

Publicatie

Auteurs: R.T. Wiegerink
Verschenen in: Belastingblad 2023/278
Datum: Augustus 2023
Titel: Opbrengstlimiet legesheffing niet overschreden. Gemeente heeft baten uit legesheffing niet structureel te laag begroot.

RECHTBANK DEN HAAG

8 juni 2023, nr. SGR 21/3741

(Mrs. A.D. van Riel, D.M. Drok, J.J. Arts)
m.nt. R.T. Wiegerink

ECLI:NL:RBDHA:2023:7928

Opbrengstlimiet legesheffing niet overschreden. Gemeente heeft baten uit legesheffing niet structureel te laag begroot en de kosten kunnen worden aangemerkt als lasten ter zake. De gehanteerde heffingsmaatstaf ("bouwkosten") is voldoende kenbaar.

Uitspraak

in de zaak tussen
[eiseres] B.V., gevestigd te [vestigingsplaats]
, eiseres
(gemachtigde: S. Hubregtse MSc),
en
de heffingsambtenaar van de gemeente Den Haag, verweerder,
en
de Staat der Nederlanden, de Minister voor Rechtsbescherming, de Staat.

Procesverloop

Verweerder heeft aan eiseres een aanslag leges opgelegd.
Verweerder heeft bij uitspraak op bezwaar van 22 april 2021 de aanslag gehandhaafd. Eiseres heeft daartegen beroep ingesteld. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.
Eiseres en verweerder hebben vóór de zitting nadere stukken ingediend.
Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 28 maart 2023. Eiseres

heeft zich laten vertegenwoordigen door [naam 1] en mr. [naam 2], kantoorgenoten van gemachtigden. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. [naam 3], mr. [naam 4], mr. [naam 5] en [naam 6]. Eiseres en verweerder hebben ter zitting een pleitnota voorgedragen en exemplaren daarvan aan de rechtbank en de wederpartij overgelegd.

Overwegingen

Feiten

- Eiseres heeft op 20 juli 2018 een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit aangevraagd (de aanvraag) bij de gemeente Den Haag (de gemeente). De bouwactiviteit betreft het oprichten van 121 appartementen en 8 commerciële ruimten door het veranderen en vergroten van woningen aan de [weg 1] en [weg 2] in [plaats] (de bouwactiviteit).
- Voor het in behandeling nemen van de aanvraag heeft verweerder aan eiseres met dagtekening 5 juli 2019 een legesaanslag van in totaal € 529.123,45 opgelegd (de aanslag). Het bedrag van de aanslag bestaat uit leges van € 595,45 en € 528.528. De heffingsgrondslag voor laatstgenoemd bedrag bedraagt € 15.730.000 en bestaat uit de door eiseres bij de aanvraag opgegeven bouwkosten (€ 13.000.000) vermeerderd met omzetbelasting.
- In de Verordening op de heffing en invordering van leges met betrekking tot dienstverlening vallend onder fysieke leefomgeving/omgevingsvergunning 2013 (de Verordening) is onder meer het volgende bepaald:

VAN DER FELTZ

advocaten

“Artikel 2 Belastbaar feit

Onder de naam “leges” worden rechten geheven voor het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten, een en ander zoals genoemd in deze verordening en de daarbij behorende tarieventabel.

(...)

Artikel 5 Tarieven

1. De leges worden geheven naar de maatstaven en tarieven, opgenomen in de bij deze verordening behorende tarieventabel, met inachtneming van het overigens in dit artikel bepaalde.”

4. De gemeenteraad van de gemeente heeft op 2 november 2017 de voor het jaar 2018 geldende tarieventabel behorende bij de Verordening (de Tarieventabel) vastgesteld. In de Tarieventabel is onder meer het volgende bepaald:

| Art. | Omschrijving |
|-------|--|
| 1.1 | Voor de toepassing van deze tarieventabel wordt verstaan onder: |
| 1.1.1 | bouwkosten: |
| | Het bedrag waarvoor de aannemer zich heeft verbonden het werk tot stand te brengen (de aannemingsom), de omzetbelasting daarin begrepen, of voor zover deze ontbreekt, een raming van kosten die voortvloeien uit de aangegane verplichtingen voor de fysieke realisatie (het bouwen) van de bouwwerken, de omzetbelasting daarin begrepen. Indien het bouwen geheel of gedeeltelijk door zelfwerkzaamheid geschiedt wordt in dit hoofdstuk onder bouwkosten verstaan: de prijs die aan een derde in het economisch verkeer zou moeten worden betaald voor het tot stand brengen van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft. |
| (...) | |

| Art. | Omschrijving | Tarief |
|---------|---|--------------|
| (...) | | |
| 2.1.1 | Indien de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo, bedraagt het tarief: | |
| | (...) | |
| 2.1.1.2 | indien de bouwkosten meer dan € 250.000,- bedragen van de bouwkosten van het uit te voeren bouwwerk, berekend over elk geheel bedrag van € 50,00 | 3,36% |
| | en een maximum van | € 1.000.000” |

5. Tot de gedingstukken behoort een document genaamd "Toepassing VNG-model 'kostenonderbouwing leges omgevingsvergunning' Programmabegroting 2018-2021 bij de gemeente Den Haag" (de kostenonderbouwing). Uit de kostenonderbouwing volgt dat ter zake van de Verordening voor 2018 de geraamde opbrengsten € 14.470.000 en de geraamde kosten € 20.654.000 bedragen. Deze gegevens resulteren in een kostendekkendheid van afgerond 70%.
6. Blijkens een door verweerder verstrekt overzicht zijn vanaf 2013 de volgende bedragen geraamd en gerealiseerd:

| Legesinkomsten omgevingsvergunning | Raming | Gerealiseerd | Vershil | % afwijking |
|------------------------------------|--------------|--------------|---------------|-------------|
| 2013 | € 18.197.000 | € 18.602.000 | € 405.000 | 2% |
| 2014 | € 16.000.000 | € 20.600.000 | € 4.600.000 | 22% |
| 2015 | € 13.516.000 | € 13.216.000 | € - 300.000 | -2% |
| 2016 | € 14.209.000 | € 22.928.000 | € 8.719.000 | 38% |
| 2017 | € 17.071.000 | € 32.175.000 | € 15.104.000 | 47% |
| 2018 | € 14.470.000 | € 25.770.000 | € 11.300.000 | 44% |
| 2019 | € 18.981.000 | € 21.858.000 | € 2.877.000 | 13% |
| 2020 | € 21.763.000 | € 21.175.000 | € - 588.000 | -3% |
| 2021 | € 25.140.000 | € 23.615.000 | € - 1.525.000 | -6% |
| 2022 | € 24.778.000 | € 16.236.000 | € - 8.542.000 | -53% |
| 2023 | € 25.598.000 | | | |

7. De basisraming van de baten voor 2018 is opgesteld in mei 2017. In juni 2017 is de raming van de baten voor 2017 verhoogd tot € 31.700.000.

Geschil

8. In geschil is of de aanslag terecht is opgelegd. Specifiek is in geschil of de Verordening en de Tarieventabel onverbindend moeten worden verklaard.

9. Eiseres stelt zich op het standpunt dat de aanslag moet worden vernietigd. Daartoe

heeft eiseres aangevoerd dat de Verordening en de Tarieventabel onverbindend zijn, omdat de opbrengstnorm is geschonden, het zorgvuldigheidbeginsel is geschonden en de heffingsmaatstaf onvoldoende kenbaar is. Eiseres heeft meer in het bijzonder met betrekking tot de opbrengstnorm, verkort en zakelijk weergegeven, het volgende aangevoerd: De gemeente heeft de baten voorzienbaar te laag geraamd. De totale baten in 2018 hadden geraamd moeten worden op ten

minste € 25.000.000, gelet op het aantal grote bouwplannen op de projectenlijst, de verwachtingen van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) en de macro-economische omstandigheden.

Voor de raming zijn verschillende, tegenstrijdige berekeningen gehanteerd waarbij gelijklopende posten voor verschillende bedragen zijn opgenomen maar de uitkomst desondanks steeds hetzelfde is.

Het relevante toetsingsmoment voor de kostendekking van de Verordening is 2 november 2017. Door geen rekening te houden met de aangepaste raming voor 2017 is de raming voor 2018 willekeurig. Bij de raming is ten onrechte geen rekening gehouden met de inflatie van de bouwkosten.

Verweerder heeft niet voldaan aan zijn plicht tot het verschaffen van inzicht in de raming van baten, omdat hij bij herhaling overgelegde informatie heeft gecorrigeerd. Gelet op de cijfers van de jaren 2016 tot en met 2019 zijn de baten structureel substantieel te laag begroot, met als gevolg dat de tarieven structureel onjuist zijn onderbouwd.

De geraamde opbrengst uit kleine- en middelgrote bouwplannen is in de kostenonderbouwing € 2.400.000 te laag vastgesteld, gelet op de berekeningen in de uitspraak op bezwaar.

De geraamde opbrengst uit kleine- en middelgrote bouwplannen is € 800.000 te laag vastgesteld, omdat ten onrechte is uitgegaan van een driejaarsgemiddelde in plaats van alleen 2016.

De door de gemeente gehanteerde ramingssystematiek op basis van een driejaarsgemiddelde is in strijd met interne rapporten en daaruit volgende voorschriften.

De geraamde opbrengst van € 9.900.000 voor de 62 objecten op de projectenlijst voor grote bouwplannen is te laag.

Transformatieprojecten en ook onderhavig

project zijn ten onrechte niet in de raming betrokken.

Voor de projecten op de projectenlijst is een voorzienbare te lage weging van de kans op het indienen van een vergunningsaanvraag gehanteerd.

In 2016 en 2017 was het aantal gerealiseerde grote bouwplannen meer dan twee keer zo groot als het aantal dat op basis van de projectenlijst was geraamd. De 'stelpost' voor grote bouwplannen had in redelijkheid niet mogen worden gesteld op € 5.000.000.

Met betrekking tot de grote bouwplannen is geen meerjarenraming en onderbouwing van de actuele ontwikkelingen overgelegd. Bij de raming van grote bouwplannen op basis van het driejaarsgemiddelde is 2015 voor een te laag bedrag in aanmerking genomen.

De correctie op de baten in verband met de 'groene legeskorting' had niet hoger mogen zijn dan € 250.000.

De correctie op de baten in verband met de 'groene legeskorting' is ten onrechte in aanmerking genomen, omdat eventuele restituties niet uit hoofde van de Verordening maar uit hoofde van de 'Regeling groene leges' worden verstrekt. De correctie op de baten in verband met de tariefsverlaging is € 850.000 te hoog vastgesteld.

De hoogte van de correctie op de baten in verband met verminderingsbesluiten is zonder toelichting onbegrijpelijk.

De berekening van de geraamde baten in de uitspraak op bezwaar dient met € 1.500.000 te worden verhoogd, omdat daarin correcties ontbreken die wel in de kostenonderbouwing staan.

De kosten voor huisnummering zijn geen lasten ter zake, omdat die kosten onvoldoende verband houden met de toetsing van

omgevingsvergunningaanvragen.

Ondanks verzoeken daartoe zijn de kosten voor Haaglanden Brandweer niet

gespecificeerd, waardoor ze buiten aanmerking moeten blijven.

De kosten voor overhead zijn in vergelijking met 2017 te hoog vastgesteld.

De kosten voor de 'groene legeskorting' zijn geen lasten ter zake, omdat die kosten verband houden met een vrijstelling.

10. Verweerder heeft de standpunten van eiseres gemotiveerd weersproken en concludeert tot ongegrondverklaring van het beroep. Meer in het bijzonder heeft

verweerder ten aanzien van de opbrengstnorm erkend dat de correctie op de baten in verband met de tariefsverlaging € 950.000 te hoog is vastgesteld en de geraamde opbrengst uit kleine- en middelgrote bouwplannen € 800.000 te laag is vastgesteld. De legesopbrengst is daarom voor een bedrag van in totaal € 1.750.000 te laag geraamd en had moeten worden gesteld op in totaal € 16.220.000. Uitgaande van dat bedrag aan baten is sprake van een kostendekkendheid van – afgerond – 79%.

Voor het overige heeft verweerder de standpunten van eiseres met betrekking tot de opbrengstnorm, verkort en zakelijk weergegeven, als volgt weersproken: Er is veel en diepgaand inzicht verschaft in de ramingen van zowel de kosten als de baten.

De kostenonderbouwing is telkens leidend. De berekeningen in de uitspraak op bezwaar dienen ter aanvullende onderbouwing van de basisraming en de stelpost voor grote bouwplannen.

In de berekening ter onderbouwing van de basisraming in de uitspraak op bezwaar zijn enkele foute bedragen opgenomen, maar herstel van die fouten heeft geen consequenties voor de kostenonderbouwing.

Van een voorzienbaar te lage raming van baten voor het jaar 2018 is geen sprake. De verhoging van de raming van baten voor 2017 was verklaarbaar en voorzienbaar tijdelijk en gaf ten tijde van de vaststelling van de legestarieven voor 2018 geen

aanleiding tot een aanpassing van de raming voor 2018.

De ramingen zijn niet onredelijk. Er zijn verschillende (tarief)maatregelen getroffen om meeropbrengsten te voorkomen. Meeropbrengsten zijn ook nooit in de algemene middelen gestort, maar in een voorziening.

Met inflatie is terecht geen rekening gehouden, omdat wordt geraamd op basis van het voorzichtigheidsprincipe.

De bedragen voor kleine- en middelgrote bouwplannen in enerzijds de kostenonderbouwing en anderzijds de berekening in de uitspraak op bezwaar verschillen na toepassing van correcties slechts € 300.000 en dat verschil komt door afrondingen.

De raming van de opbrengst uit grote bouwplannen is opgesteld op basis van een lijst van op dat moment 62 concrete projecten, aangevuld met een stelpost die is afgeleid uit de gemiddelde gerealiseerde opbrengst van drie voorgaande jaren. Dat is conform de aanbevelingen uit de doelmatigheidsonderzoeken.

Bij de raming op basis van de projectenlijst wordt rekening gehouden met de te verwachten kans van indiening in een bepaald jaar, concrete transformatieprojecten worden opgenomen in de projectenlijsten, minder concrete zoals dat van eiseres en andere door eiseres genoemde transformatieprojecten niet. In 2016 en 2017 waren er niet twee keer zoveel gerealiseerde als geraamde grote bouwplannen.

Voor de raming van baten zijn de bouwaanvragen relevant en is het bouwvolume niet relevant.

Bij de raming van baten op basis van het driejaarsgemiddelde is 2015 niet voor een te laag bedrag in aanmerking genomen.

De correctie op de baten in verband met de 'groene legeskorting' is gebaseerd op 500 bouwplannen met een gemiddelde legesvermindering van € 5.000; dat er weinig

gebruik van deze regeling zou worden gemaakt was op het moment van het opstellen van de raming niet voorzienbaar. Restituties op grond van de 'groene legeskorting' worden verstrekt uit hoofde van de Verordening, omdat de Tarieventabel in die mogelijkheid voorziet.

De correctie op de baten in verband met verminderingbesluiten is geraamd op basis van ervarings- en realisatiecijfers.

De door eiseres genoemde correcties ontbreken niet in de berekening van de geraamde baten in de uitspraak op bezwaar. De kosten voor huisnummering betreffen uitsluitend kosten in het kader van het vergunningenproces.

Van de totale kosten voor Haaglanden Brandweer is € 960.000 toegerekend aan omgevingsvergunningaanvragen en € 500.000 aan andere zaken.

De verhoging van de kosten voor overhead ten opzichte van 2017 is het gevolg van een organisatiewijziging, waardoor de kosten van twee afdelingen niet meer onder de 'directe kosten' maar onder de 'directe overhead' vallen.

De 'groene legeskorting' betreft geen vrijstelling maar een voorwaardelijke vermindering, zodat kosten voor aanvragen daarvan kunnen worden toegerekend aan de Verordening.

Beoordeling van het geschil

Opbrengstnorm

11. Artikel 229b, eerste lid, van de Gemeentewet luidt:

"In verordeningen op grond waarvan rechten als bedoeld in artikel 229, eerste lid, onder a en b, worden geheven, worden de tarieven zodanig vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake."

12. Onder meer in zijn arresten van 24 april 2009,¹ 4 april 2014,² en 18 april 2014³ heeft de Hoge Raad een aantal regels inzake de stelplicht en bewijslast geformuleerd die in acht moeten worden genomen bij de beoordeling van een geschil over de overschrijding van de opbrengstlimiet. Als eiseres aan de orde stelt dat de tarieven in de Tarieventabel zodanig zijn vastgesteld dat de geraamde baten de geraamde kosten hebben overschreden, dient verweerder inzicht te verschaffen in de betreffende ramingen (de eerste stap). Verder moet verweerder, voor zover eiseres gemotiveerd in twijfel trekt of bepaalde baten op de juiste bedragen zijn geraamd dan wel of bepaalde kosten (volledig) als lasten ter zake in aanmerking kunnen worden genomen, daarover nadere inlichtingen verstrekken, teneinde – naar vermogen – deze twijfel weg te nemen (de tweede stap).

13. In de eerste stap moet verweerder (slechts) inzichtelijk maken op welke wijze de baten en de kosten zijn geraamd. Hij hoeft dus in de eerste stap niet te bewijzen dat de baten en de kosten op de juiste bedragen zijn geraamd. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder met de kostenonderbouwing, de projectenlijst van grote bouwplannen en hetgeen hij overigens heeft aangevoerd, inzichtelijk gemaakt op welke wijze de baten en de kosten zijn geraamd. Ook heeft verweerder inzichtelijk gemaakt dat de vaststelling van de legestarieven voor 2018 berusten op ramingen van de baten en de lasten in de gemeentebegroting voor dat jaar, dan wel op gegevens die op de geraamde baten en lasten in de begroting voor dat jaar zijn terug te voeren. Dat verweerder in de loop van onderhavige procedure enkele cijfers in de ramingen heeft gecorrigeerd

¹ ECLI:NL:HR:2009:BI1968 (Red.: *Belastingblad* 2009, p. 728, m.nt. P. de Bruin).

² ECLI:NL:HR:2014:777 (Red.: *Belastingblad* 2014/195, m.nt. P. de Bruin) en ECLI:NL:HR:2014:780 (Red.: *Belastingblad* 2014/194, m.nt. P. de Bruin).

³ ECLI:NL:HR:2014:938 (Red.: *Belastingblad* 2014/245, m.nt. L.J. Boone).

onderscheidenlijk nader heeft gespecificeerd, maakt niet dat hij onvoldoende inzicht in die ramingen heeft verschaft.

14. Eiseres heeft ten aanzien van de door haar aan de orde gestelde baten en kosten voldoende gemotiveerd in twijfel getrokken of de betreffende baten op de juiste bedragen zijn geraamd en of de betreffende kosten (volledig) als lasten ter zake in aanmerking kunnen worden genomen. In de tweede stap dient verweerder over de door eiseres in twijfel getrokken ramingen van baten en kosten nadere inlichtingen te verstrekken teneinde deze twijfels – naar vermogen – weg te nemen. Van verweerder kan daarbij niet worden verlangd dat hij bewijst dat de twijfels van eiseres ongegrond zijn; op verweerder rust een inspanningsverplichting. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder met de door hem verstrekte, uitvoerige informatie met betrekking tot de verschillende posten in de ramingen en de ramingsystematiek in het algemeen, die is samengevat onder 10, aan deze inspanningsverplichting voldaan.

15. Voor zover eiseres heeft willen stellen dat de feitelijke gegevens die in de door verweerder verstrekte informatie zijn begrepen, onjuist of onvolledig zijn, volgt de rechtbank haar daarin niet. Eiseres draagt in dat verband de bewijslast. Eiseres heeft kritische kanttekeningen geplaatst bij de door verweerder verstrekte informatie, maar niet aannemelijk gemaakt dat de feitelijke gegevens die in die informatie zijn begrepen, onjuist of onvolledig zijn.

16. Tenslotte dient de rechtbank, uitgaande van de feiten die zij bewezen acht, de rechtsvraag te beantwoorden of de ramingen van de baten juist zijn en de kosten kunnen worden aangemerkt als lasten ter zake. In het licht daarvan moet vervolgens worden beoordeeld of voor de op grond van de Verordening in 2018 geheven

leges de geraamde baten de geraamde lasten ter zake hebben overschreden.

17. Naar het oordeel van de rechtbank zijn de ramingen van de baten juist en kunnen de kosten worden aangemerkt als lasten ter zake. Daarbij gaat de rechtbank uit van (de juistheid van) de feitelijke gegevens die in de door verweerder verstrekte informatie zijn begrepen. Er is pas plaats voor een correctie van de omvang van de volgens de gemeentelijke begroting geraamde bedragen aan baten en lasten, indien de gemeente deze baten en lasten niet in redelijkheid op die bedragen heeft kunnen ramen. Naar het oordeel van de rechtbank is voor correcties die verweerder niet reeds heeft doorgevoerd geen aanleiding. De rechtbank overweegt daartoe als volgt.

18. De gronden van eiseres richten zich met name op de hoogte van de door de gemeente geraamde baten. De rechtbank stelt voorop dat de raming van baten is gebaseerd op een prognose van het te verwachten aantal bouwaanvragen en de bijbehorende bouwsommen. Omdat die prognose naar haar aard met veel onzekerheid omgeven zal zijn, kan bij die prognose geen zekerheid of een volledig inzicht worden verlangd en mag een gemeente voorzichtigheid betrachten bij het ramen van de baten.⁴

19. De rechtbank volgt eiseres niet in haar stelling dat de gemeente de baten structureel substantieel te laag heeft begroot. Weliswaar zijn de geraamde baten in de jaren 2016 tot en met 2019 (fors) lager dan de gerealiseerde baten, maar gelet op het onder 6 weergegeven overzicht is naar het oordeel van de rechtbank van een structureel en substantieel te lage begroting van de baten geen sprake. Uit dat overzicht blijkt immers dat het verschil tussen de geraamde en gerealiseerde baten in 2019 in vergelijking met 2017 en 2018 al flink is afgenomen en dat vanaf 2020 de

⁴ ECLI:NL:HR:2014:780 (*Red. Belastingblad* 2014/194, m.nt. P. de Bruin).

gerealiseerde baten steeds lager liggen dan de geraamde baten. Verweerder heeft voorts toegelicht welke (tarief)maatregelen de gemeente in de legesverordeningen voor 2018, 2019 en 2020 heeft getroffen om meeropbrengsten te voorkomen.

20. Bij de vaststelling van de legestarieven voor 2018 is uitgegaan van de voor dat jaar geraamde baten van € 14.470.000. Die raming is grotendeels gebaseerd op een concrete projectenlijst van grote bouwplannen en de gerealiseerde baten in voorgaande jaren. Na de eerste raming van de baten maar voor de vaststelling van de tarieven voor 2018, is de raming van baten voor 2017 bijgesteld van € 17.071.000 naar € 31.700.000. Naar het oordeel van de rechtbank brengt die bijstelling op zichzelf niet mee dat de voor 2018 geraamde baten ook hadden moeten worden verhoogd. Verweerder heeft onweersproken verklaard dat het grotere aantal ingediende aanvragen in 2017 ten opzichte van de initiële inschatting sterk is beïnvloed door de inwerkingtreding van een nieuw bouwbesluit op grond waarvan bouwplannen per 1 januari 2018 aan strengere (duurzaamheids)eisen zouden moeten voldoen, hetgeen ten tijde van de initiële inschatting – in het najaar van 2016 – niet voorzienbaar was. Onder die omstandigheden acht de rechtbank het niet onredelijk dat de verhoging van de raming van baten voor 2017 niet tot een aanpassing van de raming van baten voor 2018 heeft geleid.

21. Eiseres heeft niet aannemelijk gemaakt dat bepaalde projecten, waaronder dat van haar, ten onrechte niet in de projectenlijst van grote bouwplannen zijn opgenomen. Verweerder heeft gemotiveerd betwist dat de door eiseres genoemde projecten ten tijde van de raming al voldoende concreet waren. Eiseres heeft het tegendeel gesteld, maar die stelling niet onderbouwd. Haar stelling dat voor de projecten op de projectenlijst een voorzienbaar te lage kans

van indiening is gehanteerd, heeft eiseres evenmin aannemelijk gemaakt.

22. Het is de rechtbank voorts niet gebleken dat de correctie op de baten in verband met de 'groene legeskorting' redelijkerwijs niet op € 2.500.000 had kunnen worden geraamd. Deze regeling is geïntroduceerd per 1 januari 2018, zodat de invloed van die regeling op de baten zonder ervaringscijfers moest worden ingeschat. Verweerder heeft onweersproken verklaard dat aan de invoering van de groene legeskorting uitgebreide voorlichting vooraf is gegaan. Dat van de groene legeskorting uiteindelijk (veel) minder gebruik is gemaakt dan de gemeente van tevoren had verwacht, maakt op zichzelf niet dat die verwachting onredelijk was. Eiseres heeft niet aannemelijk gemaakt dat de voor de groene legeskorting in aanmerking genomen correctie op de baten ten tijde van de raming voorzienbaar te hoog was.

23. Met betrekking tot de geraamde kosten heeft eiseres niet aannemelijk gemaakt dat bepaalde daarin begrepen posten niet kunnen worden aangemerkt als lasten ter zake. Daartoe heeft eiseres, tegenover hetgeen verweerder dienaangaande heeft aangevoerd, onvoldoende onderbouwd op grond van welke feiten bepaalde kosten niet of slechts zijdelings verband houden met de belaste diensten ter zake waarvan de leges worden geheven.

24. Ook overigens zijn er geen feiten komen vast te staan op grond waarvan zou kunnen worden geoordeeld dat de gemeente bepaalde baten of lasten niet in redelijkheid op de in aanmerking genomen bedragen heeft kunnen ramen.

25. In het licht van het voorgaande is van een schending van de opbrengstnorm geen sprake.

Zorgvuldigheidsbeginsel

26. Eiseres heeft aangevoerd dat verweerder in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel heeft gehandeld omdat hij verschillende cijfers in de raming onjuist heeft vastgesteld

en die onjuiste cijfers pas heeft gecorrigeerd nadat bezwaar en beroep is ingesteld.

27. De rechtbank volgt eiseres niet in dit standpunt. Het enkele feit dat verweerder enkele cijfers in de raming heeft gecorrigeerd, maakt, mede gelet op hetgeen onder 18 is overwogen, niet dat hij onzorgvuldig heeft gehandeld.

Kenbaarheid heffingsmaatstaf

28. Artikel 217 van de Gemeentewet luidt: “Een belastingverordening vermeldt, in de daartoe leidende gevallen, de belastingplichtige, het voorwerp van de belasting, het belastbare feit, de heffingsmaatstaf, het tarief, het tijdstip van ingang van de heffing, het tijdstip van beëindiging van de heffing en hetgeen overigens voor de heffing en de invordering van belang is.”

29. De eisen die artikel 217 van de Gemeentewet stelt aan de kenbaarheid van de maatstaven waarnaar gemeentebelastingen worden geheven, strekken onder meer ertoe dat de belastingverordening alle essentialia bevat waaruit de belastingschuldige de omvang van zijn belastingschuld kan afleiden.⁵ Tot die essentialia behoren bij de heffing van bouwleges mede de voorschriften voor het vaststellen van de bouwkosten, waarop de hoogte van die leges wordt gebaseerd (de heffingsmaatstaf).⁶

30. Eiseres heeft, hetgeen verweerder gemotiveerd heeft weersproken, aangevoerd dat de Verordening in strijd is met artikel 217 van de Gemeentewet en het legaliteitsbeginsel, omdat de definitie van bouwkosten in de Tarieventabel onduidelijk is en de Verordening geen rekenmethodiek ter bepaling van de bouwkosten bevat. Daarnaast heeft eiseres gesteld dat de belastingschuld bovendien niet op of voor het ontstaan daarvan kan worden bepaald. De rechtbank volgt eiseres niet in haar

standpunt. In het onderhavige geval heeft eiseres immers bij de aanvraag zelf een bedrag aan geschatte bouwkosten opgegeven. Verweerder is voor de berekening van de leges uitgegaan van dat bedrag aan bouwkosten en heeft daarop de tarieven uit de Tarieventabel toegepast. Gesteld noch gebleken is dat de bij de aanvraag opgegeven bouwkosten te hoog zijn. Hieruit leidt de rechtbank af dat, wat er van de definitie van bouwkosten in de Tarieventabel verder ook zij, de hoogte van de met de bouwactiviteit gemoeide bouwkosten in dit geval niet ter discussie staat. Eiseres heeft onvoldoende geconcretiseerd op welke wijze het voor haar onder deze omstandigheden desondanks niet kenbaar was naar welke maatstaven de leges zouden worden geheven.

Conclusie

31. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, dient het beroep ongegrond te worden verklaard.

Overschrijding redelijke termijn

32. Eiseres heeft verzocht om vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn. Bij de beoordeling van de vraag of de redelijke termijn is overschreden, moet worden aangesloten bij de uitgangspunten die zijn neergelegd in het arrest van de Hoge Raad van 22 april 2005.⁷ Behoudens in geval van bijzondere omstandigheden wordt een periode van twee jaar voor de bezwaar- en beroepsfase in dit verband als redelijk beschouwd. Hiervan komt een half jaar toe aan de bezwaarfase.

33. Het bezwaarschrift is door verweerder ontvangen op 16 augustus 2019, de uitspraak op bezwaar is van 22 april 2021 en deze uitspraak van de rechtbank is gedaan op 23 mei 2023. Derhalve is tussen het bezwaar en de rechtbankuitspraak een

⁵ Kamerstukken II 1989/90, 21 591, nr. 3, blz. 63.

⁶ ECLI:NL:HR:2019:1000 (*Red.: Belastingblad 2019/274*, m.nt. R.A. Eskes), overweging 2.4.1.

⁷ ECLI:NL:HR:2005:AO9006.

periode van 3 jaar, 9 maanden en 7 dagen verstreken. De redelijke termijn is dan ook overschreden met 1 jaar, 9 maanden en 7 dagen, in totaal 645 dagen. Dit betekent dat eiseres recht heeft op een vergoeding van immateriële schade tot een bedrag van € 2.000 (€ 500 per half jaar overschrijding). Van de overschrijding van de redelijke termijn dient een periode van 431 dagen te worden toegerekend aan de bezwaarfase. Verweerder dient daarom van de schadevergoeding van € 2.000 een bedrag van € 1.336 (431/645 deel van € 2.000) te vergoeden en de Staat € 664 (214/645 deel van € 2.000).

Proceskosten

34. De rechtbank ziet wegens de overschrijding van de redelijke termijn aanleiding voor een proceskostenvergoeding voor de beroepsfase. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 837 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 837 en een wegingsfactor van 0,5). De rechtbank is uitgegaan van een wegingsfactor 0,5 omdat de kostenvergoeding alleen wordt toegekend vanwege de overschrijding van de redelijke termijn. Ook het geheven griffierecht moet worden vergoed. Nu de overschrijding van de redelijke beslistermijn aan zowel verweerder als de rechtbank is toe te rekenen, dienen de proceskosten en het griffierecht door verweerder en de Staat ieder voor de helft te worden voldaan.⁸

Beslissing

De rechtbank:

verklaart het beroep ongegrond;
veroordeelt verweerder tot vergoeding van immateriële schade tot een bedrag van € 1.336;

veroordeelt de Staat tot vergoeding van immateriële schade tot een bedrag van € 664;

veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 418,50;
veroordeelt de Staat in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 418,50;

draagt verweerder op € 180 van het door eiseres betaalde griffierecht aan haar te vergoeden;

draagt de Staat op € 180 van het door eiseres betaalde griffierecht aan haar te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.D. van Riel, voorzitter, en mr. D.M. Drok en mr. J.J. Arts, leden, in aanwezigheid van mr. M. van Emden, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 23 mei 2023.
griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

⁸ ECLI:NL:HR:2016:252 (Red.: *Belastingblad* 2016/134, m.nt. S. Bosma), overweging 3.14.2.

Noot

Belanghebbende stelt in deze procedure betreffende de legesheffing voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit dat de aanslag moet worden vernietigd omdat de opbrengstnorm is geschonden, het zorgvuldigheidbeginsel is geschonden en de heffingsmaatstaf onvoldoende kenbaar is. Met betrekking tot de opbrengstnorm geeft belanghebbende een zeer uitgebreide argumentatie die erop neerkomt dat de gemeente de legesopbrengsten te laag zou hebben geraamd en de kosten juist te hoog hebben ingeschat. De rechtbank volgt belanghebbende niet in dat standpunt en wijst daarbij op het toepasselijke toetsingskader zoals dat volgt uit diverse arresten van de Hoge Raad. Een gemeente hoeft niet alle in de verordening en de bijbehorende tarieventabel genoemde diensten afzonderlijk en op controleerbare wijze vast te leggen en ook niet aan te geven hoe de kosten ter zake daarvan zijn geraamd. De rechtbank volgt hier de jurisprudentiële regel dat van een heffingsambtenaar niet kan worden verlangd dat hij bewijst dat de twijfels van een belanghebbende ongegrond zijn; op verweerder rust een inspanningsverplichting die door de Hoge Raad is bevestigd in zijn arrest van 4 april 2014, ECLI:NL:HR2014:777, *Belastingblad* 2014/195, m.nt. P. de Bruin. Als een belanghebbende de overschrijding van de opbrengstlimiet aan de orde heeft gesteld en de heffingsambtenaar inzicht in de desbetreffende ramingen heeft verschaft, kan het verstrekken van nadere inlichtingen uitsluitend van de heffingsambtenaar worden verlangd voor zover de belanghebbende voldoende gemotiveerd heeft gesteld waarom naar zijn oordeel ten aanzien van een of meer bepaalde posten in de raming redelijke twijfel bestaat of sprake is van een last ter zake. Als dit geval zich voordoet, dient de heffingsambtenaar in de mate waarin hij daartoe in de gegeven

omstandigheden in redelijkheid in staat is duidelijk te maken waarom de twijfel ongegrond is. Tot de lasten ter zake behoren niet alleen posten die rechtstreeks samenhangen met de verleende diensten waarvoor de rechten worden geheven, maar ook aan die diensten toe te rekenen indirecte kosten. In het kader van de toetsing aan de opbrengstlimiet is pas dan plaats voor een correctie van de omvang van de volgens de gemeentelijke begroting geraamde bedragen aan opbrengsten en lasten, indien de gemeente deze opbrengsten en lasten niet in redelijkheid op die bedragen heeft kunnen ramen (HR 26 april 1989, BNB 1989/242, *Belastingblad* 1989, p. 379). In de onderhavige zaak betreft het belangrijkste bezwaar van belanghebbende de raming van de opbrengsten. Belanghebbende heeft gemotiveerd gesteld dat de geraamde baten structureel te laag zijn begroot. De rechtbank gaat uitvoerig op die stelling in. Zij overweegt dat (1) geen sprake is van het structureel te laag begrooten van baten omdat is gebleken dat de geraamde baten vanaf 2020 lager liggen dan de gerealiseerde baten, (2) de verhoging van de raming voor 2017 een specifieke oorzaak had en niet hoefde te leiden tot een verhoging van de bate voor het onderhavige belastingjaar 2018, (3) niet is gebleken dat bepaalde projecten niet waren opgenomen op de zogenaamde grote projectenlijst waarop de gemeente de ramingen baseerde, (4) de groene legeskorting redelijkerwijs niet verkeerd is geraamd. Deze motivering lijkt mij de beslissing van de rechtbank te kunnen dragen, zeker omdat sprake is van een marginale toets bij de beantwoording van de vraag of de gemeente de baten juist heeft geraamd. In algemene zin is het voor een belastingplichtige heel moeilijk om met vrucht te bepleiten dat een gemeente de opbrengsten te optimistisch heeft begroot. Dat lukt vaak slechts als kan worden aangevoerd dat evident is dat de gemeente

geen rekening heeft gehouden met een vergunningaanvraag c.q. bate die redelijkerwijs viel te voorzien bij het maken van de raming (vgl. Hof 's-Hertogenbosch 9 juli 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:2069, *Belastingblad* 2020/366, m.nt. R.A. Eskes). De overwegingen over de geraamde kosten geven mij geen aanleiding tot opmerkingen. Belanghebbendes beroep op het zorgvuldigheidsbeginsel wordt door de rechtbank afgewezen omdat het enkele feit dat verweerder enkele cijfers in de raming heeft gecorrigeerd niet maakt dat hij onzorgvuldig heeft gehandeld. De rechtbank volgt ook niet het standpunt van belanghebbende dat de heffingsmaatstaf onduidelijk is. De rechtbank kiest in dat verband voor een praktische benadering: omdat belanghebbende zelf de geschatte bouwkosten heeft opgegeven, was het kennelijk voor haar duidelijk wat de heffingsmaatstaf precies inhield, zo overweegt de rechtbank. De rechtbank gaat om die reden niet in op de definitie van de term 'bouwkosten' in de Tarieventabel. Ik vraag mij af of die benadering niet te kort door de bocht is. De belastingverordening moet alle essentialia bevatten, waaruit de belastingplichtige de omvang van zijn belastingschuld kan afleiden, alsmede de omstandigheden waaronder hij deze verschuldigd is (*Kamerstukken II* 1989/90, 21 591, nr. 3, p. 63). Als dat niet het geval is, is de verordening onverbindend. De rechtbank toetst niet expliciet of dat aan de orde is. Als de rechtbank dat wel had gedaan, zou dat mijns inziens overigens tot de conclusie hebben geleid dat de heffingsmaatstaf kenbaar is uit de Tarieventabel.

R.T. Wiegerink