds. Daarbij komt de vraag op welk effect zulke compensatie heeft op de wijze waarop vergunningverlening plaatsvindt. Ook voor de rijksdiensten is nadere analyse gewenst. Sommige diensten worden immers (ten dele) bekostigd uit de opbrengst van heffingen. Daarom zal onderzoek worden gedaan naar de mate waarin de financiering van overheidsorganisaties afhangt van legesheffing. Ook wordt nagegaan welke effecten afschaffing van leges (zoals de milieuleges) heeft gehad op het vergunningenbeleid.

Daarnaast is er aanleiding voor onderzoek naar het fenomeen van «kruissubsidiëring». Het huidige wettelijke kader limiteert legesheffing op het niveau van kostendekkendheid op het niveau van de «legesverordening» en niet op het niveau van het individuele product (bijv. vergunning). Kruissubsidiëring kan zich ook binnen een productsoort voordoen.

Het kabinet acht kruissubsidiëring tussen verschillende vergunningstelsels ongewenst. Het toekomstige Europese vereiste van proportionaliteit stelt naar verwachting ook grenzen aan kruissubsidiëring binnen een bepaald product.

Om te beoordelen of op dit vlak maatregelen nodig zijn dient onderzoek plaats te vinden naar de mate van kruissubsidiëring zowel binnen als tussen individuele producten. Daarbij is dan bijvoorbeeld de vraag aan de orde of het kostendekkend maken van groepen van gerelateerde legesfeiten noodzakelijk is, waardoor de praktijk van kruissubsidiëring in de legesverordening wordt beperkt. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat alle bouwgerelateerde legesfeiten samen kostendekkend zijn en dat bijvoorbeeld alle legesfeiten gerelateerd aan de burgerlijke stand dat ook moeten zijn. Doordat gemeenten zelf hun eigen tarieven en dienstenpakket bepalen, blijven onderlinge verschillen overigens mogelijk.

In het kader van dit project wordt daarom een onderzoek naar kruissubsidiëring uitgevoerd.

## VI Overzicht Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's)

Bron: Ministerie van Financiën

Nr.	Naam ZBO	Ministerie
1.	Commissie van beheer van de Dienst geneeskundige Verzorging Politie	BZK
2.	Kiesraad	BZK
3.	Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP)	BZK
4.	Nederlands Bureau Brandweereexamens (NBBE)	BZK
5.	Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (NIBRA)	BZK
6.	Onderzoeksraad voor veiligheid	BZK
7.	Politieregio's	BZK
8.	Raad voor het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)	BZK
9.	Stichting Administratie Indonesische Pensioenen	BZK
10.	Stichting Fonds vrijwillig vervroegd uittreden overheidspersoneel	BZK
11.	Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling	BuZa
12.	Stichting Ziektekostenverzekering Krijgsmacht	Def
13.	Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	EZ
14.	Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS)	EZ
15.	Edelmetaal Waarborg Nederland (EWN)	EZ
16.	Examencommissie voor amateurradiozendexamens	EZ
17.	Examencommissie voor maritieme radiocommunicatie	EZ
18.	IJkbevoegden (Cluster)	EZ
19.	Kamers van Koophandel en Fabrieken (Cluster; 21)	EZ
20.	Keuringsinstanties als bedoeld in artikel 10.3 Telecommunicatiewet (Cluster)	EZ
21.	Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)	EZ
22.	Nederlands Meetinstituut BV (Nmi) / Verispect	EZ
23.	Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)	EZ
24.	TenneT	EZ
25.	Waarborg Platina, Goud en Zilver NV (WaarborgHolland; WH)	EZ
26.	Autoriteit Financiële Markten (AFM)	Fin
27.	De Nederlandsche Bank (DNB)	Fin
28.	Nederlands Bureau der Motorrijtuigverzekeraars	Fin
29.	Stichting Joods Humanitair Fonds (SJHF)	Fin
30.	Stichting Maror-gelden Overheid (SMO)	Fin
31.	Stichting Waarborgfonds Motorverkeer (SWM)	Fin
32.	Waarderingskamer (WK)	Fin
33.	Commissie Eindtermen Accountantsopleiding (CEA)	Fin
34.	Bureau Financieel Toezicht (BFT)	JUS
35.	Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA)	JUS
36.	College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)	JUS
37.	College van Toezicht Auteursrechten en naburige rechten (CvTA)	JUS
38.	College van Toezicht op de Kansspelen (CTK)	JUS
39.	Commissie Gelijke Behandeling	JUS
40.	Commissie Schadefonds Geweldsmisdrijven (SGM)	JUS
41.	Gerechtsdeurwaarders (Cluster)	JUS
42.	Gezinsvoogdij-instellingen (Cluster)	JUS
43.	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)	JUS

<b>Nr.</b>	<b>Naam ZBO</b>	<b>Ministerie</b>
44.	NIDOS	JUS
45.	Notarissen (Cluster)	JUS
46.	Raden voor Rechtsbijstand (RvRb) (Cluster, 5)	JUS
47.	Stichting Donorgegevens kunstmatige bevruchting	VWS
48.	Stichting Reclassering Nederland	JUS
49.	Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)	LNV
50.	Commissie Beheer Landbouwgronden (CBL)	LNV
51.	Landinrichtingscommissies (cluster)	LNV
52.	College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB)	LNV
53.	Commissies voor samenstelling rassenlijsten (Cluster)	LNV
54.	Faunafonds (FF)	LNV
55.	Grondkamers (Cluster; 6) (GK)	LNV
56.	Herinrichtingcommissie Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën	LNV
57.	Kamer voor de Binnenvisserij	LNV
58.	Natuur- en recreatieschap De Grevelingen	LNV
59.	Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij (OVV)	LNV
60.	Reconstructiecommissie Midden-Delfland	LNV
61.	Staatsbosbeheer	LNV
62.	Stichting Bloembollenkeuringsdienst (BKD)	LNV
63.	Stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw (BF)	LNV
64.	Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ)	LNV
65.	Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE)	LNV
66.	Stichting Examens Vakbekwaamheid Honden- en kattenbesluit	LNV
67.	Stichting Fonds Watersnood	LNV
68.	Stichting Kwaliteitscontrolebureau voor Groenten en Fruit (KCB)	LNV
69.	Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst Tuinbouw (NAKT)	LNV
70.	Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed Landbouwgewassen (NAK)	LNV
71.	Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw	LNV
72.	Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij	LNV
73.	Stichting SKAL	LNV
74.	Raad voor de Plantenrassen (per 1-12006)?	LNV
75.	Voedselvoorzienings In- en Verkoopbureau	LNV
76.	Bedrijfsfonds voor de Pers	OCW
77.	Commissariaat voor de Media (CvdM)	OCW
78.	Examencommissie Archivistiek	OCW
79.	Staatsexamencommissie VO	OCW
80.	Informatie Beheer Groep (IBG)	OCW
81.	Koninklijke Bibliotheek (KB)	OCW
82.	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW)	OCW
83.	Landelijke Commissie Toezicht Indiciestelling (LCTI)	OCW
84.	Landelijke Commissie Toezicht Indiciestelling Speciaal Onderwijs (cluster; 21)	OCW
85.	Landelijke geschillencommissie weer samen naar school	OCW
86.	Mondriaan Stichting	OCW
87.	Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie voor het hoger onderwijs (NVAO)	OCW
88.	Nederlandse Omroep Stichting (NOS)	OCW
89.	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO)	OCW
90.	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)	OCW
91.	Openbare academische ziekenhuizen (Cluster)	OCW
92.	Regionale verwijzingscommissies voortgezet onderwijs (RVC's VO, Cluster)	OCW



Nr.	Naam ZBO	Ministerie
93.	Stichting Fonds Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst (BKVB)	OCW
94.	Stichting Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten (FAPK)	OCW
95.	Stichting Fonds voor bibliotheekwerk voor blinden en slechtzienden	OCW
96.	Stichting Fonds voor de Letteren	OCW
97.	Stichting Fonds voor de Scheppende Toonkunst (FST)	OCW
98.	Stichting Fonds voor Podiumprogrammering en marketing (FPPM)	OCW
99.	Stichting Nederlands Fonds voor de Film (NFF)	OCW
100.	Stichting Nederlands Literair Productie- en Vertalingenfonds	OCW
101.	Stichting Participatiefonds (PF)	OCW
102.	Stichting Stimuleringsfonds voor de Architectuur	OCW
103.	Stichting Vervangingsfonds (VF)	OCW
104.	Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties	OCW
105.	COLO Vereniging Kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven	OCW
106.	Nationale Unesco Commissie (NUC)	OCW
107.	Stichting Stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroepproducties (Stifo)	OCW
108.	Advies Commissie Toelating en Begeleiding (ACTB)	OCW
109.	Centrale organisatie Werk en Inkomen (CWI)	SZW
110.	Certificerende - en keuringsinstanties arbeidsomstandigheden (Cluster)	SZW
111.	Onderlinge Waarborg Maatschappij "MAAV"	SZW
112.	Sociale Verzekeringsbank (SVB)	SZW
113.	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)	SZW
114.	Vereveningsinstantie	SZW
115.	Commissie Stuurliedenexamens	V&W
116.	Commissie van Beroep als bedoeld in art. 3 Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993 (WRM)	V&W
117.	Commissie van beroep Loodsenexamens	V&W
118.	Commissie van deskundigen voor de Rijnvaart	V&W
119.	Commissie voor de Examens van scheepswerktuigkundigen	V&W
120.	Commissie voor de Zeevisvaartexamens	V&W
121.	Dienst Wegverkeer (RDW)	V&W
122.	Erkende particuliere onderzoeksbureaus als bedoeld in Schepenbesluit (Cluster)	V&W
123.	Erkenninghouders Algemene Periodieke Keuring (Cluster)	V&W
124.	Examencommissie Certificaatloodsen	V&W
125.	HISWA Vereniging	V&W
126.	Instantie examen klein vaarbewijs (cluster)	V&W
127.	Keuringsartsen scheepvaart	V&W
128.	Keuringsartsen Reglement Rijnpatenten 1998	V&W
129.	Keuringsartsen voor de vaarbewijzen art. 21	V&W
130.	Binnenschepenwet; geneeskundigen art. 31	V&W
131.	Keuringsinstanties pleziervaartuigen (Cluster)	V&W
132.	Keuringsinstanties scheepsuitrusting (Cluster)	V&W
133.	Keuringsinstanties V & W overig (Cluster)	V&W
134.	Landelijke- en Regionale Examencommissies verkeersinformatie en verkeersaanwijzingen (Cluster)	V&W
135.	Luchtverkeersleiding Nederland	V&W
136.	Nationale Loodsencorporatie	V&W
137.	Regionale Loodsencorporatie	V&W
138.	Rijkshavenbeheerders (Cluster)	V&W
139.	Rijkshavenmeesters (Cluster)	V&W
140.	Stichting Airport Coordination Netherlands	V&W
141.	Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR)	V&W
142.	Stichting Examenbureau Beroepsvervoer	V&W

<b>Nr.</b>	<b>Naam ZBO</b>	<b>Ministerie</b>
143.	Stichting Inschrijving Eigen Vervoer (SIEV)	V&W
144.	Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO)	V&W
145.	Stichting scheepsafvalstoffen binnenvaart	V&W
146.	Stichting VAM	V&W
147.	Centrale Commissie voor Mensgebonden Onderzoek (CCMO)	VWS
148.	College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen (CBZ)	VWS
149.	College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen (CSZ)	VWS
150.	College Tarieven Gezondheidszorg (CTG)	VWS
151.	College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)	VWS
152.	College van Toezicht op de Zorgverzekeringen (CTZ)	VWS
153.	College voor Zorgverzekeringen (CVZ)	VWS
154.	Commissie Algemene Oorlogsongevallenregeling Indonesië (CAOI)	VWS
155.	Commissies voor de Gebiedsaanwijzing (Cluster; 11)	VWS
156.	Keuringsinstanties VWS (Cluster)	VWS
157.	Medisch- ethische toetsingscommissies (Cluster) (METC)	VWS
158.	Nederlandse Transplantatie Stichting (NTS)	VWS
159.	Pensioen- en Uitkeringsraad	VWS
160.	Registratiecommissies en opleidingscolleges KNMG, KNMP en NMT (Cluster)	VWS
161.	Stichting Fonds Patiënten Gehandicapten en Ouderen (st. FPGO)	VWS
162.	Stichting Het Gebaar	VWS
163.	Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma	VWS
164.	Stichting Uitvoering Omslagregelingen WTZ	VWS
165.	Stimuleringsfonds Openbare Gezondheidszorg	VWS
166.	Uitvoeringsorganen AWBZ (particuliere ziektekostenverzekeraars en publiekrechtelijke verzekeraars) (Cluster; 71)	VWS
167.	Ziekenfondsen (tevens uitvoeringsorganen AWBZ) (Cluster; 29)	VWS
168.	Zorg Onderzoek Nederland/ Medische Wetenschappen (ZonMW)	VWS
169.	Zorgautoriteit i.o.	VWS
170.	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)	VROM
171.	Dienst voor het kadaster en de openbare registers (het Kadaster)	VROM
172.	Huurcommissies (HC) (Cluster)	VROM
173.	Keuringsinstanties bouwproducten (Cluster)	VROM
174.	Keuringsinstanties geluidshinder (Cluster)	VROM
175.	Service Centrum Grond	VROM
176.	Stichting Bureau architecten register (SBA)	VROM
177.	Stichting Erkenningsregeling voor de uitoefening van het koeltechnisch installatiebedrijf (STEK)	VROM
178.	Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen	VROM