

ECLI:NL:GHDHA:2024:289

Instantie	Gerechtshof Den Haag
Datum uitspraak	21-02-2024
Datum publicatie	25-03-2024
Zaaknummer	BK-22/1303
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBROT:2022:9519, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Belastingrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Leges omgevingsvergunning Rotterdam 2018. Bij verwijzing naar het inzageadres van de gemeente voor kennisname van de NEN-normen is in de toelichting op de Tarieventabel wel de juiste afdeling vermeld maar een onjuist adresnummer. Hof oordeelt dat toch is voldaan aan het kenbaarheidsvereiste. De Heffingsambtenaar heeft inzicht verschaft in de raming van baten en lasten van de legesheffing 2018. Geen limietoverschrijding. De Heffingsambtenaar heeft aannemelijk gemaakt dat de heffingsmaatstaf, die belanghebbende verdedigt, te laag is. Hij heeft echter niet aannemelijk gemaakt hoeveel de door belanghebbende verdedigde heffingsmaatstaf te laag is. Om tot een definitieve beslechting van het geschil te komen stelt het Hof de heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning schattenderwijs vast op 700.000, dat is het bedrag waarop ook de rechtbank de heffingsmaatstaf heeft vastgesteld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl V-N Vandaag 2024/806 Belastingblad 2024/184 met annotatie van L.J. Boone V-N 2024/30.1.3

Uitspraak

GERECHTSHOF DEN HAAG

Team Belastingrecht
meervoudige kamer
nummer BK-22/1303

Uitspraak van 21 februari 2024

in het geding tussen:

[X] te [Z] , belanghebbende,

en

de heffingsambtenaar van de gemeente Rotterdam, de Heffingsambtenaar,

(vertegenwoordiger: [])

inzake het hoger beroep van belanghebbende tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam (de Rechtbank) van 2 november 2022, nummer ROT 20/4723.

Procesverloop

- 1.1. De Heffingsambtenaar heeft aan belanghebbende met dagtekening 30 april 2019 een aanslag in de leges omgevingsvergunning ten bedrage van 14.482,43 opgelegd (de aanslag). De aanslag is berekend naar een heffingsgrondslag van 800.000.
- 1.2. Bij uitspraak op bezwaar met dagtekening 30 juli 2020 heeft de Heffingsambtenaar het bezwaar tegen de aanslag ongegrond verklaard.
- 1.3. Belanghebbende heeft tegen de uitspraak op bezwaar beroep ingesteld bij de Rechtbank. De Rechtbank heeft een griffierecht geheven van 48. De Rechtbank heeft het volgende beslist, waarbij belanghebbende is aangeduid als eiser en de Heffingsambtenaar als verweerder:

“De rechtbank:

 - verklaart het beroep gegrond;
 - vernietigt het bestreden besluit;
 - stelt de legesaanslag vast op een bedrag van 12.562,43, gebaseerd op een heffingsgrondslag van 700.000,-;
 - veroordeelt verweerder tot betaling van een schadevergoeding van 706,- aan eiser;
 - veroordeelt de Staat tot betaling van een schadevergoeding van 794,- aan eiser;
 - bepaalt dat verweerder aan eiser het betaalde griffierecht van 48,- vergoedt, te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag vanaf vier weken na de openbaarmaking van deze uitspraak tot aan de dag van algehele voldoening;
 - veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiser tot een bedrag van 2.354,68, te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag vanaf vier weken na de openbaarmaking van deze uitspraak tot aan de dag van algehele voldoening.”
- 1.4. Belanghebbende heeft tegen de uitspraak van de Rechtbank hoger beroep ingesteld bij het Hof. Ter zake van het hoger beroep is een griffierecht van 136 geheven. De Heffingsambtenaar heeft een verweerschrift ingediend en op 22 september 2023 een nader stuk.
- 1.5. De mondelinge behandeling van de zaak heeft plaatsgevonden ter zitting van 3 oktober 2023. Beide partijen zijn verschenen. Belanghebbende heeft een pleitnota overgelegd. Van het verhandelde ter zitting is een proces-verbaal opgemaakt.

Feiten

2.1. Belanghebbende heeft op 5 december 2018 een omgevingsvergunning aangevraagd voor het "renoveren en uitbreiden van [adres 1] , () [woonplaats] ". Bij de aanvraag heeft hij geen bijlagen gevoegd. De bijlagen, door de aanvrager omschreven als "Alle gevraagde stukken", zouden volgens de aanvraag "later komen".

2.2. Aan het aanvraagformulier ontleent het Hof het volgende:

" Aangevinkt of ingevuld antwoord

Locatie

Eigendomssituatie

Eigendomssituatie van het perceel U bent erfpachter van het perceel

Bouwen

Nieuw kozijn plaatsen of bestaand kozijn of gevelpaneel veranderen

De bouwwerkzaamheden

Wat is er op het bouwwerk van toepassing? Het wordt gedeeltelijk vervangen

Plaats van het bouwwerk

Waar gaat u bouwen? Hoofdgebouw

Uiterlijk bouwwerk/welstand [niet ingevuld]

Mondeling toelichten

Ik wil mijn bouwplan mondeling toelichten voor de welstandscommissie/stadsbouwmeester Nee

Bouwen

Normaal onderhoud uitvoeren

De bouwwerkzaamheden

Wat is op het bouwwerk van toepassing? Het wordt gedeeltelijk vervangen

Plaats van het bouwwerk

Waar gaat u bouwen? Hoofdgebouw

Gebruik

Waar gebruikt u het bouwwerk en/of terrein momenteel voor? Wonen

Waar gaat u het bouwwerk voor gebruiken? Wonen

Wat wordt de gebruiksoppervlakte van de woning in m² na uitvoering van de bouwwerkzaamheden?
1000

Wat wordt de vloeroppervlakte van het verblijfsgebied van de woning in m² na uitvoering van de bouwwerkzaamheden? 1000

Uiterlijk bouwwerk/welstand [niet ingevuld]

Mondeling toelichten

Ik wil mijn bouwplan mondeling toelichten voor de welstandscommissie/stadsbouwmeester Nee

Bouwen

Overige veranderingen aan bestaande gebouwen

Woning

Gaat om de bouw van een of meer woningen? Ja

Voor welke functie wordt de woning gebouwd? Eigen bewoning

Is er sprake van particulier opdrachtgeverschap? Nee

De bouwwerkzaamheden

Wat is op het bouwwerk van toepassing? Het wordt gedeeltelijk vervangen

Plaats van het bouwwerk

Waar gaat u bouwen? Hoofdgebouw

Gebruik

Waar gebruikt u het bouwwerk en/of terrein momenteel voor? Wonen

Waar gaat u het bouwwerk voor gebruiken? Wonen

Wat wordt de gebruiksoppervlakte van de woning in

m² na uitvoering van de bouwwerkzaamheden? 1000

Wat wordt de vloeroppervlakte van de woning in

m² na uitvoering van de bouwwerkzaamheden? 1000

Uiterlijk bouwwerk/welstand [niet ingevuld]

Mondeling toelichten

Ik wil mijn bouwplan mondeling toelichten voor de welstandscommissie/stadsbouwmeester Nee

Bijlagen [geen]

Kosten

Bouwen

Nieuw kozijn plaatsen of bestaand kozijn of

gevelpaneel veranderen

Wat zijn de geschatte kosten in euros (exclusief BTW)? 0

Bouwen

Normaal onderhoud uitvoeren

Wat zijn de geschatte kosten in euros (exclusief BTW)? 0

Bouwen

Overige veranderingen aan bestaande bouwwerken

Wat zijn de geschatte kosten in euros (exclusief BTW)? 215.282

Projectkosten

Wat zijn de geschatte kosten voor het totale project in euros (exclusief BTW)? 215.282"

- 2.3. Bij besluit van 15 februari 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (het College) aan belanghebbende een bouwvergunning voor de activiteit Bouwen verleend. Daarbij overweegt het College onder meer:

" De omgevingsvergunning activiteit Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening is reeds toegekend () met besluitdatum 7 december 2018.

Wij hebben besloten aan u de omgevingsvergunning voor de activiteit Bouwen te verlenen.

()

Bouwen

Werkzaamheden

Gezien uw aanvraag is het de bedoeling het buurthuis te transformeren naar een woongebouw met 13 woningen. De woningen variëren in oppervlakte van circa 60 m² tot circa 100 m². In de kelder zal voor elke woning een berging worden gerealiseerd van minimaal 5 m².. Tevens zal een gedeelte van de 2e verdieping [worden] uitgebreid [met] een opbouw (). De dakhoogte is gelijk aan de bestaande dakrand ().

In behandelingname

Naar het oordeel van Bouw- en Woningtoezicht zijn er voldoende gegevens en bescheiden overgelegd, waarmee de aanvraag voldoet aan de indieningsvereisten. ()

Overwegingen

()

Bestemmingsplan

De locatie waar de aanvraag betrekking op heeft is gelegen in het bestemmingsplan "[naam]". De toets aan het bestemmingsplan voor het plan is reeds behandeld in de omgevingsvergunning activiteit Handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening, ().

Advies van de commissie Welstand en Monumenten

Op 3 januari 2018 heeft de Commissie voor Welstand en Monumenten een positief onder voorwaarde advies gegeven, het standpunt is overgenomen. ().

Bouwverordening Rotterdam 2010

Bodem

Uw aanvraag is geaccepteerd zonder onderzoeksrapport naar de gesteldheid van de bodem ().

Bouwbesluit 2012

Uw aanvraag is getoetst aan het Bouwbesluit (niveau verbouw). Met inachtneming van voorschriften () heeft u voldoende aannemelijk gemaakt dat het bouwplan voldoet aan de eisen uit het Bouwbesluit 2012.

Voorschriften

()

Besluit

Gelet op het bovenstaande verlenen wij u een omgevingsvergunning voor de activiteit Bouwen. ()"

- 2.4. In een email van 5 maart 2019, met als onderwerp "Verschilbrief vergunningaanvraag ()", constateert het afdelingshoofd Bouw- en Woningtoezicht dat de door belanghebbende in de aanvraag vermelde bouwsom en de door Bouw- en woningtoezicht bepaalde kosten respectievelijk 215.282 en 800.000 bedragen. Hij vervolgt:

"Ik stel u eenmalig, tot zes weken na verzenddatum van deze e-mail, in de gelegenheid om de door u opgegeven bouwkosten te onderbouwen.

Uw onderbouwing zal ik betrekken bij het vaststellen van de definitieve bouwkostenberekening.

Hierna ontvangt u van mij een factuur van het verschuldigde legesbedrag.

()

De volgende gegevens moeten voor de onderbouwing van de bouwkosten worden over[ge]legd:

- Kopie van de aanbieding en begroting van de aannemer(s);
- Door beide partijen getekende aannemingsovereenkomst (opdrachtbevestiging);
- Bestek;
- Overzicht van werken buiten bestek;
- Overzicht van de stelposten.

()"

- 2.5. Op 18 september 2019 heeft de Heffingsambtenaar belanghebbende een brief gestuurd die, voor zover hier van belang, als volgt luidt:

"In de bijlage bij deze brief vindt u de controlebegroting ten behoeve van de legesgrondslag inzake de aanvraag omgevingsvergunning voor [adres 1] ().

Ik wil u erop wijzen dat enkel stellen dat uw cliënt het niet eens is met de hoogte van de legesgrondslag geen voldoende onderbouwing vormt van het bezwaar. Om uw bezwaar in behandeling te kunnen nemen is een alternatieve kostenonderbouwing vereist, te weten een door beide partijen getekende aannemingsovereenkomst of opdrachtbevestiging en een (kopie van) de begroting van de

aannemer(s).

Om de aanlevering van deze stukken is al eerder verzocht, namelijk op 5 maart 2019 (de legesverschilbrief) en in mijn brief van 15 juli 2019 (ontvangstbevestiging). U heeft tot twee weken na dagtekening van deze brief de tijd om de gevraagde stukken alsnog aan te leveren."

2.6. Belanghebbende heeft de volgende documenten overgelegd:

- een offerte van [A B.V.] De offerte is gedateerd 17 december 2018 en is op 10 januari 2019 door belanghebbende voor akkoord getekend. De offerte luidt, voor zover hier van belang:

"Aanneemsom excl. BTW 448.943,07

BTW 21% 94.278,05

Correctie i.v.m. laagtarief (9%) 9.159,97

Totaal incl. BTW 539.401,76";

- een aannemingsovereenkomst, die door [A B.V.] op 12 juni 2019 en door belanghebbende op 14 juni 2019 is ondertekend. De daarin overeengekomen aanneemsom inclusief BTW is gelijk aan de aanneemsom inclusief BTW die in de offerte is genoemd;
- een uitgewerkte kostenraming, gedateerd 17 december 2018. Onderaan de kostenberekening een "aanneemsom sub totaal", die gelijk is aan de aanneemsom exclusief BTW die in de offerte is genoemd.

2.7. De Heffingsambtenaar heeft een "Analyse Offerte [A B.V.] " overgelegd. Deze analyse is op 29 oktober 2019 opgesteld door [B]1. Daarin is de uitgewerkte kostenraming van 17 december 2018 van [A B.V.] vergeleken met de door [B] opgestelde kostenraming. De vergelijking kan als volgt worden samengevat:

Omschrijving Kostenraming Kostenraming

[A B.V.] [B]

Installatie CV/MV 78.740 78.740

Elektrawerkzaamheden 35.490 35.490

Directe bouwkosten excl. opslagen 430.848 661.121

Opslagen (algemene kosten) 18.096

Totaal inclusief opslagen 448.943

Niet opgenomen onderdelen in offerte [A B.V.] 117.069

Totale directe bouwkosten inclusief niet in offerte [A B.V.] opgenomen onderdelen 778.190

Opslagen (algemene kosten) 167.959

Totaal inclusief opslagen 946.149

Berekening opslagen (algemene kosten) in kostenraming [A B.V.]

Toeslag Percentage Berekend over Bedrag

Algemene bouwplaatskosten 0,0% 430.848 0

CAR-verzekering 0,2% 430.848 862

Algemene kosten 1,0% 430.848 4.308

Winst & risico 3,0% 430.848 12.925

Totaal 18.096

Berekening opslagen (algemene kosten) in kostenberekening [B]

Toeslag Percentage Berekend over Bedrag

Algemene bouwplaatskosten 7,5% 778.190 58.364

CAR-verzekering 0,2% 836.554 1.673

Algemene kosten 7,5% 838.227 62.867

Winst & risico 5,0% 901.103 45.056

Totaal 167.959

Verordening en Tarieventabel

3.1. De Verordening leges omgevingsvergunning 2018 van de gemeente Rotterdam² (de Verordening) luidt voor zover van belang:

"Artikel 2 Aard van de heffing en belastbaar feit

Onder de naam 'leges omgevingsvergunning' worden rechten geheven ter zake van het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten, genoemd in deze verordening en de daarbij behorende tarieventabel.

Artikel 3 Belastingplicht

Belastingplichtig is de aanvrager van de dienst bedoeld in artikel 2 dan wel degene ten behoeve van wie de dienst wordt verleend.

Artikel 4 Heffingsmaatstaven en tarieven

1. De leges omgevingsvergunning worden geheven naar de heffingsmaatstaven en tarieven, opgenomen in de bij deze verordening behorende en daarvan deel uitmakende tarieventabel. Per vergunningplichtige activiteit wordt het in deze tarieventabel opgenomen tarief in rekening gebracht, waarbij de leges bij een meervoudig vergunningplichtige activiteit worden bepaald aan de hand van de optelling van het per vergunningplichtige activiteit verschuldigde tarief.

2. Voor de berekening van de leges omgevingsvergunning wordt een gedeelte van een in de tarieventabel genoemde eenheid voor een volle eenheid gerekend.

3. Indien een aanvraag om omgevingsvergunning betrekking heeft op meerdere vergunningplichtige activiteiten, worden de voor die activiteiten geldende tarieven opgeteld en via één aanslag in rekening gebracht.

4. Indien sprake is van een gefaseerde aanvraag om omgevingsvergunning, worden per fase de leges in rekening gebracht die gelden voor de binnen de betreffende fase-aanvraag ondergebrachte activiteiten.

()

Artikel 5 Wijze van heffing

De leges omgevingsvergunning worden geheven bij wege van aanslag.

()”

3.2. De Tarieventabel behorend bij de Verordening (de Tarieventabel) luidt:

“HOOFDSTUK 1 OMGEVINGSVERGUNNINGEN VOOR ACTIVITEIT BOUWEN

(een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, sub a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

1.1 Maatstaf van heffing:

Maatstaf van heffing zijn de totale bouwkosten van de zaak waarop de aanvraag om een vergunning betrekking heeft.

1.1.1 De totale bouwkosten worden berekend volgens de NEN 2699 (investerings- en exploitatiekosten van gebouwen Begripsomschrijvingen en indelingen) zoals dit normblad laatstelijk is gewijzigd of vervangen.

1.1.2 NEN 2699 (investerings- en exploitatiekosten van gebouwen Begripsomschrijvingen en indelingen), zoals dit normblad laatstelijk is gewijzigd of vervangen³, ligt voor een ieder ter inzage ten kantore van de Afdeling Bouw- en woningtoezicht van het Cluster Stadsontwikkeling, kantoorhoudend aan de [adres 2] [postcode] te [woonplaats] .

1.2 De omzetbelasting en de kosten van het verwerven van de grond maken geen deel uit van de totale bouwkosten.

1.3 Het tarief ter zake van het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, lid 1, sub a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) dan wel het in behandeling nemen van een aanvraag om een projectuitvoeringsbesluit (een besluit als bedoeld in artikel 2.10 van de Crisis- en herstelwet) die mede deze activiteit bouwen omvat, wordt als volgt bepaald:

1.3.1 Schijf 1 - bij bouwkosten tot en met 35.900,00 bedraagt het tarief 1,54% van de totale bouwsom met een minimum van 95,00;

1.3.2 Schijf 2 - bij bouwkosten vanaf 35.900,01 tot en met 530.000,00 wordt het tarief van schijf 1 over het bij die schijf genoemde bedrag geheven vermeerderd met 1,77% van het gedeelte van de bouwkosten, die vallen in schijf 2;

1.3.3 Schijf 3 - bij bouwkosten vanaf 530.000,01 tot en met 1.100.000,00 wordt het tarief van de schijven 1 en 2 over de bij die schijven genoemde bedragen geheven vermeerderd met 1,92% van het gedeelte van de bouwkosten, die vallen in deze schijf;

()”

Oordeel van de Rechtbank

4. In haar uitspraak, waarin belanghebbende is aangeduid als eiser en de Heffingsambtenaar als verweerder, overweegt de Rechtbank onder meer het volgende.

"4. Eiser voert als meest verstrekkende beroepsgrond aan dat de Verordening ten opzichte van hem onverbindend is, omdat niet aan het kenbaarheidsvereiste is voldaan. Daartoe stelt eiser dat in de Verordening een onjuist adres voor de terinzagelegging staat vermeld. Verder is in de Verordening niet opgenomen dat papieren afschriften van de NEN 2699 worden verstrekt tegen betaling van een bedrag dat niet hoger is dan de tarieven die de gemeente hanteert voor het verstrekken van papieren afschriften.

()

4.2 In het arrest van de Hoge Raad van 19 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1669, heeft de Hoge Raad overwogen dat de artikelen 139 en 217 van de Gemeentewet eisen stellen aan de kenbaarheid van de maatstaven waarnaar gemeentebelastingen worden geheven. In een geval waarin de gemeentelijke regelgeving in het kader van de omschrijving van de heffingsmaatstaf verwijst naar Nen-normen, is aan die eisen voldaan als de gemeente die normen bekend maakt door terinzagelegging op de wijze die in artikel 139, derde lid, van de Gemeentewet is voorzien voor bijlagen en desgevraagd papieren afschriften van die normen verstrekt tegen betaling van bedragen die niet hoger zijn dan de tarieven die de gemeente hanteert voor het verstrekken van papieren afschriften van besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden.

4.3 In de Verordening is opgenomen dat het adres van de Afdeling Bouw- en woningtoezicht van het Cluster Stadsontwikkeling (waar de NEN 2699 ter inzage ligt) [adres 2] is, terwijl dit [adres 3] moet zijn.

Beide adressen leiden echter naar het gebouw "de [] " waar de Afdeling Bouw- en woningtoezicht is gevestigd. Er kan dan geen misverstand bestaan over de plaats waar de NEN 2699 ingezien kan worden. De verschrijving in de Verordening leidt er daarom niet toe dat het kenbaarheidsvereiste is geschonden.

4.4. Anders dan eiser verder aanvoert, gaat het kenbaarheidsvereiste niet zover dat in de Verordening moet worden opgenomen dat een ieder op verzoek een afschrift kan krijgen van de NEN 2699. Het gaat erom dat eiser desgevraagd een afschrift van de NEN-norm kan krijgen en dat is het geval.

5. Eiser betoogt daarnaast dat de opbrengstlimiet is overschreden, zodat de Verordening ook daarom ten opzichte van hem onverbindend moet worden verklaard.

5.2 Als in een beroepsprocedure, zoals hier aan de orde is, wordt aangevoerd dat de geraamde baten de geraamde lasten ter zake hebben overschreden, is het primair aan verweerder inzicht te verschaffen in de ramingen. Vervolgens is het aan eiser om voldoende gemotiveerd te stellen waarom naar zijn oordeel van een of meer bepaalde posten in de raming redelijke twijfel bestaat of sprake is van een last ter zake.

5.3 In dit geval heeft verweerder als bijlage bij het bestreden besluit een overzicht gevoegd van de voor 2018 geraamde opbrengsten en lasten van de leges omgevingsvergunning, met daarbij een toelichting. Hieruit blijkt dat de geraamde baten 94 % bedragen van de geraamde opbrengsten, zodat de opbrengstenlimiet niet is overschreden. Eiser heeft hier niets concreets tegen aangevoerd. Deze beroepsgrond van eiser slaagt daarom niet.

6. ()

7. Eiser stelt verder dat de aanslag te hoog is vastgesteld, omdat deze is gebaseerd op een te hoog bedrag aan bouwkosten.

- 7.1 Volgens eiser moet de aanslag gebaseerd worden op een bedrag van ongeveer 449.000,- aan bouwkosten. Ter onderbouwing hiervan verwijst eiser naar de door hem overgelegde offerte van 17 december 2018 waarin voor de verbouwing van het pand van buurthuis naar dertien woningen een bedrag van 448.943,07 exclusief btw wordt gevraagd. Bij de offerte zit een kostenraming met de stelposten die samen leiden tot deze aanneemsom.

Eiser heeft ook de door hem en de aannemer ondertekende aannemingsovereenkomst overgelegd. In de aannemingsovereenkomst staat in artikel 5, eerste lid, dat de aanneemsom 539.401,76 inclusief btw bedraagt. Dat is 448.943,07 exclusief btw, de aanneemsom uit de offerte.

Volgens verweerder moet de aanslag worden gebaseerd op een bedrag van 800.000,- aan bouwkosten, zoals is weergegeven onder 3.

- 7.2 Bij de beoordeling is artikel 1 van de Tarieventabel van belang, zoals opgenomen onder 4.1.

In de toelichting op de Verordening staat, voor zover van belang, verder het volgende:

"() Artikelsgewijs

Artikel 1.1 Tarieventabel

Bij een aanvraag om omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt de hoogte van de verschuldigde leges bepaald aan de hand van de in artikel 1.1.1 vastgelegde objectieve prijsbepalingsmethodiek. Daarbij gaat het altijd om de prijs die van toepassing is op de bedrijfsmatige realisatie van het aangevraagde bouwplan. Dit betekent dat het niet relevant is of de werkzaamheden door een aannemer of in eigen beheer worden uitgevoerd, dat niet relevant is of sprake is van een tijdelijke of een permanente bouwactiviteit, dat niet relevant is of gebruik wordt gemaakt van nieuwe of van tweedehands materialen en dat alle als bouwactiviteit te duiden objecten onder deze regeling vallen. ()."

- 7.3 Uit het regelgevend kader volgt dat voor de hoogte van de leges bepalend is de prijs die aan een derde in het economisch verkeer zou moeten worden betaald voor het tot stand brengen van het bouwwerk waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd, althans voor zover de werkzaamheden zijn omschreven in de NEN 2699-norm.

Dat verweerder leges mag heffen over bouwkosten die zijn gebaseerd op normbedragen (en niet op de echte bouwkosten) volgt onder meer uit de uitspraak van de Hoge Raad van 10 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:689.

8. Op verweerder rust vervolgens de bewijslast dat hij de bouwkosten waarop de aanslag is gebaseerd niet te hoog heeft vastgesteld (vergelijk r.o. 6.4.3. van de uitspraak van Hof Amsterdam van 18 december 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:4979).

- 8.1 Verweerder heeft een berekening ("controlebegroting transformatie buurthuis. 13 units") door een kostenexpert overgelegd en een analyse van de door eiser overgelegde offerte.

De hierin opgenomen bedragen zijn volgens verweerder berekend met het ramingsprogramma Bouwkosten Online van Archidat, een uitgever van bouwkostenwijzers. De rechtbank vindt dit op zich een afdoende en objectiveerbare methode om de prijs die aan een derde in het economisch verkeer zou moeten worden betaald te berekenen.

De bij controlebegroting en de analyse van de offerte van eiser gebruikte richtprijzen komen uit bouwkostenwijzers, maar deze wijzers zitten niet in het dossier, noch zijn deze openbaar toegankelijk. Er bevinden zich in het dossier weliswaar afdrukken van (blijkbaar) pagina's van de bouwkostenwijzer, maar dit is niet te herleiden tot de door verweerder overgelegde controlebegroting of de analyse van de offerte. De begroting en analyse zijn daarom onvoldoende te controleren door eiser en de rechtbank en als gevolg daarvan is de onderbouwing van deze stukken onvoldoende. Verweerder slaagt daarom

niet in zijn bewijslast.

9. Omdat verweerder niet in zijn bewijslast is geslaagd, beoordeelt de rechtbank of eiser de door hem voorgestane bouwkosten aannemelijk maakt. Dat is niet het geval.

9.1 Hoewel de onderbouwing van de door verweerder ingebrachte controlebegroting en analyse van offerte van eiser onvoldoende te controleren is, hecht de rechtbank hier wel betekenis aan, omdat het een afdoende en objectiveerbare methode is om de prijs die aan een derde in het economisch verkeer zou moeten worden betaald, te berekenen, zoals reeds overwogen. Het legt daarom voldoende gewicht in de schaal om niet van de offerte van eiser uit te gaan als een gangbare prijs in het economisch verkeer. Daarbij volgt uit de analyse van de offerte dat in de offerte een aantal onderdelen die normaal gesproken wel worden meegenomen in een prijs, niet zijn meegenomen.

9.2 Eiser voert verder aan dat er leges zijn geheven over vergunningvrije onderdelen. Het gaat om de kozijnen, de riolering en de isolatie. Op de zitting van 29 juni 2022 heeft eiser verklaard dat dit een bedrag van rond de 200.000,- betreft, wat afgetrokken moet worden van de bouwkosten.

Voor zover verweerder al gehouden was om de bouwaanvraag van eiser te toetsen op vergunningvrije onderdelen, is de rechtbank van oordeel dat in dit geval geen sprake is van het heffen van leges over vergunningvrije onderdelen.

De kozijnen aan de achterkant van het gehele pand zijn vergunningvrij en door verweerder niet betrokken in de legesheffing.

Aan de voorkant is sprake van een wijziging van het uiterlijk, ook van de kozijnen. Gelet hierop acht de rechtbank aannemelijk dat dit niet vergunningvrij is en dat de welstandscommissie hiervoor toestemming moet geven, ook als het zou gaan om vervanging (in dit geval: van kozijnen), zoals eiser stelt.

Wat betreft de riolering geldt dat sprake is van een project waarbij een oud wijkcentrum is getransformeerd in dertien appartementen die allemaal een toilet, badkamer en keuken hebben gekregen. Wellicht bestond een klein deel van de riolering hiervoor al, maar verreweg het meeste zal nieuw zijn. Dit volgt ook uit de door eiser overgelegde offerte van 17 december 2018 waarin is opgenomen dat de standleiding moet worden aangepast en dat bij alle dertien units een riolering moet worden aangelegd. De aanleg van de riolering is dan niet vergunningvrij.

Verder vindt de rechtbank aannemelijk dat voor (de dertien) woningen andere normen voor de isolatie gelden dan bij een buurthuis. Die nieuwe isolatie moet aan diverse eisen voldoen, zodat hierbij geen sprake is van een vergunningvrij onderdeel.

10. Omdat beide partijen de door hen voorgestane heffingsmaatstaf niet aannemelijk maken, stelt de rechtbank deze schattenderwijs vast op 700.000,-, daarbij in aanmerking nemend hetgeen partijen over en weer naar voren hebben gebracht.

11. Dit betekent dat het beroep gegrond is. Het bestreden besluit moet worden vernietigd en de rechtbank zal de grondslag voor de legesheffing vaststellen op 700.000,-. Een heffingsmaatstaf van 700.000,- leidt op basis van de Tarieventabel tot een aanslag van 12.562,43.

()

15. Omdat het beroep gegrond is, moet verweerder het door eiser betaalde griffierecht vergoeden.

16. De rechtbank veroordeelt verweerder voorts in de door eiser gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 2.277,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen op de zitting van 3 juni 2021, 0,5 punt voor het verschijnen op de zitting van 22 februari 2022 en 0,5 voor het verschijnen op de zitting van 29 juni 2022, met een waarde per punt van 759,- en wegingsfactor 1).

Daarnaast heeft eiser voor de zitting van 22 februari 2022 verzocht om een vergoeding van zijn reis- en verletkosten. De reiskosten stelt de rechtbank op basis van de kosten van het openbaar vervoer via 9292.nl vast op 2,68 (1,34 enkele reis). De door eiser gevraagde verletkosten van 1 uur à 75,- acht de rechtbank redelijk.

Van andere kosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.

De totale proceskostenvergoeding bedraagt dan 2.354,68.

17. Eiser heeft wat betreft de proceskostenvergoeding en het griffierecht verzocht te bepalen dat verweerder vanaf vier weken na de verzenddatum van de uitspraak wettelijke rente hierover verschuldigd is, zodat de rechtbank dat op zal nemen in het dictum.”

Omschrijving geschil in hoger beroep en conclusies van partijen

5.1. In hoger beroep is in geschil of:

5.1.1. met betrekking tot de in § 1.1.1. en § 1.1.2. van de Tarieventabel bedoelde NEN 2699-norm is voldaan aan het kenbaarheidsvereiste;

5.1.2. de tarieven van de leges omgevingsvergunning in de Verordening zodanig zijn vastgesteld dat de geraamde baten van de leges omgevingsvergunning niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake;

5.1.3. de door de Rechtbank nader vastgestelde heffingsmaatstaf van 700.000 te hoog is en zo ja, op welk bedrag de totale bouwkosten dan moeten worden vastgesteld;

5.1.4. de Rechtbank bij de veroordeling van de Heffingsambtenaar in de kosten van beroepsmatig verleende rechtsbijstand die belanghebbende in verband met de behandeling van het beroep in eerste aanleg heeft moeten maken, de wegingsfactor voor het gewicht van de zaak op 2 had moeten stellen.

5.2. Volgens belanghebbende is met betrekking tot de NEN 2699-norm niet voldaan aan het kenbaarheidsvereiste, gaan de geraamde baten van de leges omgevingsvergunning uit boven de lasten ter zake, dienen de nader door de Rechtbank vastgestelde totale bouwkosten verder te worden verminderd tot 449.000 en moet bij de berekening van de vergoeding van de in eerste aanleg gemaakte kosten van rechtsbijstand, uitgegaan worden van een wegingsfactor voor het gewicht van de zaak van 2.

5.3 De Heffingsambtenaar heeft de standpunten van belanghebbende gemotiveerd weersproken.

5.4. Belanghebbende concludeert, naar het Hof begrijpt, tot vernietiging van de uitspraak van de Rechtbank, met uitzondering van wat daarin is beslist over de vergoeding van griffierecht en de aan belanghebbende te betalen vergoeding van immateriële schade vanwege overschrijding van de redelijke termijn, vernietiging van de uitspraak op bezwaar, vernietiging van de aanslag, althans verlaging van de aanslag tot een, berekend naar een heffingsmaatstaf van 449.000, en vergoeding van de kosten van de door belanghebbende in het beroep in eerste aanleg gemaakte kosten van beroepsmatig verleende rechtsbijstand met toepassing van factor 2 voor de zwaarte van de zaak .

5.5. De Heffingsambtenaar concludeert tot bevestiging van de uitspraak van de Rechtbank.

Beoordeling van het hoger beroep

Ad 5.1.1: Kenbaarheid van de NEN 2699-norm

6.1. Belanghebbende stelt zich op het standpunt dat met betrekking tot de NEN 2699-norm niet aan het kenbaarheidsvereiste is voldaan.

6.2. In artikel 139 en artikel 141 van de Gemeentewet zoals deze artikelen luiden ten tijde van de bekendmaking van de Verordening⁴, is bepaald:

Artikel 139:

“1. Besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden, verbinden niet dan wanneer zij zijn bekendgemaakt in het gemeenteblad.

()

3. In afwijking van het eerste lid kan een besluit als bedoeld in dat lid bepalen dat een bij het besluit behorende bijlage wordt bekendgemaakt door terinzagelegging.

4. Voor het inzien van een overeenkomstig het eerste lid bekendgemaakt besluit worden geen kosten in rekening gebracht.”

Artikel 141

“Een ieder kan op verzoek een papieren afschrift verkrijgen van de besluiten van het gemeentebestuur die algemeen verbindende voorschriften inhouden. Het afschrift wordt verstrekt tegen ten hoogste de kosten van het maken van het afschrift.”

6.3. De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 15 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1669, BNB 2015/168 ten aanzien van de kenbaarheid van NEN-normen geoordeeld:

“De artikelen 139 en 217 van de Gemeentewet stellen eisen aan de kenbaarheid van de maatstaven waarnaar gemeentebelastingen worden geheven. In een geval waarin de gemeentelijke regelgeving in het kader van de omschrijving van de heffingsmaatstaf verwijst naar NEN-normen, is aan voormelde eisen, mede naar hun strekking, voldaan indien de gemeente die normen bekendmaakt door terinzagelegging op de wijze die in artikel 139, lid 3, van de Gemeentewet is voorzien voor bijlagen, en desgevraagd papieren afschriften van die normen verstrekt tegen betaling van bedragen die niet hoger zijn dan de tarieven die de gemeente hanteert voor het verstrekken van papieren afschriften van besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden. ”

6.4. In beroep en opnieuw in hoger beroep heeft belanghebbende erop gewezen dat in de Tarieventabel is bepaald dat de NEN 2699-norm voor eenieder ter inzage ligt ten kantore van de Afdeling Bouw- en woningtoezicht van het Cluster Stadsontwikkeling (de Afdeling B&WT), kantoorhoudend aan de [adres 2] in [woonplaats] . Het adres waarop de Afdeling B&WT kantoor houdt is echter niet [adres 2] maar [adres 3] . Deze onjuiste vermelding in de Tarieventabel van het adres waar de NEN 2699-norm ter inzage ligt, betekent volgens belanghebbende dat met betrekking tot de NEN 2699-norm niet aan het kenbaarheidsvereiste is voldaan. De Rechtbank heeft dit standpunt van belanghebbende niet gevolgd (zie r.o. 4.3 van de uitspraak van de Rechtbank). Het Hof maakt deze naar zijn oordeel juiste beslissing en de gronden waarop deze beslissing berust tot de zijne.

6.5. In hoger beroep heeft belanghebbende aangevoerd dat hij op 19 november 2018 op het adres [adres 3] aan een daar aanwezige ambtenaar van Stadsontwikkeling heeft gevraagd naar de NEN-normen, die hem zou hebben gezegd “die liggen hier niet”. Hieruit blijkt volgens belanghebbende dat aan hem niet naar de eis van de wet terinzagelegging van de NEN 2699-norm is verleend.

6.6. De Heffingsambtenaar heeft naar aanleiding hiervan verklaard dat de NEN 2699-norm wel degelijk ter inzage ligt ten kantore van de Afdeling B&WT. Volgens hem moet belanghebbende hebben begrepen

dat hij in het gebouw waarin de Afdeling B&WT kantoor houdt niet onaangekondigd kan binnenlopen om aan een willekeurig iemand die daar aanwezig is te vragen om de inzage van de NEN 2699-norm. Als hij vooraf met de Afdeling B&WT had gebeld om een afspraak te maken over het inzien van de NEN 2699-norm, was hem de gelegenheid geboden om de NEN 2699-norm in te zien. Ook had belanghebbende na binnenkomst in het gebouw waarin de Afdeling B&WT kantoor houdt kunnen melden dat hij voor de Afdeling B&WT kwam. Dan was hij naar de Afdeling B&WT verwezen en had hij daar de NEN 2699-norm kunnen inzien en tegen betaling een afschrift kunnen verkrijgen. Het Hof heeft geen reden om aan de hiervoor samengevatte, door belanghebbende niet weersproken, verklaring van de Heffingsambtenaar te twijfelen.

- 6.7. Volgens het Hof is het recht van belanghebbende op inzage van de NEN 2699-norm niet beknot doordat hij niet onmiddellijk na binnenkomst van het gebouw waarin de Afdeling B&WT kantoor houdt van de NEN 2699-norm kon kennisnemen. Van belanghebbende mocht redelijkerwijs worden verlangd een van de hiervoor onder 6.6 genoemde mogelijkheden te benutten opdat hem op een ordentelijke wijze inzage van de NEN 2699-norm zou kunnen worden verleend. Nu hij dat om hem moverende redenen niet heeft gedaan, kan niet worden geoordeeld dat aan hem niet naar de eis van de wet terinzagelegging van de NEN 2699-norm is verleend.
- 6.8. Voor het overige voert belanghebbende in hoger beroep ter onderbouwing van zijn standpunt over de kenbaarheid van de NEN 2699-norm een aantal rechterlijke uitspraken en de daaraan door hem gegeven uitleg aan. Deze onderbouwing brengt het Hof niet tot een ander oordeel.
- 6.9. Uit wat hiervoor is overwogen volgt dat de onder 5.1.1 genoemde hogerberoepsgrond faalt.

Ad 5.1.2: Toetsing aan de opbrengstlimiet

- 7.1. Belanghebbende stelt zich op het standpunt dat de tarieven van de leges omgevingsvergunning zodanig zijn vastgesteld dat sprake is van een overschrijding van de opbrengstlimiet.
- 7.2. Van een overschrijding van de opbrengstlimiet is sprake indien de voor een jaar (in dit geval: 2018) geraamde baten van de leges omgevingsvergunning de voor dat jaar geraamde lasten ter zake te boven gaan.
- 7.3. De baten van de leges omgevingsvergunning zijn de leges die in 2018 verschuldigd zijn geworden voor door of vanwege de gemeente verstrekte diensten, genoemd in de Verordening en de Tarieventabel (de belaste diensten). De lasten ter zake zijn de op de gemeente drukkende lasten die voortvloeien uit de verstrekking van de belaste diensten of die met de verstrekking van de belaste diensten rechtstreeks verband houden. Kostenposten die niet of slechts zijdelings dat wil zeggen voor minder dan 10 percent verband houden met de belaste diensten behoren niet tot de "lasten ter zake"⁵.
- 7.4. Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad⁶ moet, nu belanghebbende aan de orde heeft gesteld of de geraamde baten van de leges omgevingsvergunning de geraamde "lasten ter zake" in 2018 hebben overschreden, de Heffingsambtenaar inzicht verschaffen in de ramingen voor dat jaar van de baten van de leges omgevingsvergunning en de "lasten ter zake".
- 7.5. Om inzicht in de ramingen voor het jaar 2018 van de baten van de leges omgevingsvergunning en de "lasten ter zake" te verschaffen, heeft de Heffingsambtenaar de volgende, aan de begroting van de gemeente Rotterdam voor dat jaar ontleende berekening van de kostendekkendheid van de leges omgevingsvergunning overgelegd:

"Naam verordening 2018 Totale kosten Totale baten % Kostendekkendheid

Leges omgevingsvergunning 18.337 17.225 94%

Berekening kostendekkendheid Algemene legesverordening

Personeelskosten 8.829

Specifieke automatiseringskosten 1.063

Materiële kosten 4.346

Overhead (eigen cluster) 131

Overhead (concern) 3.968

Totale kosten 18.337

Opbrengst heffingen 17.225

Dekkingspercentage 94%

Toelichting:

De gemeente Rotterdam gaat uit van kostendekkendheid van de leges volgens de normen van de wet (artikel 229b, eerste lid van de Gemeentewet). Die kostendekkendheid wordt conform regelgeving en jurisprudentie bepaald per verordening. Vanaf 2012 kent Rotterdam een aparte legesverordening Omgevingsvergunning. De kosten en opbrengsten worden over de gehele verordening beoordeeld. Opbrengsten uit de ene vergunning of activiteit kunnen worden gebruikt voor de dekking van kosten die voor andere vergunningen of activiteiten worden gemaakt (kruissubsidiëring).

Om de leges voor aanvraag van vergunningen voor plannen met een relatief lage bouwsom haalbaar en betaalbaar te houden, is in Rotterdam met name sprake van kruissubsidiëring tussen de grote en de kleine bouwplannen. Dit is een bestuurlijke keuze. Het loslaten van deze kruissubsidiëring zou tot onaanvaardbaar hoge tarieven voor de kleine bouwplannen leiden.

Binnen het legesstelsel voor aanvragen om omgevingsvergunning werd tot en met 2015 gewerkt met een systeem van tariefklassen. Met ingang van de verordening 2016 is deze systematiek losgelaten en is overgestapt op een systeem met schijven."

- 7.6. Naar het oordeel van het Hof heeft de rechtbank op goede gronden beslist dat de Heffingsambtenaar met de onder 7.5 opgenomen berekening van de kostendekkendheid van de leges omgevingsvergunning inzicht heeft verschaft in de ramingen van de baten van de leges omgevingsvergunning en de "lasten ter zake". Daarbij neemt het Hof in aanmerking dat het verschaffen van inzicht in de ramingen iets anders is dan het aannemelijk maken dat de ramingen juist en/of volledig zijn.
- 7.7. Omdat de Heffingsambtenaar inzicht in de ramingen van de baten van de leges omgevingsvergunning en de "lasten ter zake" heeft verschaft, komt de vraag aan de orde of belanghebbende met betrekking tot of één of meer door de Heffingsambtenaar genoemde baten van de leges omgevingsvergunning gemotiveerd in twijfel heeft getrokken dat deze in de ramingen van de baten (tot het juiste bedrag) in aanmerking zijn genomen en/of dat één of meer kostenposten in de ramingen van de "lasten ter zake" kan/kunnen worden aangemerkt als een "last ter zake"/"lasten ter zake"⁷. Uit de stukken van het geding blijkt niet dat belanghebbende baten van de leges omgevingsvergunning heeft genoemd waarvan hij betwijfelt dat deze in de ramingen van de baten (tot het juiste bedrag) in aanmerking zijn genomen. Evenmin heeft belanghebbende één of meer in de ramingen van de "lasten ter zake" in aanmerking genomen kostenpost(en) genoemd waarvan hij betwijfelt dat deze een "last ter zake"/"lasten ter zake" zijn.
- 7.8. Van de Heffingsambtenaar mag niet worden verlangd dat hij in het geval de belanghebbende in het geheel geen baten van de leges omgevingsvergunning en/of kostenposten noemt die hij in twijfel trekt, nadere inlichtingen verstrekt⁸. Hierbij neemt het Hof in aanmerking dat de omstandigheid dat belanghebbende in de regel geen toegang heeft tot de gegevens die hij nodig heeft om voldoende gemotiveerd feiten te stellen die meebrengen dat de opbrengstlimiet is overschreden onverlet laat dat de stelplicht en bewijslast ten aanzien van de feitelijke onderbouwing van het beroep op limietoverschrijding op de belanghebbende rust⁹.
- 7.9. Uit wat hiervoor is overwogen volgt dat de onder beroepsgrond 5.1.2 genoemde hogerberoepsgrond faalt.

Ad 5.1.3: De heffingsmaatstaf

- 8.1. De heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning zijn de totale bouwkosten van de zaak waarop de aanvraag om een vergunning betrekking heeft. De totale bouwkosten worden berekend volgens de NEN 2699-norm¹⁰.
- 8.2. Belanghebbende stelt dat de werkelijke bouwkosten aanzienlijk lager zijn dan de (nader) vastgestelde heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning. De heffingsmaatstaf is volgens belanghebbende niet hoger dan 449.000.
- 8.3. De Rechtbank heeft, om te komen tot een beslissing over de in geschil zijnde heffingsmaatstaf, de hierna kort geschetste route afgelegd.
 - 8.3.1. Voor de hoogte van de door belanghebbende verschuldigde leges omgevingsvergunning is volgens de Rechtbank bepalend de prijs die aan een derde in het economische verkeer zou moeten worden betaald voor het totstandbrengen van het bouwwerk waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd, althans voor de werkzaamheden die zijn omschreven in de NEN2699-norm. De Rechtbank voegt hieraan toe dat de Heffingsambtenaar de leges omgevingsvergunning mocht heffen over bouwkosten die zijn gebaseerd op normbedragen (en dus niet op de echte bouwkosten).
 - 8.3.2. In eerste aanleg moest de Heffingsambtenaar bewijzen dat de door hem vastgestelde heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning van 800.000 niet te hoog was. Om aan deze bewijslast te voldoen, heeft de Heffingsambtenaar de controlebegroting en de analyse van de offerte [A B.V.] overgelegd (zie onder 2.7). De Rechtbank overweegt in r.o. 8.1 van haar uitspraak dat dit bewijs tekortschiet omdat belanghebbende en de Rechtbank de controlebegroting en de analyse onvoldoende konden controleren. Daarom is, aldus de Rechtbank, de Heffingsambtenaar er niet in geslaagd aannemelijk te maken dat de door hem vastgestelde heffingsmaatstaf van 800.000 niet te hoog is.
 - 8.3.3. Vervolgens heeft de Rechtbank beoordeeld of belanghebbende aannemelijk heeft gemaakt dat de door hem voorgestane heffingsmaatstaf niet te laag is. Daarin is belanghebbende volgens de Rechtbank niet geslaagd.
 - 8.3.4. Omdat geen van beide partijen in het van haar verlangde bewijs is geslaagd, heeft de Rechtbank de heffingsmaatstaf schattenderwijs vastgesteld op 700.000.
- 8.4. De Heffingsambtenaar heeft tegen de uitspraak van de Rechtbank geen (principaal of incidenteel) hoger beroep ingesteld. De bovengrens van het geschil in hoger beroep over de heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning is dus niet, zoals in eerste aanleg, 800.000 maar 700.000.
- 8.5. Naar het oordeel van het Hof zijn de onder 8.3.1 en 8.3.2 vermelde oordelen van de Rechtbank juist. Het Hof maakt deze oordelen en de gronden waarop zij berusten, tot de zijne.
- 8.6. Met betrekking tot het onder 8.3.3 vermelde oordeel van de Rechtbank overweegt het Hof het volgende.
 - 8.6.1. Nadat de Rechtbank heeft geoordeeld dat de Heffingsambtenaar niet erin is geslaagd te bewijzen dat de door hem vastgestelde heffingsmaatstaf van 800.000 niet te hoog is, heeft zij van belanghebbende verlangd dat hij aannemelijk maakt dat de door hem voorgestane heffingsmaatstaf van 449.000 niet te laag is.
 - 8.6.2. De Rechtbank heeft deze verschuiving van de bewijslast van de Heffingsambtenaar naar de belanghebbende kennelijk ontleend aan rechtsoverweging 3.2 van het Oostflakkee-arrest¹¹. Daarin geeft de Hoge Raad een beslismodel voor geschillen over op grond van de Wet WOZ vastgestelde waarden. In dit beslismodel moet de heffingsambtenaar bewijzen dat de door hem verdedigde WOZ-waarde niet te hoog is. Slaagt hij daarin niet, dan verschuift de bewijslast naar de belanghebbende die vervolgens moet bewijzen dat de door haar verdedigde WOZ-waarde niet te laag is.
 - 8.6.3. Deze verschuiving van de bewijslast staat op gespannen voet met de verdeling van de bewijslast waarvan in het (fiscale) bestuursprocesrecht doorgaans wordt uitgegaan. Voor de opvatting dat zij ook van toepassing is in andere (waarderings)geschillen dan geschillen over de

WOZ-waarde, is in rechtsoverweging 3.2 van het Oostflakkee-arrest geen aanknopingspunt te vinden. Gelet daarop is er naar het oordeel van het Hof dan ook geen goede reden om de verschuiving van de bewijslast in het beslismodel voor geschillen over de WOZ-waarde naar analogie toe te passen in het onderhavige geschil over de heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning.

- 8.6.4. Zonder de verschuiving van de bewijslast van de Heffingsambtenaar naar belanghebbende ligt na het oordeel van de Rechtbank dat de Heffingsambtenaar er niet in is geslaagd aannemelijk te maken dat de door hem vastgestelde heffingsmaatstaf van

800.000 niet te hoog is, bij welk oordeel het Hof zich heeft aangesloten (zie onder 8.5) , de bewijslast (nog steeds) bij de Heffingsambtenaar. Hij moet aannemelijk maken dat en in hoeverre de heffingsmaatstaf hoger is dan de door belanghebbende verdedigde heffingsmaatstaf van 449.000, met nu hij geen (principaal of incidenteel) hoger beroep heeft ingesteld een maximum van 700.000. Overigens is het mogelijk dat de belanghebbende feiten stelt die, indien aannemelijk bevonden, de Heffingsambtenaar had moeten meewegen maar ten onrechte niet heeft meegewogen. Met betrekking tot de aanwezigheid van die feiten rust de bewijslast op belanghebbende.

- 8.6.5. Dat de Rechtbank in r.o. 8.1 van haar uitspraak heeft geoordeeld dat de Heffingsambtenaar met de controlebegroting en de analyse van de offerte van [A B.V.] (zie onder 2.5. tot en met 2.7.) niet aannemelijk heeft gemaakt dat de door hem vastgestelde heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning van 800.000 niet te hoog is bij welk oordeel het Hof zich aansluit (zie onder 8.5) , betekent, anders dan belanghebbende meent, niet dat bij de beantwoording van de vraag of de Heffingsambtenaar aannemelijk heeft gemaakt dat en hoeveel de heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning hoger is dan de door belanghebbende bepleite heffingsmaatstaf van 449.000, de controlebegroting en de analyse van de offerte van [A B.V.] buiten beschouwing moeten worden gelaten. Evenmin volgt het Hof belanghebbende in diens standpunt dat de Heffingsambtenaar moet bewijzen dat de in de offerte van [A B.V.] berekende heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning van 449.000 niet de prijs is die aan een derde in het economische verkeer zou moeten worden betaald voor het totstandbrengen van het bouwwerk waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd.

- 8.6.6. In de analyse van de offerte van [A B.V.] is, overeenkomstig de bedoeling van de gemeentelijke wetgever¹², als heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning genomen de prijs die aan een derde in het economische verkeer zou moeten worden betaald voor het totstandbrengen van het bouwwerk waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd. In de analyse van de offerte van [A B.V.] is voorts uitgegaan van de aanname dat tot de prijs die aan een derde in het economische verkeer zou moeten worden betaald voor het totstandbrengen van het bouwwerk waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd, ook behoren de in die analyse vermelde kosten die niet in die offerte in aanmerking zijn genomen (zie onder 2.7.). Belanghebbende heeft de juistheid van deze aanname niet betwist. Volgens de analyse van de offerte van [A B.V.] bedragen de niet in de offerte in aanmerking genomen kosten 117.069.

- 8.6.7. De door de Heffingsambtenaar in het geding gebrachte feiten zijn onvoldoende om op grond daarvan te oordelen dat in de offerte van [A B.V.] kosten tot een bedrag van 117.069 ten onrechte niet in aanmerking zijn genomen. Wel acht het Hof met de analyse van de offerte van [A B.V.] aannemelijk gemaakt dat een substantieel deel van de kosten die zijn begrepen in de prijs die voor het totstandbrengen van het bouwwerk door een derde zou moeten worden betaald, in de offerte van [A B.V.] niet in aanmerking zijn genomen.

8.6.8.1. Belanghebbende stelt zich op het standpunt dat de Heffingsambtenaar ten onrechte kosten van vergunningvrije bouwactiviteiten tot de heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning heeft gerekend, met name die betreffende de kozijnen, de riolering en de isolatie. Volgens belanghebbende bedragen deze kosten ongeveer 200.000. Dienaangaande overweegt het Hof het volgende.

8.6.8.2. De bouwactiviteiten betreffende de kozijnen aan de achterkant van het gehele pand zijn ook volgens de Heffingsambtenaar vergunningvrij en zijn daarom niet betrokken in de heffing van de leges omgevingsvergunning. Omdat de voorgevel, met inbegrip van de kozijnen, ingrijpend is gewijzigd, is de bouwactiviteit aan de voorgevel, ook voor zover zij bestaat uit werkzaamheden met betrekking tot de kozijnen, niet vergunningvrij, aldus de Heffingsambtenaar. Volgens het Hof is dit standpunt juist.

8.6.8.3. De Heffingsambtenaar heeft gesteld en het Hof acht aannemelijk dat de bouwactiviteiten met betrekking tot de riolering onderdeel zijn van een project waarbij een oud wijkcentrum is getransformeerd in dertien appartementen, met elk een eigen toilet, badkamer en keuken. Ook als een klein deel van de bouwactiviteiten betrekking heeft op de riolering die er al voor deze transformatie was, dan nog heeft het overgrote deel van de bouwactiviteiten bestaan uit de aanleg van nieuwe riolering als onderdeel van het project. De aanleg van de riolering is in zoverre niet vergunningvrij.

8.6.8.4. Tenslotte heeft de Heffingsambtenaar zich op het standpunt gesteld dat de bouwactiviteiten betreffende de isolatie van de dertien appartementen niet vergunningvrij zijn omdat voor de dertien appartementen andere normen voor de isolatie gelden dan die voor het voormalige buurthuis. Het Hof volgt de Heffingsambtenaar in dit standpunt.

8.6.8.5. Naar het Hof begrijpt zijn de door belanghebbende op 200.000 geraamde kosten van de bouwactiviteiten betreffende de kozijnen, de riolering en de isolatie niet in de offerte van [A B.V.] opgenomen omdat deze activiteiten vergunningvrij zouden zijn. Gelet op wat onder 8.6.8.2. tot en met 8.6.8.4 is overwogen, is het grootste deel van de bouwactiviteiten die volgens belanghebbende vergunningvrij zijn, niet vergunningvrij. Hieruit volgt dat een substantieel deel van de door belanghebbende op 200.000 geraamde kosten van de bouwactiviteiten betreffende de kozijnen, de riolering en de isolatie behoren tot de prijs die voor het totstandbrengen van het bouwwerk door een derde zou moeten worden betaald. Dat deel van de kosten is ten onrechte niet begrepen in de door belanghebbende verdedigde heffingsmaatstaf van 449.000.

8.6.9. In de analyse van de offerte van [A B.V.] zijn de opslagen voor algemene bouwplaatskosten, CAR-verzekering¹³, algemene kosten en winst en risico gesteld op in totaal 167.959. In de offerte van [A B.V.] is het totaal van deze kostenposten gesteld op 18.096. De Heffingsambtenaar heeft onvoldoende met marktgegevens of andere objectieve en controleerbare gegevens onderbouwd dat de totale opslag van 167.959 niet te hoog is. Wel acht het Hof aannemelijk dat een substantieel deel van de opslagen voor algemene bouwplaatskosten, CAR-verzekering, algemene kosten en winst en risico die in de analyse van de offerte van [A B.V.] zijn vermeld, behoort tot de prijs die aan een derde in het economische verkeer zou moeten worden betaald voor het tot stand brengen van het bouwwerk waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd. Belanghebbende heeft zijn stelling dat een derde in het economische verkeer genoeg zou nemen met de in de offerte van [A B.V.] opgenomen vergoeding voor deze kostenposten van in totaal 18.096, niet onderbouwd.

8.6.10. Op grond van wat onder 8.6.6 tot en met 8.6.9 is overwogen concludeert het Hof dat de Heffingsambtenaar aannemelijk heeft gemaakt dat de door belanghebbende verdedigde heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning van 449.000 te laag is. Hij is er echter niet in geslaagd aannemelijk te maken *hoeveel* de door belanghebbende verdedigde heffingsmaatstaf te laag is. Toch wil het Hof, gelet op het bepaalde in artikel 8:41a van de Algemene wet bestuursrecht, tot een definitieve beslechting van het hem voorgelegde geschil komen. Het Hof stelt, alle feiten en omstandigheden in aanmerking genomen, de heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning schattenderwijs vast op 700.000, dat is het bedrag waarop ook de Rechtbank de heffingsmaatstaf heeft vastgesteld.

5.1.4 *Wegingsfactor voor het gewicht van de zaak bij de bepaling van de aan belanghebbende te vergoeden kosten van rechtsbijstand in eerste aanleg*

- 9.1. De Rechtbank heeft de Heffingsambtenaar veroordeeld in de door belanghebbende gemaakte kosten voor beroepsmatig verleende rechtsbijstand tot een bedrag van 2.777. Bij de bepaling van dit bedrag is de Rechtbank uitgegaan van een wegingsfactor voor het gewicht van de zaak van 1.
- 9.2. Belanghebbende stelt zich op het standpunt dat de Rechtbank een wegingsfactor voor het gewicht van de zaak van 2 had moeten toepassen.
- 9.3. Het Hof sluit zich aan bij het oordeel van de Rechtbank dat het gewicht van de zaak gemiddeld is. Daarbij past, gelet op het Besluit proceskosten bestuursrecht, een wegingsfactor van 1. Wat belanghebbende heeft aangevoerd ter onderbouwing van zijn standpunt dat de Rechtbank een wegingsfactor voor het gewicht van de zaak van 2 had moeten toepassen, brengt het Hof niet tot een ander oordeel.

Slotsom

10. Gelet op wat hiervoor is overwogen, is het hoger beroep ongegrond.

Proceskosten

Het Hof ziet geen aanleiding voor een vergoeding van proceskosten.

Beslissing

Het Gerechtshof bevestigt de uitspraak van de Rechtbank.

Deze uitspraak is vastgesteld door G.J. van Leijenhorst, Chr.Th.P.M. Zandhuis en I. Reijngoud, in tegenwoordigheid van de griffier Y. Postema. De beslissing is op 21 februari 2024 in het openbaar uitgesproken.

Een afschrift van deze uitspraak is in Mijn Rechtspraak geplaatst. Indien u niet digitaal procedeert, is een afschrift aangetekend per post verzonden op:

*Tegen deze uitspraak kunnen beide partijen binnen zes weken na de verzenddatum beroep in cassatie instellen bij **de Hoge Raad der Nederlanden via het webportaal van de Hoge Raad www.hogeraad.nl**.*

*Bepaalde personen die niet worden vertegenwoordigd door een gemachtigde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent, mogen per post beroep in cassatie instellen. Dit zijn natuurlijke personen en verenigingen waarvan de statuten niet zijn opgenomen in een notariële akte. Als zij geen gebruik willen maken van digitaal procederen kunnen deze personen het beroepschrift in cassatie sturen aan **de Hoge Raad der Nederlanden (belastingkamer), Postbus 20303, 2500 EH Den Haag**.*

Alle andere personen en gemachtigden die beroepsmatig rechtsbijstand verlenen, zijn in beginsel verplicht digitaal te procederen (zie www.hogeraad.nl).

Bij het instellen van beroep in cassatie moet het volgende in acht worden genomen:

- 1 - bij het beroepschrift wordt een afschrift van deze uitspraak gevoegd;*
- 2 - (alleen bij procederen op papier) het beroepschrift moet ondertekend zijn;*
- 3 - het beroepschrift moet ten minste het volgende vermelden:*
 - a. - de naam en het adres van de indiener;*
 - b. - de dagtekening;*
 - c. - de vermelding van de uitspraak waartegen het beroep in cassatie is gericht;*
 - d. - de gronden van het beroep in cassatie.*

Voor het instellen van beroep in cassatie is griffierecht verschuldigd. Na het instellen van beroep in cassatie ontvangt de indiener een nota griffierecht van de griffier van de Hoge Raad. In het cassatieberoepschrift kan de Hoge Raad verzocht worden om de wederpartij te veroordelen in de proceskosten.

-
- ¹ In de uitspraak op bezwaar “de kostendeskundige van de gemeente Rotterdam” genoemd.
 - ² Op 13 december 2017 gepubliceerd in het Gemeenteblad 2017, 219353.
 - ³ In deze uitspraak wordt de NEN 2699 (investerings- en exploitatiekosten van gebouwen Begripsomschrijvingen en indelingen) verder aangeduid als: (de) NEN 2699.
 - ⁴ De artikelen 139 en 141 van de Gemeentewet 139 maakten deel uit van §5 van Titel III van de Gemeentewet inzake de bekendmaking en inwerkingtreding van besluiten die algemeen verbindende voorschriften inhouden. Deze paragraaf is vervallen per 1 juli 2021, de datum van inwerkingtreding van de Bekendmakingswet, Staatsblad 2020, 262.
 - ⁵ Vgl. HR 4 juni 2010, ECLI:HR:2010:BL0990, BNB 2010/234.
 - ⁶ Vgl. HR 24 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1968, BNB 2009/199 en HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:777, BNB 2014/148.
 - ⁷ Vgl. HR 24 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1968, BNB 2009/199 en HR 4 april 2014, , ECLI:NL:HR:2014:777.
 - ⁸ Zie r.o. 3.3.3, tweede volzin van HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:777, BNB 2014/148.
 - ⁹ Zie r.o. 3.3.2. van HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:777, BNB 2014/148.
 - ¹⁰ § 1.1 en § 1.1.1 van de Tarieventabel jo. artikel 4 van de Verordening
 - ¹¹ HR 14 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AU4300, BNB 2005/378.
 - ¹² Door de Rechtbank weergegeven in de overwegingen 7.2 en 7.3 van haar uitspraak.
 - ¹³ “CAR” staat voor Construction All Risk. Met een CAR-verzekering verzekert degene die een bouwproject uitvoert of laat uitvoeren schade die tijdens de bouw ontstaat, bijvoorbeeld door een uitvoeringsfout, brand, diefstal of storm.
-