

## RVR 2012/83: Legesverordening. Onverbindend. Is een legesverordening geheel onverbindend wanneer aannemelijk is dat zowel de geraamde lasten in nie...

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

<b>Instantie:</b>	Rechtbank Arnhem	<b>Datum:</b>	10 mei 2012
<b>Magistraten:</b>	Mrs. J.M.W. van de Sande, F.M. Smit, M.C.G.J. van Well	<b>Zaaknr:</b>	AWB 10/984
<b>Conclusie:</b>	-	<b>LJN:</b>	BW5988
<b>Noot:</b>	-	<b>Roepnaam:</b>	-

**Wetgang:** Gemw art. 229 lid 1 aanhef en onder b, 229b lid 1

### Essentie

Legesverordening. Onverbindend.

Is een legesverordening geheel onverbindend wanneer aannemelijk is dat zowel de geraamde lasten in niet onaanzienlijke mate te hoog zijn, en kosten van wettelijke taken zijn meegenomen waarop de verordening niet ziet?

### Samenvatting

Op 27 juli 2009 heeft eiseres een aanvraag om een reguliere bouwvergunning ingediend. Bij besluit van 30 september 2009 is de bouwvergunning verleend. Hierbij zijn tevens de verschuldigde leges totaal € 315.387,09 bekend gemaakt. Hiertegen heeft eiseres bezwaar gemaakt, welk bezwaar niet is gehonoreerd. Vervolgens heeft eiseres tijdig beroep ingesteld. In geschil is de vraag of de Legesverordening 2009 verbindende kracht mist omdat deze in strijd zou zijn met de opbrengstlimiet van art. 229b lid 1 Gemw.

Door verweerder zijn in de procedure drie overzichten verstrekt van de geraamde lasten en baten. Uit deze drie overzichten blijkt dat de totale geraamde lasten steeds aanzienlijk hoger zijn dan de geraamde baten. Eiseres heeft aangevoerd dat verweerder ten onrechte bepaalde lasten als kwalificerende lasten in aanmerking heeft genomen; het gaat dan met name om kosten die worden gemaakt voor de uitvoering van taken in het algemeen belang. Verweerder heeft ter zitting erkend dat in de geraamde lasten ook kosten zijn meegenomen die worden gemaakt voor 1. de in de Legesverordening vrijgestelde diensten, 2. de uitvoering van taken samenhangende met het bijhouden van de GBA, en 3. de uitvoering van wettelijke taken die samenhangen met het bijhouden van het GBA, waaronder het verstrekken van gegevens aan andere overheidsinstanties.

Rb.: Onder de bij post 1. weergegeven vrijgestelde diensten worden volgens de rechtbank geen lasten verstaan ter zake van diensten als bedoeld in art. 229b Gemw. Ook de kosten met betrekking tot de uitvoering van wettelijke taken (posten II en III) kunnen niet als dergelijke lasten worden aangemerkt. Uit jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat verrichte werkzaamheden slechts als dienst kunnen worden aangemerkt indien die werkzaamheden liggen buiten het gebied van de publieke taakuitvoering en rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met de dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Daar is in dit geval geen sprake van. Ter zitting heeft verweerder gesteld dat de kosten die zijn gemoeid met deze werkzaamheden niet of nauwelijks kunnen gekwantificeerd. Gelet op het subtotaal van deze posten acht de rechtbank het aannemelijk dat deze lasten niet onaanzienlijk zijn en de ramingen van de lasten derhalve in niet onaanzienlijke mate te hoog zijn vastgesteld. Met betrekking tot de geraamde baten van Bouwen en Wonen oordeelt de rechtbank dat deze aanzienlijk te laag zijn ingeschat; kennelijk is structureel geen of onvoldoende rekening gehouden met opbrengsten uit grote bouwprojecten.

Niet aannemelijk is geworden dat de geraamde baten de geraamde lasten niet overschrijden. Omdat niet kan worden vastgesteld in welke mate dit het geval is, dient de Legesverordening geheel onverbindend te worden verklaard.

## Zie ook

---

### Zie ook:

- Hoge Raad 17 april 2009, nr. 43 351, *LJN* BI1253;
- Hoge Raad 31 maart 1999, nr. 33 427, *BNB* 1999/221;
- Hoge Raad 7 mei 1997, nr. 31 845, *LJN* AA2090, *V-N* 1997/1944, 24;
- Rb. 's-Gravenhage 23 juni 2010, nr. 09/7960, *LJN* BN1669, *V-N* 2010/35.22.

### Zie anders:

- Hoge Raad 14 augustus 2009, nr. 43 120, *LJN* BI1943, *BNB* 2009/1214 m.nt. De Bruin;
- Hof Arnhem 16 februari 2010, nr. 09/00193, *LJN* BL7197, *V-N* 2010/38.28;
- Hof 's-Gravenhage 17 februari 2009, nr. 07/00369, *LJN* BH6097, *V-N* 2009/25.23.

## Wenk

---

### Wenk:

Op basis van art. 229 Gemw mogen gemeenten de kosten die zij maken voor dienstverlening verhalen op degene aan wie de desbetreffende dienst is verricht. Hierbij mogen alleen de gemaakte kosten die verband houden met de dienstverlening worden verhaald. Kosten die verband houden met het algemeen belang kunnen derhalve in beginsel niet op deze wijze worden verhaald. Om te bepalen of de baten de lasten niet overschrijden hoeft niet per dienst te worden gekeken; dit kan worden beoordeeld op het niveau van de gehele verordening. Binnen de verordening mogen dus lasten van de ene soort dienstverlening worden 'verrekend' met baten van een andere soort dienstverlening ('kruissubsidiëring'). Gemeenten dienen op controleerbare wijze vast te leggen welke uitgaven zij in welke mate door elk van de heffingen in een verordening beogen te dekken.

Indien de opbrengstnorm is overschreden, dan is het tarief in het algemeen slechts gedeeltelijk onverbindend, namelijk slechts voor zover het uitgaat boven de opbrengstnorm. Van algehele onverbindendheid van de Verordening is alleen sprake indien:

1. Het op voorhand voor de gemeente duidelijk moet zijn dat de geraamde baten niet dienden ter dekking van de kosten waarvoor het desbetreffende recht mocht worden geheven; en
2. De geraamde baten, na eliminatie van de desbetreffende posten uit de geraamde baten, in betekende mate uitgaan boven het gecorrigeerde bedrag van de geraamde lasten.

Uit deze casus blijkt het belang om na te gaan hoe de geraamde lasten en baten zijn vastgesteld; in de praktijk is dat niet altijd even inzichtelijk. De gevolgen van overschrijding van de opbrengstlimiet kunnen aanzienlijk zijn. Opgemerkt dient nog te worden dat op 1 oktober 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo') in werking is getreden. Hierbij zijn 25 vergunningen, zoals bouw-, kapvergunningen, etc., samengevoegd in één vergunning. Voor de omgevingsvergunning geldt dat kruissubsidiëring met andere diensten niet meer is toegestaan. Lasten die betrekking hebben op het verstrekken van een rijbewijs kunnen derhalve niet meer worden goedge maakt uit de baten behaald bij het verstrekken van een omgevingsvergunning,

## Partij(en)

---

X B.V., te Z, eiseres,  
tegen

De heffingsambtenaar van de gem. Nijmegen, verweerder.

## Uitspraak

---

**Rechtbank:****1. Ontstaan en loop van het geding**

Verweerder heeft aan eiseres bij nota van 30 september 2009 leges in rekening gebracht ten bedrage van € 315.387,09 in verband met het aanvragen van een bouwvergunning.

Verweerder heeft bij uitspraak op bezwaar van 30 januari 2010 de aanslag gehandhaafd.

Eiseres heeft daartegen bij brief van 11 maart 2010, ontvangen door de rechtbank op 12 maart 2010, beroep ingesteld.

Verweerder heeft de op de zaak betrekking hebbende stukken overgelegd en een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 23 mei 2011 te Arnhem. Namens eiseres zijn daar verschenen haar gemachtigden mr. gemachtigde RT en mr. A, beiden werkzaam bij B te Q. Namens verweerder is verschenen gemachtigde.

Het onderzoek ter zitting is geschorst teneinde verweerder in de gelegenheid te stellen nadere gegevens over te leggen betreffende de geraamde lasten en baten. Op 12 juli 2011 is een schorsingsbesluit en een proces-verbaal aan partijen gezonden.

Verweerder heeft bij brief van 4 juli 2011 een nadere reactie ingediend.

Eiseres heeft daarop bij brief van 15 september 2011 gereageerd.

Verweerder heeft bij brief van 20 december 2011 een tweede nadere reactie ingediend.

Eiseres heeft daarop bij brief van 21 februari 2012 gereageerd.

Verweerder heeft een derde nadere reactie ingediend bij brief van 9 maart 2012.

Eiseres heeft daarop gereageerd bij brief van 21 maart 2012.

Het tweede onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 2 april 2012 te Arnhem. Namens eiseres zijn daar verschenen haar gemachtigden mr. gemachtigde RT en mr. A, beiden werkzaam bij B te Q. Namens verweerder is verschenen gemachtigde, bijgestaan door C.

**2. Feiten**

**2.1** Eiseres heeft, voorafgaand aan het indienen van een reguliere bouwvergunning, bij brief van 19 juni 2008 het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen verzocht om medewerking te verlenen aan een vrijstellingsprocedure als bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) ten behoeve van een herontwikkelingslocatie. Bij besluit van 13 mei 2009 heeft het college van burgemeester en wethouders besloten om de gevraagde vrijstelling te verlenen.

**2.2** Op 27 juli 2009 heeft eiseres de aanvraag om een reguliere bouwvergunning ingediend voor het bouwplan waarop het besluit van 13 mei 2009 ziet. Bij besluit van 30 september 2009 is de bouwvergunning verleend. Daarbij zijn tevens de verschuldigde leges bekendgemaakt. Deze zijn als volgt gespecificeerd:

reguliere bouwvergunning	€	205.257,99
welstandsleges	€	7.500
artikel 19 lid 2 WRO	€	102.629,10
totaal	€	315.387,09

**2.3** Hiertegen heeft eiseres tijdig bezwaar gemaakt.

**2.4** Bij uitspraak op bezwaar heeft verweerder de legesnota gehandhaafd. Hiertegen heeft eiseres tijdig beroep ingesteld.

**2.5** Naar aanleiding van daartoe strekkende beroepsgronden heeft verweerder in zijn verweerschrift een overzicht gegeven van de voor het jaar 2009 geraamde baten en lasten. Uit dit overzicht blijkt, kort weergegeven, dat de geraamde lasten (afgerond) € 12.772.220 bedragen en de geraamde baten (afgerond) € 8.976.388.

**2.6** Vervolgens heeft verweerder bij brief van 4 juli 2011 een tweede, aangepast, overzicht verstrekt. Daaruit blijkt, kort weergegeven, dat de geraamde lasten € 12.025.262 bedragen en de geraamde baten € 8.740.941. Bij dit overzicht heeft verweerder tevens overzichten overgelegd van de geraamde lasten en baten van de deelposten die vallen onder de posten Burgerzaken, Brandweer, Openbare Ruimte, Milieu en Bouwen en Wonen.

**2.7** Bij brief van 3 maart 2012 heeft verweerder een derde overzicht overgelegd. Daarin is het volgende opgenomen:

Omschrijving	Lasten	Baten
Algemeen	geen/verwaarloosbaar	geen/verwaarloosbaar
Bestuur & Organisatie	geen/verwaarloosbaar	geen/verwaarloosbaar
Burgerzaken	4.229.000	3.136.000
Regionaal Archief	geen/verwaarloosbaar	geen/verwaarloosbaar
Brandweer	49.000	47.000
Openbare Ruimte Stadsbedrijven + Politie	989.475	550.960
Milieu	12.464	13.702
Bouwen en Wonen	5.196.720	5.032.452
Totaal	10.476.659	8.780.115

Bij dit overzicht zijn wederom overzichten gevoegd van de geraamde lasten en baten van de deelposten die onder de posten Burgerzaken, Brandweer, Openbare Ruimte, Milieu en Bouwen en Wonen vallen.

### 3. Geschil

- 3.1** In geschil is het antwoord op de vraag of de aanslag leges terecht en tot de juiste bedragen is opgelegd. Meer in het bijzonder is in geschil of de Legesverordeningen 2009 verbindende kracht mist wegens strijd met de zogenoemde opbrengstlimiet van artikel 229b, eerste lid, van de Gemeentewet, zoals eiseres stelt en verweerder betwist. Voorts is in geschil of het tarief verbindend is en of het bedrag aan leges voor de vrijstellingstellingsprocedure van artikel 19, tweede lid, WRO terecht zijn is berekend met toepassing van het tarief van de Legesverordening 2008.
- 3.2** Partijen doen hun standpunten steunen op de gronden die daartoe door hen zijn aangevoerd in de van hen afkomstige stukken.

### 4. Beoordeling van het geschil

#### Wettelijk kader

- 4.1** Ingevolge artikel 229, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet kunnen rechten worden geheven ter zake van het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten.
- 4.1.1** Ingevolge artikel 229b, eerste lid, van de Gemeentewet worden in verordeningen op grond waarvan rechten worden geheven als bedoeld in artikel 229, eerste lid onder a en b, de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake (hierna ook: de opbrengstlimiet).
- 4.1.2** De op dit punt gelijklopende Legesverordeningen 2008 en 2009 bepalen onder meer:
- " Artikel 2 Belastbaar feit  
Onder de naam "leges" worden rechten geheven ter zake van het genot van door het gemeentebestuur verstrekte diensten, genoemd in deze verordening en de daarbij behorende tarieventabel.
- Artikel 3 Belastingplicht  
Belastingplichtig is de aanvrager van de dienst dan wel degene ten behoeve van wie de dienst is verleend.
- Artikel 4 Vrijstellingen  
Leges worden niet geheven voor:
- afgifte van een verklaring omtrent inkomen en vermogen;
  - afgifte van attestaties de vita of het legaliseren van handtekeningen, nodig voor de ontvangst van pensioen, lijfrente, wachtgeld of uitkeringen verbonden aan Nederlandse ridderorden;
  - het legaliseren van handtekeningen van de tot tekenen bevoegde personen van voogdijverenigingen, benodigd voor de uitreiking van reispapieren aan onder het toezicht van die verenigingen geplaatste personen;
  - aan belanghebbende uit te reiken beschikkingen of afschriften daarvan houdende aanstelling, benoeming, bevordering, ontslag, toekenning van bezoldiging, vergoeding of toelage, dan wel verhoging daarvan, met betrekking tot enige

- gemeentelijke functie of dienstverlening jegens de gemeente;
- e. afgifte van stukken, afschriften en uittreksels, als bedoeld in de onderdelen Algemeen en Directie Bestuur en Organisatie van de tarieventabel ten behoeve van gemeenteambtenaren, ambtenaren van de provincie en van het Rijk, raadsleden, commissieleden, alsmede voor personen en instanties, die de gevraagde stukken c.a. nodig hebben voor de uitoefening van hun publieke taken.
  - f. het verkrijgen van een beschikking, die betrekking heeft op het houden van een wandelmars van maximaal één dag;
  - g. het verkrijgen van een beschikking, die betrekking heeft op het houden van kleinschalige, niet-commerciële buurtactiviteiten;
  - h. het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een vergunning voor het hebben van voorwerpen op, aan of boven de weg als bedoeld in artikel 2.1.5.1 van de APV, indien de vergunning wordt aangevraagd ten behoeve van volledig niet-commerciële activiteiten, die gratis toegankelijk zijn en die voor en door particulieren worden georganiseerd.
  - i. het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een ontheffing van het verbod op geluidhinder als bedoeld in artikel 4.1.1.1. van de APV, indien de ontheffing wordt aangevraagd ten behoeve van volledig niet-commerciële activiteiten, die gratis toegankelijk zijn en die voor en door particulieren worden georganiseerd.
  - j. het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een evenementenvergunning als bedoeld in artikel 2.2.2. van de APV, indien de vergunning wordt aangevraagd ten behoeve van volledig niet-commerciële activiteiten, die gratis toegankelijk zijn en die voor en door particulieren worden georganiseerd.

#### Artikel 5 Tarieven

1. De leges worden geheven naar de tarieven, opgenomen in de bij deze verordening behorende tarieventabel.
2. (...) "

- 4.1.3** Uit onderdeel 3.B. van de Tarieventabel 2008 en 2009 volgt — kort weergegeven — dat het tarief voor het in behandeling nemen van een reguliere bouwvergunning in een geval als het onderhavige waarbij de bouwkosten niet meer dan € 15 miljoen bedragen 20 promille bedraagt van de bouwkosten. Voor het deel van de bouwkosten van € 15 miljoen tot € 25 miljoen bedraagt het tarief 15 promille en voor het deel van de bouwkosten boven de € 25 miljoen 5 promille.
- 4.1.4** In de Tarieventabel 2008 is in rubriek II, onder het kopje "Bijzondere tarieven i.v.m. aanvraag bouwvergunning", in onderdeel 9 bepaald dat, indien de aanvraag tot het verkrijgen van een bouwvergunning betrekking heeft op een bouwplan, waarvoor de procedure als bedoeld in artikel 19 lid 2 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en/of artikel 50, lid 6 van de Woningwet wordt toegepast, het tarief dat overeenkomstig deze rubriek onder 3 wordt berekend, wordt verhoogd met 1% van de bouwkosten voor bouwkosten van € 1.500.000 of meer.
- 4.1.5** In verband met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening, is in de Tarieventabel 2009 in Rubriek II, onder het kopje "Bijzondere tarieven i.v.m. aanvraag bouwvergunning", in onderdeel 6 bepaald dat, indien de aanvraag tot het verkrijgen van een bouwvergunning betrekking heeft op een bouwplan, waarvoor de procedure als bedoeld in artikel 3.10, 3.27, 3.29, 3.40, 3.41 of 3.42, van de Wet ruimtelijke ordening en/of artikel 50, lid 4 van de Woningwet wordt toegepast, het tarief dat overeenkomstig deze rubriek onder 3 wordt berekend, wordt verhoogd met 1% van de bouwkosten voor bouwkosten van € 1.500.000 of meer met een maximum van € 100.000.
- Voldoet de Legesverordening 2009 aan de opbrengstlimiet?
- 4.2** Bij de toetsing aan de opbrengstlimiet van artikel 229b van de Gemeentewet moet worden beoordeeld of het totaal van de geraamde baten het totaal van de geraamde lasten van alle in de Legesverordening 2009 geregelde diensten niet overschrijdt. Zoals volgt uit het arrest van

de Hoge Raad van 24 april 2009 (nr. 07/12961, *LJN* BI1968) dient verweerder in een geval als het onderhavige inzicht te verschaffen in de desbetreffende ramingen. Dat inzicht kan worden verschaft op basis van de gemeentelijke begroting, maar ook op basis van andere gegevens, waaronder ook gegevens die niet bekendgemaakt zijn ten tijde van de vaststelling van de verordening. Daarbij dient als uitgangspunt, dat het wel moet gaan om gegevens die zijn terug te voeren op baten en lasten die in de gemeentebegroting zijn opgenomen (vgl. Hoge Raad 6 januari 2012, nr. 10/03697, *LJN* BR0707).

- 4.3** Eiseres heeft aangevoerd dat verweerder ten onrechte bepaalde lasten als lasten ter zake in aanmerking heeft genomen. Het gaat volgens eiseres om kosten die worden gemaakt voor de uitvoering van taken in het algemeen belang.
- 4.3.1** Verweerder heeft ter zitting erkend dat in de geraamde lasten ook de kosten zijn meegenomen die worden veroorzaakt door (i) de in artikel 4 van de Legesverordening vrijgestelde diensten, (ii) de uitvoering van wettelijke taken die samenhangen met de burgerlijke stand, en (iii) de uitvoering van de wettelijke taken die samenhangen met het bijhouden van de GBA, waaronder ook het verstrekken van gegevens aan andere overheidsdiensten. Van deze taken heeft verweerder evenwel gesteld dat deze zozeer verweven zijn met de diensten waarop de Legesverordening 2009 ziet, dat deze lasten meer dan zijdelings daarmee samenhangen en daarom mogen worden meegenomen als lasten ter zake.
- 4.3.2** De rechtbank volgt het betoog van verweerder niet. In de eerste plaats blijkt uit de vrijstellingen die in artikel 4 van de Legesverordening 2009 zijn neergelegd dat de gemeentelijke wetgever ervoor heeft gekozen om bepaalde diensten buiten de legesheffing te houden. De door deze diensten veroorzaakte kosten zijn derhalve geen lasten ter zake van diensten als bedoeld in artikel 229b van de Gemeentewet, omdat die diensten niet zijn opgenomen in de krachtens artikel 229 van de Gemeentewet uitgevaardigde legesverordening. Deze lasten moeten derhalve uit de geraamde lasten worden geëlimineerd. Van de vrijgestelde diensten als bedoeld in artikel 4, aanhef en onder a tot en met e, van de Legesverordening 2009 acht de rechtbank aannemelijk dat de lasten ter zake als verwaarloosbaar kunnen worden aangemerkt, net als de lasten voor de post Bestuur&Organisatie. Uit het door verweerder verstrekte overzicht van de ramingen voor Openbare Ruimte volgt dat het totaal van de lasten ter zake van de overige vrijgestelde diensten is geraamd op € 63.828 (overige vergunningen openbare gemeentegrond, buurtfeest, wandelsportevenementen en gebruik openbare gemeentegrond).
- 4.3.3** Wat betreft de uitvoering van wettelijke taken, kunnen de lasten daarvan evenmin worden aangemerkt als lasten ter zake als bedoeld in artikel 229b, eerste lid, van de Gemeentewet gelezen in samenhang met artikel 229, aanhef en onder a. Daaruit volgt immers dat alleen de lasten ter zake van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten mogen worden meegenomen ter bepaling van de opbrengstlimiet. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat door het gemeentebestuur verrichte werkzaamheden slechts dan als een dienst kunnen worden aangemerkt, indien het gaat om werkzaamheden die liggen buiten het gebied van de publieke taakuitoefening en rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang (vgl. Hoge Raad 17 april 2009, nr. 43 351, *LJN* BI1253 en Hoge Raad 7 mei 1997, nr. 31 845, *LJN* AA2090). Dat zonder de uitvoering van de wettelijke taken de door de Legesverordening 2009 bestreken diensten niet zouden kunnen worden uitgevoerd, zoals verweerder heeft gesteld, mag op zichzelf feitelijk juist zijn, maar kan geen rechtvaardiging vormen om ook de kosten van de wettelijke taken toe te rekenen aan de legesplichtige diensten.
- 4.3.4** Ter zitting heeft verweerder gesteld dat de kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van wettelijke taken voor de burgerlijke stand en de GBA niet of nauwelijks zelfstandig kunnen worden gekwantificeerd. Gelet op het totaal van deze subposten van respectievelijk € 1.348.000 (burgerlijke stand) en € 509.000 (GBA), acht de rechtbank aannemelijk dat deze lasten voor de wettelijke taken niet onaanzienlijk zijn, mede gelet op de aparte subposten voor reisdocumenten, rijbewijzen en verklaringen omtrent het gedrag. Dit betekent dat de ramingen van de lasten in niet onaanzienlijke mate te hoog zijn vastgesteld.
- 4.3.5** Ter zitting is tevens komen vast te staan dat in de ramingen voor de post Burgerzaken de



kosten voor de subpost naturalisatie zijn meegenomen, terwijl deze dienst niet is vermeld in de Tarieventabel 2009. Ook dit betreffen derhalve geen lasten ter zake. De bijbehorende bedragen van € 186.000 (lasten) en € 56.000 (baten) dienen derhalve te worden geëlimineerd uit het overzicht.

- 4.4** Ten aanzien van de geraamde lasten en baten voor de post Brandweer, ziet de rechtbank in de stellingen van eiseres onvoldoende concrete aanknopingspunten om te twijfelen aan de juistheid van de door verweerder gepresenteerde cijfers, zoals deze blijken uit de onderbouwing van verweerder in bijlage 3 bij het derde overzicht van 9 maart 2012. De desbetreffende gronden treffen geen doel.
- 4.5** Eiseres heeft ten aanzien van enkele onderdelen die onder de post Openbare Ruimte vallen, gemotiveerd gesteld dat die kosten niet als lasten ter zake kunnen worden aangemerkt.
- 4.5.1** Voor zover eiseres heeft verwezen naar de subposten (a) overige vergunningen openbare gemeentegrond, (b) buurtfeest, (c) wandelsportevenementen en (d) gebruik openbare gemeentegrond slaagt haar betoog, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen over de in artikel 4 van de Legesverordening vrijgestelde diensten.
- 4.5.2** Ten aanzien van de kosten van de subposten (e) Jachtwet, (f) Zondagwet, (g) algemene juridische dienstverlening, (h) bestuurlijke handhaving drank- en horecaverunning, (i) bestuurlijke handhaving exploitatievergunning, (j) Wet bibob drank- en horecaverunning en (k) Wet bibob exploitatievergunning stelt de rechtbank vast dat deze posten zijn terug te vinden in de Tarieventabel die bij de Legesverordening 2009 hoort, zodat sprake is van legesplichtige diensten of daarmee samenhangende werkzaamheden. Dat in de door verweerder overgelegde overzichten tegenover geraamde lasten niet altijd geraamde baten staan, brengt — anders dan eiseres kennelijk wil betogen — niet mee dat geen werkzaamheden voor die legesplichtige diensten worden verricht die kosten met zich meebrengen. Zo kunnen immers interne uren worden besteed aan diensten, zoals juridische adviezen, zonder dat daar in het desbetreffende jaar een vergunningaanvraag tegenover staat.
- 4.5.3** Voor zover eiseres in dit verband heeft gesteld dat zij niet kan controleren of bij het opstellen van de ramingen de juiste kostenverdeelsleutels zijn toegepast dan wel of deze op juiste wijze zijn toegepast, vat de rechtbank dit betoog zo op, dat het is gericht tegen de betrouwbaarheid en juistheid van de door verweerder gepresenteerde cijfers. Deze klacht is echter in algemene bewoordingen gesteld en bevat geen concrete aanwijzingen dat verweerder niet van juiste en betrouwbare cijfers is uitgegaan. De controle op de juiste toepassing van kostenverdeelsleutels is opgedragen aan de gemeentelijke accountant en de enkele stelling van eiseres ter zake is onvoldoende om twijfel te zaaien. Hieruit volgt verder dat er geen aanleiding bestaat om de geraamde doorberekening van interne uren voor juridische adviezen en eerste controles ten aanzien van drank- en horecaverunningen en exploitatievergunningen niet aan te merken als lasten ter zake.
- 4.5.4** Eiseres heeft de subpost "stelpost materiële kosten" betwist op de grond dat niet duidelijk is welke lasten daarmee zijn gemeoid. Verweerder heeft toegelicht dat het kosten betreft die zien op verschillende subposten van Openbare Ruimte die ten tijde van het opstellen van de primitieve begroting nog niet waren herverdeeld. De rechtbank ziet geen aanleiding aan de juistheid van deze verklaring te twijfelen.
- 4.5.5** Voor zover eiseres heeft gesteld dat de cijfers van verweerder met betrekking tot de ramingen voor Openbare Ruimte niet kunnen kloppen, omdat ze niet corresponderen met de in de Stadsbegroting opgenomen cijfers, volgt de rechtbank dat betoog niet. Verweerder heeft op dit punt toegelicht dat de door eiseres bedoelde cijfers in de Stadsbegroting zien op het programma Openbare Ruimte, terwijl de door verweerder gepresenteerde ramingen, die samengesteld zijn uit de primitieve begroting, betrekking hebben op de producten en functies die door de Afdeling Openbare Ruimte worden geleverd. De rechtbank acht deze verklaring aannemelijk. Gelet hierop bestaat geen aanleiding aan de juistheid van de door verweerder gepresenteerde cijfers te twijfelen.
- 4.5.6** Eiseres heeft voorts gesteld dat sommige kostendekkingspercentages onwaarschijnlijk zijn en dat daarom aan de juistheid van de gepresenteerde cijfers moet worden getwijfeld. Eiseres

heeft onder meer gewezen op subposten als Inrijen (4,23%) en Afzetcontainers (676,84%). Daarnaast heeft eiseres op basis van door haar zelf redelijk geachte uren die benodigd zijn voor bepaalde diensten geconcludeerd dat de cijfers onjuist moeten zijn, althans dat zij de door verweerder gepresenteerde cijfers niet kan controleren zonder dat zij de beschikking heeft over de opbouw van de gehanteerde uurtarieven, de aan de uurtarieven toegerekende overhead en de gehanteerde kostenverdeelsleutels. Deze stellingen kunnen evenwel geen doel treffen. Van de gemeente behoeft in dit kader niet te worden verlangd dat zij van alle mogelijke diensten afzonderlijk op controleerbare wijze vastlegt hoe zij de kosten ter zake heeft geraamd (vgl. ook Hoge Raad 4 februari 2005, nr. 38 860, *LJN AP1951*).

- 4.6** Ten aanzien van de geraamde lasten die vallen onder de post Bouwen en Wonen heeft eiseres onder meer aangevoerd dat niet duidelijk is welke onderdelen van post 822 nu zijn doorberekend en welke niet, hetgeen volgens eiseres van belang is omdat niet alle onderdelen lasten ter zake van legesplichtige diensten zijn. Voorts heeft eiseres gesteld dat uit door haar overgelegde gegevens en onderzoeken blijkt dat de gemeente onevenredig veel uren heeft geraamd in vergelijking met andere gemeenten. Hieruit moet volgens haar worden afgeleid dat de cijfers die verweerder heeft overgelegd niet betrouwbaar zijn.
- 4.6.1** Verweerder heeft gesteld dat onder de post Bouwen en Wonen niet zijn meegenomen de lasten ter zake van posten die onder 822 vallen maar die geen betrekking hebben op legesplichtige werkzaamheden. De rechtbank ziet in hetgeen eiseres heeft gesteld geen aanleiding om te twifelen aan de juistheid van deze verklaring. De rechtbank volgt eiseres voorts niet in de door haar zelf gemaakte berekeningen op basis van door haar overgelegde benchmark-gegevens. Uit de verschillende onderzoeken en rapporten die eiseres heeft overgelegd kan niet worden afgeleid welke werkzaamheden wel en niet zijn meegenomen in de desbetreffende berekeningen. Verder zijn de verschillende onderzoeken en rapporten opgesteld met allerlei verschillende doelen, zodat de cijfers noch onderling noch met de ramingen van de gemeente kunnen worden vergeleken. Met name blijkt uit de door eiseres gepresenteerde cijfers niet welke directe en indirecte kosten die zijn gemoeid met verschillende legesplichtige diensten (waaronder ook vrijstellingprocedures) in de berekeningen zijn betrokken. Wat betreft de subpost onttrekkingsvergunningen heeft verweerder ter zitting erkend dat in het derde overzicht ten onrechte de gerealiseerde kosten zijn opgenomen, in plaats van de geraamde kosten die wel correct in het tweede overzicht zijn meegenomen. Met inachtneming van de aldus ter zitting aangebrachte correctie, zijn, gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting, geen onjuistheden te bespeuren in de raming van de lasten ter zake van Bouwen en Wonen.
- 4.7** Eiseres heeft voorts aangevoerd dat de ramingen van de baten van Bouwen en Wonen te laag zijn. Daarbij heeft eiseres erop gewezen dat uit de Stadsbegroting en de toelichting op het raadsvoorstel van 2005 waarbij de tarieven zijn verhoogd blijkt, dat geen rekening wordt gehouden met de opbrengsten uit grote bouwprojecten, waardoor de opbrengsten steeds (veel) hoger uitvallen dan geraamd. Derhalve is volgens eiseres sprake van irreële begrotingscijfers die niet aan de Legesverordening 2009 ten grondslag kunnen worden gelegd.
- 4.7.1** Verweerder heeft ten aanzien van de overschrijdingen van de ramingen toegelicht dat deze zijn veroorzaakt doordat meer aanvragen voor grote bouwprojecten zijn ingediend in 2008 en 2009 dan vanwege de crisis was voorzien. De rechtbank acht dit evenwel een onvoldoende verklaring voor de overschrijdingen die, zo blijkt uit de door eiseres overgelegde cijfers uit de Stadsbegroting, in drie achtereenvolgende jaren om steeds verschillende redenen plaats hebben gevonden. Uit die cijfers blijkt dat in 2007 de opbrengsten waren geraamd op € 4.140.000 terwijl € 5.181.000 is gerealiseerd. In 2008 is € 4.233.000 geraamd en is € 7.043.000 gerealiseerd. In 2009 is € 4.739.000 geraamd en is € 6.682.000 gerealiseerd. Op grond hiervan is het vermoeden gerechtvaardigd dat kennelijk structureel geen of onvoldoende rekening wordt gehouden met opbrengsten uit grote bouwprojecten. Dit vermoeden wordt nog sterker doordat — zoals door eiseres is aangevoerd — uit de toelichting bij het raadsbesluit waarbij de tarieven voor bouwleges zijn verhoogd lijkt te volgen dat in de bij dat raadsbesluit gevoegde ramingen in het geheel geen rekening is gehouden met bouwprojecten uit de



hoogste categoriën van € 15 miljoen en meer en € 25 miljoen en meer. Ter zitting is in dit verband namens verweerder gesteld dat de opbrengstramingen wellicht voorzichtig zijn, maar dat dit ook geldt voor de kostenramingen; zo zijn extra kosten gemaakt voor het inhuren van capaciteit om de grote bouwaanvragen af te handelen. Dit vormt naar het oordeel van de rechtbank echter een onvoldoende rechtvaardiging voor te voorzichtige ramingen. Doordat het tarief voor bouwleges een percentage van de bouwsom is, stijgen de opbrengsten lineair, terwijl aangenomen moet worden dat de kosten op een gegeven moment afvlakken. Hierdoor ontstaat bij grote bouwprojecten overdekking als gevolg van de tariefstelling. Deze twee omstandigheden tezamen, het kennelijk structureel te voorzichtig schatten van grote bouwprojecten en de als gevolg van de tariefstructuur te verwachten overdekking die ontstaat bij grote bouwprojecten, leiden de rechtbank tot de conclusie dat de opbrengstramingen van de bouwleges onvoldoende nauwkeurig zijn en geacht moeten worden te laag te zijn.

### **Conclusie**

- 4.8** Ten aanzien van de kostenramingen zijn kosten in aanmerking zijn genomen die niet dienen ter dekking van in de Legesverordening 2009 opgenomen diensten, maar voor de uitvoering van wettelijke taken op het gebied van de burgerlijke stand en het GBA, alsmede kosten voor diensten die zijn vrijgesteld in artikel 4 van de Legesverordening 2009. Deze kosten mogen niet worden gedekt uit de legesopbrengsten. Dit geldt ook voor de kosten (en baten) van naturalisaties. Hoewel de omvang van de lasten voor de wettelijke taken op het gebied burgerlijke stand en GBA niet zijn komen vast te staan, acht de rechtbank aannemelijk dat deze niet onaanzienlijk zijn. Dit betekent dat de geraamde lasten eveneens in niet onaanzienlijke mate lager dienen te worden geraamd. Daar komt bij dat aannemelijk is geworden dat de geraamde baten voor bouwleges te laag zijn geraamd. In de jaren 2007 tot en met 2009 zijn de geraamde opbrengsten met gemiddeld € 1,9 miljoen per jaar overschreden. Zelfs indien een voorzichtigheidsmarge wordt gegund bij het ramen van de baten, is aannemelijk dat de raming voor de opbrengst van de bouwleges in dit geval voorzienbaar te laag is geschat. Het voorgaande brengt mee dat, ondanks de ruime marge van € 1,69 miljoen tussen de geraamde lasten en baten die uit het door verweerder overgelegde derde overzicht blijkt, niet aannemelijk is geworden dat de geraamde baten de geraamde lasten niet overschrijden. Omdat niet kan worden vastgesteld in welke mate dit het geval is, dient de Legesverordening 2009 geheel onverbindend te worden verklaard. Het beroep is in zoverre gegrond en de aanslag leges dient te worden vernietigd.
- 4.9** Uit het voorgaande volgt dat het beroep geheel gegrond is, aangezien de legesnota is opgelegd naar aanleiding van een in 2009 ingediende aanvraag om een reguliere bouwvergunning. Ook indien — zoals is betoogd door eiseres — op dit punt anders zou moeten worden geoordeeld en vanwege de in 2008 doorlopen vrijstellingsprocedure de Legesverordening 2008 zou moeten worden getoetst, geldt dat de gronden die in het bovenstaande hebben geleid tot onverbindendverklaring van de Legesverordening 2009 tot een gelijkkluidend oordeel over de Legesverordening 2008 zouden leiden. De geconstateerde gebreken in de ramingen van zowel niet onaanzienlijke kosten van wettelijke taken als niet onaanzienlijke baten uit grote bouwprojecten zullen immers ook kleven aan de ramingen voor 2008. De desbetreffende beroepsgronden behoeven derhalve geen bespreking meer.

### **Conclusie**

- 4.10** Het beroep is gegrond. De uitspraak op bezwaar en de aanslag leges dient te worden vernietigd.

## **5. Proceskosten**

De rechtbank vindt aanleiding verweerder te veroordelen in de kosten die eiseres in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. Deze kosten zijn op de voet van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vastgesteld op

€ 1.311 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter eerste zitting, 0,5 punt voor de schriftelijke inlichtingen en 0,5 punt voor het verschijnen ter tweede zitting met een waarde per punt van € 437 en een wegingsfactor 1).

## 6. Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt de uitspraak op bezwaar;
- vernietigt de bij aanslag leges van 30 september 2009 ten bedrage van € 315.387,09;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres ten bedrage van € 1.311;
- gelast dat verweerder het door eiseres betaalde griffierecht van € 297 vergoedt.