

Publicatie

Auteur: R.T. Wiegerink
Verschenen in: Belastingblad 2026/332
Datum: Mei 2026
Titel: Verzoek tot bestemmingsplanwijziging leidt tot legesheffing ondanks betoog van belanghebbende dat het ging om herstel van een in het verleden gemaakte fout

HOF ARNHEM-LEEWARDEN 27 mei 2026, nr. BK-ARN 24/2053

(Mr. P. van der Wal)
m.nt. R.T. Wiegerink

ECLI:NL:GHARL:2026:3403

Verzoek tot bestemmingsplanwijziging leidt tot legesheffing ondanks betoog van belanghebbende dat het ging om herstel van een in het verleden gemaakte fout.

Uitspraak

cadaquop het hoger beroep van
[belanghebbende] te **[woonplaats]**
(hierna: belanghebbende)
tegen de uitspraak van de rechtbank
Noord-Nederland van 12 november 2024,
nummer LEE 23/3090,
ECLI:NL:RBNNE:2024:4631, in het
geding tussen belanghebbende en
**de heffingsambtenaar van de
gemeente Emmen** (hierna: de
heffingsambtenaar).

1Ontstaan en loop van het geding

1.1

De heffingsambtenaar heeft aan
belanghebbende voor het jaar 2021 een
aanslag leges opgelegd van € 4.975,05
voor het in behandeling nemen van een
aanvraag tot het wijzigen van een
bestemmingsplan.

1.2

Op het bezwaarschrift van
belanghebbende heeft de

heffingsambtenaar bij uitspraak op
bezwaar de opgelegde aanslag
gehandhaafd.

1.3

Belanghebbende is tegen die uitspraak in
beroep gekomen bij de rechtbank Noord-
Nederland (hierna: de Rechtbank). De
Rechtbank heeft het beroep bij uitspraak
van 12 november 2024 ongegrond
verklaard.

1.4

Belanghebbende heeft tegen de
uitspraak van de Rechtbank hoger
beroep ingesteld. De heffingsambtenaar
heeft een verweerschrift ingediend.

(...)

2De vaststaande feiten

2.1

Belanghebbende woont aan het [adres]
(hierna: belanghebbendes adres). In het
op 25 september 2014 vastgestelde
bestemmingsplan "[woonplaats]" had
belanghebbendes adres de bestemming
'Bedrijf - Milieucategorie 2' (bedrijf).

2.2

Belanghebbende heeft op 23 januari
2021 een aanvraag ingediend voor het
wijzigen van de bestemming bedrijf op
belanghebbendes adres naar 'Wonen –
Vrijstaand lintbebouwing' (wonen).

2.3

Bij brief van 1 februari 2021 heeft het
college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Emmen (het college)
de ontvangst van het verzoek voor de
bestemmingsplanwijziging van
belanghebbende bevestigd. In deze brief
staat onder meer het volgende:

*"Wij hebben uw verzoek ontvangen voor een bestemmingsplanwijziging ten aanzien van locatie [adres]
Wij zijn bereid de procedure voor de wijziging van het bestemmingsplan op te starten.*

Kosten met betrekking tot de bestemmingsplanprocedure'

Volgens onze legesverordening bent u voor een dergelijke procedure € 4.975,05 aan leges verschuldigd bij het in behandeling nemen van een aanvraag. Dit bedrag is ongeacht of u zelf een bestemmingsplan aanlevert of dat wij een bestemmingsplan voor u opstellen. U ontvangt hiervoor een nota op het moment dat het bestemmingsplan is vastgesteld."

2.4

Bij e-mail van 14 februari 2022 en bij brief van 23 maart 2022 is namens het college aan belanghebbende verzocht om aan te geven of de procedure tot de bestemmingsplanwijziging kon worden opgestart. In de e-mail van 14 februari 2022 staat

het volgende:

"Op 1 februari 2021 hebben wij u een brief gezonden voor het opstarten van de wijzigingsprocedure voor uw perceel aan [adres].

U hebt toen aangegeven de legeskosten voor deze procedure in overweging te nemen.

Onze vraag is nu of u een besluit hebt genomen om wel of niet de wijzigingsprocedure te willen opstarten. Kunt u aangeven of wij aan de slag kunnen gaan met de procedure of dat we het dossier kunnen sluiten?"

In de brief van 23 maart 2022 staat – voor zover hier van belang – het volgende:

"U hebt naar aanleiding van deze brief aangegeven het betalen van de leges voor deze procedure in overweging te nemen. Op 14 februari 2022 hebben wij per email aan u gevraagd of u een

besluit hebt genomen over betaling van de leges.

Helaas hebben wij sinds eind maart 2021 niets van u vernomen. Graag ontvangen wij voor 1 mei 2022 van u een reactie op het al dan niet betalen van de leges.

Indien u kiest voor het niet betalen van de leges zal het verzoek verder buiten behandeling worden gelaten en dus het dossier gesloten."

2.5

Op 30 maart 2022 heeft belanghebbende een e-mail gestuurd met daarin – voor zover van belang – het volgende:

"We willen het verzoek tbv het omzetten van een bedrijfswoning in burgerwoning aan het [adres] gewoon doorzetten. De leges maken wij bezwaar tegen. Omdat het nergens specifiek is aangegeven dat het om onze woning ging. Onze woning is ook totaal niet geschikt als bedrijfspand. Uw eigen medewerkers konden het ook niet terug vinden. Heb dit ook gemeld."

2.6

Bij e-mail van 27 juni 2022 heeft het college belanghebbende laten weten dat de procedure van de bestemmingsplanwijziging van belanghebbendes adres is gestart. Op 15 november 2022 is het gewijzigde bestemmingsplan onherroepelijk geworden. Op 6 april 2023 is de aanslag leges vastgesteld.

3Het geschil, de standpunten en conclusies van partijen

3.1

In geschil is of de heffingsambtenaar terecht de aanslag leges aan belanghebbende heeft opgelegd.

3.2

Belanghebbende beantwoordt deze vraag ontkennend en concludeert tot vernietiging van de uitspraak van de Rechtbank, vernietiging van de uitspraak op bezwaar en vernietiging van de bestreden aanslag.

3.3

De heffingsambtenaar beantwoordt de hiervoor – onder 3.1 – vermelde vraag ontkennend en concludeert tot bevestiging van de uitspraak van de Rechtbank.

3.4

Beide partijen hebben voor hun standpunt aangevoerd wat is vermeld in de van hen afkomstige stukken. Daaraan hebben zij ter zitting toegevoegd hetgeen is vermeld in het aan deze uitspraak gehechte proces-verbaal van de zitting.

4Beoordeling van het geschil

4.1

De Rechtbank heeft ten aanzien van het geschil overwogen (waarbij met "eiser" belanghebbende is bedoeld):

"4. De rechtbank is van oordeel dat de heffingsambtenaar terecht de aanslag leges aan eiser heeft opgelegd. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

5.1.

Eiser stelt dat de gemeente zijn adres in het verleden ten onrechte heeft aangemerkt als bedrijf. Volgens eiser is hij daarom geen leges verschuldigd voor de wijziging van het bestemmingsplan. Met de wijziging van het bestemmingsplan wordt alleen een door de gemeente gemaakte fout uit het verleden hersteld. Eiser voert verder aan dat hij aan de gemeente steeds duidelijk heeft gemaakt dat de aanvraag tot het wijzigen van het bestemmingsplan niet werd doorgezet als hij hiervoor zou moeten betalen. De gemeente heeft het dossier desondanks zelf opgepakt en een aanslag opgelegd, zo stelt eiser.

5.2.

De heffingsambtenaar voert aan dat de gemeente duidelijk heeft aangegeven onder welke voorwaarden een aanvraag tot wijziging van de bestemming van eisers adres van bedrijf naar wonen in behandeling kon worden genomen. De

kosten waren duidelijk voor eiser en eiser heeft expliciet verzocht om de aanvraag tot de bestemmingsplanwijziging door te zetten. Hiermee bestond volgens de heffingsambtenaar de grondslag om leges te heffen. De heffingsambtenaar voert daarnaast aan dat onduidelijk is dat de gemeente een fout heeft gemaakt, omdat in het in 2004 vastgestelde bestemmingsplan, dus voorafgaand aan de laatste bestemmingsplanwijziging in 2014, eisers adres al de bestemming bedrijf had.

5.3.

Gemeenten kunnen rechten heffen voor het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten.

[noot:

(<https://pi.rechtspraak.minjus.nl/>)Op grond van artikel 229, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet.] *De gemeente Emmen heft leges van € 4.975,05 voor het in behandeling nemen van een aanvraag tot het wijzigen van een bestemmingsplan. [noot: Op grond van de artikelen 2, aanhef en onder a, 3 en 5 van de Verordening op de heffing en invordering van leges 2021 van de gemeente Emmen in samenhang met artikel 2.8.1 van de bij deze verordening behorende tarieventabel.]*

5.4.

Vaststaat dat voorafgaand aan de door eiser verzochte wijziging van het bestemmingsplan eisers adres de bestemming bedrijf had. De rechtbank heeft niet vast kunnen stellen wat er in het verleden precies is gebeurd. Onduidelijk is gebleven of op het moment dat eiser de woning in 1996 kocht, eisers adres al de bestemming bedrijf had en zo nee, wanneer er daarna een wijziging van de bestemming van eisers adres heeft plaatsgevonden en waarom die wijziging heeft plaatsgevonden. De rechtbank vindt het kwalijk dat het college en de heffingsambtenaar dit niet hebben

kunnen achterhalen, ondanks dat eiser hier meerdere keren om heeft verzocht. Het antwoord op de vraag waarom en sinds wanneer eisers adres een bedrijfsbestemming had en of, zoals eiser stelt, met de wijziging van het bestemmingsplan sprake is van het herstellen van een fout van de gemeente uit het verleden is echter niet van belang voor het antwoord op de vraag of de aanslag leges terecht aan eiser is opgelegd. Voor het antwoord op deze vraag gaat het er namelijk alleen om of eiser een aanvraag heeft gedaan tot het wijzigen van het bestemmingsplan die door het college – terecht – in behandeling is genomen. Dit is namelijk het belastbare feit waarvoor de aanslag aan eiser is opgelegd en de rechtbank kan in deze procedure alleen een oordeel geven of dit belastbare feit zich al dan niet heeft voorgedaan.

5.5.

Dat eiser een (concept)aanvraag heeft gedaan bij het college tot het wijzigen van het bestemmingsplan is niet in geschil. De vraag is vervolgens of het college uit de correspondentie met eiser mocht afleiden dat eiser deze aanvraag tot de bestemmingsplanwijziging wilde doorzetten en dus wilde dat het college deze aanvraag in behandeling zou nemen.

5.6.

Naar het oordeel van de rechtbank mocht het college uit de e-mail van eiser van 30 maart 2022 (zie 2.5.) in redelijkheid afleiden dat eiser wilde dat de bestemmingsplanwijziging werd doorgezet en door het college in behandeling werd genomen. Eiser schrijft hierin namelijk duidelijk dat hij het verzoek wil doorzetten. Dat eiser in zijn e-mail vervolgens heeft geschreven dat hij bezwaar maakt tegen de leges, maakt dit niet anders. Het eventueel instellen van bezwaar tegen de aanslag omdat eiser het hier niet mee eens was, staat

namelijk los van het eerst in behandeling nemen van de aanvraag tot de bestemmingsplanwijziging. Uit de e-mail van eiser valt volgens de rechtbank ook niet af te leiden dat eiser zijn verzoek niet wilde doorzetten als hiervoor leges moesten worden betaald. Dit heeft eiser niet met zoveel woorden geschreven. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college terecht het verzoek van eiser tot wijziging van de bestemming van zijn adres in behandeling genomen. Dit leidt vervolgens tot de conclusie dat de heffingsambtenaar terecht aan eiser hiervoor een aanslag leges heeft opgelegd.”

4.2

Naar het oordeel van het Hof, heeft de Rechtbank met haar hiervoor – onder 4.1 – aangehaalde overwegingen op goede gronden een juiste beslissing genomen. Het Hof neemt deze overwegingen dan ook over en maakt deze tot de zijne. Hetgeen belanghebbende in hoger beroep dienaangaande nog heeft aangevoerd maakt dat niet anders. Hoe zeer het Hof ook begrip heeft voor de situatie van belanghebbende, nu het belastbare feit voor de heffing van leges heeft plaatsgevonden, ziet het Hof geen aanleiding voor een ander oordeel.

Slotsom

Op grond van het vorenstaande is het hoger beroep ongegrond.

5Proceskosten en griffierecht

Het Hof acht geen termen aanwezig voor een veroordeling in de proceskosten of vergoeding van het griffierecht.

6Beslissing

Het Hof bevestigt de uitspraak van de Rechtbank.

Deze uitspraak is gedaan door mr. P. van der Wal, raadsheer, in tegenwoordigheid van mr. H. de Jong als griffier.

Noot

Deze legeszaak betreft een verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan ten aanzien van een bedrijfsperceel. Belanghebbende verzoekt om de bestemming van zijn adres te wijzigen in een woonbestemming en daarmee een volgens hem in het verleden gemaakte fout te herstellen. De rechtbank overweegt dat onduidelijk is of het hier gaat om het herstel van een fout. Of dat zo is, is volgens de rechtbank ook niet relevant voor de verschuldigdheid van leges. Het hof sluit zich hierbij aan en laat de legesaanslag in stand. De vraag kan opkomen of sprake is van gemeentelijke dienstverlening die rechtstreeks en in overheersende mate verband houdt met dienstverlening ten behoeve van een individualiseerbaar belang. Rechtbank en hof adresseren dit punt niet expliciet in hun uitspraken. Mogelijk zijn zij impliciet van oordeel dat het feit dat het hier gaat om een verzoek tot bestemmingswijziging ten aanzien van één specifiek perceel meebrengt dat het individuele belang overheerst (vgl. rechtbank Noord-Nederland 26 maart 2026, ECLI:NL:RBNNE:2026:994, Belastingblad 2026/198 met mijn noot). Betwijfeld moet echter worden of de omstandigheid dat het gaat om één perceel onderscheidend genoeg is. Evengoed kan worden betoogd dat het vaststellen van een bestemmingsplan door de gemeenteraad ook in dat geval wordt uitgevoerd met het oog op de publieke taakuitoefening van de gemeente (zie Hof Arnhem-Leeuwarden 2 juni 2026, ECLI:NL:GHARL:2026:3647). Verwezen zij verder naar Hof Arnhem-Leeuwarden 2 december 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:7776, Belastingblad 2026/59, m.nt. A.P. Monsma. Zij constateert dat er geen uitspraken van de Hoge Raad zijn waarin het specifiek ging om de aanvraag tot

het opnieuw vaststellen of wijzigen van de bestemming van een individueel perceel. Ik ben benieuwd of belanghebbende in de onderhavige zaak cassatieberoep instelt.

R.T. Wiegerink