

# Rapportage evaluatie legesverordening en grondwaterverordening

Provincie Zeeland

ANG, Montfoort, 8 november 2021  
Kenmerk: ANG021-0247MH

# Managementsamenvatting

De provincie Zeeland heft net zoals andere provincies leges voor de diensten die worden aangeboden. Deze diensten mogen in haar totaliteit maximaal kostendekkend zijn op begrotingsbasis. Tegelijkertijd betreft het een bestuurlijke keuze om ook maximaal kostendekkende tarieven te hanteren. Het voorliggende onderzoek wat kan worden geduid als zijnde een evaluatie van de kostendekkendheid van de leges heeft betrekking op de sectoren Verkeer en Vervoer, Milieubeheer en Natuur over de belastingjaren 2018, 2019 en 2020 met specifieke aandacht voor de sector Natuur. Los hiervan is ook het deel grondwaterheffing aan een nadere analyse onderworpen en is de tarieventabel voor de aangeduide onderwerpen beoordeeld en geanalyseerd of verbeteringen kunnen worden doorgevoerd.

In haar algemeenheid kan worden aangegeven dat de leges in haar totaliteit voor de desbetreffende onderdelen niet kostendekkend zijn. Meer specifiek zijn de volgende belangrijke conclusies en aanbevelingen per deelonderwerp in breedste zin gelet op het onderzoek aan de orde:

## Sector natuurbescherming

- De tarieven voor de sector natuurbescherming zijn in de afgelopen jaren door de stapsgewijze verhoging meer kostendekkend, maar nog niet volledig kostendekkend. Per 2020 bedraagt het kostendekkendheidspercentage 57%.
- Een stapsgewijze verhoging is gezien vanuit het huidige kostendekkendheidspercentage en uitgaande van de wens om kostendekkende tarieven te hanteren het meest gangbaar. Los van het financiële kader dient in acht te worden genomen dat een kostendekkend tarief tot gevolg kan hebben dat sommige aanvragen niet meer worden ingediend (werkt illegaliteit in de hand) en dat de inzet normaliter vanuit toezicht/handhaving toeneemt. Deze extra inzet van toezicht/handhaving komt niet voor verhaal in aanmerking via de leges. Daarnaast dient de natuur en diene soorten ook te worden beschermd en dat kan juist de overweging tot gevolg hebben dat deels de inzet middels de algemene middelen dient te worden gefinancierd.
- Aan te bevelen is om op basis van het voorgaande en eventueel de legestarieven bij andere provincies een integrale afweging te maken of en in hoeverre de leges voor de sector natuur dienen te worden verhoogd. Nadien kan de keuze worden gemaakt op welke wijze het geheel wordt vormgegeven.
- Het aantal bezwaren wat jaarlijks dient te worden afgehandeld in de aankomende periode is gangbaar, aangezien belangrijke facetten tussentijds al zijn opgelost middels bijvoorbeeld de aanpassing van de tarieventabel leges. Verder is het aan te bevelen om de vrijstellingsbepaling op een andere wijze vorm te geven (zie meer in detail hoofdstuk 1).

## Sector milieubeheer<sup>1</sup>

- De legestarieven voor de sector milieubeheer zijn in de afgelopen jaren gemiddeld gezien voor maximaal 15% kostendekkend. De baten en lasten staan derhalve niet in verhouding.
- Ondanks de nieuw gemaakte afspraak per 2021 met de RUD komt de kostendekkendheid van de leges nog steeds maar net boven de 20% uit.
- Geadviseerd wordt om op basis van deze rapportage, de tarieven van de provincies (zie bijlage 1) te (her)overwegen om de tarieven te verhogen, waarbij ook acht dient te worden geslagen op het gegeven dat in de afgelopen jaren kruissubsidiëring is toegepast (bij complexe zaken wordt een meer dan kostendekkend tarief in rekening gebracht waarmee de minder dan kostendekkende tarieven bij minder complexe zaken worden gesubsidieerd).

---

<sup>1</sup> Het betreft vergunningen op gebied van ontgrondingen, waarvoor de provincie bevoegd gezag is.

## **Sector Verkeer en vervoer**

- De tarieven voor de sector verkeer en vervoer zijn in de afgelopen iets meer dan kostendekkend. Tegelijkertijd is dat toegestaan zolang het totale kostendekkendheidspercentage niet uitkomt boven de 100%
- De gerealiseerde baten (en daarmee ook de lasten) komen lager uit dan hetgeen op begrotingsbasis wordt gepresenteerd alsmede is vastgesteld op jaarrekeningniveau. Het is dan ook een aandachtspunt voor nu en in de toekomst mede in relatie tot de financiële administratie.

## **Grondwaterheffing**

- Het tarief voor de grondwaterheffing is niet kostendekkend ondanks dat het hoogste tarief wordt gehanteerd (bezien vanuit de provincies).
- Het aantal heffingplichtige vergunninghouders is tot nu toe beperkt qua omvang en er is sprake van één 'grote' belastingplichtige die gemiddeld gezien +/- voor 80% verantwoordelijk is voor desbetreffende baten.
- Aan te bevelen is om een afweging te maken of en in hoeverre het bestuurlijk wenselijk is om een wijziging door te voeren, waarbij de volgende zaken dienen te worden overwogen:
  - Tariefsverhoging doorvoeren;
  - Eventuele indeling maken op basis van een indeling naar categorieën en ook hier de tariefstelling op aanpassen;
  - Aanpassing huidige drempelvrijstelling.

In haar algemeenheid kan worden aangegeven dat het merendeel van de gehanteerde legestarieven die in het onderzoek zijn betrokken niet kostendekkend zijn. Tegelijkertijd betreft het een bestuurlijke afweging of en in hoeverre een tarief- of beleidsaanpassing dient te worden doorgevoerd. Hierbij dienen alle facetten te worden betrokken, waarbij ook rekening dient te worden gehouden met het gegeven dat de totale omvang van de leges beperkt is qua omvang wanneer de baten worden afgezet tegen de overige baten (bijv. de provinciale opcenten) zoals deze zijn opgenomen in de begroting.

Verder kan worden overwogen of en in hoeverre ook andere belastbare feiten kunnen worden ingevoegd in de huidige tarieventabel. Gedacht kan worden aan het invoegen van een legestartief voor het afhandelen van aanvragen in het kader van artikel 6.4 van de Waterwet<sup>2</sup>, waarvoor de provincie het wettelijk bevoegd gezag is.

---

<sup>2</sup> Het bevoegd gezag voor vergunningverlening op grond van artikel 6.4 Waterwet is wettelijk verdeeld over provincie en waterschap.

# Inhoudsopgave

Managementsamenvatting .....	2
<b>Inleiding .....</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	
<b>Verbetering legesverordening.....</b>	<b>6</b>
1.1 Inleiding en onderzoeksanpak.....	6
1.2 Resultaten verbetering legesverordening.....	6
1.3 Deelconclusies.....	9
<b>2</b>	
<b>Kostendekkendheid.....</b>	<b>10</b>
2.1 Inleiding en onderzoeksanpak.....	10
2.2 Resultaten quick scan kostendekkendheid leges.....	11
2.3 Deelconclusies.....	15
<b>3</b>	
<b>Analyse sector Natuur .....</b>	<b>16</b>
3.1 Leges sector natuur .....	16
3.2 Tariefsadvies.....	18
3.3 Deelconclusies.....	20
<b>4</b>	
<b>Analyse hoogte tarief grondwaterheffing .....</b>	<b>21</b>
4.1 Inleiding en onderzoeksanpak.....	21
4.2 Juridisch kader.....	21
4.3 Deelconclusies.....	26

# Inleiding

De provincie Zeeland heeft ANG gevraagd te ondersteunen bij het verbeteren van de legesverordening en de grondwaterheffingsverordening. Het verzoek om ondersteuning behelst een aantal deelopdrachten:

1. Verbetering/verduidelijking van de legesverordening met bijzondere aandacht voor 'geringe wijzigingen' en de uitzonderingsgrond 'wetenschappelijk onderzoek'.
2. Een quick scan van de kostendekkendheid van de leges over de jaren 2018, 2019 en 2020 (met uitzondering van de Wabo-leges en BRIKS taken).
3. Specifiek voor categorie 5, sector Natuur een analyse van de ontvangen bezwaarschriften en een advies voor eventuele aanpassing van de tarieven.
4. Een evaluatie van de hoogte van het tarief van de grondwaterheffing, inclusief advisering ten aanzien van eventuele vrijstellingen en de hoogte van het tarief.

In deze rapportage worden de resultaten van de onderzochte deelaspecten weergegeven. In elk afzonderlijk hoofdstuk is telkens 1 van de deelaspecten nader uitgewerkt, waarbij elk hoofdstuk is opgebouwd uit een inleidende paragraaf over veelal de aanpak, een paragraaf met resultaten en een paragraaf met deelconclusies.

# 1

## Verbetering legesverordening

### 1.1 Inleiding en onderzoeksanpak

De eerste deelopdracht betreft het verzoek om de legesverordening te verbeteren op de volgende punten:

- Een nadere specificatie/definitie dan wel uitwerking van de term “geringe wijziging”;
- Wat wordt verstaan onder individueel/algemeen belang en op welke wijze kan voor aanvragen met “geringe wijziging” deze SMART uitgezonderd worden, zodat eventueel een lager tarief kan worden gehanteerd (dan bij een reguliere aanvraag);
- Op welke wijze kan artikel 8 van de verordening juridisch en fiscaal worden aangepast zodat wetenschappelijk onderzoek kan worden vrijgesteld van het heffen van leges.

Om te komen tot een goed advies zijn een aantal interviews afgenomen met de opdrachtgever (de afdeling Financiën) en met een aantal vakinhoudelijke deskundigen. Tijdens deze interviews zijn onder meer de volgende vragen besproken:

1. Wat verstaan de inhoudelijke deskundige(n) op dit moment onder de definitie ‘geringe wijziging’. Kortom over welke situaties hebben we het dan?
2. Wat wordt verstaan onder ‘geringe wijziging’ op basis van de huidige vigerende rechtspraak?
3. Hoe verhoudt ‘de gewenste’ situatie zich tot de vigerende rechtspraak?
4. Welke tariefstelling wordt wenselijk geacht al dan niet in relatie tot de kostprijs?
5. Hoe vaak (in de periode 2018 tot en met 2020) zijn aanvragen ingediend die mogelijk anderszins onder de definitie ‘geringe wijziging’ kunnen worden geschaard?
6. Wat verstaan de inhoudelijke deskundige(n) op dit moment onder de definitie ‘wetenschappelijk onderzoek’. Kortom over welke situaties hebben we het dan onder meer?
7. Hoe verhoudt de mogelijke vrijstelling zich tot andere situaties en is het geheel te objectiveren?

Hierna worden de resultaten van dit deelonderzoek nader uitgewerkt.

### 1.2 Resultaten verbetering legesverordening

#### Geringe wijziging

Tijdens de bespreking van “geringe wijzigingen” is aangegeven dat het verzoek om een nadere uitwerking van wat een “geringe wijziging” is, uitsluitend van belang wordt geacht bij aanvragen in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb) en niet dient te gelden voor andere vergunningsoorten.

Vanuit jurisprudentie is de term ‘geringe wijziging’ nader gedefinieerd en heeft met name betrekking op een omgevingsvergunning activiteit bouwen.<sup>3</sup> Hierbij is niet beslissend de hoogte van de meer- of minderkosten van een wijziging, maar de aard van die wijziging. Het moet gaan om een niet ingrijpende wijziging van ondergeschikte aard. Een beperkte verkleining van een bouwobject

---

<sup>3</sup> Zie onder meer: Gerechtshof Amsterdam, 4 februari 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:919, Hof 's-Hertogenbosch, 19 februari 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:86.

kan dan ook in beginsel als zijnde een 'geringe wijziging' worden aangemerkt, tenzij een nieuwe omgevingsvergunning vereist is. Het maakt dan ook duidelijk dat de ruimte beperkt is dat het bevoegd gezag toekomt om een wijziging als zijnde een 'geringe wijziging' aan te merken.

In het kader van de Wnb komen op jaarbasis ongeveer 2 á 3 verzoeken per jaar binnen om de geldigheidsduur van een reeds verleende vergunning te verlengen. Deze verzoeken zijn wat ons betreft niet gelijk te stellen met een 'geringe wijziging', omdat gebleken is dat deze verzoeken zeer divers zijn en in sommige gevallen (ongeveer één derde van de gevallen) zelfs kunnen uitmonden in een volledig nieuwe inhoudelijke beoordeling. Daarom is het advies om in dit verband niet van een geringe wijziging te spreken, maar uit te gaan van de vraag of er voor het verlengen van de geldigheidsduur wel of geen nieuwe inhoudelijke beoordeling nodig is en om op basis van dit onderscheid een nieuw belastbaar feit op te nemen met een lager tarief, voor die gevallen waarvoor een inhoudelijke beoordeling niet noodzakelijk is. Het voorstel is om aan de tarieventabel de volgende legesonderdelen toe te voegen:

- 5.2.3 Het tarief bedraagt voor het in behandeling nemen van een verzoek om uitsluitend een wijziging van de geldigheidsduur van een reeds op grond van art. 2.7, tweede en derde lid, Wnb verleende vergunning die niet leidt tot een nieuwe inhoudelijke beoordeling:<sup>4</sup>
- 5.3.4 Het tarief bedraagt voor het in behandeling nemen van een verzoek om uitsluitend een wijziging van de geldigheidsduur van een reeds op grond van art. 3.3, 3.4, 3.8, 3.9, 3.10, 3.17, 3.25, 3.26, 3.32, 3.34 Wnb verleende ontheffing die niet leidt tot een nieuwe inhoudelijke beoordeling:<sup>5</sup>

Een andere categorie betreft de naamswijziging op verzoek, waarbij het verzoek is om de vergunning op een andere naam te stellen. Voorop dient te worden gesteld dat een Wnb vergunning overdraagbaar is en ook de tenaamstelling kan worden gewijzigd ondanks dat de Wnb niet in een zodanig regeling voorziet.<sup>6</sup> Dat het feitelijk gaat om een niet inhoudelijke wijziging die gelijk is te stellen met een 'geringe wijziging' maakt dat deze dienst als legesplichtig kan worden aangemerkt.<sup>7</sup>

In de huidige setting wordt thans voor deze verzoeken het volledige bedrag aan leges geheven, gelijk aan de leges voor een volledig nieuwe aanvraag. Het wijzigen van de naam, kost echter aanzienlijk minder tijd dan de behandeling van een nieuwe vergunningaanvraag en het op te leggen legesbedrag staat dan ook niet in verhouding tot de dienst die is verricht. Ambtelijk wordt voorgesteld om deze verzoeken 'om niet' in te willigen. Dit betreft uiteraard een discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag. Uitgaande van dit principe kan dan ook worden volstaan met een beperkte wijziging van de huidige belastbare feiten en kan het geheel, bijvoorbeeld met een aanpassing aan de bestaande legesonderdelen, als volgt worden vormgegeven:

#### Gebiedsbescherming

- 5.2 Het tarief bedraagt ter zake van het in behandeling nemen van een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in art 2.7, tweede en derde lid, Wnb, niet zijnde een wijziging van een tenaamstelling van een reeds verleende vergunning:

---

<sup>4</sup> Tariefstelling betreft 1/3e deel van het reguliere tarief

<sup>5</sup> Tariefstelling betreft 1/3e deel van het reguliere tarief

<sup>6</sup> Zie Rb. Gelderland, 6 november 2018, ECLI:NL:RBGEL:2018:470 in relatie tot ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9525.

<sup>7</sup> Optioneel kan er nog een vangnetbepaling worden opgenomen voor die situaties die niet vallen onder een wijziging van tenaamstelling of de geldigheidsduur: Het tarief bedraagt voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het wijzigen van een vergunning of ontheffing zoals genoemd onder 5.2 en 5.3 als gevolg van een, naar de omstandigheden beoordeeld, geringe wijziging. (Tarief nader te bepalen en aan laten sluiten bij hetgeen opgenomen is onder voetnoot 2)

## Soortenbescherming

- 5.3 Het tarief bedraagt voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een besluit van GS als bedoeld in art. 3.3, 3.4, 3.8, 3.9, 3.10, 3.17, 3.25, 3.26, 3.32, 3.34 Wnb, niet zijnde een wijziging van een tenaamstelling van een reeds verleende ontheffing:

De keuze om een apart belastbaar feit op te nemen en het tarief te stellen op nihil geniet verder niet de voorkeur vanuit de fiscaliteit bezien. In die situatie dient formeel nog steeds een separate aanslag te worden opgelegd.

### **Vrijstellingsartikel**

De huidige vrijstelling op grond waarvan ook nu al in enkele gevallen is besloten geen leges te heffen voor de aanvragen vanwege de wetenschappelijke doeleinden van de aanvragers luidt als volgt:

#### ***“Artikel 8 Vrijstellingen***

*Leges worden niet geheven voor:*

*[...]*

- c.

*diensten ten behoeve van wetenschappelijke doeleinden en/of in verband met studies in het kader van wetenschappelijk onderwijs tot ten hoogste één exemplaar van het betreffende stuk ten behoeve van dezelfde aanvrager;*

*[...]”*

In de huidige vrijstelling is sprake van het niet heffen van leges “tot ten hoogste één exemplaar van het betreffende stuk”. Deze zinsnede zorgt ervoor dat formeel de huidige vrijstelling lijkt te zien op een aanvraag om kopieën, maar het artikel wordt ook gebruikt om aanvragen die vallen onder soortenbescherming in de sector Natuur van de tarieventabel vrij te stellen van leges wanneer het gaat om een vraag ten behoeve van wetenschappelijke doeleinden. De opdracht is daarom dat de vrijstelling zo wordt vormgegeven dat de juridische formulering qua vrijstelling recht doet aan de gewenste situatie. Deze gewenste situatie is dat aanvragen om een Wnb vergunning in het kader van soortenbescherming en gebiedsbescherming worden vrijgesteld van leges indien er sprake is van een wetenschappelijk doel.

Hierbij dient zowel een universiteit als een kennisorganisatie zoals Ravon in aanmerking te komen voor de vrijstelling. Een enkele verwijzing naar de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) is dan ook niet afdoende. Een nader onderscheid dient dan ook te worden aangebracht tussen commerciële aanvragers (met winstoogmerk) en niet-commerciële aanvragers (zonder winstoogmerk) die wetenschappelijk onderzoek uitvoeren, waarbij de vrijstelling alleen geldt voor de organisaties zonder winstoogmerk.

Op basis van het voorgaande kan het vrijstellingsartikel dan bijvoorbeeld als volgt worden aangepast:

*Leges worden niet geheven voor:*

- c.

*aanvragen die betrekking hebben op artikel 5.2 en artikel 5.3 van de tarieventabel die zijn ingediend door instellingen zoals bedoeld in de artikelen 1.2, 1.3, 1.4 en 1.5 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, door algemeen nut beogende instellingen zoals bedoeld in artikel 5b van de Algemene wet inzake Rijksbelastingen, alsmede door overige organisaties zonder winstoogmerk blijkens haar statuten, voor zover deze aanvragen worden gedaan ter bevordering van het algemeen belang en in het kader van wetenschappelijke doeleinden.*



## 1.3 Deelconclusies

De uitkomsten uit het deelonderzoek verbetering legesverordening kan met de onderstaande deelconclusies worden samengevat:

- De term 'geringe wijziging' heeft reeds een juridische lading die vrijwel uitsluitend van toepassing is bij bouwaanvragen en kan daarom beter niet in dit verband worden gebruikt.
- Uit de interviews blijkt dat de 'geringe wijziging' vrijwel uitsluitend wijzigingen in de tenaamstelling en wijzigingen van de geldigheidsduur betreft. Geadviseerd wordt om deze beide situaties dan expliciet te benoemen in de legesonderdelen en indien gewenst daarvoor aparte tarieven te hanteren.
- ANG adviseert om bij de vrijstelling voor wetenschappelijk onderzoek een koppeling te leggen met de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, maar om daarnaast deze vrijstelling ook voor overige organisaties te laten gelden, voor zover de aanvraag het algemeen belang dient en het een organisatie zonder winstoogmerk betreft.

# 2

## Kostendekkendheid

### 2.1 Inleiding en onderzoeksaanpak

De tweede deelopdracht betreft het verzoek om de mate van kostendekkendheid van de legestarieven in de belastingjaren 2018 tot en met 2020 op realisatiebasis te bepalen (met uitzondering van de Wabo-onderdelen en de BRIKS taken) en om op basis hiervan eventueel nieuwe tarieven voor te stellen.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de door de afdeling Financiën aangeleverde realisatiegegevens over de belastingjaren 2018 tot en met 2020. Het betreft dan zowel de ontvangen baten uit de diverse in het onderzoek betrokken legesonderdelen als de lasten.

Bij de bepaling van de mate van kostendekkendheid op realisatiebasis is het altijd van belang dat alleen die aanvragen die in het betreffende belastingjaar zijn ingediend, meegeteld worden in de calculatie. Fiscaal is namelijk het moment van aanvragen bepalend voor de hoogte van de legesaanslag. Toch komt het zo nu en dan voor dat in een bepaald realisatiejaar baten zijn verantwoord van aanvragen die in een eerder belastingjaar werden ingediend en formeel dan eigenlijk in dat eerdere belastingjaar geboekt hadden moeten zijn. Wat betreft de aantallen aanvragen zijn uitsluitend die boekingen meegeteld die daadwerkelijk in het betreffende belastingjaar zijn aangevraagd.

De lasten zoals deze in de realisatie zijn teruggevonden zijn eveneens aan een analyse onderworpen. Van elke post is nagegaan waaraan dat bedrag werd besteed en of die lasten dan, gezien het bestedingsdoel, toegerekend mogen worden aan de leges. Gebleken is dat er slechts zeer beperkt lasten zijn geboekt die verband houden met de vergunningaanvragen. In de meeste gevallen zijn slechts lasten geboekt die te maken hebben met de eigen (algemene wettelijke) taken van de Provincie. Uiteindelijk betekent dit dat de toerekenbare lasten vrijwel uitsluitend bestaan uit personeelslasten die direct verband houden met de behandeling van een vergunningaanvraag.

In de jaarstukken van de Provincie is telkens ook een berekening gemaakt van de baten en lasten en de mate van kostendekking voor de diverse sectoren van de tarieventabel leges. Daarbij is men uitgegaan van het aantal fte dat belast is met de werkzaamheden aan de betreffende leges en de uurtarieven. ANG gaat bij de calculatie van de personeelslasten bij voorkeur uit van de benodigde inzet per aanvraag vermenigvuldigd met het aantal aanvragen en het uurtarief. Om op deze wijze de directe, toerekenbare personeelslasten te kunnen bepalen is aan de vakafdelingen verzocht aan te geven wat de gemiddelde tijdsbesteding is voor de afhandeling van elke soort aanvraag. Door die tijdsbesteding te vermenigvuldigen met het aantal aanvragen uit de realisatie, is de benodigde inzet en zijn daarmee de toerekenbare personeelslasten bepaald. Bovenop deze personeelslasten is vervolgens nog overhead meegerekend. De hoogte van de overhead per uur inzet is door de Provincie bepaald.

Bij sommige aanvragen ligt de behandeling daarvan (groten)deels bij de RUD Zeeland. Daarom is ook de RUD Zeeland gevraagd naar de tijdsbestedingen per onderdeel.

Op basis van bovenstaande is vervolgens voor elk belastingjaar een calculatie van de baten en lasten voor elk legesonderdeel gemaakt (voor zover er aanvragen waren gedaan) en is de kostendekkendheid bepaald. Hierna worden de uitkomsten van die calculaties nader uitgewerkt.

## 2.2 Resultaten quick scan kostendekkendheid leges

De provincie Zeeland heeft de baten en lasten en daarmee de mate van kostendekkendheid voor de te onderzoeken sectoren van de tarieventabel in de jaarlijkse jaarrekening opgenomen. Daarbij is op basis van realisatiegegevens telkens een inschatting gemaakt van de totale uren inzet en de daarbij behorende overhead voor wat betreft de lasten en zijn ook de baten gebaseerd op realisatiegegevens uit het verleden. Voor de onderzochte sectoren kan de interne calculatie als volgt worden samengevat.

Kostendekkendheid intern 2018 (jaarrekening niveau)							
Sector		Personeelslasten	Overhead	Overige lasten	Totale lasten	Baten	Kostendekkendheid
2	Sector Verkeer en Vervoer	€ 26.000	€ 8.000	€ 0,00	€ 34.000	€ 40.000	117,6%
3	Sector Milieubeheer	€ 40.480	€ 20.240	€ 0	€ 60.720	onbekend	0,0%
5	Sector Natuur	€ 102.000	€ 52.300	€ 0,00	€ 154.300	€ 44.850	29,1%

Kostendekkendheid intern 2019 (jaarrekening niveau)							
Sector		Personeelslasten	Overhead	Overige lasten	Totale lasten	Baten	Kostendekkendheid
2	Sector Verkeer en Vervoer	€ 26.100	€ 13.000	€ 0,00	€ 39.100	€ 47.000	120,2%
3	Sector Milieubeheer	€ 40.900	€ 20.400	€ 0,00	€ 61.300	onbekend	0,0%
5	Sector Natuur	€ 317.500	€ 158.700	€ 0,00	€ 476.200	€ 139.500	29,3%

Kostendekkendheid intern 2020 (jaarrekening niveau)							
Sector		Personeelslasten	Overhead	Overige lasten	Totale lasten	Baten	Kostendekkendheid
2	Sector Verkeer en Vervoer	€ 26.100	€ 13.000	€ 0	€ 39.100	€ 33.200	85%
3	Sector Milieubeheer	€ 40.900	€ 20.400	€ 0	€ 61.300	onbekend	0%
5	Sector Natuur	€ 317.500	€ 158.700	€ 0	€ 476.200	€ 293.000	62%

Opmerking geniet dat voor de sector Milieubeheer de baten ontbreken. Dit komt doordat de provincie in de begroting deze sector heeft samengevoegd met de Sector Omgevingsvergunning. De baten en lasten hiervan zijn in de begroting alsmede het jaarrekeningresultaat samengevoegd. Voor sector Milieubeheer was wel een interne (ongepubliceerde) calculatie beschikbaar van de personeelslasten en overhead, maar geen afzonderlijke inschatting van de baten. Voor de kostendekkendheidsberekeningen die in de jaarrekening maar ook de begroting worden opgenomen geldt dat de mate van kruissubsidiëring inzichtelijk dient te zijn. Dat is door een samenvoeging van twee verschillende sectoren eigenlijk onvoldoende het geval. Het verdient aanbeveling om de kostendekkendheid van elke afzonderlijke sector uit de verordening inzichtelijk te maken in de jaarrekening alsmede de begroting.

Voorts valt op dat de vergunningen onder de sector Verkeer en vervoer in 2018 en 2019 meer dan kostendekkend zijn op jaarrekeningniveau. Dat is op zich geen probleem, zo lang de totale

kostendekkendheid van alle belastbare feiten uit de tarieventabel als geheel maar maximaal 100% bedraagt.

ANG heeft in het kader van deze opdracht op basis van realisatiegegevens de kostendekkendheid van de drie belastingjaren berekend. Hierbij is ook nagegaan of er naast de interne personeelslasten en overhead nog andere lasten kunnen worden toegerekend aan de leges. Onderstaande tabellen betreffen een samenvatting van de resultaten. Na de tabellen wordt per sector een toelichting gegeven.

Recapitulatie rekenformat 2018							
Sector		Personeelslasten	Overhead	Overige lasten	Totale lasten	Baten	Kostendekkendheid
2	Sector Verkeer en Vervoer	€ 4.736	€ 2.411	€ 0	€ 7.146	€ 8.200	114,7%
3	Sector Milieubeheer	€ 4.858	€ 2.429	€ 144.327	€ 151.613	€ 26.700	17,6%
5	Sector Natuur	€ 97.607	€ 48.804	€ 0	€ 146.411	€ 45.550	31,1%

Recapitulatie rekenformat 2019							
Sector		Personeelslasten	Overhead	Overige lasten	Totale lasten	Baten	Kostendekkendheid
2	Sector Verkeer en Vervoer	€ 6.623	€ 3.167	€ 0	€ 9.790	€ 11.400	116,4%
3	Sector Milieubeheer	€ 1.227	€ 614	€ 99.836	€ 101.677	€ 13.450	13,2%
5	Sector Natuur	€ 157.634	€ 78.832	€ 0	€ 236.466	€ 127.300	53,8%

Recapitulatie rekenformat 2020							
Sector		Personeelslasten	Overhead	Overige lasten	Totale lasten	Baten	Kostendekkendheid
2	Sector Verkeer en Vervoer	€ 7.204	€ 3.603	€ 0	€ 10.807	€ 12.400	114,7%
3	Sector Milieubeheer	€ 6.136	€ 3.068	€ 155.341	€ 164.545	€ 16.250	9,9%
5	Sector Natuur	€ 372.738	€ 186.405	€ 0	€ 559.143	€ 317.000	56,7%

### **Sector Verkeer en Vervoer**

De aanvragen onder deze sector betreffen in de onderzochte jaren uitsluitend aanvragen om ontheffing van verbodsbepalingen uit de Omgevingsverordening Zeeland 2018.

De personeelslasten zijn bepaald door de aantallen gerealiseerde aanvragen te vermenigvuldigen met de gemiddelde tijdsbesteding voor die aanvragen zoals dat door de vakafdeling in het kader van dit onderzoek aan ANG werd opgegeven en het in het betreffende jaar geldende uurtarief. De overhead is berekend door de inzet met het tarief voor overhead per uur uit het betreffende belastingjaar te vermenigvuldigen.

In de realisatie overzichten van de afdeling Financiën zijn geen lasten aangetroffen die verband houden met de afhandeling van deze soort aanvragen. De lasten bestaan daarom terecht uit uitsluitend de personele inzet en de bijbehorende overhead.

Ook uit de realisatie is gebleken dat de tarieven voor aanvragen onder sector Verkeer en Vervoer meer dan kostendekkend zijn. De baten zijn hoger dan de lasten ter zake. De gemiddelde mate van kostendekkendheid is weliswaar in lijn met de mate van kostendekkendheid op jaarrekeningniveau, echter de baten en lasten liggen in absolute bedragen aanzienlijk lager dan in de recapitulatie is opgenomen. Hierbij moet worden opgemerkt dat in de realisatie alleen aanvragen zijn aangetroffen waarvoor een aanslag van € 200,- was opgelegd. De vakafdeling, de medewerkers die zich bezighouden met de afhandeling van deze aanvragen, noemen de aanvragen die onder dit tarief worden verrekend 'normale' aanvragen. Zij besteden hier gemiddeld 3 uur tijd aan per aanvraag. Naast de normale aanvragen bestaan er volgens de vakafdeling ook zogenoemde 'grote' aanvragen.

Dit zijn dan de aanvragen waarvoor volgens de verordening een aanslag van € 1.000,- dient te worden opgelegd. Hier bedraagt de gemiddelde tijdsbesteding 13 uur per aanvraag. Zoals gezegd zijn er echter in de realisatieoverzichten geen facturen van € 1.000,- aangetroffen, ook niet onder andere kostenplaatsen/kostensoorten. Hierdoor zijn er geen 'grote' aanvragen meegeteld in de calculatie van ANG.

Hoewel deze bedragen niet in de realisatieoverzichten zijn aangetroffen, laat de vakafdeling weten dat dergelijke grote aanvragen in de onderzochte jaren wel degelijk zijn behandeld. Dit verklaart vermoedelijk het verschil tussen de ingeschatte personeelslasten door de provincie en de berekende personeelslasten op basis van de realisatie aantallen.

Na ontvangst van een legesbrief waarin de vakafdeling adviseert over de hoogte van het bedrag, legt de heffingsambtenaar de aanslagen op. Mogelijk dat in dit communicatieproces iets niet goed gaat, waardoor alle aanvragen tegen hetzelfde, lage tarief in rekening worden gebracht. Dit zou de provincie dienen te onderzoeken.

### **Sector Milieubeheer**

Onder deze sector van de tarieventabel vallen de aanvragen in het kader van de Ontgrondingenwet. De werkzaamheden voor het afgeven van deze vergunningen worden grotendeels uitgevoerd door de RUD. De Provincie Zeeland wordt slechts ingeschakeld voor het geven van advies aangaande Natuur en Archeologie. Het gemiddeld aantal adviesuren per aanvraag zijn betrokken in de calculatie.

Bij deze leges is een gestage daling van de mate van kostendekkendheid zichtbaar van 17,6% in 2018 naar 9,9% in 2020. Dit heeft deels te maken met de aantallen aanvragen en de omvang daarvan, maar ook met het feit dat met de RUD een vast bedrag was afgesproken (en werd afgerekend) voor specifiek deze werkzaamheden, ongeacht het aantal aanvragen wat in behandeling is genomen.

De bedragen in 2018 en 2019 die zijn geboekt (de realisatie) komen niet overeen met de bedragen die de provincie volgens de jaarplannen van de RUD zouden moeten worden afgerekend. De afspraak die tot en met 2020 gold is dat de Provincie de in het jaarplan opgenomen bedragen zou moeten betalen aan de RUD, ongeacht het aantal af te handelen vergunningen in dat jaar. In 2018, 2019, 2020 waren de volgende bedragen in dat kader opgenomen: € 144.327,--, € 147.627,-, € 155.341,--. In de interne kostendekkendheidsberekening op jaarrekeningniveau heeft de provincie het aan de RUD te betalen bedrag ook niet meegeteld. Dat was op zich wel toegestaan.

Per 2021 is de afspraak met de RUD over deze aanvragen gewijzigd. De RUD brengt per belastingjaar 2021 nog slechts de werkelijk bestede uren in rekening. ANG heeft bij de RUD navraag gedaan wat die werkelijke uren per aanvraag in 2021 tot op heden zijn geweest. Naast de intern door de RUD bestede uren betreft het dan ook inzet door de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant (ODZOB) die sinds 2020 voor een deel van de werkzaamheden wordt ingeschakeld door de RUD.

In 2020 en 2021 (tot heden) werden er in totaal 11 aanvragen door de RUD behandeld die gemiddeld 43,1 uur per aanvraag hebben gekost. Daarnaast heeft de ODZOB in 2020 36 uur gefactureerd in het kader van deze aanvragen. De provincie zelf besteed bovendien 12 uur gemiddeld per aanvraag aan advies.

Met behulp van het uurtarief van de RUD zijn de gemiddelde kosten per stuk berekend op € 6.972,14. Als deze kosten per stuk worden gehanteerd in de calculatie van de kostendekkendheid per 2020 in plaats van het vaste bedrag dat tot nu toe door de RUD in rekening werd gebracht voor deze werkzaamheden, dan wordt de mate van kostendekkendheid van de sector Milieubeheer aanzienlijk beter. In 2020 waren er 10 aanvragen.

Zou de inzet van de RUD op basis van de werkelijke kosten per stuk aan de provincie in rekening worden gebracht dan wordt de kostendekkendheid als volgt:

Potentiële kostendekkendheid bij tarief per stuk RUD (berekend over 2020)							
Sector		Personeelslasten intern	Overhead intern	Overige lasten (inzet RUD)	Totale lasten	Baten	Kostendekkendheid
3	Sector Milieubeheer	€ 6.136	€ 3.068	€ 69.721	€ 78.925	€ 16.250	20,6%

De totale lasten zullen met meer dan 50% dalen als gevolg van de nieuwe afspraak die de provincie Zeeland met de RUD heeft gemaakt over deze leges en daarmee verbetert de kostendekkendheid van 9,9% naar ruim 20%. Niettemin is er ook na de nieuwe afspraak nog sprake van een relatief lage kostendekkendheid van deze leges.

Het valt daarom te overwegen om deze leges (eventueel stapsgewijs) te verhogen, zodat een betere dekking van de kostendekkendheid wordt bewerkstelligd. Tegelijkertijd is er altijd voor gekozen om de tarieven zo vast te stellen dat de kosten die worden gemaakt bij relatief kleine aanvragen worden gedekt door de baten die bij grote aanvragen worden behaald. Door de vakafdeling is bovendien opgemerkt dat eventueel verhoogde tarieven nog wel als 'redelijk' dienen te worden ervaren door aanvragers en dat daarom de tarieven in vergelijking met de tarieven van andere provincies niet veel hoger zouden moeten worden vastgesteld. Dit is dan ook van belang om dit geheel in de bestuurlijke heroverweging te betrekken. Een verwijzing is derhalve dan nog op zijn plaats naar de vergelijkstabel ontgrondingenvergunningen waarin de tarieven voor de provincies Zeeland, Noord-Brabant en Limburg met elkaar worden vergeleken met bijbehorende toelichting.

In het kader van volledigheid is de opmerking op zijn plaats dat geen belastbaar feit is opgenomen voor het onttrekken van grondwater op basis van de Waterwet en meer specifiek artikel 6.4.

### **Sector Natuur**

De focus van de verstrekte opdracht ligt voornamelijk op de leges voor de sector Natuur. Vanaf 1 juli 2018 worden voor dit onderdeel leges in rekening gebracht. Het tarief is in 2018 en ook in de eerste helft van 2019 vastgesteld op 50% van het beoogde tarief, dat vanaf 1 juli 2019 in rekening wordt gebracht.

De stijging van de mate van kostendekkendheid die zichtbaar is, is dan ook het gevolg van de invoering van de 100% tarieven vanaf 1 juli 2019. Immers, de benodigde inzet (en daarmee de lasten) bij de afhandeling van deze aanvragen is telkens gelijk, terwijl de tarieven stijgen.

De personeelslasten zijn bepaald door de aantallen gerealiseerde aanvragen te vermenigvuldigen met de gemiddelde tijdsbesteding voor die aanvragen zoals dat door de vakafdeling in het kader van dit onderzoek aan ANG werd opgegeven en het in het betreffende jaar geldende uurtarief. De overhead is berekend door de inzet met het tarief voor overhead per uur uit het betreffende belastingjaar te vermenigvuldigen.

In de realisatie overzichten van de afdeling Financiën zijn geen lasten aangetroffen die verband houden met de afhandeling van deze soort aanvragen. De lasten bestaan daarom terecht uit uitsluitend de personele inzet en de bijbehorende overhead.

Zowel in 2018 als in 2020 komen de resultaten van het onderzoek op realisatiebasis redelijk overeen met de resultaten op jaarrekeningniveau. In 2019, echter, wijken de lasten fors af van de realisatie. Wat hiervan de oorzaak is, is niet duidelijk.

Belastingjaar 2020 is het eerste jaar waarin deze aanvragen het gehele jaar tegen 100% van de beoogde tarieven in rekening worden gebracht. Uit de calculatie op basis van de realisatie blijkt dat de kostendekkendheid 57% bedraagt. De kosten zijn dus hoger dan de baten. Feitelijk wordt een

bedrag van € 242.000,- aan lasten (die feitelijk op verzoek van de aanvragers worden gemaakt en daarom in theorie in rekening zouden mogen worden gebracht) door de provincie zelf gefinancierd vanuit de algemene middelen.

## 2.3 Deelconclusies

De uitkomsten uit het deelonderzoek kostendekkendheid van de leges op realisatiebasis kan met de onderstaande deelconclusies worden samengevat:

- De kostendekkendheid van de sector Verkeer en Vervoer komt voor de betrokken drie jaar uit boven de 100%. Dit is toegestaan zo lang de kostendekkendheid van de verordening als geheel niet hoger is dan 100%. Het is derhalve meer een constatering van feitelijke aard. Wel zijn de baten en lasten (intern) hoger dan hetgeen door ANG is berekend.
- Sector Milieubeheer en de sector Omgevingsvergunningen zijn in de Provinciale begroting niet afzonderlijk inzichtelijk gemaakt, maar samengevoegd. Het verdient aanbeveling om van alle sectoren in de tarieventabel afzonderlijk de baten en lasten in de begroting op te nemen, zodat de mate van kruissubsidiëring inzichtelijk is.
- Hoewel er tot en met 2020 met de RUD een vaste vergoeding voor de uitvoering in het kader van de ontgrondingenvergunningen was overeengekomen, zijn deze vaste vergoedingen bij de bepaling van de kostendekkendheid op begrotingsbasis van deze leges niet door de provincie meegeteld. Het niet toerekenen van wel toerekenbare kosten is op zich toegestaan. Het zorgt echter voor een onvolledig beeld van de verhouding tussen de baten en de lasten.
- De nieuwe afspraak om de inzet van de RUD op basis van werkelijk bestede tijd te verrekenen zorgt voor aanzienlijk lagere lasten en een verbetering van de mate van kostendekkendheid. Niettemin is de kostendekkendheid van deze leges met 20,6% nog laag. De provincie zou, zelfs met deze nieuwe afspraak, per belastingjaar 2020 nog altijd zo'n € 62.000,- uit de algemene middelen dienen te financieren.
- De kostendekkendheid van de Sector Natuur is sinds 2018 verbeterd van 31% naar 56%. Dit is echter ook logisch, omdat er pas vanaf 1 juli 2019 het volledige tarief in rekening wordt gebracht.
- Een kostendekkendheid van 56% betekent dat 44% van de lasten van het behandelen van deze aanvragen door de provincie vanuit de algemene middelen wordt gefinancierd. Dit betreft over 2020 gezien een bedrag van € 242.000,-.
- Het verdient aanbeveling om jaarlijks de kostendekkendheid van de leges te bepalen op basis van het aantal verwachte aanvragen en de gemiddelde tijdsbesteding per aanvraag zoals nu in dit onderzoek op realisatiebasis is gedaan.
- Geen belastbare feiten zijn opgenomen in het kader van de Waterwet. Aan te bevelen is om te overwegen of het wenselijk is om deze belastbare feiten op te nemen in de tarieventabel leges.

# 3

## Analyse sector Natuur

In het vorige hoofdstuk is de kostendekkendheid van de Sector natuur bepaald gezien op realisatiebasis over de belastingjaren 2018, 2019 en 2020. Een nadere analyse van de bezwaarschriften tegen de leges van deze sector alsmede een beknopte evaluatie (invoering van leges voor de sector natuur) was eveneens onderdeel van de aan ANG verstrekte opdracht alsmede een advies over de gehanteerde tarieven. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

### 3.1 Leges sector natuur

In de 'zerobased' operatie heeft het provinciaal bestuur scherp naar inkomsten en uitgaven gekeken. Onderzocht is of extra inkomsten gegenereerd kunnen worden door legesheffing op activiteiten waarvoor dat nog niet gebeurt én of de bestaande legestarieven nog kostendekkend zijn. Naar aanleiding van de Zero based operatie zijn vanaf 1 juli 2018 onder meer belastbare feiten opgenomen voor het onderdeel en daarmee de sector natuur.

De algemene verwachting was dat de inkomsten integraal zouden toenemen en door het benoemen van nieuwe belastbare feiten ook een drempel zou worden opgeworpen voor de potentiële aanvragers voor wat betreft de aanvraag op het gebied van de Wet natuurbescherming. Los hiervan zou de invoering ook een positief effect hebben voor de provincie, aangezien de bestuurlijke lasten ook deels konden worden verhaald. Tot slot was de verwachting dat ook vaker illegaal zaken zullen worden uitgevoerd zonder de beschikking te hebben over de noodzakelijke vergunning.

Om het geheel zo goed mogelijk te laten 'landen' is ervoor gekozen om de van belang zijnde stakeholders onder meer de PCGR te informeren over de toen aanstaande heffing van de leges op het gebied van natuur.

Met name door de invoering van nieuwe legestarieven is aangegeven in de beslisnota GS die ter behandeling van 15 december 2017 voorlag bij de Provinciale Staten dat een evaluatie wenselijk was. Immers sprake was een behoorlijke impact voor de potentiële aanvragers alsmede de interne organisatie. Doel was om onder meer na te gaan of het aantal bezwaarschriften significant zou toenemen alsmede of de ingeschatte inkomsten zouden worden behaald.

Vervolgens is ook in een later stadium en gelet op de PS vergadering van 5 juli 2019 met als onderwerp: evaluatie leges, nogmaals de toezegging gedaan dat een nadere evaluatie zou plaatsvinden. Dat was op dat moment nog niet mogelijk, aangezien de periode te kort was (een half jaar na inwerkingtreding van de nieuwe legesverordening) om het geheel gedegen te evalueren.

#### *Analyse bezwaren sector natuur*

In de referentieperiode 2018 tot en met 2020 zijn een aantal bezwaarschriften voor de sector natuur binnengekomen en afgehandeld. In de onderstaande tabel is per belastingjaar het geheel nader uitgesplitst (naar categorie), wat de reden was van het bezwaar en of het bezwaar uiteindelijk gegrond (evt. na toepassing hardheidsclausule) of ongegrond is verklaard.



Sector natuur						
	Aantallen	Naamswijziging	Wetenschappelijk	Hoogte bedrag	Overig	Uitkomst
2018	2			1	1	1 x geground 1x ongegrond
2019	5	1			4	3x geground 2x ongegrond
2020	6		2		4	6x geground
<b>Totaal</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>9</b>	<b>10x geground 3x ongegrond</b>

In haar totaliteit is sprake van 13 bezwaarschriften die in de referentieperiode zijn ingediend. Hiervan zijn uiteindelijk 10 bezwaarschriften al dan niet met toepassing van de hardheidsclausule geground verklaard en 3 bezwaarschriften ongegrond.

Indien het gaat om een naamswijziging is ervoor gekozen, toen al vooruitlopende op een wijziging van de tarieventabel, om geen leges hiervoor te heffen. Het is derhalve verklaarbaar dat het bezwaar toen geground is verklaard. Echter, deze wijziging is heel formeel nog niet verwerkt. Een voorstel is in hoofdstuk 1 nader uitgewerkt om dit alsnog te doen en het bestuurlijk voor te leggen.

In 2020 zijn twee bezwaarschriften ingediend waarbij een beroep is gedaan op de vrijstellingsbepaling. Ondanks dat de vrijstellingsbepaling juridisch gezien nog wat aanpassing behoeft (zie ook hoofdstuk 1) is het logisch en verklaarbaar dat deze bezwaren mede gezien vanuit de inhoud geground zijn verklaard.

Tot slot heeft één bezwaar volledig en alleen betrekking op de hoogte van de leges. Deze is ook ongegrond verklaard.

De overige bezwaarschriften zijn wat divers van aard, waarbij het in 4 gevallen gaat om het feit dat een legestartief in rekening is gebracht voor het in behandeling nemen van de aanvraag ter bestrijding van de landbouwschade. Nu per 1 juli 2019 ervoor is gekozen om hiervoor geen legestartief te hanteren is het verklaarbaar dat deze bezwaren geground zijn verklaard.

In de overige 5 gevallen zijn de redenen divers, maar verklaarbaar dat de bezwaren geground zijn verklaard dan wel dat tegemoet is gekomen aan de bezwaarmaker. Het gaat onder meer om een intrekkingverzoek in het kader van het algemeen belang waarvoor in eerste instantie leges zijn geheven.

Het totaal aantal bezwaarschriften is in zoverre niet meer bijzonder hoog in de referentieperiode. Tegelijkertijd is gelet op de ingediende bezwaarschriften en de uitkomsten hiervan ook waar nodig aanpassingen doorgevoerd ten aanzien van de tarieventabel. De verwachting is dat de bezwaren de aankomende periode gering zullen zijn.

#### *Uitkomsten fieldresearch*

Door de invoering van leges voor het onderdeel sector natuur was de verwachting dat bepaalde (neven)effecten van toepassing zouden zijn. Om dit te toetsen zijn bij de stakeholders met tussenkomst van het secretariaat van de PCGR de volgende vragen voorgelegd:

1. In welke mate heeft de invoering van de leges voor de sector natuur tot gevolg gehad dat bepaalde aanvragen (voor zover kan worden overzien) niet zijn ingediend?
2. Welke neveneffecten heeft u geconstateerd na invoering van leges voor de sector natuur?
3. In hoeverre is sprake van een aanvaardbare tariefstelling qua leges sector natuur?

4. In het kader van bestuurlijk zorgvuldigheid is gekozen om de legestarieven voor de sector natuur gefaseerd in te voeren. In hoeverre is het doel bereikt dat aanvragers hier langzaam op zijn voorbereid dat leges dienen te worden betaald?
5. Hoe heeft u de inspraakprocedure in 2018 ervaren en welke verbeterpunten/aandachtspunten zijn wellicht van toepassing?

Gelet op de geringe informatie die is verkregen op basis van de vragen die zijn voorgelegd kan slechts een algemeen beeld worden geschetst. Het blijkt dat de invoering van de leges sector natuur niet tot gevolg heeft dat bepaalde aanvragen niet zijn ingediend, maar dat wel een betere heroverweging heeft plaatsgevonden ten aanzien van de nut en noodzaak om een aanvraag in te dienen.

De andere neveneffecten die mogelijk waren te verwachten blijken heel beperkt te zijn. Deze richten zich dan meer op taakveld toezicht en vergunningverlening. Hoogstens zijn wat meer informatieverzoeken van toepassing, maar dat is in zoverre niet veel anders dan in de periode dat nog geen leges waren verschuldigd voor de aanvraag sector natuur.

In hoeverre sprake is van een gangbaar en acceptabel tarief is lastig te beantwoorden, aangezien de algemene tendens altijd is dat een aanvrager liever geen leges wil betalen. De huidige legestarieven zijn wel redelijk in lijn met de andere provincies (die ook leges heffen).

Verder is in het kader van bestuurlijk zorgvuldigheid gekozen om de legestarieven voor de sector natuur gefaseerd in te voeren. Door het geheel open te communiceren is duidelijk geworden dat op enig moment leges dienen te worden betaald. In zoverre is dit doel wel bereikt. Tegelijkertijd 'raakt' het feitelijk alleen degenen die uiteindelijk ook belastingplichtig zijn in de desbetreffende periode. Het valt dan ook niet te garanderen dat een ieder tijdig en volledig is geïnformeerd. Dit euvel valt ook niet te ondervangen, omdat het potentieel belastingareaal per jaar verschillend van aard is.

Vanwege het feit dat tussen de inspraakprocedure en de evaluatie best wat tijd is verstreken, is op het onderdeel (hoe heeft men de inspraakprocedure ervaren) onvoldoende bruikbare respons binnengekomen. Derhalve kan hieraan geen conclusie worden verbonden.

## 3.2 Tariefsadvies

In hoofdstuk 2 is voor de sector Natuur al inzichtelijk gemaakt dat bij de huidige tarieven de provincie Zeeland in 2020 een bedrag van € 242.000,- uit de algemene middelen dient te financieren, omdat de tarieven voor deze vergunningen minder dan kostendekkend zijn. Hoewel er zo nu en dan bezwaarschriften zijn geweest tegen de hoogte van deze leges en er soms aanvragen werden ingetrokken om deze reden, is de conclusie in de voorgaande paragraaf dat dit bezien op het totaal aantal aanvragen in deze sector niet gaat om schokkende aantallen. Dit is uiteraard geen garantie dat dit bij een verhoging van de tarieven tot 100% kostendekkendheid ook niet het geval zal zijn.

Het is toegestaan om alle lasten in rekening te brengen. ANG heeft de mogelijke tarieven berekend waarmee de provincie alle lasten 100% zou kunnen dekken uit de baten van deze dienstverlening. Het resultaat is opgenomen in de tabel op de volgende pagina.

Sector Natuur	Tarief 2020	Tarief 100% kostendekkend
<b>Gebiedsbescherming</b>		
Het tarief bedraagt ter zake van het in behandeling nemen van een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in art 2.7, tweede en derde lid, Wnb:		
o.b.v. de reguliere procedure (hfdst. 4 Awb), behoudens wanneer sprake is van aanvragen voor (jaarlijks uitgegeven) vergunningen voor het seizoensgebonden recreatief snijden van zeegroenten in de aangewezen delen van de Oosterschelde, in welk geval geen leges worden geheven	€ 1.450,00	€ 2.557,59
o.b.v. de uitgebreide procedure (hfdst. 3, par. 4 Awb)	€ 5.000,00	€ 8.819,29
<b>Soortenbescherming</b>		
Het tarief bedraagt voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een besluit van GS als bedoeld in art. 3.3, 3.4, 3.8, 3.9, 3.10, 3.17, 3.25, 3.26, 3.32, 3.34 Wnb		
o.b.v. de reguliere procedure (hfdst. 4 Awb)	€ 1.450,00	€ 2.557,59
o.b.v. de uitgebreide procedure (hfdst. 3, par. 4 Awb)	€ 5.000,00	€ 8.819,29
- In het kader van de bestrijding van landbouwschade; of - Ten behoeve van de opvang van zieke of gewonde, in het wild levende dieren door een dierenopvang die voldoet aan de Beleidsregels kwaliteit opvang diersoorten	€ 0,00	
<b>Houtopstanden</b>		
Voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een besluit van GS als bedoeld in art. 4.5, eerste lid, en 4.5, derde lid, Wnb	€ 500,00	€ 500,00
<b>Algemeen</b>		
Voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een verklaring van geen bedenkingen (VVGB gebiedsbescherming en/of VVGB soortenbescherming)	€ 1.450,00	€ 2.557,59
Voor een bestuurlijk oordeel van GS of er wel of geen vergunning of ontheffing nodig is	€ 1.450,00	€ 2.557,59
Voor een toets van een plan, project, of andere handeling aan de Wnb door GS, niet zijnde een aanvraag om een vergunning, ontheffing, VVGB of bestuurlijk oordeel.	€ 1.450,00	€ 2.557,59

Indien per belastbaar feit wordt gestreefd naar maximale kostendekkendheid gaat het om forse verhogingen. De volledige berekening is opgenomen in het Format Kostendekkendheid 2020 dat als bijlage bij deze rapportage is meegeleverd. Tegelijkertijd gaat het om het merendeel van de aanvragen om een reguliere procedure welke betrekking heeft op de gebieds- of soortenbescherming. Andere provincies (provincie Noord-Brabant en Limburg) hanteren voor bijvoorbeeld de aanvraag gebiedsbescherming legestarieven van meer dan € 4.000,-.

Uiteraard kan ervoor gekozen worden om de verhoging, net als bij de introductie van deze leges, gefaseerd door te voeren. Ook kunnen de tarieven anders worden bepaald dan nu is berekend. Het is daarbij echter wel van belang om de tarieven in lijn met elkaar vast te stellen. Tot slot dient te worden opgemerkt dat de opbrengstlimiet (de eis dat de tarieven niet meer dan kostendekkend mogen worden vastgesteld) niet gaat over de afzonderlijke belastbare feiten, maar moet worden gezien over de verordening als geheel. Slechts door van alle belastbare feiten de baten en lasten te ramen wordt duidelijk of er aan die opbrengstlimiet wordt voldaan en wordt ook duidelijk hoeveel ruimte er feitelijk is om deze tarieven te verhogen.

Bezien vanuit de onderzochte sectoren en op basis van het realisatiejaar 2020 komen de totale lasten bij een verrekening van de ontgrondingen vergunningen op basis van werkelijk bestede tijd uit op € 648.875,-. De baten per 2020 zijn € 345.650,-, zodat de ruimte binnen de onderzochte sectoren om meer baten te kunnen behalen € 303.225,- bedraagt. De extra te behalen baten met de sector Natuur om volledig kostendekkend te werken bedragen € 242.143,-. Hiervoor is in elk geval binnen de onderzochte sectoren van de verordening voldoende ruimte.

Het geheel is ook in de tabel hieronder nader uitgewerkt.

Beschikbare ruimte baten en lasten o.b.v. realisatie 2020 bij verrekening werkelijke uren sector 3			
Sector		Totale lasten	Baten
2	Sector Verkeer en Vervoer	€ 10.807	€ 12.400
3	Sector Milieubeheer	€ 78.925	€ 16.250
5	Sector Natuur	€ 559.143	€ 317.000
Totaal		€ 648.875	€ 345.650
Beschikbare ruimte		€ 303.225	
Te behalen extra baten Natuur		€ 242.143	

### 3.3 Deelconclusies

De uitkomsten uit het deelonderzoek analyse sector natuur kan met de onderstaande deelconclusies worden samengevat:

- Het aantal bezwaren wat jaarlijks dient te worden afgehandeld in de aankomende periode is gangbaar, aangezien belangrijke facetten tussentijds al zijn opgelost middels bijvoorbeeld aanpassing van de tarieventabel leges. Gedacht kan worden aan de vormgeving van het belastbaar feit dan wel de vrijstellingsbepaling.
- De invoering van leges voor de sector natuur hebben niet tot gevolg dat andere neveneffecten de boventoon voeren.
- De tarieven op het gebied van de sector natuur zijn op dit moment nog niet kostendekkend. Door maximale kostendekkende tarieven te hanteren kunnen meer inkomsten worden gegenereerd. Tegelijkertijd kan het tot gevolg hebben dat wellicht in sommige gevallen dan niet altijd meer een vergunning wordt aangevraagd. Geadviseerd wordt dan ook, indien de wens bestaat om de tarieven te verhogen, dit gefaseerd door te voeren.

# 4

## Analyse hoogte tarief grondwaterheffing

### 4.1 Inleiding en onderzoeksaanpak

De derde deelopdracht betreft het verzoek om de grondwaterheffing aan een nadere analyse te onderwerpen. De volgende aspecten komen hierbij aan de orde:

1. Hoe is het eigen onderzoek op het gebied van de grondwaterheffing vormgegeven en wat zijn de exacte uitkomsten meer op detail (benchmark)?
2. Op welke wijze is de kostendekkendheidsberekening vormgegeven? Kortom welke uitgangspunten zijn gehanteerd.
3. Hoe verhoudt de kostendekkendheidsberekening (op ramingsniveau) zich tot het realisatieniveau (2020)?
4. Wat is de samenstelling van het belastingareaal?

Om te komen tot een gedegen analyse zijn de deskundigen binnen de provincie benaderd om hun visie te geven op het onderdeel grondwaterheffing. Alvorens de bovenstaande punten nader worden uitgewerkt zal eerst het juridisch kader worden aangestipt.

### 4.2 Juridisch kader

De provincie heft sinds jaar en dag onder de naam 'grondwaterheffing' een directe heffing op onttrekking van grondwater ter bestrijding van de kosten zoals opgenomen in artikel 7.7 Waterwet. Het betreft een zogenaamde bestemmingsheffing. Het is een belasting waarvan de opbrengsten zijn gelabeld voor specifieke taken met een duidelijk algemeen belang.

De belastingplichtige en daarmee de heffingsplichtige betreft de houder van de inrichting die grondwater onttrekt (artikel 3 Grondwaterheffingsverordening)<sup>8</sup>. Daarmee komt een koppeling tot stand met degene die staat ingeschreven in het register als bedoeld in artikel 7.7, eerste lid van de Waterwet. De wijze van heffing gebeurt bij wijze van aanslag (artikel 7) op basis van het ingevulde aanslagbiljet conform het vastgestelde tarief van € 0,0324 per 2021 per kuub. Van belang hierbij is dat geen aanslag wordt opgelegd wanneer in een heffingsjaar minder dan 20.000 m<sup>3</sup> grondwater wordt onttrokken.

Opmerking geniet dat in de aanhef van de aangehaalde verordening nog wordt gesproken over de Grondwaterwet en meer specifiek artikel 48 van die desbetreffende Wet. De Grondwaterwet is per 2009 vervangen door de Waterwet. Het is dan ook wenselijk dat deze passage als zijnde de intitulé wordt aangepast. Daarnaast heeft het jaarlijks vaststellen van de desbetreffende verordening ook tot gevolg dat de onverbindendheid van de verordening slechts een doorwerking heeft ten aanzien van het geding zijnde belastingjaar. Dit is dan ook in zoverre een optimalisatieslag die kan worden doorgevoerd.

---

<sup>8</sup> Heffingsplichtig zijn vergunninghouders voor categorieën grondwateronttrekkingen waarvoor de provincie het wettelijk bevoegd gezag is.

Op grond van de Waterwet en dan specifiek het aangehaalde artikel mag de provincie de volgende vijf ten laste komende kostenposten verhalen:

1. kosten van maatregelen die direct verband houden met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van onttrekkingen en infiltraties;
2. kosten in verband met voor het grondwaterbeleid noodzakelijke onderzoeken;
3. kosten in verband met het houden van een register ter zake van onttrekkingen en infiltraties;
4. kosten in verband met de vergoeding ingevolge artikel 7.14, eerste lid, van schade voortvloeiend uit de uitoefening van een taak of bevoegdheid op grond van deze wet; en
5. kosten in verband met de uitvoering van een onderzoek als bedoeld in artikel 7.19.

#### *Tegengaan van nadelige gevolgen*

De eerste kostenpost die voor verhaal in aanmerking komt betreffen de getroffen maatregelen die verband houden met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolg van onttrekkingen en infiltraties. In de regel gaat het voornamelijk om waterhuishoudkundige herstelmaatregelen. Tegelijkertijd kan het gaan om het voorkomen en tegengaan van schade aan gebouwen of landbouwbedrijven.

#### *Noodzakelijke onderzoeken*

Gelet op het grondwaterbeleid is het noodzakelijk dat periodiek onderzoeken worden verricht. Deze onderzoeken zoals opgenomen in artikel 7.2 Waterbesluit komen eveneens in aanmerking voor kostenverhaal. Het gaat dan in basis om de onderzoeken die betrekking hebben op het grondwaterregime en de kwaliteit alsmede het tot stand komen en het uitvoeren van de grondwater gerelateerde acties uit het regionale waterplan.

#### *Bijhouden van een register*

Gelet op de Omgevingsverordening Zeeland 2018 en dan specifiek artikel 4.10 wordt een register van onttrekkingen bijgehouden. Het bijhouden van een register gebeurt binnen de provincie de RUD (en het waterschap) middels het Landelijk Grondwater Register (LGR) - BIJ12. In dit register worden de inrichtingen opgenomen die grondwater onttrekken of water infiltreren met inbegrip van de vermelding van de vergunningen en de gegevens die op grond van artikel 6.11 Waterbesluit worden verstrekt.

#### *Vergoeding van schade*

Ook kosten die verband houden met het vergoeden van schade op grond van artikel 7.14, eerste lid Waterwet komen in aanmerking voor kostenverhaal. Mocht de schade voor rekening komen van de provincie dan kunnen deze lasten worden verhaald.

#### *Onderzoekskosten*

Op verzoek van een derde (de benadeelden) kan worden verzocht om een onderzoek in te stellen of de schade is veroorzaakt door bijvoorbeeld een vergunde onttrekking. Ook deze onderzoeken komen voor verhaal in aanmerking.

#### *Overige kosten*

Een deel van de kosten van financiën (het opleggen van de aanslagen) wordt op dit moment al middels de opslag op het uurtarief van de betrokken medewerkers verhaald . Voor zover nu kan worden gezien komen geen andere kosten voor verhaal in aanmerking Het apart toebedelen van deze lasten past niet binnen het regime wat de provincie hanteert. Daarnaast komen kosten in verband met het houden van toezicht en handhaving van de naleving van het grondwaterbeleid ook niet voor verhaal in aanmerking. Dit volgt uit het feit dat noch in het voormalig artikel 48 Grondwaterwet alsmede het vigerende artikel 7.7 Waterwet hierover iets is opgenomen. Derhalve dienen we uit te gaan van de limitatieve opsomming zoals opgenomen in artikel 7.7 Waterwet voor wat betreft het kostenverhaal. Wat ons betreft is er één uitzondering wanneer het gaat om de toebedeling van het personeel (en daarmee de werkzaamheden) wat te relateren is aan de posten zoals opgenomen in artikel 7.7 Waterwet (niet zijnde toezicht of handhaving).

### **ad 1. Benchmark**

Op basis van eigen onderzoek is geconcludeerd dat de tarieven per 2021 van de grondwaterheffing het hoogst is van alle provincies. Dit beeld wordt ook ondersteund door een beknopte benchmark die door ANG is opgesteld. In deze benchmark zijn een 5-tal provincies betrokken met inbegrip van de provincie Zeeland.

De gegevens die zijn verwerkt betreffen het aantal kuubs per 2020, de inkomsten 2020 op basis van de jaarrekening en daarmee de realisatie, de tarieven per 2021 en een vergelijking van het tarief gezien van uit de provincie Zeeland.

Dit levert het volgende beeld op:

<b>Grondwaterheffing</b>					
<b>Provincie</b>	<b>Aantal kuubs (2020)</b>	<b>Inkomsten 2020 (realisatie)</b>	<b>Tarief 2021 (per kuub)</b>	<b>Percentage v/h tarief</b>	<b>Opmerkingen</b>
Limburg	58.882.343	€ 975.618	€ 0,01688	52%	Geen aparte vrijstelling.
Noord-Brabant	215.789.474	€ 4.100.000	€ 0,019	59%	Eerste 150.000 kuub per jaar vrijgesteld.
Utrecht	80.559.542	€ 1.232.561	€ 0,0153	47%	Eerste onttrekking tot 12.000 kuub per jaar vrijgesteld.
Zeeland	4.082.937	€ 132.287	€ 0,0324	100%	Onttrekkingen minder dan 20.000 kuub per jaar vrijgesteld.
Zuid Holland	76.200.000	€ 381.000	€ 0,005	15%	Onttrekkingen minder dan 12.000 kuub per jaar vrijgesteld.
<b>Gemiddeld</b>	<b>87.102.859</b>	<b>€ 1.364.293</b>	<b>€ 0,01772</b>	<b>55%</b>	

Duidelijk is dat de provincies op het gebied van de grondwaterheffing niet of nauwelijks zijn te vergelijken met elkaar. Zo zijn er 'zoet'- en 'zout' water provincies van toepassing, zijn de aantallen kuubs wezenlijk anders en is het totale volume onttrokken kuubs ten behoeve van drinkwaterwinning en industriële toepassingen per provincie heel verschillend. Dit maakt het lastig om een degelijk en een goed vergelijk te maken. Het is dan in financiële zin ook verklaarbaar dat de provincie Zeeland met het desbetreffende aantal kuubs, ondanks het hoogste tarief wat binnen de provincies wordt gehanteerd, toch de laagste inkomsten realiseert ten aanzien van de grondwaterheffing.

Verder kan op basis van de tariefstelling worden geconcludeerd dat de provincie Zeeland in de regel gemiddeld gezien een 55% hoger tarief hanteert dan de overige provincies. Daarnaast is de plaatselijke situatie doorslaggevend voor de zichtbare tariefverschillen. Dit staat wat ons betreft in eerste instantie nog los van de mate van kostendekkendheid waarover hieronder meer.

### **ad. 2 en 3 kostprijsberekening 2020**

Zoals hiervoor al is aangehaald mag de grondwaterheffing in haar totaliteit niet meer dan kostendekkend zijn. Kortom de baten mogen de lasten op begrotingsbasis niet overschrijden. Toetsing gebeurt op basis van de van toepassing zijnde primitieve begroting (2020).

In de begroting 2020 is in de paragraaf lokale heffingen een passage gewijd omtrent de grondwaterheffing en de mate van kostendekkendheid van de grondwaterheffing.

Opmerking geniet dat nog wordt gesproken over de Grondwaterwet, maar deze wet is al enige

jaren niet meer van kracht. Een verwijzing is dan ook op zijn plaats naar de Waterwet.

Uitgaande van de begroting 2020 kan worden aangegeven dat voor de grondwaterheffing sprake is van een kostendekkendheidspercentage van 39%. Het geheel kan als volgt worden uitgesplitst:

Berekening kostendekkendheid grondwaterheffing (2020)		Opmerking
Toe te rekenen kosten (ex overhead)	€ 436.300	IPO collectief € 34.000,- , onderhoud grondwatermeetnet en databeheer € 25.000,- en diverse projecten voor grondwateronderzoek- en ontwikkelkosten € 100.000,-) De loonsom betreft € 77.300,- en de update van het meetnet wordt over twee jaar 'uitgesmeerd 'á € 200.000,-
Overhead	€ 38.600	
Totaal opbrengsten (rechten)	€ 184.000	
Totaal kosten	€ 474.900	
<b>Dekkingspercentage</b>	<b>39%</b>	

Uit de hierboven opgenomen tabel zijn de kosten uit te splitsten naar materiële kosten van € 359.000,- en de loonkosten € 77.300. De materiële kosten zijn wat ons betreft toerekenbaar en worden hieronder kort nader geduid.

#### *IPO collectief*

Alle gezamenlijke provincies hebben een Advies Commissie Schade Grondwater (ACSG) in het leven geroepen. De bijdrage voor deze commissie betreft ongeveer 1% van het IPO budget. Deze commissie brengt een advies uit over de hoogte van een eventuele schadevergoeding indien schade is ontstaan aan een perceel/object en het oorzakelijk verband tussen de schade en de onttrekking is aangetoond.

Opmerking geniet dat ook de kosten van het (schade)onderzoek feitelijk voor kostenverhaal in aanmerking komt, maar dit gebeurt gelet op de beschikbare gegevens nog niet. Dit is in zoverre ook verklaarbaar, omdat het incidenteel voorkomt.

#### *Onderhoud grondwatermeetnet*

Het grondwatermeetnet is een meetnet van locaties waar in peilbuizen grondwaterstanden en de grondwaterstanden (/stijghoogten) en ook de grondwaterkwaliteit gemeten worden. Aan deze meetnetten wordt ook periodiek onderhoud gepleegd en deze kosten zijn derhalve te kwalificeren als zijnde maatregelen die direct verband houden met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van onttrekkingen en infiltraties.

#### *Projecten voor grondwateronderzoek- en ontwikkelkosten*

Deze lasten zijn te kwalificeren als zijnde kosten die ook zijn opgesomd in artikel 7.7 Waterwet en deze komen voor verhaal in aanmerking. Het zijn kosten in verband met voor het grondwaterbeleid noodzakelijke onderzoeken. Hierbij kan gedacht worden aan grondwatermodellering (Modelstudies – Zoetzout- Deltares Public Wiki) en aan geavanceerde monitoringstechnieken (Zoet-zoutverdeling Zeeuwse ondergrond, provincie Zeeland).

#### *Update (-automatisering) meetnet*

Deze kosten zijn door te belasten, echter geniet het de voorkeur om het over een langere periode gelet op de afschrijving uit te smeren. BBV technisch is dit ook toegestaan.

#### *Loonkosten*

De geraamde loonkosten zijn op hoofdlijnen te herleiden, maar een nadere detaillering ontbreekt. Na een interview met degene die belast is met de grondwaterheffing is de volgende (her)indeling gemaakt:



- een meetnetbeheerder voor ongeveer 1 FTE (schaal 8);
- een medewerker die ongeveer 100 uur is belast met de grondwatermonitoring (schaal 10);
- een medewerker die al dan niet direct betrokken is bij de grondwateronderzoeken (700 uur, schaal 11);
- de kantonier (200 uur) gelet op zijn onderhoudstaak die ook weer te relateren is aan de grondwaterheffing;
- Inzet van de RUD (vergunning, niet zijnde toezicht/controle), (€ 14.499 / 2) maakt 7.250,- , ten aanzien van de vergunning voor de grondwateronttrekking.

Het voorgaande maakt duidelijk dat uiteindelijk meer kosten in de berekening kunnen worden betrokken wanneer de wettelijke bepalingen van de Waterwet net wat ruimer worden uitgelegd. Hiermee zal de kostendekkendheid al snel uitkomen onder de 35%.

Tegelijkertijd is het wat ons betreft van belang om eerst vast te stellen of het daadwerkelijk ook de wens is om nog meer kosten toe te bedelen. Immers, de huidige heffing is al niet kostendekkend, wanneer enkel de materiële kosten worden toebedeeld. Het is dan ook wenselijk om een politiek uitgangspunt met elkaar vast te stellen. Dit kan zijn dat slechts de materiële kosten worden betrokken in de heffing en dat de overige lasten op andere wijze worden verhaald. Dat laatste geniet gelet op de feiten en omstandigheden in eerste instantie de voorkeur, omdat dan heel strikt de wetgeving wordt gevolgd.

Mocht het toch de wens zijn om deels de personeelslasten toe te bedelen dan is het logisch en verklaarbaar dat wordt volstaan met de toebedeling van de uren inzake het meetnetbeheer, grondwatermonitoring en de medewerker die betrokken is bij de grondwateronderzoeken. Geadviseerd wordt dan ook om de overhead ook conform de BBV voorschriften meer op detail toe te bedelen met een meer directe relatie met het taakveld 0.04 Overhead dan nu het geval is.

#### Raming versus realisatie (2020)

De berekening op het gebied van de grondwaterheffing 2020 is op realisatie niveau als volgt gepresenteerd binnen de jaarstukken:

Berekening kostendekkendheid grondwaterheffing realisatie (2020)		Opmerking
Toe te rekenen kosten (ex overhead)	€ 239.586	IPO collectief , onderhoud grondwatermeetnet en databeheer,- en diverse projecten voor grondwateronderzoek- en ontwikkelkosten maakt € 159.200 en de loonsom betreft € 80.386
Overhead	€ 16.533	
Totaal opbrengsten (rechten)	€ 131.600	
Totaal kosten	€ 256.119	
<b>Dekkingspercentage</b>	<b>51%</b>	

Opmerking geniet dat het verschil tussen de raming versus realisatie 12% betreft (39% versus 51%). Het verschil wordt met name 'veroorzaakt' door het niet toebedelen van de update van het meetnet.

Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de materiële kosten tot nu toe niet of nauwelijks aan verandering onderhevig zijn.<sup>9</sup> Daarnaast zijn de personeelslasten in haar totaliteit iets lager.

<sup>9</sup> De verwachting is dat deze in de toekomst voor een uitgebreid en geautomatiseerd meetnet zullen stijgen. (en personeelslasten daardoor lager) Daarnaast is er landelijk steeds meer aandacht voor het beschermen van (de kwaliteit) van het (zoete) grondwater. Dit brengt wellicht meer onderzoeks en – monitoringkosten met zich mee.

Zoals hiervoor aangegeven is het meer een feitelijke constatering dat de percentages (raming vs. realisatie) afwijken, maar het is veel belangrijker dat de uitgangspunten politiek nog nader worden geëvalueerd. Zodoende ontstaat een bestendige lijn voor nu en in de toekomst.

#### **ad. 4 belastingareaal**

Om inzicht te creëren in het belastingareaal is ervoor gekozen om niet alleen het relevante jaar 2020 te betrekken in de analyse. Juist door ook het belastingjaar 2018 en 2019 te betrekken in het geheel kan een meer eenduidig beeld worden geschetst met betrekking tot het belastingareaal binnen de provincie Zeeland.

Uit de beschikbare gegevens blijkt dat het aantal belastingplichtigen de afgelopen jaren de 20 nog niet overstijgt. Dit betekent tegelijkertijd dat binnen de kring van deze belastingplichtige de kosten dienen te worden verhaald die gepaard gaan met de grondwaterheffing. Het moge duidelijk zijn dat hoe meer belastingplichtigen er zijn met een grotere hoeveelheid kuubs hoe makkelijker (en ook met een gering tarief) de kosten kunnen worden 'afgedekt'.

Binnen de provincie Zeeland is zoals gezegd sprake van een gering belastingareaal en het aantal kuubs wat in de heffing wordt betrokken is ook niet bijzonder hoog. Tegelijkertijd is dat meer een feitelijke constatering zonder dat hier waarde aan dient te worden gehecht. Eén belastingplichtige is ongeveer verantwoordelijk voor +/- 80% van de inkomsten ter zake van de grondwaterheffing. Dit dient in de 'politieke duiding' niet over het hoofd gezien te worden. De overige onttrekkingen zijn daarmee qua omvang (uitgedrukt in kuubs) beperkt. De verwachting is dat op korte termijn het geschetste beeld niet heel anders zal zijn.<sup>10</sup> Kortom het zijn dan ook feiten, waarmee de aankomende jaren rekening kan worden gehouden.

Voor het volledig beeld is hieronder in tabelvorm het geheel nog nader uitgewerkt:

<b>Grondwaterheffing</b>					
	<b>Opbrengsten</b>	<b>Tarief</b>	<b>Aantal kuubs</b>	<b>Belastingplichtige</b>	<b>Opmerking</b>
Belastingjaar 2018	€ 174.730	€ 0,0324	5.392.897	16	Aanslag 2017, waarvan één belastingplichtige voor 70% verantwoordelijk is voor de totale inkomsten
Belastingjaar 2019	€ 175.571	€ 0,0324	5.418.856	12	Aanslag 2018, waarvan één belastingplichtige voor +/- 80% verantwoordelijk is voor de totale inkomsten
Belastingjaar 2020	€ 132.287	€ 0,0324	4.082.937	16	Aanslag 2019, waarvan één belastingplichtige voor +/- 80% verantwoordelijk is voor de totale inkomsten

### **4.3 Deelconclusies**

De uitkomsten uit het deelonderzoek grondwaterheffing kan met de onderstaande deelconclusies worden samengevat:

- De provincie Zeeland hanteert het hoogste tarief qua grondwaterheffing, maar dat tarief is zelfs niet voldoende om de materiële kosten af te dekken (dit staat nog los van de toebedeling van de personeelskosten);

<sup>10</sup> Dit wordt slechts anders als ook het Deltaplan Zoetwater wordt betrokken bij de afweging, immers dan is de beprijzing van water (voor de landbouw) ook een aandachtspunt.

- Het aantal heffingplichtige onttrekkers van grondwater is beperkt qua omvang maar wel stabiel;
- Afhankelijk van de beleidsafweging en de bestuurlijke wens kan het volgende worden overwogen:
  - Tariefsverhoging;
  - Categorieëningmaking maken op basis van tariefdifferentiatie;
  - Drempel vrijstelling (aanpassen).

## Bijlage 1

Belastbare feit provincie Zeeland		Hoeveelheid stoffen	Te betalen leges Provincie Zeeland	Te betalen leges provincie Noord-Brabant	Te betalen leges provincie Limburg
<b>3</b>	<b>Sector Milieubeheer</b>				
	<b>Ontgrondingenwet</b>				
	Het tarief bedraagt ter zake van het in behandeling nemen van een				
3.2.1	een machtiging ex artikel 12 van de Ontgrondingenwet		€ 1.750	€ 3.912	nvt
3.2.2	Een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Ontgrondingenwet bij een hoeveelheid af te graven vaste stoffen, gemeten in profiel van	9.999	€ 1.250	€ 4.012	€ 648,95
	Een vergunning als bedoeld in artikel 3 van de Ontgrondingenwet bij een hoeveelheid af te graven vaste stoffen, gemeten in profiel van	10.000	€ 1.250	€ 4.012	€ 2.452,10
	15.001 t/m 25.000 m <sup>3</sup> (naar boven afgerond op 1.000 m <sup>3</sup> ) € 1.250 alsmede € 75 per 1.000 m <sup>3</sup> boven 15.000 m <sup>3</sup>	25.000	€ 2.000,00	€ 6.319	€ 4.880,15
	25.001 t/m 50.000 m <sup>3</sup> (naar boven afgerond op 1.000 m <sup>3</sup> ) € 2.000 alsmede € 120 per 1.000 m <sup>3</sup> boven 25.000 m <sup>3</sup>	50.000	€ 5.000,00	€ 12.638	€ 10.120,60
	50.001 t/m 100.000 m <sup>3</sup> (naar boven afgerond op 1.000 m <sup>3</sup> ) € 5.000 alsmede € 200 per 1.000 m <sup>3</sup> boven 50.000 m <sup>3</sup>	75.000	€ 10.000,00	€ 25.276	€ 20.133,55
	100.001 t/m 500.000 m <sup>3</sup> (naar boven afgerond op 1.000 m <sup>3</sup> ) € 15.000 alsmede € 1.200 per 20.000 m <sup>3</sup> boven 100.000 m <sup>3</sup>	150.000	€ 18.000,00	€ 38.014	€ 30.370,85
	100.001 t/m 500.000 m <sup>3</sup> (naar boven afgerond op 1.000 m <sup>3</sup> ) € 15.000 alsmede € 1.200 per 20.000 m <sup>3</sup> boven 100.000 m <sup>3</sup>	250.000	€ 24.000,00	€ 38.014	€ 35.957,35
	1.000.000 m <sup>3</sup> en meer (naar boven afgerond op 200.000 m <sup>3</sup> ) € 69.000 alsmede € 6.000 per 200.000 m <sup>3</sup> boven 1.000.000 m <sup>3</sup>	1.000.000	€ 69.000,00	€ 61.183	€ 88.678,65
	1.000.000 m <sup>3</sup> en meer (naar boven afgerond op 200.000 m <sup>3</sup> ) € 69.000 alsmede € 6.000 per 200.000 m <sup>3</sup> boven 1.000.000 m <sup>3</sup>	5.000.000	€ 189.000,00	€ 61.183	€ 178.033,00
	1.000.000 m <sup>3</sup> en meer (naar boven afgerond op 200.000 m <sup>3</sup> ) € 69.000 alsmede € 6.000 per 200.000 m <sup>3</sup> boven 1.000.000 m <sup>3</sup>	10.000.000	€ 339.000,00	€ 61.183	€ 445.643,85
	1.000.000 m <sup>3</sup> en meer (naar boven afgerond op 200.000 m <sup>3</sup> ) € 69.000 alsmede € 6.000 per 200.000 m <sup>3</sup> boven 1.000.000 m <sup>3</sup>	25.000.000	€ 789.000,00	€ 61.183	€ 892.144,40
	1.000.000 m <sup>3</sup> en meer (naar boven afgerond op 200.000 m <sup>3</sup> ) € 69.000 alsmede € 6.000 per 200.000 m <sup>3</sup> boven 1.000.000 m <sup>3</sup>	50.000.000	€ 1.539.000,00	€ 61.183	€ 1.784.874,15
3.2.3	Het wijzigen van een vergunning als onder 3.2.2 bedoeld indien deze (mede) leidt tot vergroting van de hoeveelheid af te graven vaste stoffen, gemeten in profiel van ontgraving		Een bedrag gelijk aan het gewijzigd verschil tussen het met toepassing van het bepaalde onder 3.2.2 verschuldigde bedrag voor de vergrote hoeveelheid en het reeds betaalde bedrag, doch minimaal € 1.250	€ 4.012 + tarief onder 3.2.2 voor extra hoeveelheid.	indien als gevolg van de wijziging de hoeveelheid te ontgronden vaste stoffen toeneemt, wordt over de extra hoeveelheid te ontgronden vaste stoffen het in artikel 2.1.1. genoemd tarief in rekening gebracht
3.2.4	Het wijzigen van een vergunning als onder 3.2.2 bedoeld, anders dan in het onderdeel 3.2.3 genoemde geval		€ 1.250	€ 4.012	Gestaffeld naar hoeveelheid resterende nog te ontgronden stoffen: tot 10.000m <sup>3</sup> : € 243,70 tot 25.000m <sup>3</sup> : € 913,70 tot 150.000m <sup>3</sup> : € 1.827,10 150.000m <sup>3</sup> of meer: € 6.599,40
3.2.5	Vergunningsaanvraag voor ontgraving die uitsluitend plaatsvindt ten behoeve van cultuurtechnische verbetering, waarbij per saldo		€ 1.250	€ 3.912	nvt
3.2.6	Vergunningsaanvraag voor ontgraving die uitsluitend plaatsvindt ten behoeve van een natuurproject, waarbij geen specie van de		€ 1.250	€ 3.912	nvt

In de bovenstaande tabel is te zien dat provincie Zeeland voor kleinere hoeveelheden vaste stoffen relatief lage legestarieven hanteert in vergelijking met de beide andere provincies. Pas vanaf ongeveer 1.000.000 m<sup>3</sup> af te graven stoffen komen de door Zeeland gehanteerde tarieven in de buurt van de tarieven die de beide andere provincies hanteren. De provincie Noord-Brabant hanteert vaste bedragen zonder opslag voor de hoeveelheid af te graven stoffen, met als hoogste categorie 500.000 m<sup>3</sup> of meer. Hierdoor geldt er in deze provincie feitelijk een maximum legesbedrag van € 61.183, -. De legesbedragen die de provincie Zeeland in rekening kan brengen bij aanvragen boven 1.000.000 aan vaste stoffen is vergelijkbaar met de provincie Limburg. Echter, in de realisatie van de Provincie Zeeland is het sinds 2018 slechts 1 maal voor gekomen dat een aanvraag in kwam in de op één na hoogste categorie (tot 1.000.000m<sup>3</sup>) en is geen enkele keer een aanvraag van meer dan 1.000.000m<sup>3</sup> ontvangen.