

Publicatie

Auteurs: R.T. Wiegerink
Verschenen in: Belastingblad 2026/295
Datum: Juli 2026
Titel: Legesverordening onverbindend omdat ten aanzien van Bouwkostenkompas en NEN-norm 2580 niet aan de bekendmakingsvereisten wordt voldaan

RECHTBANK ROTTERDAM 11 mei 2026, nr. ROT 24/4944

(Mrs. C. Vogtschmidt, P. Vrolijk, J.J. Klomp)
m.nt. R.T. Wiegerink

ECLI:NL:RBROT:2026:6232

Legesverordening onverbindend omdat ten aanzien van Bouwkostenkompas en NEN-norm 2580 niet aan de bekendmakingsvereisten wordt voldaan.

**Uitspraak
in de zaak tussen
[eiseres], uit Naaldwijk, eiseres**
(gemachtigde: mr. A. Vreugdenhil),
en
**de heffingsambtenaar van de gemeente
Lansingerland**
(gemachtigde: mr. V. Kanhai).

Inleiding

1.
In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de uitspraak op bezwaar van de heffingsambtenaar van 2 april 2024 (uitspraak op bezwaar).
- 1.1.
De heffingsambtenaar heeft aan eiseres met dagtekening 28 december 2023 een aanslag leges omgevingsvergunning opgelegd van € 297.100,-.
- 1.2.
De heffingsambtenaar heeft het bezwaar van eiseres hiertegen gegrond verklaard en de aanslag nader vastgesteld op € 172.564,80.
- 1.3.
De heffingsambtenaar heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift. Partijen hebben nadere stukken ingediend.
- 1.4.
De rechtbank heeft het beroep op 27 maart 2026 op zitting behandeld. Hieraan hebben

namens eiseres [naam 1], [naam 2] en haar gemachtigde deelgenomen. Namens de heffingsambtenaar is zijn gemachtigde en [naam 3] verschenen.

Feiten

1.
Op 25 oktober 2023 heeft eiseres voor de bouw van "Drive in Units" aan [adres 1] een omgevingsvergunning aangevraagd. Het gaat om het project 4floors. Dit is een gebouw met vier verdiepingen, met op iedere verdieping ongeveer 40 opslag/garageboxen met een oppervlakte tussen de 25m² tot 50 m². Deze zijn via hellingbanen en interne verkeersstraten toegankelijk met busjes en auto's. Er zijn ook nog enkele kleine units van 3 m².
Als geraamde bouwkosten heeft eiseres een bedrag van € 4.500.000,- opgegeven. De Verordening op de heffing en invordering van leges gemeente Lansingerland 2023 (de Verordening) en de daarbij horende Tarieventabel is op de aanvraag van toepassing. Op 20 december 2023 is aan de vergunning aan eiseres verleend.
2.
In afwijking van de door eiseres opgegeven bouwkosten, heeft de heffingsambtenaar de aanslag gebaseerd op € 18.351.200,- aan bouwkosten. In de uitspraak op bezwaar heeft de heffingsambtenaar dit verlaagd naar € 9.674.400,-. Op 14 januari 2025 heeft de heffingsambtenaar een verminderingsbesluit genomen en de aanslag nader vastgesteld op € 162.270,80. Uit een nadere brief van 17 februari 2025 blijkt dat de heffingsambtenaar bedoeld heeft de aanslag te baseren op bouwkosten van € 9.268.400,-. Dit leidt tot een (uiteindelijke) aanslag van € 165.662,80. Dit bedrag bestaat uit een bedrag van € 161.512,80,- voor "bouwactiviteit" (artikel 2.3.1.1. van de Tarieventabel), € 4.000,- voor "bouwactiviteit-welstand" (artikel 2.3.1.2.1 van de Tarieventabel) en € 150,-

voor de uitweg (artikel 2.3.7 van de Tarieventabel).¹

Beoordeling door de rechtbank

3.

Voor zover de heffingsambtenaar met het verminderingsbesluit de uitspraak op bezwaar heeft willen wijzigen, is dit niet mogelijk. Volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad, bijvoorbeeld het arrest van 11 juli 2025, ECLI:NL:HR:2025:1132 (Red.: *Belastingblad* 2025/336, m.nt. C.M. Bergman), brengt het stelsel van wettelijke bepalingen die het beroep in belastingzaken regelen mee dat met het doen van uitspraak op bezwaar de behandeling van het bezwaar eindigt. Dit betekent dat de heffingsambtenaar niet bevoegd is om daarna de uitspraak op bezwaar nog te wijzigen.

Dat neemt niet weg dat de heffingsambtenaar de bevoegdheid heeft om een aanslag ambtshalve te verminderen nadat er beroep is ingesteld.² De rechtbank gaat ervanuit dat dat hier ook het geval is.

4.

Omdat de aanslag na het instellen van het beroep (ambtshalve) is verlaagd, is het beroep reeds daarom gegrond. De rechtbank zal beoordelen of de heffingsambtenaar de hoogte van de aanslag, ook na de verlaging, juist heeft vastgesteld. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

5. Eiseres voert primair aan dat de Verordening onverbindend is, omdat niet aan het kenbaarheidsvereiste is voldaan. Volgens eiseres is in strijd met artikel 139 en 217 van de Gemeentewet gehandeld, omdat in de Verordening geen verwijzing is opgenomen naar een externe vindplaats van het Bouwkostenkompas en van het NEN-normblad 2580, noch staat in de Verordening vermeld dat deze ter inzage liggen.

6.

Artikel 139 van de Gemeentewet is met ingang van 1 juli 2021 vervallen en vervangen door bepalingen in de Bekendmakingswet.

Artikel 6 van de Bekendmakingswet luidt als volgt:

Algemeen verbindende voorschriften, beleidsregels en andere besluiten die niet tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, vastgesteld door een bestuursorgaan dat behoort tot een van de in artikel 2, eerste tot en met vierde lid, genoemde openbare lichamen, of de in artikel 2, vijfde lid, genoemde openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen, worden bekendgemaakt door plaatsing in het door dat openbaar lichaam, die bedrijfsvoeringsorganisatie of dat gemeenschappelijke orgaan uitgegeven publicatieblad.

Artikel 14a van de Bekendmakingswet luidt als volgt:

(...)

2. Indien in een ander algemeen verbindend voorschrift normen van niet-publiekrechtelijke aard van toepassing worden verklaard, wordt van deze normen mededeling gedaan in het publicatieblad waarin het algemeen verbindend voorschrift is bekendgemaakt.

3. Indien kosteloze beschikbaarheid van de in het eerste of tweede lid bedoelde normen voor alle betrokkenen voldoende verzekerd is, kan worden volstaan met mededeling van de vindplaats van de normen.

4. Indien de mededeling van de in het eerste of tweede lid bedoelde normen niet is toegestaan en de kenbaarheid niet overeenkomstig het derde lid kan worden verzekerd, verleent (..) het bestuursorgaan, ten minste zolang (..) het in het tweede lid bedoelde andere algemeen verbindende voorschrift niet is ingetrokken of vervallen, eenieder op verzoek kosteloos inzage in deze normen. Bij de bekendmaking van het algemeen verbindend voorschrift wordt medegedeeld waar inzage kan worden verkregen. (..)

Artikel 217 van de Gemeentewet luidt als volgt:

Een belastingverordening vermeldt, in de daartoe leidende gevallen, de belastingplichtige, het voorwerp van de belasting, het belastbare feit, de heffingsmaatstaf, het tarief, het tijdstip van

¹ In artikel 2.3.7. van de Tarieventabel staat: Uitrit/inrit

² Zie r.o. 3.2.2. van het arrest van 11 juli 2025

ingang van de heffing, het tijdstip van beëindiging van de heffing en hetgeen overigens voor de heffing en de invordering van belang is.

7.

In het arrest van de Hoge Raad van 1 februari 2019, ECLI:NL:HR:2019:143 (Red.: *Belastingblad* 2019/91, m.nt. J.A. Monsma), heeft de Hoge Raad overwogen dat de artikelen 139 en 217 Gemeentewet eisen stellen aan de kenbaarheid van de maatstaven waarnaar gemeentebelastingen worden geheven. Zij strekken onder meer ertoe dat de belastingverordening alle essentialia bevat waaruit de belastingschuldige de omvang van zijn belastingschuld kan afleiden (Kamerstukken II 1989/90, 21 591, nr. 3, blz. 63). Tot die essentialia behoren bij de heffing van bouwleges mede de voorschriften voor het vaststellen van de bouwkosten, waarop de hoogte van die leges wordt gebaseerd. In het arrest van de Hoge Raad van 15 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1752 (Red.: *Belastingblad* 2024/49, m.nt. J.C. Scherff), heeft de Hoge Raad overwogen dat wanneer wordt afgeweken van de voorgeschreven wijze van bekendmaking waardoor geen inzicht wordt verschaft in de manier waarop de omvang van de belastingschuld zal worden bepaald, dit aan de verbindendheid van de verordening in de weg staat.

8.

In de Tarieventabel die bij de Verordening hoort, staat in artikel 2.1.1.2:

Voor de toepassing van deze titel wordt verstaan onder:

Bouwkosten:

de aannemingssom exclusief omzetbelasting, bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, van de Uniforme administratieve voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken 2012 (UAV 2012), voor het uit te voeren werk, of voor zover deze ontbreekt een raming van de bouwkosten inclusief bijkomende kosten, (exclusief omzetbelasting), bedoeld in het normblad NEN 2699, of zoals dit normblad laatstelijk is vervangen of gewijzigd.

Indien het bouwen geheel of gedeeltelijk door zelfwerkzaamheid geschiedt, wordt in deze titel 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. Indien het bouwwerk geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op wegen en/of banen voor openbaar vervoer per rail, een en ander met inbegrip van kunstwerken, waaronder tevens worden verstaan bruggen, tunnels en viaducten, worden de kosten van infrastructurele voorzieningen als bedoeld in normblad NEN 2699, of zoals dit normblad laatstelijk is vervangen of gewijzigd, gerekend tot de bouwkosten als hiervoor omschreven. De bouwkosten zijn niet lager dan het referentiebedrag dat voortvloeit uit een berekening aan de hand van de kengetallen voor soortgelijke bouwwerken in het Bouwkostenkompas, zoals deze ten tijde van het indienen van de aanvraag golden. De berekening wordt uitgevoerd aan de hand van de benchmark 'laag'. Indien het in de aanvraag opgegeven bedrag lager is dan het referentiebedrag, wordt het bedrag aan bouwkosten vastgesteld op het referentiebedrag, tenzij de afwijking met de benchmark "laag" kleiner is dan 10%. In dat geval worden de door de aanvrager opgegeven bouwkosten vastgesteld. Indien het Bouwkostenkompas niet voorziet in kentallen voor de aangevraagde werkzaamheden, wordt een onderbouwing opgevraagd die beoordeeld wordt op aannemelijkheid.

Als grondslag voor de legesheffing worden de bouwkosten gemaximeerd op € 17.000.000,-
In artikel 13, derde lid van de Verordening staat:

De in artikel 2.1.1.2 en 2.4.3.2.3 van de tarieventabel genoemde NEN-normbladen 2699 en 7120 worden bekendgemaakt door terinzagelegging op het gemeentehuis, [adres 2]. Wanneer u deze wilt raadplegen kunt u een afspraak maken door contact op te nemen met het team Omgevingsrecht van de gemeente Lansingerland.

9.

Uit de definitie van de bouwkosten zoals opgenomen in de Verordening volgt dat voordat een aanslag opgelegd wordt, de heffingsambtenaar controleert of de opgegeven aanneemsom of de geraamde bouwkosten, niet lager zijn dan de

bouwkosten die voortvloeien uit de kengetallen voor soortgelijke bouwwerken in het Bouwkostenkompas.

Dit moet bij iedere legesaanslag gebeuren. De kengetallen zijn daarom noodzakelijk om inzicht te krijgen in de wijze waarop de omvang van de belastingschuld wordt bepaald.

10.

De rechtbank stelt vast dat het Bouwkostenkompas niet zonder betaling toegankelijk is.³ De kengetallen uit het Bouwkostenkompas zijn daarom niet vrij beschikbaar, noch zijn ter inzage gelegd, wat in strijd is met het vierde lid van artikel 14a van de Bekendmakingswet.

11.

Daarnaast is de NEN 2580 in dit geval essentieel voor de berekening van de heffingsmaatstaf, omdat in de NEN 2699 staat dat de NEN 2580 onmisbaar is voor de toepassing daarvan.⁴ Ook voor de NEN 2580 geldt dat deze niet vrij beschikbaar is en dat deze niet ter inzage is gelegd. Dit betekent dat wat betreft de NEN 2580 evenmin aan het vierde lid van de Bekendmakingswet is voldaan.

12.

De slotsom is dat zowel voor de kengetallen uit het Bouwkostenkompas als voor de kengetallen van de NEN 2580 niet aan de bekendmakingsvoorwaarde is voldaan en dat eiseres daardoor geen inzicht kon krijgen in de wijze waarop de omvang van de belastingschuld werd bepaald.

Zoals uit het vermelde arrest van 15 december 2023⁵ volgt, is het gevolg daarvan dat de Verordening onverbindend moet worden geacht. Daarbij geldt dat de Verordening onverbindend moet worden geacht voor zover de heffingsmaatstaf wordt bepaald aan de hand van de bouwkosten. In dit geval zijn de onderdelen "bouwactiviteit" en "bouwactiviteit-welstand" gebaseerd op de bouwkosten, zodat de Verordening onverbindend is voor die onderdelen van de

legesaanslag. Voor het gedeelte "uitrit" geldt dat niet. Daarvoor geldt een vast bedrag van € 150,-.

Conclusie en gevolgen

13.

De rechtbank zal zelf in de zaak voorzien en bepalen dat de uitspraak op bezwaar wordt vernietigd en dat van de legesaanslag de onderdelen "bouwactiviteit" en "bouwactiviteit-welstand" moeten worden vernietigd. Alleen het onderdeel uitrit/inrit kan in stand blijven.

Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden van eiseres geen bespreking meer, waarbij de rechtbank opmerkt dat de andere gronden ook enkel betrekking hebben op de (hoogte van) de bouwkosten en niet op het onderdeel uitrit/inrit van artikel 2.3.7. van de Tarieventabel.

14.

Omdat het beroep gegrond is, moet de heffingsambtenaar het door eiseres betaalde griffierecht vergoeden.

15.

De rechtbank veroordeelt de heffingsambtenaar ook in de proceskosten die eiseres redelijkerwijs heeft moeten maken in verband met de behandeling van het beroep en het bezwaar. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 2.534,- (1 punt voor het indienen van een beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen op de zitting, met een waarde per punt van € 934,- en 1 punt voor het indienen van een bezwaarschrift, met een waarde per punt van € 666,- en wegingsfactor 1).

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

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;

ECLI:NL:RBROT:2025:9548 (Red.: *Belastingblad* 2025/422, m.nt. G. Groenewegen).

⁵ ECLI:NL:HR:2023:1752 (Red.: *Belastingblad* 2024/49, m.nt. J.C. Scherff).

³ BouwkostenKompas | Homepage (<https://www.bouwkostenkompas.nl/nl>), het laatst geraadpleegd op 8 april 2026.

⁴ Zie de uitspraken van deze rechtbank van 16 januari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:853 en 7 augustus 2025,

- vernietigt de uitspraak op bezwaar;
- vermindert de legesaanslag tot een bedrag van € 150,-;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats komt van de bestreden uitspraak op bezwaar;
- bepaalt dat de heffingsambtenaar het griffierecht van € 371,- aan eiseres moet vergoeden;
- veroordeelt de heffingsambtenaar tot betaling van € 2.534,- aan proceskosten aan eiseres.

Noot

Deze uitspraak in een legeszaak is interessant vanwege enkele formele punten. De heffingsambtenaar heeft de aanslag ambtshalve verminderd gedurende de beroepsfase. Dat kan en heeft dan, als er verder geen andere beroepsgronden zijn, tot gevolg dat het beroep gegrond wordt verklaard en de aanslag door de rechter op dat lagere bedrag wordt vastgesteld. In dit geval neemt belanghebbende echter een verstrekkender standpunt in en sorteert daarmee succes. Art. 6 van de Bekendmakingswet bevat voorschriften over de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften. De bepaling beoogt te verzekeren dat iedereen door die bekendmaking inzicht kan krijgen in de wijze waarop de omvang van de belastingschuld zal worden bepaald (zie annotatie J.C. Scherff bij HR 15 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1752, *Belastingblad* 2024/49). Art. 14a Bekendmakingswet betreft de bekendmaking van normen die in een algemeen verbindend voorschrift, zoals een gemeentelijke legesverordening, van toepassing worden verklaard. Lid 4 van die bepaling ziet op de wijze van bekendmaking van normen zoals het Bouwkostenkompas en NEN-normen. Bekendmaking daarvan geschiedt doordat eenieder op verzoek kosteloos inzage krijgt in deze normen. Bij de bekendmaking van de betreffende verordening wordt meegedeeld waar die inzage kan worden verkregen. In dit geval bepaalt de legesverordening dat de bouwkosten niet lager zijn dan de bouwkosten die voortvloeien uit de kengetallen voor soortgelijke bouwwerken in

het Bouwkostenkompas. Daarmee is het Bouwkostenkompas dus een norm als bedoeld in art. 14a Bekendmakingswet. Het Bouwkostenkompas had dus in lijn met het hiervoor weergegeven kader ter inzage moeten worden gelegd (vgl. Rb. Den Haag 4 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10610, *Belastingblad* 2023/186, m.nt. G. Groenewegen). De heffingsmaatstaf van de leges omgevingsvergunning ter zake van de bouwactiviteiten berust verder mede op het normblad NEN 2580. De oppervlakte en inhoudsmaten van het te realiseren bouwwerk moeten immers worden bepaald conform dit normblad. De uitspraak van de rechtbank is op het punt van NEN-norm 2580 in lijn met Rb. Rotterdam 7 augustus 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:9548, *Belastingblad* 2025/422, m.nt. G. Groenewegen. Ik deel de opvatting van Groenewegen dat belanghebbende de totale bouwkosten en daarmee het belastingbedrag niet kan berekenen zonder kennis te nemen van NEN 2580, zodat die norm essentieel is voor het berekenen daarvan. De gebreken in de bekendmaking van de beide normen zijn fataal voor de verordening. De onderdelen "bouwactiviteit" en "bouwactiviteit-welstand" van de aanslag kunnen daarom niet in stand blijven. Een schrale troost voor de heffingsambtenaar is dat het onderdeel uitrit/inrit van de legesaanslag in stand blijft, omdat dit onderdeel niet op een van de beide normen is gebaseerd.

R.T. Wiegerink