

Onderwerp : Actualisatie Legesverordening Delfland 2017
Dossiernummer : 1501

Gevraagd besluit : 1. Kennis te nemen van de Evaluatie 'Legesverordening Delfland 2017'
: 2. Verzoek aan de VV om de 'Legesverordening Delfland 2020' vast te stellen

1. Inleiding

Inleiding

Er geldt voor Delfland sinds 1 januari 2017 een sterk vereenvoudigde Legesverordening. De acht tarieven zijn toen teruggebracht naar twee. Eén gefixeerd tarief van €275,- (de a-grond) en één tarief in de vorm van een begroting (de b-grond). Deze begroting is gebaseerd op de uren die Delfland maakt om een watervergunning af te kunnen geven voor een groot project van derden. Deze innovatieve constructie – alleen Waterschap Rijn en IJssel ging ons voor – is onder meer gecreëerd om de diensten die Delfland biedt meer kostendekkend te maken.

Waarom deze actualisatie?

De praktijk heeft de afgelopen drie jaar laten zien dat een vijftal kleine wijzigingen om praktische redenen wenselijk is. Het betreft een tweetal verduidelijkingen en verfijningen, de opname van een nieuwe vrijstellingsgrond en een nieuwe grond voor teruggave en een aanpassing van terminologie.

Evaluatie begrotingsaanslag Legesverordening Delfland 2017

Deze actualisatie is aanleiding geweest voor een evaluatie van de nieuw ingevoerde begrotingsaanslag in 2017. Hieruit blijkt, kort samengevat, dat de inkomsten uit de Legesverordening op grond van deze begrotingsaanslagen zijn gestegen met €2.384.283,- sinds 1 januari 2017. Voor de Evaluatie zie verder onder punt 14 Toelichting.

2. Beoogd effect

Met het doorvoeren van een vijftal wijzigingen wordt ten eerste beoogd om de term vergunning gelijk te trekken met de terminologie uit de Waterwet en te vervangen door watervergunning. Ten tweede wordt de definitie van de belastingplichtige gepreciseerd, zodat er duidelijker onderscheid is tussen aanvrager en de gemachtigde van aanvrager en dus wie belastingplichtig is. Ten derde wordt een onduidelijkheid weggenomen dat een verzoek om een wijziging van een bestaande watervergunning alléén schriftelijk kan. Ten vierde wordt een nieuwe vrijstellingsgrond opgenomen voor de gevallen waarin Delfland ingelanden vordert om houtopstanden en/of werken te verwijderen bij noodzakelijke werkzaamheden en ingelanden hierna een watervergunning (kunnen) aanvragen voor herplaatsing. Ten vijfde wordt een nieuwe grond voor teruggave van leges gecreëerd voor het geval dat Delfland een watervergunning intrekt terwijl er al leges zijn geheven.

De voorgestelde wijzigingen in zowel de artikelen van de Legesverordening als de Toelichting hierop worden hierna schematisch in een tabel weergegeven.

Wijzigingen in de artikelen van de Legesverordening

Legesverordening 2017	Legesverordening 2020	Ratio wijziging
vergunning	watervergunning	Conform terminologie ex Waterwet c.a.
Art. 2: 'namens'	'ten behoeve van'	Met deze formulering is het nóg duidelijker dat óf belastingplichtig de aanvrager is óf degene die het daadwerkelijke genot krijgt van de geleverde dienst en niet de aanvrager, indien hiervan sprake is (zoals bij een aanvraag door een architect of een aannemer).
Art. 4, lid 1 en 2: verzoek	<i>Schriftelijk</i> verzoek	Voor verzoekers was het soms onduidelijk of dit verzoek wellicht ook mondeling kon worden gedaan en dat dan óók al de termijn van inbehandelingneming zou gaan lopen, hetgeen overigens niet het geval is. Voor de duidelijkheid wordt nu opgenomen dat het verzoek (om een inhoudelijke wijziging) <i>schriftelijk</i> wordt gedaan.
Art. 7: drie vrijstellingsgronden	Toevoeging van één nieuwe vrijstellingsgrond: houtopstanden en/of werken op last van Delfland verwijderd in verband met noodzakelijke werkzaamheden en nadien alleen mogen/kunnen terugkomen met een watervergunning.	Het is opportuun en klantvriendelijker om in dit geval geen leges te vragen.
Art. 9: een grond voor teruggave	Toevoeging van één nieuwe grond voor teruggave: Indien Delfland een watervergunning intrekt	Intrekking van een watervergunning terwijl er al leges zijn geheven komt zelden voor, maar is in de afgelopen drie jaar toch één keer voorgekomen terwijl de verordening dan niet voorziet in een teruggaveregeling, terwijl dat bij een intrekking wel gerechtvaardigd is.

Wijzigingen in de 'Artikelsgewijze toelichting'

Legesverordening 2017	Legesverordening 2020
Art. 2: degene voor wie	Ten behoeve van
Art. 4, lid 1: verzoek Art. 4, lid 2: extern advies	<i>Schriftelijk</i> verzoek Definiëring van 'extern advies' (omwille van de duidelijkheid is om verzocht door enkele aanvragers).
Art. 7	De nieuwe grond voor vrijstelling voor het op last van Delfland verwijderen van houtopstanden en/of werken bij noodzakelijke werkzaamheden wordt nader toegelicht.
Art. 9, lid 1	De nieuwe grond voor teruggave van leges in geval van een ingetrokken watervergunning wordt toegelicht.

3. Kernboodschap

De Legesverordening Delfland 2017 wordt geactualiseerd met een vijftal kleine wijzigingen, te weten één aanpassing van de terminologie, één nieuwe vrijstellingsgrond, één nieuwe grond voor teruggave en een tweetal verduidelijkingen. De tarieven blijven gelijk. Tevens worden het College en de VV in dit voorstel op de hoogte gebracht van de evaluatie van de in 2017 nieuw ingevoerde begrotingsaanslag (b-grond). De begroting laat een toename zien van de leges à €2.384.283,-. Hierdoor kan Delfland meer kostendekkend werken voor de diensten die Delfland verleent bij het afgeven van watervergunningen voor grote projecten van derden.

4. Historie - eerdere besluitvorming

Waarom een nieuwe Legesverordening in 2017?

Met de Legesverordening Delfland 2017 is gevolg gegeven aan de Kadernota 2017 waarin de opdracht was vervat om de Leges meer kostendekkend te maken. Concreet behelsde dit dat een juridische tool moest worden bedacht om deze kostendekkendheid fiscaal te kunnen realiseren, hetgeen alléén mogelijk is via een begrotingsaanslag. In zo'n begrotingsaanslag worden de uren opgenomen (begroot) die Delfland maakt voor een watervergunning van een groot project van derden. Deze bijzondere vorm van legesheffing is door de Hoge Raad toegestaan.

Bevoegdheid vaststellen begroting door D&H is in 2019 gemandateerd

De bevoegdheid om een legesbegroting vast te stellen is in de verordening geattribueerd (juridisch toegewezen) aan het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden. Bij besluit van het College van 5 maart 2019 is het vaststellen van de legesbegroting (om praktische redenen) gemandateerd aan de SD.

5. Regelgeving en Beleid

De grondslag voor Delfland om de Legesverordening op te kunnen stellen is vervat in de Waterschapswet.

In de Legesverordening zelf bepaalt Delfland de hoogte van de leges (in casu één vast tarief van €275,- (a-grond) en één open tarief op basis van uren: de begroting (b-grond)).

De bevoegdheid om leges te heffen, te innen en bezwaarschriften gericht tegen de aanslagen te behandelen is per 1 januari 2010 gedelegeerd aan de Regionale Belastinggroep (de RBG), een Gemeenschappelijke Regeling (GR) waar Delfland samen met andere overheden aan deelneemt.

6. Financiën

De Legesverordening Delfland 2017 heeft tot nu toe in totaal (afgerond) €3.074.283,- opgebracht voor (afgerond) 2.500 afgegeven watervergunningen. Dat is per jaar €1.024.761,-. De inkomsten komen uit de twee tarieven van de verordening. Ten eerste uit het vaste tarief van €275,- (de a-grond) en ten tweede uit de begroting (de b-grond).

Sinds de invoering van de Legesverordening Delfland 2017 zijn 8 legesaanslagen in de vorm van een begroting opgesteld (de b-grond), met in totaal €2.384.283,- aan inkomsten. Dit zijn zuiver nieuwe inkomsten. De overige inkomsten van €690.000 komen uit het vaste tarief van €275,- (de a-grond) voor ca 2.500 verstrekte watervergunningen.

Uit de vorige Legesverordeningen kwam per jaar gemiddeld €230.000,-. Dit betekent een toename van 450% aan legesinkomsten per jaar. Daarmee is aan de opdracht van de Kadernota uit 2017 om meer kostendekkend leges te heffen voor de dienstverlening van Delfland om watervergunningen af te geven succesvol voldaan.

Prognose toekomst

In de totale opbrengst van €3.074.283,- sinds 2017 zit één hele grote begrotingsaanslag vervat van €1.325.000,- voor de aanleg van de Blankenburgverbinding. Een vergelijkbare aanslag zoals voor de Blankenburgverbinding komt maar af en toe voor en kan dus bij een prognose beter niet worden meegenomen. De laatste keer dat een vergelijkbare grote aanslag zoals de Blankenburgverbinding is opgelegd was in 2012 voor de aanleg van de A4 (€1.250.000,-).

Indien we nu de aanslag van €1.325.000,- voor de Blankenburgverbinding van de totaalopbrengsten in de afgelopen drie jaar aftrekken houden we €1.749.283,- over, hetgeen per jaar een opbrengst is van €583.094,-. Dat is een (structurele) toename van iets meer dan 200% ten opzichte van de vorige Legesverordening. Het is de verwachting dat deze jaarlijkse opbrengst van €538.094,- verder stijgt in de komende jaren. Uit de Evaluatie – zie onder 14 van dit voorstel – blijkt namelijk dat er meer projecten zullen zijn die in aanmerking komen voor de begrotingsaanslag.

7. Duurzaamheid

n.v.t.

8. Organisatorische en personele consequenties

n.v.t.

9. OR/GO

n.v.t.

10. Risico- en beheersmaatregelen

Vrijstellingsgrond en teruggaveregeling: verminderde inkomsten?

Er zijn twee nieuwe grondslagen gecreëerd, te weten een vrijstellingsgrond en een grond voor teruggave die nauwelijks tot geen risico inhouden dat de inkomsten zullen terugvallen. Teruggave vanwege een (ambtshalve) intrekking van een watervergunning komt zeer zelden voor, dus hierdoor zullen de inkomsten niet dalen. De vrijstellingsgrond voor houtopstanden en/of werken die op last van Delfland bij noodzakelijke werkzaamheden moeten worden verwijderd en ingelanden na voltooiing van de werkzaamheden een watervergunning moeten aanvragen om die weer terug te mogen plaatsen zal geen significante daling van de inkomsten veroorzaken. De omvang is gering en bovendien zijn veel houtopstanden en/of werken die moeten worden verwijderd illegaal en past het bijgevolg niet binnen onze regelgeving en/of beleid om ze weer terug te mogen plaatsen. Een beheersmaatregel is derhalve niet nodig.

11. Communicatie (in- en extern)

Intern zullen de nieuwe vrijstellingsmogelijkheid en de nieuwe teruggaveregeling met de Teams worden gecommuniceerd die hieraan uitvoering zullen gaan geven.

Voor externe communicatie: zie onder 12. Bekendmaking en vervolgprocedure.

12. Bekendmaking en vervolgprocedure

Geen inspraak

Ingevolge art. 3, aanhef en onder a van de Inspraakverordening Delfland is de Inspraakverordening niet van toepassing op ondergeschikte herzieningen van eerder genomen besluiten. Hiervan is met onderhavige actualisatie sprake. De twee tarieven blijven immers precies hetzelfde. Weliswaar komt er een vrijstellingsmogelijkheid bij en een extra teruggaveregeling, maar dat zijn aanpassingen van de verordening die niemand benadelen, integendeel. Bovendien gelden deze, voor ingelanden positieve actualisaties, voor een beperkte groep van belanghebbenden, waardoor inspraak eveneens niet van toepassing is op grond van art. 3 aanhef en onder d van de Inspraakverordening Delfland. De overige aanpassingen zijn evident ondergeschikte herzieningen die bovendien niemand benadelen.

Bekendmaking

Na vaststelling door de VV zal de Legesverordening Delfland 2020 worden gepubliceerd in het Waterschapsblad en digitaal bekend worden gemaakt op de website van Delfland. De verordening treedt in werking op 1 januari 2020.

Geen bezwaar en beroep

Ingevolge art. 8:3, eerste lid, aanhef en onder a jo 7:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) staat géén bezwaar en beroep open tegen de Legesverordening Delfland 2020.

13. Bevoegde organen

Het College van Dijkgraaf en Hoogheemraden is ingevolge art. 84, tweede lid, van de Waterschapswet bevoegd besluiten van de Verenigde Vergadering voor te bereiden.

De Verenigde Vergadering is bevoegd tot vaststelling ingevolge de artikelen 110, 111, 113, 115, 132 en 139 van de Waterschapswet.

14. Toelichting

Evaluatie begrotingsaanslag in de 'Legesverordening Delfland 2017'

Hoe pakt de begroting (b-grond) na invoering uit?

Sinds 1 januari 2017 zijn acht begrotingen vastgesteld voor in totaal €2.384.283,-. Dat is een significante toename van 450% aan opbrengsten ten opzichte van de vorige Legesverordening. Het invoeren van de begrotingsaanslag is dus succesvol gebleken. Er wordt meer kostendekkend gewerkt voor de dienst die Delfland levert bij watervergunningen van grote projecten van derden.

Wat bij de evaluatie opviel was dat er acht begrotingen zijn opgesteld, terwijl uit een analyse van de totale workload aan watervergunningen de jaren voorafgaand aan de invoering van de huidige Legesverordening bleek dat er gemiddeld zo'n 30 vergunningen op jaarbasis in de b-grond zullen gaan vallen. Er zijn dus sinds 1 januari 2017 geen circa 75 begrotingen vastgesteld, zoals toen werd ingeschat, maar acht. Met de circa 67 niet opgestelde begrotingen met een geschatte opbrengstwaarde ergens tussen de €300.000,- en €800.000,- laten we een dekking van gerealiseerde kosten liggen. Deze Evaluatie is daarom aanleiding geweest om de puntjes op de i te zetten bij de toepassing van de b-grond, want hoewel de Legesverordening Delfland 2017 aanzienlijke, nieuwe inkomsten genereert kan de begrotingsaanslag nog vaker worden toegepast. Dit is juridisch ook noodzakelijk.

Juridische consequenties om vergunningen die in b vallen onder a af te doen

Indien een watervergunning onder de b-grond valt en toch onder de a-grond wordt aangeslagen, dan schuurt dat met het gelijkheidsbeginsel en met het verbod van willekeur, omdat sommige vergunninghouders dan worden bevoordeeld en ongelijk worden behandeld ten opzichte van andere vergunninghouders. Dit betekent dat álle vergunningen die in b kunnen vallen ook altijd een b-aanslag moeten krijgen.

Oorzaken

Onderzoek heeft uitgewezen dat begrotingen worden opgesteld door veelal dezelfde medewerkers. Toepassing van de Legesverordening blijkt persoonsafhankelijk in plaats van organisatiegedragen. Verder bleek dat grote projecten ruim voor de vergunningaanvraag worden afgevangen en toebedeeld in de b-grond, maar dat kleinere projecten die óók in de b-grond kunnen worden afgedaan niet van tevoren worden afgevangen en in het reguliere zaakstelsel van Team R&P komen. In dat zaakstelsel is geen moment gecreëerd om bij iedere watervergunning te beoordelen of er leges moeten worden geheven op de a-grond of de b-grond. Die komen daarom standaard in de a-grond terecht. Team RPV heeft verder ook een signaleringsfunctie die waarschijnlijk beter kan worden benut in hun Verkenningen. Verder is het zo dat er ook nog wel onwetendheid is over de begrotingsconstructie en er dus een slag is te slaan met de juiste voorlichting aan de juiste teams en medewerkers. Verder bleek dat het ureschrijven – een eis bij de begrotingsconstructie – in Prosa inspanning vergt en discipline, hetgeen kennelijk een hick-up vormt, waardoor voor kleinere b-projecten het minder of niet loont om uren te schrijven, afgezet tegen de inkomsten van de leges.

Conclusie

Het is zowel financieel als juridisch van belang dat toepassing van de b-grond niet persoonsafhankelijk wordt toegepast, maar organisatiebreed is geborgd, gedragen en ingezet wanneer de b-grond aan de orde is. Daarbij is tevens van belang dat bewustzijn ontstaat dat uren schrijven noodzakelijk is voor de rechtmatigheid van de legesaanslag en de boekhoudkundige verantwoording achteraf.

Met de Legesverordening Delfland 2017 zijn de inkomsten sinds de invoering gestegen met €2.384.283,-. Met een nog betere borging in de organisatie kunnen deze inkomsten nog verder stijgen, worden de werkzaamheden gelieerd aan onze watervergunningen nog meer kostendekkend gemaakt en wordt de toepassing van de legesbegroting juridisch proof. Deze borging is inmiddels ambtelijk gerealiseerd.

Bij een volgende actualisatie van de Legesverordening zal opnieuw worden geëvalueerd.

15. Bijlage

1. Legesverordening Delfland 2017

Actualisatie Legesverordening Delfland 2017

Dossiernummer : 1501
Vergaderdatum : 21-11-2019



De Verenigde Vergadering van Delfland,

op voordracht van Dijkgraaf en hoogheemraden van 15-10-2019 (dossiernummer 1501);
gelezen het positieve advies van de Commissie BFO van 05-11-2019;
overwegende dat de 'Legesverordening Delfland 2017' dient te worden geactualiseerd;
gelet op de artikelen 110, 111, 113, 115, 132 en 132 van de Waterschapswet;

Besluit:

Stelt vast de navolgende:

Legesverordening Delfland 2020

Artikel 1 Aard van de belasting en belastbaar feit

Onder de naam 'leges' worden rechten geheven voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor de door het Hoogheemraadschap te verlenen diensten overeenkomstig de in artikel 3 genoemde heffingsmaatstaven en tarieven.

Artikel 2 Belastingplichtige

Belastingplichtig is de aanvrager van de diensten, dan wel degene ten behoeve van wie deze diensten worden aangevraagd.

Artikel 3 Heffingsmaatstaven en tarieven

1. Voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een watervergunning, of voor een verzoek om een inhoudelijke wijziging van een bestaande watervergunning, wordt
 - a. Een tarief geheven van €275,00.
 - b. In afwijking van het tarief onder a wordt voor een aanvraag of verzoek, dat betrekking heeft op een relatief groot tot zeer groot ruimtelijk of infrastructureel project en dat van het Hoogheemraadschap om intensieve medewerking vraagt leges geheven naar het bedrag van de werkelijke kosten die het Hoogheemraadschap maakt.
 - c. Het bedrag als bedoeld onder b wordt gespecificeerd in een door of namens het Dagelijks bestuur, voorafgaand aan het in behandeling nemen van de aanvraag of het verzoek, aan de aanvrager of verzoeker overgelegde begroting.

- d. Als onder b van toepassing is, zijn onder a en b niet van toepassing op tweede en verdere aanvragen of verzoeken, die gelet op hun onderlinge samenhang, betrekking hebben op hetzelfde project waarop de eerste aanvraag betrekking heeft, of daarop redelijkerwijs betrekking hadden kunnen hebben.
2. Onverminderd artikel 3, eerste lid, onder a en b worden de leges verhoogd met extra kosten, die nodig zijn voor extern advies in verband met de aanvraag voor een watervergunning of het verzoek voor een inhoudelijke wijziging van een bestaande watervergunning.

Artikel 4 Inbehandelingname

1. Indien een begroting als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, is uitgebracht, wordt een aanvraag of schriftelijk verzoek in behandeling genomen op de tiende werkdag na de dag waarop de begroting aan de aanvrager ter kennis is gebracht, tenzij de aanvraag of het verzoek voor de tiende werkdag schriftelijk is ingetrokken.
2. Indien de leges als bedoeld in artikel 3, tweede lid, worden verhoogd met de kosten voor extern advies, wordt een aanvraag of schriftelijk verzoek in behandeling genomen op de tiende werkdag na de dag waarop het bedrag voor de kosten van extern advies aan de aanvrager ter kennis is gebracht, tenzij de aanvraag of het verzoek voor de tiende werkdag schriftelijk is ingetrokken.

Artikel 5 Wijze van heffing

De leges worden geheven door middel van een aanslag. De aanslag bevat een dagtekening.

Artikel 6 Tijdstip en wijze van betaling

1. De leges moeten binnen een maand na dagtekening van de aanslag worden betaald.
2. In afwijking van het eerste lid kan door of namens het Dagelijks bestuur voor de leges als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, op een daartoe ingediend schriftelijk verzoek, worden besloten dat de aanslag in termijnen mag worden betaald.

Artikel 7 Vrijstellingen

1. Er worden geen leges in rekening gebracht:
 - a. Voor het in behandeling nemen van aanvragen van watervergunningen door of vanwege het Hoogheemraadschap van Delfland;
 - b. Indien een aanvraag wordt ingetrokken voordat deze in behandeling is genomen;
 - c. Indien de aanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard, of indien wordt besloten om de aanvraag niet te behandelen;
 - d. Voor het verlenen van een watervergunning voor houtopstanden en/of werken die op last van het Hoogheemraadschap van Delfland moeten worden verwijderd vanwege noodzakelijke werkzaamheden.

Artikel 8 Kwijtschelding

Bij de invordering van de leges wordt geen kwijtschelding verleend.

Artikel 9 Teruggaaf

1. Leges worden terugbetaald indien:
 - a. De watervergunning door of namens het Dagelijks bestuur wordt ingetrokken of
 - b. De watervergunning wordt vernietigd en deze vernietiging onherroepelijk is.
2. Voor terugbetaling van leges als bedoeld in het eerste lid moet een aanvraag worden ingediend als bedoeld in artikel 132 van de Waterschapswet.

Artikel 10 Nadere regels door het Dagelijks bestuur

Het Dagelijks bestuur kan nadere regels geven over het heffen en het invorderen van de leges.

Artikel 11 Hardheidsclausule

Het Dagelijks bestuur kan, voor bepaalde gevallen, deze verordening buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing, gelet op het belang dat de verordening beschermt, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 12 Overgangsbepaling, inwerkingtreding en citeertitel

1. De 'Legesverordening Delfland 2017' wordt ingetrokken met ingang van 1 januari 2020, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op aanvragen en verzoeken die vóór deze datum zijn ingediend.
2. Deze verordening treedt in werking met ingang van de eerste dag volgend op de dagtekening van het Waterschapsblad waarin zij wordt geplaatst.
3. De datum van ingang van de legesheffing van onderhavige verordening is 1 januari 2020.
4. Deze verordening wordt aangehaald als: 'Legesverordening Delfland 2020'.

Toelichting bij de Legesverordening Delfland 2020

Deze toelichting bestaat uit een algemeen deel en een artikelsgewijze toelichting.

Algemeen

Het Hoogheemraadschap mag leges heffen op grond van de artikelen 110, 113 en 115 Waterschapswet. Leges zijn waterschapbelastingen. Door middel van het heffen van leges verhaalt het Hoogheemraadschap de kosten van de dienstverlening op degene die daar om vraagt.

Artikel 115, eerste lid, aanhef en onder c, van de Waterschapswet biedt uitdrukkelijk de mogelijkheid om leges te heffen voor het behandelen van verzoeken tot het verlenen van watervergunningen. Voor de meeste standaardverzoeken wordt een gefixeerd tarief geheven en voor de complexere aanvragen wordt een tarief op maat geheven via een begrotingsconstructie.

De Waterschapswet spreekt over het behandelen van verzoeken tot het verlenen van watervergunningen. Dat wil zeggen dat legesheffing niet mogelijk is voor het verlenen of wijzigen van een watervergunning zonder dat daar een verzoek van de aanvrager om de watervergunning aan ten grondslag ligt. In die gevallen waarin ambtshalve

watervergunningen worden verleend of gewijzigd kunnen dus geen leges worden geheven. Legesheffing onafhankelijk van het resultaat van de behandeling, dus bijvoorbeeld in het geval de watervergunning wordt geweigerd, is wel toegestaan.

De tariefberekening moet een relatie hebben met de kosten die het waterschap voor de dienstverlening maakt. Een verschil in tarief kan alleen gerechtvaardigd worden door een andere vorm van dienstverlening en een daarmee samenhangend afwijkend kostenverloop. Er hoeft echter geen rechtstreeks verband te bestaan tussen de hoogte van de leges die in een individueel geval worden geheven en de kosten die de overheid in dit individuele geval heeft moeten maken.

Op grond van artikel 111 van de Waterschapswet moet de belastingverordening in ieder geval de volgende elementen bevatten:

- De belastingplichtige;
- Het voorwerp van de belasting;
- Het belastbaar feit;
- De heffingsmaatstaf;
- Het tarief;
- Het tijdstip van ingang van de heffing;
- De datum van inwerkingtreding.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Aard van de belasting en het belastbare feit.

Karakter leges

Oorspronkelijk werden onder de benaming 'leges' schrijfkosten in rekening gebracht als vergoeding voor door de overheid verstrekte diensten. Geleidelijk is hierin verandering gekomen. Het legesbegrip en de aard en omvang van de dienst die hieronder wordt verstaan, alsmede uit welke kostenposten deze dienst mag worden opgebouwd is met name ontwikkeld in de jurisprudentie.

Doorslaggevend voor het antwoord op de vraag of sprake is van dienstverlening waarvan de kosten kunnen worden verhaald in de vorm van leges is, of diegene voor wie de dienst wordt verleend, een individueel belang heeft bij die dienst.¹ Hiervan is sprake wanneer een watervergunning (of ontheffing) wordt aangevraagd voor een activiteit die voor anderen verboden is. Het opheffen van een dergelijk verbod dient het individueel belang en bijgevolg kunnen de kosten van het verlenen van een watervergunning worden verhaald.

Dienstverlening

De heffing van leges wordt op een tweetal punten beperkt:

1. Er moet sprake zijn van dienstverlening. Hiervan is sprake bij een verzoek om een aanvraag voor een watervergunning of een verzoek om een inhoudelijke wijziging van een bestaande watervergunning.
2. De te verhalen werkelijke kosten moeten rechtstreeks (direct of indirect) in relatie staan tot de verleende dienst. Uit de *Handreiking kostentoerekening. Heffingen, rechten en tarieven*, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (10 oktober 2014) p. 41 e.v. volgt welke kosten mogen worden verhaald en welke kosten niet.

Kosten die verhaald mogen worden in de vorm van leges zijn:

¹ *Handreiking kostentoerekening. Heffingen, rechten en tarieven*, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties (10 oktober 2014) 34 e.v.

- a. Personeelskosten. Hieronder vallen de loonkosten van de personen die direct betrokken zijn bij de uitvoering van de dienstverlening. Kosten van vooroverleg bij de aanvraag van een watervergunning zijn directe personeelskosten. Voor het hanteren van het juiste, in rekening te brengen uurloon van de betrokken ambtenaar wordt de vigerende *Handleiding Overheidstarieven* van het Ministerie van Financiën gehanteerd. Per salarisschaal is in deze Handleiding bepaald welk uurtarief in rekening mag worden gebracht;
- b. Huisvestingskosten;
- c. Specifieke automatiseringskosten;
- d. Materiële kosten;
- e. Overhead;
- f. Omzetbelasting (onder bepaalde voorwaarden);
- g. Kosten van afschrijvingen, bijdragen aan reserves en voorzieningen;
- h. Rentekosten;
- i. Incidentele invoeringskosten en overige perceptiekosten;
- j. Kosten van vrijgestelde en niet geregelde diensten;
- k. Toezicht, maar dan louter en alléén als er controletaken plaatsvinden in het kader van het proces van de watervergunningverlening en het tot stand brengen van de situatie waarop de watervergunning betrekking heeft.

Kosten die niet verhaald mogen worden in de vorm van leges zijn:

- a. Inspraak, bezwaar en beroep;
- b. Schadevergoedingszaken en toezicht (met uitzondering van de zogenaamde eerste controle);
- c. Het opstellen van een beleidsplan;
- d. Handhaving.

Conclusie

Artikel 1 bevat de aanwijzing van het belastbare feit: het in behandeling nemen van een aanvraag voor de door het Hoogheemraadschap te verlenen diensten. De heffingsmaatstaf en het tarief voor deze diensten is uitgewerkt in artikel 3.

De verschuldigdheid van de leges ontstaat vanaf het in behandeling nemen van de aanvraag ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a en niet voor de afgifte van de watervergunning. Voor het moment waarop leges zijn verschuldigdheid ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b wordt verwezen naar de toelichting op artikel 4, eerste lid.

Artikel 2 Belastingplichtige. Wie moet leges betalen?

Belastingplichtig is de aanvrager van de watervergunning of de wijziging hiervan of degene ten behoeve van wie de watervergunning of de wijziging is aangevraagd. In de praktijk zal in beginsel de aanslag aan de watervergunninghouder worden verzonden. Indien de aanvrager van de watervergunning een ander is dan de watervergunninghouder en deze expliciet in de aanvraag heeft aangegeven dat de aanslag moet worden verzonden aan hem, dan zal de aanslag worden verzonden aan de aanvrager.

Artikel 3 Heffingsmaatstaf en tarieven

Eerste lid, aanhef

Leges worden geheven voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een watervergunning. Daarnaast worden ook leges geheven voor het in behandeling nemen van een verzoek om een inhoudelijke wijziging van een bestaande watervergunning, hieronder mede begrepen een verzoek om verlenging van de uitvoeringstermijn. Verzoeken om een

kennelijke verschrijving of een misslag te herstellen worden niet gekwalificeerd als een verzoek om een inhoudelijke wijziging en zijn bijgevolg niet legesplichtig.

Eerste lid, aanhef en onder a

Voor circa 90% van de aanvragen of verzoeken bij het Hoogheemraadschap wordt één standaard gefixeerd tarief geheven. Voor de hoogte van dit gefixeerde tarief wordt aansluiting gezocht bij de bestaande praktijk op basis van de hiervoor geldende Legesverordening Delfland 2013, alwaar voor circa 90% van de watervergunningen of verzoeken een tarief van €250,00 werd geheven. Dit bedrag wordt geïndexeerd over de afgelopen drie jaar en afgerond op €275,00.

Eerste lid, aanhef en onder b

Voor de behandeling van aanvragen en verzoeken die betrekking hebben op relatief grote tot zeer grote ruimtelijke of infrastructurele projecten worden de verschuldigde leges bepaald door de omvang van de werkelijke kosten die het Hoogheemraadschap hiervoor maakt.

Het betreft projecten in het kader van een Tracébesluit en voor grote projecten inzake de aanleg van wegen en snelwegen, gaswinning, spoorwegen, bruggen, tunnels en elektriciteit en de grotere bouw- of landschapsprojecten, zoals bijvoorbeeld de (gedeeltelijke) aanleg van een woonwijk, een bedrijventerrein, maar ook voor bijvoorbeeld een andere inrichting van het landschap waarvoor medewerking van het Hoogheemraadschap wordt gevraagd.

Kosten die in rekening kunnen worden gebracht staan opgesomd onder de toelichting op artikel 1. De grootste kostenpost voor het Hoogheemraadschap is veelal het vooroverleg dat aan de diverse watervergunningen of verzoeken voorafgaat.

Eerste lid, aanhef en onder c

Een initiatiefnemer moet vooraf kunnen weten wat de hoogte is van de leges die hem in rekening worden gebracht. Het tarief moet bovendien transparant zijn. Blijkens een uitspraak van de Hoge Raad (HR 22 juli 1985, nr. 22 780), na conclusie van A-G Moltmaker, BNB 1985/259 met noot van A.L.C. Simons, Belastingblad 1985, p. 493 met noot van PdB, betekent dit "dat de verordening niet (...) het bedrag van de belasting hoeft te vermelden, maar dat ook op andere wijze kan worden aangegeven tot welke belastingverplichtingen het belastbare feit leidt, mits daarbij op voldoende duidelijke wijze aan de belastingplichtige inzicht wordt gegeven in het beloop van het hem te heffen bedrag."

Uit voornoemde uitspraak van de Hoge Raad volgt dat het tarief in de verordening niet hoeft te worden gefixeerd op één vast bedrag (maar het mag wel). Dit betekent dat met een begrotingsconstructie kan worden gewerkt. Deze constructie houdt in dat door of namens het Dagelijks bestuur een begroting wordt opgesteld voor de werkelijke kosten die het Hoogheemraadschap maakt voor de aan een project verbonden watervergunningen en verzoeken. Deze kosten zullen als leges in rekening worden gebracht. De initiatiefnemer is dus bekend met de hoogte van de leges voordat hij beslist of hij zijn verzoek gestand doet.

Het moment dat de begroting aan de aanvrager wordt voorgelegd kan zijn in de fase dat de eerste watervergunning wordt aangevraagd, maar in de praktijk is het ook mogelijk om eerder een begroting op te stellen indien het Hoogheemraadschap over voldoende gegevens beschikt. In dit geval kan de aanvrager een aan hem overgelegde begroting door of namens het Dagelijks bestuur accorderen voor dat de eerste aanvraag in het kader van het bewuste project wordt ingediend.

De begroting wordt uiteindelijk als legesaanslag voor het gehele project en de hieraan gerelateerde watervergunningen en verzoeken bij de eerste watervergunning van het project opgelegd.

Eerste lid, aanhef en onder d

Omdat de leges voor de watervergunningen en verzoeken bij een project bij de eerste aanvraag ten behoeve van dit project worden geheven is het begrotingstarief alleen van toepassing bij de eerste aanvraag en dus niet nogmaals bij de tweede of verdere aanvragen of verzoeken van hetzelfde project. Dit is alléén anders indien sprake is van externe advieskosten die niet reeds in de begroting zijn opgenomen – zie ook de toelichting

Artikel 7 Vrijstellingen

In dit artikel worden de vrijstellingen van de legesheffing geregeld. Er worden geen leges in rekening gebracht voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verlenen van een watervergunning als de activiteit door het Hoogheemraadschap zelf of in opdracht van het Hoogheemraadschap wordt verricht. Hiervan is overigens geen sprake indien in het kader van handhaving een watervergunning wordt aangevraagd om illegale werken te legaliseren. In dat geval is deze vrijstelling niet van toepassing. Er worden ook geen leges in rekening gebracht als de aanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard of buiten behandeling wordt gesteld of indien deze wordt ingetrokken voordat deze in behandeling is genomen. Tot slot acht het Hoogheemraadschap het niet opportuun om leges te heffen indien houtopstanden en/of werken op last van het Hoogheemraadschap moeten worden verwijderd in verband met noodzakelijke werkzaamheden en deze houtopstanden en/of werken na de werkzaamheden desgevraagd (kunnen) worden vergund. Voor de goede orde zij hier opgemerkt dat het zo kan zijn dat houtopstanden en/of werken die illegaal blijken te zijn, na verwijdering dus mogelijk niet kunnen worden vergund, omdat legaliseren onmogelijk is.

Artikel 9 Teruggaaf

In dit artikel is bepaald dat indien in bezwaar, beroep of hoger beroep een watervergunning wordt vernietigd of de watervergunning door het Dagelijks bestuur wordt ingetrokken de leges, op aanvraag, kunnen worden terugbetaald. Indien van een dergelijke vernietiging of intrekking sprake is moet ingevolge artikel 132 van de Waterschapswet de aanvraag voor teruggaaf binnen zes weken nadat de omstandigheid welke aanspraak op teruggaaf deed ontstaan zich heeft voorgedaan, worden ingediend bij het Hoogheemraadschap. Deze omstandigheid kan zijn een beslissing op bezwaar of een uitspraak van de bestuursrechter bij de Rechtbank (beroep) of van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hoger beroep). Het moet voorts ook gaan om een onherroepelijke vernietiging. Dat wil zeggen, de beslissing op bezwaar of de uitspraak moet formele rechtskracht hebben gekregen. Hiervan is sprake bij een einduitspraak. Er is dan geen mogelijkheid meer om in beroep of hoger beroep te gaan.

Artikel 11 Hardheidsclausule

Een hardheidsclausule onderscheidt zich van ontheffings- en vrijstellingsbepalingen, doordat vooraf niet (precies) te voorzien is of afwijking nodig zal zijn en zo ja, om welke gevallen of groepen gevallen het bij de toepassing zal kunnen gaan. Het moet dus gaan om onvoorzienbare en in ieder geval zeer uitzonderlijke gevallen.

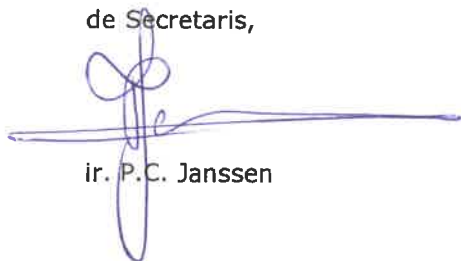
Artikel 12 Overgangsbepaling, inwerkingtreding en citeertitel

Dit artikel bevat onder andere het tijdstip van ingang van de heffing en de datum van inwerkingtreding en bekendmaking van de verordening. Tevens bevat dit artikel de citeertitel. Ook bevat het artikel een overgangsbepaling. De Legesverordening Delfland 2017 blijft van toepassing op aanvragen voor het verlenen van watervergunningen of verzoeken om inhoudelijke wijzigingen van bestaande watervergunningen die zijn ingediend vóór 1 januari 2020.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 21-11-2019.

De Verenigde Vergadering voornoemd,

de Secretaris,



ir. P.C. Janssen

de Voorzitter,



dr. P.H.W.M. Daverveldt

op artikel 3, tweede lid, hierna. Deze kosten voor extern advies zullen dus wel in de vorm van leges worden geheven bij een tweede of verdere aanvraag of verzoek in een project.

Tweede lid

In de gevallen waarin het Hoogheemraadschap in het kader van een aanvraag of verzoek externe advisering inwint, kunnen deze kosten in rekening worden gebracht bij de aanvrager. De externe advieskosten worden bovenop de verschuldigde leges in rekening gebracht.

Externe advieskosten *kunnen* in een begroting ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b worden opgenomen als extra kosten. Dit laat evenwel onverlet dat indien ná een reeds opgestelde begroting blijkt dat voor het project een aanvraag of een verzoek om een inhoudelijke wijzigingen van een bestaande watervergunning externe advieskosten nodig zijn die niet zijn meegenomen in de begroting deze externe advieskosten als leges in rekening worden gebracht.

Artikel 4 Inbehandelingname

Eerste lid

In de begrotingsconstructie zoals die door het Hoogheemraadschap wordt toegepast, krijgt de aanvrager of verzoeker na de mededeling van de begroting een termijn van tien dagen om zijn aanvraag of schriftelijk verzoek desgewenst in te trekken. Als de aanvrager of verzoeker niet tijdig reageert op de aan hem overgelegde begroting, wordt de aanvraag of het verzoek in behandeling genomen en is hij leges verschuldigd.

Tweede lid

De kosten van de externe dienstverlening worden van tevoren ter kennis gebracht aan de aanvrager of verzoeker. Het kan bijvoorbeeld gaan om een second opinion, extern advies, extra onderzoek, of de aanschaf van (meet) instrumenten. Deze kosten verschillen per geval. De aanvrager of verzoeker krijgt na de mededeling van de externe advieskosten een termijn van tien dagen om zijn aanvraag of verzoek desgewenst in te trekken. Als de aanvrager of verzoeker niet tijdig reageert op de ter kennisgeving medegedeelde externe advieskosten wordt de aanvraag of het verzoek in behandeling genomen en is hij leges verschuldigd voor de externe advieskosten.

Onder extern advies wordt verstaan: specialistisch (veelal technisch) advies dat voor Delfland noodzakelijk is voor het kunnen afgeven van een watervergunning.

Artikel 5 Wijze van heffing

Op grond van artikel 125 van de Waterschapswet kunnen de leges worden geheven 'bij wege van aanslag, bij wege van voldoening op aangifte of op andere wijze'. In dit artikel is gekozen om de leges door middel van een aanslag te heffen. De aanslag bevat een dagtekening. De dagtekening is onder meer van belang voor de termijn van zes weken, waarbinnen bezwaar kan worden gemaakt tegen de verschuldigdheid van de leges en voor de start van de betalingstermijn.

De aanslag wordt uitgebracht door de heffingsambtenaar van de gemeenschappelijke regeling Regionale Belasting Groep (hierna: RBG). De RBG is daarvoor afhankelijk van de gegevens die aan hem worden verstrekt door of namens het Dagelijks bestuur van het Hoogheemraadschap.

Artikel 6 Tijdstip en wijze van betaling

Op grond van artikel 139 van de Waterschapswet kan in de belastingverordening worden afgeweken van de betalingstermijnen uit artikel 9 van de Invorderingswet. In dit artikel is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en wordt de betalingstermijn voor de leges vastgesteld op één maand na dagtekening van de aanslag. Uitzondering hierop kan alléén worden gemaakt voor de betaling van leges in de vorm van een begrotingsconstructie. Op daartoe ingediend verzoek kan met het Hoogheemraadschap een betaling in termijnen worden overeengekomen.