

Legesverordening 2025

De raad van de gemeente Lochem;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 22 oktober 2024;

gelet op artikel 156, eerste en tweede lid, aanhef en onderdeel h, artikel 216, artikel 217, de artikelen 220 tot en met 220h, artikel 223, artikel 224, artikel 228, artikel 228a, artikel 229, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, van de Gemeentewet, artikel 15.33 van de Wet milieubeheer, de artikelen 2, tweede lid, en 7 van de Paspoortwet en artikel 13.1a van de Omgevingswet;

B E S L U I T :

vast te stellen de volgende verordening:

Verordening op de heffing en de invordering van leges 2025

Artikel 1 Definities

In deze verordening wordt verstaan onder:

- dag: de periode van 00.00 uur tot 24.00 uur, waarbij een gedeelte van een dag als een hele dag wordt aangemerkt;
- week: een aaneengesloten periode van zeven dagen;
- maand: het tijdvak dat loopt van de n° dag in een kalendermaand tot en met de $(n-1)^{\circ}$ dag in de volgende kalendermaand, met dien verstande dat als de n° dag in een kalendermaand 30 of 31 januari is, de $(n-1)^{\circ}$ dag in de volgende kalendermaand altijd de laatste dag van de maand februari is;
- jaar: het tijdvak dat loopt van de n° dag in een kalenderjaar tot en met de $(n-1)^{\circ}$ dag in het volgende kalenderjaar;
- kalenderjaar: de periode van 1 januari tot en met 31 december.

Artikel 2 Belastbaar feit

Onder de naam 'leges' worden rechten geheven voor:

- a. het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verlenen van een dienst of het nemen van een besluit;
- b. het verlenen van een dienst op aanvraag; of
- c. het verrichten van handelingen ten behoeve van een aanvraag van een document;

een en ander zoals genoemd in deze verordening en de daarbij behorende tarieventabel.

Artikel 3 Belastingplicht

Belastingplichtig is de aanvrager of de persoon voor wie de aanvraag is gedaan.

Artikel 4 Vrijstellingen

Leges worden niet geheven voor:

- a. het in behandeling nemen van aanvragen van verklaringen omtrent inkomen en vermogen;
- b. attestatiën de vita (verklaring van in leven zijn), strekkende tot het belang van pensioenen, lijfrenten en andere periodieke uitkeringen ten laste van de staat, provincieën, gemeenten, waterschappen en andere publiekrechtelijke lichamen;
- c. de aan belanghebbende uit te reiken minuten, afschriften of uittreksels van besluiten, akten en beschikkingen, houdende benoeming, bevordering, verhoging van bezoldiging of ontslag van ambtenaren en leden van colleges of commissies;
- d. kwitanties voor geldsommen en andere stukken, waarbij de ontvangst of overneming van gelden of goederen wordt erkend of vermeld;
- e. het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een vergunning als bedoeld in de artikelen 2.25 (evenement) en 5.34 (stookvergunning) van de Algemene Plaatselijke Verordening en artikel 5.3 van de Verordening Fysieke Leefomgeving (geluidshinder) ten behoeve van de plaatselijke verenigingen en instellingen die niet-commerciële activiteiten organiseren voor hun leden of de plaatselijke bevolking;
- f. het in behandeling nemen van een aanvraag tot het nemen van een tijdelijk verkeersbesluit als bedoeld in artikel 18, lid 1, onderdeel d, van de Wegenverkeerswet 1994 ten behoeve van de

- plaatselijke verenigingen en instellingen die niet-commerciële activiteiten organiseren voor hun leden of de plaatselijke bevolking;
- g. het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een ontheffing als bedoeld in artikel 35 van de Alcoholwet ten behoeve van de plaatselijke verenigingen en instellingen die niet-commerciële activiteiten organiseren voor hun leden of de plaatselijke bevolking;
 - h. diensten waarvan de kosten krachtens afdeling 13.6 van de Omgevingswet zijn of worden verhaald;
 - i. diensten die op grond van een wettelijk voorschrift zijn vrijgesteld van rechtenheffing of kosteloos moeten worden verleend.

Artikel 5 Maatstaven van heffing en tarieven

- 1. De leges worden geheven naar de maatstaven en tarieven, opgenomen in de bij deze verordening behorende tarieventabel.
- 2. Voor de berekening van de leges wordt een gedeelte van een in de tarieventabel genoemde eenheid als een volle eenheid aangemerkt.

Artikel 6 Wijze van heffing

De leges worden geheven door middel van een mondelinge kennisgeving, een gedagtekende schriftelijke kennisgeving, waaronder mede wordt begrepen een stempelafdruk, een zegel, een nota of andere schriftuur, of een kennisgeving langs elektronische weg. Het gevorderde bedrag wordt mondeling, door toezending of uitreiking van de schriftelijke kennisgeving of langs elektronische weg aan de belastingsschuldige bekendgemaakt.

Artikel 7 Termijnen van betaling

- 1. In afwijking van artikel 9, eerste lid, van de Invorderingswet 1990 moeten de leges worden betaald als de kennisgeving als bedoeld in artikel 6:
 - a. mondeling wordt gedaan, op het moment van het doen van de kennisgeving;
 - b. schriftelijk wordt gedaan, op het moment van uitreiken van de kennisgeving, dan wel in geval van toezending daarvan, binnen 14 dagen na de dagtekening van de kennisgeving;
 - c. langs elektronische weg in het aanvraagproces wordt gedaan onverwijld, dan wel als die mogelijkheid wordt geboden binnen 14 dagen na het indienen van de aanvraag langs elektronische weg;
 - d. langs elektronische weg na indiening van de aanvraag wordt gedaan, binnen 14 dagen na dagtekening van de kennisgeving.
- 2. De Algemene termijnenwet is niet van toepassing op de in het eerste lid gestelde termijnen.

Artikel 8 Vermindering of teruggaaf

Gehele of gedeeltelijke vermindering of teruggaaf van leges voor een in de bij deze verordening behorende tarieventabel omschreven dienst wordt verleend op een aanvraag als bedoeld in artikel 242 van de Gemeentewet en overeenkomstig een met betrekking tot die dienst in de bij deze verordening behorende tarieventabel opgenomen bepaling.

Artikel 9 Overdracht van bevoegdheden

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd tot het wijzigen van deze verordening, als de wijzigingen:

- a. van zuiver redactionele aard zijn;
- b. een gevolg zijn van nieuwe of gewijzigde rijksregelgeving die in werking treedt binnen drie maanden na de officiële bekendmaking van de inwerkingtreding ervan in het Staatsblad of de Staatscourant en het de volgende paragrafen of artikelen van hoofdstuk 1 van de tarieventabel betreft:
 - 1. paragraaf 1.2 (reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaart);
 - 2. paragraaf 1.3 (rijbewijzen);
 - 3. artikel 1.19 (papieren verstrekking uit de basisregistratie personen);
 - 4. artikel 1.27, onder a (verklaring omtrent het gedrag);
 - 5. artikel 1.33 (Wet op de kansspelen);

een en ander voor zover met deze wijzigingen niet al bij het vaststellen of latere wijziging van deze verordening bij raadsbesluit rekening is gehouden.

Artikel 10 Buiten behandeling stellen van aanvragen

1. Aan aanvragen, waarbij de indieningsvereisten niet bij of krachtens de wet uitputtend zijn geregeld, kan het bevoegd gezag de voorwaarde verbinden dat deze buiten behandeling worden gesteld als de daarvoor verschuldigde leges niet binnen de in artikel 7 genoemde termijnen zijn betaald.
2. Er vindt geen invordering plaats van leges als de aanvraag buiten behandeling is gesteld omdat niet aan de verplichting tot betaling is voldaan.

Artikel 11 Overgangsrecht

De Legesverordening 2024 en de daarbij behorende tarieventabel, vastgesteld op 27 november 2023, wordt ingetrokken met ingang van 1 januari 2025, met dien verstande dat zij van toepassing blijft op de belastbare feiten die zich voor die datum hebben voorgedaan.

Artikel 12 Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2025.
2. De datum van ingang van de heffing is 1 januari 2025.

Artikel 13 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Legesverordening 2025.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Lochem op 25 november 2024

De griffier,

P. de Boer

De voorzitter,

S.W. van 't Erve

Toelichting op de Legesverordening 2025

A. Algemeen

1. Wettelijke basis

De leges worden geheven op basis van artikel 229, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Gemeentewet. Op grond daarvan kunnen gemeenten rechten heffen voor het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten. Vanaf 1 januari 1995 komt het begrip 'leges' niet meer voor in de Gemeentewet. De reden hiervan is dat er geen wezenlijke verschillen bestaan tussen leges en andere rechten. Het begrip 'rechten' in artikel 229 van de Gemeentewet omvat mede de leges. In de verordening is ervoor gekozen de rechten 'leges' te blijven noemen, omdat het hier gaat om een ingeburgerd en herkenbaar begrip.

De legesheffing voor reisdocumenten en de Nederlandse identiteitskaart berust niet op artikel 229 van de Gemeentewet, maar op artikel 7 van de Paspoortwet, in samenhang met artikel 2, tweede lid, van die wet (wijziging Paspoortwet per 9 maart 2014).

Artikel 13.1a van de Omgevingswet bepaalt dat gemeenten rechten kunnen heffen voor het in behandeling nemen van aanvragen om een omgevingsvergunning, wijzigen van voorschriften van een omgevingsvergunning of intrekking van een omgevingsvergunning.

Voor de heffing op grond van de Paspoortwet en de Omgevingswet is het begrip 'dienst' niet aan de orde. Voor andere aanvragen dan de hierboven genoemde die betrekking hebben op de Omgevingswet is artikel 229, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Gemeentewet wel de heffingsgrondslag en dus het begrip 'dienst' wel van belang.

In verband met artikel 11 van de verordening leges (overdracht van bevoegdheden) is in de aanhef eveneens artikel 156, eerste en tweede lid, onder h, van de Gemeentewet genoemd.

2. Opzet

De verordening leges bestaat uit twee gedeelten, namelijk de verordening zelf met de formele en materiële bepalingen en de tarieventabel met een omschrijving van de belastbare feiten, de heffingsmaatstaven en de tarieven. Voordeel van deze opzet is dat wijzigingen van tarieven op eenvoudige wijze in de tarieventabel zijn te verwerken zonder dat de onderlinge samenhang van de artikelen in de verordening verloren gaat.

3. Het begrip 'dienst'

Artikel 229, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet bepaalt dat gemeenten onder andere rechten kunnen heffen voor het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten. Leges kunnen dus uitsluitend geheven worden voor door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten. Dit blijkt uit HR 9 december 1987 (nr. 24.892, BNB 1988/117, Belastingblad 1988, blz. 65). Het begrip 'dienst' is niet nader gedefinieerd in de wet. Wel is in de jurisprudentie invulling gegeven aan het begrip 'dienst'. De werkzaamheden moeten rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Dit individuele belang is in beginsel altijd aanwezig als de dienstverlening wordt gevraagd. Als de dienst ambtshalve wordt verleend, is er naar het oordeel van de wetgever geen sprake van een dienst (Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 591, nr. 3, blz. 78). Dit betekent dat vanaf 1 januari 1995 voor het ongevraagd verlenen van diensten geen legesheffing meer mogelijk is.

Is het algemene belang groter dan het individuele belang van de aanvrager of degene voor wie de dienst wordt verleend, dan is er geen sprake van een dienst die legesheffing rechtvaardigt.

Legesheffing voor meldingen is niet mogelijk, omdat het in behandeling nemen van meldingen niet als dienstverlening wordt beschouwd. Dit is een erfenis van het preventief toezicht op belastingverordeningen. Eind jaren '80 van de vorige eeuw werd door de Kroon geen goedkeuring gegeven aan legesverordeningen waarin een tarief voor het in behandeling nemen van meldingen op grond van de toenmalige Hinderwet was opgenomen. Het verwerken van de melding was een administratief gebeuren, die geen invloed had op de voorgenomen activiteit van de melder. Het karakter van de melding is in veel gevallen inmiddels anders geworden, bijvoorbeeld bij planregels betreffende de leefomgeving, waarbij een beoordeling vooraf mogelijk is. Toch is het niet kunnen heffen van leges voor meldingen nog steeds wat de wetgever uitdraagt, zoals bij de Omgevingswet. Inmiddels heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat het niet verenigbaar is met het karakter van het instrument van een meldingsplicht om de toelaatbaarheid van de activiteit afhankelijk te stellen van beoordelingsregels. Inherent aan een melding is volgens haar dat er geen nader afwegingsmoment volgt (ABRvS 18-08-2021, ECLI:NL:RVS:2021:1845). De wetgever zou dus duidelijker moeten zijn over het rechtskarakter van de melding.

Ten slotte merken wij op dat het ‘verlenen’ van een dienst, zoals geformuleerd in de verordening, uitsluitend betrekking heeft op het in gang zetten van de dienstverlening. Er is dus sprake van een inspanningsverplichting en niet van een resultaatsverplichting.

Jurisprudentie over het begrip dienst

Hieronder geven wij een – chronologisch aflopend – overzicht van de jurisprudentie, dat meer inzicht geeft of in een concreet geval sprake is van verlening van diensten bedoeld in artikel 229b, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet.

- HR 22 maart 2019, ECLI:NL:HR:2019:410

Hof Arnhem-Leeuwarden 13-02-2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1459: Volgens het hof gaat het bij het vaststellen van de bestemming van gronden in een bestemmingsplan rechtstreeks en vooral om het dienen van het publieke belang. Het (opnieuw) vaststellen van een bestemmingsplan wordt uitgevoerd met het oog op de publieke taakuitoefening van de gemeente en houdt niet rechtstreeks en in overheersende mate verband met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Bij het in behandeling nemen van een aanvraag tot het (opnieuw) vaststellen van een bestemmingsplan is derhalve niet, ook niet gedeeltelijk, sprake van een rechtstreeks aan de aanvrager verrichte dienst waarvoor op grond van artikel 229, lid 1, aanhef en letter b, van de Gemeentewet rechten kunnen worden geheven (vgl. HR 11 juni 1997, nr. 31253, ECLI:NL:HR:1997:AA2174). Het beroep in cassatie van de gemeente heeft de Hoge Raad zonder inhoudelijke uitspraak ongegrond verklaard (artikel 81, eerste lid, Wet op de rechterlijke organisatie. Waarschijnlijk is in deze procedure van belang geweest dat sprake was van het opnieuw vaststellen van het bestemmingsplan, dat het verschillende kadastrale percelen met verschillende eigenaren betrof en dat het ging om verschillende belangen (agrarische en (reguliere) bedrijfsbelangen) die waren betrokken in het plan. Het hof laat in zijn laatste overweging (daarom) ook de mogelijkheid open dat bij het op aanvraag wijzigen van het bestemmingsplan wel sprake is van individuele dienstverlening, maar dat legesheffing daarvoor in het voorliggende geval zou stuiten op de legessancie (niet kunnen heffen in verband met het verouderd zijn van het geldende bestemmingsplan).

- HR 8 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ0693, en HR 8 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BX0945

Legesheffing is niet mogelijk voor het doen van naspeuringen naar aanleiding van een verzoek om informatie op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De gemeente mocht geen leges heffen voor het opzoeken van declaraties, het anonimiseren van documenten en het vervaardigen van overzichten. De Hoge Raad leidt uit het samenstel van de wettelijke bepalingen in de Wob af dat de openbaarmaking van informatie naar aanleiding van een Wob-verzoek niet in overheersende mate verband houdt met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Wel mag een gemeente bij inwilliging van een Wob-verzoek kosten via legesheffing in rekening brengen voor het vervaardigen van kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud daarvan. Met de vorm waarin de gegevens aan de verzoeker worden verstrekt is volgens de Hoge Raad in het bijzonder een particulier belang gediend. In zoverre is sprake van dienstverlening als bedoeld in art. 229, lid 1, letter b, van de Gemeentewet.

- HR 9 september 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ4105 (Leudal)

Het in behandeling nemen van een aanvraag voor een Nederlandse identiteitskaart is geen dienst in de zin van artikel 229, eerste lid, onderdeel b, van de Gemeentewet. Onder de werking van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht kan niet worden aangenomen dat de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart, het meest eenvoudig verkrijgbare en minst specifieke identificatiebewijs, naar zijn aard in overheersende mate verband houdt met een individualiseerbaar belang.

Naar aanleiding van deze uitspraak heeft een wetswijziging plaatsgevonden op grond waarvan gemeenten weer kunnen heffen (Wet van 13 oktober 2011, Stb. 440, gevolgd door een wijziging van de Paspoortwet per 9 maart 2014 waarbij de Wet van 13 oktober 2011 is ingetrokken). De modelverordening leges is hierop aangepast; zie de aanhef, artikel 2 en paragraaf 1.2 van hoofdstuk 1 van de tarieventabel.

- Hof Arnhem 19 oktober 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BO3397:

Het hof neemt de overweging van HR 17 april 2009 over en oordeelt dat de werkzaamheden van het gemeentebestuur bij de beoordeling van het verzoek tot partiële herziening van een bestemmingsplan rechtstreeks en in overwegende mate verband houden met het individuele belang van belanghebbende.

- HR 17 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1253

Het Hof is terecht ervan uitgegaan dat door of vanwege het gemeentebestuur verrichte werkzaamheden slechts als een dienst kunnen worden aangemerkt, als 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. Voorts heeft het Hof terecht tot uitgangspunt genomen dat de handhaving van de regels van het bestemmingsplan tot die publieke taakuitoefening behoort omdat daarmee het algemene belang is gediend dat is gebaat bij een goede ruimtelijke ordening in de gemeente. Uit dit uitgangspunt vloeit echter voort dat het verzoek van een particulier om van een bestemmingsplan af te wijken in het algemeen niet op het publieke belang zal zijn gericht, maar zal zijn gestoeld op een persoonlijke wens van de verzoeker. Dat geldt ook voor het

onderhavige verzoek van belanghebbende om haar tijdelijk vrijstelling te verlenen van het verbod van permanente bewoning van de recreatiewoning, zoals dat in het bestemmingsplan is opgenomen. De werkzaamheden van het gemeentebestuur bij de beoordeling van dat verzoek houden rechtstreeks en in overwegende mate verband met dit individuele belang van belanghebbende. Dat wordt niet anders door de omstandigheid dat het gemeentebestuur bij zijn beslissing op het verzoek de belangen van belanghebbende afweegt tegen de gevolgen voor de ruimtelijke ordening.

- HR 23 maart 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA1262 (Velsen)

Bij een bouw aanvraag die incompleet is en door de gemeente op grond van artikel 4:5 van de Awb 'verder buiten behandeling is gelaten' is voldaan aan het belastbaar feit voor heffing van leges 'het in behandeling nemen van een aanvraag'. Deze uitspraak is het vervolg op Gerechtshof Amsterdam 23 januari 2004, ECLI:NL:GHARL:AO3409, dat anders oordeelde, ook in: Gerechtshof Amsterdam 26 september 2003, ECLI:NL:GHAMS:AN7885 (Haarlemmermeer).

- HR 13 augustus 2004, ECLI:NL:HR:2004:AI0408

Bij de behandeling van aanvragen voor planschade is sprake van een publieke taakuitoefening door de gemeente en niet van een individualiseerbaar belang, zodat geen sprake is van verlening van een dienst in de zin van artikel 229 van de Gemeentewet (zie voor planschadevergoeding ook verderop in deze toelichting).

- HR 11 juni 1997, ECLI:NL:HR:1997:AA2174

Bij de werkzaamheden die voor gedeputeerde staten verbonden zijn aan het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verkrijgen van een verklaring van geen bezwaar op grond van - onder meer - artikel 19 van de (oude) Wet op de Ruimtelijke Ordening, gaat het rechtstreeks en vooral om het dienen van het publieke belang. Er is wel indirect een particulier belang van de 'achterliggende' aanvrager - in voorkomende gevallen de gemeente zelf, maar gelet op het preventief bestuurstoezicht van de provincie, niet rechtstreeks en in overheersende mate. Bij het in behandeling nemen van een aanvraag tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar is derhalve niet, ook niet gedeeltelijk, sprake van een rechtstreeks aan de gemeente dan wel aan de 'achterliggende' aanvrager verrichte dienst.

- HR 7 mei 1997, ECLI:NL:HR:1997:AA2090

Duikwerkzaamheden van de brandweer (het betrof het opduiken van een auto) kunnen worden aangemerkt als het verlenen van een dienst 'als het gaat om werkzaamheden die niet alleen liggen buiten het gebied van brand- en rampenbestrijding alsmede van beperking en bestrijding van gevaar voor mens en dier bij ongevallen, maar bovendien rechtstreeks en in overheersende mate verband houden met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang'.

- HR 13 april 1994, nr. 28887, Belastingblad 1994, blz. 431

Het door de politie op verzoek van belanghebbende, in verband met een door deze gemelde aansluiting op een stil alarmsysteem, opstellen van een aanvalsplan, dient voornamelijk om een efficiënt politietoptreden ter handhaving van de rechtsorde mogelijk te maken en om de veiligheid van de bij dat optreden betrokken politieagenten te verhogen. De desbetreffende werkzaamheden houden in het algemeen niet rechtstreeks en voornamelijk verband met een dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar particulier belang. Er is geen sprake van een dienst in de zin van artikel 229 Gemeentewet.

- HR 11 december 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0788 (Vlissingen/Rize)

Met betrekking tot het nablussen van een brand op een schip is kostenverhaal niet mogelijk.

- HR 14 oktober 1992, nr. 27804, BNB 1993/24, Belastingblad 1993, blz. 165 Melding ex artikel 2a van de (toenmalige) Hinderwet is geen dienst.
- Koninklijk Besluit van 2 oktober 1990, nr. 90.001535, Belastingblad 1991, blz. 285

Goedkeuring onthouden aan de legesverordening van de gemeente Delft omdat die verordening een bepaling bevatte op grond waarvan leges geheven konden worden van overheidsorganen voor diensten die worden verricht ter uitvoering van bepaalde medebewindstaken, zoals het verstrekken van gegevens aan het CBS, het afgeven van verklaringen omtrent het gedrag etc.

- Koninklijk Besluit van 24 augustus 1990, nr. 89.030275, Belastingblad 1990, blz. 668

Goedkeuring onthouden aan de legesverordening van de gemeente Horst, omdat in de verordening een tarief was opgenomen voor een melding ex artikel 2a van de (toenmalige) Hinderwet. Geen dienstverlening.

- Koninklijk Besluit van 28 december 1988, nr. 13 (Belastingblad 1989, blz. 123)

Goedkeuring onthouden aan de legesverordening van de gemeente Schoorl, omdat in die verordening een tarief was opgenomen voor het behandelen van een kennisgeving in de zin van artikel 1a van het Hinderbesluit. Geen dienstverlening.

- Koninklijk Besluit van 28 december 1988, nr. 12, Belastingblad 1989, blz. 126

Goedkeuring onthouden aan de legesverordening van de gemeente Geldermalsen, omdat in de verordening een tarief was opgenomen voor het bevestigen van een ingevolge artikel 7c van de Wet op de kansspelen gedane mededeling omtrent een te houden klein kansspel. Geen dienstverlening.

- HR 9 december 1987, nr. 24892, Belastingblad 1988, blz. 65

Voor legesheffing moet de voorwaarde worden gesteld dat sprake is van door of vanwege het gemeentebestuur verleende diensten. Bij een aanschrijving tot woningverbetering als bedoeld in artikel 25, eerste lid, van de (oude) Woningwet, die op grond van artikel 25, vierde lid, van die wet nodig is om de verplichtingen van degene tot wie zij is gericht te doen ontstaan, is geen sprake van het verlenen van een dienst aan de betrokkene in deze zin.

- HR 1 juli 1969, nr. 16165, BNB 1969/185

Voor het in behandeling nemen van aanvragen tot het verkrijgen van een bouwvergunning kunnen leges worden geheven. In het algemeen worden met de term leges niet slechts heffingen aangeduid, die gericht zijn op de vergoeding van de kosten verbonden aan het op schrift stellen van bij bepaalde administratieve diensten behorende stukken, maar mede heffingen, die op de vergoeding van die diensten zelf zijn gericht.

- HR 4 december 1963, nr. 15069, BNB 1964/45

De leges kunnen betrekking hebben op aanvragen van kampeervergunningen, de behandeling en de verlening daarvan en daarnaast op de kosten die het kamperen voor de gemeente meebrengt. Daarbij doet niet ter zake of degene aan wie de dienst wordt verleend daarop al of niet aanspraak kan maken.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Definities

Om duidelijkheid te scheppen over de inhoud van een aantal in de tarieventabel voorkomende begrippen is daarvan een definitie opgenomen in artikel 1. In dit artikel wordt gesproken over de *n* en de *(n-1)^e* dag. Voor "*n*" wordt de dag van de maand ingevuld. Bijvoorbeeld: als "*n*" 4 februari is, dan is de *(n-1)^e* dag van de volgende maand 3 maart.

Artikel 2 Belastbaar feit

Bij het belastbaar feit voor de legesheffing gaat het altijd om een aanvraag. Er zijn bij de leges drie categorieën belastbare feiten te onderkennen, die wij in artikel 2 (geobjectiveerd) hebben opgenomen en verder zijn uitgewerkt in de tarieventabel, namelijk:

a. *Het in behandeling nemen van een aanvraag tot ... het verlenen van een dienst*

Voorbeelden: het in behandeling nemen van een aanvraag om eenmalig een buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand te benoemen, om een rijbewijs, om een vergunning, om het verstrekken van kopieën en dergelijke, om omgevingsoverleg, om een of meer maatwerkvoorschriften, om toestemming voor een gelijkwaardige maatregel.

... of het nemen van een besluit

Voorbeelden: het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning, om wijziging van omgevingsvergunningvoorschriften, om intrekking van een omgevingsvergunning.

b. *het verlenen van een dienst op aanvraag*

Voorbeelden: huwelijksvoltrekking (de Wet rechten burgerlijke stand noemt 'voor de huwelijksvoltrekking', beschikbaar stellen van een getuige).

c. *het verrichten van handelingen ten behoeve van een aanvraag van een document*

Voorbeelden: reisdocumenten en Nederlandse identiteitskaart.

Zoals uit bovenstaande voorbeelden al blijkt, kent de verordening zeer uiteenlopende belastbare feiten waarvoor leges worden geheven. Daarom is naast de in artikel 2 opgenomen algemene omschrijving van het belastbare feit een verdere omschrijving van het belastbare feit in de tarieventabel opgenomen. Dat is dan ook de reden dat in artikel 2 wordt gesproken van 'een en ander zoals genoemd in deze verordening en de daarbij behorende tarieventabel'. Omdat artikel 217 van de Gemeentewet bepaalt dat het voorwerp van de belasting en het tarief moeten zijn vermeld in de belastingverordening, mag er geen twijfel over bestaan dat de tarieventabel deel uitmaakt van de verordening. Vandaar dat de woorden 'daarbij behorende' zijn gebruikt. In de tarieventabel en in de bij de verordening en de tarieventabel behorende bijlagen wordt dit eveneens uitdrukkelijk aangegeven.

De omschrijving van het belastbare feit is van belang voor de vraag of de materiële belastingschuld ontstaat en het tijdstip waarop die belastingschuld ontstaat. Het belastbare feit kan op verschillende manieren worden omschreven. Zo kan bijvoorbeeld worden gekozen voor 'het verlenen van een vergunning' maar ook kan worden gekozen voor 'het in behandeling nemen van een aanvraag tot het verlenen van een vergunning'. In de tarieventabel is in de meeste gevallen gekozen voor 'het in behandeling nemen van een aanvraag'. Dit heeft als voordeel dat leges al verschuldigd zijn op het moment van het in behandeling nemen van de aanvraag en dat niet bepalend is het moment waarop de vergunning wordt verleend. Ook is niet van belang of de vergunning wordt verleend of geweigerd. Zou het belastbare feit zijn 'het verlenen van de vergunning' dan heeft op het moment van het in behandeling nemen van de aanvraag het belastbare feit zich nog niet voorgedaan en is dus de materiële belastingschuld nog niet ontstaan. Vooruitbetaling voor het moment van het ontstaan van de materiële belastingschuld is niet mogelijk. Ook kan dan niet worden geheven als de vergunning wordt geweigerd, hoewel de gemeente wel de kosten van behandeling heeft gemaakt.

Overigens kan op grond van wettelijke bepalingen niet in alle gevallen het belastbare feit worden omschreven als 'het in behandeling nemen van een aanvraag'. Zo kunnen alleen voor het voltrekken van een huwelijk, en niet voor het in behandeling nemen van de aanvraag daarvan, leges geheven worden, dit op grond van de Wet rechten burgerlijke stand. En bij de reisdocumenten en de Nederlandse identiteitskaart heeft de Paspoortwet het over het heffen van rechten 'voor het verrichten van handelingen ten behoeve van een aanvraag'.

Wij merken nog op dat de Hoge Raad de uitdrukking 'in behandeling nemen' uitlegt tegen de achtergrond van artikel 229, eerste lid, aanhef en onder letter b, Gemeentewet. In dat artikel is de bevoegdheid gegeven rechten te heffen voor het genot van door de gemeente verstrekte diensten. Als een besluit wordt genomen om een aanvraag niet verder te behandelen (artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht), kunnen er volgens de Hoge Raad al diensten zijn verstrekt die de heffing van leges rechtvaardigen (HR 21 december 2007, nr. 41303, LJN: BC0652).

Artikel 3 Belastingplicht

De belastingverordening moet vermelden wie de belastingplichtige is (artikel 217 van de Gemeentewet). Vanwege het uiteenlopende karakter van de verschillende diensten is gekozen voor een ruime omschrijving van de belastingplicht, om te voorkomen dat in bepaalde situaties geen belastingplichtige aangewezen zou kunnen worden. Het gebruik van de woorden 'dan wel' is bedoeld om te voorkomen dat voor dezelfde dienst van twee belastingplichtigen, te weten de aanvrager en degene te wiens behoeve de dienst is verleend of de handelingen zijn verricht, leges worden geheven. Vanuit de systematiek van de verordening ligt het voor de hand in eerste instantie de aanvrager in de heffing te betrekken. Als het niet mogelijk is een aanvrager als belastingplichtige aan te wijzen, bijvoorbeeld als de aanvrager duidelijk niet de belanghebbende is, dan kan degene ten behoeve van wie de dienst is verleend of de handelingen zijn verricht als belastingplichtige aangemerkt worden. Dit laatste zal zich niet snel voordoen omdat, zoals al eerder is geconstateerd, de aanvrager per definitie een belang heeft bij de dienstverlening of de handelingen. Wij zijn van mening dat zich bij het aanwijzen van de belastingplichtige geen keuzesituatie kan voordoen. In verband hiermee is het stellen van beleidsregels voor het aanwijzen van een belastingplichtige niet nodig. Zie ook de beleidsregels voor het aanwijzen van een belastingplichtige in een keuzesituatie.

Artikel 4 Vrijstellingen

Onderdelen a tot en met g

Dit zijn gemeentespecifieke vrijstellingen. De oorsprong hiervan ligt in het verleden gemaakte keuzes om voor deze zaken geen leges te heffen.

Onderdeel h

In onderdeel h hebben wij een (verplichte) vrijstelling opgenomen voor diensten waarvan de kosten krachtens afdeling 13.6 van de Omgevingswet zijn of worden verhaald.

Afdeling 13.6 bevat een regeling over kostenverhaal bij bouwactiviteiten en activiteiten vanwege gebruikswijzigingen in het kader van gebiedsontwikkeling. Het kan gaan om kosten voor het bouwrijp maken van gronden, de aanleg van wegen, riolering, straatverlichting, maar ook de zogenoemde plankosten voor het maken en uitvoeren van een omgevingsplan. Het verhaal van deze kosten is verplicht en gaat voor op het publiekrechtelijk afdwingen van een financiële bijdrage. Het overzicht van kostenverhaalplichtige activiteiten staat in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit.

Kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling in de Omgevingswet is de opvolger van grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Hierover is de Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikbaar gesteld op het Informatiepunt Leefomgeving (www.iplo.nl).

Een gemeente en een initiatiefnemer kunnen een overeenkomst sluiten over kostenverhaal voorafgaand aan het besluit dat de aangewezen activiteit mogelijk maakt: een zogenoemde anterieure overeenkomst. Als er geen anterieure overeenkomst tot stand komt, moet het kostenverhaal op een andere manier geregeld worden. Dat kan in het omgevingsplan van de gemeente of in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (afwijking van het omgevingsplan) of een projectbesluit (voor het projectbesluit is de gemeente geen bevoegd gezag). Een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit of een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit kan dus geen aanleiding vormen voor toepassing van de regeling over kostenverhaal. Ook nadat in het omgevingsplan een grondslag is gelegd voor het verhalen van de kosten kunnen de gemeente en de initiatiefnemer een overeenkomst sluiten over kostenverhaal (posterieure overeenkomst). In dat geval moet de gemeente de regels over kostenverhaal in het omgevingsplan wel in acht nemen.

De overheid mag de kosten alleen verhalen als ze voldoen aan drie criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Ook moet de locatie het kostenverhaal kunnen dragen. Dat houdt in dat er niet meer kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn. De verhaalbare kostensoorten zijn limitatief opgesomd in het Omgevingsbesluit. In artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit worden de kostensoorten in de tabellen A en B van bijlage IV aangewezen als verhaalbare kostensoorten. Volgens A1 van deze bijlage behoren de kosten van het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek, tot de verhaalbare kosten. In de toelichting op de Aanvullingsregeling grondendoms Omgevingswet staat echter over de relatie tussen plankosten en leges (Stcrt. 2021, 34646):

“Kosten die verband houden met het afgeven van (...) een omgevingsvergunning voor de planologische aspecten van een bouwactiviteit worden niet tot de plankosten gerekend. Dat zijn kosten van diensten aan initiatiefnemers van bouwactiviteiten afzonderlijk en geen algemene kosten die door alle initiatiefnemers van bouwactiviteiten gezamenlijk worden gedragen. Die kosten worden daarom via de leges doorberekend, waarbij rekening wordt gehouden met de werkzaamheden die al in het kader van het kostenverhaal hebben plaatsgevonden, vooral het bepalen van inbrengwaarden.” (pag. 106).

“De afgifte van een omgevingsvergunning is een individuele dienst waarvan de kosten via de leges behoren te worden verrekend. Langs die weg kunnen gemeenten de kosten van het begeleiden van initiatiefnemers en het beoordelen van bouwplannen volledig verhalen.” (pag. 117)

Legesheffing voor de aanvraag om de omgevingsvergunning is dus mogelijk, maar mag er vanzelfsprekend niet toe leiden dat kosten die via het kostenverhaal van afdeling 3.6 van de Omgevingswet in rekening zijn of worden gebracht, niet nog eens via de leges worden verhaald.

Het bevoegd gezag kan in drie gevallen afzien van het toepassen van de wettelijke regeling voor het verhalen van kosten via de afdeling kostenverhaal (artikel 8.14 Omgevingsbesluit):

1. De verhaalbare kosten bedragen minder dan € 10.000. Dit is aan de orde als de kosten die met het kostenverhaal zijn gemoeid niet opwegen tegen de te verhalen kosten. Het gaat om de totale te verwachten netto opbrengsten van alle kostenverhaalsbijdragen in het potentiële kostenverhaalsgebied.
2. Er zijn geen verhaalbare kosten voor openbare werken (als bedoeld in A5 tot en met A9 van bijlage IV van het Omgevingsbesluit).
3. Er zijn alleen kosten voor de aansluiting op de openbare ruimte of nutsvoorzieningen, bijvoorbeeld het maken van een inrit naar de openbare weg of een aansluiting op het rioolstelsel.

De gevallen zijn inhoudelijk overgenomen uit de Wro en het Bro. Wel is de terminologie aangepast. Het bevoegd gezag mag in deze gevallen besluiten om af te zien van kostenverhaal. Dat is echter niet verplicht. Zijn deze gevallen binnen de gemeente aangewezen, dan geldt de vrijstelling dus niet en vindt gewoon legesheffing plaats.

Onderdeel i

In hogere wettelijke regelingen komen legesvrijstellingen voor. De legesverordening kan geen inbreuk maken op of bepaalde beperkingen opnemen met betrekking tot de bij wet verleende vrijstellingen. Wij hebben daarom in onderdeel i een algemene formulering opgenomen die verwijst naar ‘wettelijke vrijstellingen’. Die vrijstellingen zijn onder meer:

- De diplomatieke en internationale vrijstellingen. Op grond van artikel 243 van de Gemeentewet kunnen de ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën vrijstelling van gemeentelijke belastingen verlenen als het volkenrecht dan wel het internationale gebruik daartoe noopt. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt, althans voor zover voor de leges van belang, in de ‘Regeling diplomatieke en internationale vrijstellingen gemeentelijke belastingen 1997’ (Regeling van 20 december 1996, FO96/ U2383, Stcrt. 1996, 249, Belastingblad 1997, blz. 91, nadien gewijzigd).
- De vrijstelling voor het doen van naspeuringen (door de aanvrager zelf) in de gemeentearchieven bedoeld in de Archiefwet 1995, dit vanwege het openbare karakter van archiefbewaarplaatsen (artikel 14 van de Archiefwet 1995).

- De vrijstellingen opgenomen in de artikel van de Wet rechten burgerlijke stand 1879, Stb. 72, laatstelijk gewijzigd bij de Wet van 27 november 2008, Stb. 500 (inwerkingtreding 1 maart 2009).
- De 'vrijstelling' met betrekking tot de verlening, wijziging of intrekking van een vergunning of ontheffing krachtens de Wet milieubeheer (artikel 15.34a Wet milieubeheer).

De vrijstellingen ('kosteloze verstrekkingen'), genoemd in onder andere:

- artikel 55 van de AWR;
- artikel 32a van de Wet waardering onroerende zaken;
- artikel 93 van de Pensioenwet;
- artikel 111 van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers;
- artikelen 2.55 tot en met 2.59, 2.79, 3.17 en 3.22 van de Wet basisregistratie personen;
- artikel 41 van de Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers 1940-1945;
- artikel 52 van de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945;
- artikel 9.1.3, zesde lid, van de Wet langdurige zorg.

Artikel 5 Maatstaven van heffing en tarieven

Wij merken met betrekking tot de leges nog het volgende op. In de memorie van toelichting van de Wet materiële belastingbepalingen wordt als voorbeeld van tariefdifferentiatie genoemd dat de huwelijksleges voor mensen van buiten de gemeente hoger mogen zijn dan voor inwoners van de gemeente.

Eerste lid

Voor de maatstaven van heffing en tarieven wordt in dit artikel verwezen naar de bij de verordening behorende tarieventabel die, zoals in de toelichting op artikel 2 al is opgemerkt, deel uitmaakt van de verordening.

Tweede lid

In het tweede lid van dit artikel is een regeling opgenomen voor die diensten, waarbij als maatstaf van heffing het aantal uren, bladzijden en dergelijke is gehanteerd. Door deze bepaling behoeft in de tarieventabel niet steeds te worden vermeld dat gedeelten van bijvoorbeeld uren of bladzijden voor een geheel uur of een gehele bladzijde zullen worden gerekend.

Tariefstelling en kostendekkendheid; kruissubsidiëring; profijtbeginsel

Het is constante jurisprudentie dat de hoogte van de tarieven niet ter beoordeling van de belastingrechter staat, tenzij de verordening zou leiden tot strijd met wettelijke regels of tot een willekeurige en onredelijke belastingheffing, waarop de wetgever met het toekennen van de heffingsbevoegdheid niet het oog kan hebben gehad. Tussen de hoogte van de leges enerzijds en de omvang van de terzake van gemeentewege verstrekte diensten dan wel de voor de dienst door de gemeente gemaakte kosten anderzijds is geen rechtstreeks verband vereist (zie onder meer: HR 18 september 1991, nr. 27457, BNB 1991/351; HR 24 december 1997, nr. 32569, LJN AA3345, BNB 1998/70). Op grond van artikel 229b van de Gemeentewet mag de legesverordening als geheel gezien maximaal kostendekkend zijn. Ook de belastingrechter heeft zich op dit standpunt gesteld (zie onder meer: HR 4 februari 2005, nr. 38860; LJN:AP1951; HR14 augustus 2009, nr. 43120, LJN: BI1943). Niet elke post zal dus afzonderlijk op zijn kostendekkendheid worden beoordeeld. Dit laatste zou ook moeilijk realiseerbaar zijn gezien het feit dat de kosten voor de individuele diensten moeilijk zijn te bepalen. Dat neemt niet weg dat een gemeente wel een kostendekkendheid per dienst of per samenhangende groep van diensten mag nastreven, als de gemeente in dit opzicht maar een consequente lijn volgt (vergelijk Hof 's-Hertogenbosch 3 oktober 2002, nr. 99/30246, LJN: AE9620). Op grond van het bovenstaande is het mogelijk om kruissubsidiëring toe te passen. Onder kruissubsidiëring wordt verstaan: het hoger stellen van tarieven van leges voor sommige diensten om daarmee de tarieven voor andere diensten laag te kunnen houden. Daarnaast kan bij de tariefstelling uitdrukking worden gegeven aan het profijtbeginsel. Dat is een aparte beleidsmatige afweging. Onderlinge verschillen in - op zichzelf geoorloofde - kostendekkingspercentages tussen groepen van diensten zijn niet in strijd met de wet of met enig algemeen rechtsbeginsel. Een motivering voor die verschillen is niet vereist (HR 14 augustus 2009, nr. 43120, LJN: BI1943).

Europese Dienstenrichtlijn en Omgevingswet in relatie tot artikel 229b Gemeentewet

De mogelijkheden tot kruissubsidiëring zijn door de komst van de Europese Dienstenrichtlijn (EDR) beperkter geworden.

De EDR maakt kruissubsidiëring binnen een cluster van samenhangende vergunningstelsels mogelijk, kruissubsidiëring tussen vergunningsstelsels is niet toegestaan. Dit betreft alleen de diensten aan dienstverrichters waarop de EDR van toepassing is. De wetgever heeft hierin geen aanleiding gezien om artikel 229b van de Gemeentewet te wijzigen. De EDR doorkruist daarmee de wettelijke regeling van artikel 229b Gemeentewet. Omdat artikel 229b van de Gemeentewet niet is aangepast, telt een eventuele onderdekking bij de EDR-vergunningstelsels wel mee in de beoordeling van de totale kostendekkendheid van de legesverordening.

Bij de introductie van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (omgevingsvergunning) ging de wetgever ervan uit dat kruissubsidiëring tussen het cluster omgevingsvergunning en andere in de legesverordening opgenomen dienstverleningen niet mogelijk is (Kamerstukken II 2005/2006, 29515, nr. 140, pag. 26; Kabinetsplan aanpak administratieve lasten). De wens van de wetgever is echter niet in een wettelijke bepaling vastgelegd, zodat artikel 229b van de Gemeentewet onverkort geldt. Zie HR 13 februari 2015, nr. 14/00655, ECLI:NL:HR:2015:282. De Omgevingswet brengt hierin geen verandering. Artikel 13.1a van de Omgevingswet verklaart artikel 229b van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing. Daarmee wordt bedoeld dat voor het berekenen van de opbrengstlimiet de 'leges Omgevingswet' en de overige leges tezamen mogen worden genomen. Alleen bij de vergunningstelsels genoemd in hoofdstuk 3 van de tarieventabel kan door werking van de Europese dienstenrichtlijn geen kruissubsidiëring plaatsvinden in die zin dat de tarieven in hoofdstuk 3 per paragraaf meer dan kosten-dekkend worden vastgesteld ter compensatie van andere, niet-kosten-dekkende tarieven in de verordening. Overigens is in sommige gevallen de Dienstenrichtlijn ook van toepassing op omgevingsvergunningen. De memorie van toelichting bij de Omgevingswet vermeldt:

'In de omgevingsvergunningen worden toestemmingen geïntegreerd die voor een deel zijn aan te merken als een vergunning die valt onder de dienstenrichtlijn. De omgevingsvergunning is daarom voor een deel van de activiteiten geheel of gedeeltelijk aan te merken als een dienstenrichtlijnvergunning. Het betreft de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit, de stortingsactiviteit op zee, de brandveilig gebruiksactiviteit, de milieubelastende activiteit, de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, de wateronttrekkingsactiviteit, de mijnbouwactiviteit, de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, de Natura 2000-activiteit en de omgevingsvergunning voor activiteiten waarvoor in de waterschapsverordening of in de omgevingsverordening een verbod is opgenomen om zonder een omgevingsvergunning een activiteit te verrichten.' (Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, pag. 228/229).

Voor de toets aan de opbrengstlimiet van artikel 229b van de Gemeentewet blijven de op basis van alle vastgestelde tarieven totaal geraamde baten en lasten van belang (toets op verordeningenniveau). De EDR en bovengenoemde wens van de wetgever zijn de reden dat wij de tarieventabel in drie hoofdstukken hebben verdeeld. Wij merken hierbij nog op dat de Hoge Raad prejudiciële vragen heeft gesteld over de toepassing van de Europese Dienstenrichtlijn op legesheffing (HR 5 juni 2015, nr. 13/03931, ECLI:NL:HR:2015:1467). Het Europese Hof van Justitie heeft die vraag echter onbeantwoord gelaten (HvJEU 30 januari 2018, C-360/15 (Amersfoort), ECLI:EU:C:2018:44).

Soms alleen kopieerkosten of marginale verstrekingskosten door te berekenen

Soms mogen slechts bepaalde kosten voor een dienst worden doorberekend. Zie bijvoorbeeld de artikelen 2:11, tweede lid, 3:11, derde lid, en 7:4, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 19.1b van de Wet milieubeheer. Een aantal van deze artikelen is aan de orde geweest in de uitspraken van Hof Amsterdam 21 december 2001, nr. 00/2665, Belastingblad 2002, blz. 959, LJN: AD9760, en van Hof Arnhem 27 augustus 2002, nr. 01/01610, LJN: AE8932. Een redelijke uitleg van deze wettelijke bepalingen leidt naar het oordeel van de hoven tot de conclusie dat voor het verstrekken van kopieën als de onderhavige uitsluitend de kosten van het vervaardigen van kopieën, afschriften etc. in enge zin door middel van het heffen van leges in rekening mogen worden gebracht. Tot de kosten die in dat geval in rekening mogen worden gebracht behoren onder meer wel de arbeidskosten van het kopiëren zelf, maar niet de kosten van het opzoeken en weer opbergen van de desbetreffende originelen. Het kosteloos ter inzage leggen c.q. geven, zoals de wet dat in deze gevallen voorschrijft, impliceert eventuele zoek- en opbergwerkzaamheden en de daaraan te besteden tijd.

Ook artikel 18, eerste lid, van de Bekendmakingswet (vóór 1 juli 2021: artikel 141 Gemeentewet) bepaalt dat een papieren afschrift van het elektronisch gemeenteblad wordt verstrekt tegen ten hoogste de kosten van het maken van een zodanig afschrift. Hierbij wordt uitgegaan van de kostprijs van het vervaardigen van een afdruk of kopie, niet de kosten van het verzamelen en beoordelen van een verzoek.

Sinds 18 juli 2015 geldt de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Stb. 2015, 271). Artikel 9 van die wet bepaalt dat voor hergebruik van (openbare) overheidsinformatie slechts de marginale verstrekingskosten in rekening kunnen/mogen worden gebracht. Bij marginale verstrekingskosten gaat het volgens de memorie van toelichting bij deze wet om:

'de extra kosten die gemaakt moeten worden om te kunnen voldoen aan een verzoek. Dit kunnen de kosten zijn voor de vermenigvuldiging, de verspreiding en de kosten van informatiedragers. Deze kosten zijn direct te koppelen aan de distributie van de documenten. De kosten voor de bestaande infrastructuur mogen niet worden doorberekend evenmin als de kosten voor archivering, verkoop en marketing en een al bestaande helpdesk, tenzij extra kosten worden gemaakt om te voldoen aan het verzoek om hergebruik. Wanneer documenten proactief en online voor hergebruik beschikbaar worden gesteld, bijvoorbeeld via een open data portaal, dan kunnen er geen marginale verstrekingskosten worden doorberekend, omdat er geen sprake is van een verzoek en omdat het potentiële aantal hergebruikers erg groot kan zijn.' (Kamerstukken II 2014/15, 34123, nr. 3, pag. 8).

Als de gemeente kosten in rekening brengt moet zij dit vooraf kenbaar maken en aangeven met welke factoren rekening wordt gehouden bij de berekening daarvan. Op verzoek moet de gemeente inzicht geven in de berekening met betrekking tot een concreet verzoek (artikel 9, vierde lid, Wet hergebruik van overheidsinformatie).

(N.B. Musea en bibliotheken, alsmede het Kadaster, de Dienst Wegverkeer (RDW) en de Kamer van Koophandel mogen voor het hergebruik van informatie ten hoogste de gemaakte kosten voor verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding, conservering en vereffening van rechten in rekening, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen in rekening brengen. omdat zij voor hun voortbestaan (deels) afhankelijk zijn van deze inkomsten.)

De informatie wordt verstrekt zoals de informatie aanwezig is en voor zover mogelijk langs elektronische weg, in een open en machinaal leesbaar formaat, samen met de metadata, waarbij het formaat en de metadata voor zover mogelijk voldoen aan formele open standaarden (artikel 5, eerste lid, Wet hergebruik van overheidsinformatie).

Onder de (voormalige) Wet openbaarheid van bestuur (Wob), de voorganger van de Wet open overheid (Stb. 2021, 499), heeft de Hoge Raad beslist dat legesheffing niet mogelijk is voor het doen van naspeuringen naar aanleiding van een verzoek om informatie op basis van de (voormalige) Wob. De gemeente mocht geen leges heffen voor het opzoeken van declaraties, het anonimiseren van documenten en het vervaardigen van overzichten. De openbaarmaking van informatie naar aanleiding van een Wob-verzoek houdt niet in overheersende mate verband met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Wel mag een gemeente bij inwilliging van een Wob-verzoek kosten via legesheffing in rekening brengen voor het vervaardigen van kopieën van documenten en uittreksels of samenvattingen van de inhoud daarvan. Met de vorm waarin de gegevens aan de verzoeker worden verstrekt is volgens de Hoge Raad in het bijzonder een particulier belang gediend. In zoverre is sprake van dienstverlening als bedoeld in art. 229, lid 1, letter b, van de Gemeentewet (HR 8 februari 2013, nrs. 12/00529, ECLI:NL:HR:2013:BZ0693, Belastingblad 2013/96 en HR 8 februari 2013, nr. 11/03758, ECLI:NL:HR:2013:BX0945, Belastingblad 2013/97).

Artikel 8.6, tweede lid, van de Wet open overheid (Woo), die op 1 mei 2022 in werking is getreden, bepaalt dat voor het vervaardigen van afschriften van publieke informatie een redelijke vergoeding in rekening kan worden gebracht, die de kostprijs van de verstrekte informatiedrager niet overstijgt. Bij een papieren verstrekking bestaat de kostprijs uit de kosten van papier en inkt. In het Besluit maximumtarieven open overheid zijn hierover regels gesteld en maximumtarieven opgenomen voor verstrekkingen op A4- en A3-formaat:

	A4-formaat	A3-formaat
Zwart-wit, enkelzijdig	€ 0,05	€ 0,10
Zwart-wit, dubbelzijdig	€ 0,10	€ 0,20
Kleur, enkelzijdig	€ 0,20	€ 0,40
Kleur, dubbelzijdig	€ 0,40	€ 0,80

Jurisprudentie moet uitwijzen hoe de afbakening tussen de verschillende wetten ligt. Deze kostenvoorschriften zijn vooral van belang voor de in hoofdstuk 1 opgenomen:

1. paragraaf 1.5 (Bestuursstukken);
2. paragraaf 1.6 (Vastgoedinformatie);
3. paragraaf 1.8 (Gemeentearchief);
4. paragraaf 1.10 (Diversen).

Vierde lid

Uit efficiencyoverweging is bepaald dat bedragen onder de € 5,00 niet worden geheven.

Artikel 6 Wijze van heffing

Op grond van artikel 233 van de Gemeentewet kunnen gemeentelijke belastingen worden geheven bij wege van aanslag, bij wege van voldoening op aangifte of op andere wijze. In de belastingverordening zal moeten worden geregeld welke wijze van heffing geldt. In de verordening is in beginsel gekozen voor de heffing op andere wijze, omdat deze wijze van heffing wordt gekenmerkt door een grote mate van vormvrijheid, wat goed aansluit bij het karakter van de heffing van leges. Het is wel van belang bij de heffing te wijzen op de bezwaarmogelijkheid, bijvoorbeeld door een rechtsmiddelenclausule op te nemen (bij aanvraag en betaling langs elektronische weg), uit te reiken of toe te zenden. In bepaalde gevallen kan het zinvol zijn de wijze van heffing van de leges een andere invulling te geven of een andere heffingswijze te kiezen. Dit kan het geval zijn bij de heffing van leges voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning (onderdeel 2.3 van de tarieventabel). Deze omschrijving leidt ertoe dat de leges verschuldigd zijn op het moment van het in behandeling nemen van de aanvraag.

Op dat moment dient de hoogte van het legesbedrag dus vastgesteld te worden. Dat is niet altijd eenvoudig, omdat de hoogte van het legesbedrag voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld bouwactiviteiten afhankelijk is gesteld van de hoogte van de bouwkosten en deze niet altijd direct duidelijk is. Een te lage vaststelling en daarmee een te laag geheven legesbedrag is daarom niet ondenkbaar. Blijken achteraf de bouwkosten hoger te zijn, dan kunnen de te weinig geheven leges, als de leges op andere wijze worden geheven, alleen nog worden nagevorderd (artikel 16 van de AWR). Navordering is slechts mogelijk als er sprake is van een zogenaamd 'nieuw feit', dat wil zeggen een feit dat de heffingsambtenaar niet bekend was of redelijkerwijs niet bekend had kunnen zijn, behoudens in de gevallen waarin de belastingplichtige voor dit feit te kwader trouw is. De nieuw-feit-eis maakt het niet eenvoudig de te weinig geheven leges na te vorderen.

Artikel 7 Termijnen van betaling

Eerste lid

In de praktijk zullen aanvragers van diensten waarvoor leges geheven worden vaak aan het loket verschijnen. Kan de aanvraag onmiddellijk in behandeling worden genomen dan ligt het voor de hand dat de leges onmiddellijk worden betaald. Hierin voorziet het bepaalde in het eerste lid. Als de kennisgeving mondeling wordt gedaan, dan dient er betaald te worden op het moment van het doen van de kennisgeving. Vergelijkbaar met een aanvraag aan het loket is een online-aanvraag (het digitale loket), waarvoor het gewenst is dat deze direct wordt betaald, bijvoorbeeld door online betaling via de bank. Wordt de kennisgeving (bijvoorbeeld een nota) uitgereikt, dan dient er betaald te worden op het moment van het uitreiken van de kennisgeving. Wordt de kennisgeving toegezonden, dan is in het eerste lid, onderdeel b, bepaald binnen hoeveel dagen betaald moet worden. De dagtekening van de kennisgeving (bijvoorbeeld een stempelafdruk) is onder andere van belang voor de belastingplichtige in verband met de termijn waarbinnen hij bezwaar kan maken tegen het van hem gevorderde bedrag. Het tijdstip waarop uiterlijk betaald moet worden is van belang voor het eventueel in gang zetten van de dwanginvordering. Het ontstaan van de (materiële) belastingschuld is overigens niet in de verordening geregeld. Dit hangt samen met het feit dat bij de leges het ontstaan van de belastingschuld samenvalt met het tijdstip waarop het belastbaar feit zich voordoet.

Tweede lid

Deze bepaling is van belang voor het einde van betaaltermijnen. Als de laatste dag voor de betaling een algemeen erkende feestdag, zondag of zaterdag is, schuift deze laatste betaaldag door het bepaalde in het tweede lid niet op naar de eerstvolgende werkdag.

Artikel 8 Vermindering of teruggaaf

De tarieventabel kent vermindering- en teruggaafbepalingen bij de omgevingsvergunning.

Ten opzichte van de vorige verordening is het 2^e lid geschrapt. Dit komt in het VNG-model niet (meer) voor en voegt niks toe.

Artikel 9 Overdracht van bevoegdheden

Bij wijzigingen in rijksregelgeving die gevolgen hebben voor de leges, kan de besluitvormingsprocedure voor belastingverordeningen (van ambtelijke voorbereiding tot en met raadsbesluit) belemmerend werken. Ook kan het gewenst zijn een redactionele wijziging op korte termijn door te voeren. Om de gewenste flexibiliteit en de te betrachten spoed te bereiken, kan de raad de bevoegdheid tot vaststelling van de legesverordening aan het college van burgemeester en wethouders overdragen (delegeren). Artikel 156, eerste en tweede lid, aanhef en onder h, van de Gemeentewet maakt dit mogelijk. Dit artikel voorziet in een beperkte overdracht van die vaststellingsbevoegdheid aan het college. In verband met dit artikel hebben wij artikel 156 van de Gemeentewet in de aanhef van de verordening genoemd. Wij hebben de bevoegdheidsoverdracht om twee redenen beperkt, namelijk:

1. De verordenende bevoegdheid van de raad is in dualistische verhoudingen belangrijk om een evenwicht tussen de raad en het college te waarborgen (Kamerstukken II 2000/01, 27751, nr. 3, pag. 27, Wet dualisering gemeentebestuur).
2. De raad raakt bij overdracht van zijn bevoegdheid zelf die bevoegdheid kwijt, tenzij hij het delegatiebesluit weer intrekt.

Op grond van artikel 9 is het college bevoegd tot wijziging van de legesverordening:

- als sprake is van een zuiver redactionele wijziging (tekstuele wijzigingen die geen materiële gevolgen hebben);
- bij wijziging in rijksregelgeving;
- waarvan de implementatieperiode na bekendmaking in het Staatsblad of de Staatscourant korter is dan drie maanden; en
- bovendien de raad niet zelf al met deze wijzigingen rekening heeft gehouden.

De implementatieperiode van drie maanden is de termijn die gemeenten doorgaans nodig hebben om een belastingverordening te wijzigen (van ambtelijke voorbereiding tot en met raadsbesluit). De imple-

mentatieperiode van drie maanden is ook opgenomen in aanwijzing 174 van de Aanwijzingen voor de regelgeving en in de zogenaamde Code Interbestuurlijke Verhoudingen (een afspraak tussen het kabinet, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) over hoe overheden met elkaar willen samenwerken, 2013). Voor wijzigingen in rijksregelgeving die meer dan drie maanden voor de inwerkingtreding officieel worden bekendgemaakt, blijft de raad te allen tijde bevoegd.

Een voorwaarde voor de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid is verder dat de raad nog niet zelf bij het vaststellen van de verordening de wijziging heeft aangebracht of met de wijziging rekening heeft gehouden ('een en ander voor zover met deze wijzigingen niet reeds bij het vaststellen of latere wijziging van deze verordening bij raadsbesluit rekening is gehouden').

Artikel 10 Buiten behandeling stellen van aanvragen

Dit is een nieuw artikel ten opzichte van de vorige verordening.

Eerste lid

In het kader van een efficiënte afwikkeling van aanvragen en de daarbij behorende betaling van de leges is het gewenst om een koppeling te leggen tussen het behandelen van de aanvraag en de betaling. Sinds de inwerkingtreding van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, meer in het bijzonder artikel 4:85, tweede lid, is het leggen van een dergelijke koppeling mogelijk. In de memorie van toelichting (TK 29 702, nr. 3) staat daarover het volgende:

Het tweede lid bepaalt dat titel 4.4 niet van toepassing is op verplichtingen tot betaling van een geldsom voor het in behandeling nemen van een aanvraag (vaak leges genoemd). Dit zijn bestuursrechtelijke geldschulden, die veelal uit een wettelijk voorschrift voortvloeien. Ook deze geldschulden passen niet goed in het stramen van titel 4.4. De sanctie op niet of niet tijdig betalen is in deze gevallen dat de aanvraag niet in behandeling wordt genomen. Aan bepalingen over verzuim, wettelijke rente en dwanginvordering bestaat dan geen behoefte. Eventuele geschillen over de verschuldigdheid of de hoogte van de leges kunnen zo nodig aan de orde worden gesteld in bezwaar of beroep tegen het besluit op de aanvraag, dan wel een besluit om de aanvraag niet in behandeling te nemen.

Artikel 4:5 van de Awb bepaalt dat bij wettelijk voorschrift wordt vastgelegd dat betaling als indieningsvereiste geldt. Een (belasting)verordening valt onder de definitie "wettelijk voorschrift". Een dergelijke bepaling is echter alleen mogelijk voor zover die indieningsvereisten niet reeds uitputtend in een wettelijke regeling zijn vastgelegd. Voor de gemeente betekent dit bijvoorbeeld dat vergunningaanvragen op basis van de Algemene plaatselijke verordening onder dit regime vallen.

De bedoeling is om naast de reeds bestaande situatie van aanvragen, afhalen en betalen bij de balie – denk aan rijbewijzen, uittreksels en paspoorten – waar in feite deze regeling in de praktijk al werd toegepast, deze ook toe te passen in gevallen waarin iemand niet direct aan de balie betaalt of waarin per brief of op digitale wijze een aanvraag wordt ingediend.

Er is gekozen voor een 'kan'-bepaling. Dat houdt verband met het feit niet alle vergunningen online bij de aanvraag betaald kunnen worden.

Er is aangesloten bij de betaaltermijnen zoals genoemd in artikel 7. Na het ongebruikt verstrijken van die termijn, zal de aanvrager ingevolge artikel 4:5 van de Awb in de gelegenheid moeten worden gesteld om de aanvraag aan te vullen. In dat geval wordt er een herinnering verstuurd waarin nogmaals de gelegenheid wordt geboden om te betalen.

Tweede lid

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het belastbare feit – het in behandeling nemen van de aanvraag – blijkens het arrest van de Hoge Raad van 21 december 2007, nr. 41303 moet worden uitgelegd in de zin van artikel 229 van de Gemeentewet en niet in de zin van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt in dat het belastbare feit zich in de regel wel voordoet, terwijl de aanvraag niet behandeld wordt (omdat niet is voldaan aan het indieningsvereiste van betaling). Aangezien het uitdrukkelijk niet de bedoeling is om in die gevallen alsnog tot invordering over te gaan – dat zou immers de beoogde efficiency juist tenietdoen – is daarvoor in het tweede lid een bepaling opgenomen die dergelijke gevallen uitsluit van invordering. Deze bepaling ziet dus niet op gevallen waarin de aanvraag om andere redenen dan niet-betalen buiten behandeling wordt gelaten.

Artikel 11 Overgangsrecht

Geen nadere toelichting.

Artikel 12 Inwerkingtreding

Naast artikel 3 van de Bekendmakingswet bepaalt ook artikel 7, derde lid, van de Europese Dienstenrichtlijn dat de legesverordening elektronisch beschikbaar en raadpleegbaar moet zijn.

Artikel 13 Citeertitel

Geen nadere toelichting.