
Leges aanleg telecomkabels: verklaarbaarheid van tariefverschillen



21813
eindrapport

Cebeon, 13 mei 2022

I Inhoudsopgave

S	Managementsamenvatting	3
	S.1 Theoretisch kader.....	3
	S.2 Gemeentelijke praktijk.....	4
	S.3 Ervaringen aanvragers	5
	S.4 Aanbevelingen	5
1	Inleiding	7
2	Theoretisch kader	9
	2.1 Juridische basis	9
	2.2 Verhaalbaarheid kostensoorten	10
	2.3 Bepaling legestarieven	11
	2.4 Kruissubsidiëring	12
3	Onderzoeksaanpak casestudies gemeenten en aanvragers	14
	3.1 Verkenning problematiek en praktijk.....	14
	3.2 Steekproef van gemeenten	14
	3.3 Itemlijsten	16
	3.4 Medewerking gemeenten en aanvragers	16
4	De gemeentelijke praktijk	18
	4.1 Onderbouwing legestarief instemmingsbesluiten	18
	4.2 Handelingen instemmingsbesluiten	20
	4.3 Kostensoorten	23
	4.4 Samenwerking	24
	4.5 Kostendekkendheid legestarieven.....	24
	4.6 Slotbeschouwing.....	25
5	Ervaringen aanvragers	27
	5.1 Totstandkoming aanvraag	27
	5.2 Aanvraagprocedure	27
	5.3 Legestarieven	28
	5.4 Slotbeschouwing.....	29
6	Conclusies en aanbevelingen	31
	6.1 Conclusies.....	31
	6.2 Aanbevelingen	33
	Bijlage	35
A	Beelden gemeenten	37
B	Beelden aanvragers	42

S Managementsamenvatting

Uit eerder onderzoek (Kwink; 2018) is gebleken dat de verschillen in leges voor de afgifte van instemmingsbesluiten voor de aanleg van telecomkabels in openbare gronden aanzienlijk kunnen zijn. Wat niet uit dat onderzoek naar voren komt is een verklaring voor deze verschillen.

Het voorliggende onderzoek geeft op detailniveau inzicht in de totstandkoming van leges voor de afgifte van instemmingsbesluiten en biedt verklaringen voor bestaande verschillen in leges tussen gemeenten. De uitkomsten van het onderzoek kunnen dienen als input voor een leidraad of handreiking voor gemeenten om te komen tot een transparantere legesheffing voor instemmingsbesluiten. Hiervoor zijn 12 casestudies uitgevoerd bij gemeenten en is gevraagd naar de ervaringen van aanvragers.

S.1 Theoretisch kader

juridische basis

Bij het heffen van leges geldt als voorwaarde dat de totaal geïnde leges maximaal 100% van de begrote kosten mag dekken. Alleen kosten die in redelijkheid meer dan zijdelings met de geleverde dienst verband houden, kunnen worden toegerekend.

Voor werkzaamheden in openbare gronden is een instemmingsbesluit nodig voor het aanleggen of verleggen van kabels omtrent de plaats, het tijdstip, en de wijze van uitvoering van de werkzaamheden. Indien werkzaamheden van niet ingrijpende aard of met een spoedeisend karakter zijn, volstaat een melding voorafgaand aan de uit te voeren werkzaamheden. Voor de werkzaamheden die gemeenten uitvoeren om een instemmingsbesluit te verstrekken betaalt de aanvrager leges die gemeenten dienen te kunnen onderhouden. Deze leges staan los van kosten die gemeenten maken voor het herstel van de bestrating, het onderhoud, het beheer en de degeneratie (verval) van de bodem door graafwerkzaamheden. Grondeigenaren zijn, voor ondergrondse aanleg van telecommunicatiekabels, in beginsel gedoog plichtig.

kosten die kunnen worden verhaald

Alle kosten die rechtstreeks verband houden met de geleverde kwalificerende dienst kan een gemeente via leges op de aanvrager verhalen. Indirecte kosten zijn alleen verhaalbaar als deze meer dan zijdelings samenhangen met de betreffende diensten (overheadkosten) en niet geheel of nagenoeg geheel andere doeleinden dienen. Beleidskosten, kosten voor handhaving, toezicht en controle en kosten voor inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures zijn in principe niet verhaalbaar.

gedifferentieerde tariefstelling

De legestarieven kunnen worden bepaald middels een vast tarief (gelijk bedrag per eenheid) of variabele tarieven (degressief of progressief), of een combinatie van tarieven. Uit de inventarisatie van Kwink komt een beeld naar voren dat ongeveer een kwart van de gemeente een vast tarief hanteert. Daarnaast hanteert eveneens ongeveer een kwart van de gemeenten een combinatie van een vast tarief en een variabel tarief per strekkende meter. De overige gemeenten hanteren één of meerdere vaste tarieven (staffel) eventueel in combinatie met variabele categorieën. Gemeenten hanteren soms een begrotingsconstructie voor aanvragen van zeer lange tracés.

kruissubsidiëring is mogelijk

Bij kruissubsidiëring worden minder dan kostendekkende activiteiten gesubsidieerd door het positief saldo van meer dan kostendekkende activiteiten. Kruissubsidiëring komt voor binnen groepen legesfeiten (bijvoorbeeld naar tracé lengte), binnen één onderdeel van de legesverordening of vanuit andere financieringsbronnen.

Op basis van jurisprudentie blijkt dat instemmingsbesluiten onder de reikwijdte van de Machtigingsrichtlijn valt, waardoor de mogelijkheid voor kruissubsidiëring met andere soorten vergunningen mogelijk is.¹

S.2 Gemeentelijke praktijk

onderbouwing verschilt

Gemeenten onderbouwen hun legestarieven op uiteenlopende wijzen. Er zijn gemeenten die de onderbouwing van de legestarieven jaarlijks actualiseren terwijl andere gemeenten deze al 20 jaar niet hebben herzien. Ook in de detaillering van werkzaamheden, verbijzondering van type (personeels)kosten en tarief-systematiek zijn er verschillen.

handelingen toerekenen

In het onderzoek is gekeken naar de vraag in hoeverre handelingen (en daarmee gepaard gaande kosten) worden doorberekend in deze tarieven. Een aantal handelingen wordt (vrijwel) altijd toegerekend. Het gaat onder andere om coördinatie met andere werkzaamheden in de openbare ruimte, controle van eigendoms-grenzen, controle van de lengte van het tracé, beoordeling van de volledigheid van de aanvraag, opstellen van adviezen (verkeer, wegen, groen, milieu) en het opstellen van de factuur voor de leges. Een deel van de handelingen is in grote mate geautomatiseerd waardoor voor die handelingen slechts in beperkte mate een inspanning van de gemeente is vereist.

Verschillen tussen gemeenten in de toerekening aan de leges doen zich voor bij het vooroverleg, overleg met andere grondeigenaren (of controleren van overeenstemming met andere grondeigenaren) en het bepalen van de voorschriften (aanwijzingen) bij het instemmingsbesluit. Een schouw op de locatie en de inspectie tijdens de uitvoering worden ook regelmatig niet toegerekend aan de legestarieven. Bij deze handelingen zijn ook verschillen binnen een gemeente geconstateerd afhankelijk van de complexiteit van het instemmingsbesluit.

organisatorische en financiële keuzes

Verschillen in kosten hangen samen met keuzes in de uitvoering en dekkingsgraad. Sommige gemeenten werken met hoger ingeschaald personeel (gezien de benodigde expertise) waardoor de kosten hoger zijn. Soms worden niet alle handelingen doorberekend, het geen de kosten lager maakt. Voor een deel van de gemeenten in het onderzoek lijken de legestarieven (bewust) de kosten niet te dekken. In tabel S1.1 wordt een overzicht gegeven voor verklaringen van geconstateerde verschillen bij de 12 onderzochte gemeenten.

Elementen die van invloed zijn op het tarief voor gemeente A zijn de beschikbaarheid van een recente onderbouwing, differentiatie in de tariefsystematiek, veel handelingen die in het tarief worden doorgerekend, relatief hoog ingeschaald personeel, het toerekenen van overhead, het toepassen van kruissubsidiëring en een keuze voor ruimere dienstverlening.

¹ Artikel 13 Machtigingsrichtlijn is overgenomen in artikel 42, eerste lid, Telecomcode (20 december 2020).

Tabel S0.1: Verklaring verschillen in legestarieven casestudies (anonieme weergave gemeenten: A t/m L)

verklaringselementen	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
<i>inzicht kostenpatronen (onderbouwing)</i>	●	●			●	●	●		●			
<i>recente onderbouwing</i>	●		●	●	●	●			●	●		
<i>differentiatie tariefsystematiek</i>	●		●		●		●		●	●	●	●
<i>veel doorberekende handelingen</i>	●				●	●			●			
<i>overige (specifieke) handelingen</i>		●			●		●				●	●
<i>hoge inschaling personeel</i>	●				●	●		●				●
<i>toerekening overhead</i>	●		●	●	●	●	●			●	●	
<i>overige directe kostencomponenten</i>			●	●			●	●			●	●
<i>samenwerking</i>			●	●	●	●			●		●	
<i>kostendeckende tarieven</i>		●	●		●		●					
<i>kruissubsidiëring</i>	●	●	●		●			●	●	●		●
<i>kostenverhogende structuurkenmerken</i>							●			●		●
<i>keuze voor ruimere dienstverlening</i>	●								●	●	●	

S.3 Ervaringen aanvragers

Telecomexploitanten werken voor de aanvraag van instemmingsbesluiten en feitelijke werkzaamheden voor de aanleg van telecomkabels vaak met vaste aannemers. De taakverdeling tussen exploitant en aannemer in de aanvraagprocedure is daardoor helder. Dit draagt bij aan een soepel proces waarbij de indieningsvereisten, aanwijzingen van de gemeente bij de uitvoering van de werkzaamheden en de tijd die de gemeente nodig heeft om tot een instemmingsbesluit te komen. Bij de indieningsvereisten lopen aanvragers soms wel aan tegen verouderde regelgeving, de behoefte van gemeenten aan aanvullende informatie en het ontbreken van eenduidigheid tussen gemeenten. Ook komt het voor dat gemeenten onvoldoende capaciteit hebben om deel te nemen aan een vooroverleg.

Verschillen in legestarieven tussen gemeenten zijn door aanvragers voor een deel te verklaren vanuit structuurverschillen tussen gemeenten. Beleidsmatige overwegingen en organisatiekeuzes leiden tot minder acceptatie bij de aanvragers van een instemmingsbesluit. Dit komt doordat een duidelijke relatie ontbreekt tussen enerzijds de werkzaamheden die de gemeente moet verrichten en anderzijds de (hoogte van de) legestarieven. Vooral als er sprake is van kruissubsidiëring. Ook het verduidelijken van de noodzaak van bepaalde werkzaamheden, een duidelijke toelichting en logica in de opbouw van tariefklassen worden door exploitanten en aannemers als verbeterpunten aangemerkt.

S.4 Aanbevelingen

De bevindingen in het onderzoek vormen aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

- werkzaamheden en kostenpatronen van gemeenten kunnen als gevolg van veranderende regelgeving, technische innovaties en nieuwe marktontwikkelingen wijzigen. Het is wenselijk om een transparantere onderbouwing van de tarieven te geven en die frequent tegen het licht te houden (tenminste eenmaal per vijf jaar). Daarbij kan inzicht worden gegeven in de totstandkoming van de tarieven, werkzaamheden die gemeenten uitvoeren ter beoordeling van een aanvraag, de relatie tussen deze werkzaamheden en de tariefstelling, beleidsmatige overwegingen (rolopvatting van de gemeente) en kostenverhogende aspecten (centrumgebieden, obstakels, ondergrond). Dit zorgt

voor meer draagvlak bij aanvragers voor de door de gemeente gehanteerde legestarieven van instemmingsbesluiten;

- een uniformering van handelingen of maximumtarieven ligt minder voor de hand. De lokale omstandigheden verschillen zodanig dat werkzaamheden en kosten logischerwijs verschillen. Het gaat hierbij zowel om fysieke verschillen tussen gemeenten als beleidsmatige en financiële overwegingen;
- een duidelijke handreiking helpt gemeenten bij het vaststellen van hun tarieven voor het afgeven van instemmingsbesluiten. Aspecten die in de handreiking aan bod kunnen komen zijn opgenomen in tabel S1.1. In een handreiking zouden ook redelijke bandbreedtes kunnen worden meegegeven. Dit biedt aanvragers een duidelijk houvast; wat is een redelijke bandbreedte. Ook biedt het gemeenten de vrijheid om binnen de afgesproken bandbreedte te blijven sturen op kostendekkendheid en kruissubsidiëring.

1 Inleiding

Uit eerder onderzoek van Kwink (2018) is gebleken dat de verschillen in leges voor de afgifte van instemmingsbesluiten voor de aanleg van telecomkabels in openbare gronden aanzienlijk kunnen zijn. Verder laat dat onderzoek zien dat gemeenten voor de berekening van dergelijke leges verschillende methodieken hanteren, variërend van het toepassen van vaste tarieven tot combinaties met variabele tarieven.

Wat niet naar voren komt uit het onderzoek is de verklaring waarom dergelijke leges tussen gemeenten zo ver uiteen kunnen lopen. Een beter beeld, meer voorspelbaarheid van de opbouw van de leges alsook meer geharmoniseerde leges kunnen de aanleg van nieuwe telecominfrastructuur helpen versnellen. Dit is in overeenstemming met een door de Tweede Kamer aangenomen motie.²

De nieuwe telecominfrastructuur is nodig om de ontwikkelingen op het terrein van digitalisering te faciliteren. Digitalisering is een belangrijke aanjager van economische groei en een krachtig middel bij de aanpak van tal van (toekomstige) maatschappelijke opgaven en uitdagingen. Het belang van digitalisering en de beschikbaarheid van hoogwaardige digitale connectiviteit is tijdens de coronapandemie cruciaal gebleken voor de continuïteit van veel maatschappelijk en economisch verkeer.

Om te zorgen dat Nederland ook in de toekomst digitaal goed verbonden blijft, is het belangrijk dat telecombedrijven blijven investeren in de uitrol en opwaardering van hun vaste en mobiele netwerken. Lokale overheden spelen een belangrijke rol bij een soepele en zorgvuldige aanleg van nieuwe telecominfrastructuur. Onder meer door het afgeven van instemmingsbesluiten voor de aanleg van glasvezel.

klankbordgroep

Het onderzoek is ondersteund door een klankbordgroep bestaande uit afgevaardigden van gemeenten en de telecomsector. De ondersteuning van de klankbordgroep heeft bestaan uit het meedenken met de opzet en uitvoering van het onderzoek en het reflecteren op (tussentijdse) resultaten van het onderzoek.

doelstelling onderzoek

Het onderzoek geeft op detailniveau inzicht in de totstandkoming van leges voor de afgifte van instemmingsbesluiten in de praktijk en biedt verklaringen voor bestaande verschillen in leges tussen gemeenten. De uitkomsten van het onderzoek kunnen dienen als input voor een leidraad c.q. handreiking voor gemeenten om te komen tot verantwoorde legesheffing.

onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek is:

Waardoor kunnen de verschillen in hoogte van leges tussen gemeenten bij het afgeven van instemmingsbesluiten voor de aanleg van telecomkabels worden verklaard?

Bij deze centrale vraag zijn de volgende onderzoeksvragen aangehouden:

1. Wat is het actuele juridisch kader voor het heffen van leges bij het afgeven van instemmingsbesluiten op basis van wetgeving en relevante jurisprudentie?

² Kamerstuk 24 095, nr. 452.

- Vertrekpunt bij deze actualisatie is de in 2014 opgestelde Handreiking kostentoerekening heffingen rechten en tarieven.³ Met andere woorden welke kosten mogen gemeenten als leges doorberekenen?
2. Hoe werkt de heffing van leges bij het afgeven van instemmingsbesluiten in theorie?
 - a) Welke kosten kunnen worden verhaald en welke onderbouwing is nodig?
 - b) Hoe kan de hoogte van leges worden bepaald?
 - c) In welke mate is kruissubsidiëring over leges bij de afgifte van instemmingsbesluiten mogelijk?
 3. Hoe werkt de heffing van leges bij het afgeven van instemmingsbesluiten in de praktijk?
 - a) Welke kosten worden door gemeenten verhaald, welke onderbouwing geven zij daarbij, en zijn hierin verschillen? Hierbij rekening houdend met kosten die op een andere wijze (bijvoorbeeld d.m.v. richtlijn tarieven (graaf)werkzaamheden Telecom) worden verhaald.
 - b) Hoe bepalen gemeenten de hoogte van leges, en zijn hierin verschillen tussen gemeenten, maar eventueel ook m.b.t. bepaalde typen werken (aanleg telecomkabels in kernen vs. buitengebied, lange tracés vs. korte tracés, standaard tarieven vs. maatwerk, etc.)?
 - c) In welke mate passen gemeenten kruissubsidiëring toe bij leges voor instemmingsbesluiten, en zijn hierin verschillen?
 4. Zijn er actuele (markt)ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op een bijstelling van de hoogte van leges bij het afgeven van instemmingsbesluiten? Bijvoorbeeld de mogelijke zwaardere regierol van gemeenten bij de aanleg van meerdere grootschalige (FttH⁴) glasvezelnetwerken in hun gemeente.
 5. Wat zijn, op basis van de bevindingen uit de case studies, de verklaringen voor de verschillen in hoogte van leges tussen gemeenten in de praktijk?
 6. Welke aanbevelingen zijn er om te komen tot meer landelijke uniformiteit in het toepassen van regels voor het heffen van leges bij het afgeven van instemmingsbesluiten?

inhoud rapportage

In deze rapportage wordt eerst een overzicht gegeven van het juridisch en theoretisch kader (hoofdstuk 2) voor het bepalen van de legestarieven. Vervolgens wordt de onderzoeksmethode toegelicht (hoofdstuk 3). In het onderzoek is gekozen voor een aantal verdiepende casestudies. Daarna presenteren we de resultaten uit de casestudies bij gemeenten (hoofdstuk 4) en vervolgens komt de praktijkervaring van de aanvragers aan bod (hoofdstuk 5). Ten slotte is een aantal aanbevelingen geformuleerd die in hoofdstuk 6 aan de orde komen.

³ Door de opdrachtgever is een achtergrondnotitie opgesteld over 'legesheffing bij aanleg telecomkabels'.

⁴ Fiber to the Home

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt een omschrijving gegeven van het theoretisch kader dat relevant is voor de legesheffing bij instemmingsbesluiten. Allereerst wordt stilgestaan bij de juridische basis (paragraaf 2.1). Vervolgens worden de kostensoorten langsgelopen die omgeslagen kunnen worden in het legestartief (paragraaf 2.2). Daarna passeren mogelijke tariefstellingen de revue (paragraaf 2.3) en ten slotte wordt ingegaan op mogelijkheden om kruissubsidiëring toe te passen (paragraaf 2.4).

2.1 Juridische basis

juridische basis voor leges in het algemeen

De grondslagen en voorwaarden voor het heffen van leges in het algemeen zijn opgenomen in *artikel 229 van de Gemeentewet*, eerste lid, sub b: Rechten ter zake van het genot van diensten. Verder geldt de voorwaarde dat de totaal geïnde leges maximaal 100% van de kosten mag dekken, op basis van begrote bedragen.⁵

In de interpretatie en praktische toepassing zit ruimte in bijvoorbeeld de al dan niet mee te nemen kosten en in het detailniveau waarop de kostendekkendheid wordt berekend. Voor de toe te rekenen kosten is het *BBV* (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) de basis. Alleen kosten die in redelijkheid meer dan zijdelings met de geleverde dienst verband houden, kunnen worden toegerekend. Er dient een toelichting te worden gegeven op de totstandkoming van de tarieven en beleidskeuzes die daaraan ten grondslag liggen. Deze toelichting dient niet alleen op het niveau van de verordeningen plaats te vinden, maar ook op gedetailleerd niveau. De commissie *BBV* schrijft voor dat de toerekening van overheadkosten wordt vastgelegd in de financiële verordening en dat dezelfde methodiek moet worden gevolgd bij verschillende tarieven.⁶

Gemeenten leggen de legestartieven jaarlijks vast in de tarieventabel bij de legesverordening op basis van een raming van baten en lasten. Uit jurisprudentie blijkt dat als een belanghebbende in een bezwaar of beroep de geraamde kostenposten in twijfel trekt, gemeenten (nadere) inlichtingen moeten verstrekken over de toerekening van deze (kosten)posten aan tarieven. Daarbij gaat het om (cijfermatige) gegevens ter zake van de samenstelling van de totaalbedragen (dus niet enkel de totaalbedragen) die nodig zijn om te beoordelen of lasten en baten juist zijn geraamd.⁷

Deze passieve inlichtingenplicht strekt zich uit tot inzicht in de voldoende actuele ramingen en controleerbaarheid van de ramingen.

instemmingsbesluit aanleg telecomkabels

Specifiek voor de ondergrondse aanleg van telecommunicatiekabels geldt in beginsel een gedoogplicht voor grondeigenaren. Voor werkzaamheden in openbare gronden is een instemmingsbesluit nodig voor het aanleggen of verleggen van kabels, zowel voor het aansluiten van nieuwbouwlocaties, punt-tot-punt aansluitingen, vervanging van kabels als ook het aanleggen van glasvezelnetwerken voor hele wijken of dorpen. Voor werkzaamheden van niet ingrijpende aard of met een spoedeisend karakter kan worden volstaan met een melding voorafgaand aan de uit te voeren werkzaamheden. Dit is geregeld in de

⁵ Art.229b lid 1 Gemeentewet.

⁶ Commissie *BBV*, Notitie overhead, juli 2016.

⁷ Hoge Raad 24 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1968 en Hoge Raad 14 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:777.

Telecommunicatiewet, hoofdstuk 5. Het betreft een instemmingsbesluit van het college van B&W omtrent de plaats, het tijdstip, en de wijze van uitvoering van de werkzaamheden, voordat werkzaamheden met betrekking tot kabels in of op openbare gronden mogen worden uitgevoerd. Voor de werkzaamheden die gemeenten uitvoeren om een instemmingsbesluit te verstrekken betaalt de aanvrager leges. Activiteiten die gemeenten onder het legestartief zouden kunnen brengen zijn:⁸

- overleg met aanvrager over tijd, plaats en werkwijze van de werkzaamheden;
- opstellen (verkeerskundige) adviezen;
- (technisch) beoordelen van het werk;
- beoordelen overige (bovengrondse of maaiveld) voorzieningen;
- eventueel overleg met andere grondeigenaren en toets van de bereikte overeenstemming met die grondeigenaren door de aanvrager;
- onderzoek naar de status van het werk;
- aanwijzen van de plaats van de aan te leggen (ondergrondse) infrastructuur;
- indien eigen gemeentelijk registratiesysteem van kabels en leidingen, verstrekken gegevens aan de aanvrager, beoordelen van het grondgebruik, afstemming met andere kabel- en leidingbeheerders, maken van revisietekeningen en updaten van digitale of analoge bestanden;
- coördinatie en afstemming met overige werken in de openbare ruimte; - beoordelen en sturen van het werk uit oogpunt van stedelijke bereikbaarheid;
- publiceren van meldingen en/of (concept-)instemmingsbesluiten;
- administratieve handelingen van de gemeente en overige kosten (vergaderkosten, reiskosten, personele kosten, kosten van bijhouden van (geautomatiseerde) bestanden, uitwerken alternatieve plannen e.d.).

In de gepubliceerde gemeentebegrotingen wordt globaal inzicht gegeven in de verhouding tussen legesopbrengsten en kosten, maar daarin zijn de leges voor instemmingsbesluiten veelal niet apart onderscheiden. Gemeenten dienen, ter onderbouwing van te heffen leges, extracomptabel inzicht in de kosten te kunnen geven, omdat het centraal begroten van overheadkosten het niet mogelijk maakt om tarieven op niveau van taakvelden/producten te kunnen bepalen.

afbakening instemmingsbesluit in relatie tot andere gemeentelijke inspanningen

Gemeenten kunnen, behalve voor een instemmingsbesluit (een vorm van vergunning), ook kosten in rekening brengen rond graafwerkzaamheden. Dat betreft kosten die gemeenten maken voor het herstel van de bestrating, het onderhoud, het beheer en de degeneratie (verval) van de bodem door graafwerkzaamheden. Dit zijn kosten die voor rekening van de aanvragers komen, naast de te betalen leges voor een instemmingsbesluit. Deze kosten vallen niet onder het instemmingsbesluit en zijn derhalve buiten beschouwing gelaten in het onderhavige onderzoek.

Ook kan er sprake zijn van andere bijkomende kosten voor een aanvrager, bijvoorbeeld als tijdelijke verkeersmaatregelen nodig zijn, er borden moeten worden geplaatst tijdens de werkzaamheden of als er schade ontstaat. Ook deze kosten vallen niet onder het instemmingsbesluit en zijn derhalve buiten beschouwing gelaten in het onderhavige onderzoek.

2.2 Verhaalbaarheid kostensoorten

Alle kosten die rechtstreeks verband houden met de geleverde kwalificerende dienst kan een gemeente via leges op de aanvrager verhalen. Indirecte kosten zijn in principe niet verhaalbaar, tenzij deze meer dan

⁸ VNG Modelverordening leges, hoofdstuk 17 telecommunicatie.

zijdelings samenhangen met de betreffende diensten (bijvoorbeeld overheadkosten) en niet geheel of nagevoeg geheel andere doeleinden dienen.⁹¹⁰

Het afbakenen van ‘directe kosten (inclusief overhead)’ ten opzichte van overige kosten is dus van groot belang. Naarmate een gemeente een ruimere afbakening hanteert, zijn de via leges te verhalen kosten hoger. Aan de hand van een lijst kernbegrippen is daarom nagegaan hoe de afbakening is toegepast, gebaseerd op de kostencomponenten van directe kosten uit het rapport van Deloitte (2014):

- Personeelskosten: loonkosten van personen die direct betrokken zijn bij de uitvoering van de specifieke dienstverlening, inclusief de kosten van vooroverleg bij de aanvraag van een vergunning;
- Huisvestingskosten: directe huisvestingskosten zijn niet van toepassing bij de leges voor aanleg van telecomkabels, anders dan in de overheadkosten;
- Materiële kosten: materialen in de exploitatiekosten van het eigen organisatieonderdeel, bijvoorbeeld specifieke automatisering ten behoeve van instemmingsbesluiten¹¹;
- Overhead: kosten die weliswaar niet rechtstreeks samenhangen met de verleende dienst, maar wel in enig verband staan met die dienstverlening. Het gaat alleen om aan de dienstverlening toe te rekenen kosten van ondersteunende diensten.

Deloitte (2014) geeft aan dat er ook andere kosten zijn die tot de directe kosten kunnen worden gerekend. Het betreft onder andere btw, afschrijvingen en rentekosten, toevoeging aan (egalisatie)reserves en voorzieningen, perceptiekosten (incl. verliezen wegens oninbaarheid).

Indirecte kosten die niet verband houden met de betreffende dienstverlening zijn niet verhaalbaar aan de leges. Het gaat daarbij om:

- beleidskosten zoals het opstellen van plannen of voorschriften en algemene bestuurskosten (vergaderingen van het bestuur);
- handhaving, toezicht en controle, *tenzij* deze controlekosten nog plaatsvinden in het kader van het proces van vergunningverlening en het tot stand brengen van de situatie waarop het vergunningverzoek betrekking heeft;
- inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures omdat het belang daarvan uitstijgt boven het individuele belang van diegene aan wie de dienst wordt verleend. Het gaat in feite om een heroverweging van het algemene beleid en kan daarmee gelijk worden geschakeld aan beleidskosten.

2.3 Bepaling legestarieven

Gemeenten hebben in beginsel veel vrijheid en autonomie om te bepalen welke heffingsmaatstaf wordt gehanteerd. Deze vrijheid is ingeperkt vanwege het verbod op het heffen naar inkomen, winst en vermogen. Daarnaast wordt de vrijheid van heffende instanties beperkt door algemene rechtsbeginselen, met name het verbod op onredelijke en willekeurige heffing en het gelijkheidsbeginsel. Ten slotte dient rekening te worden gehouden met de kostendekking, waarbij als uitgangspunt geldt dat de begrote baten de begrote lasten niet mogen overstijgen.

Bij de toetsing aan de opbrengstlimiet van artikel 229b Gemeentewet gaat het niet om het kostendeckingspercentage per dienst of groep van diensten, maar om de kostendekking van alle in de legesverordening opgenomen diensten. Tussen de hoogte van de geheven leges enerzijds en de omvang van de van

⁹ Deloitte, Handreiking kostentoe rekening. Heffingen, rechten en tarieven. Oktober 2014.

¹⁰ Hoge Raad 4 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL0990, BNB 2010/234.

¹¹ Aandachtspunt is de beperking tot deze specifieke ICT, aangezien er rondom de invoering van de Omgevingswet en het inrichten van landelijke voorzieningen (met name Kadasterinformatie met betrekking tot bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken) ICT-aanpassingen plaatsvinden, gericht op aansluiting op het DSO.

gemeentewege verstrekte diensten dan wel de door de gemeente gemaakte kosten anderzijds, is geen rechtstreeks verband vereist.

tariefstelling

Er is een grote diversiteit aan tariefstellingen mogelijk. De meest gebruikelijke tariefstellingsmethodes zijn:

- vast tarief: gelijk bedrag per eenheid als kosten eenvoudig over bepaalde categorieën kunnen worden omgeslagen. Deze tariefstelling heeft voordelen vanuit doelmatigheid en uitvoerbaarheid;
- variabele tarieven. Deze tariefstelling wordt gebruikt als men bepaald gedrag wil stimuleren of afremmen;
- degressief tarief waarbij het tarief lager wordt als de heffingsmaatstaf hoger wordt. Hiermee zijn de kosten voor de aanvrager in beginsel beperkt, maar stijgen de leges niet onevenredig ten opzichte van gemaakte kosten;
- progressief tarief waarbij het tarief hoger wordt als de heffingsmaatstaf hoger wordt;
- combinatie van tarieven.

Uit de inventarisatie van Kwink komt een beeld naar voren dat in 2018 ongeveer een kwart van de gemeenten een vast tarief hanteert. Daarnaast hanteert eveneens ongeveer een kwart van de gemeenten een combinatie van een vast tarief en een variabel tarief per strekkende meter. De overige gemeenten hanteren één of meerdere vaste tarieven (staffel) eventueel in combinatie met variabele categorieën. Gemeenten hanteren soms een begrotingsconstructie voor aanvragen van zeer lange tracés.

2.4 Kruissubsidiëring

wettelijke mogelijkheden in het algemeen

Bij kruissubsidiëring worden minder dan kostendekkende activiteiten gesubsidieerd door het positief saldo van meer dan kostendekkende activiteiten. Kruissubsidiëring komt voor in drie vormen:

- binnen groepen legesfeiten, bijvoorbeeld tussen legestarieven voor een kleine tracélengte en langere tracélengte;
- binnen één onderdeel van de legesverordening, bijvoorbeeld binnen ‘Algemene dienstverlening’ waarbij kruissubsidiëring tussen diensten in het kader van de burgerlijke stand en aanleg van telecomkabels mogelijk wordt;
- door het aanvullen van tekorten van leges heffende organisatieonderdelen van de gemeente vanuit andere financieringsbronnen, zoals de algemene uitkering uit het gemeentefonds of gemeentelijke belastingen.

De Gemeentewet bepaalt dat leges niet meer dan kostendekkend mogen zijn op het totaal van legesverordening. In legesverordeningen worden drie onderdelen onderscheiden op grond van het type dienst dat door de gemeente wordt verleend: I. Algemene dienstverlening (burgerzaken, vergunningen en ontheffingen), II. Omgevingsvergunning, III. Europese Dienstenrichtlijn. Voor het derde onderdeel, diensten die onder de Dienstenrichtlijn vallen, wordt kruissubsidiëring beperkt toegestaan.¹²

¹² Art. 13 lid 2 stelt dat de kosten voor vergunningprocedures binnen de Dienstenrichtlijn redelijk moeten zijn en evenredig moeten zijn met de kosten van de vergunningprocedures in kwestie en de kosten van de procedure niet mogen overschrijden.

specifieke mogelijkheden voor leges instemmingsbesluiten

Voor de toepasselijkheid van de algemene regels met betrekking tot leges is het essentieel onder welke categorie het instemmingsbesluit moet worden geschaard, en welke regels met betrekking tot kruissubsidiëring van toepassing zijn op deze specifieke vergunning.

Discussie en jurisprudentie wijzen op het niet-toepasselijk zijn van de Europese Dienstenrichtlijn en evenmin van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) noch de toekomstige Omgevingswet. Dit betekent dat kruissubsidiëring bij instemmingsbesluiten wel is toegestaan.

In eerste aanleg was gebleken dat het Hof Arnhem-Leeuwarden met betrekking tot een zaak in Amersfoort had geoordeeld dat artikel 12 van de Machtigingsrichtlijn van toepassing is, hetgeen zou impliceren dat kruissubsidiëring met andere typen vergunningen niet mag.¹³ Hierop is de handreiking kostentoekening leges en tarieven van Deloitte (2014) gebaseerd. Nadien is er, na een uitspraak van de Hoge Raad en terugverwijzing naar het Hof, een nieuwe uitspraak door het Hof gedaan.¹⁴ Deze houdt onder andere in dat artikel 13 van de Machtigingsrichtlijn van toepassing is.¹⁵ Daarmee is de mogelijkheid voor kruissubsidiëring met andere soorten vergunningen wel mogelijk.

De Machtigingsrichtlijn beperkt in beginsel dus niet het toepassen van kruissubsidiëring, omdat deze niks zegt over het doel waarvoor zodanige heffingen worden aangewend. Wel kan de toepassing van kruissubsidiëring een rol spelen bij de toets van artikel 13 van de Machtigingsrichtlijn. Kruissubsidiëring kan namelijk een aanwijzing zijn dat in werkelijkheid een ander doel met een heffing wordt nagestreefd, dat zou zorgen voor leges die een drempel opwerpen voor nieuwe aanbieders. Het Hof achtte dat in de zaak Amersfoort overigens niet het geval.

Artikel 42 lid 1 Telecomcode

Vergoedingen voor gebruiksrechten voor radiospectrum en rechten om faciliteiten te installeren

De lidstaten kunnen de bevoegde instantie toestaan de gebruiksrechten voor radiospectrum om faciliteiten die worden gebruikt voor de levering van elektronische communicatienetwerken of -diensten en aanverwante faciliteiten te installeren op, over of onder openbare of particuliere eigendom, te onderwerpen aan vergoedingen die een optimaal gebruik van die middelen waarborgen. De lidstaten zorgen ervoor dat die vergoedingen objectief gerechtvaardigd, transparant en niet-discriminerend zijn, en in verhouding staan tot het beoogde doel en zij houden rekening met de algemene doelstellingen van van deze Richtlijn.

Per 20 december 2020 zijn de Machtigingsrichtlijn en Kaderrichtlijn opgegaan in het Europees wetboek voor telecommunicatie, ofwel de Telecomcode. Artikel 13 Machtigingsrichtlijn is geland in artikel 42, eerste lid, Telecomcode. De onderdelen van de toets zoals hierboven geschreven zijn ongewijzigd overgenomen. Dit betekent dat de overgang naar de Telecomcode in praktijk geen wijzigingen tot gevolg heeft gehad.

¹³ ECLI:NL:GHARL:2013:4677

¹⁴ ECLI:NL:GHSHE:2020:1119

¹⁵ Cassatie tegen deze nieuwe uitspraak van het Hof was ongegrond. ECLI:NL:HR:2021:28

3 Onderzoeksaanpak casestudies gemeenten en aanvragers

Het onderzoek richt zich op de hoogte van de leges van instemmingsbesluiten voor de aanleg van telecomkabels en de verschillen tussen gemeenten. Het onderzoek van Kwink geeft inzicht in de verschillende mogelijkheden van legesheffing maar biedt onvoldoende houvast om de achtergronden van verschillen te doorgronden. Om die reden is er in dit onderzoek voor gekozen om de diepte in te gaan. Hiervoor zijn 12 cases (gemeenten) nader onderzocht en bevestigd.

In dit hoofdstuk zal eerst de werkwijze van de bevestiging aan de orde komen (paragraaf 3.1). Daarna bespreken we de steekproefselectie (paragraaf 3.2) en de itemlijst aan de hand waarvan de interviews hebben plaatsgevonden (paragraaf 3.3). Ten slotte wordt ingegaan op de medewerking van gemeenten en aanvragers aan het onderzoek en knelpunten die aan het licht zijn gekomen (paragraaf 3.4).

3.1 Verkenning problematiek en praktijk

Ter voorbereiding op een evenwichtige selectie van gemeenten, het komen tot een zo volledig mogelijk overzicht van de handelingen die gemeenten kunnen doorlopen bij het nemen van een instemmingsbesluit en het optekenen van ervaringen van aanvragers, hebben de volgende werkzaamheden plaatsgevonden:

- bestuderen van relevante documenten, waaronder beschikbare legesbedragen en lokaal beleid rond de aanleg van telecomnetwerken. Hierbij heeft de rapportage van Kwink met de achterliggende Excel-bestanden¹⁶ centraal gestaan met gegevens over de hoogte van de legesbedragen voor verschillende tracélengtes en de tariefstelling op basis van de legesverordeningen in 2018. Hiernaast zijn van diverse gemeenten de actuele legesverordening, de algemene verordening ondergrondse infrastructuur (AVOI) en nadere regels kabels en leidingen (handboek) bestudeerd;
- er hebben enkele gesprekken plaatsvonden met deskundigen die gedetailleerd inzicht hebben in de handelingen die gemeenten (kunnen) doorlopen bij het nemen van een instemmingsbesluit en kostenverhogende of -verlagende kenmerken van gemeenten. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het Gemeentelijk Platform Kabels en Leidingen (GPKL), de VNG en kostendekking.nl. De lijst met handelingen is tevens besproken met de klankbordgroep;
- er hebben enkele gesprekken plaatsgevonden met deskundigen over de aanvraagprocedure bij telecomexploitanten. In deze gesprekken is ingegaan op ervaringen in het aanvraagproces van instemmingsbesluiten en verschillen tussen gemeenten in de uitvoeringspraktijk en totstandkoming van tarieven.

3.2 Steekproef van gemeenten

In het onderzoek hebben er casestudies plaatsgevonden in 12 gemeenten. Met deze selectie is getracht om zo goed mogelijk de veronderstelde verscheidenheid van (typen) gemeenten te kunnen dekken. Er zijn gesprekken gevoerd met gemeenteambtenaren (vergunningverleners) en met telecomaanbieders (vergunningaanvragers) aan de hand van concrete instemmingsbesluiten binnen deze 12 gemeenten.

¹⁶ Kwink, Inventarisatie gemeentelijk beleid telecomnetwerken, 2018.

De steekproef is gebaseerd op een analyse van de leges op basis van verschillen in structuurkenmerken tussen (typen) gemeenten. In de selectie is aanvullend rekening gehouden met spreiding over enkele beleidskenmerken, zoals regionale afstemming¹⁷, de hoogte van de leges en de tariefstelling zoals die is geïnventariseerd door Kwink op basis van legesverordeningen 2018.

In de gemeenten die zijn geselecteerd is rekening gehouden met voldoende spreiding in:

- omvang van gemeenten: grote, middelgrote en kleine gemeenten;
- bebouwingsstructuur: omvang bebouwing ten opzichte van totale oppervlakte van de gemeente en de mate waarin gemeente een centrumfunctie vervult;
- stedelijkheidsgraad: mate van verstedelijking (omgevingsadressendichtheid);
- meerkernigheid van gemeenten;
- dynamiek: gemeenten met groei-/nieuwbouw en gemeenten waar minder ontwikkeling plaatsvinden;
- geografische spreiding;
- de hoogte van de tarieven (tracélengte 5000 meter);
- de tariefstelling op basis waarvan kosten worden toegerekend aan legestarieven: vast tarief, vaste categorieën leges, variabel tarief, variabele categorieën tarieven, of combinaties;
- keuzes die gemeenten maken, bijvoorbeeld door meer coördinerende maatregelen te doen, samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en/of exploitanten/aannemers.

Indien een gemeente geen medewerking heeft verleend aan het onderzoek is een andere gemeente geselecteerd die zo goed mogelijk aansluit op basis van bovengenoemde (structuur)kenmerken. Onderstaande tabel toont de steekproef van gemeenten met spreiding over structuur- en beleidskenmerken afgezet tegen alle gemeenten in Nederland (2021).

Tabel 3.1: Steekproef gemeenten met spreiding over structuur- en beleidskenmerken

<i>(structuur)kenmerken</i>	<i>totaal Nederland (n=352)</i>	<i>steekproef (n=12)</i>
<i>0-50.000 inwoners</i>	264	4
<i>50-100.000 inwoners</i>	56	3
<i>>100.000 inwoners</i>	32	5
<i>weinig bebouwd</i>	139	2
<i>matig bebouwd</i>	171	5
<i>veel bebouwd</i>	42	5
<i>weinig verstedelijkt</i>	193	4
<i>matig verstedelijkt</i>	129	5
<i>sterk verstedelijkt</i>	30	3
<i>1 kern</i>	105	4
<i>2-4 kernen</i>	160	3
<i>5 kernen of meer</i>	87	5
<i>vast tarief</i>	83	4
<i>vaste tarieven en/of variabele tarieven</i>	245	8
<i>onbekend/anders</i>	24	0
<i>leges tot 1.000 euro*</i>	123	4
<i>leges 1.000-10.000 euro*</i>	140	5
<i>leges meer dan 10.000 euro*</i>	32	1
<i>onbekend of op begrotingsbasis*</i>	57	2
<i>*bij een tracélengte 5000m in 2018</i>		

¹⁷ Het kan gaan om afstemming van de verordening en de gestelde nadere regels, maar ook om de tariefstelling of legestarieven.

Bovenstaande tabel geeft aan dat de casestudies hebben plaatsgevonden in een grote verscheidenheid van typen gemeenten. Daarbij is in het onderzoek niet zozeer gestreefd naar een representatief beeld van alle Nederlandse gemeenten, maar naar beelden van verschillende typen gemeenten. Er is sprake van een oververtegenwoordiging van grotere, meer verstedelijkte gemeenten omdat deze gemeenten te maken hebben met een grote caseload van aanvragen en er ook sprake is van meer differentiatie in bebouwing en daarmee meer complexiteit in de beoordeling van de aanvragen. Uit dit overzicht blijkt ook dat het merendeel van de gemeenten differentiatie toepast in de legestarieven naar de omvang van het tracé of soms het type ondergrond. Ongeveer een kwart van de gemeenten hanteert een vast tarief.

3.3 Itemlijsten

Ter voorbereiding op de interviews hebben gemeenten en aanvragers een itemlijst ontvangen met de vragen die tijdens het gesprek aan de orde komen. Deze itemlijsten hebben er aan bijgedragen dat de gesprekken (semi-)gestructureerd hebben kunnen verlopen. Er is gevraagd om documenten, zoals de beschikbare (rekenkundige) onderbouwing, zoveel mogelijk voorafgaand aan het interview aan de onderzoekers ter beschikking te stellen. Daarnaast is voorafgaand aan het interview door de onderzoekers kennis genomen van de huidige legessystematiek¹⁸ en regelgeving (situatie 2021).

itemlijst gemeenten

In het interview met gemeenten zijn de volgende onderwerpen doorgenomen:

- A. De basis van de onderbouwing van het legestartief.
- B. Processtappen en handelingen die aan het legestartief zijn toegerekend.
- C. Kostensoorten die aan het legestartief zijn toegerekend.
- D. Samenwerking.
- E. Kostendekkendheid.

itemlijst aanvragers

In het interview met de aanvragers zijn de volgende onderwerpen doorgenomen:

- A. Algemene rol van de geïnterviewde in de aanvraagprocedure.
- B. Beoordeling van de procedure aan de hand van een concreet tracé.
- C. Beoordeling van de hoogte en tariefstelling van de leges.

3.4 Medewerking gemeenten en aanvragers

gemeenten

De interviews met gemeenten verliepen in een constructieve sfeer. In het algemeen was de medewerking van gemeenten aan het onderzoek goed. Er is veel informatie verstrekt aan de onderzoekers (waaronder ook kostenonderbouwingen) en gemeenten hebben al voorafgaand aan het interview gegevens verzameld.

Enkele gemeenten die initieel waren geselecteerd en benaderd voor het onderzoek, wilden geen medewerking verlenen vanwege onvoldoende capaciteit of het ontbreken van (historische) expertise benodigd om de vragen in het interview te kunnen beantwoorden, bijvoorbeeld over de achtergrond van de onderbouwing

¹⁸ Inclusief een beeld van de ontwikkeling van leges en legessystematiek van de afgelopen jaren.

van de tarieven. In die gevallen is een andere gemeente geselecteerd met vergelijkbare (structuur)kenmerken als de gemeente die geen medewerking heeft kunnen verlenen aan het onderzoek.

Bij enkele grotere gemeenten uit de steekproef is sprake van enige terughoudendheid om medewerking te verlenen aan het onderzoek. Bij deze gemeenten bestonden zorgen of hun belangen een goede plek zouden krijgen in het onderzoek. Hierbij speelden enerzijds lokale omstandigheden en anderzijds beleidskeuzes een rol. Gemeenten hebben te maken met verschillen in fysiek-ruimtelijke omstandigheden die van invloed zijn op de kosten die gemeenten maken bij het verlenen van instemmingsbesluiten. De aanwezigheid van (centrum)voorzieningen, veel verkeer en bedrijvigheid in de directe omgeving zijn van invloed op de inspanningen die gemeenten verrichten. Daarnaast maken gemeenten diverse afwegingen om de belangen van de aanvrager mee te laten wegen bij het beoordelen van een aanvraag voor een instemmingsbesluit. Zo kunnen gemeenten actief meedenken met de aanvrager, bijvoorbeeld over het tracé of bij het signaleren van eventuele knelpunten ('value for money'). Sommige gemeenten waren er niet gerust op dat deze duiding zou worden meegenomen bij een vergelijking tussen gemeenten en een mogelijke tendens naar uniformering. De onderzoekers hebben deze gemeenten uiteindelijk binnen het onderzoek weten te houden door te benadrukken dat het onderzoek ziet op het in beeld brengen van de onderbouwing van hun tarieven en de beleidsmatige aspecten daarbij, in plaats van het maken van een kale vergelijking van legestarieven.

aanvragers

Ook de interviews met aanvragers zijn in een constructieve sfeer verlopen. Er hebben zowel gesprekken plaatsgevonden met telecomexploitanten als met aannemers van de graafwerkzaamheden. De telecomexploitanten zijn veelal de houder van de instemmingsvergunning en de aannemers ('grondroerders') verrichten de feitelijke aanvraag bij gemeenten. Aannemers hebben daarom doorgaans beter inzicht in elementen in de aanvraagprocedure, maar minder zicht op de legestarieven die door de exploitanten worden betaald. Telecomexploitanten besteden de werkzaamheden vaak uit aan vaste partners, eventueel gedifferentieerd naar regio's.

De gesprekken met exploitanten en aannemers hebben grotendeels plaatsgevonden aan de hand van één of enkele concrete instemmingsbesluiten. Deze instemmingsbesluiten zijn door de gemeenten uit de steekproef aan het onderzoek ingebracht zodat de ervaringen van aanvragers ook corresponderen met de situatie in die gemeenten. De aanvragers hebben daarbij ook de mogelijkheid gekregen om zelf instemmingsbesluiten in de desbetreffende gemeenten aan te dragen. Van deze mogelijkheid is door aanvragers ook gebruik gemaakt zodat er een gevarieerd beeld is ontstaan van uiteenlopende instemmingsbesluiten, zowel korte als lange tracés en naar de aard van de werkzaamheden (nieuwbouwlocaties, punt-tot-punt aansluitingen, vervanging van kabels en 'verglazing' van hele wijken of dorpen).

4 De gemeentelijke praktijk

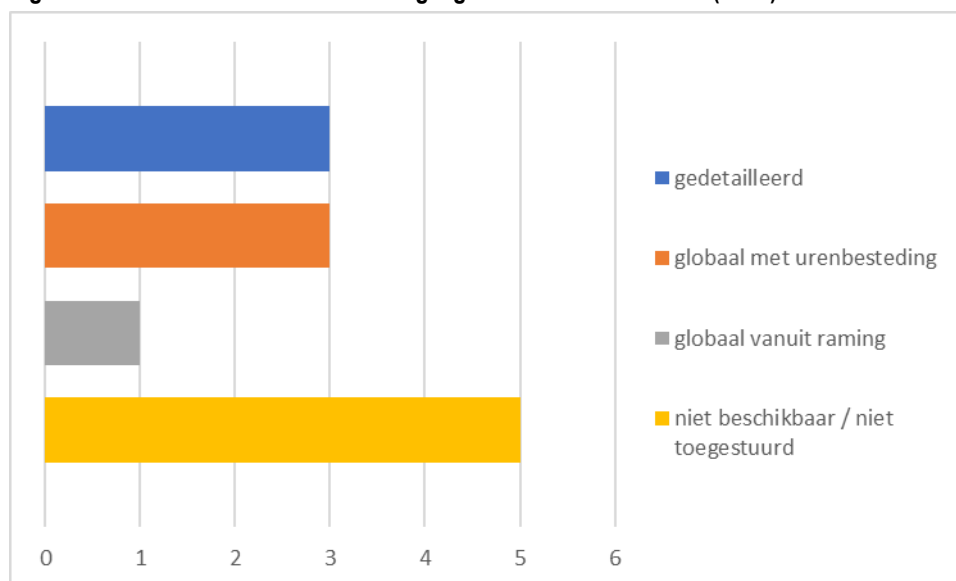
In de casestudies is een aantal beleidsmatige aspecten in beeld gebracht. In dit hoofdstuk worden de algemene bevindingen uit die casestudies gepresenteerd. In bijlage A zijn de beelden per gemeente opgenomen. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de onderbouwing van het legestartief (paragraaf 4.1), handelingen die in het legestartief zijn opgenomen (paragraaf 4.2), kostensoorten waarmee rekening wordt gehouden bij het vaststellen van de tarieven (paragraaf 4.3), samenwerking (paragraaf 4.4) en de mate van kostendekkende tarieven die gemeenten hanteren (paragraaf 4.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een slotbeschouwing (paragraaf 4.6).

4.1 Onderbouwing legestartief instemmingsbesluiten

beschikbaarheid onderbouwing

Gemeenten is gevraagd om de (rekenkundige) onderbouwing van de huidige legestartieven ter beschikking te stellen ten behoeve van het onderzoek.

Figuur 4.1: Beschikbare onderbouwing legestartieven casestudies (n=12)



Een kwart van de bevroagde gemeenten heeft een gedetailleerde onderbouwing toegestuurd. Bij deze gemeenten was sprake van urenbestedingen naar onderscheiden werkzaamheden, soms gedifferentieerd naar functieniveau, met een onderscheid naar typen werkzaamheden (lengte tracés) en componenten in de legesberekening (specifieke onderbouwing van vaste en variabele tarieven). Eveneens een kwart van de bevroagde gemeenten heeft een meer globale onderbouwing van het legestartief. In deze gemeenten zijn de werkzaamheden wat globaler onderbouwd met veelal geen differentiatie naar verschillende typen functionarissen of alleen met normering van urenbestedingen.

Bij één gemeente in het onderzoek bestond de onderbouwing uit de op jaarbasis beschikbare uren en een raming van het aantal instemmingsbesluiten. In deze onderbouwing is een differentiatie naar typen instemmingsbesluiten wel mogelijk, maar geen normering van benodigde capaciteit naar deelhandelingen.

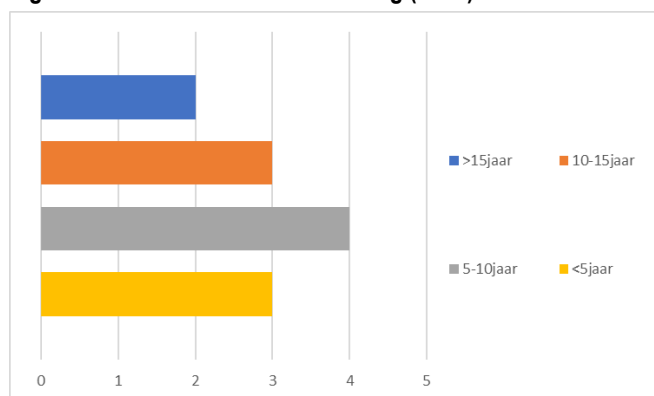
Tenslotte zijn er vijf gemeenten in het onderzoek die geen onderbouwing hebben kunnen of willen overleggen. In tenminste drie van deze gemeenten is het niet gelukt om deze onderbouwing boven water te krijgen, omdat de onderbouwing langere tijd geleden is vastgesteld en men deze niet meer kan achterhalen en ook omdat ambtenaren die daarbij destijds zijn betrokken niet meer werkzaam zijn binnen de gemeente. Twee gemeenten waren niet bereid de onderbouwing ter beschikking te stellen.

herkomst onderbouwing

Van de gemeenten die inzicht hebben gegeven in de onderbouwing, hebben de meeste hiervoor zelf een berekening gemaakt. Andere gemeenten in het onderzoek hebben dit laten verrichten door een extern gespecialiseerd bureau.

Een kwart van de bevroagde gemeenten heeft de onderbouwing, met inbegrip van de systematiek van de legestarieven, de afgelopen vijf jaar herzien waarvan enkele grote gemeenten de tarieven jaarlijks herzien. Bij driekwart van de bevroagde gemeenten heeft herziening langer geleden plaatsgevonden, en zijn alleen jaarlijkse indexeringen of kleine wijzigingen in de systematiek aangebracht.¹⁹

Figuur 4.2: Peildatum onderbouwing (n=12)



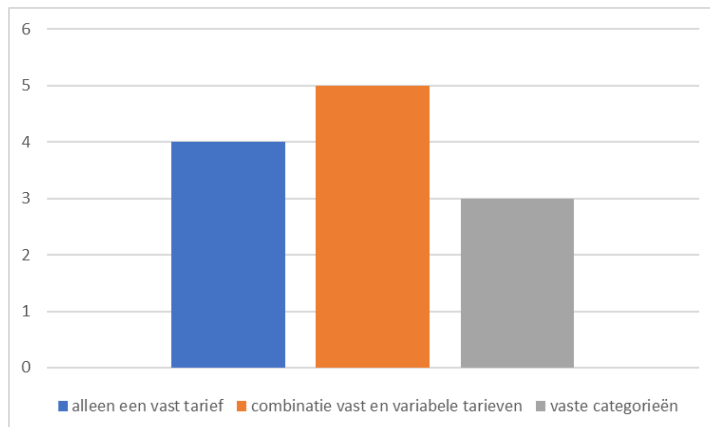
Een aantal gemeenten is voornemens een nieuwe onderbouwing te maken. Er wordt aangegeven dat het interview er aan bijdraagt om dit punt weer op de agenda te zetten en om de juiste aspecten daarin mee te wegen. De neiging bij die gemeenten is om in de nieuwe onderbouwing meer differentiatie toe te passen.

¹⁹ Het kan hier bijvoorbeeld gaan om aanpassingen van grenswaarden (tracélengtes) op basis waarvan leges worden berekend of het hanteren van opslagen voor (voor)overleg of typen ondergrond.

tariefsystematiek

De gemeenten in het onderzoek hanteren verschillende tariefsystematieken.

Figuur 4.3: Tariefsystematiek casestudies (n=12)



Vier gemeenten brengen een vast legestartief in rekening, ongeacht kenmerken van de aanvraag. Vijf gemeenten rekenen met één vast tarief in combinatie met één of meerdere variabele tarieven, bijvoorbeeld één variabel tarief per strekkende meter of meerdere variabele tarieven naar lengteklassen. Ten slotte hanteren drie gemeenten vaste tariefcategorieën, bijvoorbeeld met een tarief tot 100 meter, een tarief tot 500 meter en een tarief tot 5.000 meter. Enkele gemeenten stellen voor zeer lange tracés een afzonderlijk begroting op.

Alle gemeenten die geen vast tarief hanteren, maken een onderscheid naar de lengte van het tracé. Enkele gemeenten passen daarnaast een differentiatie toe naar type ondergrond, binnen-buiten de bebouwde kom of tussen verhardingen en groenstroken. Daarnaast hanteren enkele gemeenten specifieke tarieven voor het plaatsen van een *handhole*²⁰ of kasten.

4.2 Handelingen instemmingsbesluiten

mate waarin handelingen worden doorgerekend

Met de gemeenten is doorgenomen in hoeverre handelingen (zie tabel 4.1) worden doorberekend in de legestartieven. Onderstaande tabel maakt inzichtelijk bij welk deel van de bevroegde gemeenten de genoemde handelingen worden doorberekend.²¹ De percentages in de tabel geven een ongewogen gemiddelde aan; er is dus niet gecorrigeerd voor verschillen in de caseload tussen gemeenten. Ook kan het voorkomen dat er per gemeente wordt gedifferentieerd in de toerekening van bepaalde handelingen, bijvoorbeeld als het vooroverleg alleen bij complexe tracés plaatsvindt. Dit is meegewogen in onderstaande tabel. Ten slotte wordt benadrukt dat met deze percentages geen verband kan worden gelegd met de hoogte van de legestartieven. Gemeenten kunnen per handeling andere afwegingen maken, resulterend in verschillen in de gemiddelde urenbesteding van de werkzaamheden die met de handeling is gemoeid.

²⁰ Een lasdoos waar een aantal buizen met (glasvezel)kabels samenkomen.

²¹ Bij gemeenten waarbij de onderbouwing van de legestartieven niet beschikbaar is, is gevraagd in hoeverre de werkzaamheden plaatsvinden en naar verwachting worden doorgerekend. In gemeenten waar men bezig is de onderbouwing te herzien is bij de beantwoording daarop aangesloten.

Tabel 4.1: Mate waarin handelingen in het legestartief worden doorberekend (n=12)

nr.	processtap	handeling	in tarief
1	vooroverleg	overleg met aanvrager over tijd, plaats en werkwijze van de werkzaamheden	48%
2	registratie melding door gemeente	registratie in intern systeem	83%
		beoordeling volledigheid aanvraag (voldaan aan indieningsvereisten)	92%
3	toetsing van ingediende documenten aan aspecten:	coördinatie met andere werkzaamheden (intern/extern) o.a. in de openbare ruimte	100%
		beoordeling aannemers	42%
		ACM-/KvK-registratie	54%
		Controle eigendomsgrenzen (globaal)	100%
		Status kabel	75%
4	procesbegeleiding, coördinatie, consultatie netbeheerders en eigenaren (asset-owners) over gevolgen voor hun eigendommen	overleg met andere grondeigenaren en toets van de bereikte overeenstemming met die grondeigenaren door de aanvrager	25%
		nulsituatie opnemen	83%
5	toetsing aan aspecten (met eventueel advies): - openbare orde - veiligheid - het voorkomen of beperken van overlast - de bereikbaarheid van gronden of gebouwen - ondergrondse ordening	opstellen (verkeerskundige) adviezen: wegbeheer, groenbeheer, Wijk-/gebiedsopzicht, Verkeer, RO, Bouw- & Woningtoezicht	90%
		(technisch) beoordelen van het werk	94%
		beoordelen overige (bovengrondse of maaiveld) voorzieningen	88%
		schouwing tracé	79%
6	opstellen voorschriften vanwege bovengenoemde aspecten	voorschriften bepalen: beperkingen (aanwijzingen)	58%
7	verlenging beslistermijn (+ maximaal 8 weken) en informeren aanvrager	informeren aanvrager	25%
8	besluit B&W (binnen 8 weken na melding) en registratie daarvan	voorbereiden concept-besluit	58%
		(bestuurlijk) overleg	42%
		ondertekenen besluit	50%
9	inning leges	factuur leges opmaken	88%
		administratief boeken van betaling	83%
10	bekendmaken besluit B&W aan aanvrager	informeren aanvrager	75%
		publiceren van meldingen en/of (concept-)instemmingsbesluiten	8%
		indien positief instemmingsbesluit: melding start werkzaamheden door aannemer, verwerking in registratie door gemeente	50%
11	bijwerken registratie nadat werkzaamheden zijn uitgevoerd	inspectie tijdens uitvoering (controle uitvoering conform instemmingsbesluit)	79%
		oplevering werk voor herstraten	67%

Een aantal handelingen wordt (vrijwel) altijd toegerekend. Het gaat onder andere om coördinatie met andere werkzaamheden in de openbare ruimte, controle van eigendomsgrenzen, controle van de lengte van het tracé, beoordeling van de volledigheid van de aanvraag, opstellen van adviezen (verkeer, wegen, groen, milieu) en het opstellen van de factuur voor de leges. Een deel van de handelingen is in grote mate geautomatiseerd waardoor voor die handelingen slechts in beperkte mate een inspanning van de gemeente is vereist.

Verschillen tussen gemeenten in de toerekening aan de leges doen zich voor bij het vooroverleg, overleg met andere grondeigenaren (of controleren van overeenstemming met andere grondeigenaren) en het bepalen van de voorschriften (aanwijzingen) bij het instemmingsbesluit. Een schouw op de locatie en de inspectie tijdens de uitvoering worden ook regelmatig niet toegerekend aan de legestartieven. Bij deze handelingen

zijn ook verschillen *binnen* een gemeente geconstateerd afhankelijk van de complexiteit van het instemmingsbesluit.

overige handelingen

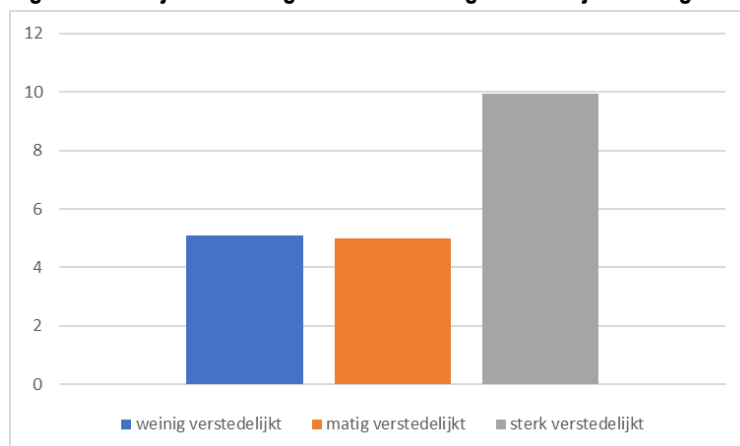
Naast de handelingen in de tabel rekenen gemeenten soms nog andere handelingen toe aan het instemmingsbesluit. Het gaat bijvoorbeeld om het afhandelen van bewonersklachten, het beoordelen van boorplannen of advisering over bovengrondse objecten, het toesturen van de vergunning en het berekenen en factureren van degeneratiekosten.

Enkele gemeenten in het onderzoek geven aan dat het vaker voor lijkt te komen dat aannemers zonder instemming van de gemeente aan de slag gaan. Dit zorgt ervoor dat gemeenten meer aandacht moeten besteden aan toezicht, bijvoorbeeld op basis van signalen die ze ontvangen.

tijdsbestedingen

De tijdsbesteding waarmee in de onderbouwing rekening wordt gehouden is mede afhankelijk van de gekozen systematiek van legesheffing. Bij de gemeenten in het onderzoek hanteren gemeenten met een vast tarief, bij een tracélengte van 125 meter, ongeveer met een uur minder. Eén gemeente hanteert in het onderzoek duidelijk een grotere tijdsbesteding (circa driemaal zo lang). Dit is een gemeente in een sterk verstedelijkt gebied.²² In het onderzoek kan de tijdsbesteding alleen in beeld worden gebracht bij gemeenten die hun onderbouwing beschikbaar hebben gesteld.

Figuur 4.4: Tijdsbesteding in onderbouwing in uren bij tracélengte van 125 meter (n=8)



snelheid en geldigheid afgegeven instemmingsbesluiten

Vrijwel alle gemeenten geven aan dat de instemmingsbesluiten bijna altijd binnen acht weken worden verstrekt. Alleen bij zeer complexe aanvragen, bij pieken in de aanvragen en als gegevens bij de aanvraag incompleet zijn, kan de termijn worden overschreden. Enkele zeer verstedelijkte gemeenten geven aan dat het aantal complexe aanvragen toeneemt.

In de meeste gemeenten is een instemmingsbesluit een jaar geldig. Soms is de instemming een halfjaar geldig en soms is er geen termijn aan verbonden. Gemeenten zijn vaak coulant als de werkzaamheden niet binnen de gestelde termijn zijn uitgevoerd.

²² Bij langere tracélengtes nemen de verschillen tussen gemeenten toe afhankelijk van de gekozen systematiek. Er blijken daarbij geen duidelijke relaties te bestaan met andere (structuur)kenmerken van gemeenten.

4.3 Kostensoorten

personele kosten

In de meeste gemeenten in het onderzoek besteden de volgende functionarissen tijd aan het proces van het verlenen van een instemmingsbesluit:

- een vergunningverlener of beoordelaar;
- een opzichter of toezichthouder;
- een administratieve medewerker voor het in rekening brengen van de leges;
- adviseurs van andere afdelingen ten behoeve van aspecten in de openbare ruimte.

Bij kleine gemeenten worden deze functies soms gecombineerd door dezelfde functionaris. Gemeenten kunnen in hun onderbouwing uitgaan van één uurtarief of differentiëren per functionaris. In de feitelijke kosten hebben de adviseurs van andere afdelingen het hoogste schaalniveau (veelal schaal 10). De vergunningverlener en de toezichthouder hebben een wat lager schaalniveau (gemiddeld 8 à 9). Grotere gemeenten zetten gemiddeld wat hoger ingeschaald personeel in dan kleinere gemeenten.

overhead

Bij de gemeenten waar de casestudies hebben plaatsgevonden wordt er verschillend omgegaan met de toerekening van overhead. Bij een aantal gemeenten is gekozen om geen overhead toe te rekenen. Andere gemeenten rekenen alleen centrale overhead toe (PIOFACH-onderdelen) of ook taakgerelateerde overhead (afdelingsoverhead²³) toe. Gemeenten die geen overhead toerekenen, hanteren vaak een vast bedrag en bij deze gemeenten dateert de onderbouwing van wat langer geleden. Grotere gemeenten rekenen meestal overhead toe.

overige directe kostencomponenten

Een deel van de gemeenten rekenen nog andere directe kostencomponenten toe. Bij ongeveer de helft van de onderzochte gemeenten is hiervan sprake. Bij de gemeenten waar nog andere kostencomponenten worden toegerekend aan de leges gaat het vooral om inhuurlasten en directe automatiseringskosten. Het aanvraagproces verloopt grotendeels geautomatiseerd, via systemen als MOOR²⁴. Door het werken met dergelijke systemen kunnen gemeenten, en ook aanvragers, tijdswinst behalen. Daar staan wel de automatiseringskosten tegenover. Enkele gemeenten gaan ervan uit dat deze kosten in de overheadkosten worden meegenomen en dus op een reguliere wijze als algemene automatiseringskosten worden toegerekend aan gemeentelijke producten. Hierbij speelt mee dat onderbouwingen soms dateren uit een tijd dat nog niet met dergelijke systemen werd gewerkt, maar waarbij handelingen nog meer handmatig plaatsvonden. Wanneer hiervoor niet is gecorrigeerd is niet in beeld in hoeverre de werkelijke kosten bij de aanvragers in rekening worden gebracht.

Met andere directe kostencomponenten als uitbestedingen, BTW, kapitaallasten en oninbare vorderingen wordt bij een enkele gemeente in het onderzoek nog rekening gehouden. Bij de meeste gemeenten spelen deze kosten een beperkte rol.

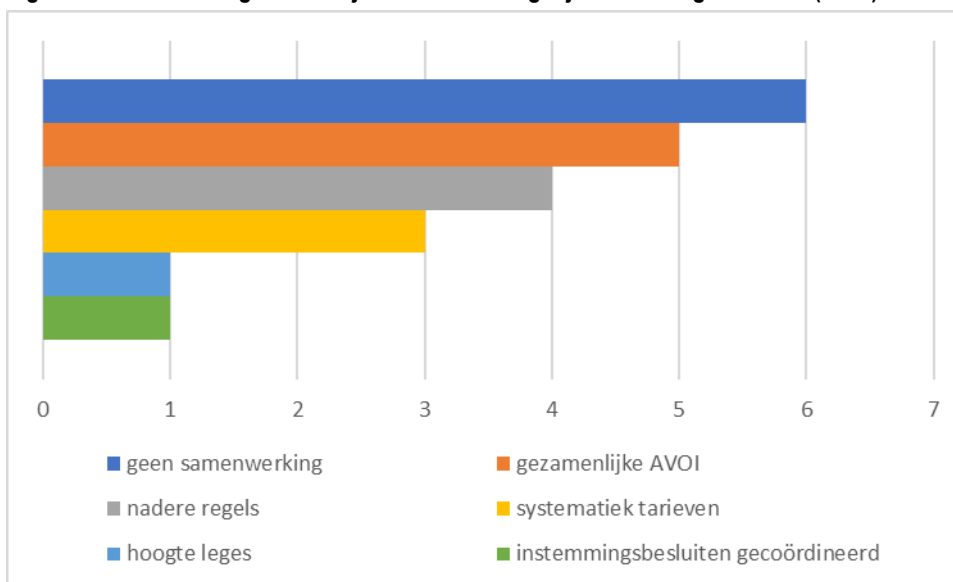
²³ Bijvoorbeeld de kosten van het afdelingshoofd.

²⁴ Digitaal platform waarin de aanvraag wordt ingediend en de communicatie tijdens de aanvraagprocedure verloopt.

4.4 Samenwerking

Gemeentelijke samenwerking op het gebied van instemmingsbesluiten kan op verschillende niveaus plaatsvinden. Bij een deel van de gemeenten vindt geen structurele beleidsmatige samenwerking plaats in die zin dat regelgeving niet op die van buurgemeenten is afgestemd. Afstemming over strategische beslissingen, incidentele (grensoverschrijdende) projecten en in regionaal verband met aanvragers vindt meestal wel plaats. Er zijn ook gemeenten die een gezamenlijke algemene verordening ondergrondse infrastructuur (AVOI) hebben met buurgemeenten. Als gemeenten nog een stap verder gaan, kunnen ze ook nadere regels (handboek kabels en leidingen) op elkaar afstemmen zodat de aanvraagprocedure voor een instemmingsbesluit en de graafwerkzaamheden aan dezelfde regels zijn onderworpen. Een minderheid van de bevroegde gemeenten hanteert daarnaast ook dezelfde systematiek en soms zelfs dezelfde legesbedragen. Gemeenten geven aan dat een gelijk legesbedrag voortkomt uit de wens om voorspelbaarheid te creëren bij de aanvragers, maar dat kostenpatronen tussen gemeenten verschillen.

Figuur 4.5: Mate van gemeentelijke samenwerking bij casestudiegemeenten (n=12)



Naast gemeentelijke samenwerking nemen de meeste gemeenten periodiek deel aan overlegstructuren met aanvragers. Deze overleggen zijn voor de gemeente een nuttig instrument om de caseload te kunnen voorspellen, met name bij grote projecten. Algemene knelpunten kunnen van beide kanten ter sprake worden gebracht evenals beleidsontwikkelingen die spelen. Dergelijke overleggen worden meestal met alle netbeheerders georganiseerd, en niet uitsluitend met telecomexploitanten.

4.5 Kostendekkendheid legestarieven

kostendekkendheid

Gemeenten streven bijna allemaal naar volledig kostendekkende legestarieven. Er is sprake van een kostendekkend tarief als alle toegerekende kosten worden bekostigd uit de legesopbrengsten. De aanwezigheid van een (recente) onderbouwing van het legestartief is niet per definitie noodzakelijk om de kostendekkendheid te bepalen. De kostendekkendheid biedt inzicht op totaalniveau; de onderbouwing biedt inzicht in tijdsbesteding en kostenpatronen op individueel niveau, eventueel gedifferentieerd naar kenmerken van de

aanvraag (tracé lengte of ondergrond). Bij een afwijking van de kostendekkendheid ten opzichte van het streefniveau neemt de noodzaak van een onderbouwing toe.

In de casestudies blijkt dat vier gemeenten de kostendekkendheid van de instemmingsbesluiten niet goed in beeld hebben. Het beeld over de kostendekkendheid is daarnaast niet altijd actueel en een berekening vindt slechts incidenteel plaats. Het inzicht in de kostendekkendheid wordt veelal berekend op het totaal of onderdelen uit de legesverordening en wordt niet voor dit specifieke tarief afzonderlijk berekend. Bij enkele gemeente vindt een jaarlijkse berekening en zo nodig actualisatie plaats.

Uit de beschikbare beelden - berekeningen en ramingen - blijkt dat bij vier van de acht gemeenten sprake is van minder dan kostendekkende legestarieven; de kostendekkendheid varieert bij die gemeenten tussen 70% en 90%.

Bij een minderheid van de bevroegde gemeenten is sprake van meer dan kostendekkende tarieven. Als dit het geval is blijkt dit niet direct aanleiding om de tarieven te herzien. De hogere kostendekkendheid kent een incidenteel karakter, er wordt een risico-opslag gehanteerd of er wordt rekening gehouden met onderdekking op andere legestarieven. In enkele gevallen is het een bewuste keuze om een overdekking te realiseren.

Een derde van de gemeenten ervaart druk op de legestarieven vanwege de grootschalige aanleg van glasvezelnetwerken. Bij deze instemmingsbesluiten kiezen gemeenten er vaak voor om meer uren te besteden voor de begeleiding van deze aanleg dan bij reguliere aanvragen. Dit geldt met name voor gemeenten die een vast tarief hanteren die de benodigde inspanningen niet volledig via het vaste tarief kunnen dekken. Daarnaast ervaren gemeenten druk op de kostendekkendheid van de tarieven, omdat er meer aandacht moet worden besteed aan communicatie richting bewoners en bedrijven.²⁵

kruissubsidiëring binnen het instemmingsbesluit

Bij ongeveer de helft van de gemeenten wordt een bepaalde mate van kruissubsidiëring gehanteerd tussen categorieën werkzaamheden waarvoor een instemmingsbesluit genomen moet worden. Dit betekent dat de kostendekkendheid tussen lange of complexe (bijvoorbeeld in centrumgebieden) tracés afwijkt van kleinere tracés. Als hier sprake van is dan zijn de langere/complexere tracés veelal minder kostendekkendheid, maar dit is ook afhankelijk van de gehanteerde systematiek. Dit speelt met name bij gemeenten die een vast tarief hanteren. Bij gemeenten met variabele tarieven is het soms andersom. Overigens is het niet altijd een bewuste afweging om een verschillende kostendekkendheid te realiseren tussen categorieën werkzaamheden.

kruissubsidiëring met andere vergunningen/leges

Bij enkele gemeenten is sprake van kruissubsidiëring met degeneratiekosten. Het gaat om het inzetten van opbrengsten van degeneratiekosten om onderdekking bij instemmingsbesluiten op te vangen, bijvoorbeeld de kosten voor het toezicht. Ook komt het bij enkele bevroegde gemeenten voor dat er een uitwisseling is met andere leges binnen (dezelfde titel van de) legesverordening. Dit zijn dan wel bewuste beleidskeuzes. Enkele gemeenten bekostigen de lagere kostendekkendheid uit algemene middelen.

4.6 Slotbeschouwing

De casestudies bij gemeenten hebben uiteenlopende beleidsmatige overwegingen bij gemeenten blootgelegd. Deze verscheidenheid aan beleidsmatige overwegingen komt tot uiting in de beschikbaarheid, mate

²⁵ Het komt voor dat verschillende aannemers kort na elkaar op hetzelfde tracé willen graven. Dit zorgt voor onbegrip bij bewoners die hun klachten bij de gemeente neerleggen.

van actualiteit en mate van detaillering van de legesonderbouwing. Deze onderbouwing is vaak gerelateerd aan de keuze voor de tariefsystematiek met een vast tarief, meerdere tariefklassen of variabele componenten daarin.

De handelingen die gemeenten verrichten worden in het algemeen goed herkend. De kernhandelingen voor het afgeven van een instemmingsbesluit worden vrijwel altijd toegerekend. Daarnaast zijn er ook handelingen die niet in elke gemeente plaatsvinden of die ook per categorie instemmingsbesluit verschillen, zoals vooroverleg of toezicht. Een aantal handelingen zijn in grote mate geautomatiseerd. Verschillen in tijdsbestedingen waarvan wordt uitgegaan in de onderbouwing hangen vooral samen met de verstedelijkingsgraad, maar soms ook met beleidskeuzes die gemeenten maken. De inschaling van personeel, het toerekenen van alle overheadkosten en soms andere directe kostencomponenten zijn ook aspecten die een rol spelen in de hoogte van de leges.

Sommige gemeenten hebben de regelgeving en soms ook de legesbepaling regionaal afgestemd. Ook wordt er deelgenomen aan allerlei overlegstructuren met buurgemeenten of netbeheerders. De kostendekkendheid van de legestarieven voor instemmingsbesluiten zijn niet in alle gemeenten nauwkeurig in beeld. Hoewel wordt gestreefd naar volledige kostendekkendheid wordt dit in veel gemeenten niet gehaald. Kruissubsidiëring vindt vooral plaats tussen categorieën instemmingsbesluiten (eenvoudige tegenover complexe aanvragen) en soms ook met andere leges binnen (dezelfde titel van de) legesverordening.

elementen die verschillen in legestarieven indiceren

De belangrijkste elementen die de verschillen in legestarieven tussen gemeenten verklaren zijn in onderstaande matrix opgenomen. Deze elementen zijn voor de gemeenten uit de casestudies (zie ook bijlage A) gescoord naarmate deze een verklaring vormen voor verschillen,

Onderstaande elementen kunnen betrekking hebben op direct kostenverhogende of – verlagende aspecten (zoals hoge inschaling personeel en veel doorberekende handelingen), maar ook op aspecten die meer betrekking hebben op inzicht in de kosten(structuur) of de uitvoering (zoals beschikbaarheid onderbouwing en differentiatie tariefsystematiek).

Tabel 4.2: Verklaring verschillen in legestarieven casestudies (anonieme weergave gemeenten: A t/m L)

verklarings-elementen	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
<i>inzicht kostenpatronen (onderbouwing)</i>	●	●			●	●	●		●			
<i>recente onderbouwing</i>	●		●	●	●	●			●	●		
<i>differentiatie tariefsystematiek</i>	●		●		●		●		●	●	●	●
<i>veel doorberekende handelingen</i>	●				●	●			●			
<i>overige (specifieke) handelingen</i>		●			●		●				●	●
<i>hoge inschaling personeel</i>	●				●	●		●				●
<i>toerekening overhead</i>	●		●	●	●	●	●			●	●	
<i>overige directe kostencomponenten</i>			●	●			●	●			●	●
<i>samenwerking</i>			●	●	●	●			●		●	
<i>kostendekkende tarieven</i>		●	●		●		●					
<i>kruissubsidiëring</i>	●	●	●		●			●	●	●		●
<i>kostenverhogende structuurkenmerken</i>							●			●		●
<i>keuze voor ruimere dienstverlening</i>	●								●	●	●	

5 Ervaringen aanvragers

In het onderzoek zijn ook ervaringen van aanvragers van instemmingsbesluiten opgehaald. Ze zijn bevraagd over de totstandkoming van de aanvraag (paragraaf 5.1), ervaringen met de aanvraagprocedure (paragraaf 5.2) en beelden over de legestarieven die bij hen in rekening worden gebracht (paragraaf 5.3). In bijlage B zijn de beelden per aanvrager opgenomen.

5.1 Totstandkoming aanvraag

De aanvraag van een instemmingsbesluit wordt normaliter in opdracht van de telecomexploitant ingediend door de aannemer, die de graafwerkzaamheden gaat verrichten of uitbesteedt aan een onderaannemer. Telecomexploitanten werken veelal met vaste aannemers²⁶, die veel ervaring hebben met het aanvragen van instemmingsbesluiten, minimaal 1.000 per jaar verspreid over verschillende gemeenten.

De aanvragen van instemmingsbesluiten kunnen betrekking hebben op de aanleg van gebiedsdekkende netwerken, punt-tot-punt aansluitingen (bijvoorbeeld voor de zakelijke markt), nieuwbouwlocaties, reconstructies²⁷ en onderhoud (storingen). Aannemers richten zich soms uitsluitend op bepaalde werkzaamheden, zoals de aanleg van glasvezel, of sluiten bepaalde werkzaamheden uit zoals de afhandeling van storingen.

Vanwege de grote hoeveelheid instemmingsbesluiten loopt de coördinatie tussen aannemer en exploitant soepel. Als de opdracht wordt verleend, kan het ontwerp van het tracé door de exploitant worden ingezien (digitaal via het WoW-portaal²⁸) of vindt er bij complexe projecten nadere afstemming plaats over lengte of locatie. Hierna vindt er gedurende de aanvraagprocedure voor het instemmingsbesluit bij de gemeente normaliter geen nadere afstemming plaats tussen de exploitant en de aannemer. De exploitant kan in dit portaal de voortgang monitoren en wordt alleen in uitzonderingen bij het proces betrokken, bijvoorbeeld als er aanvullende gegevens moeten worden verstrekt of als er door de gemeente voorwaarden worden gesteld die van invloed zijn op de kosten van de uitvoering of de doorlooptijd.

5.2 Aanvraagprocedure

vooroverleg

Bij complexe aanvragen vindt er vooroverleg plaats met de gemeente. Dit gebeurt vaak bij de aanleg van gebiedsdekkende (glasvezel)netwerken en reconstructies of bij obstakels (oversteek over straat, bomen, centrumgebieden). Bij reconstructies is het overleg dan niet zozeer gericht op het instemmingsbesluit maar op de uitvoering van de werken. Het overleg vindt vaak plaats op de locatie zelf waarbij dan met name de eigenschappen van het tracé worden besproken en soms ook aanvullende (technische) voorwaarden. Het kan ook gaan om de uitwisseling van tekeningen. Aannemers geven aan dat gemeenten niet altijd voldoende capaciteit hebben voor een vooroverleg, maar dat een vooroverleg wel bijdraagt aan snellere procedures en

²⁶ Soms gedifferentieerd naar landelijke of regionale samenwerkingspartners of voor verschillende typen netwerken (kabelnetwerken of glasvezelnetwerken).

²⁷ Deze werkzaamheden kunnen plaatsvinden in opdracht van gemeenten of andere beheerders van de openbare ruimtes, bijvoorbeeld bij de aanleg van rotondes of wegenonderhoud.

²⁸ Werkplein ondergronds Werken. Via dit portaal verloopt de aanvraag bij gemeenten, zijn de indieningsvereisten zichtbaar en verloopt ook de communicatie tussen gemeenten en aanvrager. Dit portaal is gekoppeld aan het MOOR-systeem waar de meeste gemeenten mee werken.

minder afwijzingen als gemeenten specifieke eisen of wensen hebben zoals typen materialen of als er bomen langs het tracé liggen.

indieningsvereisten

Voor de meeste aanvragers zijn er weinig onduidelijkheden over de indieningsvereisten. Hierbij is het WoW-portaal ook behulpzaam. De indieningsvereisten zijn terug te vinden in de verordening ondergrondse infrastructuur en de nadere regels (handboek kabels en leidingen) van een gemeente. Bij sommige aanvragers leeft wel de behoefte aan een samenvatting of instructie.

Knelpunten die bij de indieningsvereisten worden ervaren, zijn:

- dat gemeenten regelgeving aanpassen, maar dit niet updaten in het WoW-portaal (dit portaal is gekoppeld aan het MOOR-systeem waar de meeste gemeenten mee werken);
- dat ambtenaren binnen een gemeente regelgeving soms verschillend uitleggen en dan aanvullende vragen gaan stellen;
- dat eenduidigheid in het stellen van nadere regels tussen gemeenten ontbreekt. Het is voor aanvragers niet duidelijk waarom in de ene gemeente een gestuurde boring²⁹ moet plaatsvinden of bodemonderzoek is vereist, terwijl dat in andere gemeenten in vergelijkbare situaties niet nodig is. Aan dergelijke eisen zijn voor de aanvrager hogere kosten verbonden.

aanwijzingen

De aanwijzingen (voorschriften) die gemeenten geven bij het verlenen van een instemmingsbesluit zijn voor de meeste aanvragers logisch en uitvoerbaar. Meestal worden de aanwijzingen standaard overgenomen uit de gemeentelijke regelgeving. Soms worden er nadere eisen worden gesteld aan veiligheid, communicatie, extra bodemonderzoeken of technische voorwaarden (bijvoorbeeld bij persingen of boringen), die een kostenopdrijvend effect kunnen hebben op de werkzaamheden van de aanvrager. Gemeenten zijn dan meestal wel beschikbaar om opnieuw in overleg te treden om mee te denken met de grondroerder. Daarbij merken aanvragers op dat er regelmatig tegenstrijdigheden optreden met de voorwaarden van andere decentrale overheden, met name die van waterschappen. Ook wordt genoemd dat specifieke technische aanwijzingen in de ogen van aanvragers meer zijn toegespitst op grote projecten en dat dit bij klein werk vertragend werkt.

tijdsduur

De tijdsduur die gemeenten nodig hebben wordt door vrijwel alle aanvragers als acceptabel beoordeeld. Als het niet lukt om binnen de gestelde acht weken een instemmingsbesluit af te geven, zijn hiervoor in het algemeen plausibele redenen, bijvoorbeeld dat de aanvraag niet compleet is. Sommige aanvragers nemen na een aantal weken standaard contact op met de gemeente om de status op te vragen en eventuele vertragingen voor te zijn.

5.3 Legestarieven

hoogte tarieven

De helft van de bevroegde aanvragers van instemmingsbesluiten vindt de legestarieven acceptabel, de andere helft vindt ze te hoog. Hierbij is een duidelijke relatie met de gemeenten waarover de bevraging heeft

²⁹ Bij een gestuurde boring kan een kabel worden aangelegd zonder een sleuf te graven. Hierdoor hoeven verhardingen niet te worden opgebroken.

plaatsgevonden. Met name grote verschillen in legestarieven tussen voor aanvragers vergelijkbare gemeenten zijn een knelpunt van de acceptatie. Deze verschillen worden voor een belangrijk deel verklaard door de systematiek die de gemeenten hanteren. Als er sprake is van variabele tarieven, nemen deze verschillen tussen gemeenten snel toe. De meeste aanvragers geven aan zich voor te stellen dat de werkzaamheden bij een langer tracé gemiddeld intensiever zijn. Door variabele tarieven of variabele categorieën zijn de legeskosten bij langere tracés dusdanig veel hoger dat dit als onrechtvaardig wordt beoordeeld.³⁰

onderbouwing tarieven

Vrijwel alle aanvragers die in het onderzoek zijn bevraagd ervaren knelpunten bij de onderbouwing van de legestarieven:

- een meerderheid van de aanvragers mist een duidelijke relatie tussen de werkzaamheden die gemeenten moeten verrichten en de tarieven. Dit speelt bij:
 - klein werk (bijvoorbeeld het plaatsen van een *handhole*);
 - de mate waarin legeskosten stijgen met de lengte van het tracé;
 - gemeenten die geen differentiatie bieden in hun tarieven naar typen bebouwing (centrumgebieden, woonwijken, bedrijventerreinen en buitengebieden).
- gebrek aan noodzaak van werkzaamheden die worden doorgerekend en twijfels of die werkzaamheden daadwerkelijk plaatsvinden. Voorbeelden die hierbij worden genoemd zijn het vooroverleg en toezicht;
- een onduidelijke toelichting op de werkzaamheden die plaatsvinden. Gemeenten kunnen vragen over de omvang en opbouw van de leges niet goed beantwoorden. Ongeveer de helft van bevraagde aannemers en telecomexploitanten hebben geen goed beeld van de werkzaamheden die de gemeenten moeten uitvoeren om te komen tot een instemmingsbesluit;
- de logica van tariefklassen ontbreekt, bijvoorbeeld bij het hanteren van categorieën (staffels) waarbij tarieven trapsgewijs toenemen bij een bepaalde tracélengte.

verschillen van beleidsmatige overwegingen

Een deel van de tariefverschillen tussen gemeenten kunnen aanvragers begrijpen vanuit structuurverschillen tussen gemeenten, met name als het gaat om hogere tarieven in stedelijke gebieden. Daarnaast heeft men het beeld dat organisatiekeuzes van invloed zijn; systemen die moeten worden bekostigd, tarieven die een ruime periode niet zijn herzien en alleen zijn geïndexeerd. Ook worden er verschillen ervaren tussen enerzijds een houding om een verdere connectiviteit te stimuleren en anderzijds een veel meer bureaucratische houding gericht op het zoveel mogelijk beperken van overlast de openbare ruimte. Ten slotte spelen gevoelens bij telecomexploitanten dat gemeenten andere voorzieningen en taken voor een deel bekostigen vanuit de legesopbrengsten.

5.4 Slotbeschouwing

Telecomexploitanten werken voor de aanvraag van instemmingsbesluiten en feitelijke werkzaamheden voor de aanleg van telecomkabels vaak met vaste aannemers. De taakverdeling tussen exploitant en aannemer in de aanvraagprocedure is dan ook helder. Dit draagt bij aan een soepel proces waarbij de indieningsvereisten, aanwijzingen van de gemeente bij de uitvoering van de werkzaamheden en de tijd die de gemeente nodig heeft om tot een instemmingsbesluit te komen in het algemeen niet tot grote knelpunten leidt. Bij de indieningsvereisten lopen aanvragers soms wel op tegen verouderde regelgeving, de behoefte

³⁰ Voor gebiedsdekkende netwerken worden door gemeenten ook wel convenanten afgesloten met exploitanten voor de aanleg van glasvezel. Een deel van de exploitanten ervaart dit als oneerlijke concurrentie, omdat in die convenanten gunstiger voorwaarden worden afgesproken dan hetgeen daarover in de legesverordening is opgenomen.

van gemeenten aan aanvullende informatie en het ontbreken van eenduidigheid tussen gemeenten. Ook komt het voor gemeenten onvoldoende capaciteit hebben om deel te nemen aan een vooroverleg.

Verschillen in legestarieven tussen gemeenten zijn door aanvragers voor een deel te verklaren vanuit structuurverschillen tussen gemeenten. Beleidsmatige overwegingen en organisatiekeuzes leiden tot minder acceptatie bij de aanvragers van een instemmingsbesluit. Dit komt tot uiting doordat een duidelijke relatie tussen de werkzaamheden die de gemeente moet verrichten en de legestarieven voor de aanvragers niet zichtbaar is. Ook het verduidelijken van de noodzaak van bepaalde werkzaamheden, een duidelijke toelichting en logica in tariefklassen worden door exploitanten en aannemers als verbeterpunten aangemerkt.

6 Conclusies en aanbevelingen

In het onderzoek stond de vraag centraal in hoeverre de verschillen in de hoogte van leges bij het afgeven van instemmingsbesluiten voor de aanleg van telecomkabels kunnen worden verklaard. Op basis van desk-research bij 12 gemeenten en diepte-interviews met gemeenteambtenaren en exploitanten en aannemers is een duidelijk beeld tot stand gekomen van de belangrijkste oorzaken en achtergronden van verschillen. In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste conclusies samen met als aandachtspunt dat de bevindingen niet per definitie gelden voor alle gemeenten. Ten slotte doen we aanbevelingen om tot transparantere en beter uitlegbare leges voor de afgifte van instemmingsbesluiten telecomkabels te komen.

6.1 Conclusies

juridische basis voor legesheffing

De grondslagen en voorwaarden voor het heffen van leges in het algemeen zijn opgenomen in *artikel 229 van de Gemeentewet*, eerste lid, sub b: Rechten ter zake van het genot van diensten. Daarbij geldt de voorwaarde dat de totaal geïnde leges maximaal 100% van de kosten mogen dekken, op basis van begrote bedragen.³¹ Discussie was er of kruissubsidiëring met andere vergunningen is toegestaan. Bepaald is dat de mogelijkheid voor kruissubsidiëring met andere soorten vergunningen wel mogelijk is omdat artikel 13 van de Machtigingsrichtlijn, die ongewijzigd is overgegaan in artikel 42 van de Telecomcode, van toepassing is.³²

kosten die mogen worden verhaald

Alle kosten die rechtstreeks verband houden met de geleverde kwalificerende dienst kan een gemeente via leges op de aanvrager verhalen. Indirecte kosten zijn in principe niet verhaalbaar, tenzij deze meer dan zijdelings samenhangen met de betreffende diensten (bijvoorbeeld overheadkosten) en niet geheel of nagenoeg geheel andere doeleinden dienen.³³

de gemeentelijke praktijk

De legestarieven van instemmingsbesluiten bij de aanleg van (telecom)kabels van gemeenten sluiten in het algemeen goed aan op de juridische basis voor het heffen van leges, voor zover gemeenten over een onderbouwing beschikken. Dit neemt niet weg dat er verschillen zijn in de werkzaamheden die gemeenten verrichten om te komen tot een instemmingsbesluit. In de casestudies zijn in zeer beperkte mate handelingen of kosten van taken naar voren gekomen waarbij een directe relatie met het verlenen van instemmingsbesluiten niet altijd kan worden aangetoond. Het gaat dan om het afhandelen van bewonersklachten, het per post toesturen van het instemmingsbesluit en het berekenen en factureren van degeneratiekosten.

diversiteit in tariefstelling

Er is een grote diversiteit aan tariefstellingen voor leges mogelijk. De meest gebruikelijke tariefstellingsmethodes zijn:

- vast tarief: gelijk bedrag per eenheid als kosten eenvoudig over bepaalde categorieën kunnen worden omgeslagen. Deze tariefstelling heeft voordelen vanuit doelmatigheid en uitvoerbaarheid;

³¹ Art.229b lid 1 Gemeentewet.

³² Cassatie tegen deze nieuwe uitspraak van het Hof was ongegrond. ECLI:NL:HR:2021:28

³³ Deloitte, Handreiking kostentoe rekening. Heffingen, rechten en tarieven. Oktober 2014.

- variabele tarieven. Deze tariefstelling wordt gebruikt als men bepaald gedrag wil stimuleren of afremmen;
- degressief tarief waarbij het tarief lager wordt als de heffingsmaatstaf hoger wordt. Hiermee zijn de kosten voor de aanvrager in beginsel beperkt, maar stijgen de leges niet onevenredig ten opzichte van gemaakte kosten;
- progressief tarief waarbij het tarief hoger wordt als de heffingsmaatstaf hoger wordt;
- combinatie van tarieven.

Ongeveer een kwart van de gemeente hanteert een vast legestartief en nog eens een kwart een combinatie met een variabel tarief. De overige gemeenten hanteert (vaste en/of variabele) tariefklassen.

In het onderzoek is gekeken naar de vraag in hoeverre handelingen (en daarmee gepaard gaande kosten) worden doorberekend in deze tarieven. Een aantal handelingen wordt (vrijwel) altijd toegerekend. Het gaat onder andere om coördinatie met andere werkzaamheden in de openbare ruimte, controle van eigendoms grenzen, controle van de lengte van het tracé, beoordeling van de volledigheid van de aanvraag, opstellen van adviezen (verkeer, wegen, groen, milieu) en het opstellen van de factuur voor de leges. Een deel van de handelingen is in grote mate geautomatiseerd waardoor voor die handelingen slechts in beperkte mate een inspanning van de gemeente is vereist.

Verschillen tussen gemeenten in de toerekening aan de leges doen zich voor bij het vooroverleg, overleg met andere grondeigenaren (of controleren van overeenstemming met andere grondeigenaren) en het bepalen van de voorschriften (aanwijzingen) bij het instemmingsbesluit. Een schouw op de locatie en de inspectie tijdens de uitvoering worden ook regelmatig niet toegerekend aan de legestartieven. Bij deze handelingen zijn ook verschillen *binnen* een gemeente geconstateerd afhankelijk van de complexiteit van het instemmingsbesluit.

verklaringen voor verschillen in tarieven

De in de praktijk gevonden belangrijkste verschillen tussen gemeenten zijn:

- verschillen in onderbouwing van de kosten. Onderbouwingen zijn soms niet beschikbaar, zijn niet meer up-to-date of verschillen in detailniveau;
- verschillen in het doorberekenen van handelingen;
- verschillen in tijdsbestedingen, uurtarieven, overhead en overige directe kosten;
- verschillen in regionale afstemming;
- verschillen in beleid om alle kosten te dekken;
- verschillen in beleid om kruissubsidiëring toe te passen (kan verschillende kanten opgaan: lang en complex is soms meer of minder kostendekkend en dit is mede afhankelijk van de systematiek).

Gemeenten onderbouwen hun legestartieven op uiteenlopende wijzen. Er zijn gemeenten die de onderbouwing van de legestartieven jaarlijks actualiseren terwijl andere gemeenten deze al 20 jaar niet hebben herzien. Ook in de detaillering van werkzaamheden, verbijzondering van type (personeels)kosten en tariefsystematiek zijn er verschillen.

Verschillen in legestartieven worden ook verklaard doordat niet dezelfde handelingen worden toegerekend of dat er differentiatie plaatsvindt naar categorieën instemmingsbesluiten (bijvoorbeeld naar tracélengte). Dit doet zich met name voor bij de toerekening van het vooroverleg, overleg met andere grondeigenaren (of controleren van overeenstemming met andere grondeigenaren) en het bepalen van de voorschriften (aanwijzingen) bij het instemmingsbesluit. Een schouw op de locatie en de inspectie tijdens de uitvoering worden ook regelmatig niet toegerekend aan de legestartieven.

Bepaalde organisatie- en financiële keuzes verklaren ook verschillen tussen gemeenten. Zo hebben gemeenten soms hoger ingeschaald personeel, bijvoorbeeld bij expertise van andere afdelingen, en zijn er verschillen in de toerekening van overhead en directe (automatiseringen)kosten. Beelden over de kostendekkendheid van de legestarieven is voor deel gebaseerd op ramingen of inschattingen. Voor een deel van de gemeenten in het onderzoek lijken de legestarieven de kosten niet te kunnen dekken. Voor een goed inzicht en ook voor de acceptatie van tarieven bij de aanvrager is het gewenst als deze berekeningen periodiek worden gemaakt en worden meegewogen bij de actualisatie van tarieven. Dit geldt ook voor de bewuste afweging of er kruissubsidiëring plaatsvindt tussen categorieën instemmingsbesluiten of met andere leges binnen de legesverordening.

ervaringen van aanvragers

Aanvragers 'zien' deze verschillen ook. Dat hoeft op zich geen probleem te zijn. Het knelpunt zit in het ontbreken van een transparante en uitlegbare onderbouwing van uit te voeren werkzaamheden en tarieven die daarvoor gelden.

6.2 Aanbevelingen

zorg voor een actuele en adequate onderbouwing

Er is een verbetering mogelijk in meer en/of actuelere onderbouwingen van de legestarieven. Bij een aantal gemeenten in het onderzoek is het niet mogelijk gebleken om deze onderbouwing beschikbaar te maken. Ook dateren onderbouwingen uit een periode dat het afgeven van een instemmingsbesluit anders was georganiseerd. Het verdient daarom aanbeveling om die onderbouwing frequenter tegen het licht te houden. Kostenpatronen en werkzaamheden van gemeenten kunnen als gevolg van ontwikkelingen in regelgeving, in de markt of technische ontwikkelingen wijzigen. Ook de kostendekkendheid kan hierdoor wijzigen. Een periodieke actualisatie vergt voor gemeenten een bepaalde inspanning zodat een actualisatie tenminste eenmaal per vijf jaar dient plaats te vinden. Daarbij draagt het bij aan de acceptatie van de aanvragers van een instemmingsbesluit als daarin aandacht wordt besteed aan:

- hoe de onderbouwing tot stand is gekomen, bij voorkeur op basis van een inventarisatie van tijd en werkelijke kosten die zijn gemoeid met het beoordelen van een instemmingsaanvraag;
- transparantie over de werkzaamheden die dienen plaats te vinden om te komen tot een beoordeling van een aanvraag en de noodzaak om deze werkzaamheden uit te voeren;
- de relatie tussen de werkzaamheden die worden uitgevoerd door de gemeente en de keuze voor de systematiek van legesheffing (vast tarief, variabele tarieven, vaste of variabele categorieën of combinaties daarvan). Deze uiteenzetting zou kunnen worden toegevoegd aan de toelichting op de legesverordening of in de verordening ondergrondse infrastructuur. Het draagt bij als helder wordt gemaakt waar de gemiddelde tijdsbesteding vanaf hangt. Indien wordt gekozen voor vaste of variabele categorieën is er behoefte om inzichtelijk te krijgen op basis waarvan deze tariefklassen worden bepaald;
- beleidskeuzes die gemeenten maken die van invloed zijn op de hoogte van de legesbedragen. Overwegingen die hierbij een rol kunnen spelen zijn enerzijds een zo efficiënt mogelijk en juridisch correcte procedure en anderzijds een bijdrage willen leveren aan de aanvragers om mee te willen denken (bijv. bepalen van voorschriften, vooroverleg) en eventueel werkzaamheden op zich te willen nemen (bijv. communicatie);
- zonodig een differentiatie naar kostenverhogende of kostenverlagende aspecten en dit ook op die wijze in de tarieven tot uitdrukking te brengen. Het zal hierbij gaan om aspecten die de complexiteit vergroten (centrumgebieden, obstakels, ondergrond).

oog hebben voor lokale verschillen en omstandigheden

Bij deze mogelijkheden om de onderbouwing van de legestarieven te verbeteren dient in het oog te worden gehouden dat deze niet zijn ingegeven om de verschillen tussen gemeenten te minimaliseren. De lokale omstandigheden tussen gemeenten verschillen op basis waarvan de legestarieven worden vastgesteld. Dit zijn enerzijds fysieke verschillen tussen gemeenten (bijvoorbeeld de mate van verstedelijking), maar anderzijds ook beleidsmatige overwegingen die hierbij een rol kunnen spelen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om iets extra's te doen voor de aanleg van telecomkabels (bijvoorbeeld meer overleg) of meer aandacht te besteden aan het op orde houden van de openbare ruimte (meer toezicht). Om deze redenen liggen een nadere uniformering van handelingen of maximumtarieven minder voor de hand.

ondersteun het proces met een duidelijke handreiking (van de VNG)

Voor gemeenten (en aanvragers) kan het behulpzaam zijn als daarvoor een duidelijke handreiking beschikbaar komt waarin is beschreven met welke aspecten gemeenten rekening kunnen houden bij het vaststellen van hun tarieven voor het afgeven van instemmingsbesluiten. De belangrijkste aspecten die legesverschillen tussen gemeenten verklaren zijn opgenomen in de matrix in paragraaf 4.6. Deze matrix kan daarbij als hulpmiddel dienen. Hiernaast dient goed rekening te worden gehouden met verschillende categorieën aanvragen. In een handreiking zouden ook redelijke bandbreedtes kunnen worden meegegeven. Dit voorkomt dat bij elke component discussie ontstaat en het biedt gemeenten nog steeds de vrijheid om binnen de bandbreedte te sturen op kostendekkendheid en kruissubsidiëring.

Met een dergelijke handreiking kan de regionale afstemming van tarieven verder worden ondersteund, in navolging van al bestaande regionale initiatieven tot harmonisatie. Zo houden gemeenten de mogelijkheid om beleidsmatige overwegingen in hun legestarieven tot uiting te brengen en wordt de wederzijdse acceptatie van verschillen in leges vergroot.

Bijlage

A Beelden gemeenten

Gemeente A ***>100.000 inw.***

Deze gemeente hanteert een (rekenkundige) onderbouwing van hun tarief waarbij handelingen gedetailleerd uiteen zijn gezet. Deze onderbouwing wordt jaarlijks tegen het licht gehouden en eventueel bijgesteld. Ze hanteren een combinatie van vaste en variabele categorieën, omdat langere tracés en klein werk (plaatsen handhole en kasten) respectievelijk meer en minder werk opleveren bij het afgeven van een instemmingsbesluit. Er wordt vrijwel nooit gebruik gemaakt van een verlenging van de beslistermijn.

Vrijwel alle handelingen uit het schema worden daadwerkelijk aan het tarief toegerekend, met uitzondering van het vooroverleg. Advies van andere afdelingen evenals een schouw worden niet toegerekend bij zeer kleine tracés. Er is ook geen tijdsbesteding geraamd voor het uitwerken van het besluit, anders dan het uitwerken van de beperkingen/aanwijzingen. Er worden relatief hoge uurtarieven gerekend inclusief overhead waarbij er geen andere (directe) kosten worden toegerekend aan het tarief.

Samenwerking met andere gemeenten vindt niet plaats met uitzondering van specifieke projecten. Er is wel periodiek overleg met grote marktpartijen waarbij algemene knelpunten ter sprake worden gebracht (communicatie, oplevering straatwerk).

Hoewel er wordt uitgegaan van 100% kostendekkend wordt dit niet gehaald (circa 80%). Vanwege een goede verstandhouding met netbeheerders zijn indexeringen een aantal keren niet doorgerekend in het tarief. Hierbij vindt er kruissubsidiëring plaats tussen categorieën instemmingsbesluiten; langere tracés dekken kosten bij kleine werkzaamheden.

Gemeente B ***50.000-100.000 inw.***

In deze gemeente wordt een vast, relatief laag, tarief gehanteerd waarvan een globale onderbouwing beschikbaar is met een tijdsbesteding in minuten. Deze onderbouwing dateert uit 2007 en gaat nog uit van veel handwerk dat nu niet meer als zodanig plaatsvindt (kopiëren en postverzending) en houdt nog onvoldoende rekening met automatiseringskosten. Er wordt druk op het legestartief ervaren vanuit de aanleg van glasvezelnetwerken waarbij de rol van de gemeente meer tijd vergt. Instemmingsbesluiten zijn een halfjaar geldig, maar worden in de praktijk verlengd. Vooroverleg vindt vrijwel niet plaats en is ook niet aan het tarief toegerekend, evenals de schouw van het tracé. In het tarief is wel tijd opgenomen voor het in behandeling nemen van de aanvraag, maar in de praktijk is dit volledig digitaal ontsloten. Het opstellen van het instemmingsbesluit wordt verzorgd door het secretariaat, maar hiervoor wordt hetzelfde uurtarief gehanteerd. Ook is in het tarief tijd opgenomen voor het verzenden van de vergunning en het berekenen van de degeneratiekosten.

In de uurtarieven wordt geen rekening gehouden met overheadkosten. Het factureringsproces is uitbesteed aan een samenwerkingsverband en die tijdsbesteding wordt toegerekend. Automatiseringskosten worden niet afzonderlijk aan het legestartief toegerekend, maar worden gedeeltelijk wel gedekt uit de degeneratiekosten.

Behalve voor de facturering vindt er geen samenwerking met andere gemeenten plaats; met andere partijen alleen bij grote projectaanvragen.

Actueel beeld is dat de tarieven meer dan kostendekkend zijn (meer dan 100%), maar dit heeft niet geleid tot een bijstelling van het tarief. Kruissubsidiëring vindt plaats tussen categorieën instemmingsbesluiten (kortere tracés dekken langere tracés) en impliciet met andere leges binnen de verordening.

Gemeente C <50.000 inw.

De werkwijze bij de aanleg van (telecom)kabels is regionaal afgestemd met een gezamenlijke verordening, nadere regels en vergelijkbare opbouw van het legestartief. De hoogte van de leges varieert door afzonderlijke tijdsbestedingen en uurtarieven per gemeente. De onderbouwing van het tarief is zeer recent tegen het licht gehouden. Het tarief wordt berekend met vaste categorieën met en, vanaf 5km, ook een variabel tarief. Verder wordt er een opslag per (voor)overleg gerekend dat vooral bij langere tracés plaatsvindt.

Overeenstemming met andere partijen wordt getoetst en wordt in het tarief meegenomen. Dit geldt ook voor de registratie en beoordeling van volledigheid van de aanvraag evenals een schouw. Er is geen tijdsbesteding opgenomen voor het bepalen van de voorschriften en het opstellen van het besluit. Er vinden checks plaats van processtapen die via het automatiseringssysteem verlopen. De controle tijdens de uitvoering is echter niet in het tarief verwerkt, maar in de degeneratietarieven. In de uurtarieven (gemiddeld schaal 8) is overhead opgenomen en ook de ICT-kosten zijn in het tarief opgenomen.

Er wordt gestreefd naar een kostendekkendheid binnen titel 1 van de legesverordening. Voor de instemmingsbesluiten ligt dit hoger dan 100%. Dit is recent nagecalculeerd en komt op meer dan 130% uit. In het tarief is geen verschil in kostendekkendheid voorzien naar lengte van het tracé.

Gemeente D >100.000 inw.

In deze gemeente wordt een vast tarief in rekening gebracht zonder differentiatie naar tracélengte. Dit tarief is niet onderbouwd vanuit een tijdsbesteding voor werkzaamheden, maar op basis van de beschikbare uren en het verwachte aantal vergunningen. Bij de beschikbare uren wordt wel rekening gehouden met tariefverschillen van functionarissen/afdelingen. Overigens worden bij nutsbedrijven geen leges in rekening gebracht, maar wel bij telecomexploitanten. Deze onderbouwing wordt het komende jaar heroverwogen.

Het vooroverleg wordt gedeeltelijk aan de leges toegerekend. Beoordelen van toestemming van andere grondeigenaren gebeurt niet en het opstellen van de vergunning verloopt geautomatiseerd. Het besluit wordt gepubliceerd (rechtstreeks vanuit het programma) en ook is er tijdsbesteding verbonden aan het verwerken van de start en beëindiging van de werkzaamheden. Wanneer dit laatste niet gebeurt gaan ze hier actief bij vergunninghouders achter aan.

Het gemiddelde schaalniveau van de tijdsbesteding is relatief hoog, mede vanwege toerekening van overhead. Daarnaast worden alleen de specifieke ICT-kosten toegerekend aan het legestartief. Een projectleider wordt voor een deel meegenomen in de kosten (vooroverleg).

Overleg met andere gemeenten vindt niet plaats, maar wel is de verordening en het handboek afgestemd op de regelgeving in buurgemeenten en van de provincie. Periodiek is er overleg met netbeheerders.

Bij de kostendekking is de doelstelling 100% (voor telecomkabels), maar dit wordt de afgelopen jaren niet gehaald (90 à 95%). Er is sprake van kruissubsidiëring tussen categorieën werkzaamheden (grote projecten minder kostendekkend dan kleine projecten), vanwege het hanteren van een vast tarief waarbij de kostendekkendheid uitmiddelt.

Gemeente E <50.000 inw.

Deze gemeente valt binnen een regio waarbij de verordening, nadere regels en tariefstelling op elkaar zijn afgestemd. Er wordt een vast tarief gecombineerd met een variabel tarief. Bij aanpassingen minder dan 25 meter worden er geen leges in rekening gebracht. Er is een gedetailleerde onderbouwing beschikbaar met tijdsbestedingen per processtap uitgesplitst naar het vaste tarief en het variabele tarief, daterend uit 2014. Instemmingsbesluiten zijn een jaar geldig en men probeert soepel om te gaan als wordt verzocht om die termijn te verlengen.

Tijdsbesteding verbonden met het vooroverleg wordt toegerekend, hoewel dit geen standaard procedure is. Er is tijdsbesteding in het tarief opgenomen voor het inboeken, inscannen en registreren evenals voor een schouw. Er vindt geen beoordeling van overeenstemming met andere grondeigenaren plaats en ook een beoordeling van aannemers en de status van de kabel zit niet in het tarief. Wel is er standaard een milieutoets op bodemverontreiniging opgenomen en ook zit het berekenen en in rekening brengen van de degeneratiekosten in het tarief.

In de uurtarieven wordt wel rekening gehouden met centrale overhead, maar niet van de afdeling. Automatiseringskosten worden niet volledig toegerekend.

Er vindt regionale afstemming plaats, ook met netbeheerders over concrete projecten en afstemming met rioolwerkzaamheden.

Er wordt ingeschat dat de tarieven kostendekkend zijn, maar hier vindt geen controle berekening plaats. In de tarieven vindt kruissubsidiëring plaats zodat de kortere tracés minder kostendekkend zijn en de langere tracés wat ruimer. Er is hierdoor geen druk op de tarieven bij de aanleg van grootschalige glasvezelnetwerken.

Gemeente F <50.000 inw.

In deze gemeente wordt een vast tarief gehanteerd onafhankelijk van de tracélengte. Wel is een afzonderlijk tarief voor instemmingsbesluiten voor werkzaamheden van minder ingrijpende aard en worden er voor de uitrol van glasvezelnetwerken afzonderlijke overeenkomsten gesloten. Er is een globale onderbouwing met tijdsbesteding per processtap dat regionaal is afgestemd waarbij de uurtarieven per gemeente variëren. Dit model dateert uit 2012.

Vooroverleg met aanvragers vindt alleen in bijzondere gevallen plaats en is niet aan het tarief toegerekend. Enkele processtappen in de aanvraag zijn volledig gedigitaliseerd waarbij er eigenlijk geen tijdsbesteding voor de gemeente mee is gemoeid. In het tarief is geen rekening gehouden met de beoordeling van bereikte overeenstemming met andere grondeigenaren en het toevoegen van voorschriften/aanwijzingen aan de vergunning (verwijzing naar handboek). De tijdsbesteding voor het opmaken van het instemmingsbesluit is daarmee zeer beperkt.

Er wordt gerekend met een algemeen uurtarief voor de toerekening aan leges, ongeacht de medewerkers die specifiek met het instemmingsbesluit zijn belast. Er wordt wel overhead toegerekend, maar geen specifieke ICT-kosten (na een update is het de bedoeling om die kosten toe te voegen).

Er vindt tweemaal per jaar overleg plaats met netbeheerders over het regionale beleid en specifieke aanvragen.

Er wordt gestreefd naar volledige kostendekkendheid, maar er vindt geen nacalculatie plaats. Ook is er geen zicht op eventueel kruissubsidiëring.

Gemeente G >100.000 inw.

Het tarief wordt bepaald aan de hand van een combinatie van een vast deel (vanaf 25m) en een variabel deel per strekkende meter. Dit variabele tarief neemt af bij een langer tracélengte. Het tarief is gebaseerd op een eigen berekening, gebaseerd op uitgangspunten van de BBV, met globale tijdsbestedingen inclusief differentiatie van uurtarieven. Deze berekening dateert van 10 à 15 jaar geleden.

De gemeente ziet voor zichzelf een belangrijke regierol en ziet daarbij een toename van complexe aanvragen. Met vooroverleg is rekening gehouden in het tarief, maar niet met de beoordeling van toestemming van andere grondeigenaren (vereiste voor vergunningaanvrager) evenals een fysieke schouwing van het tracé. Toezicht tijdens de uitvoering wordt wel aan het tarief toegerekend. Wel vindt er een toetsing van boorplannen plaats, een advies over bovengrondse objecten en een inspectiemeting. Het gemiddelde uurtarief is relatief wat hoger dan bij andere gemeenten en daar wordt ook overhead aan toegerekend (zowel centrale overhead als van de afdeling). Voorts wordt er rekening gehouden met andere directe kostencomponenten (ICT, inhuur, BTW en oninbare vorderingen).

Met buurgemeenten vindt er overleg plaats over beleidsmatige zaken en met grote spelers wordt er regulier afgestemd op uitvoerend en strategisch niveau. Er wordt gestreefd naar een kostendekkendheid van net onder de 100% (veiligheidsmarge), maar in de nacalculatie is dit juist iets erboven. Aan de hand hiervan hebben er recent geen bijstellingen plaatsgevonden. Er is geen sprake van kruissubsidiëring in de tariefonderbouwing, ook niet in categorieën tracés, waarbij de verantwoording wel plaatsvindt op het niveau van de legesverordening.

Gemeente H <50.000 inw.

De leges wordt berekend als een vast tarief onafhankelijk van de tracélengte. De onderbouwing van het tarief kan niet worden achterhaald. De gemeente is op dit moment bezig het tarief en de verordening (daterend uit 1999) te herzien, waarbij meer differentiatie naar lengte en/of ondergrond wordt voorzien. De uitrol van glasvezelnetwerken speelt daarbij een belangrijke rol.

In de concept onderbouwing, ingaande in 2022, wordt geen rekening gehouden met tijdsbesteding voor vooroverleg en registratie en beoordeling van de volledigheid van de aanvraag. Advisering over aspecten als verkeer, groen, milieu en veiligheid vinden plaats binnen hetzelfde team. Toezicht wordt gedeeltelijk uitbesteed, maar is wel onderdeel van de onderbouwing. Het instemmingsbesluit zelf en de aanwijzingen die de gemeente brengt levert geen additionele tijdsbesteding met zich mee.

Het concept tarief voor 2022 kent een uurtarief met overheadtoerekening en enkele vaste kostencomponenten (ICT, inhuur).

Regionale samenwerking of afstemming met andere gemeenten vindt niet plaats (alleen bij gemeentegrensoverschrijdende projecten), maar wel periodiek met netbeheerders.

Er is geen inzicht in de mate van kostendekkendheid van de huidige tarieven. Wel duidelijk is dat de kosten niet worden gedekt, met name bij grote projecten die veel minder kostendekkend zijn dan kortere tracés. De huidige legesinkomsten worden gezien als dekkingsmiddel van de algemene middelen.

Gemeente I ***50.000-100.000 inw.***

De leges voor instemmingsbesluiten kennen een vast tarief in combinatie met variabele categorieën per strekkende meter. Zowel het vaste deel en het variabele deel zijn gedetailleerd onderbouwd daterend uit 2016. Voor de aanleg van glasvezelnetwerken wordt een projectovereenkomst afgesloten. Er worden relatief veel handelingen aan het tarief toegerekend, inclusief een voorschouw en een inspectie achteraf dat bij elk tracé plaatsvindt. De urenbesteding waarmee in de onderbouwing rekening wordt gehouden is relatief hoog, maar de gemiddelde inschaling van het personeel is wat lager en er wordt ook geen overhead aan het uurtarief toegerekend.

De afstemming met buurgemeenten komt tot uiting in een gezamenlijke verordening die momenteel wordt opgesteld. Ook de nadere regelgeving (handboek) wordt gezamenlijk vastgesteld. Daarbij is er een backoffice die de afhandeling van aanvragen coördineert. De kostendekkendheid van de legestarieven is niet kostendekkendheid. Dit wordt jaarlijks berekend, maar is nog niet in de legesverordening aangepast. Het realiseren van een goed voorzieningenniveau is voor deze gemeente daarin een belangrijk uitgangspunt. Een deel van deze onderdekking wordt bekostigd vanuit degeneratietarieven.

Gemeente J ***>100.000 inw.***

Deze gemeente hanteert vaste categorieën (staffel) in combinatie met een variabel tarief. Het is een bewuste keuze om een wat hoger tarief te berekenen om op die manier wat meer service te kunnen bieden aan telecomexploitanten ('value for money'). De gemeente ervaart ook druk op haar tarieven doordat steeds meer aandacht uit moet gaan aan publiekscommunicatie. De onderbouwing van het tarief is niet ter beschikking gesteld aan het onderzoek, maar dateert uit 2012.

Niet alle handelingen die worden verricht worden ook het tarief doorgerekend. De kosten voor het toezicht worden in het geheel niet toegerekend en kosten van adviezen (verkeer, groen, milieu) en het vooroverleg slechts in beperkte mate. De personele inschaling wijkt niet af van het gemiddeld niveau en er wordt wel rekening gehouden met overhead. Naast personele kosten wordt er geen rekening gehouden met andere kostencomponenten. Samenwerking vindt alleen plaats op strategisch niveau over projectaanvragen.

De kostendekkendheid is ruim onder de 100%. De kostendekkendheid wordt wel regelmatig tegen het licht gehouden. Herziening van het tarief wordt in de nabije toekomst overwogen.

Gemeente K ***50.000-100.000 inw.***

De leges worden berekend aan de hand van een vast tarief in combinatie met variabele categorieën per strekkende meter. De onderbouwing heeft men voor dit onderzoek niet kunnen achterhalen en dateert vermoedelijk van ruim 15 jaar geleden. Tussentijds is steeds sprake geweest van een indexering en aanpassing van minimumtarieven.

Vooroverleg vindt alleen plaats bij groter werk en is afhankelijk van de wens van de aanvrager. Voor een aantal handelingen is vanwege het geautomatiseerde karakter slechts in kleine inspanning van de gemeente vereist. Het is onduidelijk in hoeverre hier in de onderbouwing van de tarieven rekening is gehouden. Het afhandelen van bewonersklachten zorgt voor een toename in de tijdsbesteding. Naar verwachting wordt in de kosten rekening gehouden met overhead en de personele inschaling wijkt niet af van andere gemeenten. De gemeente heeft een gezamenlijke verordening en werkt intensief samen met één buurgemeente. Er is maandelijks overleg met grote marktpartijen.

De kostendekkendheid is niet goed in beeld, maar wordt minder de 100% geraamd. Er is een extra medewerker aangetrokken voor de aanleg van glasvezelnetwerken wat niet direct invloed heeft gehad op de kostendekkendheid.

Gemeente L >100.000 inw.

Het gehanteerde tarief is het resultaat van een starttarief, vermoedelijk vastgesteld rond 2000, waaraan sindsdien variabele elementen aan zijn toegevoegd. Deze variabele elementen worden gedifferentieerd naar binnen en buiten de bebouwde kom, lengte van het tracé en typen ondergrond (verhardingen of bermen en groenstroken). De onderbouwing is voor dit onderzoek niet beschikbaar.

Inspectie en vooroverleg vindt niet altijd plaats. Bij het vooroverleg ligt het initiatief bij de gemeente (complexe aanvragen) en de inspectie is steekproefsgewijs. Daarbij merkt de gemeente dat door partijen soms ook zonder instemmingsbesluit wordt gegraven. In hoeverre er met toezicht en vooroverleg in de tarieven rekening is gehouden is niet in beeld. De personele inschaling van de huidige medewerkers ligt relatief wat hoger, maar het is niet in beeld of in de leges ook rekening is gehouden met overhead. Afstemming met andere gemeenten vindt niet structureel plaats.

Er wordt gestreefd naar volledige kostendekkendheid, maar deze wordt voor deze specifieke leges niet nagecalculeerd (alleen op niveau legesverordening). Men ervaart meer druk op de langere tracés. Als dekking wordt een deel van de degeneratiekosten ingezet.

B Beelden aanvragers

Aanvrager A

Betreft een aanvrager die in opdracht van een grote exploitant werkt. Aanvrager vraagt veel instemmingsbesluiten aan in verschillende gemeenten voor nieuwbouw, (zakelijke) aansluitingen en onderhoud. Voor een aanleg op een bedrijventerrein heeft er geen vooroverleg plaatsgevonden. Er was geen onduidelijkheid over de indieningsvereisten en het was ook niet nodig om aanvullende informatie aan te leveren. De aanwijzingen/voorschriften van de gemeente waren duidelijk en uitvoerbaar. De snelheid waarmee het instemmingsbesluit is verleend wordt door de aanvrager als snel beoordeeld. In stedelijke gebieden duurt het in de regel iets langer.

Aanvrager heeft geen inzicht in de leges, omdat die door de exploitant worden afgedragen.

Aanvrager B

Aanvrager werkt in opdracht van grote exploitant in een specifieke regio. Het gaat om grote aantallen vergunningen op alle typen tracés (nieuwbouw, punt-tot-punt aansluiting, onderhoud, e.d.). Voor nieuwe aansluitingen in een woonwijk heeft er tijdens de bouw vooroverleg plaatsgevonden, maar niet specifiek over het instemmingsbesluit. De indieningsvereisten waren duidelijk waarbij geen aanvullende informatie benodigd was. Er is alleen onduidelijkheid als de gegevens worden aangepast. Er waren specifieke (technische) aanwijzingen bij de vergunning en die waren goed uitvoerbaar. De snelheid waarmee het instemmingsbesluit is verleend wordt door de aanvrager als goed beoordeeld. Aanvrager heeft een globaal beeld van de werkzaamheden die de gemeente hiervoor moet doen.

De hoogte van de leges worden als hoog ervaren. Dit komt vooral door het variabele deel van het tarief of vanwege specifieke voorzieningen waarvoor een opslag wordt berekend (bijvoorbeeld voor het plaatsen van een kast). De gemeente heeft niet goed toegelicht dat hier extra werkzaamheden mee samenhangen. Aanvrager heeft het beeld dat de gemeente hiermee een meer dan kostendekkend tarief heeft, mogelijk vanwege kruissubsidiëring.

Aanvrager C

Deze aanvrager is een telecom-/kabelexploitant die glasvezel aanlegt en storingen bij coaxkabels verhelpt. Voorafgaand aan de aanvraag is er met de aannemer overleg. Voor een tracé in een centrumgebied voor een nieuwbouwlocatie was er geen vooroverleg met de gemeente. Indieningsvereisten zijn duidelijk, mede vanwege een grote ervaring met AVOI met gemeenten. De gemeente heeft specifieke (technische) aanwijzingen meegegeven evenals enkele voorschriften die ook in het handboek zijn opgenomen. Het instemmingsbesluit is snel afgegeven, maar er is geen duidelijk beeld welke werkzaamheden de gemeente hiervoor heeft moeten doorlopen.

De hoogte van leges vindt de aanvrager acceptabel, maar het berekende vaste tarief niet begrijpelijk omdat aanvrager het beeld heeft dat het aantal strekkende meters bepalend zijn voor de werkzaamheden van de gemeente. Er is geen uitleg gegeven over de tariefstelling. Het beeld is dat de gemeente overhoudt aan de leges en dat de werkzaamheden voor de gemeenten zeer beperkt zijn. Ook heeft aanvrager het idee dat in de leges een dekking is opgenomen voor degeneratie

Aanvrager D

Het betreft een aannemer en kabelbeheerder die in opdracht van een exploitant werkt. Het gaat zowel om aanleg en onderhoud van glasvezel als coaxkabels. Voor vervanging van kabels in een woonwijk was er geen vooroverleg met de gemeente. Aanvrager beoordeelt de gemeente als makkelijk; er zijn weinig specifieke eisen en de gemeente geeft instemmingsbesluiten snel af. Vooroverleg vindt alleen plaats als gemeenten specifieke eisen stellen, bijvoorbeeld bij bomen of specifieke materialen. Aanvrager maakt gebruik van systeem waarbij de indieningsvereisten van elke willekeurige locatie worden aangegeven. Hierdoor hoeven vrijwel nooit aanvullende gegevens te worden aangeleverd. Ook in casus heeft gemeente geen specifieke aanwijzingen gegeven. Lopen bij andere gemeenten soms tegen onrendabele uitvoering aan als daar wel specifieke eisen worden gesteld.

De aanvrager heeft geen beeld van de werkzaamheden van de gemeente. De hoogte van de leges worden als laag ervaren. Bij klein werk is dit tarief wel hoog. Volgens aanvrager heeft de gemeenten niet meer werk bij een langer tracé. Naar het idee van de aanvrager zijn de werkzaamheden voor de gemeente ongeveer kostendekkend. Bij complexe aanvragen is er een gezamenlijke ontmoeting terplekke en die samenwerking wordt als positief ervaren. Ervaring is dat “rijkere gemeenten” wat lastiger zijn, omdat men daar de grond minder vaak open wil hebben, en hogere leges vragen.

Aanvrager E

Deze exploitant vraagt instemmingsbesluiten aan voor punt-tot-punt aansluitingen op, met name, bedrijventerreinen. De aanvraag wordt ingediend door de aannemer waarmee alleen tussentijds overleg is als er zaken spelen die impact hebben op doorlooptijd of financiële gevolgen. Bij de aannemer wordt erop aangedrongen om vooroverleg te voeren met gemeenten, omdat dit leidt tot snelheid in de formele procedure. Gemeenten houden dit vooroverleg ook vaak af. De indieningsvereisten zijn niet altijd duidelijk; regelmatig komen er aanvullende vragen of aanpassingen in het tracé. De aanwijzingen van gemeenten leiden vaak tot extra kosten en redenen zijn bij een afwijzing vaak niet duidelijk. Alleen bij complexe aanvragen (kruisen van spoorlijnen of wegen) lukt het gemeenten niet binnen 8 weken te besluiten.

In het algemeen zijn de legesbedragen wel acceptabel. Alleen bij langere tracés ligt een variabel tarief voor de hand. Verbeteringen zijn mogelijk in de transparantie over de werkzaamheden van de gemeente, meer logica in de tariefklassen en meer oog voor maatwerk (meer differentiatie naar centrumgebieden, bedrijventerreinen, buiten bebouwde kom). Het beeld is dat gemeenten hogere tarieven gaan hanteren als een risicodekking vanuit ervaringen met enkele hoofdpijndossiers.

Aanvrager F

Instemmingsbesluiten die worden aangevraagd hebben grotendeels betrekking op onderhoud (schadeherstel), klant-aanvragen en nieuwbouw. Er wordt grotendeels gewerkt met vaste aannemers die werken volgens een vast protocol. Alleen bij complexe aanvragen is er vooraf overleg. De indieningsvereisten zijn vaak duidelijk en goed zichtbaar in het WoW-portaal; aanvrager biedt zonodig ondersteuning aan aannemers bij onduidelijkheden. De aanwijzingen die gemeenten opstellen bij een instemmingsbesluit zijn vaak gebaseerd op grote projecten en niet altijd logisch bij kleinere werkzaamheden. Er zijn veel lokale voorschriften en ook gaan gemeenten steeds zwaardere eisen stellen, bijvoorbeeld over de kleur van kasten, onderzoeken en opbrekverboden. Grotere gemeenten hebben meer tijd nodig om een instemmingsbesluit af te geven dan kleine gemeenten.

Veel gemeenten hebben te hoge tarieven, vaak met tariefklassen die arbitrair zijn. Een vast tarief ligt meer voor de hand, omdat de inspanning van gemeenten niet direct toeneemt bij een langer tracé. Dit is wel het geval bij een hogere bebouwingsdichtheid of een zwakke bodemgesteldheid. Gemeenten rekenen werkzaamheden toe aan de leges die niet altijd strikt nodig zijn en gaan zich steeds formeler opstellen om risico's te marginaliseren.

Aanvrager G

Aanvrager is een exploitant die de kabels soms zelf aanlegt en soms graafwerkzaamheden uitbesteed aan aannemers. Het betreft de aanleg van gebiedsdekkende netwerken, vooral in verstedelijkt gebied. Voorafgaand aan de aanvraag vindt er afstemming plaats met de aannemer over de exacte locatie en lengte tracé. Op verzoek van gemeenten vindt er meestal vooroverleg plaats en dat helpt voor een voorspoedige procedure. Dit voortraject kan soms wel lang duren. Indieningsvereisten zijn niet altijd duidelijk en zijn soms lastig te achterhalen, bijvoorbeeld over kleur kabels. De aanwijzingen bij het instemmingsbesluit zijn meestal logisch al zijn er soms wel extra kosten mee gemoeid.

De legeskosten van een lang tracé passen vaak niet in een model verordening; bij variabele tarieven lopen de kosten hard op zonder dat er een duidelijke relatie is met de werkzaamheden die de gemeente moet verrichten. Een toelichting op het legesbedrag ontbreekt. Beeld is dat leges van langere tracés meer dan kostendekkend zijn. Verschillen tussen gemeenten worden gedeeltelijk verklaard door de structuur en keuzes van de gemeente, maar voor een deel is dat voor deze aanvrager niet duidelijk te verklaren.

Aanvrager H

Een landelijk opererende aannemer dat graafwerk vaak uitbesteed aan onderaannemers. Ze leggen vooral gebiedsdekkende netwerken aan in woonwijken. Vooroverleg met gemeenten vinden niet altijd plaats, omdat het soms lastig is om met gemeenten in contact te komen. Indieningsvereisten zijn vaak wel duidelijk, behalve als gemeenten deze hebben gewijzigd en dit niet wordt geactualiseerd in het Wow-portaal. Het steeds stellen van aanvullende vragen vat deze aanvrager op als een gebrek van vertrouwen van gemeenten. Er zijn geen signalen van onuitvoerbare voorschriften.

Aanvrager kan zich voorstellen dat gemeenten meer moeten onderzoeken bij een langer tracé of druk bewoonde gebieden. Een vast tarief ligt dan niet voor de hand. Het beeld is dat instemmingsbesluiten van langere tracés ook met kortere tracés worden bekostigd. Verschillen tussen gemeenten zijn ook te verklaren vanuit keuzes van gemeenten, bijvoorbeeld door systemen te ontwikkelen die moeten worden terugverdiend in de leges.

Aanvrager I

Deze exploitant legt gebiedsdekkende netwerken aan en laat dit uitvoeren door vaste aannemers. De coördinatie met de aannemers verloopt via het WoW-portaal waardoor ze tijdens de aanvraagprocedure globaal op de hoogte worden gehouden. Vooroverleg vindt meestal niet plaats. De indieningsvereisten zijn duidelijk op basis van de verordening en het handboek. De aanwijzingen bij het instemmingsbesluit leveren geen uitvoeringsproblemen op. De exploitant zegt een goed beeld te hebben van de werkzaamheden die gemeenten moeten verrichten om te komen tot een instemmingsbesluit.

De legesbedragen worden als acceptabel beoordeeld en de opbouw van de tarieven staan ook vaak in verhouding tot de werkzaamheden die verricht moeten worden. Dit beeld is regionaal bepaald.

Aanvrager J

Deze aannemer legt gebiedsdekkende netwerken aan, zorgt voor aansluitingen bij nieuwbouw en doet onderhoud. Bij een wijziging van het tracé of andere veranderende aspecten met invloed op de planning is er tussentijds overleg met de opdrachtgever. In het algemeen verloopt die afstemming soepel. Vooroverleg zorgt in het algemeen voor een snellere procedure, omdat dan sneller duidelijk wordt of er specifieke eisen of wensen zijn van de gemeente. Indieningsvereisten zijn meestal duidelijk en anders wordt er contact opgenomen met werknemers die het uitvoeren (engineer of omgevingscoördinator). Aanwijzingen over technische aspecten leveren soms wat vragen op. Ook komt het voor dat ze tegenstrijdig zijn met de aanwijzingen van waterschappen.

Legestarieven zijn acceptabel en ook de opbouw van de tarieven zijn in verhouding tot de werkzaamheden die gemeenten moet verrichten.

Aanvrager K

De aanvrager is een telecomexploitant die de feitelijke werkzaamheden aan aannemers uitbesteed. Het gaat om nieuwbouw, aanleg van gebiedsdekkende netwerken en onderhoud. Het ontwerp van het tracé wordt vooraf ingezien. Daarna worden ze alleen bij problemen in de aanvraagprocedure nog betrokken, bijvoorbeeld als er aanvullende voorwaarden worden gesteld of als de instemming niet tijdig wordt afgegeven. Vooroverleg vindt alleen plaats bij gebiedsdekkende netwerken bij moeilijke stukken in het tracé (oversteek over straten en bij bomen). De ervaring is dat het vooroverleg meestal wel bijdraagt aan een soepel proces, maar het komt ook voor dat in het vooroverleg extra (technische) eisen worden gesteld die anders niet naar voren zouden zijn gebracht. Indieningsvereisten zijn niet altijd herkenbaar en eenduidig. Aanwijzingen staan meestal al in het handboek en worden vaak niet eens meer gelezen.

Verschillen tussen legestarieven zijn regelmatig niet acceptabel voor deze exploitant. Er ontbreekt een duidelijke toelichting en er is geen transparantie over werkzaamheden (noodzaak van die werkzaamheden en de daadwerkelijke uitvoering daarvan). Dit speelt vooral bij variabele tarieven. Daarnaast heeft men de ervaring dat ook de kosten van meldingen sterk toenemen.

Aanvrager L

Deze aannemer kan zonder nadere afstemming met de exploitant de aanvraag indienen en afronden. Allerlei typen tracés worden aangelegd. Bij complexe tracés vindt vaker vooroverleg plaats. Hierdoor verloopt de aanvraagprocedure sneller waarbij gemeenten meedenken over het tracé (bijvoorbeeld bij nieuwbouwplannen). Kenmerken van het tracé, gemeentelijke regelgeving en aanvullende voorwaarden komen in het vooroverleg ter sprake. Indieningsvereisten zijn niet altijd duidelijk. Dit verschilt tussen gemeenten en men mist een bondige samenvatting of instructie. De voorschriften zijn logisch en uitvoerbaar, maar wel soms kostenverhogend, bijvoorbeeld voor maatregelen op het gebied van communicatie en loopbruggen.

Legesbedragen zijn in het algemeen acceptabel en meestal zijn verschillen tussen gemeenten te verklaren vanuit de verstedelijking van gemeenten. Wel wordt opgemerkt dat onderbouwingen vaak gedateerd zijn en dat er tussentijds alleen is geïndexeerd. Verschillen in de opbouw van de tarieven zijn minder goed te verklaren, vooral bij vaste bedragen niet.