

# Ontwikkeling leges omgevingsvergunning om te bouwen 2021-2023

Corine Hoeben  
Linda Toolsema



rijksuniversiteit  
groningen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

COELO  
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden  
Faculteit Economie en Bedrijfskunde  
Rijksuniversiteit Groningen  
[www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)

COELO-rapport

© COELO, Groningen, 2024

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

# Inhoud

Voorwoord	4
1 Inleiding	5
1.1. Algemeen	5
1.2. Onderzoeksvragen	5
1.3. Onderzoeksmethode	7
1.4. Opbouw rapport	9
2 Tariefontwikkeling	10
2.1. Nominale ontwikkeling	10
2.2. Inflatiecorrectie	11
2.3. Ontwikkelingen per gemeente	13
2.4. Conclusie	15
3 Duiding ontwikkeling	16
3.1. Algemeen	16
3.2. Redenen ontwikkeling kosten bouwvergunning	16
3.3. Ontwikkeling kostendekking	18
3.4. Conclusie	21

# Voorwoord

Dit rapport is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De auteurs danken de gemeenten voor het aanleveren van informatie. Zij danken Niels Veldhuizen en Lucas Vos voor de hulp bij het verzamelen van de data. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de auteurs.

# 1 Inleiding

## 1.1. Algemeen

Om te mogen bouwen of verbouwen kan een omgevingsvergunning nodig zijn van de gemeente. De aanvrager betaalt leges aan de gemeente wanneer een omgevingsvergunning wordt aangevraagd en door de gemeente in behandeling wordt genomen. De tarieven zijn vastgelegd in de legesverordening van de gemeente. Deze verordening bestaat uit een groot aantal diensten en bijbehorende tarieven. Naast omgevingsvergunningen gaat het bijvoorbeeld om leges die worden betaald voor huwelijksvoltrekkingen, reisdocumenten, maar ook het organiseren van jaarmarkten. De begrote opbrengst van alle tarieven in de legesverordening samen mag niet hoger zijn dan de begrote kosten.

Tot en met 2023 was de controle van de kwaliteit van de bouwwerkzaamheden een gemeentelijke taak. Deze kon bekostigd worden uit de legesopbrengsten. Vanaf 2024 is de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) deels van kracht geworden. Daarmee komt de kwaliteitscontrole voor een deel van de bouwprojecten te liggen bij particuliere bedrijven. Gemeenten hebben daardoor minder werkzaamheden bij het verstrekken van een omgevingsvergunning om te bouwen. Dit betekent dat zij minder kosten maken die verband houden met bouwvergunningen. Omdat de opbrengst uit de legesverordening maximaal kostendekkend mag zijn, zou dat zich kunnen vertalen in lagere tarieven voor bouwvergunningen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil daarom monitoren hoe de tarieven van een omgevingsvergunning om te (ver)bouwen zich ontwikkelen na het van kracht worden van de Wkb. Om de ontwikkeling te monitoren is allereerst een nulmeting nodig. COELO heeft deze nulmeting uitgevoerd. In dit rapport presenteren wij de resultaten van het onderzoek.

## 1.2. Onderzoeksvragen

De nulmeting bestaat uit twee onderdelen:

1. Een onderzoek hoe de tarieven voor een bouwvergunning zich tussen 2021 en 2023 hebben ontwikkeld;
2. Een duiding van de geconstateerde ontwikkeling.

## Tariefontwikkeling

Het is lastig om de tarieven van de bouwleges van verschillende gemeenten te vergelijken. Dat komt ten eerste doordat gemeenten uiteenlopende tariefsystemen hanteren voor de leges voor een omgevingsvergunning om te bouwen. In een

meerderheid van de gemeenten zijn deze tarieven afhankelijk van de bouwsom. In een kleiner aantal gemeenten wordt een afwijkend tariefsysteem gehanteerd. De leges zijn dan bijvoorbeeld afhankelijk van de oppervlakte of inhoud van het bouwobject.

Maar ook wanneer de te betalen leges afhankelijk zijn van de bouwsom kan het tariefsysteem verschillen. De te betalen leges kunnen bijvoorbeeld een vast percentage of promillage zijn van de bouwsom, maar het komt ook voor dat voor een hogere bouwsom een afwijkend (hoger of lager) tarief geldt. Zo zijn er gemeenten die staffels hanteren, waarbij voor verschillende bouwsommen verschillende bedragen in euro's worden gerekend. Daarnaast zijn in een deel van de gemeenten de kosten van welstand meegenomen in het tarief terwijl andere gemeenten deze kosten afzonderlijk in rekening brengen.

De ontwikkeling van de kosten van een omgevingsvergunning om te bouwen kan daarom het beste in beeld worden gebracht door na te gaan wat er wordt betaald voor een aantal voorbeeldprojecten met verschillende bouwsommen. De bouwprojecten waarvan het ministerie van BZK de ontwikkeling wil monitoren zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Voorbeeldbouwprojecten

Bouwproject	Bouwsom (euro, excl. btw)
Dakkapel	12.300
Dakopbouw	80.000
Grondgebonden nieuwbouwwoning	310.000
Bedrijfshal (2 bouwlagen)	1.000.000
Appartementencomplex (10 appartementen)	3.000.000

Bouwsommen in prijspeil van 2023

In de nulmeting wordt de volgende vraag over de tariefontwikkeling beantwoord:

### **1. Wat zijn de kosten van een omgevingsvergunning voor de bouwprojecten die zijn weergegeven in tabel 1 in de jaren 2021 tot en met 2023?**

Zoals aangegeven is per 1 januari 2024 de Wkb deels van kracht geworden. Dit heeft gevolgen voor de kosten die gemeenten maken en daarmee de tarieven. Om de ontwikkeling te kunnen monitoren is een nulmeting nodig. Het is al een aantal jaar bekend dat de Wkb van kracht zal worden. Het kan zijn dat gemeenten in aanloop naar het van kracht worden van de Wkb de tarieven al hebben aangepast. In de nulmeting wordt daarom niet alleen onderzocht hoe hoog de tarieven in 2023 waren, maar ook in de twee jaar daarvoor.

### **Duiding van de ontwikkeling**

De tariefontwikkeling maakt inzichtelijk of en hoe de kosten van een omgevingsvergunning om te bouwen tussen 2021 en 2023 zijn veranderd. Ze bieden

echter geen verklaring voor de gevonden ontwikkeling. We geven ook een duiding aan de ontwikkeling.

Onderzoeksvraag 2 luidt:

## **2. Welke verklaringen zijn er voor de ontwikkeling van de tarieven van de bouwleges in de jaren 2021 tot en met 2023?**

### **1.3. Onderzoeksmethode**

#### **Bouwprojecten en bouwsommen**

Zoals aangegeven wordt de ontwikkeling van de tarieven onderzocht voor vijf voorbeeldprojecten met verschillende bouwsommen. In tabel 1 worden de bouwsommen in 2023 weergegeven. Door onder meer inflatie veranderen bouwkosten jaarlijks. We passen daarom de bouwsommen van de gekozen bouwprojecten aan. Veel gemeenten maken hiervoor gebruik van de zogenaamde ROEB-lijst. Daarom zijn wij ook uitgegaan van deze lijst. Tabel 2 laat zien van welke bouwsommen we uitgaan.

Gemeenten kunnen de tarieven voor een omgevingsvergunning om te bouwen inclusief de kosten voor welstand vaststellen, maar ze kunnen welstandskosten ook afzonderlijk in rekening brengen. Om de betaalde bedragen op een correcte wijze te kunnen vergelijken tussen gemeenten tellen wij de kosten van welstand op bij de te betalen bedragen als deze nog niet in het tarief zijn meegenomen.

Tabel 2 Voorbeeldbouwprojecten en bouwsommen in 2021, 2022 en 2023

Bouwproject	Bouwsom (euro, excl. btw)		
	2021	2022	2023
Dakkapel	11.300	11.900	12.300
Dakopbouw	73.500	77.500	80.000
Grondgebonden nieuwbouwwoning	284.800	300.800	310.000
Bedrijfshal (2 bouwlagen)	927.300	963.600	1.000.000
Appartementencomplex (10 appartementen)	2.756.100	2.911.400	3.000.000

#### **Dataverzameling**

Er zijn in 2023 342 gemeenten. Om een uitspraak te doen over de ontwikkeling van de tarieven voor een bouwvergunning is het niet nodig om alle gemeenten te betrekken in het onderzoek. We hebben een representatieve steekproef van 115 gemeenten

getrokken (een derde van de gemeenten in 2023).<sup>1,2</sup> Allereerst is besloten om de G4 op te nemen in de steekproef. Vervolgens zijn van de overige gemeenten willekeurig 111 gemeenten geselecteerd. We hebben op basis van de legesverordeningen van de steekproefgemeenten de te betalen bedragen berekend.

## Duiding van de ontwikkeling

Om de ontwikkeling te duiden zijn we het volgende nagegaan:

1. Welke redenen gemeenten geven voor veranderingen van de tarieven voor een omgevingsvergunning om te bouwen.
2. Welke veranderingen er zijn ten aanzien van de kostendekking van tarieven.

### *Redenen verandering*

De tarieven voor een omgevingsvergunning om te bouwen worden jaarlijks vastgelegd in de legesverordening. De mutatie verschilt tussen gemeenten. Vaak zijn er enkele uitschieters waar de betaalde bedragen sterk stijgen of juist dalen en blijft de stijging in een groot deel van de gemeenten beperkt.<sup>3</sup>

Van gemeenten wordt verwacht dat zij de ontwikkeling van de lokale heffingen (waaronder de tarieven van de (bouw)leges) toelichten in de paragraaf lokale heffingen van de begroting. Dit doen zij vooral wanneer er sprake is van een relatief grote mutatie. Om de ontwikkeling van de tarieven te duiden zijn we daarom nagegaan wat gemeenten hierover weergeven in deze paragraaf. Omdat gemeenten vaak alleen een verklaring geven voor een tariefontwikkeling als deze groot is, hebben wij gekeken in de paragrafen van gemeenten waar de tarieven sterk stijgen (meer dan 10 procent) of waar deze dalen.<sup>4</sup> Deze informatie is echter niet altijd volledig en ontbreekt in een deel van de begrotingen.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> De omvang van een representatieve steekproef wordt berekend uit enerzijds de omvang van de populatie en anderzijds de gewenste betrouwbaarheid en geaccepteerde procentuele foutmarge. Op basis van de in de steekproef gevonden waarde (hier: de hoogte van de bouwleges) wil je iets betrouwbaars kunnen zeggen over de waarde in de populatie (hier: alle gemeenten). De exacte waarde in de populatie is onbekend maar deze zal met grote waarschijnlijkheid liggen tussen een ondergrens en een bovengrens, namelijk de waarde in de steekproef plus of minus x procent, waarbij x de foutmarge is. Een betrouwbaarheidsniveau van y procent geeft dan aan dat de waarde in de populatie met kans y ligt tussen die grenzen. Bij een populatie van 342 gemeenten (in 2023) is bijvoorbeeld bij een betrouwbaarheidsniveau van 80 procent en foutmarge van 5 procent een steekproefomvang van 111 nodig; bij een betrouwbaarheidsniveau van 90 procent en een foutmarge van 7 procent is dat 99. Wij kiezen voor een steekproef van 111 gemeenten plus de G4, samen 115 gemeenten.

<sup>2</sup> Jaarlijks vinden er gemeentelijke herindelingen plaats. Na een herindeling worden de tarieven van de voormalige gemeenten geharmoniseerd. Door de harmonisatie kunnen de tarieven voor een bouwproject in een voormalige gemeente sterk stijgen of dalen. Gemeenten die tijdens de nulmeting zijn opgegaan in of ontstaan uit een herindeling laten wij daarom buiten beschouwing.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld de [Atlas van de lokale lasten 2023](#) van het COELO.

<sup>4</sup> Een gemeente hoeft in de paragraaf lokale heffingen niet de reden weer te geven, maar mag ook verwijzen naar een beleidsdocument waar dit wel te vinden is. In dat geval hebben wij het betreffende document opgezocht.

<sup>5</sup> C. Hoeben 2023, [Onderzoek paragraaf lokale heffingen in gemeentelijke begrotingen](#). COELO-rapport. Groningen: COELO



Een tweede bron is ons eigen contact met gemeenten. Jaarlijks vragen verzamelen wij via een vragenlijst de tarieven van de gemeentelijke heffingen, waaronder de kosten voor een omgevingsvergunning.<sup>6</sup> Wij controleren deze gegevens uitgebreid en bij opvallende mutaties vragen wij waarom de tarieven sterk stijgen of dalen en gemeenten reageren hier schriftelijk op. Deze antwoorden hebben wij ook gebruikt om de ontwikkeling te duiden.

### **Kostendekking**

Eén van de redenen waarom legestarieven in een gemeente veranderen kan zijn dat de gemeente het beleid ten aanzien van de kostendekkendheid van de legestarieven verandert. Dit zou de gemeente dan in de paragraaf lokale heffingen moeten weergeven als reden waarom tarieven veranderen. Mogelijk benoemen niet alle gemeenten dit echter expliciet.

Gemeenten moeten in de betreffende paragraaf echter ook inzicht geven in de kostendekkendheid van de legesverordening, bij voorkeur door per hoofdstuk van de legesverordening weer te geven wat de kostendekking is. We zijn daarom bij de steekproef van gemeenten ook nagegaan wat de kostendekking van de leges was volgens de paragraaf lokale heffingen in 2021, 2022 en 2023.

## **1.4. Opbouw rapport**

De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 analyses we de ontwikkeling van de bedragen die worden betaald voor de vijf voorbeeldprojecten in dit onderzoek. We geven de gemiddelde ontwikkeling weer in Nederland. Vervolgens gaan we na in welke mate er gemeenten zijn die sterk afwijken van deze gemiddelde ontwikkeling. In hoofdstuk 3 gaan we in paragraaf 3.2 na welke redenen de gemeenten met sterk stijgende en dalende tarieven geven voor deze ontwikkeling. Vervolgens onderzoeken we in paragraaf 3.3 de ontwikkeling van de kostendekkendheid van de leges in de onderzoeksperiode. De begrote opbrengst uit de totale legesverordening mag niet hoger zijn dan de begrote kosten, maar wel lager. Wanneer de opbrengst lager is dan de kosten dan betekent dat dat een deel van de kosten rondom legesverstrekking wordt betaald uit de algemene middelen (waaronder de onroerendzaakbelasting). Ook betekent dit dat een gemeente bij lagere kosten de tarieven niet in dezelfde mate hoeft te verlagen. Daarom kijken we in deze nulmeting ook naar de ontwikkeling van de kostendekking in de onderzoeksperiode.

---

<sup>6</sup> De voorbeeldprojecten in deze jaarlijkse uitvraag zijn niet gelijk aan de voorbeeldprojecten die het ministerie van BZK laat onderzoeken. Dit heeft geen gevolgen voor de redenen voor mutaties.

## 2 Tariefontwikkeling

In dit hoofdstuk analyseren we de ontwikkeling van de kosten van een bouwvergunning tussen 2021 en 2023. We doen dit voor vijf voorbeeldprojecten met verschillende bouwsommen (zie tabel 3).

Tabel 3 Voorbeeldbouwprojecten en bouwsommen in 2021, 2022 en 2023

Bouwproject	Bouwsom (euro, excl. btw)		
	2021	2022	2023
Dakkapel	11.300	11.900	12.300
Dakopbouw	73.500	77.500	80.000
Grondgebonden nieuwbouwwoning	284.800	300.800	310.000
Bedrijfshal (2 bouwlagen)	927.300	963.600	1.000.000
Appartementencomplex (10 appartementen)	2.756.100	2.911.400	3.000.000

### 2.1. Nominale ontwikkeling

Het legestartief voor een omgevingsvergunning om te bouwen is in veel gemeenten afhankelijk van de bouwsom. Voor een project met een hogere bouwsom wordt dan een hoger bedrag betaald dan voor een project met een lagere bouwsom. Tabel 4 laat de gemiddeld betaalde bedragen per bouwproject zien in de onderzoeksperiode. De gemiddelde jaarlijkse stijging tussen 2021 en 2023 verschilt per bouwproject en ligt tussen de 3,9 en 4,9 procent.

Tabel 4 Gemiddelde kosten bouwvergunning en de gemiddelde jaarlijkse mutatie (nominaal)

	Bouwsom (euro)			Mutatie (%)
	2021	2022	2023	
Dakkapel	367	386	398	4,2
Dakopbouw	2.160	2.291	2.334	3,9
Grondgebonden nieuwbouwwoning	8.453	9.080	9.297	4,9
Bedrijfshal (2 bouwlagen)	25.656	26.741	28.010	4,5
Appartementencomplex (10 appartementen)	70.331	74.429	76.718	4,4

Gemiddelden gewogen naar het aantal woningen (dakkapel, dakopbouw, nieuwbouwwoning, appartementencomplex) en niet-woningen (bedrijfshal)

Er zijn verschillende redenen waarom de gemiddelde jaarlijkse stijging verschilt per bouwproject. Dat komt allereerst doordat veel gemeenten staffels hanteren voor de tarieven voor een omgevingsvergunning om te bouwen. Voor een bouwproject dat minder kosten dan 1 miljoen euro geldt dan bijvoorbeeld een lager tarief dan voor bouwprojecten die 1 miljoen euro kosten of meer (of andersom). De bouwkosten stijgen

jaarlijks doordat grondstoffen en loonkosten stijgen. De staffels blijven echter vaak gelijk. Een bouwproject kan daardoor in een nieuw jaar door prijsontwikkelingen in een hoger staffel vallen.

Ten tweede heeft een klein aantal gemeenten het tariefsysteem veranderd. Een gemeente stapt dan bijvoorbeeld over van een gelijk percentage voor alle bouwprojecten naar een gestaffeld tarief (waarbij dus voor grotere bouwprojecten een ander tarief wordt betaald dan voor kleinere bouwprojecten).

Ten derde kan een verandering van de tarieven van een welstandstoets afwijken van het tarief voor een bouwvergunning. Deze kan bijvoorbeeld sterker stijgen. De kosten van een welstandstoets zijn lager dan die voor een bouwvergunning. Bij een klein project als een dakkapel maken ze echter een groter deel uit van het totaal te betalen bedrag (gemiddeld circa 15 procent) dan bij een groot project zoals een appartementencomplex (gemiddeld 3 procent). Dat betekent ook dat een stijging procentueel een groter effect heeft bij de kleinere projecten.

## 2.2. Inflatiecorrectie

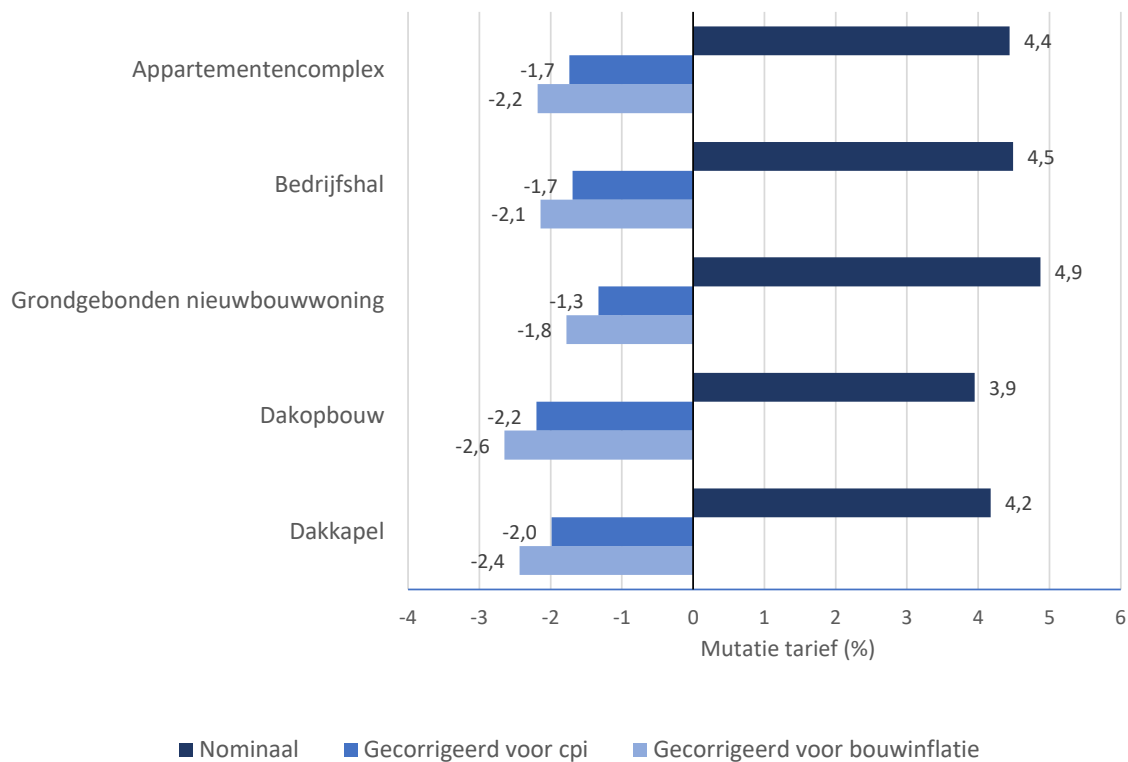
In de stijging in tabel 4 wordt geen rekening gehouden met de inflatie. Die was in de onderzoeksperiode aanzienlijk. Ook voor gemeenten betekent inflatie dat ze meer geld nodig hebben om dezelfde voorzieningen te kunnen bieden. Het is daarom belangrijk de tariefontwikkeling te corrigeren voor inflatie. Er bestaan verschillende inflatiecijfers. Het bekendst en meest gebruikt is de consumentenprijsindex (CPI). Deze geeft weer hoe sterk het bedrag is veranderd dat consumenten betalen voor hun uitgaven. Een tweede relevante prijsontwikkeling is die voor bouwkosten. Het CBS publiceert de prijsindex die de ontwikkeling weergeeft van de loon- en materiaalkosten voor nieuwbouwwoningen.<sup>7</sup>

In figuur 1 zijn naast de nominale jaarlijkse stijging per project (zie ook tabel 4) ook de gecorrigeerde stijgingen te zien voor beide inflatiecijfers. We zien dat gecorrigeerd voor inflatie de tarieven voor een omgevingsvergunning om te bouwen gemiddeld zijn gedaald.

---

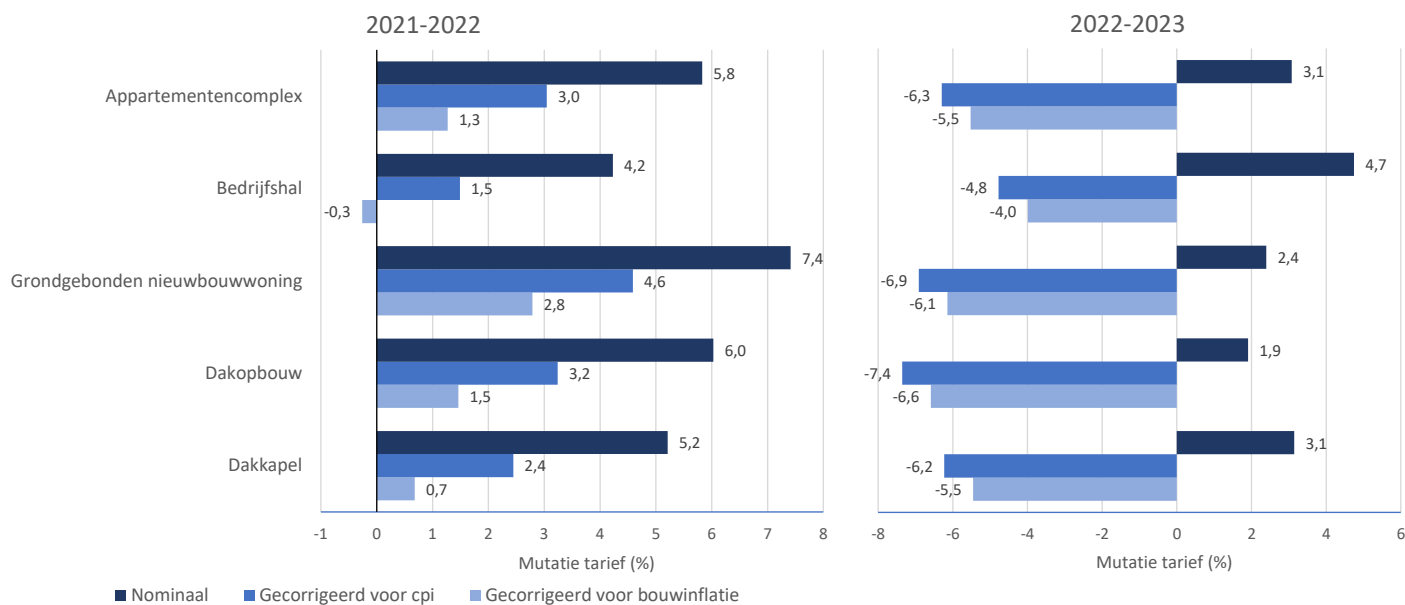
<sup>7</sup> Inputprijs bouwkosten.

Figuur 1 Gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van 2021 op 2023 van het tarief voor een omgevingsvergunning om te bouwen.



In figuur 2 is de jaarlijkse stijging van 2021 op 2022 (linkerdeel figuur) en van 2022 op 2023 (rechterdeel figuur) weergegeven. We geven opnieuw de nominale stijging weer en de ontwikkeling gecorrigeerd voor inflatie. De figuur laat duidelijk zien dat er vooral in 2023 sprake is van een daling als we de tariefontwikkeling corrigeren voor inflatie. De daling komt mede doordat na het vaststellen van de tarieven bleek dat de inflatie veel hoger was dan waar bij het vaststellen van de tarieven vanuit was gegaan.

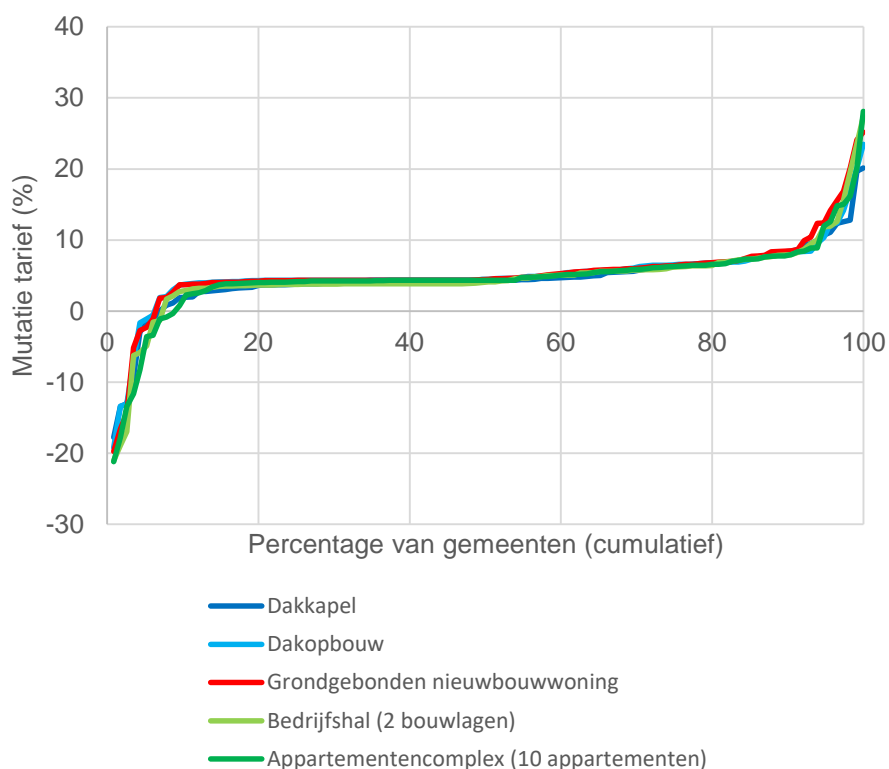
Figuur 2 Gemiddelde ontwikkeling van het tarief voor een omgevingsvergunning om te bouwen van 2021 op 2022 en van 2022 op 2023.



### 2.3. Ontwikkelingen per gemeente

Figuur 1 en 2 geven de gemiddelde stijging weer. De werkelijke stijging verschilt per gemeente. In figuur 3 hebben we voor ieder bouwproject de gemiddelde jaarlijkse nominale mutatie per gemeente geordend van grootste daling naar grootste stijging. In circa 60 procent van de gemeenten stijgt het betaalde bedrag tussen 2021 en 2023 gemiddeld 3 tot 6 procent per jaar. Er zijn enkele uitschieters waar het tarief veel sterker stijgt (meer dan 10 procent) of daalt. In het volgende hoofdstuk gaan we na welke redenen er zijn voor deze sterkere mutaties.

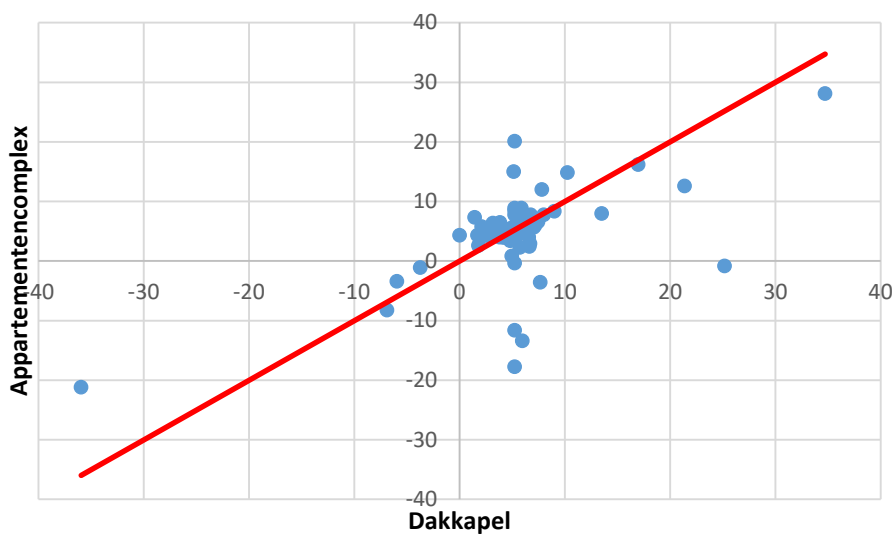
Figuur 3 Gemiddelde jaarlijkse mutatie van de kosten van een bouwvergunning geordend van grootste daling naar grootste stijging



Zoals aangegeven kunnen de betaalde bedragen voor projecten met een lage bouwsom zich anders ontwikkelen dan die voor projecten met een hoge bouwsom. Figuur 4 vergelijkt daarom de gemiddelde jaarlijkse stijging van een vergunning om de voorbeelddakkapel te bouwen met de stijging voor een vergunning voor ons voorbeeldappartementencomplex door iedere gemeente in de steekproef weer te geven met een punt. De hoogte van de punt wordt bepaald door de gemiddelde jaarlijkse stijging van het bedrag voor een appartementencomplex en de mate waarin de punt naar links of naar rechts staat door de gemiddelde jaarlijkse stijging van het bedrag voor een dakkapel. Zo ontstaat een puntenwolk.

We hebben door de puntenwolk een 45-graden lijn getrokken. Als de betaalde bedragen voor beide projecten even sterk zouden stijgen of dalen dan zouden alle punten op de rode lijn liggen. Dat is niet het geval. Er is echter wel een significant verband tussen beide ontwikkelingen. Als we dezelfde figuur maken maar andere projecten vergelijken, verandert het beeld niet.

Figuur 4 Gemiddelde jaarlijkse stijging van het tarief voor een omgevingsvergunning om te bouwen voor een dakkapel en een appartementencomplex tussen 2021 en 2023



De rode lijn geeft weer waar de punten zouden liggen als de betaalde bedragen voor beide projecten in alle gemeenten even sterk zouden stijgen of dalen.

## 2.4. Conclusie

In deze nulmeting onderzoeken we de ontwikkeling tussen 2021 en 2023 van de kosten van een omgevingsvergunning om te bouwen bij vijf bouwprojecten met verschillende bouwsommen.

Gemiddeld zijn de kosten jaarlijks met 4 tot 5 procent gestegen, afhankelijk van de bouwsom. Als we rekening houden met inflatie dan blijken de betaalde bedragen gemiddeld te zijn gedaald. De mutatie is vooral van 2022 op 2023 lager dan de inflatie. Mogelijk komt dit doordat gemeenten bij het vaststellen van de tarieven nog geen rekening hielden met de hoge inflatie omdat op dat moment (eind 2022) niet bekend was dat deze erg hoog zou worden. In een meerderheid van de gemeenten ligt de jaarlijkse gemiddelde stijging van de tarieven tussen de 3 en 6 procent per jaar. Er is een kleine groep gemeenten waar de tarieven sterk stijgen (meer dan 10 procent) of juist dalen.

## 3 Duiding ontwikkeling

### 3.1. Algemeen

In hoofdstuk 2 zien we dat de verschillen tussen gemeenten in de mutatie van de kosten van een omgevingsvergunning om te bouwen beperkt zijn. Wel zijn er uitschieters: er zijn zowel gemeenten waar de nominale tarieven dalen als gemeenten waar de tarieven sterk stijgen. In deze paragraaf gaan we na welke verklaringen we hiervoor vinden.

### 3.2. Redenen ontwikkeling kosten bouwvergunning

De verklaringen die gemeenten geven voor sterk stijgende tarieven of juist dalingen kunnen we allereerst opzoeken in de begroting. Gemeenten moeten hierin verplicht de paragraaf lokale heffingen opnemen. Het doel van deze paragraaf is om inzicht te geven in de ontwikkeling van de gemeentelijke belastingen en heffingen. De paragraaf lokale heffingen in de begroting is daarmee dé plek om toe te lichten waarom tarieven dalen of sterk stijgen.

Daarnaast kijken we naar onze eigen communicatie met gemeenten over de tariefontwikkeling. Jaarlijks vragen wij gemeenten door te geven wat de belastingtarieven dat jaar zijn. Wanneer tarieven dalen of sterk stijgen (met meer dan 10 procent) vragen we gemeenten standaard of dit klopt en wat de belangrijkste reden hiervoor is. Dit hebben we dus ook gedaan bij de leges die worden betaald voor een omgevingsvergunning om te bouwen.

Er zijn zowel in 2022 als 2023 drie gemeenten in de steekproef waar de kosten voor een omgevingsvergunning om te bouwen voor alle voorbeeldprojecten in dit onderzoek dalen. In 2022 is er voor één gemeente een reden bekend. Doordat de bouwkosten waren gestegen werd de opbrengst uit de leges voor een omgevingsvergunning om te bouwen hoger dan de kosten. Om dit te voorkomen zijn de tarieven verlaagd. Ook in 2023 is er voor één van deze gemeenten een verklaring bekend: de betreffende gemeente heeft de uurtarieven voor medewerkers verlaagd. Daardoor dalen de kosten en kunnen de kosten worden verlaagd.

Omdat het aantal gemeenten in de steekproef met dalende tarieven of sterk stijgende tarieven klein is kijken we hier ook naar de ontwikkeling van de bedragen die worden betaald voor de voorbeeldprojecten in de jaarlijkse Atlas van de lokale lasten van het COELO. Het gaat hier deels om andere projecten (zie tabel 5) met een kleiner verschil tussen de bouwsommen. In dat onderzoek zijn echter alle gemeenten onderzocht.



Tabel 5 Voorbeeldbouwprojecten in dit rapport en in de Atlas van de lokale lasten

Dit onderzoek		Atlas lokale lasten	
Bouwproject	Bouwsom (euro, excl. btw)	Bouwproject	Bouwsom (euro, excl. btw)
Dakkapel	12.300	Dakkapel	12.300
Dakopbouw	80.000	Uitbouw woning	54.900
Grondgebonden nieuwbouwwoning	310.000	Nieuwbouwwoning	171.000
Bedrijfshal (2 bouwlagen)	1.000.000		
Appartementencomplex (10 appartementen)	3.000.000		

Bouwsommen in prijspeil van 2023

In deze gegevens vinden we in 2022 nog eens drie gemeenten waar de kosten voor een bouwvergunning voor alle in dat onderzoek meegenomen projecten dalen en in 2023 twee. Voor twee gemeenten kunnen we niet achterhalen waarom de betaalde bedragen dalen. In de andere drie gevallen gaat het in één gemeente om een politieke keuze om niet alle kosten te dekken uit de legesopbrengsten, in één gemeente om een daling als gevolg van harmonisatie van tarieven na aan herindeling, en om één gemeente die meer aanvragen verwacht en de tarieven verlaagd om te voorkomen dat de opbrengsten hoger zullen zijn dan de kosten.

Er zijn zowel in 2022 als in 2023 meer gemeenten waar de tarieven sterk stijgen. In het huidige onderzoek gaat het in 2022 om drie gemeenten en in 2023 om vijf gemeenten. Van deze in totaal acht gemeenten is bij drie gemeenten niet te achterhalen waarom zij de tarieven sterk verhogen. Vijf gemeenten geven aan dat zij de kostendekkendheid van de tarieven willen verhogen.

In de gegevens die zijn verzameld voor de Atlas van de lokale lasten vinden we in 2022 nog negen andere gemeenten waar alle tarieven meer dan 10 procent stijgen. In 2023 zijn dat er elf. Vrijwel al deze gemeenten, zowel in 2022 als in 2023, melden dat zij met de verhoging de kostendekkendheid van de tarieven willen verhogen. Andere redenen zijn dat er meer personeel is waardoor de kosten zijn gestegen, één gemeente geeft aan te werken met andere manieren om kosten te berekenen. Bij vijf van deze gemeenten (allen in 2023) hebben we de reden niet kunnen achterhalen.

Ten slotte zijn er gemeenten waar de tariefontwikkeling sterk verschilt tussen kleine en grote projecten. De kosten voor een omgevingsvergunning om te bouwen voor een klein project kunnen bijvoorbeeld dalen en die voor grote projecten stijgen of juist andersom.

Hier zijn de volgende redenen voor:

- Het tariefsysteem dat de gemeente hanteert is veranderd. Zoals aangegeven in paragraaf 1.3 hanteren gemeenten uiteenlopende tariefsystemen voor een omgevingsvergunning om te bouwen. Het tarief kan gelijk zijn voor ieder project, maar er kan bijvoorbeeld ook een ander tarief gelden voor kleine projecten dan voor grote projecten. Als een gemeente het tariefsysteem wijzigt kan het zijn dat de kosten voor een klein project dalen en voor een groot project stijgen of omgekeerd.

- Er zijn veranderingen rondom het betalen van welstand. Bij een bouwproject kan advies nodig zijn van de welstandscommissie. De aanvrager betaalt voor dit advies. Het te betalen bedrag kan onderdeel zijn van de leges maar dat is niet altijd het geval. Een gemeente kan het welstandsbeleid afschaffen. Ook kunnen de tarieven van welstand zich anders ontwikkelen dan de legestarieven. Omdat het te betalen bedrag voor welstand vaak een groter deel uitmaakt van de totale kosten voor een vergunning om te bouwen bij een klein project dan bij een groot project heeft een verandering hiervan een ander effect voor kleine projecten dan voor grote projecten.
- Een deel van de tarieven wordt bijgestuurd, bijvoorbeeld omdat er veel kleine bouwprojecten zijn. Wanneer een gemeente verwacht dat er veel grote of juist kleine projecten zullen worden aangevraagd, wordt er soms voor gekozen om alleen de tarieven aan te passen voor deze groep projecten. Zo kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat de begrote opbrengst hoger wordt dan de begrote kosten.

### 3.3. Ontwikkeling kostendekking

In paragraaf 3.2 blijkt dat de meeste gemeenten met sterk stijgende tarieven aangeven dat dit komt omdat zij een groter deel van de kosten dekken uit de opbrengst. In deze paragraaf lichten we dit toe en onderzoeken we de ontwikkeling van de kostendekking uit de leges.

Volgens de Gemeentewet mag de geraamde opbrengst uit de leges niet hoger zijn dan de geraamde kosten terzake. Dit geldt niet voor de afzonderlijke tarieven in de legesverordening, maar voor de verordening in zijn geheel, met uitzondering van diensten die vallen onder de Europese Dienstenrichtlijn.<sup>8</sup>

Gemeenten delen de legesverordening vaak op in drie titels:

1. Algemeen.
2. Omgevingsvergunning/ fysieke leefomgeving.
3. Diensten die vallen onder de Europese dienstenrichtlijn.

Titel 1 bevat uiteenlopende diensten zoals de uitgifte van reisdocumenten, burgerlijke stand en huwelijksvoltrekkingen. Titel 2 bestaat voor het grootste deel uit de tarieven voor een bouwvergunning. Onder titel 3, diensten die vallen onder de Europese dienstenrichtlijn, vallen onder meer vergunningen voor horeca, jaarmarkten en prostitutiebedrijven.

De totale geraamde opbrengst uit de leges mag wel lager zijn dan de totale geraamde kosten. In dat geval wordt het deel van de kosten dat niet wordt gedekt uit de opbrengst gedekt uit de algemene middelen. Als de opbrengsten lager zijn dan de kosten dan

---

<sup>8</sup> Voor de tarieven voor diensten die vallen onder de Europese Dienstenregeling geldt wel dat deze maximaal kostendekkend mogen zijn per dienst. Als de opbrengsten echter lager zijn dan is het wel toegestaan om de kosten te dekken uit de opbrengsten uit de andere leges. De tarieven voor een omgevingsvergunning om te bouwen maken geen deel uit van de diensten die vallen onder de Europese Dienstenrichtlijn.

betekent dit ook dat gemeenten de tarieven kunnen verhogen zonder dat er sprake is van hogere kosten. Omdat dan de kostendekking van de leges hoger wordt, is er minder geld nodig uit de algemene middelen en kan dat dan voor andere gemeentelijke voorzieningen worden gebruikt. Het betekent ook dat we voor een duiding van de ontwikkeling van de legestarieven voor een omgevingsvergunning om te bouwen na moeten gaan of de kostendekking van de leges is veranderd.

Gemeenten die aangeven dat kosten sterk zijn gestegen kunnen nog iets anders bedoelen. Gemeenten hebben enige vrijheid hoe en welke kosten zij toerekenen aan verschillende beleidsproducten. Ze kunnen ervoor kiezen om bepaalde activiteiten die wel een relatie hebben met leges buiten het kostenverhaal te houden. De geraamde kosten zijn dan dus lager. Twee gemeenten met volledige kostendekkendheid kunnen dus verschillende kosten dekken. Een gemeente die heeft besloten om bepaalde kosten niet te verhalen via de leges kan dat beleid later aanpassen. De tarieven stijgen dan, maar het kostendekkingspercentage kan gelijk blijven. Er zijn geen gegevens beschikbaar waarmee kan worden nagegaan in hoeverre de kostendekking tussen 2021 en 2023 op deze manier is gewijzigd.

## **Methode**

Gemeenten moeten in de paragraaf lokale heffingen in de begroting inzicht geven in de begrote kostendekking van alle heffingen die maximaal kostendekkend mogen worden vastgesteld. Voor de leges geldt daarbij dat van gemeenten wordt verwacht dat zij niet alleen de kostendekking voor de hele verordening melden, maar ook voor afzonderlijke onderdelen. Voor gemeenten die de legesverordening indelen in de titels die worden genoemd aan het begin van de paragraaf geldt dat zij in ieder geval inzicht moeten bieden in de kostendekking per titel. We hebben bij de gemeenten in de steekproef opgezocht wat de kostendekkingspercentages zijn van titel 1, 2 en 3 in de onderzoeksperiode en hoe hoog de begrote kosten per titel in ieder jaar zijn.

10 tot 12 procent van de gemeenten (dit verschilt per jaar) in de steekproef geeft de kostendekking niet weer ingedeeld naar titel 1, 2 en 3, maar hanteert een andere indeling.<sup>9</sup> Omdat de kostendekkingsgegevens van deze gemeenten niet goed vergelijkbaar zijn met de andere gemeenten laten we deze buiten beschouwing. Daarnaast zijn er gemeenten die de kostendekking niet melden, of alleen voor de gehele verordening. Hier gaat het om circa 15 procent van de gemeenten in de steekproef. Daarmee zijn de kostendekkingspercentages beschikbaar van 72 tot 76 procent van de gemeenten in de steekproef.

## **Ontwikkeling kostendekkingspercentages**

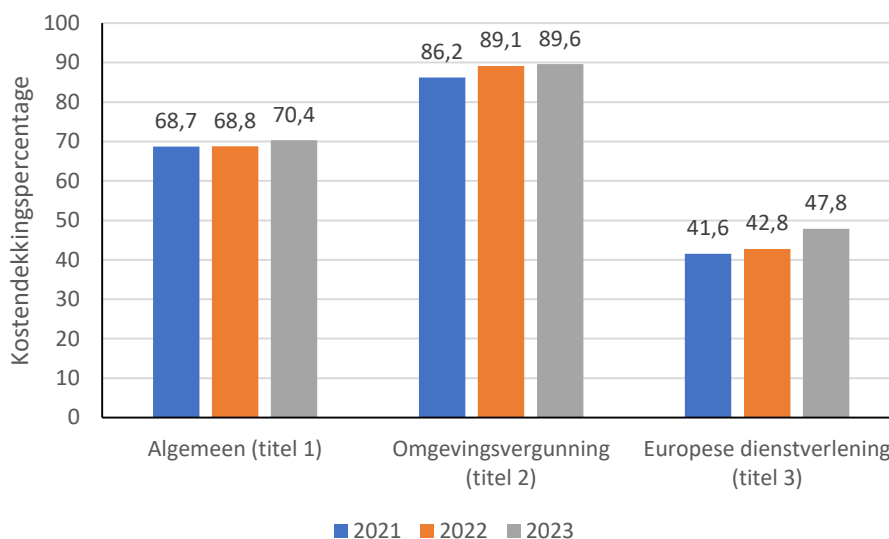
Figuur 5 toont de gemiddelde kostendekking van de drie titels in de onderzoeksperiode. Veel gemeenten blijken uit te gaan van niet-kostendekkende tarieven: de kostendekkingspercentages zijn aanzienlijk lager dan 100 procent.

De gemiddelde kostendekking van titel 2, die met name de omgevingsvergunning betreft, is het hoogst, gevolgd door titel 1 (algemene zaken zoals reisdocumenten). Ook blijkt dat de gemiddelde kostendekking bij alle drie titels is gestegen.

---

<sup>9</sup> Er worden bijvoorbeeld enkele hoofdstukken gemeld van veel gebruikte diensten.

Figuur 5 Gemiddelde kostendeckingspercentages



De gemiddelden zijn gewogen naar aantal huishoudens in de gemeente.

Zoals aangegeven hoeven gemeenten als de kosten lager worden de tarieven niet evenredig te verlagen omdat de kostendeckendheid van titel 2 in veel gemeenten lager is dan 100 procent. Ook is kruissubsidiëring tussen titels toegestaan: opbrengsten uit tarieven die vallen onder bijvoorbeeld titel 2 mogen worden gebruikt om de kosten te dekken die samenhangen met titel 1 en titel 3.

Van gemeenten wordt ook verwacht dat zij de begrote kosten en opbrengsten opnemen in de paragraaf lokale heffingen. Uit deze gegevens blijkt dat de opbrengst in de legesverordening gemiddeld met circa 20 euro per inwoner kan worden verhoogd voordat de begrote opbrengst in de totale legesverordening hoger wordt dan de begrote kosten.

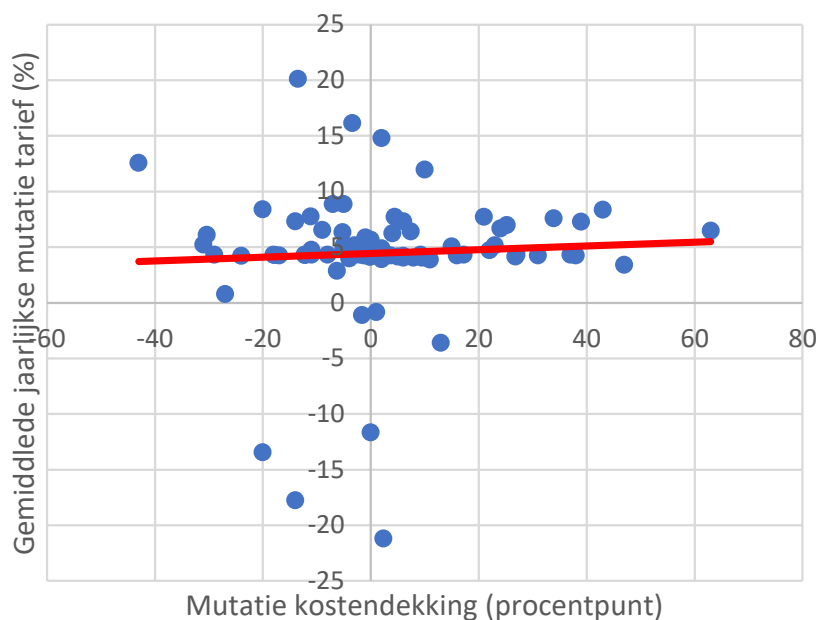
Figuur 5 laat de ontwikkeling zien van de gemiddelde kostendeckking. Die is gestegen. In hoofdstuk 2 blijkt dat de paar gemeenten waar de tarieven sterk stijgen veelal aangeven dat de kostendeckking is verhoogd. We onderzoeken daarom ook of we een verband zien tussen de ontwikkeling van de tarieven en de ontwikkeling van de kostendeckking.

Hiervoor maken we net als in figuur 4 een puntenwolk. Figuur 6 vergelijkt de mutatie van de kostendeckking met de stijging voor een vergunning voor ons voorbeeldappartementencomplex. Iedere punt is een gemeente. De hoogte van de punt wordt in deze figuur bepaald door de gemiddelde jaarlijkse stijging van het bedrag voor een appartementencomplex en de mate waarin de punt naar links of naar rechts staat door de mutatie van de kostendeckking. De puntenwolk voor de andere voorbeeldprojecten is vergelijkbaar met deze.

Als hogere tarieven vaak zouden hebben geleid tot een hogere kostendeckking en omgekeerd dan zou de puntenwolk schuin naar boven wijzen. Dat is echter niet het geval. Dit laat de trendlijn in figuur 6 zien. De trendlijn laat zien of er verband is tussen de verandering van de kostendeckking en de tariefverandering. Hoe groter de helling,

hoe sterker het verband. De trendlijn in figuur 6 loopt bijna horizontaal, we zien dus geen verband.

Figuur 6 Verband tussen de ontwikkeling van de tarieven voor een bouwvergunning voor een nieuwbouwwoning en de ontwikkeling van de kostendekking voor titel 2 van de legesverordening (omgevingsvergunning) tussen 2021 en 2023



De rode lijn geeft het verband weer tussen de mutatie van de kostendekking en de gemiddelde jaarlijkse mutatie (trendlijn).

### 3.4. Conclusie

In hoofdstuk 2 blijkt dat de bedragen die worden betaald voor een omgevingsvergunning om te bouwen bij een klein deel van de gemeenten veel sterker zijn gestegen dan bij de meeste gemeenten of dat deze juist zijn gedaald. In dit hoofdstuk gaan we allereerst na wat hier de redenen voor zijn. Er zijn enkele gemeenten waar de betaalde bedragen voor alle voorbeeldprojecten dalen of sterk stijgen. De verklaringen voor dalingen blijken sterk te verschillen tussen gemeenten. Er is niet één oorzaak. De meeste gemeenten waar de tarieven sterk stijgen geven aan dat zij de tarieven verhogen om de kostendekking van de leges te vergroten.

De kostendekkingspercentages die gemeenten opnemen in de paragraaf lokale heffingen zijn tussen 2021 en 2023 gemiddeld gestegen. We zien geen verband tussen de ontwikkeling van de betaalde bedragen en de ontwikkeling van de kostendekkendheid van de leges.