

Publicatie

Auteur: R.T. Wiegerink
Verschenen in: Belastingblad 2026/353
Datum: Maart 2026
Titel: Via anterieure overeenkomst verhaal van planschade en plankosten dus geen legesheffing.

RECHTBANK NOORD-HOLLAND 25 maart 2026, nr. HAA 25/718

(Mr. G.H. de Soeten)
m.nt. R.T. Wiegerink

ECLI:NL:GHARL:2026:3403

ECLI:NL:RBNHO:2026:3633

**Nu via anterieure overeenkomst
planschade en plankosten kunnen
worden verhaald op
belanghebbende, kunnen ter zake
van die diensten geen leges worden
geheven.**

Uitspraak

**in de zaak tussen
[belanghebbende] , gevestigd te
[vestigingsplaats] , belanghebbende**
(gemachtigde: mr. A.E.R.B. Snel),
en

**de heffingsambtenaar van de
gemeente Zaanstad, verweerder.**

Procesverloop

Verweerder heeft aan belanghebbende een aanslag leges opgelegd ter grootte van € 33.294,15.

Verweerder heeft bij uitspraak op bezwaar de aanslag verminderd tot € 21.794,43.

Belanghebbende heeft daartegen beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 10 maart 2026 te Haarlem.

Namens belanghebbende is [naam 1] verschenen, bijgestaan door de gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. [naam 2] .

Overwegingen

Feiten

1. Belanghebbende oefent een kinderdagverblijf uit in een pand op het adres [straat] [# 1] te [vestigingsplaats] , kadastraal bekend als [[...]] . Op 9 november 2022 heeft belanghebbende bij de gemeente Zaanstad (hierna: de gemeente) een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend in verband met de door belanghebbende voorgenomen sloop en herbouw van het pand. In de aanvraag is het plan als volgt omschreven:

"Bestaande gebouw zal gesloopt gaan worden, de constructieve vloer en fundering zullen worden hergebruikt waarop het nieuwe bouwwerk zal worden gebouwd. Het gaat om een twee laags bouwwerk met op de begane grond een kinderdagverblijf en op de verdieping drie appartementen."

Per brief van 1 december 2022 is namens burgemeester en wethouders (hierna: B en W) van de gemeente de ontvangst van de aanvraag bevestigd.

2. Tijdens de behandeling van de aanvraag kwam naar voren dat er een anterieure overeenkomst moest worden gesloten. In de schriftelijke vastlegging van deze overeenkomst, die op 14

februari 2024 door belanghebbende en de vertegenwoordiger van B en bW is ondertekend, is onder meer het volgende opgenomen:

"IN AANMERKING NEMENDE:

- dat de initiatiefnemer bij de gemeente een aanvraag om omgevingsvergunning heeft ingediend / wenst in te dienen ten behoeve van bouw van een kinderdagverblijf met drie groepsruimten en drie appartementen op de eerste verdieping op een perceel grond met opstallen, kadastraal bekend gemeente [vestigingsplaats] , sectie I, nummer [# 2] , gelegen aan [straat] [# 1] en [# 3] te [vestigingsplaats] hierna te noemen 'het Project';
- dat het Project in strijd is met het geldende planologisch kader;
- dat derhalve de medewerking aan het initiatief door de gemeente geweigerd behoort te worden, tenzij de gemeente bereid is om mee te werken aan de gevraagde planologische maatregel;
- dat de gemeente bereid is haar medewerking te verlenen aan het in exploitatie brengen van het Exploitatiegebied indien voldoende waarborgen worden getroffen voor een goede en adequate ontwikkeling en bebouwing;
- dat voor de gemeente aan de medewerking van de realisatie van het Project en de gevraagde planologische maatregel financiële consequenties verbonden zijn;
- dat de gemeente bereid is de planologische maatregel zoals deze door de exploitant is verzocht verder in procedure te brengen, onder voorwaarde dat het Project economisch

uitvoerbaar is, hetgeen inhoudt dat de daaruit voortvloeiende gemeentelijke kosten verzekerd

zijn;

- dat de exploitant zich ten behoeve van de economische uitvoerbaarheid van deze planologische maatregel bereid verklaart de daaruit voortvloeiende gemeentelijke kosten voor de gemeente te vergoeden en de voor vergoeding in aanmerking komende planschade volledig aan de gemeente te compenseren;
- dat Partijen afspraken hebben gemaakt voor de planontwikkeling, de aanleg van de benodigde infrastructurele werken, de uitvoering van het Project en aan de gemeente te vergoeden kosten en te verlenen bijdragen;
- dat Partijen de voorwaarden en afspraken met betrekking tot de ontwikkeling van het Exploitatiegebied schriftelijk in deze overeenkomst wensen vast te leggen; (...)

Bijdrage plankosten

Artikel 5

artikel 5.1

Als bijdrage aan de gemeentelijke plankosten is de exploitant bij ondertekening van deze Anterieure overeenkomst een bijdrage verschuldigd van € 15.300,-- (zegge: vijftienduizend driehonderd). Deze bijdrage is gebaseerd op de werkzaamheden zoals opgenomen in bijlage 2 (onderbouwing financiële bijdrage). (...).

artikel 5.2

Betaling van de in het eerste lid bedoelde bijdrage geschiedt in één termijn. De betaling dient binnen dertig dagen na de datum van verzending van de betreffende factuur door de gemeente aan de gemeente te worden voldaan. De

gemeente verstuurt de factuur nadat onderhavige Anterieure overeenkomst door beide partijen is ondertekend.
artikel 5.3

Bij betaling ná bedoelde termijn zal het verschuldigde bedrag met de alsdan geldende wettelijke rente (handelsrente) worden verhoogd tot aan de dag van betaling
artikel 5.4

Deze bijdrage als bedoeld in artikel 5.1 komt niet in de plaats van de legeskosten voor het in behandeling nemen van een aanvraag van de planologische maatregel. Voorts komen voor rekening van de exploitant de overige legeskosten van de door de exploitant (overig) benodigde (omgevings-)vergunningen en/of ontheffingen in verband met de uitvoering van het Project."

3. Voor de in artikel 5.1 van de anterieure overeenkomst genoemde bijdrage van € 15.300 is aan belanghebbende een factuur uitgereikt die belanghebbende op 30 maart 2024 heeft ontvangen en die zij kort daarop heeft betaald. Tot de gedingstukken behoort een plankostenraming waarin het bedrag als volgt is gespecificeerd: Grondzaken (planeconomie/juridica) € 10.844

Ruimtelijke ordening (bestemmingsplanjurist) € 4.058

Landmeten € 431

Totaal kosten € 15.333

Totaal kosten afgerond € 15.300

4. Per brief van 22 juli 2024 is door B en W aan belanghebbende meegedeeld dat de vergunning werd verleend. In de brief is onder meer meegedeeld dat het bouwplan in strijd was met het geldende bestemmingsplan en de aanvraag daarom werd aangemerkt als een aanvraag voor "een omgevingsvergunning voor de activiteit: Het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een

bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, regels gesteld door rijk of provincie of een voorbereidingsbesluit".

5. In de bijlagen bij de onder 4 genoemde brief is onder meer vermeld dat de aanvraag is getoetst aan het bouwbesluit en de Verordening fysieke leefomgeving Zaanstad en daarmee aan de bouwverordening in de zin van artikel 8 van de Woningwet. Verder is vermeld dat een bodemonderzoek had plaatsgevonden door [bedrijf] en het door [bedrijf] uitgebrachte rapport was beoordeeld en daaruit was gebleken dat, gelet op de toekomstige bestemming 'kinderdagverblijf', er geen actuele risico's zijn voor de gezondheid van de gebruiker van het bouwwerk. Verder is vermeld dat werd voldaan aan het binnen de gemeente Zaanstad gevoerde parkeerbeleid en de welstandcommissie een positief advies had gegeven.

6. Met dagtekening 31 oktober 2024 heeft verweerder aan belanghebbende de onderhavige aanslag opgelegd. De aanslag bedroeg € 33.294,15, als volgt gespecificeerd:

Beoordelen bodemonderzoeksrapport € 365,55

Projectbesluit, uitgebreide procedure € 6.280,95

Reguliere bouwaanvraag, overig € 14.733,60

Welstandscommissie € 2.600,75

Beoordelen ecologische rapportage, quickscan € 202,80

Reguliere bouwaanvraag wonen, 274 m² à € 33,25 € 9.110,50

Totaal te betalen € 33.294,15

7. Belanghebbende heeft tegen de aanslag bezwaar gemaakt. Bij de uitspraak op bezwaar heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat bij de leges voor de "bouwaanvraag wonen" moest worden uitgegaan van een oppervlakte van 255 m² in plaats van 274 m² en bij de leges voor de

“bouwaanvraag overig” ook moet worden uitgegaan van de oppervlakte en niet van de bouwsom. En omdat de leges voor de welstandcommissie een percentage zijn van andere legesbedragen, dienden ook die te worden verminderd. Bij de uitspraak op bezwaar is de aanslag daarom verminderd tot € 21.794,43, als volgt gespecificeerd:

Beoordelen bodemonderzoeksrapport € 365,55

Projectbesluit, uitgebreide procedure € 6.280,95

Reguliere bouwaanvraag overig, 68 m² à € 56,95 € 3.872,60

Welstandscommissie, 3 x (7% van (3.872,60 + 8.478,75)) € 2.593,78

Beoordelen ecologische rapportage, quickscan € 202,80

Reguliere bouwaanvraag, 255 m² à € 33,25 € 8.478,75

Totaal te betalen € 21.794,43

8. Belanghebbende heeft met een niet gedagtekende brief tegen de uitspraak op bezwaar beroep ingesteld.

Geschil

9. In geschil is de hoogte van de aanslag zoals die luidt na de uitspraak op bezwaar.

10. Volgens belanghebbende moet de aanslag verder worden verminderd en zij heeft daarvoor – kort weergegeven – aangevoerd dat door de gemeente veel fouten zijn gemaakt. Daardoor hebben belanghebbende en haar adviseurs, onder wie de architect, veel extra uren moeten maken en zouden de leges daardoor aanzienlijk omlaag mogen. Ter zitting heeft belanghebbende daar nog aan toegevoegd dat met het bedrag van € 15.300, dat zij ingevolge artikel 5.1 van de anterieure overeenkomst moest betalen, sprake is van de kosten van diensten die krachtens afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) (grondexploitatie) zijn of worden verhaald, als bedoeld in artikel 8 van de Legesverordening Zaanstad 2022

(hierna: de Verordening). Op grond van artikel 8 van de Verordening kunnen ter zake daarvan geen leges worden geheven en is het bedrag van € 6.280,95, dat op het aanslagbiljet is vermeld bij de post “Projectbesluit, uitgebreide procedure” daarom ten onrechte geheven.

11. Belanghebbende concludeert, naar de rechtbank begrijpt, tot gegrondverklaring van het beroep, vernietiging van de uitspraak op bezwaar en vermindering van de aanslag tot € 15.513,48 (€ 21.794,43 -/- € 6.280,95) of tot een lager bedrag, waarbij rekening wordt gehouden met extra kosten die belanghebbende en haar adviseurs als gevolg van de handelwijze van de gemeente moesten maken.

12. Verweerder stelt dat de aanslag, zoals die luidt na de uitspraak op bezwaar, niet te hoog is en heeft daarvoor aangevoerd dat belanghebbende in het aanvraagformulier had aangekruist dat zij wist dat voor het in behandeling nemen van de aanvraag leges verschuldigd zijn. De leges zijn geheven voor het in behandeling nemen van de bouwaanvraag. Het niet adequaat reageren op vragen van belanghebbende en de oplopende kosten van de architect en andere adviseurs, waardoor belanghebbende meermaals dezelfde stukken moest aanleveren, doet niets af aan de hoogte van de leges. Aangaande hetgeen belanghebbende ter zitting heeft aangevoerd over de toepassing van artikel 8 van de Verordening heeft verweerder te zitting een voorwaardelijk bewijsaanbod gedaan om te kunnen onderzoeken of en in hoeverre sprake is van kostenverhaal als bedoeld in afdeling 6.4 van de Wro.

13. Verweerder concludeert, naar de rechtbank begrijpt, primair tot ongegrondverklaring van het beroep, subsidiair tot gegrondverklaring van het

beroep en tot vermindering van de aanslag.

Beoordeling van het geschil

Wet- en regelgeving

14. De artikelen 2, 4, 8 en 9 van de Verordening luiden, voor zover hier van belang, als volgt:

Artikel 2 Belastbaar feit

Onder de naam "leges" worden rechten geheven voor:

a. het genot van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten;

b. (...);

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

Artikel 4 Maatstaven van heffing en tarieven

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

2. (...);

3. (...).

Artikel 8 Vrijstellingen

Leges worden niet geheven voor:

a. (...)

g. Diensten waarvan de kosten krachtens afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening(grondexploitatie) zijn of worden verhaald;

h. (...).

Artikel 9 Kwijtschelding

Bij de invordering van de leges wordt geen kwijtschelding verleend, (...).

15. De tarieven voor het in behandeling nemen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning zijn opgenomen in paragraaf 19, van de bij de Verordening behorende tarieventabel (hierna: de Tarieventabel). Volgens artikel 11, onderdeel a, van de Tarieventabel is het tarief voor het beoordelen van een bodemonderzoeksrapport voor een perceel dat niet groter is dan 400 m² € 365,55. Op grond van onderdeel c van dit artikel is het tarief voor het

beoordelen van een ecologische rapportage, voor de beoordeling van een quickscan € 202,80 en voor de beoordeling van een volledige rapportage € 405,60.

16. Op grond van paragraaf 19, artikel 8, onderdeel a, van de Tarieventabel geldt voor een aanvraag die betrekking heeft op een bouwactiviteit een tarief op basis van de totale oppervlakte van het bouwwerk met een minimum van € 556,70. Betreft het een bouwactiviteit wonen dan geldt voor de eerste 1.000 m² een tarief van € 33,25 per vierkante meter. Betreft het een bouwactiviteit met het oog op maatschappelijk of economisch gebruik, dan geldt voor de eerste 1.000 m² oppervlakte een tarief van € 56,95 per vierkante meter.

17. Op grond van paragraaf 19, artikel 14, onderdeel b, van de Tarieventabel geldt voor het voeren van een uitgebreide procedure, omdat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening, een tarief van € 1.590,50 als de totale oppervlakte van het bouwwerk niet groter is dan 50 m², een tarief van € 6.280,95 als de oppervlakte groter is dan 50 m², maar niet groter dan 1.000 m² en een tarief van € 11.220,35 bij een oppervlakte die groter is dan 1.000 m².

18. Op grond van paragraaf 19, artikel 10, onderdeel b, van de Tarieventabel geldt voor elke behandeling in de welstandscommissie ten behoeve van een aanvraag om omgevingsvergunning een tarief van 7% voor het in behandeling nemen van een omgevingsvergunning, met een minimum van € 130,05 en een maximum van € 2.600,75 per aanvraag van een omgevingsvergunning.

19. Afdeling 6.4 van de Wro, dat bestaat uit de artikelen 6.12 tot en met 6.25 van die wet, bevat regelgeving over

grondexploitatie. Artikel 6.24, eerste lid, van de Wro luidt als volgt:

"Bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie kunnen burgemeester en wethouders in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake:

a. financiële bijdragen aan de grondexploitatie alsmede op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen; verrekening van schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen."

Beoordeling van het geschil

20. De rechtbank stelt voorop dat leges worden geheven naar rato van de werkzaamheden die de ambtenaren van de gemeente moeten uitvoeren en naar vaste bedragen per werkzaamheid. De beroepsgrond van belanghebbende dat zij en haar adviseurs door de handelwijze van de gemeente veel extra tijd aan het project moesten besteden kan daarom niet leiden tot vermindering van de aanslag. Volgens belanghebbende ging er bij de behandeling van de aanvraag veel fout, maar als de aanvraag vlot en adequaat was afgehandeld zou dat niet hebben geleid tot een lagere aanslag. Voor vergoeding van schade, die belanghebbende als gevolg van de handelwijze van de gemeente zou hebben geleden, zou belanghebbende zich moeten wenden tot de burgerlijke rechter. De bestuursrechter is daartoe niet bevoegd.

21. Ter zitting heeft belanghebbende verklaard dat de leges voor de beoordeling van het bodemonderzoeksrapport en de ecologische rapportage juist zijn. Hetgeen belanghebbende heeft aangevoerd over de leges ter zake van de welstandscommissie stuit af op hetgeen is overwogen onder 15. De oppervlakten waarnaar de leges voor de "bouwaanvraag wonen" en de

"bouwaanvraag overig" zijn berekend, zijn door belanghebbende niet weersproken.

22. Na de onder 15 en 16 gegeven oordelen resteert nog het geschil over de leges die zijn geheven ter zake van "Projectbesluit, uitgebreide procedure". De rechtbank overweegt dat met de onder 2 geciteerde anterieure overeenkomst planschade en plankosten kunnen worden verhaald op belanghebbende. Daarmee is de anterieure overeenkomst een overeenkomst als bedoeld in artikel 6.24, eerste lid, van de Wro. Gelet op het bepaalde in artikel 8, aanhef en onder g, van de Verordening, heeft het voorgaande tot gevolg dat indien via de anterieure overeenkomst sprake is van verhaal van kosten van diensten die zijn verleend in het kader van afdeling 6.4 van de Wro, ter zake van die diensten geen leges kunnen worden geheven. Uit de aanduidingen "planeconomie/juridica" en "bestemmingsplanjurist" die zijn gebezigd bij de in de 3 aangehaalde plankostenraming, komt naar het oordeel van de rechtbank voldoende duidelijk naar voren dat het daarbij gaat om de kosten van dezelfde diensten als de diensten die op de aanslag zijn omschreven als "Projectbesluit, uitgebreide procedure". Dat de anterieure overeenkomst is gesloten nadat de bouwaanvraag is gedaan maakt dit niet anders. De aanslag leges is namelijk opgelegd nadat de anterieure overeenkomst is getekend en de factuur daarvoor verzonden, waarmee de bevoegdheid om ook nog leges te heffen op grond van artikel 8, aanhef en onder g, van de Verordening in zoverre is komen te vervallen. De rechtbank gaat daarom voorbij aan het ter zitting gedane bewijsaanbod van verweerder en is van oordeel dat, met inachtneming van artikel 8, aanhef en onder g, van de Verordening, het bedrag aan leges van €

6.280,95 ten onrechte is geheven. In zoverre is het gelijk dus aan belanghebbende.

23. Gelet op het vorenstaande dient het beroep gegrond te worden verklaard en dient de aanslag te worden verminderd tot € 15.513,48 (€ 21.794,43 -/- € 6.280,95).

Proceskosten

24. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door belanghebbende gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht (hierna: Bpb) voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 934, namelijk 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 934 en een wegingsfactor 1. De rechtbank neemt daarbij in aanmerking dat belanghebbende eerst ter zitting zich heeft laten bijstaan door de gemachtigde en verder niet is gebleken dat belanghebbende kosten heeft gemaakt die op grond van het Bpb voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt de uitspraak op bezwaar;
- vermindert de aanslag tot € 15.513,48;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde uitspraak op bezwaar;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van belanghebbende tot een bedrag van € 934;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 385 aan belanghebbende te vergoeden.

Noot

Deze zaak betreft de legesheffing vanwege het in behandeling nemen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Het gaat om de

sloop en herbouw van een pand waarin onder meer een kinderdagverblijf is gevestigd. De aanslag bestaat uit een aantal elementen. Nadat de aanslag in bezwaar is verminderd vanwege een geringere oppervlakte van het te realiseren bouwwerk, behaalt belanghebbende ook in beroep enig succes. Het betoog van belanghebbende dat zij en haar adviseurs door de handelwijze van B&W veel extra tijd aan het project hebben moeten besteden en dat er bij de behandeling van de aanvraag veel fout zou zijn gegaan, kan echter niet leiden tot vermindering van de aanslag. Die aspecten zijn immers niet relevant bij de toepassing van de legesverordening. Enkele andere beroepsgronden heeft belanghebbende ter zitting laten vallen. Dat geldt niet voor de beroepsgrond dat ten onrechte leges zijn geheven voor gemeentelijke diensten waar belanghebbende al op andere wijze voor heeft betaald. De legesverordening bevat de bepaling dat leges niet worden geheven voor diensten waarvan de kosten krachtens afdeling 6.4 van de Wro zijn of worden verhaald. Dat is logisch want het is vanzelfsprekend niet mogelijk om tweemaal dezelfde kosten te verhalen. Na indiening van de vergunningaanvraag, maar voorafgaand aan het opleggen van de legesaanslag, hebben belanghebbende en de gemeente een anterieure overeenkomst gesloten. Ingevolge die overeenkomst heeft belanghebbende de gemeente een bijdrage betaald van € 15.300. Het gaat daarbij om kostenposten voor grondzaken (planeconomie/juridica), ruimtelijke ordening (bestemmingsplanjurist) en landmeten. De rechtbank volgt belanghebbende in het standpunt dat vanwege dit kostenverhaal geen leges kunnen worden geheven ter zake van de op de legesaanslag beschreven diensten

“Projectbesluit, uitgebreide procedure”.
Deze diensten overlappen volgens de rechtbank immers met de via de anterieure overeenkomst reeds betaalde bijdrage. De vraag kan opkomen op wie de bewijslast rust ter zake van de aanwezigheid van een dubbeltelling. Nu belanghebbende een beroep doet op de vrijstelling van leges, ligt het in de rede dat die bewijslast op hem rust. In een eerder geval werd beslist dat een vergelijkbaar bewijsrechtelijk kader geldt als bij een beroep van belanghebbende op overschrijding van de opbrengstlimiet (Hof Den Haag 6 november 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2920, *Belastingblad* 2019/34, m.nt. R.A. Eskes). Dat brengt mee dat het aan belanghebbende is om gemotiveerd te stellen dat er sprake is van een dubbeltelling en dat het vervolgens aan de heffingsambtenaar is om inzicht te verschaffen in de aard van de via de overeenkomst verhaalde kosten. Dat is logisch omdat de gegevens ten aanzien van het via de anterieure overeenkomst gepleegde kostenverhaal zich immers binnen het bereik van de heffingsambtenaar bevinden.

R.T. Wiegerink