

**Onderzoek naar de mate van
transparantie**
**in de opbouw van de leges
omgevingsvergunning**
(belastingjaar 2014)



Betreft: Onderzoek en rapportage transparantie in tarief leges
omgevingsvergunning 2014

Uitgebracht aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.

Datum: oktober 2014

1 Inhoudsopgave

.....	1
1 Inhoudsopgave	2
2 Inleiding.....	4
2.1 Aanleiding onderzoek.....	4
2.2 Onderzoek	4
2.3 Betrokkenen bij het onderzoek.....	4
2.4 Leeswijzer.....	5
3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	6
3.1 Wettelijk kader.....	6
4 Belang transparantie	8
4.1 Algemeen	8
4.2 Juridisch kader.....	9
4.3 Maatschappelijk kader.....	9
5 Onderzoek	10
5.1 Vraagstelling	10
5.2 Kaders onderzoek.....	10
5.3 Normenkader	11
5.4 Aanpak	11
5.5 Enquête	12
5.6 Reikwijdte en strekking	13
6 Bevindingen 2014	14
6.1 Deelname onderzoek.....	14
6.2 Uitkomsten enquête.....	15
6.2.1 Kennis en toepassing leidraad.....	15
6.2.2 Kostendekkendheid verordening leges omgevingsvergunning 2014	20
6.2.3 Toepasbaarheid leidraad	21
6.2.4 Toerekening baten en kosten	22
6.2.5 Bepalen tarieven	24
7 Transparantie; antwoorden op enquêtevragen	27
7.1 <i>Transparantie voor ambtenaar, aanvrager en gemeenteraad</i>	27
7.1.1 Transparantie opbouw tariefstelling	27
7.1.2 Transparantie binnen de gemeente	28
8 Bevindingen.....	34
8.1 <i>Bevindingen onderzoek 2014</i>	35
8.2 <i>Uitkomsten onderzoek 2014 afgezet tegen de uitkomsten 2012</i>	36
8.2.1 Algemeen.....	36
8.2.2 Deelname	36
8.2.3 Ontwikkeling algeheel	36
8.2.4 Ontwikkeling eerder deelnemende gemeenten	37
8.3 <i>Openbaarheid stukken</i>	37
9 Antwoorden onderzoeksvraag en aanbevelingen	38

9.1	<i>Beantwoording van de onderzoeksvraag</i>	38
9.2	<i>Overige bevindingen</i>	39
9.3	<i>Aanbevelingen</i>	40
10	Bijlage: enquêtevragen	41

2 Inleiding

2.1 Aanleiding onderzoek

In 2011 is op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (hierna: Ministerie van BZK) door Deloitte Belastingadviseurs B.V. Adviesgroep WOZ & Lokale Heffingen onderzoek gedaan naar de mate van uniformiteit tussen gemeenten en de mate van transparantie in de opbouw van de leges omgevingsvergunning. De resultaten van dit onderzoek zijn aan het ministerie gerapporteerd op 22 augustus 2011. In het voorjaar 2012 heeft Deloitte een tweede vergelijkbaar onderzoek gedaan ten einde te kunnen constateren of de mate van uniformiteit en/of transparantie in de tussenliggende periode is gewijzigd en zo ja in welke zin. De uitkomsten van dat onderzoek zijn op 31 juli 2012 aan het ministerie gerapporteerd. In 2014 is een vervolgonderzoek gedaan naar de mate van transparantie van de tariefstelling in de opbouw van de leges omgevingsvergunning en de bekendheid van gemeenten met (onderdelen van) de leidraad legestarieven omgevingsvergunning.

Naar aanleiding van Kamervragen gesteld aan de minister van BZK in augustus 2013 over de gestegen tarieven van de leges omgevingsvergunning, heeft de Minister een nieuw onderzoek gelast. Het onderzoek, waarvan de resultaten zijn weergegeven in deze rapportage, is uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van BZK om de eventuele progressie te meten met betrekking tot de mate van transparantie in de opbouw van de tarieven leges omgevingsvergunning van gemeenten ten opzichte van 2012.

2.2 Onderzoek

Dit rapport geeft de bevindingen weer van het onderzoek dat is verricht naar de mate waarin gemeenten in potentie of potentieel transparant zijn. Onderzocht is hoeveel gemeenten transparant *kunnen* zijn. Of deze gemeenten ook daadwerkelijk transparant zijn, vergt een nader specifiek, cijfermatig en niet anoniem onderzoek. Gelet op de resultaten van eerdere onderzoeken, is ook dit jaar weer gekozen voor een onderscheid tussen in potentieel transparante gemeenten beoordeeld aan de hand van strikte criteria als ook beoordeeld aan de hand van minimale criteria (nader uitgewerkt in hoofdstuk 8). Daarnaast is gekeken naar de progressie van de transparantie in de opbouw van de tarieven leges omgevingsvergunning ten opzichte van voorgaande onderzoeken. Tot slot is navraag gedaan naar openbare en proactieve informatie verstrekking van gemeenten over de kostenonderbouwing van de leges omgevingsvergunning. Een verdere omschrijving van het onderzoek is gegeven in hoofdstuk 5.

Het onderzoek wordt anoniem uitgevoerd. Aan de hand van coderingen zijn gemeenten gekoppeld aan de eigen resultaten van deelname aan het onderzoek van voorgaande jaren.

2.3 Betrokkenen bij het onderzoek

Deloitte Belastingadviseurs B.V. Adviesgroep WOZ & Heffingen is de verantwoordelijke voor onderhavig onderzoek naar de mate van transparantie in de opbouw van de tarieven leges omgevingsvergunning. Het Ministerie van BZK heeft de opdracht verleend en heeft een algemene coördinerende rol vervuld. Belangrijke fasen in het onderzoek (met name de totstandkoming van de enquêtes) zijn voorgelegd aan het Ministerie van BZK.

2.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit 9 hoofdstukken. In het derde hoofdstuk is het wettelijk kader geschetst. In hoofdstuk vier wordt ingegaan op de eisen die aan transparantie mogen worden gesteld. Hoofdstuk vijf betreft de vraagstelling zoals die door het ministerie is gesteld en door Deloitte nader is geformuleerd. Hierbij zijn een hoofdvraag en aanvullende vragen onderscheiden. Ook komt de aanpak van het onderzoek aan de orde en de enquêtes. In hoofdstuk zes en zeven worden de uitkomsten van het onderzoek weergegeven. De bevindingen van het onderzoek 2014 staan in hoofdstuk 8 waarbij de uitkomsten uit het onderzoek in 2014 tevens zijn vergeleken met die uit het onderzoek in 2012. Onderscheid wordt gemaakt naar:

- Gemeenten die eerder hebben meegewerkt aan het onderzoek (2012) en die toen hebben aangegeven de leidraad legestarieven Wabo te gebruiken;
- Gemeenten die eerder hebben meegewerkt aan het onderzoek (2012) en toen hebben aangegeven de leidraad niet te gebruiken;
- Gemeenten die in 2012 niet hebben meegewerkt aan het onderzoek.

In het laatste hoofdstuk geven wij een antwoord op de hoofdvraag en de aanvullende vragen en geven wij onze conclusies en aanbevelingen.

3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

3.1 Wettelijk kader

De omgevingsvergunning wordt geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De omgevingsvergunning is één integrale vergunning op het terrein van slopen, bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Ook de meldingsfiguren op grond van de Wet milieubeheer haken aan bij de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning kan bij één bestuursorgaan worden aangevraagd. Bij de bepaling welk bestuursorgaan belast is met de verlening van de omgevingsvergunning, sluit de Wabo zoveel mogelijk aan bij de voor de inwerkingtreding van de Wabo (1 oktober 2010) bestaande verdeling van taken. Deze verdeling leidt ertoe dat de omgevingsvergunning in de meeste gevallen bij de gemeente moet worden aangevraagd (artikel 2.4, eerste lid, Wabo).

In beginsel komen op grond van artikel 229 Gemeentewet diensten voor tot alle in de omgevingsvergunning opgenomen toestemmingen in aanmerking voor het heffen van leges, behoudens de milieuvergunningen. Gemeenten hanteren diverse grondslagen voor de tarieven die gemeoid zijn met leges voor het in behandeling nemen van aanvragen van vergunningen.

Naar aanleiding van de motie Wiegman¹ heeft de toenmalige minister Cramer van het Ministerie van VROM (thans: I&M) in juni 2009 toegezegd eind 2009 de Kamer te informeren over de uitkomst van het overleg met de provincies en de gemeenten over de transparantie van de berekening van de leges welke op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) kunnen worden opgelegd. Overleg tussen BZK, VROM (thans I&M), VNG en IPO² heeft ertoe geleid dat als gezamenlijk product een leidraad voor het bevoegd gezag zal worden uitgebracht waarin de afgesproken werkwijze die tot een transparante berekening van leges moet leiden, wordt beschreven³. Hiertoe is een leidraad legestarieven omgevingsvergunning opgesteld voor het bevoegd gezag. Deze leidraad is in april 2010 gepubliceerd en aangeboden aan de Kamer. De leidraad heeft tot doel om een handvat annex stappenplan en activiteitenlijst te bieden, waarmee gemeenten op eenduidige wijze een kostenonderbouwing kunnen opstellen, waarmee transparantie kan worden geboden. De in de leidraad opgenomen modellen zijn hulpmiddelen om te komen tot een landelijk eenduidige en transparante systematiek voor het heffen van leges.

De leidraad omvat de volgende onderdelen:

1. stappenplan in de vorm van een 'model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning', van de Vereniging Nederlandse Gemeente (hierna te noemen VNG) waarin is aangegeven welke van de kosten die worden gemaakt in het kader van vergunningverlening mogen worden verhaald en daarnaast de handreiking kostentoerekening leges en tarieven;
2. activiteitenlijst Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland;
3. rekenmodel Handreiking kostentoerekening;
4. rekenmodel Methode activity based costing inclusief toelichting;
5. onderbouwing van de gemaakte keuzes in de begroting, op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording en vastgelegd in de verplichte paragraaf lokale heffingen.
6. Bepaling grondslag legesberekening op basis van normbouwkosten

De leidraad is op 21 april 2010 gepubliceerd en aangeboden aan de Kamer. Vanaf dat moment konden gemeenten kennisnemen van de modellen en hulpmiddelen van de leidraad en deze gebruiken voor een transparante kostenonderbouwing. Naar verwachting zal eind 2014 een nieuwe versie van de onder 1 genoemde handreiking worden gepubliceerd, met daarin de nieuwste inzichten en jurisprudentie met betrekking tot het vaststellen van leges en tarieven.

¹ Kamerstukken (II), 2007/2008. 30 844, nr. 33.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (thans Ministerie van Infrastructuur & Milieu), Vereniging Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg

³ Brief verzonden aan Tweede Kamer door Ministerie van VROM (thans I&M) op 20 november 2009, kenmerknummer BJZ2009062937

Het Ministerie van BZK heeft aangegeven dat lokale omstandigheden een gerechtvaardigde aanleiding kunnen vormen voor verschillen in de leges omgevingsvergunning en dat gemeenten autonoom zijn in het bepalen van de hoogte van de leges en het percentage van kostendekking, mits niet meer dan de wettelijk gestelde 100%. Dit wordt eveneens bevestigd door jurisprudentie. De leidraad is volgens het Ministerie van BZK bedoeld om te komen tot transparante, maar niet tot uniforme, tarieven. Het uiteenlopen van tarieven is dus niet in strijd met de leidraad.

4 Belang transparantie

4.1 Algemeen

De wetgever heeft bij de invoering van de Wabo aangegeven, dat de kostenopbouw van de leges transparant moet zijn.⁴ Transparantie is veelomvattend. Het is een diffuus begrip en kent vele invullingen. Binnen het juridisch kader wordt transparantie veelal ingevuld aan de hand van de regels van stel- en bewijsplicht. Daarnaast is er een grote maatschappelijke behoefte aan transparantie van het kostenverhaal. Transparantie draagt bij aan meer begrip en draagvlak voor de legesheffing⁵.

Transparantie kan bijdragen aan begrip en vertrouwen van burgers in een eerlijke en rechtvaardige belastingheffing. Dit is één van de factoren die van belang is voor de acceptatie van belastingheffing. Transparantie zorgt daarnaast voor controle op en door belastingheffers. Het is een taak van de overheidsinstantie om ervoor zorg te dragen dat het voor de burger kenbaar kan zijn hoe die tarieven zijn samengesteld.

Het begrip transparantie is diffuus en kent vele verschijningsvormen en interpretatiemogelijkheden. Transparantie is in de wet niet nader gedefinieerd. De Van Dale⁶ definieert transparantie als:

- transpa•rant (bijvoeglijk naamwoord)*
1. *doorzichtig, doorschijnend;*
 2. *helder van structuur, opzet, gemakkelijk te doorzien.*

In de wetsgeschiedenis bij de invoering van de Wabo is aangegeven dat:

“Het Kabinet vindt dat de kostenopbouw van de leges wel transparant moet zijn. Burger en bedrijf hebben hier recht op en transparantie vergroot de prikkel tot efficiënt werken. (...)Met deze richtlijn voor kostenberekening en berekening van legestarieven zal de uniformiteit bij het vaststellen van de legestarieven vergroot worden, waardoor minder verschillen ontstaan.”⁷

Onderscheid dient te worden gemaakt tussen de juridische vereisten van de stel- en bewijsplicht en de eisen die maatschappelijk gesteld worden aan de transparantie van de tariefstelling. Zo stelt de Minister van Binnenlandse Zaken dat het uitgangspunt moet worden dat gegevens (actief) openbaar worden, tenzij er belangrijke redenen zijn om hiervan af te wijken.⁸ Dit wijkt af van de regels van stel- en bewijslast zoals thans door de rechterlijke macht worden gehanteerd.

Uit vaste jurisprudentie⁹ komt naar voren dat bij geschillen over de vraag of wordt voldaan aan de opbrengstlimiet van artikel 229b Gemeentewet, de heffingsambtenaar inzicht dient te verschaffen in de desbetreffende ramingen. Wanneer een belastingplichtige posten van de (begrotings)raming in twijfel trekt, dan dient de heffingsambtenaar nadere inlichtingen te verstrekken teneinde deze twijfel naar vermogen weg te nemen. De heffingsambtenaar heeft dus een (passieve) inlichtingenplicht. Het dient hierbij te gaan om inzicht in en controleerbaarheid van de ramingen. De wijze en het moment waarop het vereiste inzicht wordt geboden zijn niet bepalend voor de vraag of wordt voldaan aan de opbrengstlimiet.¹⁰ Vooralsnog worden geen harde eisen gesteld aan de (inhoud van de) verstrekte informatie, vereist is enkel dat de informatie het gewenste inzicht verschaft en dat de informatie is terug te voeren op de begroting. Het verstrekken van summiere informatie vormt een risico.

⁴ Kamerstukken II 2005/ 06, 29 515, nr. 140, p. 26.

⁵ Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de Handreiking Kostenonderbouwing leges en tarieven.

⁶ Van Dale Elektronische grote woordenboeken, versie 5.0, Utrecht/Antwerpen 2009.

⁷ Kamerstukken II 2005/ 06, 29 515, nr. 140, p. 26.

⁸ Zie ook 'Te weinig bekend over besteding belastinggeld', Financieel Dagblad, 27 maart 2014.

⁹ Onder andere HR 24 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1968, HR 13 april 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW1928, Hof 's-Hertogenbosch 16 december 2011, ECLI:NL:GHSHE:2011:BV7606.

¹⁰ HR 16 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM1236.

4.2 Juridisch kader

Rechterlijke instanties pogen burgers (in toenemende mate) te beschermen tegen heffende overheden. Regelmatig zijn de laatste jaren dan ook gemeentelijke verordeningen algeheel (of partieel) onverbindend verklaard doordat fouten zijn gemaakt in de tariefstelling of doordat gemeenten niet in staat zijn om (voldoende) inzicht te geven in de gehanteerde tariefstelling. De rechterlijke macht erkent dat de belastingplichtige een achterstand in informatievoorziening heeft. In april 2014 heeft de Hoge Raad¹¹ aangegeven dat wordt beoogd om eerst een 'level playing field' te laten ontstaan. Een level playing field houdt in dat de informatieachterstand van belastingplichtigen verdwijnt, waardoor een gelijk (kennis) speelveld wordt gecreëerd. Wanneer de heffende instantie dit gelijk heeft getrokken, heeft belanghebbende de bewijslast volgens de normale bewijsleer en de gebruikelijke regels van stelplicht en bewijslastverdeling. De Hoge Raad benadrukt dat met bovengenoemde geformuleerde regels niet is beoogd om een verzwaarde bewijslast voor overheden te introduceren. Op basis van genoemde arresten kunnen drie fasen worden onderscheiden:

1. Creëren van een level playing field
2. Twijfel over baten en lasten bij belastingplichtigen
3. Controle feitelijke gegevens baten en lasten

4.3 Maatschappelijk kader

Naast de juridische vereisten die gesteld worden aan de transparantie van de legesheffing, geldt een maatschappelijke noodzaak tot transparantie. Zonder draagvlak is het lastig heffen. Maatschappelijk is het van belang om de onderbouwing van de tariefstelling en de ramingen van baten en lasten goed vast te leggen, zodat deze informatie kan worden verstrekt wanneer de burger daarom verzoekt. Het prompt en volledig toezenden van informatie, versterkt het vertrouwen van de burger in de belastingheffer, bekort de duur van lopende procedures en kan verdere procedures voorkomen.

In veel gevallen zal een duidelijk inzicht in de tariefstelling, dat in begrijpelijke taal is opgesteld en overzichtelijk is weergegeven, bezwaren van burgers tegen belastingheffing (al op voorhand) wegnemen. Bij actieve informatieverstrekking zal het voor burgers niet nodig zijn om een bezwaarprocedure te starten om inzicht te verkrijgen in de door de belastingheffer gehanteerde tarieven. Investeren in actieve informatieverstrekking kan op deze manier mogelijk een kostenbesparing opleveren. Daarnaast heeft de Minister van Binnenlandse Zaken aangegeven dat als uitgangspunt dient te gelden dat gegevens (actief) openbaar worden, tenzij er belangrijke redenen zijn om hiervan af te wijken.¹²

Niet alleen burgers maar ook heffende instanties hebben belang bij een grotere mate van transparantie dan welke thans volgt uit regelgeving en jurisprudentie. In dit kader gelden de volgende aan de informatieverstrekking te stellen vereisten:

- Doeltreffend en aansluitend aan de behoefte van de burger;
- Juist;
- Volledig;
- Inzichtelijk en begrijpelijk;
- Concreet en meetbaar;
- Toegankelijk en actief verstrekt;
- Vergelijkbaar.¹³

¹¹ HR 24 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1968, HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:777, HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:780, HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:938.

¹² Zie ook 'Te weinig bekend over besteding belastinggeld', Financieel Dagblad, 27 maart 2014.

¹³ Zie voor een nadere uitwerking Handreiking Kostenonderbouwing leges en tarieven, 2014.

5 Onderzoek

5.1 Vraagstelling

Het Ministerie van BZK heeft gevraagd in vervolg op de eerder uitgevoerde onderzoeken naar de mate van transparantie van de tarieven leges omgevingsvergunning van 2011 en 2012 een onderzoek uit te voeren voor belastingjaar 2014. Het is daarbij de wens om de progressie te meten van de mate van transparantie in de opbouw van de tarieven van leges omgevingsvergunningen. De centrale vraag luidt dan ook:

Is de transparantie in de opbouw van de tarieven leges omgevingsvergunning vergroot, verkleind of gelijk gebleven sinds het onderzoek in 2012?

Daarbij zijn de volgende deelvragen van belang:

1. *Zijn de gemeentelijke legestarieven omgevingsvergunning, de onderbouwing daarvan en de communicatie daarover transparant voor zowel de gemeentelijke ambtenaar, de aanvrager alsmede de gemeenteraad?*
2. *Wat is de progressie van de transparantie in de opbouw van de tarieven leges omgevingsvergunning ten opzichte van voorgaande onderzoeken van:*
 - *de gemeenten die eerder hebben meegewerkt aan het onderzoek uit 2012 en toen hebben aangegeven de Leidraad legestarieven Wabo te gebruiken.*
 - *de gemeenten die eerder meegewerkt hebben aan het onderzoek 2012 en toen hebben aangegeven de Leidraad niet te gebruiken.*
 - *de gemeente die niet hebben meegewerkt met het onderzoek in 2012.*
3. *Is de onderbouwing van de tariefstelling openbaar toegankelijk?*

Voorafgaand aan de beantwoording van de hoofdvraag geldt de centrale vraag:

Zijn de gemeentelijke legestarieven omgevingsvergunning, de onderbouwing daarvan en de communicatie daarover transparant zowel voor de aanvrager als de gemeenteraad zodat tariefverschillen verklaarbaar zijn?

Voor het beantwoorden van deze vraag is door ons de toepassing van de leidraad door gemeenten als uitgangspunt genomen. De leidraad heeft tot doel om een handvat annex stappenplan en activiteitenlijst te bieden, waarmee gemeenten op eenduidige wijze een kostenonderbouwing kunnen opstellen, zodat transparantie kan worden geboden. Ook de vragen die (mede) naar aanleiding van diverse publicaties uit de Tweede Kamer komen, geven aanleiding te veronderstellen dat de Kamer (meer) uniformering wenst. Tot dusver is steeds op deze vragen geantwoord dat de tarieven transparant moeten zijn, maar dat er goede redenen kunnen zijn voor het uiteenlopen van tarieven tussen gemeenten. Dit betekent dat primair onderzocht moet worden of gemeenten transparant zijn, hierbij de leidraad gebruiken en of dit een goed hulpmiddel is.

Het enkel toepassen van de leidraad is evenwel onvoldoende om te concluderen dat de legestarieven Wabo ook daadwerkelijk transparant zijn. Om dit verder te onderzoeken zijn verdiepings- en controle vragen nodig. Daarnaast geldt dat het enkel ontkennend beantwoorden van de vraag of de gemeente de leidraad toepast, onvoldoende is om te concluderen dat de legestarieven Wabo van de betreffende gemeente niet transparant zijn. De legestarieven kunnen transparant zijn als uit onderzoek blijkt dat ondanks het niet toepassen van de leidraad, verdiepings- en controle vragen met het oog op de transparantie juist zijn beantwoord.

5.2 Kaders onderzoek

In overleg met het Ministerie van BZK is het onderzoek als volgt ingekaderd:

- Nu de vragen van de Tweede Kamer vooral zijn ingegeven door de leges omgevingsvergunningen die door gemeenten worden geheven en niet door de leges omgevingsvergunning die door de provincies kunnen worden geheven, beperken wij ons onderzoek daarom enkel tot gemeenten;
- De vragen van de Tweede Kamer zijn voor een groot deel ingegeven door de (vermeende) grote verschillen in tariefstelling tussen de gemeenten. Dit volgt

evenwel uit de gemeentelijke autonomie. Transparantie is voor het begrip en de acceptatie daarom van groot belang. De transparantie kan worden vergroot door het volgen van de leidraad;

- De juistheid van de door gemeenten gegeven antwoorden wordt niet getoetst, anders dan via enquêtevragen. Er is derhalve geen nader onderzoek gedaan naar de gemeentelijke (beleids)stukken. Wel zijn de antwoorden gecontroleerd op consistentie.
- Het Ministerie van BZK wenst met name de progressie van de transparantie van de onderbouwing van de tarieven leges omgevingsvergunning te meten. Derhalve is voor onderhavig onderzoek het onderzoek naar uniformiteit buiten beschouwing gelaten.

5.3 Normenkader

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is het volgende normenkader gehanteerd:

- a. de leidraad (het model kostenonderbouwing van de VNG, het daaraan verbonden stappenplan, de activiteitenlijst; het rekenmodel Handreiking kostentoe rekening, het rekenmodel Methode activity based costing en de onderbouwing van de gemaakte keuzes in de begroting en de normbouwkosten);
- b. het voldoen aan het wettelijke kader, zoals de Wabo en de Gemeentewet, alsmede de lijn uit de jurisprudentie van met name de Hoge Raad met betrekking tot het toerekenen van kosten, de opbrengstnorm en de transparantie-eisen als ook de uitgangspunten welke volgen uit de Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven.

5.4 Aanpak

Het onderhavige onderzoek is een vervolg op het eerder door ons geïnitieerde onderzoek in 2011 (nulmeting) en 2012 (eerste vervolgonderzoek). Omdat onderhavige rapportage een vervolgonderzoek betreft die zich toespitst op de ontwikkeling van de transparantie in de tarieven, hebben wij zoveel mogelijk de opzet van het onderzoek in 2011 als in 2012 aangehouden.

Fase 1. Aanpassing vragenlijst

Het onderhavige onderzoek bestaat evenals de voorgaande onderzoeken uit een onderzoek door gebruikmaking van een digitale enquête. De enquête bestaat uit een digitale vragenlijst welke is gericht op: toepassing leidraad, grondslagen voor leges en tariefstelling voor belastingjaar 2014 en de communicatie over tariefsopbouw naar de burger en gemeenteraad. In de voorgaande onderzoeken werden eveneens vragen gesteld over de uniformiteit van de tarieven. Omdat uniformiteit geen onderdeel uitmaakt van onderhavig onderzoek, maken deze geen deel meer uit van de digitale enquête.

Als basis voor de vragenlijst van het onderhavige onderzoek, heeft de vragenlijst van de vorige onderzoeken 1 (nulmeting) en 2 (eerste vervolgonderzoek) gediend. De vragenlijst voor het onderhavige onderzoek zijn op een aantal onderdelen aangepast ten opzichte van de voorgaande vragenlijsten met het oog op de vraagstelling. Deze wijzigingen zijn met name aangebracht met het oog op verduidelijking, verdieping etc. De vragenlijst bestaat voor het overgrote deel uit gesloten vragen en meerkeuzevragen.

Fase 2. Onderzoek: geautomatiseerde enquête

Om een representatieve steekproef te krijgen over de transparantie van de leges zijn in het kader van dit onderzoek alle gemeenten in Nederland digitaal en schriftelijk aangeschreven met het verzoek om mee te werken aan het onderzoek. Daaropvolgend is een digitale enquête afgenomen. Het onderzoek is anoniem.

Voorafgaand aan het versturen van de vragenlijsten is door het Ministerie in februari 2014 een introductiebrief verzonden aan de gemeenten. Op 7 maart 2014 is de enquête digitaal verzonden met het verzoek te reageren vóór vrijdag 4 april 2014. Op 19 maart 2014 en op 31 maart 2014 is een herinneringse-mail gezonden. Uiteindelijk heeft de enquête op verzoek van diverse gemeenten open gestaan tot maandag 7 april 2014.

Fase 3. Helpdesk

De deelnemers aan de enquête konden gebruik maken van een helpdesk om desgewenst een toelichting te kunnen krijgen over de aard van het onderzoek en om een nadere toelichting te krijgen op de vragen. Deze helpdesk bestond uit een telefoonlijn/mailadres waar deelnemers met hun vragen over de enquête of het onderzoek terecht konden.

Er zijn diverse reacties per mail en telefoon binnen gekomen. De vragen hadden betrekking op:

- hulpvragen over het inloggen en/of invullen van de enquête;
- een inhoudelijke reactie op de enquête dan wel de toelichting op enquête;
- mededeling dat een gemeente niet wilde of kon meewerken aan de enquête;
- vraag of en zo ja tot wanneer de enquête kon worden ingevuld.

Fase 4. Analyseren gegevens

De antwoorden op de vragen zijn geanalyseerd. Daar waar mogelijk, is ook onderscheid gemaakt naar verschillen tussen gemeenten qua inwoneraantal en geografische ligging. Tevens is conform verzoek een vergelijking gemaakt met de bevindingen uit het onderzoek uit 2012.

Het onderzoek is anoniem uitgevoerd. Aan de hand van coderingen zijn gemeenten gekoppeld aan de eigen resultaten van deelname aan het onderzoek van voorgaande jaren.

Fase 5. Rapportage

Onze bevindingen zijn neergelegd in deze rapportage. De bevindingen zijn feitelijk van aard. De rapportage omvat geen aanbevelingen.

5.5 Enquête

De enquête is gestuurd naar alle gemeenten van Nederland en is geadresseerd aan de gemeentesecretarissen. De enquête verzoekt aan de gemeentesecretaris de enquête anoniem in te vullen tenzij een andere medewerker van de gemeente meer betrokken is bij de tariefstelling leges omgevingsvergunning Wabo. Het is daarom mogelijk dat de antwoorden door een ander zijn ingevuld dan de geadresseerden. Hierna spreken wij steeds van gemeenten. De gemeenten hebben 4 weken de tijd gekregen om de enquête in te vullen.

In de enquête zijn diverse onderzoeksvragen opgenomen. Deze vragen zijn zodanig opgesteld dat diverse antwoordsporen leiden tot een oordeel over de transparantie. De vragen vallen als volgt te onderscheiden: hoofdvragen, aanvullende vragen, controlevragen, en vergelijkingsvragen. De enquêtevragen 2014 zijn opgenomen als bijlage 1. De uitslagen van de enquêtes zijn anoniem verwerkt.

Nu het enkel wel of niet toepassen van de leidraad onvoldoende recht doet aan de transparantie, worden verdiepingsvragen gesteld. Deze zijn inhoudelijk van aard en toetsen het antwoord op de hoofdvraag. Daarnaast zijn er controle vragen (meer gedetailleerd, die het antwoord op eerder gegeven antwoorden over transparantie als ook de kennis van de leidraad en modellen toetsen), aanvullende onderzoeksvragen (werkbaarheid modellen, over de hoogte van de tarieven en dergelijke).

- Algemene vragen, bestaande uit vraag 1.1. tot en met 1.7.
- Verdiepingsvragen, bestaande uit vraag 2.3, 3.10, 4.3 t/m 4.5, 4.7, 4.10, 4.11 en 4.16
- Controle vragen, bestaande uit vraag 4.2, 4.13, 4.14 en 4.17.
- Aanvullende onderzoeksvragen, bestaande uit vraag 2.1, 2.2, 2.4 t/m 2.14, 3.2, 3.4, 3.11 t/m 3.16, 4.18. t/m 4.20.¹⁴

¹⁴ Zie bijlage 1 voor de omschrijving van deze verschillende soorten vragen. De algemene vragen, verdiepingsvragen, controle vragen en aanvullende onderzoeksvragen wijken iets af van de enquête vragen uit de nulmeting, omdat in overleg met de begeleidingscommissie van deze rapportage de enquête vragen iets zijn gewijzigd.

Er is geen onderzoek verricht naar de feitelijke juistheid van de gegeven antwoorden, de individuele antwoorden van de deelnemende gemeenten zijn evenwel gecontroleerd en meegenomen in onze conclusies van het onderzoek. Zo is de inhoud van de antwoorden getoetst door middel van de in de enquête opgenomen verdiepings- en controlevragen en vergeleken met de gegeven antwoorden op andere vragen. Uit de verdiepings- en controlevragen kan blijken dat gegeven antwoorden in verhouding met de overig gegeven antwoorden niet in lijn liggen. Zo wordt bijvoorbeeld het antwoord op de vraag: 'zijn de leges transparant voor de burger?' getoetst middels de antwoorden op de vragen welke informatie aan de burger wordt verstrekt. Een 'nee' antwoord op de eerste vraag kan dan betekenen dat de gemeente zelf weliswaar meent dat zij niet transparant is voor de burger, maar dat uit de antwoorden op de andere vragen blijkt dat dit toch mogelijk wel het geval kan zijn en vice versa.

5.6 Reikwijdte en strekking

De bevindingen van deze rapportage zijn geheel gebaseerd op de door gemeenten zelf gegeven anonieme antwoorden. Deze gegevens zijn niet inhoudelijk gecontroleerd anders dan door de gestelde verdiepings- en controlevragen in de enquête, terwijl tevens geen beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Dit houdt in dat Deloitte Belastingadviseurs BV, Adviesgroep WOZ & Heffingen geen zekerheid geeft over de getrouwheid van de informatie die aan deze rapportage ten grondslag ligt. Wel bestaat de enquête, zoals hiervoor aangegeven, uit diverse inhoudelijke (verdiepings- en controle) vragen waarmee eerdere antwoorden zijn getoetst.

6 Bevindingen 2014

6.1 Deelname onderzoek

De enquête is afgenomen onder alle gemeenten van Nederland (behoudens de niet-Europese gemeenten Bonaire, Sint Eustatius en Saba; zij kennen geen omgevingsvergunning en zijn om die reden niet in het onderzoek betrokken).

De enquête is door 411¹⁵ gemeenten (inclusief nog bestaande deelgemeenten) ontvangen. Dit is de geënquêteerde populatie. In totaal hebben 272 gemeenten (66%) deelgenomen aan het onderzoek door het invullen van de enquête. 41 van de 272 gemeenten hebben geen digitale melding gedaan van het formeel afsluiten van de enquête. Van deze 41 gemeenten hebben 10 wel de volledige enquête ingevuld, maar deze uitsluitend nog niet formeel afgesloten. Deze 10 gemeenten zijn meegenomen in de bevindingen. Twee van de 241 gemeenten hebben alleen het algemene deel van de vragen ingevuld en toen de enquête afgesloten, omdat zij niet (mede) betrokken waren bij de voorbereiding voor het bepalen van de leges omgevingsvergunning en ook geen betrokken medewerkers konden raadplegen. Deze twee gemeenten hebben de inhoudelijke vragen niet beantwoord en zijn derhalve niet meegenomen in bevindingen.

In totaal zijn derhalve door 239 gemeenten (58% van 411 gemeenten) geheel afgeronde enquêtes ingevuld. Aan de nulmeting in 2011 hebben 187 gemeenten een volledige enquête ingevuld. Voor het tweede deelonderzoek in 2012 hebben 200 gemeenten (53%) de enquête volledig ingevuld.

Van de 239 gemeenten die de enquêtes geheel hebben afgerond kan het volgende onderscheid naar inwoneraantal worden gemaakt:

Tabel 6.1 Overzicht deelname gemeenten in het jaar 2014

Inwonertal	Aantal deelnemende gemeenten	Verdeling naar aan onderzoek deelnemende gemeenten
0-10.000	12	5%
10.001-20.000	54	23%
20.001-30.000	64	27%
30.001-50.000	54	23%
50.001-75.000	23	10%
75.001-100.000	10	4%
100.001-150.000	12	5%
meer dan 150.000	10	4%
	239	100%

¹⁵ Er bestaat een verschil met de genodigde gemeenten t.o.v. het jaar 2011 en 2012. Zo werden in het jaar 2011 voor de grootste gemeenten de deelgemeenten afzonderlijk uitgenodigd deel te nemen aan het onderzoek. In het jaar 2012 is hiervoor een centrale uitnodiging verzonden en in 2014 zijn de deelgemeenten van Amsterdam afzonderlijk uitgenodigd, omdat deze een zelfstandige verordening leges omgevingsvergunning hebben. Daarnaast is in het deelonderzoek over het jaar 2011 abusievelijk een aantal samenwerkingsverbanden tussen gemeenten tot de genodigde gerekend en zijn sinds de onderzoeken in 2011 en 2012 een aantal gemeenten gefuseerd.

6.2 Uitkomsten enquête

Hierna volgen de belangrijkste uitkomsten van de enquête. Voor de vragen wordt verwezen naar de bijlage.

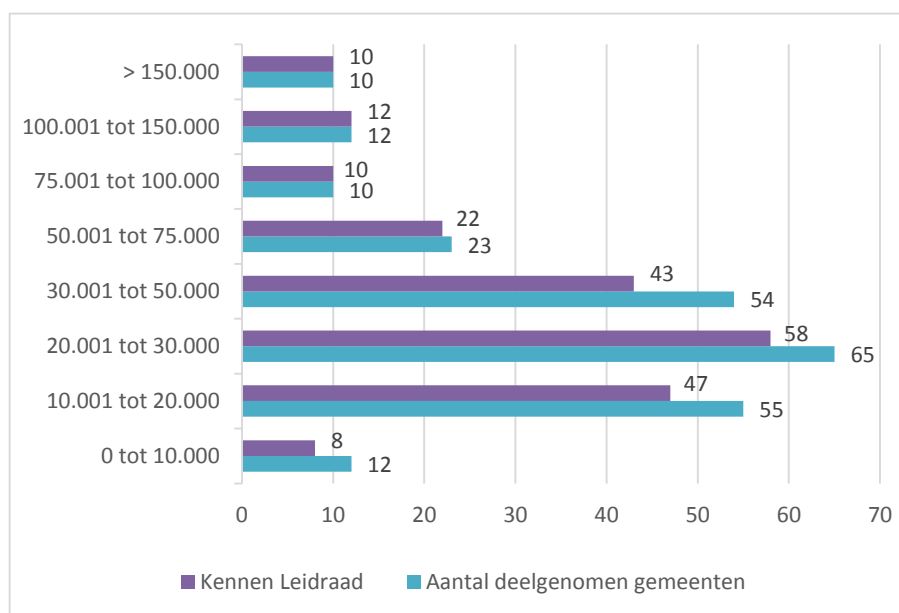
6.2.1 Kennis en toepassing leidraad

6.2.1.1 Bekendheid leidraad

87% van de gemeenten geeft aan het bestaan van de leidraad legestarieven Wabo voor de berekening van de leges omgevingsvergunning te kennen. 13% van de gemeenten geeft aan dat zij de leidraad legestarieven Wabo voor de berekening van de leges omgevingsvergunning niet kennen.

De grotere gemeenten met een inwonertal van meer dan 75.000 hebben aangegeven bekend te zijn met de leidraad. Slechts één gemeenten met een inwonertal tussen de 50.000 en 75.001 geeft aan de leidraad niet te kennen. Het laagste percentage bekendheid met de leidraad betreft gemeenten met een inwonertal tussen 30.000 en 50.001. Hiervan heeft 20 % aangegeven de leidraad niet te kennen. Een totaaloverzicht is weergegeven in diagram 6.2.

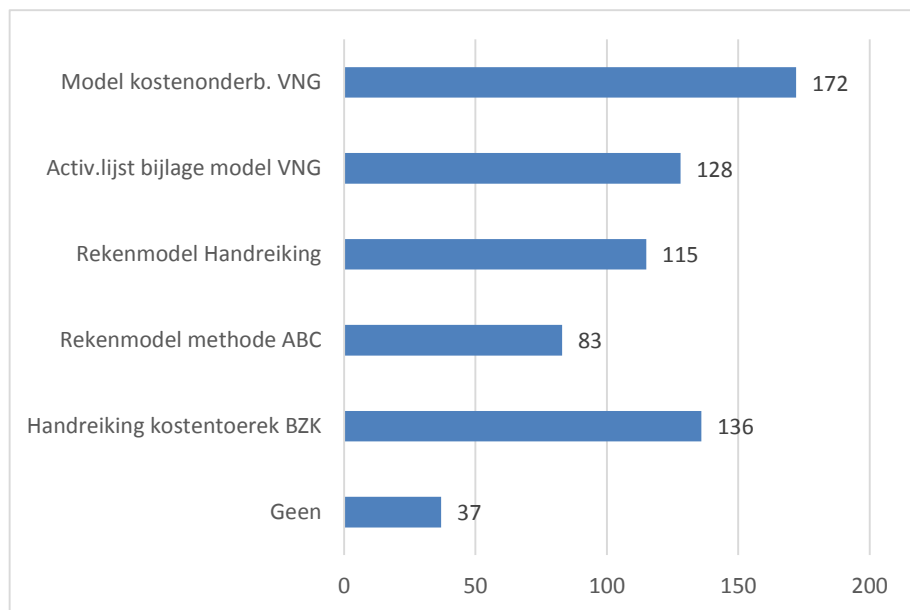
Diagram 6.2 Bekendheid leidraad onder deelnemende gemeenten naar inwonertal 2014 (absolute getallen)



Het stappenplan 'model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning' van de VNG is het meest bekend bij gemeenten (72%). De 'Activiteitenlijst' (als bijlage van het 'model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning') van de VBWTN is bij 54% van de deelnemende gemeenten bekend. Dit is opmerkelijk. Immers de 'Activiteitenlijst' is een bijlage van het 'model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning'. Mogelijkerwijs kan hiervoor als verklaring dienen dat gemeenten de 'Activiteitenlijst' beschouwen als integraal onderdeel van het 'model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning' en niet als een op zichzelf staand document. Het rekenmodel 'Handreiking kostentoerekening', uitgaande van de bestaande begroting, kent bekendheid bij 48 % van de deelnemende gemeenten. Het rekenmodel 'Methode activity based costing' is minder bekend. Deze methode gaat uit van de gemiddelde tijd die met een aanvraag voor een Wabo-vergunning is gemoeid. 35 % van de gemeenten geeft aan deze methode te kennen. 57 % van de deelnemende gemeenten kent de 'Handreiking kostentoerekening leges en tarieven' van het Ministerie van BZK. Van de deelnemende gemeenten antwoordt 15% geen van deze modellen, lijst en handreiking te kennen. Dit is opvallend omdat slechts 13% van de gemeenten heeft aangegeven niet bekend te zijn met de leidraad, maar beantwoording van de vraag naar bekendheid met de verschillende onderdelen leert dat 15 % van de

gemeenten onbekend is met (de onderdelen van) de leidraad. Zie voor absolute aantallen diagram 6.3.

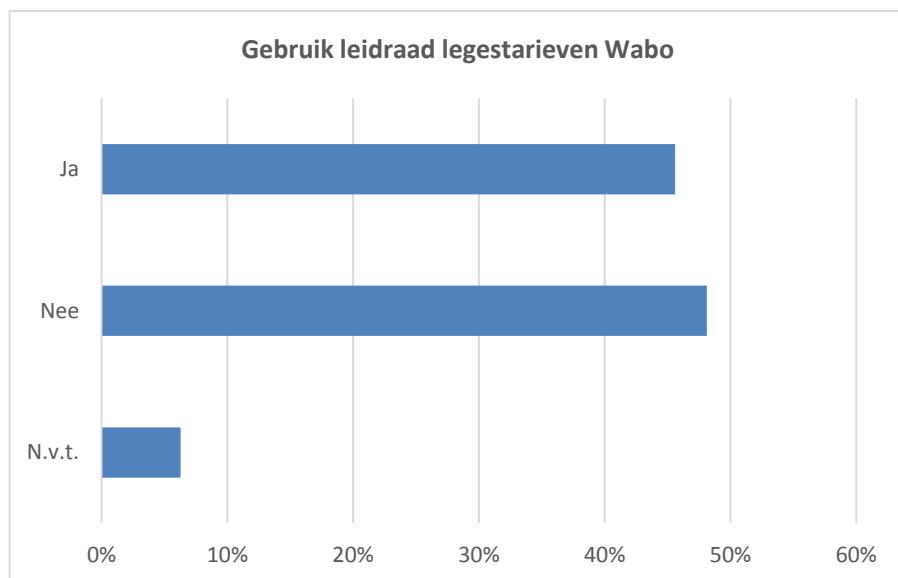
Diagram 6.3 Bekendheid leidraad en onderdelen onder gemeenten (absolute aantallen)



6.2.1.2 Toepassing leidraad

Bijna de helft van de deelnemende gemeenten (46%; 109 gemeenten) geeft aan de leidraad legestarieven Wabo toe te passen. 48% (115) van de gemeenten geeft aan de leidraad niet toe te passen. 6% (15) van de gemeenten geeft aan dat dit niet van toepassing is. 11 van deze gemeenten hadden reeds aangegeven onbekend te zijn met (de verschillende onderdelen van) de leidraad. De 4 overige gemeenten wisten mogelijk niet of en welke onderdelen van de leidraad binnen hun gemeente wordt toegepast.

Diagram 6.4 Toepassing leidraad onder gemeenten voor belastingjaar 2014



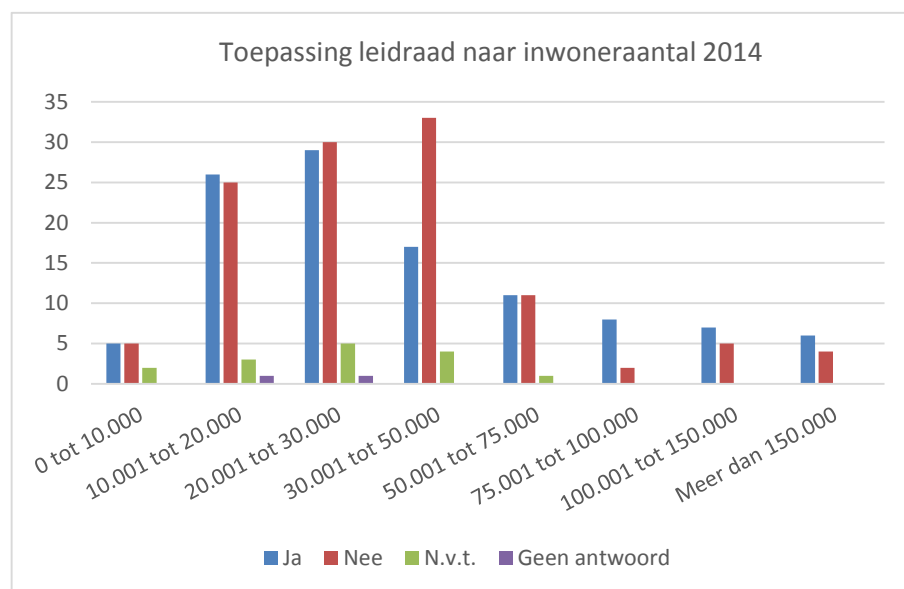
Van de deelnemende gemeenten met een inwoneraantal van 75.001 tot en met 100.000 geeft 80 % aan de leidraad legestarieven Wabo voor de berekening van de leges omgevingsvergunning toe te passen. Het laagste percentage (31 %) komt voor bij deelgenomen gemeenten met een inwoneraantal van 30.001 tot en met 50.000.

Tabel 6.5 Overzicht gemeenten in het jaar 2014 dat de leidraad toepast

Gemeenten naar inwonertal	Percentage dat leidraad toepast
0-10.000	42%
10.001-20.000	47%
20.001-30.000	45%
30.001-50.000	31%
50.001-75.000	48%
75.001-100.000	80%
100.001-150.000	58%
meer dan 150.000	60%

Een totaaloverzicht van de gegeven antwoorden door de verschillende gemeenten is weergegeven in diagram 6.6.

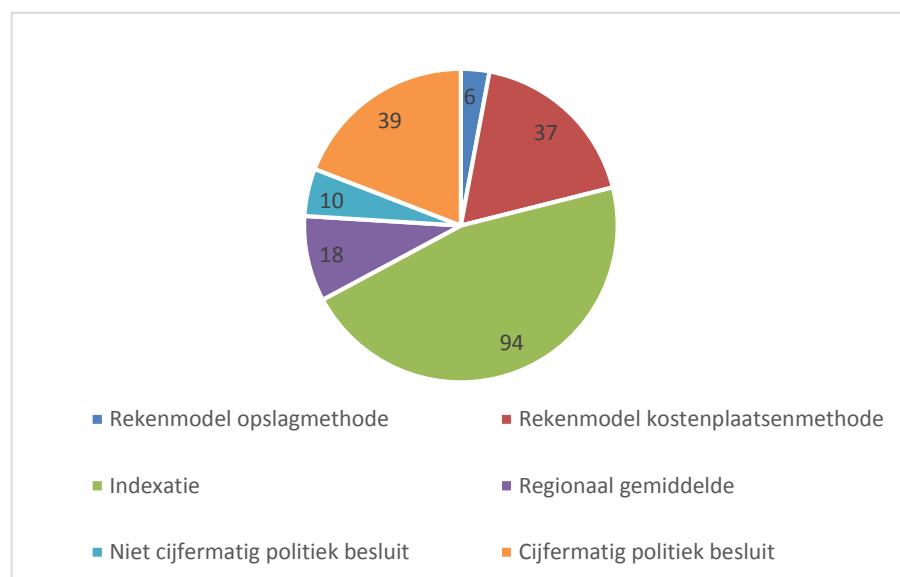
Diagram 6.6 Toepassing leidraad legestarieven Wabo onder deelgenomen gemeenten voor belastingjaar 2014 naar inwoneraantal(in absolute getallen)



6.2.1.3 Geen toepassing leidraad

135 gemeenten hebben aangegeven de legestarieven op andere wijze te bepalen dan door gebruik van (onderdelen van de) leidraad. Dit aantal gemeenten wijkt af van het aantal gemeenten die aangegeven hebben de leidraad niet te gebruiken (115 + 15). Een verklaring zou kunnen zijn dat niet voor alle gemeenten duidelijk is welke verschillende onderdelen deel uitmaken van de leidraad. Indien de leidraad niet wordt toegepast geeft 70% van de gemeenten aan dat de legestarieven worden bepaald door middel van indexatie. 4% van de gemeenten geeft aan op basis van een opslagmethode de tarieven te bepalen. 27% van de gemeenten gaf aan op basis van de kostenplaatsmethode de tarieven te bepalen. Voor 13% van de gemeenten die aangeeft de leidraad niet toe te passen geldt dat de tarieven worden afgeleid van een regionaal gemiddelde. 13% van de gemeenten (18) heeft aangegeven een combinatie van de hier genoemde methoden toe te passen.

Diagram 6.7 Gebruikte methode voor bepalen legestarieven Wabo door gemeenten die voor belastingjaar 2014 hebben aangegeven de leidraad niet toe te passen.



6.2.1.4 Wel toepassing leidraad

De gemeenten die hebben aangegeven de 'leidraad legestarieven Wabo' toe te passen, is gevraagd welke onderdelen van de leidraad zij gebruiken. Hoewel 109 gemeenten aangaven de leidraad toe te passen hebben 116 gemeenten aangegeven bepaalde onderdelen van de leidraad toe te passen. Een verklaring zou kunnen zijn dat niet voor alle gemeenten duidelijk is dat de verschillende onderdelen deel uitmaken van de leidraad.

- Het stappenplan 'model kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning' wordt door 54% van de gemeenten gebruikt.
- 38% van de deelnemende gemeenten die aangaven de leidraad te hanteren, gebruikt de Handreiking kostentoe rekening leges en tarieven van het Ministerie van BZK.
- Het rekenmodel 'Handreiking kostentoe rekening' wordt bij 31% van de gemeenten gehanteerd.
- De 'Activiteitenlijst' wordt door 27% van de deelnemende gemeenten gebruikt.
- Door 29% van de gemeenten is aangegeven dat het rekenmodel 'Methode activity based costing' wordt toegepast.

Een totaal overzicht van de door gemeenten gebruikte methode voor het bepalen van de legestarieven Wabo volgt uit diagram 6.8.

Diagram 6.8 Gebruikte methode voor bepalen legestarieven Wabo door gemeenten die voor belastingjaar 2014 hebben aangegeven de leidraad toe te passen.

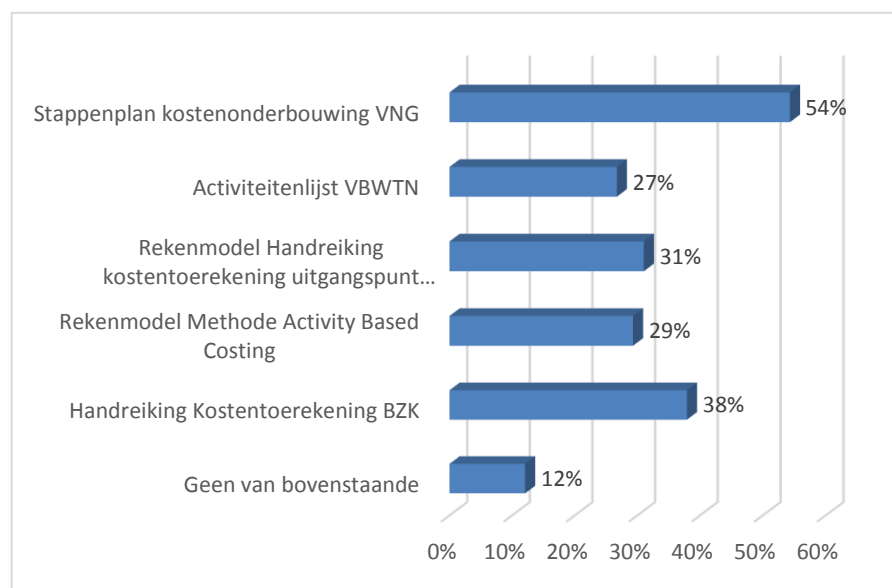
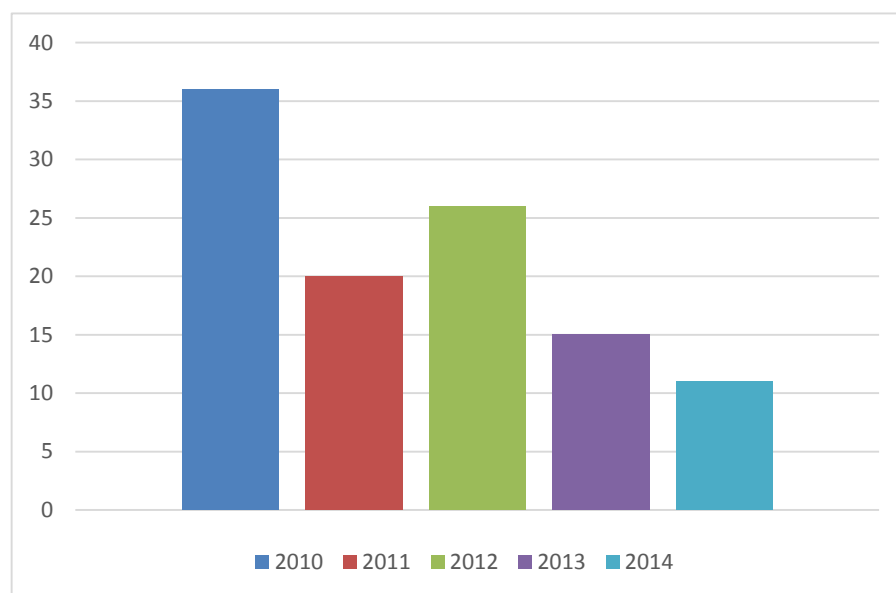


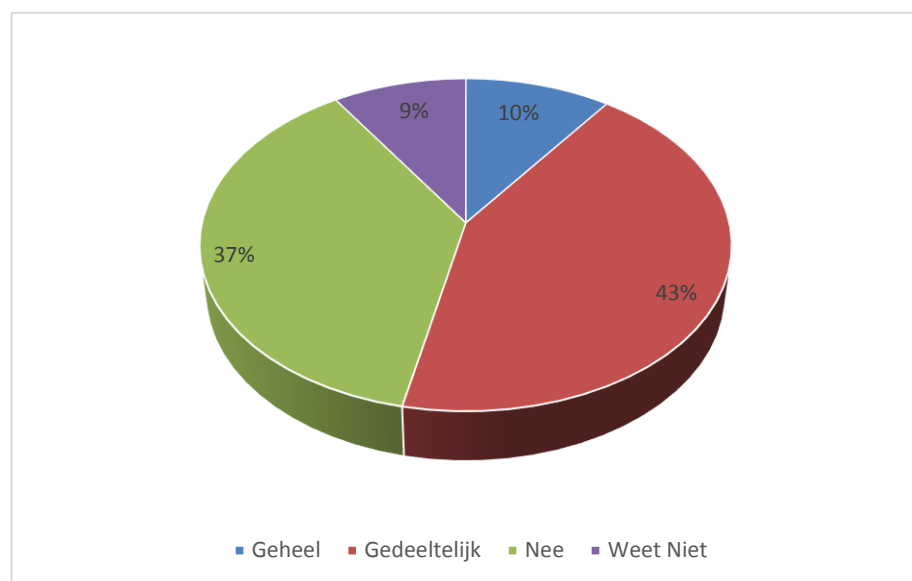
Diagram 6.9. geeft per belastingjaar aan vanaf welk belastingjaar één of meer van de middelen uit de leidraad worden toegepast door (109) gemeenten die hebben aangegeven (onderdelen van) de leidraad toe te passen.

Diagram 6.9. Toepassing één of meer middelen uit de leidraad vanaf welk belastingjaar (procentueel).



Op de vraag of gemeenten voor de legesverordening het stappenplan en/of de activiteitenlijst van de VNG hanteren geeft 10% van de gemeenten aan deze geheel toe te passen, 43 % geeft aan deze gedeeltelijk toe te passen en 10% van de gemeenten past deze in het geheel niet toe. Daarnaast wist 9% van de respondenten deze vraag niet te beantwoorden.

Diagram 6.10 Gemeenten die hebben aangegeven het stappenplan en/of de activiteitenlijst van de VNG te hanteren



6.2.2 Kostendekkendheid verordening leges omgevingsvergunning 2014

92% van de gemeenten geeft aan één legesverordening te hebben die bestaat uit drie titels, namelijk 'burgerzaken', 'omgevingsvergunningen' en 'Europese dienstenrichtlijn'.

6.2.2.1 Kostendekkendheid op titelniveau

Aan de gemeenten is gevraagd wat het kostendekkendheidspercentage is op titelniveau.

Hierna volgt uit tabel 6.11 het kostendekkendheidspercentages per titel. 11% van de gemeenten geeft aan op 100% kostendekkendheid te zitten voor wat betreft titel 1, 'Burgerzaken'. Voor titel 2, 'Omgevingsvergunningen' geeft 16% van de respondenten aan op 100% kostendekkendheid te zitten. 12% van de respondenten weet niet wat de kostendekkendheid is van titel 2. Voor de kostendekkendheid van titel 3, 'Europese dienstenrichtlijn' geeft 8% aan dat dit 100% is.

Tabel 6.11 Kostendekkendheid binnen verschillende titels

	100%	100-95%	90 - 95%	80 - 90%	60 - 80%	<60%	N.v.t.	Weet niet
Titel 1¹⁶	11%	10%	5%	9%	17%	14%	1%	33%
Titel 2¹⁷	16%	15%	11%	16%	16%	15%	15%	12%
Titel 3¹⁸	8%	6%	3%	5%	9%	32%	2%	35%

¹⁶ Titel 1: Burgerzaken

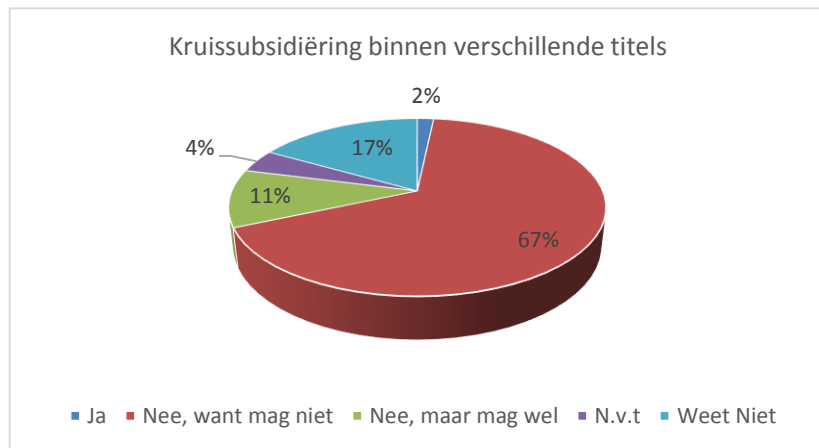
¹⁷ Titel 2: Omgevingsvergunningen

¹⁸ Titel 3: Europese dienstenrichtlijn

6.2.2.2 Kruissubsidiëring

Het merendeel van de gemeenten (67%) geeft aan dat kruissubsidiëring niet is toegestaan. 2% (4 gemeenten) geeft aan dat er sprake is van kruissubsidiëring binnen de verschillende titels in haar gemeente. Zie diagram 6.12 voor een totaaloverzicht van de gegeven antwoorden.

Diagram 6.12 Kruissubsidiëring

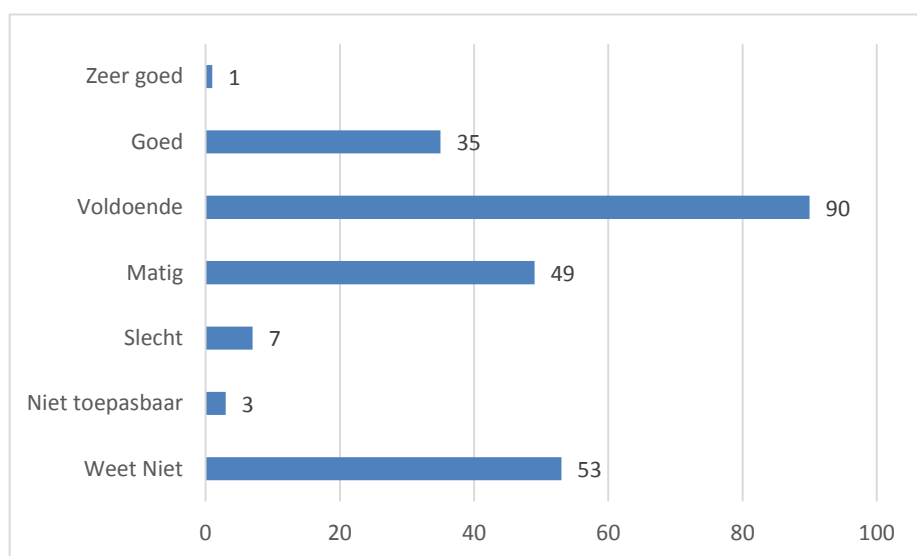


6.2.3 Toepasbaarheid leidraad

Aan zowel de gemeenten die aangeven de leidraad wel, als de gemeenten die aangeven de leidraad niet toe te passen, is gevraagd of extern advies is ingewonnen voor toepassing van (onderdelen uit) de leidraad. 32% geeft aan extern advies te hebben ingewonnen, 65% heeft geen extern advies ingewonnen en 4% wist de vraag niet te beantwoorden.

Tevens is zowel aan de gemeenten die hebben aangeven de leidraad wel toe te passen als aan de gemeenten die hebben aangeven de leidraad niet toe te passen gevraagd wat zij vinden van de toepasbaarheid. 126 van de gemeenten (53%) heeft aangegeven dat de leidraad 'voldoende', 'goed' of 'zeer goed' toepasbaar is en 59 gemeenten (25%) meent dat de leidraad 'matig', 'slecht' tot 'niet toepasbaar' is. 53 gemeenten weten het antwoord op de vraag niet.

Diagram 6.13 Toepasbaarheid onderdelen Leidraad

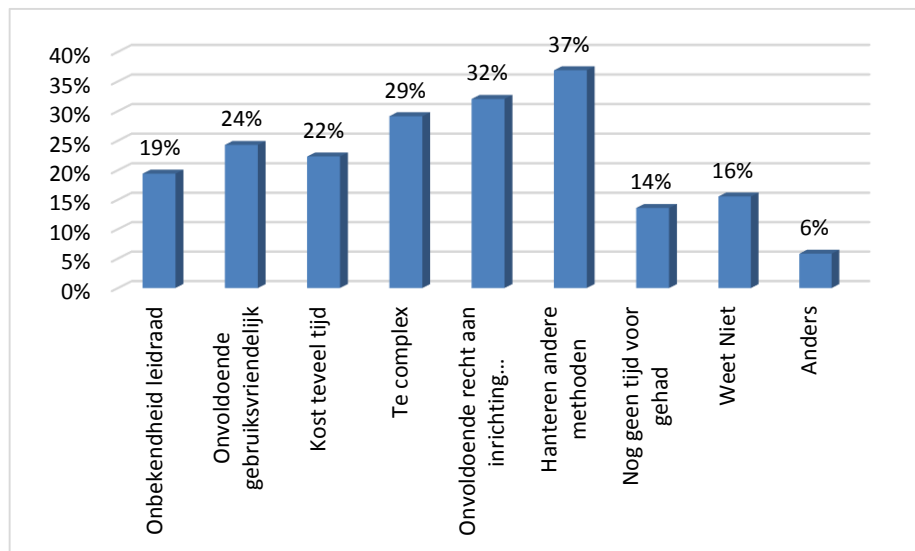


Indien gemeenten van mening zijn dat de leidraad 'voldoende', 'goed' of 'zeer goed' toepasbaar is, is verzocht om aan te geven welke punten bevallen. Het meest gegeven antwoord is, dat het inzicht geeft in welke kosten mogen worden toegerekend. Daarnaast geven gemeenten aan dat het structuur/overzicht geeft in de gehele aanpak van de kostenonderbouwing, ook worden de onderdelen van de leidraad gebruikt als

naslagwerk en/of checklist of als basis voor het opstellen van een eigen model voor de kostenonderbouwing.

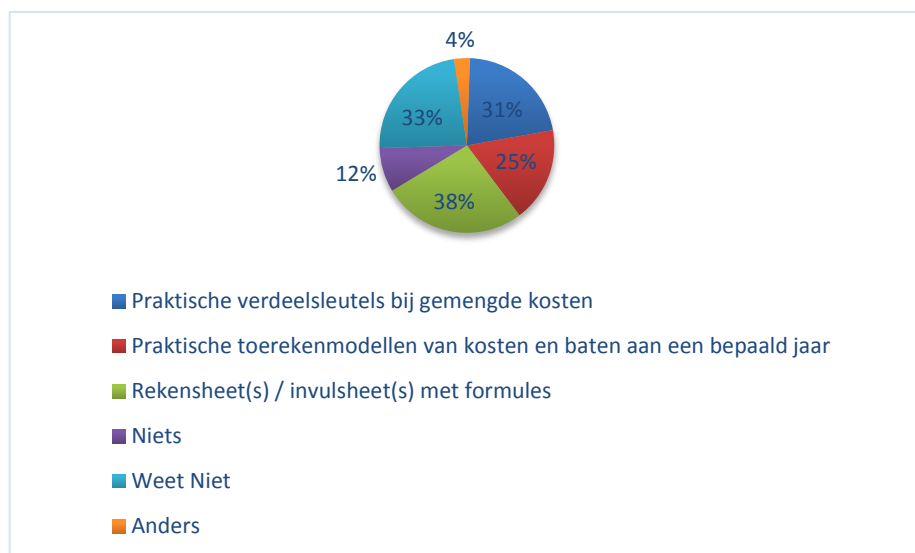
Daarnaast is aan de gemeenten die hebben aangegeven dat de leidraad 'matig', 'slecht' tot 'niet' toepasbaar is, gevraagd om aan te geven wat de reden hiervan is. Hierbij was het mogelijk om meerdere antwoorden te geven. De antwoorden zijn weergegeven in diagram 6.14.

Diagram 6.14 Reden voor 'matig', 'slecht' of 'niet' toepasbaar zijn leidraad



Aan alle gemeenten is gevraagd welke zaken mogelijk missen in de modellen en/of lijst en/of handreiking. 38% van de gemeente mist rekensheets met formules die kunnen worden ingevuld. Van de 4% van de gemeenten die een opmerking heeft geplaatst onder 'anders' wordt door een aantal gemeenten aangegeven dat ze (werkbare/Excel) modellen/informatie missen die direct van toepassing zijn/is op de (verschillende) door de gemeenten gehanteerde methoden. Diagram 6.15 geeft een overzicht van de gegeven antwoorden.

Diagram 6.15 Welke informatie mist in de modellen en/of lijst en/of handreiking?

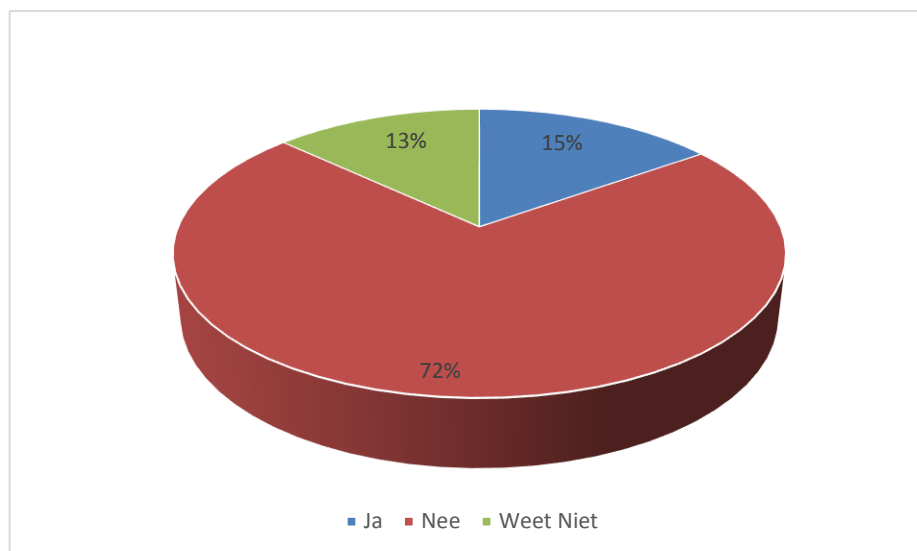


6.2.4 Toerekening baten en kosten

6.2.4.1 Toerekening baten

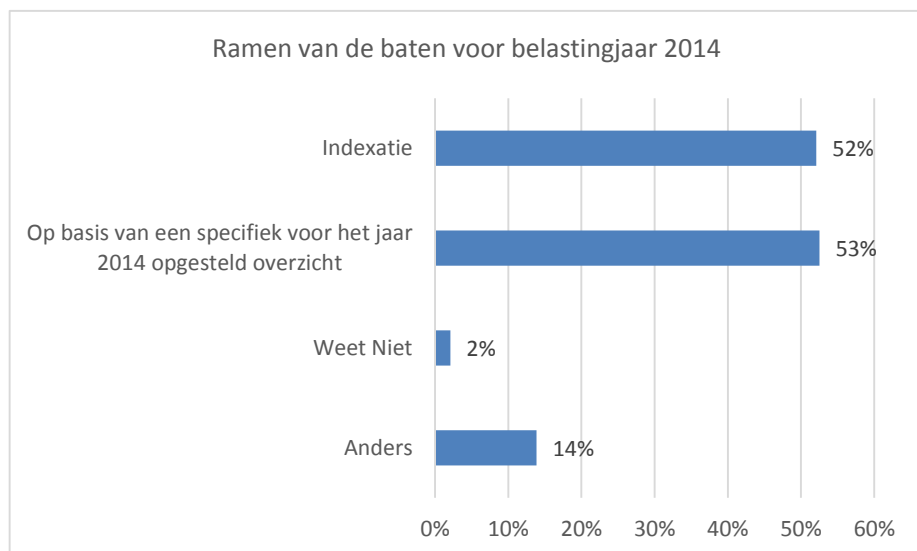
Ruim twee derde (72%) van de gemeenten geeft aan geen problemen te ondervinden bij de toerekening van de baten.

Diagram 6.17 Problemen bij toerekening baten



Ruim de helft van de gemeenten (53%) geeft aan dat de baten zijn geraamd op basis van een specifiek voor het jaar 2014 opgesteld overzicht. Daarnaast geeft ruim de helft (52%) van de gemeenten aan te indexeren. Gemeenten die onder 'anders' nog een opmerking hebben geplaatst geven veelal aan de baten voor 2014 te hebben geraamd op basis van cijfers uit voorgaande jaren en/of op grond van de verwachte vergunningaanvragen voor 2014.

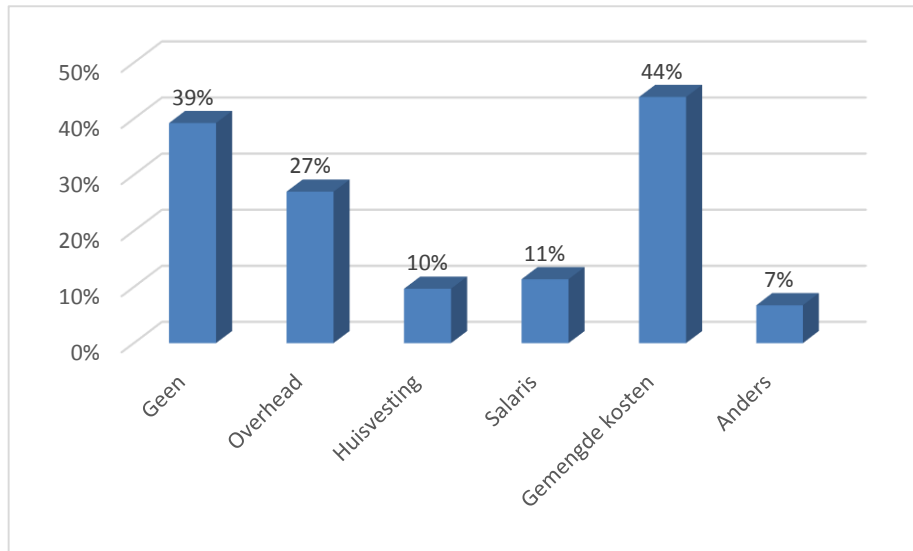
Diagram 6.18 Batenraming voor belastingjaar 2014 (meerder antwoorden mogelijk)



6.2.4.2 Toerekening kosten

31% van de gemeenten geeft aan problemen te hebben ervaren bij het toerekenen van de kosten. 60% geeft aan geen problemen te hebben ervaren en 9% kon de vraag niet beantwoorden. Moeilijk toe te rekenen zijn gemengde kosten. Daarnaast gaven een aantal gemeenten nog andere kosten aan die moeilijk zijn toe te rekenen, dit betreft: kosten voor automatisering, kosten van de omgevingsdienst, kosten van bestede uren aan grote bouwprojecten (i.v.m. crisis), kosten applicatie, kosten voor Wet Bibob, toezicht en handhaving, kosten GBA, kosten van derden.

Diagram 6.19 Welke kosten waren moeilijk toe te rekenen?

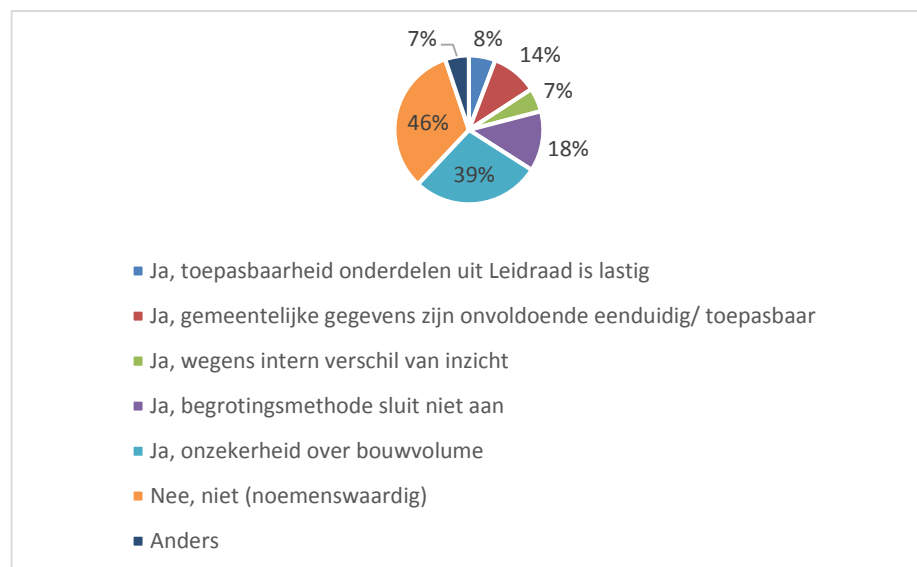


6.2.5 Bepalen tarieven

Op de vraag of gemeenten bij het bepalen van de tarieven voor belastingjaar 2014 tegen knelpunten aanliepen heeft 46 % van de gemeenten aangegeven geen noemenswaardige knelpunten te hebben ervaren. 39 % van de gemeenten gaf aan dat de onzekerheid over het bouwvolume een knelpunt was bij het bepalen van de tarieven voor belastingjaar 2014. De antwoorden die gemeenten gaven onder 'anders' betroffen antwoorden waaruit blijkt dat de kosten en baten moeilijk te begroten waren. Oorzaken hiervan die werden genoemd zijn:

- veranderingen binnen de organisatie waardoor de begroting niet meer gebaseerd kan worden op kosten en baten van de werkzaamheden in het verleden;
- onduidelijk welke uren toe te rekenen zijn aan leges omgevingsvergunningen;
- fusie van gemeenten waardoor inzicht in kosten en baten in de veranderde situatie ontbreekt;
- medewerkers binnen de gemeente die de bestede tijd niet eenduidig schrijven;
- ontbreken van samenwerking en interne betrokkenheid waardoor bepaalde informatie, zoals de gemeentelijke begroting, niet op tijd voor handen is om de tarieven vast te stellen.

Diagram 6.20 Knelpunten bij bepalen tarieven voor belastingjaar 2014



Aan gemeenten is gevraagd of zij de kosten van bepaalde activiteiten meenemen bij het bepalen van de leges omgevingsvergunningen. In tabel 6.21 is een totaaloverzicht weergegeven van de gegeven antwoorden. In een aantal gevallen lijken gemeenten bepaalde kosten mee te nemen waarvan dit gelet op de regelgeving en jurisprudentie niet is toegestaan. Daarnaast nemen sommige gemeenten bepaalde kostenposten niet mee terwijl dit wel (gedeeltelijk) zou mogen.

Tabel 6.21 Kosten meegenomen bij bepalen leges omgevingsvergunningen

	Ja	Nee	Gedeel- telijk	Weet niet	Uitgangspunt gelet op regelgeving en jurisprudentie
Kosten voor beleid over de omgevingsvergunningen	12%	79%	-	9%	Mag niet. Hof 's-Hertogenbosch 22 november 2005, ECLI:NL:GHSHE:2005:AU9203 oordeelt dat uit de parlementaire geschiedenis van artikel 229b Gemeentewet voorts volgt dat kosten van beleidsvoorbereiding in een te ver verwijderd verband staan tot de specifieke dienstverlening om door middel van een heffing van rechten als de onderhavige te kunnen worden verhaald (Kamerstukken II 1988/89, 20 565, nr. 8, p. 13).
Kosten van bezwaar en beroep tegen de legesaanslagen omgevingsvergunningen	16%	76%	-	8%	Mag niet. Het belang van inspraakprocedures en algemene bezwaar- en beroepsprocedures stijgt uit boven het individuele belang van degene aan wie de dienst wordt verleend. Er vindt immers een heroverweging van het algemene beleid plaats. Omdat de kosten van beleidsvoorbereiding niet kunnen worden verhaald, is het niet gewenst dat de kosten die worden gemaakt voor heroverweging van dat beleid wel kunnen worden verhaald. Dergelijke procedures maken bovendien deel uit van de rechtsbescherming tegen overheidsbeslissingen. Deze rechtsbescherming is in beginsel een collectief goed waarvan de kosten, afgezien van eventuele griffierechten, niet voor individuele toerekening vatbaar zijn. (Kamerstukken II, 1988/89, 20 565 nr. 140a, p. 5).
Kosten voor toezicht op de omgevingsvergunningen	36%	14%	44%	6%	Mag gedeeltelijk. De kosten van handhaving, toezicht en controle dragen er toe bij dat voorschriften worden nageleefd. Het belang van het (doen) naleven van voorschriften is de bescherming van de gemeenschap in haar geheel. Net als bij de kosten van beleidsvoorbereiding is het niet gewenst dat deze kosten individueel worden verhaald op degenen voor wie de dienst wordt verleend. Deze kosten kunnen daarom niet worden verhaald. Dit kan anders zijn als de controletaken nog plaatsvinden in het kader van het proces van de vergunningverlening en het tot stand brengen van de situatie waarop het vergunningverzoek betrekking heeft. (Kamerstukken II, 1988/89, 20 565 nr. 5, p. 18).
Overheadkosten	69%	5%	18%	7%	Mag gedeeltelijk. De overheadkosten die verhaald mogen worden, zijn de kosten die weliswaar niet rechtstreeks samenhangen met de verleende dienst, maar wel in enig verband staan met die dienstverlening. Voorbeelden van overheadkosten zijn de toe te rekenen directiekosten, en de kosten van ondersteunende diensten, waarbij die kosten weer bestaan uit de uitgaven voor personeel, materieel en huisvesting, vergadering en dergelijke (Kamerstukken II, 1988/89, 20 565, nr. 8, p. 10).
Bijdragen bestemmingsreserve /voorzieningen voor noodzakelijke vervanging activa	11%	65%	3%	22%	Mag. Volgens de memorie van toelichting op artikel 229b Gemeentewet zijn bijdragen aan vervangingsreserves verhaalbaar als kostencomponent in het tarief. Bijdragen aan uitbreidingsreserves zijn niet verhaalbaar, omdat deze lasten onvoldoende verband houden met de huidige dienstverlening. (Kamerstukken II 1989/1990, 21 591, nr. 3, p. 61 en 81.)
Btw ingevolge de Wet op het BTW compensatiefonds	22%	52%	3%	23%	Mag, gelet op artikel 229b, lid 2, onder b van de Gemeentewet.

7 Transparantie; antwoorden op enquêtevragen

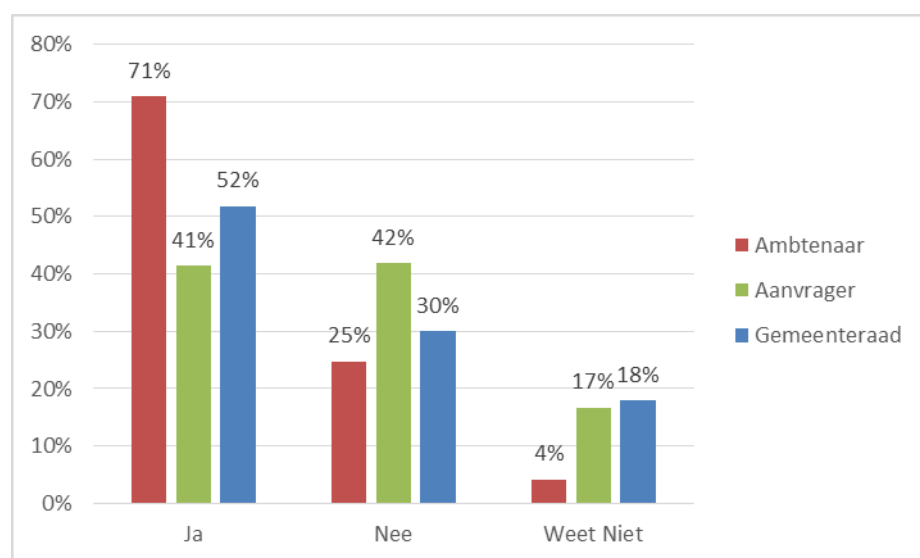
7.1 Transparantie voor ambtenaar, aanvrager en gemeenteraad

Aan de gemeenten is gevraagd of zij vinden dat de opbouw van de tariefstelling van de leges omgevingsvergunning transparant is en of de kostprijs van de diverse activiteiten van de leges omgevingsvergunning 2014 transparant is voor respectievelijk de ambtenaar zelf, de aanvrager van de vergunning en de gemeenteraad.

7.1.1 Transparantie opbouw tariefstelling

71% van de gemeenten geeft aan dat de opbouw van de legestarieven transparant is voor de ambtenaar die de enquête heeft ingevuld. 41% van de gemeenten geeft aan dat de opbouw van de tariefstelling transparant is voor de aanvrager. Ten slotte geeft 52% van de gemeente aan dat de opbouw van de tariefstelling transparant is voor de gemeenteraad. In diagram 7.1 zijn de bevindingen schematisch weergegeven.

Diagram 7.1 Transparantie opbouw tariefstelling 2014 per doelgroep

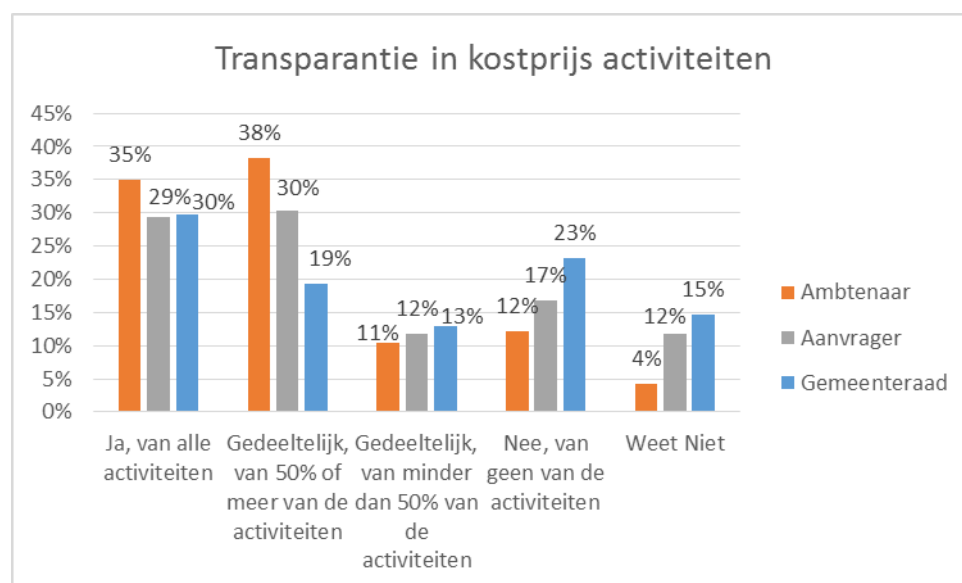


Gemeenten zijn daarnaast nog gevraagd om kort te omschrijven waarom de opbouw van de tariefstelling voor de aanvrager wel of niet transparant is. In het geval dat is aangegeven dat de opbouw transparant is, geven gemeenten aan dat de berekening van het legesbedrag meegestuurd wordt, dan wel kan worden opgevraagd. Sommige gemeenten geven aan dat de tarieven duidelijk blijken uit de verordening dan wel tarieventabel. Andere gemeenten geven aan dat de onderbouwing blijkt uit het door de aanvrager te raadplegen raadsvoorstel, online inzichtelijk is of dat berekeningen toegezonden kunnen worden op verzoek. In het geval dat is aangegeven dat de opbouw niet transparant is voor de aanvrager, geven gemeenten aan dat geen inzage wordt gegeven in de opbouw van de tariefstelling dan wel in de kosten en opbrengsten. Ook wordt gezegd dat de gegevens niet overzichtelijk in één document staan en dat de berekening van de tarieven te complex is om te begrijpen. Sommige gemeenten geven aan met gemiddelde bedragen te werken en/of de tarieven te indexerend zodat geen duidelijk inzicht bestaat in de opbouw.

7.1.1.1 Transparantie kostprijs activiteiten leges omgevingsvergunning 2014

Voor 35% van de ambtenaren is de kostprijs van de activiteiten transparant, daarnaast is nog eens voor 38% van de ambtenaren van 50% of meer van de activiteiten de kostprijs transparant. Voor de aanvrager zou in 29% van de gemeenten de kostprijs van de activiteiten volledig transparant zijn en voor 30% zou de kostprijs van de activiteiten voor meer dan 50% transparant zijn. 30% van de gemeenten hebben aangegeven dat de kostprijs van de activiteiten volledig transparant is voor de gemeenteraad. Opvallend is dat 23% aangeeft dat de kostprijs van geen van de activiteiten transparant is voor de gemeenteraad. De antwoorden zijn in diagram 7.2 schematisch weergegeven.

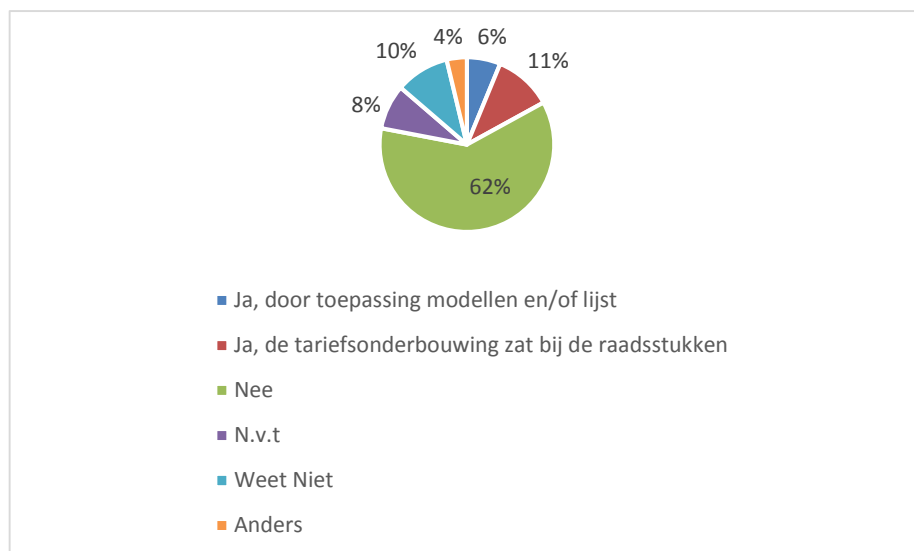
Diagram 7.2 Transparantie kostprijs activiteiten



7.1.2 Transparantie binnen de gemeente

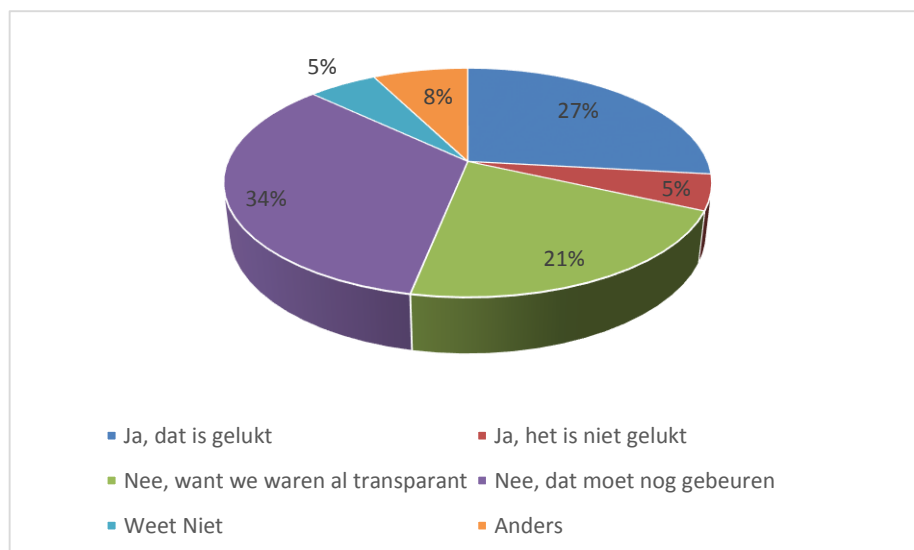
Op de vraag of uit de (toelichting op de) begroting blijkt of de leidraad is gebruikt geeft 62% van de gemeenten aan dat dit niet het geval is. 11% van de gemeenten heeft aangegeven dat de tariefonderbouwing bij de raadsstukken is gevoegd. Onder de antwoordmogelijkheid 'anders' hebben 9 gemeenten een opmerking geplaatst. In 3 gevallen is de opmerking geplaatst dat de leges niet zijn verhoogd ten opzichte van belastingjaar 2013 of is enkel geïndexeerd.

Diagram 7.3 Blijkt uit de (toelichting op de) begroting of de leidraad is gebruikt?



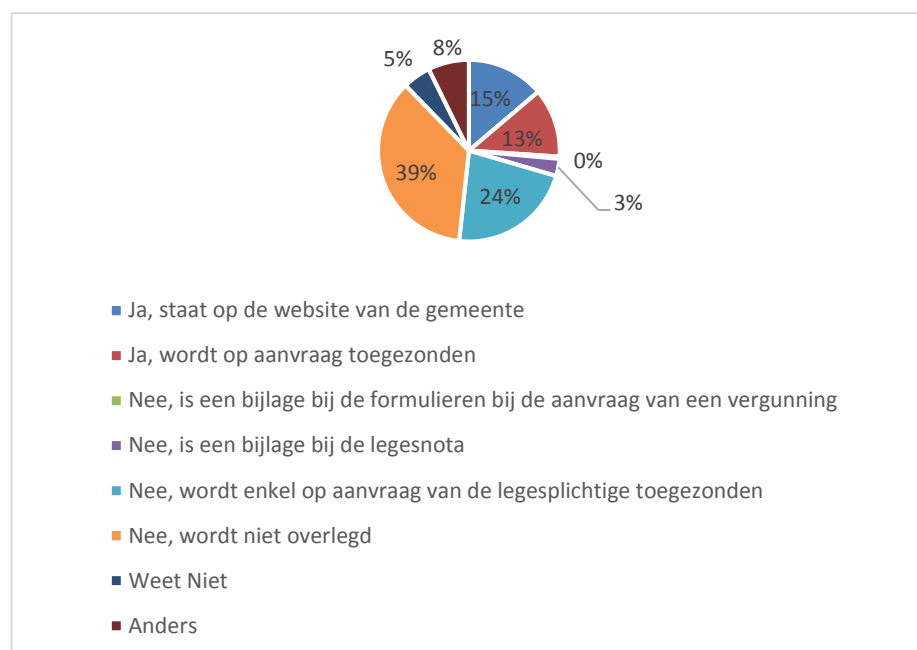
In totaal heeft 32% van de gemeenten die de enquête hebben ingevuld aangegeven dat met de verordening 2013 en/of 2014 geprobeerd is meer transparantie van de leges omgevingsvergunning te bereiken dan met de verordening 2012. 27% van de gemeenten geeft aan dat dit ook gelukt is en 5% geeft aan dat dit niet is gelukt. Daarnaast geeft 55% van de gemeenten aan dat niet gestreefd is naar meer transparantie. 21% van de gemeenten is namelijk van oordeel dat de verordening 2012/2013 al transparant was. De antwoorden op de overige (verdiepings- en controle) vragen uit de enquête geven aan dat dit beeld naar verwachting niet (geheel) overeenkomt met de werkelijke situatie.

Diagram 7.4 Gemeenten die hebben gestreefd naar meer transparantie in verordening 2013 en/of 2014



78% van de gemeenten streeft er naar in de toekomst transparanter te worden. 11% van de gemeenten geeft aan dat zij de onderbouwing van de tariefstelling publiceren tegenover 84% van de gemeenten die aangeeft dit niet te doen. Door 48 gemeenten is de vindplaats van de onderbouwing van de tariefstelling genoemd. Verwezen wordt naar de website van de gemeente, de raadsstukken of de verordening. Daarnaast wordt nog genoemd dat het op het gemeentehuis ter inzage ligt of dat de informatie alleen intern raadpleegbaar is via intranet. De onderbouwing van de tariefstelling van de leges omgevingsvergunning is op voorhand veelal niet toegankelijk. Door 15% van de gemeenten wordt verwezen naar de website van de gemeente en 13% geeft aan dat het (op aanvraag), ongeacht of degene legesplichtige is, wordt toegestuurd.

Diagram 7.5 Onderbouwing tariefstelling op voorhand voor iedereen toegankelijk?



18% van de gemeenten is bij de vaststelling van de tarieven voor belastingjaar 2014 tegen knelpunten aan gelopen, omdat de gemeentelijke gegevens onvoldoende eenduidig zijn. Nog eens 18% geeft aan dat de gemeentelijke begroting niet aansluit bij de onderbouwing van de tariefstelling van de leges omgevingsvergunning. Onder 'anders' zijn opmerkingen geplaatst als 'geen aandacht besteed aan het transparant in beeld brengen van de legestarieven', 'ingewikkelde materie, niet uit te leggen aan mensen die hiermee niet deskundig zijn', 'geen problemen, want geïndexeerd', 'moet nog plaatsvinden/gebeuren'.

Tabel 7.6 Knelpunten bij vaststellen tarieven voor belastingjaar 2014

Antwoorden	Percentage gemeenten
Nee, niet (noemenswaardig)	47%
Ja, gemeentelijke gegevens zijn onvoldoende eenduidig	18%
Ja, de gemeentelijke begroting sluit niet aan bij de onderbouwing van de tariefstelling van de leges omgevingsvergunning	18%
Anders	16%
Ja, gemeentelijke gegevens zijn onvoldoende toepasbaar	10%
Ja, de door de gemeente gehanteerde methodiek voor het bepalen van de leges omgevingsvergunning geeft onvoldoende inzicht	10%
Ja, gemeentelijke gegevens zijn onvoldoende reproduceerbaar	9%
Ja, verschil van inzicht binnen de gemeenten over de mate van gewenste transparantie	6%
Ja, toepasbaarheid modellen en/of lijst volgend uit Leidraad. Dit komt de transparantie niet ten goede	5%
Ja, de gehanteerde modellen en/of lijst volgend uit de Leidraad kunnen niet eenvoudig worden overlegd	4%
Ja, de gehanteerde modellen en/of lijst volgend uit de Leidraad mogen niet worden overlegd	0%

15 gemeenten geven aan op verzoek geen inzicht te kunnen verschaffen in de onderbouwing van de leges omgevingsvergunningen. 57 gemeenten menen dit gedeeltelijk te kunnen.

19 gemeenten geven aan beleid te hebben over welke informatie wordt overlegd voor de onderbouwing van de tariefstelling. 5 van de 19 gemeenten geven aan dat dit beleid niet openbaar is. 193 gemeenten hebben geen beleid over welke informatie wordt overlegd voor de onderbouwing van de tariefstelling. 30 gemeenten weten niet of dergelijk beleid binnen hun gemeente bestaat.

Op een verzoek van een aanvrager om een onderbouwing van de tariefstelling van de aan hem opgelegde aanslag leges omgevingsvergunning 2014 overlegt 40% van de gemeenten een kosten en baten overzicht. 38% geeft inzicht in de kostentoerekening. 1% van de gemeenten (3 gemeenten) geeft aan geen informatie te overleggen. In tabel 7.7 is een volledig overzicht van de gegeven antwoorden weergegeven.

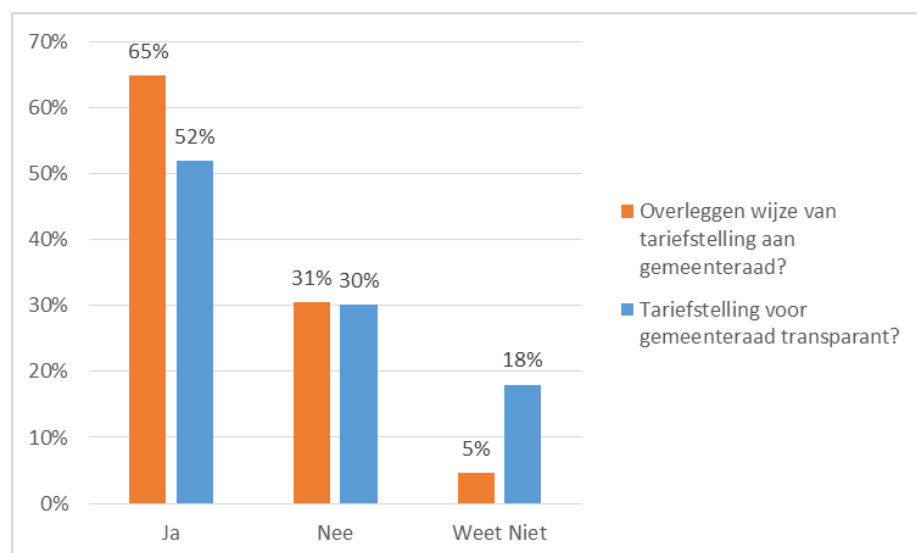
Tabel 7.7 Welke informatie wordt aan de aanvrager overlegd als verzocht wordt om onderbouwing tariefstelling?

Antwoorden	Percentage gemeenten
Kosten en baten overzicht	40%
Kostentoerekening	38%
Gemeentelijke begroting (en/of toelichting)	28%
Er wordt een berekening opgesteld	25%
Mondelinge mededeling over de onderbouwing	23%
Integrale tariefonderbouwing	18%
Andere gegevens die zijn terug te voeren op baten en lasten die in de gemeentebegroting zijn opgenomen	13%
Anders	8%
Weet Niet	7%
Beleidsnota's	5%
Geen informatie	1%

7.1.2.1 Transparantie voor de gemeenteraad

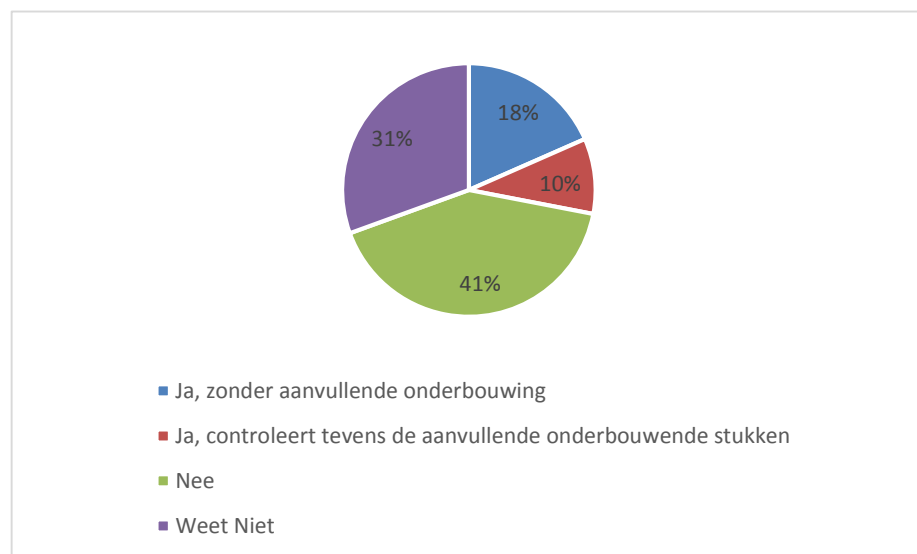
65% van de gemeenten legt de wijze van tariefstelling aan de gemeenteraad voor. 31% doet dit niet. 52% meent dat de tariefstelling voor de gemeenteraad transparant is. 30% meent dat dit niet het geval is. In diagram 7.8 is een volledig beeld weergegeven van de antwoorden op beide vragen.

Diagram 7.8 Overlegging tariefstelling aan gemeenteraad en transparantie tariefstelling



10% van de gemeenten geeft aan dat de gemeenteraad zowel de tariefstelling als de aanvullende onderbouwing controleert. 41% van de gemeenten geeft aan dat de gemeenteraad de (opbouw van de) tariefstelling niet controleert. In 18% van de gevallen is aangegeven dat de gemeenteraad deze wel controleert, maar zonder de aanvullende onderbouwing.

Diagram 7.9 Controle gemeenteraad van (onderbouwende) tariefstelling



99 gemeenten geven aan dat er stukken worden overlegd aan de gemeenteraad. Om welke stukken het gaat blijkt uit tabel 7.10.

Tabel 7.10 Overlegde stukken aan de gemeenteraad

Antwoorden	Percentage gemeenten
Kostentoerekening	54%
Kosten en baten overzicht	52%
Gemeentelijke begroting (en/of toelichting)	45%
Integrale tariefonderbouwing	37%
Er wordt een berekening opgesteld	22%
Andere gegevens die zijn terug te voeren op baten en lasten die in de gemeentebegroting zijn opgenomen	21%
Mondelinge mededeling over de onderbouwing	14%
Beleidsnota's	14%
Anders	6%
Weet Niet	1%
Geen informatie	0%

In een enkel geval (9 gemeenteraden van de 239 gemeenten) wordt uit eigen beweging door de gemeenteraad (aanvullende) stukken opgevraagd.

8 Bevindingen

De bevindingen van dit onderzoek gaan over de mate waarin gemeenten in potentie of potentieel transparant zijn. Onderzocht is hoeveel gemeenten transparant *kunnen* zijn. Of deze gemeenten ook daadwerkelijk transparant zijn, vergt een nader specifiek, cijfermatig en niet anoniem onderzoek. Gelet op de resultaten van eerdere onderzoeken, is ook dit jaar weer gekozen voor een onderscheid tussen in potentieel transparante gemeenten beoordeeld aan de hand van strikte criteria als ook beoordeeld aan de hand van minimale criteria (par 8.1).

Tevens is gekeken of een gemeente in staat is om in potentie transparant te kunnen zijn. Daarbij voldoet een gemeente niet (volledig) aan de strikte en/of minimale criteria.

De gehanteerde criteria zijn:

Strikte criteria

In het onderzoek is eerst een spoor gevolgd met strikte criteria volgend uit het in hoofdstuk 5, paragraaf 3, genoemde normenkader. In dit strikte spoor is de wens van het Ministerie van BZK dat de tariefonderbouwing van de leges integraal op de gemeente website openbaar beschikbaar is, niet meegenomen.

Bij de strikte criteria dient een gemeente:

- zowel kennis te hebben van de leidraad als deze leidraad (op onderdelen) toe te passen;
- inzicht te hebben in hoe de ontvangen baten ingeschat worden;
- dient de gemeentebtenaar positief te oordelen over inzicht in de kostprijs van alle activiteiten voor zowel zichzelf, de gemeenteraad als voor de aanvrager van een omgevingsvergunning;
- dient de gemeentebtenaar positief te oordelen over de transparantie van de tariefonderbouwing voor zowel zichzelf, de gemeenteraad als voor de aanvrager van een omgevingsvergunning;
- dient/kan aan de gemeenteraad en aanvrager op verzoek ook die documenten (integrale tarief onderbouwing) te worden overlegd die inzicht kunnen geven in de tariefonderbouwing voor het verkrijgen van het vereiste 'level playing field' (zie juridische vereisten van hoofdstuk 4).

Gemeenten die aangeven de leidraad niet toe te passen, kunnen evenwel transparant zijn. Wel geldt dat voor een gemeente die aangeeft de leidraad niet toe te passen, zwaardere eisen moeten worden gesteld. Immers, zij is ofwel onkundig van de leidraad, dan wel zij ziet bewust af van toepassing van de leidraad hetgeen impliceert dat de leidraad lastig wordt gevonden om toe te passen of zij meent dat haar eigen methodiek beter is. Indien gemeenten hebben aangegeven de leidraad niet toe te passen konden zij alsnog kwalificeren als zijnde transparant onder de strikte criteria dat zij:

- in plaats van toepassing van de leidraad aangeven het rekenmodel op basis van de opslagmethode of het rekenmodel op basis van de kostenplaatsenmethode te hanteren.

Minimale criteria

Daarnaast is een soepeler antwoordspoor gevolgd. In de soepeler variant worden door ons minimale criteria toegepast voor (mogelijke) transparantie. Deze criteria zijn dat uit het onderzoek ten minste blijkt dat:

- (onderdelen van) de leidraad feitelijk worden toegepast;
- inzicht te hebben in hoe de ontvangen baten ingeschat worden;
- dient de gemeentebtenaar positief te oordelen over het inzicht in de kostprijs van meer dan 50% van de activiteiten voor zowel zichzelf als de gemeenteraad;

- dient de gemeenteambtenaar positief te oordelen over de transparantie van de tariefonderbouwing voor zowel zichzelf, de gemeenteraad van een omgevingsvergunning;
- Dient/kan aan de gemeenteraad en aanvrager ook die documenten te worden overlegd die inzicht kunnen geven in de tariefonderbouwing voor het verkrijgen van het vereiste 'level playing field' (zie juridische vereisten van hoofdstuk 4).

In staat om in potentie transparant te kunnen zijn:

- dient de gemeenteambtenaar positief te oordelen over zijn inzicht in de kostprijs van alle activiteiten dan wel voor het merendeel inzicht heeft in de kostprijs van alle activiteiten.

Daarnaast is gekeken naar de progressie van de transparantie in de opbouw van de tarieven leges omgevingsvergunning ten opzichte van voorgaande onderzoeken (par 8.2). Tot slot is navraag gedaan naar openbare en proactieve informatie verstrekking van gemeenten over de kostenonderbouwing van de leges omgevingsvergunning (par 8.3).

8.1 Bevindingen onderzoek 2014

De bevindingen van het onderzoek naar de mate van transparantie in de opbouw van de leges omgevingsvergunning over belastingjaar 2014 zijn als volgt:

- In 2014 hebben 239 deelnemers de enquête volledig afgerond.
- 2% van de gemeenten kwalificeren als *in potentie* transparant onder toepassing van de in het begin van dit hoofdstuk genoemde strikte criteria. 3% van de gemeenten kwalificeren als zijnde *in potentie* transparant onder de minimale criteria onder de voorwaarde dat hiervoor volledig inzicht in de kostprijs van de bij de vergunningverlening betrokken activiteiten voor de gemeenteambtenaar en de gemeenteraad vereist is. 5% van de gemeenten zijn *in potentie* transparant bij het volgen van het soepelste spoor van antwoorden waarbij ook gemeenten die niet volledig maar wel meer dan 50% inzicht hebben in de kosten hierbij worden betrokken.
- 35% van de gemeente is *in staat* transparant te kunnen worden. Deze gemeenten hebben aangegeven volledig inzicht te hebben in de kostprijs van de activiteiten van de leges omgevingsvergunning.
- 88% van de geënquêteerde geeft aan bekend te zijn met de leidraad. 46% van de geënquêteerde geeft aan de (onderdelen van de) leidraad toe te passen. Circa de helft van deze gemeenten geeft aan het VNG model toe te passen. 25% van de geënquêteerden geeft aan dat de leidraad niet, slecht of matig toepasbaar is. De volgende knelpunten worden veelal genoemd:
 - niet aansluiten van modellen op eigen gemeentelijke administratie systeem;
 - te complex/gebruiksonvriendelijk.
 - De meeste gemeenten geven aan dat zij rekensheets/invulsheets met formules missen in de handreiking.
- 71% van de ambtenaren geeft aan dat de kostenonderbouwing voor hem/haar zelf transparant is. Dit is bevreemdend omdat de ambtenaar die over legestarieven is gevraagd de enquête in te vullen. 52% van de geënquêteerde geeft aan dat de tariefstelling voor de raad transparant is, onderbouwende stukken worden daarvoor veelal niet verstrekt. 41% van de geënquêteerde geeft aan dat de tariefonderbouwing voor de aanvrager (belastingplichtige) transparant is.
- 11% van de gemeenten maakt proactief de onderbouwing van de tariefstelling openbaar, dus zonder een daartoe ingediend verzoek. Van de gemeenten die zeggen dat de stukken openbaar zijn, geven de meeste gemeenten aan dat de onderbouwing online is in te zien. De online gegeven informatie ziet op geraamde kosten en baten, kadernota, vergaderstukken of de legesverordening en de tarieventabel. De legesverordening en tarieventabel kunnen niet als een transparante kostenonderbouwing worden aangemerkt.

8.2 Uitkomsten onderzoek 2014 afgezet tegen de uitkomsten 2012

8.2.1 Algemeen

Dit onderzoek is eerder uitgevoerd in 2011 en 2012. De onderzoeken zijn voor een groot deel gebaseerd op dezelfde vragen. In samenspraak met de opdrachtgever is het onderzoek in 2014 enigszins aangepast. Het onderzoek is meer gericht op transparantie in gemeenten en richt zich niet meer op uniformiteit van de tarieven in de verschillende gemeenten. Als gevolg hiervan zijn een aantal vragen die wel waren opgenomen in het onderzoek in 2011 en 2012 niet meer opgenomen in de enquête voor het onderzoek in 2014. Anderzijds zijn er een aantal vragen aan de enquête toegevoegd. Daarnaast zijn enkele vragen ter verduidelijking tekstueel aangepast. In paragraaf 8.2 worden de uitkomsten van 2014 afgezet tegen de uitkomsten van 2012 om te bezien of er een ontwikkeling is op het gebied van de mate van transparantie van de leges omgevingsvergunning.

8.2.2 Deelname

De deelnemers aan de onderzoeken in 2012 en 2014 zijn niet exact gelijk. Toch kan op basis van beide onderzoeken voor het totaal van de Nederlandse gemeenten een trend worden waargenomen. In par 8.2.3 is gekeken naar de algehele ontwikkeling van de uitkomsten van 2012 en 2014.

Daarnaast is op verzoek van de opdrachtgever de mate van transparantie in de opbouw van de tarieven leges omgevingsvergunning voor drie onderscheidenlijke groepen uitgesplitst (par 8.2.4), namelijk naar:

- gemeenten die eerder hebben meegewerkt aan het onderzoek in 2012 en die toen hebben aangegeven de leidraad legestarieven Wabo te gebruiken;
- gemeenten die eerder hebben meegewerkt aan het onderzoek in 2012 en toen hebben aangegeven de leidraad niet te gebruiken;
- gemeenten die in 2012 niet hebben meegewerkt aan het onderzoek.

8.2.3 Ontwikkeling algeheel

- In 2014 hebben 239 deelnemers de enquête volledig afgerond. 2% (5 van 239 gemeenten) kwalificeren als zijnde in potentie transparant onder de strikte criteria zoals beschreven aan het begin van dit hoofdstuk. In 2012 kwalificeerde 1,5% (3 van 200 gemeenten) als in potentie transparant.
- Bij hantering van de minimale criteria kwalificeren als in potentie transparant
 - a. in zowel 2014 als 2012 7 gemeenten (2014: 2,9% en 2012: 3,5%) er vanuit gaande dat hiervoor volledig inzicht in de kostprijs van de bij de vergunningverlening betrokken activiteiten voor de gemeenteambtenaar en de gemeenteraad vereist is;
 - b. in zowel 2014 als in 2012 12 gemeenten (2014: 5% en in 2012: 6%) als ook gemeenten die niet volledig maar wel meer dan 50% inzicht hebben in de kosten hierbij worden betrokken;
- In 2014 is 35% van de gemeente *in staat* is transparant te kunnen zijn. In 2012 bedroeg dit percentage 28% (in 2011 was dit 20%). Dit betekent derhalve een forse toename. Indien genoeg wordt genomen met merendeels inzichtelijk hebben van de kosten dan was dat in 2011 57% tegen 65% in 2012 en 73% in 2014.

8.2.4 Ontwikkeling eerder deelnemende gemeenten

Van de 239 in 2014 aan het onderzoek deelnemende gemeenten hebben 123 gemeenten deelgenomen aan het onderzoek van 2012.

Kijkend naar de antwoorden die worden gegeven door de gemeenten die aan het onderzoek van 2014 hebben deelgenomen en wel/niet aan het onderzoek van 2012 kan het volgende worden geconstateerd.

Gemeenten die in 2012 aangaven de leidraad toe te passen

- In 2012 gaven 39 van deze 123 gemeenten aan (onderdelen van) de leidraad toe te passen. 2 van deze 39 gemeenten kwalificeerde in 2012 als transparant onder de strikte criteria. In 2014 gaven van deze 123 dezelfde 39 gemeenten aan de leidraad toe te passen. Hiervan kwalificeert nu nog 1 als potentieel transparant.
- Van de 39 gemeenten die in 2012 hebben aangegeven (onderdelen van) de leidraad toe te passen waren in 2012 3 gemeenten transparant bij hantering van de minimale criteria voor transparantie. In 2014 kwalificeerden 5 van de 39 gemeenten als transparant onder de minimale criteria.

Gemeenten die in 2012 aangaven de leidraad niet toe te passen

In 2012 gaven 84 van de 123 gemeenten aan (onderdelen van) de leidraad niet toe te passen. In 2014 zijn er 2 van deze 84 gemeenten die de leidraad inmiddels wel toepassen. Deze 2 voldoen aan de strikte criteria.

- Van de 84 eerder deelnemende gemeenten die in 2012 hebben aangegeven (onderdelen van) de leidraad niet toe te passen was in 2012 geen enkele gemeente transparant (0%) bij hantering van de minimale criteria voor transparantie. In 2014 kwalificeerden 3 van de 84 gemeenten als transparant onder de minimale criteria.

Gemeenten die niet eerder hebben deelgenomen aan het onderzoek

- Aan het onderzoek van 2014 hebben 116 gemeenten meegedaan die niet hebben meegedaan aan het onderzoek in 2012.
- Van de 116 gemeenten die in 2012 niet hebben meegedaan aan het onderzoek maar wel in 2014 kwalificeren 2 gemeenten als in potentie transparant onder de strikte criteria.
- Onder de minimale criteria kwalificeren 4 van de 116 gemeenten in 2014 als in potentie transparant (die in 2012 niet hadden meegedaan aan het onderzoek, maar in 2014 wel).

8.3 Openbaarheid stukken

Navraag is gedaan naar openbare en proactieve informatie verstrekking van gemeenten over de kostenonderbouwing van de leges omgevingsvergunning. Dit is (vooralsnog) geen juridisch vereiste aan de kostenonderbouwing.

Slechts enkele gemeenten geven aan informatie digitaal en openbaar beschikbaar te hebben. Enkele malen wordt verwezen naar het ter inzage liggen van de stukken op het gemeentehuis. Daar waar in dit onderzoek door gemeenten al is verwezen naar op websites vermelde openbare informatie is deze uitermate beperkt. De informatie bestaat veelal uit verordening en tarieventabel en niet op de onderbouwing van de tariefstelling. De gegeven informatie zal ingeval van het ter discussie stellen van aan de tariefstelling ten grondslag liggende posten door een legesplichtige vermoedelijk juridisch niet volstaan.

9 Antwoorden onderzoeksvraag en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven wij eerst antwoord op de hoofdvraag en de aanvullende vragen. Daarna geven wij nog andere conclusies en aanbevelingen.

In 2014 hebben 239 deelnemers de enquête volledig afgerond. Dit is 58% van 411 gemeenten. Aan de nulmeting in 2011 hebben 187 gemeenten een volledige enquête ingevuld. Voor het tweede deelonderzoek in 2012 hebben 200 gemeenten de enquête volledig ingevuld.

De deelnemende gemeenten liggen geografisch gezien behoorlijk verspreid. Ook is er een gemiddelde deelname naar inwonertal tussen de gemeenten. De uitkomsten van dit onderzoek geven hiermee naar alle waarschijnlijkheid een redelijk tot goed beeld van alle in Nederland gelegen gemeenten. Daarbij wordt opgemerkt dat het voorstelbaar is dat het percentage gemeenten dat de leidraad niet kent dan wel niet toepast onder gemeenten die niet hebben deelgenomen aan de enquête hoger ligt dan onder gemeenten die wel hebben deelgenomen aan het onderzoek.

9.1 Beantwoording van de onderzoeksvraag

Hoofdvraag: Is de transparantie in de opbouw van de tarieven leges omgevingsvergunning vergroot, verkleind of gelijk gebleven sinds het onderzoek in 2012?

Daarbij zijn de volgende deelvragen van belang:

1. *Zijn de gemeentelijke legestarieven omgevingsvergunning, de onderbouwing daarvan en de communicatie daarover transparant voor zowel de gemeentelijke ambtenaar, de aanvrager alsmede de gemeenteraad?*

De gemeentelijke legestarieven omgevingsvergunning, de onderbouwing daarvan en de communicatie daarover is niet transparant. Uit het onderzoek blijkt dat 2% (tot maximaal 5%) van de gemeenten in 2014 kwalificeren als *in potentie* transparant (afhankelijk van de daaraan gestelde criteria, zie hoofdstuk 8). 35% van de gemeente is *in staat* transparant te kunnen worden. Hiervoor is enkel gekeken of naar eigen zeggen volledig inzicht bestaat in de kosten. Transparantievereisten in de communicatie zijn hierbij buiten beschouwing gelaten evenals of de kosten inzichtelijk zijn voor gemeenteraad als aanvrager. Als er geen inzicht in de kosten is, is transparantie op voorhand uitgesloten. Dit geldt voor bijna 60% van de geënquêteerde gemeenten.

Voor 29% van de ambtenaren is de kostenonderbouwing voor hem/haar zelf niet transparant. Dit is verontrustend. 52% van de geënquêteerde meent dat de tariefstelling voor de raad transparant is. Onderbouwende stukken worden daarvoor evenwel lang niet altijd aan de raad verstrekt.

59% van de geënquêteerde geeft aan dat de tariefonderbouwing voor de aanvrager (belastingplichtige) niet transparant is dan wel weten niet of de onderbouwing voor de aanvrager transparant is. Hierin zijn ook antwoorden betrokken van gemeenten die betwijfelen of de kostenonderbouwing überhaupt door een aanvrager kan worden bevat. Wat op zich een opvallende bevinding is. In het percentage van 59% zijn nog niet de geënquêteerden betrokken die menen dat door het enkel verwijzen naar de verordening en de bijbehorende tarieventabel transparantie wordt verschaft.

2. *Wat is de progressie van de transparantie in de opbouw van de tarieven leges omgevingsvergunning ten opzichte van voorgaande onderzoeken van:*
 - o *de gemeenten die eerder hebben meegewerkt aan het onderzoek uit 2012 en toen hebben aangegeven de Leidraad legestarieven Wabo te gebruiken.*
 - o *de gemeenten die eerder meegewerkt hebben aan het onderzoek 2012 en toen hebben aangegeven de Leidraad niet te gebruiken.*
 - o *de gemeente die niet hebben meegewerkt met het onderzoek in 2012.*

Over het geheel genomen valt er een lichte stijging te zien tussen 2012 en 2014 van gemeenten die in potentie transparant kunnen zijn. Het inzicht in de kosten is in 2014 in het geheel genomen sterk toegenomen ten opzichte van 2012. Dit maakt dat gemeenten in 2014 meer *in staat* zijn transparant te kunnen zijn dan in 2012.

Uitgesplitst naar gemeenten die eerder (2012) wel/niet hebben deelgenomen aan het onderzoek, kan worden geconstateerd dat de potentiële transparantie enigszins is toegenomen. De potentiële transparantie volgens de minimale criteria is het meest toegenomen in de groep die in 2012 de leidraad al toepaste. De verschillen zijn evenwel zo minimaal dat van een significante toename of afname tussen de onderscheiden groepen geen sprake is (hoofdstuk 8.2).

3. *Is de onderbouwing van de tariefstelling openbaar toegankelijk?*

11% van de gemeenten geeft aan dat zij de onderbouwing van de tariefstelling openbaar maken en publiceren. Verwezen wordt naar de website van de gemeente, de raadsstukken of de verordening. Een transparante kostenonderbouwing betreft dit veelal niet.

9.2 Overige bevindingen

De leidraad is nog steeds bij een groep van 13% van de geënquêteerden niet bekend. Het laagste percentage bekendheid met de leidraad betreft gemeenten tot en met een inwonertal van 50.000. Circa de helft van de gemeenten die kennis hebben van de leidraad geeft aan ook de (onderdelen van de) leidraad toe te passen. Circa de helft van deze gemeenten geeft aan het VNG model toe te passen.

Een kwart van de gemeenten geeft aan dat de leidraad niet, slecht of matig toepasbaar is. Een ander kwart van de gemeenten kan dit niet aangeven. Knelpunten die veel worden genoemd zijn (i) het niet aansluiten van de modellen op eigen gemeentelijke administratie systeem en (ii) te complex/gebruiksonvriendelijk. De meeste gemeenten geven aan dat zij rekensheets/invulsheets met formules missen in de handreiking.

Er is onvoldoende kennis van de juridische eisen die gesteld worden aan transparantie. Bij het verstrekken van informatie over de tariefstelling geldt veeleer een intern gerichte visie dan een richting raad en/of aanvrager en/of maatschappij gerichte insteek.

De belangrijkste genoemde oorzaken voor het niet transparant zijn, zijn:

- het ontbreken van een (uniform) duidelijk en eenvoudig in te vullen format;
- het ontbreken van de “sense of urgency” om transparant te zijn; en
- het ontbreken van een uniform en duidelijk gedefinieerd en te hanteren begrip “transparantie”; en
- de manier waarop uit de baten en de lasten een tarief wordt vastgesteld is niet eenduidig en uiterst complex. Het vervolgens uit die informatie verzamelen van gegevens om daarmee een voor burgers begrijpelijke en aanvaardbare onderbouwing te geven van het toegepaste tarief is wordt als zeer lastig ervaren.

Uit telefonische opmerkingen en/of opmerkingen per e-mail bij de helpdesk en de gemaakte opmerkingen van gemeenten in de enquête onder ‘overig’ hebben wij afgeleid dat de kennis over de tariefonderbouwing bij sommige gemeenten te veel berust lijkt te zijn bij slechts één persoon. Ook het tegenovergestelde komt voor: de kennis moet bij elkaar worden ‘gesprokkeld’ uit verschillende systemen, dossiers en van diverse medewerkers. Een goede dossiervorming van de tariefstelling lijkt veelal te ontbreken. Dit verontrust.

Circa 1/3 van de gemeenten geven aan dat met de verordening 2013 en/of 2014 geprobeerd is meer transparantie van de leges omgevingsvergunning te bereiken dan met de verordening 2012. 27% van de gemeenten geeft aan dat dit ook gelukt is. Circa de helft van de gemeenten geeft aan niet naar meer transparantie te hebben gestreefd.

78% van de gemeenten streven er naar in de toekomst transparanter te worden.

Ruim 80% van de gemeenten heeft geen beleid over welke informatie wordt overlegd voor de onderbouwing van de tariefstelling. 13% van de gemeenten weet niet of dergelijk beleid binnen hun gemeente bestaat. 5 van de 19 gemeenten met beleid op dit punt geven aan dat het beleid niet openbaar is.

9.3 Aanbevelingen

1. Het vergroten van kennis van en over de leidraad en over transparantie vereisten bij de desbetreffende ambtenaren zal de transparantie vergroten.
2. Voorlichten van de politieke en bestuurlijke verantwoordelijken over transparantie en uniformiteit.
3. Opnemen van een bepaling in het Besluit begroting en verantwoording voor gemeenten waaruit blijkt dat het niet overschrijden van begrote lasten ter zake door de begrote baten moet blijken uit de belastingparagraaf van de gemeente door een berekening op te nemen in een door de Rijksoverheid voorgeschreven format per heffing. De begroting dient centraal te worden opgesteld en niet per afdeling afzonderlijk zodat er één uniform systeem komt.
4. Opstellen van format met rekensheets met formules die direct kunnen worden ingevuld op de (verschillende) door de gemeenten gehanteerde methoden. Een dergelijk model zou niet vrijblijvend ingevuld moeten worden.
5. Wettelijke regels stellen waarin uniforme dossier voorschriften worden gegeven, zodat bij aanvang van het belastingjaar de tariefonderbouwing per gemeente uniform en compleet is gedocumenteerd. Een dergelijk dossier kan bij aanvang van het belastingjaar openbaar digitaal ter inzage worden gesteld.

10 Bijlage: enquêtevragen