

Publicatie

Auteurs: R.T. Wiegerink
Verschenen in: Belastingblad 2025/463
Datum: Afl. 24, 2025
Titel: Het verschaffen van inzicht in de ramingen van de legesopbrengsten houdt niet in dat moet worden bewezen dat de geraamde legesopbrengsten juist zijn

HOF DEN HAAG 9 juli 2024, nr. BK-23/654

(Mrs. G.J. van Leijenhorst, T.A. de Hek,
A. Blik-Monsma)
m.nt. R.T. Wiegerink

ECLI:NL:GHDHA:2024:1255

**Het door de heffingsambtenaar
verschaffen van inzicht in de
ramingen van de legesopbrengsten
houdt niet in dat moet worden
bewezen dat de geraamde
legesopbrengsten juist zijn. Als voor
de definitie van bouwkosten niet
expliciet wordt verwezen naar een
NEN-norm, hoeft die norm niet ter
inzage te worden gelegd.**

Uitspraak

in het geding tussen:
[X] B.V. te [Z] , belanghebbende,
(gemachtigde: E. Staas)
en
**de heffingsambtenaar van de
gemeente Den Haag, de
Heffingsambtenaar,**
(vertegenwoordiger: [...])
op het hoger beroep van
belanghebbende tegen de uitspraak van
de Rechtbank Den Haag (de Rechtbank)
van 23 mei 2023, nummer SGR 21/3741
(Red.: *Belastingblad* 2023/278, m.nt.
R.T. Wiegerink).

Procesverloop

1.1.
De Heffingsambtenaar heeft bij
schriftelijke kennisgeving met

dagtekening 5 juli 2019 van
belanghebbende leges tot een bedrag
van € 529.123,45 gevorderd (de
aanslag).

1.2.

Belanghebbende heeft tegen de aanslag
bezwaar gemaakt.

1.3.

Op 22 april 2021 heeft de
Heffingsambtenaar uitspraak op het
bezwaar van belanghebbende gedaan.
Daarin heeft hij het bezwaar ongegrond
verklaard.

1.4.

Belanghebbende heeft tegen de
uitspraak op bezwaar beroep ingesteld
bij de Rechtbank. De Rechtbank heeft
beslist:

"De rechtbank:

- verklaart het beroep ongegrond;
- veroordeelt verweerder tot vergoeding van immateriële schade tot een bedrag van € 1.336;
- veroordeelt de Staat tot vergoeding van immateriële schade tot een bedrag van € 664;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 418,50;
- veroordeelt de Staat in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 418,50;
- draagt verweerder op € 180 van het door eiseres betaalde griffierecht aan haar te vergoeden;
- draagt de Staat op € 180 van het door eiseres betaalde griffierecht aan haar te vergoeden."

1.5.

Belanghebbende heeft tegen de
uitspraak van de Rechtbank hoger

beroep ingesteld. Er is € 548 griffierecht
geheven. De Heffingsambtenaar heeft
een verweerschrift ingediend.
Belanghebbende heeft op 23 mei 2024
nadere stukken ingediend.
1.6.

Het hoger beroep is behandeld op de
zitting van het Hof van 28 mei 2024.
Partijen zijn verschenen. De
Heffingsambtenaar heeft een pleitnota

overgelegd. Van het verhandelde ter
zitting is een proces-verbaal opgemaakt.

Feiten

2.1.

Belanghebbende heeft op 20 juli 2018
een omgevingsvergunning aangevraagd.
Daaraan ontleent het Hof onder meer het
volgende:

Locatie

1. Kadastraal perceelnummer

Burgerlijke gemeente [plaats]

Kadastrale gemeente [plaats]

Kadastrale sectie [...]

Kadastraal perceelnummer [...]

Bouwplannaam [straat]

(...)

Bouwen

Overig bouwwerk bouwen

1. De bouwwerkzaamheden

Toelichting

Het bouwwerk wordt gedeeltelijk vervangen

Wijzigen bestaand gebouw en nieuwbouw

(...)

(...)

7. Gebruik

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

Wonen & overige gebruiksfuncties

(...)

Waar gaat u het bouwwerk voor gebruiken?

Wonen & overige gebruiksfuncties

8. Gebruiksfuncties

Gebruiksfunctie Winkel

Aantal personen 10

Gebruiksoppervlakte (m2) 1.257

Verblijfsoppervlakte (m2) 1.237

(...)

Bijlagen

(...)

Kosten

Wat zijn de geschatte kosten voor het totale project in euro's exclusief BTW

€ 13.000.000

2.2.
In de aanslag van 5 juli 2019 is de
Heffingsambtenaar uitgegaan van de
door belanghebbende geschatte
bouwkosten exclusief BTW van €
13.000.000. Bij dit bedrag heeft de

Heffingsambtenaar de BTW opgeteld,
hetgeen resulteert in een legesgrondslag
van € 15.730.000. De aanslag houdt
verder, voor zover van belang, het
volgende in:

Onderdeel tarieventabel verordening	Omschrijving	Heffings- grondslag	Tarief	Bedrag
2.3.1	Omgevingsvergunning binnenplanse afwijking met bouwactiviteit [...] : (*)	1	€ 595,45	€ 595,45
2.1.1.2	Omgevingsvergunning Bouwactiviteit [...] : (*)	€ 15.730.000	3,360%	€ 528.528,00

(*) Omschrijving bouwactiviteit [...] is in de aanslag omschreven als: Het oprichten van 121 appartementen en 8 commerciële ruimten door het veranderen en vergroten van de woningen [adressen 1] en [adressen 2] (*het project [naam project]*)

2.3.
Bij e-mail van 12 maart 2020 heeft
belanghebbende de integrale begroting

van het project [naam project] aan de
Heffingsambtenaar gestuurd. Daaraan
ontleent het Hof het volgende.

Functie	Woningbouw				
Type	Gestapeld				
Soort	Nieuw en verbouw				
Bouwlagen onder peil	--				
Bouwlagen boven peil	8				
METING NEN 2580					
ST:	Kenmerkend element		133		woningen
BVO:	Bruto vloeroppervlak		11.791		m2
BIH:	Bruto inhoud		35.477		m2
TBB:	Footprint (incl. onder- en overbouwd)		2.031		m2
BGT:	Bruto gevenoppervlak (boven maaiveld)		6.315		m2
BGD:	Geveloppervlak dicht		3.933		m2
BGO:	Geveloppervlak open		2.613		m2
BDT:	Bruto dakoppervlak		2.602		m2
BOT:	Bruto onbebouwd terreinoppervlak		--		m2
BOUWKOSTEN NIVEAU 3					
BOUWKUNDIGE WERKEN	m2	€/m2	(sub)totaal	€/bvo	% bouwkosten
Fundering	2.031	411,76	836.267	70,92	5,1
Skelet	11.791	247,15	2.914.080	247,15	17,8
Afbouw daken en buitenplafonds	2.602	257,71	670.593	56,87	4,1
Gevelafbouw/gevelafwerking	6.315	407,88	2.575.760	218,46	15,7
Inbouw (excl. inbouw gebruiker)	11.791	95,51	1.126.101	95,51	6,9
Afwerkingen	11.791	95,76	1.129.046	95,76	6,9
Overige bouwkundige voorzieningen	11.791	14,55	171.602	14,55	1,0
TOTAAL BOUWKUNDIGE WERKEN			9.423.348	799,21	57,4

VAN DER FELTZ

advocaten

INSTALLATIES	<i>m2</i>	<i>€/m2</i>	<i>(sub)totaal</i>	<i>€/bvo</i>	<i>% bouwkosten</i>
WTB: vloeistof en gasinstallatie	11.791	54,73	645.322	54,73	3,9
WTB: Klimaatinstallaties	11.791	91,13	1.074.456	91,13	6,5
Elektronische installaties	11.791	58,91	694.570	58,91	4,2
Transport installatie	11.791	35,17	414.700	35,17	2,5
TOTAAL INSTALLATIES			2.829.048	239,94	17,2
VASTE INRICHTING	<i>m2</i>	<i>€/m2</i>	<i>(sub)totaal</i>	<i>€/bvo</i>	<i>% bouwkosten</i>
Vaste inrichting	11.791	36,41	429.305	36,41	2,6
TOTAAL VASTE INRICHTING			429.305	36,41	2,6
TERREIN	<i>m2</i>	<i>€/m2</i>	<i>(sub)totaal</i>	<i>€/bvo</i>	<i>% bouwkosten</i>
Terrein	228	80,00	18.224	1,55	0,1
TOTAAL TERREIN	18.224	1,55	0,1		
INDIRECTE BOUWKOSTEN	<i>%</i>	<i>over €</i>	<i>(sub)totaal</i>	<i>€/bvo</i>	<i>%</i>
Diversen (detaillering in ontwerpfase)	5,9	12.699.325	754.072	63,95	4,6
Algemene uitvoeringskosten	13,1	13.453.997	1.760.500	149,31	
Coördinatiekosten nevenaannemers	3,0	3.111.953			
- coördinatie installaties	--	--			
- coördinatie overige					
Totaal bijzondere kosten	3,0	3.111.953	93.359	7,92	0,6
Opslagen	6,0	12.102.544	726.153		
- AK	2,5	12.828.697	320.717		
- Winst & risico	0,5	13.149.414	62.148		
- Overig / (CAR-afkoop e.d)					
Totaal opslagen	9,2	12.102,544	1.109.018	94,06	6,8
TOTAAL INDIRECTE BOUWKOSTEN	29,3	12.699.925	3.716.949	315,24	22,6
TOTAAL BOUWKOSTEN excl. BTW	16.416.873	1.395,35	100		

2.4.
In de bezwaarfase heeft de
Heffingsambtenaar aan belanghebbende
een "basisraming legesopbrengst 2018
voor grote bouwplannen met een
bouwsom groter dan € 1 mln."
(*Ramingslijst 2018*) verstrekt. In de
Ramingslijst 2018 staan 62 projecten.
Voor 50 van de 62 projecten is in 2018
geen aanvraag ingediend.

Voor 8 van de 62 projecten zijn in de
Ramingslijst 2018 de verschuldigde leges
vermeld. Deze 8 projecten staan in het
hieronder opgenomen schema.
Uitgaande van het totaalbedrag van de
voor de 8 projecten verschuldigde leges
heeft de Heffingsambtenaar de
legesopbrengsten voor grote projecten in
2018 geraamd. Ook deze berekening is
in het onderstaande schema opgenomen.

Stadsdeel	Deelproject	Leges vermeld in Ramingslijst
[...]	[...]	€ 1.400.563
[...]	[...]	€ 932.500
[...]	[...]	€ 414.963
[...]	[...]	€ 1.659.943
[...]	[...]	€ 1.027.615
[...]	[...]	€ 3.042.569
[...]	[...]	€ 1.138.630
[...]	[...]	€ 250.330
Totaal	€ 9.867.113	
Verlaging legestarieven met 10%	- € 986.711	
Minder opbrengst als gevolg van lager maximumtarief	- € 200.000	
Raming opbrengst projecten met bouwsom > € 1 mln.	€ 8.680.402	
Stelpost grote bouwplannen	€ 4.500.000	
Totaal raming grote bouwplannen	€ 13.180.402	

Het project [naam project] is niet in de Ramingslijst 2018 vermeld.

2.5.
In hoger beroep heeft de Heffingsambtenaar de "Gerealiseerde projectenlijst 2018 voor 89 grote bouwplannen met een bouwsom groter dan € 1 mln." (*Realisatielijst 2018*) overgelegd. In de Realisatielijst 2018 zijn de voor de daarin vermelde projecten in rekening gebrachte legesbedragen niet opgenomen. Van de 89 in de Realisatielijst 2018 vermelde grote projecten staan er 12 in de Ramingslijst 2018.

Het project [naam project] is niet in de Realisatielijst 2018 vermeld. Wel staat het project [naam project] in de in hoger beroep overgelegde realisatielijst voor het jaar 2019. Ook in deze realisatielijst zijn de voor de daarin vermelde grote projecten in rekening gebrachte legesbedragen niet opgenomen.

2.6.
In hoger beroep heeft de Heffingsambtenaar de twee hierna opgenomen overzichten overgelegd.

"Overzicht gerealiseerde legesinkomsten 2013-2023"

[Jaar]	Raming	Gerealiseerd	Verschil	% afwijking
2013	€ 18.197.000	€ 18.602.000	€ 405.000	2 %
2014	€ 16.000.000	€ 20.600.000	€ 4.600.000	29 %
2015	€ 13.516.000	€ 13.216.000	- € 300.000	-2 %
2016	€ 14.209.000	€ 22.928.000	€ 8.719.000	61 %
2017	€ 17.071.000	€ 32.175.000	€ 15.104.000	88 %
2018	€ 14.470.000	€ 25.770.000	€ 11.300.000	78 %
2019	€ 18.981.000	€ 21.858.000	€ 2.877.000	15 %
2020	€ 21.763.000	€ 21.175.000	- € 588.000	-3 %
2021	€ 25.140.000	€ 23.615.000	- € 1.525.000	-6 %
2022	€ 24.778.000	€ 16.236.000	- € 8.542.000	-34 %
2023	€ 25.598.000	€ 17.254.000	- € 8.344.000	-33 %

Stand van de voorziening 2013-2023

Jaar	Jaarrekening beginsaldo	Jaarrekening eindsaldo	Verschil
2013	- € 3.564.000	€ 1.611.000	€ 5.175.000
2014	€ 1.611.000	€ 6.770.000	€ 5.159.000
2015	€ 6.770.000	€ 3.816.000	- € 2.954.000
2016	€ 3.816.000	€ 22.928.000	€ 8.026.000
2017	€ 11.842.000	€ 32.175.000	€ 12.499.000
2018	€ 24.341.000	€ 25.770.000	€ 4.573.000
2019	€ 28.914.000	€ 21.858.000	€ 897.000
2020	€ 29.811.000	€ 21.175.000	- € 2.808.000
2021	€ 27.003.000	€ 23.615.000	- € 3.374.000
2022	€ 23.629.000	€ 16.236.000	- € 11.464.000
2023	€ 12.165.000	€ 17.254.000	- € 9.147.000

(...)”

Verordening en tarieventabel

3.1.

De raad van de gemeente Den Haag heeft in zijn openbare vergadering van 22 november 2012 de Legesverordening omgevingsvergunning 2013 vastgesteld (*de Verordening*). Bij de Verordening behoort een tarieventabel. De Verordening is in werking getreden op 1 januari 2013. Daarna is de bij de Verordening behorende tarieventabel jaarlijks gewijzigd. De voor het jaar 2018 geldende tarieventabel is door de raad van de gemeente Den Haag vastgesteld in zijn openbare vergadering van 2 november 2017 (*de Tarieventabel*). De Tarieventabel is in werking getreden 1 januari 2018.

3.2.

In de Verordening is onder meer bepaald:

”Artikel 2 Belastbaar feit

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

Artikel 3 Belastingplicht

Belastingplichtig is de aanvrager dan wel degene ten behoeve van wie de dienst is verleend of handelingen zijn verricht.

(...)

Artikel 5 Tarieven

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

(...)

Artikel 6 Wijze van heffing en bekendmaking

1. De leges worden geheven bij wege van schriftelijke kennisgeving (...)

2. Het gevorderde bedrag wordt aan de belastingschuldige bekend gemaakt door toezending of uitreiking van de schriftelijke kennisgeving.

Artikel 7 Tijdstip van ontstaan van de belastingschuld en termijnen van betaling

3. De leges zijn verschuldigd bij het aanvragen van een in deze verordening omschreven dienst.

(...)”

3.3. In de Tarieventabel 2018 is onder
meer bepaald:

"Afdeling 1 Begripsomschrijvingen

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

(...)

Afdeling 2 Omgevingsvergunning

Art.	Omschrijving	Tarief
2	Het tarief bedraagt voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een project: de som van de verschuldigde leges voor de verschillende activiteiten of handelingen waaruit het project geheel of gedeeltelijk bestaat en waarop de aanvraag betrekking heeft en de verschuldigde leges voor de extra toetsen die in verband met de aanvraag moeten worden uitgevoerd, berekend naar de tarieven overeenkomstig het bepaalde in afdeling 2 (...).	
2.1	Bouwactiviteiten	
2.1.1	Indien de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo, bedraagt het tarief:	
2.1.1.1	indien de bouwkosten € 250.000,- of minder bedragen van de bouwkosten van het uit te voeren bouwwerk, berekend over elk geheel bedrag van € 50,00 (...)	1,5%
2.1.1.2	indien de bouwkosten meer dan € 250.000,- bedragen van de bouwkosten van het uit te voeren bouwwerk, berekend over elk geheel bedrag van € 50,00 (...)	3,36%
	met een maximum van	€ 1.000.000
2.3	Planologisch strijdig gebruik waarbij tevens sprake is van een bouwactiviteit Indien de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo en tevens sprake is van een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo, bedraagt het tarief, onverminderd het bepaalde in onderdeel 2.1:	
2.3.1	indien artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1o, van de Wabo van toepassing is (binnenplanse kleine afwijking)"	€ 595,45
(...)	(...)	

(...)

Oordeel van de Rechtbank

(Red.: Zie *Belastingblad* 2023/278, m.nt. R.T. Wiegerink)

Geschil in hoger beroep en conclusies van partijen

5.1.

In hoger beroep is in geschil of:

1. de tarieven van de leges omgevingsvergunning in de Tarieventabel zodanig zijn vastgesteld dat de voor het jaar 2018 geraamde baten de voor dat jaar geraamde lasten ter zake te boven gaan;
2. of de in de Tarieventabel opgenomen heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning onvoldoende kenbaar is.

5.2.

Belanghebbende beantwoordt de beide vragen bevestigend, de Heffingsambtenaar daarentegen ontkennend.

5.3.

Belanghebbende concludeert tot vernietiging van de uitspraak van de Rechtbank – behalve voor zover daarin is beslist op de verzoeken van belanghebbende tot vergoeding van de door belanghebbende geleden immateriële schade en de door belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar en het beroep gemaakte proceskosten, alsmede het voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht, – tot vernietiging van de uitspraak op bezwaar en de aanslag, alsmede tot veroordeling van de Heffingsambtenaar in de door belanghebbende in verband met de behandeling van het hoger beroep gemaakte kosten.

5.4.

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

Beoordeling van het hoger beroep

Zijn de tarieven van de leges omgevingsvergunning in de Tarieventabel zodanig vastgesteld dat de voor het jaar 2018 geraamde baten de voor dat jaar geraamde lasten ter zake te boven gaan?

6.1.

De Rechtbank heeft deze vraag ontkennend beantwoord. Het Hof maakt deze beslissing en de motivering daarvan onder 11 tot en met 25 van de uitspraak van de Rechtbank tot de zijne.

6.2.

Wat belanghebbende in hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank heeft aangevoerd, brengt het Hof niet tot een ander oordeel. Hierbij overweegt het Hof het volgende.

6.3.

De Rechtbank heeft bij de beantwoording van de vraag of tarieven van de leges omgevingsvergunning in de Tarieventabel zodanig zijn vastgesteld dat de voor het jaar 2018 geraamde baten de voor dat jaar geraamde lasten ter zake overschrijden de 'vuistregels' gevolgd die de Hoge Raad in de arresten HR 4 april 2009, nr. 01/12961, ECLI:NL:HR:2009:BI1968 en HR 4 april 2014, nr. 12/02475, ECLI:NL:HR:2014:777 (Red.: *Belastingblad* 2014/195, m.nt. P. de Bruin) heeft geschetst. Het Hof zal dat ook doen bij de beoordeling van wat belanghebbende in hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank heeft aangevoerd.

6.4.

Het Hof benadrukt dat op belanghebbende de last rust te bewijzen dat de voor het jaar 2018 geraamde baten de voor dat jaar geraamde lasten ter zake hebben overschreden. Aan deze bewijslast doen de zo-ven genoemde 'vuistregels' niet af.

Eerste 'vuistregel'

6.5.

De eerste 'vuistregel' houdt in dat, als de belanghebbende stelt dat voor een bepaald jaar – in dit geval 2018 – de geraamde baten – in dit geval de geraamde opbrengsten van de leges omgevingsvergunning – de voor dat jaar geraamde lasten ter zake te boven gaan, de heffingsambtenaar inzicht moet verschaffen in de ramingen van de baten en de lasten. In het hoger beroepschrift en opnieuw in de door haar ter zitting overgelegde pleitnota wijst belanghebbende erop dat de Heffingsambtenaar in de verschillende stadia van het geding, na opmerkingen daarover van belanghebbende, de eerder door de Heffingsambtenaar verstrekte informatie over de geraamde opbrengsten van de leges omgevingsvergunning heeft veranderd en ook andere onjuistheden in de eerder door hem verstrekte informatie heeft gecorrigeerd. De Heffingsambtenaar heeft, aldus belanghebbende, door deze inconsistente verschaffing van informatie over legesopbrengsten in de loop van de procedure, aantoonbaar onzorgvuldig gehandeld. Hieraan verbindt belanghebbende de conclusie dat de Heffingsambtenaar niet heeft voldaan aan zijn verplichting inzicht te verschaffen in de voor 2018 geraamde opbrengsten van de leges omgevingsvergunning.

6.6.

Het Hof wijst erop dat het verschaffen van inzicht in de ramingen van de legesopbrengsten in een bepaald jaar – in dit geval 2018 – iets wezenlijk anders is dan het bewijzen dat de geraamde legesopbrengsten waarvan de gemeentelijke wetgever (de gemeenteraad) bij de vaststelling van de tarieven van de leges omgevingsvergunning voor dat jaar is uitgegaan, juist, althans niet te laag, zijn.

6.7.

Belanghebbende stelt dat de Heffingsambtenaar onzorgvuldig heeft gehandeld door in de loop van de procedure, al dan niet na opmerkingen van belanghebbende, eerder door hem verstrekte informatie over (de totstandkoming van) de ramingen van de in 2018 te behalen opbrengsten van de leges omgevingsvergunning aan te vullen en onjuistheden in de eerder door hem verstrekte informatie te corrigeren. Het Hof volgt belanghebbende daarin niet. De plicht van de Heffingsambtenaar om belanghebbende inzicht te verschaffen in (de totstandkoming van) de ramingen van de legesopbrengsten, houdt (ook) in dat hij, als hij – al dan niet na opmerkingen van belanghebbende – constateert dat de eerder door hem verstrekte informatie lacunes vertoont en/of onjuistheden bevat, deze aanvult en/of corrigeert. Dat het aanvullen en corrigeren van eerder verstrekte informatie inconsistent zou zijn, vermag het Hof niet in te zien. Feiten die, indien aannemelijk bevonden, de stelling van belanghebbende dat de Heffingsambtenaar bij het aanvullen en corrigeren van eerder verstrekte informatie aantoonbaar onzorgvuldig heeft gehandeld, zouden kunnen dragen, zijn niet gesteld.

6.8.

Ook overigens is niet gebleken dat de Heffingsambtenaar niet heeft voldaan aan zijn plicht om belanghebbende inzicht te verschaffen in (de totstandkoming van) de ramingen van de in 2018 te behalen opbrengsten van de leges omgevingsvergunning.

Tweede 'vuistregel'

6.9.

De tweede 'vuistregel' houdt – wat betreft de geraamde baten – in dat, als de belanghebbende in twijfel trekt dat een of meer baten in de ramingen in aanmerking is (zijn) genomen en /of dat één of meer baten tot het/de juiste

bedrag(en) in aanmerking is/zijn genomen, de heffingsambtenaar nadere inlichtingen over deze bate(n) moet verstrekken, teneinde – naar vermogen – deze twijfel weg te nemen.
6.10.

In haar ter zitting overgelegde pleitnota heeft belanghebbende de motivering van

haar twijfels aan de juistheid van de raming van de legesopbrengsten voor 2018 als volgt samengevat:

- De gemeente heeft de basisraming van de legesopbrengsten voor 2018 vier keer naar boven bijgesteld:

Reden van de correctie van raming van de legesopbrengsten	Bedrag van de correctie
De 10%-correctie geldt alleen voor bouwplannen met een bouwsom van > € 250.000	€ 550.000
De 10%-correctie geldt niet voor de bouwplannen met het maximumtarief	€ 150.000
De 10%-correctie geldt niet voor het groene-legesdeel	€ 250.000
De raming is berekend over het gemiddelde van de laatste drie jaar in plaats van over het laatste jaar	€ 800.000
Totaal te corrigeren op de basisraming 2018	€ 1.750.000

- Op het moment dat de voor het jaar 2018 voorgestelde tarieven van de leges aan de gemeenteraad werden voorgelegd, had de gemeente moeten weten dat heffing van de leges omgevingsvergunning naar de voor 2018 voorgestelde tarieven tot een veel hogere opbrengst dan de geraamde opbrengst € 14,47 miljoen zou leiden.

- De bijstelling naar beneden van de geraamde legesopbrengsten wegens vermindering van de leges voor duurzame bouwplannen van € 2,5 miljoen was niet realistisch. De regeling stelde veel strengere eisen aan de bouwplannen dan die in het Bouwbesluit. Er is dan ook niet meer dan € 0,2 miljoen aan verminderingen verleend.

- De gerealiseerde opbrengsten van de leges omgevingsvergunning in de jaren 2014, 2016 en 2017 waren beduidend hoger dan de voor die jaren geraamde opbrengsten van de leges omgevingsvergunning. Ook om die reden had de gemeente moeten weten dat heffing van de leges omgevingsvergunning naar de voor 2018 voorgestelde tarieven tot een veel

hogere opbrengst dan de geraamde opbrengst € 14,47 miljoen zou leiden.

- De manier waarop de gemeente de opbrengsten van de leges omgevingsvergunning raamt, namelijk door uit te gaan van een driejarengemiddelde – in dit geval van de jaren 2014, 2015 en 2016 –, is in een eigen onderzoek van de gemeente onbetrouwbaar bevonden.

- Bij raming voor 2018 van de leges omgevingsvergunning die worden geheven ter zake van grote bouwprojecten houdt de gemeente onvoldoende rekening met economische ontwikkelingen.

Met de stelpost voor grote bouwplannen van € 4,5 miljoen (zie onder 2.4.) rekent de gemeente toe naar het gemiddelde van de ramingen van eerdere jaren. Ze doet dat ook in de ramingen van de legesopbrengsten voor 2017 en 2019.

- Bij vergelijk van de basisraming van de legesopbrengsten van 2018 met de lijst van gerealiseerde legesopbrengsten blijkt dat maar 12 van de in de basisraming genoemde legesopbrengsten zijn gerealiseerd (zie onder 2.5.).

- Het project [naam project] staat niet in de lijst van gerealiseerde legesopbrengst van het jaar waarin de omgevingsvergunning is aangevraagd (2018) maar in de lijst van gerealiseerde legesopbrengst van het jaar (2019). Dat is onjuist.

- Belanghebbende verbindt aan de bovenstaande twijfels over de juistheid van de raming van de legesopbrengsten voor 2018 de conclusie dat de Verordening onverbindend is.

6.11.

De Heffingsambtenaar heeft om de onder 6.10 genoemde twijfels van belanghebbende naar vermogen weg te nemen – samengevat – het volgende aangevoerd.

- Uit het 'Overzicht gerealiseerde legesinkomsten 2013-2023' (zie onder 2.6.) blijkt dat de gemeente er goed in is geslaagd om de grote overschrijdingen van de geraamde legesopbrengsten terug te dringen.

- Het ramen van de lasten en baten in een toekomstig jaar is lastig, met veel ten tijde van de raming onbekende en niet te beïnvloeden factoren. Daarom heeft de Hoge Raad ook beslist dat een gemeente bij her ramen voorzichtig mag zijn. De gemeente heeft zich ingespannen om de baten en de lasten ter zake van het jaar 2018 zo goed mogelijk te ramen.

- In de grote-projectenlijst (zie onder 2.4.) monitort de gemeente welke grote projecten er verwacht worden en met welke mate van zekerheid de aanvragen zullen binnenkomen. Daarbij is veel onzeker. De grote-projectenlijst vormt de basis van de raming van een groot deel van de opbrengsten van de leges omgevingsvergunning. Als er veel grote projecten op de grote-projectenlijst staan is dat een reden om de raming op basis van het gemiddelde over drie eerdere jaren naar boven bij te stellen. Als er heel weinig projecten op de grote-

projectenlijst staan, is er reden om de raming op basis van het gemiddelde over drie eerdere jaren naar beneden bij te stellen. Maar toen de legesopbrengsten voor 2018 werden geraamd, leken er zich in dat jaar geen uitschieters naar boven of beneden te zullen voordoen.

- De gemeenteraad stelt de begroting van een jaar vast in de maand november van het daaraan voorafgaande jaar. In maart van 2017 is met de voorbereiding van de begroting van 2018 begonnen. Voor de raming van opbrengsten van de leges omgevingsvergunning is de grote-projectenlijst een belangrijk planningsdocument. De afdeling planning van de gemeente houdt een concept van de grote-projectenlijst bij aan de hand van de informatie die de afdeling projecten van de gemeente aanlevert. Medewerkers van de afdeling projecten van de gemeente verzamelen informatie van ontwikkelaars over hun mogelijke initiatieven en voornemens om een aanvraag in te dienen. De afdeling planning past het concept van de grote-projectenlijst hieraan in de loop van het jaar aan. In april wijzigt de directie van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling het concept van de grote-projectenlijst waar nodig en stelt het vervolgens vast. Het is een van de documenten aan de hand waarvan de ontwerpbegroting wordt opgesteld. Deze ontwerpbegroting wordt in juni/juli door de Staf Volkshuisvesting, zo nodig na aanpassing, goedgekeurd. Als daarna informatie binnenkomt die zwaarwegend genoeg is om de voorgestelde tarieven van de leges omgevingsvergunning aan te passen, kunnen die aanpassingen in augustus/september vóór de indiening in de gemeenteraad van de raadstukken inzake de begroting, worden aangebracht. Uit een vlak voor de indiening van de stukken van de begroting 2018 in september 2017 uitgevoerde globale check bleek dat niet

het geval te zijn. Een nadere aanpassing naar aanleiding van na de indiening van de begrotingsstukken bij de gemeenteraad binnenkomende informatie is in de gemeente Den Haag, gelet op de daarbij te volgen ambtelijke en bestuurlijke procedures, niet haalbaar.

- Dat van de 89 gerealiseerde grote projecten en maar 12 op de Ramingslijst 2018 staan en dat er van de 62 grote projecten voor maar 12 grote projecten aanvragen voor een omgevingsvergunning zijn ingediend laat zien hoe lastig het is op basis van de in 2017 aan de gemeente bekende informatie over (mogelijke) grote projecten in te schatten voor hoeveel projecten in 2018 omgevingsvergunningen zullen worden aangevraagd.

- Dat het project [naam project] niet in Realisatielijst 2018 maar in de lijst van gerealiseerde legesopbrengst van het jaar (2019) staat, heeft een reden. De aanvraag is op 20 juli 2018 ingediend maar de beoordeling van de aanvraag is in verband met vragen over de ontvankelijkheid van de aanvraag pas op 1 november 2018 begonnen. Daarna is veel aandacht besteed aan de bijzondere constructie van het bouwwerk. Ook heeft de Welstandscommissie het bouwplan enkele malen afgewezen. Omdat deze vertragingen mogelijk invloed zouden kunnen hebben op de bouwkosten heeft de projectinspecteur ervoor gekozen het project pas aan het eind van dit proces in juni 2019 door te zetten.

- Projectontwikkelaars reageren heel alert op wijzigingen van het Bouwbesluit wat betreft energieprestatie eisen, veiligheidseisen en duurzaamheid. Dat heeft tot een hausse van vergunningaanvragen in 2017 geleid. Daarom had de gemeente Den Haag een goede reden om de geraamde baten van

de leges omgevingsvergunning voor 2018 met € 2,5 miljoen te verlagen.

6.12.

In de tweede vuistregel wordt van de Heffingsambtenaar verlangd dat hij nadere inlichtingen verstrekt om de door belanghebbende geuite twijfels over de ramingen van de opbrengsten van de leges omgevingsvergunning in 2018 naar vermogen weg te nemen.

6.13.

Bij de beantwoording van de vraag of de Heffingsambtenaar aan de tweede 'vuistregel' heeft voldaan neemt het Hof de raming van het bedrag van de baten dat in de gemeentelijke begroting is opgenomen en de onderbouwing daarvan in ogenschouw. Met name zal een prognose van het aantal bouwaanvragen en daarbij behorende bouwsommen naar haar aard met veel onzekerheid omgeven zijn. Daaruit vloeit voort dat bij die prognose geen zekerheid of een volledig inzicht kan worden verlangd ten aanzien van het te verwachten aantal aanvragen en de bijbehorende bouwsommen. Verder brengt dit mee dat het een gemeente die voorzichtigheid betracht bij het ramen van legesopbrengsten te dier zake, niet kan worden tegengeworpen dat zij die opbrengsten te pessimistisch heeft geschat. In het kader van de toetsing van de opbrengstlimiet op de voet van artikel 229b, lid 1, van de Gemeentewet kan het volgens de gemeentelijke begroting geraamde bedrag aan legesopbrengsten pas dan niet worden aanvaard indien de gemeente die opbrengsten in redelijkheid niet op dat bedrag heeft kunnen ramen (vgl. HR 26 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:ZC4027, BNB 1989/242 en HR 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:780 (*Red.: Belastingblad* 2014/194, m.nt. P. de Bruin), BNB 2014/149). Dat de gemeente de opbrengsten in redelijkheid niet op

dat bedrag heeft kunnen ramen, is naar het oordeel van het Hof gelet op hetgeen de Heffingsambtenaar onder 6.11 heeft aangevoerd in reactie op de onder 6.10 opgenomen grieven van belanghebbende niet aan de orde. De Heffingsambtenaar heeft uitgebreid toegelicht tot op welk moment beschikbare informatie ten behoeve van de raming van een volgend jaar kan worden verwerkt. Voorts heeft de Heffingsambtenaar aan de hand van schriftelijke stukken overtuigend toegelicht dat en waarom een groot aantal gerealiseerde grote projecten niet konden worden geraamd en heeft hij van een groot aantal geraamde grote projecten toegelicht dat en waarom voor die projecten uiteindelijk maar een heel beperkt aantal aanvragen zijn ingediend. De Heffingsambtenaar heeft daarmee naar het oordeel van het Hof afdoende inlichtingen verstrekt om de bij belanghebbende levende twijfel over de ramingen naar vermogen weg te nemen. De Heffingsambtenaar heeft aldus ook aan de tweede 'vuistregel' voldaan.

6.14.

De eerste geschilvraag (of de geraamde opbrengsten de lasten te boven gaan) beantwoordt het Hof ontkennend.

Is de in de Tarieventabel opgenomen heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning onvoldoende kenbaar?

6.15.

De Rechtbank heeft deze vraag ontkennend beantwoord. Het Hof maakt deze beslissing en daaraan door de Rechtbank in haar uitspraak onder 28 tot en met 30 ten grondslag gelegde motivering tot de zijne.

6.16.

Wat belanghebbende in hoger beroep tegen de uitspraak van de Rechtbank heeft aangevoerd, brengt het Hof niet tot een ander oordeel. Hierbij overweegt het Hof het volgende.

6.17.

Belanghebbende stelt zich op het standpunt dat de Verordening onverbindend is omdat de omvang van de bouwkosten niet kan worden bepaald, aangezien de Verordening geen sluitende definitie bevat van het begrip 'bouwkosten' en het daarmee feitelijk onmogelijk is de omvang van de bouwkosten te bepalen. Voorts stelt belanghebbende dat de heffingsmaatstaf niet kenbaar is, omdat normblad NEN 2699:2017 ten onrechte niet ter inzage heeft gelegen, terwijl de in de Verordening opgenomen definitie van bouwkosten afkomstig is uit dit normblad. Voorts stelt belanghebbende dat de Verordening onder 'bouwkosten' verstaat de ter zake 'aangegane verplichtingen', hetgeen - anders dan de Heffingsambtenaar voorstaat - betekent dat het niet gaat om een raming van de bouwkosten, maar om de feitelijk en rechtens aangegane verplichtingen. Op het moment van de bouw aanvraag zijn echter doorgaans nog geen verplichtingen ter zake aangegaan, zodat in dergelijke gevallen geen heffingsmaatstaf kan worden bepaald.

6.18.

Onder bouwkosten wordt in de Tarieventabel (onder 3.3.) verstaan het bedrag waarvoor de aannemer zich heeft verbonden het werk tot stand te brengen (de aannemingssom), de omzetbelasting daarin begrepen, of voor zover deze ontbreekt, een raming van kosten die voortvloeien uit de aangegane verplichtingen voor de fysieke realisatie (het bouwen) van de bouwwerken, de omzetbelasting daarin begrepen.

6.19.

De Hoge Raad heeft bij arrest van 9 oktober 1991, ECLI:NL:HR:ZC4731 (*Red.: Belastingblad* 1992, p. 219, m.nt. Redactie), BNB 1991/338, geoordeeld dat onder bouwkosten moet worden verstaan de prijs welke aan een derde in

het economisch verkeer zou moeten worden betaald voor het tot stand brengen van het bouwwerk waarvoor de vergunning wordt verleend. Het Hof is van oordeel dat het begrip 'bouwkosten' in de Verordening en met inachtneming van het arrest voldoende duidelijk is gedefinieerd en dat daarmee tevens de omvang kan worden bepaald.

De omstandigheid dat het normblad van het Nederlands normalisatie-instituut NEN 2699:2017 niet ter inzage heeft gelegen, acht het Hof niet van belang, nu de Heffingsambtenaar heeft verklaard dat de definitie van 'bouwkosten' uit de Tarieventabel 2018 weliswaar exact overeenkomt met de in het normblad opgenomen definitie, maar daar in de Verordening niet expliciet naar wordt verwezen. Het Hof is bovendien van oordeel dat de in de Verordening opgenomen definitie op zichzelf beschouwd, met inachtneming van voormeld arrest, voldoende duidelijkheid geeft over het begrip bouwkosten.

6.20. Evenmin acht het Hof onduidelijk het in de Tarieventabel 2018 opgenomen begrip 'aangegane verplichtingen'. Het gaat daarbij immers om een raming van de kosten ter onderscheid van de situatie waarbij de aannemer zich heeft verbonden voor een bepaalde aannemingssom. Alleen in die laatste situatie kan sprake zijn van feitelijk en rechtens aangegane verplichtingen. Dat het bij de raming van kosten eveneens zou gaan om feitelijk en rechtens aangegane verplichtingen, maar waarvan de omvang dan slechts kan worden geraamd komt het Hof dan nogal vergezocht voor.

6.21.

Bij het voorgaande neemt het Hof in aanmerking dat belanghebbende bij het doen van de aanvraag geen enkel beletsel heeft ondervonden ter bepaling van de omvang van de bouwkosten en

deze tussen partijen ook niet in geschil is.

6.22.

Het Hof beantwoordt de tweede geschilvraag (of de in de Verordening opgenomen heffingsmaatstaf voldoende kenbaar is) bevestigend.

Slotsom

6.23.

Het hoger beroep is ongegrond.

Proceskosten

Er is geen aanleiding voor een veroordeling in de proceskosten.

Beslissing

Het Gerechtshof bevestigt de uitspraak van de Rechtbank.

Noot

Het juridisch kader voor geschillen over de opbrengstlimiet bij leges voor een omgevingsvergunning, mag inmiddels bekend worden verondersteld. De bewijslast dat de opbrengstlimiet is overschreden rust op de belanghebbende. Als een belanghebbende de overschrijding aan de orde heeft gesteld en de heffingsambtenaar inzicht in de desbetreffende ramingen heeft verschaft, kan het verstrekken van nadere inlichtingen uitsluitend van de heffingsambtenaar worden verlangd voor zover belanghebbende voldoende gemotiveerd heeft gesteld waarom ten aanzien van een of meer bepaalde posten in de raming redelijke twijfel bestaat. Als dit zich voordoet, moet de heffingsambtenaar in de mate waarin hij daartoe in de gegeven omstandigheden in redelijkheid in staat is, duidelijk maken waarom de twijfel ongegrond is (HR 24 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1968, Belastingblad 2009, p. 728, m.nt. P. de Bruin). In onderhavige (wat oudere) zaak die pas recent op rechtspraak.nl is

gepubliceerd, stelt belanghebbende dat de geraamde baten te laag zijn ingeschat. Dat standpunt wordt niet gehonoreerd door het hof. Het hof maakt duidelijk dat het verschaffen van inzicht in de baten en lasten iets anders is dan het aantonen dat de geraamde legesopbrengsten, waarvan de gemeenteraad bij de vaststelling van de tarieven van de leges voor een omgevingsvergunning voor dat jaar is uitgegaan, niet te laag, zijn. Ook mag de heffingsambtenaar volgens het hof eerder verstrekte informatie aanvullen en/of corrigeren als hij constateert dat die eerdere informatie lacunes vertoont en/of onjuistheden bevat. Dat lijkt mij in algemene zin juist, zolang de in aanmerking te nemen baten (of lasten) zijn terug te voeren op de gemeentebegroting.

Het hof gaat in op een aantal door belanghebbende naar voren gebrachte stellingen die ertoe strekken dat de opbrengsten te laag zijn begroot. Dan wordt duidelijk dat het voor een belanghebbende heel moeilijk is om met succes te bepleiten dat de baten te laag zijn geraamd. De heffingsambtenaar maakt werk van het verweer en het hof maakt duidelijk dat ramingen naar hun aard met veel onzekerheden zijn omgeven, dat een gemeente daarbij voorzichtigheid mag betrachten en dat de raming slechts dan niet wordt aanvaard als de gemeente die in redelijkheid niet op dat bedrag heeft kunnen ramen. De conclusie dat de opbrengstlimiet in dit geval niet is overschreden, mag dan ook geen verbazing wekken. Ten slotte overweegt het hof dat de heffingsmaatstaf voldoende kenbaar was voor belanghebbende. De term bouwkosten is immers gedefinieerd in de verordening en ook was het voor belanghebbende kennelijk duidelijk wat de omvang van de bouwkosten was. Dat geen verwijzing

naar de NEN-norm is opgenomen, is dan niet relevant. Nu zelfs in gevallen waarin in het geheel geen definitie is opgenomen van de term bouwkosten wordt voldaan aan de kenbaarheidsvereisten (Rb. Amsterdam 4 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1530, Belastingblad 2024/349 m.nt. L.J. Boone), is evident dat dit hier ook het geval is.

R.T. Wiegerink